

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი  
Centre for Economics Problems Research



ეკონომიკის  
მარეგულირებელი  
ინსტიტუტების  
განვითარება  
საქართველოში

Development  
of Economic  
Regulatory  
Institutes in  
Georgia



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

**ეკონომიკის მარეგულირებელი ინსტიტუტების  
განვითარება საქართველოში**

**Development of Economic Regulatory  
Institutes in Georgia**

თბილისი  
Tbilisi  
2009

## ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი

პროექტი განხორციელდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით. პუბლიკაცია გამოხატავს მხოლოდ ავტორთა ჯგუფის მოსაზრებებს და ფრიდრიხ ებერტის ფონდი პასუხისმგებელი არ არის პუბლიკაციაში მოცემულ ინფორმაციასა და შეხედულებებზე.

The project was implemented with the financial support of Friedrich Ebert Foundation. This publication expresses opinions of the authors only and the Friedrich Ebert Foundation does not bear the responsibility regarding the information and opinions given in the publication.

ISBN 978-9941-0-1438-3

© 2009 Centre for Economics Problems Research  
© 2009 Friedrich-Ebert-Stiftung

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი ახლად შექმნილი (შეიქმნა 2008 წლის აგვისტოში) ორგანიზაციაა, რომლის დამფუძნებლები ეკონომიკის ექსპერტები არიან. ცენტრის დაფუძნების უმთავრესი მიზანი კვლევითი ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების განვითარების ხელშეწყობაა, რაც უზრუნველყოფს ეკონომიკური პოლიტიკისა და ცალკეული სტრატეგიების შემუშავების ან შეცვლისას რამდენიმე ალტერნატივის არსებობას და ოპტიმალური, გრძელვადიან განვითარებაზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკის შერჩევასა და გატარებას.

ცენტრის ძირითადი ორიენტირებია:

- ეკონომიკის საკითხებზე მეცნიერული და პრაქტიკული კვლევების განხორციელება და მათი ხელშეწყობა;
- ეკონომიკური პრობლემების კომპლექსური შესწავლა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას არა ცალკეული პრობლემის გადაჭრა, არამედ საქართველოს ეკონომიკის სისტემური განვითარება;
- ეკონომიკური პროგნოზირების მეთოდების გამოყენება, რათა შემუშავებული ეკონომიკური პოლიტიკები ეფუძნებოდეს არა მარტო ექსპერტულ, არამედ მათემატიკურ-სტატისტიკურ გათვლებს;
- ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორების და შესაბამისი ზღვრული მნიშვნელობების შესწავლა, რათა, ეკონომიკური რეფორმის გატარებისას, სწორად შეფასდეს რეფორმის შედეგები მთლიან ეკონომიკაზე და არა კონკრეტულ სფეროსა და

მაჩვენებლებზე;

- ეკონომიკურ პროცესებზე ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება საქართველოს საზოგადოებისათვის;
- საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე ინფორმაციის მიწოდება სხვა ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისათვის;
- უცხოური გამოცდილების სიღრმისეული შესწავლა, საქართველოში მათი დანერგვის მიზანშეწონილობის შეფასება და ოპტიმალური მოდელების შემუშავება.
- ფორუმების, სემინარებისა და დისკუსიების ჩატარება გლობალურ ეკონომიკურ გამონვევებზე.

კვლევის სფეროები:

- სახელმწიფოს როლი ეკონომიკაში;
- ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა;
- სახელმწიფო ფინანსები;
- ევროპულ ბაზრებთან ინტეგრაცია;
- საინვესტიციო პოლიტიკა;
- ბიზნეს გარემო;
- ეკონომიკური უსაფრთხოება;
- საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობები.

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი მზად არის ითანამშრომლოს არასამთავრობო, სამთავრობო და ბიზნეს ორგანიზაციებთან, დამოუკიდებელ ექსპერტებთან; განახორციელოს ერთობლივი კვლევები და ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება საქართველოს საკეთილდღეოდ.

## The Centre for Economics Problems Research

The Centre for Economics Problems Research is a new organization (founded in August, 2008), established by economic experts. The main objective of founding this centre is to support the development of research organizations and institutes, which will ensure the existence of several alternatives while elaborating or changing the economic policy and certain strategies, and also the selection and implementation of the economic policy that is focused on optimal, long-term development.

The centre is mainly focused on:

- Implementation and facilitation of scientific and practical research on economic issues;
- Complex study of economic problems, in order to ensure the systematic development of the economy of Georgia instead of solving certain problems;
- Application of economic forecasting methods, in order that the elaborated economic policies do not rely only on experts, but also on mathematic-statistical calculations;
- Study of indicators of economic security and respective marginal significances, so that while carrying out economic reform, overall outcomes of the reform on the economy in general, and not on a particular field and indicator is correctly assessed;

- Dissemination of objective information related to economic processes to the population of Georgia;
- Dissemination of information with regard to the current economic processes to foreign countries and representatives of international organizations;
- In-depth study of foreign experiences, assessment of reasonability of their introduction in Georgia, and elaborate optimal models.
- Hold forums, seminars and discussions concerning on challenges to the global economy.

The fields of research:

- The role of the state in the economy;
- Fiscal and monetary policies;
- Public Finance ;
- Integration with European markets;
- Investment policy;
- Business environment;
- Economic security;
- External economic relations.

The Centre for Economics Problems Research is ready to cooperate with non-governmental, governmental and business organizations, independent experts; carry out joint research and activities, which will be focused on the welfare of Georgia.

