ნინო ზარნაძე, დავით ნარმანია

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების საფუძვლები და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში

ლიტერატურა სახელმძღვანელო

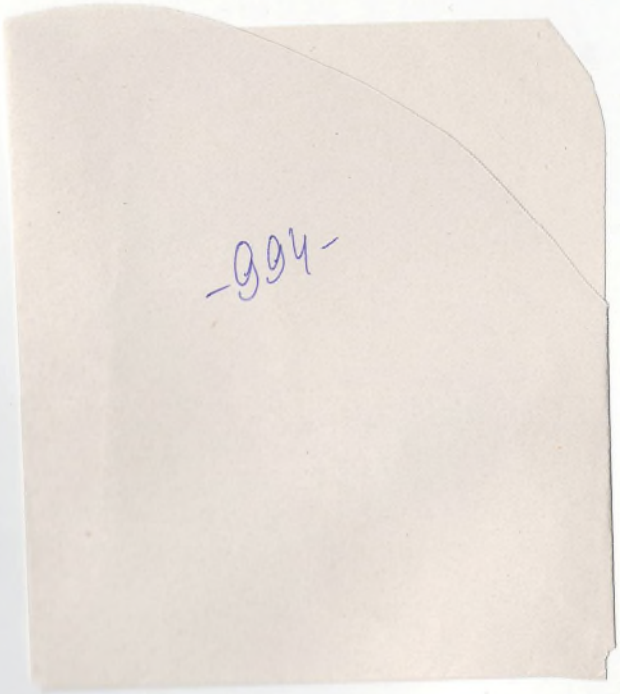
2009

ნინო ზარნაძე,
+995 95 766 828;
nizar@mail.ru

დავით ნარმანია.
+995 99 116 633
+995 32 212 792
davit.narmania@ciesr.org
www.ciesr.org

ISBN 978-9941-0-1403-1
© ყველა უფლება დაცულია.

005.915(075.8)
ს - 34



№ 5614
საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ბიბლიოთეკა

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების საფუძვლები

და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში

დამხმარე სახელმძღვანელო

წარმოდგენილი დამხმარე სახელმძღვანელო მომზადდა ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების კათედრაზე.

რედაქტორი: ე.მ.დ. პროფ. რევაზ გველესიანი

რეცენზენტები: ე.მ.დ. პროფ. მერაბ გველესიანი
ე.მ.კ. პროფ. ოლეგ ეზიბაძე

ნინო ზარნაძე – 1-9 თავები.
დავით ნარმანია – 10-19 თავები.



ნინო ზარნაძე – ეკონომიკურ მეცნიერებათა კანდიდატი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული პროფესორი. დაიბადა 1982 წელს ქალაქ თბილისში. დაამთავრა მოსკოვის სახელმწიფო მართვის უნივერსიტეტის საერთაშორისო ბიზნესის ფაკულტეტი. გაირა ამავე უნივერსიტეტის ასპირანტურის სრული კურსი და 2006 წელს დაიცვა დისერტაცია. 2004 წელს დაამთავრა თბილისის საბანკო-საფინანსო ინსტიტუტი იურისტ-ეკონომისტის სპეციალობით. 2000-2003 წლებში იყო რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტისა და მოსკოვის მერის სტიპენდიანტი. 2005 წელს მიიღო ჯილდო ახალგაზრდა მეცნიერების საერთაშორისო კონფერენციაზე მ. ლომონოსოვის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. 2006 წელს მუშაობდა რუსეთის შემნახველ ბანკში მთავარი ეკონომისტის თანამდებობაზე. 2007 წელს გამოაქვეყნა მონოგრაფიული ნაშრომი. გამოქვეყნებული აქვს სამეცნიერო სტატიები და კვლევები ქართულ, რუსულ და ინგლისურ ენებზე. მონაწილეობა აქვს მიღებული საერთაშორისო კონფერენციებში და სიმპოზიუმებზე.



დავით ნარმანია – ეკონომიკის დოქტორი, ზ. ჟვანიას სახელობის საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) სრული პროფესორი, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური ინსტიტუტის (CIESR) აღმასრულებელი დირექტორი. დაიბადა 1979 წელს ზუგდიდის რაიონის სოფ. კოკში. დაამთავრა ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის და ასპირანტურის სრული კურსი, ხოლო 2006 წელს დაიცვა დისერტაცია. სხვადასხვა დროს მუშაობდა საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროების სისტემაში, იყო მსოფლიო ბანკის პროექტის

(CERMA) მთავარი ბიზნეს-კონსულტანტი ფინანსებში, ხელმძღვანელობდა საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტს, ბიზნეს-საკონსულტაციო კომპანიათა ჯგუფს და იყო საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის გამგეობის თავმჯდომარის მოადგილე, შემდეგ კი თავმჯდომარე. 1999 წელს მიღებული აქვს საქართველოს პრეზიდენტის ჯილდო, 1997-98 წლებში იყო ჯორჯ შულცის სახელობის სტიპენდიანტი. 2006 წელს გერმანიაში გაიარა პოტსდამის უნივერსიტეტის საზაფხულო სკოლა (PoSA), ხოლო 2007-2008 წლებში ამავე უნივერსიტეტში გერმანიის აკადემიური გაცვლების საბჭოს (DAAD) პროგრამით გადიოდა სამეცნიერო სტაჟირებას. არის ერთი სახელმძღვანელოს რედაქტორი, ორ-ორი სახელმძღვანელოს გამომცემელი და რეცენზენტი, სამეცნიერო ჟურნალის „ახალი ეკონომიკა“ სარედაქციო საბჭოს წევრი. გამოქვეყნებული აქვს 40-მდე სამეცნიერო სტატია ქართულ, გერმანულ და ინგლისურ ენებზე, არის სხვადასხვა კვლევების ავტორი და თანაავტორი.

ISBN 978-9941-0-1403-1
© ნინო ზარნაძე, დავით ნარმანია. ყველა უფლება დაცულია.

შინაარსი

ცხრილები და ნახაზები 10
წინასიტყვაობა 12

ნაწილი I.
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი და ინსტიტუციონალური სისტემა 14

1. რა არის საზოგადოებრივი ადმინისტრირება 14
1.1. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი 14
1.2. სახელმწიფო – საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი მექანიზმი 16
1.3. ადმინისტრირების სტრუქტურა – საზოგადოების კეთილდღეობის განმსაზღვრელი ატრიბუტი 17
1.4. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა 20

2. სახელმწიფო მართვის და ადმინისტრირების ჩამოყალიბების ისტორია 22
2.1. სახელმწიფო მართვის ჩამოყალიბების ისტორია 22
2.2. ადმინისტრირების მეცნიერება: ვუდრო ვილსონი 23
2.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ევროპაში 25
2.4. ხელისუფლების განვითარების სტადიები 26
2.5. საზოგადოება და ხელისუფლება 28
2.6. საზოგადოებრივ აზრსა და ადმინისტრაციას შორის ურთიერთმიმართება 29

3. მსოფლიო საზოგადოება გლობალიზაციის ფონზე 32
3.1. XXI საუკუნის გამოწვევა 32
3.2. ეროვნული ინტერესების და ეროვნული აზრის დეფინიცია 33
3.3. იაპონური მართვის ფილოსოფია 34
3.4. მართვის სხვადასხვა ფილოსოფიური იდეების ერთიანობის საფუძვლები 37

4. სახელმწიფო, როგორც სისტემა 39
4.1. სახელმწიფოს ფუნქცია საზოგადოებაში 39
4.2. სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში 42
4.3. სახელმწიფო სისტემის თვისებები 43
4.4. ზრდისა და განვითარების კატეგორია 46

5. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების როლი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში 47
5.1. სახელმწიფო და კერძო ინტერესების თანაფარდობა 47
5.2. სახელმწიფო და კორპორატიული დაპირისპირების საკითხები. დაპირისპირების დასაღწევი გზა 53
5.3. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, წარმოების ინტენსიფიკაცია და საზოგადოების ტექნიკური განვითარება 55

6. ხელისუფლება და ბიზნესი: პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები 57

6.1. ხელისუფლების და ბიზნესის ურთიერთქმედების საფუძვლები 57
6.2. ლობირება 59
6.3. საკონტრაქტო ეკონომიკა – ქვეყნის განვითარების ეკონომიკური საფუძველი 59

7. კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების მართვა 62
7.1. კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების არსი 62
7.2. კონფლიქტური შრომითი ურთიერთობების მართვა 64
7.3. კორპორაციული კონფლიქტების მართვა 65
7.4. საგანგებო სიტუაციების მართვა საზოგადოებაში 66

8. სოციალური სფეროს განვითარება – საზოგადოების კეთილდღეობის საფუძველი 68
8.1. სოციალური სფეროს არსი და როლი 68
8.2. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა 69
8.3. სახელმწიფოს როლი მოსახლეობის სოციალურ დაცვაში 72

9. ზნეობრივი იდეოლოგია – სოციალ-ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი საშუალება 74
9.1. ზნეობის იდეოლოგიის არსი და როლი 74
9.2. იდეოლოგიის ფუნქციები 77

10. სახელმწიფოს საზოგადოებრივი საქმიანობა: საზოგადოებრივი საქონლის და საჯარო მომსახურების მიწოდება 81
10.1. საზოგადოებრივი საქონელი და ბაზრის ფიასკო 81
10.1.1. საზოგადოებრივი საქონელი 81
10.1.2. ბაზრის ფიასკო 84
10.2. გარეშე ეფექტები და ეფექტურობა 88
10.3. ინტერნალიზირების სტრატეგიები: კოუზის თეორემა და პიგუს გადასახადები 91
10.3.1. კოუზის თეორემა 91
10.3.2. პიგუს გადასახადები 91
10.4. საზოგადოებრივი საქონელი და კეთილდღეობის თეორია 93
10.5. საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება 95

ნაწილი II.
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მექანიზმები საქართველოში 97

11. მთავრობათაშორისი ურთიერთობების ადმინისტრირება საქართველოში 98
11.1. ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციები და ინსტიტუციონალური მოწყობა 98
11.1.1. ცენტრალური ხელისუფლების ზოგადი კომპეტენციები 98
11.1.2. საქართველოს პარლამენტი 100
11.1.3. საქართველოს პრეზიდენტი 101
11.1.4. საქართველოს მთავრობა 101

11.1.5. სასამართლო ხელისუფლება 104
11.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები და მოწყობა 105
11.2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და კომპეტენციები 105
11.2.2. საკრებულო 111
11.2.3. გამგეობა (მერია) 113
11.3. ავტონომიური რესპუბლიკები და მხარეები საქართველოში 114
11.3.1. ავტონომიური რესპუბლიკები საქართველოში 114
11.3.2. მხარეები საქართველოში 116
11.3.3. მხარეებს შორის ურთიერთობების ადმინისტრირება 117
11.4. ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობები 119

12. საბიუჯეტო პროცესების ადმინისტრირება საქართველოში 125
12.1. საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში 125
12.2. ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების როლი საბიუჯეტო პროცესში 129
12.3. საბიუჯეტო შემოსავლების ადმინისტრირება 133
12.4. საბიუჯეტო გადასახადელების ადმინისტრირება 141
12.5. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები საქართველოში 147
12.6. საბიუჯეტო აღრიცხვა-ანგარიშგება და აუდიტი 152

13. საგადასახადო ადმინისტრირება საქართველოში 153
13.1. საქართველოს საგადასახადო სისტემის არსი 153
13.2. საგადასახადო ორგანოები საქართველოს საგადასახადო სისტემაში 157
13.3. საწარმოები, ორგანიზაციები და ფიზიკური პირები 160
13.4. საგადასახადო ანგარიშგება, როგორც ადმინისტრირების ინსტრუმენტი 164
13.5. საგადასახადო ვალდებულება და მისი შესრულების წესი 167
13.6. ვადაგადაცილებული დავალიანებების რესტრუქტურიზაცია 170
13.7. საგადასახადო კონტროლი, როგორც ადმინისტრირების საშუალება 174
13.8. საგადასახადო სამართალდარღვევა 178
13.9. საგადასახადო დავების ადმინისტრირება 180
13.10. საშემოსავლო გადასახადი 183
13.11. მოგების გადასახადი 187
13.12. დამატებული ღირებულების გადასახადი 190
13.13. აქციზი 194
13.14. საბაჟო გადასახადი 198
13.15. ქონების გადასახადი 203

14. ბუნებრივი მონოპოლიების რეგულირება და ადმინისტრირება საქართველოში 212
14.1. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების არსი და დანიშნულება 212
14.2. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ძირითადი ფუნქციები და რეალიზაციის მექანიზმები 214
14.3. საქართველოს ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია 216
14.4. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია 219

15. სახელმწიფო შესყიდვების ადმინისტრირება საქართველოში 222
15.1. სახელმწიფო შესყიდვის არსი და საკანონმდებლო რეგულირება 222

15.2. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება 223
15.3. სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებები 224
15.3.1. ტენდერი 225
15.3.2. ფასთა კოტირება 230
15.3.3. ერთ პირთა მოლაპარაკება 230
15.4. სახელმწიფო შესყიდვების ანგარიშგება და მონიტორინგი 231
15.5. გასაჩივრება და დავების გადაწყვეტის მექანიზმი 232

16. საჯარო სამართლებრივი საქმიანობების ადმინისტრირება საქართველოში 234
16.1. შერეული ტიპის სამართლის პირები სახელმწიფო მართვის სისტემაში და მათი ფუნქციები 234
16.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება და ადმინისტრირება 235
16.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები საქართველოში 239

17. საქართველოს მთავრობის საჯარო პროგრამები და სამოქმედო გეგმები 240
17.1. საქართველოს 2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 240
17.1.1. დოკუმენტის არსი და ძირითადი მიზნები 240
17.1.2. საქართველოს მთავრობის ძირითადი მიმართულებები 241
17.2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP) და საქართველოს სტრატეგია .. 245
17.2.1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო 245
17.2.2. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო პრიორიტეტები 247

18. საზოგადოებასთან ურთიერთობის ადმინისტრირება საქართველოს საჯარო სექტორში 264
18.1. საზოგადოებასთან ურთიერთობის არსი საჯარო სექტორში 264
18.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა საქართველოს საჯარო სექტორში 266
18.3. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები 267
18.4. ინფორმაციის გაცემის თავისუფლება 270

19. სამოქალაქო (ღია) საზოგადოების ფორმირება და განვითარება საქართველოში 272
19.1. სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება და განვითარება საქართველოში 272
19.2. სამოქალაქო საზოგადოება – ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურე 275
19.2.1. სამოქალაქო მონიტორინგი საქართველოში 275
19.2.2. ჩატარებული მონიტორინგები და მიღწეული შედეგები 277
19.3. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების პრობლემები და გამოწვევები 279
19.3.1. სამოქალაქო სექტორის ზოგადი პრობლემები 279
19.3.2. სამოქალაქო საზოგადოების წინაშე არსებული გამოწვევები 280

გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები 285

ცხრილები და ნახაზები

ცხრილები

10.1. სხვადასხვა კატეგორიის საქონლის დამახასიათებელი ნიშნები ჰ.გ. პეტერსენის მიხედვით
12.1. საბიუჯეტო პროცესის კალენდარი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის
12.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 2000-2006 წლებში
12.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები 2000-2006 წლებში
12.4. ზოგიერთი სახეობის შემოსულობების განაწილება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებსა და სპეციალურ ფონდებს შორის 2008 წლის 1 აპრილიდან
13.1. საგადასახადო სამართალდარღვევის სახეობები და ჯარიმების ოდენობა საქართველოში
13.2. აქციზის განაკვეთები საქართველოში 2005 წლის 1 იანვრამდე და შემდგომ პერიოდში
13.3. საბაჟო გადასახადის 5%-იანი განაკვეთით დასაბეგრი საქონელი
13.4. საბაჟო გადასახადის განაკვეთები ზოგიერთი დასახელების აქციზურ საქონლზე
13.5. მსუბუქ ავტომობილებზე დაწესებული ქონების გადასასახადის განაკვეთები საქართველოში
13.6. იახტებზე, თვითმფრინავებზე და ვერტმფრენებზე დაწესებული ქონების გადასასახადის განაკვეთები საქართველოში
13.7. სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე დაწესებული ქონების გადასასახადის განაკვეთები საქართველოში
16.1. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა (რომლებიც ეწევიან დამხმარე კომერციულ საქმიანობას) პროდუქციის გამოშვებისა და ბრუნვის მოცულობის მაჩვენებლები, 2006 წ.
16.2. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა (რომლებიც ეწევიან დამხმარე კომერციულ საქმიანობას) დასაქმების მაჩვენებლები ეკონომიკური საქმიანობის სახეობების მიხედვით, 2006 წ.
17.1. საქართველოსთვის ENPI-ს ფარგლებში გამოსაყოფი დახმარება

ნახაზები

მართვის სისტემის სტრუქტურა
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მართვის სისტემის სტრუქტურა
4.1. სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმი
4.2. ქვეყნის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგია და მისი ძირითადი მიმართულებანი
5.1. განვითარების ექსტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების მოცულობის და მათი გამოყენების დროის ზრდა
5.2. განვითარების ინტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების ხარისხობრივი მაჩვენებლების გაუმჯობესება და რესურსების გამოყენების პროცესის დახვეწა

5.3. ძირითადი დაპირისპირება სახელმწიფო და კორპორაციული ინტერესებს შორის საბაზრო ეკონომიკის პირობებში
8.1. 1 კგ. პროდუქტის შესაძენად საჭირო დრო მსოფლიოს ქვეყნებში
10.1. საქონლის ოთხი სახეობა გ. მენქიუს მიხედვით
10.2. გარემოს დაბინძურება და სოციალური ოპტიმუმი
10.3. ტექნოლოგიური ზრდა და სოციალური ოპტიმუმი
10.4. პიგუს გადასახადები
11.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა
12.1. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა
12.2. საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები საქართველოში
12.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები
12.4. შემოსავლების მოძრაობის მოქმედი მოდელი
12.5. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლები
12.6. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლები
12.7. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების კაპიტალური შემოსავლები
14.8. სახელმწიფოს მთლიანი შემოსავლების განაწილება საქართველოში 2006 წელს
12.9. ხარჯების მოძრაობის მოქმედი მოდელი
12.10. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯები
12.11. სახელმწიფოს მთლიანი დანახარჯების განაწილება საქართველოში 2006 წელს
12.12. MTEF-ის მაკეტი
13.1. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის სტრუქტურა
13.2. საგადასახადო კონტროლის ფორმები საქართველოში
13.3. საგადასახადო შემოწმების ფორმები საქართველოში
13.4. საგადასახადო დავის განხილვის სტადიები საქართველოში
14.1. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის სტრუქტურა
14.2. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის სტრუქტურა

წინასიტყვაობა

თანამედროვე ცხოვრებაში ხშირად გვესმის ტერმინი Public Administration, რაც უმთავრესად საქართველოში ბოლო პერიოდში უცხო სიტყვების მრავლად შემოსვლისა და დამკვიდრების ტენდენციის ერთ-ერთი ნაყოფია. უცხო სიტყვათა ასეთი დამკვიდრება ქვეყნის ღიაობით, საერთაშორისო ურთიერთობათა ფართო სპექტრით და სხვა შეუქცევადი საერთაშორისო პროცესებითაა ნაკარნახევი. ტერმინი უბლიც Administration გამოიყენება როგორც ოფიციალური ურთიერთობების, ისე ყოველდღიური საუბრის დროს. თუმცა, ძალზე ცოტას თუ ესმის მისი კლასიკური გაგების და არსის შესახებ, მითუმეტეს ის ორი სიტყვისგან შედგება და თითოეულს მისეული რამოდენიმე გაგება აქვს. ტერმინი Public ხალხს, საზოგადოებას, ხელმისაწვდომს, ღიას, საჯაროს, საზოგადოს ნიშნავს, ხოლო Administration – ადმინისტრირებას, საქმეთა მართვას, საქმის წარმოებას, მართლმსაჯულების განხორციელებას. საკუთრივ ტერმინი ადმინისტრირებაც უცხოურია და ბოლო წლებში საკმაოდ აქტიურად იჭერს ადგილს ქართულ მეტყველებაში, მაგ. ბიზნესის ადმინისტრირება, საჯარო ადმინისტრირება, გადასახადების ადმინისტრირება და ა.შ. ტერმინი Public Administration-ის ქართულ თარგმანში ყველაზე მიღებულია „საზოგადოებრივი ადმინისტრირება", თუმცა ვხვდებით სხვა ანალოგიებსაც, როგორიცაა „საჯარო ადმინისტრირება" და სხვა.

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ტერმინი საზოგადოებრივი ადმინისტრირება განმარტებულია, როგორც მეცნიერების დარგი სახელმწიფო საჯარო პოლიტიკის განვითარების, იმპლემენტაციისა და სწავლების შესახებ. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მიზნად ისახავს საჯარო საკეთეების მეშვეობით საზოგადოების და სოციალური სამართლიანობის განვითარებას. ბუნებრივია, ასეთი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გამო დაუშვებელია გვერდი აუაროთ სახელმწიფო მართვის ელემენტებს. ამიტომაც, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ისტორიულად დაკავშირებულია სახელმწიფო მართვასთან და ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასთან. ამდენად, საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სუბიექტია სახელმწიფო (როგორც ადმინისტრირების განმახორციელებელი), რომელიც საჯარო პოლიტიკის (როგორც ინსტრუმენტის) მეშვეობით ახორციელებს საზოგადოების (როგორც სუბიექტის) კეთილდღეობაზე ზრუნვას. ვინაიდან, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოუდგენელია სამოქალაქო საზოგადოების გარეშე, სამოქალაქო საზოგადოება თვითონ წარმოგვიდგება ადმინისტრირების სუბიექტად. მართალია, საზოგადოებრივ ადმინისტრირებას ყველა ქვეყანაში სახელმწიფო აპარატი ახორციელებს, მაგრამ აქტიურ როლს ადმინისტრირების განხროციელებაში სამოქალაქო საზოგადოებაც თამაშობს. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ეფექტურია სწორედ იმ ქვეყნებში, სადაც აქტიურია სამოქალაქო საზოგადოება. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება სახელმწიფო პოლიტიკის მხოლოდ ერთი მხარეა, იგი პოლიტიკის მსახურია, ქმნის მისი განხორციელების მბრძანებლურ-სამართლებრივ ფორმებსა და სტრუქტურებს.

განხილული საკითხების არსიდან გამომდინარე, წარმოდგენილი სახელმძღვანელო პირობითად ორ ნაწილადაა დაყოფილი. პირველი ნაწილი საზოგადოებრივი ადმინისტრიების ისტორიულ და თეორიულ მხარეებს ეხება, მოცემულია საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ის ბერკეტები, რითაც სახელმწიფომ სამოქალაქო საზოგადოების კეთილდღეობა უნდა უზრუნველყოს. ამიტომაც, ამ ნაწილში ზოგიერთი ფილოსოფიური მიდგომებიცაა მოყვანილი, რაც ზოგიერთი ქვეყნის განვითარების გაანალიზებითაა ახსნილი. სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილი უპირატესად საქართველოში საზოგადოებრივი ადმინისტირების მექანიზმების მიმდინარეს და არსებულ მდგომარეობას, ასევე გამოწვევებს ეხება. გაანალიზებულია არა მხოლო მიმდინარე პერიოდში არსებული ვითარება და ბერკეტები, არამედ ბოლო წლების ტენდენციები და ქვეყნის ხელისუფლების სამომავლო ხედვები.

ავტორთა მიერ სახელმძღვანელოში მრავლად არის გამოყენებული სქოლიოები ძირ ფურცელი გვედრდის ბოლოს განმარტებები და ციტატების თუ შინაარსის მათი ავტორისეული ხედვა, რათა არ დაირღვეს საავტორო უფლებები. უნდა აღინიშნოს, რომ სამწუხაროდ საქართველოში გამოცემული სახელმძღვანელოები ამ ამბრივ საკმაოდ ღარიბია და ხშირია სხვათა აზრის მითვისების ფაქტები, რაც არაერთი უსიამოვნების მიზეზი გამხდარა. დასავლეთელ მეცნიერთა შრომები კი დიდი სიზუსტით მოიცავს თითოეული ავტორის აზრებს, მათ ციტატებს და მხოლოდ გამოჩენილ სპეციალისტებს აქვთ მათი მითითების გარეშე გამოყენების უფლება. ჩვენი სახელმძღვანელოს შემთხვევაში, გამოყენებულია კვლევის და წერის დასავლური მეთოდოლოგია, რათა არ დაირღვეს კონკრეტულ ავტორთა უფლებები და საქართველოშიც ნელ-ნელა დამკვიდრდეს სხვისი აზრის პატივისცემის ფენომენი. დასავლური წერის სტილია გამოყენებული ასევე თავების ქვეთავებად და კიდევ უფრო მცირე ნაწილებად დაყოფის თვალსაზრისით, რათა მკითხველმა ადვილად ნახოს მისთვის საინტერესო კონკრეტული საკითხი და არ მოუწიოს მთელი სახელმძღვანელოს წაკითხვამ.

სახელმძღვანელოზე მუშაობის დროს გამოყენებულია გერმანელ, ბრიტანელ, ამერიკელ, რუს, ქართველ და სხვა მეცნიერთა შრომები, მოსკოვის ლომონოსოვის სახელობის და პოტსდამის უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკების საკმაოდ მდიდარი მასალები, ინტერნეტ-გვერდები, საქართველოს კანონმდებლობა და კანონქვემდებარე აქტები, სტატისტიკური ინფორმაციები და ავტორთა მიერ მუშაობის პერიოდში დაგროვებული პრაქტიკული გამოცდილება.

სახელმძღვანელოს გამოცემაში გაწეული მზარდაშერისა და გულისხმიერებისათვის განსაკუთრებულ მადლობას უხდით თემურ ხომერიკს, ელგუჯა ხოკრიშვილს, ნინო დოლიძეს და დავით ჩუბინიძეს. მათთან აქტიური თანამშრომლობისა და საქმიანი ურთიერთობების გარეშე სახელმძღვანელო ასეთი ფორმით ვერ გამოიცემოდა.

აღნიშნული სახელმძღვანელო ძირითადად განკუთვნილია უმაღლესი სასწავლებლის სტუდენტებისათვის, ვინაიდან ქართულ ენაზე საზოგადოებრივ ადმინისტრირებაში სახელმძღვანელო პრაქტიკულად არა არსებობს. სტუდენტებთან ერთად იგი განკუთვნილია მეცნიერებისთვის, მკვლევარებისთვის და საზოგადოებრივი ადმინისტრირებით დაინტერესებული ყველა მკითხველისთვის. სახელმძღვანელო ავტორთა მიერ ასეთი გამოცემის პირველი მცდელობაა, ამიტომ ბუნებრივია დაზღვეული არ იქნება გარკვეული ხარვეზებისგან. ავტორები მადლიერებით მიიღებენ ყველა არგუმენტირებულ შენიშვნასა თუ წინადადებას და სიამოვნებით გაითვალისწინებენ მათ სამომავლო საქმიანობაში.

ნაწილი I.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი და ინსტიტუციონალური სისტემა

თავი 1.
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი და ინსტიტუციონალური სისტემა

„როდესაც ეკონომიკურ საქმიანობას ვაწარმოებთ, ფაქტიურად ყველა ვეხმარებით იმ ხალხს, რომლებსაც არ ვიცნობთ. ჩვენ თავადაც გამუდმებით ვსარგებლობთ იმ ხალხის მომსახურებით, რომელზეც არაფერი არ ვიცით. ეს ყველაფერი ხდება შესაძლებელი იმიტომ, რომ ყველა ვეუფლებით ქცევის საერთო წესებს; ინსტიტუტების და ტრადიციების გიგანტური სისტემის მონაწილეები ვხვდებით.“

ფრიდრიხ ავგუსტ ფონ ჰაიეკი, ავსტრო-ინგლისელი მეცნიერი, ეკონომისტი და პოლიტიკური ფილოსოფოსი (1899 -1992).

1.1. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი
1.2. სახელმწიფო - საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი მექანიზმი
1.3. ადმინისტრირების სტრუქტურა – საზოგადოების კეთილდღეობის განმსაზღვრელი ატრიბუტი
1.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა

1.1 საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი საზოგადოებრივი ადმინისტრირება, როგორც მეცნიერება, XXI საუკუნის დასაწყისში მეტად აქტუალური და მნიშვნელოვანი ხდება, ვიდრე ოდესმე. დღესდღეობით, მსოფლიოს მოწინავე მეცნიერები მსჯელობენ იმაზე, თუ რა არის საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მიზანი? რა ურთიერთდამოკიდებულებაში იმყოფებიან საზოგადოება და სახელმწიფო? უნდა იყოს თუ არა, სახელმწიფო ეკონომიკური პროცესების აქტიური მონაწილე, რითი განისაზღვრება სახელმწიფოს მონაწილეობა საზოგადოებაში?

იმისათვის, რომ საზოგადოებრივი ადმინისტრირების შინაარსი გავიგოთ საჭიროა ისეთი კატეგორიების განხილვა, როგორიც არის ადმინისტრირება, მართვა.

სიტყვა ადმინისტრირება ლათინური წარმოშობის არის და ნიშნავს მართვას, ხელმძღვანელობას. თუმცა მართვისა და ადმინისტრირების გათანაბრება არაკორექტულია, რადგან მართვა უფრო ფართო მცნებაა ვიდრე ადმინისტრირება.

მართვა წარმოადგენს სისტემის სუბიექტის ზემოქმედების პროცესს ობიექტზე მიმდინარე მდგომარეობის შესანარჩუნებლად ან სისტემის ხარისხობრივად ახალ დონეზე გადაყვანის მიზნით. მართვის სამი ტიპი არსებობს:

- მართვის პროცესი ცოცხალ ბუნებაში (ბიოლოგიური და საბუნებისმეტყველო მეცნიერების შესწავლის საგანია);
- მართვის პროცესი არაცოცხალ ბუნებაში (ტექნიკური და ტექნოლოგიური მეცნიერების შესწავლის საგანია);
- მართვის პროცესი სოციალურ სისტემაში (სოციალური მეცნიერების შესწავლის საგანია).

მართვის პროცესი ანტიენტროპიულ ხასიათს ატარებს და მიმართულია სისტემის მოწესრიგებაზე. ეს შესაძლებელი ხდება შემდეგი ფუნქციების რეალიზაციის საშუალებით: ორგანიზება, დაგეგმვა, განჭვრეტა, კოორდინირება, რეგულირება, სტიმულირება, მოტივირება, კონტროლი.მართვის პროცესის საბოლოო მიზანი მართვის სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებაა.

ადმინისტრირება მართვის ერთ-ერთი სახეობაა. იგი გულისხმობს მიზნების დასახვას და ამოცანების შეშუშავებას. ადმინისტრირების პროცესის მიზანი გარკვეული პოლიტიკის შექმნაში მდგომარეობს. ადმინისტრირების პროცესი სახელმძღვანელო ფუნქციის მატარებელია. მართვის პროცესი კი აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებაზეა მიმართული.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოადგენს საზოგადოების მიზანმიმართული გავლენის პროცესს ქვეყანაში მიმდიარე პროცესებზე. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება გულისხმობს ზემოქმედებას საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაზე, მისი ეფექტიანობის ამაღლებისთვის. თავის მხრივ, საზოგადოებრივი ურთიერთობები წარმოადგენს რთულ სისტემას და მოიცავს ადამიანის ცხოვრების ისეთ სფეროებს, როგორიც არის მატერიალური წარმოების სფერო, სოციო-კულტურული და პოლიტიკური სფეროები.

საზოგადოებრივი ადმინისტრიების შინაარსი მდგომარეობს ადამიანების, მოქალაქეების როლის გამოვლენაში საზოგადოებრივი ურთიერთობების მართვის პროცესში.

საზოგადოებრივი ურთიერთობების მართვის პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ისეთი ისტიტუტის გამოყენებას, რომლის მეშვეობითაც ადამიანები გამოხატავენ თავიანთ ნებას ქვეყნის განვითარების საკითხებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ნების გამოხატვა გარკვეული მექანიზმების გამოყენებით ხორციელდება, რომელშიც, პირველ რიგში, სახელმწიფო, ხელისუფლების სახით მიიჩნევა.

საზოგადოებრივი ადმნისტრირება არის მეცნიერება, რომელიც სხვადასხვა მეცნიერებების საფუძველზე (სოციოლოგია, მენეჯმენტი, ფსიქოლოგია, პოლიტოლოგია, ეკონომიკა) მოწოდებულია გამოავლინოს საზოგადოებრივი ურთიერთობების ევოლუციის კანონზომიერებანი და პრინციპები.

1.2. სახელმწიფო - საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი მექანიზმი

სახელმწიფო მმართველობის არსზე მეცნიერები და პრაქტიკოსები მთელ მსოფლიოში მსჯელობენ, ერთ-ერთი ადრეული განმარტების მიხედვით "მართვის პრობლემა თავს იჩენს ყოველთვის, როცა ადამიანები საერთო მიზნის გარშემო ერთიანდებიან, როცა მთავრობა საზოგადოებრივი საქმიანობის ეფექტური წარმართვის ორგანიზებას ახდენს, სწორედ მაშინ გვაქვს საქმე იმასთან, რასაც სახელმწიფო მმართველობა ჰქვია".

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ტერმინი საზოგადოებრივი ადმინისტრირება განმარტებულია, როგორც მეცნიერების დარგი სახელმწიფო საჯარო პოლიტიკის განვითარების, იმპლემენტაციისა და სწავლების შესახებ. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მიზნად ისახავს საჯარო სიკეთეების მეშვეობით საზოგადოების და სოციალური სამართლიანობის განვითარებას. ბუნებრივია, ასეთი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გამო დაუშვებელია გვერდი აუაროთ სახელმწიფო მართვის ელემენტებს. ამიტომაც, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ისტორიულად დაკავშირებულია სახელმწიფო მართვასთან და ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასთან. ამდენად, საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სუბიექტია სახელმწიფო (როგორც ადმინისტრირების განმახორციელებელი), რომელიც საჯარო პოლიტიკის (როგორც ინსტრუმენტის) მეშვეობით ახორციელებს საზოგადოების (როგორც სუბიექტის) კეთილდღეობაზე ზრუნვას. ვინაიდან, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოუდგენელია სამოქალაქო საზოგადოების გარეშე, სამოქალაქო საზოგადოება თვითონ წარმოგვიდგება ადმინისტრირების სუბიექტად. მართალია, საზოგადოებრივ ადმინისტრირებას ყველა ქვეყანაში სახელმწიფო აპარატი ახორციელებს, მაგრამ აქტიურ როლს ადმინისტრირების განხროციელებაში სამოქალაქო საზოგადოებაც თამაშობს. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ეფექტურია სწორედ იმ ქვეყნებში, სადაც აქტიურია სამოქალაქო საზოგადოება. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება სახელმწიფო პოლიტიკის მხოლოდ ერთი მხარეა, იგი პოლიტიკის მსახურია, ქმნის მისი განხორციელების მბრძანებლურ-სამართლებრივ ფორმებსა და სტრუქტურებს.

თანამედროვე განსაზღვრებები ითვალისწინებს სხვადასხვა ასპექტებს. სახელმწიფო ადმინისტრირება საზოგადოებაში;

- არის ერთობლივი, ჯგუფური ძალისხმევა, საზოგადოებრივი სტრუქტურის ჩამოყალიბების მიზნით;
- მოიცავს ხელისუფლების სამივე შტოს – აღმასრულებელ, საკანონდებლო და სასამართლო შტოს და მათ ურთიერთმიმართებას;
- მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე და პოლიტიკური პროცესის განუყოფელი ნაწილია;
- მნიშვნელოვნად განსხვავდება კერძო სექტორის მმართველობისაგან;
- საზოგადოებისათვის მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით ასოცირდება მთელ რიგ კერძო ჯგუფებთან და ინდივიდებთან.

სახელმწიფო მმართველობა, როგორც ისტორიული განვითარების პროდუქტი, ჩამოყალიბდა მაშინ, როდესაც მასზე საზოგადოების მოთხოვნილება გაჩნდა. ადამიანებს ესაჭიროებოდათ ისეთი ინსტიტუტის ფორმირება, რომელსაც გადაეცემდნენ სიცოცხლის უსარიანობის და კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ფუნქციებს. ყველა სახელმწიფო ფუნქციის დელეგირებას ახორციელებს საზოგადოება და თავად ასრულებს სახელმწიფოს მიერ რეალიზებული საქმიანობის შეფასებას.

სახელმწიფო - სოციალური კონტრაქტის შედეგის ნაყოფია. მოქალაქეები ნებაყოფლობით გადასცემენ სახელმწიფოს თავიანთი უფლებების ნაწილს, იმის მოლოდინში, რომ ის (სახელმწიფო) ბევრად ეფექტურად წარმართავს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმიანობას და შეძლებს ხალხის უსაფრთხოების უზრუნველყოფას.

მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებიდან გამომდინარე, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოადგენს ღირებულებათა სისტემას, მიმართულს საზოგადოების კეთილდღეობაზე და განვითარების უზრუნველყოფაზე.

თანამედროვე ლიტერატურაში საზოგადოებრივი ადმინისტრირება განიხილება, როგორც სახელმწიფოს პრაქტიკული, ორგანიზებული და მარეგულირებელი ზემოქმედება საზოგადოებრივ ყოფაცხოვრებაზე, რომლის მიზანიც არის ამ ყოფაცხოვრების შენარჩუნება, მოწესრიგება ან რეფორმირება. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მოწოდებულია ირეკლავდეს ხალხის ცხოვრებას და შეესაბამებოდეს ხალხის მოლოდინს. სახელმწიფო მართვის პროცესის ეფექტურობას და რაციონალურობას განსაზღვრავს ის ფაქტორი, თუ რამდენად დატვირთულია იგი საზოგადოებრივი პრობლემებით და მოთხოვნილებებით.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება არის საზოგადოების ზემოქმედების პროცესი ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. იგი მოწოდებულია მოახდინოს იმ ხელისუფლების გადაწყვეტილებების კორექტირება, რომელმაც შესაძლოა ერის კეთილდღეობაზე იმოქმედოს. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება გულისხმობს მოქალაქეების, ხალხის ნების გათვალისწინებას ქვეყანაში რეფორმების გატარების პროცესში. აქედან გამომდინარე, სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებული სახელმწიფოს ნებისმიერი ქმედება საზოგადოებისათვის გამჭვირვალე უნდა იყოს. საზოგადოების შეგნების გადაწყვეტილების ნათელი მაგალითებია; არჩევნების პროცესი და რეფერენდუმი.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სისტემა მყარად ჩამოყალიბებულია ევროპის ქვეყნებში, სადაც ხელისუფლების არაკორექტულ გადაწყვეტილებებს საზოგადოების მხრიდან მწვავე რეაგირება მოყვება. ასეთებია მანიფესტაციები, მიტინგები, არასამთავრობო ორგანიზაციების და დამოუკიდებელი სატელეკომუნიკაციო საშუალებების გააქტიურება.

1.3. ადმინისტრირების სტრუქტურა – საზოგადოების კეთილდღეობის განმსაზღვრელი ატრიბუტი

სადაც არ უნდა ხორციელდებოდეს იგი (საზოგადოებაში, წარმოებაში ან ნებისმიერ სხვა ცოცხალ ორგანიზმში), ადმინისტრირება არის ზემოქმედების პროცესი სისტემაზე, მისი მიმდინარე მდგომარეობის შესანარჩუნებლად ან მისი განვითარების მიზნით.

მართვის სისტემის შინაგანი მოწყობა სტრუქტურის კატეგორიაში აისახება. სისტემის სტრუქტურის მნიშვნელობა და როლი უდიდესია, რადგან ის განაპირობებს სისტემის მთლიანობას და სიმყარეს. სწორედ სტრუქტურა არის შინაგანი მოწესრიგე-

სსიპ - ვ. ჭავჭავაძის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ბიბლიოთეკა
№

ბის მატერიალური მატარებელი.

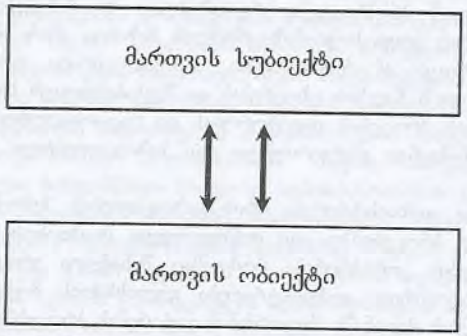
საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურას ორი განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი მახასიათებელი აქვს:

1.საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურა გამოხატავს მისი კომპონენტების და მათ შორის არსებული ურთიერთობების სპეციფიკას;

2.საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურა შედარებით მყარია დროში.

ნებისმერი მათვის სისტემა შემდეგი კომპონენტებისაგან შედგება: სუბიექტი და ობიექტი. სუბიექტში იგულისხმება მმართველი სისტემა და ობიექტში - სამართავი სისტემა. მათ შორის პირდაპირი კავშირები არსებობს (იხ. სქემა 1.1.).

სქემა 1.1. მართვის სისტემის სტრუქტურა



წყარო: Пикулькин А.В. система государственного управлениюю –М.:ЮНИТИ –ДАНА. 2007., გვ. 50.

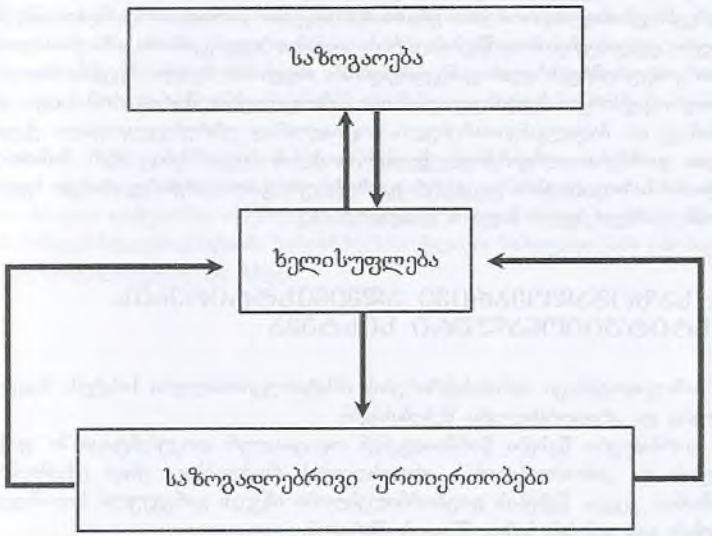
საზოგადოებრივი ადმნისტრირების სტრუქტურა რთულ სისტემას წარმოადგენს. მმართველი სისტემის როლში თვით საზოგადოება გამოდის,რომელიც ხელისუფლების შექმნის საშუალებით სამართავ ობიექტზე ახდენს გავლენას. ობიექტს კი ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემა წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია აღნიშვნა, რომ საზოგადოებრივი ადმინისტრირება სახელმწიფოს მიიჩნევს როგორც საზოგადოების ნაშობს, რომელიც მოწოდებულია არა ადამიანების მართვაში, არამედ ადამიანებსშორის ურთიერთობების მოწესრიგებაში და დახვეწაში (იხ.სქემა 1.2.).

სახელმწიფო მოწოდებულია დაეხმაროს ადამიანს მათი დასახული მიზნების მიღწევაში სამართლის არის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, საზოგადოება და სახელმწიფო ერთ ცოცხალ ორგანიზმს შეადგენენ, რომელთა შორის კრიტიკული დაპირისპირების არსებობა არასასურველი შესაძლოა იყოს ქვეყნისთვის. ეს დაპირისპირება მხოლოდ დიალექტიკურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და ურთიერთთანამშრომლობის ფარგლებს არ უნდა სცილდებოდეს.

სახელმწიფოს დანიშნულება იმაში მდგომარეობს, რომ საზოგადოებრივი ურთიერთობები ცხოვრების ყველა სფეროში მეტად ეფექტიანი გახადოს. მას ქვეყანაში არსებული პროცესების კომპლექსური სურათი გააჩნია და მართვის ფუნქციების

გამოყენებით მოწოდებულია სახელმწიფო ადმიანების ქაოტურ,არასისტმურ და მოუწესრიგებელ ქმედებებს საერთო ვექტორი ჩამოუყალიბოს. ამ ვექტორის მიმართულება კი ქვეყნის განვითარება და კეთილდღეობაა.

სქემა 1.2. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მართვის სისტემის სტრუქტურა



სახელმწიფო მოწოდებულია საზოგადოებრივი სიკეთის შესაქმნელად.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სტრუქტურის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ მართვის სისტემის მონაწილეები ადამიანი არიან, რითაც განპირობებულია უკუკავშირების არსებობა. ურთიერთკავშირები სახელმწიფოსა და საზოგადოების შორის. ძლიერი უკუკავშირები ახასიათებს მოწინავე ქვეყნების საზოგადოებას. იმ ქვეყნებს, რომლებშიც სახელმწიფო ხელისუფლება არ რეგულირდება და არ კონტროლდება საზოგადოების მხრიდან, როგორც წესი, ახასიათებთ საზოგადოების ცხოვრების დაბალი დონე. განვითარებად ქვეყნებში არ არის სტაბილური ეკონომიკის ზრდის პირობები. ისინი,როგორც წესი,პოლიტიკურად და ეკონომიკურად დამოკიდებულები არიან უფრო ძლიერ ქვეყნებზე. განვითარებადი ქვეყნების მმართველები, უპირატესობას ანიჭებენ მატერიალური სიმდიდრის გადანაწილებას და არა წარმოებას; ქმნიან არა კონკურირებად, არამედ მონოპოლიზირებულ გარემოს. ხელისუფლების ზემოთაღნიშნულ ქმედებებს მოსდევს საზოგადოების აქტიურობის და ნაყოფიერების შემცირება.

სწორად სტრუქტურირებული სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა ქვეყნის

განვითარების წინაპირობაა. საბოლოო ჯამში, კორექტულად აწყობილი ურთიერთქმედებები სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ქმნის ერთიან სისტემას, მის მართულს ეროვნული ინტერესების განხორციელებაზე. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სტრუქტურა არის ღერძი, რომელზეც ეყრდნობა მთელი "სახელმწიფო მანქანა".

ზემოაღნიშნულის მაგალითს ინგლისი და ესპანეთი წარმოადგენენ, რომლებმაც XVI-XVII საუკუნეებში განახორციელეს გადასვლა ფეოდერალიზმიდან კაპიტალიზმისკენ. ცნობილია, რომ მათ ერთნაირი საწყისი პირობები ჰქონდათ ინსტიტუციონალური ცვლილებების დაწყების დროს. თანამედროვე ეკონომიკაში ესპანეთი და ინგლისი კონკურენტებს აღარ განეკუთვნებიან. ინგლისმა შეძლო შეექმნა ისეთი ძლიერი ურთიერთკავშირები ხელისუფლებას და საზოგადოებას შორის, რომ დღეს ერთ-ერთი მოწინავე და მაღალგანვითარებული, სოციალურად უზრუნველყოფილი ქვეყანაა. ესპანეთი კი რჩება ოლიგარქიულ ქვეყნად, რომლის რეფორმებიც არის მიმართული არა მთლიანი საზოგადოების ეფექტურ ეკონომიკურ განვითარებაზე, არამედ ხელისუფლებასთან მიახლოებული ხალხის გამდიდრებაზე.

1.4. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა შედგება ფორმალური და არაფორმალური წესებისაგან.

ფორმალური წესები წარმოადგენენ ოფიციალურ დოკუმენტაციაში ფიქსირებულ წესების და კანონმდებლობის ერთობლიობას, რომლებსაც უნდა ექვემდებარებოდეს ადამიანთა ქცევა. წესების დაუმორჩილებლობა იწვევს გარკვეული სადამსჯელო სანქციების გამოყენებას სახელმწიფოს მხრიდან.

არაფორმალური წესები წარმოადგენს საზოგადოებაში მიღებული პირობითი ქცევის კოდექსს. არაფორმალური წესების იგნორირება საზოგადოების მიერ განსჯას და რისხვას იწვევს.

საზოგადოებაში ჩამოყალიბებულ ფორმალურ და არაფორმალურ წესებს და ნორმებს მეცნიერულ ლიტერატურაში ინსტიტუციონალური სისტემა ეწოდება. მისი მიზანია საზოგადოებაში არსებული დაპირისპირების მინიმიზირება და მრავალწახნაგოვანი ინტერესების სინქრონიზება. ინსტიტუციონალურ სისტემას ქმნის სახელმწიფო. წესების და ნორმების დანერგვა საზოგადოებაში არსებულ ურთიერთობებს განაპირობებს. მართვის ინსტიტუციონალურ სისტემაზე დამოკიდებულია საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება. მსოფლიო ისტორიის განვითარების ანალიზი მიგვანიშნებს, რომ საზოგადოების განვითარების ისტორია, უპირველესყოვლისა არის ინსტიტუციონალური ცვლილებების ისტორია. ქვეყნებს დინამიური ინსტიტუციონალური სისტემით ახასიათებს ეკონომიკური ზრდა, ადამიანების უფლებების გაფართოება და მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა.

ამ შემთხვევაში ჩვენს წინ რუსეთის მაგალითია, ვინაიდან რუსეთის ბუნებრივი რესურსების პოტენციალი უნიკალურია: მას მსოფლიო სათბობ-ენერგეტიკული მარა-

გის 30% გააჩნია; მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ღირებულება კი 95-100 მლრდ. დოლარს აღემატება. რუსეთის გაზის მარაგი 47700 მლრდ. მ³-ს წარმოადგენს. შედარებისათვის, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მარაგი 4714 მლრდ. მ³ ანუ მეცხრედზე ნაკლებია ზემოთ აღნიშნულისა, მეოცე საუკუნის ბოლოს რუსეთის ეკონომიკამ დიდი კრიზისი განიცადა.

ჩვენს წინ ასევე ისეთი ქვეყნების მაგალითია, როგორიცაა იაპონია, ამერიკა, კორეა, ბრაზილია. ზემოთ აღნიშნული ქვეყნები ბუნებრივი რესურსებით ღარიბი ქვეყნები არიან. მათ რთული კლიმატური პირობები ახასიათებთ. მიუხედავად ამ დაბრკოლებებისა, ამ ქვეყნების ეკონომიკა სწრაფი ტემპებით ვითარდება. ამერიკის შეერთებული შტატები და იაპონია არიან მსოფლიოში აღიარებული, როგორც მეცნიერულ-ტექნიკური განვითარების წინამძღვრები. ჩვენი აზრით, მათ სოციალურ-ეკონომიკურ ზრდას მნიშვნელოვან წილად სწორად სტრუქტურირებული მართვის სისტემა განაპირობებს.

განსხვავებულ ზემოაღნიშნულიდან, სხვადასხვა ქვეყნებში საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სტრუქტურა ძალზედ განსხვავებულია. ის დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე: ისტორიულ და კულტურულ წარსულზე, სახელმწიფო მოწყობის სისტემაზე, დემოკრატიის ხარისხზე, სამოქალაქო საზოგადოების ცნობიერების დონეზე, ფსიქოლოგიაზე და სხვა.

თავი 2
სახელმწიფო მართვის და ადმინისტრირების ჩამოყალიბების ისტორია

"იდეალური იქნება ისეთი საჯარო სამსახურის შექმნა, სადაც მოხელეები კულტურულნი და განათლებული არიან იმდენად, რომ პატიოსნად და აზრიანად აწარმოონ თავიანთი მუშაობა, რომელიც ისევ და ისევ საზოგადოებრივ მოთხოვნებსა და მოსაზრებებს ეფუძნება და რომელსაც არჩევნებისა და გამუდმებული საზოგადოებრივი კრიტიციზმის მეშვეობით დავუქვემდებარებთ საზოგადოებრივ მისწრაფებებს."

გუდრო ვილსონი, აშშ-ს 28-ე პრეზიდენტი (1913-1921).

2.1. სახელმწიფო მართვის ჩამოყალიბების ისტორია
2.2. ადმინისტრირების მეცნიერება: ვუდრო ვილსონი
2.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ევროპაში
2.4. ხელისუფლების განვითარების სტადიები
2.5. საზოგადოება და ხელისუფლება
2.6. ურთიერთმიმართება საზოგადოებრივ აზრსა და ადმინისტრაციას შორის

2.1 სახელმწიფო მართვის ჩამოყალიბების ისტორია

სახელმწიფო მმართველობის თეორია სამ ეტაპად ვითარდებოდა. როგორც დამოუკიდებელი დარგი, იგი ჩამოყალიბდა XIX საუკუნის დასასრულს. სახელმწიფო ადმინისტრირების თეორიის პირველი ეტაპი უკავშირდება ისეთ ცნობილ მეცნიერ-პოლიტიკოსებს, როგორიც არის გუდრო ვილსონი, მაქს ვებერი, ფრიდრიხ გუდნაუ. დღევანდელი სახე სახელმწიფო ადმინისტრირებამ, როგორც მეცნიერების დარგმა, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მიიღო.

სახელმწიფო ადმინისტრირების მეცნიერება უკავშირდება XIX საუკუნის ბოლოს ამერიკის რეფორმისტულ მოძრაობას. ახალგაზრდა რეფორმატორ-პროგრესივისტებმა თეოდორ რუზველტმა, გუდრო ვილსონმა და ლუის ბრენდისმა 1890-ან წლებში ომი გამოაცხადეს ამერიკის ხელისუფლებაში დამკვიდრებული კორუფციისა და პატრონაჟის წინააღმდეგ. მათ მცდელობებსა და ძალისხმევას შედეგად მოჰყვა ახალი ტიპის ხელისუფლების ჩამოყალიბება, "შეიქმნა საჯარო სამსახურის სისტემა, რაც გულისხმობდა მოხელეთა სამსახურში დაქირავების წერითი გამოცდების საფუძველზე, ანაზღაურების მატებას თანამდებობრივ ზრდასთან ერთად და განუკითხავი დაქირავებისა და სამსახურიდან გათავისუფლებისაგან მოხელეთა დაცვას. პოლიტიკოსთა გავლენის შესამცირებლად მათ ჩამოაყალიბეს დამოუკიდებელი საჯარო კომპეტენციის ინსტიტუტები, გამოჯნეს მართვის ფუნქციები და შემოიტანეს არჩევითი თანამდებობების პრინციპი. შეიქმნა ქალაქის მენეჯერის პროფესია - მმართველის, რომელიც პოლიტიკური ზეგავლენის მიუკერძოებლად მართავდა ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის სისტემას[1].

სახელმწიფო მმართველობის თეორიის ჩამოყალიბებას 1887 წელს ვუდრო ვილსონის მიერ გამოქვეყნებულ ესსეს უკავშირდება. მასში მმართველობის ძირითადი პრინციპებია ჩამოყალიბებული. თავისთავად, ვილსონის ესსე რეფორმისტული ხასიათს ატარებდა. მან წამოჭრა ამერკის სახელმწიფო ადმინისტრაციის მუშაობის არაეფექტურობაზე და მის სტრუქტურებში არსებულ კორუფციაზე 80-ან წლებში.

პირველი ამოცანა, რომელიც ვილსონმა დასახა, იყო სამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობის ეფექტურობის ზრდა. მისი შეხედულებით, საჭირო იყო სახელმწიფო სექტორში მოტივაციის გაძლიერება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ პერიოდში ბიზნესისა და მრეწველობის განვითარება ამერიკაში მძლავრი ნაბიჯებით მიიწევდა წინ. ბიზნეს ორგანიზაციები სახელმწიფო ორგანიზაციებისათვის საუკეთესო სამაგალითო მოდელს წარმოადგენდა. სწორედ ამიტომაც, სახელმწიფო მმართველობის თეორია, ძირითადად ბიზნესის მართვის საფუძვლებს ეყრდნობოდა და ძლიერი ხელისუფლებისა და ადმინისტრაციული აპარატის აუცილებლობას აღიარებდა[2].

2.2. ადმინისტრირების მეცნიერება[3]: ვუდრო ვილსონი

„ჩემი აზრით, ნებისმიერი პრაქტიკული მეცნიერების კვლევას მისი შესწავლის საჭიროება განაპირობებს. ამდენად, ის ფაქტი, რომ ადმინისტრირებს უდავოდ პრაქტიკული მეცნიერება ადგილს იმკვიდრებს ჩვენი ქვეყნის კოლეჯების სასწავლო კურსებში ამტკიცებს, რომ ამ ქვეყანას მეტის გაგება, მეტის ცოდნა ესაჭიროება ადმინისტრირების შესახებ. რა თქმა უნდა, ჩვენ არ დავსესხებივართ კოლეჯების სასწავლო პროგრამებს იმის დასამტკიცებლად, თუ რამდენად საჭიროა ჩვენს მიერ დაგეგმილი კვლევა. ისედაც მიღებული და გაზიარებულია აზრი იმის შესახებ, რომ თანამედროვე მოძრაობა, რომელსაც საჯარო სამსახურის რეფორმა ეწოდება, არ უნდა დასჯერდეს თავის პირველად მიზანს და ცვლილებები შეეტანოს არა მარტო ადამიანური რესურსების მართვისა და გამოყენების თვალსაზრისით, არამედ ორგანიზაციების მოწყობისა და სახელისუფლებო უწყებებში დამკვიდრებული მეთოდების დახვეწის თვალსაზრისითაც ცხადია, რომ ორგანიზაციებსა და მეთოდებს ისევე სჭირდება რე-

1 David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing government, How the entrepreneurial Spirit is transforming the public seqtor, 1992. გვ.13

2 დოლიძე ნ. „სახელმწიფო მმართველობისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის საფუძვლები", სახელმძღვანელო, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, Tb. 2008. გვ. 4

3 Woodrow Wilson, The Study of Administration, (Source: Political Science Quarterly 2, June 1887), published in Classics of Public Administration, edited by Jay M. Shafritz, Albert C.Hyde, Sandra J.Parkes, Belmont: Thomson Learning Academic Resource Center, 2004, pp.22-34

ფორმა, როგორც პესონალს. ადმინისტრაციული კვლევის მიზანს წარმოადგენს, პირველ რიგში, იმის აღმოჩენა, რა უნდა გააკეთოს წარმატებულმა ხელისუფლებამ და მეორე, როგორ შეიძლება სწორი მმართველობის დამკვიდრება მაქსიმალური ეფექტიანობისა და ფულის და ენერგიის მინიმალური ხარჯვის ფონზე. ორივე ეს მოვლენა დაკვირვებით შესწავლას მოითხოვს.

ადმინისტრირების მეცნიერება პოლიტიკური მეცნიერების ნაყოფს წარმოადგენს, რომელსაც დაახლოებით 2200 წლის წინ ჩაეყარა საფუძველი. რაც შეეხება ადმინისტრაციის კვლევას, იგი XX საუკუნის წარმონაქმნია.

რა არის მიზეზი იმისა, რომ ჩვენს დროის დეფიციტით აღბეჭდილ ეპოქაში მიიპყრო მან ყურადღება? ადმინისტრირება მმართველობის შემადგენელი ნაწილია; მეტიც, ის ხელისუფლების ქმედებებს განსაზღვრავს და არის მისი აღმასრულებელი, საოპერაციო ყველაზე დიდი ელემენტი, ამიტომაც ეფიქრობთ, ხელისუფლებას თავიდანვე უნდა მიეპყრო ყურადღება ამ სფეროსათვის და მოეთხოვა მკლევარებისა და მეცნიერებისაგან მისი დეტალური შესწავლა.

თუმცა დღემდე არავის არ ჩაუტარებია სისტემური კვლევა ადმინისტრაციის, როგორც ხელისუფლების შტოს შესახებ. პოლიტიკის მეცნიერთა ყველა ნაშრომი აქამდე მხოლოდ ხელისუფლების კონსტიტუციას (სტრუქტურას, შემადგენლობას) ეხებოდა, მათ შორის სახელმწიფო მოწყობას, სუვერენულობის ბუნებასა და არსს, ძალაუფლებას და სახელისუფლებო პრეროგატივებს; იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლებიც ხელისულებას შეადგენენ და მიზანს, რომელსაც ხელისუფლება ემსახურება ადამინის ბუნებისა და შესაძლებლობებიდან გამომდინარე. ძირითადი დაპირისპირება თეორიულ ასპექტში წარმოიშობოდა მონარქიისა და დემოკრატის პრინციპებს შორის, სადაც ოლიგარქია თავისი პრივილეგიების განმტკიცებას ცდილობდა, ტირანია კი თავისი მმართველობის გამართლების საშუალებას ეძებდა. ამ პრინციპების დაპირისპირების ქარცეცხლში ადმინისტრაციას საკუთარი ადგილის დასამკვიდრებლად დრო არც კი რჩებოდა. ძირითადი კითხვა ასეთი იყო: ვინ უნდა შექმნას კანონები და რა სახის უნდა იყოს ეს კანონები? ხოლო ის, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო ამ კანონების გატარება – თანასწორობის პრინციპის დაცვით, სწრაფად და მიუკერძოებლად – ყურადღების გარეშე რჩებოდა და „პრაქტიკულ დეტალებად“ მიიჩნეოდა, რომლის მოგვარებაც „კლერკების“ საქმე უნდა ყოფილიყო, მას შემდეგ რაც მეცნიერები და დოქტორები მთავარ და უმაღლეს პრინციპებზე შეთანხმდებოდნენ.

შემთხვევითი არ არის, რომ პოლიტიკის ფილოსოფია სწორედ ამ მიმართულებით განვითარდა. ნებისმიერი დროის ფილოსოფია, ჰეგელის თქმით: „სხვა არაფერია, თუ არა იმ ეპოქის სული, აბსტრაქტულ აზროვნებაში გამოხატული“, ხოლო პოლიტიკური ფილოსოფია, როგორც ყველა სხვა, თანამედროვეობის მოვლენათა სარკეა, რომელსაც ადრეულ პერიოდში სწორედ ხელისუფლების კონსტიტუცია წარმოადგენდა, შესაბამისად ადამინთა აზროვნებაც ამ საკითხით იყო მოცული. ადმინისტრაცია ადმინისტრატორთა გარდა არავის საზრუნავი არ იყო. ხელისუფლების ფუნქციები მარტივი იყო, რადგან თავად ცხოვრება იყო მარტივი. ხელისუფლება იმპერატიულობისა და მორჩილების პრინციპებით მართავდა, მოსახლეობის სურვილების გათვალისწინების გარეშე. არ არსებობდა საჯარო შემოსავლებისა და სახელმწიფო ვალდებულებების რთული სისტემა. ამდენად, ფინანსური სტრუქტურაც არ წარმოადგენდა თავსატკივარს. მათ, ვისაც ძალაუფლება ეპყრა, არ უწნდებოდა ამ ძალაუფლების გამოყენების პრობლემა. ერთადერთი და უმნიშვნელოვანესი კითხვა შემდეგი იყო: ვის იქნება ხელისუფლების სათავეში? მოსახლეობა, მცირერიცხოვნობის გამო ადვილი სამართავი იყო, ისევე როგორც სახელმწიფო ქონება თუ კერძო საკუთრება. მრავალი სახის მეურნეობა არსებობდა, მაგრამ არ არსებობდა აქციები და წილები: საჭიროება უფრო მეტი იყო, ვიდრე მისი ფლობის კანონიერი ინტერესი.

2.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ევროპაში

რატომ ჩამოყალიბდა ასეთი უნივერსალური მეცნიერება თავდაპირველად ევროპაში, სადაც ხელისუფლება იმთავითვე მონოპოლიური ხასიათის იყო და არა ინგლისსა ან ამერიკაში, სადაც მთავრობა დიდი ხანია არჩევითია? ამას ორი მიზეზი აქვს: პირველი, ევროპაში ხელისუფლება არ ყოფილა დამოკიდებული ხალხის ნებაზე, შესაბამისად, მისი მოვალეობები და კომპეტენციაც უფრო ფართო იყო; მეორე, სახელისუფლებო მონოპოლიის შენარჩუნების სურვილმა მონოპოლისტები აიძულა მოეძიათ მმართველობის ყველაზე ეფექტური გზები. რა თქმა უნდა, ქვეყნების კომპაქტურობაც აადვილებდა ამ საქმეს.

ვფიქრობ, არ იქნება ურიგო, ევროპულ სახელმწიფოებზე საუბრისა, თუ ამ საკითხს უფრო ჩავუღრმავდებით[4]. მართალია, ინგლისი დროთა ცვალებადობას აჰყვა, მაგრამ მან მოახერხა პრივილეგირებული არისტოკრატიის მმართველობიდან დემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლა გარდამავალი პერიოდისათვის დამახასიათებელი სირთულეების გარეშე, თანდათანობითი კონსტიტუციური რეფორმებით, რომლებმაც, მართალია, ვერ დაიცვა ქვეყანა რევოლუციისაგან, მაგრამ საბოლოოდ მშვიდობიანი განვითარების გზაზე დააყენა. რაც შეეხება კონტინენტური ევროპის ქვეყნებს, წლების მანძილზე ისინი უშედეგოდ ებრძოდნენ ყოველგვარ ცვლილებებსა და სიახლეებს, რევოლუციებსაც კი უცვლიდნენ ხასიათს, აბსოლუტური ხელისუფლების მისწრაფებების შესაბამისად. ისინი იმდენად ცდილობდნენ თავიანთი სისტემის დახვეწას, რომ ყველა ჭანჭიკი მოშალეს, იმდენად შეარბილეს მმართველობის მეთოდები მართულთა ინტერესების სასარგებლოდ, რომ ყველა ფარული საფრთხე გამოააშკარავეს და იმდენად ცდილობდნენ საზოგადოების ყველა კლასის მოთაფლვას, რომ ხელიდან გაუშვეს მრეწველობის მართვის ბერკეტები. ბოლოს და ბოლოს, მათ მისცეს ხალხს კონსტიტუცია და არჩევანის უფლება, თუმცა მას შემდეგაც ცდილობდნენ დესპოტური მმართველობის შენარჩუნებას პატერნალური ნიღბის ქვეშ. ხელისუფლება იმდენად მიესადაგა ხალხის მოთხოვნებს, რომ რეალურად ეფექტურობა დაკარგა და იმდენად დაიმკვიდრა კეთილგანწყობილი „მამის“ სახელი, რომ ანგარიშგასაწევიც კი აღარ გახდა. ასეთი მდგომარეობის გამოსწორებას ცვლება დასჭირდა.

ოკეანის გამოღმა ჩვენ, ამასობაში ხელისუფლებასთან სერიოზული პრობლემები არც გვქონია. ახალი ქვეყანა ყველას დასასაქმებლად პოულობდა ადგილს, ხელისუფლება ლიბერალურ პრინციპებს ეფუძნებოდა, პრაქტიკული პოლიტიკა კი შეუზღუდავ შესაძლებლობებს მოიცავდა. ჩვენც მივეჩვიეთ დაგეგმვისა და

4 ამ შემთხვევაში, ბუნებრივია, ინგლისი არ იგულისხმება (ავტ.).

ადმინისტრირების განსაკუთრებული მეთოდების გარეშე ცხოვრებას. ევროპული პრესა გამუდმებით ამდიდრებდა ჩვენს ბიბლიოთეკებს ნაშრომთა ტომებით, რომლებიც ხელისუფლებათა გამოცდილებასა და კვლევას ეძღვნებოდა. ჩვენ კი სათანადო ყურადღება არ მივაქციეთ მათ. ჩვენი მთაგრობა განებივრებული ბავშვივით გაიზარდა და მოუქნელი გახდა. მისი ძალა და ენერგია აღარ ემორჩილებოდა მისივე არსებობის რიტმს. მას საკუთარი ძლიერების მართვისათვის საკმარისი ცოდნა და ჩვევები აღარ გააჩნდა. ქვეყნის სიდიდე ყოველთვის უპირატესობას გვაძლევდა ევროპელებთან შედარებით და ჯანსაღი და მარტივი კონსტიტუციური განვითარების საფუძველი იყო. მაგრამ როცა დადგა ადმინისტრაციული მოწყობისა და ადმინისტრაციული ცოდნის საფუძველზე მართვის ახალი სისტემის შექმნის დრო, აშკარად გამოჩნდა ყველა ის სისუსტე, რაც ჩვენს ქვეყანას ტრანსატლანტიკურ ქვეყნებთან შედარებით ახასიათებს; შევეცდები, სწორედ მათზე მივმართო ჩემი კვლევა.

2.4. ხელისუფლების განვითარების სტადიები

თანამედროვე სამყაროს წამყვანი ქვეყნების კონსტიტუციური ისტორიის მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ, არსებულ სისტემათა შორის ყველაზე განვითარებულების მაგალითზე შეიძლება ხელისუფლების განვითარების სამი სტადია გამოვყოთ, რასაც ჩემი აზრით, განვითარებადი ქვეყნების ხელისუფლებებიც ვერ ასცდებიან. პირველი ეტაპი აბსოლუტურ მმართველთა ხანაა, როდესაც ადმინისტრაციული სისტემაც აბსოლუტური მმართველობის მეთოდებს არის მისადაგებული. მეორე ეტაპზე ხდება კონსტიტუციის ფორმირება და აბსოლუტურ მმართველობას სახალხო კონტროლი ენაცვლება, როცა ადმინისტრაციის ფუნქციები თითქმის მთლიანად უგულებელყოფილია; მესამე ეტაპზე კი ხალხი საკუთარ თავზე იღებს ადმინისტრაციული სისტემის განვითარებას არსებული კონსტიტუციის საფუძველზე.

დღეს ადმინისტრაციული პრაქტიკის თვალსაზრისით უპირატესობა იმ ხელისუფლებებს აქვთ, რომლებიც ერთდროულად ახორციელებენ აბსოლუტურ მმართველობას და ასევე თანამედროვე პოლიტიკური განვითარების პრინციპებს ატარებენ. აშკარა ხდება, რომ მთავრობა მართულია სამსახურში დგას. ასეთ სისტემებში ადმინისტრაცია ორგანიზებულია იმგვარად, რომ საზოგადო ნება მაქსიმალურად მარტივად და ეფექტურად დაკმაყოფილდეს.

მაგალითად, პრუსიაში, სადაც ადმინისტრაციის სისტემა ყველაზე მეტად დახვეწილია ასეთი ვითარება იყო: ფრიდრიხ დიდი, მიუხედავად მისი მმართველობის სიმკაცრისა, საკუთარ თავს სახელმწიფოს მთავარ მსახურად მოიაზრებდა და თავის უმნიშვნელოვანეს საქმედ ხალხის ნდობას თვლიდა; მან მამამისის დანატოვარ საძირკველზე ჩამოაყალიბა პრუსიის სავალო სამსახური, რომელიც მართლაც ეფექტურად ემსახურებოდა ხალხს. მისი ასევე აბსოლუტი შემკვიდრე, ფრიდრიხ უილიამ III განაგრძობდა მამის საქმეს და ისეთი მტკიცე ადმინისტრაციული სისტემა შექმნა, რომელიც პრუსიაში დღესაც მოქმედებს. შეიძლება ითქვას, რომ პრუსიის სახელმწიფო მოწყობა მთლიანად სამეფო ნებიდან მომდინარეობდა.

დაახლოებით იმავე გზით ვითარდებოდა სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა თანამედროვე საფრანგეთში, თავისი ტერიტორიის სიმეტრიული დაყოფითა და სამთავრობო უწყებების საფეხურებრივი გრადაციებით. რევოლუციის დღეებში (დამფუძნებელი ასამბლეის დღეებში) იწერებოდა კონსტიტუცია, თუმცა არ იქნებოდა სწორი იმის თქმა, რომ კონსტიტუცია ამ დროს იქმნებოდა. რევოლუციამ კონსტიტუციური განვითარების ეპოქას ჩაუყარა საფუძველი (ზემოთ ჩემს მიერ ჩამოთვლილთაგან მეორე ეტაპს) მაგრამ თავად რევოლუციას ამ ეტაპს ვერ განვაკუთვნებთ. მან შეარყია აბსოლუტური მმართველობა, თუმცა ვერ დაანგრია იგი. ნაპოლეონი საფრანგეთის მოსახლეობის მეტ-ნაკლებად ერთგულ მხარდაჭერას მეტ-ნაკლებად იქცა და ისეთივე შეუზღუდავ ძალაუფლებას ახორციელებდა.

საფრანგეთის ადმინისტრაციის ხელახალი დაკომპლექტება ნაპოლეონის მიერ კარგი ერთი მაგალითია იმისა, როგორ შეუძლია აბსოლუტური მმართველის ერთპიროვნულ ნებას დახვეწოს საჯარო მექანიზმები კონსტიტუციური ეპოქის ზღურბლზე. კორპორატიული სახალხო ნება ვერასდროს მოახერხებდა ისეთი ეფექტური სისტემის მოწყობას, როგორც ეს ნაპოლეონმა მოახერხა. ასეთი სისტემა, რომელიც ძალიან მარტივი იყო (ადგილობრივად დამკვიდრებული პირობების ხარჯზე) და ლოგიკურად ახდენდა გავლენას სახალხო არჩევანზე, შეიძლება გამოვცხადებინა დამფუძნებელ ასამბლეას, მაგრამ ვერასდროს განახორციელებდა მას დესპოტის ერთპიროვნული და შეუზღუდავი ძალაუფლების გარეშე. „მერვე წლის" სისტემა მანქანასავით ზედმიწევნითია და უნაკლო იყო. გარდა ამისა, ის, დიდწილად, იმავე დესპოტიზმთან მიბრუნებასაც ნიშნავდა, რომელსაც ნაპოლეონი თავად ებრძოდა.

მეორე მხრივ, იმ ერთა შორის, რომლებმაც კონსტიტუციის შექმნისა და სახალხო რეფორმების ეპოქაში შეაბიჯეს მანამ, სანამ ადმინისტრაციულ სისტემაში ლიბერალური პრინციპები დამკვიდრდებოდა, ამ სისტემის დახვეწა მხოლოდ სანახევროდ განხორციელდა. ნებისმიერი ერისთვის აღვილია კონსტიტუციის შექმნის პროცესში ჩართვა, გაცილებით რთულია ამ პროცესის დასრულება და საზოგადოებისთვის განსწავლული, გამოცდილი ადმინისტრაციული ოფისების შეთავაზება. კონსტიტუციის დახვეწა და მასზე მუშაობა გაუთავებლად შეიძლება. ჩვეულებრივ, კონსტიტუცია ცვლილებებისა და დამატებების გარეშე ათ წელიწადზე მეტს ვერ ძლებს, ხოლო ადმინისტრაციული დეტალების დასამუშავებლად დრო გაცილებით გვიან დგება.

ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, მაგალითად ინგლისი და ჩვენი ქვეყანა გამოგვადგება. ანჟუთა პერიოდში, ჰენრი II-ს დროს, სანამ კონსტიტუციური ცხოვრება ფეხს მოიკიდებდა დიდი ჭარტიის წყალობით, საკანონმდებლო და საკმაოდ თანმიმდევრული და ეფექტური ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელება დაიწყო, რასაც საკმაოდ მტკიცე, ურყევი მიზანი და მისწრაფება ედო საფუძვლად. სამეფო ინიციატივა ინგლისში, ისევე როგორც ყველგან, სახელმწიფოებრივ განვითარებას უცვლელ ერთპიროვნულ ნებას უქვემდებარებდა. მაგრამ იმპულსური, არათანმიმდევრული რიჩარდი და სუსტი ჯონი, რომელიც მარტივად ექცეოდა ზეგავლენის ქვეშ, ვერ ახერხებდნენ იმ სქემების განხორციელებას, რაც მამებისგან მემკვიდრეობით ერგოთ. მათი მეფობის პერიოდში ადმინისტრაციული განვითარება კონსტიტუციურმა კინკლაობამ შეცვალა და პარლამენტმაც ძალაუფლება ჩაიგდო ხელში, სანამ რომელიმე ინგლისელი მონარქი გამოავლენდა პრაქტიკულ უნარს, სახელმწიფოში საჯარო სამსახ-

ურის სამართლიანი და სიცოცხლისუნარიანი ფორმა ჩამოეყალიბებინა.

შესაბამისად, ინგლისელები დიდხანს და გულდასმით სწავლობდნენ, როგორ ემართათ აღმასრულებელი ხელისუფლება მისივე მმართველობითი მეთოდებით. საბოლოოდ, აღმასრულებლის როლი იმდენად შემცირდა, რომ მას მხოლოდ მაკონტროლებლის ფუნქცია დაეკისრა, სამართლიანი მედიატორის, რომელიც ველარ ახერხებს ეფექტურ მართვას. ინგლისისა და ამერიკის პოლიტიკური ისტორია მოიცავს არა ადმინისტრაციული, არამედ საკანონმდებლო ზედამხედველობის განვითარების ისტორიას – არა სამთავრობო ორგანიზაციების, არამედ კანონშემოქმედი და პოლიტიკური კრიტიციზმის განვითარებას. შესაბამისად, ჩვენ მივაღწიეთ ისეთ ზღვარს, როცა ადმინისტრაციული კვლევა და სისტემის ჩამოყალიბება იმპერატიულ აუცილებლობას წარმოადგენს თავად ხელისუფლებისათვის, რომელიც კანონშემოქმედებითობის ხანგრძლივი პერიოდის ჩვეებით და ტრადიციებითაა გაჯერებული. ეს პერიოდი პრაქტიკულად დასრულდა, დასრულდა არსებითი პრინციპების ჩამოყალიბების ხანაც, თუმცა შეუძლებელია მისი ზეგავლენის ერთი ხელის მოსმით მოსპობა. იმის ნაცვლად, რომ ახლის შექმნა დავიწყოთ, ჩვენ კვლავ ვაგრძელებთ კრიტიციზმს. ჩვენ მივაღწიეთ ზემოთჩამოთვლილთაგან მესამე ეტაპს – კერძოდ იმ ეტაპს, როცა ხალხმა უნდა შექმნას ადმინისტრაცია იმ კონსტიტუციის შესაბამისად, რომელიც მათ მოიპოვეს წინა ეტაპზე აბსოლუტურ ძალაუფლებასთან ბრძოლის შედეგად. მაგრამ ჩვენ ამ ეტაპის ამოცანათა დასაძლევად მზად არ ვართ.

ალბათ, მხოლოდ ამით თუ აიხსნება ის გასაოგნებელი ფაქტი, რომ მიუხედავად ჩვენი აშკარა უპირატესობა პოლიტიკური თავისუფლებების ასპექტში, მიუხედავად პრაქტიკული პოლიტიკური უნარ-ჩვევების სიმდიდრისა, ჩვენ რამდენ ერს ჩამოვრჩებით ადმინისტრაციული ორგანიზების თვალსაზრისით. მაგალითად, რატომ დავიწყეთ მხოლოდ დღეს, ასე დაგვიანებით, საჯარო სამსახურის გაუმჯობესებაზე ფიქრი, რომელიც ჯერ კიდევ 50 წლის წინ უკვე ძირგამომპალი იყო? ამგვარი სიზანტე რომ მონობას გადავაბრალოთ, ეს უბრალოდ თავის მართლება იქნებოდა – ზუსტად ასევე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ყველაფერი ჩვენი კონსტიტუციის ნაკლოვანებების ბრალი იყო.

2.5. საზოგადოება და ხელისუფლება

რადგანაც მმართველობის უპირველეს პრინციპს საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინება წარმოადგენს, პრაქტიკული რეფორმები თანდათანობით უნდა განხორციელდეს და ყოველ ეტაპზე საზოგადოებისათვის მისაღები უნდა იყოს. იქ, სადაც საზოგადოებრივი აზრი თავის თავს იჩენს, ის მმართველობის სადავეებსაც იპყრობს ხელთ. დღეს ეს უკვე აქსიომაა, რომელიც მალე რუსეთშიც კი გაბატონდება. ნებისმიერმა რეფორმატორმა, რომელსაც თანამედროვე კონსტიტუციურ მმართველობაში ცვლილებების შეტანა სურს, პირველ რიგში ამ ცვლილებების აუცილებლობაში თანამოქალაქეები უნდა დაარწმუნოს. ამის შემდეგ მან უნდა დაარწმუნოს ისინი იმ კონკრეტული ღონისძიებების მართებულობაში, რომელთა გატარებაც სურს. პირველ ეტაპზე, მან საზოგადოებრივი აზრი თავისი შეხედულების მოსასმენად უნდა განაწყოს და შემდეგ აუხსნას, რომ მისი შეხედულებები სწორია. მან ხალხი გადაწყვეტილების

ამ ეტაპზე უნდა ჩართოს და შემდეგ სწორი გადაწყვეტილების გზაზე დააყენოს.

პარტიული ნაბიჯი ისეთივე რთულია, როგორც მეორე, საზოგადოებრივ აზრს ათიდან ცხრა შემთხვევაში კანონის ძალა აქვს. მასთან დაპირისპირება თითქმის უშედეგოა. თანდათან თაობამდე იცვლება დამოკიდებულება სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუციების მიმართ. ის, რაც ერთი თაობისათვის მიუღებელია, შემდეგისათვის უეჭველ ვარდნას, მესამისთვის კი ხელუხლებელ ჭეშმარიტებას წარმოადგენს. ნებისმიერი ცვლილების დამკვიდრებას სულ მცირე სამი თაობა სჭირდება.

თუ დავუშვებთ, რომ შესაძლებელია პოლიტიკური წარსულის განზოგადება და სრულყოფილი, ბრძნული და ურყევი ჭეშმარიტების მოძიება, რომლებსაც ხელისუფლებისათვის პოლიტიკური დოქტრინის სახით ჩამოვაყალიბებთ, საკითხავია, რამდენად შეძლებს ქვეყანა მათ მიხედვით განვითარებას? ადამიანთა უმრავლესობისათვის, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობს, ფილოსოფიური აზროვნება უცხოა. იმისათვის, რომ სიმართლე აშკარა გახდეს ჩვეულებრივი მოქალაქეებისათვის იგი უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი და გასაგები; მეტიც, გარდაუვალი და აუცილებელი, ისე, რომ საზოგადოება იძულებული გახდეს, მიიღოს ახალი ჭეშმარიტება.

აშშ-ში ყველაზე მეტადაა გავრცელებული არაფილოსოფიური და ჭრელი აზროვნება. ამ ქვეყანაში საზოგადოებრივი აზრის გასაგებად საჭიროა იცოდეთ არა მხოლოდ ძირძველი ამერიკელების, არამედ ირლანდიელების, გერმანელების, შავკანიანების და სხვათა შეხედულებებიც. იმისათვის, რომ ახალ დოქტრინას საფუძველი შეექმნას, საჭიროა გავლენის მოხდენა სხვადასხვა რასის, სხვადასხვა გარემოში, ჩამოყალიბებული აზროვნების, სხვადასხვა ისტორიისა და კულტურის მქონე, მსოფლიოს სხვადასხვა კლიმატურ პირობებში გამოზრდილ ადამიანებზე.

2.6. ურთიერთმიმართება საზოგადოებრივ აზრსა და ადმინისტრაციას შორის

ვის შეიძლება საზოგადოება მოეკიდოს ნდობით და ვის არა? როგორ აღიქვამს ოფიციალური პირი მოქალაქეებს, საზოგადოებას, თუ როგორც ბატონს, რომელსაც უნდა ემსახუროს? საჭიროა თუ არა მოსახლეობა მონაწილეობას იღებდეს ადმინისტრაციული ინსტიტუტუტების ჩამოყალიბებაში, ისევე როგორც ის კონსტიტუციური პრინციპების შემუშავებაში მონაწილეობს? უეჭველია, რომ პასუხი ამ კითხვებზე ჩვენი კვლევის ფუნდამენტურ საფუძვლებში უნდა ვეძიოთ. კერძოდ კი: რა როლი უნდა შეასრულოს საზოგადოებრივმა აზრმა ადმინისტრაციული საქმიანობის განხორციელებაში? სწორი პასუხი, ალბათ, ასეთია: საზოგადოებას კომპეტენტური კრიტიკოსის პოზიცია უნდა ეკავოს.

მაგრამ როგორი გზით, რა მეთოდით უნდა გამომჟღავნდეს მისი კომპეტენცია? ჩვენი განსაკუთრებული, ამერიკული სირთულე ადმინისტრაციის ორგანიზების სფეროში არის არა თავისუფლების დაკარგვა, არამედ საფრთხე იმისა, რომ ვერ მოვაბერხოთ მისი არსისა და შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. ასეთი აღრევა ჩვენს წარსულ მიღწევებს ეჭვის ქვეშ აყენებს. ძირითადი საფრთხე ამ შემთხვევაში არჩევნების მნიშვნელობის გადაფასებას მოჰყვება. თავისთავად მმართველობა არ გულისხმობს

ქვეყანაში ყველა საქმის საკუთარი ხელით კეთებას, ისევე როგორც დიასახლისობა არ გულისხმობს მაინცადამაინც საკუთარი ხელით სადილის მომზადებას. დიასახლისი უნდა ენდობოდეს თავის მზარეულს, რომელიც ფართო დისკრეციით მართავს საქმეებს ჭურასთან.

იმ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი აზრი ჯერ ბოლომდე ჩამოყალიბებული არ არის და საზოგადოებას საკუთარი პრივილეგიები გამოკვეთილი არ აქვს, ეს პრობლემა უფრო ადვილად მოგვარებადია, ვიდრე ჩვენთან, სადაც საზოგადოებრივი აზრი ყოველთვის ფხიზლობს, ყველა სფეროში ერევა და ყველა საკითხის თავისებურად გადაწყვეტა სურს. მაგრამ საზოგადოება, რომელიც საკმარისადაა მომწიფებული, იმაში მაინც უნდა ერკვეოდეს, თუ რა მოვლენები მიმდინარეობს ქვეყანაში და რაზე შეუძლია მას რეაგირება მოახდინოს. სანამ თავად დაიწყებდეს მართვას, საზოგადოება უნდა გაიწვრთნას. მისი პოლიტიკური განათლება მის პოლიტიკურ აქტივობას უნდა უსწრებდეს წინ. ხშირად, როდესაც საზოგადოებრივ აზრთან გვაქვს საქმე, მას უნდა მოვეკიდოთ როგორც მოსწავლეს, რომელსაც საკუთარი თავი უკვე ყველაფრის მცოდნე ჰგონია.

პრობლემა იმაში მდგომარეობს, როგორ გავხადოთ საზოგადოებრივი აზრი ეფექტური იმის გარეშე, რომ ის მომაბეზრებელი და ყველაფერში ცხვირის ჩამყოფი გახდეს. თუ საზოგადოება თავის კრიტიციზმს პირდაპირ ახორციელებს და ერევა ყოველდღიური საქმიანობის ყველა დეტალში, იგი ხელშემშლელი ხდება. მაგრამ რაც შეეხება ზოგადი ხასიათის საკითხებში ჩარევას, რომლებიც პოლიტიკის თუ ადმინისტრაციის სფეროდან მოდის, საზოგადოებრივი კრიტიციზმი ხელს უწყობს მათ წარმატებით გადაწყვეტას. სწორედ ადმინისტრაციულმა კვლევამ უნდა დაადგინოს, როგორ უნდა მიანიჭოს საზოგადოებრივ კრიტიციზმს კონტროლის სწორი საშუალებები და არ მისცეს მას უადგილოდ ჩარევის უფლება.

მაგრამ შეიძლება თუ არა ჩავთვალოთ ადმინისტრაციული კვლევის მიზანი მიღწეულად, როდესაც ის საზოგადოებას ასწავლის? რა სახის ადმინისტრაცია უნდა მოითხოვონ და როგორ მიიღონ ის, რაც მათ სურთ? საჭიროა თუ არა საჯარო სამსახურის კანდიდატურების შერჩევაზეც გავამახვილოთ ყურადღება?

ჩვენს ქვეყანაში შეიმჩნევა პოლიტიკური განსწავლულობისადმი საოცარი მიდრეკილება. დადგება დრო, როდესაც ყველა რესპექტაბელური კოლეჯი თავის მოვალეობად ჩათვლის პოლიტოლოგიის კურსის შემოღებას. მაგრამ ასეთი სახის განათლება მხოლოდ ნახევარი საქმეა. მისი მეშვეობით მომრავლდებიან მთავრობის ინტელექტუალური კრიტიკოსები, მაგრამ არაფერი შეემატება ადმინისტრაციულ ორგანოებს. ეგი მოამზადებს საფუძველს ხელისუფლების ძირითადი თეორიული პრინციპების შესწავლისათვის, მაგრამ ხელს ვერ შეუწყობს სწორი მმართველობისათვის აუცილებელი უნარ-ჩვევების ჩამოყალიბებას. ალბათ, ასეთი განათლება გამოადგებათ კანონმდებლებს, მაგრამ არა აღმასრულებლებს. თუ ჩვენ საზოგადოებრივი აზრის შეცვლა გვსურს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მოტივაცია მართავს ჩვენს ხელისუფლებას, უნდა მოვამზადოთ კვალიფიცირებული მოხელეები, რომლებიც სამთავრობო აპარატს შეადგენენ. თუ ჩვენ სახელისუფლებო მანქანის ასამოქმედებლად ახალ საქმაბეებს ვაყენებთ, არ იქნება მართებული ძველი ბორბლებისა და ჭანჭიკების დატოვება, რომლებმაც შესაძლოა ზიანი მიაყენონ, დაბზარონ და დაამუხრუჭონ მთელი მანქანის მუშაობა. ჩვენ ყველა ნაწილი უნდა გამოცვალოთ მიუხედავად მისის სიდიდისა და

მნიშვნელობისა. დემოკარტიული ორგანიზაციებისათვის აუცილებელია საჯარო მოხელეებისათვის შეჯიბრებითობის პრინციპზე დაფუძნებული გამოცდების დაწესება, რომელთა მეშვეობითაც შემოწმდება კანდიდატების როგორც თეორიული, ასევე ტექნიკური ცოდნის დონეც. ჩვენთვის აუცილებელია ტექნიკურად განსწავლული საჯარო სამსახური.

ვიცი, რომ ბევრისათვის ასეთი განსწავლული და სპეციალურად მომზადებული საჯარო მოხელეთა კასტის შექმნა, რომლებიც შესაბამისი იერარქიულობითა და დისციპლინირებულობით სრულყოფილ ორგანიზაციებს ჩამოაყალიბებენ, შორს დგას პროგრესული, თავისუფალი სულის მქონე ადამიანის ხატისაგან და რაღაც ხელოვნურად გამოყვანილ ბიოტურ ორგანიზმს მოაგონებს. რა თქმა უნდა, ასეთი კლასი აშშ-სთვის იქნებოდა და მისი ამ სახით არსებობა მხოლოდ ჩვენს უყურადღებობასა და დაუფიქრებლობას დაადასტურებდა.

მაგრამ იმაზე ფიქრი, რომ აქ წარმოდგენილი კვლევის მიზანი სწორედ ასეთი დისციპლინირებადი, არალიბერალური ოფიციალური კასტის შექმნაა, ნიშნავს იმ პრინციპის უარყოფას, რომლებიც მე ჩემს კვლევაში ვქადაგებ. მთავარი ამ პრინციპთაგან კი ისაა, რომ შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციის პრიორიტეტს, პირველ რიგში, საზოგადოებრივი აზრი უნდა წარმოადგენდეს. ნებისმიერ შემთხვევაში პროფესიული განათლების მქონე ადმინისტრატორთა კორპუსი ქვეყანას სჭირდება: ეს ჩვეულებრივი საქმიანი აუცილებლობაა.

იდეალური იქნება ისეთი საჯარო სამსახურის შექმნა, სადაც მოხელეები კულტურულნი და განათლებული არიან იმდენად, რომ პატიოსნად და აზრიანად აწარმოონ თავიანთი მუშაობა, რომელიც ისევ და ისევ საზოგადოებრივ მოთხოვნებსა და მოსაზრებებს ეფუძნება და რომელსაც არჩევნებისა და გამუდმებული საზოგადოებრივი კრიტიციზმის მეშვეობით დავუქვემდებარებთ საზოგადოებრივ მისწრაფებებს[5].

5 ლილიბე ნ. „სახელმწიფო მმართველობისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის საფუძვლები", სახელმძღვანელო, საქართველოს საზოგადებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2006.

თავი 3.
მსოფლიო საზოგადოება გლობალიზაციის ფონზე და არსებული გამოწვევები

"სახელმწიფოს საქმიანობის საბოლოო მიზანი მდგომარეობს... მაქსიმალური თავისუფლების, ეკონომიკური კეთილდღეობის და ადამიანების მშვიდობიანი ურთიერთდამოკიდებულების უზრუნველყოფაში"

კნუტ ვიქსელლი, შვედი მეცნიერი, ეკონომისტი (1851-1926).

3.1. XXI საუკუნის გამოწვევა
3.2. ეროვნული ინტერესების და ეროვნული აზრის დეფინიცია
3.3. იაპონური მართვის ფილოსოფია
3.4. მართვის სხვადასხვა ფილოსოფიური იდეების ერთიანობის საფუძვლები

3.1. XXI საუკუნის გამოწვევა

XXI საუკუნეში გლობალიზაციის მიმდინარე პროცესების ფონზე, მსოფლიოს წინაშე დგას ურთულესი საბედისწერო პრობლემები, რომელთაგან ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალურია ბუნებრივი რესურსების მარაგის უკმარისობა კაცობრიობის მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად.

ცნობილია, რომ მსოფლიო მოსახლეობა იზრდება სწრაფი ტემპებით. იგი 5-6 ჯერ უსწრებს ბუნებრივი რესურსების მოპოვების ტემპებს. 1900 წელს მსოფლიო მოსახლეობა 1.8 მილიარდს შეადგენდა, 2000 წელს კი 6 მილიარდს აღემატებოდა. ხალხის მოთხოვნილებების შესაბამისად იზრდება წარმოებაც[1]. მეოცე საუკუნეში განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭა პროდუქციის ხარისხს, ვინაიდან მომხმარებელი სულ უფრო მომთხოვნი ხდება. მის დასაკმაყოფილებლად იქმნება ახალი პროდუქცია, ვითარდება ტექნიკა და ტექნოლოგიები. ამ პროცესებს კი დიდი რაოდენობის ბუნებრივი რესურსი ესაჭი როება.

ენერგეტიკულ რესურსებთან დაკავშირებით დღეს კრიტიკული სიტუაცია იქმნება მთელ მსოფლიოში. იწურება ნავთობისა და გაზის მარაგი. თანამედროვე ამერიკული კვლევითი ინსტიტუტების შეფასებით, მსოფლიოში დარჩენილია ნავთობის 20-30 წლიანი და გაზის 60-80 წლიანი მარაგი. ჩნდება კითხვა: რა მოიმოქმედოს კაცობრიობამ 50-100 წლის შემდეგ[2]?

1 Астахов А.С. Природа. Человек. Технология. Общество. –М.:Изд. ООО "Мигэк", 2005. გვ. 7
2 Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплека России. Государственный Университет Управления –М.: 2007. გვ. 6

ამ საკითხზე ყველა ქვეყანას თავისი პასუხი გააჩნია, რომელიც დამოკიდებულია [illegible] მათ[illegible] საშუალებებზე. მოგეხსენებათ, საბაზრო ეკონომიკა დაფუძნებულია [illegible]-მწოდების კატეგორიებზე. მწარმოებლისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა [illegible] მომხმარებლის გადახდისუნარიანობას აქვს. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, იგი [illegible] მიმდინარე მოგებაზე არის ორიენტირებული. მწარმოებლისთვის ინტერ[illegible], პირველ რიგში, მომხმარებლის გადახდისუნარიანობა წარმოადგენს.

მიწინავე ქვეყნებს, ზემოთ აღნიშნულ სიტუაციაში უპირატესობა აქვთ. მათ ბუნებრივი თუ არა, ფინანსური, ტექნოლოგიური და ტექნიკური რესურსები გააჩნიათ იმისათვის, რომ მსოფლიო ბაზრის გამოწვევებს შესაბამისად გაუმკლავდნენ.

ამავე დროს, ამერიკის შეერთებული შტატები ინტენსიურად ემზადება მოსალოდნელი ენერგეტიკული დეფიციტის შესახვედრად, რისთვისაც უკვე დღეს აქტიურად იხარჯება ბუნებრივ რესურსებს. ერაყში განხორციელებული ოპერაციით, მან [illegible] რესურსების დამატებითი წყარო მოიპოვა. აქტიურად მიმდინარეობს [illegible] სამუშაოები იაპონიაში, ჩინეთში და ევროპის ქვეყნებში. მასშტაბური [illegible] ინერგება ალტერნარტიული ენერგიის წყაროების მოსაპოვებლად.

საერთოდ, განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკა დაფუძნებულია მასშტაბურ მეცნიერულ-ტექნიკურ კვლევებზე, ფართო ინვესტიციური და ინოვაციური პროექტების განხორციელებაზე, მსხვილი კაპიტალის დაბანდებაზე ტექნიკაში და წარმოებაში თანამედროვე მრავალმილიარდიანი ტექნოლოგიების დანერგვაზე. შესაბამისად, ამ ქვეყნების ეკონომიკა მეტად მდგრადი და საიმედოა მსოფლიო ბაზრის ცვლილებებისადმიც.

განვითარებადი ქვეყნები გაცილებით რთულ მდგომარეობაში იმყოფებიან. ისინი რესურსების დეფიციტის პირობებში, ძალაუნებურად, დამოკიდებულნი ხდებიან ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყნებზე. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, შემოსავლების დაბალი დონე ახასიათებს მსოფლიოს მოსახლეობის 40,2%-ს. მიუხედავად ასეთი რაოდენობისა, ეს ქვეყნები მსოფლიოში გამომუშავებული ენერგიის მხოლოდ 12%-ს [illegible][3].

ნიშნავს, თუ არა ეს იმას, რომ თუ მომხმარებელი არ არის გადახდისუნარიანი, იგი განწირული უნდა იყოს დაღუპვისათვის? რა ბედი უწერიათ იმ ქვეყნებს, რომლებიც ვერ იხდიან მსოფლიო ბაზარზე დაფიქსირებულ ბუნებრივი რესურსების მაღალ ფასს?

კაცობრიობის წინაშე ყოველდღიურად დგება ახალი პრობლემები, რომლის გადაჭრა, მხოლოდ თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის წესების მიხედვით არის არაზნეობრივი და უსამართლო. ესეთ პირობებში საჭიროა სახელმწიფოს შესაძლებლობების გათვითცნობიერება და სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოების უფლებების დაცვის ინსტიტუტის გამოყენება.

3.2. ეროვნული ინტერესების და ეროვნული აზრის დეფინიცია

მსოფლიოში გლობალიზაციის მიმდინარე პროცესების ფონზე, ქვეყნების წინაშე სხვადასხვა ბუნების და სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები ჩნდება, რომლებიც განაპირობებენ სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი პოლიტიკის მიმართულების განხორციელებას. ყველა ქვეყანა ქმნის საკუთარ სოციალურ-ეკონომიკურ სტრატეგიას. მიზ-

3 Кузык Б.Н. Яковец Ю.В.Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. –М.: Экономика, 2005, გვ.339

ნიდან გამომდინარე, აყალიბებს განვითარების პრიორიტეტებს და ამოცანებს. ზემოთაღნიშნული ღონისძიებები შეესაბამება ქვეყნის ეროვნულ აზრს და მიმართულია ეროვნული ინტერესების რეალიზაციაზე.

ეროვნული ინტერესების მნიშვნელობა თავდაპირველად XIX-XX საუკუნის სოციალისტური მოძრაობის ისეთმა თეორიკოსებმა აღნიშნეს, როგორც ე.რენანი, რ.შპრინგერი, რ.ლუქსემბურგი, ვ.ლენინი. დღეს დღეობით ეროვნული ინტერესები დაკავშირებულია ერის მოთხოვნილებებთან სტაბილურ განვითარებაში, საზოგადოების ცხოვრების დონის ამაღლებაში, პირადი და საზოგადოებრივი საფრთხეების მინიმაზაციაში, ეროვნული ფასეულობებისა და საზოგადოებრივი ინსტიტუტების დაცვაში.

ეროვნული ინტერესები ადამიანების პირველადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაში და ქვეყნის განვითარების უზრუნველყოფაში მდგომარეობს. ქვეყნის განვითარება მჭიდრო კავშირშია ეროვნულ უსაფრთხოებასთან. იგი მოიცავს გეოპოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, ტექნოლოგიურ უსაფრთხოებას, რომლის რეალიზაცია, დღევანდელ მსოფლიო გლობალიზაციის პირობებში, სახელმწიფოს მთავარი ამოცანა ხდება. ეროვნული აზრი თავად ერის განვითარებაში მდგომარეობს. ეროვნული აზრი კი ეროვნული ინტერესების რეალიზაციაში მდგომარეობს.

დღეისათვის მსოფლიოში არ არსებობს საზოგადოება, რომელიც გარკვეულწილად მაინც არ რეგულირდება სახელმწიფოს მხრიდან. მოწინავე ქვეყნებში სახელმწიფოს ავტორიტეტი ძალიან მაღალია. საკმარისია აღინიშნოს, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ეკონომიკის 70% რეგულირდება სახელმწიფოს მიერ[4]. სახელმწიფო ადმინისტრირებას ენიჭება უდიდესი მნიშვნელობა საფრანგეთში, გერმანიაში, იაპონიაში. საინტერესოა, რომ განვითარებულ ქვეყნებში, კერძო სექტორი მოიცავს ეკონომიკის დიდ ნაწილს. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფომ შეინარჩუნა რეგულირებისა და მართვის ბერკეტები იმისათვის, რომ შეძლოს რთულ სიტუაციებში მოქალაქეების უფლებების დაცვა. ამის ნათელი მაგალითია, ევროკავშირის ქვეყნები. ისინი განსაკუთრებულ ზრუნვას იჩენენ ადამიანების ცხოვრების პირობების გასაუმჯობესებლად. სწორედ ამიტომ განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკას ეწოდება სოციალური საბაზრო ეკონომიკა. მათ ახასიათებთ განსაკუთრებული ზრუნვა ადამიანების კეთილდღეობისთვის. გამომდინარე სოციალური ორიენტაციიდან, მათ ეკონომიკას სოციალური საბაზრო ეკონომიკა ეწოდება.

სადღეისოდ, თავისი სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, დიდ ინტერესს იწვევს იაპონური ადმინისტრირების ფილოსოფია.

3.3. იაპონური და დასავლური მართვის ფილოსოფიები

იაპონია – ქვეყანაა, რომელსაც მართვის აღმოსავლური მატრიცა ახასიათებს. იაპონური საზოგადოებრივი მმართველობა დაფუძნებულია იაპონელი ხალხის სულიერ ტრადიციებზე. სწავლება, რომელიც ასახავს ძენ-ბუდიზმის საუკეთესო ტრადიციებს, ინახება იაპონელთა მეხსიერებაში, გადაეცემა თაობიდან თაობას და განსაზღვრავს მთელი საზოგადოების სიცოცხლისუნარიანობას. იაპონელები ამბობენ: "როდესაც გვითრევს ყოველდღიური საქმეები, ჩვენ მაინც მკაცრად ვიცავთ რელიგიურ წესჩვეულებებს". ამ ფილოსოფიამ უანდერძა თანამედროვე იაპონიას უნარი სწრაფი განვითარებისა, დისციპლინისა და თანმიმდევრობის განვითარების გზაზე.

იაპონური ადმინისტრირების ფილოსოფია ორიენტირებულია მართვის პროცესის შუდმივ გაუმჯობესებაზე. ერთ-ერთ ყველაზე დიდ მიღწევად იაპონური მართვის სისტემაში ითვლება სრულიად ვირტუოზული მეთოდიკა პერპენდიკულარული განსაზღვრებისა. მმართველობა ხორციელდება არა მხოლოდ სქემით "ზევიდან ქვევით", არამედ მას ემატება სქემა "ქვევიდან ზევით". დანერგილია სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების სისტემა. იაპონური ადმინისტრირების სისტემას ახასიათებს გადაწყვეტილების მიღების ერთსულოვნება და შესრულებულ საქმიანობაზე კოლექტიური პასუხისმგებლობა.

სულიერ საფუძვლებზე და კულტურულ ტრადიციებზე დაყრდნობით, იაპონური ადმინისტრირების სისტემა ჯგუფურ მოღვაწეობას წარმოადგენს. გარკვეულ წილად, იგი დაკავშირებულია იმასთან, რომ იაპონია პატარა ქვეყანაა: მოსახლეობის სიმჭიდროვე მაღალია, რესურსები შეზღუდულია, ბუნებრივი კატაკლიზმები პირდაპირ საშიშროებას წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ, იაპონელებს გაძლიერებული ეროვნული ერთიანობის გრძნობა გააჩნიათ. იაპონელები აცნობიერებენ, რომ მათი გადარჩენა დამოკიდებულია მათ სოციალურ და ეროვნულ ერთიანობაზე. იაპონური საზოგადოება გამსჭვალულია "კოლექტივიზმით".

იაპონელები აზროვნებენ "ჯგუფურად". ისინი თავიანთ თავს, პირველ რიგში, აღიქვამენ საზოგადოების წევრებად - მთლიანი სისტემის ნაწილად. იაპონელები ამტკიცებენ, რომ ჯგუფურად, ბევრად უფრო ეფექტურად მუშაობენ, ვიდრე ევროპელები. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მათ წინაშე რთული ამოცანაა დასმული. ისინი ეროფიენ პიროვნებას, როგორც ცალკეულ ინდივიდს, თუმცა პატივს სცემენ თითოეული აზრს. იაპონიაში ფართოდ მიღებულია კოლექტიურად გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი. იაპონურ მმართველობაში მახვილი კეთდება ჯგუფურ ორიენტაციაზე, თანამშრომლების ზნეობრივ თვისებებზე, დასაქმების სტაბილურობაზე და ჰარმონიულ დამოკიდებულებაზე მმართველსა და საზოგადოების წევრს შორის.

დღეს, იაპონიის მმართველობის ტექნოლოგიებიც იცვლება თანამედროვე მსოფლიო განვითარების შესაბამისად. იმისათვის, რომ შეიქმნას მმართველობის ოპტიმალური სისტემა, ყალიბდება თავისუფალი არჩევანის ინსტიტუტი. თუმცა მისწრაფება ცვლილებებისაკენ ისევე არის დაფუძნებულია ეროვნული ტრადიციების პატივისცემაზე, სულიერ ფასეულობებზე და მათ დაცვაზე.

იაპონური საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუტი საგრძნობლად განსხვავდება ევროპული და ამერიკული მმართველობისაგან. მთავარი პრინციპები იაპონური და ევროპული ადმინისტრირებისა იმყოფება სხვადასხვა სიბრტყეებში და მათ გააჩნიათ საკმაოდ ცოტა გადამკვეთი წერტილები. მთავარ ადმინისტრირების საგნად იაპონიაში ადამიანია და ქვეყნის მომსახურე რესურსები. მიზანი, რომელსაც ისახავს იაპონელი მმართველი მდგომარეობს ერის ცხოვრების დონის ამაღლებაში. ძირითადად, ეს ხდება მაქსიმალურად რაციონალურად სამუშაო რესურსების გამოყენების და მომსახურე ადამიანების შრომის ნაყოფიერების ამაღლების გზით.

ევროპულ და ამერიკულ მართვის სისტემაში მოღვაწეობის უმთავრეს საგნად მოიაზრება ითვლება. ძირითადი მიზანი კი - მაქსიმალური მოგების მიღებაა, ეკ.

4 Федорович В.А., Патрон А.П. США. Государство и экономика. –М.: Междунар.отнош., 2007. გვ. 57

უმაღლესი შედეგი ნაკლები ძალისხმევით.

სწორედ აქედან გამომდინარეობს ძირითადი სხვაობა სტრატეგიებში, პრინციპებში და მიზნის მიღწევის საფუძვლებშიც. იაპონელი მმართველი თელის საჭიროდ ურთ იერთნდობის ჩამოყალიბებას. ამისათვის, პირველ რიგში, უზრუნველყოფს მომუშავეებ მუდმივი დაქირავების სისტემით. მოვლენა სრულად უნიკალურია და ბევრ რამეშ არაადეკვატური ევროპული კულტურისათვის და ცხოვრების წესისათვის. იაპონ იაში მუდმივი დაქირავების გარანტია მმართველებისათვის საზოგადოების მართვის სტრატეგიაა. იაპონელი მმართველები თავის მოსამსახურეებს არა მარტო ტექნი კურ უნარებს აჩვევენ, არამედ ზრდიან მათში მორალურ და ზნეობრივ თვისებებს ცალკეული კორპორაციის მუშაობის ძირითადი ორიენტაცია - საერთო სახელმწი ფოებრივი ფასეულობები და კულტურული ტრადიციებია, რომლებიც, თავის მხრი ადაპტირებულია წარმოების ინტერესებთან. იაპონური ადმინისტრირების სისტემ მიმართულია საერთო ფასეულობების შექმნაზე, რომელიც მისაღები იქნება ყველ მოქალაქესათვის.

იაპონელი მოსამსახურე მიმართულია უმაღლესი ხარისხის მომსახურებაზე, თანამ შრომლობაზე და ჰარმონიულ ურთიერთობებზე მმართველთან. მართვის პერსონალ ისწრაფვის მოუსადაგოს მომსახურება სახელმწიფო ფასეულობებს და გაამავრო ისინი ყველა დონეებზე. ინფორმაცია და ანალიზი ორიენტირებულია წარმოების ხარისხის ამაღლების ეფექტურობაზე. მაგალითად, კორპორაციებში ხელმძღვანელობის მართვის პერსონალი მაქსიმალურად არის დაახლოებული წარმოებასთან და განლაგ ბულია პირდაპირ წარმოების ობიექტებში. იაპონიაში საზოგადოებრივი ადმინისტრირე ბის პროცესში, ფართოდ არის გამოყენებული ნოვატორული წინადადებების სისტემა.

ინოვაცია - ეკონომიკური ზრდის საფუძველია და იაპონელები მას აქტიურად ანვითარებენ; აგროვებენ პროგრესულ იდეებს მთელს მსოფლიოში და ახორციელებე თავიანთ სისტემებში. იაპონური ადმინისტრირების სისტემა შეიძლება განიხილოს როგორც სინთეზი კულტურული ტრადიციების, ინოვაციური იდეების და ვალდებულე ბებისა საზოგადოების წინაშე.

იაპონელები დარწმუნებულები არიან, რომ უწყვეტი სწავლება მიიყვანს მათ ასეთ მუდმივი ხარისხიანობის ამაღლებისაკენ. თითოეულ ადამიანს მუდმივი სწავლების პროცესში შეუძლია გაუმჯობესოს თავისი მუშაობის ხარისხი. სისუფთავის და წესრიგის დაცვა წარმოებაში ითვლება ამაღლებული შრომის უნარიანობის დ ნაწარმის მაღალი ხარისხიანობის გარანტიად.

დასავლური მართვის მიდგომისგან განსხვავებით, იაპონური მიდგომა განსა კუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ოსტატობის დახვეწას რაიმე მატერიალური გამორჩენის გარეშე, ეს კი გამომდინარეობს იქიდან, რომ ოსტატობის ამაღლება თავად იწვევს ადამიანში განსაკუთრებული კმაყოფილების გრძნობას.

იაპონური ადმინისტრირების სისტემა არის აწყობილი ისე, რომ საზოგადოების წევრები მუშაობდნენ მაქსიმალურად ეფექტურად (მინიმალური რესურსების დახარ ჯვით ქმნიან მაქსიმალურ საზოგადოებრივ სარგებელს). იმისათვის, რომ ამაღლდეს ხარისხიანობა, იაპონური მმართველობა ემხრობა მეთ წილად დავალდებულების სტიმუ ლატორებს, ვიდრე დასჯის მექანიზმებს. ამისათვის იაპონელები იყენებენ ამერიკულ კადრების მართვის მეთოდს, მათ შორის ჯამაგირის გადახდის სისტემას, შრომის

ნაყოფიერების, სამუშაო ადგილებისა და მოსამსახურეების ატესტაციას და სხვას. მაგრამ არსებობს სერიოზული სხვაობა ამერიკულ და იაპონურ მეთოდებს შორის. იაპონური კორპორაციები განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდებიან თავიანთი თანამშრომლების ერთგულებას. მომსახურეების გაიგივება კორპორაციასთან ხელს უწყობს მათი მაღალი ზნეობისა და მორალის ჩამოყალიბებას.

მაღალი თანამდებობის პირები, ასევე რიგითი თანამშრომლები, ერთნაირად თვლიან თავიანთ თავს იაპონური საზოგადოების წარმომადგენლებად. იაპონიაში ყველა მოსამსახურე დარწმუნებულია ქვეყნისათვის თავის აუცილებლობაში, თავის შეუცვლელობაში. იაპონელი მუშაკები იშვიათად იღებენ დასვენების დღეებს და ხშირად სრულად არ სარგებლობენ თავისი კუთვნილი შვებულებით, რადგან დარწმუნებულები არიან, რომ მათი ვალი მსახურებაა, მაშინ როცა ქვეყანა განიცდის მათ უკმარისობას. მაი იაპონელები გამოხატავენ თავისი სამშობლოსადმი ერთგულებას. იაპონელები ცდილობენ თავიანთ თავს უსასრულობამდე. ამ მიზნის მისაღწევად ისინი მზად არიან დაუფლებისათვის იშრომონ.