## სარჩევი

შესავალი	6
შოთა მურღულია, დავით ნარმანია დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიების საქმიანობა	7
ნოდარ ხადური ბაზრის რეგულირების მექანიზმების ფაქტიური გაუქმებით გამონვეული შედეგების კვლევა	31
თეიმურაზ მურღულია ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორების როლი ბაზრის რეგულირებაში	39
რეკომენდაციები	46

## Table of contents

51 Preface
Shota Murgulia, Davit Narmania
52 Activity of Independent national regulatory Authorities
Nodar Khaduri
74 Research of results on the actual abolition of market regulation mechanisms
Teimuraz Murgulia
81 Role of economic security indicators in market regulation
85 Recommendations

# შესავალი

ეკონომიკის რეფორმებისა და საქართველოს დამოუკიდებელი ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი, ხშირ შემთხვევაში არათანმიმდევრული ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგად, დროში საკმაოდ გაიწვია.

ამის მიზეზი, არცთუ იშვიათად, ეკონომიკური პროცესების იდეოლოგიურ მარჯულებში მოქცევა და მიმდინარე ეკონომიკური პროცესების ანალიზის არარსებობა, ან, საუკეთესო შემთხვევაში, გედაპირული ანალიზი. სამწუხაროდ, სახელმწიფომ პრაქტიკულად გააუქმა ყველა ის სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულება, რომელთა პირდაპირი მოვალეობაც სწორედ საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების მონიტორინგი და მიმდინარეობის მეცნიერული ანალიზი იყო. შესაბამისად, აღნიშნული ფუნქცია არასამთავრობო სექტორმა აიღო თავის თავზე.

ეკონომიკური პრობლემების კვლევის ცენტრი, რომელიც გასული წლის აგვისტოდან ფუნქციონირებს, ძირითად ამოცანად სწორედ ამ ვაკუუმის ამოვსებას და საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური პროცესების ობიექტურ ანალიზს ისახავს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ცენტრი ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის მხარდამჭერია და მიაჩნია, რომ „მთავრობის ზომის“ და შესაბამისად, ეკონომიკურ პროცესებში მისი ჩარევის შემცირებას ალტერნატივა არ გააჩნია. თუმცა, არის სფეროები, რომელთა მხოლოდ საბაზრო მექანიზმების იმედად დატოვება საზოგადოებისა და ეკონომიკის განვითარებას კარგს არაფერს მოუტანს.

ცენტრის პოზიცია ზოგიერთი სფეროს დერეგულირების შესახებ წინამდებარე კრებულშია გადმოცემული. ჩვენთვის მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოებრივი კონსენსუსი იქნეს მიღწეული ეკონომიკის იმ სფეროების ჩამონათვალთან დაკავშირებით, რომლებიც სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეულ რეგულირებას და მონიტორინგს უნდა ექვემდებარებოდეს. სამწუხაროდ, დღეისათვის ასეთი კონსენსუსის ჩანასახიც კი არ არსებობს. არადა, დღეს საქართველოს ეკონომიკა ვითარდება ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუციების გარეშე, რომლებიც ხელს უწყობენ ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას.

დღეს საქართველოში არ არსებობს, ან მხოლოდ ფორმალურად არსებობს, რეგულირების ისეთი ინსტიტუციები, რომელთა ვალია დაიცვან კონკურენცია, არ დაუშვან კარტელური გარიგებები, დაიცვან მომხმარებელთა უფლებები, უზრუნველყონ ანტიდემპინგური ღონისძიებები და სხვა. ეს ყოველივე ქვეყანაში როგორც ეკონომიკური, ისე სოციალური ფონის გაუარესებას იწვევს და სერიოზული საფრთხის მატარებელია.

წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიოზული პრობლემის კვლევის მოკრძალებული მცდელობაა. კვლევის საფუძველზე, ცენტრი მზად არის მოამზადოს რეგულირების სფეროში მდგომარეობის გამოსასწორებელი პოლიტიკის დოკუმენტი, გააგრძელოს მუშაობა ყველა დაინტერესებულ მხარესთან ერთად ამ და სხვა პრობლემებზე საკითხებზე და გაითვალისწინოს საქმიანი შენიშვნები და წინადადებები.

გვსურს მადლობა გადავუხადოთ ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წარმომადგენლობას საქართველოში, რომელის დახმარებითაც მოხერხდა აღნიშნული კვლევის ჩატარება.

შოთა მურღულია

დავით ნარმანია  
საჯარო ადმინისტრირების დოქტორი

## დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიების საქმიანობა

### დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებამ ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება გადაწყვიტა, რომლის უმთავრესი პრინციპიც იყო ეკონომიკაში რაც შეიძლება მინიმალური ჩარევა სახელმწიფოს მხრიდან. ძირითადი აქცენტი გადატანილი იქნა სახელმწიფო ქონების პრივატიზებაზე, გადასახადების განაკვეთების შემცირებაზე, ლიცენზიებისა და ნებართვების რაოდენობის მინიმიზებაზე და ა.შ. ლიბერალიზაციის პოლიტიკა შეეხო ე.წ. ბუნებრივ მონოპოლიებსაც, რომლებიც ისეთი მომსახურების/საქონლის მიმწოდებლები არიან ბაზარზე, როგორცაა ელექტროენერჯია, ბუნებრივი აირი, სასმელი წყალი, საქალაქო და მობილური კომუნიკაცია, მგზავრთა სატრანსპორტო გადაყვანა, ტვირთების გადაზიდვა და სხვა. ამდენად, ქვეყნის ხელისუფლების ეკონომიკური გუნდის მიერ გატარებული ლიბერალური პოლიტიკის შედეგად, ზოგიერთი სფეროს მინოდების რეგულირების ფუნქცია სახელმწიფოდან ბაზარს ან კიდევ დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიებს გადაეცათ. ქვეყნის ხელისუფლების მიერ რეგულირების ბერკეტების გადაცემა ბაზრისთვის ან კიდევ დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანიზაციებისათვის (ანუ ე.წ. დერეგულირება) აიხსნე-

ბოდა იმით, რომ ბაზარი დაარეგულირებდა სახელმწიფოს მხრიდან სექტორებზე უხეში ჩარევით გამონვეულ დეფექტებს, კონკურენცია უზრუნველყოფდა საზოგადოების კმაყოფილების მეტ დონეს და მეტად იქნებოდა დაცული მომხმარებლის ინტერესები.

კლასიკური გაგებით, **რეგულირება** ეს არის იმ კანონებისა და წესების ერთობლიობა, რომლითაც სახელმწიფო ახდენს გეგავლენას ბაზარზე მოქმედი სუბიექტების გადაწყვეტილებებზე. კონკრეტულ ბაზარზე რეგულირების აუცილებლობამ შეიძლება დროთა განმავლობაში მნიშვნელობა დაკარგოს. ასევე რეგულირების აუცილებლობა შეიძლება განპირობებული იყოს ბაზარზე სიტუაციის შეცვლით, რათა უფრო მეტად დაკმაყოფილდეს საზოგადოებრივი ინტერესები<sup>1</sup>. ძალიან ბევრი ქვეყნის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ აბსოლუტურ დერეგულირებას მომხმარებლის ინტერესების საზიანო შედეგი მოაქვს. ძირითადად, პატარა ბაზრებზე ბუნებრივი მონოპოლიების არსებობა ქმნის მნიშვნელოვან საფრთხეს, ამიტომაც ასეთ ბაზრებზე აუცილებელია რეგულირების გარკვეული ბერკეტების არსებობა. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები შექმნეს და რეფორმები წარმატებით განახორციელეს ისეთმა ქვეყნებმა, როგორებიცაა აშშ,

1. „მარეგულირებელი კომპანიების საქმიანობა საქართველოში და მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში“, – საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი #96, თბ. 2005 წ., გვ. 4.

დიდი ბრიტანეთი, უნგრეთი, შვედეთი, გერმანია, საფრანგეთი, ესტონეთი და ა.შ.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ თავისუფალ ბაზარსაც გააჩნია კრიტიკა, რაც ძირითადად გამომწვეულია ისეთი გარემოებების არსებობით, რომლის დარეგულირებაც მხოლოდ სახელმწიფოს შეუძლია. მსგავს გარემოებებზე შეიძლება განვიხილოთ:

- სახელმწიფო პროდუქციის არსებობა ანუ ე.წ. საზოგადოებრივი სერვისები;
- მომხმარებლისთვის არასაკმარისი გამჭვირვალობა ანუ ინფორმაციის ნაკლებობა ბაზარზე;
- კონკურენციის ხელოვნური შეზღუდვის მცდელობა კომპანიების მხრიდან, რათა მათ უზრუნველყონ მოგების მაქსიმიზაცია;
- შემოსავლების და ქონების არათანაბარი გადანაწილება საზოგადოებაში.

აქედან გამომდინარე, ცხადია, რომ სახელმწიფოსაც აქვს ამოცანები ეკონომიკაში და ის ხელს უნდა უწყობდეს თავისუფალი კონკურენციის განვითარებას. ერთის მხრივ, თავისუფალი კონკურენციის განვითარება და, მეორეს მხრივ, ბუნებრივი მონოპოლიების არსებობის პირობებში დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების მეშვეობით ბაზრის დეფექტების რეგულირება დღის წესრიგში აყენებს ისეთი რეგულირების აუცილებლობას, როცა: (1). ხდება რეალური რეგულირება დამოუკიდებელი ორგანოს მეშვეობით, სადაც გავლენას ვერ ახდენს ვერც სახელმწიფო და ვერც კომპანიები; (2). საქონლის/მომსახურების ტარიფები წესდება ღიად (გამჭვირვალედ) ისე, რომ მიმწოდებელ კომპანიებს არ ეძლევათ ზემოგების მიღების საშუალება; (3). პროცესები მიმდინარეობს გამჭვირვალედ და მომხმარებლის უფლებათა დაცვაზე ხდება კომისიის, ასევე სასამართლოს მხრიდან ადეკვატური რეაგირება.

ჩვენი ამოცანაა ვნახოთ, თუ რამდენად ეფექტურად შეძლეს დამოუკიდებელმა მა-

რეგულირებელმა კომისიებმა ბაზრის რეგულირება და რამდენად დაცულია მომხმარებლის ინტერესები, რამდენად ეფექტურად წყვეტს ბაზარი საბაზრო ჩავარდნებთან დაკავშირებულ პრობლემებს და თავისუფალი საბაზრო პრინციპები რამდენად უზრუნველყოფენ მომხმარებლის ინტერესების დაცვას.

საქართველოს კანონმდებლობით, **დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო** არის სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირების მიზნით შექმნილი, სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ), რომელსაც არ გააჩნია სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო, დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისაგან და მოქმედებს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში<sup>2</sup>.

გამომდინარე აღნიშნულიდან, საქართველოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებისთვის აუცილებელია გამოიყოს შემდეგი გარემოებები:

- სახელმწიფო საზღვრავს რეგულირებას დაქვემდებარებულ სფეროებს;
  - რეგულირების სპეციალური უფლებაუნარიანობა გადაეცემა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს;
  - აღნიშნული სსიპ შექმნილია სპეციალურად რეგულირებისათვის და მას არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო;
  - მარეგულირებელი სსიპ დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისაგან და მოქმედებს კანონმდებლობით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში.
- საქართველოში 2005 წლის 1 დეკემბრამდე მოქმედებდა შემდეგი მარეგულირებელი ორგანოები:
- საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;

2. საქართველოს კანონი „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, მე-3 მუხლის „გ“ პუნქტი.

- საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო;
- საქართველოს საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს საზღვაო ადმინისტრაცია;
- საქართველოს სარკინიგზო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია.

აღნიშნული 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 ორგანო – საქართველოს ტრანსპორტის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. ამრიგად, „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, 2005 წლის 1 დეკემბრიდან საქართველოში შეიქმნა შემდეგი მარეგულირებელი ორგანოები (კომისიები):

- საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია;
- საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- საქართველოს ტრანსპორტის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია.

2007 წლის 10 აპრილს „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების

შესახებ“ საქართველოს კანონში შევიდა ცვლილება, რომლის შედეგადაც გაუქმებულ იქნა ახლად შექმნილი საქართველოს ტრანსპორტის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. ამ ფაქტს წინ უძღოდა პრეზიდენტის გამოსვლა, რომელმაც პირდაპირ მოითხოვა ამ მარეგულირებელი ორგანოს გაუქმება. მისი მოსაზრებით, ეს კომისია თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას არათუ ხელს უწყობდა, არამედ საგრძობლად აფერხებდა დარგის განვითარებას. მიუხედავად მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობისა, პრეზიდენტის გამოსვლიდან რამდენიმე კვირაში ეს ორგანო ამოღებული იქნა მარეგულირებლების ჩამონათვალიდან. ეს ფაქტი, ერთის მხრივ, მეტყველებს საქართველოში მოქმედი მარეგულირებელი კომისიების არაეფექტურობასა და, მეორეს მხრივ, მათი დამოუკიდებლობის დაბალ ხარისხზე.

2007 წლის 19 ივნისს, კიდევ ერთი ცვლილება შევიდა „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რის საფუძველზეც მარეგულირებლების ჩამონათვალიდან ამოღებულ იქნა საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო. შესაბამისად, დარჩა 2 მარეგულირებელი კომისია.

2007 წლის 15 დეკემბერს, „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიას გაუფართოვდა ფუნქციები წყლის რეგულირების თვალსაზრისით და იგი გადაკეთდა საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიად.

დღეის მდგომარეობით, საქართველოში მოქმედებს 2 მარეგულირებელი კომისია:

• საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია;

• საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია.

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. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ხარჯები ფინანსდება რეგულირების საფასურიდან და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსავლებიდან. ყველა პირი, რომელიც ახორციელებს ან აპირებს განახორციელოს საქმიანობა დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილების სფეროში, ვალდებულია, გადაიხადოს რეგულირების საფასური. რეგულირების საფასური ისე უნდა დადგინდეს, რომ საკმარისი იყოს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტით განსაზღვრული ხარჯების დასაფარავად. იგი გადაირიცხება ცალკე საბანკო ანგარიშზე შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანოს სარგებლობისათვის, რომელსაც ეწეება მისი მიზნობრივი გამოყენების სრული უფლებამოსილება.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს მიერ მიმდინარე წელს გამოუყენებელი სახსრები გადადის მომდევნო წლის ანგარიშში და გაითვალისწინება რეგულირების საფასურის ცვლილებისას.

მარეგულირებელი კომისიების ბიუჯეტები ყოველწლიურად იზრდება, რაც მათ სექტორში მოქმედი სუბიექტების რაოდენობის ზრდითა და საერთო შემოსავლების მატებით არის განპირობებული. კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის რეგულირების საფასური დამოუკიდებელია კომპანიის შემოსავლებზე და იგი მთლიანი შემოსავლების 1 პროცენტს შეადგენს. ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი კომისიის მიერ რეგულირების საფასური ცალკე არის განსაზღვრული რეგულირებადი სფეროებისათვის და ისინი შესაბამისი პროდუქტის ტარიფში აისახება.

როგორც წესი, მარეგულირებელ კომისიებს მიმდინარე წელს გამოუყენებელი სახსრები არ რჩებათ და შესაბამისად, წლების განმავლობაში არ ხდება რეგულირების საფასურის შემცირება. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ თანხების ათვისების მიზნით მარეგულირებელი ორგანოების ბიუჯეტებიდან განუყოფელი კაპიტალური ხარჯები ყოველწლიურად იზრდება. ამის ნათელი მაგალითია კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიაში ყოველწლიურად მიმდინარე “დაუსრულებელი” კაპიტალური რემონტი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბუნდოვანია „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ფინანსური დამოუკიდებლობის თაობაზე არსებული ნორმა, სადაც მითითებულია, რომ დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ხარჯები ფინანსდება რეგულირების საფასურიდან და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსავლებიდან. კანონში არ არის მითითებული, თუ რა იგულისხმება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემოსავლებში და დამატებით რისი მიღების უფლებამოსილება გააჩნიათ ამ ორგანოებს.

დაფინანსების ეს მექანიზმი, რომელიც კომპანიების შემოსავლებზეა მიბმული, ნაკლებად უზრუნველყოფს მარეგულირებელი კომისიის დამოუკიდებლობას. ამ შემთხვევაში, მარეგულირებელი ფინანსურად არ არის დამოკიდებული ხელისუფლებაზე, თუმცა, დამოკიდებულია მსხვილ კომპანიებზე, რომლისგანაც ივსება მისი ბიუჯეტის ძირითადი ნაწილი. აქედან გამომდინარე, კომპანიებს შორის დავების განხილვის დროს, ნაკლებად სავარაუდოა, კომისიამ გადაწყვეტილება მსხვილი კომპანიების საწინააღმდეგოდ მიიღოს.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილებაა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ლიცენზიების და ნებართ-

ვების გაცემა, ასევე მათი მოქმედების შეჩერება, მოქმედების ვადის გაგრძელება, მათი მოდიფიცირება და გაუქმება. ასევე მარეგულირებელი ორგანოს კომპეტენციას განეკუთვნება ტარიფების დადგენა 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. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო ვალდებულია, მოაწყოს საჯარო განხილვები სალიცენზიო და სატარიფო უფლებამოსილების განხორციელების თაობაზე.