სრულიად გასაგებია, რომ იაპონური მართვის ფილოსოფია განსხვავდება ამერიკული და გერმანული მართვის ფილოსოფიისაგან. ითვლება, რომ ამერიკული მართველობა ძლიერია „გამარჯვებების და მიღწევების სისწრაფვით". მას საფუძვლად უდევს ამოცანების დაგეგმვა და შედეგების მიღწევა, რომელიც გაიზომება ფულით. ამერიკული ფილოსოფიის თანახმად ყოველმა პროექტმა უნდა მოიტანოს გარკვეული რენტაბელობის მოგება არა უგვიანეს დათქმული ვადებისა. ეს ამერიკელების ეკონომიკის ერთგული დევიზია. ამერიკის შეერთებულ შტატებში ასეთი ფილოსოფიით გამსჭვალულია შემოქმედების ყველა სფერო – ბიზნესიდან დაწყებული, მაღალი პოლიტიკით დამთავრებული.

გერმანული მართვის ფილოსოფია ოდითგანვე ორიენტირებულია ფირმის გრძელვადიანი ფუნქციონირების პრინციპზე. განსხვავებით ამერიკელებისაგან, რომლებიც მართავენ თავიანთ ინვესტიციებს კონკურენციის პოზიციის გასაუმჯობესებლად, გერმანელები ფულს „დივერსიფიკაციის" საქმიანობაში აბანდებენ, რათა აამაღლონ კორპორაციის სიმყარე, თუმცა ასეთი გაყოფა პირობითია, მაგრამ ექსპერტები მაინც თვლიან, რომ იგი წარმოადგენს სხვაობას ევროპულ და ამერიკულ ფირმებს შორის საბაზრო ურთიერთობაში.

1.4. მართვის სხვადასხვა ფილოსოფიური იდეების ორიანობის საფუძვლები

გლობალური ტრანსნაციონალური ეკონომიკის ხასიათი განაპირობებს ეროვნული ადმინისტრირების ფილოსოფიების ურთიერთდამოკიდებულებას, ისეთი წერტილების ძებნას და გამოყენებას, რომლებიც აძლევენ საშუალებას ყველა ინტეგრაციული პროცესების მონაწილეებს ახსნან ამოცანები საერთო ხელსაყრელ პოზიციების გათვალისწინებით. სანამ ფილოსოფია და მართვის მეთოდები, რომლებიც გამოიყენება სხვადასხვა ქვეყნებში არ იქნებიან ურთიერთდამოკიდებულებაში, გლობალიზაცია დარჩება ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნების ექსპანსიური მართვის იარაღად.

უნდა აღინიშნოს, რომ გლობალიზაციამ, როგორც ეკონომიკის განვითარების სა-

შუალებამ, გარკვეულ პირობებში ხელი შეიძლება შეუწყოს მსოფლიო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას და მოიტანოს მოგება. ამასთან ერთად მას შეუძლია შეინარჩუნოს სამართლიანი პრინციპები: არ დაარღვიოს საარსებო პირობები ადამიანებისათვის არცერთ ქვეყანაში, რათა ყველგან იქნას მიღწეული წარმატება.

ფილოსოფიის სხვადასხვა მიმართულებათაშორის რაციონალური მართვის საერთო საფუძვლები არსებობს. პირველ რიგში ეს სულიერი საფუძვლებია, რომლის ბაზაზეც ხორციელდება ადამიანის მიერ სამყაროს შემეცნება. სულიერი საფუძველი წარმოადგენს იმ საერთო საყრდენს, რომელზეც შესაძლებელია მართვის ფილოსოფიების თანხვედრა.

პრობლემა მხოლოდ იმაშია, თუ რა უნდა ჩავთვალოთ ურთიერთგაგების კრიტერიუმებად. ასეთ კრიტერიუმად შეიძლება ჩაითვალოს ზოგადადსაკაცობრიო ფასეულობები, რომლებიც შენარჩუნებულია მსოფლიო კულტურაში იდეების სისტემის სახით და გამოიხატება ეროვნულ ტრადიციებში, რელიგიაში.

დღეს არსებობს პოზიტიური ტენდენციები ეროვნული მართვის ფილოსოფიებსშორის. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ უკვე ეხლა არცერთ ქვეყანაში აღარ არსებობს მართვის მონოფილოსოფია. ყველა ქვეყანაში მენეჯმენტი წარმოადგენს ეროვნული ფილოსოფიების სინთეზს და ადაპტირებული მართვის მეთოდების ტექნოლოგიებს, შემოტანილს უცხოეთიდან.

მეორეს მხრივ, ეს გაძლიერებული მიგრაციაა და მრავალეროვანი კადრების მოზღვავება სხვადასხვა ქვეყნების მართვის სისტემებში. ეს ხალხი არის განსხვავებული მართვის ტექნოლოგიების, კულტურების, წეს-ჩვეულებების, ტრადიციების, ეროვნული ფილოსოფიების პოტენციური მატარებლები, რომლებიც ძლებენ და აგრძელებენ არსებობას სრულიად სხვა სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოში, და ავლენენ მასზე ზემოქმედებას.

ზეამოცანა მსოფლიო თანამეგობრობისა იმაში მდგომარეობს, რომ შესაძლებელი გახდეს "მრავალფეროვანი" მართვის სისტემების ინტეგრაცია, რომელიც საბოლოო ჯამში მსოფლიო მეურნეობის საწყისი გახდება.

თავი 4.
სახელმწიფო, როგორც სისტემა

"მთლიანობა არის ნაწილების ჯამზე მეტი".

გრებენნიკოვი ვ., რუსი მეცნიერი,
ეკონომისტი (1938)

4.1. სახელმწიფო მმართველობითი ორგანოების ფუნქცია საზოგადოებაში
4.2. სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში
4.3. სახელმწიფო სისტემის თვისებები
4.4. ზრდისა და განვითარების კატეგორია

4.1. სახელმწიფოს ფუნქცია საზოგადოებაში

ჯერ კიდევ XVIII საუკუნის მეორე ნახევარში ადამ სმიტმა ჩამოაყალიბა სახელმწიფოს ვალდებულებების წრე:

- საზოგადოების დაცვა სხვა დამოუკიდებელი საზოგადოებების ძალადობისაგან;
- შეძლებისდაგვარად ყოველი ადამიანის დაცვა უსამართლობისაგან და ძალადობისაგან საზოგადოების სხვა წევრების მხრიდან და, შესაბამისად სრულყოფილი სამართლის სისტემის ჩამოყალიბება ქვეყანაში;
- სახელმწიფო მოწოდებულია საზოგადოების საკეთილდღეოდ შექმნას და ეფექტურად ამუშაოს შენობებები და ნაგებობები, ჩაატაროს გარკვეული ღონისძიებები, საზოგადოებისათვის სასარგებლოდ. აღნიშნული მიმართულებები არ შედის კერძო პირთა ინტერესებში, რადგანაც დიდ ხარჯებთან და დაბალ მოგების ნორმასთან არის დაკავშირებული[1].

ეს კლასიფიკაცია, კვლავ აქტუალური რჩება და ასახავს სახელმწიფოს ფუნქციების ძირითად რეალიზების სფეროებს.

თანამედროვე ლიტერატურაში სახელმწიფო ფუნქციები განიხილება, როგორც სახელმწიფოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებანი, რომლებშიც აისახება მისი სოციალური არსი და საზოგადოებრივი დანიშნულება.

გასათვალისწინებელია:

- სახელმწიფოს ფუნქციები განსხვავდება მიზნებისა და ამოცანებისაგან;
- სახელმწიფოს ფუნქციები ობიექტურად გამომდინარეობს ამოცანებიდან და მიზნებიდან;
- სახელმწიფო ფუნქციები განიცდიან ევოლუციას: ა) ძველი ფუნქციები ინაცვლება ახალი ფუნქციებით. ბ) იცვლილება კონკრეტული ფუნქციის შინაარსი;
- არსებულ რეალობაში სახელმწიფო თავს არიდებს გარკვეული ფუნქციების

1 Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Лениздат, 1935. გვ. 231

რეალიზაციას;

- სახელმწიფოს ფუნქციები გამომდინარეობს სახელმწიფოს ფორმებიდან (მაგ. ტოტალიტარიზმი, დემოკრატია);
- სახელმწიფო ფუნქციები ხორციელდება სპეციალური ინსტიტუტების და მეთოდების მეშვეობით.

სახელმწიფო ფუნქციები იყოფა შიდა და გარე ფუნქციებზე.

თანამედროვე სახელმწიფოს შიდა ფუნქციები მოიცავენ:

- ეკონომიკურ ფუნქციას;
- სოციალურ ფუნქციას;
- დაბეგრვის და ფინანსური კონტროლის ფუნქციას;
- ეკოლოგიურ ფუნქციას;
- მოქალაქეების და მათი უფლებების დაცვის ფუნქციას.

თანამედროვე სახელმწიფოს გარე ფუნქციები მოიცავენ:

- მსოფლიო ეკონომიკაში ინტეგრაციის ფუნქციას;
- ქვეყნის უშიშროების უზრუნველყოფის ფუნქციას;
- სხვა ქვეყნებთან თანამშრომლობის ფუნქციას გლობალური პრობლემების გადასაჭრის მიზნით.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფოს როლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.

საბაზრო ურთიერთობების რეგულირებისათვის სახელმწიფოს შემდეგი ბერკეტები გააჩნია:

1. შეზღუდვებების დაწესების დაგეგმვა;
2. მოსახლეობისადმი საზოგადოებრივი სიკეთეების და სატრანსფერტო გადასახადის განსაზღვრა;
3. კონკურენციის გაფართოება;
4. ეკონომიკური სტაბილიზაციის მხარდაჭერა[2].

სახელმწიფო მმართველობა ვრცელდება ისეთ სფეროებზე, როგორიც არის: თავდაცვა, ეკონომიკური, ენერგეტიკული, ტექნოლოგიური-ეროვნული უსაფრთხოება; სოციალური კეთილდღეობა და ჯანმრთელობის დაცვა; საგადასახადო და ფისკალური ადმინისტრირება; საკადრო პოლიტიკა და ადამიანური რესურსების მართვა; წარმოება და მშენებლობა; მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი და სახელმწიფოს პროგრამების რეალიზაცია.

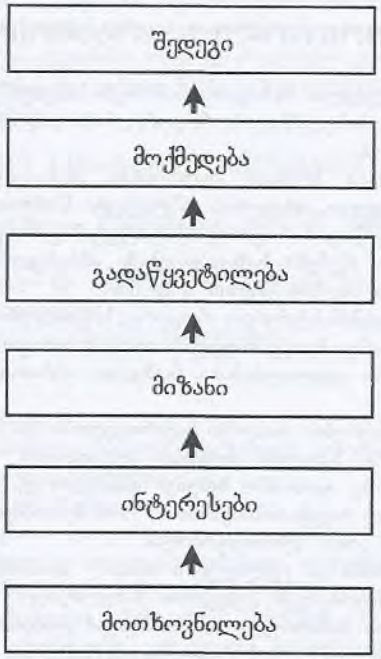
ზემოაღნიშნული საკითხების გადაწყვეტით დასაქმებულ ადამიანებს სახელმწიფო მოხელეები ეწოდებათ. ქვეყანაში არსებული პრობლემები უარყოფითად მოქმედებს საზოგადოების ჰარმონიულ განვითარებაზე. სწორედ ამიტომ, ქვეყანაში ყველა წამოჭრილი საკითხი საზოგადოებრივ პრობლემას წარმოადგენს, რომლის მოგვარება მმართველების კვალიფიკაციაზეა დამოკიდებული.

მიუხედავად ფუნქციების მრავალფეროვნებისა, სახელმწიფო მმართველობითი ორგანოების ძირითადი მისია იმაში მდგომარეობს, რომ უზრუნველყონ ადამიანების კეთილდღეობა და უსაფრთხოება. სახელმწიფო მართვა შექმნილია საზოგადოების მოთხოვნილებების და ინტერესების შესწავლისათვის, მათი შეფასებისთვის და პრაქტიკული განახორციელებისათვის.

სახელმწიფო მმართველობა შემდეგი სხვადასხვა მექანიზმით ხორციელდება (იხ. ნახ. 4.1.)

2 შენგელია თ.სახელმწიფოს როლი ბიზნესის რეგულირებაში / ეკონომიკა №1, 2008. გვ. 12.

ნახ. 4.1. სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმი



ნახაზზე ნათლად ჩანს, რომ საწყის ეტაპზე საზოგადოებაში არსებობს მოთხოვნილება, რომელიც გარკვეული ინტერესებიდან გამომდინარე ჩნდება. მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად ისახება მიზანი. შემდეგ ეტაპს შეესაბამება ძიება იმ მექანიზმებისა და მეთოდებისა, რომლითაც დასახული მიზანი მიიღწევა. ეს ყველაფერი გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობაა, რომელსაც მოქმედება მოჰყვება, ხოლო აღნიშნული ეტაპების გავლის შემდეგ საბოლოო შედეგი ჩნდება.

ქვეყანაში არსებული პრობლემები შესაძლოა სხვადასხვა ბუნების იყოს, კერძოდ: ეკონომიკური საკითხები, სოფლის მეურნეობა, სამოქალაქო უფლებები, საგარეო ურთიერთობები, დასაქმება, გარემოს დაცვა, ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, სამართალდამცავი ორგანოები. იმისათვის, რომ ზემოთაღნიშნული საკითხები გადაჭრილი იქნას, სახელმწიფო მოხელეებისმიერ ხორციელდება იმ მექანიზმების და მეთოდების ძიება, რომლის მეშვეობითაც გადაიჭრება საზოგადოებაში არსებული პრობლემა. ეს მექანიზმები და მეთოდები სახელმწიფო პოლიტიკას ქმნიან. მნიშვნელოვანია გათვითცნობიერება, რომ ითითოეული მიღებული გადაწყვეტილება, საბოლოო ჯამში საზოგადოების ცხოვრების კეთილდღეობაზე აისახება.

სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქცია საზოგადოებაში იმაში მდგომარეობს, რომ მოახდინოს საზოგადოების წევრების კოორდინირება, შეძლოს მათი ინტერესების სინ-

ქრონიზება და მიმართოს მოქალაქეების ქმედებები სახელმწიფოს ეროვნული აზრის გასამყარებლად.

4.2. სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში

სადღეისოდ აუცილებელია საზოგადოების მიერ სახელმწიფოს შესაძლებლობების გათვითცნობიერება და სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოების უფლებების დაცვის ინსტიტუტის გამოყენება.

ეკონომიკის ნობელის პრემიის ლაურეატის, ამერიკელი მეცნიერის დუგლას ნორტის თეორიის მიხედვით, კატეგორია ინსტიტუტი წარმოადგენს "თამაშის წესებს" საზოგადოებაში. სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, განსაკუთრებული როლი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი აწესებს საზოგადოებაში არსებულ ჩარჩოებს და უფლებებს, ქმნის ტრადიციებსა და ხალხის ქცევის კოდექსს[3].

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება როგორც, სოციალურ-ეკონომიკური მეცნიერების დამოუკიდებელი დარგი, მეოცე საუკუნის ბოლოს ჩამოყალიბდა. იგი გახდა პასუხი მსოფლიო ეკონომიკური ცვლილებებისა, რომელთა ძირითად მიზნად აღიარებულია მოგების მიღება.

ეკონომიკური მეცნიერების ანალიზი საქართველოში და საზღვარგარეთ მიგვანიშნებს, რომ ეკონომიკური სკოლები ძირითად ყურადღებას ამახვილებენ კაპიტალის დაგროვების მექანიზმებზე. ადამიანზე ზრუნვა თანამედროვე ეკონომიკური დოქტრინის მიღმა რჩება. ეს, პირველ რიგში, ნიშნავს იმას, რომ ნებისმიერი რეფორმის და ცვლილების თვითმიზანი არ არის ადმინისტრირება.

ნებისმიერი რეფორმის და ცვლილების მისია – ადამიანი და ადამიანის კეთილდღეობაა. სწორედ ამიტომ, ჩვენ გუდგებით სახელმწიფო მმართველობას, როგორც ღონისძიებათა სისტემას, მიმართულს ადამიანზე. ამ ღონისძიებების სისტემაში იგულისხმება იმ ძირითადი ფუნქციების რეალიზაცია, რომელთა შედეგადაც სახელმწიფო მოხელეები უზრუნველყოფენ სოციალურ-ეკონომიკურ, გეოპოლიტიკურ, ენერგეტიკულ და ტექნოლოგიურ უსაფრთხოებას. ამის შედეგად იგება თითოეული ადამიანის კეთილდღეობა და იქმნება პირობები ადამიანის, ინდივიდის თავისუფალი განვითარებისათვის.

სახელმწიფოში ჩვენ არ ვგულისხმობთ დღევანდელი ხელისუფლების აპარატს. სახელმწიფო მმართველებს არ ვუთანაბრებთ თანამედროვე ჩინოვნიკებს, რომლებიც დღეს მართავენ ქვეყნებს თავიანთი პიროვნული ამბიციების დასაკმაყოფილებლად.

"სახელმწიფო - არის განსაკუთრებული წესით მოწყობილი სისტემა (ორგანიზაცია), რომელსაც გააჩნია კონკრეტულად განსაზღვრული ტერიტორია, გარკვეული წესით, ჩამოყალიბებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ქვესისტემები მთელი ქვეყნის ფარგლებში სახელისუფლებო უფლებათა, მოვალეობათა და ძალაუფლების განხორციელებისათვის. იგი არის ამა თუ იმ ქვეყანაში საზოგადოების პოლიტიკური ორგანიზაციის განმსაზღვრელი ისტორიული ფორმა, მმართველობის განმახორციელებელი განსაკუთრებული აპარატით, რომელიც სამეურნეო და კულტურული მშენებლობის, საზოგადოებრივ ურთიერთობათა განვითარებისა და სრულყოფის, აგრეთვე ქვეყნის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ამოცანას ემსახურება[4].

3 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики –М.: Начала, 1997. გვ. 54

4 ოლეგ ვეებაძე, სახელმწიფო მართვისა და თვითმმართველობის სოციალურ-ეკონომიკური ასპექტები. –თბ.: „ცოტნე". 2003. გვ.22

ამისათვის, რომ გამოვავლინოთ სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში, საჭიროა სახელმწიფოს მიმართ მეცნიერების თვალსაზრისით: სახელმწიფო, ხელისუფლების სახით, წარმოადგენს იმ ხალხის ერთობლიობას, რომლებიც საზოგადოების ნდობის საფუძველზე, წარმართავენ ქვეყანაში არსებულ მოვლენებს ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე. ამ განმარტებაში კარგად ჩანს საზოგადოების და სახელმწიფოს ერთიანობა და მთლიანობა.

4.3. სახელმწიფო სისტემის თვისებები

სისტემა სისტემა ბერძნული წარმოშობის არის და ნიშნავს ნაწილების მოწესრიგებულ ერთობლიობას.

სისტემის აუცილებელი და საქმარისი პარამეტრებს მიეკუთვნება:

- ელემენტები (სუბსტრატი);
- ელემენტებსშორის კავშირები (სტრუქტურა);
- ორგანიზაცია;
- ფუნქციები;
- სისტემური თვისება.

მკვლევრებისთვის ცნობილია სისტემების შემდეგი სახეობა:

- მარტივი და რთული სისტემები;
- სტატიკური და დინამიური სისტემები;
- სისტემები დადებითი და უარყოფითი უკუკავშირებით;
- ღიაორგანიზაბადი და თვითგანვითარებადი სისტემები.

დროთა განმავლობაში ცოდნა სისტემის შესახებ ევოლუციას განიცდიდა. დღეს ფართოდ გავრცელებულია აზრი, რომ სისტემის შემადგენელი ელემენტები ურთიერთდამოკიდებულნი არიან ერთმანეთში გარკვეული კავშირებით. ჩნდება კითხვა: წარმოადგენს თუ არა სისტემას ნებისმიერი ელემენტების ერთობლიობა? ქმნიან თუ არა სისტემას ნებისმიერი ელემენტებს შორის კავშირები? რას წარმოადგენს სახელმწიფო, როგორც სისტემა?

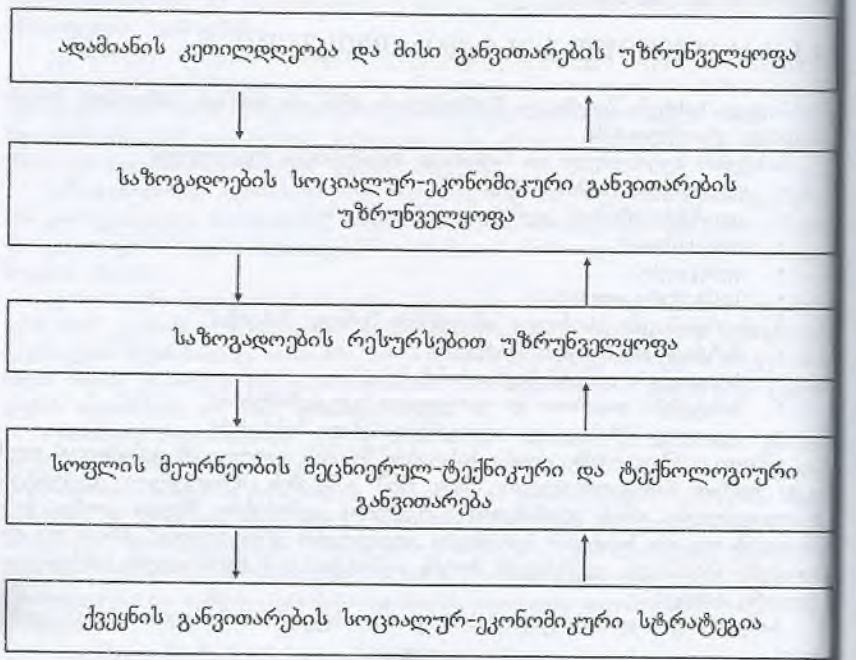
სახელმწიფოს და საზოგადოებას როგორც სისტემებს ახასიათებს შემდეგი თვისებები:

1. იგი წარმოადგენს ქვეელემენტების ერთობლიობას, რომლებიც ფუნქციონალური კავშირებით არიან დაკავშირებულნი ერთმანეთთან. ნათელია, ყველა კავშირი არ ქმნის ურთიერთდამოკიდებულებას და არ განაპირობებს "ურთიერთშევსებას". ფუნქციონალური კავშირები ქმნიან სისტემის ინტეგრაციულ თვისებას. ეს თვისება ახასიათებს სისტემას, რომლის ქვეელემენტები თავისი ფუნქციებით ავსებენ ერთმანეთს და მხოლოდ ერთობლიობაში ქმნიან სისტემას. ერთ-ერთი ამ ქვესისტემის დისტრუქცია, მთელ სისტემას აყენებს ზიანს;
2. საზოგადოებას და სახელმწიფოს, როგორც სისტემას ახასიათებთ მიზნობრივი ფუნქციონირება. სახელმწიფოს და საზოგადოების მიზნები აისახება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სტრატეგიაში, ოფიციალურ დოკუმენტაციაში (მაგალითად, ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია, ბიუჯეტის დაგეგმვა და ა.შ.).

ქვეყნის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგია არის სოფლის მეურნეობის მეცნიერულ-ტექნიკური და ტექნოლოგიური განვითარების საფუძველი. ეს ღონისძიებები მიმართულია საზოგადოების რესურსებით უზრუნველყოფაზე, რომლის გარეშეც საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეუძლებელია. აღნიშ-

ნული მიმართულებანი ადამიანის კეთილდღეობის და განვითარების მიზანს ემსახ
ურება (იხ. ნახ. 4.2.).

სქემა 4.2. ქვეყნის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგია და მისი
ძირითადი მიმართულებანი



წყარო: Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления –М.: 2007 g. 9

3. სისტემის ფუნქციონირება შეუძლებელია რესურსების გარეშე. რესურსების ფლობა არის სისტემის შექმნის აუცილებელი წინაპირობა. განვითარებული სისტემა კი ფინანსურად მყარი და ავტონომიურია.

ფინანსური სიმყარის კოეფიციენტის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ სისტემის საკუთარი კაპიტალი საბუღალტრო ბალანსის მთელ მასაში უნდა აღემატებოდეს 65-70%-ს. მსოფლიო გამოცდილებიდან გამომდინარე, ამ კოეფიციენტის დაბალი მაჩვენებლები განაპირობებს იმას, რომ სისტემა კონკურირების უნარს კარგავს და ხშირ შემთხვევებში გაკოტრებულად ცხადდება[5].

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობის წინაპირობა არის საკმარისი

5 Ковалёв А.И., Привалов В.П. Анализ финансового состояния предприятия. –М.:Центр экономики и маркетинга, 2000, გვ.98

ფლობის საკუთარი რესურსების ფლობა. ავტონომიის კოეფიციენტი გვიჩვენებს, რა წილობრივად იმყოფება საკუთარი კაპიტალი კაპიტალის მთელ მოცულობასთან შედარებით:

$$\text{ფინანსური სიმყარე} = \frac{\text{საკუთარი კაპიტალი}}{\text{საერთო კაპიტალის მოცულობა}}$$

თუ დაუშვებთ, რომ ნასესხები კაპიტალი 40-50%-ს აღემატება, ე.ი. სისტემის ბალანსის ბერკეტები გადაცემულია კრედიტორების ხელში.

ზემოაღნიშნული ანალიზიდან გამომდინარე, მივდივართ დასკვნამდე, რომ სოფლის მეურნეობის სტრატეგიულ დარგებში სახელმწიფო რესურსების 60-75%-ს უნდა ფლობდეს იმისათვის, რომ შეეძლოს თავისი ქვეყნის განვითარების მიმართულება განსაზღვროს[6].

სტრატეგიულს ჩვენ უწოდებთ ეროვნული მეურნეობის იმ დარგებს, რომლებიც რესურსებით უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს განვითარებას და პირდაპირაა დაკავშირებული ხალხის სიცოცხლის უსაფრთხოებასთან.

4. განვითარებულ სახელმწიფოს და საზოგადოებას, როგორც სისტემას ძლიერი კავშირები ახასიათებს. ძლიერ კავშირებში იგულისხმება თვით სისტემაში არსებული კავშირების მაღალი ხარისხი და ასევე კავშირები სისტემას და გარემოს შორის;

5. სისტემას ახასიათებს იერარქიული თვისება. გადაწყვეტილებანი მიღებული (ii) მართვის სისტემის დონეზე, აუცილებელად გასათვალისწინებელია ამავე სისტემის (i) დონისთვის. ეს იმას ნიშნავს, რომ თუ სახალხო მეურნეობის დონეზე მიზანია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, კორპორატიულმა მმართველობამ შესაბამის მმართველობას უნდა მიხედოს. ყოველ შემთხვევაში კერძო სექტორის, მოქალაქეების საქმიანობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მთლიანი, მშობლიური სისტემის განვითარებას. მაგალითად, ინვესტიციური პროექტის განხორციელების დროს სახელმწიფომ შესაძლოა მოითხოვოს კერძო ინვესტორისაგან ადგილობრივი მუშაკის დასაქმება, უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნა, ასაკოვანი კადრების კვალიფიკაციის ამაღლება, ხელფასების დროულად გაცემა;

6. განვითარებული სახელმწიფო, როგორც სისტემა კვლავწარმოებადი უნდა იყოს. კვლავწარმოება ნიშნავს წარმოების პროცესში დახარჯული ენერგიის, რესურსების აღდგენას. კვლავწარმოება სხვადასხვა მაშტაბებით და ინტენსიურობით ხორციელდება. ამას სისტემის ეფექტურობა და "სიმწიფე" განაპირობებს.

ეკონომიკური თვალსაზრისით სისტემამ სიცოცხლის უნარი რომ შეინარჩუნოს, იგი ფართო მაშტაბებით კვლავწარმოებას - განვითარებას უნდა ახორციელებდეს. მოგეხსენებათ, განვითარება ფილოსოფიური კატეგორიაა, რომელიც ისეთ ცნებებს მოიცავს, როგორიცაა დინამიკა, ევოლუცია-რევოლუცია, კვლავწარმოება და მთლიანობა;

7. თვითკვლავწარმოება[7] – ფართო მასშტაბებში კვლავწარმოება საკუთარი რესურსების საშუალებით - სისტემას ახალ თვისებას ანიჭებს. მას მართვის სისტემის მთლიანობა ეწოდება[8].

6 იქვე

7 თვითკვლავწარმოების კატეგორია ფართოდ არის გავრცელებული თანამედროვე ეკონომიკაში რუსეთში და ნიშნავს სისტემის ფართო მასშტაბებში კვლავწარმოებას საკუთარი რესურსების საშუალებით

8 Зарнадзе А.А. Целостность управления экономикой. Введение в институциональную экономику. Учеб. пособие / Под ред. Львова Д.С. –М.: Экономика გვ.165-170

მთლიანი სისტემა არის ჩვეულებრივი სისტემის მომწიფებული ფორმა. მას ახასიათებს თვითკვლავწარმოების და თვითგანვითარების თვისება. მთლიანი სისტემა არის მეტად განვითარებული და მეტად ადაპტური, მეტად საიმედო და მორგებადი გარემოსთან. მთლიანი სისტემა არის მეტად მყარი გარეშე და შიდა ცვლილებებისათვის. იგი აქტიურ ზემოქმედებას ახდენს თავის ქვესისტემებზე და მიმართავს მათ პოტენციალს მთლიანი სისტემის პრობლემების გადასაჭრელად. ამ პროცესში სისტემის ხარისხობრივად ახალი დონე ყალიბდება. ჩნდება ახალი ქვესისტემები, სისტემის ორგანოები ახალი ფუნქციებით, თვისებებით და შინაარსით.

4.4. ზრდის და განვითარების კატეგორია

ზრდის და განვითარების ცნებები არ არის ტოლფასი. ისინი ატარებენ სხვადასხვა აზრობრივ დატვირთვას. მაგალითად, ნაგვის გროვა შესაძლოა გაიზარდოს, მაგრამ ის არ ვითარდება. მხატვრები შეიძლება განვითარდნენ, მაგრამ არ გაიზარდონ. მიუხედავად ამისა, დღეს ბევრი მენეჯერი ფიქრობს, რომ განვითარება იგივეა, რაც ზრდა. ხშირად ქვეყანაში გარკვეული კოეფიციენტები ზრდას მიგვანიშნებს, მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ ქვეყანა ვითარდება. ამის ნათელი მაგალითი საქართველოა.

ზრდა არის „რიცხობრივი", მათემატიკური კატეგორია. იგი უკავშირდება მოცულობას და სტატისტიკურ მონაცემებს.

განვითარება არის „ხარისხობრივი", ფილოსოფიური კატეგორია. განვითარება არის ნიჭის, უნარის, შემოქმედების შედეგი. განვითარება უმეტეს წილად აისახება სამუშაო პირობების ხარისხზე, ვიდრე მოგება ზარალის ანგარიშზე. მაგალითად, წარმოებაში განვითარების პროცესის შედეგად ხდება ახალ, ხარისხობრივად უფრო მაღალ დონეზე გადასვლა. ეს გადასვლა აისახება წარმოების ავტომატიზირებაში და მსხვილმაშტაბიან რეკონსტრუქციის ჩატარებაში, ტექნოლოგიების განახლებაში და თანამედროვე უფრო ეფექტიანი დანადგარების შეძენაში.

განვითარება გამოვლინდება შრომისნაყოფიერების ზრდით, ხარისხის ამაღლებით, დანახარჯების შემცირებით წარმოებული პროდუქციის ერთეულზე.

როდესაც ლაპარაკი ზრდაზეა მსჯელობაში მიიღება ნამატის რაოდენობის ზრდა. ის გამოიხატება კაპიტალდაბანდებათა ზრდით, ძირითადი და საბრუნავი საშუალებათა ზრდით და ა.შ.

ზრდა და განვითარება არ არიან დაპირისპირებულები ერთმანეთში. ფილოსოფიური თვალსაზრისით განვითარების დიალექტიკა აგებულია სამ კანონზე. ერთ – ერთი მათგანი "რაოდენობის ხარისხში გადასვლის კანონია". ეს იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერი "რაოდენობა" გარკვეული ოპერაციების შედეგად ხარისხად იქცევა. აქედან გამომდინარე, ზრდის და განვითარების კატეგორია ავსებს და აძლიერებს ერთმანეთს. ამის საუკეთესო მაგალითი ცხოვრების დონის და შესაბამისად ცხოვრების ხარისხის ამაღლებაა.

განვითარების კატეგორიას ადმინისტრირების მეცნიერებაში ენიჭება უმნიშვნელოვანესი ადგილი, რადგან ის წარმოადგენს მართვის მიზანს.

თავი 5.
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების როლი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში

"სახელმწიფო, თავისი ეკონომიკური საქმიანობიდან გამომდინარე, ერთდროულად საბაზრო წყობის ელემენტი და საზოგადოებრივი განვითარების ფაქტორია, რადგან სახელმწიფო ახორციელებს იმ ფუნქციებს, რომლებსაც ვერ უძღვება ბაზარი".

პოროხოვსკი ა., რუსი მეცნიერი, ეკონომისტი.

5.1. სახელმწიფო და კერძო ინტერესების თანაფარდობა
5.2. სახელმწიფო და კორპორატიული დაპირისპირების საკითხები. დაპირისპირების დასაღწევი გზა
5.3. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, წარმოების ინტენსიფიკაცია და საზოგადოების ტექნიკური განვითარება

5.1. სახელმწიფო და კერძო ინტერესების თანაფარდობა

ყველასათვის ცნობილია, რომ კერძო მეწარმეების ძირითადი მიზანი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მოგების მაქსიმიზაციაა, რომელიც ხშირ შემთხვევებში საზოგადოებრივ ისეთ ინტერესებს უპირისპირდება, როგორიცაა გარემოს დაცვის და წარმოების უსაფრთხოების დონის ამაღლება, ხელფასების ზრდა და სხვა. კერძო კაპიტალი მოუნდომებელია გრძელვადიან კაპიტალდაბანდებაში და საინვესტიციო პროექტის გაძღოლის გრძელვადიან პერიოდში, რაც განაპირობებს მსხვილი მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრამების და ინოვაციური პროექტების რეალიზაციას.

სახელმწიფოს მიზანი, ეროვნულ ხასიათს ატარებს. ამ ნაშრომში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესები პირობითად გათანაბრებულია. სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სამართლებრივი ბაზით უზრუნველყოფაა. იგი ქმნის სამეწარმეო სუბიექტების ეკონომიკური საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობას. უზრუნველყოფს საბაზრო ინფრასტრუქტურის მართვას, არეგულირებს ფულად-საკრედიტო ურთიერთობებს, გავლენას ახდენს მოთხოვნა-მიწოდების დინამიკაზე. სახელმწიფო მოწოდებულია შექმნას საბაზრო ურთიერთობების ფუნქციონირების სრულყოფილი პირობები.

საბაზრო წყობის ფორმირება საზღვარგარეთ (აშშ-ში, ჩინეთში, საფრანგეთში, გერმანიაში) მიგვანიშნებს, რომ სოციალურ-ეკონომიკური წყობის ტრანსფორმაცია მოითხოვს ღრმა მეთოდოლოგიურ დამუშავებას და საზოგადოების მომზადებას დაგეგ-

მილი ცვლილებებისათვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გატარებული რეფორმები გამო წვევს წარმოების დაცემას, შემოსავლების შემცირებას, უმუშევრობის დონის ზრდას სოფლის მეურნეობის დარგების კრიზისს. ამის ნათელი მაგალითი რუსეთია.

რეფორმატორები ეკონომიკური ლიბერალიზმის საფუძვლად სახელმწიფოს ეკონომიკის განვითარებაზე დამლუპველი გავლენის თეორიას იყენებენ. ამ მიმდევრობის წარმომადგენელი ფ. ჰაიეკია, რომლის აზრითაც "სახელმწიფოს ნებისმიერი ჩარევა სპონტანური ძალების თამაშში – ტოტალიტარიზმისაკენ გადადგმული ნაბიჯია"[1]. ავსტრიელი ეკონომისტის შეხედულებით, ეკონომიკური ურთიერთობების მხოლოდ შეუზღუდავ თავისუფლებას შეუძლია ეკონომიკური ზრდა განაპირობოს. სახელმწიფო ატარებს უარყოფით დატვირთვას საზოგადოებისათვის. მისი ჩარევა სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში სამეწარმეო ძალების განვითარებისათვის საზიანოა, რადგანაც ცენტრალიზებული მმართველობა ატარებს კორექტირებად ხასიათს მოთხოვნა-მიწოდებაზე და ამით ცვლის რეალურ ინფორმაციას ბაზრის შესახებ. ჰაიეკის თვალსაზრისით, სოციალურ წესრიგს ქმნიან საზოგადოებრივი ნორმები და ტრადიციები, "ბაზარი კი სოციალური წესრიგის ძირითადი ელემენტია". სახელმწიფოს ჩარევა ეკონომიკაში იწვევს კრიზისებს, რომლიდან გამოსვლა მხოლოდ საბაზრო მექანიზმების ამოქმედებითაა შესაძლო.

ვერ დავეთანხმებით ავსტრიელი მეცნიერის შეხედულებას. ისტორია მიგვანიშნებს, რომ მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, რომელმაც შეძლო თავი დაეღწია სერიოზული ეკონომიკური კრიზისიდან სახელმწიფოს ჩარევის და მხარდაჭერის გარეშე. აშშ-ს "ახალი კურსი" დიდი დეპრესიის პერიოდში, სახელმწიფოს როლის ზრდა ომის შემდგომ პერიოდში ევროპაში, სახელმწიფოს რეგულირება პოსტკრიზისულ ჩინეთში ამისი ნათელი მაგალითებია. სახელმწიფო რთულ პერიოდში ყოველთვის ძლიერ საყრდენს წარმოადგენდა და კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიის ფორმირებით, ეხმარებოდა ქვეყანას კრიზისიდან გამოსვლაში.

ვიზიარებთ ცნობილი რუსი მეწარმის, მეცნიერის ლევ ჩერნოის შეხედულებას, რომელიც თვლის, რომ მოთხოვნა სახელმწიფოს ჩარევაზე ეკონომიკაში ჩნდება ქვეყნისთვის კრიზისულ პერიოდებში. ის ადარებს სახელმწიფო რეგულირების აუცილებლობას ჰაერის უკმარისობის სიტუაციასთან. მისი თვალსაზრისით, ჰაერის თვისებებზე და მნიშვნელობაზე სიცოცხლისთვის ვფიქრობთ ჰაერის უკმარისობის დროს. "და მაშინ სახელმწიფოზე- როგორც უკმარის ჰაერზე- გვახსენდება ყოველთვის და ყოველგან"[2].

ისტორიული მიმოხილვა მიგვანიშნებს, რომ საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბება მოწინავე ქვეყნებში დაკავშირებული იყო სახელმწიფოს როლის და საქმიანობის მაშტაბების ზრდასთან ეკონომიკაში. კაპიტალისტური ურთიერთობების განვითარება სახელმწიფოს მარეგულირებელი ძალის გარეშე აისახება სოციალური კატაკლიზმებით და კრიზისით საზოგადოებაში. XX საუკუნის 30- იან წლებში მხოლოდ ჯონ მეინარდ კეინსის (1883-1946) თეორიის გავრცელებამ განაპირობა კაპიტალისტური ქვეყნების კრიზისიდან გამოსვლა. მისი ძირითადი ნაშუშევარი "დასაქმების, პროცენტის და ფულის ზოგადი თეორია" მნიშვნელოვანი მონაპოვარი კაპიტალისტური სამყაროსათვის. როგორც სწორად აღნიშნავენ ამერიკელი მეცნიერები რობერტ ჰეილბრონერი და ლესტერ თუროუ, "კეინსის თეორიის რევოლუციური არსი იმაში მდგომარეობს

1 Левита Р.Я. История экономических учений. –М.:Инфра-М, 2002

2 Черной Л.С. Экономика. Рынок. Государство. –М.:Наука, 2000

რომ კაპიტალიზმი ვერ ახდენს თვითკორექციას ზრდის შენარჩუნებისათვის"[3]. დღესდღეობით კეინსი შერეული ეკონომიკის "მშობლად" არის აღიარებული მსოფლიოში.

ა. სმიტის და მარქსის მემკვიდრეობა წინააღმდეგობაში მოდიან სახელმწიფო რეგულირების საკითხებთან დაკავშირებით, კეინსის ეკონომიკური ფილოსოფია სახელმწიფო რეგულირების ინსტიტუტის კატეგორიას.

მეცნიერულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში არ არსებობს ცალსახა დასკვნები სახელმწიფო რეგულირების შესახებ. ხელისუფლების მიერ გატარებული ლიბერალიზაციის კურსის მიღმა საქართველოში ჩანს სახელმწიფოს როლის შემცირების არსებული ტენდენცია. ხელისუფლების ეკონომიკის ლიბერალიზაციის კურსი ვლინდება ჩატარებულ რეფორმებში და, პირველ რიგში, სოფლის მეურნეობაზე.

ჩვენი აზრით, დღეს არსებობს ობიექტური საჭიროება გატარებული ეკონომიკური კურსის კორექტირების. ამის ძირითადი მიზეზი შემდეგია:

ზრდადი მოთხოვნა საზოგადოებრივ სიმდიდრეზე – საქონელი და მომსახურება (განსაკუთრებით სოციალური მომსახურება, სატრანსპორტო სისტემა, მედიცინა, ტელეკომუნიკაციები, განათლება, ეროვნული უსაფრთხოება);

ძირითადი ფონდების ფიზიკური და მორალური ცვეთის მაღალი ტემპები, რაც ემუქრება საზოგადოებას ტექნოგენური კატასტროფებით;

მსოფლიო ბაზარზე ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების აუცილებლობა სასარგებლო წიაღისეულზე მზარდი მოთხოვნის ფონზე;

მზარდი მოთხოვნა სოციალური დაცვის სფეროში (უსაფრთხო სამუშაო პირობები, დროული და სამართლიანი შრომის ანაზღაურება, სოციალური პაკეტებით უზრუნველყოფა) მმართველთა გადაწყვეტილებებისაგან არარეგულირებადი ბაზრის პირობებში;

ქვეყნის თავდაცვის გაძლიერების საჭიროება ეროვნული უსაფრთხოების დაცვისათვის.

სახელმწიფო რეგულირების პრობლემატიკა ფართოდ არის განხილული ადგილობრივი და უცხოელი მეცნიერების მიერ. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იგი იძენს სტრატეგიული დარგების მართვის შემთხვევაში. სტრატეგიული დარგები ქვეყნის მატერიალურ-ტექნიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას უზრუნველყოფენ. რესურსების უზრუნველყოფით, ეს დარგები საზოგადოებრივ სიმდიდრეს აწარმოებენ და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ სოფლის მეურნეობის დინამიკაზე და ქვეყნის ეკონომიკაში კვლავწარმოების პროცესებზე.

ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორს, პროფესორ პოროხოვსკის თვალსაზრისით, შერეული ეკონომიკა ნიშნავს ისეთ ეკონომიკურ სისტემას, რომლის საფუძველებს ქმნის საბაზრო ურთიერთობები, კერძო მეწარმეობა და სხვა ინსტიტუტები, რომელთა შორის სახელმწიფო ორგანოებს პრიორიტეტული ადგილი უკავია. მეცნიერი ამტკიცებს, რომ წმინდა საბაზრო ურთიერთობები არ არსებობს მსოფლიოს არც ერთ განვითარებულ ქვეყანაში. სწორად ამიტომ, დღეს საბაზრო ეკონომიკაში იგულისხმება შერეული ეკონომიკა, რომელიც ეყრდნობა მესაკუთრეობის ფორმების მრავალფეროვნებას და სხვადასხვა რეგულირების მეთოდების გამოყენებას. გასათვალისწინებელია, რომ შერეული ეკონომიკა მთელ მსოფლიოში განვითარების ძირითადი მიმართულება ხდება.

3 Хайлбронер Р., Туроу Л. Экономика для всех. Пер. С англ. – новосибирск: Экор, 1994

ნებისმიერი ეკონომიკური ან სოციალურ-ეკონომიკური სისტემა რესურსებით ადეკვატურ უზრუნველყოფაზეა ორიენტირებული. საზოგადოება, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური სისტემა, ცდილობს საჭირო რაოდენობის მატერიალური, ფინანსური, შრომითი და ბუნებრივი რესურსი იქონიოს. სტრატეგიული დარგები რესურსების ბაზას ქმნიან ქვეყნის განვითარებისათვის და მოითხოვენ სტრატეგიულ მართვას. მისი შინაარსი მაკრო დონეზე მდგომარეობს მართვის სისტემის პერსპექტივაზე ორიენტირებაში, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხარისხობრივად ახალ დონეზე გადაყვანაში. ეკონომიკის სტრატეგიული დარგების (მაგალითად, ელექტროენერგეტიკის) სტრატეგიული მართვა ეროვნულ მნიშველობას წარმოადგენს და არ შემოიფარგლება კერძო ინტერესების ვიწრო ჩარჩოებით.

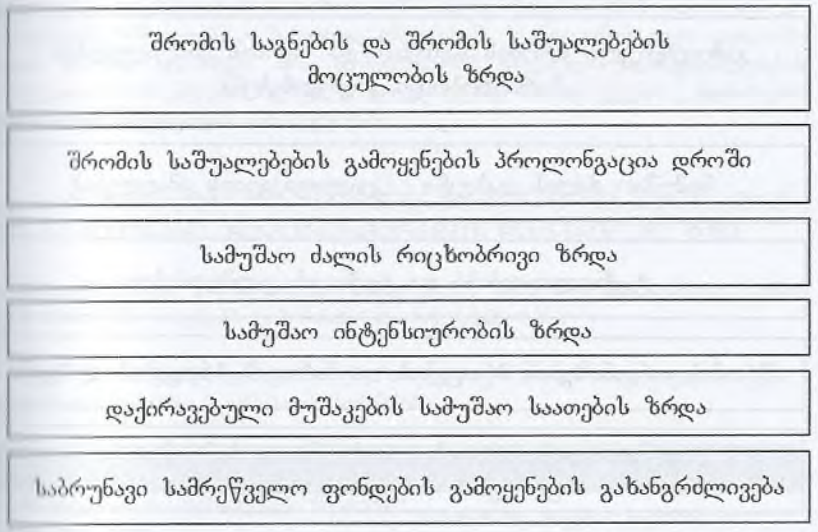
კერძო საკუთრება გენერირებს კერძო ინტერესებს. კერძო ინტერესების მართვა გარკვეულ სპეციფიკას მოიცავს: კერძო საკუთრების პირველადი ამოცანაა თავისი სიცოცხლის უნარის შენარჩუნება საკუთარი კაპიტალის დაგროვების და მიმდინარე მოგების მაქსიმიზაციის გზით.

ჩვენი აზრით, საზოგადოებრივ და კერძო ინტერესებს შორის არ შეიძლება იყოს გადაულახავი წინააღმდეგობანი. ისინი მოგვარებადია ინტერესების ინსტიტუციონალიზაციის გზით. სახელმწიფო და კერძო მართვის მეთოდები ავსებენ ერთმანეთს და ერთმანეთთან დაპირისპირებით აფერხებენ განვითარების პროცესს.

ამასთანავე, როგორც ზემოთაა აღნიშნული, ეროვნულ მეურნეობას იერარქიულობის თვისება გააჩნია. ე.ი., თუ სახალხო მეურნეობის დონეზე მიზანია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, კორპორატიული მმართველობა შესაბამის მიმართულებას უნდა მიჰყვეს. ყოველ შემთხვევაში, კერძო სექტორის საქმიანობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მთლიანი სისტემის განვითარებას. მაგალითად, ინვესტიციური პროექტების განხორციელების დროს სახელმწიფომ შესაძლოა მოითხოვოს კერძო ინვესტორისაგან ადგილობრივი მუშაკის დასაქმება, უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნა, ხანში შესული ხალხის კვალიფიკაციის ამაღლება, ხელფასების დროულად გაცემა. კერძო მეწარმეები უნდა ცდილობდნენ შეუსაბამონ მათი საქმიანობა სახელმწიფოს მოთხოვნებს. თუ ეროვნული მეურნეობის დონეზე მიზანია – ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, კორპორატიულმა მმართველობამ ამ მიზნის შესაბამისი ამოცანები უნდა გადაჭრას თავისი საქმიანობის პროცესში.

სახელმწიფო ინტერესები მოიცავენ აუცილებლობას ეროვნული მეურნეობის განხილვის, როგორც მთლიანი სისტემის, რომელიც მაქსიმალური ეფექტიანობით ვითარდება იმ შემთხვევაში, თუ შემადგენელი სტრუქტურული ელემენტები არ ეწინააღმდეგებიან მის განვითარების ტენდენციებს. სახელმწიფო ინტერესები ორიენტირებულნი არიან წარმოების ინტენსიურ განვითარებაზე, მოგების ზრდაზე საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების შემცირების ხარჯზე, წარმოებული პროდუქციის ამაღლებაზე, გამოყენებითი რესურსების ხარისხობრივი მაჩვენებლების ზრდაზე და მათი ფუნქციონირების პროცესის გაუმჯობესებაზე. (იხ. სქემა 5.1.)

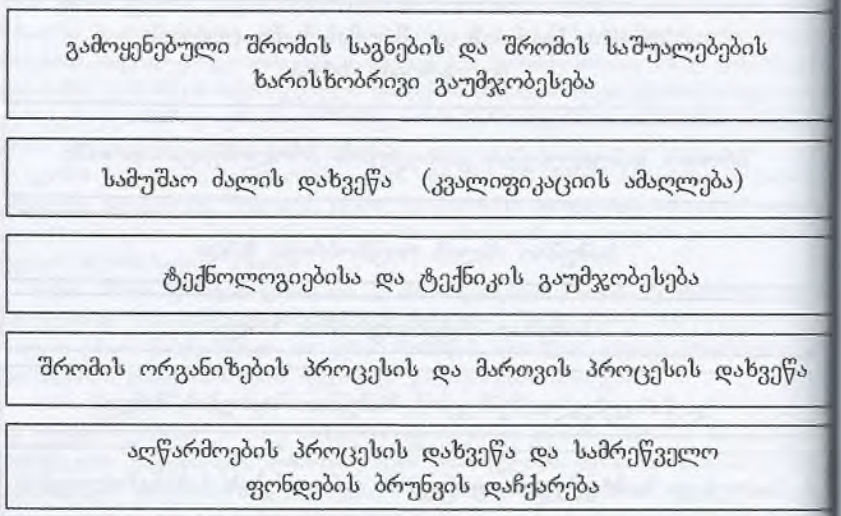
სქემა 5.1. განვითარების ექსტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების მოცულობის და მათი გამოყენების დროის ზრდა



წყარო: Баканов М.И. Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. -М Финансы и статистика, 1995. gv. 230.

საინტერესოა წარმოების ინტენსიური განვითარების მარქსისტული შეფასება. მარქსი წერს: „გარკვეული დროის მერე ხდება ექსტენსიურად გაფართოებული კვლავწარმოება, თუ ფართოვდება კვლავწარმოების არე; გაფართოებული ინტენსიურად, თუ გამოიყენება მეტად ეფექტური წარმოების საშუალებანი" (იხ. სქემა 5.2.).

სქემა 5.2. განვითარების ინტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების ხარისხობრივი მაჩვენებლების გაუმჯობესება და რესურსების გამოყენების პროცესის დახვეწა



წყარო: Баканов М.И. Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. –М.: Финансы и статистика, 1995. გვ. 230.

კერძო კაპიტალს არ შეუძლია მსხვერპლად აქციოს თავისი მოგების გამრავლების ინტერესები (თუ ასეთი მაგალითები არსებობს, ისინი გამონაკლისის ხასიათს ატარებენ). კერძო ინტერესის საფუძველს ქმნის სამრეწველო მუშაობის განხორციელების სწრაფვა ექსტენსიური ფაქტორების გამოყენებით: შრომის საგნების და შრომის საშუალებების მოცულობის ზრდა, შრომის საშუალებების გამოყენების პროლონგაციის დროში, სამუშაო ძალის რიცხობრივი და სამუშაო ინტენსიურობის ზრდა, დაქირავებული მუშაკების სამუშაო საათების ზრდა, საბრუნავი სამრეწველო ფონდების გამოყენების გახანგრძლივება. გამომდინარე ზემოთ აღნიშნულიდან, ექსტენსიური ფაქტორების გამოყენება განსაზღვრავს მოგების ზრდას წარმოების მაშტაბების ზრდის ხარჯზე შემოსავლების მოცულობის ზრდა ფიქსირებულ ფასებში წარმოებულ პროდუქციაზე. მაგრამ, ეს განვითარების მეთოდები არ ემსახურებიან სამრეწველო სისტემის ძირითად მიზანს – საზოგადოებრივი მოთხოვნის დაკმაყოფილება პროდუქციაში საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების მუდმივი შემცირების ფონზე და/ან მისი ხარისხის ამაღლებაში. ლოკალური ამოცანების მოგების მასის ზრდის გადაჭრის პროცესში ასეთი მწარმოებლები ზიანს აყენებენ მთელ საზოგადოებას. მაგალითად ცნობილია, რომ მაქსიმალური მოგების მიღების მიზნით მეწარმეები ხშირად ზრდიან ფასებს, რაც საზოგადოებაში სოციალურ დაძაბულობას და მოსახლეობის ცხოვრების დონის

შემცირებას იწვევს. როგორც მეცნიერებათა დოქტორი ვ. ბოგაჩოვი წერს: "თავისუფალი ფასწარმოქმნა - სწორი გზაა სიღატაკისკენ. იგი აუცილებლად გამოიწვევს წარმოების შემცირებას, და თუ მოცულობა კონტროლდება – პროდუქციის მასიურ ბაზას, იმისათვის, რომ ბაზარზე არსებული პროდუქციის მოცულობით, გამყიდველმა მაქსიმუმის თავისათვის მომგებიანი ფასი[4]". ასეთი მიდგომა ქმნის გადარჩენის და განვითარების საშუალებას - პირველად ინტერესებს მიკროეკონომიკული თვალსაზრისით. ხშირად მეწარმეები იმას ივიწყებენ, რომ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართულებიანი ორიენტაცია ანგრევს ეროვნულ მეურნეობის და ქვეყნის განვითარების მატერიალურ საფუძვლებს პერსპექტივაში.

5.2. სახელმწიფო და კორპორატიული დაპირისპირების საკითხები. დაპირისპირების დასაღწევი გზა

სახელმწიფო და კორპორატიული ინტერესების სტრუქტურაში საბაზრო ეკონომიკის პირობებში არსებობს დაპირისპირება (იხ. სქემა 5.3.).

სქემა 5.3. ძირითადი დაპირისპირება სახელმწიფო და კორპორატიული ინტერესებს შორის საბაზრო ეკონომიკის პირობებში

1.პროდუქციის და შემადგენელი მასალის ხარისხის ზრდა	1.მიმდინარე მოგების მაქსიმიზაცია
1.სამრეწველო ინფრასტრუქტურის ხარისხის ზრდა	1.რენტაბელობის მაქსიმიზაცია
1.შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა	1.გრძელვადიანი კაპიტალდაბანდებანის მინიმიზაცია
1.გარემოს დაცვა წარმოების პროცესში	1.არაპროფილური, სოციალური დანახარჯების მინიმიზაცია
1.წარმოების ინტენსიური განვითარება	1.გადასახადების მინიმალური დონე
1.ტექნიკისა და ტექნოლოგიების მოდერნიზება	1.ხელფასების მინიმიზაცია
1.გამოყენებითი რესურსების ეკონომია	1.წარმოების ექსტენსიური განვითარება
1.არაგადამხდელუნარიანი მოთხოვნის დაკმაყოფილება	
1.საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების კლება წარმოებული პროდუქციის ერთეულზე	

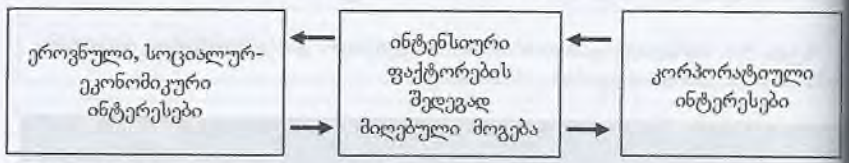
წყარო: Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления –М.: 2007 g. 39

[4] Богачев В.Н.Прибыль? О рыночной экономике и эффективности капитала –М.: Финансы и статистика, 1993

საზოგადოებისათვის, სახელმწიფოსათვის ინოვაციური განვითარების გზა არის პრიორიტეტული. ის იწვევს საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების შემცირებას წარმოებული პროდუქციის ერთეულზე. სწორად ამიტომ, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ წარმოების განვითარება ინოვაციურ ხასიათს ატარებდეს, რომლის შინაარსიც წარმოების ინტენსიფიკაციასთან, ახალი ტექნიკის და ტექნოლოგიების გამოყენებასთან არის დაკავშირებული. ამისათვის დღევანდელ ეროვნული ეკონომიკისათვის პოსტკრიზისულ პერიოდში ეფექტური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისათვის საჭიროა ისეთი ინსტიტუტის ფორმირება, რომელიც გააერთიანებს საბაზრო და სახელმწიფო მექანიზმების უპირატესობას.

ეს შესაძლებელია, თუ კვლავწარმოებითი პროცესები განვითარდება "მოგების ახალი ბუნების" საფუძველზე, მიღებული ინოვაციური ფაქტორების, რესურსების ეკონომიის, შრომის ნაყოფიერების ზრდის და კაპიტალუკუგების შედეგად. (იხ. სქემა 5.4.).

სქემა 5.4. ეროვნული და კორპორატიული ინტერესების ურთიერთშეთანხმება



წყარო: Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления –М.: 2007 გვ. 40

მოგების "ახალი ბუნება" მდგომარეობს მის ინოვაციურ შინაარსში. საზოგადოებრივი კვლავწარმოების ინოვაციური განვითარება წარმოების ინტენსიფიკაციის გზით სამრეწველო სისტემის ევოლუციური განვითარების პროცესს ნიშნავს– მეცნიერულ-ტექნიკურ პროგრესზე დაფუძნებულ განვითარებას. ასეთი საზოგადოებრივი კვლავწარმოება ითვალისწინებს მართვის სისტემის მოდერნიზებას მისი ხარისხობრივად ახალ, მეტად პროგრესულ განვითარების დონეზე გადაყვანას ახალი ტექნოლოგიური პროცესების, ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიების, მეცნიერული მიღწევების ახალი შედეგების და ახალი მართვის ორგანიზაციული სქემების გამოყენების გზით.

დღემდე ადგილობრივი მართვის სისტემა საქართველოში, ძირითადად, ექსტენსიურ რეჟიმში ფუნქციონირებს. საბაზრო ცვლილებებმა დიდი ზიანი მიაყენეს ქვეყნის მეცნიერულ-ინტელექტუალურ პოტენციალს. დეგრადაციას განიცდის წარმოების პროცესში მეცნიების პოტენციალი. საქართველოს წონა მეცნიერული კვლევების სფეროში უპრეცენდენტოდ დაბალია. ეს პროცესები ვითარდება მაშინ, როდესაც მთელი მსოფლიო მაღალტექნოლოგიური წარმოებით არის აღტაცებული. ცნობილია, რომ

[illegible]-ში, აშშ.-სა და სხვა მოწინავე ქვეყნებში ეროვნული შემოსავლის 85-90% მიიღება მცირერულ - ტექნიკურ პროგრესზე დაფუძნებით. მიუხედავად იმისა, რომ კომპიუტერიზაციები, ეროვნული მეურნეობის დარგები მეტად აქტიურები გახდნენ ბრძოლაში [illegible]სათვის, კონკურენციის პირობებში ინოვაციური მუშაობა პრაქტიკულად [illegible]ებულია.

[illegible], როდესაც მსოფლიო გარემოცულია ინოვაციური ბუმით, მით უფრო მნიშ[illegible]ია, რომ საქართველოს ეკონომიკის ზრდა დაფუძნებული იყოს მეცნიერულ-[illegible]ურ ბაზაზე. შეხედულება, რომ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული სიტუაცია შესაძლოა [illegible] ინვესტიციების მოზიდვით შეიცვალოს არ არის სწორი. ჩემი აზრით დღეს [illegible]ებელია მოთხოვნილებების ჩამოყალიბება კერძო ინვესტორის მიმართ ინოვაციური განვითარების შესახებ. აშკარაა, საქართველო გზაჯვარედინზეა. იმაზე, თუ [illegible] განვითარების გზას აირჩევს და რა ნიშას დაიკავებს სახელმწიფო არსებულ [illegible]ებში მასზე ქართველი ერის შემდგომი ბედია დამოკიდებული.

5.1. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, წარმოების ინტენსიფიკაცია და საზოგადოების ტექნიკური განვითარება

XX-XXI საუკუნეებში მიმდინარე მატერიალური წარმოების ტექნიკური ბაზის [illegible]სტრუქტურიზაცია, რომელიც ხორციელდება მეცნიერების ყველა დარგში ფუნ[illegible]ტური სამეცნიერო აღმოჩენების და გამოგონებების მეშვეობით, თანამედროვე [illegible]ურულ-ტექნიკური რევოლუცია ეწოდება. თანამედროვე მეცნიერულ-ტექნიკური [illegible]ცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მატერიალური წარმოების და საზოგა[illegible]ების ცხოვრების ყველა მხარეზე.

[illegible]ცვლილებების პროცესს, რომელიც დღესდღეობით ვითარდება მეცნიერებაში, [illegible]ებაში და წარმოებაში, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი, წარმოების ინტენსი[illegible]ცია ეწოდება. კომპანიების დონეზე ეს გულისხმობს ახალი ტექნიკის დანერგვას, [illegible]ურულ-ტექნიკური ღონისძიებების ჩატარებას, კომპანიების ტექნიკურ და ორგა[illegible]ციულ განვითარებას.

[illegible]მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნულ პროცესებს საერთო საფუძველი გააჩნიათ, [illegible] წარმოების ტექნიკური ბაზისის ხარისხობრივ ცვლას ასრულებენ- ყოველი მათ[illegible] შინაარსობრივად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მეცნიერულ-ტექნიკური რევო[illegible]ცია ხასიათდება მნიშვნელოვანი ცვლილებებით, ნატომისებური გადასვლებით ერთი [illegible]ებიდან მეორეში. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი უფრო ფართო ცნებაა [illegible] გულისხმობს როგორც რევოლუციურ, ასევე ევოლუციურ ცვლილებებს ტექნიკაში.

ტექნიკური პროგრესის განმარტებისას ლენინი წერდა: "ტექნიკის პროგრესი [illegible]ში გამოიხატება, რომ ადამიანი სულ უფრო და უფრო შორდება წარმოების პრო[illegible]ცეს და ადგილს უთმობს მანქანებს". და კიდევ: "არ არის გასაკვირი ის, რომ მანქანა [illegible]ცვლებს ხელით შრომას. რაც უფრო ვითარდება ტექნიკა, იძენენ ახალ ფუნქციებს [illegible]ნები, მით მეტად ჩანაცვლდება ადამიანის ხელით შრომა"[5].

ტექნიკური პროგრესის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ტექნიკით შეცვალოს მონოტონური, დამქანცველი ადამიანის შრომა. ეს შენაცვლება მოწოდებულია

5 Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 1. გვ. 78

გაზარდოს შრომის ნაყოფიერება.

ბოლო წლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა "წარმოების ინტენსიფიკაციის" ტერმინმა. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის დაჩქარებაში იგულისხმება ადამიანის შრომის ტექნიკით შენაცვლების ტემპები, სისწრაფე და მოცულობა. საერთო გაგებით ინტენსიფიკაცია გულისხმობს დაძაბულობის გაძლიერებას. ინტენსიფიკაცია წარმოადგენს განვითარების პროცესს მეტად ნაყოფიერი წარმოების საშუალებების შრომის საგნების და ტექნოლოგიების გამოყენებით.

წარმოების ინტენსიფიკაცია დაფუძნებულია მეცნიერულ-ტექნიკურ პროგრესის აჩქარებაზე. ეს არის მთავარი, მაგრამ არა ერთადერთი მიმართულება. მეტად ეფექტური წარმოების საშუალებების გამოყენებასთან ერთად, წარმოების ინტენსიფიკაციის მნიშვნელოვან მიმართულებად ითვლება უკვე არსებული სამრეწველო პოტენციალის (შრომის საგნების და საშუალებების, სამუშაო ძალის) გამოყენების გაუმჯობესება. ამ თვალსაზრისით, დიდი მნიშვნელობა აქვს წარმოების შინაგანი რეზერვების აღმოჩენას და გამოყენებას.

წარმოების ინტენსიფიკაცია, წარმოების ტექნიკური განვითარება რთულ, მრავალეტაპობრივ და მრავალფაქტორულ პროცესს წარმოადგენს. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის ეტაპებს მიეკუთვნება ფუნდამენტალური კვლევები, ახალი ტექნიკის შექმნა, კონსტრუქტორული და ტექნოლოგიური გათვლები, საპროექტო სამუშაოების რეალიზაცია და ახალი ტექნიკის დანერგვა წარმოებაში.

თანამედროვე მსოფლიო განვითარების პირობებში, სახეზეა რევოლუცია მეცნიერებაში, ტექნიკაში, წარმოებაში, სოციალურ ცხოვრებაში. ამასთანავე რევოლუციური ცვლილებები ხდება შრომის საგნებში და საშუალებებში, შრომის პროდუქტებში და ტექნოლოგიებში, რომლის დახვეწაც მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის და წარმოების ინტენსიფიკაციის ორგანულ შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.

საბოლოო ჯამში, ყველა ზემოთადნიშნული მიმართულება მსოფლიო საზოგადოების განვითარების მიზანს ემსახურება. მარქსი თავის ნაშრომებში წერდა: "ეკონომიკური ეპოქები განსხვავდებიან არა იმითი რა პროდუქციასაც ქმნიან, არამედ იმითი თუ როგორ და რა წარმოების საშუალებებით ქმნიან ამ პროდუქციას. შრომის საშუალებები არის არა მარტო სამუშაო ძალების განვითარების, არამედ იმ საზოგადოებრივი ურთიერთობების მაჩვენებელი, რომლის ფარგლებშიც სამუშაო პროცესი ხორციელდება"[6]. ამიტომ, შრომის საშუალებები (სამუშაო მანქანა, მანქანების სისტემა) მარქსის თვალსაზრისით, წარმოადგენენ წარმოების ეფექტურობის საფუძველს.

უდავოა, რომ თანამედროვე საზოგადოება ამ გამოწვევათა თანამონაწილეა და ყველაზე მეტად მასზე აისახება ეს პროცესები. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების უმთავრესი როლი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფოს მარეგულირებელი ბერკეტების გამოყენებით საზოგადოებას შეუძლია მისთვის სასურველი ეფექტი მიიღოს.

6 Маркс К., Энгельс Ф. Соч.2-е изд., т. 23. გვ. 191

თავი 6.
ხელისუფლება და ბიზნესი: პრობლემები და გადაწყვეტილებები

"სოციალური პასუხისმგებლობა წარმოადგენს კომპანიების მუდმივ პასუხისმგებლობას გარემოზე, უკეთესი სამუშაო ადგილების შექმნაზე, საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებაზე "

გორდონ ბრაუნი, ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი 2007 წლიდან

6.1. ხელისუფლების და ბიზნესის ურთიერთქმედების საფუძვლები
6.2. ლობირება
6.3. საკონტრაქტო ეკონომიკა – ქვეყნის განვითარების ეკონომიკური საფუძველი

6.1. ხელისუფლების და ბიზნესის ურთიერთქმედების საფუძვლები

ხელისუფლება და ბიზნესი საზოგადოების ნაყოფს წარმოადგენს. საზოგადოება მიმართულად ქმნის ხელისუფლებას. საქმიანობის პროცესში, ბიზნესს გარკვეული პასუხისმგებლობა ეკისრება. ბიზნესი მთლიანად ან ნაწილობრივ დაფუძნებულია პირად ინტერესებზე, რაც შესაძლებელია არ ემთხვეოდეს საზოგადოებრივ ინტერესებს. ხელისუფლება მოწოდებულია საზოგადოებრივი ინტერესების რეალიზაციაზე. ამავე დროს, იგი დაინტერესებულია ბიზნესის განვითარებაში. სახელმწიფომ უნდა შეუქმნას ბიზნესს ჩამოყალიბება-განვითარებისთვის ოპტიმალური პირობები: ქვეყანაში უზრუნველყოს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სტაბილურობა; შექმნას კონკურენტული გარემო, შეძლოს ინფლაციის მოთოკვა, უზრუნველყოს ვალუტის გამყარება და კრედიტების და გადასახადების ოპტიმალური სატარიფო განაკვეთების დაწესება. სახელმწიფოს ევალება ბიზნესის სამართებრივი ბაზით უზრუნველყოფა.

ეკონომიკის სფეროში ბიზნესს მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია, რადგან მის მფლობელობაშია მატერიალური, ფინანსური და შრომითი რესურსები. სწორედ ორგანიზებული, ეროვნული ინტერესების რეალიზაციაზე ორიენტირებული ბიზნესი – ქვეყნის კეთილდღეობის ძირითადი ფაქტორია.

ბიზნესსა და მთავრობას შორის ურთიერთქმედების დროს, შუამავლების როლში გამოდიან სახელმწიფო მოსამსახურეები. ურთიერთქმედება ბიზნესსა და ხელისუ-

ფლების შორის მრავალწახნაგოვანია. ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთგაგების და ურთიერთთანამშრომლობის გარეშე არ არსებობს სოციალური პარტნიორობა და სოციალური ჰარმონია ქვეყანაში.

სამრეწველო სფერო წარმოადგენს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ზრდის წყაროს და საზოგადოების პროგრესის საფუძველს. წარმოების პროცესის სუბიექტებად არიან კორპორატიული ორგანიზაციები და ინდივიდუალური მეწარმეები. სახელმწიფო მონაწილეობს ახალი დირებულების შექმნის ყველა სტადიაზე – წარმოებიდან მოხმარებამდე. იგი (პირდაპირ თუ ირიბად) აკონტროლებს მიმდინარე პროცესების ყველა ეტაპს.

ხელისუფლების ზეგავლენა ბიზნესზე განპირობებულია საზოგადოების კონსტიტუციური მოწყობით, სახელმწიფოს ფუნქციებით და უფლებამოსილებით ეკონომიკაში და სოციალურ სფეროში, სახელმწიფო მართვის ორგანოების ეფექტურობით ფედერალურ და რეგიონალურ დონეზე. ხელისუფლების და ბიზნესის ფუნქციები ეკონომიკაში ხორციელდება შემდეგი პრინციპით: რაც უფრო ეფექტურად ფუნქციონირებს ბაზარი, მით ნაკლებ ეკონომიკურ ფუნქციებს იღებს სახელმწიფო თავის თავზე და პირიქით, ხელისუფლების ზეგავლენა ძლიერდება იქ, სადაც ბიზნესი არამდგრადია.

ბიზნესის ზეგავლენა ხელისუფლებაზე შესაძლოა იყოს რბილი და რადიკალური, პირდაპირი და ირიბი, ღია და ჩრდილოვანი. რბილი ზეგავლენა აბსოლიტურად უსაფრთხოა დემოკრატიული აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. რადიკალური ზეგავლენა, როგორც წესი, მმართველობითი იერარქიის გადაწყობას და კურსის შეცვლას იწვევს. რადიკალურმა ზეგავლენამ შესაძლოა დიქტატურის და ტოტალიტარიზმის ჩამოყალიბება გამოიწვიოს (გერმანიის და იტალიის მაგალითი) ან სამხედრო ძალის გამოყენება ეკონომიკური სარგებლის მიღების მიზნით (აშშ-ს გამოცდილება). ბიზნესის პირდაპირი ზეგავლენა ხელისუფლებაზე ხორციელდება დეკლარაციების, მიმართვების, ბიზნეს-დაჯგუფებების განცხადებების საშუალებით. გარკვეული მიზნის მისაღწევად ბიზნესი ხშირად ახდენს ზეწოლას ხელისუფლებაზე. ამისათვის იგი იყენებს ზეგავლენის ირიბ, ჩრდილოვან მეთოდებს. ბიზნესის ირიბი გავლენა ხელისუფლებაზე ხორციელდება შუამავლების გამოყენებით (ლობირება), საკუთარი წარმომადგენლების დელეგირებით სახელისუფლებო სტრუქტურებში (სენატორებად, გუბერნატორებად, დეპუტატებად, მინისტრებად). ბიზნესი დაინტერესებულია ქვეყანაში ჩამოყალიბდეს ისეთი ეკონომიკური სისტემა, რომელიც მაქსიმალურად ადეკვატური იქნება მისი მიზნებისათვის. სწორედ ამიტომ, ბიზნესი მიისწრაფის მაქსიმალურად შეზღუდოს სახელმწიფოს მონაწილეობა ეკონომიკაში.

ცნობილია, რომ "კონცენტრაციის სტადიაზე კაპიტალი კარგად გძნობს თავს ანარქიის და გაურკვევლობის პირობებში. გაძლიერების სტადიაზე, კაპიტალი საჭიროებს სტაბილურობას და შეუხებლობის გარანტიებს"[1].

ბიზნესს ესაჭიროება საკუთარი კაპიტალის თავისუფალი განკარგვის უფლება, როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ასევე საზღვარგარეთ. ბიზნესისათვის უმთავრესი მაინც გადასახადებია. ძირითადი მიზეზი, რის გამოც ბიზნესი ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს ხელისუფლებაზე გადასახადებია. ამისთვის პარლამენტში ხდება ისეთი კანონპროექტების ლობირება, რომლებიც ხელს უწყობს გადასახადების შემცირებას და საგადასახადო შეღავათების დაწესებას, მოგების დაფარვის საფინანსო მაქინაციების ჩატარებას მიზნით.

1 Пикулькин А.В. система государственного управлениюю –М.: ЮНИТИ –ДАНА. 2007. გვ. 412-436

6.2. ლობირება

ლობირება - არის ხელისუფლებაზე ბიზნესის ზემოქმედების გავრცელებული ფორმა. ლობირების მიზანია ბიზნესის წინსვლა, სახელმწიფო რესურსების საკუთარი ინტერესებისათვის გამოყენება. ლობირება ფართოდაა გავრცელებული მოწინავე ქვეყნებში.

განასხვავებენ ლეგალურ და არალეგალურ, ცივილიზებულ და არასამართლიანი ლობირების სახეებს. ლეგალურ ლობირებას ეწევრობიან სამთავრობო სექტორები და კერძო სფეროს წარმომადგენლები, დაბეტატები, რომლებიც ძალას არ იშურებენ ბიზნეს-პროექტების წარმართვისათვის. არალეგალური ლობირება კი ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონებს და პროექტებს. ცივილიზებული ლობირების დროს სახელმწიფო და ბიზნესმენები ღიად თანამშრომლობენ. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ აქ არ არის ნაგულისხმები სახელმწიფო წარმომადგენლების მოსყიდვა. არსებობს კოლექტიური ლობირებაც, რომლის დროსაც ერთად გამოდიან ბიზნესკავშირები. ამ შემთხვევაში წარმატების მიღწევა უფრო იოლია. არალეგალური ლობირება, არაცივილიზებულია, კანონს გარეთაა და ამ დროს ხდება სწორედ სახელმწიფო წარმომადგენლების მოსყიდვა.

ლობისტები ახდენენ ზეგავლენას კანონის დამცველებზე და ხელისუფლების წარმომადგენლებზე შემდეგი მეთოდებით;

კანონებისა და სხვადასხვა ნორმატიული აქტების, ბიზნეს ასოციაციებში განხილვა;

ბიზნესის მხადაჭერა იმ კანდიდატებისადმი, ვინც სამთავრობო, საქალაქო თუ რეგიონალურ დონეზე სამთავრობო სტრუქტურებში არიან;

ფართო საზოგადოებრივ მსჯელობაზე იმ საკითხების გამოტანა და განხილვა, რომლებიც ბიზნესსაც ეხება.

ლობირებას მოაქვს დამკვეთისთვის და შემსრულებლისთვის კარგი დივიდენდები, ხალო, მთელი ეკონომიკის ფარგლებში მისი უარყოფითი გავლენა ნათელია. ერთის მხრივ, ირღვევა თავისუფალი კონკურენციის საფუძვლები: იგი ინაცვლება ხელისუფლებასთან კავშირებით. მეორეს მხრივ, თვითონ ხელისუფლება ხდება შემოსავლის წყარო. მესამეს მხრივ, იჩაგრება მცირე ბიზნესი, რომელიც ორგანიზაციულად უძლურია საკუთარი ინტერესების დაცვაში.

6.3. საკონტრაქტო ეკონომიკა - ქვეყნის განვითარების საფუძველი

იმისათვის, რომ განვითარდეს კერძო ბიზნესი და ამასთანავე არ შეილახოს ხალხისა და ქვეყნის ინტერესები საჭიროა კერძო სექტორისა და სახელმწიფოს ეფექტური ურთიერთკავშირი და თანამშრომლობა. ეს შეიძლება წარმატებით განხორციელდეს საკონტრაქტო ეკონომიკის საშუალებით.

საკონტრაქტო ეკონომიკური სისტემა გავრცელებულია კანადაში, ევროპაში და მთელ რიგ სხვა მოწინავე ქვეყნებში. ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო ბიუჯეტის 85% 1950-იანი წლების დასაწყისში იქნა გადაცემული კერძო საკუთრებაში. ამასთანავე, საგრძნობლად გამყარდა საკონტრაქტო სისტემა, როგორც პრივატი-

ზებული ქონების მაკონტროლებელი და მარეგულირებელი მექანიზმი. დღესდღეობით სახელმწიფო საჭიროებისთვის წარმოებული პროდუქციის და მომსახურეობის 90% ხორციელდება ა.შ.შ.-ში ფედერალური საკონტრაქტო სისტემის გამოყენებით[2].

კონტრაქტები წარმოადგენენ წესების და ურთიერთვალდებულებების ერთობლიობას, რომლის მეშვეობითაც სტრუქტურირდება ურთიერთობა ეკონომიკურ აგენტებს შორის. საკონტრაქტო მექანიზმი იძლევა საშუალებას წარმოება განხორციელდეს ორივე მხარისათვის ხელსაყრელ პირობებში[3].

საკონტრაქტო ეკონომიკა ითვალისწინებს საკუთრების სხვადასხვა ფორმების ეფექტურ გამოყენებას. საჭიროა აღინიშნოს, რომ დღემდე იჯარას ეთმობა ნაკლები ყურადღება, როგორც საკუთრების გამოყენების სპეციფიურ ფორმას. საკონტრაქტო ეკონომიკას აქვს ყველა ის დადებითი მხარე, რომელთა საშუალებითაც სახელმწიფო საკუთრება შეიძლება გამოყენებული იქნას მაღალი ეფექტურობით.

იჯარის მთავარი უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფოს შეუძლია გაატაროს ეროვნული ინტერესები იჯარის გამოყენების დროს და ყოველთვის აქვს კონტროლის საშუალება, თუ როგორ გამოიყენება წარმოების საშუალებანი. თავის მხრივ, მეწარმეებს საშუალება აქვთ ხელშეკრულების გაფორმების დროს, დააფიქსირონ საკუთარი პირობები.

საკონტრაქტო ეკონომიკა ითვალისწინებს საკუთრების გრძელვადიან იჯარაში გადაცემას. ამასთანავე, ჩნდება შესაძლებლობა სახელმწიფო საკუთრების გამოყენების პროცესი წარიმართოს ეროვნული და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით. საკონტრაქტო სისტემის დანერგვით, სახელმწიფოს ეძლევა საშუალება გახდეს ეკონომიკის აქტიური მონაწილე, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში დაიცავს საზოგადოებრივი ინტერესები. მაგალითად, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, მეწარმეები განვითარებად ქვეყნებში ორიენტირებულები არიან მოკლევადიან საინვესტიციო პროექტებზე და მოგების მაღალ ნორმაზე. ხშირ შემთხვევებში, მოგების ზრდის მიზნით, ისინი მიისწრაფიან შეამცირონ დანახარჯები ახალი ტექნიკის და ტექნოლოგიების დანერგვაზე და ცდილობენ ამოწურონ სამრეწველო სიმძლავრეები. ამგვარი მეწარმეები ინერტულები არიან სამრეწველო სისტემის მოდერნიზებაში და მეცნიერულ-ტექნიკურ პროგრესის განვითარებაში. ხშირად მოგების გაზრდის მიზნით ინვესტორები ამცირებენ ხელფასებს, ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ გარემოს დაცვას და სამუშაო ადგილების უსაფრთხოებას. მეწარმეები საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მოგების ზრდის მიზნით ზრდიან შრომის ინტენსიურობას. მაშ ასე, საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, წარმოების ეფექტურობის ზრდისთვის ფინანსური სახსრების ფლობა არის მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა საკმარისი პირობა.

კონტრაქტები იძლევა საშუალებას, სახელმწიფომ არამარტო გადასცეს საკუთრების უფლებები მეწარმეს, არამედ წაუყენოს მას გარკვეული მოთხოვნები საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად:

- ფასწარმოქმნის საკითხების და პროდუქციის ხარისხის რეგულირება;
- წარმოების მოდერნიზება;
- მომუშავეთა უფლებების დაცვა;
- ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა;
- აქტიური ინოვაციური პოლიტიკის გატარება;
- ეკოლოგიური და ტექნოლოგიური სტანდარტების დაცვა.

თავის მხრივ, კერძო მეწარმემ შეიძლება წაუყენოს თავისი მოთხოვნები სახელმწიფოს:

- შეღავათიანი საგადასახადო პოლიტიკის გატარება;
- შეღავათიანი ამორტიზაციული რეჟიმის გატარება;
- გრძელვადიანი კრედიტირების გაცემა ინვესტიციური პროექტების განხორციელებისთვის;
- პროექტული დაფინანსების და ლიზინგის სისტემის განხორციელება;
- სახელმწიფო დაკვეთების ზრდა.

საზღვარგარეთ დიდი პოპულარობით სარგებლობს სახელმწიფოს მიერ წარმოების საშუალებების იჯარით გადაცემის სისტემა. ხშირ შემთხვევებში ადგილობრივ მეწარმეებს არ გააჩნიათ საკმარისი რესურსი წარმოების ინოვაციური გზით წარმართვისათვის. ეხეთ სიტუაციაში, სახელმწიფო ასრულებს ძვირადღირებული ინოვაციური ტექნიკისა და ტექნოლოგიების შესყიდვას ევროპაში და ამერიკაში, იაპონიასა და ჩინეთში, შემდეგ კი გადასცემს ადგილობრივ მეწარმეებს იჯარით. ეს არის ბიზნესის და ხელისუფლების ურთიერთთანამშრომლობის ნათელი მაგალითი.

საკონტრაქტო სისტემა ხდის სახელმწიფო და კერძო კორპორაციების საქმიანობას მეტად გამჭვირვალეს და ნათელს საზოგადოებისათვის. კონტრაქტები ქმნიან პასუხისმგებლობის და ვალდებულებების არეს, რომლის ფარგლებშიც ეკონომიკის აგენტების საქმიანობა ხორციელდება. გარდა იმისა, რომ საკონტრაქტო ეკონომიკა არის ხელისუფლების და ბიზნესის ურთიერთქმედების მარეგულირებელი ინსტიტუტი, ეს არიშ, პირველ რიგში, საზოგადოების და ეროვნული ინტერესების დაცვის მექანიზმი.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ხდება მიზნებისა და ინტერესების თანხვედრა, ხელისუფლების და ბიზნეს შორის ყალიბდება პარტნიორობა. მასში იგულისხმება სწრაფვა, რომ საერთო ინტერესები მაქსიმალური ეფექტიანობით ყოფილიყოს რეალიზებული. ბიზნესის და ხელისუფლების პარტნიორობა უნდა წარმოადგენდეს დიალოგს და რიცხავდეს როგორც სერვილიზმს (სახელმწიფო მხოლოდ ემსახურება ბიზნესს), ასევე დირიჟიზმს (სახელმწიფო ეჭრება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში). სახელმწიფოს როლი უნდა იზრდებოდეს ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ზრდის შედეგად. თუ ბიზნესს შეუძლია კონკურირებადი იყოს მსოფლიო ბაზარზე, ხელისუფლებამ ყველაფერი უნდა მოიმოქმედოს მის მხარდასაჭერად.

2 Федорович В.А., Патрон А.П. США. Государство и экономика –М.: "Международные отношения", 2007

3 Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления. 2007. გვ.96-109

თავი 7.
კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების მართვა

"სოციალური პასუხისმგებლობა უნდა გახდეს,
როგორც ჩინოვნიკების, ასევე ბიზნესის
წარმომადგენლების საქმიანობის საფუძველი".

7.1. კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების არსი
7.2. კონფლიქტური შრომითი ურთიერთობების მართვა
7.3. კორპორაციული კონფლიქტების მართვა
7.4. საგანგებო სიტუაციების მართვა საზოგადოებაში

7.1. კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების არსი

საზოგადოების სწრაფვა მატერიალური და სულიერი სრული დაკმაყოფილების მოთხოვნებისაკენ დაკავშირებულია ხალხის, ტერიტორიის არასასურველი ზემოქმედებისა და საზოგადოებრივი, ტექნოგენური და ბუნებრივ-ეკოლოგიური ხასიათის მუქარისგან დაცვის აუცილებლობასთან. მხოლოდ მყარი განვითარების პირობებშია შესაძლებელი ჯანსაღი გარემოს ეკონომიკური ზრდისა და შენარჩუნების პრობლემის ბალანსირებული გადაწყვეტა.

მუქარის ხასიათი იცვლება წარმოების ურთიერთობებისა და მწარმოებლის ძალების განვითარების შედეგად. კატასტროფა თანდათან უმკლავდება შიმშილსა და ეპიდემიებს, მაგრამ სამხედრო კონფლიქტები და ტერორიზმი იზრდება. არ იკლებს ტექნოგენური და ბუნებრივი კატასტროფები.

ეროვნული უსაფრთხოება ნებისმიერი ქვეყნისათვის რჩება პრიორიტეტულ მიზნად. მუქარა ეროვნული უშიშროების სფეროში იზრდება მსოფლიოში მიმდინარე გარდაქმნების ფონზე. გაჩნდა უამრავი ახალი პრობლემა, რომელთანაც ქვეყანას უწევს რეალური დაპირისპირება. მთლიანობაში აშკარაა ტენდენცია მსოფლიოში კონფლიქტური სივრცის გაფართოებისა და მისი გავრცელების ქვეყნის სასიცოცხლო მნიშვნელობის ინტერესების არეზე. სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანოების მთავარი ფუნქციაა ტერიტორიების, მოქალაქეთა სიცოცხლის დაცვა და კეთილდღეობა.

საზოგადოების უსაფრთხოებას, პირველ რიგში, ემუქრება კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების არსებობა და სიმწვავე. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ძალისხმევა უნდა იყოს მიმართული მათი თავიდან აცილების, არასასურველი შედეგების, დანაკარგების და უარყოფითი შედეგების შემცირებისაკენ.

კონფლიქტი არის ცხოვრებისეული დაპირისპირების გამოხატულების ფორმა, რომელიც ვლინდება მხარეების, ძალების, აზრების დაპირისპირების დროს. კონფლიქტური სიტუაცია წარმოიქმნება დიდი დროის განმავლობაში გადაუწყვეტელი ეკონომიკური, სოციალური, ეთნიკური, რელიგიური და სხვა ფორმის საზოგადოებრივი

წინააღმდეგობების დაგროვების შედეგად, კერძო პირებს, გაერთიანებებსა და ორგანიზაციებს შორის. განსაზღვრულ პირობებში, მაგალითად არასათანადო მმართველობის შემთხვევაში, ანუ კანონის დარღვევის დროს, კონფლიქტური სიტუაცია მწვავდება, გადაიზრდება საგანგებოში, მათ შორის იარაღის გამოყენებით (შეიარაღებული კონფლიქტი).

კონფლიქტის დროს მხარეების და ძალების ინტეგრაციას აქვს დადებითი და უარყოფითი ასპექტები. კონფლიქტის უარყოფითი მხარე გამოიხატება არასტაბილურობის საშიშროებაში, საზოგადოების განხეთქილებაში, შინაგან უწესრიგობაში. კონფლიქტში პოზიტიური გამოდის მოძველებული ურთიერთობების, წესების და ნორმების ჩამოცილების შესაძლებლობა, აუცილებელი წონასწორობის მიღწევა განვითარების უფრო მაღალ საფეხურზე.

საზოგადოებრივი კონფლიქტების ძირითადი ფორმებია: სოციალური აფეთქებები, ეროვნული და რელიგიური მტრობა, ტერორიზმი, ექსტრემიზმი, შეიარაღებული შეტაკებები.

სოციალური კონფლიქტი გამოიხატება მიზნის მიღწევის საშუალებებში აზრთა სხვადასხვაობაში, მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაში, ინტერესებში. ქვეყანაში სოციალური კონფლიქტი არის შრომით კოლექტივში დაძაბულობის ზრდის შედეგი. დაძაბულობის მიზეზები შეიძლება იყოს გადაუწყვეტელი პოლიტიკური პრობლემები, დანაშაულებების მაღალი დონე, მოთხოვნილების საგნებით დაუკმაყოფილებლობები და სხვა. ყველაზე მეტი გავრცელება მიიღო კონფლიქტებმა, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეების სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დარღვევასთან, რომელთა დაცვაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სახელმწიფოს მიერ[1].

რეფორმების გატარების პერიოდში, თუ სახელმწიფოს მარეგულირებელი ფუნქციები სუსტდება, არასტაბილურობის და კონფლიქტების არე ფართოვდება, განსაკუთრებით შრომითი ურთიერთობების სფეროში, მთავრობების, მესაკუთრეების ან წარმოების ხელმძღვანელების არაპოპულარული გადაწყვეტილებები ან მოქმედებები იწვევს კონფლიქტებს მოსახლეობასა და მთავრობას, ან დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს შორის.

გაზშირდა კონფლიქტები, დაკავშირებული მესაკუთრეობის უფლებების გადასვლასთან წარმოებაში, წარმოების ხელმძღვანელობის შეცვლასთან, მესაკუთრეების უართან მუშების სოციალური პრობლემების გადაწყვეტაში შრომის დაცვის პრობლემასთან, პროფკავშირების მიერ კანონის დაცვის ფუნქციის დაკარგვასთან.

ადამიანის დაცვასთან დაკავშირებული ფუნქციის არადამაკმაყოფილებლად შესრულება ხელისუფლების ორგანოების მიერ, წარმოქმნის სტაბილურობის პოტენციურ საშიშროებას და შეიძლება შედგეს სოციალური პროტესტის გამომხატველ აქციად (მოქალაქეობრივ პასუხისმგებლობაზე უარის თქმა).

განსაკუთრებული სიფრთხილეა საჭირო საერთაშორისო პოლიტიკაში. კონფლიქტში ჩარევამდე, აუცილებელია გულდასმით გაანალიზება კონფლიქტის მხარეების ურთიერთობების ხასიათი, საჭირო რესურსების მოცულობა, მოსახლეობის მიერ ხელისუფლების მხარდაჭერის დონე.

კონფლიქტში ჩართულია რამოდენიმე სტადია, ჩასახვიდან - გადაწყვეტილებამდე. მთავარი ის არის, რომ კონფლიქტი შევწყვიტოთ მისი ადრეული სიმპტომების გამოვლენის სტადიაში. კონფლიქტის წინა სტადიაში ჩარევა შესაძლებელს ხდის არ დაუშვას მისი ზრდა ან დაასრულოს კონსტრუქციული საშუალებებით მისი მინიმალური

1 Пикулькин А.В. система государственного управления. –М.: ЮНИТИ –ДАНА. 2007.გვ. 580

ნეგატიური შედეგები. ეფექტური ჩარევის მიხედვით კონფლიქტი შეიძლება იყოს ლიკვიდირებული ან შეწყვეტილი არეულ სტადიაში ან მიიღოს მწვავე განვითარება. ამ დროს, სახელმწიფოს მმართველობის როლი გამოვლინდება იმ ზღურბლის გამოხატვაში, რომლის მიღმაც კონფლიქტის ზრდის ალბათობა იზრდება. იმ პირობების შექმნა, რომლებიც ხელს უწყობს კონფლიქტის შეწყვეტას, საწყისი მდგომარეობის სიტუაციაში დაბრუნდება, მოქცევის ახალი წესების მიღმა მშვიდობისა და თანხმობის მიღწევის უზრუნველსაყოფად.

კონფლიქტის თვითგადაწყვეტა დაუშვებელია. სიტუაციის "გაყინვა" კი ახალი გამწვავების საშიშროებას წარმოქმნის.

კონფლიქტის დარეგულირების ყველაზე ეფექტური საშუალებაა მოლაპარაკებები. მოლაპარაკების პროცესი შეიცავს სამ სტადიას:

- წინასწარი შეთანხმება, ე.ი. იმ პირობების განხილვა, რომლის დროსაც მხარეები თანახმანი არიან დაიწყონ მოლაპარაკება;

- კამათის არსებობის გამოვლენა, მხარეების დამაკმაყოფილებელი შეთანხმების მომზადება;

- მოლაპარაკებების შედეგად მიღწეული შეთანხმენებების გაფორმება[2].

წარმატებული მოლაპარაკება შეთანხმებებით და კომპრომისებით მთავრდება. მოლაპარაკებაში მთავარ როლს თამაშობს შუამავალი, რომლის როლშიც გამოდიან მმართველობის ორგანოები, პროფკავშირები, სასამართლოები და სხვა.

იმის მიხედვით, თუ რა შინაარსს მოიცავს - ტერიტორიას, წარმოებას, მუშებს, დასახლებას, კონფლიქტები განიხილება ადგილობრივ ან რეგიონალურ დონეზე, ანუ ამისათვის საჭიროა ზომების მიღება სახელმწიფოებრივი მასშტაბით.

7.2. კონფლიქტური შრომითი ურთიერთობების მართვა

კონფლიქტურობის ერთ-ერთ მთავარ წყაროს წარმოადგენს შრომითი და კორპორაციული ურთიერთობები. შრომითი ურთიერთობების მონაწილეები არიან მუშები და დამსაქმებლები. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას შრომით ურთიერთობებში იძენს მუშათა ძალის ბაზარი.

სახელმწიფო მონაწილეობს მხარეების შრომითი ურთიერთობების ინტერესების შეთანხმებებში, ცივილიზებული შრომითი ბაზრის ფორმირებაში, სოციალური პარტნიორობის მიღწევაში, ხოლო მისი დარღვევის შემთხვევაში დაიცავს საზოგადოებას კონფლიქტის ნეგატიური შედეგებისაგან.

კოლექტიური შრომითი კამათი (კონფლიქტი), არის აზრთა სხვადასხვაობა მუშებსა და დამსაქმებლებს შორის, ფასებისა და დაქირავების პირობების, დაკავებულობის, სოციალური გარანტიების, კოლექტიური ხელშეკრულებების შესრულებისა და შეთანხმებებისა.

რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციაში მიღებულია ინდივიდუალური და კოლექტიური შრომითი კამათების უფლება და მათი გადაჭრა კანონით დადგენილი საშუალებების გამოყენებით, აჯანყების ჩათვლით.

კოლექტიური შრომითი კამათების მოწესრიგება რეგულირდება კანონით. ის განიხილავს უფლებას მუშების მიერ წამოყენებულ მოთხოვნებზე და ღებულობს შემარიგებელ პროცედურებს შუამავლების ჩარევით და შეთანხმებების გაფორმე-

2 აქვე

ნის კოლექტიური შრომითი კამათების გადაწყვეტილებების მიხედვით. აუცილებელია შრომითი კოლექტივის ან პროფკავშირების მიერ მოთხოვნების განხილვა სასამართლოს გარეშე, რომლებიც უარყოფილია ადმინისტრაციის მიერ. შესაძლებელია სახელმწიფო ორგანოების მონაწილეობა კოლექტიური შრომითი კამათების გადაწყვეტაში. ორგანო მოქმედებს კოლექტიური შრომითი კამათის დარეგულირების სამსახურის მდგომარეობის შესაბამისად, აღმოუჩენს მხარეებს შრომითი კამათის გადაწყვეტის ყველა ეტაპზე მეთოდურ დახმარებას, ამზადებს შუამავლებს და აფინანსებს შემრიგებელ პროცედურებს.

აუცილებლობის შემთხვევაში ვადები, რომლებიც გათვალისწინებულია შესარიგებელი პროცედურების ჩასატარებლად, შეიძლება გაგრძელდეს მხარეების შეთანხმების საფუძველზე.

აჯანყება, როგორც კოლექტიური შრომითი კამათის გადასაწყვეტი საშუალება გამოიყენება, თუ შემარიგებელმა პროცედურებმა ვერ მიაღწიეს სასურველ შედეგს, დამსაქმებელი თავს არიდებს მათ და/ან არ ასრულებს მიღწეულ შეთანხმებებს. აჯანყების პერიოდში დასაქმებული, აღმასრულებელი ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობები და აჯანყების ხელმძღვანელი ორგანოები ვალდებულნი არიან მიიღონ გარკვეული ზომები საზოგადოებრივი წესრიგის შესანარჩუნებლად.

7.3. კორპორაციული კონფლიქტების მართვა

კორპორაციული კონფლიქტები ხშირ შემთხვევაში წარმოიქმნება საკუთრებების გადანაწილების და ბაზრებზე ზემოქმედების სფეროში. კონკურენტული ბრძოლის პროცესში უფრო ეფექტური წარმოებები ავიწროვებენ ნაკლებად წარმატებულებს, რომლებიც ან მიდიან ბაზრიდან, ან შთაინთქმებიან უფრო ძლიერი კომპანიების მიერ, რომლებიც ასეთი გზით ზრდიან თავიანთ აქტივებს. ეს ბაზრის ურთიერთობების ნორმალური პრაქტიკაა. ის უხეში, მაგრამ სამართლიანია, რადგან ხორციელდება კონკურენციის ჩარჩოში და ხელს უწყობს კაპიტალის ცენტრალიზაციასა და კონცენტრაციას. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო თვალს ადევნებს იმ გარემოებას, რომ არ ხდებოდეს ბაზრის მონოპოლიზაცია. წარმოება, ლეგიტიმური საშუალებით უზრუნველყოფს აქტივების გადანაწილებას და თამაშობს ბაზრის „მწყემსავის" როლს.

რუსეთის ფედერაციაში, 2005 წელი იყო რეკორდული შერწყმაში და შთანთქმაში: 1285 საქმე 59 მლრდ დოლარი (2004წ. -32 მლრდ.). მათში მონაწილეობენ სახელმწიფო კომპანიებიც, რომლებმაც 17,4 მლრდ დოლარის ღირებულების წარმოებებზე გაიწიეს კონტროლი (მაგალითად, „გაზპრომმა" შეიძინა „სიბნეფტის" აქციების 75%).

მაგრამ არსებობს არაკეთილსინდისიერი კონკურენცია. ეს იმას ნიშნავს ყველას, რომ ყველა არ არის ორიენტირებული წარმოების ეფექტურობის ზრდაზე მუშაობის ინტენსიურობის ზრდის შედეგად. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად არსებობს არაკეთილსინდისიერი გზები: პირადი კავშირების და ცრუ ლიდერობის დემონსტრირება.

ამ შემთხვევაში ორიენტაცია იღება შთანთქმაზე იურიდიული მანიპულაციებით და არა იურიდიული უფლებრივი ურთიერთობებით. კრიმინალური და ძალოვანი დატაცება. ბაზარზე ასეთმა მოვლენამ მიიღო სახელწოდება - რეიდერობა.

„შავმა" რეიდერობამ მიიღო მასობრივი ხასიათი განსაკუთრებით რუსეთის ფედ-

ერაციაში მიიღო. ხუთ წელიწადში (2000-2005წ.წ.) მოხდა 5 ათასამდე უკანონო შტანთქმა. 2005 წ. დატაცებულია 1900 კომპანია, რომელთა ღირებულება შეადგენს 200 მლრდ რუბლს, მაგრამ აღძრულია 346 სისხლის სამართლის საქმე. ფედერალურ დონეზე განხილულია 60-ზე მეტი კორპორაციული კონფლიქტი მათში ძირითადად ჩართულია მანქანათმშენებლობის კომპანიები, რომლებიც განვითარდებიან ძალიან ნელა. რეიდერობაც უფრო მეტად უწევს დეზორგანიზაციას ქვეყნის სისტემას, აგდებს ქვეყნის რეპუტაციას პოტენციურ ინვესტორებთან, მათ შორის უცხოელებთან.

დატაცების ძირითად სამიზნეს წარმოადგენს მიწები, უძრავი ქონება. ახალი მესაკუთრეები ცვლიან ხელმძღვანელობას, უცვლიან პროფილს წარმოებას ეკონომიკის რეალური სექტორის შემცირებით.

ადვილად დასატაცებელია ის წარმოება, სადაც ძირითადი აქციონერი არის შრომითი კოლექტივი, რის გამოც ხდება აქციების გაფანტვა, არ არსებობა რეალური მესაკუთრისა და დივიდენდებისა, ის სიმსუბუქე, რომლითაც აქციონერები ტოვებენ აქციების თავიანთ წილს. მიუხედავად ამისა, საწყის როლს თამაშობს სასაამართლოს წარმომადგენლების პოზიცია. ეკონომიკური ტერორიზმი შესაძლებელი ხდება მხოლოდ ცალკეული ჩინოვნიკების და საარბიტრო სასამართლოს მოსამართლის მხარდაჭერით, ნორმალური ლოგიკის აუხსნელი თვალსაზრისით, მაგრამ კამათების გადაწყვეტის ფორმალური პროცედურებით.

სახელმწიფო ვალდებულია ებრძოლოს რეიდერობას და ამისათვის აუცილებელია პოლიტიკური ნება. მხოლოდ კანონმდებლობის სრულყოფილებით პრობლემა ვერ გადაწყდება, სანამ შეღავათიანად გრძნობენ თავს კორუფციონერები, ჩინოვნიკების და სასამართლოების რიგებში. მიუხედავად ამისა, რეიდერების მოქმედებები უნდა კვალიფიცირდებოდეს, როგორც XXI საუკუნის მეკობრეობა, ორგანიზებული დანაშაულებების გამოვლენა.

7.4. საგანგებო სიტუაციების მართვა საზოგადოებაში

საგანგებო სიტუაციები საზოგადოებაში გადაუწყვეტელი პრობლემებისა და აზრთა სხვადასხვაობის დაგროვებისგამო წარმოიქმნება. მას შეიძლება ადგილი ჰქონდეს მთლიანად ქვეყანაში ან მის ცალკეულ რეგიონებში. სიტუაციის გამწვავების ხალშემწყობ გარემოს წარმოადგენს საზოგადოების კრიზისული მდგომარეობა.

საგანგებო სიტუაცია ამცირებს სარესურსო პოტენციალს, იწვევს დამატებით მატერიალურ ხარჯებს, ემუქრება სახელმწიფო სისტემის არსებობას, ეკონომიკურ და სოციალურ წყობას. სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში საგანგებო სიტუაციების თავიდან ასაცილებლად ავლენს ეროვნული უშიშროების უფრო მეტ საშიშროებას; უზრუნველყოფს ობიექტების მყარ ფუნქციონირებას თავდაცვის გარანტიით, წარმოქმნის სახელმწიფოს უშიშროების მართვის სპეციალურ ორგანოებს, ამუშავებს უშიშროების რაოდენობრივ პარამეტრებს. ასეთ დროს პირველხარისხოვან ყურადღებას უთმობენ სამხედრო და ეკონომიკურ უსაფრთხოებას.

ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო მოწოდებულია ყოველწლიურად აღმასრულებელი ხელისუფლების ფედერალურ ორგანოებს მიაწოდოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზები, რომლებიც განსაზღვრავენ საზოგადოებაში საშიშროების წარმოშობას, ეძებენ მათი გადალახვის ოპტიმალურ გზებს, ქმნიან უშიშროების უზრუნველყოფის სისტემას.

საწყისი მაჩვენებლების კრიტერიუმებს წარმოადგენენ: ეკონომიკის შესაძლებლობების ფუნქციონირება წარმოების გაფართოებულ რეჟიმში, იმპორტის მდგომარეობა, შინაგანი და საგარეო ვალების დონე და მათი გადახდის შესაძლებლობები და სხვა პარამეტრები.

საგანგებო სიტუაციიდან გამოსვლის რადიკალური საშუალება არის საგანგებო მდგომარეობის შემოღება.

საგანგებო მდგომარეობის შემოღება არის დროებითი ზომა გარემოების უსწრაფესი ნორმალიზაციისათვის, მოქალაქეების უშიშროების უზრუნველყოფის და ქვეყნის კონსტიტუციური წყობის დაცვის ინტერესებისათვის.

საგანგებო მდგომარეობის შემოღების საფუძველი შეიძლება იყოს:

-დაპყრობის მცდელობა ან ხელისუფლების მითვისება, შეიარაღებული აჯანყება, მასობრივი უწესრიგობები, ეროვნული კონფლიქტები და სხვა ანალოგიური ხასიათის მოულოდნელი;

-ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციები, ეპიდემიები, სტიქიური და სხვა სახის უბედურებები, რომლებიც საჭიროებენ საავარიო გადასარჩენ სამუშაოებს.

საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების პერიოდში შეუძლიათ შემოიღონ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილების დროებითი შეწერება: საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის გაძლიერება, სასიცოცხლო მნიშვნელობის ობიექტებისა და ტრანსპორტის ფუნქციონირება; საოქონლისა და ფინანსური საშუალებების გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვა, მიტინგებისა და სხვა მასობრივი ღონისძიებების აკრძალვა და სხვა. იმ შემთხვევაში თუ კონსტიტუციურ წყობას ემუქრება საშიშროება, შემზღუდველი ზომების რიცხვში შეიძლება შეიტანონ კომენდატის საათი; პოლიტიკური პარტიების მოღვაწეობის შეჩერება და სხვა.

საგანგებო ეკონომიკური სიტუაციის დროს მიიღება განსაკუთრებული ზომები წარმოების, გადანაწილების, ფინანსების, ფასების სფეროში. კომპლექსში ისინი უზრუნველყოფენ ეროვნული მობილიზაციის რეჟიმს. საგანგებო ეკონომიკური ზომების ძირითად მიზანს წარმოადგენს საუკეთესო პირობების შექმნა ეკონომიკის სექტორის რეალური განვითარებისათვის, სახალხო-სამეურნეო პროპორციების შეცვლა დაგროვების ფონდის სასარგებლოდ. ამას ხელს უწყობს შემოსავლების ცენტრალიზაცია და დარეგულირების შემოღება; უცხოეთის ვალუტის კონვერტირება; ინვესტიციების ზრდა და მისკენ მიმართული მიზნობრივი ემისია; ბიუჯეტის სახსრების ნორმირებული მოხმარება; ტარიფების გაყინვა ელექტროენერგიაზე, კომუნალურ მომსახურებაზე, აკრძალვა კაპიტალის გატანაზე საქონლისა და ფინანსური ნაკადების, საბითუმო საწყობების თადარიგების, ხორბლის შესანახი სათავსოების, ნავთობის და სხვა ნედლეულის, ინვენტარიზაცია. ხელისუფლების ორგანოებში ღებულობენ საგანგებო ზომებს და პროგრამებს, იურიდიულად აფორმებენ მათ ადგილობრივი ნორმატიული აქტების სახით, ატარებენ ფისკალურ შემოწმებებს, აუცილებლობის შემთხვევაში აუქმებენ ლიცენზირებას და სხვა.

საგანგებო სიტუაციის გადალახვის შემთხვევაში სახელმწიფოს კონტროლი თანდათან სუსტდება.

თავი 8.
სოციალური სფეროების განვითარება - საზოგადოების კეთილდღეობის საფუძველი

„საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, ეკონომიკური სისტემების განვითარება, მჭიდრო კავშირშია საზოგადოების წევრების ცხოვრების პირობებთან. დამოუკიდებლად იმისაგან, თუ რომელ კლასს, ან ერს მიეკუთვნებიან, საზოგადოების წევრები ვერ შეძლებენ განვითარების განათლების, მეცნიერების, კულტურის პოტენციალის განახლების გარეშე“.

სიდოროვიჩი ა., რუსი მეცნიერი, ეკონომისტი

8.1. სოციალური სფეროს არსი და როლი
8.2. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა
8.3. სახელმწიფოს როლი მოსახლეობის სოციალურ დაცვაში

8.1. სოციალური სფეროს არსი და როლი

საზოგადოების სოციალური სფერო მოწოდებულია დააკმაყოფილოს ადამიანის მატერიალური და სულიერი მოთხოვნილებები. სოციალური სფეროს ძირითად დარგებს წარმოადგენს კულტურა, ჯანდაცვა და განათლება. ყოველი მათგანი აკმაყოფილებს საზოგადოების სპეციფიურ მოთხოვნილებებს, როგორც სულიერს, ასევე მატერიალურს. სოციალური სფეროს მაღალი განვითარების დონე უდიდეს გავლენას ახდენს ადამიანის ფორმირებაზე. იგი ქმნის პიროვნებას - მოქალაქეს აქტიური ცხოვრების პოზიციით, მისწრაფებულს საზოგადოების შრომის ნაყოფიერების ზრდაზე.

მეცნიერება, კულტურა, განათლება - ეროვნული კაპიტალის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად ითვლება.

სოციალური მმართველობის ობიექტს ქვეყნის მოსახლეობა წარმოადგენს და საზოგადოების ყველა კლასისა და სოციალური ფენასადმი, თითოეული ადამიანისადმი განსაკუთრებული მიდგომებით ხორციელდება; გაითვალისწინება მათი მოთხოვნილებების სპეციფიკა. სოციალური მმართველობის ბერკეტების მეშვეობით სახელმწიფო ასრულებს ზეგავლენას საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე. სოციალური მმართველობის სტრატეგიული მიზანი მოსახლეობის კეთილდღეობაა.

სოციალური მოთხოვნილებები მრავალწახნაგოვანი და იერარქიულია. ისინი დაკმაყოფილების აუცილებლობის მიხედვით იყოფა პირველად, მეორად და ა.შ. მოთხოვნილებებად. საზოგადოების განვითარებისთანავე იცვლება, როგორც მოთხოვნილებების სტრუქტურა, ასევე მათი დაკმაყოფილების საშუალებები, იზრდება მოთხოვნა

მომსახურებაზე და მის ხარისხზე.

სოციალური სფეროს მატერიალურ საფუძველს ქმნიან ისთი დაწესებულებები, რომლებიც ხალხს სხვადასხვა მომსახურებას უწევენ. ეკონომიკურად რაც უფრო ძლიერნი არიან ისინი, მით უფრო საიმედო და ხარისხიანია მათ მიერ შემოთავაზებული მომსახურება.

ეფექტიანი სოციალური მმართველობა აისახება ქვეყანაში არსებულ დემოგრაფიულ მდგომარეობაზე. იგი ხასიათდება შობადობისა და სიკვდილიანობის, მოსახლეობის ზრდისა და შემცირების მაჩვენებლებით. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საზოგადოების ასაკობრივ-სქესობრივ, სიცოცხლის ხანგრძლივობას და დასაქმების სტრუქტურას. მოსახლეობის ზრდა არის ეკონომიკური ზრდის შედეგი, რომელიც საზოგადოების მზარდი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად მოითხოვს ინვესტიციების ზრდას. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო იყოს ისეთი ძლიერი, რომ არა მარტო შექმნას საზოგადოების განვითარების საფუძვლები, არამედ მოახდინოს ამ განვითარების მხარდაჭერა.

მაგალითად, რუსეთში ჩამოყალიბდა დემოგრაფიული თვალსაზრისით რთული მდგომარეობა: მცირდება შობადობა, იზრდება სიკვდილიანობა, ბერდება მოსახლეობა. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ყოველ წუთს სამი ადამიანი ჩნდება, ხუთი კი იღუპება. საშუალო სიცოცხლის ხანგრძლივობა 2006 წლის მონაცემებით 65 წელს შეადგენდა (მამაკაცებში – 58,9 წელს, ხოლო ქალებში 72,2 წელს)[1].

ეცემა ერის, ფიზიკური და სულიერ-ზნეობრივი შემართება. მომავალში მოსალოდნელია დასაქმების პროგრესული შემცირება წარმოებაში და დასაქმების ზრდა მომსახურეობის სფეროში.

8.2. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა

სოციალური ფუნქციების განხორციელების მაშტაბებით, სახელმწიფოები იყოფა პატერნალისტურ და სუბსიდიარულ სახელმწიფოებად. პატერნალისტური სახელმწიფო თავის თავზე იღებს მაქსიმალურ სოციალურ პასუხისმგებლობას. სუბსიდიარული სახელმწიფო საზოგადოების კეთილდღეობის უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობას თანაბრად მოქალაქეებთან იზიარებს. დღესდღეობით პოლიტიკურ წრეებში პოპულარულია ტერმინების “სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფო” გამოყენება.

სოციალური სახელმწიფოს სტატუსი წარმოადგენს ქვეყნის კანონმდებლობის საყოფს, რომელიც მოითხოვს ხელისუფლების ორგანოებისგან შესაბამისი სოციალური პოლიტიკის გატარებას. სოციალური სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა ეყრდნობა ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაციას და სხვა საერთაშორისო აქტებს. ევროპის სოციალურ ქვეყნებს მოყავთ მოქმედებაში განვითარების სოციალურ-დემოკრატიული მოდელი. იგი ხასიათდება ფართო დემოკრატიით, განვითარებული ადგილობრივი თვითმმართველობით და სამოქალაქო საზოგადოებით, სოციალურად ორიენტირებული ეკონომიკით, ეფექტური სახელმწიფო სექტორით და სახელმწიფო რეგულირებით. ყველანაირი გადაწყვეტილება, მიღებული სახელმწიფოს მიერ, წინასწარ აუცილებელ ექსპერტიზას გადის სოციალურ შედეგზე. სახელმწიფოს პოზიციების დასუსტება სოციალურ სფეროში ეწინააღმდეგება მის სოციალურ სტატუსს.

სოციალური პასუხისმგებლობა იყოფა სახელმწიფოს, ბიზნესის და სამოქალაქო

1 Материалы для обсуждения РСПП. Только вместе власть и бизнес в состоянии обеспечить дальнейший экономический рост России // ТЭК №1-2. 2005, გვ 53.

საზოგადოებას შორის. გადამწყვეტი როლი კი სახელმწიფოს აქვს. გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო სათავეა ბიზნესის და მოქალაქეების დაბეგვრის სისტემაში, სოციალური სფეროს დაფინანსება მისი პრეროგატივაა. ამერიკის შეერთებულ შტატებში და ევროპაში სოციალური პროგრამების დაფინანსება სახელმწიფოს მიერ 60% -შეადგენს. სოციალური დანახარჯები იხილება არა როგორც არაპროდუქტული, არამედ როგორც ქვეყნის ზრდისა და განვითარების პოტენციალური წყარო. სოციალური საკითხების გადასაჭრელად სახელმწიფო აქტიურად იზიდავს კომერციულ და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, გადასცემს მათ გარკვეულ ფუნქციებს და საჭიროების შემთხვევაში, ფინანსურ რესურსებსაც.

ბიზნესის სოციალური პასუხისმგებლობა იხილება არა როგორც ბიზნესის თავდაცვის მექანიზმი, არამედ დასტური იმისა, რომ შეუძლებელია იყო ბედნიერი გასაჭირში მყოფ ადამიანთა გარემოცვაში. ბიზნესის სოციალური პასუხისმგებლობა გამოიხატება შრომის კანონმდებლობის დაცვაში, შრომის დროულ და სამართლიან ანაზღაურებაში, დასაქმების გარანტიებში, სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში და სხვა ბიზნეს-ინიციატივებში.

სოციალური პოლიტიკა წარმატებით ხორციელდება ძლიერი სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ინსტიტუტების გარემოცვაში. გარანტიები, სოციალური სტანდარტები და სამომხმარებლო ბიუჯეტები წარმოადგენენ სოციალური პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტებს.

კრიზისულ პერიოდში სოციალური მართველობა ასრულებს პირველ რიგში, მოსახლეობის დაცვით ფუნქციას. ესეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს მიმართავს თავის რესურსებს ხალხის საარსებო მინიმუმის უზრუნველსაყოფად, სოციალური ინფრასტრუქტურის განსავითარებლად და გაჭირვებული ხალხის დასახმარებლად.

სოციალური პოლიტიკის ყველა ინსტრუმენტი საბოლოო ჯამში მოწოდებულია მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისკენ. ეს წარმოადგენს სოციალური პოლიტიკის მიზნობრივ ფუნქციას. ცხოვრების დონე არის ინტეგრირებული მაჩვენებელი, რომელიც წარმოიქმნება ბევრ სხვადასხვა ფაქტორთა შედეგად, მათ შორის: მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა, მოსახლეობის შემოსავლების დონე, დასაქმების დონე, ქვეყნის განათლების, გარემოს დაცვისა და ჯანდაცვის სისტემის მდგომარეობა, სოციალური დიფერენციაცია (დაბალი შემოსავლის მქონე ადამიანების მოცულობა მოსახლეობის სტრუქტურაში), ცხოვრების ხანგრძლივობა, ადამიანთა დაცვითი უფლებები.

ცხოვრების დონის შეფასება შესაძლოა სხვადასხვა მეთოდებით. უნიონ ბანკ ოფ სწიტზერლანდ (UBS) გამოიკვლია სამომხმარებლო კალათის ღირებულება, შედგენილი 111 საქონლისაგან და მომსახურებისაგან მსოფლიოს 58 უმსხვილეს ქვეყანაში. შეფასების კრიტერიუმად არჩეულია შემდეგი მაჩვენებლების თანაფარდობა: შრომის ნაყოფიერება და მისი ანაზღაურება, შერჩეული პროდუქტების ღირებულება. ვლევის შედეგად დადგინდა 1კგ პროდუქტის შესაძენად საჭირო დრო (წუთები)[2] (იხ. ნახ. 8.1.)

2 პროდუქტების ღირებულება იყოფა საშუალო საათობრივ ანაზღაურებაზე პროფესიის მიხედვით.

ნახაზი 8.1. 1 კგ. პროდუქტის შესაძენად საჭირო დრო მსოფლიოს ქვეყნებში

ტოკიო	14	15
ბერლინი	10	11
კოპენჰაგენი	6	8
ციურიხი	17	20
მადრიდი	9	9
ვარშავა	21	23
შანხაი	103	47
მოსკოვა	25	152

წყარო: Пикулькин А.В. Система государственного управления. –М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007., g. 445.

იმისათვის, რომ განვითარდეს სოციალური სფერო, გადაიჭრას საზოგადოებისათვის აქტუალური პრობლემები, საჭიროა ეკონომიკური სტაბილურობა. სწორედ ეკონომიკა არის ხალხის შემოსავლების ზრდის და დასაქმების წინაპირობა. რაც უფრო მაღალია შრომის ნაყოფიერება, მით უფრო მაღალია შემოსავალები, და მით უფრო მარტივია უმუშევარი ხალხის (პენსიონერების, სტუდენტების, უპატრონო ბავშვების, ინვალიდების ან დროებით უმუშევარი ხალხის) სოციალური დაცვა.

თანამედროვე ეკონომიკაში დიდი მნიშვნელობა მიენიჭება რენტის კატეგორიას, რომელიც ქმნის შემოსავალს მიწის, ინფრასტრუქტურის გამოყენების შედეგად, და უნდა იქნას გამოყენებული საზოგადოების განვითარებისათვის. რენტის პრობლემატიკა ფართოდ არის განხილული რუსი მეცნიერის დიმიტრი ლვოვის ნაშრომებში. მკვლევარი ამტკიცებს, რომ მოცემული ბუნებისაგან და ღმერთისაგან საზოგადოებრივი სიკეთეები (მაგალითად, ნავთობისა, გაზის, ოქროს საბადოები), პირველ რიგში, საზოგადოების და ერის კეთილდღეობას უნდა მოხმარდეს[3]. დღესდღეობით, განვითარებად ქვეყნებში შექმნილია მდგომარეობა, როდესაც კერძო პირი, მეწარმე, მიუხედავად ინვესტირების ობიექტის პროდუქტიულობისა, ერთ გადასახადს იხდის. მაგალითად, თუ მიწა არის შედარებით მეტად ნაყოფიერი, ნათელია, რომ მას ნორმაზე მეტი მოგება მოაქვს. სწორედ ეს დანამატი ქმნის კერძო ინვესტორის ზემოგებას, რომელიც საზოგადოების სასარგებლოდ განსაკუთრებული გადასახადებით უნდა იბეგრებოდეს. ზემოთაღნიშნული აუცილებლად გასათვალისწინებელია საქართველოს ხელისუფლების მიერ წყლის, ოქროსა და სხვა სასარგებლო წიაღისეულით მდიდარი საბადოების ინვესტორებზე გადაცემის დროს.

3 Львов Д.С. Нравственная экономика Институт экономических стратегий –М.: 2004. გვ. 23

სახელმწიფო უდიდეს როლს თამაშობს ქვეყნის ჯანსაღი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ჩამოყალიბებაში. ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება, ინფლაციის მართვა, ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირება – სახელმწიფოს კომპეტენციაში შემავალი საკითხებია, რომლებიც განაპირობებენ სოციალურ კეთილდღეობას.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ საჭიროა სახელმწიფომ თავის საქმიანობის რეალიზაციის დროს ყველა გადაწყვეტილება დააკავშიროს ქვეყნის სოციალურ განვითარებასთან. საჭიროა აქტიური სოციალური პოლიტიკის განხორციელება შემდეგი მიმართულებებით:

- შრომითი ურთიერთობების სინქრონიზაცია დამქირავებელსა და დაქირავებულს შორის;
- უმუშევრობის დონის შემცირება და დასაქმების სტაბილიზაცია;
- შრომის ანაზღაურების დახვეწა საბიუჯეტო სექტორში,
- სოციალურ მომსახურებაზე ფასების ზრდის კონტროლი;
- ცხოვრების დონის ამაღლების წინაპირობების შექმნა.

სოციალური პოლიტიკის გადამწყვეტი ფაქტორი შრომის ანაზღაურება და დასაქმებაა, რომელიც საბოლოო ჯამში, მოსახლეობის შემოსავლებში ასახება. იმისათვის, რომ განვითარდეს წარმოება, საჭიროა საზოგადოება გადახდისუნარიანი იყოს, რაც განპირობებულია ხელფასებისა და პენსიების მოცულობით.

საზოგადოების სტრუქტურის ანალიზის დროს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რამდენად განსხვავებულ პირობებში (მატერიალური თვალსაზრისით) იმყოფებიან მისი წევრები. ამის შეფასებისათვის შექმნილია დეცილური კოეფიციენტი, რომელიც მიგვანიშნებს განსხვავებას შემოსავლებში (10% უმდიდრეს და 10% ულატაკეს საზოგადოების წევრებს შორის). ეს კოეფიციენტი აჩვენებს, თუ რამდენად ერთგვაროვანია საზოგადოება, მიგვანიშნებს არსებულ დაპირისპირებას მის წევრებს შორის. დეცილური კოეფიციენტი მაჩვენებელია იმისა, თუ რომელი საზოგადოების უფრო მეტ შემოსავალს იღებს მომგებიანია არსებულ ეკონომიკურ ვითარებაში. სხვადასხვა ქვეყნებში იგი განსხვავდება: აშშ-ში 9:1, ევროპაში 8:1, ჩინეთში- 3,5:1, რუსეთში 14:1. ცნობისათვის, საბჭოთა კავშირში დეცილური კოეფიციენტი 4:1 შეადგენდა.

სახელმწიფო მოწოდებულია განახორციელოს დეცილური კოეფიციენტის კონტროლი, დაიყვანოს იგი ეკონომიკურად გამართლებულ შეფარდებამდე. ამისათვის, პირველ რიგში, საჭიროა, მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, საარსებო მინიმუმის ზრდა. საჭიროა აქტიური დასაქმების პოლიტიკის გატარება ქვეყნის მაშტაბებით.

8.3. სახელმწიფოს როლი მოსახლეობის სოციალურ დაცვაში

საზოგადოების ნორმალური ცხოვრებისათვის, საჭიროა მისი ყველა ქვესისტემების მყარი, სინქრონიზირებული განვითარება. დღესდღეობით საბაზრო ეკონომიკის მექანიზმები საზოგადოების ცხოვრების ყველა სფეროშია გავრცელებული: ჯანდაცვა, მეცნიერება, განათლება, კულტურა არ წარმოადგენს გამონაკლისს.

მსოფლიო გაყოფილია "ოქროს მილიარდსა" და დანარჩენ 5/6 მოსახლეობად, რომელთა შორის არის უდიდესი უფსკრული ცხოვრების დონის მიხედვით. მდიდრებად და ღარიბებად (მიუხედავად იმისა, რომ ამ კატეგორიების კრიტერიუმები მეტად პირობითი და ინდივიდუალურია) იყოფა არა მარტო ქვეყნები, არამედ მოსახლეობა კონკრეტული ქვეყნის ფარგლებში.

ცნობილია, რომ მსოფლიო მოსახლეობის 50% არსებობს 2 დოლარზე დღეში, მათ შორის 1 მილიარდი ადამიანი 1დოლარზე ნაკლებით. სიღარიბის ზღვარი სხვადასხვა ქვეყნებში განისაზღვრება 4 სულიანი ოჯახის (მშობლები და ორი შვილი) საარსებო მინიმუმით. მაგალითად, აშშ-ში ღარიბს მიეკუთვნება ის ოჯახი, რომლის წლიური შემოსავალი 16.6 ათას დოლარს არ აღემატება. ისინი შეადგენენ საერთო მოსახლეობის 17%-ს[4].

მდიდარ ადამიანებს, საერთაშორისო კლასიფიკაციის მიხედვით, მიეკუთვნებიან ის ადამიანები რომლის აქტივები (უძრავი ქონების ჩათვლით) 1 მლნ. დოლარს აღემატება; ასეთი ადამიანების რაოდენობა 7,2 მლნ. ადამიანს წარმოადგენს და მათი ქონება 27 ტრლნ. დოლარს შეადგენს. უმდიდრესებში შეიძლება ჩაითვალონ ის ხალხი, მისი ქონება 30 მლნ. დოლარზე მეტია. მათი რაოდენობა 57 ათასი ადამიანია და ქონება 8,4 ტრლნ. დოლარად ფასდება[5].

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მონაცემების მიხედვით, მსოფლიოში 20% მდიდრებისა მოიხმარენ წარმოებული პროდუქციის 80% და მომსახურების 58%. სულ დანარჩენი ხალხის 80%-ს წარმოადგენენ საზოგადოების ის ნაწილს, რომელსაც ესაჭიროება განსაკუთრებული სახელმწიფო მხარდაჭერა და სოციალური დაცვა. მოსახლეობის ასეთ ჯგუფს მიეკუთვნებიან პენსიონერები, ინვალიდები, არასრულწლოვანები, სტუდენტები, უმუშევრები. სწორედ ამიტომ, საზოგადოების წევრების ნორმალური ყოფაცხოვრების პირობების შექმნის მიზნით, დამოუკიდებლად მათი ეკონომიკური მდგომარეობისაგან, სახელწიფო ვალდებულია დაიცვას თავისი მოქალაქე და ქვეყანაში გაატაროს ადეკვატური პოლიტიკა მყარი სოციალური კლიმატის ჩამოყალიბებისათვის.

სოციალური სფერო ნაკლებად მიმზიდველია კერძო სექტორისთვის ინვესტირების თვალსაზრისით. ამას განაპირობებს ის ფაქტორი, რომ ხშირ შემთხვევებში სოციალური სფეროს საქმიანობა არ არის მომგებიანი და, შესაბამისად, ნაკლებად მიმზიდველი მეწარმისთვის. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო, როგორც საზოგადოების კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფაზე პასუხისმგებელი პირი, იღებს ამ ფუნქციების შესრულებას თავის თავზე, ან ითხოვს კერძო სექტორისაგან საქმიანობის ისეთ წარმართვას, რომ მათ მიერ შემოთავაზებული მომსახურება მიეწოდოს მოხმარებელს საჭირო რაოდენობით და ხარისხით.

სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის თანამშრომლობის ფორმები წარმოების პროცესში განსხვავებულია ყველა ქვეყანაში. ეს განპირობებულია საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული ენდოგენური კავშირებით. მაგალითად, აშშ-ში და შვედეთში სახელმწიფო სექტორის როლი ჯანდაცვის სფეროში განსხვავებულია; აშშ-ში იგი 30%-ს შეადგენს, შვედეთში კი 90%-ს აღემატება. მიუხედავად ესეთი განსხვავებისა, მომსახურების ხარისხი ზემოთაღნიშნულ სფეროში ორივე ქვეყანაში მაღალია. ყველა შემთხვევაში, სოციალური სფეროების განვითარება სახელმწიფოს ვალდებულებაა.

---

4 Материалы для обсуждения РСПП. Только вместе власть и бизнес в состоянии обеспечить дальнейший экономический рост России // ТЭК №1-2. 2005, გვ. 13

5 იქვე.

თავი 9.
ზნეობის იდეოლოგია - სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი საშუალება

"სახელმწიფო, რომელსაც არ გააჩნია
იდეოლოგია, უპერსპექტივოა. იგი ყველანაირი
სოციალური დაავადების მსხვერპლი ხდება,
განიცდის უმძიმეს სულიერ კრიზისს და ძალიან
სწრაფად კარგავს თავისი არსებობის აზრს".

ს. გლაზიევი, რუსი მეცნიერი, ეკონომისტი

9.1. ზნეობის იდეოლოგიის არსი და როლი
9.2. იდეოლოგიის ფუნქციები

9.1. ზნეობის იდეოლოგიის არსი და როლი

დღეს, როდესაც მსოფლიო გარემოცულია წარმოების ბუმით, როდესაც ფორმირებულად ითვლება საზოგადოების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების კრიტერიუმები მოგების ზრდის სახით, მსოფლიო სოციალური და ფსიქოლოგიური მეცნიერება საზოგადოების ზნეობრივი დეგრადირების მიზეზების ძიებაშია. მეცნიერების წინაშე დგას შემდეგი საკითხები: რატომ იქცა შექმნილი ეკონომიკურად განვითარებული საზოგადოება ანექსიების და ფობიების, პროსტიტუციის, ნარკომანიის და ალკოჰოლიზმის მსხვერპლად? რატომ არის თანამედროვე საზოგადოება დაავადებული ფსიქიკური და ნერვული დაავადებებით, სტრესებით და ნევროზებით?

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მონაცემებით, 2005 წელს მსოფლიოში 400 მლნ. ადამიანი დაავადებულია ნერვული აშლილობით, 60 მლნ. – გონებრივად ჩამორჩენილია, 40 მლნ. – დაავადებულია ეპილეფსიით, ხოლო 45 მლნ. – შიზოფრენიით.

სოციალურ-ეკონომიკური წყობის ტრანსფორმაციასთან ერთად ადამიანის ცნება, რომელსაც ძალუძს მოძმის სიყვარული, თავისი ბუნებით მოწოდებული აკეთოს სიკეთე და ემსახუროს საზოგადოებას, შეიცვალა ინდივიდის ცნებით, რომელიც გამუდმებით იბრძვის პირადი გამდიდრებისთვის და ნებისმიერ სხვა ინდივიდს აღიქვამს, როგორც კონკურენტს.

თანამედროვე ადამიანი საბაზრო ეკონომიკის ფარგლებში არის არსება, რომელიც თავისი ბუნებით ეგოისტია, მომხვეჭელი და ექსპლუატატორი. მხოლოდ სახელმწიფოს გააჩნია ბერკეტი სამართლის მეშვეობით დაარეგულიროს და გარკვეულ ჩარჩოებში მოაქციოს ადამიანებს შორის ბუნებრივი ბრძოლა.

ჩემი აზრით, შექმნილი მდგომარეობის მიზეზი იმაშია, რომ ადამიანი თანამედროვე

ცივილიზაციის ნაყოფების და მატერიალური სარგებლის დევნაში, მნიშვნელოვნად დაშორდა უმთავრეს სულიერ, ზნეობრივ და მორალურ ფასეულობებს.

თანამედროვე მსოფლიო იმდენად მიმზიდველია წარმოებული პროდუქციისა და მოთავაზებული მომსახურების მრავალფეროვნებით, და ლიბერალურ-დემოკრატიული პრინციპები იმდენად პათოსურია ადამიანის ფსევდო თავისუფლებათა განსაზღვრებას, რომ ადამიანი ძლიერი ზნეობრივი საყრდენის გარეშე ხდება ფორმირებული სისტემის მძევალი.

საზოგადოებაში შექმნილი მდგომარეობის გადალახვის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს ისეთი ინსტიტუციონალური სისტემის ფორმირება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება საზოგადოების განვითარების მორალურ და ზნეობრივ-ეთიკურ საფუძვლებზე. ასეთ სისტემას, ჩვენი აზრით, წარმოადგენს ზნეობის იდეოლოგია.

ზნეობის იდეოლოგია – საზოგადოების შეგნების უმაღლესი საფეხურია, რომლის საფუძველს წარმოადგენს ისეთი სულიერი და მორალური ფასეულობები, როგორიც არის კეთილსინდისიერება, მოკრძალება, სიკეთე, სამშობლოსადმი სიყვარული და საზოგადოებისათვის სარგებლის მოტანის სურვილი. შესაბამისი იდეოლოგიური პარადიგმის ფორმირებით, სახელმწიფო ქმნის ენერგეტიკულ არეს, რომლის ფარგლებში ურყევად ურთიერთობს მილიონი განსხვავებული ინტერესების ადამიანი.

განსხვავებულ ენაზე მოლაპარაკე და განსხვავებულად მოაზროვნე ინდივიდების გაერთიანების მნიშვნელოვანი ბერკეტი არის საერთო მიზნის და მის მისაღწევად საერთო პრინციპების ჩამოყალიბება. ესეთი მიზანი შესაძლოა იყოს ეროვნული ინტერესის რეალიზაცია, რომელიც გულისხმობს ერის ღირსეული ცხოვრების და თავისუფალი განვითარების უზრუნველყოფას.

იდეოლოგიის ფორმირების დროს მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ეროვნული ტრადიციები და წეს-ჩვეულებები, კულტურა და მენტალიტეტი. ერთიანობაში ისინი ქმნიან ერის გენოტიპს - იმ განსაკუთრებულ მახასიათებლებს, რომელიც განასხვავებს ერთ ერს მეორისაგან.

ეროვნულ იდენტიფიკატორებზე დაყრდნობით, იდეოლოგია საზოგადოების წესების გამაერთიანებელი ფაქტორი ხდება. იგი ნერგავს ხალხში მაღალ მორალურ ფასეულობებს და აერთიანებს მათ საერთო მიზნის გარშემო - ერის განვითარების ირგვლივ.

საზოგადოებაში არსებული ფასეულობები არის ფასეულობები, ჩამოყალიბებული არსებული ე.წ. ელიტის მიერ. დღესდღეობით ფული, ძვირფასეულობა, იახტები და ვილები მილიონობით ადამიანის ცხოვრების აზრს წარმოადგენს. მაგრამ ეს არის მხოლოდ შესაძლებელი მაღალშემოსავლიანი მოსახლეობის დაბალ რაოდენობიანი პროცენტისათვის. ფაქტიურად ეს ხალხი კარნახობს მოდას საზოგადოების ცხოვრების იდეალებზე და სტილზე. რაც შეეხება ინტელიგენციას, პროდუქტიულ ელიტას, რეალურ ელიტას - როგორც მას უწოდებს რუსი ეკონომისტი ს.გლაზიევი - ექიმებსა და მასწავლებლებს, მწერლებს და მხატვრებს, წარმოებაში მომუშავე და შემოქმედ ადამიანებს - ისინი დღეს ფაქტიურად არ ახდენენ გავლენას ხელისუფლებაზე.

საზოგადოებაში შექმნილი ზნეობრივი ვაკუუმის მდგომარეობის დასაძლევად, საჭიროა ისეთი ზნეობრივი კრიტერიუმების შექმნა, რომლებიც მიმართავენ იმ სიწმინდეს და სიკეთეს, რაც ადამიანში არსებობს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებულ

მნიშვნელობას იძენს რელიგიის დანერგვა, როგორც ზნეობის იდეოლოგიის საფუძველი.

რელიგიის თვალსაზრისით, ადამიანის ნებისმიერ ქცევას გააჩნია ზნეობრივი შეფასება, რომლის მიხედვითაც ადამიანის ქცევა შემოქმედებით, ღმერთის წყალობის ან დესტრუქციულ ხასიათს ატარებს. მაგალითად, ქრისტიანული რელიგია, მაღალჰუმანურ ხასიათს ატარებს და შეუძლია მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს თანამედროვე საზოგადოებაზე. მის საფუძვლებში ჩანერგილ ადამიანის ქცევის პრინციპებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ზნეობრივი საზოგადოების ფორმირებისათვის.

დღეს ქრისტიანული რელიგია მრავალი საზოგადოებისთვის აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით წინააღმდეგობაში მოდის თანამედროვე ლიბერალურ ჰუმანიზმთან. მაგალითად, ადამიანის თავისუფლების საკითხთან დაკავშირებით. ქრისტიანული რელიგიის თვალთახედვიდან, ადამიანის თავისუფლება "ცოდვის" მცნებით შემოიფარგლება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ადამიანი თავისუფალია თავის ქცევაში იმ ზღვრამდე, რომლის მერეც მისი საქციელი ღმერთის და სიცოცხლის მტკიცების ხასიათს სცილდება. ამავე დროს, თანამედროვე ლიბერალური ჰუმანისტები ამტკიცებენ, რომ თავისუფლება ისაზღვრება სხვისი თავისუფლებით, ანუ ადამიანის თავისუფლება არ იზღუდება, სანამ არ ილახება სხვა ადამიანის თავისუფლება.

იმ დროს, როდესაც ქრისტიანული რელიგია იცავს ქორწინების და ოჯახის ინსტიტუტს, ქადაგებს ღალატის და შობადობის კონტროლის დაუშვებლობას, ლიბერალები მტკიცე პროპაგანდას უწევენ ადამიანის თავისუფლებას ყველაფერში და ყველაფრისაგან. ნათელი მაგალითი; მსოფლმხედველობის დაპირისპირება იხილება ევთანაზიის საკითხის მაგალითზე, როდესაც ეკლესია დაჟინებით მოითხოვს ადამიანის უფლებას სიცოცხლეზე და ლიბერალური ჰუმანისტები მხარს უჭერენ ადამიანის უფლებას სიკვდილზე.

რელიგიაზე დაფუძნებული ზნეობის იდეოლოგიის შექმნას, ჩვენი აზრით, შეუძლია ხარისხობრივად შეცვალოს დღევანდელი საზოგადოების უღმერთო არსებობა. უმაღლესი სულიერი ფასეულობები საუკუნეების მანძილზე ინდივიდების საზოგადოებაში ქცევის პრინციპებად შეიძლება იქცეს.

განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იდეოლოგია იძენს მსოფლიო გლობალიზაციის პირობებში. რელიგია, ტრადიციები, წეს-ჩვეულებები და კულტურა არიან ის იდენტიფიკატორები, რომლებიც სისტემაში გაერთიანებული, ქმნიან ეროვნებას. დამოუკიდებლად იმისგან თუ რამდენად ძლიერია ზეწოლა ამა თუ იმ სახელმწიფოზე, თუ საზოგადოების წევრები, ქმნიან ერთობლიობას, დაფუძნებულს ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ეროვნულ იდენტიფიკატორებზე, ეს ერი საუკუნეების მანძილზე ცდილობს შეინარჩუნოს თავის თვითმყოფადობა.

ტაო-კლარჯეთი არის ამისი ნათელი მაგალითი. რამოდენიმე საკუნის წინ თურქეთის მიერ საქართველოს ამ კუთხის მითვისების მიუხედავად (რომლის შემადგენელ ტერიტორიას იგი დღეს წარმოადგენს), ათასი თურქი ქართველი დღეს თავის თავს თვლის იმ დიდი კულტურის, წეს-ჩვეულების და ტრადიციების ნაწილად, რომელიც მათ საქართველომ მისცა. ქართული თვითმყოფადობის და აზროვნების შენარჩუნებით ისინი ქართულ ენას დღესაც არაფორმალურად მშობლიურ ენად თვლიან.

ეროვნული იდენტიფიკატორების ურყევობის ანალოგიური მაგალითი არის ირანელი

ებრაელების მაგალითი ირანში. რეპრესიების შედეგად გადასახლებულებმა ასობით წლების წინ, მათ შექმნეს "ქართული რაიონები". იქ ნაცხოვრები მთელი ცხოვრების მანძილზე, მათ თავიანთ შვილებს მემკვიდრეობაში გადასცეს ქართული ტრადიციები, წეს-ჩვეულებები და კულტურა. მათი შთამომავლები დღემდე ლექსებს უძღვნიან საქართველოს.

ყველაზე ზემოაღნიშნული მაგალითია იმისა, თუ რამდენად შეუძლიათ ხალხის იდეოლოგიური იდენტიფიკატორების მიერ საზოგადოებაში შექმნილ ძლიერ ენდემურ კავშირებს გადაარჩინოს გადაშენებისათვის განწირული ერი.

9.2. იდეოლოგიის ფუნქციები

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში, იდეოლოგიის რამოდენიმე ფუნქცია გამოიყოფა. საზოგადოებაში იგი ატარებს შემდეგ მნიშვნელოვან ფუნქციებს:

1. იდეოლოგიის აღმზრდელობითი ფუნქცია.

ჩვენი ღრმა რწმენა იმაში, რომ ძალიან მკაცრი კანონიც არ არის სტაბილურობისა და უდანაშაულობის გარანტია, ყოველდღიური პრაქტიკით დასტურდება. საოცარია მაგრამ ფაქტია რომ რაც უფრო მკაცრია კანონი, მით უფრო იზრდება მის მიმართ დაუმორჩილებლობის გზები. საეჭვოა ღამეების თენება კანონების გასამყარებლად (ის აუცილებლად უნდა იყოს მკაცრი), რადგან ჩვენი თვალსაზრისით უფრო მნიშვნელოვანია ისეთი ზნეობრივი ფასეულობების შკალის შექმნა, ისეთი ქცევის მორალური კოდექსის ფორმირება, რომლის შედეგადაც პიროვნება ამ დანაშაულს ვერ ჩაიდენს - ვერ გააუპატიურებს, ვერ მოიპარავს, ვერ მოკლავს და ვერ დააყაჩაღებს, რადგან დანაშაული მეტია ვიდრე ერთი ძალადობის ფაქტი. ეს არის პროგრესირებადი დაავადება, რომელიც აქტიურად გადადის ერთი უზნეო სუბიექტისგან მეორესთან ჯაჭვური რეაქციით და აფართოებს ადამიანის ბოროტების ჩარჩოებს. ამ შემთხვევაში ძალზედ მნიშვნელოვანია ადამიანის სწავლება, როგორ არ ჩაიდინოს მან დანაშაული. ამისათვის პატარაობიდანვე აუცილებელია ბავშვს ჩაენერგოს სიყვარული ახლობლებისადმი, ემპრიისადმი პატივისცემა, სიკეთე, გულისხმიერება და სხვა სასარგებლო თვისებები, რაცა მომავალში ყველამ იგრძნოს ვალდებულებები ერისა და სამშობლოს წინაშე.

ყოველდღიურად ძლიერ კრიტიკას საზოგადოების ნაწილისაგან "პიონერიის" ინსტიტუტი გვიჩვენებს, რომელიც საბჭოთა კავშირის პირმშოა. რას ნიშნავდა პიონერია? რა ფუნქციები აკისრია მას? პიონერი ეს იყო წოდება, რომელიც დამსახურებას ითხოვდა საზოგადოებისათვის სასარგებლო საქმეების კეთების მიხედვით. პიონერი იყო მოზარდი, კოლექტივის ან სპორტული ჯგუფის წევრი, რომელიც თავის გვერდით მყოფს უხმარებდა სწავლაში. ესენი იყვნენ მოზარდები მაღალი მიღწევებით სწავლაში, პიროვნებები თავიდანვე ორიენტირებულნი შემოქმედებაზე სამშობლოს, საზოგადოების და ერის სასარგებლოდ, კონკრეტული მორალური და ზნეობრივი სტერეოტიპით. სხვა და სხვა კეთილი საქმეების ჩადენის შედეგად ადამიანი იძენდა პიონერის სტატუსს, რომელიც აძლევდა მას საშუალებას მოეხდინა მისი შემოქმედებითობის იდენტიფიცირება საზოგადოებაში.

რა შემოგვთავაზეს რეფორმატორებმა ამ ინსტიტუტის ნაცვლად? მასიური სპარაზიტიზმი? ნარკომანია? სკოლებში პროსტიტუცია და ბავშვთა აგრესია? მოზარდ-

ების შეუპოვრობა და უსაზღვრო თავისუფლება?

ესეთი ინსტიტუტის დანერგვა - უძლიერესი იდეოლოგიის შემქმნელი მექანიზმია, რომელიც საერთო კულტურულ და მორალურ ფასეულობებს ჩამოუყალიბებს ახალგაზრდებს. ეს არის მნიშვნელოვანი სტიმულირების ბერკეტი დისციპლინებული, სულიერად განვითარებული პიროვნების აღსაზრდელად. ეს არის სერიოზული ბერკეტი სწავლაში მაღალი მიღწევების სტიმულირებისათვის. ეს არის ძლიერი მექანიზმი სხვა და სხვა სახის ქცევის ფსიქო-ემოციური და ზნეობრივი ლიმიტების ჩამოყალიბებისთვის. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ახალგაზრდა ჩაიდენს ან არ ჩაიდენს ამა თუ იმ დანაშაულს არა იმიტომ რომ მას სასჯელის ეშინია, არამედ იმიტომ რომ მისი ჩადენის უფლებას არ მისცემს თავისი სინდისი, ღირსება და ზნეობა, იმიტომ რომ ის თავიდანვე ათვიცნობიერებს თავის როლს საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში, რომელიც გამოიხატება ხალხის მიმართ პატივისცემაში.

არ დაუშვა ბოროტების განვითარება თვით ადამიანში, მიმართე ადამიანის ენერგია და გონება შემოქმედებაზე, საზოგადოების და ერის განვითარებაზე საკუთარი ნიჭისა და შესაძლებლობების განვითარების გზით - ამაში მდგომარეობს იდეოლოგიის ალმზრდელობითი ფუნქცია.

2. იდეოლოგია აერთიანებს.

ყველასათვის ცნობილია რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო და კერძო სექტორის ინტერესები ერთმანეთს უპირისპირდება. ეს დაპირისპირება განპირობებულია კერძო სექტორის სწრაფვით მინიმალური დანახარჯების და რისკების გზით მაქსიმალური მომდინარე მოგებისაკენ. ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარების პრობლემები, გარემოს დაცვის პრობლემები და არაგადამხდელუნარიანი მოთხოვნების დაკმაყო-ფილება არ შედის კერძო მეწარმეების ინტერესების არეში.

კერძო სექტორი მისწრაფის სოციალური დანახარჯებისა და გადასახადების მინიმალურ ზღვრამდე დაყვანისაკენ. იგი მიმართულია წარმოების განვითარებაზე ექსტენსიური ფაქტორების გამოყენებით. სხვადასხვა თანასწორ პირობებში, კერძო მეწარმე მზად არის აწარმოოს, გააკეთოს, შექმნას ერთი პირობით - მიიღოს ფული და რაც შეიძლება მეტი.

სახელმწიფო ინტერესები პირიქით, საზოგადოებრივ ხასიათს ატარებს. სახელმწიფო, მეცნიერული გაგებით, დაინტერესებულია პროდუქციისა და მასალის ხარისხის ამაღლებაში, შენობა-ნაგებობების გაუმჯობესებაში, სამუშაოს უსაფრთხოების ამაღლებაში და ხელფასების ზრდაში, გარემოს დაცვაში და წარმოების ინტენსიურად განვითარებაში, ადგილობრივი მუშაკების დასაქმებაში და მათი კვალიფიკაციის ამაღლებაში. სახელმწიფო მიმართულია განვითარებაზე, რომელიც დაფუძნებულია მეცნიერულ-ტექნიკურ პროგრესზე.

ერთიანი იდეოლოგიის შექმნით, რომელიც მიმართულია ერის ღირსეული ცხოვრების უზრუნველყოფისკენ და ეროვნული შეურნეობის ზრდაზე, შესაძლოა პრიორიტეტია ერის განვითარების იდეოლოგიით ბიზნესის და სახელმწიფო ინტერესების ჰარმონიზაცია. ზოგადად მოდელი შეიძლება იყოს ასეთი: მწარმოებელი აწარმოებს ხარისხიან პროდუქტს, ნერგავს თანამედროვე ტექნიკას და ტექნოლოგიას, ქმნის უსაფრთხო სამუშაო ადგილებს, ასაქმებს ადგილობრივ მოსახლეობას, ზრუნავს მუშაკების კულტურისა და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე. სახელმწიფო, თავის მხრივ,

აწესებს საგადასახადო და საბაჟო შეღავათების, უზრუნველყოფს დაბალპროცენტიანი გრძელვადიანი კრედიტების გაცემას. ერთ-ერთ ყველაზე პრიორიტეტულ მიმართულებად შესაძლოა განისაზღვროს კორპორაციებისთვის თანამედროვე ტექნიკური საშუალებების იჯარით გადაცემა, რომლის შესყიდვას სახელმწიფოს მიერ ხდება ქვეყნის ეკონომიკის ინოვაციური განვითარების მიზნით. ამგვარად, თუ ყოველი მეწარმე თავის საქმიანობის განხორციელებისას გაათვითცნობიერებს თავის უსაზღვრო პასუხისმგებლობას ქვეყნის ბედისა და ეროვნული ეკონომიკის წინაშე, სიტუაცია რადიკალურად შეიცვლება. ამაში მდგომარეობს იდეოლოგიის უმთავრესი ფუნქცია – ცალკეული ინდივიდთა ინტერესების გაერთიანება ხალხის სამსახურში ყოფნის მიზნით.

საზოგადოებრივი იდეოლოგიის არ არსებობა ადრე თუ გვიან ყველაზე განვითარებულ ქვეყანასაც ღრმა კრიზისამდე და ნგრევამდე მიიყვანს. იდეოლოგია, ეს არის ერის და ქვეყნის იმუნური სისტემა. ეს არის ძლიერი ძალა, რომლის საფუძველზეც ყალიბდება განვითარებული საზოგადოება.

იდეოლოგია მოტივირებს. იდეოლოგიის შექმნის მეშვეობით შესაძლებელია საზოგადოების წევრების ამა თუ იმ ქცევის მოტივირება. თანამედროვე საზოგადოებაში ზნეობის საკითხების ჩანაცვლება ხდება ადამიანის თავისუფალი არჩევანის უფლებით. ამის ნათელი მაგალითია ინფორმაციის მასობრივი საშუალებები.

აღნიშნული სფეროს წარმომადგენლები ერთხმად ამტკიცებენ, რომ მათ მიერ შეთავაზებულ პროდუქციაზე (პორნოგრაფიულ და ეროტიკულ ფილმებზე, გასართობ ტელეშოუებზე, ბლოკბასტერებზე და ბოევიკებზე) არსებობს საზოგადოების მხრიდან მაღალი მოთხოვნა. თანამედროვე მას-მედიის საშუალებით აღნიშნული პროდუქციის შეუზღუდავი მოხმარება მავნე ზეგავლენას ახდენს ახალგაზრდა, ჩამოუყალიბებელ გონებაზე და შედეგად აყალიბებს სკინ-ხედებს, „მოლოტჩიკებს“[1], მოძალადეებს და მანიაკებს, არატრადიციული ორიენტაციის ადამიანებს. რომ აღარაფერი ვთქვათ პედოფილიის შემთხვევების ზრდის ფაქტებზე.

ანალოგიური სიტუაცია იქმნება ბეჭდვითი ლიტერატურის ირგვლივ. დღეს დღეობით დიდი მოთხოვნით სარგებლობს დეტექტივები და კრიმინალური ხასიათის ლიტერატურე, პორნოგრაფიული ჟურნალები და შოუ-ბიზნესის წარმომადგენლების ავტობიოგრაფიული სტატიები.

ადამიანი, როგორც ნებისმიერი ცოცხალი სისტემა, თავისი ბუნებიდან გამომდინარე მისწრაფის ენთროპიის მდგომარეობისაკენ. შინაგანი სულიერი პრინციპების არსებობის გარეშე (რომელსაც მე მივაკუთნებ იდეოლოგიურ მოტივაციას) დოსტოევსკის ნაწარმოებსა და ჟურნალ "XX " შორის არჩევანის დროს არჩევანს ამ უკანასკნელზე შეარჩერებს. ტელეგადაცემების ყურებისას, განსაკუთრებით ახალგაზრდა მაყურებელი, უმრავლეს შემთხვევაში აირჩევს "მთავარ ინსტინქტს" ვიდრე "კულტურულ რევოლუციას".

მომხმარებელი და მწარმოებელი ქმნიან მანკიერ წრეს, ცრუ ფასეულობების სისტემას და არაჰუმანურ მორალს, სისტემას, რომელიც იმყოფება პოსოლიტურ კონფრონტაციაში რელიგიასთან. ჩნდება კითხვა: სამართლიანია თუ არა ვუწოდოთ საზოგადოებას განვითარებული და პროგრესული, ზნეობრივად ჩამოყალიბებული, თუ

---

2 ახალგაზრდა ადამიანების დაჯგუფება, რომლებიც ქუჩებში თავს ესხმიან უდანაშაულო ხალხს ძალადობის მიზნით. ასეც დაჯგუფების ერთ-ერთი წევრი ვიდეოკამერაზე იღებს მომლურეს იმისათვის, რომ შემდგომ გაავრცელოს იგი კინის სახით ინტერნეტის მეშვეობით.

მასობრივი შეგნების ჩამოყალიბების მექანიზმები აბსოლიტურ წინააღმდეგობაში მოდიან რელიგიასთან?

მოცემული სიტუაციის ანალიზის შედეგად, მივდივართ დასკვნამდე, რომ დღეს პოპულარულ ე.წ. "საბაზრო კულტურასა" და "საბაზრო ხელოვნებას" არსებობის უფლება, უდაოდ, გააჩნიათ, თუმცა, მხოლოდ იმ რაოდენობის ფარგლებში, რომელიც ხარისხობრივად არ აისახება საზოგადოების ცხოვრებაზე. იმ რაოდენობით, რომელიც არ ქმნის წინააღმდეგობას ერის სოციალურ, ფიზიკურ და ზნეობრივ განვითარების პრიორიტეტებთან.

იდეოლოგიის, როგორც მოტივატორის ფუნქცია მდგომარეობს იმაში, რომ იგი ქმნის გარკვეულ იდეოლოგიურ სტერეოტიპებს, მორალურ და სულიერ ფასეულობებს, მოუწოდებს საზოგადოების წევრებს აქტივობისაკენ საერთო მიზნის მისაღწევად. თანამედროვე ადამიანის ზნეობის იდეოლოგია მდგომარეობს აუცილებლობაში შეიცნოს საკუთარი თავი, როგორც საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი, პასუხისმგებელი საკუთარი ქვეყნისა და ერის ბედზე. თანამედროვე ადამიანის იდეოლოგია მდგომარეობს აუცილებლობაში შეიცნოს თავისი თავი, როგორც საკუთარი და ერის კეთილდღეობის შემოქმედი პიროვნება. პროგრესული ადამიანის იდეოლოგია არის სიკეთის, სიყვარულის და სარგებლის იდეოლოგია.

სახელმწიფო დიდ როლს თამაშობს ზნეობის იდეოლოგიის მეშვეობით საზოგადოების თვითშეგნების ფორმირებაში. ხალხის მიერ კულტურის ტრადიციების და რელიგიის საფუძველზე შექმნილი იდეოლოგიის რეალიზაციის ფუნქცია სახელმწიფოს აკისრია. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო, ხელისუფლების სახით, თავად იყოს ზნეობრივი და საზოგადოების განვითარების იმპერატივის შექმნისას, თავისი ყოველწუთიერი მოღვაწეობით ხელი შეუწყოს ერის კეთილდღეობას და აძლიერებდეს შექმნილი პოსტულატების სიმყარის და ჭეშმარიტების რწმენას.

თავი 10.
სახელმწიფოს საზოგადოებრივი საქმიანობა: საზოგადოებრივი საქონლის და საჯარო მომსახურების მიწოდება

„სახელმწიფოს მიზანი თავისი ხალხის კეთილდღეობის უზრუნველყოფაა. ერის მატერიალური წინსვლა და კეთილდღეობა მხოლოდ მაშინაა ღირებული, თუ მას თითოეული ღირსეული მოქალაქის მორალურ და მატერიალურ კეთილდღეობამდე მივყავართ".

თეოდორ რუზველტი, 1938 წ.

10.1. საზოგადოებრივი საქონელი და ბაზრის ფიასკო
10.1.1. საზოგადოებრივი საქონელი
10.1.2. ბაზრის ფიასკო
10.2. გარეშე ეფექტები და ეფექტურობა
10.3. ინტერნალიზირების სტრატეგიები: კოუზის თეორემა და პიგუს გადასახადები
10.3.1. კოუზის თეორემა
10.3.2. პიგუს გადასახადები
10.4. საზოგადოებრივი საქონელი და კეთილდღეობის თეორია
10.5. საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება

10.1. საზოგადოებრივი საქონელი და ბაზრის ფიასკო

10.1.1. საზოგადოებრივი საქონელი

თუ სამყაროს ეკონომისტის თვალით შევხედავთ, მაშინვე შევნიშნავთ, რომ მასში არსებული სიკეთეები შეიძლება დაიყოს ორ ნაწილად[1]:

1. სიკეთეები, რომელთა შესაძენადაც მომხმარებელი არავითარ საფასურს არ იხდის;
2. სიკეთეები, რომელთა შესაძენადაც აუცილებელია გარკვეული საფასურის გადახდა.

პირველი მათგანი არ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ჩვეულებრივი ტიპის საქონელთა კატეგორიას და საზოგადოების ცხოვრებაში ისინი ქმნიან არაკომერციულ სფეროს. მეორე სახის სიკეთეები წარმოადგენენ (თუმცა არაა აუცილებელი ყოველთვის) საქონელს და შეადგენენ კომერციის პოტენციურ სფეროს.

არაკომერციული სფერო შეიცავს ე.წ. თავისუფალ სიკეთეებს. ესენია ბუნების წყ-

[1] ტერმინ **სიკეთის** ქვეშ იგულისხმება ისეთი რამ, რაც ადამიანის საჭიროებათა სფეროს განეკუთვნება და მას ადამიანი ფიქრულობს ან იღებს უფასოდ, სარგებლის გადახდის გარეშე (ავტ.).

ალობა (მაგ. მზის შუქი, ზღვის წყალი და სხვა), რომელსაც წარმოუდგენელია ჰყავდეს მესაკუთრე და რაიმე გადასახადს აწესებდეს მისი მოხმარებისათვის. ამასთან, ბუნების ყოველი წყალობა როდი მიეკუთვნება არაკომერციულ სფეროს. მაგ. მიწა თუ ბუნების წიაღი შეიძლება მიეკუთვნებოდეს კომერციული სფეროს სუბიექტებს. დაშვებულია ასევე გარკვეული გადასახადი დაწესდეს სუფთა ჰაერზე ან სხვაგვარად რომ ვთქვათ, გადასახადით დაიბეგროს ჰაერის დაბინძურება. ასეთ შემთხვევაში სუფთა ჰაერი შეგა კომერციულ სიკეთეთა სფეროში. სხვა არაკომერციულ სიკეთეებს შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ამა თუ იმ ადამიანისკენ მიმართული სხვა ადამიანების კარგი განწყობილება და პატივისცემა, რომელიც კარგი ცხოვრებისთვის აუცილებელი კომპონენტია.

კიდევ ერთი სიკეთე, რომელიც არ წარმოადგენს საქონელს, არის საზოგადოებრივი სიკეთე[2]. ამის კლასიკური მაგალითია ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ძალზე ძნელი წარმოსადგენია, რომ მოქალაქეებმა შეძლონ ქვეყნის თავდაცვის ფუნქციის საკუთარ თავზე აღება. ამგვარი სიკეთის მისაღებად საჭიროა გარკვეული საფასურის გადახდა. ამის ორგანიზება კი სახელმწიფომ უნდა შეძლოს საზოგადოების დახმარებით – მათ მიერ გადასახადების გადახდის გზით[3].

ამასთან, როგორც ცნობილია, სახელმწიფოს რამოდენიმე ეკონომიკური ფუნქცია გააჩნია, მ.შ. საზოგადოებრივი საქონლითა და მომსახურებით უზრუნველყოფა და მოსახლეობის დაცვა მავნე თანამდევი ეფექტებისაგან. ეს ისეთი სახის საქმიანობაა, რომლის წარმოებაშიც ბიზნესი ინტერესს ვერ ხედავს (ვერ იღებს მოგებას) და შესაბამისადაც ამ სფეროში ბიზნესი პრაქტიკულად არ არის წარმოდგენილი, მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი საზოგადოებრივი საქონლით და მომსახურებით საკმაოდ ბევრი ადამიანი სარგებლობს. მაგ. სახელმწიფო სკოლები, გზები, სახანძრო დაცვა, ეროვნული უსაფრთხოება, გარემოს დაცვა და ა.შ. ის საქონელი, რომელიც არ იწარმოება საბაზრო სისტემის ფარგლებში და რომლითაც ადამიანები სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, ქმნის საზოგადოებრივი სარგებლობის საქონლისა და მომსახურების სექტორს. საბაზრო ეკონომიკა ამ საქონლისა და მომსახურების წარმოებას არ უზრუნველყოფს ორი მიზეზის გამო[4]:

- ძნელია ცალკეულ პირებს გადაახდევინო მომსახურების საფასური ან აუკრძალო მათ საფასურის გადაუხდელობის გამო ამ მომსახურებით სარგებლობა;
- ამ სახის საქონლის ან მომსახურების წარმოებისაგან მისაღები მოსალოდნელი მოგება ვერ აანაზღაურებს კერძო კაპიტალდაბანდებებს.

საქონლის კლასიფიკაცია სხვადასხვა კატეგორიის საქონლებად სადღეისოდ მეცნიერ-ეკონომისტთა მუდმივი დავის საგანია. ცნობილი თანამედროვე ამერიკელი ეკონომისტი, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი გრეგორი მენქიუ საქონელს ოთხ უმთავრეს კატეგორიად ყოფს (იხ. ნახაზი 10.1). საქონლის მისეულ კლასიფიკაციას საფუძვლად უდევს ორი უმთავრესი ნიშანი:

1. არის თუ არა ეს საქონელი გამორიცხვადი ანუ შეუძლია თუ არა ადამიანს ხელი შეუშალოს სხვა ადამიანებს მის მოხმარებაში, როცა მას თვითონ მოიხმარს;
2. არის თუ არა ეს საქონელი მეტოქეობისუნარიანი ანუ შეამცირებს თუ არა ერთი პიროვნების მიერ ამ საქონლის მოხმარება მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის მოხმარების შესაძლებლობას.

გერმანელი პროფესორი, პოტსდამის უნივერსიტეტის ფინანსურ მეცნიერებათა კათედრის გამგე, გერმანიის ეკონომიკური კვლევითი ინსტიტუტის მკვლევარი მეცნიერი, გერმანულ-ფრანგული სამთავრობო ექსპერტთა ჯგუფის წევრი ჰანს-გეორგ პეტერსენი საქონლის კლასიფიკაციის განხვავებულ მოდელს გვთავაზობს[5]. ის საქონელს ხუთ უმთავრეს ჯგუფად აერთიანებს (იხ. ცხრილი 10.1). საქონლის მისეულ კლასიფიკაციას საფუძვლად უდევს ხუთი უმთავრესი ნიშანი:

1. გარეშე ეფექტები. როგორი გარეშე ეფექტები გააჩნია ამა თუ იმ კატეგორიის საქონელს, დადებითი თუ უარყოფითი;
2. გამორიცხვადობა. ასეთი საქონლის მოხმარების შედეგად სხვას არ შეუძლია იგივე საქონლის მოხმარება (მაგ. ფინჯანი ყავის დალევა);
3. კონკურენცია. როგორი კონკურენციაა ბაზარზე ან საერთოდ არის თუ არა იგი;
4. მოხმარება. ვინ ან რა ჯგუფი მოიხმარს საქონელს, ანუ საქონელი საერთო მოხმარებისაა და თუ ინდივიდუალური მოხმარების;
5. მიდრეკილება. როგორი მიდრეკილებისაა საქონელი, წმინდა ინდივიდუალური თუ მისგან განსხვავებული.

ნახ. 10.1. საქონლის ოთხი სახეობა გ. მენქიუს მიხედვით

		კონკურენცია	
		კი	არა
გამორიცხვადობა	კი	კერძო საქონელი ▪ ნაყინი ▪ ტანსაცმელი ▪ გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით	ბუნებრივი მონოპოლიები ▪ ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა ▪ საკაბელო ტელევიზია ▪ არა გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით
	არა	საერთო რესურსები ▪ ოკეანეში არსებული თევზი ▪ გარემო ▪ გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე	საზოგადოებრივი საქონელი ▪ სახელმწიფო თავდაცვა ▪ ცოდნა ▪ არა გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე

წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 294.

თუმცა, როგორც ზემოაღნიშნულ, ასევე სხვა მეცნიერთა კვლევებსა და გამოცემებში საზოგადოებრივი საქონლის არსებობა ეჭვს არ იწვევს. საკმაოდ განსხვავებულია მისი დეფინიცია. გ. მენქიუს მიხედვით, საზოგადოებრივია საქონელი, რომელიც

2 ფინანსების თეორიაში ასე ეწოდება სიკეთის ის სახეობას, რომლის არც მოპოვება შეიძლება და არც მისი ნაწილ-ნაწილ გამოყენება (ავტ.).

3 ბალცეროვიჩი ლ., „თავისუფლება და განვითარება – თავისუფალი ბაზრის ეკონომიკა", თბ. 2004. გვ. 138-139.

4 „გამოყენებითი ეკონომიკა (სახელმძღვანელო)", თბ. 1997 წ., გვ. 18-19.

5 პ.გ. პეტერსენის (Hans-Georg Petersen, 1946-) მოდელი აერთიანებს ზოგად მოდელს და გვთავაზობს საზოგადოებრივი საქონლის უფრო ფართო კლასიფიკაციას, რაც გვეხმარება განვასხვავოთ ერთმანეთისგან რამოდენიმე სახის საზოგადოებრივი საქონელი (ავტ.).

არც მეტოქეობისუნარიანია და არც გამორიცხვადი. ანუ ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მოხმარება ვერ შეამცირებს მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას[6]. მაგ. სახელმწიფო თავდაცვა საზოგადოებრივი საქონელია. თუ ქვეყანა დაცულია უცხოელი აგრესორებისაგან, ვერავინ შეუშლის ხელს რომელიმე ცალკეულ ადამიანს ამ თავდაცვით სარგებლობაში. უფრო მეტიც, როდესაც ერთი იღებს სახელმწიფო თავდაცვიდან სარგებლობას, ამით სხვების სარგებლობა არ მცირდება. განსხვავებით ამისგან, კერძო საქონლის მოხმარების დროს იმავე საქონელს ვერ მოიხმარს სხვა ადამიანი. მაგ. როდესაც ერთი პიროვნება სვამს ფინჯან ყავას, იმავე ფინჯანი ყავის დალევის შესაძლებლობა მეორე პიროვნებას არა აქვს. ჰ.გ. პეტერსენის მიხედვით, საზოგადოებრივ საქონელს სამი უმთავრესი კრიტერიუმი ახასიათებს: (1) ასეთი საქონელი საკმაოდ მაღალი გარეშე ეფექტებით ხასიათდება; (2) ასეთი საქონელი მოხახმარად უვარგისია და (3) ამ საქონელზე კონკურენცია არ არსებობს[7].

10.1.2. ბაზრის ფიასკო

საზოგადოებრივ საქონელზე არსებობს ინდივიდუალური მიდრეკილება, თუმცა მოსალოდნელია „უბილეთო მგზავრის"[8] პრინციპის არსებობა. უფასო საქონელი განსაკუთრებული შემთხვევაა ეკონომიკური ანალიზისთვის. ეკონომიკაში საქონლის უმრავლესობა განაწილებულია ბაზრებზე, სადაც მყიდველები ფულს იხდიან იმაში, რისი მიღებაც სურთ, ხოლო გამყიდველები ფულს იღებენ იმაში, რასაც ბაზარზე აწვდიან. ასეთ შემთხვევაში მაქსიმალურად კმაყოფილია საქონლის მყიდველიც და გამყიდველიც, ამიტომაც ბაზარზე მყარდება წონასწორობა. ასეთი საქონლისთვის ფასი არის სიგნალი, რომლის მიხედვით მყიდველები და გამყიდველები გადაწყვეტილებებს იღებენ საქონლის ყიდვა-გაყიდვის შესახებ. მაგრამ, როდესაც საქონელი უფასოა, მაშინ საბაზრო ძალები, რომლებიც ჩვეულებრივ ეკონომიკაში რესურსებს ანაწილებენ, არ მოქმედებენ[9].

ისეთ ვითარებას, როდესაც ადამიანები საქონლის მოხმარებით სარგებელს იღებენ, მაგრამ საფასურის გადახდას თავს არიდებენ, საბაზრო ჩავარდნა ანუ ბაზრის ფიასკო ეწოდება. ბაზრის ფიასკოს უმთავრესი მიზეზი გარეშე ეფექტების არსებობაა. იმის გამო, რომ საზოგადოებრივი საქონელი გამორიცხვადი არ არის, უბილეთო მგზავრის პრობლემა კერძო ბაზრების მიერ ამ საქონლის მიწოდებას აბრკოლებს. მაგრამ, თუ ხელისუფლება გადაწყვეტს, რომ მთლიანი სარგებლობა დანახარჯებზე მეტია, მაშინ მას შეუძლია უზრუნველყოს საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდება და შესაბამისი თანხების ბიუჯეტიდან დახარჯვა, რის შედეგადაც ყველას ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება. ამის ნათელი მაგალითია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შადრევნების მოწყობა ქალაქში, რომლის საფასურსაც ადგილობრივი ხელისუფლება პირდაპირ არ იხდის, თუმცა სარგებელს (ეფექტს) ყველა ღებულობს იქიდან.

20 წლის წინ, ერთ-ერთ პარასკევს ნიუ-იორკელ მოვაჭრეებს აღელვების რეალური მიზეზი გაუჩნდათ. ჭალლ შტრეეტ-ის აქციების ფასი წინა პარასკევის მონაცემებთან შედარებით 5%-ზე მეტად დაეცა. საით წავიდოდა ბაზარი? აი, კითხვა, რომელიც ნებისმიერ მოვაჭრეს გაუჩნდა. გარიგებების დადებამდე მათ კიდევ ერთი ამგვარი შეიტყვეს: 5%-ზე მეტად დაეცა აქციათა ფასი ჰონგ-კონგის ბირჟაზეც, მას უფრო სიახლე მოჰყვა ლონდონის ბირჟაზე, რომელიც ერთი კვირის წინ ინგლისის სამხრეთ-ჩრდილოეთში თავს დამტყდარი ქარიშხალის გამო კვლავ მგრძნობიარედ რეაგირებდა, აქციათა ფასი 10%-ით შემცირდა. ყველა სხვა ნაკლებადმნიშვნელოვან სიახლეს აშშ-სა და ირანს შორის იარაღის ქლარუნის ფონზე მზარდი საერთაშორისო დაძაბულობა ჩრდილავდა.

1987 წლის 19 ოქტომბერს მოვაჭრეებმა დაასკვნეს, რომ საქმე დიდ სირთულეებთან ექნებოდათ. ზარალზე საუბრისას 25 წლის ბროკერმა არტ კაშინმა რომაელი გლადიატორის სიტყვები გაიმეორა: „სასიკვდილოდ განწირულნი მოგესალმებიან". როდესაც ბირჟა დაიხურა, ბევრი მოვაჭრე თავს ისე გრძნობდა, როგორც ლომთან შერკინების შემდეგ. Dow Jones Industrial Average მაჩვენებელი 22%-ით დაეცა, რაც ისტორიაში ერთი დღის კლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია, მსგავსი პრეცენდენტი არც მაშინ ყოფილა, როდესაც 1929 წლის ოქტომბერში დიდმა Wall Street-ის კრახი განიცადა. ეს ფაქტი პირველი გაკვეთილი იყო – შეიძლებოდა მსგავსი მოვლენებიც მომხდარიყო. ამ მოვლენამდე კი ეკონომისტთა მთელი გუნდი სააქციო ბირჟის ფიასკოს შესაძლებლობას გამორიცხავდა. თუ როგორ მოხდა ეს, ჯერ კიდევ ეკონომისტთა განსჯის საგანია, მაგრამ რამდენიმე საკითხზე კონსენსუსი მიღწეულ იქნა, კერძოდ, ფიასკოს განვითარებას განაპირობებდა ორი წინაპირობა:

(1). გადაჭარბებით ფასდებოდა ბაზარი და მისი ფასი/შემოსავალი ძალიან მაღალი იყო, ზოგჯერ ნაკლებ ფასებში იყიდებოდა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები და ხელმისაწვდომი იყო რისკისგან თავისუფალი მოპოვებული ნაწარმის 10%-ზე მეტი, რის გამოც წლის მანძილზე დაგროვდა აქციათა უზარმაზარი რაოდენობა, რომელთა მოგებამაც აგვეტოს შუა რიცხვებში 40%-ს გადააჭარბა. ბოსტონის ფონდის მენეჯერი ჯერემი გრენთენი აცხადებდა, რომ ფასიანი ქაღალდის 10.3%-ზე ყიდვა და აქციათა გაყიდვა უფასო ლანჩის ტოლფასი იყო; (2). ბაზარი ზედმეტად გაძვირდა და მოძრაობის სიჩქარე შენელდა. „შავ ორშაბათამდე" უკნე დღეებში ერთმანეთს შიში და სიძუნწე ერკინებოდა. ფიასკომდე ორი თვით ადრე ბაზარმა წარმატების პიკს მიაღწია და შემდეგ დაეცა. კრიზისამდე ორი კვირით ადრე ტექნიკური ანალიტიკოსები ფრთხილებდნენ, მაგრამ არ ელოდნენ, რომ მსხვრევა ასეთი სერიოზული იქნებოდა[10].

გადაჭარბებულად შეფასებული ბაზარი, სადაც პესიმისტურად განწყობილი მოვაჭრეები არიან, ყოველთვის მზად კრიზისამდე. მაგრამ ეს ფაქტორები ერთ დღეში 20%-იანი კლების ასახსნელად საკმარისი არ არის. ამისათვის „დამნაშავედ დაასახელეს" ჰეჯირების სტრატეგია, რომელიც დაზღვევის პორთფელიოდ იყო ცნობილი. ეკონომისტები აცხადებენ, რომ ტექნიკური ინციდენტი სწორედ დაზღვევის პორთფელიომ გამოიწვია. ეს იყო დაუშუშავებელი, მაგრამ პოპულარული სტრატეგია, რომელსაც ზარალის შეზღუდვა ეგალებოდა. აქციათა პაკეტზე ფასების კლების შემთხვევაში, კომპიუტერული პროგრამის საშუალებით Chicago Mercantile Exchange-ზე იხსნებოდა S&P 500 ინდექს-ფიუჩერსი უფრო ნაკლებ ფასში. აქციების პაკეტის მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში ინვესტორი ფულს ფიუჩერსის საშუალებით იშოვიდა, რაც მათ ზარალს შეზღუდავდა. პრობლემა ის იყო, რომ მისი წინასწარმეტყველება ადვილად შეიძლებოდა – ბაზრის მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში სადაზღვევო პროგრამა ფიუჩერსების ყიდვით დაკავდებოდა და აქციებს სულ უფრო და უფრო იაფად გაყიდდა.

6 შეხედე გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 293.

7 Hans-Georg Petersen, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 140.

8 ე.წ. free rider, ანუ ადამიანი, რომელიც საქონელს/მომსახურებას იყენებს ისე, რომ ამისთვის არ უწევს სარჯების გაღება ანუ უფასოდ სურს საჭიროს მიღება (ავტ.).

9 შეხედე გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000. გვ. 291.

10 www.geoeconomics.ge/start.php?lp=1, ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა", თბ. 2007, №11.

პარასკევის ზარალის შემდეგ შალომონ როტჰერს-ის პორთფოლიოს დაზღვევის მოთხოვნის მონიტორინგის ჯგუფის ხელმძღვანელის რობ ართონის მიერ ჩატარებულმა გაანგარიშებებმა აჩვენა, რომ მზღვეველებს შეეძლოთ ბაზრის საშუალო მოცულობის გაყიდვა მთელი დღის განმავლობაში. მონიტორინგის ჯგუფი გალდებული იყო მოვაჭრეებისთვის ებრძანებინა არ ჩართულიყვნენ ვაჭრობის მეორე მხარეში. რობ ართონი ეჭვობდა, რომ Wall Street-ის სხვა დიდი ფირმებიც იმავე პოზიციას იზიარებდნენ. ხელოვნურად შეიქმნა ეფექტი, თითქოს პორთფოლიოს მზღვეველები ვაკუუმში ყიდდნენ, გაყიდვების ფასი კი ქვეყით მიიწევდა. პრობლემას ამწვავებდნენ არბიტრაჟები და შეკვეთების გადაადგილების გზით ცდილობდნენ ნიუ-იორკისა და ჩიკაგოს განსხვავებული ფასები საკუთარი ინტერესებისთვის გამოეყენებინათ. მაგრამ ბირჟები არ იხსნებოდა, რადგან მოვაჭრეებმა ვერ დაადგინეს ფასი, რომლიც მიხედვითაც ვაჭრობას შეძლებდნენ.

ნიუ-იორკის ბირჟის იმდროინდელი თავმჯდომარე ჯონ ფელანი აცხადებდა, რომ პორთფოლიოს დაზღვევის მექანიზმი მას 1986 წელს აუხსნეს, თავმჯდომარემ მექანიზმს „კატასტროფის რეცეპტი“ უწოდა, თუმცა ჯონ ფელანი დასძენს, რომ ამ განცხადების მიუხედავად, ერთ დღეში 20%-ზე მეტ კლებას მაინც არ ელოდა. „შავი ორშაბათი“ შემდეგმა ფაქტორმა განაპირობა – დაზღვევის უაზრო მექანიზმთან შერწყმულმა აქციების მაღალმა ფასებმა. მაგრამ შესაძლოა თუ არა ამ ელემენტების გათვალისწინებით მოსალოდნელი ფიასკოს სავარაუდო დროს წინასწარმეტყველება?

მოგება ციკლურია, ამიტომ როდესაც მოგება მაღალია, შემოსავლის ჯერადი მასზე უფრო დაბალი უნდა იყოს. იელის უნივერსიტეტის ეკონომისტმა რობერტ შილერმა თავის წიგნში – „ირაციონალური დოვლათი“ – განავითარა ციკლურად ჩამოყალიბებული ფასის/შემოსავლის თანაფართობის სისტემა. მისი მეთოდით ჩატარებულმა კვლევებმა კიდევ ერთხელ დაამტკიცა, რომ 1929 და 2000 წლებში ბაზარი ზედმეტად იყო შეფასებული. შემაშფოთებელი სიახლე კი ისაა, რომ დღეს ბაზრის შეფასების მრუდი მაღალ დონეს აღწევს. მსგავს მოდელებს ერთი დღის ვარდნის წინასწარ განჭვრეტა არ შეუძლია, მაგრამ მათ ნათლად შეუძლიათ აჩვენონ, თუ როდის დგება ბაზარი რისკის ქვეშ.

მოსალოდნელი კრახის წინასწარმეტყველების მეორე გზა ტექნიკური ანალიზია. ტექნიკური ანალიტიკოსების მიერ განგაშის სიგნალი მაშინ ირთვება, როდესაც ეიფორია გადის ან ინერცია აღარ ფიქსირდება. გარე სიახლეების გარდა, ეიფორიის დასრულების მომდევნო საფეხური პანიკაა. ანალიტიკოსებსაც კი არ შეუძლიათ მარცხის წინასწარმეტყველება, ამიტომ ჩნდება კითხვა: როდის გვაძლევს მარცხი ყიდვის შესაძლებლობას? თუ წარსულს გადავხედავთ, დავინახავთ, რომ 1987 წლის ოქტომბერი ყიდვის შესანიშნავ შესაძლებლობას იძლეოდა. ოუ ჟონეს-ის მაჩვენებელი გაკოტრებამდე არსებულ მაჩვენებელს 16 თვეში დაუბრუნდა, ტოკიოს Nikkei-მ კი ეს მხოლოდ 1988 წლის აპრილში მოახერხა.

როგორ უნდა აიხსნას 1987 წლის მდგომარეობის სწრაფი გაუმჯობესება? ჯერ ერთი, უტრირებულმა გაყიდვებმა ზედმეტად შეფასებული ბაზარი ერთ დღეში იაფად შეფასებულად აქცია. დღის დასაწყისში ფასები ძვირი იყო, ხოლო დღის ბოლოს კი – იაფი. დაბალი შეფასების გამო ადვილად იქმნებოდა მდგომარეობის გაუმჯობესების პირობები; მეორეც, მნიშვნელოვანი რილი ითამაშა ფედერალურმა რეზერვმა, შემცირდა სესხებზე საპროცენტო განაკვეთები. პარადოქსია, მაგრამ 1929 წელს ფედერალურმა რეზერვის მიერ დაშვებული მთელი რიგი შეცდომების გამო ფინანსური კრიზისი

ეკონომიკურ კატასტროფად გადაიქცა. ასე, რომ შესაძლებელია ბაზრის გაკოტრებამ ყიდვების ხელსაყრელი შანსი მოგვცეს, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ბაზარი სათანადოდ შეფასდება და თუ გვაქვს მიზეზი, რომ არსებულ ეკონომიკას ვენდოთ.

შესაძლებელია თუ არა პრევენციული ზომების მიღება? უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ახლა ბაზრები განსხვავებულნი არიან. ნიუ-იორკის ბირჟის საშუალო ყოველდღიური მოცულობა 1987 წლის შემდეგ 10-ჯერ გაიზარდა, ვაჭრობის სიჩქარემ კი წარმოუდგენლად იმატა. ახლა უფრო ფართოდ შეიძლება ჰეჯირებისა და დერივატივების გამოყენება. ეკონომისტები აცხადებენ, რომ ტექნოლოგიების განვითარების გამო მოსალოდნელი მარცხის გაგება შესაძლებელია. პოლიტიკოსები მიიჩნევენ, რომ სწორძლივი დროის მონაკვეთში საჭიროა დიდი ცვლილებების განხორციელება – უნდა შეიცვალოს ფინანსური სამყაროსადმი მარეგულირებლებისა და ცენტრალური ბანკების მიდგომები. მაგალითად, 1987 წლის კრიზისი თანამედროვე კრიზისებისგან განსხვავებულია და მის მოსაგვარებლად სხვა ხედვაა საჭირო. თანამედროვე ფინანსურ სამყაროს უფრო მეტი რეგულაცია სჭირდება. პრობლემას ფინანსური სისტემის ინტეგრირებაც ქმნის, რადგან ბანკებსა და სხვა ინვესტორებს იოლად შეუძლიათ ახალი საზღვრების დადგენა.

ცხრილი 10.1. სხვადასხვა კატეგორიის საქონლის დამახასიათებელი ნიშნები ჰ.გ. პეტერსენის მიხედვით

დადებითი გარეშე ეფექტები / უარყოფითი	დახურული გარეშე ეფექტები		გარეშე ეფექტებთან ერთად გაჩნია შიდა ეფექტები		არ გააჩნია გარეშე ეფექტები, გააჩნია მხოლოდ შიდა ეფექტები	
	არა გააჩნია	შესაძლებელია გარეშე ეფექტები	გარეშე ეფექტები შესაძლებელია ჰქონდეს პროდუქციაზე და საშომხმარებლო საქონელზე			
მოხმარების ხარისხი	მოსახმარად უვარგისი		შეზღუდულად გამოყენებადი	პერიოდულად გამოყენებადი	გამოყენებადი	
კონკურენცია	კონკურენცია არ არის		როგორც კონკურენცია, ასევე კონკურენციის გარეშე		მეტოქეობა არ არის	
მოხმარება	საერთო მოხმარების		საერთო, ზოგჯერ ინდივიდუალური მოხმარების		ერთი ჯგუფის საერთო მოხმარების	ინდივიდუალური მოხმარების
ხარჯები	მცირე მიდრეკილება	არსებობის ინდივიდუალური მიდრეკილება, მოსალოდნელია „უხალისო მგზავრის“ პრობლემა		ინდივიდუალური მიდრეკილება დარღვეულია	ინდივიდუალური მიდრეკილება	
მაგალითები	არაპროდუქციული სახის ბუნებრივი რესურსები, მაგ. ჰაერი, წყალი	შიდა და საგარეო უსაფრთხოება, შეზღუდული შესაძლებლობის ადგილები (პარკები, ტრანსპორტის გარემოს ადგილები)	საჯარო მოწყობილობა შეზღუდული შესაძლებლობით (მაგ. საავტომობილო მაგისტრალი)	ჯანდაცვის და სპორტის, განათლების დაწესებულებები (სკოლები, უნივერსიტეტები), სოციალური დაზღვევა	ჩოგბურთის, გოლფის მოედნები და სხვა	ქუჩის პროდუქტები, სანგლიფი შოშმარების საგნები

წყარო: Hans-Georg Petersen, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 163.

10.2. გარეშე ეფექტები და ეფექტურობა

ზოგიერთი დანახარჯი საბაზრო სისტემაში არ არის გათვალისწინებული და მის მიღმა რჩება. ისეთი ეკონომიკური საქმიანობის შედეგებს, რომლებიც საბაზრო ურთიერთობათა მიღმა ხორციელდება, გარეშე (თანამდევი) ეფექტები ეწოდება[11]. სხვანაირად, გარეშე ეფექტი არის ერთი პიროვნების ქმედების გავლენა მეორე პიროვნების ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. გარეშე ეფექტები ორ მთავარ ნაწილად იყოფა:

დადებითი (სასარგებლო) გარეშე ეფექტები;

უარყოფითი (მავნე) გარეშე ეფექტები.

თუ ერთი პიროვნების ქმედების გავლენა მეორე პიროვნებისთვის წამგებიანია, ასეთ გარეგან ეფექტს უარყოფითი გარეგანი ეფექტი ეწოდება, ხოლო თუ მომგებიანია, დადებითი გარეგანი ეფექტი[12].

არსებობს უამრავი საბაზრო ჩავარდნა და ასევე მრავალი საპასუხო პოლიტიკა. მავნე თანამდევი ეფექტების რეგულირებისათვის მთავრობა ძირითადად ოთხ უმთავრეს ზომას მიმართავს:

დარწმუნება. ხორციელდება სარეკლამო და სხვა სახის მოწოდებითი კამპანიები საზოგადოებისათვის, რომ მათ არ დააბინძურონ გარემო. როგორც წესი, ესეთი სახის ღონისძიებები სახელმწიფო, რეგიონალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ფინანსდება[13];

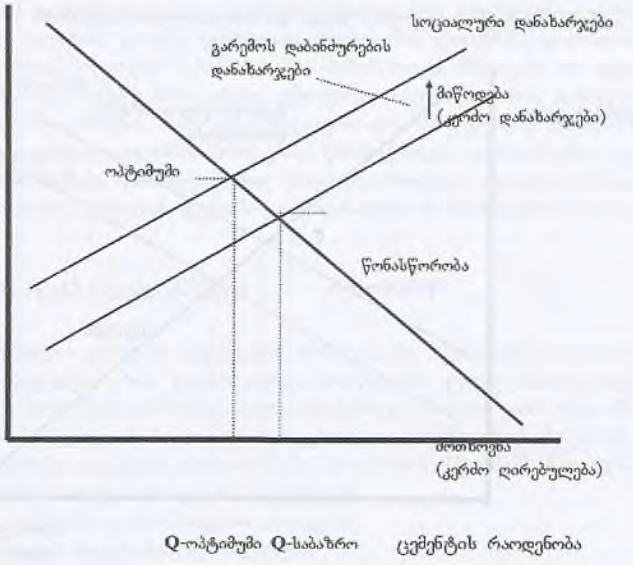
დაბეგვრა. იმ საწარმოების დაბეგვრა, რომლებიც თავიანთი საქმიანობის სახიათიდან გამომდინარე ჰაერში ან წყალში უშვებენ მავნე ნარჩენებს. საამისოდ მსოფლიოს მთელი რიგი ქვეყნების საგადასახადო კანონმდებლობით დაწესებულია ე.წ. გარემოს დაბინძურების (ეკოლოგიური) გადასახადი;

სუბსიდირება ან შეღავათები. იმ კომპანიებისა და მოქალაქეების წახალისება, რომლებიც იწვევენ სასარგებლო თანამდევ ეფექტებს (მაგ. იმ კომპანიებზე საგადასახადო შეღავათების დაწესება, რომლებიც ინვესტირებას მოახდენენ გარემოს დაბინძურების შესამცირებელ მოწყობილობებში);

რეგულირება. უსაფრთხოების სტანდარტების და დაბინძურების ლიმიტის დადგენა, რათა ლიმიტს ზემოთ გამოშვების შემთხვევაში მოხდეს მათი სხვაგვარი რეგულირება (მაგ. გარემოს დაბინძურების გადასახადით დაბეგვრა, დაჯარიმება ან საერთოდ დახურვა). რეგულირების ფორმაა ასევე ლიცენზირება და ნებართვები (საქმიანობის, წარმოების უფლების მინიჭება მხოლოდ პირთა შეზღუდულ წრეზე).

უარყოფითი გარეშე ეფექტის ყველაზე გავრცელებული სახეობებია ავტომანქანების ან ქარხნების გამონაბოლქვით გარემოს დაბინძურება. არ არსებობს ადამიანი, რომელიც ამით რაიმე სახის სარგებელს იღებდეს[14]. ცემენტის ქარხნის შემთხვევაში, გარეგანი ეფექტების გამო ცემენტის წარმოების დანახარჯები საზოგადოებისათვის მეტია, ვიდრე ცემენტის მწარმოებლისათვის. თითოეული ტონა ცემენტის წარმოების სოციალური დანახარჯები შეიცავს როგორც ცემენტის მწარმოებლების კერძო დანახარჯებს, ისე იმ ადამიანების კერძო დანახარჯებს, რომლებიც ქარხნის მიდამოებში ცხოვრობენ და დაბინძურება უარყოფითად მოქმედებს. 10.2 ნახაზზე ნაჩვენებია ცემენტის წარმოების სოციალური დანახარჯები, რომლის მრუდიც მდებარეობს მიწოდების მრუდს ზემოთ, ვინაიდან ითვალისწინებს ცემენტის მწარმოებელთა მიერ საზოგადოებაზე დაკისრებულ დამატებით დანახარჯებს. განსხვავება ამ ორ მრუდს შორის გარემოს დაბინძურების დანახარჯებს ასახავს. თუ ცემენტის მწარმოებელზე დაწესდება გადასახადი გარემოს დაბინძურებისათვის, მაშინ გადასახადი მიწოდების მრუდის გადადგილებს ზემოთ გადასახადის სიდიდით. თუ გადასახადი ზუსტად ასახავს გამოშვებული მავნე ნივთიერების სოციალურ დანახარჯებს, მიწოდების მრუდი დაემთხვევა სოციალური დანახარჯების მრუდს. ახალ წინასწორობის წერტილში მწარმოებლები ცემენტის სოციალურად ოპტიმალურ რაოდენობას აწარმოებენ. ასეთ შემთხვევაში ამბობენ, რომ გადასახადი ითვალისწინებს გარეგან ეფექტს, ვინაიდან მწარმოებელსა და გამყიდველებს აძლევს იმის სტიმულს, რომ გაითვალისწინონ თავიანთი საქმის გარეგანი ეფექტები.

ნახ. 10.2. გარემოს დაბინძურება და სოციალური ოპტიმუმი



წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000. გვ. 267.

11 თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში „თანამდევი ეფექტები" და „გარეშე ეფექტები" სინონიმებია (ავტ.).

12 მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 264.

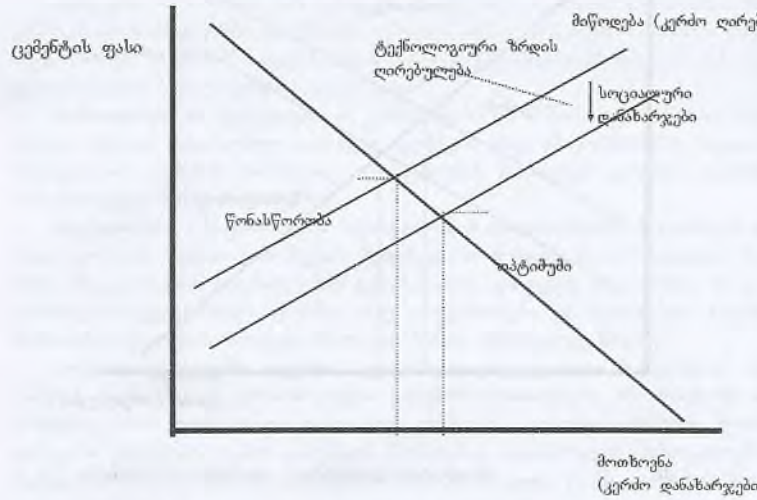
13 აღნიშნული ღონისძიებების დაფინანსების წყაროები დამოკიდებულია კონკრეტულ სახელმწიფოში იმაზე, თუ რომელი ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება გარემოს დაცვა: თუ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია, მაშინ ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება, თუ გადაცემული აქვს რეგიონს, მაშინ რეგიონალური ბიუჯეტიდან, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას — ადგილობრივი ბიუჯეტიდან (ავტ.).

14 მიუხედავად იმისა, რომ არსებობენ ადამიანები, რომელთაც გამონაბოლქვის სუნი სიამოვნებთ, ეს მათ ჯანმრთელობასაც ვნებს ისევე, როგორც იმ ადამიანებისა, რომელთაც ეს არ სიამოვნებთ (ავტ.).

არსებობს ბაზრები, სადაც აღწერილი სიტუაციები პირიქითაა ანუ წარმოების სოციალური დანახარჯები ნაკლებია კერძო დანახარჯებზე და გარეგან ეფექტებს სარგებლობა მოაქვთ საზოგადოებისათვის. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ცემენტის ქარხანა უფრო მაღალტექნოლოგიურ დანადგარს ყიდულობს. ასეთ გარეგან ეფექტებს დადებითი გარეგანი ეფექტები ანუ ტექნოლოგიური ზრდა ეწოდება (იხ. ნახ. 10.3).

ეკოლოგიურ პოლიტიკაში, ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა პოლიტიკაში, უნდა განვასხვაოთ მიზანი და მისი მიღწევის გზები და მეთოდები. ამ სფეროში მიზანი ის არის, რომ მაქსიმალურად შემცირდეს გარემოში მავნე გამონაბოლქვები. მიზნის მიღწევის გზას კი წარმოადგენს იმ მეთოდების დამუშავება, რომლებიც მას მიგვაღწევინებდა. ამასთან, ამ მეთოდებში უნდა ვიგულისხმოთ არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ საწარმოების ამგვარი საქციელის აკრძალვა, არამედ გარკვეული საბაზრო მექანიზმების დაწესებაც. ამგვარი მექანიზმები კი დაფუძნებული იქნება იმაზე, რომ ქარხნებს, რომლებიც არ ითვისებენ მათთვის დაწესებულ გარემოს დაბინძურების ლიმიტებს, მიიღონ იმის უფლება, რომ დარჩენილი ლიმიტი მიჰყიდონ იმ საწარმოებს, რომლებსაც არ ჰყოფნით იგი. ამ სახის საჭიროების მასშტაბები აშშ-ში მილიარდობით დოლარს აღწევს, ჩიკაგოში კი გარემოს დაბინძურების ლიმიტებით ვაჭრობის სპეციალიზებული ბირჟაც კი არსებობს[15].

ნახ. 10.3. ტექნოლოგიური ზრდა და სოციალური ოპტიმუმი



წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 269.

15 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 147-148; ბალცეროვიჩი ლ., „თავისუფლება და განვითარება – თავისუფალი ბაზრის ეკონომიკა", თბ. 2004., გვ. 153.

10.3. ინტერნალიზირების სტრატეგიები: კოუზის თეორემა და პიგუს გადასახადები

10.3.1. კოუზის თეორემა

თანამედროვე მეცნიერთა დიდი ნაწილი აღიარებს, რომ გარეგანი ეფექტებით გამოწვეული ბაზრის არაეფექტიანობისას მთავრობის ჩარევა ყოველთვის საჭირო არ არის. ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანებს თვითონ შეუძლიათ ქმედითი მექანიზმების მოძებნა, ვინაიდან კერძო ბაზარი ზოგიერთ შემთხვევაში ძალიან ეფექტიანია. ამ თეორემას ცნობილი ეკონომისტის, რონალდ კოუზის პატივსაცემად კოუზის თეორემა დაარქვეს[16]. მისი არსი შემდგომში მდგომარეობს: თუ კერძო მხარეებს შეუძლიათ მოლაპარაკება რესურსების განაწილების თაობაზე დანახარჯების გარეშე, მაშინ კერძო ბაზარი ყოველთვის შეძლებს გარეგანი ეფექტების პრობლემის გადაჭრას და რესურსების ეფექტიანად განაწილებას. როგორიც არ უნდა იყოს უფლებათა საწყისი განაწილება, დაინტერესებულ მხარეებს ყოველთვის შეუძლიათ ისეთი გარიგების მიღწევა, სადაც თითოეული მათგანის ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება და შედეგიც ეფექტიანი იქნება[17].

მიუხედავად ამ თეორემისა, კერძო აგენტები ხშირად ვერ ახერხებენ შეთანხმებას და საკუთარი ძალებით გარეშე ეფექტების პრობლემის გადაჭრას. გამომდინარე აქედანშეულიდან, კოუზის თეორემა სამართლიანია მაშინ, როცა მხარეებს არ უჭირთ ურთიერთშეთანხმება და შემდეგ მისი დაცვა. უმთავრესი საფუძველი, რის გამოც მხარეები ვერ აღწევენ შეთანხმებას, არის ტრანზაქციური დანახარჯები ანუ შეთანხმების დადებისა და მისი განხორციელების პროცესში წარმოქმნილი დანახარჯები. ეფექტიანი შეთანხმების მიღწევა განსაკუთრებით რთულია, როდესაც არსებობს მრავალი დაინტერესებული მხარე, ვინაიდან ყველას კოორდინირება დანახარჯებთანაა დაკავშირებული.

10.3.2. პიგუს გადასახადები

მთავრობას შეუძლია გარეგანი ეფექტების დაძლევა, თუ სავალდებულოს გახდის ან აკრძალავს გარკვეული სახის ქცევას. თუმცა, პრაქტიკაში ყველა სახის გარეგანი ეფექტის აკრძალვა მიუღწეველია/შეუძლებელია, ამიტომაც საზოგადოებამ უნდა აწონ-დაწონოს მთლიანი სარგებლიანობა და დანახარჯები, რათა გადაწყვიტოს, რა სახის და რა რაოდენობის გარეშე ეფექტებს დართოს ნება. მთავრობის ქმედებას ამ თვალსაზრისით ორი უმთავრესი ფაქტორი უდევს საფუძვლად:

უარყოფითი ეფექტების გადასახადებით დაბეგვრა;

დადებითი გარეგანი ეფექტების სუბსიდირება.

16 რონალდ კოუზი (Ronald Harry Coase, 1910 -) - ბრიტანელი მეცნიერ-ეკონომისტი, ნობელის პრემიის ლაურიატი. მოღვაწეობდა ლონდონის პოლიტიკურ მეცნიერებათა სკოლაში, შემდეგ კი აშშ-ს ბუფალოს, ვირჯინიისა და ჩიკაგოს უნივერსიტეტებში. 1960 წელს მან ჩამოაყალიბა თავისი ცნობილი კოუზის თეორემა, რომელიც შემდგომ საფუძვლად დაედო პიგუს გადასახადს (ავტ.).

17 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 151; მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 275.

გადასახადები, რომლებიც დაწესებულია უარყოფითი გარეგანი ეფექტების კორექტირებისათვის (შემცირებისათვის, შეზღუდვისათვის), პიგუს გადასახადები ეწოდება[18] ცნობილი ეკონომისტის არტურ პიგუს პატივსაცემად, რომელმაც პირველმა წამოაყენა ასეთი გადასახადების იდეა (იხ. ნახ. 10.4.). არსებობს უარყოფითი გარეგანი ეფექტების აკრძალვის პრაქტიკაც, როდესაც ესა თუ ის ქვეყანა იღებს კანონს ზოგიერთი სახეობის უარყოფითი გარეშე ეფექტების აკრძალვის თაობაზე. თუმცა, გარემოს დაბინძურების რეგულირებისას ეკონომისტები, როგორც წესი, უპირატესობას პიგუს გადასახადებს ანიჭებენ კანონთან შედარებით, ვინაიდან ამ გადასახადებს შეუძლიათ ნაკლები დანახარჯებით გარემოს დაბინძურების შემცირება[19].

სადღეისოდ პიგუს გადასახადები მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანას გააჩნია, გარდა იშვიათი გამონაკლისებისა. ამ გამონაკლისების რიცხვში საქართველოც შედის[20]. ზოგიერთ ქვეყნებში ამ გადასახადს მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადი ეწოდება, ზოგან კი ეკოლოგიური გადასახადი. მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობაში გარემოს დაცვის თაობაზე კანონმდებლობა განსაზღვრავს გარემოს დაბინძურების დონეს, ხოლო გადასახადი საწარმოთა მფლობელებს აძლევს დაბინძურების შემცირების ეკონომიკურ სტიმულს. არსებული პრაქტიკით, გადასახადი უფრო ეფექტიანად ამცირებს გარემოს დაბინძურებას. არსებითად, პიგუს გადასახადი აწესებს გარემოს დაბინძურების უფლების ფასს. ჩვენს მიერ მოყვანილი მაგალითის შემთხვევაში, როცა ცემენტის ქარხანა აბინძურებს გარემოს, ის გარკვეულ დონემდე იხდის გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადს, მაგრამ თუ გადასახადის განაკვეთი მნიშვნელოვნად გაიზრდება, ქარხანა შეეცდება მინიმუმამდე შეამციროს გარემოს დაბინძურება.

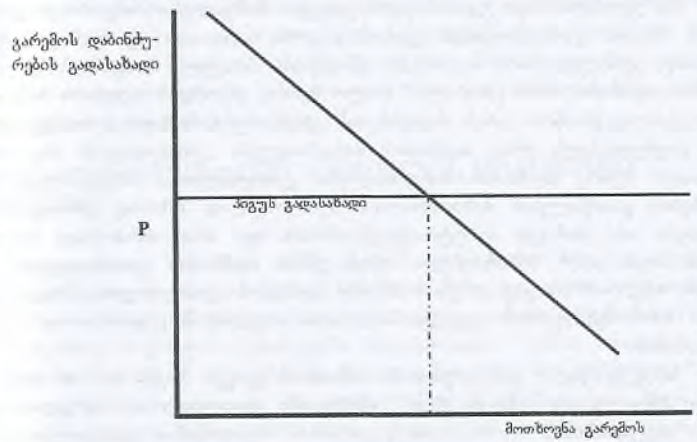
ეკონომისტები ამტკიცებენ, რომ პიგუს გადასახადი გარემოს დაცვის თვალსაზრისით დადებით შედეგს იძლევა. ასეთი გადასახადი საწარმოებს უფრო სუფთა ტექნოლოგიების შექმნის სტიმულს აძლევს, ვინაიდან ასეთი ტექნოლოგია შეამცირებს გადასახდელ თანხას, რომელიც ამ საწარმოებს უნდა გადაეხადათ. როდესაც გვაქვს გარეგანი ეფექტები, საზოგადოება იმ ადამიანების კეთილდღეობაზეც ზრუნავს, ვისზეც ეს ეფექტები მოქმედებენ. პიგუს გადასახადები სტიმულებს ცვლიან გარეგანი ეფექტების შესაბამისად და ამ გზით რესურსების განაწილებას სოციალურ ოპტიმუმთან აახლოებენ. ამგვარად, პიგუს გადასახადები მთავრობის შემოსავალს ზრდიან და ეკონომიკურ ეფექტიანობასაც ხელს უწყობენ[21]. ამით გარემოს დაცვის მდგომარეობა უმჯობესდება და საზოგადოება საბოლოო ჯამში დადებით ეფექტს იღებს.

18 არტურ პიგუ (Arthur Cecil Pigou, 1877-1959) - ბრიტანელი მეცნიერ-ეკონომისტი, ნეოკლასიკოსი, კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორი. მან 1912 წელს შექმნა კონცეფცია, რომელსაც წარმატებით იყენებდნენ სხვადასხვა მეცნიერები და მოგვიანებით მას პიგუს გადასახადი ეწოდა. მისი კონცეფცია საფუძვლად დაედო კეთილდღეობის თეორიას (ავტ.).

19 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 144; მენჭიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 282.

20 საქართველოში ასეთი გადასახადი 2005 წლის 1 იანვრიდან (ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღების შემდგომ) აღარ მოქმედებს, რის გამოც ხელისუფლებას ამ სახით უარყოფითი გარეშე ეფექტების ფინანსური რეგულირების ბერკეტი აღარ გააჩნია (ავტ.).

ნახ. 10.4. პიგუს გადასახადები



წყარო: მენჭიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები", თბ. 2000., გვ. 269.

10.4. საზოგადოებრივი საქონელი და კეთილდღეობის თეორია

საზოგადოებრივი საქონლის განმარტება ჩვენს მიერ მოყვანილ იქნა 10.1 თავში, რომლის მიხედვითაც ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მოხმარება ვერ ამცირებს მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას. რადგანაც საზოგადოებრივი საქონელი ერთის მხრივ საკმაოდ მაღალი გარეშე ეფექტებით ხასიათდება და მასზე არსებობს ინდივიდუალური მიდრეკილება, თუმცა ადგილი აქვს „უბილეთო მგზავრის" ვითარებასაც, ბაზარი ყოველთვის ვერ ანაწილებს ეფექტურად რესურსებს (ბაზარი ყოველთვის ვერ აღწევს სასურველ შედეგებს)[22]. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე ფინანსურ მეცნიერებაში კვლევის ინსტრუმენტად გამოიყენება კეთილდღეობის თეორია. ამ თეორიით იმისთვის სარგებლობენ, რომ ბაზრისთვის ხელსაყრელი პირობები (ბაზარი კარგად მუშაობს) ისთვის არახელსაყრელი პირობისგან (ბაზარი ვერ აღწევს სასურველ შედეგებს)

21 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 148.

22 მეტი ინფორმაციისთვის იხ. ამავე წიგნის 10.1 თავი.

გავარჩიოთ[23]. კეთილდღეობის თეორიის საფუძვლები კეთილდღეობის ეკონომიკაშია მოცემული.

კეთილდღეობის ეკონომიკა არის ეკონომიკური თეორიის მიმართულება, რომელიც ალტერნატიულ ეკონომიკურ მდგომარეობათა სოციალურ სასურველობას განიხილავს[24]. იგი ეფუძნება ისეთ ეკონომიკური კვლევის საშუალებას, როგორიცაა განურჩევადობის მრუდი. კეთილდღეობის ეკონომიკა ორი ძირითადი თეორიისაგან შედგება, რომელთაც კეთილდღეობის თეორიები ეწოდებათ. პირველი მათგანი პარეტო-ეფექტიანობის თეორიით არის ცნობილი[25], ხოლო მეორე ეჩვორდის თეორიის სახით[26].

პარეტო-ეფექტიანობა არის რესურსების განაწილება, რომლის დროსაც შეუძლებელია გაუმჯობესდეს ერთი ადამიანის მატერიალური კეთილდღეობა ისე, რომ არ გაუარესდეს მეორე ადამიანის მატერიალური კეთილდღეობა. პარეტო-ეფექტიანობა რესურსების განაწილების მიზნობრიობის შესაფასებლად ხშირად გამოიყენება. თუ განაწილება არ ემთხვევა პარეტო-ეფექტიანობას, იგი არაეკონომიურად ჩაითვლება, ვინაიდან ასეთ დროს შესაძლებელი იქნება ერთი ადამიანის კეთილდღეობის გაუმჯობესება ისე, რომ არ გავაუარესოთ მეორე ადამიანის კეთილდღეობა. როცა ეკონომისტები ხმარობენ ტერმინ „ეფექტიანს", ისინი ყოველთვის გულისხმობენ პარეტო-ეფექტიანობას.

თუ სრულყოფილი კონკურენციის ბაზართან გვაქვს საქმე და არსებობს თითოეული პროდუქციის ბაზრები, ასეთ შემთხვევაში კეთილდღეობის პირველი თეორია (პარეტო-ეფექტიანობის თეორია) ამტკიცებს, რომ რესურსების განაწილება სწორედ პარეტო-ეფექტიანობის მიხედვით ხდება. კონკურენტული ეკონომიკა რესურსების განაწილებას ავტომატურად ახორციელებს, რასაც ცენტრალიზებული მმართველობა არ ესაჭიროება[27].

თუ პარეტო-ეფექტიანობის მიხედვით კონკურენტული ბაზარი რესურსებს ეფექტიანად ანაწილებს, მაშინ რა როლი გააჩნია სახელმწიფოს ეკონომიკაში? ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქცია იქნება სამართლებრივი ბერკეტებით (კანონის მიღება და მისი შესრულების უზრუნველყოფა) საკუთრების უფლების დაცვა ისე, რომ ბაზარმა იმუშაოს. ამ მტკიცებულების მიხედვით, იმისათვის, რომ ეკონომიკა კეთილდღეობის მაქსიმიზაციის უზრუნველმყოფ წერტილამდე მივიდეს, სახელმწიფო ბაზრის ფუნქციონირებაში არ უნდა ერეოდეს (რაც თავისთავად უტოპიაა).

კეთილდღეობის მეორე თეორიის (ეჩვორდის თეორია) თანახმად, საზოგადოებამ შესაძლოა მიაღწიოს რესურსების პარეტოს მიხედვით განაწილებას, თუ თავდაპირველ შენატანებს დანიშნულებისამებრ გამოიყენებს და შემდეგ ადამიანებს ერთმანეთთან თავისუფალი ვაჭრობის საშუალებას მისცემს. სხვანაირად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო

23 პარეტო ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 38.

24 პარეტო ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა 2006, ტ. II, გვ. 642.

25 ვილფრედო პარეტო (Vilfredo Federico Pareto, 1848-1923) - იტალიელი ინჟინერ-ეკონომისტი და სოციოლოგი, ლოზანის უნივერსიტეტის პროფესორი, ნეოკლასიკური სკოლის წარმომადგენელი, კეთილდღეობის თეორიის ფუძემდებელი. (ავტ.)

26 ფრანსის უისორდი (Francis Ysidro Edgeworth, 1845-1926) - ბრიტანელი ეკონომისტი, კეთილდღეობის თეორიის შემქმნელი, პრეგრესული გადასახადების სფეროს მკვლევარი, ე.წ. „ეჩვორდის ყუთის" - წარმოების ეფექტიანობა (Edgeworth-Box) გამომგონებელი (ავტ.).

27 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 58-60; პარეტო ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 46.

ხარჯებლიანობის მიღების შესაძლებლობათა მაქსიმუმს უზრუნველყოფს, თუ ის შემოსავალს ყველოვნად გადაანაწილებს, ბაზარს თავისუფლად მოქმედების საშუალებას მისცემს, თავად კი გზიდან ჩამოეცლება. კეთილდღეობის მეორე თეორია მნიშვნელოვანია იმით, რომ მასში ეფექტიანი და სამართლიანი განაწილების საკითხების გამოცალკევებაა შესაძლებელი. თუ საზოგადოება გადაწყვეტს, რომ რესურსები უსამართლოდ ნაწილდება, იგი საბაზრო ფასებში კი არ უნდა ჩაერიოს და ამით ეფექტიანობა შეამციროს, არამედ რესურსები სამართლიანად უნდა გადაანაწილოს (მაგ. გამოიყენოს გადასახადებით რეგულირების მეთოდი)[28].

10.5. საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება

საზოგადოებრივი საქონლის არსზე და მის თავისებურებებზე ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ. ასევე ჩვენთვის გასაგებია კერძო საქონლის არსი. თუ კერძო საქონლის შემთხვევაში ერთი ადამიანის მოხმარება ზღუდავდა მეორე ადამიანის მიერ მის მოხმარებას, საზოგადოებრივი საქონლის შემთხვევაში სხვანაირადაა – ერთი ადამიანის მიერ ამ საქონლის მოხმარება არ ამცირებს მეორე ადამიანის მიერ მის მოხმარებას[29].

საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება ნიშნავს იმას, რომ საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდების გაზრდა მოხდეს იმ მომენტამდე, ვიდრე ბოლო ერთეულზე ინდივიდის მიერ გადახდილი თანხა ერთეულზე გაწეულ ზღვრულ დანახარჯს არ გაუთოლდება[30].

ხშირად ისმის კითხვა: საზოგადოებრივი საქონელი აუცილებლად სახელმწიფომ უნდა მიაწოდოს თუ შესაძლებელია ის კერძო სექტორის მიერაც იქნას მიწოდებული? ამაზე პასუხი ასეთია: საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება შესაძლოა კერძო სექტორმაც განახორციელოს. ამის უამრავი მაგალითები არსებობს მსოფლიო მასშტაბით. როდესაც სახელმწიფო მის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზაციას ახორციელებს, იგი ცდილობს თავისი საზოგადოებრივი საქმიანობის გარკვეული ნაწილი კერძო სექტორს გადასცეს. მაგრამ, ზოგიერთი საქმიანობის გადაცემა გაუმართლებელია, მათი გარკვეული ნაწილი კერძო სექტორს არ აინტერესებს, ვინაიდან მასში მოგებას ვერ ნახულობს[31]. კერძო სექტორის მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდების მაგალითებად შეგვიძლია განვიხილოთ კერძო დაცვის პოლიციის სამსახურის საქმიანობა (წესრიგის დაცვითი ფუნქცია), კერძო არბიტრაჟის საქმიანობა (სასამართლო ფუნქცია), კერძო საჯარო სკოლების საქმიანობა (განათლების უზრუნველყოფის ფუნქცია), კერძო საავადმყოფოების საქმიანობა (ჯანდაცვის ფუნქცია) და სხვა.

დროის გასვლასთან ერთად სახელმწიფო და კერძო უზრუნველყოფის მოდელთა თანაფარდობა არსებითად იცვლება. XIX საუკუნის განმავლობაში კერძო პასუხისმგებლობა განათლებაზე, პოლიციაზე, ბიბლიოთეკებსა და სხვა სახის მომსახურებაზე უფრო მაღალი იყო, ვიდრე დღეს არის. თუმცა, ამჟამად საპირისპირო ტენდენცია შეინ-

28 Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 56-58. პარეტო ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 51.

29 მეტი სიზუსტისთვის იხ. 10.1 თავი.

30 პარეტო ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 67.

31 ასეთი საქმიანობის მაგალითად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ ჭკუნის თავდაცვა, საზღვრის დაცვა, გარეშოს დაცვა (ავტ.).

იშნება: კერძო სექტორს ის ფუნქციები გადაეცემა, რომლებიც დღემდე სახელმწიფო პასუხიმგებლობად იყო აღიარებული. ასე მაგალითად, ზოგიერთ ქალაქში საქმიანი სამყაროს წარმომადგენლები გაერთიანდნენ და ნარჩენების გამტანი კერძო ფირმები დაიქირავეს, რათა ქუჩებში სისუფთავე შეენარჩუნებინათ. ზოგიერთ საზოგადოებაში სახლის ინდივიდუალური მესაკუთრე ქირაობს კერძო კომპანიას, რომელმაც ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა უნდა უზრუნველყოს. მართლაც, დანიაში ხანძარსაწინააღმდეგო სამსახურის 2/3 კერძო სექტორზე მოდის[32].

იმის შესაფასებლად, თუ ვინ უნდა მოახდინოს საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება (სახელმწიფომ თუ კერძო სექტორმა), ჰარვეი ს. როუზენი იყენებს შემდეგ კრიტერიუმებს:

შედარებითი ხელფასი და მატერიალური დანახარჯი – სახელმწიფო და კერძო სექტორი სხვადასხვა მოცულობით უხდიან დასაქმებულებს და ამიტომაც ეფექტიანობის საფუძველზე უპირატესობა უფრო იაფ სექტორს ენიჭება;

ადმინისტრაციული დანახარჯები – სახელმწიფო უზრუნველყოფის ფარგლებში ნებისმიერ ფიქსირებული ადმინისტრაციული დანახარჯი შესაძლოა ბევრ ადამიანს შეეხოს. რაც უფრო დიდია საზოგადოება, მით უფრო მეტია ამ დანახარჯის განაწილების შესაძლებლობა და მით უფრო მცირეა ერთ ადამიანზე დანახარჯები;

გემოვნებათა მრავალფეროვნება – კერძო უზრუნველყოფას ინდივიდი თავის გემოვნებას უფრო უკეთ უსაბამებს, ვიდრე სახელმწიფო უზრუნველყოფას, რადგან არჩევანი მეტი აქვთ;

განაწილების საკითხი – ზოგიერთი საქონელი ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს (ე.წ. ეგალიტარული საქონელი, ანუ თანაწორად ხელმისაწვდომი საქონელი, მაგ. თავდაცვა).

თუნდაც საქონლის წარმოების სახელმწიფო სექტორის მიერ უზრუნველყოფას უპირატესობა ენიჭებოდეს, აუცილებელია სახელმწიფო და კერძო წარმოებებს შორის არჩევანის გაკეთება. მთავარი ფაქტორი იმის განსაზღვრისათვის, სახელმწიფო წარმოება იქნება უფრო ეფექტიანი თუ კერძო, საბაზრო გარემოა. მეორე მნიშვნელოვანი საკითხია ის მასშტაბი, რომლითაც შესაძლებელია სრულყოფილი კონტრაქტების კერძო სექტორის სერვის-პროვაიდერებთან დადება33.

32 ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 73.

ნაწილი II.
საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მექანიზმები საქართველოში

თავი 11. მთავრობათაშორისი ურთიერთობების ადმინისტრირება საქართველოში

„საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში... სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“.

საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5.

11.1. ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციები და ინსტიტუციონალური მოწყობა
11.1.1. ცენტრალური ხელისუფლების ზოგადი კომპეტენციები
11.1.2. საქართველოს პარლამენტი
11.1.3. საქართველოს პრეზიდენტი
11.1.4. საქართველოს მთავრობა
11.1.5. სასამართლო ხელისუფლება
11.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები და მოწყობა
11.2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და კომპეტენციები
11.2.2. საკრებულო
11.2.3. გამგეობა (მერია)
11.3. ავტონომიური რესპუბლიკები და მხარეები საქართველოში
11.3.1. ავტონომიური რესპუბლიკები საქართველოში
11.3.2. მხარეები საქართველოში
11.3.3. მხარეებს შორის ურთიერთობების ადმინისტრირება
11.4. ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობები

11.1. ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციები და ინსტიტუციონალური მოწყობა

11.1.1. ცენტრალური ხელისუფლების ზოგადი კომპეტენციები

ადმინისტრაციული ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელება წარმოუდგენელია ჭკვიანი ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების სწორი გადანაწილების გარეშე. სწორედ ამიტომ, პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტას[1]. ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუციონალურ მოწყობას და ზოგად უფლებამოსილებებს საქართველოს კონსტიტუცია აწესრიგებს. კონსტიტუციის შესაბამისად[2], ცენტრალური ხელისუფლების სამი შტო არსებობს:

- წარმომადგენლობითი (საკანონმდებლო) ხელისუფლება – საქართველოს პარლამენტი;
- აღმასრულებელი ხელისუფლება – საქართველოს მთავრობა;
- სასამართლო ხელისუფლება.

სახელმწიფო ხელისუფლება, რომელიც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და მართლმსაჯულების სპეციალური ორგანოების მეშვეობით ხორციელდება, გამომდინარეობს ხალხისგან. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. საჯარო ძალაუფლება კი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით ხორციელდება. საჯარო ძალაუფლების განმახორციელებელ ადმინისტარციულ ორგანოთა შორის ძირითადი ადგილი სახელმწიფო ორგანოებს უკავიათ[3].

სახელმწიფო ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციები და საქმიანობის სფეროები, როგორც წესი, ქვეყნების კონსტიტუციებით არის აღიარებული/მოწესრიგებული. საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების (საქმიანობის სფეროების) ჩამონათვალს მოიცავს საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციაც[4]. კონსტიტუციის მიხედვით, „მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:

ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და იმიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;

ბ) სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცისა და კონტინენტური შელფის სტატუსი, მათი დაცვა;

გ) სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა;

დ) ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება;

ე) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი;

ვ) საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეგულირება;

ზ) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი; ფულის მოჭრა; საბანკო, საკრედიტო და სადაზღვევო კანონმდებლობა;

თ) სტანდარტები და ეტალონები; გეოდეზია და კარტოგრაფია; ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა;

ი) ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; სავაჭრო ფლოტი; გემთა ალმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები და აეროდრომები; საჰაერო სივრცის, ტრანზიტისა და საჰაერო ტრანსპორტის კონტროლი, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; მეტეოროლოგიური სამსახური; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა;

კ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები;

ლ) თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში;

მ) სასაზღვრო-სანიტარიული კორდონი;

ნ) კანონმდებლობა ფარმაცევტული პრეპარატების შესახებ;

ო) საშუალო და უმაღლესი სასწავლებლების ატესტაცია და აკრედიტაცია; კანონმდებლობა აკადემიური, სამეცნიერო, პროფესიული წოდებებისა და ხარისხების შესახებ;

პ) კანონმდებლობა ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ;

ჟ) სავაჭრო, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, შრომის სამართლის, სასჯელის აღსრულებისა და საპროცესო კანონმდებლობა;

რ) კრიმინალური პოლიცია და გამომძიება;

ს) კანონმდებლობა მიწის, წიაღისეულის და ბუნებრივი რესურსების შესახებ.“

ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების შესაბამისად, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ხელისუფლების (პარლამენტის) მიერ მიღებულია შემდეგი მარეგულირებელი კანონები:

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;
საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
საქართველოს საზღვაო კოდექსი;
საქართველოს სარკინიგზო კოდექსი;
საქართველოს სანიტარიული კოდექსი;
საქართველოს ტყის კოდექსი;
„საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„ტრანსპორტის სფეროს მართვის და რეგულირების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„სტანდარტიზაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
„განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;

---

1 ალეშვილი ზ., საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004., გვ. 54.

2 საქართველოს კონსტიტუცია, თავი მე-3 (საქართველოს პარლამენტი), მე-4 (საქართველოს პრეზიდენტი), მე-41 (საქართველოს მთავრობა) და მე-5 (სასამართლო ხელისუფლება).

3 ალეშვილი ზ., საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004., გვ. 56-57.

4 მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს (ამუ.), მუხლი 3.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი;

„წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონი;

„ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;

„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონი;

სხვა საკანონმდებლო აქტები.

აღნიშნულ საკანონმდებლო აქტებში გაწერილია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოვალეობანი და საქმიანობის სახეობები სფეროების მიხედვით, რომელთა დაყრდნობითაც შეგვიძლია ვიმსჯელოთ სახელმწიფოს საზოგადოებრივ საქმიანობაზე საქართველოში. მათგან გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ საკმაო მოცულობით საზოგადოებრივ საქმიანობას სახელმწიფო ეწევა, მაშინ როცა ბევრ ქვეყნებში მთელი რიგი ასეთი საქმიანობა მუნიციპალიტეტებს ან საერთოდ კერძო სექტორს აქვს გადაცემული.

11.1.2. საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს[5].

პარლამენტი შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, ოთხი წლის ვადით, პროპორციული სისტემით არჩეული 75 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 75 პარლამენტის წევრისაგან.

საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში მისი უფლებამოსილების ვადით იქმნება კომიტეტები[6]. კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები. საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლობა დროებით კომისიაში არ უნდა აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს. საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულოა.

პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციისათვის იქმნება პარლამენტის ბიურო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილეები, პარლამენტის კომიტეტებისა და საპარლამენტო ფრაქციების თავმჯდომარეები.

კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა დანიშვნასთან დაკავშირებულ საკითხებს ბიურო შესაბამისი კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე განიხილავს რეგლამენტით გათვალისწინებული წესით. დასკვნა წარედგინება პრეზიდენტს და პარლამენტს. ბიურო იღებს გადაწყვეტილებებს პარლამენტის მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებზე.

პარლამენტის წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ საპარლამენტო ფრაქციაში. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს შვიდზე ნაკლები.

11.1.3. საქართველოს პრეზიდენტი

საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური[7]. საქართველოს პრეზიდენტი წარმართავს და ახორციელებს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის ერთიანობას და მთლიანობას, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას კონსტიტუციის შესაბამისად. საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენელია საგარეო ურთიერთობებში.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტს გააჩნია შემდეგი უფლებამოსილებანი[8]:

- ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, თანხმობას აძლევს პრემიერ-მინისტრს მინისტრების დანიშვნაზე;
- უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები;
- იღებს მთავრობის, მთავრობის წევრის გადადგომას, უფლებამოსილია მთავრობას, მთავრობის წევრს დააკისროს მოვალეობათა შესრულება მთავრობის ახალი შემადგენლობის ფორმირებამდე ან მთავრობის ახალი წევრის დანიშვნამდე;
- თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შინაგანი ჯარის, სახმელეთო ჯარების, სამხედრო-საჰაერო ძალებისა და სამხედრო-საზღვაო ძალების სარდლებს;
- ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალების სტრუქტურას და სავარაუდო წესდებებს, საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს სამხედრო doctrine-ისა და სამხედრო ძალების აღმშენებლობის კონცეფციის პროექტებს;
- ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის, გამოყენებისა და მობილიზაციის გეგმებს, აგრეთვე ქვეყნის ეკონომიკის სამობილიზაციო გეგმებს;
- ამტკიცებს ქვეყნის ტერიტორიის სამხედრო-ოპერატიულ და საქართველოს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებს.