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.

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს არსებობა წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან ნეიტრალური და პოლიტიკური ჯგუფებისაგან თავისუფალი რეგულირების მყარ გარანტს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ქმნის სანდო და სტაბილურ საინვესტიციო გარემოს, რაც უზრუნველყოფს ტექნოლოგიურად მზარდი და ინოვაციური სისტემების დანერგვას. მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს პირობებში მიმდინარეობს ლიბერალიზაციის ხელშეწყობა, მცირდება ბიუროკრატიული ბარიერები, ხდება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანიების პრივატიზება და დგინდება კონკურენციის ხელშეწყობის პირობები. ასევე, მა-

რეგულირებელი კომისია წარმოადგენს სექტორის არბიტრს და უზრუნველყოფს მომხმარებელთა უფლებების დაცვას.

მსოფლიო პრაქტიკაში ცნობილია, რომ მარეგულირებელი კომისიების წარმატებული საქმიანობის შედეგად, მათი თვითღირებულება ხორციელდება, რადგან ოლიგოპოლიური ბაზრიდან პოლიპოლიურ ბაზარზე გადასვლა რეგულირების აუცილებლობას აღარ საჭიროებს. სამწუხაროდ, საქართველოში მარეგულირებელი კომისია, ძირითადად, მზარდი ბიუჯეტით და საჯარო მოხელეების ძალიან მაღალი ხელფასებით გამოირჩევა, რის გამოც, ამ კომისიის წევრობა საკმაოდ მიმზიდველია. თუ გავითვალისწინებთ კომისიაში წევრების დანიშვნის საკითხს, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ისინი ბოლომდე დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ვერ იქნებიან.

**ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების სფეროს რეგულირება**

“ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონისა და “საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დებულების” თანახმად, საქართველოს ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირების მიზნით შექმნილ, სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე დამოუკიდებელ ორგანოს. იგი დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოების, უწყებებისა და ორგანიზაციებისაგან და არ არის დაფუძნებული სახელმწიფო ქონების ბაზაზე<sup>3</sup>.

3. “დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის გ) პუნქტი

ენერგეტიკის სფეროში უმთავრეს ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს “ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონი, რომლის უმთავრესი მიზანი კონკურენციის განვითარების საფუძველზე და არსებული არაკონკურენტული ბაზრის რეგულირების მექანიზმების გამოყენებით საქართველოს წყალმომარაგების, ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი გაზის ბაზრებისა და ტარიფების სისტემების ჩამოყალიბების უზრუნველყოფაა.

კანონით განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად, აუცილებელი გახდა საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროსა და მარეგულირებელ კომისიას შორის ფუნქციები გამიჯვნა.

საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს ამოცანებს წარმოადგენს ელექტროენერგეტიკისა და გაზის დარგებში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შემუშავება, მათი განხორციელების უზრუნველყოფა, ნორმატიულ სამართლებრივი ბაზის შექმნა და მიღება. იგი განთავსებული უნდა იქნას ამ დარგებში მესაკუთრის, ოპერატიულ-სამეურნეო და მარეგულირებელი ფუნქციებისაგან.

ელექტროენერჯისა და გაზის სფეროში სახელმწიფო საკუთრების განკარგვის უფლება გადაცემული აქვს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს, ხოლო მარეგულირებელი ფუნქციები – საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნულ კომისიას. 2007 წლის 15 დეკემბერს, “ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მარეგულირებელ კომისიას დაემატა კიდევ ერთი ფუნქცია – სასმელი წყლის მიწოდების და ჩანადენი სითხის გატარება-განმედიის სფეროში სატარიფო რეგულირება.

საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ამ სფეროს ნაწილობრივი რეგულირების სა-

კითხები (ტარიფების დადგენა) “ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” კანონით დარეგულირდა, თუმცა, წყალმომარაგება არ წარმოადგენს ელექტროენერგეტიკისა და გაზის მომიჯნავე სფეროს. ეს ცვლილება გამომდინარეობს წყალმომარაგების საკითხის “დერეგულირების” მიზნიდან, რის შედეგადაც, ადგილობრივ თვითმმართველობების ექსკლუზიური უფლებამოსილებებიდან<sup>4</sup> ამოღებულ იქნა წყალმომარაგების, კანალიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზება.

ამის პარალელურად, 2007 წელს განუსხვისებელი სახელმწიფო ქონების ნუსხიდან ამოღებულ იქნა წყალმომარაგების სისტემების სათავე ნაგებობები, წყალსადენის სატუმბავი სადგურები და მაგისტრალური მილსადენები, საკანალიზაციო სისტემების მაგისტრალური კოლექტორები და რეგიონული გამწმენდი სადგურები.

უნდა აღინიშნოს, რომ წყალმომარაგება დღესდღეობით არც ადგილობრივი და არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს და შესაბამისად, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ამ სფეროში მოქმედი საწარმოებისათვის რაიმე სახის ფინანსური დახმარების გაწევა არამიზნობრივ ხარჯად ჩაითვლება. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის და მათი მსყიდველუნარიანობის გათვალისწინებით, წყალმომარაგება იყო და რჩება სახელმწიფოს მხრიდან დოტაციურ სფეროდ, თუმცა, ამის უფლება არც ერთი დონის ხელისუფლებას არ გააჩნია.

წყლის სისტემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებები აშკარად მიმართულია ამ სფეროს დერეგულირებისკენ

4. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-16 მუხლი.

და შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების მიდგომა ამ ობიექტების პრივატიზებას ითვალისწინებს. თუმცა, არ მომხდარა ამ სფეროს სპეციფიკის გათვალისწინება. საქართველოს უმეტეს რეგიონებში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის პრივატიზება შეუძლებელია, რადგან იგი არ არის მიმზიდველი კერძო ინვესტორისთვის.

“ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” 2005 წლის 25 მარტს მიღებული კანონით, განისაზღვრა ის ქონება, რომელიც უნდა გადასცემოდეთ ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთრებაში. აგრეთვე, დადგინდა ის პროცედურები, რომლის თანახმადაც, ხორციელდება ქონების გადაცემა. თვითმმართველობების ნაწილმა მოითხოვა მის ტერიტორიაზე მოქმედი სახელმწიფო შპს-ების (ეგრეთწოდებული წყალკანალი) წილების ადგილობრივ ქონებად გადმოცემა. აღნიშნულზე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უარი განაცხადა და მალევე, ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება. თუმცა, ეს ფუნქცია არც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ იკისრა.

2008 წლის ბიუჯეტების შედგენის დროს, ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა ადგილობრივ ბიუჯეტში არ გაითვალისწინეს წყალმომარაგებაზე ხარჯები, რაც განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგია. შესაბამისად, 2008 წლის პირველ კვარტალში საკმაოდ რთული სიტუაცია შეიქმნა და ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული გახდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოეყო თანხები წყალმომარაგების კომპანიების სუბსიდირებისათვის. საინტერესო ფაქტია, რომ ცენტრალური ხელისუფლება, უმეტეს შემთხვევაში, თავისივე საკუთრებაში არსებულ შპს-ებს პირდაპირ არ ურიცხავს თანხას. ეს თანხები ადგილობრივი ბიუჯეტის



გავლით მიდის ადრესატამდე. საქარო ფინანსების ამგვარი მოძრაობის მიზანშეწონილობის დასადაგენად, აუცილებელია განვიხილოთ სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის თანხების გადაცემის ფორმები. ცენტრალურ ბიუჯეტსა და ადგილობრივ ბიუჯეტს შორის ფინანსური ურთიერთობები ხორციელდება სამი სახის ტრანსფერით, ესენია<sup>5</sup>:

**გამოთანაბრებითი** – ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ამ კანონით განსაზღვრული ფორმულით, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. მიღებული სახსრები ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების დასაფინანსებლად გამოიყენება.

**მიზნობრივი** – დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.

**სპეციალური** – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე, კონკრეტული კაპიტალური და სხვა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები.

წყალმომარაგების საკითხებზე ვერ მოხ-

5. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონის მე-2 მუხლი.

დება გამოთანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების გამოყენება, რადგან, ეს სფერო არც ადგილობრივი და არც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას არ წარმოადგენს. რჩება სპეციალური ტრანსფერი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წყალმომარაგების სფეროზე თანხების ადგილობრივ ბიუჯეტში გადარიცხვა. ეს ტრანსფერი კი სახელწოდებიდან გამომდინარე გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს და იგი წყალმომარაგების სფეროში რეგულარული დაფინანსების საშუალებას არ უნდა წარმოადგენდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2008 წლის ბიუჯეტებში გვხვდება წყალმომარაგების სფეროზე საკუთარი შემოსულობების მიმართვის ფაქტებიც, რაც კანონის დარღვევაა. ამის მიზეზი ადგილობრივი "დამოუკიდებელი" ბიუჯეტების ფინანსთა სამინისტროზე დამოკიდებულების ძალიან მაღალი ხარისხია.

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ წყალმომარაგების სფეროს "დერეგულირებით" ახალი ინვესტორების მოზიდვა ვერ განხორციელდა, მაგრამ შეიქმნა საკმაოდ დიდი პრობლემა საქარო ფინანსების ხარჯვის მიზნობრიობაში.

დღეს მოქმედი ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაცვის შემთხვევაში, ქვეყანაში მოსახლეობის უმეტესობა წყლის გარეშე დარჩება, რაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების არარაციონალურობას ადასტურებს.

**სენშეკ-ის ძირითადი ფუნქციები და სტრუქტურა**

ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ძირითადი ფუნქციები განსაზღვრულია "ენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესა-

ხებ" საქართველოს კანონის მე-4 მუხლით და "საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დებულების" მე-2 მუხლით. შესაბამისად, კომისიის ძირითადი ფუნქციებია:

- "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად ელექტროენერჯის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის, განაწილების, აგრეთვე ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირებისა და განაწილების ლიცენზირების წესებისა და პირობების დადგენა; აგრეთვე, ლიცენზიების გაცემა, მათში ცვლილების შეტანა და გაუქმება; ლიცენზიების პირობების დაცვის კონტროლი და დარღვევისათვის კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარება;
- ენერგეტიკულ სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების, მათ საფუძველზე მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და დადგენილი მეთოდოლოგიის შესაბამისად მიწოდებისა და მოხმარების ტარიფების დადგენა და რეგულირება, გარდა ავტოგაზგასამართ სადგურებში რეალიზებული ბუნებრივი გაზის ტარიფებისა;
- ლიცენზიატებს, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებს, იმპორტიორებს, ექსპორტიორებს, მიმწოდებლებს, მომხმარებლებსა და სისტემის კომერციულ ოპერატორს შორის წარმოქმნილი სადავო საკითხების გადაწყვეტა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში;
- ენერგეტიკაში სერტიფიკაციის სამუშაოთა ორგანიზება და კოორდინაცია;
- წყალმომარაგების ტარიფის დადგენა. როგორც აღვნიშნეთ, წყალმომარაგების სფეროში მარეგულირებელი კომისიის ფუნქციები მხოლოდ წყალმომარაგების ტარიფის დადგენით შემოიფარგლება. თუმცა, ამ

ფუნქციის დამატებით შეიცვალა კომისიის სტრუქტურა და წევრთა რაოდენობა.