11.1.4. საქართველოს მთავრობა

საქართველოს მთავრობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას[9]. მთავრობა თავისი საქმიანობით პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და

5 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48.

6 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 56.

7 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 69.

8 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

9 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78.

მინისტრებისაგან, მათ შორის სახელმწიფო მინისტრებისაგან.

მთავრობა საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში ახორციელებს შემდეგ საქმიანობას[10]:

- კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს სამინისტროებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების საქმიანობას;
- ამტკიცებს სამინისტროების აპარატებისა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებებს;
- უფლებამოსილია გააუქმოს მინისტრებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელთა სამართლებრივი აქტები;
- ამტკიცებს ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შექმნილი სამთავრობო კომისიის დებულებას;
- სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურისა და სხვა სფეროებში ამტკიცებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას;
- ახორციელებს საკანონმდებლო ინიციატივას და შეიმუშავებს სამთავრობო პროგრამას;
- საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა საკანონმდებლო აქტებისა და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების შესაბამისად მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში;
- უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტუნარიანი და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ფორმირებას;
- ახორციელებს სახელმწიფო ქონების მართვას;
- ახორციელებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგულირებას, შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;
- უზრუნველყოფს სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალის მართვას;
- უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას;
- შეიმუშავებს უმუშევრობის შემცირებისა და ლიკვიდაციის სახელმწიფო პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას;
- უზრუნველყოფს ერთიანი სახელმწიფო საემიგრაციო და საიმიგრაციო პოლიტიკის გატარებას;
- უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სრულყოფას;
- გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოების სფეროში უზრუნველყოფს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას;
- ორგანიზებას უწევს ბუნებრივი რესურსების დაცვასა და რაციონალურად გამოყენებას;
- საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, უზრუნველყოფს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებათა შესრულებას;
- იღებს აუცილებელ ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად;
- უზრუნველყოფს საქართველოს სამხედრო ძალების ფინანსური საშუალებებით, საბრძოლო ტექნიკითა და სხვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებებით აღჭურვას;
- იღებს ზომებს კანონიერების უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საკუთრებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით, უზრუნველყოფს დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლას;
- უზრუნველყოფს სამხედრო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას;
- უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას;
- ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.

მთავრობას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. პრემიერ-მინისტრი[11]:

- ხელმძღვანელობს მთავრობას, საქართველოს კონსტიტუციის, ამ კანონის, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მის საქმიანობას;
- კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს მთავრობის წევრების საქმიანობას;
- პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობისათვის საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე;
- საქართველოს პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას ანგარიშს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ;
- იწვევს და ხელმძღვანელობს მთავრობის სხდომებს, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ხელს აწერს მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს;
- კოორდინაციას უწევს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან მთავრობის ურთიერთობას;
- საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს მთავრობის სხვა წევრებს, უფლებამოსილია თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მთავრობის წევრები;
- საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას, ახორციელებს სრულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს მთავრობის შენობაში;
- კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სხვა თანამდებობის პირებს;
- წარმოადგენს მთავრობას სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში;

10 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 5.

11 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

- საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში იღებს გადაწყვეტილებებს მთავრობის კანცელარიის მოხელეთა წახალისებისა და მათთვის დისციპლინური სახდელის დადების თაობაზე;
- საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ასრულებს საქართველოს პრეზიდენტის მოვალეობებს;
- ასრულებს სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საქართველოს მთავრობის სტრუქტურაში შედიან სამინისტროები. სამინისტრო იქმნება სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად. სამინისტროს საქმიანობა ეფუძნება ერთმმართველობის პრინციპს, ვინაიდან სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებებს სამინისტროს გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე[12]. საქართველოს მოქმედი სამინისტროებია[13]:

- განათლებისა და მეცნიერების;
- გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების;
- ეკონომიკური განვითარების;
- ენერგეტიკის;
- თავდაცვის;
- იუსტიციის;
- კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის;
- ლტოლვილთა და განსახლების;
- საგარეო საქმეთა;
- შინაგან საქმეთა;
- სოფლის მეურნეობის;
- ფინანსთა;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის;
- რეგიონალური მართვის;
- სასჯელასრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების.

11.1.5. სასამართლო ხელისუფლება

სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულების და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით[14]. სასამართლოს აქტები სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით.

საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. მართლმსაჯულებას ახორციელებენ საერთო სასამართლოები. სამხედრო სასამართლოს შემოღება შეიძლება საომარ პირობებში და მხოლოდ საერთო სასამართლოს სისტემაში. საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნა კი დაუშვებელია.

მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და კანონს. მოსამართლედ შეიძლება დაინიშნოს საქართველოს მოქალაქე 28 წლის ასაკიდან.

რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე, ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით, აკრძალულია და ისჯება კანონით. მოსამართლის ჩამოცილება საქმის განხილვისაგან, თანამდებობიდან მისი ვადამდე განთავისუფლება ან სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა დაიშვება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. არავის არა აქვს უფლება მოსთხოვოს მოსამართლეს ანგარიში კონკრეტულ საქმეზე. ბათილია ყველა აქტი, რომელიც ზღუდავს მოსამართლის დამოუკიდებლობას. სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს კანონით განსაზღვრული წესით.

სასამართლოში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე. დახურულ სხდომაზე საქმის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადდება საქვეყნოდ. სამართალწარმოება ხორციელდება სახელმწიფო ენაზე. პირს, რომელმაც სახელმწიფო ენა არ იცის, მიეჩინება თარჯიმანი. იმ რაიონებში, სადაც მოსახლეობა არ ფლობს სახელმწიფო ენას, უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ენის შესწავლისა და სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა. სამართალწარმოება ხორციელდება მხარეთა თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის საფუძველზე.

საქართველოს სასამართლო სისტემა იყოფა საერთო სასამართლოებად და საკონსტიტუციო სასამართლოდ. საერთო სასამართლოების სისტემა სამსაფეხურიანია:

რაიონული სასამართლო;

სააპელაციო სასამართლო;

უზენაესი სასამართლო.

საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოში უზრუნველყოფს კონსტიტუციურ კონტროლს.

11.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები და მოწყობა

11.2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და კომპეტენციები

2005 წ. 16 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ახალი ტერიტორიული საფუძვლები[15]. თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიული საფუძვლები გახდა მუნიციპალიტეტი (რაიონები) და თვითმმართველი ქალაქები (ის ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, მათ შორის საქართველოს დედაქალაქი – ქ .თბილისი), პარალელურად მოხდა სოფლის, თემის, დაბის, რაიონში შემავალი ქალაქების თვითმმართველობის ორგანოთა გაუქმება და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა

12 ადეიშვილი ზ., საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004., გვ. 59.

13 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 14.

14 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 82-85.

15 აღნიშნულმა კანონმა შეცვალა საქართველოში ადრე მოქმედი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რითაც 1997-2006 წლებში რეგულირდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში (ავტ.).

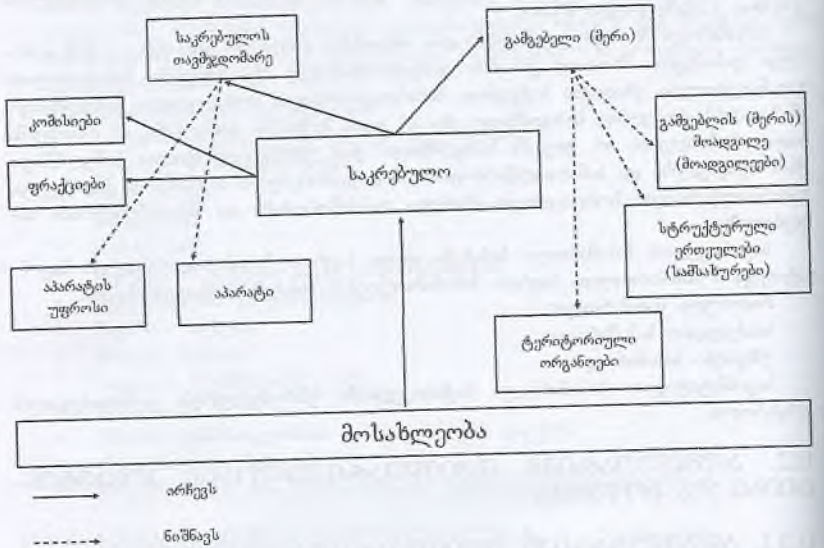
(რაიონული გამგეობები) ლიკვიდაცია[16].

2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად მუნიციპალიტეტებში, თვითმმართველ ქალაქებსა და ქ. თბილისში სულ არჩეული იქნა საკრებულოს 1.724 წევრი. ამავე არჩევნების შედეგების გამოცხადებისთანავე, ძალაში შევიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემა, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია ხელისუფლების ორი შტო (იხ. ნახ. 11.1.):

წარმომადგენლობითი ხელისუფლება – საკრებულო;

აღმასრულებელი ხელისუფლება – გამგეობა (მერია).

ნახ. 11.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა



წყარო: საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2006, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბ. 2007., გვ. 31.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოწოდებულნი არიან შეასრულონ ფუნქციების მთელი წყება სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე. სუბსიდიარობის პრინციპი გულისხმობს, რომ არ შეიძლება მმართველობის ზედა დონეს გადაეცეს ისეთი ფუნქციები, რომელთა შესრულებაც ბევრად უფრო ეფექტურად შეიძლება განხორციელდეს ადგილობრივ (ქვედა) დონეზე.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის პრეამბულაში აღნიშნულია, რომ: „სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია" (იგულისხმება მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში). ამავე დროს იქვეა მითითებული, რომ „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა."

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეების ჩამონათვალი მოცემულია ორგანული კანონის მე-15 მუხლში, რომლის თანახმადაც თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებია:

- ექსკლუზიური უფლებამოსილებები;
- დელეგირებული უფლებამოსილებები;
- ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები.

ამავე მუხლით განსაზღვრულია უფლებამოსილებათა განხორციელების გზები: თვითმმართველი ერთეული ექსკლუზიურ, დელეგირებულ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს ახორციელებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით, რომელთა უფლებამოსილებანი, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) და გამგეობის (მერიის) დებულებით. უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს იმ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ უნდა განხორციელდეს. საკითხი ეხება როგორც ექსკლუზიურ, ისე დელეგირებულ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს.

ექსკლუზიური უფლებამოსილება არის თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, რომელსაც იგი ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი გაწერილია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში[17]. ჩამონათვალის ერთი ნაწილი შეეხება უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ფორმებს, ხოლო მეორე ნაწილი მიუთითებს ცალკეულ სფეროებში არსებულ უფლებამოსილებათა შესახებ.

საქმიანობის ფორმებში ჩამოთვლილია ისეთი ფუნდამენტალური უფლებები, როგორიცაა[18]:

- ბიუჯეტის მიღება და შესრულება: „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება;"
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება: „ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;"
- ბიუჯეტით დაგეგმილი ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება: „ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება;"
- ქონებისა და მიწის რესურსების მართვა: „თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით."

ჩამონათვალში არსებულია სხვა პუნქტები შეეხება უშუალოდ რომელიმე კონკრეტული

16 საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2006, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბ. 2007., გვ. 31-32.

17 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

18 „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანული კანონის და პროცედურების შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის", საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2007.

სფეროს რეგულირებას. აღნიშნული სფეროები რამდენიმე ბლოკად შეიძლება დავაგუფდეს:

- მიწათსარგებლობა:
  „მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად (გამწვანების, დასვენების, სამრეწველო, სავაჭრო და სხვა სპეციალური ზონები) დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა.“
- კომუნალური მეურნეობა:
  „საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების წესების დადგენა; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა, დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, განათება, წყალმომარაგების, სანიაღვრე მეურნეობის, კანალიზაციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება, სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა.“
- ტრანსპორტი და საგზაო ინფრასტრუქტურა:
  „ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების რეგულირება; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, გარდა საერთაშორისო და დასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა, საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება.“
- მშენებლობა:
  „კანონით დადგენილი წესით მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა.“
- კულტურისა და განათლების სფერო:
  „სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების განხორციელება და შესაბამისი ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების (არქივი, ბიბლიოთეკა, მუზეუმი, საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებები და სხვა) საქმიანობის ხელშეწყობა; სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება.“
- ჯანდაცვა:
  „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების (ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ჯანმრთელობისთვის რისკფაქტორების იდენტიფიცირება) შემუშავება, განხორციელება და მოსახლეობის ინფორმირება.“
- სტრატეგიული დაგეგმვა:
  „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა; თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების, მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება.“
- ლიცენზირება:
  „გარე ვაჭრობის რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება.“
- ზოგადი ადმინისტრირება:
  „თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით; ქუჩების, მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.“

კანონმდებლობა ნათლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოვალეობასა და ვალდებულებებს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში: თვითმმართველი ერთეული ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები განისაზღვრება ორგანული კანონით. დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის მიერ ექსკლუზიური ან ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნათა დარღვევა, თვითმმართველ ერთეულებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეზღუდვა, ან საფრთხე შეუქმნას მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას.

დელეგირებული უფლებამოსილება არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც კანონის თანახმად ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, განსახორციელებლად გადაეცემა თვითმმართველ ერთეულს.

ექსკლუზიური უფლებამოსილებებისაგან განსხვავებით, ორგანული კანონი არ იძლევა დელეგირებული უფლებამოსილებების ჩამონათვალს. დელეგირება შესაძლებელია კანონით ან ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ცალკეულ ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის დადებული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ შემთხვევებში;

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით;

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო.

კანონმდებლობა არ განმარტავს უფლებამოსილებათა განხორციელების გზებს დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების შემთხვევაში. დონეებს შორის არ არის გამიჯნული უფლებამოსილებათა განხორციელების სახეები, ისეთები როგორიცაა ადმინისტრირება (თუ ვინ ახორციელებს ამა თუ იმ უფლებამოსილებას პრაქტიკაში), მომსახურებითი (იქმნება შესაბამისი სტრუქტურები, თუ ხდება სფეროს პრივატიზაცია), საინვესტიციო (ღიაა თუ არა აღნიშნული სფერო თანხები მოიზიდოს სხვა, თუნდაც არასახელმწიფო სექტორიდან), მარეგულირებელი (ვინ და როგორ

ახორციელებს საქმიანობის ნორმატიულ რეგულირებას) და დაფინანსების (უმნიშვნელოვანესი საკითხი - რომელი დონის ბიუჯეტიდან ხდება ხარჯების გაწევა).

ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებათა გარდა, კანონმდებლობა ცნობს ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ცნებასაც. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისთვის.

კანონის მე-18 მუხლი (თვითმმართველი ერთეულის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები) აკონკრეტებს ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების განხორციელების საფუძვლებს: თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს სოციალური, კულტურული და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და განვითარების გადაწყვეტილება იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისთვის.

კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით, თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ უფლება დააფუძნონ ერთობლივი სამსახურები და არასამეწარმეო იურიდიული პირები (მაგ. ორ მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტს შეუძლია დააფუძნოს ერთობლივი წყლის მიმწოდებელი კომპანია).

ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საკრებულოს თანხმობით უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველმყოფი ერთობლივი სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათ უფლებამოსილებაში არსებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს და ამ ფუნქციათა შესრულებისათვის საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს;

თვითმმართველ ერთეულებს თავიანთი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნან გაერთიანება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები უფლებამოსილი არიან გამართონ კონსულტაციები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან თვითმმართველი ერთეულების სახელით, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში.

აღნიშნული რეგულაციის გარდა, ორგანული კანონის XIII თავის (გარდამავალი დებულებანი) 65[2] მუხლი განსაზღვრავს იმ საქმიანობათა ჩამონათვალს, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა დამატებით უნდა განახორციელონ. დამატებითი დროებითი უფლებამოსილებები ძირითადად ეხება ქონებრივ საკითხებს (მოსახლეობისათვის გადაცემის) და კულტურულ-საგანმანათლებლო ობიექტების დაფინანსებას. კერძოდ თვითმმართველობის დროებით უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

მოსარგებლეთათვის არაპრივატიზებული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი ფართის საკუთრებაში გადაცემა: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ალმასრულებელმა ორგანოებმა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად განახორციელონ კანონიერი მოსარგებლეებისათვის გადასაცემი არაპრივატიზებული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი (იზოლირებული და არაიზოლირებული) ფართობების კანონიერი მოსარგებლეებისათვის უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა.“

მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიკუთნებული მიწის საზღვრების დადგენა; „ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელმა ორგანოებმა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს თანხმობით განახორციელონ მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მისაკუთვნებელი მიწის ნაკვეთების ფარგლების და საზღვრების დადგენა.“

სხვადასხვა კულტურული და საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსება; „„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებიდან თვითმმართველი ერთეულისათვის შესაბამისი ქონების კანონმდებლობით დადგენილი წესით გადაცემამდე ის ბიბლიოთეკა, მუზეუმი, საბავშვო ბაღი, კულტურის სახლი, კლუბი, სკოლისგარეშე სახელოვნებო და სასპორტო სასწავლებლები, რომლებსაც აფინანსებდა შესაბამისი ადგილობრივი მმართველობის ორგანო, დაფინანსდეს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან.“

11.2.2. საკრებულო

საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად აღსანიშნავია საკრებულოს როლის ზრდა[1]. მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი გამოსცეს ნორმატიული აქტი (1998-2006 წ.წ. ასეთი აქტის გამოცემის უფლება ასევე ჰქონდათ გამგეებს და გამგეობას). გაიზარდა საკრებულოს სხდომების ჩატარების ინტენსიობაც - ნაცვლად ადრე არსებული 3 თვისა, ახალი ორგანული კანონით საკრებულოს სხდომა უნდა ჩატარდეს თვეში ერთხელ მაინც. საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება თუ მას ესწრება სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არა ნაკლებ სიითი შემადგენლობის 1/3-ისა. თუ წინა მოწვევის საკრებულოებში ფარული კენჭისყრა სავალდებულო იყო პერსონალური საკითხების გადაწყვეტისას, ამჟამიდან საკრებულოს სხდომაზე ყველა საკითხზე გადაწყვეტილება მიიღება ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ საკრებულოს გადაწყვეტილებით.

საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციის წესი განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით). რეგლამენტით გათვალისწინებულია საკრებულოს მუშაობის ყველა ძირითადი საკითხი; საკრებულოს პირველი სხდომის ჩატარების წესი; საკრებულოს საქმიანობის დაგეგმვა; საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის ჩატარების წესი; საკრებულოს სხდომის დაწყების პროცედურა; სხდომაზე სხდომის თავმჯდომარის უფლება-მოვალეობები; სხდომის განრიგი; საკითხების განხილვის წესი; სხდომაზე გამოსვლის ფორმები და ხანგძლივობა; სამართლებრივი აქტების მიღების წესი; ბიუჯეტის და საფინანსო ხასიათის ნორმატიული აქტის განხილვისა და მიღების წესი; სპეციალურ საკითხთა განხილვის წესი (ხელშეკრულების დამტკიცება და გაუქმება; საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობა ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა); კენჭისყრის წესი და ფორმები; თანამდებობის პირთა არჩევის და გადარჩევის

[1] იგულისხმება 2006 წლიდან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონის მიღება (ავტ.).

წესი; საკრებულოს სამართლებრივი აქტების გაფორმების წესი; საკრებულოს მიერ კონტროლის განხორციელების ფორმები; ზომები სხდომის წესების დარღვევისათვის.

რეკომენდირებული საკრებულოს დებულება (რეგლამენტი) ითვალისწინებს საკრებულოს ყოველი მორიგი სხდომების ბოლო დღის პირველ ნახევარში (ანუ თვეში ერთხელ მაინც) საკრებულოს "ღია კარის" სხდომის ჩატარებას. საკრებულოს „ღია კარის" სხდომაზე საკრებულოს წევრები ისმენენ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა გამოსვლებს. დასმულ საკითხებზე დებატები არ იმართება. საკრებულოს აპარატი სხდომის ოქმს წარუდგენს საკრებულოს ბიუროს უახლოეს სხდომას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას წარმოდგენილ საკითხების შესაბამის კომისიისათვის ან/და გამგებლისათვის (მერისათვის) განსახილველად გადაცემის შესახებ.

საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით), ასევე გამგეობის (მერიის) დებულებით განისაზღვრება არა მხოლოდ ამ ორგანოთა სტრუქტურა და საქმიანობის წესი, არამედ მათი უფლებამოსილებაც[20]. გამგეობის (მერიის) უფლებამოსილებაა აღასრულოს საკრებულოს გადაწყვეტილებები. აქედან გამომდინარე საკრებულო წყვეტს, საკუთარი უფლებამოსილებებიდან (გარდა განსაკუთრებულისა) რა გადასცეს მის აღმასრულებელ ორგანოს.

საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეები და საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე რომელსაც ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად საკრებულოს თავმჯდომარე არის არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს, არამედ მთლიანად თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, სწორედ იგი მოქმედებს თვითმმართველი ერთეულის სახელით ოფიციალურ ურთიერთობისას და იგია უფლებამოსილი იყოს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენელი. ორგანული კანონის თანახმად საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილება მიიღება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით. კანონით არ არის განსაზღვრული თუ რა მოტივით შეიძლება მოხდეს საკრებულოს თავმჯდომარის გადაყენება. თუ საკრებულომ ვერ შეძლო თავმჯდომარის გადაყენება, დაუშვებელია მომდევნო სამი თვის გასვლამდე საკრებულოს თავმჯდომარის გადაყენების პროცედურის ხელახალი დაწყება.

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს საკრებულო ირჩევს თავის შემადგენლობიდან წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. მისი კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარეს. საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე ასრულებს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან გადაყენებისას.

საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეებს ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევისათვის დადგენილი წესით (წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. ხოლო კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 1/5).

საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე აირჩევა ფრაქციის წევრთა მიერ

20 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ფრაქციის წესდებით დადგენილი წესით.

საკრებულოს ყველა თანამდებობის პირი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ღებულობს გასამრჯელოს და მათ უფლება არა აქვთ ეკავოთ სხვა თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდნენ სამეწარმეო საქმიანობას.

11.2.3. გამგეობა (მერია)

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად გამგეობა (მერია) აღარ წარმოადგენს ერთიან კოლეგიურ ორგანოს. კანონი არ ითვალისწინებს გამგეობის (მერიის), როგორც კოლეგიური ორგანოს არც სხდომებს და გამგეობის (მერიის) მიერ არც რაიმე სახის სამართლებრივი აქტის მიღებას. შესაბამისად, კანონით არ არის მოცემული გამგეობის (მერიის) დეტალური ფუნქციები. კანონით მხოლოდ ზოგადადაა განსაზღვრული, რომ გამგეობა (მერია) აღასრულებს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს[21].

გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირები არიან: გამგებელი (მერი), გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილე და მოადგილე, გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები, გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი - გამგეობის (მერიის) რწმუნებული. გამგებელს (მერს) ირჩევს საკრებულო თავის უფლებამოსილების ვადით საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. გამგებლის კანდიდატურის შესარჩევად საკრებულოს ბიურო ატარებს კონკურსს და შერჩეულ კანდიდატებს წარუდგენს საკრებულოს ასარჩევად. საკრებულოს აქვს გამგებლისადმი (მერისადმი) უნდობლობის გამოცხადების უფლება. გამგებელს (მერს) უნდობლობა გამოეცხადება და იგი დატოვებს დაკავებულ თანამდებობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულომ უნდობლობის საკითხის დასმიდან ერთი თვის ვადაში კანონით დადგენილი წესით (ანუ კონკურსის საფუძველზე ახალი კანდიდატურის შერჩევით და საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით) აირჩია ახალი გამგებელი (მერი), სხვა შემთხვევაში გამგებლისადმი (მერისადმი) უნდობლობის საკითხი შეიძლება ხელახლა დაისვას მხოლოდ 6 თვის ვადის გასვლის შემდეგ.

გამგებელი (მერი) ახორციელებს აღმასრულებელი ორგანოს ერთპიროვნულ ხელმძღვანელობას და მართვას. იგი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის (მერიის) ყველა თანამდებობის პირს, აგრეთვე სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოს თანამშრომლებს. გამგებლის (მერის) უფლებამოსილებები საკმაოდ წინააღმდეგობრივია: ერთის მხრივ, ეს უფლებამოსილებები ძირითადად ადმინისტრაციული ხასიათისაა (სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, თანამშრომელთა თანამდებობებზე დანიშვნა-გათავისუფლება, მათი წახალისება და დისციპლინარული პასუხისმგებლობების დაკისრება და ა.შ), რითაც გამგებლის (მერის) თანამდებობა განისაზღვრება, როგორც მენეჯერი, ადმინისტრატორი[22]. ამავდროულად, უფლებამოსილების ჩამონათვალიდან გამოსაყოფია უფლებამოსილება, რომლის მიხედვითაც გამგებელი (მერი) უფლებამოსილია საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. ეს უფლება, რომ მხოლოდ გამგებელია (მერია) უფლებამოსილი შეადგინოს ბიუჯეტის პროექტი, გამგებელს (მერს) წარმოადგენს როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირს,

21 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 38-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
22 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე მუხლი.

11.3. ავტონომიური რესპუბლიკები და მხარეები საქართველოში

11.3.1. ავტონომიური რესპუბლიკები საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“[23].

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები შედის საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები მოქმედებს საქართველოს კონსტიტუციის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების, საქართველოს სამართლებრივი აქტების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი აქტების საფუძველზე. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს საქართველოს კონსტიტუციით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებით, საქართველოს სამართლებრივი აქტებით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამართლებრივი აქტებით დადგენილი წესით.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება შემდეგი საკითხები[24]:

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა ნორმატიული აქტების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა;
- განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;
- ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;
- სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა;
- სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;
- სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;
- ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;
- საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემოსავლების ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, ბიუჯეტის დამტკიცება და შესრულების კონტროლი;
- საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვა და განკარგვა;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;
- სატყეო მეურნეობის მართვა;
- სახანძრო დაცვა.
- აღნიშნული უფლებამოსილებების შესასრულებლად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას ჰყავს წარმომადგენლობითი (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო) და აღმასრულებელი ხელისუფლება (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა).
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო:
- იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებს ამ კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე, ასევე საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში;
- ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს;
- აკონტროლებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას;
- ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარეს და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის შემადგენლობას მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით;
- უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის ორი მესამედით უნდობლობა გამოუცხადოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას;
- ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონს ხელს აწერს და აქვეყნებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე. იგი უფლებამოსილია კანონი შეიშვებით დაუბრუნოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს. უმაღლესი საბჭო კენჭს უყრის მთავრობის თავმჯდომარის შეიშვებს, რომელთა მისაღებად საკმარისია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მიღებისათ-

23 საქართველოს კანონსტიტუცია, მუხლი 3. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე აღნიშნული ჩანაწერი საქართველოს კონსტიტუციაში 2000 წლის 20 აპრილს განხორციელებული დამატებებით განხორციელდა (პუნქტი 3), ხოლო აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე – 2002 წლის 10 ნოემბერს განხორციელებული დამატებებით (პუნქტი 4). მე-3 პუნქტში განხორციელებული ცვლილების საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 1 იულისს მიიღო „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი (ავტ.).

24 „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, მუხლი 7.

ეის დადგენილი ხმათა უმრავლესობა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პირვანდელი რედაქციით მიღებისათვის საჭიროა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა არის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო,რომელიც ახორციელებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრებისაგან.

აფხაზეთში არსებული ვითარებიდან გამომდინარე (ვინაიდან მხოლოდ ნაწილობრივ ხორციელდება საქართველოს იურისდიქცია), აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო იმყოფება დედაქალაქში და აქედან ახორციელებს ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს. მისი საქმიანობა ძირითადად დევნილების საკითხების მოგვარებაზე და კოდორის ხეობაში არსებული ვითარების კოორდინაციაზეა მიმართული. აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე, არ არის მიღებული საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ". მართებული იქნებოდა, 1995 წელს კონსტიტუციის მიღებისას დაშვებული შეცდომა იმის შესახებ, რომ აფხაზეთის ავტონომიის სტატუსი უნდა იყოს განსაზღვრული მოქმედ კონსტიტუციაში, ვინაიდან ცივილებული ქვეყნები აღიარებენ საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას.

11.3.2. მხარეები საქართველოში

საქართველოს მხარეებს მხოლოდ ისტორიულ-კულტურული ფუნქცია გააჩნიათ. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ტერიტორიის დაყოფას ადმინისტრაციულ-ტერიტორულ ერთეულებად – მხარეებად. მიუხედავად ამისა, საქართველოს პრეზიდენტს წლების განმავლობაში ჰყავდა საკუთარი წარმომადგენელი მხარეებში. პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტს 2007 წლამდე კონკრეტული ფუნქცია ანუ იურიდიული ძალა არ გააჩნდა, უბრალოდ პრეზიდენტის მიერ დავალებული ჰქონდა ზედამხედველობის გაწევა ადგილობრივ ხელისუფლებათა საქმიანობაზე. ყველაზე ვრცელი რეგლამენტირება განხორციელდა 2007 წლის 8 ივნისის ცვლილებებით, კერძოდ საქართველოს კანონში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" მოხდა მე-8[1] თავის ჩამატება და იურიდიულად გაფორმდა სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტი. შემდეგ უკვე, საქართველოს კონსტიტუციაში 2008 წლის 11 მარტის ცვლილებებით საკანონმდებლო ჩარჩოში მოექცა, აღიარება მოხდა, მაგრამ აქ უკვე ძალიან ზოგადი ფრაზებით. კანონში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" 27[1]-ე მუხლის სახით მართალია საკმაოდ სადაოდ, მაგრამ შეძლებისდაგვარად დეტალურად არის წარმოდგენილია სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტის განმარტება და უფლებამოსილებები.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან

მოაცისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი[25].

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი:

- კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულებას;
- მთავრობის დავალებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონალურ პროგრამებს;
- კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე;
- გამონაკლის შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის თაობაზე, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას[26];
- გამონაკლის შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;
- მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას;
- უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში;
- თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს;
- ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციის მეშვეობით, რომლის საშტატო განრიგს და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის და მისი ადმინისტრაციის საქმიანობა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებათა ტერიტორიული საზღვრები, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

11.3.3. მხარეებს შორის ურთიერთობების ადმინისტრირება

ბოლო დროს განხორციელებული რეფორმებიდან ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პოსტის შემოღება.

25 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 27[1].

26 უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პრინციპი ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონს, ამიტომ ის სამართლებრივ საფუძველს მოკლებულია და საკონსტიტუციო სარეზად უნდა წაითვალოს (ავტ.).

როცა გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობა და თვითმმართველობა ამოვიდა რაიონულ დონეზე, სახელმწიფო კანცელარიის ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის სამსახურებმა, რომლებსაც ადრე ევალებოდათ ადგილობრივი მმართველობის კურირება, დაკარგა თავისი ფუნქციები და სრულიად ზედმეტი აღმოჩნდა. შემდეგ უკვე დეცენტრალიზაციის პროცესების დაწყების კვალდაკვალ, უკანასკნელ პერიოდში გამოიკვეთა მოთხოვნილება რომ შექმნილიყო სახელმწიფო მინისტრის ინსტიტუტი, რომლის პრიორიტეტი საქმიანობისა იქნებოდა თვითმმართველობა და რეგიონალური პოლიტიკა. ეს ცვლილება საქართველოს კონსტიტუციის 81[1]-ე მუხლის სახით ჩაიწერა 2008 წლის 11 მარტს: „სახელმწიფო მინისტრი ინიშნება კონსტიტუციით დადგენილი წესით განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად[27].

„რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნის და დებულების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 8 თებერვლის №19 დადგენილების მე-2 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარების პროექტების განხორციელების კოორდინაციას, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში შეისწავლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გადაცემული მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების გამოყენების ეფექტიანობას[27].

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მინისტრის ფუნქციებისა და კომპეტენციების განსაზღვრა მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად წარმოადგენს პრეზიდენტის ბრძანებულების პრეროგატივას, მისი განსაზღვრა კანონის პირდაპირი მოთხოვნაა. ასე რომ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო მინისტრის მუდმივი კომპეტენციები, რაც ჯერ არ მომხდარა. ანუ გამოდის, რომ გვყავს მინისტრი რომელიც ასრულებს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის დავალებებს, რაც უკანონოა. ამ ეტაპზე მოუწესრიგებელია საბელმწიფო მინისტრის ურთიერთობის საკითხები სხვა თანამდებობის პირებთან, მათ შორის გუბერნატორებთან. ასევე მთავრობის შესახებ კანონი არ იცნობს სახელმწიფო მინისტრის მოადგილის პოსტს. მართალია ეს თანამდებობა დაადგენილია პრეზიდენტის ბრძანებულებით, რომელიც შეეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა სარგოების განსაზღვრას, მაგრამ სხვა საკანონმდებლო აქტებში ამ თანამდებობაზე არ არის საუბარი, ეს კი ბუნებრივია მოადგილის მიერ მინისტრის უფლებამოსილების განხორციელების შემთხვევაში შექმნის სერიოზულ პრობლემებს[28].

თუ ეს ინსტიტუტი სათანადოდ დარეგულირდება კანონმდებლობაში, დარწმუნებული ვარ დიდი როლს შეასრულებს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების საქმეში. მითუმეტეს, ევროსაბჭოს რეკომენდაციებიც კი ითვალისწინებს მაღალი რანგის თანამდებობის არსებობას რეგიონული პოლიტიკის გატარების უზრუნველსაყოფად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წლის დასაწყისში საქართველოს პრეზიდენტმა ევროსაბჭოდან მიიღო „რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი", ქართული მხარის მიერ საკუთარი შენიშვნების დასაფიქსირებლად. პროექტის საბოლოო განხილვა მოხდება მ.წ. მეორე ნახევარში, ყველა

27 ანალოგიურად ეს პრინციპიც ვრცელდება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონს, ასევე „აღმასრულებელი ორგანოების ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონს, მაგრამ ის სამართლებრივ საფუძველს მოკლებულია და საკანონმდებლო ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს (ავტ.).

28 გოგიჩაშვილი ე., სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირება, საზოგადებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – I , თბ. 2008.

წევრი სახელმწიფოს მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარმოდგენის შემდეგ და ეს გამოხმაურებები აჩვენებს, რამდენად არის შესაძლებელი ამ ქარტიის, როგორც ევროპის საბჭოს ნორმატიული დოკუმენტის მიღება. აღნიშნული ქარტიის მიღება შეიძლება ითქვას, რომ იქნება გეოპოლიტიკური რევოლუცია. ამით ყველა ქვეყანა აღიარებს რეგიონალიზმის პრინციპს, რაც თავისთავად ნიშნავს, რომ ევროპული მოზაიკა, სადაც დღეს მთავარი ფერები დატანილია ეროვნული სახელმწიფოების სახით, გახდება კიდევ უფრო მრავალფეროვანი ანუ გაჩნდება რეგიონების ფერები ევროპის ამ რუკაზე. ეს გამოიწვევს ტრადიციულ სისტემაში ძალთა ბალანსის ცვლას.

11.4. ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობები

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში უმნეტესწილად ვხვდებით მსოფლიო პრაქტიკაში ცნობილ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კლასიფიკაციას, რომელსაც საფუძვლად უდევს ურთიერთობები ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის. აღნიშნული მიდგომების შესაბამისად შეიძლება გამოვყოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის 4 ძირითადი მოდელი[29]:

ანგლოსაქსონური (კლასიკური) მოდელი, რომელმაც განვითარება ძირითადად ჰპოვა ამავე სახელწოდების სამართლებრივი სისტემის მქონე ქვეყნებში: დიდი ბრიტანეთი, აშშ, კანადა, ინდოეთი, ავსტრალია, ახალი ზელანდია და ა.შ. მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია: ა) ფორმალური ავტონომია და ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა; ბ) ცენტრალური ხელისუფლებისთვის თვითმმართველობებზე ზედამხედველობის შეზღუდვა. ამ მოდელზე ორიენტირებულ ქვეყნებში ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობა განისაზღვრება მკაფიოდ კანონით. სხვა ქმედებები ითვლება ძალაუფლების გადამეტებად და სასამართლომ შესაძლოა ცნოს კანონდარღვევად, რასაც შესაბამისი პასუხისმგებლობა მოჰყვება;

კონტინენტალური მოდელი, რომელმაც განვითარება ჰპოვა არა მარტო კონტინენტურ ევროპაში (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია), არამედ ასევე ლათინური ამერიკის ბევრ ქვეყანაში, ახლოაღმოსავლეთში, ფრანგულენოვან აფრიკაში. ამ მოდელის დამახასიათებელი ნიშნებია: ა) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ხელისუფლების არჩევითობისა და დანიშვნის პრინციპების შეთანხმება; ბ) ადგილობრივ თვითმმართველობაში განსაზღვრული იერარქიული სისტემა, მაღალი რგოლების მიერ დაბალი რგოლების (საფეხურების) დაქვემდებარებაში ყოლა; გ) ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის ყოლა, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს (ზედამხედველობას) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე;

შერეული მოდელი, რომელმაც შეითვისა როგორც პირველი, ასევე მეორე მოდელის დამახასიათებელი ნიშნები, მაგრამ ახასიათებს თავისი სპეციფიკაც. ამ მოდელის ქვეყნებს განეკუთვნება: გერმანია, ავსტრია, იაპონია, ასევე ზოგიერთი პოსტკომუნისტური და რამდენიმე განვითარებადი ქვეყანა;

საბჭოური მოდელი, რომელიც ფართოდ იყო გავრცელებული სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში, ასევე განვითარებად პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში. მიმდინარე

29 ნარმანია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები და მათი კომპეტენციები მსოფლიოში ", თბ. 2008.

ეტაპზე ეს მოდელი გვხვდება მხოლოდ იმ ქვეყნებში, რომელთაც შეინარჩუნეს სოციალისტური ორიენტაცია (მაგ. ჩინეთი, კუბა). ამ მოდელის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია: ერთმმართველობა ქვედა დონიდან ზედა დონემდე, წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის მკაცრი დეცენტრალიზაცია, წევრის როლის იერარქიული დაქვემდებარება. ფაქტიურად, თვითმმართველობითი საწყისები იზღუდება მოსახლეობის უფლებით, აირჩიოს წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები (დეპუტატები). რეალურ მმართველებად სხვადასხვა დონეზე გვევლინება პარტიულ-ნომენკლატურული ელიტა.

ზემოაღნიშნული მოდელების სია არ არის სრული, განხილულია მხოლოდ ყველაზე ტიპური და ხშირად გამოყენებადი (გავრცელებული) მოდელები. არსებობს ასევე სპეციფიკური ვარიანტებიც.

ადგილობრივ თვითმმართველობებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პროცესი საქართველოში საკმაოდ ნელა მიმდინარეობს. თუ თვალს გადავავლებთ შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების, უპირველეს ყოვლისა, თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების ისტორიას, შევნიშნავთ, რომ 1997 წლიდან მოყოლებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისადმი გადაცემული უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი თანდათან უფრო და უფრო კონკრეტულ ფორმას იღებდა. 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებულ ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ რეალურად პირველად მოხდა უფლებამოსილებათა გამიჯვნა. 2001 წელს, აღნიშნულ კანონში შესული ძირეული შესწორებების შეტანისას უფლებამოსილებების ჩამონათვალი უფრო დაკონკრეტდა. 2006 წლის კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, რომელიც სადღეისოდაც მოქმედებს.

საქართველოს კანონმდებლობა, კერძოდ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხს.

უპირველეს ყოვლისა განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე;
- სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის, აგრეთვე თვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობათა დაფუძნება დახმარებასა და თანამშრომლობაზე, საერთო პრობლემების ერთობლივად ნებაყოფლობით გადაჭრაზე;
- სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამიჯვნა.

ამასთან, განსაზღვრულია აგრეთვე თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულება. კერძოდ, თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენელთა ოფიციალური მიმართვა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისადმი, რომელიც შეეხება თვითმმართველობის ინტერესებს, განხილული უნდა იქნეს არსებითად, საქართველოს

კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში. სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განკუთვნება სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის უზრუნველყოფა და დაცვა.

ბუნებრივია, კანონი განსაზღვრავს არა მარტო ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებებს თვითმმართველობის წინაშე, არამედ თვითმმართველი ერთეულების ვალდებულებებსაც სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე დგება მათ მიერ საქართველოს კონსტიტუციის და საქართველოს კანონების დარღვევის შემთხვევაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან კანონით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებებით დადგენილი წესით წარუდგინონ მოსახლეობას ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით.

სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობა აგებულია ამა თუ იმ მოდელის ან პრინციპის საფუძველზე და დამყარებულია კომპეტენციურ, ორგანიზაციულ და ფინანსურ პრინციპებზე. მაგრამ ეს ურთიერთობა განსახიერდება სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ორგანოების კონკრეტულ მოქმედებებში. სწორედ ამ მოქმედებებში ვლინდება, თუ რისთვის ყალიბდება სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობა, პრაქტიკულად რას აკეთებენ სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოები თავიანთი ფუნქციების შესასრულებლად და ადგილობრივი დემოკრატიის განსავითარებლად. ეს ყველაფერი კი მეუთითებს დემოკრატიის ხარისხსამ შემთხვევაში, თვითმმართველობის ჭრილში. ამიტომაც, განსაკუთრებული თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს აღნიშნული მოქმედებების დახასიათებასა და კლასიფიკაციას[30].

სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის შინაარსი მეღავნდება მათ მიერ თავიანთი ფუნქციების, მაშასადამე უფლებამოსილებების განხორციელებაში ერთმანეთის მიმართ. ამიტომაც, სახელმწიფოსა და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის დახასიათება უნდა მოხდეს იმ ტიპური მოქმედებების ანუ ურთიერთობების სახეების მიხედვით, რომლებშიც აღნიშნული ფუნქციები და უფლებამოსილებები ვლინდებიან. საქართველოს კანონმდებლობა არ იძლევა სახელმწიფო და ადგილობრივ ორგანოთა ურთიერთობების სისტემატიზაციას. ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მინიშნებულია სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის ამა თუ იმ სახეზე, მაგრამ ეს არის ზოგადი ხასიათის და არა სისტემატიზირებული. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციაში ხაზგასმითაა მითითებული, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“[31]. ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ურთიერთობების ერთი სახეები რეგლამენტირებულია იმ მუხლებში, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციას, ხოლო მეორენი – მუხლებში, სადაც ლაპარაკია ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებზე და მათ პასუხისმგებლობაზე.

საქართველოში კანონმდებლობით განმტკიცებულია და მკვიდრდება სახელმ-

30 ფოფხაძე შალვა ე., სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირება, საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2008.

31 საქართველოს კონსტიტუცია, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

წიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის ისეთი ფორმები როგორიცაა: ნორმატიულ სამართლებრივი აქტების გამოცემა, ადმინისტრაციული აქტების გამოცემა, ადგილობრივი ორგანოების ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების სახელმწიფო რეგისტარცია, ადგილობრივი ორგანოების რეეზია-შემოწმება, რეკომენდაციების, ინსტრუქციების და სამოდელო აქტების გამოცემა, მატერიალურ და ფინანსური რესურსების გადაცემა, ადგილობრივი ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეთანხმება სახელმწიფო ორგანოებთან, სახელმწიფო და ადგილობრივ ორგანოთა ურთიერთმიმართვები, ადგილობრივი ორგანოების ინფორმაციისა და ანგარიშების მიღება და მოსმენა, სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების კონსულტაციები და თათბირები, ხელშეკრულებების დადება მათ შორის, მუნიციპალური საწარმოების საქმიანობა, ადგილობრივი ორგანოების ნორმატიულ-სამართლებრივი შემოქმედება და ა.შ.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, ეყრდნობა რა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს, მკვეთრად გამოჰყოფს თვითმმართველობის საკუთარ (ექსკლუზიურ) კომპეტენციებს, რომელსაც ის ასრულებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ[32]. მუხედავად კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნისა, მოქმედებენ რა სავალდებულო საქმეთა ერთიან სისტემაში, ცენტრალურ ხელისუფლება და თვითმმართველობა მუდმივად ურთიერთობენ, რაც ოთხ ძირითად ბლოკად შეიძლება დაიყოს:

ერთიანი პოლიტიკის გატარება ადგილებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეში მოსული პოლიტიკური ძალები ცდილობენ გაატარონ ერთიანი პოლიტიკა, ჰქონდეთ ერთიანი პოლიტიკური პრიორიტეტები მთელი ქვეყნის მასშტაბით და ხელისუფლების ყოველ დონეზე. ამავე დროს საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში ნაკლებად ხდება იმის გააზრება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთერთი არსებითი თვისება სწორედ პოლიტიკური კონკურენციის ხელშეწყობაა, რაც შესაძლებელს ხდის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებში არჩევნებში გამარჯვებული სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის მიერ განსხვავებული პოლიტიკის წარმოებას;

ზედამხედველობა თვითმმართველობის ორგანოებზე. ცენტრალურ ხელისუფლებას ეკისრება პასუხუსმგებლობა ქვეყანაში კანონიერების დაცვაზე, მან უნდა გაწეოს ზედამხედველობა თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე კანონებსა და ნორმატიულ აქტების მეშვეობით ერთიანი სტანდარტების დანერგვის გზით. ერთიანი პოლიტიკის წარმოება ფორმალურად ყოველთვის ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობის მეშვეობით. ვინაიდან ბევრი სახელმწიფო ფუნქცია ეფექტიანად აღსრულდება თვითმმართველობის მიერ, რომელიც უკეთ იცნობს ადგილობრივ სპეციფიკას, აქ გამოიყენება უფლებამოსილებათა დელეგირება;

ფისკალური ურთიერთობანი. დეტალურად განსაზღვრავს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის არსებულ ფინანსურ ურთიერთობათა წესს;

კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან. ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება აწესებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ჩარჩოებს აუცილებელია, რომ ამ ჩარჩოების შექმნისას ცენტრალური ხელისუფლება მოეთათბიროს ადგილობრივ მთავრობას. ასეთი კონსულტაციების გამართვას ითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, რომელიც 2004 წელს იქნა რატიფიცირებული საქართველოს პარლამენტის მიერ.

უფრო რთულია ერთიანი პოლიტიკის გატარება იმ შემთხვევაში, როდესაც პოლიტიკურად ფრაგმენტირებულია არა წარმომადგენლობითი ორგანოები, არამედ ქვეყნის ტერიტორიები (ერთ პარტიას აქვს უმრავლესობა ქვეყნის ერთ ნაწილში, მეორე პარტიას კი მეორე ნაწილში, და აშ.). ტერიტორიული ნიშნით პოლიტიკური ფრაგმენტაცია ართულებს პოლიტიკურ კონსენსუსს და ხშირ, შემთხვევაში საქმე გვაქვს კონფრონტაციასთან როგორც პარტიებს, ასევე ტერიტორიებსა და ხელისუფლების დონეებს შორის. რა თქმა უნდა, გაცილებით იოლია ერთიანი პოლიტიკის გატარება, როცა ერთი პოლიტიკური ძალა აკონტროლებს როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებას. თუმცაღა, აქ დიდია საფრთხე, რომ ადგილობრივ საქმეთა მართვა უფრო ცენტრალურ პოლიტიკას იქნება მორგებული, ვიდრე ადგილობრივ ინტერესებს.

საქართველოში ურთერთობათა აღნიშნული სისტემა ჩანასახის სტადიაშია, რაც გამოწვეულია პოლიტიკური პარტიების (მათი კლასიკური გაგებით) არარსებობით. პარტიები, აქ ძირითადად წინასაარჩევნო პერიოდში აქტიურდებიან და კონკურირებენ მაღალი ავტორიტეტის მქონე პირთა შესაყვანად საკუთარ სიებში. ძალზე ხშირად, ეს ადამიანები არ იზიარებენ პარტიის პოლიტიკასა და ღირებულებას და მათი წევრობა პარტიაში მხოლოდ ნომინალურია. საქართველოში მმართველი პარტია არის სახელისუფლებო ნომენკლატურის გარშემო შემოკრებილი გუნდი, რომლსაც არ გაჩნია რაიმე სტრუქტურიზებული იდეოლოგია. შესაბამისად, ასეთი პარტიების მიერ პოლიტიკის გატარება ადგილობრივ თუ ეროვნულ დონეებზე შეუძლებელია.

მიუხედავად კომპეტენციათა გამიჯვნისა, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე კანონიერების დაცვის ფუნქცია ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრია. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლებაა პასუხისმგებელი იმაზე, რომ თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებანი სრულ შესაბამისობაში იყოს ქვეყნის კონსტიტუციასთან და კანონებთან.

ზედამხედველობის მექანიზმი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ჩვეულებრივი კონტროლის მექანიზმისგან, რადგან ზედამხედველობის შემთხვევაში განსჯის საგანია მხოლოდ ნორმატიული აქტები, რომელიც მიღებულია ადგილობრივი წარმომადგენლებითი ორგანოს მიერ. კონტროლისგან განსხვავებით აქ არ ისმის პიროვნული პასუხისმგებლობის საკითხი, არამედ ხდება უზრუნველყოფა იმისა, რომ გადაწყვეტილებანი რომლებიც არ შესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას და კანონებს არ შეიძლეს ძალაში. რაც შეეხება პასუხუმგებლობას, იგი დგება მხოლოდ მაშინ თუ კონკრეტული პირი უგულველყოფს ზედამხედველობის განხორციელებისას დამდგარ შედეგს.

საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სხვადასხვა სახის კონტროლი. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლი შეიძლება დავყოთ: შიდა, გარე და სახელმწიფო კონტროლად.

შიდა კონტროლი ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ მათ თანამშრომლების, ორგანოების და ადგილობრივი სამსახურების საქმიანობაზე (მაგალითად, საკრებულოს საფინანსო კომისიის მიერ საკრებულოს მიერ საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების კონტროლი). შიდა კონტროლს განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამშრომლების მიერ თვითმმართველი ერთეულის დებულებებისა და სხვა ნორმატიული აქტების დაცვის კონტროლიც.

32 საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2006, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბ. 2007., გვ. 80-81.

გარე კონტროლს წარმოადგენს იმ ფინანსური სახსრების კონტროლი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებს გადაეცემათ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტიდან მიზნობრივი ტრანსფერების სახით ან სახელმწიფოსაგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად. ამ სახსრების გამოყენების კანონიერებას და მიზანშეწონილობას ამოწმებს საქართველოს კონტროლის პალატა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლის მესამე ფორმაა სახელმწიფო ზედამხედველობა, რომელიც გარე კონტროლის ფორმას წარმოადგენს და რომლის მნიშვნელობა და მოცულობა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხს. შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხი განისაზღვრება მისი კომპეტენციების, ფინანსური გარანტიების და სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების და საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების ერთიანობის უზრუნველყოფა.

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე საერთო სახელმწიფო ამოცანების დელეგირება ის სფეროა, სადაც ყველაზე ნათლად ჩანს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დაქვემდებარება. საინტერესოა დელეგირებულ ამოცანათა სახელმწიფოს მიერ დაფინანსების პოლიტიკა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონი ცალსახად განსაზღვრავს დელეგირებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობებისთვის შესაბამისი ფინანსური სახსრების გადაცემას[33].

ადგილობრივი თვითმმართველობების ერთეულების ფინანსურ მდგომარეობას კიდევ უფრო ამწვავებს კაპიტალის ბაზარზე მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის პრინციპების საწინააღმდეგოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ„ კანონის 23-ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს საქართველოს მთავრობისაგან ან კომერციული ბანკებისაგან სესხის აღების უფლება მხოლოდ მთავრობის ნებართვით ენიჭებათ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მეოთხე მუხლის მე-6 პარაგრაფი ავალდებულებს ეროვნულ მთავრობებს გასწიონ კონსულტაციები თვითმმართველ ერთეულებთან იმ საკითხებზე, რაც უშუალოდ ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ქარტიის ამ პარაგრაფს არ შეერთებია, რაც აიხსნა იმით, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას არ სურდა ყოფილიყო შებოჭილი დამატებითი ვალდებულებებით უკონტროლო რეგიონებთან მიმართებაში. თუმცა, რეალურად, ქარტიის ამ მუხლის უგულვებელყოფა მნიშვნელოვან სირთულეებს მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოების უქმნის, რადგან საშუალებას აძლევს ცენტრალურ ხელისუფლებას უგულვებელყოს თვითმმართველობათა მოსაზრებანი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებისას.

რაც შეეხება ინსტიტუციურ დიალოგს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის, ის ძალზე სუსტია ვინაიდან, ჯერ ერთი, არ არის პოლიტიკური ნება ცენტრალური ხელისუფლების მხრივ და მეორეც, თავად თვითმმართველ ერთეულებს ჯერ კიდევ არ ძალუძთ ეფექტური თვითორგანიზაცია საკუთარი ინტერესების დასაცავად.

33 საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2006, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“, თბ. 2007, გვ. 88.

თავი 12.
საბიუჯეტო პროცესის ადმინისტრირება საქართველოში

„ბიუჯეტი სახელმწიფოს ხერხემალია, ყველა დამაბნეველი იდეოლოგიისგან თავისუფალი“.

ჟოზეფ შუმპეტერი, 1942 წ.

12.1. საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში
12.2. ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების როლი საბიუჯეტო პროცესში
12.3. საბიუჯეტო შემოსავლების ადმინისტრირება
12.4. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები საქართველოში
12.5. საბიუჯეტო აღრიცხვა-ანგარიშგება და აუდიტი

12.1. საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში

მოქმედი კანონმდებლობით[1] საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს რამოდენიმე დონის ბიუჯეტს:

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს (სულ 1 ბიუჯეტი);
- ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს (სულ 2 ბიუჯეტი);
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს (სულ 69 ბიუჯეტი).

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებული ღონისძიებების დასაფინანსებელი ღონისძიებათა გეგმა, რომელსაც ყოველწლიურად ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი. 2005 წლამდე სახელმწიფო ბიუჯეტი დაყოფილი იყო ცენტრალურ ბიუჯეტად და ორ სპეციალურ სახელმწიფო ფონდად. ესენი იყო სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი (რომელიც 2003 წელს ჩამოყალიბდა სახელმწიფო სამედიცინო კომპანიის და სოციალური უზრუნველყოფის ფონდის გაერთიანებით) და ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდი. 2004 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონში შეიტანა ცვლილებები, რის შედეგადაც გაუქმდა სპეციალური სახელმწიფო ფონდები. შესაბამისად სადღეისოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი შედგება მხოლოდ შემოსავლებისა და ხარჯებისაგან.

ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი არის აფხაზეთისა და აჭარის ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებული ღონისძიებების დასაფინანსებელი ღონისძიებათა გეგმა,

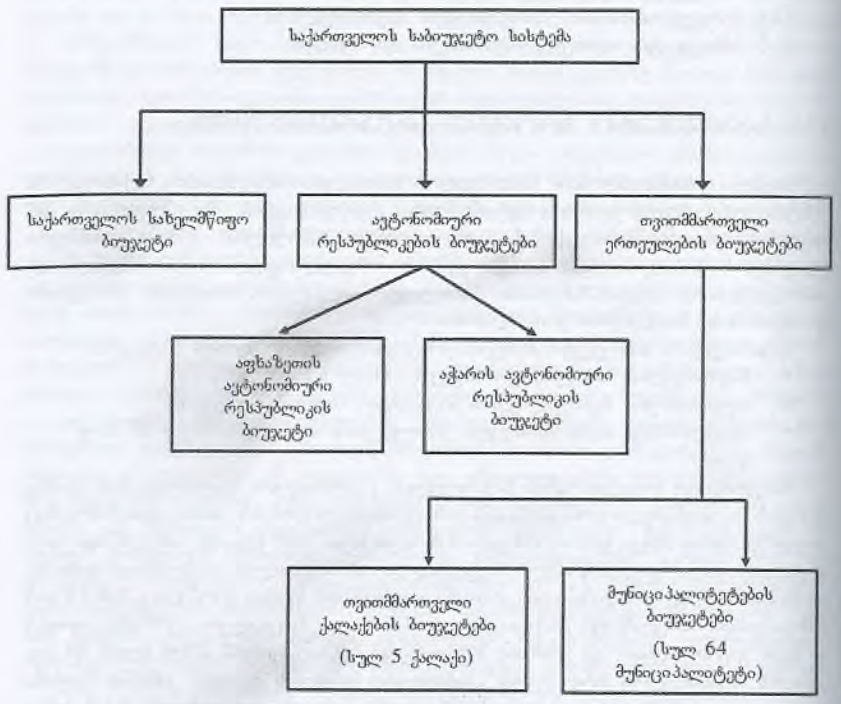
1 საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მუხლი 2.

რომელსაც ყოველწლიურად შეიმუშავებს ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლება (ავტონომიური რესპუბლიკის ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტრო) და ამტკიცებს ამ ავტონომიურ რესპუბლიკათა წარმომადგენლობითი ორგანოები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შემოსულობებისა,მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ძირითადი საფინანსო გეგმა,რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ.

საბიუჯეტო სისტემა არეგულირებს ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის დამტკიცების, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის პროცესს, აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.

ნახ. 12.1. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა



წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გვ. 6.

საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა ეფუძნება შემდეგ უმთავრეს პრინციპებს[2]:

ყოვლისმომცველობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობები და გადასახდელები სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამისი დონის ბიუჯეტებში;

გამჭვირვალობა – ბიუჯეტების პროექტების საკანონმდებლო ორგანოებში განხილვის პროცედურები უნდა იყოს გამჭვირვალე საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის. დამტკიცებული ბიუჯეტები და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშები უნდა იქნეს გამოქვეყნებული. ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია (გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა) ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი პირისათვის;

ანგარიშვალდებულება – საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა პირი პასუხისმგებელია მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე;

დამოუკიდებლობა – საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა, რომელსაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობების წყაროები და საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება კანონმდებლობის შესაბამისად. ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობებსა და გადასახდელებთან დაკავშირებული უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით;

ერთიანობა – ხელმძღვანელობა უნდა მოხდეს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საქართველოს კონტროლის პალატის ზედამხედველობით სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით;

უნივერსალობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვა საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა ამ კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა. ამასთან, არც ერთი შემოსულობა, დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა,არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად,კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. მხარჯავი დაწესებულების მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება მისი მიზნებისათვის დაუშვებელია;

კონსოლიდირება – ყველა სახელმწიფო შემოსულობის ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევა და გადასახდელის გადახდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშების მართვა სახელმწიფო ხაზინის მიერ და მათი განთავსება საქართველოს ეროვნულ ბანკში.

საბიუჯეტო პროცესი არის საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობა[3], რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს (იხ. ნახ. 12.2). აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო პროცესი არ შემოიფარგლება მხოლოდ ერთი კალენდარული წლით და ერთი წლის ბიუჯეტთან მიმართებაში ის თითქმის სამი წელი გრძელდება.

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე და ანგარიშზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლება – საქართველოს მთავრობა, ხოლო

2 საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ", მუხლი 4.

3 საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს მთავრობა, საქართველოს ეროვნული ბანკი, სამინისტროები (მ.შ. ფინანსთა სამინისტრო, როგორც საბიუჯეტო პროცესის მთავარი მონაწილე). (ავტ.).

ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებასა და კონტროლზე უფლებამოსილია შესაბამისი საკანონმდებლო ორგანო – საქართველოს პარლამენტი. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასა და წარდგენას კოორდინაციას უწევს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერებას კი კონტროლს უწევს საქართველოს კონტროლის პალატა[1].

მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესი იწყება 1 მარტს, როდესაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო იწყებს მუშაობას ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე. ეს უკანასკნელი შედგება საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზისაგან, საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზისაგან და საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებებისაგან. შესრულებული ბიუჯეტის დამტკიცება კი ხდება მომდევნო წლის 1 ნოემბრამდე.

ნახ. 12.2. საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები საქართველოში



წყარო: www. publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა“, გვ. 17.

4 მეტი ინფორმაციისთვის იხ. „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი ან www. publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა“, გვ. 17-22.

12.2. ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების როლი საბიუჯეტო პროცესში

მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესი იწყება მიმდინარე წლის 1 მარტს, როდესაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთან და ეროვნულ ბანკთან ერთად (შესაძლებელია მთავრობის გადაწყვეტილებით სხვა სამინისტროებთან) იწყებს მუშაობას ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე. ეს უკანასკნელი მოიცავს საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს და საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზის საფუძველს წარმოადგენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტი. იგი მოიცავს მთლიან შიდა პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასების ცვლილებებს, წარმოების სექტორების მიხედვით, საგადამხდელო ბალანსს, ვალუტის კურსს, მონეტარულ მაჩვენებლებს და სხვა ძირითად ელემენტებს.

საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზი არის საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზზე დაფუძნებული შემოსავლების, ხარჯების და დაფინანსების ძირითადი ელემენტების პროგნოზი.

საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები მოიცავს: მიმდინარე ბიუჯეტის მდგომარეობას; წინადადებებს ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ, რომელიც გამომდინარეობს მთავრობის პოლიტიკისა და პრიორიტეტებისაგან; ძირითად ფისკალურ და ფინანსურ დირექტივებსა და მიზნებს; შემოსავლებისა და ხარჯების ძირითად კატეგორიებს (საბიუჯეტო წლისათვის). იგი ეფუძნება საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს, მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას წარუდგენს 15 აპრილამდე. 1 მაისამდე, პრეზიდენტთან შეთანხმებით, საქართველოს მთავრობა აღნიშნულ დოკუმენტს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს წარუდგენს. 1 ივნისამდე საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი შესაბამისი კომიტეტების დასკვნებზე დაყრდნობით ამზადებს დასკვნას და უგზავნის საქართველოს მთავრობას. 15 ივნისამდე კი საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს კადრებისა და ხარჯების ზღვრულ მოცულობას. მომდევნო 5 დღის განმავლობაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყველა ძირითად მხარჯავ ერთეულს უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარს (საბიუჯეტო განაცხადი), სადაც მითითებულია საშტატო ერთეულისა და ხარჯების ზედა ზღვარი კონკრეტული საბიუჯეტო წლისათვის. პარლამენტისა და კონტროლის პალატის საშტატო ერთეულების და ხარჯების ზედა ზღვარს განსაზღვრავს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით (პარლამენტის მიერ წარდგენილი პროექტის საფუძველზე).

მხარჯავი დაწესებულებების ხელმძღვანელები საბიუჯეტო ცირკულარზე დაყრდნობით ამზადებენ საბიუჯეტო განაცხადებს და 15 აგვისტომდე წარუდგენენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. საბიუჯეტო განაცხადი უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- გასული საბიუჯეტო წლის ფაქტობრივი შემოსულობები და გადასახდელები,

მიმდინარე წლის მოსალოდნელ შემოსულობები და გადასახდელები, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზები;

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით მომავალი საბიუჯეტო წლისა და კიდევ შემდგომი 2 საბიუჯეტო წლისათვის გაანგარიშებული შემოსულობები და გადასახდელები;
- ინფორმაცია ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი თანამშრომლების მოთხოვნილი ოდენობის შესახებ;
- შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთება;
- ინფორმაცია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მიღებული ან მისაღები არაფულადი გრანტების შესახებ.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საბიუჯეტო განაცხადებს ამოწმებს და მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად იხილავს 30 აგვისტომდე. მხარჯავ დაწესებულებას და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა.

15 სექტემბრამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას განსახილველად წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს, ხოლო 1 ოქტომბრამდე საქართველოს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვა იწყება პარლამენტის კომიტეტებში. საკომიტეტო მოსმენების შემდეგ კანონპროექტი განიხილება საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ბიუჯეტის პროექტსა და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებას წარადგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ან მთავრობის წევრი პრემიერ-მინისტრის დავალებით. პარლამენტი ასევე ისმენს კონტროლის პალატისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოხსენებებს.

საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტს ამტკიცებს ერთი მოსმენით სხვათა უბრალო უმრავლესობით. საქართველოს პარლამენტს შეუძლია მხარი არ დაუჭიროს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ კანონპროექტს. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 2 კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს კანონპროექტის ახალ ვარიანტს, რომლის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტს უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი და დეკრეტით დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ დაამტკიცებს ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს უფლებამოსილია დაამტკიცოს მთავრობის შემოთავაზებული და პრეზიდენტთან შეთანხმებული საგანგებო ბიუჯეტი საგანგებო მდგომარეობის ხარჯების დასაფინანსებლად. ასევე შესაძლებელია შემოღებული იქნეს დამატებით გადასახადები და მოსაკრებლები, იმ შემთხვევაში თუ საჭირო გახდება დამატებითი შემოსავლების მობილიზება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს აღნიშნულ ცვლილებებს.

ისეთი კანონის ან ნორმატიული აქტის პროექტი, რომელიც გავლენას მოახდენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით დადგენილ შემოსულობებსა ან/და გადასახდელებზე, პარლამენტის მიერ შეიძლება განხილული იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ახლავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებების პროექტი. აღნიშნული კანონპროექტები პარლამენტმა შეიძლება დაამტკიცოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ.

წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღებისა და პრეზიდენტის მიერ მისი ხელმოწერისთანავე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მასზე გამოყოფილი ასიგნებების შესახებ. ამასთან ერთად, ფინანსთა სამინისტრო მუშაობას იწყებს საბიუჯეტო სახსრების განწერაზე. განწერა არის დოკუმენტი, რომელშიც ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები გაშლილია კვარტლების მიხედვით, ბიუჯეტის კანონისა და კლასიფიკაციის შესაბამისად. განწერილი ხარჯები და შემოსავლები უნდა იყოს დაბალანსებული. აღნიშნული დოკუმენტი საჭიროა იმისთვის, რომ არ მოხდეს დისბალანსი ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის წლის სხვადასხვა პერიოდში. განწერა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონთან ერთად ძირითადი დოკუმენტია, რომელსაც იყენებს სახაზინო სამსახური ხარჯების დასაფინანსებლად. სახაზინო სამსახურს უფლება არ აქვს გასცეს თანხა, თუ ამას არ ითვალისწინებს განწერა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების პროცესში თუ აღმოჩნდა, რომ წლის პირველ ნახევარში ბიუჯეტის წლიური პროგნოზირებული შემოსავლები და გრანტები განიცდის 10 პროცენტზე მეტ დანაკლისს, მთავრობამ პრეზიდენტთან შეთანხმებით პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონში შესაბამისი ცვლილებების პროექტი.

ცხრილი 12.1. საბიუჯეტო პროცესის კალენდარი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის

1	1 მარტი	ფინანსთა სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო და ეროვნული ბანკი	იწყებენ მუშაობას ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე
2	15 აპრილამდე	ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს მთავრობას წარუდგენს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს
3	1 მაისამდე	საქართველოს მთავრობა	პრეზიდენტთან შეთანხმებით ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს წარუდგენს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს
4	1 ივნისამდე	პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი	პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტების დასკვნებზე დაყრდნობით ამზადებს დასკვნას და უგზავნის მთავრობას
5	15 ივნისამდე	საქართველოს მთავრობა	ამტკიცებს კადრებისა და ხარჯების ზღვრულ მოცულობას

6	მე-5 პუნქტის შესრულებიდან 5 დღის განმავლობაში	ფინანსთა სამინისტრო	ყველა ძირითად მხარჯავ ერთეულს უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარს
7	15 აგვისტომდე	მხარჯავი დაწესებულებების ხელმძღვანელები	საბიუჯეტო ცირკულარზე დაყრდნობით, საბიუჯეტო განაცხადებს წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს
8	30 აგვისტომდე	ფინანსთა სამინისტრო	საბიუჯეტო განაცხადებს ამოწმებს და იხილავს მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად
9	5 სექტემბრამდე	საქართველოს მთავრობა	მხარჯავ დაწესებულებას და ფინანსთა სამინისტროს შორის შეუთანხმებელი საკითხებზე იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას
10	15 სექტემბრამდე	ფინანსთა სამინისტრო	ამზადებს ბიუჯეტის პროექტს და წარუდგენს მას საქართველოს მთავრობას
11	1 ოქტომბრამდე	საქართველოს მთავრობა	პრეზიდენტთან შეთანხმებით პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტს თანდართული მასალებით
12	1 იანვრამდე	საქართველოს პარლამენტმა	უნდა მიიღოს "სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი" დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე (ანუ 1 იანვრამდე)
13	ყოველი თვის 20 რიცხვამდე	ფინანსთა სამინისტრო	ხაზინის მეშვეობით ამზადებს ანგარიშს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, დეფიციტისა და დაფინანსების წყაროების შესახებ
14	ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვეში	ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმოხილვას
15	საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა	მხარჯავი დაწესებულებები	ამზადებენ საკუთარ საბოლოო ანგარიშებსა და ანგარიშგებას, რომლის საფუძველზეც ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ერთიან წლიურ ანგარიშსა და ანგარიშგებას
16	მთავრობის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ	კონტროლის პალატა	საქართველოს პარლამენტში წარადგენს დასკვნას
17	1 ნოემბრამდე	საქართველოს პარლამენტი	გამოსცემს დადგენილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ
18	მე-16 პუნქტიდან ერთ თვეში	საქართველოს პრეზიდენტი	სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში თუ საქართველოს პარლამენტმა არ დაამტკიცა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს აცნობებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას

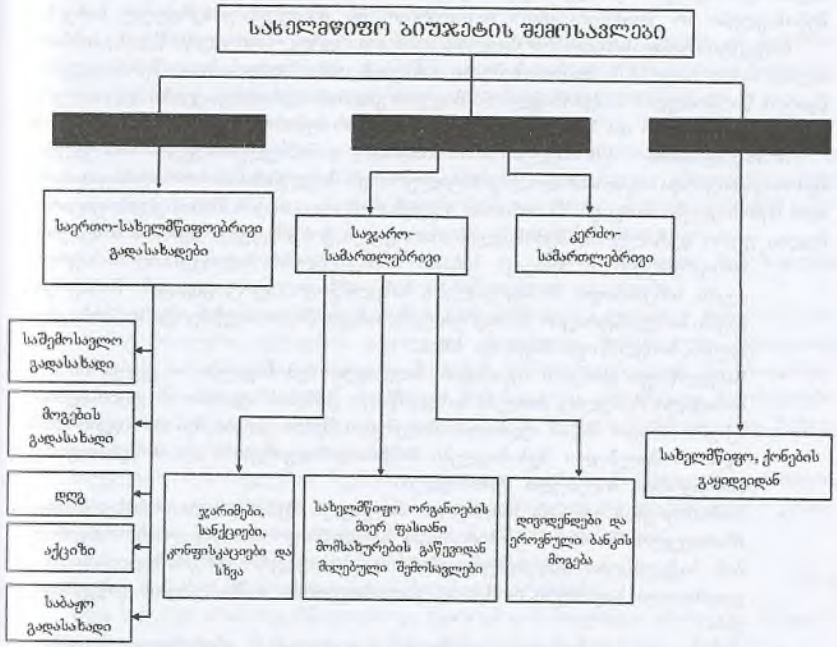
წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გვ. 20-21.

12.3. საბიუჯეტო შემოსავლების ადმინისტრირება

სახელმწიფოს მიერ მობილიზებული ყველა ფინანსური სახსრების ერთობლიობა ქმნის ბიუჯეტის შემოსულობებს. ბიუჯეტის შემოსულობები მოიცავს ბიუჯეტის შემოსავლებს, გრანტებსა და დეფიციტის დაფინანსების წყაროებს (იხ. ნახ. 12.3).

შემოსულობები = შემოსავლები + აქტივები + ვალდებულებები.

ნახ. 12.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები



წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გვ. 11.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებია:

1. შემოსავლები, მათ შორის:
   - გადასახადები;
   - სოციალური შენატანები;

- გრანტები;
- სხვა შემოსავლები.

2. არაფინანსური აქტივები (არაფინანსურ აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);

3. ფინანსური აქტივები (ფინანსურ აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);

4. ვალდებულებები (ვალდებულების აღების შედეგად მიღებული სახსრები);

ბიუჯეტის შემოსავლები კანონმდებლობის შესაბამისად არის ბიუჯეტების ანგარიშებზე მისაღები ფულადი სახსრები, რომელთა დაბრუნება და ანაზღაურება არ ხდება. შემოსავლები შეიძლება იყოს საგადასახადო,არასაგადასახადო და კაპიტალური. შემოსავლები არ შეიძლება იყოს მიზნობრივი და მიბმული კონკრეტულ ხარჯზე.

ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები არის კონკრეტული საბიუჯეტო წელს გადასახადების სახით ბიუჯეტში მობილიზებული თანხების ჯამი. საგადასახადო შემოსავლების წყაროს წარმოადგენს საშემოსავლო და მოგების გადასახადები,დღგ,აქციზი,სოციალური გადასახადი, ქონების და სათამაშო ბიზნესის გადასახადები, ასევე საბაჟო გადასახადი.

არასაგადასახადო შემოსავლები არის მიმდინარე დანიშნულების ყველა საბიუჯეტო შემოსავალი გარდა საგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლებისა. ამასთან,არასაგადასახადო შემოსავლები მოიცავს 10 ძირითად ჯგუფს,რომელიც თავის მხრივ კლასიფიცირებულია უფრო დეტალურად შემოსავლის თითოეული კონკრეტული წყაროს მიხედვით[5]:

- მოსაკრებლები – მოიცავს საბაჟო მოსაკრებლებს, სალიცენზიო მოსაკრებლებს, სანებართვო მოსაკრებლებს, სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებლებს, სარეგისტრაციო მოსაკრებლებს, სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებლებს, სახელმწიფო ბაჟს და სხვა.
- სახელმწიფო ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავლები – ყველა ის შემოსავალი, რომელიც მიიღება სახელმწიფო ქონების იჯარით ან გაქირავებით. აქ ერთიანდება მიწის იჯარიდან მიღებული შემოსავლები, შენობა-ნაგებობების იჯარით მიღებული შემოსავლები, მანქანა-დანადგარებისა და მოწყობილობების იჯარით მიღებული შემოსავლები.
- მომსახურების გაწევის საფასურით მიღებული შემოსავლები – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის, ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის გადახდილი საფასური, რომელიც გადაიხდევინება მომსახურების გაწევისათვის.
- შემოსავალი არაძირითადი (თანმდევი) გაყიდვიდან – არაძირითადი (თანმდევი) გაყიდვიდან მიღებულ შემოსავალს, რომლის თვითღირებულების დადგენა შეუძლებელია. მაგალითად, ბილეთების, საფოსტო მარკების რეალიზაცია და სხვა.
- შემოსავალი დივიდენდებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან – სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებულ დივიდენდები, ეროვნული ბანკის მოგება.
- როიალტი – საფასური სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისა და ტექნოგენური წარმონაქმნების გადამუშავების პროცესში წიაღით სარგებლობის უფლებისათვის, საავტორო უფლებების, პროგრამული უზრუნველყოფის, პატენტის, ნახაზის ან მოდელის, სავაჭრო ნიშნისა და სხვა თანმდევ უფლებათა გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის, სამრეწველო, სავაჭრო ან სამეცნიერო-კვლევითი გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის,ნოუ-ჰაუს გამოყენებისათვის, კინოფილმების, ვიდეოფილმების, ხმის ჩანაწერების ან სხვა საშუალებათა გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის.
- სახელმწიფო სესხის, დეპოზიტის, ვექსილის და სხვა სახის პროცენტი (სარგებელი) – სახელმწიფოს მიერ გაცემული სესხებიდან და კრედიტებიდან პროცენტების სახით მიღებულ შემოსავლებს. აქ არ აღირიცხება სესხების (კრედიტების) ძირითადი თანხის დაბრუნება.
- ჯარიმებითა და სანქციებით მიღებული შემოსავლები – ყველა იმ ადმინისტრაციული ჯარიმებითა და სანქციებით მიღებული შემოსავალი, რომელიც დგინდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.
- გაცემული კრედიტების დაბრუნება – როგორც ქვეყნის შიგნით (სახელმწიფო მმართველობის სხვა დონეებზე, არასაფინანსო სახელმწიფო საწარმოებზე, საფინანსო ინსტიტუტებზე და სხვა პირებზე გაცემული კრედიტები), ასევე ქვეყნის გარეთ (სხვა ქვეყნის მთავრობებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებზე გაცემული კრედიტები) გაცემული კრედიტების დაბრუნება.
- სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები – არასაგადასახადო შემოსავლები, რომელიც არ შედის სხვა ზემოთ ჩამოთვლილ ჯგუფებში.

კაპიტალურ შემოსავლებს მიეკუთვნება სახელმწიფოს კუთვნილი მატერიალური და არამატერიალური აქტივების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლები, მაგალითად, საწარმოების, საწარმოებში არსებული წილების, შენობა-ნაგებობების, მანქანა-დანადგარების და ა.შ. რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლები. აღნიშნული შემოსავლები 2004 წლამდე ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროს წარმოადგენდა, შემდეგ კი იგი შემოსავლებში იქნა გადატანილი.

ბიუჯეტის შემოსავლების შევსების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს გრანტები, როგორც უკანდაუბრუნებელი დაფინანსება. არსებობს ფულადი და სასაქონლო გრანტები. გრანტები შეგვიძლია დავყოთ მიღების წყაროების მიხედვით:

სხვა ქვეყნის მთავრობებიდან მიღებული გრანტები;

საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები;

სხვა საგარეო არასახელმწიფოებრივი წყაროებიდან მიღებული გრანტები; სახელმწიფო მმართველობის სხვა დონეების ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები;

სხვა არაკლასიფიცირებული გრანტები.

ბიუჯეტი არსებობს დეფიციტური და პროფიციტური. იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება მის ხარჯებს, ბიუჯეტი პროფიციტურია. ხოლო როდესაც შემოსავლები ხარჯებზე ნაკლებია ადგილი აქვს ბიუჯეტის დეფიციტს. ბიუჯეტის დეფიციტიც და პროფიციტიც მთავრობის მიერ წინასწარაა განსაზღვრული და მას ამტკიცებს პარლამენტი.

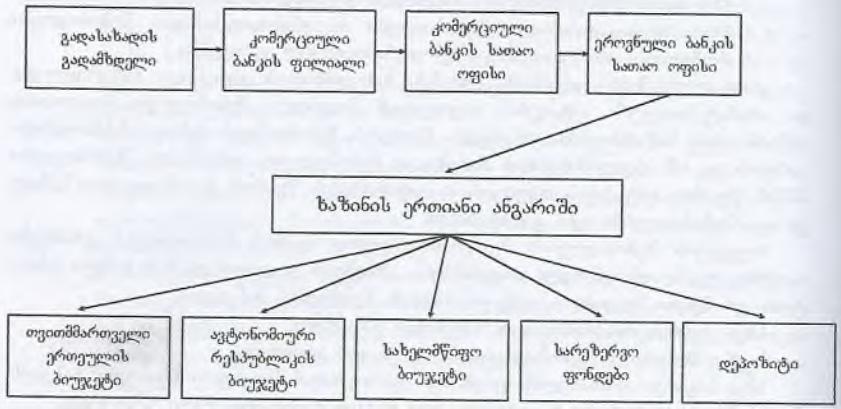
როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები აღემატება შემოსავლებს,სხვაობის დაბალანსება ხდება სესხის აღების ანუ დეფიციტის დაფინანსების ხარჯზე. ბიუჯეტის დეფიციტი შეიძლება დაკავშირებული იყოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების

5 www.economists.ge - საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია.

მიზნით მსხვილი ინვესტიციების გამოყოფასთან, ასევე სტიქიურ უბედურებებთან, ომთან და სხვა. დეფიციტი ორგვარი ხასიათისაა: ციკლური და სტრუქტურული. ციკლური დეფიციტი წარმოების ციკლური დაცემის შედეგია, ხოლო სტრუქტურული დეფიციტი დაკავშირებულია ხელისუფლების მიერ ხარჯების შეგნებულად გადიდებასთან. დეფიციტური ბიუჯეტის დაგეგმვისას გასათვალისწინებელია ის, რომ იზრდება სახელმწიფო ვალი, რადგან დეფიციტის დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს სესხები.

2004 წლიდან ქვეყანაში ამოქმედდა შემოსულობების აღრიცხვის ახალი მექანიზმი[6]. სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების მიღება და სხვადასხვა ღონისძიებების დაფინანსება ხორციელდება ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მეშვეობით (იხ. ნახ. 12.4). სახაზინო სამსახურს ეროვნული ბანკის სათაო ოფისში გახსნილი აქვს შემოსავლების ერთიანი ანგარიში, ამასთან, არც ერთ საბიუჯეტო ორგანიზაციას არ აქვს უფლება ხაზინის ნებართვის გარეშე რომელიმე ბანკში გახსნას ანგარიში. სახელმწიფო ხაზინა პასუხისმგებელია სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობათა და სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადების სრულ და სწორ აღრიცხვაზე.

ნახ. 12.4. შემოსავლების მოძრაობის მოქმედი მოდელი



წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა“, გვ. 35.

გადამხდელი გადასახადს იხდის კომერციული ბანკის ფილიალში, კომერციული ბანკის ფილიალიდან შემოსავლები გადაეცემა მის სათაო ოფისს, ხოლო შემდეგ აღნიშნული თანხები მიემართება ეროვნულ ბანკში. ეროვნულ ბანკში განთავსებულია ხაზინის ერთიანი ანგარიში, სადაც აკუმულირდება მთელი თანხები.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ საბიუჯეტო სფეროში მანამდე არსებულმა ტენდენციებმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. 2001-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის მახასიათებელ გარემოებას წლის განმავლობაში აუცილებელი სეკვესტრი წარმოადგენდა. ასეთი ტენდენციები 2004 წლიდან შეიცვალა და თუ ადრე სამინისტროებს საბიუჯეტო წლის მიმდინარეობისას ასიგნებები რამოდენიმეჯერ უმცირდებოდათ, ახლა ასეთი საფრთხე აღარ ემუქრებათ. პირიქით, მათ უკვე თანხების დროულად ხარჯვის პრობლემა დაუდგათ. 1997 წლიდან 2006 წლამდე ბიუჯეტის შემოსულობები 417%-ით, ანუ 2 476 მილიონი ლარით გაიზარდა (იხ. ცხრილი 12.2 და ნახ. 12.5). მშპ-თან მიმართებაში, აღნიშნული მაჩვენებელი დაახლოებით 24%-ს შეადგენს (1997 წელს მხოლოდ 13%-ს შეადგენდა).

ცხრილი 12.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 2000-2006 წლებში

საგადასახადო შემოსავლები	438	631	723	807	1198	1836	2263
არასაგადასახადო შემოსავლები	32	61	72	72	257	280	302
კაპიტალური შემოსავლები	0	0	0	24	81	387	333
სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავალი	157	173	186	257	398	–*	–*
გრანტები	14	48	23	48	119	104	170
სულ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	640	740	818	932	1 655	2 608	3 069

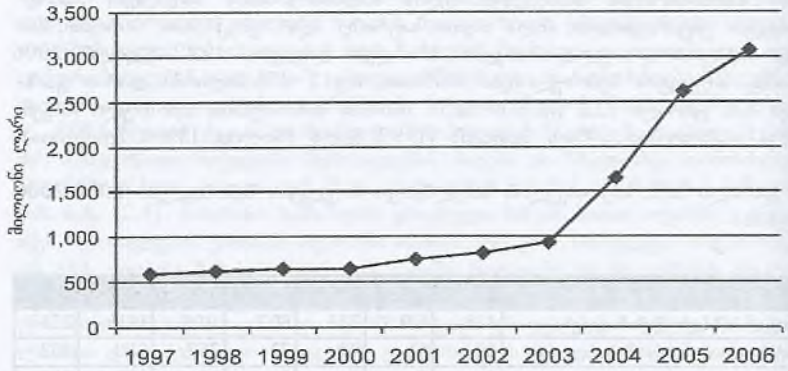
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

* 2004 წელს განხორციელებული საბიუჯეტო რეფორმით, სპეციალური სახელმწიფო ფონდები გაუქმდა და მათი შემოსავლის წყაროები მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტში.

შემოსულობების ზრდასთან ერთად ნათლად გამოჩნდა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ისეთი პრობლემა, როგორიცაა ბიუჯეტის სწორი პროგნოზირება. 2004-2007 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტი საკმაოდ ხშირ ცვლილებებს განიცდიდა, რაც შემოსავლების დიდი ოდენობით მობილიზებასთან იყო დაკავშირებული. ხშირი ცვლილებები კი უმრავლეს შემთხვევაში ხელშემშლელი ფაქტორია საბიუჯეტო პროცესის გამართულად და სწორად წარმართვისათვის.

6 თუმცა, დღემდე მასში შეტანილ იქნა რამოდენიმე ცვლილება (ავტ.).

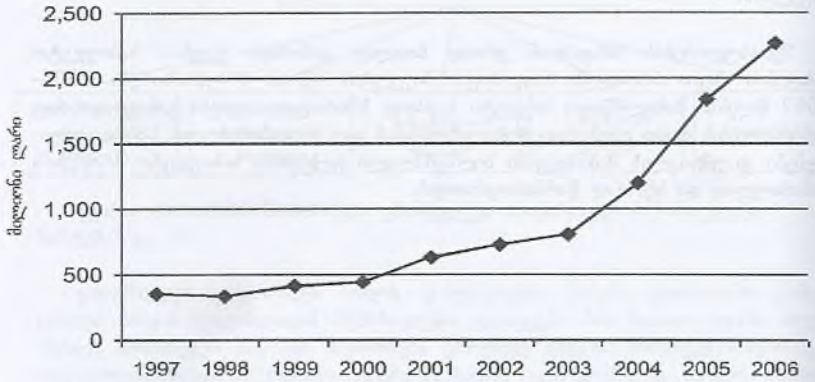
ნახ. 12.5. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლები



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

ბიუჯეტის შემოსულობებში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს საგადასახადო შემოსავლები. მათი წილი 1997 წელს შეადგენდა 59%-ს, 2006 წელს კი 73%-მდე გაიზარდა (იხ. ნახ. 12.6). 2004 წელს ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღებამ და გადასახადების ადმინისტრირების გაზრდამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტების მიერ მობილიზებული თანხების გაზრდას.

ნახ. 12.6. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლები

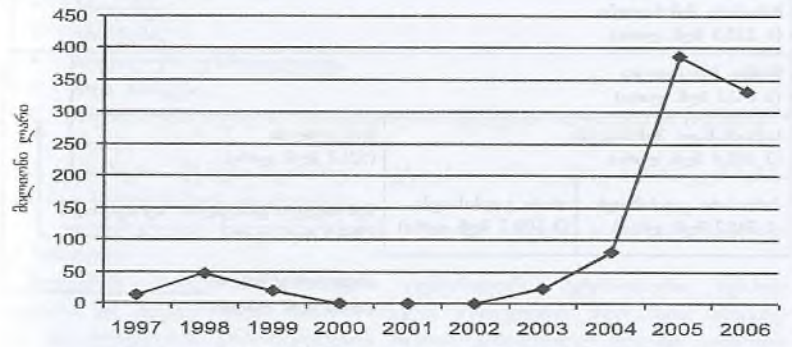


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

საბიუჯეტო შემოსავლების წარმატებული შესრულების პროცესში კარგად გამოჩნდა საგადასახადო კოდექსის ნაკლოვანებები, რომლებიც მისი დამტკიცებისთანავე ცხადი იყო. საუბარია ეროვნული პროდუქციის აქციზის განაკვეთებზე. მაშინ, როდესაც აქციზის გადასახადიდან მისაღები შემოსავლები იმპორტირებული პროდუქციიდან ამოღებული აქციზის კუთხით გადაჭარბებით სრულდებოდა, ეროვნული პროდუქციიდან მიღებული აქციზის თანხები მხოლოდ 65%-ით იყო შესრულებული. 2006 წლის ბოლოს კი მთავრობა იძულებული გახდა არსებული პროგნოზი ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის გზით შეემცირებინა. აღნიშნული მიუთითებდა, რომ განაკვეთები (განსაკუთრებით ეს ეხება თამბაქოს პროდუქციას) ზედმეტად მაღალი იყო, რასაც ეროვნული წარმოება ვერ უძლებდა. ხშირ შემთხვევაში კი ეს პროცესი საწარმოების მხრიდან საქმიანობის შეწყვეტას იწვევდა. ამიტომაც, საქართველოს ხელისუფლებამ თამბაქოს აქციზის განაკვეთებს გადახედა და 2006 წელს შეამცირა ისინი როგორც ადგილობრივი წარმოების, ასევე იმპორტირებულ პროდუქციაზე.

უკანსკნელ წლებში საბიუჯეტო პროცესზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა დაჩქარებული პრივატიზაციის პროცესმა. თუ 1997 წელს პრივატიზაციიდან მიღებული თანხები (კაპიტალური შემოსავლები) სახელმწიფო ბიუჯეტის მხოლოდ 2%-ს შეადგენდა (13 მილიონი ლარი), 2005 წელს ამ მაჩვენებელმა 15% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ 2000-2002 წლებში პრივატიზაციიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლები ფაქტობრივად არ შესულა (იხ. ნახ. 12.7), ეს პროცესი განსაკუთრებით 2004 წელს გამოცოცხლდა და დღესაც აქტიურად გრძელდება. საბიუჯეტო წლის განმავლობაში კაპიტალური შემოსავლების შემოდინება ხშირად არათანაბრად ხორციელდება, რაც ეკონომიკაზეც სათანადო ასახვას ჰპოვებს. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა 2005 წელს, როდესაც პრივატიზაციიდან მიღებულმა თანხებმა განსაკუთრებით შეუწყო ხელი ლარის კურსის გამყარებას.

ნახ. 12.7. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების კაპიტალური შემოსავლები

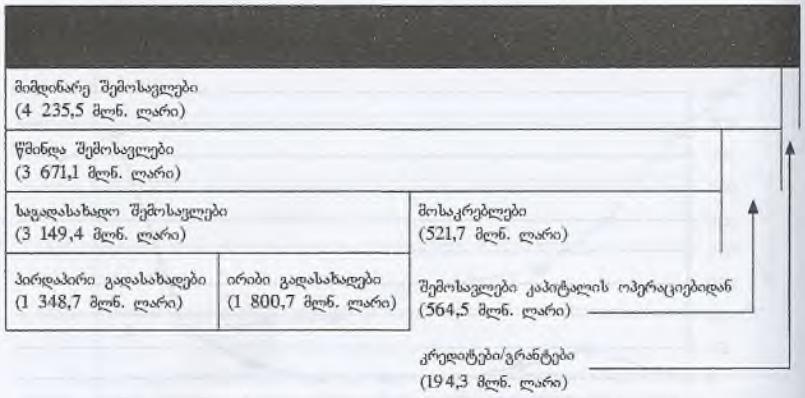


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

იმისათვის, რომ სქემატურად ნათლად წარმოვიდგინოთ საქართველოს სავალო შემოსავლების სტრუქტურა, უნდა ჩავიხედოთ ეროვნულ ანგარიშთა სისტემაში. თავდაპირველად საჭიროა სავალო შემოსავლები დავყოთ კომპონენტებად. საქართველოს სავალო შემოსავლები მოიცავს საგადასახადო შემოსავლებს (როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი გადასახადები), მოსაკრებლებს, შემოსავლებს კაპიტალის ოპერაციებიდან (ძირითადად პრივატიზაციის სახით და სახელმწიფო ქონების იჯარით გადაცემით მიღებული შემოსავლები) და სახელმწიფო მიერ მიღებულ კრედიტებს/გრანტებს (იხ. ნახ. 12.8).

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მისი არსებობის მანძილზე მუდმივად დეფიციტურია, თუმცა ბოლო პერიოდში დეფიციტის მოცულობა მნიშვნელოვნად მცირდება. შემცირება ძირითადად გამოწვეულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახაზინო ვალდებულებების გამოშვების შეჩერებით. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2006-2007 წლების ბიუჯეტებში არ იყო გათვალისწინებული ეროვნული ბანკიდან სესხის აღება, რაც ნამდვილად დადებითი მოვლენაა. იგივეს ვერ ვიტყვით სახაზინო ვალდებულებებზე რომელთა ემისიის შეწყვეტა უარყოფითად მოქმედებს ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებაზე. როლი, რომელიც სახაზინო ვალდებულებებმა შეასრულა ამ ბაზრის განვითარებისათვის, ფაქტობრივად გაქარწყლდა. მართალია, მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლებისა და შედარებით მცირე მოცულობის საინვესტიციო პროექტების პირობებში, ნაკლებადსავარაუდოა, რომ ფინანსთა სამინისტროს დასჭირდეს თანხების სახაზინო ვალდებულებების ბაზრის მეშვეობით მოძიება, თუმცა, მეორე მხრივ, სტაბილური ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისათვის მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია, რაც სრულად აანაზღაურებს სახაზინო ვალდებულებების ბაზრის განვითარებაზე გაწეულ საპროცენტო დანახარჯებს.

ნახ. 12.8. სახელმწიფოს მთლიანი შემოსავლების განაწილება საქართველოში 2006 წელს



წყარო: 1. Petersen, H-G. (1998); Finanzwissenschaft I; გვ. 43.
2. www.mof.ge, საქართველოს 2006 წლის ნაერთი ბიუჯეტი.

ზოგადად, ფინანსური განვითარება დააჩქარებს ეკონომიკურ ზრდას და ხელს შეუწყობს საგადასახადო შემოსავლების მატებას საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. მიუხედავად იმისა, რომ დღეისათვის საქართველოს მთავრობას დეპოზიტებზე აკუმულირებული აქვს ჭარბი თანხები, ეს პროცესი მუდმივად ვერ გაგრძელდება და მომავალში ფინანსთა სამინისტრო იძულებული იქნება, დეფიციტის დასაფინანსებელი სახსრები შიდა წყაროებიდან მოიძიოს. ფასიანი ქაღალდების განვითარებული ბაზარი კი მომავალში შეამცირებს ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახსრების მოძიებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს. ამასთან, მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება სტიმულს მისცემს სებანკო სისტემის განვითარებასაც. ასევე, ეროვნულ ბანკს მონეტარული პოლიტიკის განსახორციელებლად გაუჩნდება დამატებითი საბაზრო ინსტრუმენტი, რაც შეამცირებს მონეტარული პოლიტიკის განხორციელებასა და ფულადი ნაკადების სტერილიზაციაზე მოსალოდნელ დანახარჯებს.

12.4. საბიუჯეტო გადასახადელების ადმინისტრირება

ბიუჯეტის გადასახდელები ბიუჯეტის ანგარიშებიდან გასაცემი ყველა სახის ფულადი სახსრების ერთობლიობაა. სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების გადასახდელები მოიცავს: ხარჯებს; დაკრედიტებას, სააქციო კაპიტალში მონაწილეობას და ვალის ამორტიზაციას – სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას.

გადასახდელები = ხარჯები + აქტივები + ვალდებულებები

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებია:

1. ხარჯები, მათ შორის:
   - შრომის ანაზღაურება;
   - საქონელი და მომსახურება;
   - სუბსიდიები;
   - პროცენტი;
   - გრანტები;
   - სოციალური უზრუნველყოფა.
   - სხვა ხარჯები.
2. არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართული სახსრები);
3. ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართული სახსრები მათ შორის ნაშთის დაგროვება);
4. ვალდებულებები (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვაზე მიმართული სახსრები).

ბიუჯეტის ხარჯები წარმოადგენს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ მათი ამოცანებისა და ფუნქციების განხორციელების მიზნით გამოყენებულ ფულად სახსრებს.

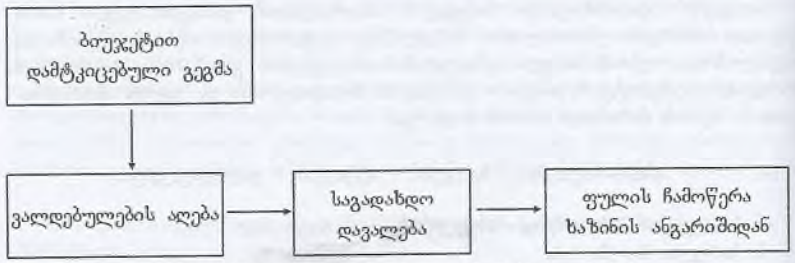
იმისათვის, რომ სახელმწიფომ სწორად აღრიცხოს და გაანალიზოს თავისი ხარჯები, შემუშავდა მათი კლასიფიცირების სისტემა[7], რომლის მიხედვითაც ყოველი ხარჯის

სახეს თავისი ნომერი გააჩნია. კლასიფიკაცია მოიცავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციას და ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია თავის მხრივ მოიცავს შემოსავლების, ხარჯების ეკონომიკურ, ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს. ხოლო ორგანიზაციული კლასიფიკაცია მოიცავს გადასახდელების ორგანიზაციების მიხედვით, რომელიც განისაზღვრება ბიუჯეტით.

ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მიერ ხარჯების გაწევა ორი ეტაპისაგან შედგება: 1. ვალდებულების აღება; 2. სახსრების გადახდა. საბიუჯეტო ორგანიზაცია ბიუჯეტით დამტკიცებული სახსრების მისაღებად სახელმწიფო ხაზინაში წარადგენს შემდეგ დოკუმენტაციას:

1. ვალდებულების დოკუმენტი;
2. საგადახადო დავალება.

ნახ. 12.9. ხარჯების მოძრაობის მოქმედი მოდელი



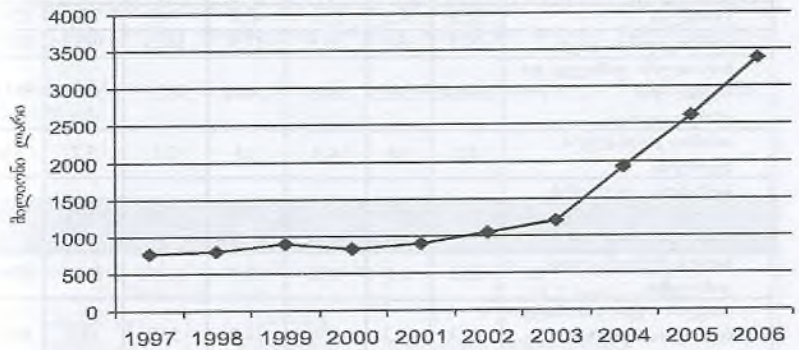
წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გვ. 36., სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით (ავტ.).

ვალდებულებისა და დამოწმების მექანიზმთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ 2003 წლის 1 იანვრიდან 2004 წლის 1 სექტემბრამდე ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური მოქმედებდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 2002 წელს დამტკიცებული „ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების კონტროლი ვალდებულებისა და დამოწმების მეშვეობით" ინსტრუქციით. 2004 წლის 1 სექტემბრიდან ამოქმედდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება „საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვალდებულების აღებისა და ხარჯების გაწევის წესის შესახებ" ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე. ახალი ინსტრუქცია არ ითვალისწინებს ვალდებულების დოკუმენტთან ერთად სახაზინო სამსახურში ორგანიზაციის მიერ ხელშეკრულების წარმოდგენას. ადრე არსებული წესის შესაბამისად ხელშეკრულების წარმოდგენის მოთხოვნა საბიუჯეტო ორგანიზაციას იძულებულს ხდიდა დროულად და სწორად გაეფორმებინა კონტრაქტები, რაც კონტროლის კარგი მექანიზმი იყო. ახალი წესით კი კონტროლის ეს საშუალება გაუქმდა.

აღსანიშნავია, რომ ვალდებულება-დამოწმების მექანიზმი 2006 წლამდე მოქმედებდა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი ერთეულებისთვის, ამჟამად კი გავრცელდა ქ. თბილისშიც. რაც შეეხება დანარჩენ ტერიტორიულ ერთეულებს, აქ კვლავ ძველი სისტემა მოქმედებს. აუცილებელია აღნიშნული დროულად გამოსწორდეს, რადგან ქვეყანაში ერთიანი საბიუჯეტო სისტემა და ერთიანი მექანიზმები უნდა არსებობდეს.

საქართველოს საჯარო ხარჯები უკანასკნელ წლებში ზრდის მაღალი ტენდენციით ხასიათდება. გადასახადების მაღალი ადმინისტრირებით და პრივატიზაციის ფართო პოლიტიკით გამოწვეული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გაზრდა ავტომატურად აისახა გადასახდელებზეც. 1997 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სულ 777 მილიონი ლარი დაიხარჯა, 2006 წელს კი – 3 396 მილიონი ლარი, რაც ბოლო 10 წლის მანძილზე 337%-იან ზრდას ნიშნავს (იხ. ნახ. 12.10 და ცხრილი 12.3).

ნახ. 12.10. საქართველოს 1997-2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯები



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

ბოლო წლებში დაფინანსება განსაკუთრებით გაეზარდათ ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა:

- თავდაცვა – 1997-2006 წლებში გამოყოფილი თანხების მოცულობა 360 მილიონი ლარით, ანუ 533 პროცენტით გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის სფერო ყველაზე ცუდად ფინანსდებოდა 2000 წელს (დაიხარჯა სულ 29 მილიონი ლარი).
- სოციალური დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა – 1997-2006 წლებში გამოყოფილი თანხების მოცულობა გაიზარდა 401 მილიონი ლარით, ანუ 211%-ით;
- განათლება – 1997-2006 წლებში დაფინანსება გაიზარდა 283 მილიონი ლარით, ანუ 612%-ით;
- ჯანმრთელობის დაცვა – დაფინანსება გაიზარდა 155 მილიონი ლარით, ანუ 605%-ით;
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება – დაფინანსება გაიზარდა 224 მილიონი ლარით, ანუ 241%-ით;
- სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი – დაფინანსება გაიზარდა 218 ათასი ლარით, ანუ 1830%-ით.

ესაა იმ სფეროების ჩამონათვალი, რომლებიც მთავრობის მიერ პრიორ-

7 საერთაშორისო საჯაროტო ფონდის მიერ დამტკიცებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM 2001) შეთვლილოგიის მიხედვით შეშუშავებული ახალი საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, რომელიც ძალაში 2008 წლის 1 იანვრიდან შევიდა (ავტ.).

იტეტებადაა მიჩნეული და სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვის დროს საჯარო ფინანსების დიდი ნაწილი სწორედ მათი კუთხით მიემართება.

ცხრილი 12.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები 2000-2006 წლებში

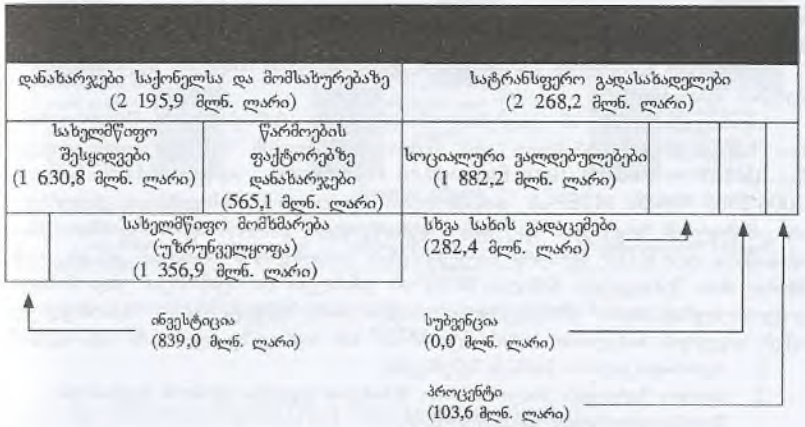
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	100.8	172.6	217.9	272.9	235.1	262.4	378.0
თავდაცვა	28.9	36.2	47.9	60.4	104.8	389.3	427.0
საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება	63.6	77.7	80.4	107.6	209.3	267.6	317.5
განათლება	26.9	31.5	37.0	41.0	74.1	77.7	329.7
ჯანმრთელობის დაცვა	20.5	33.0	39.8	57.9	131.3	165.3	180.7
სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა	240.4	233.2	266.9	240.2	367.7	529.1	591.0
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	4.2	3.8	4.3	3.1	2.7	3.2	3.8
საქმიანობა კულტურის, სპორტისა და რელიგიის სფეროში	21.2	19.9	24.7	25.0	37.8	41.7	57.0
სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი	25.3	8.9	16.8	36.8	164.8	230.3	229.7
სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა	12.3	14.7	8.9	14.7	55.2	48.5	67.9
სამთომომპოვებელი მრეწველობა და სასარგებლო წიაღისეული; გადამამუშავებელი მრეწველობა; მშენებლობა	0.3	0.5	0.8	0.7	1.4	0.9	112.8
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	31.1	34.2	36.9	48.0	68.1	125.9	168.5
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა და ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა მომსახურება	1.7	2.2	2.8	2.5	30.8	17.1	24.0
სხვა არაძირითადი ხარჯები	256.5	237.6	263.9	296.1	442.9	460.8	512.0
სულ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები	833.7	906.0	1049.0	1206.9	1926.0	2619.7	3399.6

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

იმისათვის,რომ სქემატურად წარმოვიდგინოთ საქართველოს მთლიანი დანახარჯები, უნდა ჩავიხედოთ ეროვნულ ანგარიშთა სისტემაში. თავდაპირველად დანახარჯები ორ მთავარ ნაწილად უნდა დავყოთ და შემდეგ თითოეული ხარჯების შემადგენელ კომპონენტებად (იხ. ნახ. 12.11). 2006 წელს საქონლისა და მომსახურების შესაძენად საქართველომ 2195,9 მლნ. ლარი დახარჯა (ინვესტირებაზე, სახელმწიფო შესყიდვებზე და საჯარო სექტორში დასაქმებულ მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებაზე), ხოლო სხვადასხვა სახის სატრანსფერო გადასახდელებზე – 2268,2 ლარი (სოციალური ვალდებულებები – პენსიების და დახმარებების გაცემა,ვალის პროცენტის გადახდა და სხვა).

საბოლოოდ უნდა აღინიშნოს, რომ 2004-2005 წლებში საქართველოში გატარებული რეფორმების მიუხედავად, საბიუჯეტო პროცესი კვლავ საჭიროებს დახვეწას და სრულყოფას, რათა საჯარო ფინანსების ხარჯვა ხდებოდეს მაქსიმალურად ეფექტიანად და ეფექტურად, მიზნობრიობის დაცვით. ბიუჯეტის გადასახდელებიდან უნდა დაფინანსდეს მხოლოდ კონკრეტულ შედეგზე ორიენტირებული ხარჯები და სხვადასხვა პროგრამები. საჯარო ფინანსების ხარჯვის პროცესი უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე. ამასთან, განსახორციელებელია სრულყოფილი ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რის გარეშეც გამართულად მოძუშავე ფინანსური სისტემა წარმოუდგენელია.

ნახ. 12.11. სახელმწიფოს მთლიანი დანახარჯების განაწილება საქართველოში 2006 წელს



წყარო: 1. Petersen, H-G. (1998); Finanzwissenschaft I; გვ. 42.
2. www.mof.ge, საქართველოს 2006 წლის ნაერთი ბიუჯეტი.

ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობამ 2004 წელს საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების რეკომენდაციების და სავალუტო

ფონდის წინაშე აღებული ვალდებულების შესაბამისად მიიღო დადგენილება „სახელმწიფო ხაზინის მიერ სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორებათა განხორციელებისა და ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობების თანხების დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“, რომლის მიზანია სახელმწიფო ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, ბიუჯეტის შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორებათა მოწესრიგება. აღნიშნულმა ხელი შეუწყო ბიუჯეტის შემოსულობების სრულფოფილად აღრიცხვას შესაბამის ბიუჯეტებში და მათ შესახებ უფრო დეტალური ინფორმაციის მიღებას. 2004 წლის 5 აპრილიდან სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი კვლავ საჭიროებს დამატებით ყურადღებას. ასეთ საკითხთა შორისაა „სტრატეგიულ დაგეგმვასა“ და „ბიუჯეტის მომზადების“ პროცესებს შორის კავშირი. სტრატეგიული პრიორიტეტების მკაფიო განსაზღვრა როგორც ეროვნულ, ასევე სექტორულ დონეებზე, ერთადერთი საშუალებაა შეზღუდული სახელმწიფო რესურსების სტრატეგიულად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად. ეს ყოველივე ორ საფეხურს მოიცავს:

საერთო ფისკალური მიზნებისა და სექტორული ჭერების დადგენა, საერთო სახელმწიფო პრიორიტეტების, მაკროეკონომიკური პროგნოზისა და ფისკალური პოლიტიკიდან გამომდინარე;

რესურსების განაწილება სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით სექტორული ჭერების შესაბამისად.

საქართველოსათვის ამ უაღრესად მნიშვნელოვანი მიზნების მისაღწევად ფინანსთა სამინისტროს განზრახული აქვს შემოიღოს ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTEF – Medium Term Expenditure Framework). პირველი MTEF მოიცავს 2006-2008 წლებს. MTEF-ის დანიშნულებაა გააძლიეროს სახელმწიფო რესურსების განაწილების საყუძველი და უფრო სტრატეგიული გახადოს ივი. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ MTEF წლიური ბიუჯეტირების პარალელური პროცესი კი არ არის, არამედ მისი შემადგენელი ნაწილია. MTEF-ის განახლება და შესწორება უნდა მოხდეს ყოველწლიურად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მისი უწყვეტობა და შენარჩუნებული იქნეს დაგეგმვის სამწლიანი ჰორიზონტი. MTEF სამ საყრდენზე დგას (იხ. ნახ. 12.12)[8]:

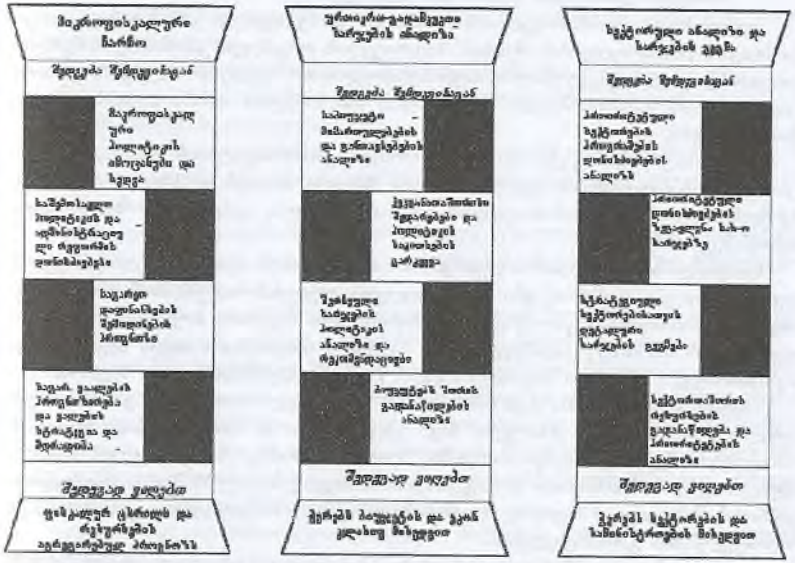
1. მაკრო-ფისკალური ჩარჩოს შემუშავება;
2. საერთო ხარჯების ანალიზი, რამაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს სექტორებს შორის რესურსების გადანაწილებაზე;
3. სექტორული ანალიზი და სექტორული ხარჯების გეგმა.

თითოეული ამ საყრდენთაგანი, თავის მხრივ, შეიძლება დამატებით დაიშალოს ელემენტებად.

ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. დოკუმენტის მომზადებაში ჩართული იქნებიან:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ფინანსური პოლიტიკის დეპარტამენტი, რომელიც შეიმუშავებს მაკრო-ფისკალურ ჩარჩოს. ამ უკანასკნელის საშუალებით მოხდება რესურსების საერთო პაკეტის განსაზღვრა;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი, რომელიც განახორციელებს ურთიერთ-გადამკვეთი ხარჯებისა და სექტორული ჭერების ანალიზს;
- მხარჯველი ერთეულები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სექტორული ხარჯების სტრატეგიული დაგეგმვის შემუშავებაზე.

ნახ. 12.12. MTEF-ის მაკეტი



წყარო: www.publicfinance.ge, გზამკვლევი საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, გვ. 39.

12.5. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები საქართველოში

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები საქართველოში რეგულირდება „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონებით. ზოგადი ფორმები განსაზღვრულია ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

საქართველოში ყველა დონის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, რაც ნიშნავს იმას, რომ თითოეულ მათგანს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი შემოსავლები გააჩნია. თუმცა,

8 www.mof.ge – საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ქვედა დონის ბიუჯეტები ზედა დონის ბიუჯეტებიდან იღებენ სხვადასხვა სახის სახსრებს (ტრანსფერებს):

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები – სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს მიზნობრივ, გამოთანაბრებით და სპეციალურ ტრანსფერებს. თვითმმართველობები, რომლებიც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მდებარეობენ, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან იღებენ ფინანსურ დახმარებას საჭიროების შემთხვევაში;
- ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები – სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებენ ფინანსურ დახმარებას საჭიროების შემთხვევაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული ექსკლუზიური, ასევე ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი პროგრამების და ხარჯების მიმართულებებს, აგრეთვე მათ ოდენობებს.

ექსკლუზიური კომპეტენციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი კომპეტენციაა, რომლის დაფინანსების უფლებამოსილება მხოლოდ მას აქვს და სხვას არ შეიძლება ჰქონდეს. ამგვარი უფლებამოსილებების დაფინანსება ხდება ცენტრალური ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება კი არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება (ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილება, რომელსაც ნებაყოფლობით აფინანსებს ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი ბიუჯეტიდან), რომლის დაფინანსების თაობაზეც გადაწყვეტილებას საკუთარი ინიციატივით იღებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული სოციალურ, კულტურულ და საგანმანათლებლო სფეროში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის მიერ ექსკლუზიური ან ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების მოთხოვნათა დარღვევა, თვითმმართველ ერთეულებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეზღუდვა ან საფრთხე შეუქმნას მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, დელეგირებული უფლებამოსილება არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც ზემოაღნიშნული კანონით დადგენილი წესით, კანონის თანახმად ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე განსახორციელებლად გადაეცემა თვითმმართველ ერთეულს.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სპეციალური ფორმულით, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერი უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსურ შესაძლებლობათა გათანაბრებას. გამოთანაბრებით ტრანსფერს მიზნობრიობა არ მოყვება, ანუ თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად აზღვრავს, თუ რომელი ექსკლუზიური უფლებამოსილების

დასაფინანსებლად გამოიყენებს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიღებულ თანხებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში ყოველწლიურად ჩაიდებულია თანხები ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერებისათვის.

კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება ფორმულით:

$$Ti=(E-R)xK$$

სადაც:

Ti - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერია;

E - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები;

R - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები;

K - მხარდაჭერის კოეფიციენტი.

პირველ ეტაპზე გაიანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის ხარჯები, რომელიც მიიღება სტატისტიკური მაჩვენებლისა და შესაბამისი გამოთანაბრებითი კოეფიციენტის ნამრავლის ჯამით.

მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები, რომელიც მიიღება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტური მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება ამავე ბიუჯეტის ხარჯებს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა.

გაანგარიშების შემდგომ ეტაპზე გამოითვლება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა, რომელიც მიიღება ამავე ერთეულის ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის სხვაობის გამრავლებით მხარდაჭერის კოეფიციენტზე, რომელიც მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ ყოველწლიურად. დამტკიცებული გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს შესაძლებელია გაეყოს მოთხოვნის შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯები (E) გამოითვლება ფორმულით:

$$E=\sum Cn*Pn \text{ ანუ } C1*P1+C2*P2+C3*P3+C4*P4+C5*P5+C6*P6$$

სადაც:

Cn ანუ (C1, C2, C3, C4, C5, C6) - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური მაჩვენებელი (მოსახლეობა, სკოლამდელი ასაკის ბავშვები, ფართობი, 7-18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, დედაქალაქის სტატუსი, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები).

Pn ანუ (P1, P2, P3, P4, P5, P6) - გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები, რომლებიც წარმოადგენენ ურთიერთკავშირს ხარჯის თითოეულ კატეგორიასა (ფუნქცია) და სტატისტიკურ მაჩვენებელს შორის.

R - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლები (ქონების გადასახადი, არასაგადასახადო შემოსავლები, კაპიტალური შემოსავლები). შემოსავლები ცალკეული თვითმმართველი ერთეულისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგ-

ნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტიური მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

K - მხარდაჭერის კოეფიციენტი, რომელიც მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ ყოველწლიურად.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების დეტალური წესი დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით და გამოცემულია ინსტრუქციის სახით.

მიზნობრივი ტრანსფერი არის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო მმართველობითი ორგანო (საქართველოს მთავრობა) დელეგირებას (უფლებამოსილების გადაცემა) ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოზე ახორციელებს ხელშეკრულების და საქართველოს საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე მატერიალური რესურსების გადაცემით.

სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინება თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებათა ნუსხის შესრულების უზრუნველსაყოფი თანხები (მიზნობრივი ტრანსფერი). მიზნობრივი ტრანსფერის პარამეტრებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საანგარიშო წლის წინა წლის 15 მაისამდე აცნობებს თითოეულ თვითმმართველ ერთეულს. აღნიშნული პარამეტრების საფუძველზე თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ახდენს უფლებამოსილებათა და მათ განსახორციელებლად გამოყოფილი თანხების გაანგარიშებას და უგზავნის წარმომადგენლობით ორგანოს 1 ივნისამდე.

წარმოდგენილ გაანგარიშებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იხილავს და განხილვის შედეგების გათვალისწინებით სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მზადდება ხელშეკრულების პროექტი სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების თაობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო მიმდინარე წლის 1 სექტემბრამდე დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამებს და დელეგირების ხელშეკრულების პროექტებს წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იხილავს დელეგირებული უფლებამოსილების პროგრამებს და ხელშეკრულების პროექტებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ წლიური კანონის გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა და სახელმწიფო ორგანოს შორის (საჭიროების შემთხვევაში) ფორმდება დელეგირების ხელშეკრულებები.

სპეციალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებს გამოყოფათ სტიქიური უბედურებების შედეგების სალიკვიდაციოდ, კონკრეტული კაპიტალური და სხვა აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, ასევე სტაბილური განვითარებისა და მომავალი თაობების ფონდებს შორის გადასახდების, ასევე სხვა არასაგადასახადო შემოსავლების განაწილების წესი განსაზღვრება „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონით (იხ. ცხრილი 12.4). ამ კანონის საფუძველზე ბიუჯეტებს შორის ნაწილდება ნებისმიერი სავალო შე-

მოსავალი (გადასახადები, მოსაკრებლები, პროვატიზაციიდან შემოსავლები და სხვა.).

ცხრილი 12.4. ზოგიერთი სახეობის შემოსავლების განაწილება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებსა და სპეციალურ ფონდებს შორის 2008 წლის 1 აპრილიდან*

საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები					
საშემოსავლო გადასახადი	100.0	100.0			
მოგების გადასახადი	100.0				
დამატებული ღირებულების გადასახადი	100.0				
აქციზი	100.0				
საბაჟო გადასახადი	100.0				
ადგილობრივი გადასახადები					
ქონების გადასახადი			100.0		
მოსაკრებლები					
საბაჟო მოსაკრებელი	100.0				
სარეგისტრაციო მოსაკრებელი	100.0				
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი			100.0		
სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი			100.0		
სხვა შემოსულობები					
შემოსავლები საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის აქტივების გაყიდვიდან				75.0	25.0
შემოსავლები სახელმწიფოებრივი აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც მდებარეობს ა/რ ტერიტორიაზე		35.0		49.0	16.0
შემოსავლები სახელმწიფოებრივი აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც მდებარეობს თვითმმ. ტერიტორიაზე			35.0	49.0	16.0
შემოსულობა წიაღისეულიდან				75.0	25.0
შემოსულობა სხვა სახელმწიფო აქტივების გაყიდვებიდან				75.0	25.0

წყარო: „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონი №5926-Iს.

* ტერმინი „ზოგიერთი შემოსულობა“ გამოყენებულია იმიტომ, რომ ამ ცხრილში არ არის მოცემული ყველა სახეობის შემოსულობები, ცხრილი მხოლოდ საილუსტრაციო ხასიათს ატარებს და მოიცავს ზოგიერთ სახეობას. მკითხველს სრული ნუსხა შეუძლია ნახოს წყაროს სახით მითითებულ კანონში.

12.6. საბიუჯეტო აღრიცხვა-ანგარიშგება და აუდიტი

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე და ანგარიშზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლება – საქართველოს მთავრობა, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებასა და კონტროლზე უფლებამოსილია შესაბამისი საკანონმდებლო ორგანო – საქართველოს პარლამენტი. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასა და წარგენას კოორდინაციას უწევს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერებას კი კონტროლს უწევს საქართველოს კონტროლის პალატა.

ბიუჯეტის ანგარიშგება და კონტროლი საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია. ფინანსთა სამინისტრო ყოველი თვის 20 რიცხვამდე სახელმწიფო ხაზინის მეშვეობით ამზადებს ანგარიშს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და დეფიციტის დაფინანსების წყაროების შესახებ.

ყოველი კვარტლის დასრულებიდან ერთი თვის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმოხილვას, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: მაკროეკონომიკური და საბიუჯეტო სფეროში მიმდინარე მოვლენები; შემოსულობების, გადასახდელების და დეფიციტის დაფინანსების წყაროების ფაქტობრივი მოცულობის შედარება წლიური საბიუჯეტო კანონით დამტკიცებულ მოცულობასთან და ძირითადი განსხვავებების განმარტებები.

ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციებისა და დადგენილი ვადების შესაბამისად მხარჯავი დაწესებულებები ამზადებენ საკუთარ საბოლოო ანგარიშებსა და ანგარიშგებას, რომლის საფუძველზეც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ერთიან წლიურ ანგარიშსა და ანგარიშგებას. ერთიანი წლიური ანგარიში, ანგარიშგება და კონტროლის პალატის შესაბამისი დასკვნა პარლამენტს წარედგინება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ვადებში. ფინანსთა სამინისტრო ანგარიშს ამზადებს საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან სამი თვის ვადაში. კონტროლის პალატის დასკვნა, რომელიც ასახავს თუ რამდენად სწორი და ზუსტია წარმოდგენილი ანგარიშები, პარლამენტს წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს ანგარიშის მოსმენის შემდეგ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების განხილვისა და საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენების შემდეგ საქართველოს პარლამენტი არა უგვიანეს 1 ნოემბრისა გამოსცემს დადგენილებას მისი დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტმა არ დაამტკიცა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის ვადაში აცნობებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას. საქართველოს პარლამენტს ბიუჯეტის შესრულების პროცესში კანონიერების დარღვევის შემთხვევაში უფლება აქვს მიმართოს პრეზიდენტს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით.

თავი 13.
საგადასახადო ადმინისტრირება საქართველოში

„ამ ქვეყანაში სიკვდილისა და გადასახადების გარდა არ შეიძლება რამეში მტკიცედ იყო დარწმუნებული“.

ბენიამინ ფრანკლინი, 1979 წ.

13.1. საქართველოს საგადასახადო სისტემის არსი
13.2. საგადასახადო ორგანოები საქართველოს საგადასახადო სისტემაში
13.3. საწარმოები, ორგანიზაციები და ფიზიკური პირები
13.4. საგადასახადო ანგარიშგება, როგორც ადმინისტრირების ინსტრუმენტი
13.5. საგადასახადო ვალდებულება და მისი შესრულების წესი
13.6. ვადაგადაცილებული დავალიანებების რესტრუქტურიზაცია
13.7. საგადასახადო კონტროლი, როგორც ადმინისტრირების საშუალება
13.8. საგადასახადო სამართალდარღვევა
13.9. საგადასახადო დავების ადმინისტრირება
13.10. საშემოსავლო გადასახადი
13.11. მოგების გადასახადი
13.12. დამატებული ღირებულების გადასახადი
13.13. აქციზი
13.14. საბაჟო გადასახადი
13.15. ქონების გადასახადი

13.1. საქართველოს საგადასახადო სისტემის არსი

გადასახადები და საგადასახადო სისტემა, ისევე როგორც მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში, საქართველოშიც საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ერთ-ერთი მექანიზმია. საქართველოს საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბებას საფუძველი ჩაეყარა 1991-92 წლებში, როდესაც ქვეყანამ ჯერ მიიღო ბრუნვის და გაყიდვიდან გადასახადები, ხოლო შემდგომ დღგ და აქციზი. აღნიშნული პერიოდის შემდგომ, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობამ და სისტემამ რამოდენიმეჯერ განიცადა არსებითი ცვლილება. ამიტომაც, საქართველოს საგადასახადო სისტემის ისტორიაში სამი პერიოდი გამოიყოფა[1]:

I პერიოდი – 1991-1997 წლები. აღნიშნული პერიოდი (განსაკუთრებით მისი საწყისი წლები) ხასიათდება სოციალ-ეკონომიკური კრიზისით. გადასახადები მინისტრთა კაბინეტის ცალკეული დადგენილებებით იყო დაწესებული, არ არსებობდა ერთიანი და მოწესრიგებული საგადასახადო კანონმდებლობა და დაბალი იყო საგადასახადო კულტურა. გადასახადების ამოღება

1 ნარმანია დ., ზოკრიშვილი ე., „საქართველოს საგადასახადო სისტემა (I-ლი ნაწილი)“, ჟურნალი „ახალი ეკონომისტი“, სარეკლამო გამოცემა. თბ. 2006 წ., გვ. 10.

რიგ შემთხვევებში ხდებოდა არა ფულადი, არამედ ნატურალური ფორმით.

II პერიოდი – 1998-2004 წლები. ეს არის საქართველოს პირველი საგადასახადო კოდექსის მოქმედების პერიოდი[2]. 1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე, კოდექსით განისაზღვრა საგადასახადო სისტემის სტრუქტურა და ფუნქციონირების ზოგადი მექანიზმი, გადასახადის სახეები, მათი გამოანგარიშებისა და გადახდის წესი, საგადასახადო ორგანოებისა და გადასახადის გადამხდელების ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა, საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობა და სხვა. აღნიშნული პერიოდის დასაწყისში არსებობდა 18 გადასახადი, ხოლო მოგვიანებით მათ რიცხვს კიდევ 3 გადასახადი დაემატა.

III პერიოდი – 2005 წლის 1 იანვრიდან დღემდე. ადრე მოქმედი საგადასახადო კოდექსი ახალმა საგადასახადო კოდექსმა შეცვალა. ადრე არსებული 21 გადასახადიდან დარჩა მხოლოდ 7 გადასახადი[3], შემცირდა ზოგიერთი გადასახადის განაკვეთები და დაბეგვრის ობიექტები, ასევე სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის თანხების განაწილების მექანიზმები და ოდენობები.

საგადასახადო სისტემა წარმოადგენს, დროის გარკვეულ პერიოდში, კონკრეტულ სახელმწიფოში მოქმედი გადასახადებით დაბეგვრის არსებითი პირობების ურთიერთდაკავშირებულ ერთობლიობას[4]. მოქმედი კანონმდებლობით კი[5], საქართველოს საგადასახადო სისტემა მოიცავს:

- საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ურთიერთობის მონაწილეთა სამართლებრივ მდგომარეობას, მათ უფლებებს, მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობას;
- გადასახადებს, მათი დაწესების, შემოღების, შეცვლისა და გაუქმების წესებს;
- გადასახადის გადახდისა და საგადასახადო კონტროლის, აგრეთვე საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულების უზრუნველყოფის ფორმებს, მეთოდებსა და წესებს;
- საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ურთიერთობისას წარმოშობილ დავათა გასაჩივრებისა და გადწყვეტის წესს.

საქართველოს საგადასახადო სისტემა გადასახადების სახეებით შეესაბამება მსოფლიო სტანდარტებს, ვინაიდან გადასახადები ქონებაზე, შემოსავლებზე და მოხმარებაზე წარმოადგენენ ნებისმიერი საგადასახადო სისტემის საფუძველს. სხვა სისტემას პრაქტიკა უბრალოდ არ იცნობს[6].

საგადასახადო სისტემის ყველაზე უმნიშვნელოვანესი ელემენტია გადასახადი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, გადასახადი არის საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაექვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე[7].

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, საქართველოში მოქმედებს საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები ერთიანია საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე და მის ყველა ტერიტორიულ ერთეულში საგადასახადო კოდექსით დაწესებული იდენტური განაკვეთები მოქმედებს. განსხვავებით ამისგან, ადგილობრივი გადასახადების ზედა და ზოგიერთ შემთხვევაში ქვედა ზღვარი დაწესებულია საგადასახადო კოდექსით, ხოლო კონკრეტულ განაკვეთებს ამ ზღვრის ფარგლებში თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე ამტკიცებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები[8].

საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნება:

- საშემოსავლო გადასახადი;
- მოგების გადასახადი;
- დამატებული ღირებულების გადასახადი;
- აქციზი;
- საბაჟო გადასახადი.

ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნება:

- ქონების გადასახადი.

საქართველოს საგადასახადო მოდელის საფუძველს შეადგენენ ორი სახის გადასახადები, რომელთა ხვედრითი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში ყველაზე მნიშვნელოვანია. პირველი სახის გადასახადები დაკავშირებულია შემოსავალთან (ან მოგებასთან), რომელსაც იღებენ იურიდიული და ფიზიკური პირები შრომითი და სამეწარმეო საქმიანობის პროცესში, ხოლო მეორე სახის გადასახადები დაკავშირებულია საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან მიღებულ ამონაგებთან, ე.ი. ბრუნვასთან[9].

საგადასახადო სისტემისათვის დაბეგვრის არსებით მახასიათებელ პირობებს წარმოადგენენ[10]:

- გადასახადების დაწესების, შეცვლისა და გაუქმების წესი;
- საგადასახადო კანონმდებლობის სისტემა და პრინციპები;
- საგადასახადო პოლიტიკის პრინციპები;
- გადასახადების სახეები (გადასახადების სისტემა);
- გადასახადების გადახდევინების პრინციპები, ფორმები და მეთოდები;
- გადასახადის გადამხდელთა უფლებები და ვალდებულებები;
- საგადასახადო ურთიერთობის მონაწილეთა პასუხისმგებლობა;
- გადასახადის გადამხდელთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვის საშუალებები;
- საგადასახადო ორგანოების სისტემა;
- საგადასახადო კონტროლის ფორმები და მეთოდები;
- საერთაშორისო ორმაგი დაბეგვრის პრობლემების გადაწყვეტისადმი მიდგომა და ა.შ.

საგადასახადო სისტემის ორგანიზაციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ-

---

2 მიღებულ იქნა 1997 წლის 13 ივნისს, ხოლო ამოქმედდა 1998 წლის 1 იანვრიდან (ავტ.).

3 თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი საგადასახადო კოდექსით ქონების გადასახადმა თავის თავში მოიცვა ადრე არსებული საწარმოთა და ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადი, მიწის გადასახადი და ავტოსატრანსპორტო საშუალების მესაკუთრეთა გადასახადი, ასევე დაემატა ახალი ქვესახეობა თვითმფრინავების, შვეულმფრენების და იახტების (კატარღების) მესაკუთრეთა გადასახადის სახით; საშემოსავლო გადასახადმა თავის თავში მოიცვა ადრე არსებული ქონების გადაცემისათვის გადასახადი, გადაცემული ქონების ფასთაშორის სხვაობის სახით. ამიტომაც, მსჯელობა გადასახადების ოდენობის 3-ჯერ შემცირების თაობაზე პირობითია (ავტ.).

4 როგავა ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები", თბ. 2002., გვ. 78.

5 საქართველოს 2004 წლის 22 დეკემბრის №692-რს კანონი – „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში", მუხლი 7.

6 როგავა ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები", თბ. 2002., გვ. 84-85.

7 საქართველოს 2004 წლის 22 დეკემბრის №692-რს კანონი – „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი", მუხლი 6.

8 საქართველოს 2004 წლის 22 დეკემბრის №692-რს კანონი – „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი", მუხლი 10.

9 როგავა ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები", თბ. 2002., გვ. 83.

10 ნარმანია დ., „საგადასახადო საქმე", ლექციების კურსი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA), 2007 წ., გვ. 8.

სამართლებრივ მახასიათებელს წარმოადგენს საგადასახადო სფეროს რეგულირების საქმეში ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეტენციის თანაფარდობა. არსებობს კომპეტენციის თანაფარდობათა სამი ვარიანტი:

პირველი ვარიანტი („სხვადასხვა გადასახადები") გულისხმობს გადასახადების დაწესებისას უფლებებისა და პასუხისმგებლობების სრულ ან არასრულ გადანაწილებას. ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება დაწესებს გადასახადების ამომწურავ ნუსხას და შემოიღებს საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს, ხოლო ადგილობრივი გადასახადების შემოღება ადგილობრივი ორგანოების ნება-სურვილით ხორციელდება;

მეორე ვარიანტისათვის („სხვადასხვა განაკვეთები") დამახასიათებელია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადასახადების დახურული ნუსხის დაწესება, ხოლო თავის მხრივ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები დაადგენენ გადასახადის კონკრეტულ განაკვეთებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილ საზღვრებში;

მესამე ვარიანტი („სხვადასხვა შემოსავლები") მდგომარეობს იმაში, რომ აკრეფილი გადასახადების ჯამი იყოფა სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის.

როგორც წესი, პრაქტიკაში სამი ან ორი ვარიანტის კომბინაცია გამოიყენება. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით[11], გადასახადები დაწესებულია საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების (საქართველოს პარლამენტი) მიერ. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების დაწესება, შეცვლა ან გაუქმება ხდება საგადასახადო კოდექსში სათანადო ცვლილებებისა და დამატებების შეტანით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (საკრებულოები) თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილი არიან შემოიღონ მხოლოდ საგადასახადო კოდექსით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადები, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული ზღვრული ოდენობის ფარგლებში. ადგილობრივი გადასახადების დაწესება ან დაწესებულის გაუქმება ხდება საგადასახადო კოდექსში სათანადო ცვლილებებისა და დამატებების შეტანით, ხოლო გადახდის პირობების შეცვლა ან შემოღებული ადგილობრივი გადასახადის გაუქმება – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტით (საკრებულოს გადაწყვეტილება). ნებისმიერი გადასახადის აკრეფა, რომელიც არ არის დაწესებული საკანონმდებლო წესით, არამართლზომიერია. დაუშვებელია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გაუთვალისწინებელი გადასახადების გადახდის ვალდებულების ვინმესთვის დაკისრება.

გადასახადების გადამხდელებიდან ნებისმიერი გადასახადის ფაქტიურ აკრეფას წინ უნდა უსწრებდეს ორი თანმიმდევრული და ურთიერთდაკავშირებული საკანონმდებლო პროცედურა, რომლებიც განაპირობებენ პირის გადასახადით დაბეგვრის იურიდიულ შესაძლებლობას. ესენია: გადასახადების დაწესების და გადახდის შემოღების პროცედურები.

გადასახადის დაწესება – პირველადი კანონშემოქმედებითი მოქმედებაა და ნიშნავს იმ ნორმატიული აქტების მიღებას, რომლის მეშვეობითაც განისაზღვრება კონკრეტული გადასახადი სახელმწიფოს საგადასახადო სისტემაში.

გადასახადის შემოღება – მეორადი კანონშემოქმედებითი მოქმედებაა და ნიშნავს იმ შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღებას, რომელიც არეგულირებს ამა თუ იმ გადასახადის გამოანგარიშებისა და ბიუჯეტში გადახდის წესს.

გადასახადების დაწესება და შემოღება ხორციელდება მკაცრად განსაზღვრული პროცედურის თანახმად. შემოღებული გადასახადი გარკვეული პერიოდის შემდეგ შესაძლებელია გაუქმდეს. გადასახადის გაუქმება ნიშნავს დადგენილი წესით მიღებული შესაბამისი ნორმატიული აქტის (კანონის) საფუძველზე გადასახადის გადახდის შეწყვეტას. გადასახადი შეიძლება გაუქმდეს:

ამა თუ იმ საგადასახადო კანონის გაუქმებით (საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანით);

იმ ნორმატიული აქტის მოქმედების ვადის გასვლით, რომლითაც შემოღებული იყო ესა თუ ის გადასახადი.

13.2. საგადასახადო ორგანოები საქართველოს საგადასახადო სისტემაში

საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, საქართველოს საგადასახადო ორგანოების ძირითადი ფუნქციებია:

თავისი კომპეტენციის ფარგლებში საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულებაზე კონტროლის უზრუნველყოფა;

გადასახადით დაბეგვრის საკითხებზე კანონპროექტებისა და სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებების პროექტების მომზადებაში მონაწილეობა;

გადასახადის გადამხდელისათვის მისი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება;

გადასახადის გადამხდელისათვის საგადასახადო კანონმდებლობის ცვლილებების შესახებ ინფორმაციის დროულად მიწოდება;

თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადასახადების ადმინისტრირება.

საქართველოს საგადასახადო ორგანოების სისტემა მუდმივ ცვლილებებს განიცდიდა. უკანასკნელ ცვლილებათა შედეგად, 2007 წელს საქართველოში ჩამოყალიბდა ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შემოღება მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საქართველოს საფინანსო სისტემაში. მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო შემოსავლების სფეროში ადმინისტრირების ორგანოები საკმაოდ ხშირი რეორგანიზაციით და ცვლილებებით ხასიათდებოდა, საბაჟო, საგადასახადო და ოპერატიულ-სამძებრო ორგანოების გაერთანების მცდელობას ჯერ-ჯერობით ადგილი არ ჰქონია[12].

შემოსავლების სამსახური დაკისრებულ მოვალეობებს ასრულებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. სამსახური შედგება ცენტრალური აპარატის, განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან, რომლებიც ქმნიან ერთიან ცენტრალიზებულ სისტემას (იხ. ნახ. 13.1)[13].

1. სამსახურის ცენტრალური აპარატის სტრუქტურული ქვედანაყოფებია:

---

11 საქართველოს 2004 წლის 22 დეკემბრის №692-რს კანონი – „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი", მუხლები 8-10.

12 ნარმანია დ., დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ" და მისგან გამომდინარე კანონპროექტებზე", სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, www.civilin.org

13 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის დებულება, მიღებულია - 02.03.2007 წ., მუხლი 6. ამ პერიოდის შემდეგ დებულებაში განხორციელდა რამოდნიმე ცვლილება, რაც შეეხო სამსახურის სტრუქტურასაც. წარმოდგენილი სტრუქტურა მოქმედია 2008 წლის 1 იანვრისთვის (ავტ.).

ადმინისტრაცია;
იურიდიული სამმართველო;
მომსახურების სამმართველო;
მეთოდოლოგიის სამმართველო;
საბაჟო კონტროლის ორგანიზაციის სამმართველო;
ადმინისტრირების სამმართველო;
აუდიტის სამმართველო;
სპეციალურ გამოკვლევათა და ფინანსური ექსპერტიზის სამმართველო;
ინფორმაციის დამუშავებისა და ანალიზის სამმართველო;
საინფორმაციო ტექნოლოგიების სამმართველო;
სათამაშო ბიზნესის რეგულირების სამმართველო;

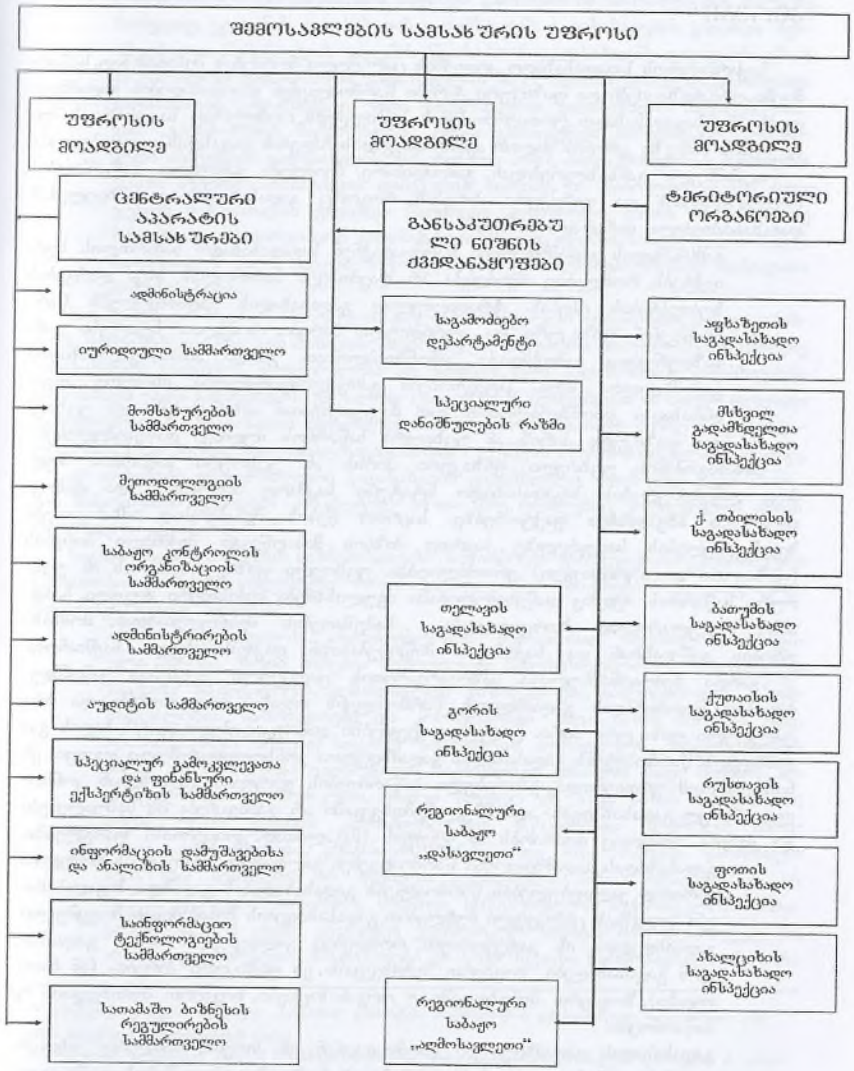
2. განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი სტრუქტურული ქვედანაყოფებია:

საგამოძიებო დეპარტამენტი;
სპეციალური დანიშნულების რაზმი.

3. სამსახურის ტერიტორიული ორგანოებია:
აფხაზეთის საგადასახადო ინსპექცია;
მსხვილ გადამხდელთა საგადასახადო ინსპექცია;
ქ. თბილისის საგადასახადო ინსპექცია;
ბათუმის საგადასახადო ინსპექცია;
ქუთაისის საგადასახადო ინსპექცია;
რუსთავის საგადასახადო ინსპექცია;
ფოთის საგადასახადო ინსპექცია;
გორის საგადასახადო ინსპექცია;
თელავის საგადასახადო ინსპექცია;
ახალციხის საგადასახადო ინსპექცია;
ცხინვალის საგადასახადო ინსპექცია;
რეგიონალური საბაჟო „აღმოსავლეთი“;
რეგიონალური საბაჟო „დასავლეთი“.

აღნიშნულ ინსპექციებს (გარდა აფხაზეთის და მსხვილ გადამხდელთა ინსპექციებისა) რეგიონალური პრინციპით ექვემდებარებიან რაიონული განყოფილებები. მაგ. თელავის საგადასახადო ინსპექციაში შედის სიღნაღის, ლაგოდეხის, ყვარლის და ა.შ. კახეთის რეგიონში შემავალი რაიონული განყოფილებები.

ნახ. 13.1. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის სტრუქტურა



წყარო:საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის დებულება.

13.3. საწარმოები, ორგანიზაციები და ფიზიკური პირები

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ცალკეული ნორმების შესაბამისად, საწარმოები, ორგანიზაციები და ფიზიკური პირები წარმოადგენენ გადასახადების გადამხდელებს ანუ საგადასახადო ურთიერთობების სუბიექტებს, რომლებსაც საკუთარი საშუალებების ხარჯზე კანონის ძალით აკისრიათ გადასახადების გადახდის ვალდებულება.

აღნიშნული განსაზღვრებიდან გამომდინარე, შეიძლება გამოვყოთ საწარმოების, ორგანიზაციების და ფიზიკური პირების, როგორც გადასახადის გადამხდელების დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები[14]:

> გადასახადის გადამხდელები წარმოადგენენ საგადასახადო სამართლის სუბიექტებს, რომლებიც შეიძლება არ დაემთხვეს სამართლის სხვა დარგების სუბიექტების ცნებას. ტრადიციულად გადასახადის გადამხდელებს წარმოადგენენ ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომელთა სტატუსი განსაზღვრულია სამოქალაქო კანონმდებლობით. გარდა ამისა, გადასახადის გადამხდელთა სხვა კატეგორიები გათვალისწინებულია მხოლოდ საგადასახადო კანონმდებლობით. მათ მიეკუთვნებიან ამხანაგობები და უცხოელი ფიზიკური პირის ან უცხოური საწარმოს მუდმივი დაწესებულებები.

ამხანაგობების, უცხოელი ფიზიკური პირის ან უცხოური საწარმოს მუდმივი დაწესებულების საგადასახადო სტატუსი საკმაოდ პირობითია და დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორებზე. საერთო წესის შესაბამისად, ამხანაგობები ხელშეკრულების საფუძველზე საერთო მიზნის მისაღწევად შექმნილი პირების (ფიზიკური და იურიდიული) ერთობლიობაა. უცხოელი ფიზიკური პირის ან უცხოური საწარმოს მუდმივ დაწესებულებაში იგულისხმება ნებისმიერი ადგილი, საიდანაც რეგულარულად ხორციელდება სამუშაოების შესრულებასთან, მომსახურების გაწევასთან და საქონლის მიწოდებასთან დაკავშირებული საქმიანობა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საზღვარგარეთის ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობით გადასახადის გადამხდელს წარმოადგენს ოჯახი მთლიანობაში და არა ცალკეული ფიზიკური პირი. ცალკეულ ქვეყნებში დამოუკიდებელი გადასახადის გადამხდელს წარმოადგენს გადასახადის გადამხდელთა კონსოლიდირებული ჯგუფი. ეს ნიშნავს, რომ ურთიერთდაკავშირებული საწარმოების ჯგუფები გადაიხდიან კონსოლიდირებულ გადასახადებს. აღნიშნულ შემთხვევაში არ დაიბეგრება ის საშუალებები და ქონება, რომელიც მოძრაობს ამ ჯგუფის (მაგალითად, კონცერნის) ფარგლებში.

> გადასახადის გადამხდელები წარმოადგენენ ვალდებულ სუბიექტებს, რომელთა ძირითად ვალდებულებას წარმოადგენს გადასახადების გადახდა. საგადასახადო კოდექსის ცალკეული მუხლებით, გადასახადების შესაბამისად მოცემულია გადამხდელთა ის კატეგორიები, რომლებიც ვალდებულნი არიან გადაიხადონ გადასახადები. ზოგიერთ შემთხვევაში, ეს ფიზიკური პირებია (ან მათი ოჯახი). ზოგიერთ შემთხვევაში — ორგანიზაციები, ზოგიერთ შემთხვევაში — საწარმოები.
>
> გადასახადის გადამხდელები წარმოადგენენ იმ პირებს, რომლებიც იხდიან გადასახადებს საკუთარი საშუალებების ხარჯზე. მოცემულ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ გადასახადების გადახდა წარმოებს იმ საშუალებების ხარჯზე, რომელიც ეკუთვნის გადასახადის გადამხდელს. გადასახადების გადახდა შესაძლებელია შემოსავლის გაცემის წყაროსთან გადასახადის დაკავების გზით ან უშუალოდ გადასახადის გადამხდელის მიერ. აღნიშნულთან დაკავშირებით გადასახადის გადამხდელი უნდა განვასხვავოთ გადასახადის მატარებლისაგან. „გადასახადის მატარებლის“ ცნება გამოიყენება ძირითადად ეკონომიკური ასპექტით. გადასახადის მატარებელი არის პირი, რომელსაც საბოლოო ჯამში აწევება გადასახადით დაბეგვრის სიმძიმე, ე.ი. საბოლოო ჯამში ბიუჯეტში გადასახადის გადახდა წარმოებს აღნიშნული პირის ხარჯზე. ასე მაგალითად, არაპირდაპირი გადასახადების (დღგ, აქციზი, საბაჟო გადასახადი) მატარებელს წარმოადგენს საქონლის (სამუშაოს, მომსახურების) საბოლოო მომხმარებელი.

საგადასახადო სფეროს მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები ადგენენ გადასახადის სუბიექტს და არა გადასახადის მატარებელს. საკუთარი საშუალებების ხარჯზე გადასახადის გადახდის ვალდებულება არ ნიშნავს, რომ გადასახადის გადამხდელმა გადასახადი უნდა გადაიხადოს უშუალოდ (ე.ი. თავისი ანგარიშიდან ან ნაღდი ფულადი საშუალებებით). გადასახადის გადამხდელის სახელით გადასახადი შეიძლება გადახდილი იქნეს სხვა პირის, მაგალითად, საგადასახადო აგენტის (წარმომადგენლის) მიერაც.

არ არსებობს უნივერსალური გადასახადის გადამხდელი. თითოეულ გადასახადთან მიმართებაში დგინდება კონკრეტულ პირთა წრე, რომლებიც ვალდებულნი არიან გადაიხადონ გადასახადი.

საგადასახადო კოდექსის მიზნებისათვის[15], საწარმოებს განეკუთვნება ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი[16] ორგანიზაციული წარმონაქმნები, რომლებიც აკმაყოფილებენ შემდეგ პირობას[17]:

> არიან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი იურიდიული პირები. ასეთი პირებია შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება, კომანდიტური საზოგადოება, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება და კოოპერატივი. სხვა სახის პირების (მაგ. არასამეწარმეო პირები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) საქმიანობა არ ჩაითვლება ეკონომიკურ საქმიანობად, ვინაიდან მათი შექმნის საფუძველი არა ეკონომიკური, არამედ საჯარო და სხვა სახის საქმიანობაა;
>
> არიან უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი პირები — კორპორაციები, კომპანიები, ფირმები და სხვა მსგავსი წარმონაქმნები. მათ შესაძლოა არ ჰქონდეთ იურიდიული პირის სტატუსი ან არ იყვნენ უცხოური საწარმოს მუდმივი დაწესებულება საქართველოში. მთავარია ის, რომ ისინი ეწეოდნენ ეკონომიკურ საქმიანობას საქართველოში;
>
> არიან გაერთიანებები, ამხანაგობები და სხვა მსგავსი წარმონაქმნები ანუ ორი

14 როგავა ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები“, თბ. 2002., გვ. 251-252.

15 საშოქალაქო კოდექსში მოცემული „საწარმოს“ განმარტება მნიშვნელოვნად განსხვავებულია საგადასახადო კოდექსში მოცემული განმარტებისაგან (ავტ.).

16 ეკონომიკურ საქმიანობად ითვლება ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც წარმართება მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მიზანდასახულ მუშაობის შედეგებისა (ავტ.).

17 ინდივიდუალური საწარმო, როგორც განსხვავებული სტატუსის მქონე წარმონაქმნი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიზნებისათვის არ ითვლება საწარმოდ, ანუ ინდივიდუალური მეწარმე, რომელიც არის მეწარმე ფიზიკური პირი და გააჩნია სამეწარმეო წესით მოწყობილი ორგანიზაცია, საქმიანობას ახორციელებს როგორც ფიზიკური პირი და იბეგრება საწარმოსაგან განსხვავებული წესებით (ავტ.).

ან მეტი იურიდიული პირის გაერთიანება საერთო ეკონომიკური საქმიანობის საწარმოებლად.

ორგანიზაციებს კი განეკუთვნება შემდეგი წარმოანაქმნები;

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, აგრეთვე საზოგადოებრივი ან რელიგიური ორგანიზაციები (გაერთიანებები)[18], დაწესებულებები, რომლებიც არიან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები ან შექმნილნი არიან და მოქმედებენ უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად, აგრეთვე უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი ორგანიზაციების საქართველოში არსებული ფილიალები და სხვა ანალოგიური ქვედანაყოფები, რომელთა მეშვეობითაც ისინი მთლიანად ან ნაწილობრივ ახორციელებენ საქმიანობას (რწმუნებული პირის საქმიანობის ჩათვლით), აგრეთვე საბიუჯეტო ორგანიზაციები,[19] საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, კორპორაციები, დაწესებულებები;

საერთაშორისო (სახელმწიფოთაშორისი, სამთავრობათაშორისო, დიპლომატიური) ორგანიზაციები — საერთაშორისო სამართლის ნორმებით რეგულირებული ორგანიზაციები, საელჩოები, საკონსულოები, წარმომადგენლობები, უცხოური არასამეწარმეო ორგანიზაციები.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, ფიზიკურ პირებად ითვლებიან შემდეგი პირები;

საქართველოს მოქალაქეები;

უცხო ქვეყნის მოქალაქეები;

მოქალაქეობის არმქონე პირები.

ფიზიკური პირები დაყოფილია რეზიდენტ და არარეზიდენტ პირებად. ფიზიკური პირების დაყოფას რეზიდენტ და არარეზიდენტ პირებად საფუძვლად უდევს მათი განსხვავებული საგადასახადო დაბეგვრა და საგადასახადო ვალდებულებები. გადასახადის გადამხდელთა ამ ორ ჯგუფს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ გადასახადებით დაბეგვრას ექვემდებარება რეზიდენტი გადასახადის გადამხდელის შემოსავლები, რომლებიც მიღებულია, როგორც მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, ასევე მის ფარგლებს გარეთ (სრული საგადასახადო ვალდებულება), ხოლო არარეზიდენტი გადასახადის გადამხდელის — მხოლოდ ის შემოსავლები, რომლებიც მიღებულია მხოლოდ მოცემულ სახელმწიფოში არსებული წყაროებიდან (შეზღუდული საგადასახადო ვალდებულება)[20].

თითოეული ეს პირი (მაგ. უცხო ქვეყნის მოქალაქე) შესაძლებელია იყოს საქართველოს რეზიდენტი ან არარეზიდენტი. ერთდაიგივე პირი ერთდროულად რეზიდენტიც და არარეზიდენტიც ვერ იქნება, ვინაიდან საგადასახადო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-6 პუნქტით, საქართველოს არარეზიდენტად ითვლება ფიზიკური პირი, რომელიც არ არის რეზიდენტი.

საქართველოს რეზიდენტად ითვლება ფიზიკური პირი, რომელიც ნებისმიერი უწყვეტი 12 კალენდარული თვის პერიოდში (მაგ. 2005 წლის 15 აპრილიდან 2006 წლის 15 აპრილამდე):

ფაქტობრივად იმყოფება საქართველოს ტერიტორიაზე 183 დღე და მეტ ხანს (პრაქტიკულად ნახევარ წელზე მეტ ხანს); ან

ამ პერიოდის განმავლობაში იმყოფებოდა უცხო ქვეყანაში საქართველოს სახელმწიფო სამსახურში (მაგ. დიპლომატიურ სამსახურში).

საქართველოს ტერიტორიაზე ფაქტობრივად ყოფნის დროდ ითვლება დრო, რომლის განმავლობაშიც ფიზიკური პირი იმყოფებოდა საქართველოში (არ დაუტოვებია საქართველოს ტერიტორიის ფარგლები), აგრეთვე ის დრო, რომლითაც იგი გავიდა საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ სპეციალურად სამკურნალოდ, დასასვენებლად, მივლინებაში ან სასწავლებლად. საქართველოს ტერიტორიაზე ფაქტობრივად ყოფნის დროს არ განეკუთვნება დრო, რომლის განმავლობაშიც ფიზიკური პირი იმყოფებოდა საქართველოში:

როგორც დიპლომატიური ან საკონსულო სტატუსის მქონე პირი ან ასეთი პირის ოჯახის წევრი;

როგორც საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების შესაბამისად მოქმედი საერთაშორისო ორგანიზაციის თანამშრომელი, ან როგორც საქართველოში უცხო ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში მყოფი პირი ან ასეთი პირის ოჯახის წევრი, გარდა საქართველოს მოქალაქეებისა;

ერთი უცხო ქვეყნიდან მეორეში გადაადგილებისას საქართველოს ტერიტორიის გავლით (ტრანზიტად);

სამკურნალოდ ან დასასვენებლად.

რაც შეეხება საქართველოს ტერიტორიაზე ფაქტობრივად ყოფნის დროს საათობრივად, მას არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს დღეთა გადაანგარიშებისას და ყოფნის ღღედ ითვლება დღე, რომლის განმავლობაშიც ფიზიკური პირი იმყოფებოდა საქართველოში, თუნდაც 2-3 წუთით[21].

საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, ფიზიკური პირები იყოფა მეწარმე და არამეწარმე ფიზიკურ პირებად. მათი ამგვარი დაყოფის საფუძველია განსხვავებული საგადასახადო ვალდებულებები და მათი შესრულების ასევე განსხვავებული წესები.

მეწარმე ფიზიკურ პირად ითვლება:

ინდივიდუალური საწარმო — ფიზიკური პირი (ინდივიდუალური მეწარმე), რომელსაც გააჩნია სამეწარმეო საქმიანობისათვის აუცილებელი, სამეწარმეო წესით მოწყობილი ორგანიზაცია, მოწესრიგებული საკასო და საბუღალტრო საქმე[22];

ფიზიკური პირი — თუ იგი ახორციელებს სახელოვნებო, სამეცნიერო, სამედიცინო, არქიტექტორულ, საადვოკატო ან სანოტარო, სააუდიტო, საკონსულტაციო (მ.შ. საგა-

18 რელიგიური ორგანიზაციის განმსაზღვრელი უმთავრესი ფაქტორია რელიგიური საქმიანობა, რომელსაც განეკუთვნება დადგენილი წესით რეგისტრირებული რელიგიური ორგანიზაციების (გაერთიანებების) საქმიანობა, რომლის მიზანია აღმსარებლობასა და სარწმუნოების გავრცელება (ავტ.).

19 საბიუჯეტო ორგანიზაციას განეკუთვნება მხარჯავი დაწესებულება ან მის დაქვემდებარებაში მყოფი ერთეული. ზემოაღნიშნული კანონით, მხარჯავი დაწესებულება ბიუჯეტის ხარჯების ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით პირველი თანრიგის დაწესებულებაა, რომლისთვისაც ბიუჯეტით (როგორც საზელმწიფო, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი ბიუჯეტით) გათვალისწინებულია თანხების გამოყოფა (მისი შემოსავლები) და რომელიც პასუხისმგებელია ამ შემოსავლებისა და ხარჯების მიზნობრივ ხარჯვაზე. ე.ი. ნებისმიერი ორგანიზაცია, რომელიც ნებისმიერი დონის ბიუჯეტში ცალკე გამოყოფილია და მასზე გათვალისწინებულია შესაბამისი შემოსავლები და ხარჯები, განეკუთვნება საბიუჯეტო ორგანიზაციას. ამასთან, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისას ის უნდა აბღენდეს საკუთარი დახარჯული ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, მის მიზნობრივ ხარჯვას და ანგარიშგებას „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონით დადგენილი ნორმების, სტანდარტებისა და წესების შესაბამისად (ავტ.).

20 როგორ ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები“, თბ. 2002, გვ. 253-254.

21 მაგ. (1). პირი 2006 წლის 7 მარტს მიფრინავს 00.05 საათზე საქართველოდან ქ. თბილისის აეროპორტით. მას აღნიშნული დღე (7 მარტი) ეთვლება საქართველოში ყოფნის დღედ; (2). პირმა გადმოკვეთა საქართველოს საზღვარი სარფში 2006 წლის 9 მარტს 23.55 საათზე. მიუხედავად იმისა, რომ დღის დამთავრებამდე სულ 5 წუთია დარჩენილი, მას აღნიშნული დღე (9 მარტი) ეთვლება საქართველოში ყოფნის დღედ (ავტ.).

22 აღნიშნული ფორმულირების მიხედვით, საგადასახადო კოდექსის მიზნებისთვის სამეწარმეო საქმიანობად ითვლება ისეთი საქმიანობაც, რომლებიც „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით არ ითვლება სამეწარმეო საქმიანობად. ამით დასაბეგრი საქმიანობების არეალი მნიშვნელოვნად გაიზარდა (ავტ.).

დასახადო კონსულტანტია), სასოფლო-სამეურნეო ან სატყეო-სამეურნეო საქმიანობას.

მიუხედავად იმისა, ფიზიკური პირი ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებს რეგისტრაციით თუ მის გარეშე, ლიცენზიის ან ნებართვის შესაბამისად თუ მის გარეშე, ის აუცილებელია დაიბეგროს მეწარმე ფიზიკური პირებისთვის დადგენილი საერთო წესით.

მეწარმე ფიზიკური პირის საქმიანობის ადგილად ითვლება მისი ეკონომიკური საქმიანობის ადგილი ანუ ადგილი, სადაც ის ეწევა ეკონომიკურ საქმიანობას მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მისაღებად.

13.4. საგადასახადო ანგარიშგება, როგორც ადმინისტრირების ინსტრუმენტი

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ცალკეული ნორმების შესაბამისად[23], საგადასახადო ანგარიშგება მოიცავს გადასახადით დასაბეგრი ობიექტის აღრიცხვას, საგადასახადო დეკლარაციების მომზადებას (შევსებას) და მათ წარდგენას (გაგზავნას) საგადასახადო ორგანოში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საგადასახადო ანგარიშგება საგადასახადო დეკლარაციის შევსების გზით საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის მიწოდებაა. საგადასახადო ანგარიშგების საბოლოო მიზანია გადასახადის გადამხდელის მიერ მომსახურე საგადასახადო ორგანოსთვის მისი საქმიანობის შესახებ პერიოდული სტატისტიკური ინფორმაციის მიწოდება და გადასახდელი გადასახადების გამოანგარიშება, რომელსაც შემდგომ შესაბამისი გადასახადების ბიუჯეტში გადახდა უნდა მოჰყვეს.

გადასახადის გადამხდელს, საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს გააჩნია თავისი საქმიანობის შესახებ სააღრიცხვო დოკუმენტაციის წარმოების ვალდებულება საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად ყველა იმ ოპერაციაზე, რომლებიც წარმოშობს აღნიშნული პირის საგადასახადო და გადასახადის დაკავების, ასევე საგადასახადო დაბეგვრასთან დაკავშირებით მონაცემების წარდგენის ვალდებულებას.

სააღრიცხვო დოკუმენტაციას განეკუთვნება პირველადი დოკუმენტები (მათ შორის პირველადი საგადასახადო დოკუმენტები), ბუღალტრული აღრიცხვის რეგისტრები და სხვა დოკუმენტები, რომელთა საფუძველზეც განისაზღვრება დაბეგვრის ობიექტები, დაბეგვრასთან დაკავშირებული ობიექტები და დგინდება საგადასახადო ვალდებულებები. ე.ი. გადასახადის გადამხდელის ნებისმიერი ქმედება, რომელიც საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად წარმოშობს დაბეგვრის ობიექტს ან დაკავშირებულია მასთან, საგადასახადო ორგანოში გადასახადის გადამხდელად არარეგისტრირებული პირისთვის შრომის ანაზღაურების გაცემა და გარიგების შედეგად საგადასახადო ვალდებულება, უნდა იქნას პირველად სააღრიცხვო დოკუმენტაციაში დაფიქსირებული. უმთავრეს სააღრიცხვო დოკუმენტაციას საგადასახადო დეკლარაცია წარმოადგენს.

საგადასახადო დეკლარაცია წარმოადგენს გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის წერილობით ანგარიშგებას მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების, შემოსავლის წყაროების, გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტების, საგადასახადო შეღავათების, გამოანგარიშებული გადასახადის თანხისა ან/და გადასახადის გამოანგარიშებასა და გადახდასთან დაკავშირებული სხვა მონაცემების შესახებ. გამომდინარე აღნიშნულიდან, საგადასახადო დეკლარაცია უნდა პასუხობდეს შემდეგ ძირითად მოთხოვნებს:

23 უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი „საგადასახადო ანგარიშგება" არ არის განმარტებული საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ტერმინთა განმარტებებში და არც სხვა ნაწილებში, ამიტომ მოცემული განსაზღვრა ავტორებისეული განმარტებაა და გამომდინარეობს საგადასახადო კოდექსში საგადასახადო ანგარიშგებაზე არსებული ნორმებიდან (ავტ.).

უნდა იყოს აუცილებლად წერილობითი ფორმით ჩამოყალიბებული[24] (შევსებული საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული ფორმით);

უნდა შეიცავდეს საანგარიშო პერიოდში მიღებულ შემოსავლებს, შემოსავლის წყაროს მითითებით და ამავე პერიოდში გაწეულ ხარჯებს (აღნიშნულ მაჩვენებლებს არ შეიცავს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული ზოგიერთი დეკლარაციის ფორმა, მაგ. ფიზიკურ პირებზე გადახდილი თანხების და დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის, ასევე სოციალური გადასახადის ყოველთვიური დეკლარაციის ფორმები);

უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტების შესახებ (მაგ. მიღებული მოგება, დარიცხული ხელფასი, ბრუნვა და ა.შ.);

უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საგადასახადო შეღავათების შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საგადასახადო შეღავათებით მოსარგებლე პირებზე/საქმიანობაზე ინფორმაცია მოცემული საგადასახადო კოდექსის ცალკეულ მუხლებში (მაგ. 168-ე, 172-ე, 230-ე, 265-ე, 2705-ე და 276-ე მუხლები) გადასახადების შესაბამისად);

უნდა შეიცავდეს გადასახადის სახით გამოანგარიშებულ თანხას. თუ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში გადასახდით დასაბეგრ ოპერაციას არ ჰქონია ადგილი, ზოგიერთი დეკლარაციების ფორმებში (მაგ. დღგ-ს და აქციზის ყოველთვიურ დეკლარაციაში) მიეთითება „X" ნიშანი და გამოანგარიშებული თანხის გრაფა არ ივსება. ზოგიერთი დეკლარაციის ფორმაში გადასახადი გაიანგარიშება საქმიანობების სახეობათა მიხედვით ცალ-ცალკე და ბოლოს იწერება ნაერთი გადასახდელი თანხა (მაგ. სოციალური გადასახადის ყოველთვიური დეკლარაცია);

უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას გადასახადის გამოანგარიშებასა და გადახდასთან დაკავშირებული სხვა მონაცემების შესახებ. ამ მონაცემებში იგულისხმება ისეთი მაჩვენებლები, რომლებიც გამოიყენება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული გამოანგარიშებისა და გადახდის წესებით კონკრეტული გადასახადის გამოანგარიშებისას (მაგ. ფიზიკურ პირებზე გადახდილი თანხების და დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის გამოანგარიშებისას ასეთი მაჩვენებლებია: დაქირავებით მომუშავე ფიზიკურ პირებზე ფულადი ფორმით ხელფასის (სარგებლის) სახით გაცემული ანაზღაურება, პენსია, სტიპენდია, დახმარება; დაქირავებით მომუშავეზე გაცემული სარგებელი არაფულადი ფორმით; გაცემული შრომის ანაზღაურება, რომელზეც ვრცელდება საგადასახადო შეღავათი და სხვა).

გადასახადის გადამხდელი, საგადასახადო აგენტი ან სხვა ვალდებული პირი ვალდებულია მომსახურე საგადასახადო ინსპექციაში წარადგინოს საგადასახადო დეკლარაცია საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევებსა და ვადებში. საქართველოს ახალი საგადასახადო კოდექსით, დეკლარირების პერიოდი გახდა უნიფიცირებული და ყოველთვიური დეკლარაციის ფორმები ბარდება მომსახურე საგადასახადო ინსპექციას საანგარიშო თვის დამთავრებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე. ამასთან, არსებობს ყველკვარტალური და წლიური დეკლარაციის ფორმებიც, რომლებიც შესაბამის ვადებში ბარდება საგადასახადო ორგანოს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსით და მის შესაბამისად დამტკიცებული ინსტრუქციებით,[25] ჩაბარების ვადების მიხედვით მოქმედებს დეკლარაციის 4 ძირითადი სახე:

24 თუმცა, 95-ე მუხლის მე-3 პუნქტით შესაბამებელია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილ შემთხვევებში საგადასახადო დეკლარაცია წარდგენილ იქნეს ინფორმაციის მაგნიტური მატარებლით (დისკეტით, კომპაქტდისკით, ფლეშდისკით) ან ელექტრონული ფოსტით - ე-მაილით (ავტ.).

25 იხ. „საგადასახადო კოდექსის საფუძველზე გამოცემული ინსტრუქციები", გამომცემლობა RISE, 2007 წ. (ავტ.).

ერთჯერადი დეკლარაცია:

ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით, მემკვიდრეობით ან ჩუქებით მიღებული შემოსავლების დეკლარაცია – საგადასახადო ორგანოს ბარდება სხვადასხვა ვადებში ერთჯერადად შემოსავლის სახეობის შესაბამისად, კერძოდ:

ფიზიკური პირის მიერ 2 წლამდე საკუთრებაში არსებული მატერიალური აქტივის რეალიზაციისას (გარდა სამეწარმეო საქმიანობის ფარგლებში აქტივების ან/და ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციისა), ასევე საგადასახადო წლის განმავლობაში 1000 ლარის და მეტი ღირებულების ქონების საჩუქრად მიღების შემთხვევაში (გარდა I და II რიგის მემკვიდრეების მიერ მათთვის ქონების ჩუქებისა და საგადასახადო წლის განმავლობაში III და IV რიგის მემკვიდრების მიერ 150 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ქონების ჩუქების ან მემკვიდრეობით მიღებისა) – აქტივის გადაცემიდან/საჩუქრის მიღებიდან არაუგვიანეს 3 დღისა;

ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებული და ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული მატერიალური აქტივის რეალიზაციისას (გარდა ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციისა), ასევე ქონების საჩუქრად მიღებისას (გარდა I და II რიგის მემკვიდრეების მიერ მათთვის ქონების ჩუქებისა და საგადასახადო წლის განმავლობაში III და IV რიგის მემკვიდრების მიერ 150 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ქონების ჩუქების ან მემკვიდრეობით მიღებისა) – ასეთი აქტივის/ქონების საკუთრების უფლების რეგისტრაციამდე (გადაფორმებამდე);

საგადასახადო წლის განმავლობაში III და IV რიგის მემკვიდრების მიერ 150 ათას ლარზე მეტი ღირებულების ქონების ჩუქების ან მემკვიდრეობით მიღებისას – ქონების/შემოსავლის მიღებიდან არაუგვიანეს 2 კალენდარული წლის განმავლობაში, ყოველი 5 თვის შემდგომი თვის 15 რიცხვამდე;

იურიდიული პირის ლიკვიდაციის შესახებ სალიკვიდაციო კომისიის მიერ ლიკვიდაციის გადაწყვეტილების მიღებისას – გადაწყვეტილების მიღებიდან 15 დღის ვადაში.

ყოველთვიური დეკლარაცია:

ფიზიკურ პირებზე გადახდილი თანხების და დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის ყოველთვიური გაანგარიშება[26] – საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე;

დღგ-ს ყოველთვიური დეკლარაცია – საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე;

აქციზის ყოველთვიური დეკლარაცია – საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე;

სპეციალური საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურების მოძრაობის აღრიცხვის ყოველთვიური დეკლარაცია – საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე.

ყოველკვარტალური დეკლარაცია:

საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის პირველი „ლ“ და „მ“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლების ყოველკვარტალური დეკლარაცია – საგადასახადო ორგანოს ბარდება საანგარიშო კვარტლის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე.

26 ინსტრუქციით, მისი სახელწოდება გაანგარიშება, მაგრამ რეალურად და პრაქტიკაში გაიწია დეკლარაციის სახე (ავტ.).

წლიური დეკლარაცია:

საშემოსავლო გადასახადის წლიური დეკლარაცია – საგადასახადო ორგანოს ბარდება საანგარიში წლის დასრულებიდან მომდევნო წლის 1 აპრილამდე;

მოგების გადასახადის წლიური დეკლარაცია – საგადასახადო ორგანოს ბარდება საანგარიში წლის დასრულებიდან მომდევნო წლის 1 აპრილამდე;

ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებულ ქონებაზე (გარდა მიწისა) ქონების გადასახადის გაანგარიშება[27] – საგადასახადო ორგანოს ბარდება საანგარიში წლის დასრულებიდან მომდევნო წლის 1 აპრილამდე;

ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებულ უძრავ ქონებაზე (გარდა ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონებისა და მიწისა), ქონების გადასახადის წლიური დეკლარაცია – საგადასახადო ორგანოს ბარდება საანგარიშო წლის 1 ივნისამდე.

13.5. საგადასახადო ვალდებულება და მისი შესრულების წესი

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, საგადასახადო ვალდებულება არის დადგენილ ვადებში გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მიერ გადასახადის და სანქციის (ჯარიმა-საურავი) გადახდა. შესაბამისად, გადასახადის გადამხდელიც განმარტებულია, როგორც ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელსაც გააჩნია გადასახადის გადახდის ვალდებულება. საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობაზე საგადასახადო კოდექსი არანაირ შელავათს არ ითვალისწინებს[28] და ვალდებულების არასათანადოდ შემსრულებელ პირზე ვრცელდება საგადასახადო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის კოდექსებით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულების ღროულ და ზუსტ შესრულებაზეა დამოკიდებული მისი გამართული საქმიანობა.

საგადასახადო ვალდებულება წარმოიშობა დროის გარკვეული პერიოდიდან. საგადასახადო კოდექსით, საგადასახადო ვალდებულებების წარმოშობის პერიოდი განსაზღვრულია თითოეული გადასახადისათვის, თუმცა ყოველთვიურად გადასახდელი გადასახდებისთვის (დღგ, აქციზი, სოციალური გადასახადი) ეს პერიოდი წარმოადგენს საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვს. ასევე, საგადასახადო ვალდებულების შეცვლის, შეწყვეტის და შესრულების წესები განსაზღვრულია საგადასახადო კოდექსით და მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტებით (ფინანსთა მინისტრის ბრძანებებით და საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით). გადასახადის გადამხდელს საგადასახადო ვალდებულება ეკისრება იმ მომენტიდან, როდესაც დგება გარკვეული გადასახადის გადახდის ვალდებულება. ეს პერიოდი შეიძლება მოიცავდეს დროის გარკვეულ შუალედს ან გადამხდელის ქმედებას, რომლის ღროსაც უნდა იქნას საგადასახადო ვალდებულება შესრულებული. მაგ. ადგილობრივ მიწოდებაზე დღგ-სთან დაკავშირებული საგადასახადო ვალდებულების შესრულების პერიოდი განსაზღვრულია საანგარიშო თვის მომდევნო თვის 1-დან 15 რიცხვამდე. იმპორტის დროს აქციზის და დღგ-ს გადახდის პერიოდი კი ემთხ-

27 ინსტრუქციით, მისი სახელწოდებაა გაანგარიშება, მაგრამ რეალურად და პრაქტიკაში გაიწია დეკლარაციის სახე (ავტ.).

28 შემოსავალი გადასახადით იბეგრება მაშინაც კი, როცა ის სადავოა (ავტ.).

ვევა საქონლის საბაჟო გაფორმების პერიოდს, როდესაც გადამხდელმა საიმპორტო საქონლის საბაჟო გაფორმების დროს უნდა გადაიხადოს აქციზი და დღგ.

გამომდინარე იქიდან, რომ საგადასახადო ვალდებულება არის გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის შესასრულებლად სავალდებულო ქმედება, რომ მან გადაიხადოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად დაწესებული და შემოღებული გადასახადი, საგადასახადო ვალდებულების შესრულებად ითვლება დადგენილ ვადებში გადასახადის თანხის გადახდა. ამ ჩანაწერით თუ ვიმსჯელებთ, საგადასახადო ვალდებულების შესრულებად არ ითვლება გადასახადის თანხის გადახდა ვადის დარღვევით, მიუხედავად იმისა, რომ ვადის დარღვევის გამო (ანუ საგადასახადო ვალდებულების დაგვიანებით შესრულების გამო) გადასახადის გადამხდელს ეკისრება პასუხისმგებლობა. ასევე, ამ მუხლის შესაბამისად, საგადასახადო ვალდებულებად არ ითვლება სანქციებისა და საურავების გადახდა, მაშინ როცა სხვა მუხლების შესაბამისად – ითვლება[29]. გადასახდის გადახდის ვადები თითოეული სახეობისა და ქვესახეობისთვის დადგენილია ცალ-ცალკე. იმ გადასახადებისთვის, რომლებიც ყოველთვიურ დეკლარირებას საჭიროებენ (მაგ. დღგ, აქციზი), მათთვის გადასახადის გადახდის ვადა განსაზღვრულია საანგარიშო თვის მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე[30]. იმ გადასახადებისთვის, რომლებიც გარკვეული კატეგორიის ქონებაზეა დაწესებული (მაგ. მსუბუქ ავტომობილებზე ან მიწაზე) ან წარმოადგენს წლიური შედეგების მიხედვით გადასახდელ გადასახადს (მაგ. მოგების და საშემოსავლო გადასახადები), მათთვის სპეციალური ვადებია დაწესებული.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გადასახადის მიმღები საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი ბიუჯეტებია. „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია გადასახადების სახეობების შესაბამისად თანხის მიმღები სხვადასხვა სახის ბიუჯეტები. გადასახადის გადამხდელის მიერ საბანკო სისტემის საშუალებით გადახდილი გადასახადი ან/და სანქციის თანხა გადახდილად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ ეს ჩაირიცხა შესაბამის ბიუჯეტში. აღნიშნული ფორმულირება სულ მცირე ორი მთავარი გარემოების ხაზგასმის საშუალებას იძლევა:

გადასახადის ან/და სანქციის გადახდა შესაძლებელია არა მხოლოდ საბანკო სისტემის საშუალებით, არამედ ნაღდი ანგარიშსწორებით საგადასახადო ორგანოს სალაროში;

გადასახადის გადამხდელის მიერ გადახდილი გადასახადი ან/და სანქცია დროულად გადაუხდელად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ საბანკო სისტემის შეფერხების გამო თანხა გვიან ჩაირიცხება ბიუჯეტის შესაბამის ანგარიშზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გადასახადის გადამხდელს დაეკისრება სანქციის გადახდა ბიუჯეტში თანხის არათავისდროული ჩარიცხვის გამო.

საგადასახადო ვალდებულების შესრულება კიდევ ერთხელ აღიარებულია გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის უმთავრეს მოვალეობად. ეს ვალდებულება შესასრულებლად სავალდებულოა და იგი სრულდება ნებისმიერი არასაგადასახადო ვალდებულებისაგან დამოუკიდებლად. მაგ. გადასახადის გადამხდელის მიმწოდებლებთან დავალიანების არსებობის მიუხედავად, მან საგადასახადო ვალდებულება დაუყოვნებლივ უნდა შეასრულოს. ასეთი და სხვა მსგავსი ვალდებულებები, ასევე გადასახადის გადასახდელად საჭირო თანხის პრაქტიკული არარსებობა არ ათავისუფლებს გადასახადის გადამხდელს გადასახადის გადახდის ვალდებულებისაგან.

გადასახადის გამოანგარიშების წესი თითოეული გადასახადისათვის განსაზღვრულია ცალ-ცალკე საგადასახადო კოდექსის შესაბამისი მუხლებით და მათ შესაბამისად მიღებული ზოგიერთი კანონქვემდებარე აქტით:

საშემოსავლო გადასახადი – საგადასახადო კოდექსის 166-ე, 218-219-ე მუხლები;

მოგების გადასახადი – საგადასახადო კოდექსის 170-ე, 173-197-ე და 219-ე მუხლები;

დამატებული ღირებულების გადასახადი – საგადასახადო კოდექსის 225-229-ე მუხლები;

აქციზი – საგადასახადო კოდექსის 254-257-ე მუხლები;

საბაჟო გადასახადი – საგადასახადო კოდექსის 270[4] მუხლი;

ქონების გადასახადი – საგადასახადო კოდექსის 274-ე მუხლი, ასევე „ქონების გადასახადის გამოანგარიშებისა და გადახდის წესის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2005 წლის 22 აპრილის №279 ბრძანება.

გადასახადის გადამხდელის უფლებაა ისარგებლოს საგადასახადო შეღავათებით ან გათავისუფლდეს გადასახადებისაგან. ამასთან, საგადასახადო შეღავათსა და გადასახადისაგან გათავისუფლებას შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა: გადასახადისაგან განთავისუფლების შემთხვევაში გადამხდელს საერთოდ არ ეკისრება რაიმე თანხის გადახდა, მაშინ როცა საგადასახადო შეღავათის დროს – ნაწილობრივ არის გათავისუფლებული გადასახადისაგან (იხდის ნაკლები ოდენობით). გადასახადისაგან გათავისუფლება თავისი არსით არის საგადასახადო შეღავათი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ცალკეული მუხლებით დადგენილია თითოეული გადასახადისაგან გათავისუფლების პირობები (მუხლები 168, 172, 230, 270[5] და 276). ასევე, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საგადასახადო შეღავათი არის გადასახდელი გადასახადისაგან ნაწილობრივი გათავისუფლება ანუ გადასახადის ნაკლები ოდენობით გადახდა. მაგ. ნავთობისა და გაზის ოპერაციებით მიღებული მოგების დაბეგვრა 10%-იანი განაკვეთით, მაშინ როცა სხვა სახის მოგებაზე ძოქმედებს 20%-იანი განაკვეთი, განიხილება როგორც საგადასახადო შეღავათი. საგადასახადო კოდექსით დაუშვებელია კონკრეტულ გადასახადის გადამხდელებზე (საწარმოებზე, ორგანიზაციებზე) ინდივიდუალური საგადასახდო შეღავათების დაწესება ან კიდევ ცალკეული გადამხდელების განთავისუფლება გადასახადების გადახდისაგან[31]. ამგვარი პრინციპის უპირობო დაცვა ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველია ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენციის შენარჩუნებისა და თავისუფალი ვაჭრობის პრინციპების ხელშეწყობისა.

გადასახადის გადახდის ვადები უმთავრესი გარემოებაა საგადასახადო ვალდებულების შესასრულებლად, ვინაიდან ვადების დარღვევით გადასახდის გადახდა იწვევს ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე გადაუხდელი თანხის 0,07%-ის ოდენობით საურავის დარიცხვას. გადასახადის გადახდის ვადები განსაზღვრული თითოეული გადასახადისათვის ცალ-ცალკე, ხოლო რიგ შემთხვევებში გადასახადის ქვესახეობებზეც კი ცალ-ცალკე. მაგ. ქონების გადასახადის შემთხვევაში ცალ-ცალკეა განსაზღვრული

29 აღნიშნული გარემოებიდან გამომდინარე, ეს ნორმა საგადასახადო კოდექსის ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ (ავტ.).

30 ოღონდ, უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო კოდექსის ცალკეულ მუხლებში არსებული ჩანაწერით, ეს ვადა ზუსტად არ უმთხვევა ერთიანების ყველა ასეთი გადასახადისთვის. მაგ. დღგ იხდეინება არაუგვიანეს საანგარიშო თვის მომდევნო თვის 15 რიცხვისა, აქციზი – მომდევნო თვის 15 რიცხვისთვის (ავტ.).

31 მაგ. შეს „საქართველოს რკინიგზის“ მიუხედავად იმისა, რომ იგი 100% სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არის შექმნილი, არ შეიძლება მიცეს რაიმე სახის საგადასახადო შეღავათი ან განთავისუფლდეს რაიმე გადასახადის გადახდისაგან (ავტ.).

გადახდის ვადები სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწებზე, ავტომანქანებზე, საწარმოთა და ფიზიკურ პირთა უძრავ ქონებაზე და ა.შ. არსებობს ერთი გამონაკლისი, როცა გადასახადის გადახდის ვადები დგება საგადასახადო პერიოდის დასრულებამდე და მას მიმდინარე გადასახდელებს უწოდებენ. მიმდინარე გადასახდელები არსებობს მხოლოდ მოგების და საშემოსავლო გადასახადებზე[32].

გადასახადის გადახდის ვადა არის დროის გარკვეული შუალედი ან კონკრეტული თარიღი, რომლის დროსაც უნდა იქნას ბიუჯეტში გადასახადი გადახდილი. თუმცა, საგადასახადო კანონმდებლობა არც წინასწარ გადახდას კრძალავს. ასეთი წესით გადახდილი თანხა გადამხდელს დაუჯდება ზედმეტად გადახდილ გადასახადებში და შეუძლია გადახდის ვადების დადგომის შემთხვევაში გამოიყენოს ის საგადასახადო ვალდებულების შესასრულებლად.

გადასახადის გადახდის ვადები რამოდენიმე ჯგუფად იყოფა:

კონკრეტული კალენდარული თარიღი – მაგ. დაქირავებულებზე საშემოსავლო გადასახადის დაკავება და გადახდა შრომის ანაზღაურების გაცემის დღეს;

დროის მონაკვეთი – მაგ. დღგ-ს გადახდა საანგარიშო თვის დასრულებიდან მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე;

გარემოებაზე მითითება, რომელიც უნდა დადგეს – მაგ. ფიზიკურ პირზე გადახდილი დივიდენდის დაბეგვრა გადახდის წყაროსთან დივიდენდის გაცემის დროს;

მოქმედებაზე მითითება, რომელიც უნდა განხორციელდეს – მაგ. ქონების გადაცემა, ფასთაშორის სხვაობის სახით საშემოსავლო გადასახადის გადასახდელად.

ზოგიერთ შემთხვევებში საგადასახდო კოდექსით არ არის განსაზღვრული გადასახადის გადახდის ვადა. ასეთ შემთხვევებში გადახდის ვადად აღება დეკლარაციის ჩაბარების ვადები. ხოლო ნებისმიერ სხვა შემთხვევაში (მ.შ. საგადასახადო ორგანოების მიერ დარიცხული გადასახადების და ჯარიმების), გადასახადის გადახდის ვადას მიეკუთვნება გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მიერ „საგადასახადო მოთხოვნის" მიღებიდან 20 დღის ვადა.

საგადასახადო ვალდებულების შესრულებისას, ბიუჯეტის დავალიანებათა დაფარვა ხდება შემდეგი თანამიმდევრობით:

გადასახადის ძირითადი თანხის გადახდა;
ფინანსური სანქციის სახით დარიცხული ჯარიმის თანხის გადახდა;
დარიცხული საურავის თანხის გადახდა.

13.6. ვადაგადაცილებული დავალიანებების რესტრუქტურიზაცია

ვადაგადაცილებული დავალიანებების რესტრუქტურიზაცია ხორციელდება საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების საფუძველზე და მისი პროცედურები დამტკიცებულია „საგადასახადო დავალიანებებისა და სახელმწიფო სესხების რესტრუქტურიზაციის შესახებ" საქართველოს კანონით. აღნიშნული კანონის შესაბამისად, ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის მიზანშეწონილობის საკითხს სწავლობს სპეციალური კომისია. კომისიას უფლება აქვს ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის საკითხის შესწავლისას მოიწვიოს საწარმოს (ორგანიზაციის), შესაბამისი სამინისტროებისა და უწყებების, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები.

კომისიას გააჩნია შემდეგი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება[33]:

საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადება ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის მიზანშეწონილობის შესახებ;

საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადება უიმედო სასესხო დავალიანებების ჩამოწერის შესახებ;

ცალკეული ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების ოდენობის დაზუსტების შესახებ, სასესხო დავალიანების საწარმოსაგან დამოუკიდებელი მიზეზებით წარმოშობის გათვალისწინებით;

საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადება ცალკეული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების გარკვეული ოდენობის პარტიების შესახებ;

ცალკეული სასესხო დავალიანების მესამე პირისათვის გადაკისრების შესახებ;

საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს წინადადება ცალკეული სასესხო დავალიანების დაფარვის მოთხოვნის უფლების სხვა იურიდიული პირისათვის გარკვეული დისკონტით დათმობის შესახებ.

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის საკითხის შესასწავლად საწარმო (ორგანიზაცია) კომისიას წარუდგენს შემდეგ დოკუმენტებს:

საწარმოს (ორგანიზაციის) ხელმძღვანელის წერილობით მიმართვას;

პარტნიორთა (აქციონერთა) კრების, უფლებამოსილ პირთა გადაწყვეტილებას ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის შესახებ;

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის განხორციელების შესახებ იმ კრედიტორთა თანხმობას, რომელთა მოთხოვნა შეადგენს კრედიტორთა მოთხოვნების საერთო მოცულობის ორ მესამედზე მეტს;

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების თანხმობას ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის მიმართ რიცხული ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის მიზანშეწონილობის შესახებ;

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის გეგმას;

წინადადებებს ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების გაყინვის ან/და გაფართოების პირობებისა და ვადების შესახებ;

შესაბამისი საგადასახადო ორგანოების მიერ გაცემულ ცნობას საბიუჯეტო და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების მიმართ არსებული დავალიანების (გადასახადების ცალკეული სახეების, ჯარიმებისა და საურავების მიხედვით) შესახებ;

დებიტორებისა და კრედიტორების სიას (თანხების მითითებით) დამოწმებულს საწარმოს (ორგანიზაციის) ხელმძღვანელისა და მთავარი ბუღალტრის მიერ;

ქონების ჩამონათვალსა და ამ ქონებაზე საკუთრების უფლების დამადასტურებელ საბუთებს;

აუდიტის დასკვნას ქონების ღირებულების შეფასების დასაბუთებით.

32 იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 219-ე მუხლი.

33 „საგადასახადო დავალიანებებისა და სახელმწიფო სესხების რესტრუქტურიზაციის შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 3.

კომისია ზემოაღნიშნული ყველა დოკუმენტისა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის შესწავლის საფუძველზე ერთი თვის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის მიზანშეწონილობის თაობაზე. კომისიის მიერ ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის შესახებ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, საწარმოსა (ორგანიზაციასა) და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შორის იდება ხელშეკრულება, რომელშიც აისახება დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის პირობები, ვადები, მათი დაფარვის გრაფიკი და რესტრუქტურიზაციასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები. კომისიის მიერ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო შესაბამის დასკვნასა და ხელშეკრულებას წარუდგენს საქართველოს მთავრობას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის შესახებ. ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებები რესტრუქტურიზებულად ითვლება და საწარმო (ორგანიზაცია) რესტრუქტურიზაციის რეჟიმში მუშაობას იწყებს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით განსაზღვრული თარიღიდან.

კომისიის მიერ უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში შესაბამისი დასკვნა ეგზავნება საწარმოს (ორგანიზაციას), ხოლო განსაკუთრებული შემთხვევის დროს, აგრეთვე საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს. დასკვნა უნდა შეიცავდეს ლაპიდარულ არგუმენტებსა და შენიშვნებს, რომელთა გამოც საწარმოს (ორგანიზაციას) უარი ეთქვა ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანების რესტრუქტურიზაციაზე.

განსაკუთრებული შემთხვევის გარდა, ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანების გაყინვის ვადა არ აღემატება 24 თვეს, ხოლო ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანების გადავადების ვადა განისაზღვრება არა უმეტეს 36 თვისა (გაყინვის პერიოდის დასრულებიდან). რესტრუქტურიზებულ ვადაგადაცილებულ საგადასახადო დავალიანებას გაყინვის პერიოდში პროცენტები და საჯარიმო სანქციები არ ერიცხება. გადავადების პერიოდში რესტრუქტურიზებულ ვადაგადაცილებულ საგადასახადო დავალიანებას გადაუხდელ თანხაზე ყოველთვიურად ერიცხება სარგებელი 0,5 პროცენტის ოდენობით[34].

სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ შემთხვევებში ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაცია შესაძლებელია განხორციელდეს განმეორებით, მაგრამ მხოლოდ ერთხელ. განსაკუთრებულ შემთხვევებში ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის დამატებითი ვადა განისაზღვრება არა უმეტეს 15 წლისა, აქედან, დავალიანების გაყინვის პერიოდი — არა უმეტეს 5 წლისა.

რესტრუქტურიზებული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვა ხორციელდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სესხით მოსარგებლე საწარმოებს ან/და ორგანიზაციებს შორის ურთიერთშეთანხმებული გრაფიკის შესაბამისად. რესტრუქტურიზებული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებიდან, პირველ რიგში, იფარება ძირითადი თანხისა და სარგებლის პროცენტის სახით არსებული ნაშთი, ხოლო შემდეგ სესხის ძირითადი თანხისა და სარგებლის პროცენტის გადაუხდელობის შედეგად დარიცხული საურავი.

საწარმოს (ორგანიზაციის) რესტრუქტურიზაციის გეგმა უნდა შეიცავდეს:

მისი საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობისა და სამეურნეო საქმიანობის ანალიზს;

მისი გადახდისუუნარობის განმაპირობებელ მიზეზებს;

ორგანიზაციულ, ტექნიკურ, ტექნოლოგიურ და სხვა სახის ღონისძიებებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს საწარმოს (ორგანიზაციის) საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება და რესტრუქტურიზებული ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანების დაფარვა;

მისი წარმოების ზრდის, პროდუქციის რეალიზაციის, საწარმოო დანახარჯების, მოგებისა და სხვა სახის ძირითად მაჩვენებლებს;

ფულადი შემოსავლებისა და ფულადი რესურსების გამოყენების გაანგარიშებებს;

ქონების შეფასებაზე აუდიტის დასკვნას.

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის პერიოდში საწარმო (ორგანიზაცია) ვალდებულია:

სრულად და დროულად დაფაროს მიმდინარე საგადასახადო ვალდებულებანი;

შეასრულოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან დადებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობები;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ხელშეკრულებით დადგენილ ვადაში წარუდგინოს ინფორმაცია ამ ხელშეკრულებითა და ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის გეგმით გათვალისწინებული პირობების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის პერიოდში კრედიტორებს, რომლებმაც საწარმოს (ორგანიზაციას) თანხმობა მისცეს დავალიანებათა რესტრუქტურიზაციაზე, არ აქვთ უფლება სასამართლოში შეიტანონ განცხადება საწარმოს (ორგანიზაციის) მიმართ გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნის თაობაზე და სასამართლოში აღძრან საქმე დავალიანების დაფარვის უზრუნველსაყოფად. იმ კრედიტორებს, რომლებშიც სახელმწიფო ფლობს აქციათა საკონტროლო პაკეტს ან წილის 50%-ზე მეტს, უფლება არ აქვთ განსაკუთრებული შემთხვევების დროს რესტრუქტურიზაციის რეჟიმში მყოფი საწარმოს ან/და ორგანიზაციის მიმართ სასამართლოში აღძრან საქმე დავალიანების დაფარვის უზრუნველსაყოფად.

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის ვადა მთავრდება და შესაბამისი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობები წყდება:

საწარმოს (ორგანიზაციის) მიერ ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით;

ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის პირობებით გათვალისწინებული ვადების ამოწურვის შემთხვევაში;

ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადამდე საწარმოს (ორგანიზაციის) მიერ ვადაგადაცილებული საგადასახადო და სასესხო დავალიანებების დაფარვის შემთხვევაში.

რესტრუქტურიზებული საგადასახადო დავალიანების გადაუხდელი თანხების იძულებით ამოსაღებად საგადასახადო ორგანოები იყენებენ საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს — საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო სესხით მოსარგებლე საწარმოს (ორგანიზაციის) მიმართ სასამართლოში აღძრავს სამოქალაქო სარჩელს ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვის უზრუნველსაყოფად.

34 „საგადასახადო დავალიანებებისა და სახელმწიფო სესხების რესტრუქტურიზაციის შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 4.

13.7. საგადასახადო კონტროლი, როგორც ადმინისტრირების საშუალება

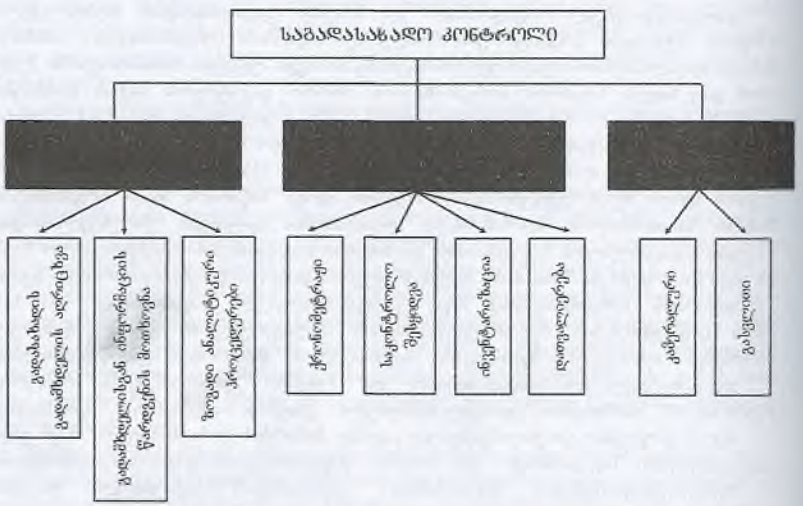
საგადასახადო კონტროლი არის გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის მართლზომიერების მიმდინარე და პერიოდული შემოწმება. საგადასახადო კონტროლს ახორციელებს მხოლოდ საგადასახადო ორგანო — შემოსავლების სამსახურის შესაბამისი აუდიტის და კონტროლის სამმართველო. საგადასახადო კონტროლი მოიცავს შემდეგ სამ მიმართულებას (იხ. ნახ. 13.2.):

მიმდინარე კონტროლის პროცედურები: გადასახადის გადამხდელთა აღრიცხვა, გადასახადის გადამხდელისაგან ინფორმაციის წარდგენის მოთხოვნა, ზოგადი ანალიტიკური პროცედურები;

გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე დაკვირვება: ქრონომეტრაჟი, საკონტროლო შესყიდვა, ინვენტარიზაცია, დათვალიერება;

საგადასახადო შემოწმება: კამერალური შემოწმება და გასვლითი შემოწმება.

ნახ. 13.2. საგადასახადო კონტროლის ფორმები საქართველოში



წყარო: 1. „გადასახადები და საგადასახადო სისტემა", გზამკვლევი მეწარმეები სათვის, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2007. გვ. 143;
2. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლები 106-110.

მიმდინარე კონტროლის პროცედურები (გადასახადის გადამხდელთა აღრიცხვა, გადასახადის გადამხდელისაგან ინფორმაციის წარდგენის მოთხოვნა, ზოგადი ანალიტიკური პროცედურები) ყველაზე მარტივი პროცედურებია. ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირი ეკონომიკური/სამეწარმეო საქმიანობის დაწყებიდან 10 დღის ვადაში ვალდებულია დადგეს თავისი საქმიანობის ადგილი მიხედვით საგადასახადო ინსპექციაში აღრიცხვაზე გადასახადის გადამხდელად. აღრიცხვის გარეშე საქმიანობის წარმოება ითვლება საგადასახადო სამართალდარღვევად და ჯარიმდება საგადასახადო ინსპექციის მიერ. ამ, ასევე სხვა სამიანობის მართლზომიერების (კანონიერების) შესწავლის მიზნით საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს გადამხდელისგან მოითხოვოს მისი საქმიანობის შესახებ ნებისმიერი ინფორმაცია, ასევე მოახდინოს სხვადასხვა ანალიტიკური პროცედურები, რათა ნახოს, აქვს თუ არა გადასახადის გადამხდელის/გადამხდელების მიერ კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობას.

გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე დაკვირვების საგადასახადო კონტროლის პროცედურები ტარდება საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის (პირების) მიერ, საგადასახადო ორგანოს უფროსის/მისი მოადგილის მოტივირებული ბრძანებით, ამის თაობაზე გადასახადის გადამხდელის წინასწარ შეტყობინების გარეშე. ბრძანებაში უნდა მიეთითოს აღნიშნული პროცედურების ჩატარების პერიოდი (მისი დაწყებისა და დასრულების ვადები) და პროცედურების განმახორციელებელი საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირთა ჩამონათვალი. გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე დაკვირვების საგადასახადო კონტროლის პროცედურებს უნდა ესწრებოდეს გადასახადის გადამხდელი ან მისი წარმომადგენელი, საჭიროების შემთხვევაში – მოწვეული სპეციალისტი.

საგადასახადო ორგანოს უფროსს უფლება აქვს სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე გამოსცეს აქციზური საქონლის მფლობელი პირის სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობის ინვენტარიზაციის ჩატარების ბრძანება (არააქციზური საქონლის მფლობელი პირის სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობის ინვენტარიზაციის ბრძანება შეიძლება გაიცეს კალენდარული წლის განმავლობაში არა უმეტეს 3-ჯერ). აღნიშნული ბრძანების საფუძველზე გადასახადის გადამხდელის ხელმძღვანელმა (დირექტორმა) ინვენტარიზაციის გონივრულ ვადაში ჩატარების მიზნით უნდა შექმნას საინვენტარიზაციო კომისია. საინვენტარიზაციო კომისიაში უნდა შევიდნენ ის პირები, რომლებიც კარგად იცნობენ საინვენტარიზაციო ქონებას, იციან მისი ფასი და პირველადი აღრიცხვა. აღნიშნული კომისია ვალდებულია სრულად და დროულად აღრიცხოს სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობები წარმოებისა და მათი შენახვის ადგილზე და შეუდაროს აღრიცხვის შედეგები ბუღალტრული აღრიცხვის შესაბამის მონაცემებს და ყოველივე ეს შეიტანოს სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების აღწერის ოქმში.

საგადასახადო ორგანო უფლებამოსილია გადასახადის გადამხდელის მიმართ გამოიყენოს საგადასახადო კონტროლის ფორმები და მეთოდები მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე, გარდა:

მიმდინარე კონტროლის პროცედურებისა;

გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე დაკვირვების პროცედურებისა;

კამერალური საგადასახადო შემოწმებისა;

გეგმური გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისა;

იმ საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისა, რომელიც დაკავშირებულია საწარმოს/ორგანიზაციის რეორგანიზაციასთან ან ლიკვიდაციასთან;

გადაუდებელი საკონტროლო-გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისა.

სასამართლოში საგადასახადო კონტროლის შესახებ შუამდგომლობას აღძრავს

შემოსაველების სამსახური, რომელიც მოსამართლეს წარუდგენს შესაბამის ინფორმაციას გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის ფაქტების შესახებ. მოსამართლე საკითხს განიხილავს ერთპიროვნულად, დახურულ სასამართლო სხდომაზე, მხარეთა მონაწილეობის გარეშე. მოსამართლე გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის საგადასახადო შემოწმების შესახებ ბრძანებას გასცემს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც საგადასახადო ორგანო მას წარუდგენს შესაბამის ინფორმაციას დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით აღნიშნული პირების მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის ფაქტების შესახებ. თუ მოსამართლე არ გასცემს ბრძანებას გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის საგადასახადო შემოწმების შესახებ, გადასახადის გადამხდელის აღნიშნული შემოწმება არ ჩატარდება.

საგადასახადო შემოწმება, რომელსაც ატარებს საგადასახადო ორგანო, შეიძლება იყოს კამერალური და გასვლითი (იხ. ნახ. 13.3).

კამერალური საგადასახადო შემოწმება ტარდება გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე გაუსვლელად. ასეთი ტიპის შემოწმების უმთავრესი მიზანია საგადასახადო ორგანოში გადასახადის გადამხდელის მიერ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების, საგადასახადო დეკლარაციების, ცნობების, დასკვნების, გაანგარიშებების, საგადასახადო ორგანოში არსებული სხვა დოკუმენტებისა და მონაცემების, აგრეთვე გადასახადის გადამხდელისაგან მიღებული ახსნა-განმარტებისა და საარბიტრაჟო დოკუმენტაციის ანალიზის საფუძველზე გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულების შესაბამისობის დადგენა საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. თუ კამერალური საგადასახადო შემოწმების შედეგად გამოვლენილი შეცდომები იწვევს გადასახადის თანხის ცვლილებას (შემცირებას ან გაზრდას), მაშინ კამერალური საგადასახადო შემოწმების განმახორციელებელი უფლებამოსილი პირი ადგენს საგადასახადო შემოწმების აქტს და აწერს ხელს მასზე. აღნიშნულ აქტს ამტკიცებს საგადასახადო ორგანოს უფროსი/მისი მოადგილე.

ნახ. 13.3. საგადასახადო შემოწმების ფორმები საქართველოში



წყარო: 1. „გადასახადები და საგადასახადო სისტემა", გზამკვლევი მეწარმეები სათვის, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2007. გვ. 150;
2. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლები 111-121.

გასვლითი საგადასახადო შემოწმებით გათვალისწინებულია გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე გადასახადის გამოანგარიშებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის სრული ან შერჩევით შემოწმება. გასვლითი საგადასახადო შემოწმება შეიძლება მოიცავდეს გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე დაკვირვების საგადასახადო კონტროლის პროცედურებსაც. გასვლითი საგადასახადო შემოწმების დანიშნის შესახებ ბრძანებას უნდა დაერთოს გასვლითი საგადასახადო შემოწმების პროცესში შესასრულებელ სამუშაოთა გეგმა. გასვლითი საგადასახადო შემოწმების ჩატარება დასაშვებია მხოლოდ გადასახადის გადამხდელის სამუშაო საათებში ან/და ფაქტობრივი მუშაობის დროს.

გასვლითი საგადასახადო შემოწმება შეიძლება იყოს გეგმური ან საკონტროლო. გეგმური გასვლითი საგადასახადო შემოწმება ტარდება საგადასახადო ორგანოს უფროსის/მისი მოადგილის გადაწყვეტილებით, კალენდარული წლის განმავლობაში არა უმეტეს ერთხელ, რის თაობაზედაც გადასახადის გადამხდელს ეგზავნება წერილობითი შეტყობინება 10 დღით ადრე. შეტყობინებაში უნდა მიეთითოს გეგმური გასვლითი საგადასახადო შემოწმების საფუძველი და საგანი, ასევე შემოწმების ჩატარების სავარაუდო დრო. საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმება ტარდება წერილობითი შეტყობინების გარეშე. საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების მიზნით სასამართლოსათვის მიმართვის ან გადაუდებელი საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საგადასახადო ორგანოს უფროსი/მისი მოადგილე, თუ:

- ბოლო საგადასახადო შემოწმებისას გამოვლინდა გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა მნიშვნელოვანი დარღვევის ფაქტები ან არსებობს სხვა ფაქტები, რომლებიც ადასტურებს ასეთი დარღვევების შემთხვევებს;
- არსებობს სანდო ინფორმაცია, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს გადასახადის გადამხდელის ფინანსური და მატერიალური საშუალებების წარმოშობას;
- არსებობს სანდო ინფორმაცია ქონების ან გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტის დოკუმენტურად დაუდასტურებელი მატების შესახებ;
- საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი საგადასახადო დეკლარაციებით და სხვა დოკუმენტებით არ დასტურდება დაბეგვრის ობიექტებისა და გამოანგარიშებული გადასახადების რეალობა;
- წარდგენილი არ არის საგადასახადო დეკლარაცია ან გადასახადის გამოსაანგარიშებლად ან/და გადასახდელად საჭირო დოკუმენტები.

საგადასახადო ორგანოს გადაუდებელი აუცილებლობის ფარგლებში, საგადასახადო ორგანოს უფროსის წერილობითი ბრძანების საფუძველზე უფლება აქვს წინასწარი შეტყობინების გარეშე ჩაატაროს გადაუდებელი საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმება. გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევა დგება, როდესაც საგადასახადო ორგანო ჩათვლის, რომ გადასახადის გადამხდელი გეგმავს, თავი აარიდოს საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულებას საქართველოდან გასვლით, აქტივების სხვა პირისათვის გადაცემით, საგადასახადო სამართალდარღვევის დამადასტურებელი დოკუმენტების განადგურებით, დამალვით, შესწორებით ან შეცვლით ანდა სხვა ღონისძიებების გატარებით. საგადასახადო ორგანო ვალდებულია გადაუდებელი საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების დაწყებიდან 48 საათში მიმართოს და ნებართვა მიიღოს სასამართლოსაგან საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების ჩატარების შესახებ. სასამართლოს ნებართვის მიღებამდე საგადასახადო შემოწმების

ჯგუფის წევრებს უფლება არა აქვთ დაიწყონ გადაუდებელი საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების პროცედურები. საგადასახადო ორგანოს წარმომადგენლებს უფლება აქვთ მხოლოდ დალუქონ გადასახადის გადამხდელის ის საგადასახადო დოკუმენტები და სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობები, რომლებიც აუცილებელია საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემოწმების ჩატარებისათვის.

საგადასახადო შემოწმების შედეგების შესახებ დგება შემოწმების აქტი, რომელშიც უნდა აღინიშნოს:

- აქტის შედგენის თარიღი და ადგილი (დასახლებული პუნქტის დასახელება);
- შემმოწმებელ პირთა ვინაობა და თანამდებობა;
- შემოწმების ფორმალური საფუძველი (საგადასახადო ორგანოს ხელმძღვანელის/მისი მოადგილის ბრძანება ან სასამართლოს გადაწყვეტილება (თარიღი და ნომერი);
- შემოწმების ვადა და პროგრამა;
- შესამოწმებელი სუბიექტის ვინაობა (დასახელება), საიდენტიფიკაციო ნომერი, სასამართლო და საგადასახადო რეგისტრაციის თარიღები და ნომრები, სხვა რეკვიზიტები (საჭიროების შემთხვევაში);
- შესამოწმებელი სუბიექტისათვის მისი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ განმარტებითი ბარათის ჩაბარების ფაქტი (გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისას);
- შესამოწმებელი სუბიექტის მხრიდან შემოწმების მონაწილე პირთა (დირექტორი (ხელმძღვანელი), ბუღალტერი, აუდიტორი, ადვოკატი და სხვა) ვინაობა და თანამდებობა (გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისას);
- შემოწმების ფაქტობრივი საფუძვლები და მათი დასაბუთება;
- შემოწმების შედეგების შემოწმების პროგრამის თითოეული პუნქტის მიხედვით - გადასახადის გადამხდელის მიმართ მოთხოვნებისა და ვალდებულებების წარმოშობის ზუსტი თარიღები (თუ ამის დადგენა შესაძლებელია), გადასახადის ოდენობა, საურავებისა და ჯარიმების გაანგარიშება, ჯამურად გადასახდელი ან მისაღები თანხა, იმ დოკუმენტების რეკვიზიტები (საჭიროების შემთხვევაში - ასლები), რომლებითაც დასტურდება ამ მოთხოვნებისა და ვალდებულებების წარმოშობა; აქტის დანართების შინაარსი;
- ის საკითხები, რომელსაც არ ეთანხმება გადასახადის გადამხდელი (გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისას);
- მთლიანად გადასახდელი ან მისაღები თანხა - ძირითადი ვალდებულება, ჯარიმა, საურავი.

საგადასახადო შემოწმების აქტს ხელს აწერენ:

საგადასახადო ორგანოს მხრიდან - საგადასახადო შემოწმების ჯგუფის წევრები, გადასახადის გადამხდელის მხრიდან: დირექტორი (ხელმძღვანელი), ბუღალტერი, აგრეთვე აუდიტორი და ადვოკატი, თუ ისინი მონაწილეობას იღებდნენ საგადასახადო შემოწმების პროცესში. თუ გადასახადის გადამხდელის მხარემ უარი განაცხადა ხელის მოწერაზე (გასვლითი საგადასახადო შემოწმებისას), აქტში კეთდება შესაბამისი ჩანაწერი.

13.8. საგადასახადო სამართალდარღვევა

საგადასახადო სამართალდარღვევად ითვლება გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მართლსაწინააღმდეგო ქმედება (მოქმედება ან უმოქმედობა), რომლისთვისაც საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა. საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრებათ საწარმოებს/ორგანიზაციებს და ფიზიკურ პირებს.

საგადასახადო სანქცია არის პასუხისმგებლობის ზომა ჩადენილი საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის. საგადასახადო სანქციები გამოიყენება საურავისა და ფულადი ჯარიმის სახით საგადასახადო კოდექსის XVIII თავით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. საგადასახადო სამართალდარღვევათა ერთობლიობისას საგადასახადო სანქცია გამოიყენება თითოეული სამართალდარღვევისათვის ცალ-ცალკე. ამასთან, უფრო მკაცრი სანქცია არ შთანთქავს ნაკლებად მკაცრ სანქციას. საგადასახადო სანქციას საურავი არ ერიცხება.

თუ გადასახადის თანხა არ არის გადახდილი საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში, გადასახადის გადამხდელი/საგადასახადო აგენტი ან სხვა ვალდებული პირი ვალდებულია გადახადოს შესაბამისი საურავი. საურავის გადახდა ხორციელდება საგადასახადო დავალიანების თანხაზე დანამატის სახით, საგადასახადო ვალდებულების უზრუნველყოფის სხვა ღონისძიებების ან/და საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ღონისძიებების გატარების მიუხედავად. საურავი შეადგენს საგადასახადო დავალიანების 0,07%-ს ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის. გადასახადის გადახდის ვადის გადაცილების შემთხვევაში, გადასახადის გადახდის დღე ითვლება ვადაგადაცილებულ დღედ.

რაც შეეხება კონკრეტულ საგადასახადო კანონდარღვევებს, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად მათი სახეობები და ჯარიმის მოცულობები დიფერენცირებულია (იხ. ცხრილი 13.1).

ცხრილი 13.1. საგადასახადო სამართალდარღვევის სახეობები და ჯარიმების ოდენობა საქართველოში

ეკონომიკური საქმიანობა საგადასახადო ორგანოში სახელმწიფო რეგისტრაციის ან/და საგადასახადო აღრიცხვის გარეშე	200 ლარი
- დეკლარირების წარდგენის ვადის დარღვევა - განზრახ წარუდგენლობა 25 000 ლარამდე გადასახადის დამალვის მიზნით	- გადასახდელი თანხის 5%, არანაკლებ 200 ლარისა - იძულება ს/სამართლის საქმე
გადასახადების შემცირება: - 15 000 ლარამდე - 15 000-25 000 ლარი - 25 000 ლარზე მეტი	- შემცირებული თანხის 25% - შემცირებული თანხის 75% - იძულება ს/სამართლის საქმე
- შემოსავლებისა და ხარჯების, აგრეთვე გადასახადებით დასაბეგრი სხვა ობიექტების აღრიცხვის წესის დარღვევა - თუ მან საგადასახადო ბაზის შემცირება გამოიწვია - იგივე ქმედება ერთ საგადასახადო პერიოდზე მეტი ხნის განმავლობაში	1 000 ლარი - 10%, არანაკლებ 3 000 ლარი - 3 000 ლარი
გადასახადის დაუკავებლობა ან/და დაკავებული გადასახადის თანხის ბიუჯეტში არასრულად გადარიცხვა	დაუკავებელი/ გადაურიცხავი თანხის 10%
საგადასახადო ორგანოს თანამდებობის პირისთვის წინააღმდეგობის გაწევა	100 ლარი

ყადაღადადებული ქონების მფლობელობის, სარგებლობის ან/და განკარგვის წესის დარღვევა	3 000 ლარი
საგადასახადო ორგანოსათვის სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ან/და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის წარუდგენლობა	200 ლარი
გადასახადის არასწორი ჩათვლა ან დაბრუნება	დასაბრუნებელი/ჩასათვლელი თანხის 300%
საგადასახადო ორგანოს საინკასო დავალების ან გადასახადის გადამხდელის საგადახდო დავალების დადგენილ ვადაში შეუსრულებლობა	მითითებული თანხის 2% ყოველ გადაცილებულ დღეზე
- ანგარიშის გახსნა საგადასახადო ორგანოს საიდენტიფიკაციო კოდის გარეშე - ანგარიშის გახსნაზე/დახურვაზე საგადასახადოსთვის ინფორმაციის წარუდგენლობა - საბანკო ოპერაციების შეჩერებაზე საგადასახადოს მოთხოვნის შეუსრულებლობა - ბანკის მიერ უზრუნველყოფის სადეპოზიტო ანგარიშზე არსებული თანხის განკარგვა საგადასახადოსთან შეუთანხმებლად	- შესრულებული ოპერაციების 10%, არანაკლებ 500 ლარი - 300 ლარი - გადარიცხული თანხის 20% - განკარგული თანხის 100%
- დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის გარეშე ფუნქციონირება - ანგარიშ-ფაქტურის არასწორად ან/და არასრული შევსების შემთხვევაში, თუ ეს იწვევს დღგ-ის თანხის შემცირებას ან ჩასათვლელი თანხის ზრდას - მყიდველის მოთხოვნისას მისთვის საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის მიუცემლობა - ანგარიშ-ფაქტურის არასრული შევსებისათვის, თუ იგი არ იწვევს დღგ-ის თანხის შემცირებას ან ჩასათვლელი თანხის ზრდას	- გადასახდელი თანხის 100% - შემცირებული/ჩათვლილი თანხის 100% - გადასახდელი თანხის 100% - 200 ლარი
დოკუმენტების გარეშე ტრანსპორტირება (გადაზიდვა) და ალკოცნობაება	სასაქონლო ზედნადების ან შემოტანილი საქონლის ღირებულება საბაზრო ფასებით დღგ-ის გარეშე
გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა, რისთვისაც ამავე კოდექსით გათვალისწინებულია ჯარიმა, მაგრამ არ არის განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა	100 ლარი

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლები 130-144.

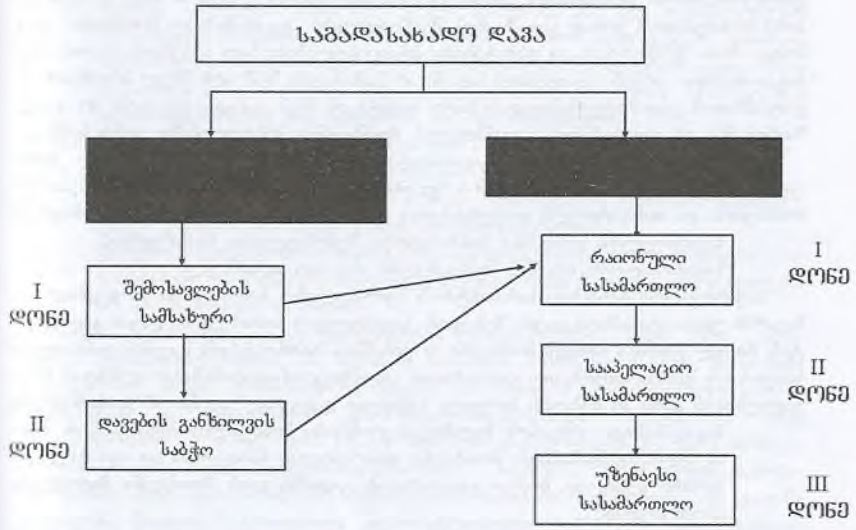
13.9. საგადასახადო დავების ადმინისტრირება

საგადასახადო დავა წარმოადგენს უთანხმოებას საგადასახადო ორგანოსა და გადასახადის გადამხდელს შორის ან საგადასახადო ორგანოსა და საგადასახადო აგენტს შორის. საგადასახადო დავის დაწყების მატერიალური საფუძველია საგადასახადო ორგანოს ან გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მიერ საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ვალდებულების დარღვევა. საგადასახადო დავის გადაწყვეტის ფორმებია (იხ. ნახ. 13.4):

დავის გადაწყვეტა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში განხილვის წესით;

დავის გადაწყვეტა სასამართლოს მიერ.

ნახ. 13.4. საგადასახადო დავის განხილვის სტადიები საქართველოში



წყარო: 1. „გადასახადები და საგადასახადო სისტემა“, გზამკვლევი მეწარმეები სათვის, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2007. გვ. 168;
2. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლები 145-161;
3. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლები 13-45.

საგადასახადო ორგანოს ხელმძღვანელი/მისი მოადგილე ვალდებულია გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის შესაგებლის მიღებიდან 10 დღის ვადაში განიხილოს იგი და გამოსცეს მოტივირებული ბრძანება შესაგებლის დაკმაყოფილების ანუ დავის შეწყვეტის შესახებ, შესაგებლის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების ან მის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ და არა უგვიანეს ბრძანების გამოცემიდან მე-3 დღისა გაუგზავნოს იგი შესაგებლის წარმომდგენს. საგადასახადო ორგანოში დავა განიხილება მომჩივნის ან/და მისი კანონიერი ან უფლებამოსილი წარმომადგენლის (წარმომადგენლების) მონაწილეობით. განხილვისთვის დანიშნულ დროს მომჩივნის ან/და მისი კანონიერი ან უფლებამოსილი წარმომადგენლის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში დავა განიხილება მის გარეშე. შესაგებლის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების ან მის დაკმაყოფილებაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში საგადასახადო ორგანო ვალდებულია, არა უგვიანეს ბრძანების გამოცემიდან მე-3 დღისა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამ-

სახურს გადასცეს „საგადასახადო მოთხოვნა“ და შესაგებელი თანდართული მტკიცებულებებით, ხოლო გადასახადის გადამხდელს/საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს ბრძანებასთან ერთად გაუგზავნოს შესწორებული „საგადასახადო მოთხოვნა“ (თუ მოხდა მისი შესწორება) და დამატებითი მტკიცებულებები (თუ არსებობს ისინი). თუ საგადასახადო ორგანო დადგენილ ვადაში არ გამოსცემს ზემოაღნიშნულ ბრძანებას ან გადასახადის გადამხდელს/საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს არ გაუგზავნის მას, ეს გადასახადის გადამხდელის მოთხოვნის შესრულებაზე უარს ნიშნავს.

გადასახადის გადამხდელს/საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს უფლება აქვს საგადასახადო ორგანოს ხელმძღვანელის/მისი მოადგილის ბრძანება (ამ ბრძანებისა და თანდართული დოკუმენტების მიღებიდან 5 დღის ვადაში), გაასაჩივროს:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურში;

სასამართლოში, თუ მის შესაგებელში ასე იყო აღნიშნული.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურში წარდგენილ საჩივარში უნდა აღინიშნოს, დავის შემდგომი გაგრძელების შემთხვევაში დავის გადაწყვეტის რომელ ფორმას ირჩევს მომჩივანი – ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭოს თუ სასამართლოს. თუ გადასახადის გადამხდელი/საგადასახადო აგენტი ან სხვა ვალდებული პირი ამ მუხლის პირველი ნაწილით დადგენილ ვადაში არ გაასაჩივრებს:

საგადასახადო ორგანოს ხელმძღვანელის/მისი მოადგილის ბრძანებას ან შესაგებელს, საგადასახადო მოთხოვნა აღიარებულად ჩაითვლება და იგი მიექცევა აღსასრულებლად, ხოლო გადასახადის გადამხდელის მოთხოვნა ჩაითვლება გაუქმებულად;

საგადასახადო ორგანოს უარს (თუ მან დროულად არ მიიღო საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილება), „საგადასახადო მოთხოვნა“ აღიარებულად ჩაითვლება და იგი მიექცევა აღსასრულებლად, ხოლო „გადასახადის გადამხდელის მოთხოვნა“ ჩაითვლება გაუქმებულად.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური ვალდებულია საჩივრის მიღებიდან 15 დღის ვადაში განიხილოს იგი და მიიღოს გადაწყვეტილება საჩივრის დაკმაყოფილების ანუ დავის შეწყვეტის შესახებ, საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების ან მის დაკმაყოფილებაზე უარის შესახებ და არა უგვიანეს გადაწყვეტილების მიღებიდან მე-3 დღისა გაუგზავნოს იგი მომჩივანს და იმ საგადასახადო ორგანოს, რომლის გადაწყვეტილებაც იყო გასაჩივრებული. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურში დაცა განიხილება მომჩივნის ან/და მისი კანონიერი ან უფლებამოსილი წარმომადგენლის (წარმომადგენლების) მონაწილეობით. განხილვისთვის დანიშნულ დროს მომჩივნის ან/და მისი კანონიერი ან უფლებამოსილი წარმომადგენლის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში დავა განიხილება მის გარეშე. დავის განხილვის საფუძველზე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტი უფლებამოსილია:

გააუქმოს საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილება;

გააუქმოს საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილება და მიიღოს ახალი გადაწყვეტილება;

არ დააკმაყოფილოს საჩივარი.

გადასახადის გადამხდელს/საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს უფლება აქვს

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის გადაწყვეტილება (ამ გადაწყვეტილებისა და თანდართული დოკუმენტების მიღებიდან 5 დღის ვადაში) გაასაჩივროს:

დავების განხილვის საბჭოში, თუ მის საჩივარში ასე იყო აღნიშნული (ამ შემთხვევაში მან წარდგენილ საჩივარს უნდა დაურთოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტისათვის წარდგენილი ყველა მასალის ასლი და დამატებითი მტკიცებულებები, მათი არსებობის შემთხვევაში);

სასამართლოში, თუ მის საჩივარში ასე იყო აღნიშნული.

საბჭო დავას იხილავს საჩივრის მიღებიდან 15 დღის ვადაში თავის სხდომაზე. დავის განხილვის საფუძველზე საბჭო უფლებამოსილია:

გააუქმოს საგადასახადო ორგანოს ან/და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტის გადაწყვეტილება;

გააუქმოს საგადასახადო ორგანოს ან/და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტის გადაწყვეტილება და მიიღოს ახალი გადაწყვეტილება;

არ დააკმაყოფილოს საჩივარი.

საბჭო ვალდებულია გადაწყვეტილების დამოწმებული ასლი არა უგვიანეს 5 დღისა გაუგზავნოს ან პირადად ჩააბაროს მხარეებს ან მათ წარმომადგენლებს. თუ საბჭო განსაზღვრულ ვადაში არ მიიღებს ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებას ან გადასახადის გადამხდელს/საგადასახადო აგენტს ან სხვა ვალდებულ პირს არ გაუგზავნის მას, ეს საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარს ნიშნავს.

გადასახადის გადამხდელის/საგადასახადო აგენტის, სხვა უფლებამოსილი პირის მიერ სასამართლოში წარდგენილი საჩივარი განიხილება და გადაწყვეტილება მიიღება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით, შესაბამისი სასამართლო ინსტანციების გავლის შემდეგ.

13.10. საშემოსავლო გადასახადი

საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელები არიან რეზიდენტი და არარეზიდენტი ფიზიკური პირები, რომლებიც შემოსავალს იღებენ საქართველოში არსებული წყაროდან. საშემოსავლო გადასახადს ბიუჯეტში ჩარიცხულ თანხებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია და იგი წარმოადგენს მოსახლეობის ძირითად გადასახადს დაქირავებით მუშაობიდან.

რეზიდენტი ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია დასაბეგრი შემოსავალი, რომელიც განისაზღვრება, როგორც სხვაობა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებულ ერთობლივ შემოსავალსა და ამ პერიოდისათვის საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებს შორის – დასაბეგრი შემოსავლის 20%-ით[35];

---

35 2008 წლის 1 იანვრამდე შემოსავლის ეს სახეობა იბეგრებოდა 12%-იანი საშემოსავლო გადასახადით. 2008 წლის 1 იანვრიდან 2011 წლის 31 დეკემბრამდე 12%-იანი საშემოსავლო გადასახადი შეჩარჩუნდება ფიზიკური პირის დასაბეგრ შემოსავალზე (მათ შორის, გრანტით მიღებული სახსრებიდან გრანტის მიმღები ორგანიზაციის მიერ გაცემულ ანაზღაურებაზე და საქართველოში არსებული, დიპლომატიური სტატუსის მქონე საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს მოქალაქეებზე გაცემულ ანაზღაურებაზე), გარდა: (ა) დაქირავებული ფიზიკური პირის მიერ ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლებისა; (ბ) მეწარმე ფიზიკური პირის ან/და ამხანაგობის წევრი ფიზიკური პირის მიერ სამეწარმეო საქმიანობით მიღებული დასაბეგრი შემოსავლისა; (გ) ფიზიკური პირის მიერ, რომელსაც არ გააჩნია გადასახადის გადამხდელის მოწმობა, წარმოსათვის/ორგანიზაციისათვის ან მეწარმე ფიზიკური პირისათვის მომსახურების გაწევით მიღებული საზღაურისა ან სარგებლისა; (დ) დივიდენდებისა და პროცენტებისა (ავტ.).

საქართველოში არსებული მუდმივი დაწესებულების მეშვეობით საქმიანობის განმახორციელებელი არარეზიდენტი ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია დასაბეგრი შემოსავალი, რომელიც განისაზღვრება როგორც სხვაობა კალენდარული წლის განმავლობაში მუდმივ დაწესებულებასთან დაკავშირებულ საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებულ ერთობლივ შემოსავალსა და ამ პერიოდისათვის საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებს შორის – დასაბეგრი შემოსავლის 20%-ით[36];

საწარმოს, იურიდიული პირის ან/და მეწარმე ფიზიკური პირის მიერ რისკის დაზღვევისა და გადაზღვევის საფუძველზე, სალიზინგო, საერთაშორისო კავშირგაბმულობის ტელესაკომუნიკაციო მომსახურებისათვის და საერთაშორისო გადაზიდვების სატრანსპორტო მომსახურებისათვის გადახდილი თანხები – 4%-ით;

გადახდილი სხვა თანხები, რომლებიც საგადასახადო კოდექსით ითვლება საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებულ შემოსავლად – 10%;

ხელფასის სახით მიღებული შემოსავალი – 20%-ით[37].

არარეზიდენტი ფიზიკური პირი, რომელიც შემოსავალს იღებს ქონების რეალიზაციით, წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელს კალენდარული წლის განმავლობაში საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული ერთობლივი შემოსავლიდან, რომელიც მცირდება ამ პერიოდისათვის ასეთი შემოსავლის მიღებასთან დაკავშირებული გამოქვითვების თანხებით – დასაბეგრი შემოსავლის 20%-ით[38]. ასეთი ქონების რეალიზაციით მიღებულ შემოსავლებს განეკუთვნება:

რეზიდენტი იურიდიული პირის ჩვეულებრივი აქციების ან პარტნიორის წილის რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

როიალტის რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

საქართველოში გამოყენებული მოძრავი ქონების იჯარით ან/და სხვა სახელშეკრულებო სარგებლობის უფლებით გადაცემით მიღებული, ასევე საქართველოში არსებული და ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული უძრავი ქონებით მიღებული შემოსავლის (მათ შორის ასეთ ქონებაში პარტნიორის წილის რეალიზაციით მიღებული შემოსავალი) ნამეტი – ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

სხვა ქონების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი.

საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება ფიზიკურ პირთა შემოსავლების შემდეგი სახეები:

არარეზიდენტის მიერ საქართველოს ტერიტორიაზე უცხოეთის დიპლომატიურ და მასთან გათანაბრებულდაწესებულებებში დაქირავებით მუშაობით მიღებული შემოსავლები;

ფიზიკური პირის მიერ მიღებული გრანტი, სახელმწიფო პენსია, სახელმწიფო კომპენსაცია, სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია, მაგროვებადი და დაბრუნებადი ხასიათის არასახელმწიფო საპენსიო სქემიდან მიღებული პენსია განხორციელებული შენატანების ოდენობით, სახელმწიფო სტიპენდია, სახელმწიფო ბიუჯეტში ან ავტონომიური რესპუბლიკების ან ადგილობრივ ბიუჯეტებში გათვალისწინებული ასიგნებებით გაშოყოფილი დახმარება ან ერთჯერადი განაცი

36 2008 წლის 1 იანვრამდე შემოსავლის ეს სახეობა იბეგრებოდა 12%-იანი საშემოსავლო გადასახადით (ავტ.).

37 2008 წლის 1 იანვრამდე შემოსავლის ეს სახეობა იბეგრებოდა 12%-იანი საშემოსავლო გადასახადით (ავტ.).

38 2008 წლის 1 იანვრამდე შემოსავლის ეს სახეობა იბეგრებოდა 12%-იანი საშემოსავლო გადასახადით (ავტ.).

მი (მათ შორის, ოლიმპიურ თამაშებში, მსოფლიოს ან/და ევროპის ჩემპიონატებში გამარჯვებისათვის ან/და საპრიზო ადგილების დაკავებისათვის სპორტსმენების და მათი მწვრთნელების მიერ მიღებული ფულადი და სხვა სახის ჯილდოები);

ოლიმპიურ თამაშებში, მსოფლიოს ან/და ევროპის ჩემპიონატებში გამარჯვებისათვის ან/და საპრიზო ადგილების დაკავებისათვის სპორტსმენების და მათი მწვრთნელების მიერ მიღებული ფულადი და სხვა სახის ჯილდოები; ალიმენტი;

განქორწინების საფუძველზე ფიზიკური პირის მიერ მიღებული ქონების ღირებულება (შემოსავალი);

ფიზიკური პირის მიერ 6 თვეზე მეტი ვადით საკუთრებაში არსებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები ან/და 2 წელზე მეტი ვადით საკუთრებაში არსებული მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი, გარდა ამ პირის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის ფარგლებში მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტისა[39];

საგადასახადო წლის განმავლობაში და რიგის მემკვიდრეების მიერ ქონების ჩუქებით ან მემკვიდრეობით მიღება;

საგადასახადო წლის განმავლობაში ფიზიკური პირისაგან 1000 ლარამდე ღირებულების, ჩუქებით მიღებული ქონების ღირებულება;

საგადასახადო წლის განმავლობაში და რიგის მემკვიდრეების მიერ 150 000 ლარამდე ღირებულების, ჩუქებით ან მემკვიდრეობით მიღებული ქონების ღირებულება;

ფიზიკური პირისათვის (დონორისათვის) გაღებული სისხლის საკომპენსაციო კვებისათვის გაცემული თანხა;

იმ მეწარმე ფიზიკურ პირთა შემოსავალი, რომლებიც არ იყენებენ დაქირავებულ პირთა შრომას და დამოუკიდებლად ახორციელებენ მხოლოდ, ეკონომიკური საქმიანობის სახეების ერთიანი კლასიფიკატორის (NACE) შესაბამისად განსაზღვრული ცალკეული კატეგორიის ეკონომიკური საქმიანობიდან ერთ-ერთს[40];

2008 წლის 1 იანვრამდე სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში დასაქმებული ფიზიკური პირის მიერ საქართველოში წარმოებული სოფლის მეურნეობის პროდუქციის სამრეწველო გადამუშავებამდე პირველადი მიწოდებით მიღებული შემოსავალი და დაქირავებული ფიზიკური პირისთვის გაცემული ანაზღაურება, თუ კალენდარული წლის განმავლობაში ამ ფიზიკური პირის მიერ ასეთი მიწოდებით მიღებული ერთობლივი შემოსავალი არ აღემატება 100 000 ლარს;

პრივატიზაციის წესით (უსასყიდლოდ), ასევე მიწისძვრით და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგად დაზარალებულების მიერ დაზიანებული ბინების სანაცვლოდ იმავე დასახლებულ პუნქტში ან ეკომიგრანტების მიერ სხვა დასახლებულ პუნქტში უსასყიდლოდ მიღებული ბინების ღირებულება;

დროებითი საცხოვრებელი ადგილის სანაცვლოდ ლტოლვილი ან იძულებით

39 2-წლიანი ვადა უძრავი ქონების რეალიზაციის შემთხვევაში ითვლებოდა საქართველოს სახელო რეესტრში საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მიზნით წარდგენილი (წარსადგენი) საკუთრების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის შედგენის თარიღის მიხედვით, ხოლო „რეალიზაციით მიღებული ნამეტი" ითვლებოდა, როგორც სხვაობა ქონების რეალიზაციის ფასსა და მასზე საკუთრების უფლების წარმოშობისას მისი შეძენის ფასს შორის, გარდა საკუთრების უფლების უსასყიდლოდ (სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას, ქონების ჩუქებით ან მემკვიდრეობით მიღებისას ან სხვა შემთხვევებში) წარმოშობისას, როდესაც ნამეტი ითვლებოდა ამ ქონების რეალიზაციის ფასსა და მიღების მომენტში უსასყიდლოდ მიღებული ქონების საბაზრო ფასს შორის (საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის „ლ" პუნქტი).

40 ეკონომიკური საქმიანობის სახეობები იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 168-ე მუხლის „ლლ" პუნქტში (ავტ.).

გადაადგილებული ფიზიკური პირის მიერ პრივატიზების პროგრამის ფარგლებში მიღებული კომპენსაციები;

ფიზიკური პირის მიერ ჯამურად მის და მამკვიდრებლის საკუთრებაში 2 წელზე მეტი ვადით არსებული მატერიალური აქტივების რეალიზებული ნამეტი, გარდა მის ან მამკვიდრებლის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის ფარგლებში მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტისა[41].

საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება შემდეგ ფიზიკურ პირთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი 3000 ლარამდე:

ბავშვობიდან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის, ავრცთვე მხედველობის გამო I და II ჯგუფის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის;

მეორე მსოფლიო ომისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლების მონაწილე საქართველოს მოქალაქის;

პირის, რომელსაც მინიჭებული აქვს „ქართველის დედის“ საპატიო წოდება;

მარტოხელა დედის;

პირის, რომელმაც იშვილა ბავშვი (შვილად აყვანიდან 1 წლის განმავლობაში);

პირის, რომელმაც აღსაზრდელად (შვილობილად) აიყვანა ბავშვი.

საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება ასევე:

I და II ჯგუფის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის მიერ (ზედა ნაწილში მითითებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების გარდა) კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი 1500 ლარამდე;

მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრები მრავალშვილიანი (პირის კმაყოფაზე მყოფი 18 წლამდე ასაკის სამი და ან სამზე მეტი შვილი) პირის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი 3 000 ლარამდე, ხოლო მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ, ერთ- ან ორშვილიან (პირის კმაყოფაზე მყოფი 18 წლამდე ასაკის სამი და ან სამზე მეტი შვილი) პირს აღნიშნულ რეგიონებში საქმიანობით კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული 3 000 ლარამდე დასაბეგრ შემოსავალზე გადასახდელი საშემოსავლო გადასახადი უმცირდება 50%-ით.

თუ ზემოაღნიშნული პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელს წარმოექმნება ერთზე მეტი შეღავათის უფლება, მასზე ვრცელდება მათგან მხოლოდ ერთი, უმაღლესი შეღავათი.

საწარმოები/ორგანიზაციები ან მეწარმე ფიზიკური პირები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას, ვალდებულნი არიან საშემოსავლო გადასახადის მიმდინარე გადასახდელების თანხები ბიუჯეტში შეიტანონ გასული საგადასახადო წლის წლიური გადასახადის მიხედვით, შემდეგი ოდენობით:

არა უგვიანეს 15 მაისისა - 25%;

არა უგვიანეს 15 ივლისისა - 25%;

არა უგვიანეს 15 სექტემბერისა - 25%;

არა უგვიანეს 15 დეკემბერისა - 25%.

გადასახადის გადამხდელი, რომელსაც გასული საგადასახადო წლის განმავლობაში არ გააჩნდა დასაბეგრი მოგება, მიმდინარე გადასახადებს არ იხდის. თუ გადასახადის გადამხდელის მიმდინარე საგადასახადო წლის მოსალოდნელი დასაბეგრი მოგება არანაკლებ 50%-ით მცირდება გასული საგადასახადო წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით და აღნიშნულის შესახებ იგი მიმდინარე გადასახდელის გადახდის ვადამდე 15 კალენდარული დღით ადრე აცნობებს საგადასახადო ინსპექციას, გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს შეამციროს ან საერთოდ არ გადაიხადოს მიმდინარე გადასახდელების თანხები. ამასთან, თუ წარმოდგენილი ფაქტობრივი წლიური შედეგების მიხედვით არ დასტურდება მოსალოდნელი მოგების არანაკლებ 50%-ით შემცირება და გადასახადის გადამხდელს საანგარიშო წლის განმავლობაში სრული ოდენობით არ გადაუხდია მიმდინარე გადასახდელები, მაშინ მან უნდა გადაიხადოს საურავი საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, მიმდინარე გადასახდელების გადახდის ვადების დადგენილი თარიღებიდან საგადასახადო დეკლარაციის წარდგენის თარიღამდე არსებულ დროის მონაკვეთში. მიმდინარე გადასახდელთა ბიუჯეტში ჩარიცხული თანხები გადასახადის გადამხდელს ჩაეთვლება საგადასახადო წლის მიხედვით დარიცხულ გადასახადში და მოახდენს მის ჩათვლას.

13.11. მოგების გადასახადი

მოგების გადასახადის გადამხდელები არიან საქართველოს საწარმოები და უცხოური საწარმოები (რომლებიც საქართველოში საქმიანობას ახორციელებენ მუდმივი დაწესებულების მეშვეობით ან/და შემოსავალს იღებენ საქართველოში არსებული წყაროდან)[42].

მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია:

საქართველოს საწარმოს მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია დასაბეგრი მოგება. იგი განისაზღვრება,როგორც სხვაობა გადასახადის გადამხდელს ერთობლივ შემოსავალსადა საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებს შორის.

უცხოური საწარმო (გარდა საავიაციო ტრანსპორტით მგზავრთა საერთაშორისო გადაყვანისა და ტვირთების საერთაშორისო გადატანის განმახორციელებლისა), რომელიც საქართველოში ახორციელებს საქმიანობას მუდმივი დაწესებულების მეშვეობით, წარმოადგენს მოგების გადასახადის გადამხდელს მუდმივ დაწესებულებასთან დაკავშირებული საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული ერთობლივი შემოსავლის მიხედვით, რომელიც მცირდება საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებით.

საავიაციო ტრანსპორტით მგზავრთა საერთაშორისო გადაყვანისა და ტვირთების საერთაშორისო გადატანის განმახორციელებელი უცხოური საწარმოს (რომელიც საქართველოში ახორციელებს საქმიანობას მუდმივი დაწესებულების მეშვეობით) დასაბეგრი მოგება განისაზღვრება საქართველოში მუდმივი დაწესებულების მეშვეობით კალენდარული წლის განმავლობაში საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული შემოსავლის მიხედვით, რომელიც იყოფა მის მიერ საქართველოსა და საქართველოს ფარგლებს გარეთ საგადასახადო წლის განმავლობაში მიღებულ ერთობლივ (მთლიან) შემოსავალზე და მრავლდება მის მიერ მიღებულ დასაბეგრ მოგებაზე.

საწარმოს, იურიდიული პირის ან/და მეწარმე ფიზიკური პირის მიერ რისკის დაზღვევისა და გადაზღვევის საფუძველზე, სალიზინგო, საერთაშორისო კავშირგაბმულობის ტელესაკომუნიკაციო მომსახურებისათვის და საერთაშორისო გადაზიდვების სატრანსპორტო მომსახურებისათვის გადახდილი თანხები — 4%-ით;

41 ნამუხის განსაზღვრის წესი იგულისხმება, რაც 39-ე სტატიითაა მოცემული (ავტ.).

42 საქართველოს საწარმოდ ითვლება საწარმო, რომლის საქმიანობის ადგილი საქართველოა, ან რომლის მართვის ადგილი საქართველოშია. უცხოურ საწარმოდ ითვლება საწარმო, რომლის საქმიანობის ადგილი არ არის საქართველოში, ან რომელიც არ იმართება საქართველოდან (ავტ.).

გადახდილი სხვა თანხები, რომლებიც საგადასახადო კოდექსით ითვლება საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებულ შემოსავლად – 10%, გარდა ქვემოთ გათვალისწინებული შემთხვევებისა:

– უცხოური საწარმო, რომელიც ქონების რეალიზაციით იღებს ქვემოთ ჩამოთვლილი სახის შემოსავალს (რომელიც დაკავშირებული არ არის საქართველოში მის მუდმივ დაწესებულებასთან), წარმოადგენს მოგების გადასახადის გადამხდელს კალენდარული წლის განმავლობაში საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული ერთობლივი შემოსავლიდან, რომელიც მცირდება ამ პერიოდისათვის ასეთი შემოსავლის მიღებასთან დაკავშირებული გამოქვითვების თანხებით. ამ პუნქტით გათვალისწინებული ქონების რეალიზაციით მიღებულ შემოსავლებს განეკუთვნება:

რეზიდენტი იურიდიული პირის ჩვეულებრივი აქციების ან პარტნიორის წილის რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

როიალტის რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

საქართველოში გამოყენებული მოძრავი ქონების იჯარით ან/და სხვა სახელშეკრულებო სარგებლობის უფლებით გადაცემით მიღებული, ასევე საქართველოში არსებული და ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული უძრავი ქონებით მიღებული შემოსავლის (მათ შორის ასეთ ქონებაში პარტნიორის წილის რეალიზაციით მიღებული შემოსავალი) ნამეტი – ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი;

სხვა ქონების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი.

საწარმოთა დასაბეგრი მოგება იბეგრება 15%-იანი განაკვეთით, გარდა ნავთობისა და გაზის ოპერაციებით მიღებული მოგების, რომელიც იბეგრება 10%-იანი განაკვეთით („ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ხელშეკრულებების განხორციელებით მიღებული მოგება, თუ ეს ხელშეკრულებები დადებულია 1998 წლის 1 იანვრამდე).

მოგების გადასახადით დაბეგვრისაგან თავისუფლდება:

საბიუჯეტო, საერთაშორისო ან/და საქველმოქმედო ორგანიზაციების მოგება, ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული მოგების გარდა;

ორგანიზაციის მიერ მიღებული გრანტები, საწევრო შენატანები და შემოწირულობები;

საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგება;

საქართველოს საპატრიარქოს მიერ რელიგიური დანიშნულებით გამოყენებული ჯვრების, სანთლების, ხატების, წიგნებისა და კალენდრების რეალიზაციით მიღებული მოგება;

სამედიცინო დაწესებულებების (მიუხედავად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა) სამედიცინო საქმიანობიდან მიღებული მოგების ის ნაწილი, რომელიც მოხმარდება რეინვესტირებას (დაწესებულების რეაბილიტაცია, ტექნიკური ბაზის უზრუნველყოფა) და თანამშრომელთა მატერიალურ წახალისებას;

2010 წლის 1 იანვრამდე სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში დაკავებული პირის მიერ საქართველოში წარმოებული სოფლის მეურნეობის პროდუქციის სამრეწველო გადამუშავებამდე (სასაქონლო კოდის შეცვლამდე) პირველადი მიწოდებით მიღებული მოგება, თუ კალენდარული წლის განმავლობაში ამ პირის მიერ ამ მიწოდებით მიღებული ერთობლივი შემოსავალი არ აღემატება 100 000 ლარს;

2010 წლის 1 იანვრამდე სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობიდან მიღებული მოგების ის ნაწილი, რომლის რეინვესტირებაც ხდება ამ საქმიანობის ფარგლებში;

2010 წლის 1 იანვრამდე ჟურნალ-გაზეთების მიწოდებით ან/და ჟურნალ-გაზეთებით სარეკლამო მომსახურების გაწევით მიღებული მოგება.

საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრულია მოგების გადასახადის გაანგარიშებისას გამოქვითვების სახეობები[43]. მათი ზოგადი შინაარსი შემდეგში მდგომარეობს:

შემოსავლის მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯები;

სესხის ან კრედიტისთვის გადახდილი პროცენტები, წლიური 24%-ს ფარგლებში;

რეალიზებულ საქონელთან ან მომსახურებასთან დაკავშირებული უიმედო ვალები;

სარეზერვო ფონდებში გადარიცხული თანხები;

სამეცნიერო-კვლევითი, საპროექტო და საცდელ-საკონსტრუქტორო მომსახურების ხარჯები;

საამორტიზაციო ანარიცხები, წლიურად 5-დან 20%-მდე[44];

ძირითად საშუალებათა რემონტის ხარჯები, საანგარიშო წლის წინა წლის ბოლოსათვის ჯგუფის ღირებულებითი ბალანსის 5%-მდე ოდენობით;

წარმომადგენლობითი ხარჯები, წლის განმავლობაში მიღებული ერთობლივი შემოსავლის 1%-მდე;

საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე გაცემული შეწირულობის თანხები, ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვების შემდეგ დარჩენილი თანხის 8%-მდე;

სადაზღვევო შენატანები;

გეოლოგიური კვლევებისა და ბუნებრივი რესურსების მოპოვების მოსამზადებელი მომსახურების ხარჯები;

არამატერიალური აქტივების ხარჯები.

საწარმოები/ორგანიზაციები ან მეწარმე ფიზიკური პირები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას, ვალდებულნი არიან მოგების გადასახადის მიმდინარე გადასახდელების თანხები ბიუჯეტში შეიტანონ გასული საგადასახადო წლის წლიური გადასახადის მიხედვით, შემდეგი ოდენობით:

არა უგვიანეს 15 მაისისა - 25%;
არა უგვიანეს 15 ივლისისა - 25%;
არა უგვიანეს 15 სექტემბერისა - 25%;
არა უგვიანეს 15 დეკემბერისა - 25%.

გადასახადის გადამხდელი, რომელსაც გასული საგადასახადო წლის განმავლობაში არ გააჩნდა დასაბეგრი მოგება, მიმდინარე გადასახადებს არ იხდის. თუ გადასახადის გადამხდელის მიმდინარე საგადასახადო წლის მოსალოდნელი დასაბეგრი მოგება არანაკლებ 50%-ით მცირდება გასული საგადასახადო წლის შემოსავალთან შედარებით და აღნიშნულის შესახებ იგი მიმდინარე გადასახდელის გადახდის ვადამდე 15 კალენდარული დღით ადრე აცნობებს საგადასახადო ინ-

43 მკაცრად განსაზღვრულია, რომ არ გამოიქვითება მოგების და საშემოსავლო გადასახადი, ასევე ბიუჯეტში გადახდილი სანქციები, გართობაზე გაწეული ხარჯები და ის ხარჯები, რომლებიც დაკავშირებული არ არის ეკონომიკურ საქმიანობასთან, ასევე მოგების და საშემოსავლო გადასახადის გადახდისაგან განთავისუფლებული შემოსავლების მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯები (ავტ.).

44 ამორტიზაციის პროცენტი დიფერენცირებულია ძირითადი საშუალების სახეობების მიხედვით. დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 183-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (ავტ.).

სპექციას, გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს შეამციროს ან საერთოდ არ გადაიხადოს მიმდინარე გადასახდელების თანხები. ამასთან, თუ წარმოდგენილი ფაქტობრივი წლიური შედეგების მიხედვით არ დასტურდება მოსალოდნელი მოგების არანაკლებ 50%-ით შემცირება და გადასახადის გადამხდელს საანგარიშო წლის განმავლობაში სრული ოდენობით არ გადაუხდია მიმდინარე გადასახდელები, მაშინ მან უნდა გადაიხადოს საურავი საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, მიმდინარე გადასახდელების გადახდის ვადების დადგენილი თარიღებიდან საგადასახადო დეკლარაციის წარდგენის თარიღამდე არსებულ დროის მონაკვეთში. მიმდინარე გადასახდელთა ბიუჯეტში ჩარიცხული თანხები გადასახადის გადამხდელს ჩაეთვლება საგადასახადო წლის მიხედვით დარიცხულ გადასახადში და მოახდენს მის ჩაოვლას.

13.12. დამატებული ღირებულების გადასახადი

დამატებული ღირებულება წარმოადგენს საქონლის (სამუშაოებისა და მომსახურების) ღირებულების იმ ნაწილს, რომელსაც მწარმოებელი ამატებს შესამე პირისგან შეძენილი იმ ნედლეულის, მასალების, სამუშაოსა და მომსახურების ღირებულებას, რომლებიც გამოიყენება წარმოების პროცესში. დღგ-ის გადახდის ტვირთი საბოლოოდ მომხმარებელს აწვება და ამიტომ მას არაპირდაპირ გადასახადებს მიაკუთვნებენ.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელად ითვლება პირი, რომელიც რეგისტრირებულია ან ვალდებულია გატარდეს რეგისტრაციაში დღგ-ის გადამხდელად. პირი, რომელიც არ არის დღგ-ის გადამხდელი, მაგრამ ახორციელებს საქონლის დასაბეგრ იმპორტს საქართველოში, დღგ-ის გადამხდელად ითვლება მხოლოდ ამ იმპორტზე. არარეზიდენტი, რომელიც ეწევა მომსახურებას საქართველოში დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციისა და მუდმივი დაწესებულების გარეშე, დღგ-ის გადამხდელად ითვლება ამ მომსახურებაზე და ექვემდებარება უკუდაბეგვრას. დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის წესს განსაზღვრავს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. საგადასახადო ორგანო ვალდებულია პირი გაატაროს დღგ-ის გადამხდელთა რეესტრში და მისცეს მას საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი ფორმის სარეგისტრაციო სერტიფიკატი, განცხადების წარდგენიდან არა უგვიანეს მომდევნო დღისა. დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრირებული პირი ვალდებულია გამოიყენოს გადასახადის გადამხდელის საიდენტიფიკაციო ნომერი და სერტიფიკატის ნომერი ყველა ანგარიშ-ფაქტურაში და საგადასახადო ორგანოსათვის წარდგენილ ყველა დეკლარაციასა და ოფიციალურ შეტყობინებაში.

პირი ვალდებულია გატარდეს დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციაში, თუ:

ეწევა ეკონომიკურ საქმიანობას და ნებისმიერი უწყვეტი 12 კალენდარული თვის განმავლობაში მის მიერ განხორციელებული დღგ-ით დასაბეგრი ოპერაციების საერთო თანხა აღემატება 100 000 ლარს; მან ამ მომენტის დადგომიდან არა უგვიანეს 2 საბუშაო დღისა საგადასახადო ორგანოში უნდა წარადგინოს განცხადება დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციისათვის; პირი, რომელიც ვალდებულია გატარდეს რეგისტრაციაში დღგ-ის გადამხდელად ითვლება რეგისტრაციისათვის საგადასახადო ორგანოში განცხადების წარდგენის ვალდებულების მომდევნო დღიდან;

ეკონომიკური საქმიანობის ფარგლებში ახორციელებს აქციზური საქონლის წარმოებას ან/და იმპორტს, იგი უნდა გატარდეს რეგისტრაციაში აქციზური საქონლის მიწოდებამდე (გარდა მსუბუქი ავტომობილების იმპორტისა);

ეკონომიკური საქმიანობის ფარგლებში მოსალოდნელი ერთჯერადი ოპერაციის შედეგად ან/და ერთ დღეში დღგ-ით დასაბეგრი ოპერაციის თანხა აღემატება 100 000 ლარს. ასეთი პირი რეგისტრაციაში უნდა გატარდეს მიწოდების განხორციელებამდე.

მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს დღგ-ის გადამხდელთა სავალდებულო რეგისტრაციას და ნებაყოფლობით რეგისტრაციას. როგორც სავალდებულო, ასევე ნებაყოფლობითი რეგისტრაცია ძალაში შედის საგადასახადო ორგანოში პირის რეგისტრაციისათვის განცხადების წარდგენის დღიდან.

პირს, რომელიც არ არის ვალდებული გატარდეს რეგისტრაციაში დღგ-ის გადამხდელად, შეუძლია ნებაყოფლობით მიმართოს საგადასახადო ორგანოს დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის მოთხოვნით. პირი, რომელიც ნებაყოფლობით ტარდება რეგისტრაციაში, გადასახადის გადამხდელად ითვლება მის მიერ სარეგისტრაციო განცხადებაში მითითებული თარიღისა, მაგრამ არაუგვიანეს სავალდებულო რეგისტრაციისთვის გათვალისწინებული ვადებისა.

დღგ-ით დაბეგვრის ობიექტია დასაბეგრი ოპერაცია, დასაბეგრი იმპორტი და დასაბეგრი დროებითი შემოტანა. დასაბეგრი ოპერაციებია პირის მიერ საქონლის (სამუშაოს, მომსახურების) მიწოდება, მ.შ. უსასყიდლოდ, თუ ისინი საგადასახადო კოდექსის დებულებების შესაბამისად ითვლება განხორციელებულად საქართველოს ტერიტორიაზე, გათავისუფლებული საქონლის (სამუშაოს, მომსახურების) მიწოდების გარდა. დასაბეგრი იმპორტია საქონლის იმპორტი, გარდა იმ საქონლის იმპორტისა, რომლებიც განთავისუფლებულია გადასახადისაგან. საქონლის იმპორტისას გადასახადის ადმინისტრირებას ახორციელებენ საბაჟო ორგანოები, საქონლის საბაჟო ღირებულების საფუძველზე. დასაბეგრი ბრუნვა არის საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული დასაბეგრი ოპერაციების თანხის ჯამი. დასაბეგრი დროებითი შემოტანა არის საქონლის დროებითი შემოტანის საბაჟო რეჟიმში მოქცეული, იმპორტის გადასახდელების გადახდისაგან ნაწილობრივ გათავისუფლებული საქონლის დაბეგვრა.

დღგ-ის განაკვეთი შეადგენს დასაბეგრი ბრუნვის ან დასაბეგრი იმპორტის თანხის 18%-ს[45].

დღგ-სგან განთავისუფლება ცალკეული კატეგორიის (სამუშაოს, მომსახურების) მიწოდება ან/და იმპორტის შემდეგი ცალკეული სახეები:

ფინანსური მომსახურების გაწევა;

ეროვნული და უცხოური ვალუტის (გარდა ნუმიზმატიკური მიზნებით გამოსაყენებლად გათვალისწინებულის) და ფასიანი ქაღალდების მიწოდება ან/და იმპორტი;

საქართველოს ეროვნული ბანკისათვის გადასაცემი ოქროს იმპორტი;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს აქციზური მარკების მიწოდება ან/და იმპორტი;

განძეულობის, ჩამორთმეული ან/და უპატრონო საქონლის, აგრეთვე სახელმწიფოსათვის მემკვიდრეობით მიღებული საქონლის მიწოდება ან/და იმპორტი, რომელთა რეალიზაციით მიღებული შემოსავლები შეიტანება ბიუჯეტში;

---

45 2005 წლის 1 იულისამდე დღგ-ს განაკვეთი საქართველოში შეადგენდა 20%-ს (ავტ.).

სახელმწიფო ქონების მიწოდება პრივატიზაციის პროგრამის მიხედვით;
სტიქიური უბედურების, ავარიისა და კატასტროფის ლიკვიდაციის, ჰუმანიტარული დახმარების მიზნით საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისათვის გადაცემული საქონლის ან/და გრანტების შესახებ ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული საქონლის იმპორტი გრანტის გამცემი ან მიმღები პირის მიერ; მომსახურების გაწევა ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელთაც ზემოაღნიშნული მიზნებისათვის აფინანსებს უცხოური ორგანიზაცია და რომელთა ერთ-ერთ მონაწილე მხარეს წარმოადგენს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანო. ამ ქვეპუნქტის მიზნისათვის ხელშეკრულებით მომსახურების გაწევის წესს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა;
ფიზიკურ პირთა მიერ საქონლის იმპორტი იმ ლიმიტზე ნაკლები ოდენობით, რომელიც დადგენილია საბაჟო გადასახადისაგან გათავისუფლებისათვის[46];
„ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების საწარმოებლად განკუთვნილი მოწყობილობა-დანადგარების, სატრანსპორტო საშუალებების, სათადარიგო ნაწილებისა და მასალების იმპორტი, აგრეთვე ზემოაღნიშნული კანონით განსაზღვრული ხელშეკრულებების ან/და ნავთობისა და გაზის ოპერაციების საწარმოებლად გაცემული ლიცენზიების შესაბამისად ინვესტორებისა და საოპერაციო კომპანიებისათვის ნავთობისა და გაზის ოპერაციების განსახორციელებლად საქონლის/მომსახურების მიწოდება;
საქართველოს საპატრიარქოს მიერ ჯვრის, სანთლის, ხატის, წიგნის, კალენდრისა და სხვა საღვთისმსახურო საგნების მიწოდება, რომლებიც გამოიყენება მხოლოდ რელიგიური მიზნით; საქართველოს საპატრიარქოს დაკვეთით ტაძრებისა და ეკლესიების მშენებლობა, რესტავრაცია და მოხატვა, აგრეთვე მსოფლიო მემკვიდრეობის საგანძურის ნუსხაში შეტანილი საქართველოს ისტორიისა და კულტურის ძეგლების დაცვისა და აღდგენის სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული სარეკონსტრუქციო, სარესტავრაციო და საკონსერვაციო სამუშაოები და არქეოლოგიური გათხრები;
საქართველოს არარეზიდენტების მიერ დაფუძნებული იმ სანაოსნო (გემმფლობელი) საწარმოების მიერ სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიაზე არ ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას და რომელთა გემიც (გემებიც) დაცურავს საქართველოს სახელმწიფო ალმით;
სანაშენე ცხოველების და შინაური ფრინველების, ცოცხალი მცენარეების, გოგირდის, ნახშირბადის, მცენარეული და ცხოველური წარმოშობის სასუქების, ფუნგიციდების და პესტიციდების იმპორტი და მიწოდება;
სახელმწიფო რეგულირებადი ფასებითა და ტარიფებით საქალაქო და შიგარაიონულ მარშრუტებზე სამგზავრო ტრანსპორტით (გარდა ტაქსისა) მომსახურება;
საგანმანათლებლო დაწესებულებათა მიერ გაწეული განათლების მომსახურება, სამეცნიერო და საგანმანათლებლო საქმიანობისათვის გამოთვლითი ტექნიკის, ხელსაწყო-დანადგარებისა და ქიმიური რეაქტივების იმპორტი;
დაკრძალვასთან დაკავშირებული რიტუალური (მათ შორის, ავტოტრანსპორტით) მომსახურება;

46 მეტი ინფორმაციისთვის ამავე თავში ქვეშით იხ. საბაჟო გადასახადისგან განთავისუფლების პირობები (ავტ.).

სამედიცინო მომსახურება, უპატრონო ბავშვთა სახლებში ბავშვთა მოვლა-პატრონობის, ავადმყოფთა, ინვალიდთა ან/და ღრმად მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობის მომსახურება ან/და ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული ღონისძიებები;
წიგნების და ჟურნალ-გაზეთების მიწოდება, იმპორტი, რეალიზაციის მომსახურების, ბეჭდვის მომსახურების ან/და ჟურნალ-გაზეთების მიერ სარეკლამო მომსახურების გაწევა, ასევე რეეულების მიწოდება[47];
16 წლამდე ასაკის ფიზიკური პირის სახელოვნებო და სასპორტო სწავლების მომსახურება, აგრეთვე სკოლამდელი დაწესებულებებში ბავშვთა მოვლა-პატრონობის მომსახურება;
ზოგიერთი დასახელების სამკურნალო (ფარმაცევტული) ნედლეულისა და სუბსტანციების, ფარმაცევტული პროდუქციის (გარდა საღეჭი რეზინისა), მათ შორის, ვაქცინების მიწოდება ან/და იმპორტი[48];
ინვალიდთა ეტლების, იოდირებული მარილის, რენტგენის ფირების, ინსულინის შპრიცების (ნემსების), სადიაგნოსტიკო ტესტ-სისტემების გლუკომეტრების (რომელთა ტესტ-სისტემები რეგისტრირებულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ) მიწოდება ან/და იმპორტი[49];
იმ საქონლის იმპორტი ან/და დროებით შემოტანა, რომელიც განკუთვნილია უცხოეთის დიპლომატიურ და მასთან გათანაბრებულ წარმომადგენლობათა ოფიციალური სარგებლობისათვის, ამ წარმომადგენლობათა დიპლომატიური და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის (მათთან მცხოვრებ ოჯახის წევრთა ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის, იმ სახით, რა სახითაც ასეთი გათავისუფლება გათვალისწინებულია შესაბამისი საერთაშორისო შეთანხმებებით, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო; უცხოეთში საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობათა ქონების იმპორტი; პირადი მოხმარების საგნებისა და საყოფაცხოვრებო ნივთების იმპორტი და დროებით შემოტანა, რომლებიც განკუთვნილია ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სამუშაოებში დასაქმებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეების (მათთან მცხოვრებ ოჯახის წევრთა ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის;
სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში დასაქმებული პირის მიერ სოფლის მეურნეობის პროდუქციის პირველადი მიწოდება მის საბრუნველო გადამუშავებამდე (სასაქონლო კოდის შეცვლამდე);
ჩვილ ბავშვთა კვების პროდუქტების ან/და ბავშვთა ჰიგიენის ნაწარმის მიწოდება ან/და იმპორტი, რომლებიც საბითუმო და საცალო წესით მიწოდებისას მარკირებულია ასეთად;
დიაბეტური პურის მიწოდება ან/და იმპორტი, რომელიც საბითუმო და საცალო წესით მიწოდებისას მარკირებულია ასეთად;
ტრაქტორისათვის განკუთვნილი შასის, ძარის, ნაწილებისა და მოწყობილობების, აგრეთვე სხვა სათადარიგო ნაწილების იმპორტი[50];
შუბუქი ავტომობილის იმპორტი ან/და მიწოდება;

47 დეტალური ინფორმაცია იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 230-ე მუხლის „ვფ“ ქვეპუნქტში (ავტ.).
48 დეტალური ინფორმაცია იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 230-ე მუხლის „ვლ“ ქვეპუნქტში (ავტ.).
49 დეტალური ინფორმაცია იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 230-ე მუხლის „ვჯ“ ქვეპუნქტში (ავტ.).
50 დეტალური ინფორმაცია იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 230-ე მუხლის „ვწ“ ქვეპუნქტში (ავტ.).

ელექტროენერგიის წარმოებისათვის (თბოელექტროსადგურებისათვის) ბუნებრივი აირის იმპორტი ან/და მიწოდება;
ლატარიებით, კაზინოებით (საბორინეებით), აზარტული და სხვა მოთგებიანი თამაშობებით მომსახურების გაწევა;
სამოქალაქო ავიაციისთვის განკუთვნილი საქონლის იმპორტი[51].

13.13. აქციზი

აქციზს უკანასკნელი წლების საქართველოს საბიუჯეტო შემოსავლებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს. 2001-2005 წლებში მთლიან სავადასახადო შემოსავლებში აქციზის სახით მობილიზებული სახსრების ხვედრითი წილი ყოველწლიურად 8-დან 12 პროცენტამდე მერყეობდა. გადასახადის ეს სახეობა 1992 წელს იქნა შემოღებული. ამ დროიდან დღემდე, აქციზური პროდუქციის სახეობები და განაკვეთები, ასევე მათი დაბეგვრისა და ადმინისტრირების წესები საქართველოში რამდენჯერმე შეიცვალა.

1997 წლიდან დღემდე საქართველოში აქციზური პროდუქციის შემდეგი სახეობები არსებობს[52]:

ღვინოები და ღვინომასალა;
სპირტიანი სასმელები და ლუდი;
თამბაქოს ნაწარმი;
მსუბუქი ავტომობილები;
ბუნებრივი გაზის კონდენსატი, გარდა მილსადენისა;
ნავთობის მძიმე, საშუალო და მსუბუქი დისტილატები;
ზეთები და ქვანახშირის ფისებისაგან მაღალ ტემპერატურაზე გამოხდილი სხვა პროდუქტები;
ნავთობის აირები და აირისებრი ნახშირწყალბადები;
ნავთობი და ნავთობპროდუქტები, მიღებული ბიტუმოვანი მინერალებისაგან, გარდა ნედლი ნავთობისა;
მისართი, გამხსნელი, ანტიდეტონატორი;
არამინერალური ზეთები.

2005 წლის 1 იანვრიდან ამ ნუსხას დაემატა შავი და ფერადი ლითონების ჯართი. ამავე პერიოდიდან აქციზური პროდუქციის ძირითად სახეობებზე გაიზარდა აქციზის განაკვეთები (იხ. ცხრილი 13.2). აქციზი წარმოადგენს არაპირდაპირ გადასახადს, რომელშიც შედის აქციზური საქონლის სარეალიზაციო ფასში.

აქციზი, როგორც წესი, წესდება მასობრივი მოხმარების საქონელზე და იგი შედის განსაზღვრული საქონლის ფასში. მრავალსფეხურიანი დღგ-ისაგან განსხვავებით, აქციზის გადახდა წარმოებს ბიუჯეტში ერთხელ, აქციზური საქონლის მწარმოებლის ან იმპორტიორის მიერ და ფაქტობრივად მისი ტვირთი საქონლის მომხმარებელზე გადადის. სწორედ ამიტომ, არაპირდაპირი გადასახადები და მ.შ. აქციზი ატარებს რეგრესულ ხასიათს. აქციზი ერთ შემთხვევაში წარმოადგენს ბიუჯეტის შევსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს, ხოლო მეორე შემთხვევაში მოთხოვნილებისა და მიწოდების რეგულირების საშუალებას. აქციზი ზღუდავს ზემოგების მიღებას. სწორედ ამ მიზნით მთელ რიგ ქვეყნებში აქციზით იბეგრება მინერალური ნედლეულის მომპოვებელი კომპანიები. იმისათვის, რომ შემსუბუქდეს აქციზის ნეგატიური ზემოქმედება მოსახლეობის ნაკლებად უზრუნველყოფილი ფენებისათვის, აქციზური საქონლის რიცხვში ტრადიციულად შედის ფუფუნების საგნები (საიუველირო ნაწარმი, ბეწვეული, მსუბუქი ავტომანქანები და ა.შ.).

საქართველოში აქციზური საქონლის ნუსხა განსაზღვრულია საქართველოს სადასახადო კოდექსით. აქციზის მოქმედი განაკვეთები იყოფა სპეციფიკურ (რომლებიც დადგენილია მყარ თანხებში) და ადვალურ (პროცენტულ) განაკვეთებად:

ცხრილი 13.2. აქციზის განაკვეთები საქართველოში 2005 წლის 1 იანვრამდე და შემდგომ პერიოდში

ცქრიალა და შუშხუნა ღვინოები (მათ შორის შამპანური)	1 ლიტრი	0,5 ლარი	0,7 ლარი	+0,2 ლარი
შემაგრებული ღვინოები				
ჩამოსხმული	1 ლიტრი	1,0 ლარი	1,2 ლარი	+0,2 ლარი
ჩამოსასხმელი		0,5 ლარი	0,7 ლარი	+0,2 ლარი
ვერმუტი და სხვა ნატურალური ღვინოები, რომელსაც დამატებული აქვთ არომატული ექსტრაქტები, ასევე სხვა დადუღებული სასმელები	1 ლიტრი	2,0 ლარი	2,5 ლარი	+0,5 ლარი
ყურძნის ნატურალური ღვინოები				
ჩამოსხმული	1 ლიტრი	0,2 ლარი	0,4 ლარი	+0,2 ლარი
ჩამოსასხმელი		0,1 ლარი	0,1 ლარი	+0,0 ლარი
ეთილის სპირტი	1 ლიტრი	0,7 ლარი	1,3 ლარი	+0,5 ლარი
სპირტიანი სასმელები, რომლებიც მიღებულია ყურძნის ღვინის ან ჭაჭის დისტილაციით	1 ლიტრი	2,0 ლარი	2,3 ლარი	+0,3 ლარი
უისკი, რომი, ტაფია, ჯინი და ღვიის ნაყენი	1 ლიტრი	2,0 ლარი	2,5 ლარი	+0,5 ლარი
არაყი	1 ლიტრი	1,0 ლარი	1,5 ლარი	+0,5 ლარი
ლიქიორი და ტკბილი ნაყენი	1 ლიტრი	2,0 ლარი	2,3 ლარი	+0,3 ლარი
სხვა სპირტიანი სასმელები	1 ლიტრი	2,0 ლარი	2,5 ლარი	+0,5 ლარი
ლუდი	1 ლიტრი	0,12 ლარი	0,2 ლარი	+0,08 ლარი
ა. თამბაქოს ნაწარმის იმპორტი (თამბაქოს ნედლეულის გარდა):				
- სიგარა	1 ღერი	0,6 ლარი	0,9 ლარი	+0,3 ლარი
- სიგარილა (წვრილი სიგარა)	20 ღერი	3,0 ლარი	1,0 ლარი	-2,0 ლარი
- ფილტრიანი სიგარეტი	20 ღერი	0,4 ლარი	0,6 ლარი	+0,2 ლარი
- ყველა დანარჩენი უფილტრო სიგარეტი და პაპიროსი	20 ღერი	0,2 ლარი	0,15 ლარი	+0,05 ლარი
- სამრეწველო დამზადების სხვა თამბაქო და თამბაქოს სამრეწველო შემცვლელები	1 კგ	20 ლარი	20 ლარი	+0,0 ლარი
ბ. ადგილობრივი წარმოების თამბაქოს ნაწარმი (თამბაქოს ნედლეულის გარდა):				
- სიგარა, სიგარილა (წვრილი სიგარა)	1 ღერი	0,6 ლარი	0,7 ლარი	+0,1 ლარი
- ფილტრიანი სიგარეტი	20 ღერი	0,25 ლარი	0,8 ლარი	+0,55 ლარი
- ყველა დანარჩენი უფილტრო სიგარეტი და პაპიროსი				

51 დეტალური ინფორმაცია იხ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 230-ე მუხლის „132“ ქვეპუნქტში (ავტ.).

52 ნარმანია დ. „აქციზური პროდუქციის დაბეგვრისა და შემოსავლების მობილიზების ტენდენციები უკანასკნელ წლებში“, ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები“, ქართულ-ევროპული სამართლის ცენტრი - GEPLAC, მარტი 2006.

- სამრეწველო დამზადების სხვა თამბაქო და თამბაქოს სამრეწველო შემცვლელები	20 ღერი	0,1 ლარი	0,1 ლარი	+0,0 ლარი
- „ჰომოგენიზირებული" ან „აღდგენილი" თამბაქოს ექსტრაქტები და ესენციები	1 კგ	20 ლარი	20 ლარი	+0,0 ლარი
	1 კგ	20 ლარი	20 ლარი	+0,0 ლარი
ბუნებრივი აიროვანი კონდესატი და ბუნებრივი აირი, გარდა მილსადენისა	1000 მ³	60%	80 ლარი	– **
მსუბუქი ავტომობილები	1 ცალი	საბაჟო დირებულების 15%	ძრავის მოცულობის სმ³-ზე 0,5-დან 1,5 ლარამდე, წლოვანების მიხედვით	– **
ნავთობის დისტილატები:				
მსუბუქი (ბენზინი)	1 ტონა	200 ლარი	250 ლარი	+50 ლარი
საშუალო (ნავთი)		200 ლარი	220 ლარი	+20 ლარი
მძიმე (დიზელი)		100 ლარი	150 ლარი	+50 ლარი
ზეთები და ქვანახშირის ფისებისაგან გამოხდილი პროდუქტები, ასევე სხვა ანალოგიური პროდუქტები	1 ტონა	60%	350 ლარი	– **
ნავთობის აირები და აიროვანი ნახშირწყალბადები	1 ტონა	60%	120 ლარი	– **
ნავთობი და ნავთობპროდუქტები, მიღებული ბიტუმოვანი ქანებისგან	1 ტონა	60%	400 ლარი	– **
პიროლიზის თხევადი პროდუქტი	1 ტონა	400 ლარი	400 ლარი	+0,0 ლარი
მისართი, გამხსნელი, ანტიდეტონატორი	1 ტონა	–***	400 ლარი	–
საპოხი მასალები და საშუალებები	1 ტონა	–***	400 ლარი	–
შავი ან/და ფერადი ლითონების ჯართის ექსპორტი	1 ტონა	–***	25 ლარი	–

წყარო: „საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები", კვარტალური მიმოხილვა, მარტი 2006, GEPLAC.

* აღნიშნული განაკვეთები წარმოადგენენ მოქმედ განაკვეთებს, თუმცა ზოგიერთი მათგანი 2005 წლის 1 იანვრიდან განსხვავებული იყო, ხოლო შემდეგ – 2006 წლის 25 ივლისს მოხდა მათი ცვლილება.

** დაბეგვრის სხვადასხვა მეთოლოგიის გამო შედარება შეუძლებელია.

*** აღნიშნული პროდუქცია 2005 წლის 1 იანვრამდე აქციზით არ იბეგრებოდა.

აქციზური საქონლის ექსპორტი იბეგრება ნულოვანი განაკვეთით, გარდა შავი და ფერადი ლითონების ჯართისა.

აქციზის გადამხდელია პირი, რომელიც:

აწარმოებს აქციზურ საქონელს საქართველოში;

ახორციელებს აქციზური საქონლის იმპორტს საქართველოში;

ახორციელებს შავი ან/და ფერადი ლითონების ექსპორტს;

ახორციელებს ბუნებრივი აიროვანი კონდენსატის ან/და ბუნებრივი აირის მიწოდებას ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე;

ახორციელებს აქციზური საქონლის დროებით შემოტანას საქართველოში.

დამკვეთის ნედლეულით საქართველოში წარმოებულ საქონელზე აქციზის გადამხდელად ითვლება საქონლის მწარმოებელი.

აქციზით დაბეგვრის ობიექტია:

დასაბეგრი ოპერაცია;

საქართველოში აქციზური საქონლის იმპორტი.

აქციზით დასაბეგრი ოპერაციებია:

საქართველოში წარმოებული აქციზური საქონლის მიწოდება;

საწარმოს საწყობიდან აქციზური საქონლის გატანა;

დამკვეთის ნედლეულით საქართველოში წარმოებული აქციზური საქონლის გადაცემა დამკვეთისათვის;

საკუთარი წარმოების აქციზური საქონლის გამოყენება არააქციზური საქონლის წარმოებისათვის;

აქციზური საქონლის ექსპორტი;

ბუნებრივი აიროვანი კონდენსატის ან/და ბუნებრივი აირის მიწოდება ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისთვის.

აქციზისაგან გათავისუფლებულია:

ფიზიკური პირის მიერ საკუთარი მოხმარებისათვის წარმოებული ალკოჰოლური სასმელები;

ფიზიკური პირის მიერ 2 ლიტრი ალკოჰოლური სასმელისა და 200 ღერი სიგარეტის იმპორტი;

საქართველოში ავტოსატრანსპორტო საშუალებით შემომსვლელი პირის ავტოსატრანსპორტო საშუალების იმ სტანდარტულ ავზში არსებული საწვავი, რომელიც ძრავის კვების სისტემასთან კონსტრუქციულად და ტექნოლოგიურად არის დაკავშირებული;

აქციზური საქონლის ტრანზიტი და დროებით შემოტანა საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე. საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე აქციზური საქონლის დროებით შემოტანისას (გარდა აქციზური საქონლის დროებით შემოტანისა, აგრეთვე იმ მსუბუქი ავტომობილების დროებით შემოტანისა, რომლებიც განკუთვნილია უცხოეთის დიპლომატიურ და მასთან გათანაბრებულ წარმომადგენლობათა ოფიციალური სარგებლობისათვის, ამ წარმომადგენლობათა დიპლომატიური და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის (მათთან მცხოვრებ ოჯახის წევრთა ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის, იმ სახით, რა სახითაც ასეთი გათავისუფლება გათვალისწინებულია შესაბამისი საერთაშორისო შეთანხმებებით, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო, და მსუბუქი ავტომობილების დროებით შემოტანისა, რომლებიც განკუთვნილია ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სამუშაოების და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების (ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის და ბაქო-თბილისი-ერზრუმის მილსადენების მშენებლობაში) შესრულების უზრუნველსაყოფად დასაქმებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეების (მათთან მცხოვრებ ოჯახის წევრთა ჩათვლით)

პირადი სარგებლობისათვის), ასევე იმ აქციზური საქონლის დროებით შემოტანისას, რომელსაც გაუგრძელდა საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე დროებით ყოფნის ვადა, გადაიხდევინება აქციზი ან საბაჟო ორგანოს მიერ დაიტოვება საბანკო გარანტია, ხოლო საქართველოდან აღნიშნული საქონლის გატანისას გადასახადის გადამხდელს უბრუნდება აქციზის გადახდილი თანხა ან უქმდება საბანკო გარანტია ფაქტობრივად გატანილი საქონლის ღირებულების მიხედვით;

საავიაციო რეისების განსახორციელებლად ბორტზე მისაწოდებელი საავიაციო საწვავის იმპორტი საბაჟო ორგანოებისათვის საბანკო გარანტიის წარდგენის საფუძველზე;

„ნავთობისა და გაზის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების განსახორციელებლად ნავთობპროდუქტების იმპორტი ან/და მიწოდება;

მისართების, გამხსნელის და ანტიდეტონატორის იმპორტი, თუ იგი არ გამოიყენება აქციზური საქონლის წარმოებისათვის. აღნიშნული საქონლის იმპორტისას გადაიხდევინება აქციზი, ხოლო საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული დოკუმენტაციის წარდგენის შემდეგ, რომელიც ადასტურებს, რომ საქონელი არ იქნა გამოყენებული აქციზური საქონლის წარმოებისათვის, გადასახადის გადამხდელს საბაჟო ორგანოები უბრუნებენ აქციზის გადახდილ თანხას;

საერთაშორისო საზღვაო რეისების განსახორციელებლად ბორტზე მისაწოდებელი საწვავისა და საჰოხი საშუალებების იმპორტი საბაჟო ორგანოებისათვის საბანკო გარანტიის წარდგენის საფუძველზე..

აქციზით დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელებამდე აქციზური მარკების სავალდებულო დართვას ექვემდებარება:

ალკოჰოლიანი სასმელები, მათ შორის, ლუდი, რომელშიც ალკოჰოლის შემცველობა აღემატება 1,15 გრადუსს (გარდა 50 გრამსა და მასზე ნაკლები ტევადობის, აგრეთვე 10 ლიტრზე მეტი მოცულობის ჭურჭელში ჩამოსხმულისა);

თამბაქოს ნაწარმი, მოსაწევი (ჩიბუხის) თამბაქოს და ფიზიკური პირის მიერ 200 ღერამდე შემოსატანი სიგარეტის გარდა.

აკრძალულია:

აქციზური მარკებით ნიშანდების გარეშე მარკირებას დაქვემდებარებული საქონლით დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელება;

10 ლიტრზე მეტი მოცულობის ჭურჭელში ჩამოსხმული ალკოჰოლური სასმელების (გარდა ლუდისა და ღვინისა) საცალო ქსელში მიწოდება.

13.14. საბაჟო გადასახადი

საბაჟო გადასახადი 1997 წლამდე ცალკე ნორმატიული აქტით „საბაჟო ტარიფისა და გადასახადის შესახებ" საქართველოს კანონით რეგულირდებოდა. 2007 წლის 1 იანვრიდან კი იგი საგადასახადო კოდექსის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება[53].

საბაჟო საბაჟო გადასახადი იხდევინება უცხო ქვეყნიდან საქართველოში იმპორტირებულ პროდუქციაზე და საბაჟო გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია იმ საქონლის საბაჟო ღირებულება[54], რომელიც გადმოკვეთს საქართველოს საბაჟო საზღვარს.

საქართველოში მოქმედებს საბაჟო გადასახადის 5 და 12%-ნი განაკვეთები. საბაჟო გადასახადის 12%-იანი განაკვეთით იბეგრება შემდეგი საქონელის საბაჟო ღირებულება:

ცოცხალი შინაური ფრინველები;
შინაური ფრინველების და ცხოველების ხორცი;
ყველი და კვერცხი;
ნატურალური თაფლი;
ბოსტნეული და ბალღეული კულტურები;
სუბტროპიკული და ტროპიკული კულტურები;
ხილი და ხეხილი, მათგან დამზადებული პროდუქტები, ჩაი;
ხორბალი, სიმინდი და მათი პროდუქტები;
კარტოფილი და მისი პროდუქტები;
მინერალური და სხვა სახის წყლები, ლუდი;
თამბაქო და თამბაქოს სამრეწველო შემცვლელები;
სამშენებლო და სარემონტო მასალები.

საბაჟო გადასახადის 5%-იანი განაკვეთით იბეგრება შემდეგი ზოგიერთი სახეობის საქონლის საბაჟო ღირებულება (იხ. ცხრილი 13.3).

ცხრილი 13.3. საბაჟო გადასახადის 5%-იანი განაკვეთით დასაბეგრი საქონელი

1	0203 22	– – ბარკლები, ბეჭები და მათი გადანაჭრები, ძვლებგამოუცლელი:
2	0405 10 110 00	– – – – პირველად საფუთაოებში ნეტო-მასით არა უმეტეს 1 კგ-ისა
3	0406 20	– ყველი სრესილი ან ფხვნილის სახით, ყველა ხარისხის:
4	0406 30	– დნარჩენი ყველი, არც სრესილი და არც ფხვნილის სახით:
5	0406 90	– დანარჩენი ყველი:
6	0804 40 000 00	– ავოკადო
7	0804 50 000 00	– გუაიავა, მანგო და მანგოსტანი, ანუ გარცინია
8	1702 11 000 00	– – ლაქტოზის შემცველები 99 მას.% ან მეტი, გამოხატული, როგორც უწყლო ლაქტოზა, შშრალ ნივთიერებაზე გადაანგარიშებით
9	2008 11	– – – არაქისის ზეთი

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 270[3].

53 დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ" საქართველოს კანონი №4246, 29.12.2006 (ავტ.).

54 საქონლის საბაჟო ღირებულება არის საქართველოს საბაჟო საზღვარის გადაკვეთისას საქონლის ფასი, რომლის საფუძველზეც გაიანგარიშება საბაჟო გადასახადი. საქონლის საბაჟო ღირებულება მოიცავს გაწეული ფასს საქონლის შეძენისას, საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთის პუნქტამდე მისი ტრანსპორტირების, ჩატვირთვა-გადმოტვირთვის, დაზღვევის, საკომისიო და საბროკერო მომსახურების ხარჯებს, აგრეთვე ინტელექტუალური საკუთრების ობიექტების გამოყენებისათვის მყიდველის მიერ პირდაპირ და არაპირდაპირ გადახდილ საფიცენზიო და სხვა გადასახდელებს. საბაჟო ტერიტორიის გარეთ გადამუშავების საბაჟო რეჟიმით გატანილი საქონლის გადამუშავების შედეგად მიღებული პროდუქტების საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე შემოტანისას მათ საბაჟო ღირებულების აკლდება გადასამუშავებლად გატანილი და დეკლარირებული საქონლის ღირებულება (ავტ.).

ამასთან, აქციზური საქონელი იბეგრება საბაჟო გადასახადის სპეციფიკური განაკვეთებით[55] (იხ. ცხრილი 13.4).

ცხრილი 13.4. საბაჟო გადასახადის განაკვეთები ზოგიერთი დასახელების აქციზურ საქონლზე

1	2204 10	– ღვინოები ცქრიალა:	1,5 ევრო/ლიტ
2	2204 21	– – 2 ლ ან 2 ლ-ზე ნაკლები ტევადობის ჭურჭელში:	0,5 ევრო/ლიტ
3	2204 29	– – დანარჩენი:	0,2 ევრო/ლიტ
4	2204 30	– ყურძნის ტკბილი, დანარჩენი:	0,2 ევრო/ლიტ
5	2205	ვერმუტები და ყურძნის სხვა ნატურალური ღვინოები, მცენარეული ან არომატული ექსტრაქტების დამატებით:	0,5 ევრო/ლიტ
6	2206 00	სხვა დადუღებული სასმელები (მაგალითად, სიდრი, პერი [მსხლის სიდრი], თაფლის სასმელი); ნარევები დადუღებული სასმელებისაგან და დადუღებული სასმელებისა და უალკოჰოლო სასმელების ნარევები, სხვა ადგილას დაუსახელებელი ან ჩამოუთვლელი:	0,5 ევრო/ლიტ
7	2207	ეთილის სპირტი არადენატურირებული, სპირტის კონცენტრაციით 80 მოც.% ან 80 მოც.%-ზე მეტი; ეთილის სპირტი და სხვა დენატურირებული სპირტები ნებისმიერი კონცენტრაციით:	3 ევრო/ლიტ
8	2208 20	– სპირტის ნაყენები, მიღებული ყურძნის ღვინის ან ჭაჭის დისტილაციის (გამოხდის) შედეგად:	5 ევრო/ლიტ
9	2208 30	– ვისკი:	5 ევრო/%ვოლ/
10	2208 40	– რომი და ტაფია:	5 ევრო/%ვოლ/
11	2208 50	– ჯინი და ღვინის ნაყენი:	5 ევრო/%ვოლ/
12	2208 60	– არაყი:	5 ევრო/%ვოლ/
13	2208 70	– ლიქიორები:	5 ევრო/%ვოლ/
14	2208 90	– დანარჩენი:	5 ევრო/%ვოლ/
15	2209 00	ძმარი და მისი შემცვლელები, მიღებული ძმარმჟავასაგან	0,4 ევრო/ლიტ

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 270[3].

საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე დროებითი შემოტანის საბაჟო რეჟიმით შემოტანილი საქონელი დროებითი შემოტანის საბაჟო დეკლარაციის რეგისტრაციის დღიდან საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე ყოფნის ყოველ სრულ და არასრულ კალენდარულ თვეზე იბეგრება საბაჟო გადასახადის იმ თანხის 3%-ით, რომელიც გადაიხდევინებოდა საქონლის დროებითი შემოტანის საბაჟო დეკლარაციის რეგისტრაციის დღეს ამ საქონლის თავისუფალ მიმოქცევაში გაშვებისას.

55 ევრო/%ვოლ ნიშნავს, რომ ერთ ჰექტოლიტრზე (100 ლიტრზე) გადასახდელი საბაჟო გადასახადის თანხა შეადგენს საბაჟო გადასახადის განაკვეთის ნამრავლს მოცემული საქონლის ალკოჰოლის პროცენტული შემცველობის მაჩვენებელზე (ავტ.).

2009 წლის 1 იანვრამდე მსუბუქი ავტომობილის იმპორტისას საბაჟო გადასახადის განაკვეთი განისაზღვრება 0,05 ლარით ავტომობილის ძრავის მოცულობის ყოველ კუბურ სანტიმეტრზე პლუს საბაჟო გადასახადის თანხის 5 პროცენტი ავტომობილის ექსპლუატაციაში ყოფნის ყოველი წლისათვის.

საბაჟო გადასახადისგან განთავისუფლებულია:

საქონლის ექსპორტი;

საქონლის რეექსპორტი; საქართველოს ტერიტორიაზე შემოტანისას გადაიხდევინება საბაჟო გადასახადი ან რეექსპორტისათვის განკუთვნილ საქონელზე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი სამსახური იტოვებს საქართველოს საბაჟო კოდექსით გათვალისწინებულ გარანტიას, ხოლო საქართველოს ტერიტორიიდან ამ საქონლის გატანისას გადამხდელს უბრუნდება საბაჟო გადასახადის გადახდილი თანხა ან უქმდება გარანტია ფაქტობრივად გატანილი საქონლის ღირებულების მიხედვით;

საქართველოს ტერიტორიაზე ტრანზიტით გამავალი საქონელი;

უცხოური საქონელი საბაჟო საწყობებში მოთავსებისას; საბაჟო საწყობებიდან საქონლის თავისუფალ მიმოქცევაში გაშვებისას იგი იბეგრება დადგენილი წესით, ხოლო სხვა საბაჟო რეჟიმის პირობებში – სათანადო რეჟიმის შესაბამისად;

საქონლის იმპორტი სტიქიური უბედურებისა და კატასტროფის ლიკვიდაციის, აგრეთვე ჰუმანიტარული დახმარების მიზნით;

საქონლის იმპორტი, რომელიც გათვალისწინებულია გრანტების შესახებ ხელშეკრულებით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად განსაზღვრული წესით;

საქონლის იმპორტი, რომელიც ფინანსდება გრანტებით ან უცხო ქვეყნის სახელმწიფო ორგანოს ან/და საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გაცემული შეღავათიანი კრედიტებით, რომლებიც არანაკლებ 25%-ის ოდენობით შეიცავს გრანტის ელემენტს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო გრანტის ელემენტს გაიანგარიშებს საქართველოს პარლამენტის დადგენილების შესაბამისად;

საქონლის იმპორტი, რომელიც განკუთვნილია უცხო ქვეყნის დიპლომატიური წარმომადგენლობისა და მასთან გათანაბრებული წარმომადგენლობების ოფიციალური სარგებლობისათვის, ამ წარმომადგენლობათა დიპლომატიური და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის (მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრების ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის, უცხო ქვეყანაში საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობის ქონების იმპორტი, აგრეთვე „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ნავთობისა და გაზის ოპერაციებში დასაქმებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა (მათთან მცხოვრები ოჯახის წევრების ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი პირადი მოხმარების საგნებისა და საყოფაცხოვრებო ნივთების იმპორტი;

საქონლის დროებითი შემოტანა საქართველოს საბაჟო კოდექსის შესაბამისად იმპორტის გადასახდელების გადახდისაგან სრული განთავისუფლებით (გარდა იმ საქონლისა, რომელსაც გაუგრძელდა საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე დროებითი ყოფნის ვადა); გემების, საჰაერო საფრენი საშუალებებისა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათ-

ვალისწინებული ვალდებულებების, კერძოდ, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის და ბაქო-თბილისი-ერზერუმის მილსადენების მშენებლობის, შესრულების უზრუნველსაყოფად საქონლის საქართველოში დროებითი შემოტანა; საქონლის დროებითი შემოტანა, რომელიც განკუთვნილია უცხო ქვეყნის დიპლომატიური წარმომადგენლობისა და მასთან გათანაბრებული წარმომადგენლობების ოფიციალური სარგებლობისათვის, ამ წარმომადგენლობათა დიპლომატიური და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის (მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრების ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის იმ სახით, რა სახითაც ასეთი განთავისუფლება გათვალისწინებულია შესაბამისი საერთაშორისო შეთანხმებებით, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო; აგრეთვე ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სამუშაოებში დასაქმებული უცხო ქვეყნის მოქალაქეების (მათთან მცხოვრები ოჯახის წევრების ჩათვლით) პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი პირადი მოხმარების საგნებისა და საყოფაცხოვრებო ნივთების დროებითი შემოტანა; თავისუფალ ზონაში ან თავისუფალ საწყობში საქონლის გადატანის, საბაჟო ზედამხედველობის ქვეშ საქონლის განადგურების ან სახელმწიფო საკუთრებაში საქონლის გადაცემის საბაჟო დამუშავების ოპერაციისათვის განკუთვნილი საქონლის საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე შემოტანა; საბაჟო ტერიტორიის გარეთ საქონლის გადამუშავების საბაჟო რეჟიმში მოქცეული საქონლის გადამუშავების შედეგად მიღებული გადამუშავების პროდუქტის საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე შემოტანა ამ რეჟიმის შესაბამისად; საქართველოს საბაჟო კოდექსით განსაზღვრული დაბრუნებული საქონლის, საზღვაო თევზ-ჭერის ან ზღვის სხვა პროდუქტების საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე შემოტანა; საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის გადამუშავების საბაჟო რეჟიმებში მოსაქცევად განკუთვნილი საქონლის საქართველოს ტერიტორიაზე შემოტანა, რომელზედაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბაჟო დეპარტამენტი იტოვებს საქართველოს საბაჟო კოდექსით გათვალისწინებულ გარანტიას, ხოლო საქართველოს ტერიტორიიდან ამ საქონლის გატანისას უქმდება გარანტია ფაქტობრივად გატანილი საქონლის ღირებულების მიხედვით; გზავნილების შემთხვევაში, იურიდიული პირის მიერ ან ფიზიკური პირის მიერ ერთი დღე-ღამის განმავლობაში ჯამური თანხით 200 ლარამდე ღირებულების, მაგრამ საერთო წონით არა უმეტეს 5 კგ-ისა, კვების პროდუქტების იმპორტი; საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურის 28–96 ჯგუფების შესაბამისი 300 ლარამდე (ფიზიკური პირის მიერ საჰაერო ტრანსპორტით შემოტანისას – 1500 ლარამდე) ღირებულების, 50 კგ-მდე საერთო წონის, არაერთგვაროვანი, პირადი სარგებლობისათვის (ფიზიკური პირის შემთხვევაში) განკუთვნილი საქონლის იმპორტი; 2 ლიტრი ყველა სახის ალკოჰოლური სასმელისა და 200 ღერი სიგარეტის იმპორტი (გარდა 18 წლამდე ასაკის პირის მიერ იმპორტირებულისა); უცხოეთში ყოველ 6 თვეზე მეტი ხნით ყოფნის შემდეგ საქართველოში შემოსული პირის მიერ საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურის 28–96 ჯგუფების შესაბამისი 7500 ლარამდე ღირებულების, არაერთგვაროვანი, პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი საქონლის იმპორტი, ხოლო უცხო ქვეყანაში საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობიდან ან საკონსულო დაწესებულებიდან როტაციის წესით სამუშაო მივლინებიდან გამოწვეული დიპლომატიური თანამდებობის პირისათვის დამატებით მის მიერ პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი საქონლის (ოჯახზე ერთი სატრანსპორტო საშუალების, ერთი მაცივრის, ერთი კომპიუტერის, ერთი ტელევიზორის) იმპორტი; საქართველოში მუდმივად საცხოვრებლად შემოსვლისას ფიზიკური პირის მიერ პირადი სარგებლობისათვის განკუთვნილი საქონლის (მათ შორის, ავეჯის, საყოფაცხოვრებო დანიშნულების საქონლის, ოჯახზე ერთი სატრანსპორტო საშუალების) იმპორტი; ბავშვთა კვების პროდუქტებისა და დიაბეტური კვების იმ პროდუქტების იმპორტი, რომლებიც მარკირებულია ასეთად სპეციალური და საცალო ვაჭრობის საწარმოებისათვის; რენტგენის ფირების, ინსულინის შპრიცების (ნემსების), გლუკომეტრების, სადიაგნოსტიკო ტესტ-სისტემების იმპორტი; საერთაშორისო საჰაერო რეისების განსახორციელებლად ბორტზე მიწოდებული საკვები საჭმელი, სასმელი და სხვა დამხმარე საშუალებები, აგრეთვე საერთაშორისო საზღვაო რეისების განსახორციელებლად ბორტზე მიწოდებული საკვები და სასმელი საშუალებები. საქართველოს ტერიტორიაზე აღნიშნული საქონლის შემოტანისას გადაიხდევინება საბაჟო გადასახადი ან საბაჟო ორგანოები იტოვებენ საქართველოს საბაჟო კოდექსით გათვალისწინებულ გარანტიას, ხოლო საერთაშორისო საჰაერო და საზღვაო რეისების განსახორციელებლად ბორტზე ფაქტობრივად მიწოდებული მოცულობის მიხედვით იმპორტიორს უბრუნდება გადახდილი საბაჟო გადასახადის თანხა ან უქმდება გარანტია;

„ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოებისათვის განკუთვნილი მოწყობილობა-დანადგარების, სატრანსპორტო საშუალებების, სათადარიგო ნაწილებისა და მასალების იმპორტი;

უსასყიდლოდ ჩამორთმეული, კონფისკებული, უპატრონო და სახელმწიფო საკუთრებაში მიქცეული საქონელი ან/და სატრანსპორტო საშუალება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გადავიდა სახელმწიფოს განკარგვაში ან საკუთრებაში;

2010 წლის 1 იანვრამდე თამბაქოს ნაწარმის ან/და ნედლეულის („ტრაპზონის“ ჯიშის თამბაქოს გარდა) იმპორტი.

13.15. ქონების გადასახადი

ქონების გადასახადი საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად განეკუთვნება ადგილობრივ გადასახადს, ამიტომ მისი შემოღების უფლება საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ზღვრის ფარგლებში გააჩნიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს – საკრებულოებს.

ქონების გადასახადის გადამხდელია პირი (აგრეთვე ლიზინგით სავის მფლობელი პირი), რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე:

საკუთრებაში აქვს ამ გადასახადით დაბეგვრის ობიექტი;

კანონით გათვალისწინებულ სარგებლობაში ან ფაქტობრივ მფლობელობაში აქვს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწა (ფაქტობრივ მფლობელობაში იგულისხმება მიწის ფაქტობრივი ფლობა ან მიწით სარგებლობა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მიწის ფლობისა და მიწით კანონიერი სარგებლობისა).

საქართველოს საწარმოსათვის ქონების (გარდა მიწისა), გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია მის ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებები, დაუმონტაჟებელი მოწყობილობები, დაუმთავრებელი კაპიტალური დაბანდებანი და არამატერიალური აქტივები. უცხოური საწარმოსათვის ქონების (გარდა მიწისა), გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია საქართველოს ტერიტორიაზე რიცხული ქონება. ორგანიზაციებისათვის ქონების (გარდა მიწისა), გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია მის ბალანსზე რიცხული ქონება ან ქონების ნაწილი, რომელიც გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

ფიზიკური პირისათვის ქონების (გარდა მიწისა) გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია მის საკუთრებაში არსებული:

უძრავი ქონება (შენობა-ნაგებობები ან მათი ნაწილი), გარდა ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონებისა;

ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონება;

საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებული მსუბუქი ავტომობილები;

საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებული იახტები (კატარღები), თვითმფრინავები, შვეულმფრენები.

საქართველოს ან უცხოური საწარმოსათვის, ორგანიზაციისათვის ან/და ფიზიკური პირისათვის გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია:

საკუთრებაში არსებული მიწა;

საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ სარგებლობაში ან ფაქტობრივ მფლობელობაში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწა.

საქართველოს საწარმოსათვის, უცხოური საწარმოსათვის, ორგანიზაციებისათვის (გარდა მიწისა), ქონების გადასახადის განაკვეთი განისაზღვრება საშუალო წლიური საბალანსო ნარჩენი ღირებულების (გამოიანგარიშება წლის დასაწყისისა და წლის ბოლოსათვის აქტივების საშუალო ღირებულების მიხედვით) არა უმეტეს 1%-ის ოდენობით.

ფიზიკური პირების მიერ ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებულ ქონებაზე გადასახადის განაკვეთი განისაზღვრება ქონების ღირებულების არა უმეტეს 1%-ის ოდენობით.

ფიზიკური პირების უძრავი ქონებაზე (შენობა-ნაგებობები ან მათი ნაწილი), გარდა ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონებაზე, გადასახადის განაკვეთი დიფერენცირებულია გადასახადის გადამხდელის ოჯახის მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლების მიხედვით და განისაზღვრება შემდეგი ოდენობით:

60 000 ლარამდე შემოსავლის მქონე ოჯახებისათვის – უძრავი ქონების საბაზრო ღირებულების არანაკლებ 0,05%-ისა და არა უმეტეს 0,2%-ისა;

60 000 ლარიდან 100 000 ლარამდე შემოსავლის მქონე ოჯახებისათვის – უძრავი ქონების საბაზრო ღირებულების არანაკლებ 0,2%-ისა და არა უმეტეს 0,4%-ისა;

100 000 ლარი და მეტი შემოსავლის მქონე ოჯახებისათვის – უძრავი ქონების საბაზრო ღირებულების არანაკლებ 0,4%-ისა და არა უმეტეს 0,8%-ისა.

მსუბუქ ავტომანქანებზე გადასახადის განაკვეთი დიფერენცირებულია მსუბუქი ავტომობილის სახეობების ძრავის მოცულობის და ხნოვანების მიხედვით და შეადგენს არა უმეტეს 300 ლარს (იხ. ცხრილი 13.5).

ცხრილი 13.5. მსუბუქ ავტომობილებზე დაწესებული ქონების გადასახადის განაკვეთები საქართველოში

2000 სმ³-მდე (ჩათვლით) მოცულობის ძრავის მქონე მსუბუქი ავტომობილი	1 წლამდე (ჩათვლით)	50
	1-დან 3 წლამდე (ჩათვლით)	40
	3-დან 4 წლამდე (ჩათვლით)	30
	4-დან 5 წლამდე (ჩათვლით)	20
	5-დან 6 წლამდე (ჩათვლით)	10
	6 წელზე მეტი	5
2001 სმ³-დან 3000 სმ³-მდე (ჩათვლით) მოცულობის ძრავის მქონე მსუბუქი ავტომობილი	1 წლამდე (ჩათვლით)	150
	1-დან 3 წლამდე (ჩათვლით)	130
	3-დან 4 წლამდე (ჩათვლით)	110
	4-დან 5 წლამდე (ჩათვლით)	80
	5-დან 6 წლამდე (ჩათვლით)	25
	6 წელზე მეტი	5
3000 სმ³-ზე მეტი მოცულობის ძრავის მქონე მსუბუქი ავტომობილი	1 წლამდე (ჩათვლით)	300
	1-დან 3 წლამდე (ჩათვლით)	250
	3-დან 4 წლამდე (ჩათვლით)	200
	4-დან 5 წლამდე (ჩათვლით)	100
	5-დან 6 წლამდე (ჩათვლით)	50
	6 წელზე მეტი	5

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 273.

საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებულ იახტებზე (კატარღებზე), თვითმფრინავებზე, შვეულმფრენებზე გადასახადის განაკვეთები დიფერენცირებულია მათი სახეობებისა და ძრავის სიმძლავრის მიხედვით (იხ. ცხრილი 13.6).

ცხრილი 13.6. იახტებზე, თვითმფრინავებზე და ვერტმფრენებზე დაწესებული ქონების გადასასახადის განაკვეთები საქართველოში

1. იახტა (კატარღა)	89031090 0 89039210 0 89039299 0 89039999 0	არანაკლებ 3 ლარისა და არა უმეტეს 7 ლარისა
2. თვითმფრინავი	8802 20 8802 30 8802 40	არანაკლებ 2 ლარისა და არა უმეტეს 5 ლარისა
3. შვეულმფრენი	8802 11 8802 12	არანაკლებ 2 ლარისა და არა უმეტეს 5 ლარისა

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 273.

ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის საბაზისო განაკვეთი დიფერენცირებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისა და მიწის ხარისხის მიხედვით და დგინდება წელიწადში ერთ ჰექტარზე გაანგარიშებით, ლარებში (იხ. ცხრილი 13.7).

ცხრილი 13.7. სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე დაწესებული ქონების გადასასახადის განაკვეთები საქართველოში

ა) სახნავი და მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული მიწებისათვის:
ადმინისტრაციული ერთეულის დასახელება

1. თბილისი, მარნეული	57	31
2. ბოლნისი, გარდაბანი	52	27
3. რუსთავი	51	27
4. ბათუმი, გაგრა, გალი, გუდაუთა, გულრიფში, ოჩამჩირე, სოხუმი	51	27
5. ქობულეთი, ხელვაჩაური, გურჯაანი, დედოფლისწყარო	44	24
6. თელავი, ლაგოდეხი, სიღნაღი	43	22
7. ყვარელი, გორი, მცხეთა, ახმეტა, დმანისი, ერედვი	39	21
8. კასპი, თეთრიწყარო, სამტრედია	38	20
9. საგარეჯო, ქარელი, ხაშური	36	20
10. ქურთა, წალკა	34	19
11. აბაშა, ზუგდიდი	34	18
12. ახალქალაქი, ახალციხე,	34	19
13. მარტვილი, სენაკი, ხობი, ფოთი	33	17
14. ნინოწმინდა	33	17
15. ახალგორი, ვანი, ზესტაფონი, ლანჩხუთი, ოზურგეთი	30	15
16. ბაღდათი, თერჯოლა, ხონი, ჭუთაისი	28	15
17. წალენჯიხა, წყალტუბო, ჩხოროწყუ	24	13
18. საჩხერე, ცაგერი, ცხინვალი	22	12
19. ამბროლაური, დუშეთი, თიანეთი, ადიგენი, ბორჯომი	18	11
20. ასპინძა, ტყიბული, ხულო, ქედა	17	9
21. შუახევი, ხარაგაული, ჭიათურა, ლენტეხი, ონი, ჩოხატაური, მესტია, ყაზბეგი, ჯავა	13	8

ბ) ბუნებრივი სათიბებისა და საძოვრებისათვის:

1. აბაშა, ახალქალაქი, გორი, ბათუმი, ბოლნისი, გაგრა, გალი, გარდაბანი, გუდაუთა, გულრიფში, გურჯაანი, დედოფლისწყარო, დმანისი, ზუგდიდი, თბილისი, თეთრიწყარო, თელავი, ლაგოდეხი, ლანჩხუთი, მარნეული, მცხეთა, ნინოწმინდა, ოზურგეთი, ოჩამჩირე, რუსთავი, სამტრედია, სენაკი, სიღნაღი, სოხუმი, ქუთაისი, ქობულეთი, ყვარელი, წალკა, წყალტუბო, ხელვაჩაური, ხობი, ფოთი	6	3	8	4
2. ადიგენი, ასპინძა, ახალგორი, ბაღდათი, ბორჯომი, ვანი, ზესტაფონი, თერჯოლა, თიანეთი, კასპი, მარტვილი, სავარეჯო, საჩხერე, ტყიბული, ქარელი, ქედა, შუახევი, ჩოხატაური, ჩხოროწყუ, წალენჯიხა, ხარაგაული, ხაშური, ხონი, ხულო, ახალციხე	4	2	7	3
3. აბჩროლაური, ახმეტა, დუშეთი, ლენტეხი, მესტია, ონი, ყაზბეგი, ცაგერი, ცხინვალი, ჭიათურა, ჯავა	25	15	4	2

წყარო: საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 273.

მიწაზე ქონების გადასახადის საბაზისო განაკვეთები კონკრეტული მიწის ნაკვეთისათვის მიწის ხარისხისა და მიწის ნაკვეთის ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებით. ამასთანავე, ამ განაკვეთების ოდენობა შეიძლება იყოს შესაბამის საბაზისო განაკვეთზე არანაკლებ 50 პროცენტისა და არა უმეტეს 150 პროცენტისა.

ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთათვის,არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე გადასახადის საბაზისო განაკვეთი დგინდება წელიწადში მიწის ერთ კვადრატულ მეტრზე ქონების არა უმეტეს 0,24 ლარის ოდენობით და მრავლდება საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ შესაბამის კოეფიციენტზე. კოეფიციენტის ოდენობა არ შეიძლება ოყოს 1,5-ზე მეტი.

ბუნებრივი სათიბებისა და საძოვრებისათვის დადგენილი განაკვეთით იბეგრება ბუნებრივი რესურსებით მოსარგებლე პირისათვის შესაბამისი ლიცენზიის გაცემის საფუძველზე გამოყოფილი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწა.

ქონების გადასახადისაგან გათავისუფლებულია:

ფიზიკური პირის მიწის ნაკვეთები და უძრავი ქონება, რომლის ოჯახის მიერ საგადასახადო წლის წინა წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლები არ აღემატება 40 000 ლარს;

2007 წლის 1 იანვრამდე ჟურნალ-გაზეთების საგამომცემლო საქმიანობით დაკავებული პირების ბალანსზე არსებული და ამ საქმიანობაში უშუალოდ გამოყენებული ქონება;

მიწის ის ფართობები, რომლებიც უშუალოდ არის დაკავებული სარკინიგზო ტრანსპორტის ძირითადი საქმიანობისათვის, მათ შორის ლიანდაგებისა და სალიანდაგო დისტანციების, სავაგონო და სალოკომოტივო დეპოების, რკინიგზის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი შენობა-ნაგებობებისა და კომუნიკაციების, სარკინიგზო კოდექსით განსაზღვრული გასხვისების ზოლისა და დამცავი ზონის მიერ, გარდა სამედიცინო, კულტურულ-საყოფაცხოვრებო, სავაჭრო, სპორტულ და უშუალოდ რკინიგზის ფუნქციონირებასთან კავშირში არმყოფი ობიექტების მიერ დაკავებული მიწებისა. აგრეთვე მიწის გადასახადისაგან არ თავისუფლდება რკინიგზის ვაგზლის შენობის ქვეშ არსებული მიწის ფართობები;

ბუნების დაცვისა და სახანძრო უსაფრთხოებისათვის გამოყენებული ქონება, გარდა მიწისა;

მიმოსვლის გზები, საკომუნიკაციო და ელექტროგადამცემი ხაზები;

საქართველოს სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და სერტიფიკაციის სახელმწიფო დეპარტამენტის ტერიტორიული ორგანოების საეტალონო და სასტენდო მოწყობილობები;

ორგანიზაციის ქონება, გარდა მიწისა და ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ქონებისა;

„ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების საწარმოებლად გამოყენებული ქონება;

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის ის ნაწილი, რომელიც გადაცემული აქვს საბაუჯეტო ორგანიზაციას, გარდა სამეწარმეო საქმიანობისათვის გამოყენებული მიწებისა;

ბუნებისა და ისტორიული ძეგლების დაცვის ორგანიზაციების მიწის ფართობები, რომლებზედაც განლაგებულია სახელმწიფოს მიერ ისტორიულ, კულტურულ ან/და არქიტექტურულ ძეგლებად მიჩნეული ნაგებობები, თუ ისინი არ გამოიყენება სამეწარმეო საქმიანობისათვის, რომელშიც არ იგულისხმება შესასვლელი ბილეთების რეალიზაცია;

ბუნებრივი პარკებით, ბოტანიკური და დენდროლოგიური ბაღებით, კულტურისა და დასვენების მუნიციპალური პარკებით ან/და სასაფლაოებით, ზოოლოგიური ბაღებით ან/და პარკებით, ოკეანურიუმებით, სკვერებით, ბულვარებით, დაცული ტერიტორიებით, სატყეო ორგანიზაციებით, აგრეთვე ღია საუწყებო პარკებით, ბაღებით და ტყე-ბაღებით დაკავებული მიწები, გარდა ამ ტერიტორიაზე ეკონომიკური საქმიანობისათვის გამოყენებული ნაკვეთებისა;

ქალაქის წყალსაცავებით და მათი აკვატორიებით დაკავებული ის მიწები, რომლებიც გამოიყენება სატრანსპორტო და მიწისქვეშა კომუნიკაციებისათვის და არ გამოიყენება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოებისა და ეკონომიკური საქმიანობისათვის;

ჰიდრომეტეოროლოგიური ცენტრების, გარემოს დაბინძურების კონტროლის სადგურებისა და დანადგარების ფუნქციონირებისათვის გამოყენებული მიწები;

სასმელი წყლით მოსახლეობის მომარაგებისათვის, ელექტროსადგურებისა და სამელიორაციო სისტემებისა და მათი ფუნქციონირებისათვის განკუთვნილი წყალსაცავებით დაკავებული მიწები და ამ ობიექტების სანიტარიულ-დაცვითი და ტექნიკური ზონები;

„ნავთობისა და გაზის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული ნავთობისა და გაზის ოპერაციების (საქმიანობის) საწარმოებლად გამოყენებული მიწის ნაკვეთები, თუ ისინი სხვა მიზნით არ გამოიყენება;

საქართველოს გემების სახელმწიფო რეესტრში რეგისტრირებული და საქართველოს სახელმწიფო ალმით მცურავი გემები, გარდა კერძო მესაკუთრეების საკუთრებაში არსებული გემებისა;

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, რომელთა ნაყოფიერი ფენაც სანახევროდ ან მეტადაა დაზიანებული სტიქიის შედეგად;

გაგრაში, გალში, გუდაუთაში, გულრიფშში, ოჩამჩირეში, სოხუმში, ტყვარჩელში, ცხინვალში, ჯავაში, აგრეთვე ქურთის, ერედვისა და თიღვის თემებში, ავნევის და ნულის სოფლებში არსებული ქონება — დროებით, კონფლიქტის მოგვარებამდე და ეკონომიკური სიტუაციის მოწესრიგებამდე;

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული და გამოუყენებელი სათიბები, საძოვრები, სარეკულტივაციო და სამარაგო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები;

ის მიწები, რომლებიც გამოიყენება აეროდრომების, აეროპორტების, ვერტოდრომებისა და აერონავიგაციის უსაფრთხოების ზონებად და მიწისქვეშა კომუნიკაციებისათვის, აგრეთვე ნავსადგურებისათვის პერსპექტიული განვითარების მიზნით დამაგრებული მიწის ნაკვეთები, თუ ისინი არ გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისათვის;

ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებმაც მიიღეს ახალასათვისებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები დ მიღებიდან 5 წლის განმავლობაში;

ნასოფლარების ტერიტორიაზე, აგრეთვე განსახლების სახელმწიფო ღონისძიებათა შესაბამისად დასახლებულ მოქალაქეთა ოჯახები დ დასახლებიდან 5 წლის განმავლობაში;

2004 წლის 1 მარტის მდგომარეობით ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებული, 5 ჰექტრამდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები;

„მიწების მელიორაციის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის უზუფრუქტის ხელშეკრულებით გადაცემული სახელმწიფო საკუთრების სამელიორაციო ინფრასტრუქტურა, აგრეთვე 2014 წლის 1 იანვრამდე პმიწების მელიორაციის შესახებმ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სამელიორაციო ასოციაციებისათვის გადაცემული, მათი მომსახურების ტერიტორიაზე არსებული სამელიორაციო ინფრასტრუქტურა;

მეორე მსოფლიო ომის ინვალიდები და მათთან გათანაბრებული პირები პრივატიზაციის წესით მიღებულ მიწის ნაკვეთებზე;

მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებმ საქართველოს კანონით განსაზღვრული, კავკასიონის ქედის სამხრეთ ფერდობზე განლაგებული რაიონებისა და აჭარა-გურიის მთიანეთის სოფლების, თემებისა და დაბების მცხოვრებნი დ მოცემულ ტერიტორიებზე არსებულ მიწის ნაკვეთებზე. სამხრეთ საქართველოს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებთ მოცემულ ტერიტორიებზე არსებულ მიწის ნაკვეთებზე მიწის გადასახადი უმცირდებათ 50 პროცენტით;

სამედიცინო საქმიანობისათვის გამოყენებული სამედიცინო დაწესებულებათა ქონება, გარდა მიწისა;

სამედიცინო დაწესებულებებზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთები, თუ ისინი არ გამოიყენება არასამედიცინო ეკონომიკური საქმიანობისათვის;

სამეცნიერო-კვლევითი, სასწავლო, საცდელ-სასელექციო, ექსპერიმენტული, ჯიშთა გამოცდის მიწის ის ნაკვეთები, რომლებიც გამოიყენება სამეცნიერო და სასწავლო მიზნებისათვის და რომლებზედაც სამუშაოები ფინანსდება ბიუჯეტიდან;

მიწის ნაკვეთები, რომლებიც გამოიყენება უსინათლოების, ყრუ-მუნჯების, გონებრივად ჩამორჩენილი და ფიზიკურად განუვითარებელი ბავშვების, ომის ვეტერანთა საზოგადოებების, მოხუცებულთა და ბავშვთა სახლების, მოზარდთა სოციალური ადაპტაციისა და შრომითი რეაბილიტაციის ცენტრების მიერ თავიანთი ძირითადი ფუნქციების შესრულებისათვის და ფინანსდება ბიუჯეტიდან; მიწის ნაკვეთები, გამოყენებული ბავშვთა სახლების, სპეციალური სკოლა-ინტერნატების, ბავშვთა სოფლებისა და საბავშვო ბაღების მიერ, რომლებიც უსასყიდლოდ ეწევიან ბავშვთა მოვლა-აღზრდას და მათთვის განათლების მიცემას, თუ ისინი არ გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისათვის;

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, რომლებზედაც მოწეული მოსავლის ნახევარზე მეტიც განადგურდა სტიქიის (ქარიშხალი, სეტყვა, გვალვა, წყალდიდობა) და სხვა ფორსმაჟორული შემთხვევების შედეგად. მიწის გადასახადისაგან გათავისუფლების საფუძველია ადგილობრივი თვითმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილება, რომელიც მიიღება საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამის ტერიტორიულ ორგანოსთან შეთანხმებით. კომისიის დასკვნა დგება ორჯერ დ სტიქიის დამთავრების მომენტიდან 2 კვირის ვადაში და მოსავლის აღების წინ;

სამონადირეო მეურნეობების მიერ დაკავებული მიწები.

დადგენილი საგადასახადო შეღავათები არ ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, როდესაც შეღავათების მქონე ფიზიკური ან იურიდიული პირი მის საკუთრებაში, მფლობელობაში ან სარგებლობაში არსებულ მიწის ნაკვეთს (ან მის ნაწილს) ან/და შენობა-ნაგებობებს (ან მათ ნაწილს) იჯარით, უზურფრუქტით, ქირით ან სხვა ამგვარი ფორმით გადასცემს სხვა ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს.

თავი 14.
ბუნებრივი მონოპოლიების რეგულირება და ადმინისტრირება საქართველოში

„კონკურენცია როცა არ არის, ნაკლებია სტიმული სიახლეებისათვის".

მორიტა, კორპორაცია SONY-ს დამფუძნებელი.

14.1. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების არსი და დანიშნულება
14.2. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ძირითადი ფუნქციები და რეალიზაციის მექანიზმები
14.3. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია
14.4. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

14.1. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების არსი და დანიშნულება

მთელ მსოფლიოში აღიარებულია, რომ ბუნებრივი მონოპოლიის რეგულირების ფუნქციის შესრულება სახელმწიფო ან კერძო სტრუქტურებისაგან განსხვავებით, ყველაზე რაციონალურად დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებს შეუძლიათ. დამოუკიდებელ რეგულირებას მიმართეს ისეთმა ქვეყნებმა, როგორიცაა აშშ, დიდი ბრიტანეთი, უნგრეთი, შვედეთი, გერმანია, ესტონეთი და ა.შ. გამოცდილებამ გვაჩვენა, რომ მარეგულირებელი ორგანოს შექმნა ბუნებრივი მონოპოლიების არსებობის შემთხვევებში წინგადადგმული ნაბიჯია ეკონომიკის ცალკეული დარგის განვითარების გზაზე. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ თუ კონკრეტული სფეროს რეგულირებისათვის არ არის შექმნილი მარეგულირებელი ორგანო, მაშინ რეგულირების ფუნქციას იღებს რომელიმე სახელმწიფო ორგანო, მაგ. თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტო. საქართველომ სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ბუნებრივი მონოპოლიების რეგულირების ფუნქცია დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებს მიანიჭა. მარეგულირებელი კომისიები საქართველოში ძირითადად აშშ-ის გამოცდილებაზე დაყრდნობით არის შექმნილი, რადგან ბუნებრივი მონოპოლიების პირობებში მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლობის ხარისხი ამცირებს ზეწოლას როგორც ხელისუფლების, ასევე მოსახლეობისა და ლიცენზიანტი კომპანიების მხრიდან[1].

საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ რეფორმებზე დაკვირვებით ცხადი გახდა, რომ მიმდინარე ეკონომიკური პროცესების რეგულირების უზრუნველსაყოფად საჭირო იყო პრაქტიკული დანიშნულების მქონე მარეგულირებელი ორგანოების ფორმირება. შესაბამისად, ქვეყანაში შეიქმნა საკანონმდებლო ბაზა, საქართველოში არსებული ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების შესახებ „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ", საქართველოს კანონის სახით, რომელიც პარლამენტმა 2002 წლის სექტემბერში მიიღო და წარმოადგენს სამართლებრივ საფუძველს მარეგულირებელი ორგანოების სტაბილური ფუნქციონირებისათვის.

დამოუკიდებელ მარეგულირებელ კომისიათა უმთავრესი დამახიათებელი ნიშანი არის მათი დამოუკიდებლობა, ანუ მარეგულირებელი ორგანოები გადაწყვეტილებებს სხვა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოთაგან დამოუკიდებლად იღებენ. არც ერთ სახელმწიფო ორგანოს არა აქვს უფლება, უკარნახოს მარეგულირებელ ორგანოს გადაწყვეტილების შინაარსი ან მისცეს სავალდებულო მითითებები. დაუშვებელია ნებისმიერი სახის კონტროლის ან სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელება მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობაზე[2].

საქართველოს კანონმდებლობით, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო არის სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირების მიზნით შექმნილი, სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც არ გააჩნია სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო, დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან და მოქმედებს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში[3].

საქართველოში 2005 წლის 1 დეკემბრამდე მოქმედებდა შემდეგი მარეგულირებელი ორგანოები:

- საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო;
- საქართველოს საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ადმინისარაცია;
- საქართველოს საზღვაო ადმინისტრაცია;
- საქართველოს სარკინიგზო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია.

ზემოაღნიშნული ადმინისტრაციები (საქართველოს საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია, საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაცია, საქართველოს საზღვაო ადმინისტრაცია, სარკინიგზო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია) „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, 2005 წ. 1 დეკემბრიდან გაერთიანდა და ჩამოყალიბდა ერთი მარეგულირებელი ორგანოს სახით – საქართველოს ტრანსპორტის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. 2007 წელს გაუქმდა აღნიშნული კომისია და მისი ფუნქციები გადაეცა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს. ასევე გაუქმდა საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო, ხოლო ენერგეტიკის მარეგულირებელი კომისიის ფუნქციებს დაემატა წყალმომარაგების ფუნქციებიც. ამრიგად, „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, 2008 წლიდან საქართველოში ფუნქციონირებს მხოლოდ ორი მარეგულირებელი ორგანო (კომისია):

- საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;

1 ბოლაძე. ზ., გველესიანი გ., შურღულია შ., ნარმანია დ., ჩარაია მ., დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები საქართველოსა და მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №96, თბ. 2005., გვ. 3.

2 ადეიშვილი ზ., საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა", თბ. 2004., გვ. 61.

3 „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლი 3.

- საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია.

14.2. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ძირითადი ფუნქციები და რეალიზაციის მექანიზმები

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ვინაიდან კომისია წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მქონე მუდმივმოქმედ დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოს, იგი ვალდებულია საქმიანობის შესახებ ანგარიში წარუდგინოს საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს კანონით დადგენილი წესით. ამასთან, კანონმდებლობით დაუშვებელია დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს საქმიანობაში ჩარევა, ამ საქმიანობის კონტროლი და საქმიანობასთან დაკავშირებული ანგარიშის მოთხოვნა, თუ ეს გათვალისწინებული არ არის შესაბამისი კანონით.

საქართველოს მარეგულირებელი ორგანო ყოველწლიურად კანონით დადგენილ ვადებში შეიმუშავებს საკუთარ ბიუჯეტს და ატარებს თავისი ხარჯებისა და ბუღალტერიის ანგარიშების ფინანსურ აუდიტს ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების აუდიტის ჩატარება. ასეთი ორგანოების აუდიტს ახორციელებენ დამოუკიდებელი აუდიტორები, რომელთაც შეარჩევს სატენდერო კომისია. მათ შემადგენლობას დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი. ფინანსური საქმიანობის შესასწავლად შერჩეული აუდიტორის საკომპენსაციო სახსრები უნდა გაიღოს დამოუკიდებელმა მარეგულირებელმა ორგანომ. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია საჯაროდ გამოაქვეყნოს თავისი საქმიანობის ანგარიში და ფინანსური აუდიტის შედეგები.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არ ფინანსდება. მათი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს ლიცენზიის მფლობელი ორგანიზაციების მიერ გადახდილი რეგულირების ყოველწლიური საფასური. იგი ლიცენზიის მფლობელის წლიური შემოსავლიდან საქართველოს კანონით დადგენილ 1%-ის ოდენობამდე განისაზღვრება. ამასთან, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს მიერ მიმდინარე წელს გამოუყენებელი სახსრები უნდა გადაიდეს მომდევნო წლის ანგარიშში და გათვალისწინებული იქნას რეგულირების საფასურის ცვლილებისას; თუ კომისიას დიდი გარდამაჯალი ნაშთი ექნება წლის ბოლოს, რეგულირების საფასური ამ წელს უნდა იქნეს შემცირებული გონივრული ოდენობით.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია მოაწყოს საჯარო განხილვები სალიცენზიო და სატარიფო უფლებამოსილების განხორციელების თაობაზე. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილებაა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ლიცენზიების და ნებართვების გაცემა, ასევე მათი მოქმედების შეჩერება, მოქმედების ვადის გაგრძელება, მათი მოდიფიცირება და გაუქმება. ასევე მარეგულირებელი ორგანოს კომპეტენციას განეკუთვნება ტარიფების დაადგენა და რეგულირება. მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის საკითხი განსაზღვრულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IX თავით დადგენილი წესით, რომელიც გულისხმობს საჯარო განხილვების მოწყობას სალიცენზიო და სატარიფო უფლებამოსილების განხორციელების თაობაზე. მარეგულირებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვის უფლება აქვთ მხოლოდ სასამართლო ორგანოებს.

მარეგულირებელ ორგანოებს გააჩნიათ მთელი რიგი ფუნქციები და მოვალეობები, რათა მათ უზრუნველყონ მომხმარებელთა უფლებების დაცვა და საქმიანობის საჯაროობა, ასევე შესაბამისი სექტორის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის საჭირო გარემოს შექმნა.

აღნიშნული მოდელი (დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების არსებობა) ეწინააღმდეგება კლასიკური ხელისუფლების მოდელს. მეორეს მხრივ, მარეგულირებლის ძირითადი ფუნქციაა მოსამართლის მსგავსად გადაჭრას წარმოქმნილი დავები თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. ყოველივე ამით ხელი უნდა შეეწყოს ამ ბაზრებზე კონკურენციის განვითარებას. ზემოთაღნიშნული მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, რომ ეს ორგანო იყოს მოუკერძოებელი და დამოუკიდებელი.

„დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონით, მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ფუნქცია აკისრია შესაბამისი მომსახურების სფეროს მომხმარებელთა ინტერესების დამცველ პირს, რომელსაც უფლება აქვს[4]:

- დაიცვას მომხმარებელთა ინტერესები;
- შეაფასოს მომხმარებლებზე სატარიფო და სხვა სახის სარეგულაციო ცვლილებათა გავლენის შედეგები;
- მარეგულირებელ ორგანოში მომხმარებელთა სახელით გამოვიდეს მხარედ;
- გაეცნოს ყველა იმ დოკუმენტაციასა თუ მასალას, რომელიც კანონმდებლობით ნებადართულია მარეგულირებელი კომისიის მიერ გასაცნობად;
- წარმოადგინოს ინდივიდუალური მომხმარებელი მომსახურე კომპანიასთან დავაში;
- მიიღოს მონაწილეობა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ იმ ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადებაში, რომლებმაც შესაძლებელია ზეგავლენა მოახდინოს მომხმარებელთა ინტერესებზე.

საზოგადოებრივი დამცველის საქმიანობა რეგულირების შემადგენელი საქმიანობაა, ფინანსდება შესაბამის მარეგულირებელ ორგანოში გადახდილი რეგულირების საფასურიდან და აისახება მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტში. საზოგადოებრივი დამცველისა და მის თანაშემწეთა ხელფასი განისაზღვრება საზოგადოებრივი დამცველისა და მის თანაშემწეთა შესარჩევი საკონკურსო პირობებით.

საზოგადოებრივი დამცველი შესაბამის მარეგულირებელ კომისიას არა უგვიანეს ყოველი წლის მარტისა წარუდგენს წინა წლის ფინანსურ ანგარიშგებასა და გაწეული საქმიანობის ანგარიშს, აგრეთვე პრესისა და მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებით მიაწვდის მათ საზოგადოებრიობას. საზოგადოებრივი დამცველის სამსახურის ხარჯები ცალკე მუხლად უნდა აისახოს შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტში.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციაა მომხმარებელთა საჯარო ინფორმაციით უზრუნველყოფა, მათი განცხადებებისა და საჩივრების განხილვა და გადაწყვეტა. განცხადებები და საჩივრები მიიღება ყოველ

4 „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს კანონი, მუხლები 151-154.

სამუშაო დღეს[5]. მომხმარებლის განცხადება და საჩივარი განიხილება საჯარო მოსმენის წესით, გარდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი გამონაკლისებისა და იმ შემთხვევებისა, როდესაც სადავო საკითხების გადაწყვეტა არ მოითხოვს ორგანიზებული პროცედურების განხორციელებას. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია მოიწვიოს დაინტერესებული მხარეები საჯარო მოსმენის ჩატარებამდე არანაკლებ 7 დღით ადრე. მოწვევის შესახებ ცნობის გამოქვეყნება შეიძლება ნებისმიერი საშუალებით, სადაც უნდა მიეთითოს საკითხი, მოსმენის ჩატარების თარიღი, ადგილი და დრო. საჯარო მოსმენას თავმჯდომარეობს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი, რომელიც ვალდებულია უზრუნველყოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა, საკითხთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის გამოთხოვა და დამსწრე პირთა მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლების განხორციელება. საჯარო მოსმენის შესახებ დება ოქმი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. საჯარო მოსმენის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს მხარეთა შორის სადავო საკითხის მორიგებით გადაწყვეტა. საჯარო მოსმენის შესახებ დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო კანონმდებლობის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას, რომელიც მხარეებისათვის სავალდებულოა შესასრულებლად. გადაწყვეტილების გასაჩივრება შესაძლებელია დადგენილი წესითა და დადგენილ ვადებში.

14.3. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

საქართველოს ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია არის დამოუკიდებელი ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით. იგი უფლებამოსილია გასცეს ლიცენზიები ელექტროენერგიის წარმოებაზე, გადაცემაზე, დისპეტჩერიზაციაზე, განაწილებაზე, იმპორტსა და ექსპორტზე, აგრეთვე ბუნებრივი გაზის მიწოდებაზე, ტრანსპორტირებასა და განაწილებაზე „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის, კომისიის მიერ დამტკიცებული წესების, პროცედურებისა და ნორმატიული აქტების თანახმად და გააკონტროლოს თითოეული ლიცენზიატის მიერ ლიცენზიის პირობების დაცვა.

ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია შედგება სამი წევრისგან, რომელთაც 6 წლის ვადით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. სემეკის ერთ-ერთ წევრს საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს კომისიის თავმჯდომარედ. კომისიის წევრი კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით ინიშნება ექვსი წლით. წევრი შეიძლება ხელახლა დაინიშნოს ექვსწლიანი ვადით. თუ კომისიის წევრის თანამდებობა ვადაზე ადრე თავისუფლდება, პრეზიდენტი კომისიის თავჯდომარის წარდგინებით ნიშნავს ახალ წევრს დარჩენილი ვადით.

ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, სადაც სამართლებრივი აქტების მიღება ხდება კენჭისყრის პრინციპით, ხმათა უმრავლესობით. კომისიის სამივე წევრი სარგებლობს თანაბარი ხმის უფლებით. სხდომაზე საკითხის განხილვა შესაძლებელია, თუ მას ესწრება სულ ცოტა ორი წევრი მაინც. განსახილველ საკითხზე გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას ხმა მისცა კომისიის არანაკლებ ორმა წევრმა. კომისიის წევრს თავშეკავების უფლება არა აქვს, წევრის განსხვავებული პოზიცია საკითხის მიმართ ფიქსირდება კომისიის სხდომის ოქმში[6].

აკრძალულია კომისიის მიერ გაცემული შესაბამისი ლიცენზიის გარეშე ელექტროენერგიის წარმოება, გადაცემა, დისპეტჩერიზაცია, განაწილება, იმპორტი და ექსპორტი, აგრეთვე ბუნებრივი გაზის მიწოდება, ტრანსპორტირება და განაწილება, ხოლო პირი, რომელიც ელექტროენერგიას აწარმოებს მხოლოდ საკუთარი მოხმარებისათვის და არ არის მეორეებული გადამცემ ან გამანაწილებელ ქსელთან, არ ექვემდებარება ლიცენზირებას. კომისია ადგენს ლიცენზირების პირობებსა და სხვა წესებს, რომლებიც განსაზღვრავს ლიცენზიის მისაღებად საჭირო ინფორმაციას, საწარმოს ფინანსური მდგომარეობის, კრედიტუნარიანობის, აღებული ვალდებულებების, კომპეტენციის, კანონებთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან სალიცენზიო საქმიანობის შესაბამისობის შესახებ მონაცემების ჩათვლით, აგრეთვე კომისიის მიერ დადგენილ რეგულირების საფასურთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საქართველოს ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია გასცემს ლიცენზიას მხოლოდ იმ ინდივიდუალურ ან იურიდიულ პირზე, რომელთაც აქვს ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის სექტორში საქმიანობის კომპეტენცია და აკმაყოფილებენ სალიცენზიო პირობებს. ლიცენზიაში აღნიშნული უნდა იყოს სალიცენზიო განაცხადში მითითებული მომსახურების სახე, მომსახურების საშუალებების ადგილმდებარეობა და ტერიტორია, რომელზეც გავრცელდება ლიცენზიის მოქმედება, ლიცენზიის მოქმედების ვადა, მოთხოვნა რეგულირების საფასურის დროულად გადახდაზე, ლიცენზიის მოდიფიცირების, შეჩერებისა და გაუქმების პირობები. არც ერთ ლიცენზიატს არა აქვს უფლება კომისიის წინასწარი ნებართვის გარეშე შეწყვიტოს, შეამციროს ან გაზარდოს ლიცენზიით გათვალისწინებული მომსახურება, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც შეწყვეტა ან შემცირება ხდება მომხმარებლის მიერ მომსახურების საფასურის გადაუხდელობის გამო ან და ტექნიკური ან უსაფრთხოების მიზეზით. ლიცენზიატი ორივე შემთხვევაში ვალდებულია კომისიას წარუდგინოს განაცხადი მომსახურების შეწყვეტაზე ან შემცირებაზე. კომისიისაგან მომსახურების შეწყვეტაზე თანხმობის მიღების შემდეგ ლიცენზიატი ატყობებს ლიცენზიას[7].

სალიცენზიო და საბაზრო პირობებით არც ერთ ლიცენზიატს არ შეიძლება დაეკისროს ვალდებულება ლიცენზიით გათვალისწინებული მომსახურების გაწევის გაგრძელებისა, თუ მომსახურების მიმღები სხვა ლიცენზიატი, პირდაპირი მომხმარებელი ან სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირი არ ასრულებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს.

ლიცენზიატი, რომელსაც აქვს ბუნებრივი გაზის მიწოდების ლიცენზია, ვალდებულია კომისიას წარუდგინოს ყველა ანგარიში, განაცხადი და ინფორმაცია, რომელიც საჭიროდ იქნება მიჩნეული ეკონომიკური მიზანშეწონილობისა და ბუნებრივი გაზის სისტემისა და მასთან დაკავშირებული მოწყობილობების უსაფრთხო და მდგრადი ფუნქციონირებისათვის. ლიცენზიატი ვალდებულია კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში წარუდგინოს მას მონაცემები და ინფორმაცია კომერციულ პირობებთან დაკავშირებით, რომლებიც მოიცავს ბუნებრივი გაზის შეძენის ფასს, თუმცა შეიძლება არ შემოიფარგლებოდეს ამ ფასით. კომისიამ უნდა დაიცვას ფასებთან დაკავშირებული ყველა ამგვარი და სხვა ინფორმაციის კონფიდენციალობა, თუ ამას მოითხოვს ლიცენზიატი. ლიცენზიატის უფლება-მოვალეობანი კანონმდებლობით ასეთია;

5 „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13.

6 www.gnerc.org - ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია.

7 პაპალაშვილი ზ., გველესიანი გ., მურღულია შ., ნარმანია დ., ჩაჩავა შ., დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები საქართველოსა და შვედეთის ზოგიერთ ქვეყანაში, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №96, ოქ. 2005, გვ. 6.

ლიცენზიატი ვალდებულია დაიცვას საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, ლიცენზიაში მითითებული მოთხოვნები, კომისიის დადგენილებები და გადაწყვეტილებები;

ლიცენზიატი ვალდებულია შესაძლებლობის ფარგლებში იმოქმედოს მინიმალური დანახარჯების პრინციპის შესაბამისად, ეკონომიკური ეფექტიანობის გათვალისწინებით;

ლიცენზიატი ვალდებულია წარუდგინოს კომისიას, სამინისტროს და საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი გახადოს შემდეგი ინფორმაცია:

ა. ლიცენზიატის გასული წლის საქმიანობის ანგარიში;

ბ. მომავალი წლის სამუშაო გეგმა;

გ. სხვა ინფორმაცია, რომელსაც კომისია მიიჩნევს საჭიროდ.

ლიცენზიატი, რომელსაც აქვს წარმოების ლიცენზია, გაცემული იმ საფუძველზე, რომ მისი ხელშეკრულება ელექტროენერგიის რეალიზაციის შესახებ სრულდება კონკურენციის პირობებში, ვალდებულია კომისიას წარუდგინოს ყველა ანგარიში და ინფორმაცია, რომელსაც კომისია საჭიროდ მიიჩნევს გადამცემი ქსელისა და მიერთებული სიმძლავრეების უსაფრთხო და მდგრადი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად.

დადგენილი სტანდარტების, წესებისა და სხვა მოთხოვნების შესაბამისად, ლიცენზიატი ვალდებულია აღრიცხოს მის საშუალებებში გატარებული ელექტროენერგიის სრული რაოდენობა და ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახადოს დაინტერესებული პირებისათვის, ხოლო კომისია და ელექტრობაზარი უფლებამოსილნი არიან ჩაატარონ მრიცხველების ინსპექცია.

ლიცენზიატი, პირდაპირი მომხმარებელი ან განაწილების ლიცენზიატის მომხმარებელი უფლებამოსილია კომისიაში შეიტანოს განაცხადი ელექტროენერგიით და ბუნებრივი გაზით მომსახურების სფეროში სადავო საკითხის განხილვაზე. კომისიას შეუძლია ამგვარი განაცხადი განსახილველად გადაუგზავნოს სასამართლოში. კომისიას უფლება აქვს ლიცენზიის გასაცემად ან შეწერებული ლიცენზიის განსაახლებლად მოითხოვოს თამასუქი ან სხვაგვარი ფინანსური გარანტია, სალიცენზიო პირობების მოთხოვნების შესრულებისათვის, რეგულირების საფასურის გადახდის უზრუნველყოფის ჩათვლით.

რაც შეეხება ლიცენზიის მოდიფიცირებას, შეწერებასა და გაუქმებას, ამ შემთხვევაში მისი ლიცენზიის მოდიფიცირება ხდება ვადებისა და პირობების შესაბამისად. ამასთან, კომისიას უფლება აქვს ლიცენზიის მოდიფიცირებისას ლიცენზიატს მოსთხოვოს პირველად ლიცენზიაში აღნიშნული პირობებისაგან განსხვავებული, მათ შორის, უფრო გამკაცრებული მოთხოვნების შესრულება, ასევე გაუქმება ან შეწერება ამ ვადებისა და პირობების დარღვევისათვის. სხვა შემთხვევებში ლიცენზიის მოდიფიცირების, შეწერების ან გაუქმების უფლება კომისიას აქვს მხოლოდ ლიცენზიატის წინასწარი თანხმობით.

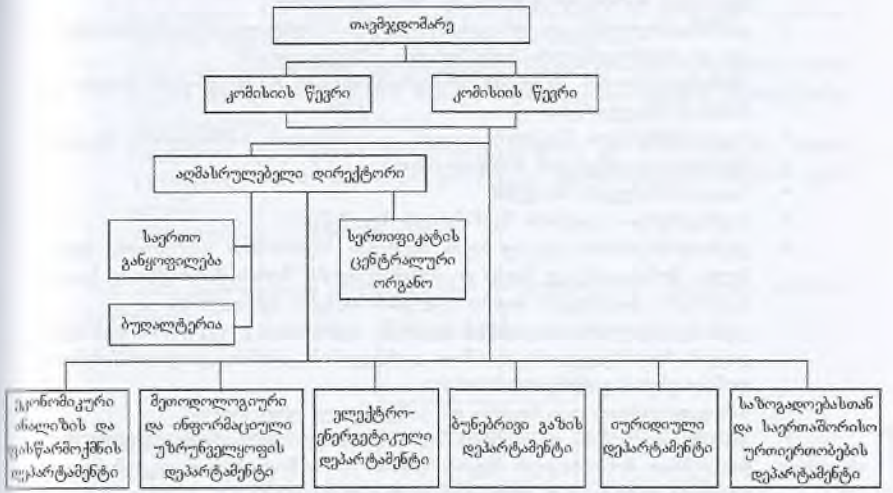
ლიცენზიატს უფლება არა აქვს კომისიის ნებართვის გარეშე ფლობდეს ერთზე მეტ ლიცენზიას ან სხვა ლიცენზიატის აქციებს. აკრძალულია კომისიის ნებართვის გარეშე ლიცენზიის გადაცემა სხვა პირისათვის. კომისია უფლებამოსილია კანონმდებლობის მოთხოვნათა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით დაამტკიცოს, არ დაამტკიცოს ან შეზღუდოს ლიცენზიატის საქმიანობა.

2008 წლამდე, წყალმომარაგები საკითხებს ადგილობრივი თვითმმართველობები არეგულირებდნენ. შესაბამისად, სხვადასხვა თვითმმართველ ერთეულებში განსხვავებული იყო სამომხმარებლო ტარიფები და მათი ადმინისტრირების ინსტრუმენტები. 2007 წელს განხორციელებული რეფორმით, წყალმომარაგების რეგულირება ჩამო-

ერთვათ ადგილობრივ თვითმმართველობებს და გადაეცა ენერგეტიკის მარეგულირებელ დამოუკიდებელ კომისიას, ამიტომაც მისი ფუნქციები გაფართოვდა და მას ენერგეტიკის და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია დაერქვა. (იხ. ნახ. 14.1)

ნახ. 14.1. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის სტრუქტურა

საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია



წყარო: www.gnerc.org

14.4. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

საქართველოში კომუნიკაციების სფეროს მარეგულირებელ სახელმწიფო წარმოადგენ ორგანოს წარმოადგენს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. იგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირა, მუდმივადმოქმედი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოს სტატუსით, რომელიც არ ექვემდებარება არც ერთ სახელმწიფო უწყებას (იხ.ნახ. 14.2). კომისია შექმნილია „კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე და არეგულირებს საქმიანობას კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე. კომისიის დაფინანსება ხდება სალიცენზიო გადასახდელისა და კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში ლიცენზიის მფლობელი ორგანიზაციების მიერ გადახდილი რეგულირების საფასურის ხარჯზე. რეგულირების საფასური

ლიცენზიის მფლობელის წლიური შემოსავლის ერთი პროცენტით განისაზღვრება[8].

„კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ძირითად უფლება-მოვალეობებს და ფუნქციებს წარმოადგენს:

- საქართველოს კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის ლიცენზირების პირობების დადგენა, აგრეთვე კანონით დადგენილი წესით ლიცენზიების გაცემა, მოდიფიცირება, მოქმედების ვადების გაგრძელება, შეჩერება და გაუქმება;
- საქართველოს კავშირგაბმულობისა და ფოსტის ქსელებით მომსახურებაზე ზღვრული ტარიფების დადგენა და მათი რეგულირება;
- კავშირგაბმულობისა და ფოსტის საშუალებების სერტიფიცირება, სტანდარტიზაცია და მეტროლოგიური მომსახურების უზრუნველყოფა;
- კავშირგაბმულობის ქსელების ურთიერთჩართვების ტექნიკურ-ეკონომიკური პირობების რეგულირება;
- რადიოსიხშირული სპექტრის დადგენა და განაწილება სამინისტროსა და დაინტერესებული უწყებების მონაწილეობით;
- რადიოსიხშირეების მინიჭება;
- საკონკურენციო გარემოს შექმნისათვის ხელშეწყობა;
- კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის ლიცენზიის მფლობელთა შორის, აგრეთვე მათსა და მომხმარებლებს შორის წარმოქმნილი სადავო საკითხების გადაწყვეტა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის ლიცენზიების პირობების დაცვის ზედამხედველობა და მათი დარღვევისას კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარება;
- საზოგადოებასთან ღია, საჯარო და გამჭვირვალე ურთიერთობა;
- კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნის მიზნით მონოპოლიურ მდგომარეობასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული ნორმების დადგენა, მათ შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი;
- ნუმერაციის რესურსის გამოყოფის პირობებისა და წესების განსაზღვრა და ნუმერაციის რესურსის განაწილება.

თავისი საქმიანობის ფარგლებში, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ვალდებულია გაითვალისწინოს კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში არსებული სახელმწიფო პოლიტიკა და მისი ძირითადი მიმართულებები.

საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად კომისიას უფლებამოსილების ფარგლებში უფლება აქვს ლიცენზიის მფლობელებისაგან მიიღოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია მათ საქმიანობასთან. „მაუწყებლობის შესახებ" საქართველოს კანონი განსაზღვრავს კომისიის ფუნქციებს მაუწყებლობის სფეროში, კერძოდ:

- მაუწყებლობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ წინადადებების შემუშავება საზოგადოებრივი აზრისა და სამაუწყებლო ბაზრის კვლევის შედეგების გათვალისწინებით და განხორციელებაზე ზედამხედველობა;
- სალიცენზიო პირობების დადგენა, აგრეთვე ლიცენზიების გაცემას მოდიფიცირებაა, ლიცენზიების მოქმედების შეჩერება და განახლება, ლიცენზიების გაუქმება;

8 აბულაძე. ზ., გველესიანი გ., მურღულია შ., ნარმანია დ., ჩაჩავა მ., დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები საქართველოსა და მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №96, თბ. 2005. გვ. 11.

- სიხშირული სპექტრის დადგენა და განაწილება კანონით განსაზღვრული წესით;
- სიხშირეების მინიჭება;
- ლიცენზიის მფლობელის მიერ კანონის მოთხოვნებისა და სალიცენზიო პირობების შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი; კანონის მოთხოვნებისა და სალიცენზიო პირობების დარღვევის შემთხვევაში ლიცენზიის მფლობელებისათვის შესაბამისი სანქციების დაკისრებას;
- თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში კონკურენტული გარემოს შექმნისა და განვითარების ხელშეწყობა, სალიცენზიო გადასახდელისა და რეგულირების საფასურის ოდენობისა და გადახდის წესის განსაზღვრა;
- საავტორო და მომიჯნავე უფლებების, მავნე ზეგავლენისაგან არასრულწლოვანთა დაცვის შესახებ და რეკლამის შესახებ საკანონმდებლო აქტების შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი;
- ლიცენზიის მფლობელთა შორის, აგრეთვე მათსა და მომხმარებლებს შორის წარმოქმნილი სადაო საკითხების გადაწყვეტა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- სამართლებრივი აქტების მიღება.

ნახ. 14.2. საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის სტრუქტურა



წყარო: აბულაძე. ზ., გველესიანი გ., მურღულია შ., ნარმანია დ., ჩაჩავა მ., დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები საქართველოსა და მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №96, თბ. 2005., გვ. 12.

თავი 15.
სახელმწიფო შესყიდვების ადმინისტრირება საქართველოში

„მფლანგველობა ყოველთვის მაღიზიანებს“.

რეტ ბატლერი.

15.1. სახელმწიფო შესყიდვის არსი და საკანონმდებლო რეგულირება
15.2. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება
15.3. სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებები
15.3.1. ტენდერი
15.3.2. ფასთა კოტირება
15.3.3. ერთ პირთან მოლაპარაკება
15.4. სახელმწიფო შესყიდვების ანგარიშგება და მონიტორინგი
15.5. გასაჩივრება და დავების გადაწყვეტის მექანიზმი

15.1. სახელმწიფო შესყიდვების არსი და საკანონმდებლო რეგულირება

სახელმწიფო შესყიდვა ესაა შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურების და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა[1], რომელიც ხორციელდება შემდეგი სახსრებით:

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტში კონსოლიდირებული სახსრებით;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების სახსრებით;
- ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრებით;
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების და დაწესებულებების სახსრებით;
- უცხო ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე გრანტის და კრედიტის სახით მიღებული სახსრებით;
- სახელმწიფო გარანტიით მიღებული საკრედიტო და საინვესტიციო სახსრებით;
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახსრებით, ამ სახსრების წარმოშობის წყაროს მიუხედავად;
- იმ საწარმოს სახსრებით,რომლის საწესდებო კაპიტალის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანო.

1 გარდა საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი რელიგიური ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვისა (აეტ.).

საქართველოს პარლამენტმა 2005 წლის 20 აპრილს მიიღო ახალი კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 2006 წლის 1 იანვრიდან. კანონი მოიცავს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. ზემოაღნიშნული კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის მიერ 2006 წლის 3 იანვრის №1 ბრძანებით დამტკიცებულ იქნა ახალი დებულება „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“. დებულებაში დეტალურად არის გაწერილი სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებები, პროცედურები, მოცემულია ტიპური სატენდერო დოკუმენტაცია და ა.შ.

სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციას და მონიტორინგს ახორციელებს მუდმივმოქმედი დამოუკიდებელი ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. სააგენტოს დებულება დამტკიცებულია „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნისა და მისთვის სახელმწიფო ქონების გადაცემის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 5 ივნისის №223 ბრძანებულებით.

15.2. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება

შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ განსაზღვრული და დამტკიცებული წლიური გეგმის შესაბამისად. სახელმწიფო შესყიდვების წლიურ გეგმას ამტკიცებს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი დებულებით გათვალისწინებული ფორმით და წარუდგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შესაბამისი ბიუჯეტის ამოქმედებიდან 20 კალენდარული დღის განმავლობაში.

სახელმწიფო შესყიდვების გეგმა უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამისი წლის საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებით განსაზღვრულ პარამეტრებს, ხოლო სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტების მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილ ვადაზე გვიან დამტკიცების შემთხვევაში შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა განახორციელოს შესყიდვები „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის შესაბამისად – წინა წელს დახარჯული თანხების 1/12-ის გამოყენებით ყოველთვიურად. აღნიშნული მოთხოვნები არ ვრცელდება საშშენებლო სამუშაოებისა და მომსახურების შესყიდვის საშუალებებზე.

სახელმწიფო შესყიდვის წლიური გეგმის შედგენისას აუცილებელია შემდეგ გარემოებათა გათვალისწინება:

- შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა;
- შესყიდვის ობიექტთა ერთგვაროვნება და მათი ლოტებად დაყოფის შესაძლებლობა;
- მსგავსი შესყიდვების განხორციელების გამოცდილება;
- შესყიდვის ობიექტის განსაზღვრა (საქონელი, სამუშაო, მომსახურება), მათი ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლები, როგორიცაა ხარისხი, ფუნქციონირება, უსაფრთხოება, ზომები, შეფუთვა, ნიშანდება და მარკირება, წარმოების მეთოდები და პროცესები, სიმბოლოები, ტერმინოლოგია, შემსყიდველი

ორგანიზაციის მიერ დადგენილი შესაბამისობის მოთხოვნები და ა.შ., ასევე მიწოდების ვადები და ადგილი;

- პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის მიზნით ბაზრის გამოკვლევის შედეგები;
- შესყიდვის საშუალებების შერჩევის საფუძველი, შესყიდვის პროცედურების სავარაუდო ვადები;
- მისაწოდებელი საქონლის რაოდენობა, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების მოცულობა არსებული მარაგების გათვალისწინებით;
- შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულება;
- შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები;
- გრძელვადიანი ხელშეკრულებებით ან წინა წელს დადებული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლისთვის;
- დასადები ხელშეკრულებების შესრულების სავარაუდო ვადები;
- შესყიდვასთან დაკავშირებული სხვა გარემოებები.

ყველა პიროვნებამ, რომელიც შესყიდვის პროცესში შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესებს წარმოადგენს (მისი ხელმძღვანელების, თანამშრომლებისა და კონსულტანტების ჩათვლით) თავიდან უნდა აიცილოს ინტერესთა კონფლიქტის ყველანაირი სიტუაცია, ინტერესთა კონფლიქტის წარმომშობი მიზეზების ჩათვლით. თუ რომელიმე პიროვნება ინტერესთა კონფლიქტის წინაშე დადგება, მან დაუყოვნებლივ უნდა შეწყვიტოს ყოველგვარი მონაწილეობის მიღება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების პროცესში.

ყოველ პირს, რომელიც სახელმწიფო შესყიდვის ჩატარებისას შემსყიდველი ორგანიზაციის ინტერესებს წარმოადგენს, ეკრძალება ინტერესთა კონფლიქტი, თუ ეს პირი:

- მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვაში;
- არის სახელმწიფო შესყიდვაში მონაწილე რომელიმე ორგანიზაციის მფლობელი, აკონტროლებს მას ან არის მისი თანამშრომელი;
- არის შესყიდვის პროცედურაში მონაწილე ორგანიზაციის თანამშრომლის ან ხელმძღვანელი აპარატის წევრის ახლო ნათესავი ან უშუალოდ მონაწილის ახლო ნათესავი[2], თუ ეს უკანასკნელი ფიზიკური პირია;
- ბოლო სამი წლის განმავლობაში მუშაობდა სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურებში მონაწილე ორგანიზაციაში ხელმძღვანელ თანამდებობაზე;
- პირადი ან საქმიანი ინტერესით დაკავშირებულია ან მოლაპარაკებას აწარმოებს ასეთი კავშირების დამყარების თაობაზე სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურებში მონაწილე იურიდიულ ან ფიზიკურ პირებთან;
- შესყიდვის პროცედურის შედეგით პირადადაა დაინტერესებული (ან აქვს ფინანსური ინტერესი).

15.3. სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებები

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ ახლადმიღებულმა კანონმა განსაზღვრა სახელმწიფო შესყიდვის შემდეგი საშუალებები:

2 „ახლო ნათესავში“ იგულისხმება პირის ოჯახის წევრი, პირდაპირი აღმაული და დაღმავალი შტოს ნათესავი, გერი, და და ძმა, აგრეთვე შვილის გერები (აუტ.).

– ტენდერი (მ.შ. ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვა);
– ფასთა კოტირება;
– ერთ პირთან მოლაპარაკება;

15.3.1. ტენდერი

ნებისმიერი შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ვალდებულია ბრძანებით შექმნას სატენდერო კომისია არანაკლებ 5 წევრის შემადგენლობით[3]. კომისიის წევრები შეიძლება იყვნენ მხოლოდ შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, მისი მოადგილეები და ამ ორგანიზაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები. თუ მათი რაოდენობა არასაკმარისია, კომისიის შემადგენლობაში შესაძლებელია შეყვანილ იყვნენ შემსყიდველი ორგანიზაციის სხვა თანამშრომლები. სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე უნდა იყოს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მის მიერ დანიშნული პირი. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე, კომისიაში ექსპერტებად და კონსულტანტებად, სათათბირო ხმის უფლებით შეიძლება მოწვეულ იქნან შესაბამისი დარგის სპეციალისტები.

სატენდერო კომისიის შემადგენლობაში არ შეიძლება იყოს პირი, რომელიც არის პრეტენდენტი ფიზიკური ან იურიდიული პირის ხელმძღვანელის ახლო ნათესავი, ფონდის ან კავშირის სახით არსებული პრეტენდენტი იურიდიული პირის დამფუძნებელი ან წევრი, ან პირი, რომელსაც აქვს წილი პრეტენდენტი იურიდიული პირის საწესდებო კაპიტალში.

სატენდერო კომისია გადაწყვეტილებებს იღებს კომისიის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. სატენდერო კომისიის სხდომის შესახებ დგება ოქმი, რომელსაც ხელს აწერენ სხდომაზე დამსწრე სატენდერო კომისიის წევრები. კომისიის წევრს, რომელიც არ ეთანხმება სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებას, უფლება აქვს წერილობით წარადგინოს კომისიაში თავისი აზრი, რომელიც თან უნდა დაერთოს სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებას. ხმათა რაოდენობის თანაბრად განაწილების შემთხვევაში, გადამწყვეტია სატენდერო კომისიის თავმჯდომარის ხმა.

სატენდერო კომისიის ტექნიკურ და ორგანიზაციულ საკითხებს სატენდერო კომისიის ხელმძღვანელის ბრძანებით შექმნილი სატენდერო კომისიის აპარატი. აპარატის წევრები უნდა იყვნენ შემსყიდველი ორგანიზაციის თანამშრომლები და მათ საქმიანობას ხელმძღვანელობს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე.

შესყიდვის ობიექტის მახასიათებლებისა და სავარაუდო ღირებულების დაზუსტების შემდეგ სატენდერო კომისიის აპარატი შეიმუშავებს ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების ტექსტს და სატენდერო დოკუმენტაციას, განსაზღვრავს საკვალიფიკაციო და სხვა მოთხოვნებს, შეფასების კრიტერიუმებს. ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადება და სატენდერო დოკუმენტაცია მტკიცდება სატენდერო კომისიის მიერ განცხადების გამოქვეყნებამდე, რაც აისახება სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმში.

განცხადება ტენდერის ჩატარების შესახებ სატენდერო კომისიის მიერ ქვეყნდება გაზეთ „24 საათში“. ღია ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში, განცხადების გავრცელებისათვის შეიძლება გამოყენებული იქნეს სხვა საინფორმაციო საშუალებაც, რომელიც ვრცელდება საერთაშორისო მასშტაბით ვაჭრობის საერთაშორისო პრაქ-

3 თუ მათი რაოდენობა არასაკმარისია, კომისიის შემადგენლობა შეიძლება განისაზღვროს 3 წევრით (აუტ.).

ტიკაში მიღებულ ერთ-ერთ ენაზე. აღნიშნული საინფორმაციო საშუალებაში გამოქვეყნებისას, განცხადება იმავე თარიღით შესაძლებელია გამოქვეყნდეს სხვა საინფორმაციო საშუალებებში.

განცხადებაში ტენდერის ჩატარების შესახებ, სატენდერო დოკუმენტაციაში და სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ სხვა დოკუმენტებში საქონლის, სამუშაოების, მომსახურების აღწერა უნდა იყოს მკაფიო და გასაგები. შესყიდვის ობიექტის აღწერისათვის გამოყენებული ტექსტური მასალები, სპეციფიკაციები, გეგმები, ნახაზები, ესკიზები, მომსახურების აღწერილობა და სხვა ობიექტურად უნდა ასახავდეს შესასყიდი საქონლის, სამუშაოების, მომსახურების ტექნიკურ და ხარისხობრივ პარამეტრებს, რომლებიც უნდა ეფუძნებოდეს ეროვნულ და საერთაშორისო სტანდარტულ მაჩვენებლებს, მოთხოვნებს, ტერმინოლოგიას და პირობით აღნიშვნებს (თუ ასეთები არსებობს).

ტენდერში მონაწილეობის მსურველ პირებს საკვალიფიკაციო მონაცემებისა და სატენდერო წინადადებების წარმოდგენამდე უფლება აქვთ გაეცნონ სატენდერო დოკუმენტაციას შემსყიდველ ორგანიზაციაში.

შემსყიდველი ორგანიზაცია ყოველი კონკრეტული შესყიდვისათვის განსაზღვრავს მოთხოვნებს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პრეტენდენტთა საკვალიფიკაციო მონაცემები. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები შეიძლება დაწესებული იქნეს პრეტენდენტთა პროფესიონალური და ტექნიკური კვალიფიკაციის, ფინანსური რესურსების, გამოცდილებისა და რეპუტაციის, ტექნიკური აღჭურვილობის და სხვა მატერიალური შესაძლებლობების, ასევე იმ საკითხების მიმართ, რომელიც ეხება მათი საქმიანობის სამართლებრივ მხარეს.

პრეტენდენტები, სატენდერო დოკუმენტაციის მიღებამდე, შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადებაში მითითებულ ანგარიშზე ვალდებულნი არიან ჩარიცხონ სატენდერო მოსაკრებელი 200 ლარის ოდენობით. ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებით განხორციელებული შესყიდვისას ან ადგილობრივი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვისას, შესაძლებელია ადგილობრივი სატენდერო მოსაკრებლის ოდენობა იყოს განსხვავებული, მაგრამ ის არ უნდა აღემატებოდეს 200 ლარს. ინსტრუქციით გათვალისწინებულ ზოგიერთ შემთხვევაში (მუხლი 10), სატენდერო მოსაკრებელი ექვემდებარება უკან დაბრუნებას.

ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების გამოქვეყნებამდე, სატენდერო კომისია ადგენს და ამტკიცებს სატენდერო დოკუმენტაციას[4], რომელიც სატენდერო ზემოაღნიშნული მოსაკრებლის გადახდის შემდგომ გადაეცემა იმ პირს/პირებს, რომლებიც აპირებენ ტენდერში მონაწილეობას.

სატენდერო დოკუმენტაცია უნდა შეიცავდეს შემდეგ დოკუმენტებსა და ინფორმაციას:

- მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდნენ პრეტენდენტები შესყიდვაში მონაწილეობის მისაღებად;
- ინსტრუქციას პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებების შედგენისა და წარდგენის შესახებ;
- პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებების შეფასების წესებსა და კრიტერიუმებს, ამ კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის მითითებით;
- შესასყიდი საქონლის რაოდენობის, სამუშაოების, მომსახურების მოცულობის, საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების გაწევის სავალდებულო ან სასურველ ვადებს და ადგილს, სახელმწიფო შესყიდვის შესრულების პროცესში დამატებითი მომსახურების გაწევის საჭიროებას ან მისი აუცილებლობის წარმოქმნის შესაძლებლობის შესახებ (ასეთი მომსახურების აღწერის ჩათვლით) და სხვა მონაცემებს, რომელთა მითითებასაც შემსყიდველი ორგანიზაცია ჩათვლის საჭიროდ შესყიდვის ობიექტთან დაკავშირებით;
- შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მონაცემების სრულ აღწერას, მ.შ. შესაბამის სტანდარტებს, ტექნიკურ სპეციფიკაციებს, გეგმებს, ნახაზებსა და ესკიზებს, საჭიროების შემთხვევაში შესყიდვის ობიექტის ალტერნატიულ ტექნიკურ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებს;
- მოთხოვნას შემოთავაზებული საქონლის ხარისხის დადასტურების შესახებ, აგრეთვე იმ სპეციალური ტესტებისა და მეთოდების აღწერას, რომლებიც გამოყენებული იქნება საქონლის ხარისხის დადგენისას, მშენებლობის შემთხვევაში – მისი ტექნიკური პარამეტრების სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებთან შესაბამისობის შეფასებისას, ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვისას აუცილებლობის შემთხვევაში – შეფასების ძირითადი პარამეტრების მოთხოვნილ დონესთან შესაბამისობის დასადგენად გამოყენებულ მეთოდებს;
- სატენდერო წინადადების ფასის გაანგარიშების წესს, საქონლის, სამუშაოების, მომსახურების ღირებულებასთან ერთად სხვა ხარჯების გათვალისწინებით (ტრანსპორტირება, დაზღვევა, გადასახადები და სხვა);
- მითითებას იმ კონვერტირებადი ვალუტის შესახებ, რომელშიც უნდა იყოს გაანგარიშებული სატენდერო წინადადების ფასი, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ სატენდერო წინადადებების ფასის გაანგარიშება დაშვებულია სხვადასხვა ვალუტაში – მითითებას მათი სავალუტო კურსის თაობაზე ეროვნული ვალუტის მიმართ;
- მითითებას ქართული ენის გარდა სატენდერო წინადადებების მომზადების სხვა ენის გამოყენების თაობაზე;
- სატენდერო წინადადებების წარდგენის ვადასა და ადგილს;
- მითითებას იმის შესახებ, დასაშვებია თუ არა ალტერნატიული წინადადებების წარდგენა;
- მითითებას პრეტენდენტების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისა და განმარტებების მოთხოვნის შესაძლებლობის შესახებ, შესაბამისი პროცედურების აღწერას, შემსყიდველი ორგანიზაციის იმ თანამშრომელთა ვინაობას და საკონტაქტო კოორდინატებს, რომელთაც უფლება აქვთ იქონიონ კავშირი პრეტენდენტებთან და მიაწოდონ მათ ინფორმაცია და განმარტებები შესყიდვის პროცედურების შესახებ[5];
- მოთხოვნას სატენდერო წინადადებების მოქმედების მინიმალური ვადის თაობაზე, რისთვისაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს ტენდერის ხანგრძლივობა, სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების სავარაუდო ვადა

4 ტიპიური სატენდერო დოკუმენტაცია მოცემულია „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“ დებულების №1 დანართში (ავტ.).

5 ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას იმის შესახებ, აპირებს თუ არა შემსყიდველი ორგანიზაცია სატენდერო წინადადებების მიღების დაწყებამდე პრეტენდენტების საერთო კრების ჩატარებას ან/და სახელმწიფო შესყიდვის შესრულების ადგილის დათვალიერებისათვის მათ მოწვევას, კრების ჩატარების (დათვალიერების) ადგილისა და თარიღის მითითებით (ავტ.).

და ამ პროცესში შესაძლო დაბრკოლებები;

- შემსყიდველი ორგანიზაციის მოთხოვნებს სატენდერო წინადადებების უზრუნველყოფის (გარანტიის), სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულების გარანტირების, შესყიდვის ობიექტის და ხელშეკრულების შესრულების ცალკეული ეტაპების დაზღვევის თაობაზე, წარმოსადგენი გარანტიების ღირებულების ოდენობისა და ფორმის, დაზღვევის პირობების ჩათვლით;
- მითითებას იმ დამატებით ვალდებულებებზე, რომლებიც უნდა იკისროს მიმწოდებელმა სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების გარდა (მაგალითად, ტექნოლოგიის გადაცემა, ინტელექტუალურ საკუთრებაზე უფლებების გადაცემა, სპეციალისტების ტრენინგი და სხვა);
- ინფორმაციას სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების ძირითადი პირობების თაობაზე;
- ინფორმაციას პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებათა გახსნის თარიღის, ადგილისა და წესის შესახებ;
- ინფორმაციას სატენდერო წინადადებების შეფასებისათვის, დადგენილი კრიტერიუმების, მათი პრიორიტეტულობის კოეფიციენტების და შეფასების წესის შესახებ;
- მითითებას პრეტენდენტების უფლებების შესახებ, რომლებიც დაკავშირებულია სატენდერო წინადადების გატანასთან, მასში ცვლილებების შეტანასთან, წარმოდგენილი გარანტიების და გადახდილი მოსაკრებლის დაბრუნებასთან, წარმოქმნილი პრეტენზიების გასაჩივრებასთან;
- მითითებას შემსყიდველი ორგანიზაციის უფლებაზე, კანონმდებლობით განსაზღვრული პირობების შემთხვევაში, შეწყვიტოს ტენდერის ნებისმიერ ეტაპზე შესყიდვის განხორციელება ან უარყოს ყველა სატენდერო წინადადება;
- ნებისმიერ სხვა მოთხოვნას, რომელიც შეიძლება გააჩნდეს შემსყიდველ ორგანიზაციას სატენდერო წინადადებების მიმართ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად.

სატენდერო წინადადებების უზრუნველყოფის მიზნით შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს გამოიყენოს გარანტირების მექანიზმი სატენდერო წინადადების ღირებულების 1%-ის ოდენობით[6]. ამ შემთხვევაში ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტები ვალდებულნი არიან წარუდგინონ შემსყიდველ ორგანიზაციას თავისი სატენდერო წინადადებების უზრუნველყოფის შემდეგი ფორმის გარანტიები:

- შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ წინასწარ დადგენილი თანხის ოდენობის საბანკო გარანტია;
- ბანკის მიერ დამოწმებული ჩეკი;
- აკრედიტივი;
- გარანტიის სხვა საშუალება.

საგარანტიო მოთხოვნა თანაბრად უნდა ეხებოდეს ტენდერში მონაწილე ყველა პრეტენდენტს. დაუშვებელია სატენდერო წინადადებების უზრუნველყოფის მიზნით შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშზე თანხის შეტანა (ჩარიცხვა).

სატენდერო წინადადებების გარანტირების მექანიზმის გამოყენება სავალდებულოა:

— თუ შესყიდვის ობიექტის საგარაუდო ღირებულება აღემატება 600.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში 8.000.000 ლარს;

— თუ შესასყიდი ობიექტი გამოირჩევა განსაკუთრებული სირთულით და/ან სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულების ვადას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება, მიუხედავად შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებისა.

ტენდერში გამარჯვებულ პირთან დადებული სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულება უნდა მოიცავდეს შემდეგ ეტაპებს:

- ხელშეკრულების მხარეების ზუსტი დასახელება და რეკვიზიტები;
- ხელშეკრულების ობიექტის დასახელება, ტექნიკური პარამეტრები, ძირითადი მახასიათებლები და საიდენტიფიკაციო მონაცემები, რაოდენობა, ერთეულის ან/და მთლიანი ღირებულება;
- ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება (ფასდათმობების, გადასახადების, ტრანსპორტირების, დაზღვევის და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით);
- შესასყიდი საქონლის, სამუშაოს, მომსახურების ხარისხი. საჭიროების შემთხვევაში არსებულ სტანდარტებთან შესაბამისობა;
- საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების, მომსახურების გაწევის ეტაპობრივი ვადები და ადგილი;
- საქონლის, სამუშაოების, მომსახურების მიღება-ჩაბარების წესი;
- ანგარიშსწორების ფორმა, გრაფიკი (ვადები) და ადგილი;
- ხელშეკრულების შესრულების გარანტია (ამ მექანიზმის გამოყენების შემთხვევაში);
- მხარეთა უფლება-მოვალეობანი;
- მხარეთა პასუხისმგებლობა ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის;
- ფორს-მაჟორული სიტუაციები;
- ხელშეკრულების პირობების, მ.შ. ფასების გადასინჯვის შესაძლებლობა;
- ხელშეკრულების მოქმედების ვადა;
- დავების გადაწყვეტის წესი;
- სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში, თუ სამშენებლო ობიექტი განლაგებულია საქართველოს ტერიტორიაზე — მითითება იმის შესახებ, რომ სამუშაოების შესრულებაში მონაწილე საინჟინრო-ტექნიკური პერსონალისა და მუშა-მოსამსახურეების შემადგენლობის არანაკლებ 70% უნდა იყვნენ საქართველოს მოქალაქეები;
- სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების ინსპექტირების პირობები.

სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულების კონტროლის განხორციელების მიზნით, შემსყიდველ ორგანიზაციას ევალება გამოყოს კოორდინატორი ან თანამშრომელთა შემადგენლობით შექმნას სპეციალური ინსპექტირების ჯგუფი.

ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვა ტენდერის საშუალებით წარმოადგენს განსაკუთრებული სახის შესყიდვას, რომლის ობიექტია ინტელექტუალური და სხვა სახის საკონსულტაციო მომსახურება, მომსახურება განათლების სფეროში, მომსახურება ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში, მომსახურება რადიომაუწყებლობისა და ტელევიზიის სფეროში, მმართველობითი მომსახურება, მომსახურება არქიტექტურის, საინჟინრო გამოკვლევისა და მასთან დაკავშირებული ტექნიკური დარგების სფეროში, მეცნიერული კვლევები და ექსპერიმენტები, საპროექტო სამუშაოები, სასწავლო-საგანმანათლებლო სფეროში სახელმწიფო დაკვეთის განთავსება და საქმიანობის სახეები, რომლებიც მიეკუთვნება ინტელექტუალურ მომსახურებას.

6 ტენდერში გამარჯვების შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულების უზრუნველსაყოფად გრანტის ოდენობა არ უნდა იყოს 2%-ზე ნაკლები და 5%-ზე მეტი (ავტ.).

ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვა აუცილებლად უნდა განხორციელდეს ტენდერის საშუალებით ორ ეტაპად, ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების წესის შესაბამისად. ტენდერი აუცილებელია იმ შემთხვევაში, თუ შესასყიდი მომსახურების ღირებულება აღემატება 20 ათას ლარს. საკვალიფიკაციო შერჩევის ეტაპზე, სატენდერო კომისია განიხილავს და აფასებს პირველად სატენდერო წინადადებებსა და საკვალიფიკაციო მონაცემებს. სატენდერო კომისიაში შემოსული საკვალიფიკაციო მონაცემები და პირველადი სატენდერო წინადადებები საექსპერტო დასკვნისათვის წარედგინება შესასყიდი მომსახურების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს საექსპერტო კომისიას, რომლის დასკვნაც წარმოადგენს სატენდერო კომისიის მიერ პრეტენდენტთა შერჩევის საფუძველს.

15.3.2. ფასთა კოტირება

ფასთა კოტირება შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას იმ საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისათვის, რომლის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 20.000 ლარს და ნაკლებია 50.000 ლარზე, აგრეთვე სამუშაოს შესყიდვისათვის, რომლის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 50.000 ლარს და ნაკლებია 120.000 ლარზე.

დებულების შესაბამისად შედგენილი დოკუმენტაცია[7] ეგზავნება შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ წინასწარ სათანადოდ შერჩეულ არანაკლებ 3 პირს. შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაცია ან დოკუმენტაცია შესყიდვის ობიექტთან დაკავშირებით. მოწვეულმა პირებმა თავისი გადაწყვეტილება დოკუმენტაციის დაგზავნიდან არაუგვიანეს 5 დღისა უნდა აცნობონ შემსყიდველ ორგანიზაციას, ხოლო თანხმობის შემთხვევაში დოკუმენტაციის მიღებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა წარუდგინონ მას ორგანიზაციის ხელმძღვანელის მიერ ხელმოწერილი განაცხადი თანდართულ შემდეგ დოკუმენტებთან ერთად:

- განცხადება მონაწილეობაზე;
- ინფორმაცია ტექნიკური შესაბამისობის შესახებ;
- ინფორმაცია ფასებისა და მიწოდების გრაფიკის შესახებ.

გამარჯვებულად მიიჩნევა მონაწილე, რომლის განაცხადი სრულად შეესაბამება ფასთა კოტირების დოკუმენტაციის პირობებს და აქვს უმცირესი ფასი. შემსყიდველ ორგანიზაციასა და მიმწოდებელს შორის სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება დაიდება გამარჯვებულის გამოვლენის დღიდან არაუგვიანეს 5 დღისა.

15.3.3. ერთ პირთან მოლაპარაკება

ერთ პირთან მოლაპარაკება ხორციელდება იმ შემთხვევაში, თუ:

– შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 20.000 ლარს, ხოლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება – 50.000 ლარს;

– საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა[8];

– არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა[9];

– მიმწოდებლისგან შესყიდული საქონლის, სამუშაოებისა და მომსახურების სარისხის გაუარესების თავიდან აცილების მიზნით, აგრეთვე თუ მიღებული საქონლის ან შესრულებული სამუშაოს შედეგის შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია საქონლის, სამუშაოებისა და მომსახურების შესყიდვა იმავე მიმწოდებლისაგან, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც განსახორციელებელი შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება აღემატება თავდაპირველი მიწოდების ღირებულებას.

ერთ პირთან მოლაპარაკებას შესყიდვის განხორციელების შესახებ აწარმოებს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი.

იმ შემთხვევაში, თუ ერთ პირთან მოლაპარაკებით შესყიდული საქონლის ან მომსახურების ღირებულება აღემატება 50.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში 120.000 ლარს, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია ხელშეკრულების დადებიდან 30 დღის ვადაში გამოაქვეყნოს ინფორმაცია ხელშეკრულების დადების თაობაზე გაზეთ „24 საათში“.

15.4. სახელმწიფო შესყიდვების ანგარიშგება და მონიტორინგი

სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციას, მონიტორინგსა და კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. სააგენტოში წარდგენილი დოკუმენტები ამ ორგანოში ინახება 3 წლის განმავლობაში.

დაუშვებელია შესყიდვის ხელოვნურად დაყოფა შესყიდვის საშუალებების იმ მონეტარული ზღვრებისათვის თავის არიდების მიზნით, რომლებიც ზემოთ იქნა აღნიშნული. სამუშაოს შესყიდვისას ხელოვნურ დაყოფად არ ჩაითვლება შემთხვევა, როდესაც შესყიდვის თითოეული ერთგვაროვანი ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 120.000 ლარს და თითოეული ამ ობიექტის შესყიდვა ხორციელდება ტენდერის საშუალებით.

სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგისა და კონტროლის მიზნით, შემსყიდველი ორგანიზაცია შესყიდვის პროცესს ასახავს შესყიდვის ანგარიშში, თან ურთავს მას სატენდერო კომისიის სხდომების ოქმებს, ტენდერში მონაწილე ექსპერტებისა და კონსულტანტების დასკვნებს და წარუდგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შემდეგ ვადებში:

- ტენდერის საშუალებით განხორციელებული შესყიდვისას – ხელშეკრულების დადებიდან არაუგვიანეს 10 კალენდარული დღისა. მას ოპერატიული ანგარიში ეწოდება და თან უნდა დაერთოს დებულებით გათვალისწინებული დოკუმენტები;
- ერთ პირთან მოლაპარაკების შემთხვევაში, თუ საქონლის ან მომსახურების ღირებულება არ აღემატება 50.000 ლარს, ხოლო სამუშაოს შესყიდვის ღირებულება – 120.000 ლარს – ხელშეკრულების დადებიდან არაუგვიანეს

---

7 ტიპიური სატენდერო დოკუმენტაცია მოცემულია „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“ დებულების №2 დანართში (ავტ.).

8 ექსკლუზიურ უფლებად საქონლის მიწოდებაზე, სამუშაოს შესრულებაზე, მომსახურების გაწევაზე არ განიხილება შემთხვევა, როცა არსებობენ სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომელთაც შეუძლიათ განახორციელონ ჩანაცვლებადი საქონლის მიწოდება, სამუშაოების შესრულება, მომსახურების გაწევა (ავტ.).

9 ასეთ შემთხვევაში შესასყიდი საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს აუცილებელ ვალდებულებით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო ვადებს. შემსყიდველმა ორგანიზაციამ დაუსაბუთებლად უნდა აარიდოს თავი შესყიდვის განხორციელების გეგმაგრაფიკს, რაშიც ხელოვნურად არ შეიშვას შესყიდვის დაუყოვნებლივ განხორციელების აუცილებლობა. აღნიშნულ საკითხზე შემსყიდველი ორგანიზაცია გადაწყვეტილებას იღებს წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის შუამდგომლობით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით ან/და შემსყიდველ ორგანიზაციაზე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს წერილობითი თანხმობისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით (ავტ.).

10 კალენდარული დღისა. მას თან უნდა დაერთოს დებულებით გათვალისწინებული დოკუმენტები;

- ფასთა კოტირების მეთოდით სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებისას – ხელშეკრულების დადებიდან არაუგვიანეს 10 კალენდარული დღისა;
- 50.000 ლარზე ნაკლები ღირებულების საქონლის ან მომსახურების, ხოლო 120.000 ლარზე ნაკლები სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვისას – ხელშეკრულების დადებიდან არაუგვიანეს 10 კალენდარული დღისა;
- 20.000 ლარამდე ღირებულების საქონლისა და მომსახურების, ხოლო 50.000 ლარამდე ღირებულების სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვისას – ყოველკვარტალურად, არაუგვიანეს მომდევნო კვარტლის პირველი თვის 20 რიცხვისა;
- განხორციელებული შესყიდვის შესახებ სტატისტიკური ანგარიში – ყოველთვიურად, არაუგვიანეს 10 რიცხვისა;
- ხელშეკრულების მიმდინარეობის თაობაზე ანგარიში – ყოველკვარტალურად, არაუგვიანეს მომდევნო კვარტლის პირველი თვის 20 რიცხვისა.

შესყიდვის შესახებ ანგარიშები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის მათი მოთხოვნის შემთხვევაში, ხოლო ამ ანგარიშების მოკლე მიმოხილვა რეგულარულად უნდა ქვეყნდებოდეს საინფორმაციო საშუალებებში.

შესყიდვის პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, შესყიდვების სააგენტო ვალდებულია განახორციელოს მონიტორინგი შესყიდვების პროცესში ისეთი პრინციპების დაცვაზე, როგორიცაა საჯაროობა და სამართლიანობა, დადგენილი პროცედურების შესრულება და ანგარიშგება, ღია და ეფექტიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა, რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობა.

15.5. გასაჩივრება და დავების გადაწყვეტის მექანიზმი

სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ გაასაჩივრონ შემსყიდველი ორგანიზაციის სატენდერო კომისიის ქმედებები შემსყიდველ ორგანიზაციაში, სააგენტოში ან სასამართლოში.

შემსყიდველი ორგანიზაცია შემოსულ საჩივარს განიხილავს მხოლოდ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე, საჩივრის შემოსვლიდან შვიდი დღის ვადაში. საჩივრის განხილვის შედეგად შემსყიდველ ორგანიზაციას გამოაქვს წერილობითი გადაწყვეტილება, რომელშიც უნდა იყოს მითითებული:

გადაწყვეტილების მიღების მიზეზების დასაბუთება;

საჩივრის მთლიანად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შემთხვევაში ის ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება საჩივარში განსაზღვრული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

თუ საჩივარი არ იქნება შეტანილი სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში ან სასამართლოში, შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილება ითვლება საბოლოოდ.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში საჩივრის შეტანიდან ხუთი დღის ვადაში

სააგენტოს თავმჯდომარე ქმნის საჩივრის განმხილველ კომისიას სამი წევრის შემადგენლობით, კომისიის თავმჯდომარის ჩათვლით. კომისიის თავმჯდომარე აუცილებლად უნდა იყოს სააგენტოს თანამშრომელი, ხოლო დანარჩენი ორი წევრი ინიშნება მოდავე მხარეთა წარდგინებით.

საჩივრის განმხილველი კომისია საჩივარს განიხილავს კომისიის სხდომაზე. საჩივრის განმხილველი კომისიის სხდომის დღეს ნიშნავს თავმჯდომარე და იწვევს სხვა წევრებს, რომლებიც ვალდებულნი არიან გამოცხადნენ დანიშნულ დროსა და ადგილას. სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება ყველა წევრი. საჩივრის განმხილველი კომისია ყველა გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით. გადაწყვეტილება ფორმდება კომისიის სხდომის ოქმის სახით, რომელსაც ხელს აწერს კომისიის ყველა წევრი. კომისიის იმ წევრს, რომელიც არ ეთანხმება გადაწყვეტილებას, უფლება აქვს თავისი განსხვავებული მოსაზრება ჩამოაყალიბოს წერილობით და თან დაერთოს სხდომის ოქმს.

თუ საჩივრის განმხილველი კომისიის მიერ საჩივრის და მასთან დაკავშირებული გარემოებების დეტალური შესწავლის შედეგად დადასტურდება საჩივრის სამართლიანობა, სააგენტოს თავმჯდომარეს სააგენტოში საჩივრის შემოსვლიდან 20 კალენდარული დღის ვადაში საჩივრის განმხილველი კომისიის წარდგინებით გამოაქვს წერილობითი დასაბუთებული გადაწყვეტილება, რომელიც უნდა შეიცავდეს:

გადაწყვეტილების მიღების დასაბუთებას;

საჩივრის მთლიანად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შემთხვევაში იმ ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართული იქნება საჩივარში განსაზღვრული მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულოა, თუ იგი არ გასაჩივრებულა სასამართლო წესით.

სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე შემსყიდველ ორგანიზაციაში, სააგენტოში ან სასამართლოში პრეტენზიის წარდგენის შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შეაჩეროს შესყიდვა საჩივრის განხილვის პროცედურების შესაბამისი ვადით. იმ შემთხვევაში, თუ შემსყიდველი ორგანიზაცია არ შეაჩერებს შესყიდვის პროცედურებს, გადაწყვეტილებას მათი შეჩერების შესახებ იღებს სააგენტო.

სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, მონაწილე, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ გაასაჩივრონ შემსყიდველი ორგანიზაციის და სააგენტოს მიერ პრეტენზიასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები სასამართლო წესით, მათ შეუძლიათ, აგრეთვე პირდაპირ მიმართონ სასამართლოს. სასამართლოში სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავები განიხილება საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

თავი 16.
საჯარო სამართლებრივი საქმიანობების ადმინისტრირება საქართველოში

„ჩემს წარმოდგენაში იდეალები ემყარება იმას, რომ ადამიანს შეეძლოს თქვას: „მე საკმაო ძალა მაქვს, რომ დავიცვა თავი, მე მინდა თვითონ გავწიო რისკი ცხოვრებაში, მინდა პასუხი ვაგო საკუთარ ბედზე. შენ მთავრობავ, იზრუნე იმაზე, რომ მე შემეძლოს ასე მოვიქცე“.

ლუდვიგ ერხარდი.

16.1. შერეული ტიპის სამართლის პირები სახელმწიფო მართვის სისტემაში და მათი ფუნქციები
16.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება და ადმინისტრირება
16.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები საქართველოში

16.1. შერეული ტიპის სამართლის პირები სახელმწიფო სისტემაში და მათი ფუნქციები

საჯარო სამართლებრივ საქმიანობას მიეკუთვნება ისეთი საჯარო საქმიანობის განხორციელება, რომელთა წარმოება უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში[1]. ასეთი ფუნქციების შესასრულებლად იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც თავისთავი არსით არც სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციაა და არც ეკონომიკურ ან კომერციულ საქმიანობაზე ორიენტირებული კომპანია. ეს იმას არ ნიშნავს, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელისუფლებო უფლებამოსილებებს ახორციელებს და მას სხვა საქმიანობის წარმოება ეკრძალება. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები უმთავრეს ქვეყნებში საჯარო სამართლებრივ ფუნქციებს ახორციელებენ სხვადასხვა სფეროებში, თუმცა მათ დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობის წარმოებაც არ ეკრძალებათ. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს არ გააჩნიათ სამეწარმეო საქმიანობის წარმოების უფლება. თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე, შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო ვალდებულია დააყენოს ამ პირის რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის საკითხი.

საქართველოს კანონმდებლობით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) არის შესაბამისი კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით შექმნილი, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტით შექმნილი, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას[2].

მაგალითად, უძრავი ქონების ბაზრის განვითარებამ საქართველოში აუცილებელი გახადა ეფექტური, მოქნილი და მომხმარებელთა მოთხოვნებზე ორიენტირებული სარეგისტრაციო სისტემის ჩამოყალიბება. ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის რეგისტრაციის პროცესი ადრე რთული, შრომატევადი და დროში გაწელილი იყო. მესაკუთრეთათვის განსაკუთრებით მძიმე იყო ურთიერთობა რეგისტრაციის პროცესში პირდაპირ თუ ირიბად ჩართულ ისეთ სამსახურებთან, როგორიცაა ტექბიურო, გამგეობები, საგადასახადო სამსახური, სახლმმართველოები და სხვა. ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად და პროცედურების გასამარტივებლად, სახელმწიფო რეესტრის შესახებ საქართველოს 2004 წლის 1 ივნისის კანონის საფუძველზე, ჩამოყალიბდა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. სააგენტოს შექმნამ, პრაქტიკულად, საფუძველი დაუდო ქვეყანაში ახლებურად სარეგისტრაციო სისტემის ჩამოყალიბებას[3].

ყოველდღიურად საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ტერიტორიულ სარეგისტრაციო სამსახურებს დაახლოებით 2500-მდე დაინტერესებული პირი მიმართავს. სააგენტოს საქმიანობის ძირითადი პრიორიტეტებია:

- მდგრადი სარეგისტრაციო სისტემის ჩამოყალიბება;
- მომხმარებელზე ორიენტირებული, სწრაფი და ეფექტური მომსახურების დანერგვა;
- სააგენტოში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- უძრავი ნივთების ბაზრის სუბიექტების მუდამ მზარდი მოთხოვნილების დაკმაყოფილების უნარი.

16.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება და ადმინისტრირება

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება დაფუძნებული იყოს წევრობაზე (საჯარო სამართლის კორპორაცია), ან/და შეიქმნას საჯარო ან სახელმწიფოებრივი მიზნების განსახორციელებლად გარკვეული სახელმწიფო (ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დაფუძნების შემთხვევაში – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის) ქონების განკარგების გზით (დაწესებულება)[4]. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება შეიქმნას:

- კანონით;
- საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით;
- სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით;
- ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტით, ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების გადასაწყვეტად.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება ერთობლივად დაფუძნოს რამდენ-

1 გარდა საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი რელიგიური ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვისა (ავტ.).

2 „აზლი ნათესავში“ იგულისხმება პირის ოჯახის წევრი, პირდაპირი აღმავალი და დაღმავალი შტოს ნათესავი, გერი, და და ძმა, აგრეთვე მშობლის და შვილის გერები (ავტ.).

3 თუ მათი რაოდენობა არასაკმარისია, კომისიის შემადგენლობა შეიძლება განისაზღვროს 3 წევრით (ავტ.).

4 ტიპიური საბუნებრო დოკუმენტაცია მოცემულია „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“ დებულების №1 დანართში (ავტ.).

იმე სახელმწიფო მმართველობის ორგანომ.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს არ ჰყავს წევრები, თუმცა ის შეიძლება დაფუძნებული იყოს წევრობაზე, ან/და შეიქმნას საჯარო ან სახელმწიფოებრივი მიზნების განსახორციელებლად გარკვეული სახელმწიფო ქონების განკერძოების გზით. აღნიშნულ პირს აქვს სპეციალური უფლებაუნარიანობა დასახული მიზნებისა და დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად. იგი უფლებამოსილია განახორციელოს შესაბამისი კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან/და თავისი წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებული საქმიანობა.

წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვის უმაღლესი ორგანოა მისი წევრების საერთო კრება. კრებებს შორის პერიოდში მისი ფუნქციები შეიძლება დაეკისროს წესდებით (დებულებით) განსაზღვრულ სხვა ორგანოს. წევრთა კრება მონაწილეთა უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას წესდების (დებულების) შესახებ,ირჩევს მართვის ორგანოებს და წყვეტს სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს ამ პირის საქმიანობის თაობაზე. კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი. წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წევრებს შეუძლიათ თვითონ განსაზღვრონ ამ პირის წესდების (დებულების) ძირითადი დებულებები.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი წარმოიშობა და იურიდიული პირის სტატუსს იძენს წესდების (დებულების) დამტკიცებისა და იურიდიული პირის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნიდან (არჩევიდან).

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის კონკრეტული სფეროები, ორგანიზაცია, კოორდინაცია და სხვა დეტალური პროცედურული დებულებები, გაწერილი უნდა იყოს მის წესდებაში (დებულებაში), რომელსაც ამტკიცებს დამფუძნებელი. წესდება (დებულება) აუცილებლად უნდა შეიცავდეს[5]:

- სახელწოდებას მითითებით „საჯარო სამართლის იურიდიული პირი";
- მიზნების, ფუნქციებისა და საქმიანობის საგანს;
- მართვის ორგანოების შექმნის წესსა და კომპეტენციებს;
- წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნის (არჩევნების) წესსა და კომპეტენციებს;
- სახელმწიფო კონტროლის ფორმასა და ფარგლებს;
- საფინანსო საქმიანობის საფუძვლებს, შესატანების, საწევროებისა და სხვა მოქმედებების მოთხოვნის უფლებების ჩათვლით;
- ლიკვიდაციის წესსა და პირობებს;
- წესდებაში (დებულებაში) ცვლილებების შეტანის წესს.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს მართავს ხელმძღვანელი და ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვის მიზნით, შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო ორგანო (სამეთვალყურეო საბჭო).

კანონის მიხედვით, რადგანაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი საჯარო სამართლებრივ ფუნქციებს ახორციელებს, იგი ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლს. სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ იგულისხმება საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობა. ეს იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანო უფლებამოსილია, კანონიერების ან მიზანშეწონილობის საფუძველზე შეაჩეროს ან გააუქ-

5 ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას იმის შესახებ, ახორციელებს თუ არა შემსყიდველი ორგანიზაცია სატენდერო წინადადებების მიღების დაწყებამდე პრეტენდენტების საწყისი კრების ჩატარებას ან/და სახელმწიფო შესყიდვის შესრულების ადგილის დათვალიერების/ახსნის შან მოწვევას, კრების ჩატარების (დათვალიერების) ადგილისა და თარიღის მითითებით (ავტ.).

მის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის აქტი[6]. სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება კანონით ან საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით განსაზღვრული სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მეშვეობით. იგი უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არამართლზომიერი გადაწყვეტილება.

სახელმწიფო კონტროლი გარკვეული გადაწყვეტილებების მისაღებად სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის არსებობასაც გულისხმობს. კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის გარეშე დაუშვებელია უძრავი ქონების შეძენა, დატვირთვა ან გასხვისება, სესხის აღება, თავდებობა, საშტატო განრიგის და ხელფასის განსაზღვრა, ასევე ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ყოველდღიურ საქმიანობას სცილდება. უფრო მეტიც, სესხის აღება ან თავდებობა შეუძლებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გარეშე. ეს მოთხოვნა მნიშვნელოვნად ამცირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დამოუკიდებლობის ხარისხს, თუმცა კანონში ასეთი დებულებების არსებობას განაპირობებს სახელმწიფო ინტერესების დაცვა. ამავე დროს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს სამართლებრივი დაცვის მექანიზმიც. სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს უარი თანხმობაზე დასაბუთებული უნდა იყოს და იგი კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში[7].

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს:

- საწევროები და შენატანები;
- შესაბამისი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი მიზნობრივი სახსრები (სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიდან);
- სახელმწიფო შეკვეთის შესრულებიდან მიღებული შემოსავალი;
- ხელშეკრულების საფუძველზე შესრულებული სამუშაოდან მიღებული შემოსავალი (ე.წ. ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავალი);
- კანონმდებლობით აუკრძალავი სხვა შემოსავალი.

საწევროებით და შენატანების სახით მიღებული შემოსავლები მთლიანად ხმარდება წესდებით (დებულებით) განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიზნებისა და ფუნქციების განხორციელებას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახსრების სხვა მიზნით გამოყენება აკრძალულია. თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფინანსება ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ეს გათვალისწინებული უნდა იყოს შესაბამის ბიუჯეტში. ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავალი ასევე უნდა მოხმარდეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წესდებით (დებულებით) განსაზღვრული ამოცანების განხორციელებას.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ძირითადად ფუძნდება განუსაზღვრელი ვადით, თუ დაფუძნების აქტით სხვა რამე არ არის განსაზღვრული. ამ გარემოების გათვალისწინებით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი წყვეტს არსებობას:

- დასახული მიზნის მიღწევის ამ მიზნის მიღწევის შეუძლებლობის შემთხვევაში;
- დაფუძნების აქტით განსაზღვრული ვადის გასვლის გამო;
- დაფუძნების აქტით ან წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

6 ტენდერში გამარჯვების შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულების უზრუნველსაყოფად გრანტის ოდენობა არ უნდა იყოს 2%-ზე ნაკლები და 5%-ზე მეტი (ავტ.).

7 ტიპური სატენდერო დოკუმენტაცია შეიცავსა „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ" დებულების №2 დანართში (ავტ.).

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის შეწყვეტის აქტი არ შეიძლება იყოს დაფუძნების აქტზე ნაკლები იურიდიული ძალის მქონე. თუ ეს მოთხოვნა დაცული არ არის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი აგრძელებს არსებობას[9].

16.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები საქართველოში

2007 წელს სტატისტიკის დეპარტამენტმა განახორციელა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების გამოკვლევა. აღნიშნული გამოკვლევა ჩატარდა 2006 წლის შედეგების საფუძველზე. გამოკვლევას ექვემდებარებოდნენ მხოლოდ ის საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომელთაც გააჩნდათ დამხმარე კომერციული საქმიანობა. ზემოთ აღნიშნული სპეციფიკის გათვალისწინებით, აღნიშნული ტიპის გამოკვლეულ სუბიექტთა რაოდენობამ 131 ერთეული შეადგინა. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ თითოეული სუბიექტის (სსიპ) მიერ წარმოდგენილ კითხვარში ასახული იყო მხოლოდ მათი კომერციული საქმიანობის ამსახველი შედეგები. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული გამოკვლევის საფუძველზე შეიძლება დავახასიათოთ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სექტორში კომერციული საქმიანობის შედეგები.

2006წელს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ კომერციული საქმიანობიდან მიღებული ბრუნვის მოცულობამ 108.8 მლნ ლარი შეადგინა,ხოლო პროდუქციის გამოშვებამ 114.6მლნ ლარი. ბრუნვის მოცულობის 53.5 პროცენტი მოდის უძრავი ქონებით ოპერაციების, ოჯარისა და მომხმარებლისთვის მომსახურების გაწევის დარგზე,39.7 პროცენტი– განათლების დარგზე, ხოლო დარჩენილი 6.8 პროცენტი სხვა დარგებზე ნაწილდება (იხ. ცხრილი 16.1.).

ცხრილი 16.1. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა (რომლებიც ეწევიან დამხმარე კომერციულ საქმიანობას) პროდუქციის გამოშვებისა და ბრუნვის მოცულობის მაჩვენებლები, 2006 წ.

სოფლის მეურნეობა. ნადირობა და სატყეო მეურნეობა	A	906.8	497.9
დამამუშავებელი მრეწველობა	D	945.3	171.3
მშენებლობა	F	130.3	111.8
სასტუმროები და რესტორნები	H	2.3	2.3
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	I	1003.9	1387.7
ოპერაციები უძრავი ქონებით, ოჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	K	58376.3	58208
განათლება	M	47366.1	43172.2
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	N	872.9	872.9
კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევა	O	5026.9	4352
სულ:		114630.8	108776.1

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი.

8 ექსკლუზიურ უფლებად საქონლის მიწოდებაზე, სამუშაოს შესრულებაზე, მომსახურების გაწევაზე არ განიხილება შემთხვევა, როცა არსებობენ სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომელთაც შეუძლიათ განახორციელონ ჩანაცვლებადი საქონლის მიწოდება, სამუშაოების შესრულება, მომსახურების გაწევა (ავტ.).

დაახლოებით ანალოგიური სიტუაციაა პროდუქციის გამოშვების შემთხვევაშიც: მთლიანი მოცულობის 50.9 პროცენტი მოდის უძრავი ქონებით ოპერაციების, ოჯარისა და მომხმარებლისთვის მომსახურების გაწევის დარგზე, ხოლო 41.3 პროცენტი განათლების დარგზე.

დასაქმებულთა საშუალოწლიურმა რაოდენობამ 30791 ერთეული შეადგინა (აქედან 38.1 პროცენტი ქალია), საიდანაც დაქირავებულია 27629 ერთეული (მათ შორის 36.7 პროცენტი ქალია). დასაქმებულთა 86.5 პროცენტი ქ. თბილისზე მოდის, დანარჩენი 13.5 პროცენტი სხვა რეგიონებზე ნაწილდება. დასაქმებულთა ყველაზე დიდი ნაწილი განათლებისა და უძრავი ქონებით ოპერაციების, ოჯარისა და მომხმარებლისთვის მომსახურების გაწევის დარგებზე მოდის (შესაბამისად 41.8 და 38.8 პროცენტი). დასაქმებულთა 14.0 პროცენტი კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევის დარგზე მოდის, ხოლო დარჩენილი 5.4 პროცენტი სხვა დარგებში ნაწილდება (იხ. ცხრილი 16.2.).

ცხრილი 16.2. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა (რომლებიც ეწევიან დამხმარე კომერციულ საქმიანობას) დასაქმების მაჩვენებლები ეკონომიკური საქმიანობის სახეობების მიხედვით, 2006 წ.

სოფლის მეურნეობა. ნადირობა და სატყეო მეურნეობა	A	378	364
დამამუშავებელი მრეწველობა	D	241	240
მშენებლობა	F	55	54
სასტუმროები და რესტორნები	H	3	3
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	I	115	115
ოპერაციები უძრავი ქონებით, ოჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	K	11937	11330
განათლება	M	12870	11035
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	N	894	894
კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევა	O	4298	3594
სულ:		30791	27629

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი.

9 ასევე შეშთხვევაში შესაყიდი საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო ვადებს. შესყიდველმა ორგანიზაციამ მაქსიმალურად უნდა აარიდოს თავი შესყიდვის განხორციელების გაჭიანურებას, რათა ხელოვნურად არ შეიქმნას შესყიდვის დაუყოვნებლივ განხორციელების აუცილებლობა. აღნიშნულ საკითხზე შესყიდველი ორგანიზაცია გადაწყვეტილებას იღებს წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის შუამდგომლობით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით ან/და შესყიდველ ორგანიზაციაზე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს წერილობითი თანხმობისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით (ავტ.).

თავი 17.
საქართველოს მთავრობის საჯარო პროგრამები და სამოქმედო გეგმები

„ევროპის საბჭოში გაერთიანება არის ჩვენი პოლიტიკური არჩევანისა და იმის განცხადება, რომ ის ფასეულობები, რომელთაც ქართველი საზოგადოება ეფუძნება – პლურალიზმი, საზოგადოების მრავალფეროვნების პატივისცემა, ტრადიციული შემწყნარებლობა, პიროვნების ღირსება და ყოველი ცალკეული ადამიანის უფლებების უზენაესობა – ქართველთათვის ჭეშმარიტი ღირებულებებია
...მე ვარ ქართველი და მაშასადამე მე ვარ ევროპელი“.

ზურაბ ჟვანია, ევროსაბჭოს გენერალური ასამბლეა, 1999 წ. 27 იანვარი.

17.1. საქართველოს 2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი –
17.1.1. დოკუმენტის არსი და ძირითადი მიზნები
17.1.2. საქართველოს მთავრობის ძირითადი მიმართულებები
17.2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP) და საქართველოს სტრატეგია
17.2.1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო
17.2.2. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო პრიორიტეტები

17.1. საქართველოს 2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი -

17.1.1. დოკუმენტის არსი და ძირითადი მიზნები

2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიან სტრატეგიას. ეს სტრატეგია წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის პროგრამის „ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის“ გავრცობას და პრიორიტეტების შემდგომ დაზუსტებას უკვე მიღწეული პროგრესისა და ახალი გამოწვევების გათვალისწინებით. სტრატეგიის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკის გამომხატველი შემდეგი დოკუმენტები: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, წინასწარი სადისკუსიო დოკუმენტი (IDP) NATO-ში გაწევრიანების საკითხებზე ინტენსიური დიალოგის ფარგლებში (ID), ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა (IPAP), საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგია და მთავრობის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა, მსოფლიო ბანკის სილარიბის დაძლევის მხარდამჭერი ღონისძიებები (PRSO), ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა (ENP AP)[1].

როგორც სტრატეგიის დოკუმენტშია აღნიშნული, საქართველოს გააჩნია ისტორიული შესაძლებლობა ააშენოს თავისუფალი, ერთიანი, დემოკრატიული, შეძლებული და სამართლიანი სახელმწიფო. ახალი ქართული სახელმწიფო, როგორც თანამედროვე განვითარებული კაცობრიობის ნაწილი, იქნება სახელმწიფო პიროვნებისათვის, ადამიანის განვითარებისა და საქმიანობის თავისუფლებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო. ახალი ქართული სახელმწიფო – ეს არის:

თავისუფალი საქართველო - ადეკვატური თავდაცვისუნარიანობით;

ერთიანი საქართველო - მისი ყოველი მოქალაქისთვის;

დემოკრატიული საქართველო - გამჭვირვალე სახელმწიფო ინსტიტუტებით, განვითარებული სამოქალაქო საზოგადოებით და სიტყვის თავისუფლებით;

სამართლიანი საქართველო - დამოუკიდებელი და მოუკრძობელ სასამართლო სისტემით;

შეძლებული საქართველო - კერძო საკუთრების დაცულობით და ეკონომიკური თავისუფლებით;

17.1.2. საქართველოს მთავრობის ძირითადი მიმართულებები

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ასახული მიზნების მიღწევისათვის, საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს 2008-2011 წლებისათვის წარმოადგენენ:

- ტერიტორიული მთლიანობის მშვიდობიანი გზებით აღდგენა და სამოქალაქო ერთობა;
- მდგრადი ეკონომიკური ზრდა და დასაქმების ხელშეწყობა;
- მოქნილი, ანგარიშვალდებული და ქმედითი მმართველობის ფორმირება;
- ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია და განვითარება;
- NATO-ში გაწევრიანების პირობების დაკმაყოფილება.

სახელმწიფო მიზნების მიღწევის პირობებია, ერთის მხრივ, საზოგადოებრივი სტაბილურობის უზრუნველყოფა და მეორეს მხრივ, რეფორმათა დინამიკის შენარჩუნება და სახელმწიფოს მოდერნიზაცია. ამ მიზნების მისაღწევად დასახულია შემდეგი ამოცანები:

– მეტი სამუშაო ადგილი კერძო სექტორში;
– გამჭვირვალე და ქმედითი სახელმწიფო მმართველობა და თვითმმართველობა;
– ეფექტიანი მართლმსაჯულება;
– ადეკვატური თავდაცვისუნარიანობა;
– ქმედითი სამართალდამცავი სისტემა;
– ენერგოუსაფრთხოება;
– გამოთანაბრებული რეგიონალური განვითარება;
– მდგრადი და ეფექტური ბუნებათსარგებლობა;

1 საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, www.mof.ge

– ხარისხიანი და კონკურენტული განათლების შესაძლებლობა;
– ღია და ტოლერანტული კულტურული გარემო;
– მეზობელ და განვითარებულ ქვეყნებთან საერთაშორისო ეკონომიკური და კულტურული ინტეგრაცია.

2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის სახელმძღვანელო პრინციპებს განეკუთვნება:

- საქართველოს მთავრობის ყველა მოქმედების ცენტრში უნდა იყოს პიროვნება, მისი ძირითადი უფლებების, ღირსებისა და თავისუფლებების ხარისხის ზრდა, პროფესიული და სამეწარმეო განვითარება, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ხელშეწყობა, ყველა უწყებამ უნდა უზრუნველყოს თავისი მასშტაბური თუ მცირე მოქმედებების მისადაგება სახელმძღვანელო პრინციპებისადმი:
- "მცირე მმართველობა": საკუთრების ფორმების ალტერნატივების შემთხვევაში კერძო საკუთრებისათვის პრიორიტეტის მინიჭება; სახელისუფლებო სტრუქტურების კომპეტენციის შემოფარგლა საქმიანობით, რომელსაც კერძო სექტორი უკეთ ვერ უზრუნველყოფს და ეკონომიკაში მხოლოდ მინიმალურად აუცილებელი ადმინისტრაციული ჩარევა; პროტექციონიზმისა და პრივილეგიების დაუშვებლობა;
- „კარგი მმართველობა": მმართველობის ორგანოების საქმიანობის შედეგზე ორიენტაცია და გაზომვადობა; საქმიანობის გამჭვირვალობა, სამოქალაქო კონტროლი, უწყებათა საჯარო ანგარიშვალდებულება; მმართველობის დეცენტრალიზაცია შესაძლოდ დაბალ იერარქიულ საფეხურზე კომპეტენციათა და პასუხისმგებლობათა დელეგირებით;
- „მიზნობრივი დახმარება": სახელმწიფო რესურსების და მომსახურების მიწოდება არა ინსტიტუტებზე, არამედ პირდაპირ მოსარგებლეზე - პრინციპით: „დახმარება უკავშირდება მოსარგებლეს"; სახელმწიფო „თანაბარი დახმარების პრინციპის" (დახმარება ყველას, მათ შორის შეძლებულების) შეცვლა "სამართლიანი დახმარების პრინციპით" (დახმარება მიზნობრივად უმწეოებს და ხელმოკლეებს);
- „მიზნობრივი ხარჯვა": განსაკარგი რესურსების განაწილება დადგენილი პრიორიტეტების შესაბამისად; საფინანსო რესურსების ფოკუსირება დადგენილ მიზნებზე და ფრაგმენტირების დაუშვებლობა; ბიუჯეტის უნივერსალურობა;
- „კარგი პრაქტიკა": საერთაშორისო პრაქტიკის არსის გათვალისწინება და არა მექანიკური კოპირება; საერთაშორისო ფინანსური რესურსები გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც შიდა რესურსები არასაკმარისია;

რეფორმათა დაგეგმილი შედეგისა და მათ სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით საქართველოს მთავრობის სამოქმედო პრიორიტეტებად 2008-2011 წლებისათვის განისაზღვრება:

ეროვნული უსაფრთხოების და საგარეო პოლიტიკის სფერო

- ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის თანმიმდევრული განხორციელება;
- NATO-ში გაწევრიანების საკითხებზე ინტენსიური დიალოგის (ID) ეტაპის წარმატებულად დასრულების შემდეგ გაწევრიანების სამოქმედო გეგმის

(MAP) ეტაპზე გადასვლა;

- არმიის მართვის ოპტიმიზაცია და ბრძოლისუნარიანობის ამაღლება; არმიის რეფორმირება NATO -ს სტანდარტების შესაბამისად; არმიაზე სამოქალაქო კონტროლის სისტემის სრულყოფა;
- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის (ENP Action Plan) დასრულება და ევროკავშირთან პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთობების გაღრმავება;
- „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ" შეთანხმების (PCA) განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის საკითხების ჩათვლით და ამ ხელშეკრულების მოქმედების ვადის დასრულებასთან (2009 წ.) დაკავშირებით ევროკავშირთან მოლაპარაკებების დაწყება ახალი ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით.
- სამეზობლო არეალში შავი ზღვისა და სამხრეთ კავკასიის რეგიონული თანამშრომლობის შემდგომი განვითარება;

სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური მშენებლობა:

- კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით გადაწყვეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისათვის სამშვიდობო სამოქმედო გეგმების მიზანმიმართული განხორციელება;
- სასამართლოს დამოუკიდებელი, სანდო, მოუკერძოებელი და ოპტიმიზებული სისტემის დამკვიდრება;
- ქმედითი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება; უფლებამოსილებათა და ქონების გამიჯვნა;
- საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სისტემის განვითარება ფუნქციური და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის გაუმჯობესების გზით; საგანგებო სიტუაციების მართვის სისტემის გაუმჯობესება;
- საზღვრის დაცვის პოლიციური სისტემის განვითარება;
- დიპლომატიური და საკონსულო ქსელის გაფართოება;

სამართლებრივი რეგულირების სფერო:

- საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის წარმატებული განხორციელება;
- სააღმსრულებლო სისტემის რეფორმა სასამართლო გადაწყვეტილებების დროულად და ეფექტურად აღსრულების მიზნით;
- ერთიანი სამოქალაქო რეესტრის ინფრასტრუქტურისა და მონაცემთა ბაზის ფორმირება; საჯარო რეესტრის სანდოობისა და მომსახურების ხარისხის ზრდა;
- პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია და ინსტიტუციური რეფორმა; პატიმართა უფლებების დაცვის და რესოციალიზაციის ეფექტური მექანიზმების შემუშავება;
- კვალიფიციური სახაზინო ადვოკატისა და ხელმისაწვდომი ინსტიტუტის ფორმირება;

საჯარო მმართველობის სფერო:

- საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის ეფექტური განხ-

ორციელება;

- სახელმწიფო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმირება; კადრების შერჩევის და მოტივაციის სისტემის სრულყოფა „მცირე ხელისუფლებისა“ და „კარგი მმართველობის“ დანერგვით;
- სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების რეგულარული საჯარო ანგარიშგების, ანგარიშვალდებულების და სამოქალაქო კონტროლის მექანიზმების სრულყოფა;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი, შედეგზე ორიენტირებული სახარჯო პოლიტიკისა და მექანიზმების დახვეწა;
- ბაზრის ცენტრალიზებული სისტემის განვითარება; შემოსავლების მობილიზების მდგრადობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის შექმნა;

ეკონომიკის ინსტიტუციური დარეგულირება:

- სალიცენზიო-სანებართვო და ზედამხედველობის სისტემის გამართვა;
- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამეურნეო სუბიექტებისა და ქონების განსახელმწიფოებრიობის დასრულება; სახელმწიფო ქონების მართვის გამჭვირვალობის ზრდა და კომერციალიზაცია;
- მეწარმეობაზე სახელმწიფო რეგულირების ზემოქმედების მინიმალიზება;
- შემოსავლების სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის უზრუნველყოფა;
- საგადასახადო სისტემის დახვეწა, შემდგომი ლიბერალიზაცია;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კონკურენტული სისტემის დანერგვა და მეორადი ბაზრის ფორმირების ხელშეწყობა, ბუნებრივი რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის ფორმების დივერსიფიკაცია (მათ შორის წყლისა და ტყის მართვის კონცეფციების შემუშავება და განხორციელება);
- სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისათვის ალტერნატიული ბაზრების მოპოვების ხელშეწყობა;

ეკონომიკის ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა:

- ენერგოსისტემის მდგრადობისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ალტერნატივების გაზრდით და საერთაშორისო ენერგოსისტემებში ინტეგრაციის უფრო მაღალი ხარისხით;
- რეგიონალური განვითარება საინჟინრო (გზების, წყალმომარაგების, ენერგომომარაგების სისტემების და სხვა) და სოციალური ინფრასტრუქტურის ინტენსიური რეაბილიტაციის და განვითარების გზით;
- ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამოყენება;
- ტრანსპორტის ყველა სახეობისათვის „ღია პოლიტიკის“ განხორციელება მობილურობის, საერთაშორისო ინტეგრაციისა და სატრანზიტო მიმზიდველობის უზრუნველსაყოფად;
- სასურსათო უვნებლობის ერთიანი სისტემის შექმნა და ეტაპობრივი დანერგვა; ქვეყნის ეპიზოოტიური კეთილსაიმედოობის ზრდა;

სოციალური დაცვის სფერო:

- სოციალური დახმარების რეზიდუალური სისტემის ფორმირება; მონეტიზებულ, მიზნობრივი და საოჯახო დახმარებების სისტემის სრულყოფა;
- ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბისაგან მიზნობრივი დაცვის სისტემის ფორმირება; ასაკსა და სოციალურ სტატუსზე დამყარებული საპენსიო სისტემის დანერგვა და კერძო საპენსიო დანაზოგების ინიციატივების სტიმულირება;
- მომხმარებელზე ორიენტირებული, ეკონომიკურად გამართული და სადაზღვევო პრინციპებზე ორიენტირებული ჯანდაცვის სისტემის ინსტიტუციური რეფორმა;
- ჰოსპიტალური სექტორის განვითარების გენერალური გეგმის განხორციელება;
- საბაზო ჯანდაცვის განვითარების პირობების გაუმჯობესება;
- ბიოუსაფრთხოების სისტემის გამართვა;

განათლება და კულტურა:

- შრომის ბაზრის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად კერძო და სახელმწიფო პარტნიორობა პროფესიულ გადამზადების სფეროში; ეკონომიკის ახალ მოთხოვნებზე ორიენტირებული პროფესიული განათლების ფორმირება;
- განათლების სისტემის ინსტიტუციური და პროგრამული რეფორმირების დასრულება, საერთაშორისო საგანმანათლებლო სივრცესთან თავსებადი ხარისხიანი განათლების ხელშეწყობა;
- განათლებისა და მეცნიერების ინტეგრაცია; სამეცნიერო კვლევების დაფინანსების საგრანტო-კონკურენტული სისტემის სრულყოფა;
- კულტურის, კულტურული მემკვიდრეობის და სპორტის სფეროებში არასახელმწიფო სექტორის როლის ზრდა და ინსტიტუციური მართვის გაუმჯობესება;
- ძეგლთა რესტავრაცია და პრეზენციული კონსერვაცია;
- სპორტისა და კულტურის ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია;

17.2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP) და საქართველოს სტრატეგია

17.2.1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის, როგორც ევროკავშირის ერთ-ერთი ინსტრუმენტის შექმნას საფუძველი ჩაეყარა 2002 წლის აგვისტოში, როდესაც ევროკომისიის უმაღლესმა წარმომადგენელმა ხავიერ სოლანამ და კომისიის წევრმა პატენმა საბჭოს ერთობლივი წერილი მიწერეს. ამის შემდეგ, 2003 წლის მარტში, ევროკომისიამ წარმოადგინა თავისი რეკომენდაცია „გაფართოებული ევროპა – მეზობლობა: ახალი სტრუქტურა ჩვენს აღმოსავლეთით და სამხრეთით განლაგებულ მეზობლებთან ურთიერთობისთვის”. 2003 წლის ივნისში საბჭომ მოიწონა აღნიშნული რეკომენდაცია და მიიჩნია იგი კარგ საფუძვლად ამ ქვეყნებისთვის სხვადასხვაგვარი ახალი პოლიტიკის შესამუშავებლად, განსაზღვრა ზოგადი მიზნები და პრინციპები, ასევე დასახა შესაძლო სტიმულები. ევროპული საბჭოს თესალონიკის (საბერძნეთი) სხდომამ 2003 წლის ივნისში მიიღო საბჭოს დასკვნები და მიმართა საბჭოსა და კომისიას, რათა მათ ერთობლივად ემუშავათ ამ პოლიტიკის სხვადასხვა ელემენტზე.

საქართველოს ხელისუფლება ბოლო წლების განმავლობაში საკმაოდ აქტიურად გამოთქვამს სურვილს და აყალიბებს გეგმებს ევროკავშირში ინტერგაციის მისაღწევად. ევროკავშირთან ინტეგრაცია საკმაოდ რთული პროცესია, თუმცა შეუძლებელიც არ არის. ევროინტეგრაციის სურვილიდან გამომდინარე, საქართველო და ევროკომისია შეთანხმდნენ საქართველოს ხუთწლიან სამოქმედო გეგმაზე. სამოქმედო გეგმა, რომელიც საქართველოსთვის ძალაში შევიდა 2006 წლის 14 ნოემბერს, მნიშვნელოვნად უნდა დაეხმაროს ქვეყანას ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის ნორმებთან და სტანდარტებთან დაახლოების საქმეში[2].

2004 წლის 14 ივნისს მოხდა სამხრეთ კავკასიის სამი ქვეყნის ჩართვა „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში." საბჭომ თხოვნით მიმართა ევროკომისიას, ხოლო პოლიტიკური თანამშრომლობის და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე – გენერალურ მდივანს/უმაღლეს წარმომადგენელს ხავიერ სოლანას – წარმოედგინათ ანგარიშები თითოეული ქვეყნის მიერ პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების პროცესში მიღწეული წარმატებების შესახებ.

2005 წლის მარტში ევროკომისიამ წარმოადგინა ანგარიშები აზერბაიჯანის, სომხეთის და საქართველოს შესახებ, სადაც რეკომენდაცია გაუწია მოლაპარაკებების დაწყებას ამ ქვეყნებისათვის სამოქმედო გეგმების შემუშავების მიზნით. 2005 წლის 16-17 ივნისს ევროკავშირის საბჭო მიესალმა გადაწყვეტილებას, რომელიც ითვალისწინებდა სამოქმედო გეგმების შემუშავებას ამ ქვეყნებისათვის. ევროკომისიამ, ევროკავშირის თავმჯდომარე ქვეყანასა და ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების უმაღლეს წარმომადგენელთან კონსულტირების გზით, გამართა წინასწარი მოლაპარაკებები საქართველოსთან, რომელთა შედეგად მხარეები შეთანხმდნენ სამოქმედო გეგმაზე. წინამდებარე სამოქმედო გეგმა ხუთწლიანია. მისი განხორციელება დაეხმარება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" დებულებების განხორციელებას და წვლილს შეიტანს საქართველოსთან სულ უფრო მზარდი ურთიერთობების განვითარებაში, რაც ეკონომიკური ინტეგრაციის უფრო მნიშვნელოვან ხარისხს და უფრო ღრმა პოლიტიკურ თანამშრომლობას გულისხმობს. სამოქმედო გეგმის განხორციელება მნიშვნელოვნად დაეხმარება საქართველოს თავისი კანონმდებლობის ევროკავშირის ნორმებთან და სტანდარტებთან დაახლოების საქმეში.

სამოქმედო გეგმა საქართველოსათვის ძალაში შევიდა 2006 წლის 14 ნოემბერს, მას შემდეგ, რაც ის საქართველოს და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის საბჭომ მოიწონა. 2006 წლის 24 ოქტომბერს ევროკავშირის საბჭომ დაამტკიცა ევროპული მეზობლობისა და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) ბიუჯეტი, რომელიც მიზნად ისახავს შემდეგ ქვეყნებთან ურთიერთობების გაღრმავებას. ეს ქვეყნებია: ალჟირი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელორუსია, ეგვიპტე, საქართველო, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მოლდოვა, მაროკო, პალესტინა, რუსეთი, სირია, ტუნისი და უკრაინა.

2007-2013 წლებისთვის ევროკავშირის დახმარების ძირითადი მიზანია ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის მზარდი პარტნიორული ურთიერთობების ხელშეწყობა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით (ENP Action Plan) და საქართველო-ევროკავშირს შორის გაფორმებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებით (Partnership and Cooperation Agreement - PCA) განსაზღვრული მიზნების საფუძველზე. ENPI-ის ფარგლებში 2007-2010 წლების ეროვნული ინდიკატური პროგრამით (NIP), საქართველოსთვის გათვალისწინებულია 120,8 მლნ. ევროს დამხარება შემდეგ პრიორიტეტულ მიმართულებებში: (იხ. ნახ. 17.1)

ცხრილი 17.1. საქართველოსთვის ENPI-ს ფარგლებში გამოსაყოფი დახმარება

№	პრიორიტეტი	დახმარების ოდენობა	%
1	ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების, კანონის უზენაესობისა და მმართველობის გაძლიერება	31.5 მლნ. ევრო	26%
2	საქართველოში არსებული კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების ხელშეწყობა	31.5 მლნ. ევრო	26%
3	ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) განხორციელების მხარდაჭერა	38.4 მლნ. ევრო	32%
4	სიღარიბის დაძლევა და სოციალური რეფორმის მხარდაჭერა	19.4 მლნ. ევრო	16%
	სულ:	120.8 მლნ. ევრო	100.0%

წყარო: ევროინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი.

17.2.2. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო პრიორიტეტები

სამოქმედო გეგმაში დასახულია პრიორიტეტები, რომელთაგანაც ზოგიერთი „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებაში" მოცემულ სფეროებს შეეხება. გეგმაში მოცემულია ისეთი პრიორიტეტებიც, რომლებიც ცდება აღნიშნული შეთანხმების ფარგლებს. ამ პრიორიტეტთაგან ყველა თანაბრად მნიშვნელოვანია, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს შემდეგ სფეროებსა და კონტრეტულ ღონისძიებებს:

- სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება გამჭვირვალე პრივატიზების პროცესის საშუალებით და კორუფციასთან ბრძოლის გაგრძელება.
- სპეციალური პროგრამის შემუშავება და მისი განხორციელება სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, კერძოდ, პირობების გაუმჯობესება ბიზნესის დასაწყებად, საშუალოდ აყვანის და სამუშაოდან დათხოვნის, აგრეთვე, საკუთრების რეგისტრაციის წესების გასაუმჯობესებლად, კრედიტების მიღების, ინვესტორების დაცვის, კონტრაქტების შესრულების და ბიზნესის დასრულებისათვის უკეთესი პირობების შესაქმნელად;
- ახალი საბაჟო კოდექსის მიღება და მისი განხორციელება ევროკავშირის და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- საბაჟო კოდექსის შესწორებულ ვარიანტში კოდექსის მოთხოვნების შესრულებისათვის აუცილებელი დებულებების მიღება და მათი განხორციელება, საბაჟო პროცედურების გამარტივების და მათი მიზნობრივი გამოყენებისათვის, აგრეთვე, საბაჟო ეთიკასთან დაკავშირებულის საკითხების

2 გველესიანი გ., ჭურღულია შ., ნარსია ლ., ნანიტაშვილი მ., ზედელაშვილი ო., ევროკავშირი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო, სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №102, თბ. 2007.

ევროკავშირის და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად მოგვარების მიზნით;

- ვაჭრობის სფეროს მუშაკებისათვის იმპორტის და ექსპორტის წესებისა და პროცედურების შესახებ რეგულარული კონსულტირების/ინფორმირების მიღების მექანიზმის შექმნა;
- საბაჟოს ხელმძღვანელობის საერთო ადმინისტრაციული პოტენციალის გაძლიერება, კერძოდ, უფრო გამჭვირვალე საბაჟო წესების და ტარიფების შემოღება, საბაჟო შეფასების წესების სწორი გამოყენება, რისკზე დაფუძნებული საბაჟო კონტროლის და განბაჟების შემდგომი კონტროლის პრინციპების განხორციელება, აგრეთვე, საბაჟო ადმინისტრაციის უზრუნველყოფა შიდა და გარე ექსპერტიზის ლაბორატორიით და ადმინისტრაციისაღჭურვა სათანადო საინფორმაციო ტექნოლოგიებით;
- საგადასახადო ადმინისტრაციის მოდერნიზების, გამარტივების და კომპიუტერული ტექნიკით აღჭურვის პროცესის გაგრძელება. ახალი საგადასახადო კოდექსის შეუფერხებლად შესრულების უზრუნველყოფა ყველა აუცილებელი ადმინისტრაციული სტრუქტურის და პროცედურის განსაზღვრის, ფისკალური კონტროლის სტრატეგიის, აუდიტის და კვლევის მეთოდების შემუშავების საშუალებით, აგრეთვე, გადასახადის გადამხდელებთან თანამშრომლობით და საგადასახადო მოთხოვნების შესრულებით;
- ახლადმიღებული ქვეყნის ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელება 2009 წლისათვის. სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა ამ სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგში, მიღწეული წარმატების და გავლენის რეგულარული შეფასება;
- პრივატიზების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, როგორც ქონების ჩამორთმევის შედეგად შემოსული, ისე პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავლებთან მიმართებაში;
- ადმინისტრაციული შესაძლებლობების შექმნა ლიცენზირების ეფექტიანი და გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით.

ეკონომიკური განვითარების წახალისება, სიღარიბის შემცირებასა და სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფაზე მიმართული ძალისხმევის განმტკიცება, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა, ეკონომიკური კანონმდებლობის და ადმინისტრაციული წესების შემდგომი დაახლოება.

- მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნება რაციონალური მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის, მათ შორის საქართველოს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გზით, სტრატეგიული დაგეგმვის შემდგომი გაუმჯობესება „ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის სქემის" (MTEF) გამოყენების მეშვეობით;
- მთავრობის მიერ მოშზადებული რეფორმის სტრატეგიის ამსახველი დოკუმენტის სისტემატური გადასინჯვა და შესწორება, ამასთან, სიღარიბის შემცირების საკითხისადმი განსაკუთრებული ყურადღების დათმობა;
- რეფორმების გაგრძელება სახელმწიფო ფინანსების მართვის სფეროში, მათ შორის, ხარჯების ისეთი საშუალოვადიანი დაგეგმვის სქემის განხორციელების გზით, რომელიც სრულ შესაბამისობაში იქნება საქართველოს მთავრობის სტრატეგიასთან;
- კვლევისა და ინოვაციების სფეროში ისეთი პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც შეესაბამება საქართველოს მიზანს, უზრუნველყოს მდგრადი და თანაბარი ეკონომიკური განვითარება;
- რეფორმების განმტკიცება სოციალური დახმარების და ჯანმრთელობის დაცვის სექტორებში, ეფექტიანი სამართლებრივი ბაზის და ეფექტიანი მენეჯმენტის სისტემების შექმნის ჩათვლით;
- განათლების სფეროს რეფორმირებაზე მიმართული ძალისხმევის შემდგომი განმტკიცება ადამიანური რესურსების განვითარების ხელშეწყობის მიზნით;
- უმაღლესი განათლების სექტორის რეფორმირების მიზნით თანამშრომლობის განმტკიცება ბოლონიის პროცესის კონტექსტში;
- ქართველი მეცნიერების, სტუდენტების და მკვლევარების მონაწილეობის გააქტიურება საერთაშორისო გაცვლის პროგრამებში;
- სწავლისა და არაფორმალური განათლების მიღების შესაძლებლობის წახალისება, აგრეთვე, განათლების, მეცნიერების და ტრეინინგის სფეროში შემდგომი რეფორმების მხარდაჭერა, ადამიანური რესურსებისა და ადამიანური კაპიტალის მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის მიზნით;
- საჯარო მოხელეებისათვის სპეციალური საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება (პირველ რიგში სამოქალაქო ინტეგრირების მიზნით);
- მეცნიერების მართვის სისტემის რეფორმირება სათანადო საკანონმდებლო ბაზის, ისეთი ფინანსური მოდელის და მართვის საშუალებით, რაც დაფუძნებული იქნება სამეცნიერო მიღწევებზე, პოტენციალის ზრდასა და ერთობლივ ინიციატივებზე;
- განათლების, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო პროგრამებისა და ტექნოლოგიების განვითარების ხელშეწყობა;
- ადმინისტრაციული სტრუქტურების და პროცედურების გაძლიერება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების სტრატეგიული დაგეგმვა და კოორდინირება შესაბამის სუბიექტებს შორის;
- სტატისტიკური მონაცემების ხარისხის გაუმჯობესება;
- თანამშრომლობა სურსათის უვნებლობის სფეროში;
- ეფექტიანი თანამშრომლობის უზრუნველყოფა, რათა საქართველოში შეიქმნას და განმტკიცდეს ტექნიკური რეგულირების, სტანდარტიზების, აკრედიტირების, მეტროლოგიის, შესაბამისობის შეფასების და ბაზარზე დაკვირვების თანამედროვე ინსტიტუციური სისტემა.

რეგიონული თანამშრომლობის განმტკიცება

- შავი ზღვის რეგიონში, სამხრეთ კავკასიის ჩათვლით, თანამშრომლობის ინიციატივებში მონაწილეობის სტიმულირება, რომლებიც მოიცავს მაგალითად გარემოს დაცვის, განათლების, საზღვრების მართვის, ტრანსპორტის და საპარლამენტო სფეროებს;
- თანამშრომლობის გაგრძელება ენერგეტიკის, ტრანსპორტის და მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სფეროებში ევროკავშირის/შავი ზღვის/

კასპიის ზღვის აუზის სახელმწიფოთა და მეზობელი ქვეყნების ინიციატივის კონტექსტში;

- შავი ზღვის რეგიონის, სამხრეთი კავკასიის ჩათვლით, ქვეყნების სამართალაღსრულების ინიციატივებში საქართველოს მონაწილეობის უზრუნველყოფა, მათ შორის ევროკომისიის მიერ დაფინანსებული ისეთი რეგიონული ინიციატივებისა, როგორიცაა „სამხრეთი კავკასიის ანტინარკოტიკული პროგრამა" (SCAD);
- „კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრის" მხარდაჭერა ცენტრის წინაშე მდგარი ამოცანის შესრულების მიზნით, რაც გულისხმობს სამთავრობო და არასამთავრობო სუბიექტებს შორის თანამშრომლობის მხარდაჭერას და ცენტრის მუშაობაში მათი მონაწილეობის გააქტიურებას;
- შავი ზღვის რეგიონში და შავი ზღვის, ბალტიის ზღვის და კასპიის ზღვის რეგიონებს შორის ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის განმტკიცება; ასევე შავი ზღვის სახელმწიფოებს შორის (სამხრეთი კავკასიის ქვეყნების ჩათვლით) ახალგაზრდობის გაცვლისა და თანამშრომლობის პროგრამებში მონაწილეობის გააქტიურება.

ტრანსპორტი და ენერგეტიკა

- საქართველოს სატრანსპორტო პოტენციალის, აგრეთვე, ევროკავშირის სატრანსპორტო და ენერგეტიკის ქსელებთან ურთიერთკავშირის გათვალისწინება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის სფეროებში ეფექტიანი თანამშრომლობა ევროკავშირსა და შავი ზღვისა და კასპიის ზღვის რეგიონების სახელმწიფოებს შორის „ბაქოს ინიციატივის" ფარგლებში;
- თანამშრომლობა, რომელიც შეეხება ტრანსპორტის უსაფრთხოების, ურთიერთთავსებადობის, მრავალმოდალური მომსახურების ხელშეწყობის საკითხებს, აგრეთვე, სატვირთო გადაზიდვების ეფექტიანობა და საზღვრის გადაკვეთის პროცედურების გამარტივება, ტრანსპორტის საკითხებზე მომუშავე „მაღალი დონის ჯგუფის" მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების შესაბამისად;
- ინტენსიური თანამშრომლობის განვითარება საქართველოს ტრანსევროპულ ქსელებში (TENs) თანდათანობითი ჩართვის უზრუნველსაყოფად ტრანსპორტის მაღალი დონის ჯგუფის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების საფუძველზე;
- საქართველოს სატრანზიტო ფუნქციის განვითარების ხელშეწყობა რეგიონული ინტეგრაციის გათვალისწინებით;
- TRACECA-ს პროექტის შემდგომი ხელშეწყობა;
- თანამშრომლობის გაგრძელება კასპიის ზღვის და შავი ზღვის რეგიონულ ენერგეტიკულ საკითხებზე (ნავთობი, გაზი და ელექტროენერგია) ევროკავშირი – შავი ზღვა – კასპიის ზღვის აუზის ენერგეტიკის მინისტრთა 2004 წლის ნოემბრის კონფერენციის შედეგების და პროგრამა „ინოგეიტის" (INOGATE) კონტექსტში;
- რეგიონული ინტეგრაციის და ევროკავშირის ენერგეტიკულ ბაზარსა და სისტემაში თანდათანობითი ინტეგრაციის მიზნით, აგრეთვე, საქართველოს, როგორც ენერგომატარებლების სატრანზიტო ქვეყნის როლის გათვალისწინებით, ისეთი დივერსიფიცირებული ინფრასტრუქტურის შექმნის ხელშეწყობა, რომელიც კასპიის ენერგორესურსების განვითარებასა და ტრანზიტის გაუმჯობესებას მოემსახურება.

აღნიშნული პრიორიტეტების შესრულების მონიტორინგს განახორციელებენ ის სტრუქტურები, რომლებიც „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" ფარგლებში შეიქმნა. ევროკომისია მოამზადებს შუალედურ ანგარიშს მიღწეული წარმატებების შესახებ. ამ ანგარიშის საფუძველზე ევროკავშირი, საქართველოსთან ერთად, განიხილავს სამოქმედო გეგმას და საჭიროების შემახვეწაში, მიიღებს გადაწვეტილებას მისი ადაპტირების შესახებ. ხუთწლიანი პერიოდის დასასრულისათვის ევროკომისია მოამზადებს მომდევნო ანგარიშს, რომლის საფუძველზეც მიღებული იქნება გადაწყვეტილებები ორმხრივი ურთიერთობების განვითარების შემდგომი ნაბიჯების შესახებ, ახალი სახელშეკრულებო ურთიერთობების დამყარების შესაძლებლობის ჩათვლით.

ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლაზე მიმართული ძალისხმევისა და თანამშრომლობის განმტკიცება:

- ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ 2004 წელს ძალაში შესული კანონის სრულად განხორციელება, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის (FMS) და ფულის გათეთრების სისხლის სამართლებრივი დევნის ეროვნული სტრუქტურის ეფექტიანი ფუნქციონირების ჩათვლით, საჭიროების შემთხვევაში კანონმდებლობაში შესწორების შეტანა, რათა ის სრულად შეესაბამებოდეს ევროპულ და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ფინანსური მოქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) სტანდარტებს;
- თანამშრომლობის განმტკიცება საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს, ცენტრალურ ბანკს, ფინანსურ ინსტიტუტებს, საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებს – საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი (WB), საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია (IFC) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) და სამართალდამცავ უწყებებს შორის;
- ფულის გათეთრების, დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მოპოვებული შემოსავლების მოძიების, ამოღების და კონფისკაციის შესახებ ევროპის საბჭოს 1990 წლის კონვენციის განხორციელება, აგრეთვე, ფულის გათეთრების, დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მოპოვებული შემოსავლების მოძიების, ამოღების და კონფისკაციის და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ ახალი, 2005 წლის კონვენციის ხელმოწერა, რომელიც პირველი კონვენციის ბუნებრივ გაგრძელებას წარმოადგენს; ფულის გათეთრების საკითხებზე მომუშავე ევროპული სტრუტურების და საქართველოში არსებული სისტემის შესახებ ინფორმაციის გაცვლა, ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის მოთხოვნების გათვალისწინებით;
- საეჭვო გარიგებების შესახებ არსებული უწყებათაშორისი მონაცემთა ბანკის გამდიდრება და დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად მოპოვებული შემოსავლების გაყინვისა და კონფისკაციის სათანადო მექანიზმის შექმნა;
- ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ეფექტიანი სანქციების გამოყენების ხელშეწყობა;
- ტრეინინგის პროგრამების შემუშავება საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის თანამშრომლების, მოსამართლეების, პროკურორებისა და სხვა შესაბამისი მუშაკებისათვის;

- სამართალდამცავ უწყებებს შორის თანამშრომლობის გააქტიურება და ინფორმაციის გაცვლის ხელშეწყობა; თანამშრომლობის განმტკიცება საქართველოსა და ისეთ საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის, როგორიცაა „მანივალი" (Moneyval), FATF-ის ტიპის დაწესებულებები – ეგმონტის ჯგუფი და ევრაზიის ჯგუფი – და სხვა შესაბამისი საერთაშორისო ინსტიტუტები, აგრეთვე, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სათანადო სამსახურებთან და ევროპის სხვა სპეციალიზებულ დაწესებულებებთან.

რაციონალური მაკროეკონომიკური პოლიტიკის გატარება საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებთან თანამშრომლობით:

- მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნება რაციონალური მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით, საქართველოს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა; კაპიტალური დანახარჯების სტრატეგიული დაგეგმვის შემდგომი გაუმჯობესება;
- გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესება მთავრობის პრიორიტეტების დასაფინანსებლად მდგრადი საშემოსავლო ბაზის შექმნის მიზნით;
- კვაზი-ფისკალური დანაკარგების შემცირება და ენერგეტიკის სექტორში მემკვიდრეობით მიღებული ვალების საკითხის მოგვარება;
- ზომების მიღება სიღარიბის დონის შესამცირებლად, სიღარიბის შემცირებაზე ორიენტირებული ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება, რომელთა მიზანია სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ პირთა რაოდენობის შემცირება და სოციალური თანასწორობის გაუმჯობესება; აგრეთვე, განათლებისა და ჯანდაცვის სისტემებისა და სხვა სოციალური სამსახურების მდგრადობისა და მათი ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება;
- სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შემდგომი რეფორმირება, კერძოდ, სოციალური დაცვის და სოციალური დახმარების ღონისძიებების მიზნობრიობისა და მათი ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით; ბავშვებზე ზრუნვის გათვალისწინებით;
- განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებში რეფორმების გაგრძელება და რეფორმირებული (პრივატიზებული, ყოფილი საბიუჯეტო) ორგანიზაციების გამჭვირვალეობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა;
- მომსახურების მიწოდების სფეროს მონიტორინგის ეფექტიანად განხორციელება.

სასოფლო-სამეურნეო წარმოების განვითარება

- 2006-2009 წლების სოფლის მეურნეობის განვითარების ისეთი სტრატეგიის მიღება და განხორციელება,რომელიც ხელს უწყობს:I) მიწის პრივატიზაციისა და მიწის ბაზრის ლიბერალიზაციის პროცესის დასრულებისათვის საჭირო სტრუქტურულ, ინსტიტუციურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციული დახმარების განხორციელებას; II) სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის დივერსიფიცირებას, სასოფლო ტურიზმის განვითარების ჩათვლით;
- ხარისხიანი წარმოების (ტრადიციული პროდუქტები, ორგანული პროდუქტები, გეოგრაფიული მაჩვენებლები და სხვა) განვითარების, მისი პოპულარიზაციისა და დაცვის მხარდაჭერა;
- საუკეთესო პრაქტიკის და საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტების გამოყენების შესახებ არსებული გამოცდილების გაცვლა;
- ისეთი ღონისძიებების განსაზღვრა და შემუშავება, რომლებიც გააუმჯობესებს: კრედიტები მიღებას სასოფლო-სამეურნეო სექტორში კერძო ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით, ადგილობრივ და საექსპორტო ბაზრებთან მისასვლელს და ცოდნის გადაცემას და მომსახურების გაფართოებას;
- დიალოგის დაწყება გეოგრაფიული წარმოშობის მაჩვენებლების შესახებ, ღვინისა და სპირტიანი სასმელების სექტორის ჩათვლით, ორმხრივი ხელშეკრულების გაფორმების თაობაზე მოლაპარაკების შესაძლებლობის შესახებ.

საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების გაუმჯობესება და ეკონომიკური ზრდის განმტკიცება სტრუქტურული რეფორმების მეშვეობით:

- იმ საწარმოების საქმიანობის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული ღონისძიებების გატარება, რომლებიც სახელმწიფო მფლობელობაში დარჩება;
- ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის (BTC) და ბაქო-თბილისი-ერზერუმის (BTE) მიერ განხორციელებული ნავთობისა და გაზის ტრანზიტის საფასურის გადახდიდან მიღებული შემოსავლების შესახებ გამჭვირვალე ანგარიშების მომზადების უზრუნველყოფა.

მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა:

- მდგრადი განვითარების ეროვნული სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის აუცილებელი ზომების განსაზღვრა;
- მდგრადი განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შესაბამის სუბიექტებს შორის კოორდინირების უზრუნველყოფა;
- ზომების მიღება გარემოსდაცვითი საკითხების სხვა სექტორებში ინტეგრირების გაუმჯობესებისათვის.

სავაჭრო ურთიერთობები:

- ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ორმხრივი სავაჭრო ურთიერთობების განმტკიცება საქართველოს მიერ „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების საშუალებით. ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წესებთან შესაბამისობის მონიტორინგის განხორციელება და შესაძლებლობების განვითარება საერთაშორისო ვაჭრობის სფეროში;
- შესაბამის სამრეწველო სტანდარტებთან, აგრეთვე, სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ სტანდარტებთან (SPS) და ვეტერინარული ნორმებთან შესაბამისობის გაზრდა „პრეფერენციების გენერალური სისტემიდან" (GSP) სარგებლის გაზრდის მიზნით და ამ გზით საქართველოს საექსპორტო საქმიანობის გაუმჯობესება.
- სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი - საქართველო

საბაჟო:

- მეკობრული ან ფალსიფიცირებული საქონლის იმპორტსა და ექსპორტზე საბაჟო კონტროლის გაძლიერება;
- საზღვრის დაცვის ინტეგრირებული მენეჯმენტის სტრატეგიის შემუშავება,

საბაჟოსა და საზღვარზე მომუშავე სხვა უწყებებს შორის თანამშრომლობის განმტკიცების გზით;

- ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის განვითარება რისკზე დაფუძნებული საბაჟო კონტროლთან დაკავშირებით, რომელიც უზრუნველყოფს იმპორტირებული, ექსპორტირებული ან ტრანზიტული საქონლის საიმედოობას და უსაფრთხოებას და განსაზღვრავს სერტიფიცირების სტანდარტებს კომერციულ გაცვლებში ჩართული ოპერატორებისათვის (ექსპორტიორები და გადამზიდველები).

სტანდარტების, ტექნიკური ნორმების და შესაბამისობის დადგენის პროცედურები (ევროკავშირის ჰარმონიზებული სფეროები):

- სტანდარტების, ტექნიკური ნორმების და შესაბამისობის დადგენის სფეროში საერთაშორისო და ევროკავშირში მოქმედ საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ პრაქტიკაზე გადასვლა;
- ეფექტიანი თანამშრომლობის უზრუნველყოფა საქართველოში ტექნიკური ნორმების, სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და აკრედიტაციის თანამედროვე ინსტიტუციური სისტემის შექმნისა და გაძლიერების მიზნით;
- სტანდარტიზაციაზე, აკრედიტაციაზე, შესაბამისობის დადგენაზე, მეტროლოგიასა და ბაზრის მეთვალყურეობაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების ინტეგრირება შესაძლებლობის ფარგლებში ევროპულ და საერთაშორისო სტრუქტურებში;
- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პრაქტიკაზე დაყრდნობით, ბაზარზე დაკვირვების შესაძლებლობების განვითარება;
- საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესძლო დაახლოების მიზნით პრიორიტეტული სამრეწველო სექტორების ერთობლივად განსაზღვრა, მათ შორის, მწარმოებლებთან და ექსპორტიორებთან კონსულტირების გზით; ევროკავშირის შესაბამისი სტანდარტებისა და ტექნიკური ნორმების ქართულ ენაზე თარგმნის პროცესის გაგრძელება მისი დასრულების მიზნით; თანამშრომლობა საერთაშორისო კლასიფიკაციის საეტალონო ლაბორატორიების შესაქმნელად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საზომთა საერთაშორისო სისტემასთან თავსებადობა, პრიორიტეტული სექტორებში საჭირო კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევროკავშირის ტექნიკურ კანონმდებლობასთან;
- სამრეწველო პროდუქციის შესაბამისობის დადგენის პროცედურების ოპტიმიზება დაბალი რისკის მქონე პროდუქციის სავალდებულო სერტიფიცირების და განმეორებითი ტესტირების თავიდან აცილების მიზნით; შესაბამისობის დადგენის ევროპული მოდულების დანერგვა.

შეზღუდვები და გამარტივებული ადმინისტრირება (ევროკავშირის არაჰარმონიზებული სფეროები):

- კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციული პროცედურების ანალიზი იმპორტირებული პროდუქციის მიმართ დისკრიმინაციისა და შეზღუდვების დადგენის და საჭიროების შემთხვევაში, თანდათანობით მოხსნის მიზნით;
- ცენტრალური საკონტაქტო ერთეულის შერჩევა ეკონომიკურ აგენტებს შორის ინფორმაციის გაცვლისა და თანამშრომლობის ხელშესაწყობად.

სანიტარული და ფიტოსანიტარული საკითხები

- მომხმარებლისათვის საკვების უვნებლობის გაზრდა და ვაჭრობის ხელშეწყობა სანიტარული და ფიტოსანიტარული სამსახურების რეფორმირებისა და მოდერნიზების გზით;
- მუშაობის გაგრძელება ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის „სანიტარული და ფიტოსანიტარული ღონისძიებების გატარების შესახებ" შეთანხმების სრულად განხორციელებისათვის და შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებში (ცხოველთა ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია (OIE), სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (FAO)/ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია (WHO)/„კოდექს ალიმენტარიუსი," მცენარეთა დაცვის საერთაშორისო კონვენცია (IPPC)/ FAO) გაწევრიანების შემდეგ) აქტიური მონაწილეობა;
- სანიტარიისა და ფიტოსანიტარიის სფეროში (მაგ. პოლიტიკა, კანონმდებლობა, ინსტიტუციური გაძლიერება, აღსრულების პრაქტიკა) ინფორმაციის გაცვლა და ევროკავშირის წესებთან და პრაქტიკასთან შესაძლო დაახლოების სფეროების შესწავლა;
- მცენარეთა დაცვის შესახებ საერთაშორისო კონვენციის დებულებებისა შესრულება;
- საშუალოვადიან პერიოდში პირველადი ღონისძიებების ნუსხის შემუშავება, რომელიც ხელს შეუწყობს ევროკავშირის სურსათის უსაფრთხოების ზოგად პრინციპებთან და მოთხოვნებთან თანდათანობით დაახლოებას (მაგ. დებულება 178/2002/EC; ცხოველთა და მცენარეთა ან მცენარეული პროდუქტების იდენტიფიცირებისა და მათზე დაკვირვების სისტემები; საკვების გადამუშავების ჰიგიენა). ამ სფეროებში საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზების დაწყება;
- ცხოველთა ჯანდაცვის და ცხოველური პროდუქტების წარმოების სფეროში ევროკავშირის მოთხოვნების შესრულება (გათვალისწინებულ იქნეს, სახელმძღვანელო პრინციპები მესამე ქვეყნების მთავრობებისათვის იმ პროცედურების შესახებ, რომლებიც უნდა იქნეს დაცული ცოცხალი ცხოველების ან ცხოველური პროდუქტების ევროპის კავშირში იმპორტირებისას" DG SANCO/ FV , 2003 წლის ოქტომბერი);
- მუშაობა ურთიერთკავშირის დასამყარებლად ევროკავშირის სურსათისა და ცხოველთა საკვების სფეროში „სწრაფი შეტყობინების სისტემასთან" (RASFF).

დაფუძნების უფლება, კანონი კომპანიების შესახებ და მომსახურება:

- „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" IV კარის II თავის (კომპანიების დაფუძნებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული პირობები) და VI კარის 49-ე მუხლის (ინვესტიციების ხელშეწყობა და დაცვა) საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების სრულად შესრულება;
- კომპანიების დაფუძნებისათვის, მათ შორის, უცხოური ინვესტიციებით ხელისშემშლელი ბარიერების თანდათანობით გაუქმება;
- მაქსიმალური ძალისხმევის უზრუნველყოფა, რათა კომპანიების დაფუძნების პირობები არ იყოს „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" ხელმოწერისას არსებულ პირობებზე უფრო შემზღუდავი;

- კომპანიების რეგისტრაციის პროცესის გაუმჯობესება ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად, კერძოდ, კომპანიების რეგისტრაციაში მონაწილე სტრუქტურების გაძლიერების გზით. კომპანიების დაფუძნების ხელშეწყობა კომპანიის ძირითადი სამართლებრივი და ფინანსური ინფორმაციის, უფრო გამჭვირვალე კანონმდებლობის და ა.შ. ხელმისაწვდომობის გათვალისწინებით; სალიცენზიო მოთხოვნების შემდგომი გამარტივება;
- კომპანიების შესახებ კანონის, აღრიცხვისა და აუდიტის ძირითადი პრინციპების დაახლოება შესაბამის საერთაშორისო და ევროკავშირის წესებსა და სტანდარტებთან და მათი ეფექტიანად განხორციელების უზრუნველყოფა;
- კომპანიების შესახებ კანონის და მასთან დაკავშირებულ საინვესტიციო პირობების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული და სასამართლო ორგანოების თანამიმდევრულობის და პროგნოზირების უნარის გაუმჯობესება;
- გაკოტრებასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გადასინჯვა;
- კორპორაციული მმართველობის შესახებ კანონმდებლობის შემდგომი გაუმჯობესება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად და მისი ეფექტიანად განხორციელება.

მომსახურება:

- შეზღუდვების თანდათანობითი გაუქმება, რათა, დროთა განმავლობაში, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის შესაძლებელი გახდეს მომსახურების მიწოდება გარკვეულ სექტორებში, „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" IV კარის III თავის საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად (სასაზღვრო მომსახურების უზრუნველყოფა);
- საქართველოს მიერ ეროვნული კანონმდებლობის გადასინჯვა, მომსახურების მიწოდების სფეროში არსებული ბარიერების იდენტიფიცირების და მათი გაუქმების მიზნით;
- „ერთი ფანჯრის" პრინციპით მომუშავე ბიზნესის საინფორმაციო ცენტრის შექმნა, კერძო სექტორისათვის მომსახურების გაწევის გაადვილების მიზნით.

ფინანსური მომსახურება:

- ფინანსური მომსახურების სექტორის შემდგომი რეფორმირება, ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ჩათვლით;
- საერთაშორისო სავალუტო ფონდის/მსოფლიო ბანკის ფინანსური სექტორის შეფასების პროგრამის (FSAP) 2006 წლის რეკომენდაციების ჯეროვანი გათვალისწინება;
- ფინანსური მომსახურების რაციონალური მარეგულირებელი და ზედამხედველო სისტემის ამოქმედება, რომელიც ევროკავშირში არსებული სისტემის შესაბამისი იქნება;
- დამოუკიდებელი ზედამხედველო ორგანოს ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

კაპიტალის მოძრაობა და მიმდინარე ანგარიშსწორება:

- „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" V თავის (მიმდინარე ანგარიშსწორება და კაპიტალი) შესაბამისად ნაკისრი ვალდებულებების სრულად შესრულება;
- კომპანიებში პირდაპირი ინვესტიციების სახით დაბანდებული, აგრეთვე სხვა ინვესტიციების სახით დაბანდებული კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველყოფა „დაფუძნების შესახებ" დებულებების შესაბამისად („პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" IV კარის II თავი);
- ამ ტიპის უცხოური ინვესტიციების დაცვა და მოგებისა და კაპიტალის ლიკვიდაციისა და რეპატრიაციის უზრუნველყოფა;
- ინფორმაციის გაცვლა კაპიტალის მოძრაობასთან დაკავშირებული დღეისათვის არსებული სამართლებრივი და მარეგულირებელი რეჟიმის შესახებ;
- იმ კაპიტალის მოძრაობის თანდათანობით ხელშეწყობა, რომელიც პირდაპირ ინვესტიციებთან არ არის დაკავშირებული.

ფიზიკურ პირთა გადაადგილება, მომუშავეთა გადაადგილების ჩათვლით:

- „პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" მე-20 მუხლის (შრომის პირობები) საფუძველზე ნაკისრ ვალდებულებათა სრულად შესრულება;
- მაქსიმალური ძალისხმევის უზრუნველყოფა, რათა გაუქმდეს ყველა დისკრიმინაციული ზომა ეროვნული ნიშნით, რომელიც ვრცელდება მიგრანტ მომუშავეებზე და გავლენას ახდენს მათ სამუშაო პირობებზე, ანაზღაურებასა და სამუშაოდან დათხოვნაზე.

დაბეგვრა:

- საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ ორმხრივი შეთანხმებების პაკეტზე მუშაობის დასრულება „ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის" (OECD) საგადასახადო კონვენციის შესაბამისად;
- დიალოგის დაწყება, ბიზნესის დაბეგვრის სფეროში „ქცევის ევროკავშირის კოდექსის" პრინციპების შესახებ, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სამართლიანი პირობები საქართველოსათვის, ევროკავშირის შიდა ბაზარზე მისი სამომავლო ინტეგრირებისათვის.

კონკურენციის პოლიტიკა:

- ანტიმონოპოლიური ღონისძიებები და სახელმწიფო დახმარებების პოლიტიკის კონტროლი;
- კონკურენციის შესახებ კანონის შესრულების უზრუნველყოფა, კერძოდ, ადმინისტრაციული პოტენციალის ოპტიმიზაციის საშუალებით, რაც, თავის მხრივ, განამტკიცებს, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს" დამოუკიდებლობას;
- კონკურენციის შესახებ ევროკავშირის პრინციპებთან დაახლოება „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" V კარის 43-ე და 44-ე მუხლების შესაბამისად;
- სახელმწიფოს მიერ გაცემული დახმარებების სფეროში შემდგომი გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფის შესაძლებლობების შესწავლა, კერძოდ: I) სახელმწიფო დახმარების ზოგადი წესების შემუშავების და II) დახმარების ოდენობის, ტიპის და დახმარების მიმღებთა შესახებ ყოველწლიური ანგარიშების შედგენის გზით.

ინტელექტუალური საკუთრების და საწარმოო საკუთრების უფლებები

- ინტელექტუალური და საწარმოო საკუთრების უფლებების სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფა „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებასთან" და ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ შეთანხმების (TRIPS) მოთხოვნებთან და ამ უფლებების ეფექტიანად განხორციელება;
- სასამართლო სისტემის ჯეროვანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, რათა ზემოხსენებული უფლებების მქონე პირთათვის მართლმსაჯულება გახდეს უფრო ხელმისაწვდომი, დაწესდეს და უფრო ეფექტიანად განხორციელდეს სანქციები;
- შესაბამისი ინსტიტუციური სტრუქტურების, აგრეთვე, საწარმოო უფლებების დაცვის სამსახურების, საავტორო უფლებების დამცველი და შემგროვებელი საზოგადოებების ერთმანეთთან დაკავშირება. მესამე ქვეყნების მთავრობებთან და საწარმოო გაერთიანებებთან თანამშრომლობის გაფართოება;
- გეოგრაფიული მაჩვენებლის დაცვის ეფექტიანი სისტემის შექმნა;
- ინტელექტუალური და საწარმოო საკუთრების დაცვის სფეროში საზოგადოების უკეთ გათვითცნობიერებაზე მიმართული ღონისძიებების განხორციელება. საწარმოების მიერ პატენტის შესახებ ინფორმაციის გამოყენების ქმედითი სისტემის ჩამოყალიბება;
- აღსრულებაზე მიმართული (სასამართლო სისტემის ჩათვლით) რესურსების გაზრდა;
- „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" 42(2) მუხლში მოცემული კონვენციების აღსრულების გაუმჯობესება;
- საქართველოში მეკობრული და ფალსიფიცირებული საქონლის წარმოების შესწავლა და უფლებების მქონე პირებთან ეფექტიანი დიალოგის წარმართვა.

სახელმწიფო შესყიდვები:

- სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობის ძირითად პრინციპებთან დაახლოება და მათი ეფექტიანად განხორციელება (მაგ. გამჭვირვალეობა, დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, კონკურენცია და სასამართლოს გზით პრობლემის მოგვარების შესაძლებლობა);
- პირობების შექმნა მხარეებს შორის ღია და კონკურენტუნარიანი კონტრაქტების დადებისათვის, კერძოდ, სატენდერო განაცხადების მიღების გზით, „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" 50-ე მუხლის შესაბამისად;
- დღეისათვის არსებული სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესება გამჭვირვალეობის, ინფორმაციის მიწოდების, სასამართლოს გზით პრობლემის მოგვარების შესაძლებლობის უზრუნველყოფის, გათვითცნობიერებულობის ზრდის, აგრეთვე, კონტრაქტის დამდები მხარეებისა და ბიზნესის წარმომადგენლებისათვის ტრეინინგების მოწყობით, აგრეთვე, გამონაკლისების დაშვების მაქსიმალურად შეზღუდვით.

სტატისტიკა:

- ევროპულ სტანდარტებთან სრულად თავსებადი სტატისტიკური მეთოდების შემუშავება და საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის შემდგომი მოდერნიზება ოფიციალური სტატისტიკის დამოუკიდებლობისა და მდგრადი ფუნქციონირების განმტკიცების მიზნით;
- ოფიციალური სტატისტიკის მოკლევადიანი და საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემუშავება სტატისტიკის გარკვეული სფეროების (კერძოდ ეროვნული ანგარიშები, ბიზნესის სტატისტიკა, საგარეო ვაჭრობის სტატისტიკა და სხვა), ევროპულ სტანდარტებთან თანდათანობით ჰარმონიზების პროცესის გათვალისწინებით.
- ზომების მიღება საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის რეგიონული და ადგილობრივი ოფისების რესტრუქტურიზებისთვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ოპტიმალური ბალანსი არსებულ რესურსებსა და სტატისტიკური მონაცემების ხარისხთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს შორის;
- სტატისტიკური საქმიანობის რეესტრის ხარისხისა და შინაარსის გაუმჯობესება.
- სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი - საქართველო

შიდა სახელმწიფოს ფინანსური კონტროლი და მასთან დაკავშირებული საკითხები:

- სახელმწიფო ფინანსების რაციონალური მართვა და კონტროლი;
- სათანადო ადმინისტრაციული პოტენციალის განვითარების ხელშეწყობა სახელმწიფოს შიდა და გარე (საერთაშორისო) ფონდებთან დაკავშირებული თაღლითობისა და სხვა დარღვევების პრევენციისა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, მათ შორის, თანამშრომლობის კარგად მოქმედი სტრუქტურების შექმნის გზით, სადაც ჩართული იქნება ყველა შესაბამისი ეროვნული უწყება;
- ევროკავშირის შესაბამის ინსტიტუტებთან და უწყებებთან ეფექტიანი თანამშრომლობის უზრუნველყოფა ევროკავშირის თანხების მართვასთან და კონტროლთან დაკავშირებული მოულოდნელი შემოწმებების ადგილზე ჩატარების და ინსპექტირების სფეროში;
- სახელმწიფო ფინანსების მართვისა და გამჭვირვალეობის გაუმჯობესება „სახაზინო ანგარიშების არსებული სისტემის" განახლების და საბაუჯეტო შემოსავლებისა და გასავლების ჯეროვანი აუდიტის გზით. სახელმწიფო ფინანსების მართვის ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემის შექმნა და დანერგვა;
- სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება შიდასახელმწიფოებრივი ფინანსური კონტროლის სისტემისათვის (მენეჯერული აღრიცხვა და შიდა აუდიტი);
- საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება შიდასახელმწიფოებრივი ფინანსური კონტროლის სისტემისათვის;
- საერთაშორისო სტანდარტებთან (IIA, INTOSAI, IFAC, GSF-2001) და მეთოდოლოგიასთან თანდათანობითი ჰარმონიზება, აგრეთვე, სახელმწიფო შემოსავლების, ხარჯების, აქტივების და დავალიანებების კონტროლისა და აუდიტის სფეროში ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკის გამოყენება.

გარე აუდიტი:

- კონტროლის პალატის შემდგომი რეფორმირება საერთაშორისო და ევროკავშირის გარე აუდიტის სტანდარტების (INTOSAI-ის-აუდიტის უმაღლესი ინსტიტუტების საერთაშორისო ორგანიზაცია) და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად.

სამეწარმეო პოლიტიკა

- მცირე და საშუალო საწარმოებისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" 64-ე მუხლის შესაბამისად საქართველოსი სამეწარმეო პოლიტიკის პრიორიტეტების გათვალისწინებით;
- საწარმოო და ინდუსტრიული პოლიტიკის შესახებ ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების ხელშეწყობა და საქართველოს დაკავშირება ევროკავშირის ინიციატივებთან კონკურენტუნარიანობის სტიმულირების შესახებ (მაგ. ინფორმაციის გაცვლა, ქსელებსა და კვლევებში მონაწილეობის მიღება, ტრეინინგი);
- საწარმოო და ინდუსტრიული პოლიტიკის საკითხებზე დიალოგის დაწყების საჭიროებისადა დიალოგის შესაძლო ვარიანტების შესწავლა.
- სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი - საქართველო

ტრანსპორტი:

- ტრანსპორტის მდგრადი ეროვნული პოლიტიკის განხორციელება და დახვეწა ყველა სახის ტრანსპორტის და მასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით, აგრეთვე, საჭიროების შემთხვევაში, კანონმდებლობისა და მარეგულირებელი სისტემების დაახლოება ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან, განსაკუთრებით უსაფრთხოების საკითხებში;
- ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება (პოტენციალთან დაკავშირებული პრობლემების, ინტერმოდალური მოწყობილობების და კავშირის დასამყარებელი ინფრასტრუქტურის ნაკლებობის ინდენტიფიცირება) სხვადასხვა სექტორში პრიორიტეტული პროექტების განსაზღვრის მიზნით;
- თანამშრომლობის განვითარება სატელიტური ნავიგაციის სფეროში (ერთობლივი კვლევითი საქმიანობისა და კვლევის შედეგების გამოყენების ჩათვლით).

საგზაო ტრანსპორტის სექტორში საგანგებოდ შერჩეული ღონისძიებებისა და რეფორმების განხორციელება:

- გზების უსაფრთხოების სფეროში სამოქმედო გეგმის შემუშავება და განხორციელება, საგზაო სატრანსპორტო საშუალებათა ტექნიკური კონტროლის/ვარგისიანობის შემოწმების ჩათვლით და საფრთხის შემცველი საქონლის ტრანსპორტირების შესახებ კანონმდებლობის განხორციელება, აგრეთვე, ნორმაზე მძიმე სატრანსპორტო საშუალებების მოძრაობაზე კონტროლის გაუმჯობესება;
- საერთაშორისო ტრანსპორტის სექტორის იმგვარი რეგულირებისას, რაც საერთაშორისო ტრანსპორტს უფრო ხელმისაწვდომს გახდის მათთვის, ვისაც ამ სფეროში მუშაობა სურს; შემოღებულ იქნეს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ტრანსპორტის მართვის და დასვენების სავალდებულო დრო და უზრუნველყოფილი იყოს მისი მკაცრი დაცვა საერთაშორისო ტრანსპორტის სექტორში.

საგანგებოდ შერჩეული ღონისძიებების და რეფორმების გატარება ტრანსპორტის სექტორში:

- სატვირთო გადაზიდვების მომსახურების გაუმჯობესება (საზღვრის გადაკვეთის პროცედურებთან დაკავშირებული საკითხების ჩათვლით). მულტიმოდალური მომსახურების ხელშეწყობა და ტრანსპორტის ურთიერთავსებადობის საკითხების მოგვარება;
- სარკინიგზო ტრანსპორტის სექტორის რესტრუქტურიზების დასრულება;
- ევროპის თანამეგობრობასთან საჰაერო მომსახურების გარკვეული სახეობების შესახებ (ჰორიზონტალური) შეთანხმებების ხელმოწერა და განხორციელება;
- მარეგულირებელი სისტემის დაახლოების ხელშეწყობა, უსაფრთხოების საკითხების ჩათვლით;
- ადმინისტრაციული და ტექნიკური პოტენციალის გაზრდა „ავიაციის ერთიანი ხელმძღვანელობის" (JAA) სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად და „ავიაციის ერთიანი ხელმძღვანელობის" სრულუფლებიანი წევრის სტატუსის მისაღებად;
- თანამშრომლობა საჰაერო ნავიგაციის სფეროში;
- საპორტო სექტორის რესტრუქტურიზების დასრულება (მარეგულირებელი/საოპერაციო და კომერციული ფუნქციების გამიჯვნა);
- „საერთაშორისო საზღვაო ორგანიზაციის" (IMO) შესაბამისი საერთაშორისო კონვენციების მოთხოვნათა შესრულება, პორტის სახელმწიფო კონტროლის (Port State Control) და სადროშო პოლიტიკის (Flag State) მოთხოვნების, აგრეთვე, ტანკერების უსაფრთხოების შესახებ „საზღვაო გარემოს დაცვის კომიტეტის" რეზოლუციების ეფექტიანი განხორციელება;
- ერთკორპუსიანი ნავთობის ტანკერების ხმარებიდან თანდათანობით ამოღების დაჩქარება და საერთაშორისო საზღვაო ორგანიზაციის „მარპოლის კონვენციით" გათვალისწინებული შეთანხმებული ცვლილებების განხორციელება;
- მარეგულირებელი სისტემის დაახლოების ხელშეწყობა, უსაფრთხოების საკითხების ჩათვლით.
- კასპიისა და შავი ზღვის რეგიონულ სატრანსპორტო საკითხებზე თანამშრომლობის გაგრძელება 2004 წლის ნოემბერში ბაქოში ჩატარებული ევროკავშირი შავი ზღვის კასპიის ზღვის აუზის ქვეყნების ტრანსპორტის მინისტრთა კონფერენციის შედეგების კონტექსტში.

ენერგეტიკა:

- ენერგეტიკის პოლიტიკის დაახლოება ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის მიზნებთან;
- კარგად გათვლილი და გრძელვადიანი ენერგეტიკული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, რომელიც თანდათანობით დაუახლოვდება ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის მიზნებს, ენერგორესურსების მიწოდების უსაფრთხოების ჩათვლით;
- პროგრამაში Intelligent Energy-Europe საშუალოვადიან პერსპექტივაში მონაწილეობის შესაძლებლობის შესწავლა;
- ევროკავშირის ელექტროენერგიის და გაზის შიდა ბაზრის პრინციპებთან თანდათანობით დაახლოება ევროკავშირის ელექტროენერგიისა და გაზის შიდა ბაზრის პრინციპებთან დაახლოების მიზნით ღონისძიებათა ნუსხის შემუშავება, რომელსაც თან დაერთვის შესრულების ვადები და ფინანსური გეგმა;
- ენერგორესურსებზე ფასების დამახინჯების თანთანობით აღმოფხვრაზე ზრუნვა და ენერგოგადასახადების ამოღების ტემპის გაუმჯობესება;

- ენერგეტიკის სახელმწიფო მარეგულირებელი კომისიის მუშაობის შემდგომი დახვეწა ელექტროენერგიისა და გაზის 2003/54 და 2003/55 დირექტივების შესაბამისად;
- ელექტროენერგიის (ჰიდროენერგეტიკის ჩათვლით), გაზის და საწვავის სექტორების რესტრუქტურიზების დასრულება, მათი ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობის უზრუნველყოფა.
- წინსვლა ენერგოქსელების განვითარების საქმეში;
- ნაბიჯების გადადგმა ენერგოქსელში დანაკარგების შესამცირებლად;
- ენერგეტიკის სფეროში ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების გაუმჯობესება, ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესება და ენერგიის განახლებადი წყაროების გამოყენება;
- ენერგოეფექტურობის და ენერგიის განახლებადი წყაროების გამოყენებისათვის სამოქმედო გეგმის (ფინანსური გეგმის ჩათვლით) შემუშავებისთვის ნაბიჯების გადადგმა;
- კანონმდებლობის მიღება ენერგოეფექტურობის და ენერგიის განახლებადი წყაროების შესახებ;
- ენერგოეფექტურობის და ენერგიის განახლებადი წყაროების საკითხებით დაკავებული ინსტიტუტების განმტკიცება;
- სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელება ამ სექტორში.

წინსვლა ელექტრონული კომუნიკაციების პოლიტიკის და რეგულირების სფეროში, საინფორმაციო საზოგადოების განვითარებისათვის საჭირო საშუალებების შექმნა და მათი გამოყენება

- ეროვნული პოლიტიკის მიღება ტელეკომუნიკაციებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების სფეროების განვითარების მიზნით და ფართო მარეგულირებელი ბაზის შემდგომი განვითარება, ნომრის მინიჭების, მომხმარებელთა უფლებების უზრუნველყოფის, პირადი უფლების დაცვის და მონაცემთა უსაფრთხოების ჩათვლით;
- ბიზნესის, მთავრობის და მოქალაქეთა მიერ ახალი ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენების და მათ შესახებ აზრთა გაცვლის ხელშეწყობა ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ელექტრონული ბიზნესი (ელექტრონული ხელმოწერისათვის აუცილებელი სტანდარტების ჩათვლით), ელექტრონული მთავრობა, ელექტრონული ჯანდაცვა, ელექტრონული სწავლება, ელექტრონული კულტურა;
- მიზანმიმართული მუშაობა აუდიოვიზუალურ სფეროში ისეთი კანონმდებლობის მისაღებად, რომელშიც სრულადაა დაცული ევროკავშირის სტანდარტები, რათა მომავალში შესაძლებელი გახდეს ევროპის საბჭოს მიერ მედიის სფეროში შემუშავებული საერთაშორისო მექანიზმებში მონაწილეობა. აუდიოვიზუალური პოლიტიკის შესახებ აზრთა გაზიარების ხელშეწყობა, რასიზმისა და ქსენოფობიის წინააღმდეგ ბრძოლაში თანამშრომლობის ჩათვლით.

რეგიონული თანამშრომლობა:

- სამეცნიერო თანამშრომლობის მხარდაჭერის მიზნით კავკასიის კვლევისა და განათლების ქსელების (Caucasian Research and Education Networks) მათ ევროპელ პარტნიორებთან ურთიერთკავშირის ხელშეწყობა GEANT-ის ქსელის საშუალებით;
- დისტანციური სწავლების პროგრამების შემუშავება სამხრეთ კავკასიის და შავი ზღვისპირეთის ქვეყნებში.

საქართველოს პოტენციალის განვითარება ტექნოლოგიური კვლევებისა და ინოვაციების სფეროში, ქვეყნის ეკონომიკისა და საზოგადოების მხარდაჭერის მიზნით:

- ადამიანური, მატერიალური და ინსტიტუციური რესურსების განმტკიცება ტექნოლოგიური კვლევებისა და ინოვაციების პოტენციალის გაუმჯობესების მიზნით;
- მეცნიერების მართვის სისტემის გარდაქმნა საგრანტო განაცხადების შერჩევისას კოლეგების მიერ მათ განხილვაზე დაფუძნებული და კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფის საშუალებით;
- სამეცნიერო ინსტიტუტების უმაღლესი განათლების ინსტიტუტებთან ინტეგრირება და შედეგზე ორიენტირებული კვლევებისა და განვითარების პროექტების ხელშეწყობა.

საქართველოს მომზადება ევროპული კვლევის არეალსა (European Research Area) და ევროგაერთიანების კვლევებისა და ინოვაციების (Community R&I) ჩარჩო პროგრამებში ინტეგრირებისათვის, ამა თუ იმ სფეროში სამეცნიერო მიღწევების გათვალისწინებით

- შესაბამისი საინფორმაციო სტრატეგიის განხორციელება, რათა ქართველ მეცნიერებს შესაძლებლობა მიეცეთ სათანადო მონაწილეობა მიიღონ ევროგაერთიანების კვლევებისა და ინოვაციების (Community R&I) ჩარჩო პროგრამებში;
- საქართველოს მონაწილეობის გააქტიურება მარი კიურის სახელობის საერთაშორისო სტიპენდიებში, შინ დაბრუნების სათანადო მექანიზმებისათვის ხელშეწყობის ჩათვლით.

მონიტორინგი:

სამოქმედო გეგმა წარედგინება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის თანამშრომლობის საბჭოს. თუკი რომელიმე კონკრეტული ღონისძიება ევროკავშირის მხრიდან მოითხოვს სამართლებრივად სავალდებულო გადაწყვეტილების მიღებას, ევროკომისია რეკომენდაციას გაუწევს ევროკავშირის საბჭოს, მიღებულ იქნეს მოლაპარაკებისათვის აუცილებელი დირექტივები.

„პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" საფუძველზე შექმნილი ერთობლივი სტრუქტურები მონიტორინგს გაუწევენ სამოქმედო გეგმის განხორციელებას. შესაბამისი შეთანხმებების საფუძველზე შექმნილი სტრუქტურები, საჭიროების შემთხვევაში, გადაისინჯება, რათა მათში სრულად იყოს ასახული „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის" პრიორიტეტები. ევროკომისია, გენერალურ მდივანთან/უმაღლეს წარმომადგენელთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რეგულარულად წარმოადგენს ანგარიშებს სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ. ევროკომისია სთხოვს საქართველოს მხარეს წარმოადგინოს ინფორმაცია ზემოხსენებული ანგარიშებისათვის. ევროკომისია, ასევე, მჭიდროდ ითანამშრომლებს ისეთ ორგანიზაციებთან, როგორიცაა ევროპის საბჭო, ეუთო, გაეროს შესაბამისი სააგენტოები და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები. სამოქმედო გეგმის განხორციელების პირველი განხილვა/შეფასება მოხდება მისი მიღებიდან ორი წლის შემდეგ. სამოქმედო გეგმა შეიძლება რეგულარულად შესწორდეს ან განახლდეს, რათა ასახავდეს პრიორიტეტების შესრულებაში მიღწეულ წარმატებებს.

თავი 18.
საზოგადოებასთან ურთიერთობის ადმინისტრირება საქართველოს საჯარო სექტორში

„საზოგადოების მხარდაჭერითა და გაგებით გაცილებით ადვილია მიაღწიო დასახული მიზნის წარმატებით განხორციელებას, ვიდრე საზოგადოების გულგრილობითა და ოპოზიციაში ყოფნით. ამიტომ საზოგადოებასთან ურთიერთობა ეს არის მიძღებლობის, ნდობის, რეპუტაციის ჰარმონიისა და ურთიერთგაგების დამკვიდრება, რომელიც სიმართლესა და მაქსიმალურ ინფორმირებულობას ეფუძნება“.

ლოიდ ჯორჯი, ბრიტანეთის მთავრობის წევრი, 1912 წ.

18.1. საზოგადოებასთან ურთიერთობის არსი საჯარო სექტორში
18.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა საქართველოს სავჯარო სექტორში
18.3. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები
18.4. ინფორმაციის გაცემის თავისუფლება

18.1. საზოგადოებასთან ურთიერთობის არსი საჯარო სექტორში

საზოგადოებასთან ურთიერთობები (Public Relations) - PR-ი ეს არის კომუნიკაციური ტექნოლოგიის სისტემა, რომელიც აერთიანებს პრაქტიკულ საშუალებებს, ტექნიკას და მეთოდიკას[1]. ის დაფუძნებულია ფსიქოლოგიის, სოციოლოგიის, ჟურნალისტიკის, ეკონომიკის, მენეჯმენტის, მარკეტინგის, რეკლამის, პოლიტოლოგიისა და სხვა მრავალი მეცნიერების ბაზაზე.

PR მართვის განსაკუთრებული ფუნქციაა, რომელიც მოწოდებულია დაამყაროს ურთიერთობა, ურთიერთგაგება და თანამშრომლობა ორგანიზაციასა და საზოგადოებას შორის. განახორციელოს პრობლემების და საკამათო საკითხების პროცესების მართვა; დაეხმაროს ხელმძღვანელობას საზოგადოებრივი აზრის შესწავლასა და მათ რეაგირებაში; განსაზღვროს ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობა საზოგადოების ინტერესების საკითხების გადაწყვეტისას. ორგანიზაციის წარმატება თუ წარუმატებლობა დამოკიდებულია საზოგადოების განწყობასა და შეხედულებებზე. ზოგი მეცნიერი PR-ს განსაზღვრავს როგორც დარწმუნებისა და პროპაგანდის საშუალებას.

PR-ის მთავარი იდენტიფიკაციური გამოხატულება არის ინფორმაციის შექმნა და მისი უფასო გავრცელება. უფრო მოკლედ: PR-ი არის მმართველობის ფუნქცია, რომელიც ხელს უწყობს, დამყარდეს ურთიერთსასარგებლო ჰარმონიული კავშირი, ურთიერთგაგება და კეთილმოსურნეობა საზოგადოებასა და ორგანიზაციას შორის, რაზეც არის დამოკიდებული კომპანიის წარმატება და წარუმატებლობა. PR-ის საქმიანობის მეთოდურ-ტექნოლოგიურ მიდგომას გვთავაზობს ა.ნ. ჩუმიკოვი: PR-ი არის საინფორმაციო-ანალიტიკური და პროცედურულ-ტექნოლოგიური მოქმედების სისტემა, რომელიც მიმართულია ჰარმონიულ ურთიერთობაზე რომელიმე პროექტის შიგნით, ასევე პროექტში დასაქმებულ ადამიანებს შორის, მოცემული პროექტის წარმატებული რეალიზაციის მიზნით. ამრიგად, PR-ის მიზანია - შექმნას გარე და შიდა სოციალურ-ფსიქოლოგიური გარემო, ორგანიზაციის წარმატების სასიკეთოდ. PR-ის ამოცანებია:

ორგანიზაციის საზოგადოებასთან ურთიერთობის შეფასება;

ორგანიზაციისა და საზოგადოების ინტერესების შეთავსება-შეთანხმების გამოვლენა;

საზოგადოების სანდო ურთიერთობების ჩამოყალიბება ორგანიზაციის საქმიანობასთან. დღესდღეობით PR განიხილება, როგორც კომუნიკაციური მენეჯმენტი, კომპანიის მენეჯმენტში ინტეგრირებული, რომელიც მიმართულია ბიზნესის ოპტიმიზაციაზე და წარმოადგენს ბაზარზე კომპანიის არსებობის სტრატეგიის შემადგენელ ნაწილს.

მთავრობის PR-ის სპეციფიკა, ორი მიმართულებით უნდა გამოვიკვლიოთ: თუ რამდენად განსხვავდება პოლიტიკური PR-ი სხვა სოციალურ-პრაქტიკული ორგანიზაციების (ეკონომიკური საწარმოები, კულტურული და სოციალური ორგანიზაციები) PR-ისაგან. რამდენად კარგად ფლობს სამთავრობო PR-ი, როგორც სახელმწიფო PR-ის ფორმა, პოლიტიკურ PR-ში არსებულ ყველა ნიუანსს. პოლიტიკური PR-ისადმი მიძღვნილი ლიტერატურა, როგორც წესი, ამოსავალ წერტილად პარტიას ირჩევს. ამ შეხედულებაში ყურადღების მიღმა რჩება „სახელმწიფო მმართველობისა და მთავრობის ქცევის ხასიათი“.[2]

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოების მოთხოვნები და პრეტენზიები სახელმწიფოსადმი იზრდება, სახელმწიფოს ხალხისაგან „გაუცხოების“ საფრთხე ემუქრება. ამდენად, სახელმწიფო PR-ის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია სახელმწიფოსათვის სწორედ მუდმივი აღიარების მოპოვებაა.

იმისათვის, რომ მოსახლეობა იყოს ინფორმირებული და ფლობდეს სრულ ინფორმაციას, თუ რა პოლიტიკას ახორციელებს თითოეული საჯარო დაწესებულება, ამისათვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, რომელიც სრულყოფილად და ნაყოფიერად შეძლებს მოსახლეობის ინფორმირებას სახელმწიფოში მიმდინარე პროცესებზე და რომელიც იქნება მაქსიმალურად გამჭვირვალე[3].

საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემის ფუნქციონირების მსოფლიო გამოცდილება ამტკიცებს, რომ შესაძლებელია წარმატების მიღწევა საზოგადოებასა და სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სათანადო წარმართვისათვის აუცილებელია კვალიფიციური სპეციალისტების დასაქმება საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურში.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის მეცნიერება და ხელოვნება დღეს ყველა სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანია, ასევე მნიშვნელოვანი უნდა გახდეს იგი ჩვენი ქვეყნისთვისაც. საზოგადოებასთან ურთიერთობას საქმე უნდა ჰქონდეს რეალობასთან და არა

1 www.prguide.ge – ქართული საინფორმაციო-საგანმანათლებლო ინტერნეტ პორტალი.

2 „აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა საზოგადოებასთან“, საქართველოს გაერთის ასოციაცია (UNAG), თბ. 2001., გვ. 18.

3 ქარდავა თ., საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები საჯარო დაწესებულებებში (საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების მაგალითზე), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - GIPA, თბ. 2007., გვ. 5.

მოჩვენებით სინამდვილესთან, ფაქტებთან და არა ფიქციებთან. ამიტომ მისი პოლიტიკის საფუძველს უნდა წარმოადგენდეს აბსოლუტური სინამდვილე, პროგრამის დაგეგმვა, მისი შესრულება, რომელთა მიზანი უნდა იყოს საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილება.

აღმასრულებელი სტრუქტურების საქმიანობის საჯაროობის საკითხი მჭიდროდ არის დაკავშირებული საზოგადოებასთან და მასმედიასთან ურთიერთობის სამსახურების არსებობასთან და მათ ეფექტურ საქმიანობასთან. მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების მაღალჩინოსანი წარმომადგენლების მხრიდან სხვადასხვა პერიოდში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების ჩამოყალიბების ერთიანი მიდგომის საკითხის წამოწევის მცდელობა იყო, დღემდე საზოგადებასთან ურთიერთობების მექანიზმების მოქმედება, ამა თუ იმ დარგობრივი უწყების ხელმძღვანელის პოზიციაზეა დამოკიდებული.

18.2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა საქართველოს საჯარო სექტორში

საქართველოს საჯარო დაწესებულებების საზოგადებასთან ურთიერთობის სამსახურების უმთავრესი პრინციპი საერთო ინფორმაციის გავრცელება და დაცვაა. თითქმის ყველა სამინისტროს თავის სტრუქტურაში ერთ-ერთ სტრუქტურულ ერთეულად ჩამოყალიბებული აქვს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, მაგრამ მას მხოლოდ სახელი ჰქვია და რეალურად ვერ ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს, ანუ მისი მოვალეობა და ფუნქცია უნდა იყოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებით სამინისტროს პოლიტიკის, პრიორიტეტების, დასახული ამოცანების, რეფორმების მნიშვნელოვანად წარმოჩენა და საზოგადოების ინფორმირება. მიუხედავად ყველაფრისა, ქართული საზოგადოება მაინც არ არის ბოლომდე ინფორმირებული საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებში მიმდინარე პროცესებზე თუ მოვლენებზე.

დღესდღეობით სამინისტროებში საკუთარი უწყების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების სამი ტიპის სამსახურები მოქმედებენ, რომელთაც განსხვავებული სახელწოდებები და ფუნქციები გააჩნიათ. ესენია: საინფორმაციო, საზოგადოებასთან ურთიერთობის და მასმედიასთან ურთიერთობის სამსახურები. თითოეულ სამინისტროში მათი განსხვავებული კომბინაცია გვხვდება[4].

ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა[5], რომ მიუხედავად იმისა, საჯარო დაწესებულებები ეკონომიკურობით არ არიან საჯარონი და გამჭვირვალენი, ისინი რეალურად ეხლა ფალიბდებიან და ვითარდებიან. ორივე მხარე, როგორც საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, ასევე ჟურნალისტები თანხმდებიან იმაზე, რომ უნდა არსებობდეს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, რომელიც იქნება ოპერატიული, საჯარო, ინფორმაციული და ხელმისაწვდომი, რადგან უფრო ადვილი იყოს, როგორც ჟურნალისტებისთვის, ასევე საზოგადოების ნებისმიერი წევრისთვის ინფორმაციის მოძიება და მიღება.

მთავრობის PR-ის მუშაობის თავისებურებას წარმოადგენს მთელი მოსახლეობის ჩართვა, და არამარტო ცალკეული სეგმენტისა, როგორც ეს ხდება საარეკლამო კამპანიის დროს. ძალიან მნიშვნელოვანია მთავრობის ხელმისაწვდომობა მას-მედიის მიმართ, რაც დღესდღეობით დიდ პრობლემას წარმოადგენს.

ერთი მხრივ ჟურნალისტები არც ისე ბევრნი არიან, რომ ასახონ ყველაფერი და ყველა დონეზე, ვინაიდან მოვლენები ბევრად უფრო მეტია. მეორე მხრივ, ჟურნალისტებს აქვთ თავიანთი „NEWS“ კრიტერიუმები, რომლებიც მოითხოვენ ნეგატიურ, ურთიერთსაწინააღმდეგო, სენსაციური მოვლენების ამორჩევას სახელმწიფო სტრუქტურებში, ყოველ შემთხვევაში, მთავრობა უნდა მიეჩვიოს აკვარიუმში ცხოვრებას, რომელიც გამჭვირვალე და ყველასთვის დასანახია.

მასობრივი ინფორმაციის შეკრებას, დამუშავებას და გავრცელებას ახორციელებენ სხვადასხვა დაწესებულებანი-სააგენტოები, რადიო და ტელეკომპანიები, ჟურნალ-გაზეთების რედაქციები სხვადასხვა ტექნიკური საშუალებების მეშვეობით. მასობრივი საინფორმაციო საშუალებები არა მარტო შეარჩევენ ინფორმაციას, არამედ თვითონ აწარმოებენ მას, აგრეთვე გამოდიან ინფორმაციის კონტროლისა და გამავრცელებლის როლში.

საქართველო, პოსტსაბჭოურ ქვეყნებს შორის ყველაზე გვიან შეუდგა PR- ის გამოყენებას სახელმწიფო სტრუქტურებში. საზოგადოებასთან ურთიერთობა მთავრობის აუცილებელი სტრატეგიაა. ის დღეს ნაბიჯებს დგამს სხვადასხვა სფეროში. საქართველოში საზოგადოებასთან ურთიერთობის კურსი, ცალკეული გამონაკლისის გარდა, არ იკითხება უმაღლეს სასწავლებლებში. საზოგადოებასთან ურთიერთობის პრობლემებზე პრესაში თითქმის არ გვხვდება სტატიები, რომ არაფერი ითქვას სპეციალური ჟურნალის გამოშვებაზე. ამ ბოლო დროს იქმნება საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები როგორც კერძო სექტორში, ასევე საჯარო დაწესებულებებში. ხშირ შემთხვევაში, კერძო ორგანიზაციებს ჰყავთ „საზოგადოებასთან ურთიერთობის მენეჯერები“, ან „კომუნიკაციის მენეჯერი“ ,ხოლო რაც შეეხება საჯარო დაწესებულებას აქ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური სხვადასხვა სახელით გვხვდება. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, პრესასთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილება, საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და ინფორმაციის დეპარტამენტი, საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და ღონისძიებების განყოფილება, პრესსამსახური და ა.შ.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების შექმნით საქართველოში, რუსეთის მსგავსად, მეტი აქტიურობით გამოირჩეოდა საბანკო სექტორი, მაგრამ დღესდღეობით უკვე თითქმის ყველა საჯარო დაწესებულებაში შეხვდებით საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურს ან პრესსამსახურს. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის შექმნა მსგავსად სხვადასხვა სამსახურებისა, არ შეიძლება ზემოდან ბრძანებით მოხდეს, ის იქმნება მაშინ, როდესაც ამის ობიექტურ აუცილებლობას საზოგადოებრივი ურთიერთობები განაპირობებს და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელობა მას გააცნობიერებს სათანადოდ. ეს ნაბიჯები უკვე საქართველოს საჯარო დაწესებულების მიერ გადადგმულია, მთავრია რეალურად როგორ ხდება მათი მართვა და ფუნქციონირება.

18.3. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური არის არხი, რომლის საშუალებითაც პრესა ყოველდღიურად იღებს ინფორმაციას მისი საქმიანობის შესახებ. მთავრობის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის ძირითადი ფუნქციაა მოქალაქეებს აუხსნას, თუ რა გავლენას ახდენს მთავრობის პროგრამები და მისი პოლიტიკა მათ ცხოვრებაზე. „საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსი ჰგავს კორესპონდენტს, რომელიც შიგნით მთავრობაში მუშაობს და აგროვებს საზოგადოებისთ-

4. „აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა საზოგადოებასთან“, საქართველოს გაეროს ასოციაცია (UNAG), თბ. 2001., გვ. 40.5

5 ჭარდავა თ., საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები საჯარო დაწესებულებებში (საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების მაგალითზე), საქართველოს ზოგადებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - I , თბ. 2007., გვ. 7.

ვის ინფორმაციას. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსის ფუნქცია სწორედ ის არის, რომ რაც შეიძლება მეტი ინფორმაცია გადასცეს საზოგადოებას. მთავრობის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის წარმომადგენლებს ორმაგი ფუნქცია აკისრიათ: მედიასთან ურთიერთობისას დაიცვან მთავრობის პოზიცია და აუხსნან მედიას მთავრობის დადებითი მხარეები. შეასწორონ მცდარი ინფორმაცია და გაუკეთონ არსებულ ინფორმაციას სწორი ინტერპრეტაცია.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სათანადო წარმართვისათვის აუცილებელია კვალიფიციური სპეციალისტების დასაქმება საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურში. სპეციალისტების შერჩევა, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია მათი საქმიანობის სფეროზე, ცხადია განსხვავებული მიდგომაა საჭირო სპეციალისტთა კვალიფიკაციისადმი კომერციულ სტრუქტურებში, სახელმწიფო დაწესებულებებსა და გლობალურ სფეროებში. განვითარებად ქვეყნებში ეს განყოფილებები ან სულ არ არის, ან თუ არის, ხშირად შემთხვევით ხალხს აბარია საკურატოროდ.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტები კარგად განათლებული ხალხია, რომლებიც უნდა ერკვეოდნენ ფსიქოლოგიაში, პოლიტიკაში, სოციოლოგიაში, ეკონომიკაში, ორატორულ ხელოვნებაში, მართვის პრინციპებსა და ეთიკაში, ასევე ტექნიკური ცოდნა, კვალიფიკაცია აზრების კვლევაში და პრეზენტაციებში.

არსებული პრაქტიკის მიხედვით, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის ფუნქციებია:

- ორგანიზაციის PR-გეგმის, მიზნებისა და ამოცანების დასახვა;
- საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებისათვის თემატური ინფორმაციების დამუშავება;
- საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის მიზნით, კვლევითი ანალიტიკური სამუშაობის ჩატარება;
- საზოგადოებისა და მასმედიის წარმომადგენლებთან თემატური შეხვედრების პრესკონფერენციებისა და ბრიფინგების მოწყობა;
- სახელმწიფო, არასამთავრობო, საზოგადოებრივ, ჰუმანიტარულ თუ რელიგიურ ორგანიზაციებთან ურთიერთობის დამყარება;
- საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის მაქსიმალური გამჭვირვალეობისა და სავალდებულოების უზრუნველყოფა;
- საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავება;
- საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის საქმიანობასთან დაკავშირებული ოფიციალური შეტყობინებების, განცხადებებისა და საინფორმაციო ხასიათის სხვა მასალების მომზადება და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გავრცელება.

ხოლო საზოგადოებასთან ურთიერთობის კარგი სპეციალისტისთვის აუცილებელია:

- პატიოსნება, პირდაპირობა და ძლიერი ხასიათი;
- ხალი აზრი და აზროვნების ლოგიკურობა;
- სამართლიანობა და წინდახედულება;
- ყველასთან საერთო ენის გამონახვის უნარი;
- ზეპირი და წერილობითი კომუნიკაციის უნარი;
- ორგანიზაციული ნიჭი;
- ობიექტურობა;
- ღრმა დაინტერესებულობა პრობლემის გადაჭრაში;

- ანალიზისა და სინთეზის ნიჭი;

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტების მომზადებით საქართველოში ჯერჯერობით დიდად არავინაა დაინტერესებული, ამის მიზეზი კი პირველ რიგში ის არის, რომ პრაქტიკა, ცალკეული გამონაკლისის გარდა, არ ითხოვს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტებს.

ნებისმიერ ორგანიზაციას ეს იქნება კერძო სექტორი თუ საჯარო დაწესებულება თავისი მიზნების მისაღწევად ესაჭიროება PR-ის სპეციალისტი, რომელიც დაეხმარება ორგანიზაციას სტრატეგიულ მართვაში. იმისთვის რომ ორგანიზაცია მიაღწიოს მიზნებს მას უნდა ჰქონდეს PR გეგმა რომლიც დაემარება მიზნების მიღწევაში ეტაპობრივად.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების უმთავრესი ამოცანაა საქმიანობის დაგეგმვა. დაგეგმვა შეიძლება წარმოვიდგინოთ შემდეგი ეტაპებისგან:

1. იდენტიფიკაცია – პრობლემის მონიშვნა. ანუ პრობლემურისიტუაციის საერთო აღწერა და ძირითადი ფაქტორები: ორგანიზაციის პოზიცია, მოვლენების განვითარების არსი და მიზეზები,პროგნოზირების სცენარი;

2. PR-ის მუშაობის მიზანი – ითვალისწინებს სამუშაოს დაყოფას მიზნობრივად, რათა მიღწეულ იქნეს სასურველი შედეგი.

3. სიტუაციური სტრატეგიის ფორმულირება – იგი შეიძლება იყოს რამდენიმე, რომელთა შესრულება ხდება სხვდასხვა სცენარით, ამიტომ თითოეული სიტუაციისათვის მოქმედებს მოდელი, რათა მივაღწიოთ დასახულ მიზანს. PR-ის სპეციალისტმა უნდა მიიღოს შემდეგი გადაწყვეტილებები სიტუაციური სტრატეგიის შესწავლისათვის:

- მიზნობრივი აუდიტორიის შესწავლა;

ძირითადი ცნობების შეგროვება, რათა აუდიტორიამ შეასრულოს პირობები რომელსაც PR-სპეციალისტი წამოუყენებს;

- კომუნიკაციის საშუალებების გამოყენება;
- ღონისძიებების ჩასატარებელი ხარჯების განსაზღვრა.

4. პრაქტიკული გადაწყვეტილების შემუშავება - ანუ მოქმედების გაშლილი გეგმა, რაც აუცილებელია სტრატეგიის რეალიზებისათვის, უნდა მიეთითოს კონკრეტული ვადები და შემსრულებლები.

5. შეაფასების მეთოდის განსაზღვრა – ანუ პასუხი უნდა გაეცეს შემდეგ კითხვებს:

მიღწეულ იქნა თუ არა მიზნები, რასაც ემსახურებოდა PR-ის კამპანია?

შეიცვალა თუ არა საზოგადოების, მომხმარებლის, მენეჯმენტების დამოკიდებულება PR-კამპანიის მიმართ.

შეფასების მეთოდის ყველაზე კარგი საშუალებაა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების და ინტერნეტის გამოყენება, აგრეთვე PR-კამპანიის გეგმა უნდა შედგეს წერილობითი სახით, რათა ადვილად ვადევნოთ თვალყური დასახული მიზნის შესრულების და მიღწეული შედეგების შეფასებას.

დღესდღეობის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურს კურირებენ, თუ გაგვიმართლა PR-ის სპეციალისტები ან ჟურნალისტები, თუ არადა ფილოლოგები, ხელოვნებათმცოდნეები, სოციალური კვლევის მეთოდების სპეციალისტები, ფსიქოგოგები, გეოგრაფ-გეომორფოლოგები და ა.შ.

18.4. ინფორმაციის გაცემის თავისუფლება

ინფორმაციის თავისუფლების უპირველესი გარანტიაა საქართველოს კონსტიტუცია და მის საფუძველზე მიღებული სხვადასხვა კანონები. მხოლოდ ინფორმაციის თავისუფლების პირობებშია შესაძლებელი დემოკრატიის განვითარება და დეცენტრალიზაციის პროცესის დასრულება. კონსტიტუციის 24-ე მუხლით ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია. ასევე 37-ემუხლის თანახმად, მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს შესახებ. 41-ე მუხლი კი ადიარებს საქართველოს მოქალაქის უფლებას კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საეხლმწიფო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ინფორმაციას და ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ იგი არ შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას და თუ ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ინფორმაცია დაკავშირებულია ადამიანის ჯანმრთელობასთან მის ფინანსებთან ან სხვა კერძო საკითხებთან, არავისთვის არ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, მისი თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, კერძოდ მე-3 თავი ადგენს ნორმებს, რომელიც მთლიანად, ეხება ინფორმაციის თაისუფლებას. იგი კანონის საუკეთესო და ძირითად ნაწილს შეადგენს, რომლის უხეშად დარღვევა ხდება დღეს საქართველოს საზოგადოებასთნ ურთიერთობის დეპარტამენტების მიერ, რადგან ხშირ შემთხვევაში მათი სტრუქტურული ქვედანაყოფების უშუალო ფუნქციაა მოქალაქეთა წერილების მიღება, განხილვა შესაბამისი პასუხის მომზადება და ინფორმაციის გაცემა მიღებულ კორესპონდენციებზე.

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნისას უმჯობესია არსებობდეს წერილობითი ფორმა, მაგრამ მოქალაქეს შეუძლია იგი ზეპირი ფორმითაც მოითხოვოს, მისი მიღების უფლება აქვს ყველას მიუხედავად მისი ასაკისა, მოქლაქეობისა, სქესისა, რასისა, ეთნიკურობისა და ა.შ. ხოლო საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია მოქალაქეს მიაწოდოს ინფორმაცია მის მიერ წარმოდგენილი ფორმით.

საერთოდ, საჯარო დაწესებულება, გარდა დახურულ ინფორმაციას მიკუთვნებული ინფორმაციებისა, ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია, მოქალაქეებს შეუძლიათ მას გაეცნონ როგორც დედანში ასევე მიიღონ ასლებიც.

საჯარო დაწესებულებამ დაუყოვნებლივ უნდა გასცეს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია ანუ საჯარო დაწესებულებაში რეგისტრაციისთანავე, იმავე დღეს, ან არაუგვიანეს მეორე დღისა. თუ ერთი და იმავე დღეს რამდენიმე განცხადება იქნა შემოსული, ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი მათ განხილვას იწყებს ადმინისტრაციული ორგანოებში შემოსვლის რიგითობის მიხედვით. ხოლო ინფორმაცია 10 დღის ვადაში გაიცემა, თუ იგი მოითხოვს:

1. სხვა დასახლებულ პუნქტებში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანყოფებთან კონსულტაციას;
2. სხვა დასახლებულ პუნქტებში საჯარო დაწესებულებებთან ინფორმაციის მოძიებას და დამუშავებას;
3. მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაკავშირებული ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას.

ინფორმაციაზე უარი პირს უნდა ეცნობოს დაუყოვნებლივ და ასევე უნდა განემარტოს უარის თქმის მიზეზი, მისი უფლებები და გასაჩივრების წესები, ასევე ის საჯარო

დაწესებულება რომელთანაც წარმოებდა კონსულტაცია ინფორმაციაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების მიღებისას.

დღესდღეობით მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მაინც ირღვევა კანონის მე-3 თავი ინფორმაციის საჯაროობასთან დაკავშირებით. ამ ბოლო დროს აქტიურად და თვალსათლივ ჩანს ეს პრობლემა და სამწუხაროდ თვითონ საზოგადოებასთნ ურთიერთობის სამსახურის უფროსებიც ადასტურებენ ამ ფაქტს.

2006 წელს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ ჩაატარა გამოკითხვა, რაც სულელზე განჭვირვალე და არაგანჭვირვალე საჯარო დაწესებულების, ავრეთე, იმ საჯარო მოხელეების გამოვლენას ისახავდა მიზნად, რომლებიც ეფექტურად ან არაეფექტურად იყენებენ ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპებს. გამოკითხვის შედეგებით მიღებულია შემდეგი შედეგი:

- ყველაზე გამჭვირვალე საჯარო დაწესებულება: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;
- ყველაზე არაგამჭვირვალე საჯარო დაწესებულება: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
- დაწესებულება, რომელიც ყველაზე ეფექტურად ახორციელებს საჯარო ინფორმაციის პრინციპებს: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს განათლების სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის კანცელარია;
- დაწესებულება, რომელიც ყველაზე არაეფექტურად ახორციელებს საჯარო ინფორმაციის პრინციპებს: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტროს სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი;
- საუკეთესო საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი, რომლის მუშაობაც ყველაზე ნაკლებ არის დამაკმაყოფილებელი: საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი.
- ყველაზე საუკეთესო ვებგვერდი საჯარო ინფორმაციის განთავსებისა და განახლების დონით: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს განთლების სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის კანცელარია;

ყველაზე დიდი პრობლემა, რაც აქვთ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსებს არის ის, რომ არ იციან სამწუხაროდ დროის სწორად დაგეგმვა, ანუ საინფორმაციო მოვლენის გაშვების სწორი დაგეგმვა და მისთვის ხელსაყრელი დროის შერჩევა პირდაპირ ეთერში გასასვლელად, ავრეთვე მათ არ იციან საინფორმაციო მოვლენის შექმნის კულტურა. ზოდაგად ძალიან დიდი პრობლემაა დაგეგმვა, ორგანიზება გაძღოლასა და კონტროლზე, რისი დახვეწაც მხოლოდ მათი კვალიფიკაციის ამაღლებით, მომზადებით და ტრენინგების ჩატარებით თუა შესაძლებელი. ავრეთვე ტრენინგებსა და მომზადებას საჭიროებენ მასმედიის წარმომადგენლები, ისევე როგორც მათ აქვთ პრეტენზია საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის ხელმძღვანელებთან არაპროფესიონალიზმთან დაკავშირებით, იგივე პრეტენზიებს უყენებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსები ჟურნალისტებს, ავრეთვე მათ ბრალს დებენ ხშირ შემთხვევაში, როგორც არაეთიკურობაში ასევე, საქმისადმი ზერელე დამოკიდებულებაში.

თავი 19.
სამოქალაქო (ღია) საზოგადოების ფორმირება და განვითარება საქართველოში

„ჩემი ფონდების საქმიანობის ძირითადი იდეაა, ძალა შევმატო იმ ხალხს, ვინც ღია საზოგადოების მშენებლობისათვის აუცილებელ მსხვერპლს გაიღებს, ვინც იზრუნებს მოპოვებულ თავისუფლებაზე და დაიცავს მას მომავალი თაობებისათვის".

ჯორჯ სოროსი.

19.1. სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება და განვითარება საქართველოში
19.2. სამოქალაქო საზოგადოება – ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურე
19.2.1. სამოქალაქო მონიტორინგი საქართველოში
19.2.2. ჩატარებული მონიტორინგები და მიღწეული შედეგები
19.3. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების პრობლემები და გამოწვევები
19.3.1. სამოქალაქო სექტორის ზოგადი პრობლემები
19.3.2. სამოქალაქო საზოგადოების წინაშე არსებული გამოწვევები

19.1. სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება და განვითარება საქართველოში

სამოქალაქო საზოგადოება ადამიანთა ნებაყოფლობითობის პრინციპებზე დამყარებული გაერთიანებაა, რათა მათი ცხოვრება იყოს უფრო უსაფრთხო და პროდუქტიული[1]. ზუსტად ამ პრინციპზეა აგებული სამოქალაქო საზოგადოება საქართველოშიც. თანამედროვე სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება საქართველოში საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დაიწყო. ამ პერიოდიდან მოყოლებული დღემდე, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაში 3 უმთავრესი ფაზა გამოიყოფა[2]:

1. **სამოქალაქო საზოგადოების საწყისი პერიოდი, საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან სამოქალაქო კოდექსის მიღებამდე (1989-1997 წ.წ.).** აღნიშნულ პერიოდში სამოქალაქო საზოგადოების გაერთიანებები ძირითადად არაფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მათი ძირითადი ძალისხმევა ქვეყნის ელემენტარული პოლიტიკური და ეკონომიკური სივრცის მოწესრიგებისკენ, ასევე სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირებისკენ იყო მიმართული. ამ პერიოდში ძირითადად პოლიტიკური და პროფესიული გაერთიანებები იქმნებოდა. ერთნი ცდილობდნენ პოლიტიკური ძალაუფლების მოპოვებას და ამით ქვეყნის პოლიტიკური სტაბილიზაციის მიღწევას, ხოლო მეორენი საკუთარი პროფესიის დაცვას და ამით სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ხელშეწყობას. ამ პერიოდში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მოწესრიგებული რეგისტრაცია არ წარმოებდა, ვინაიდან არ იყო მიღებული სამოქალაქო სფეროს მომწესრიგებელი მთავარი დოკუმენტი – საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;
2. **სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერის პერიოდი, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რეგისტრაციის დაწყებიდან ვარდების რევოლუციამდე (1998-2003 წ.წ.).** 1997 წელს საქართველოს პარლამენტმა სამოქალაქო კოდექსი მიიღო, რომლითაც მოაწესრიგა სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობები ქვეყანაში. სამოქალაქო კოდექსით დამტკიცებულ იქნა საზოგადოებრივი გაერთიანებების ორი ფორმა: კავშირი (ასოციაცია) და ფონდი. ხოლო ამის საფუძველზე სახელისუფლო ორგანოებმა დაიწყეს საზოგადოებრივი გაერთიანებების რეგისტრაცია, მოწესრიგდა ბევრი ოფიციალური მხარე. საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების ხელშეწყობით, საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა სწრაფი ტემპებით იწყო ზრდა-განვითარება და საზოგადოებრივი მეთვალყურის ფუნქციაც შეიძინა. სწორედ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებას, მათ აქტიურ მუშაობას და ერთსულოვნებას მოჰყვა საქართველოში 2003 წლის ვარდების რევოლუცია;
3. **ხელისუფლების გაძლიერების ბარჯზე სამოქალაქო საზოგადოების შესუსტების პერიოდი, ვარდების რევოლუციიდან დღემდე (2004 წლიდან დღემდე).** გამომდინარე იქიდან, რომ ვარდების რევოლუციის მთავარი წინამძღოლი, საქართველოს მოქმედი პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი ადრე სამოქალაქო საზოგადოებაში საკმაოდ აქტიურად იყო ჩართული[3] და ასევე მის გვერდით მყოფი პირები სამოქალაქო სექტორის აქტივისტებს წარმოადგენდნენ, ხელისუფლების რევოლუციის გზით შეცვლის შემდეგ სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური წევრების დიდი ნაწილი ხელისუფლებაში მოექცა. ამით შესუსტდა სამოქალაქო სექტორი და დაიწყო სამოქალაქო საზოგადოების შესუსტების პერიოდი. ერთი შეხედვით, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა გადასვლას ხელისუფლებაში უნდა მოჰყოლოდა უმთავრესი საზოგადოებრივი ფასეულობების (კანონის უზენაესობა, გამჭვირვალობა, სამართლიანობა და სხვა) ზედმიწევნით დაცვა, თუმცა სამწუხაროდ განსხვავებული სურათი მივიღეთ. სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების აქტიური დამცველები, ვარდების რევოლუციის შემდეგ, მთავარ დამრღვევებად მოგვევლინნენ. ამიტომაც, რევოლუციის შემდეგ სწრაფად გაიზრდა სამოქალაქო სექტორში დარჩენილი საზოგადოების უკმაყოფილება ხელისუფლების პოლიტიკისადმი.

2005 წელს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული კვლევის საფუძველზე გაკეთდა საქართველოს ერთიანი არასამეწარმეო რეესტრი[4]. ამ პერიოდისთვის საქართველოში რეგისტრირებული იყო შემდეგი ტიპის და ოდენობის საზოგადოებრივი ორგანიზაციები:

1 ნოდია გ., „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები", მმყობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბ. 2005., გვ 6.

2 აღნიშნული კლასიფიკაცია და მოსაზრებები ძირითადად ეყრდნობა ავტორის საზოგადოებრივ სექტორში მიღებულ გამოცდილებას. თუმცა, საქართველოში საზოგადებრივი სექტორის განვითარებაზე განსხვავებულ და საკმაოდ საინტერესო კლასიფიკაციას გვთავაზობს პროფ. გია ნოდია ზემოთმოცემულ ნაშრომში, გვ. 37-39 (ავტ.).

3 ის იყო საქართველოს ახალგაზრდა იურისთა ასოციაციის ერთ-ერთი აქტიური წევრი (ავტ.).

4 საზოგადებრივი ორგანიზაცია, რომელიც ძირითადად საქართველოს საზოგადებრივი სექტორის განვითარების ხელშეწყობითაა დაკავებული, www.civilin.org

- კავშირი (ასოციაცია) – 7 583 ერთეული;
- ფონდი – 1 069 ერთეული;
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება – 159 ერთეული;
- უცხოური საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლობები – 41 ერთეული.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მეტად დივერსიფიცირებულ (სხვადასხვა) ტიპის საქმიანობებს ეწევიან (კანონის უზენაესობის დაცვა, ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა, სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირება, გარემოს დაცვა, საჯარო მომსახურების მონიტორინგი, სოციალურად დაუცველ პირებზე მზრუნველობა, ჯანმრთელობის დაცვის სისტემის განვითარება, საგანმანათლებლო-ანალიტიკური საქმიანობა, კვლევითი საქმიანობა და სხვა). შესაბამისად, საკმაოდ რთულია მათი საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ შემაჯამებელი დასკვნის გაკეთება, თუმცა ზოგადი სურათის გამოკვეთა არც ისე რთულია. კონკრეტული სფეროების შესახებ კვლევები იშვიათად თუ ხორციელდება და ისიც ცალკეული ორგანიზაციების ინტერესების შესაბამისად.

გასულ 2007 წელს საქართველოში ჩატარდა საქართველოს ზრუნვაზე ორიენტირებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კვლევა[5]. კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობის ეფექტური მექანიზმები. სახელმწიფო ჯერ კიდევ არ ენდობა სერვის პროვაიდერებს, რაც განპირობებულია ერთი მხრივ ადრეულ წლებში ზრუნვაზე ორიენტირებული ორგანიზაციებისათვის საგადასახადო შეღავათების უკუეფექტით სახელმწიფოს საზიანოდ, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ჯერ არ აქვს მოფიქრებული ეფექტური მექანიზმი, რომლითაც დარეგულირდებოდა ურთიერთობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის. ეს არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფო საერთოდ უარს ამბობს საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისგან სერვისის შესყიდვაზე. დღესდღეობით ეს პროცესი რეგულირდება კანონით „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, თუმცა უმეტესობა ორგანიზაციებისა, რომელიც სახელმწიფოს სთავაზობს სერვისს, ფიქრობს, რომ ეს მექანიზმი არაეფექტურია. ამის მიზეზად კი სახელდება: სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადების სირთულე, ტენდერის პროცედურების გაუმართაობა, სახელმწიფოს მიერ სერვისზე დადგენილი ფასების სიმცირე, სატენდერო ხელშეკრულების სახე, რომელიც არის სახელმწიფო შეკვეთა და იბეგრება ისეთივე რეჟიმში, როგორც სამეწარმეო საქმიანობა.

სადღეისოდ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა მხოლოდ საერთაშორისო სტრუქტურების საქმიანობასთან ასოცირდება და არა შიდა სოციალურ-პოლიტიკურ გარემოს განმსაზღვრელ პარამეტრებთან, რაც იმის მაჩვენებელია, რომ მოცემულ მომენტში ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორი ქვეყნის შიდა სოციალურ-პოლიტიკურ გარემოზე მოქმედ ფაქტორად ნაკლებად აღიქმება[6].

5 „საქართველოს ზრუნვაზე ორიენტირებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კვლევა“, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007.

6 ცხაკაია ჯ., „ლიბერალური და სოციალური მიმართულებები ქართულ ეკონომიკაში“, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2008., გვ. 20.

19.2. სამოქალაქო საზოგადოება – ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურე

19.2.1. სამოქალაქო მონიტორინგი საქართველოში

საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთი მუდმივი საქმიანობის სფერო სხვადასხვა დონის ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურეობა იყო. ბუნებრივია ისმის კითხვა, თუ რატომ მაინცდამაინც ხელისუფლება? ამ კითხვაზე პასუხი მარტივია: ხელისუფლება იმიტომ, რომ სწორედ ის არის საზოგადოებრივი სერვისების მიმწოდებელი და ამ სერვისების მიწოდებას საზოგადოებიდან აკრეფილი გადასახადების საშუალებით ახორციელებს. შესაბამისად, საზოგადოებას მუდმივად აინტერესებს, თუ რა სახის საზოგადოებრივ სერვისებს აფინანსებს ხელისუფლება და როგორი ეფექტურობით.

სამოქალაქო მონიტორინგი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მძლავრ ინსტრუმენტს სამოქალაქო სექტორის საკმაოდ შეზღუდული ინსტრუმენტების კომპლექტში ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურეობისათვის. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საქმიანობის ძირითადი ნაწილი, ან თავიდან ბოლომდე მიმართულია ამა თუ იმ სფეროს მონიტორინგისაკენ, ან აუცილებლად შეიცავს მონიტორინგის კომპონენტს. მონიტორინგის ეფექტიანობა და სარგებლიანობა საზოგადოებისათვის თანაბრად დამოკიდებულია როგორც მის მაღალ-პროფესიონალურად ჩატარებაზე, ასევე მისი შედეგების ეფექტურ გამოყენებაზე.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში სამოქალაქო მონიტორინგის განხორციელების ჩამოყალიბებულია, მითუმეტეს დაწერილი მეთოდოლოგია, რეალურად არ არსებობს. არსებობს მხოლოდ ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული მონიტორინგების პრაქტიკა და შესაბამისად გამომუშავებული მეთოდები, რომლებიც სამოქალაქო მონიტორინგის ძალიან ვიწრო სფეროს შეეხება. სამოქალაქო მონიტორინგი (გარდა ადამიანის უფლებების სფეროში მონიტორინგისა) ძირითადად გაგებულია, როგორც საჯარო ფინანსების ხარჯვის კანონიერების, მათი სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება და საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის ცალკეული სფეროების ფორმალურ-სამართლებრივი ანალიზი. შესაბამისად, პრაქტიკული გამოცდილებაც მხოლოდ ამ სფეროებში არსებობს, თუმცა მას მონიტორინგის მეთოდოლოგიას ვერ ვუწოდებთ[7].

სამოქალაქო მონიტორინგი გულისხმობს სოციალური სინამდვილის გარკვეული ფრაგმენტის გეგმაზომიერ, სისტემატურ, გარკვეული სქემით ჩატარებულ კვლევას. იგი არ არის მიმართული მხოლოდ სოციალური სინამდვილის აღწერის ან დიაგნოსტირებისაკენ, არამედ წარმოადგენს არსებული სინამდვილის ძალადობის გარეშე შეცვლისათვის ქმედებათა ერთ-ერთ კომპონენტს.

სამოქალაქო მონიტორინგის სფეროში ქვეყნის მასშტაბით არსებული სიტუაცია არ არის სახარბიელო. მონიტორინგის, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის განვითარების დონის შეფასება საკმაოდ დაბალია და ის საწყის სტადიაში იმყოფება, ამ სფეროში მიღწეული შედეგები ცოტაა, ხოლო ნაკლოვანებები მეტი. კერძოდ, თვით მონიტორინგის არსის არასწორი გაგება

7 „სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების მასალების კრებული)“, საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007., გვ. 7.

თავიდანვე ხელს უშლის მონიტორინგის სწორ დაგეგმვასა და განხორციელებას, რიგ შემთხვევებში კი სანეზე საერთოდ არ გვაქვს მონიტორინგი. სახეზეა მონიტორინგის ფუნქციისა და მიზნის ურთიერთშეუსაბამობა. მონიტორინგის ფუნქციის განსაზღვრა ხშირ შემთხვევაში მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციებისა და ჯგუფების მიერ არ ხდება. სამოქალაქო მონიტორინგები მოიცავენ სახელმწიფოს მმართველობის თითქმის ყველა სფეროს, თუმცა ფუნქციონალური ნიშნის მიხედვით ვერ ფარავენ მათ, ეფექტურობის თვალსაზრისით კი სამოქალაქო მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციები და ჯგუფები საერთოდ საწყის სტადიაში იმყოფებიან.

რაც შეეხება მონიტორინგის ობიექტის შერჩევას, იგი სპონტანურად ხდება, მხოლოდ ეჭვების საფუძველზე. ამავე დროს იმ ორგანიზაციებში, რომელთაც აქვთ ვიწრო სპეციალიზაცია, მონიტორინგის მიზნისა და ობიექტის შერჩევას ახდენენ ძირითადად საკუთარ გამოცდილებაზე დაყრდნობით.

მონიტორინგის სწორი დაგეგმვა, ზოგიერთი გამონაკლისების გარდა, საკმაოდ ზედაპირულად და სპონტანურად ხორციელდება, რაც თავისთავად ასახვას ჰპოვებს მონიტორინგის შედეგებზე. დაგეგმვის პროცესი ძირითადად მხოლოდ მონიტორინგის მიზნითა და მეთოდოლოგიის ნაწილობრივი განსაზღვრით შემოიფარგლება, ნაკლები ყურადღება ექცევა ვითარების წინასწარ დიაგნოზს, კადრების საკითხს. დაგეგმვის პროცესის ყველაზე სუსტ წერტილად რჩება ურთიერთობა საჯარო დაწესებულებებთან, ამ საკითხის გაუთვალისწინებლობა კი საფრთხეს უქმნის მონიტორინგის განხორციელებას, რომ აღარაფერი ვთქვათ ანგარიშისა და შემუშავებული რეკომენდაციების გათვალისწინებაზე.

იგივე შეიძლება ითქვას სხვა ორგანიზაციებთან თანაშრომლობაზეც. არასამთავრობო ორგანიზაციების თანამშრომლობა მონიტორინგის განხორციელებაში და შემდგომი საქმიანობისას საწყის სტადიაზეა და იგი შორსაა ეფექტურობისაგან. წარმატებულ მაგალითებთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ რეკომენდაციების შეუსრულებლობა ხშირად განპირობებულია მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების არასაკმარისი მოქმედებით ან უმოქმედობით – როდესაც საჯარო დაწესებულება უარს აცხადებს „ნებაყოფლობით“ რეკომენდაციის შესრულებაზე, როგორც წესი, არ არსებობს რაიმე დაგეგმილი ღონისძიება მისი „იძულებისთვის“ ან/და მოტივაციის შესაქმნელად.

პრაქტიკაში ძირითადად მონიტორინგის გამოყენების მარტივ სქემასთან გვაქვს საქმე: მზადდება მონიტორინგის ანგარიში და მუშავდება რეკომენდაციები, რომელთა შეთავაზება (გაგზავნა) საჯარო დაწესებულებისთვის ერთჯერადად ხდება, თუმცა მონიტორინგების დაგეგმვისა და ჩატარების ხარისხი, გასულ წლებთან შედარებით, მაინც გაუმჯობესებულია. რეალური შედეგების მიღწევისათვის საჭიროა, რომ ხელი შეეწყოს ამ მიმართულებით მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციებისა და ჯგუფების კვალიფიკაციის ამაღლებას, რათა სამოქალაქო მონიტორინგების განხორციელების ეფექტურობა თვისობრივად ახალ სიმაღლეზე ავიდეს[8].

8„სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების მასალების კრებული)“, საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007., გვ. 157-158.

19.2.2. ჩატარებული მონიტორინგები და მიღწეული შედეგები

სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან უკანასკნელ წლებში (2001-2007) არაერთი სფეროს მონიტორინგი განხორციელებულა. როგორც წესი, ყველაზე მეტი მონიტორინგი დედაქალაქში ხორციელდება. შემდეგ მოდის ქ. რუსთავი და კახეთი[9]:

ჩატარებული მონიტორინგები სფეროების მიხედვით:

- თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო სამსახური – 5 მონიტორინგი;
- საარჩევნო ადმინისტრაცია – 9 მონიტორინგი;
- საარჩევნო სიები – 1 მონიტორინგი;
- მედიამონიტორინგი – 3 მონიტორინგი;
- ადგილობრივი ხელისუფლება – 3 მონიტორინგი;
- ადგილობრივი ბიუჯეტები – 11 მონიტორინგი;
- სახელმწიფო ბიუჯეტი – 5 მონიტორინგი;
- მშენებლობა-რეკონსტრუქცია – 1 მონიტორინგი;
- მუნიციპალური სამსახურების საქმიანობა – 10 მონიტორინგი;
- საქართველოში არასამეწარმეო ორგანიზაციების განვითარების შემაფერხებელი სამართლებრივი ბარიერები – 1 მონიტორინგი;
- სამოქალაქო ჩართულობის გრანტების მიმღები ორგანიზაციების სამართლებრივი ფუნქციონირების საკითხების შესწავლა, მათ მიერ სამართლებრივი ნორმების დაცვის დონის დადგენა და ხელისშემშლელი მიზეზების გამოვლენა – 1 მონიტორინგი;
- სახელმწიფო შესყიდვები – 1 მონიტორინგი;
- უმწეოთა სოციალური დახმარებები – 2 მონიტორინგი;
- გარემოსდაცვითი მმართველობა – 8 მონიტორინგი;
- ენერგეტიკის სექტორი – 2 მონიტორინგი;
- საბინაო ამხანაგობები – 1 მონიტორინგი;
- პრეზიდენტის რწმუნებულის ფონდი – 2 მონიტორინგი;
- საგანმანათლებლო დაწესებულება/განათლება – 3 მონიტორინგი;
- სპორტი და კულტურა – 1 მონიტორინგი;
- საგადასახადო სისტემა – 1 მონიტორინგი;
- მრავალშვილიანი დედების მუნიციპალური პროგრამა – 1 მონიტორინგი;
- ლტოლვილთა დახმარებები – 1 მონიტორინგი;
- ქალთა მდგომარეობა – 1 მონიტორინგი;
- საქართველოს რკინიგზა – 1 მონიტორინგი;
- მუნიციპალური ბიბლიოთეკა – 1 მონიტორინგი.

ჩატარებული მონიტორინგები რეგიონების მიხედვით:

- ქ. თბილისი – 29 მონიტორინგი;
- ქ. ბათუმი – 4 მონიტორინგი;
- ქ. ოზურგეთი – 3 მონიტორინგი;
- ქ. ქუთაისი – 8 მონიტორინგი;

9 „სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების მასალების კრებული)“, საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007., გვ. 195-196.

- თელავი/გურჯაანი – 12 მონიტორინგი;
- ქ. რუსთავი – 12 მონიტორინგი;
- ზუგდიდი – 5 მონიტორინგი;
- ქ. ფოთი – 1 მონიტორინგი.

უნდა აღინიშნოს, რომ მონიტორინგი არ განხორციელებულა მცხეთა-მთიანეთში, შიდა და ქვემო ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში. ყოველი შემთხვევისთვის, ეს რეგიონები მონიტორინგის ჩატარების თვალსაზრისით ნაკლები აქტიობით ხასიათდებიან და მონიტორინგებსაც მხოლოდ დამხმარე ხასიათი გააჩნია.

როდესაც მონიტორინგს პრევენციული ფუნქცია გააჩნია და მისი ამოცანაა, თავად მონიტორინგის (კონტროლის) ფაქტმა აიძულოს კონკრეტული საჯარო დაწესებულება კანონიერად წარმართოს საქმიანობა და ამით მიაღწიოს მიზანს (მაგალითად, კანონიერების რომელიმე კონკრეტულ სფეროში), ასეთი ტიპის მონიტორინგები შედარებით ხშირად აღწევს მიზანს. თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ასეთი პრევენციული ფუნქციის მონიტორინგები ტარდება იმ სფეროში ან/და იმ დაწესებულების მიმართ, სადაც არსებული პრობლემა განპირობებულია არა იმდენად ინსტიტუციონალურ-სამართლებრივი ხარვეზებით ან მყარად/ტრადიციულად დამკვიდრებული „ინტერესებით", რამდენადაც უკონტროლობისა და განუკითხაობის შეგრძნებით. მაგალითად, თუ რომელიმე ადგილობრივი (რეგიონალური, რაიონული) ხელისუფლება სარგებლობს სახელმწიფო კონტროლის სისუსტით, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დაბალი ხარისხით, სამოქალაქო კონტროლის არარსებობით და არამიზნობრივად ხარჯავს კონკრეტული პროგრამისთვის გამოყოფილ ფულს, ასეთ დროს სამოქალაქო მონიტორინგი პრევენციული ფუნქციით მეტად ეფექტურია და ძირითადად აღწევს მიზანს. არასამთავრობო ორგანიზაციათა წარმომადგენლები, როდესაც საუბრობენ წარმატებული მონიტორინგის მაგალითებზე, ხშირად სწორედ ამგვარ მონიტორინგს გულისხმობენ.

როგორც წესი, წარმატებულია მონიტორინგი, როდესაც მონიტორინგის განმახორციელებლები მონიტორინგის მიზნად მიიჩნევენ ამა თუ იმ დარგში არსებული სიტუაციის დანახვას, დასკვნების გაკეთებას და შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებას საზოგადოებისათვის და არა რაიმე რეკომენდაციის შემუშავებას და მის განხორციელებას. თუმცა, ამგვარი მონიტორინგების წარმატება და მითუმეტეს მისი გაზომვა პრაქტიკული შედეგის თვალსაზრისით მეტად სადავოა.

სრულიად განსხვავებული მდგომარეობა გვაქვს იმ მონიტორინგებთან დაკავშირებით, რომელთა მიზანსაც წარმოადგენს პრობლემის გადაწყვეტა შესაბამისი ინსტიტუციონალურ-სამართლებრივი ცვლილებების გატარებით. თუ სფეროში არსებული პრობლემა განპირობებულია მნიშვნელოვანი ინსტიტუციონალურ სამართლებრივი ხარვეზებით და პრობლემას „მყარი" საფუძველი აქვს, ასეთ დროს მონიტორინგის ამოცანას წარმოადგენს პრობლემის შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოპოვება, შესაბამისი მტკიცებულებების შექმნა, დასკვნების გაკეთება და რეკომენდაციების შემუშავება განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ. ხოლო მონიტორინგის მიზანს წარმოადგენს საბოლოო შედეგი – პრობლემის მოგვარება. ამგვარი მონიტორინგები ხშირად არაა წარმატებული, ვინაიდან შემუშავებული რეკომენდაციები, როგორც წესი, არ სრულდება.

ამგვარი მონიტორინგების წარუმატებლობაზე საუბრისას მონიტორინგის განმახორციელებლები აცხადებენ, რომ წარუმატებლობის მიზეზი არის საჯარო დაწესებულებების რეკომენდაციებს გაუთვალისწინებლობა, მათ არ გააჩნიათ სურვილი და საკმარისი მოტივაცია მის შესასრულებლად. იმ რესპოდენტებიდან, რომლებიც მონიტორინგის წარუმატებლობის ამგვარ მიზეზებზე საუბრობენ, 3-5% თუ თვლის, რომ ეს მათი ბრალიცაა. აბსოლუტური უმრავლესობა „ხელს საჯარო დაწესებულებებისაკენ იშვერს". ნიშანდობლივია, რომ ორგანიზაციათა არანაკლებ 80%-ს არ გააჩნია ჩამოყალიბებული აზრი, ხედვა ამ პრობლემის გადაჭრის გზების შესახებ. ისინი ძირითადად ზოგადი, აბსტრაქტული მოსაზრებებით შემოიფარგლებიან[10].

მონიტორინგის შედეგების გამოყენების ძირითადი გზები შემდეგია:

- მონიტორინგის ანგარიშის პრეზენტაციის მოწყობა;
- მონიტორინგის შედეგად გაკეთებული დასკვნების მიხედვით რეკომენდაციების მომზადება;
- მომზადებული რეკომენდაციების შეთავაზება შესაბამისი დაწესებულებებისადმი;
- მონიტორინგის ანგარიშისა და რეკომენდაციების გაცნობა კონკრეტული ინტერესთა ჯგუფებისთვის;
- სხვადასხვა სახის კამპანიის მოწყობა მომზადებული რეკომენდაციების გაზიარების მიზნით შესაბამის დაწესებულებაზე „ზეწოლის" მოსახდენად;
- მონიტორინგის შედეგების გაგზავნა სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის;
- მონიტორინგის ანგარიშების გამოქვეყნება პრესაში;
- მონიტორინგის ანგარიშების გაგზავნა საგამოძიებო ორგანოებისათვის.

პრაქტიკაში ადგილი აქვს მონიტორინგის შედეგების გამოყენების დასახელებული გზების ერთობლიობას. არიან ორგანიზაციები/ჯგუფები, რომლებიც ზემოთ განხილული გზებიდან რამოდენიმეს ან მათ უმრავლესობას იყენებს ერთდროულად, თუმცა ასეთი კომპლექსური მიდგომა საკმაოდ იშვიათად გვხვდება და ის ძირითადად ძლიერ, მდგრად და კარგად სპეციალიზებულ ორგანიზაციებს ახასიათებთ. მონიტორინგის განმახორციელებელ ორგანიზაციათა/ჯგუფთა უმრავლესობას ამგვარი პრაქტიკა არ აქვს. ისინი ძირითადად შემოიფარგლებიან ანგარიშის მომზადებით, ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციების შემუშავებით და ანგარიშის პრეზენტაციით, ასევე შედარებით გავრცელებული პრაქტიკაა ანგარიშის გამოქვეყნება რაიონულ – თუ რეგიონულ პრესაში და მისი გადაგზავნა სამართალდამცავი ორგანოებისათვის[11].

19.3. სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების პრობლემები და გამოწვევები

19.3.1. სამოქალაქო სექტორის ზოგადი პრობლემები

მიუხედავად სამოქალაქო სექტორის განვითარების დონისა და მრავალრიცხოვნობისა, მათი განვითარების მესამე სტადიაზე (სტადიების თაობაზე იხ. 19.1. ქვეთავი) საკმაოდ მრავალრიცხოვანი და არაერთგვაროვანი პრობლემები არსებობს. პრობ-

10„სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების შასალების კრებული)", საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007., გვ. 151-152.

11 „სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების შასალების კრებული)", საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007., გვ. 144-146.

ლემები არის როგორც ინსტიტუციონალური, ასევე ფინანსური და სხვა ხასიათის.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დიდი ნაწილისთვის მოუგვარებელია რეგისტრაციის საკითხები და სარეგისტრაციო დოკუმენტები, ასევე ჩამოუყალიბებელი და არასტანდარტიზებულია მმართველობითი სტრუქტურა, მმართველობითი ორგანოების ფორმირების წესი[12]. საზოგადოებრივი სექტორის განვითარების შემაფერხებელ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს განეკუთვნება ფინანსური რესურსების (დაფინანსების) სიმწირე. რესურსების დეფიციტი განსაკუთრებით „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ შეიმჩნეება, ვინაიდან დონორი ორგანიზაციების გარკვეულმა ნაწილმა ფულადი რესურსების პირდაპირ სახელისუფლებო ორგანოებზე გადაცემა დაიწყეს[13], რასაც ადრე იშვიათად ახორციელებდნენ. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შემოსავლების 80-დან 100%-მდე სწორედ დონორი ორგანიზციებიდან მიღებული გრანტებით ფორმირდება, ხოლო საწევრო გადასახადები გააჩნიათ ორგანიზაციათა მხოლოდ მცირედ ნაწილს, რაც საერთო შემოსავლების 5%-ს არ აღემატება. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საზოგადებრივ სექტორში კადრების დეფიციტიც (სიმწირე) შეინიშნებოდა, თუმცა ამ ეტაპისთვის ეს ფაქტორი საზოგადებრივი სექტორის განვითარების შემაფერხებლად ვერ მიიჩნევა.

19.3.2. სამოქალაქო საზოგადოების წინაშე არსებული გამოწვევები

სადღეისოდ სამოქალაქო საზოგადოების წინაშე მრავალი ახალი გამოწვევა არსებობს. გამოწვევები ძირითადად გარემოს ცვლილებებით და ქვეყნის ხელისუფლების არათანმიმდევრული პოლიტიკით აიხსნება. შესაბამისად, საზოგადებრივ სექტორს მწირი რესურსებით მუდმივად ახალ-ახალ საკითხებზე უწევს მუშაობა და ხელისუფლების საქმიანობაზე მეთვალყურეობა. თუმცა, ეს გამოწვევები შედარებით მეორე პლანზე დგას და სადღეისოდ საზოგადებრივ სექტორს თვითგამორკვევა, ასევე მის წინაშე მდგარი პრობლემების გადაწყვეტა სჭირდება, რათა შემდგომ უფრო ეფექტურად განახორციელოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები.

უკანასკნელ პერიოდში საზოგადებრივი სექტორის შემდგომი განვითარებისა და არსებული ახალი გამოწვევების საპასუხოდ არაერთი სამუშაო შეხვედრა და მსჯელობა გამართულა. გასულ წელს ყველაზე მასშტაბური საქმიანობა იქნა განხორციელებული ამ თვალსაზრისით, რომელმაც მთელი საქართველო მოიცვა. რეგიონებში და დედაქალაქში ჩატარდა სამუშაო შეხვედრები საზოგადებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან, რომლის საფუძველზეც მიღებულ იქნა განაცხადის ტიპის დოკუმენტი (შეთავაზება) 12 ნაბიჯის სახით[14]. მისი ძირითადი მიმართულებებია:

1. სექტორის შიგნით კომუნიკაციის მექანიზმები;
2. ორგანიზაციების პასუხისმგებლობა ნაკლებად განვითარებული ან ახალი სამოქალაქო ორგანიზაციების (ახალი ტიპის სამოქალაქო აქტიორების) ხელშეწყობა;
3. განახლებული ეთიკის კოდექსი და მისი შესრულების მონიტორინგი;
4. საქართველოში ფილანტროპიის განვითარების ხელშეწყობა;
5. სახელმწიფოს მიერ საზოგადებრივი სექტორის წახალისების ფორმები (დისკუსიის ინიცირება);
6. ორგანიზაციებმა გამოკვეთონ და დააკონკრეტონ ღირებულებითი და პროგრამული იდენტობა;
7. დიალოგის და თანამშრომლობის კონკრეტული ფორმების გამონახვა (შემდეგ აქტიორებთან: მედია, ბიზნესი და ეკლესია);
8. საზოგადოებასთან ურთიერთობის ინოვაციური მეთოდების განსაზღვრა;
9. დონორებთან დიალოგის ინიცირება საპროგრამო პრიორიტეტებზე და კოორდინაციაზე;
10. კონკრეტული ინიციატივების ირგვლივ კოალიციების შექმნა;
11. ხელისუფლებასთან ინტენსიური დიალოგი ცოდნაზე და კვლევაზე დამყარებული კონკრეტული ინიციატივების ირგვლივ (კომპეტენცია და მობილიზაციის უნარი);
12. ხელისუფლებაზე საზოგადებრივი კონტროლის ფუნქციის უფრო ეფექტური, კომპეტენტური და თანმიმდევრული მექანიზმების შემუშავება.

ამ განაცხადის საფუძველზე კი საქართველოს საზოგადებრივი ორგანიზაციების მიერ ორი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი შეთანხმდა[15]:

1. საზოგადოებერივი ორგანიზაციების განვითარების სტრატეგია;
2. ქვეყნის განვითარების სტრატეგია საზოგადებრივი ორგანიზაციების თვალთახედვით.
3. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების სტრატეგია რამოდენიმე მნიშვნელოვანი პუნქტისაგან (ნაბიჯისაგან) შედგება:

სექტორის შეგნით კომუნიკაციის და კოორდინაციის გაუმჯობესება

1) ეროვნულ დონეზე სექტორის შიგნით კომუნიკაციის ტრადიციის ჩამოყალიბება:

- ეთიკის კოდექსში დამატებების შეტანა, რომელნიც დაავალდებულებენ ორგანიზაციებს რეგულარულად მიაწოდონ ინფორმაცია როგორც პარტნიორ ისე სათემო და ახალბედა ორგანიზაციებს;
- არსებული საკომუნიკაციო რესურსების პოპულარიზაცია და მათი ეფექტური გამოყენება;
- სამოქმედო გეგმებში ინფორმაციის აქტიური გავრცელების გათვალისწინება;
- წლიური სექტორული ანგარიშების მომზადება და გავრცელება (ე.წ. ქოლგა ორგანიზაციის გამოვლენა, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს კომუნიკაციის ეროვნულ დონეზე).

2) რეგიონალურ დონეზე საერთო პრიორიტეტების გამოვლენა და სამოქმედო გეგმის დასახვა

საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესება

1) შეიქმნას სტაბილური სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმები (უნგრეთის ან სხვა მოდელი);

2) განისაზღვროს საზოგადებრივი ორგანიზაციის სტატუსი (კრიტერიუმები: დამოუკიდებელი, პოლიტიკური, არამომგებიანი);

3) საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს მიეცეთ საშუალება ხელი მიუწვდებოდეთ სახელმწიფო სახსრებზე;

12 „არასამწარმოო იურიდიული პირების სტატუსის მარეგულირებელი სამოქალაქო კოდექსის ნორმების კვლევა“, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2008., გვ. 8.

13 ნოდია გ., „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები“, მმჯობობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბ. 2005., გვ 26.

14 შეხვედრა ფონდი „ინტერნიუსის“ (www.internews.ge) აქტიური მუშაობით ქ. ბაბილისის არასამთავრობო ორგანიზაციების სამუშაო შეხვედრის დროს 2007 წლის 11 მაისს (ავტ.).

15 ფონდი „ინტერნიუსი“, www.internews.ge/geo/news_detailed.php?id_numb=211

4) არსებული საგადასახადო სისტემის რეფორმირება შეთავაზებული მექანიზმებს მიხედვით;

5) შენარჩუნებული იქნეს გრანტების დაბეგვრის არსებული სისტემა.

ბიზნესთან თანამშრომლობის გაძლიერება სტრატეგიის შემუშავების გზით

1) ბიზნესის ინტერესების და უფლებების დაცვა (საკანონმდებლო ცვლილებები, განხილვები, ლობირება, ინიცირება);

2) ბიზნეს-კონსულტაციები და ტრენინგები;

3) ქველმოქმედების მექანიზმების შემუშავება (ხარჯების აღიარება);

4) მცირე ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა;

5) ბიზნესის მიერ მედიის დაფინანსება PR-თვის;

6) ბიზნეს-გარემოზე საინფორმაციო ბაზის შექმნა;

7) ბიზნესის რეგულირებაში ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირება.

საზოგადოებასთან ურთიერთობის მექანიზმების გაუმჯობესება

1) სექტორისა და ორგანიზაციის PR სტრატეგიის შემუშავება;

2) ფუნქციის და როლის განსაზღვრა;

3) მოხდეს იდენტიფიცირება „ვინ ვართ ჩვენ“;

4) გავამართლოთ საზოგადოებრივი მოლოდინები;

5) მედიასთან პარტნიორული ურთიერთობის ჩამოყალიბება, ინტენსიური თანამშრომლობა;

6) სტანდარტული ღ ტექნოლოგიების დანერგვა;

7) ანგარიშგება;

8) მოხალისეთა ჩართვა საქმიანობაში;

9) სათემო და სამეზობლო კავშირების ინიცირება;

10) სასკოლო და საუნივერსიტეტო აქტივობის განხორციელება;

11) საზოგადოებრივ-საგანმანათლებლო კამპანიები;

12) არამომგებიანი ორგანიზაციების რესურსების ხელმისაწვდომობის გაზრდა;

13) არამომგებიანმა ორგანიზაციებმა გააძლიეროონ შუამავლის როლი.

დონორებთან ურთიერთობის ინოვაციური ფორმების განვითარება

1) დონორებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესება განსაკუთრებით პრობლემების იდენტიფიცირებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის ეტაპზე;

2) საერთო და რეგიონულ პროგრამებზე თანაბარი ორიენტაცია;

3) რეგიონული ფონდების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა;

4) სახელმწიფოს როგორც დონორის როლის განვითარება/ხელშეწყობა.

შიდა რესურსების გაძლერება

1) ფინანსური რესურსები:

დამხმარე სახის სამეწარმე საქმიანობა: ბიზნეს-ჩვეულები; შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმი;

ორგანიზაციული განვითარების ფონდი (კანონმდებლობა);

საწევრო შენატანების უკეთესი ადმინისტრირება;

კამპანიებით თანხების მობილიზების კულტურის განვითარება (სათანადო ცოდნის/ჩვევების გაძლიერება).

2) ადამიანური რესურსები:

თაობათა ცვლის მექანიზმების შექმნა/გაძლიერება (სტაჟირების სისტემები);

სამოხალისეო ინიციატივები/კულტურის განვითარება: განვითარების საჭირო;

თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლების მექანიზმების ინსტიტუციონალიზება (წვრთნა პროფესიული/მენეჯერული);

ადამიანური რესურსის მოტივირება/შენარჩუნება: სახსრები; მოტივაციის შენარჩუნების/ზრდის შიდა-ორგანიზაციული სისტემების განვითარება.

3) მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა:

ოფისების საკუთრებაში აღება (მდგრადობის ელემენტარული გარანტია);

რეგიონებში ორგანიზაციების საინფორმაციო-ტექნოლოგიური ბაზის განახლება.

ხელისუფლებასთან დიალოგის და ურთიერთობის ფორმების გაუმჯობესება

1) ხელისუფლებისათვის სერვისური მომსახურეობის შეთავაზება

ადამიანური რესურსების შეთავაზება;

კვლევა სტატისტიკური თუ თვისობრივი;

ტრენინგი თანამშრომლებისათვის;

სამოქალაქო ინიციატივების შეთავაზება ან ერთობლივად ჩატარება;

ერთობლივ პროგრამაში მათი პარტნიორად ჩართვა;

რეკომენდაციების შემუშავება და პროფესიული შეფასებები.

2) რეკომენდაციების შემუშავება. სტრატეგიულ კვლევაზე და პროფესიულ შეფასებებზე შემუშავებული რეკომენდაციები ხელისუფლებისათვის;

3) პროფესიული და კვალიფიციური მონიტორინგის დამკვიდრება;

4) ხელისუფლების საჭიროებების კვლევა და გათვალისწინება;

5) ხელისუფლებისათვის არასამთავრობო სექტორზე მუშაობის ინფორმაციის მიწოდების მექანიზმების ჩამოყალიბება;

6) ლობირების მექანიზმები.

ამის სარეალიაციოდ კი საზოგადოებრივმა სექტორმა მოითხოვა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კონკრეტული მექანიზმების და სამსახურების გაუმჯობესება, პოლიტიკის შექმნის პროცესში საზოგადოებასთან დიალოგის კომპონენტის გაძლიერება და პოლიტიკის დაფუძნება პროგრამულ პრიორიტეტებზე.

ქვეყნის განვითარების სტრატეგიაში სამოქალაქო სექტორის განვითარებაზეც გაკეთდა გარკვეული აქცენტი. მისი ძირითადი მიმართულებებია:

სახელმწიფო პოლიტიკა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების ხელშეწყობისათვის:

- საგადასახადო განაკვეთით საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფინანსება;
- კანონი „ქველმოქმედების შესახებ“;
- სახელმწიფო შესყიდვებში საზოგადოებრივი ოთრგანიზაციების ჩართვა.

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების აქტიური მუშაობა მედია საშუალებებთან საზოგადოებრივ საქმიანობაში მათი ჩართულობის მიზნით;

სახელმწიფოს მიერ მედიის თავისუფლების უზრუნველყოფა;

მედია საშუალებებისათვის ეთიკის კოდექსის შემუშავება;

ეთიკის კოდექსის საფუძველზე მიღებული იქნება კანონი, რომელიც დაარეგულირებს მედიის უარყოფით ზეგავლენას საზოგადოებაზე

მოქალაქეთა ინფორმირება, სამოქალაქო განათლება და მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ამაღლება;

- საჯარო სავანმანათლებლო სისტემაში მოხალისეობის სტიმულირება;
- საჯარო საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მოსწავლე-სტუდენტთა გაერთიანებების ფუნქციონირებისათვის ხელშეწყობა;

- იდეოლოგიური მუშაობა;
- ღირებულებების პრომოუშენი;
- მედია და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობა საზოგადოების განათლების მიზნით.

ბუნებრივია, საზოგადოებრივი სექტორი კვლავაც განაგრძობს ქვეყანაში აქტიობებს, მიმდინარეობს მათი ბუნებრივი გადარჩევის პროცესი, ზოგიერთი მათგანი აჩერებს მუშაობას, ფუძნდება ახალი ორგანიზაციები და ა.შ. მათ მიერ გაწეულ საქმიანობას უკვალოდ არც აქამდე ჩაუვლია და არც მომავალში იქნება ასე, უმთავრესია მათი როლი ქვეყანაში დემოკრატიზაციის შემდგომ განვითარებაში. გლობალიზაციის პროცესი საზოგადოებრივ სექტორზეც ახდენს გავლენას და სამომავლოდ სულ უფრო მეტი მათგანი ჩაერთვება საერთაშორისო აქტორებთან ურთიერთობაში, რითაც საზოგადოებრივი სექტორიც მოიგებს და დემოკრატიზაციის ხარისხიც ამაღლდება.

გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები

აბულაძე. ზ., გველესიანი გ., მურღულია შ., ნარმანია დ., ჩაჩავა მ., „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები საქართველოსა და მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში“, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №96, თბ. 2005.

ადეიშვილი ზ., „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004.

ბალცეროვიჩი ლ. „თავისუფლება და განვითარება – თავისუფალი ბაზრის ეკონომიკა“, თბ. 2004.

ბარდაზი ი., „პრაქტიკული გზამკვლევი პოლიტიკის ანალიზში“, პირველი ქართული გამოცემა, თბ. 2002.

ბახტაძე ლ., კაკულია რ., ჩიკვილაძე მ., საგადასახადო სამე, თბ. 2007.

ბერულავა გ., მელიქაძე ნ., „საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის უსაფრთხოების ასპექტების გაძლიერება“, თბ. 2007.

გველესიანი გ., მურღულია შ., ნარმანია დ., ნანიტაშვილი მ., ზედელაშვილი ო., „ევროკავშირი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო“, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №102, თბ. 2007.

გველესიანი მ., „ადგილობრივი თვითმმართველობა გუშინ, დღეს, ხვალ“, თბ. 2002.

გველესიანი რ., „რა არის ეკონომიკური პოლიტიკა“, თბ. 2008.

გველესიანი რ., „პრაქტიკული ეკონომიკური პოლიტიკა: მიზნები, საშუალებები და საზღვრები“, ჟურნ. „საქართველოს ეკონომიკა, №9, 2007.

გოგინაშვილი ე., „სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირება“, საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2008.

გორგოშაძე მ., „სახელმწიფოს ფორმები“, ბათუმი, 2006.

ეგიბაძე ო., „სახელმწიფო მართვისა და თვითმმართველობის სოციალურ-ეკონომიკური ასპექტები“, თბ. 2003.

იაშვილი ნ., ჭეიშვილი თ., „საგადასახადო სამართალი“, თბ. 2007.

კაკულია რ. „ფინანსების თეორია“, თბ. 2004.

შენქუე გ., „ეკონომიკის საფუძვლები“, თბ. 2002.

შესხია ი., ნიკოლეიშვილი ო., „გადასახადები და დაბეგვრა“, თბ. 2002.

ნარმანია დ., „საგადასახადო საქმე“, ლექციების კურსი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - GIPA, 2008 წ.

ნარმანია დ., „ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური თვითმყოფადობა საქართველოში“, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ფორუმის მასალები, თბ. 2004 წ.

ნარმანია დ., ბოლოთაშვილი მ., „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ახალი საგადასახადო კოდექსის პირობებში“, ჟურნალი „საგადასახადო კონსულტანტი“, №21. თბ. 2005 წ.

ნარმანია დ., „აქციზური პროდუქციის დაბეგვრისა და შემოსავლების მობილიზების ტენდენციები საქართველოში“, საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი - GEPLAC, თბ. №4, მარტი 2006.

ნარმანია დ., იმერლიშვილი კ., „რეფორმები საქართველოს საგადასახადო-საბაჟო და

საბიუჯეტო სფეროში", საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №98, თბ. 2006 წ.
ნარმანია დ., ხოკრიშვილი ე., „საქართველოს საგადასახადო სისტემა" (1-ლი ნაწილი), ჟურნალი „ახალი ეკონომისტი", სარეკლამო გამოცემა. თბ. 2006 წ.
ნარმანია დ., „საქართველოს სახელმწიფო ვალის მოცულობა და განვითარება", ჟურნალი „ეკონომიკა" №11-12. თბ. 2006 წ.
ნარმანია დ., „მცირე ბიზნესის მდგომარეობა და პერსპექტივები საქართველოში, მცირე მეწარმეთა სადისკუსიო კლუბის გამოცემა „მცირე მეწარმეობის პრობლემები ექსპერტთა თვალით", თბ. 2006.
ნარმანია დ., ხოკრიშვილი ე. „საქართველოს საგადასახადო სისტემა" (მე-2-6 ნაწილები), ჟურნალი „ახალი ეკონომისტი", №1, 2, 3, 4, 5 და 6, თბ. 2007 წ.
ნარმანია დ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა და საგადასახადო შემოსავლების განაწილება საქართველოში", პოტსდამის უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, გერმანია, 2007.
ნარმანია დ., „საგადასახადო კოდექსის კომენტარები ცვლილებების გათვალისწინებით", ჟურნალი „გადასახადები" №4, თბ. 2007.
ნოდია გ., „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები", მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბ. 2005.
პაპავა გ., „პოსტკომუნისტური გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკა", თსუ გამომცემლობა, თბ. 2005.
როგავა ზ., „გადასახადები, საგადასახადო სამართალი და საგადასახადო ურთიერთობები", თბ. 2002.
როუზენი ჰ.ს., „საჯარო ფინანსები", ქართული გამოცემა, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - GIPA, ტ. I-II, თბ. 2006.
ქარდავა თ., „საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები საჯარო დაწესებულებებში (საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების მაგალითზე)", საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - GIPA, თბ. 2007.
შენგელია თ., „სახელმწიფოს როლი ბიზნესის რეგულირებაში", ჟურნ. „ახალი ეკონომიკა", №1, 2008.
ცხაკაია ე., „ლიბერალური და სოციალური მიმართულებები ქართულ ეკონომიკაში", საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2008.
ჭითანავა ნ., „გარდამავალი პერიოდის სოციალ-ეკონომიკური ასპექტები", თბ. 1999.
ხომერიკი თ., „მენეჯმენტის საფუძვლები", თბ., 2007.
„ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში", საქართველოს ქალაქების თვითმმართველობათა კავშირი, კითხვა-პასუხების კრებული, თბ. 2006 წ.
„არასამეწარმეო იურიდიული პირების სტატუსის მარეგულირებელი სამოქალაქო კოდექსის ნორმების კვლევა", სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2008.
„გამოყენებითი ეკონომიკა (სახელმძღვანელო)", ჟუნიორ ცჰიევემენტ, თბ. 2007 წ.
„გზამკვლევი არასამეწარმეო ორგანიზაციებისათვის", სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2008.
„სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების მასალების

კრებული)", საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007.
„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გზამკვლევი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2005.
„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა", გზამკვლევი, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა კოალიცია „საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობისათვის", თბ. 2007.
საქართველოს საგადასახადო კოდექსის კომენტარები, ავტორთა ჯგუფი, პროფ. მ. ჯიბუტის რედაქტორობით, თბ. 2007.
„საქართველოს საგარეო ვალი", ანალიტიკური კვლევა, საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა კოალიცია „სამოქალაქო ინიციატივების ცენტრი – CIC", თბ. 2007.
„საქართველოს ზრუნვაზე ორიენტირებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კვლევა", სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2007.
„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის მონიტორინგის შედეგები", სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2006 წ.
„ყველაფერი კანონმდებლობისა და პროცედურების შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის", ელექტრონული სახელმძღვანელო №1, 2 და 3, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2007.
„ალმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთობა საზოგადოებასთან", საქართველოს გაეროს ასოციაცია, თბ. 2001.
„საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2006", ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბ. 2007.
„საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში – 2007", ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბ. 2008.
„საქართველო და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა: პერსპექტივები და გამოწვევები", საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა კოალიცია „საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობისათვის", თბ. 2007.
„სახელმწიფო მმართველობისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის საფუძვლები", საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი - GIPA, თბ. 2007.
საქართველოს კონსტიტუცია, თბ. 1995.
ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ".
„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ" საქართველოს 2002 წლის 13 სექტემბრის №1666-Iს კანონი;
„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს 2004 წლის 11 თებერვლის №3277-IIს კანონი.
„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ" საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის №2052-IIს კანონი.
„საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის №747-IIს ორგანული კანონი.
„საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის №1022 კანონი.
„შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" საქართველოს 2007 წლის 28 დეკემბრის №5926-IIს კანონი.

„ურთიერთობა საქართველოს ხელისუფლებასთან: სახელმძღვანელო ბიზნეს-ასოციაციებისათვის", საქართველოს ბიზნესმენთა ფედერაცია, თბ. 2007.
„ყველაფერი კანონმდებლობისა და პროცედურების შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის", საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბ. 2007.

Астахов А.С., Природа. Человек. Технология. Общество. –М.:Изд. ООО "Мигэк" ,2005.

Баканов М.И., Шеремет А.Д, Теория экономического анализа: Учебник. –М.: Финансы и статистика, 1995.

Богачёв В.Н., Прибыль!? о рыночной экономике и эффективности капитала –М.: Финансы и статистика, 1993.

Смит А., Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Лениздат, 1935

Зарнадзе А.А., Целостность управления экономикой. Введение в институциональную экономику. Учеб. пособие / Под ред. Львова Д.С. –М.: Экономика. 2001г.

Зарнадзе Н.А., Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления –М.: 2007.

Ковалёв А.И., Привалов В.П., Анализ финансового состояния предприятия. –М.:Центр экономики и маркетинга, 2000.

Кузык Б.Н., Яковец Ю.В., Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. –М.: Экономика, 2005.

Ленин В.И., Полн. собр. соч., т. 1.

Львов Д.С., Будущее России –М.: Экономика 2004.

Маркс К., Энгельс Ф., Соч.2-е изд., т. 23.

Пикулькин А.В., Система государственного управления. –М.: ЮНИТИ –ДАНА. 2007.

Черной Л.С., Экономика. Рынок. Государство. –М.Наука, 2000.

Хейлбронер Р., Туроу Л., Экономика для всех. Пер. С англ. – новосибирск: Экор, 1994.

Хузмиев И.К., Научные труды вольного экономического общества России.-М.: Наука, 2003.

Язев В.А., Государство и бизнес. Основы социально-экономического партнёрства –М.: Наука, 2004.

Федорович В.А., Патрон А.П., США. Государство и экономика. –М.: Междунар. отнош., 2007.

Государственное и муниципальное управление, М. 2003.

Государственное управление, основы теории и организации, т.1-2, под.ред. В.А. Козбаненко, М. 2002.

Материалы для обсуждения РСПП. Только вместе власть и бизнес в состоянии обеспечить дальнейший экономический рост России // ТЭК №1-2. 2005.

Boyne, G., "The intellectual crisis in public administration: is public management the

problem or the solution? Public Administration, 1996.

Blanchart Ch.B.: Offentliche Finanzen in der Demokratie, 2006.

Caltley and Jones, "Philosophy-The luxurious Supplement of Violence?" 2002

Dunleavy, P. and C. Hood. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management", Public Money and Management

Felix Nigro and Lloyd Nigro, Modern public administration, NY: Harper and row, 1984.

Gray, A and Jenkins, "from Public Administration to Public Management: Reassessing

a revolution?" public Administration, B 1999.

Gulick Luther, Urwick Al, eds. Papers in the Science of Public Administration (Institute of Public Administration, 1973).

Marshall Dimock, "The mening and scope of Public administration" in John Gaus, Leonard D.White, and Marshall Dimock, eds., The frontiers of public administration, Chicago, University of Chikago Press, 1935.

Jonathan R. Tompkins, Organizational Theory and Public Management, 2005.

Hughes, O.E. Public Management and Administration, 1994.

Mark Learmonth, M.; Harding, N., "Evidence-based Management: The Very Idea", Public Administration, forthcoming, 2005.

Mushkin Selma J., Sandifer Frank H., Familton Sally, Current Status of Public Management.

Narmania D., Rights of Local Jurisdictions and Tax Revenue Distribution in Georgia, Uni-Potsdam, #G-6, 2007.

Osborne D., Gaebler T., Reinventing government, How the entrepreneurial Spirit is transforming the public seqtor, 1992.

Petersen H-G.: Finanzwissenschaft I-II., 1993.

Rondeli A., The Choice of Independent Georgia, Oxford University Press, 2001.

Woodrow Wilson, The Study of Administration, (Source: Political Science Quarterly 2, June 1887), published in Classics of Public Administration, edited by Jay M. Shafritz, Albert C.Hyde, Sandra J.Parkes, Belmont: Thomson Learning Academic Resource Center, 2004.

Conceptual Model of Territorial-Administrative Setting of Georgia and Separation of Administrative, Financial and Property Rights among Different Levels of Authority, NGO coalition: For local democracy and self-governance, Tbilisi, 2005.

Decentralization: Experiments and Reforms. Edited by T. M. Horvath. Budapest. LGI, 2000.

„External Debt Statistics, Guide for Compilers and Users", International Monetary Fund, Washington, 2003.

Fiscal Equalization: The case of Georgia, Fiscal Equalization in Caucasus, FDI Policy Development Forum, Turkey, 2005.

Local Government Budgeting. Edited by M. Hogye., Budapest, 2002.
Manor J.The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, D.C.: World Bank, 1999.
Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition. 1997.
The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe. Edited by Kimball J.D., Budapest. OSI/LGI, 1999.
Shergelashvili T., Narmania D., Fiscal Equalization in Georgia, FDI, 2006.
www.civilin.org
www.economy.gov.ge
www.ema.ge
www.e-journal.spa.msu.ru/
www.government.gov.ge
www.geoeconomics.ge
www.mof.ge
www.parliament.ge
www.unescap.org/huset/gg/governance.htm
www.bakoev.bund.de
www.foev-speyer.de
www.prguide.ge
www.eapaa.org/
www.unpan.org/cepa.asp
www.deutschesektion-iias.de
www.ifg.cc
www.ul.ie
www.uni-potsdam.de/pcpm/index.php?article_id=36&clang=1
www.diw.de
www.garweb.ru
www.businesscity.nisse.ru
www.economists.ge
www.nbg.gov.ge
www.statistics.ge
www.publicfinance.ge
www.internews.ge

ISBN 978-9941-0-1403-1

© ნინო ზარნაძე, დავით ნარმანია. ყველა უფლება დაცულია.