2008 წლის 6 ოქტომბერს, "ენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-6 მუხლში შესული ცვლილების შედეგად, კომისიის წევრთა რაოდენობა 3-დან 5-მდე გაიზარდა. შესაბამისი ცვლილება 2009 წლის 19 თებერვალს განხორციელდა მარეგულირებელი კომისიის დებულებაშიც. წევრთა რაოდენობის ზრდა პირდაპირ კავშირშია ფინანსებთან, რადგან მარეგულირებელი კომისიების ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილი კომისიის წევრებისა და აპარატის თანამშრომლების ხელფასებზეა მიმართული.

მსოფლიოში დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების ფუნქციონირების წარმატების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი მათი ფუნქციების ეტაპობრივი შემცირებაა, რაც მათივე ბიუჯეტის კლებაზე უნდა აისახებოდეს. საქართველოში კი პირიქით ხდება და მარეგულირებელი კომისიების წევრთა რაოდენობა და ბიუჯეტი საგრძნობლად იზრდება. ყოველივე ეს კი, ტვირთად აწევს ამ სფეროში მოქმედ კომპანიებს და შესაბამისად, ზრდის საბოლოო პროდუქტის ფასს.

თუ გავიხსენებთ პრეზიდენტის ინიციატივით 2 კვირაში გაუქმებულ ტრანსპორტის მარეგულირებელ კომისიას და ამ გაუქმების არგუმენტს, გაუგებარი ხდება კანონში შესული ცვლილება სხვა მარეგულირებლების წევრთა რაოდენობის ზრდის შესახებ. პრეზიდენტის განმარტებით, ტრანსპორტის მარეგულირებელი კომისია ტვირთად აწვა ამ სფეროში მოქმედ კომპანიებს და ხელოვნურად ახდენდა ფასების რეგულირებას, რაც ხელს უშლიდა ამ სფეროს საბაზრო პრინციპებზე გადაყვანას.

ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრად ინიშნება საქართველოს მოქალაქე,

რომელსაც აქვს უმაღლესი განათლება, დადგენილი ფუნქციების განხორციელებით, სათვით საკმარისი კვალიფიკაცია და გამოცდილება. კომისიის წევრებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

კომისიის წევრი, კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით, ინიშნება ექვსი წლით. ვადის გასვლის შემდეგ კომისიის წევრი შეიძლება ხელახლა დაინიშნოს აღნიშნულ თანამდებობაზე. თუ კომისიის წევრის თანამდებობა ვადაზე ადრე თავისუფლდება, პრეზიდენტი, კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით, ნიშნავს ახალ წევრს დარჩენილი ვადით.

კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას, კომისიის თითოეულ წევრს აქვს ერთი ხმის უფლება.

კომისიის სამართლებრივი გადაწყვეტილების მიღება ხდება კენჭისყრის საფუძველზე. განხილვა შესაძლებელია, თუ მას ესწრება კომისიის სამი წევრი მაინც.

კომისიაში მუშაობის პერიოდში, კომისიის წევრი ვალდებულია, შეაჩეროს პოლიტიკური პარტიის წევრობა.

კომისიის წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის და თანამდებობიდან განთავისუფლების საფუძველი განსაზღვრულია “ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-7 მუხლით. ამ ნორმის თანახმად, მისი განთავისუფლების უფლება პრეზიდენტს არ გააჩნია, თუმცა, განთავისუფლების ჩამონათვალში მითითებულია ისეთი მიზეზები, რომლის გამოყენებითაც არასასურველი პირების გადაყენება საქართველოში აპრობირებული მეთოდია. მაგალითად, ნებაყოფლობითი გადადგომა და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის მოთხოვნების უხეში დარღვევა.

კომისიის აპარატის სტრუქტურული ერთეულებია:

- ელექტროენერჯეტიკის დეპარტამენტი;
- ბუნებრივი გაზის დეპარტამენტი;
- წყალმომარაგების დეპარტამენტი;
- ტარიფებისა და ფასწარმოქმნის დეპარტამენტი;
- იურიდიული დეპარტამენტი;
- მეთოდოლოგიური და ინფორმაციული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი;
- საზოგადოებასთან და საერთაშორისო ურთიერთობის დეპარტამენტი;
- საქმისწარმოებისა და საკადრო საქმეთა დეპარტამენტი;
- ბუღალტერია;
- სერტიფიკაციის სამმართველო;
- მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამმართველო;
- კომპიუტერულ-ტექნიკური და პროგრამული უზრუნველყოფის სამმართველო;
- კომისიის თავმჯდომარის და წევრების აპარატი.

კომისიის სტრუქტურაში შედიან კომისიის მთავარი მრჩეველი და თავმჯდომარის მრჩეველები.

მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის დამატებითი გარანტიების შესაქმნელად, კომისიის აპარატისგან დამოუკიდებლად, ჩამოყალიბდა მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური. საზოგადოებრივი დამცველის საქმიანობა რეგულირების შემადგენელი საქმიანობაა, ფინანსდება შესაბამის მარეგულირებელ ორგანოში გადახდილი რეგულირების საფასურიდან და აისახება მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტში. შესაბამისად, საზოგადოებრივი დამცველის სამსახურის სამტატო განრიგი და ბიუჯეტი მტკიცდება კომისიის მიერ. საზოგადოებრივი დამცველი ინიშნება დია კონკურსის წესით.

კომისია ვალდებულია, ყოველი დადგენილების ან გადაწყვეტილების მიღებამდე აცნობოს დაინტერესებულ პირებს და მისცეს მათ

კომისიის შესაბამის სხდომაზე დასწრების შესაძლებლობა. იგი უფლებამოსილია, ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვის მიზნით, გამართოს დახურული სხდომები. კომისიის დახურულ სხდომაზე მიღებული დადგენილება და გადაწყვეტილება უნდა გამოქვეყნდეს.

კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

### სენშეკ-ის ფინანსები და მათი განკარგვა

მარეგულირებელ კომისიებთან მიმართებაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი მათი ფინანსური და ქონებრივი დამოუკიდებლობაა. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია ფინანსურად არ არის დამოკიდებული სახელმწიფოზე. თუმცა, იგი მთლიანად დამოკიდებულია ამ სფეროში მოქმედი კომპანიების მიერ გადახდილ რეგულირების საფასურზე. რეგულირების შესაბამისი საფასური კი ტარიფშია გათვალისწინებული და საბოლოო პროდუქტს აძვირებს. ამასთან ერთად, კომისიის ბიუჯეტის შემოსავლების უმეტეს ნაწილს მსხვილი კომპანიების მიერ გადახდილი რეგულირების საფასური წარმოადგენს, რაც კომისიის მიერ განხილულ დავებში სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას ზრდის.

“ელექტროენერჯეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-19 მუხლით და “საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის” დებულების მე-5 მუხლით, განსაზღვრულია კომისიის ბიუჯეტის ფორმირებისა და განკარგვის წესები.

კომისიის ბიუჯეტის შევსების ძირითადი წყაროა ლიცენზიატებისაგან, იმპორტიორებისა-

გან, მიმწოდებლებისაგან და ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორისაგან მიღებული რეგულირების საფასური.

2008 წლის 18 სექტემბრის #24 დადგენილებით ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ დაამტკიცა “ელექტროენერჯეტიკის, ბუნებრივი გაზის და წყალმომარაგების სექტორში რეგულირების საფასურის გაანგარიშების და გადახდის” წესი, რომლის თანახმადაც, რეგულირების საფასურის გადამხდელები არიან: ელექტროენერჯიის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის, განაწილების, ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების და განაწილების ლიცენზიატები; ასევე, ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი (ესკო), მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურები, ბუნებრივი გაზისა და სასმელი წყლის მიმწოდებლები.

რეგულირების საფასური გათვალისწინებულია რეგულირების საფასურის გადამხდელებისათვის დადგენილ ტარიფში, ხოლო რეგულირების საფასურის გადამხდელი პირებისათვის, რომლებიც რეგულირებად საქმიანობას ეწევიან ამ საქმიანობაზე კომისიის მიერ ტარიფის დადგენის გარეშე, რეგულირების საფასური გათვალისწინებულია მათ ხარჯებში.

კომისია ყოველი წლის 1 ოქტომბრისთვის ამტკიცებს შემდეგი წლის ბიუჯეტს, რომელშიც ასახული უნდა იყოს კომისიის ფუნქციებისა და უფლება-მოვალეობების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯი. კომისიის ბიუჯეტი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის. თუმცა, ამ დოკუმენტის კომისიის ვებ-გვერდზე დადება არ ხორციელდება.

რეგულირების საფასურის გადამხდელები ვალდებული არიან ყოველი წლის 15 სექტემბრამდე კომისიას წარუდგინონ შესაბამისი რეგულირებადი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია, მიმდინარე კალენდარული წლის

**ცხრილი 1. რეგულირების კოეფიციენტები**

<b>ელექტროენერგეტიკული სექტორი:</b>	
წარმოების ლიცენზიატი	0.005
გადაცემის ლიცენზიატი	0.005
დისპეტჩინგის ლიცენზიატი	0.005
განაწილების ლიცენზიატი	0.005
იმპორტიორი	0.0025
ექსპორტიორი	0.005
ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი	0.005
მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური	0.005
<b>ბუნებრივი გაზის სექტორი:</b>	
მიმწოდებელი	0.005
ტრანსპორტირების ლიცენზიატი	0.005
განაწილების ლიცენზიატი	0.005
<b>წყალმომარაგების სექტორი:</b>	
მიმწოდებელი	0.005

**წყარო:** საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისია, www.gnerc.org

ფაქტობრივი და მომავალი კალენდარული წლის საპროგნოზო მოცულობების თაობაზე<sup>6</sup>.

კომისია მომავალი წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, ყოველი კალენდარული წლის 1 ნოემბრამდე, დაიანგარიშებს მომავალი წლის საპროგნოზო რეგულირების საფასურს, მათ მიერ წარმოდგენილი საპროგნოზო მონაცემების საფუძველზე.

რეგულირების საფასური უნდა გაანგარიშდეს ისე, რომ მთლიანად ფარავდეს კომისიის ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ხარჯებს. მისი ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს კალენდარული წლის განმავლობაში შესაბამისი რეგულირებადი საქმიანობიდან მიღებული მთლიანი ღირებულების (დღგ-ის გარეშე) 0,5 პროცენტს.

რეგულირების საფასური ჩაირიცხება კომისიის ანგარიშზე. ამ ანგარიშზე არსებულ თანხებს განკარგავს მხოლოდ კომისია.

წლის განმავლობაში გამოუყენებელი თანხები გადაიტანება შემდგომი წლის ანგარიშზე, ამ წლის რეგულირების საფასურის შესაბამისი შემცირებით. კომისია უფლება-

6. „ელექტროენერგეტიკის, ბუნებრივი გაზის და წყალმომარაგების სექტორში რეგულირების საფასურის გაანგარიშების და გადახდის“ წესი, მუხლი 4.

მოსილია, საჭიროების შემთხვევაში აიღოს სესხი. ამ სესხისა და შესაბამისი პროცენტის გასტუმრება ხორციელდება შემდეგი წლის რეგულირების საფასურიდან.

2009 წლის მდგომარეობით, რეგულირების კოეფიციენტები შემდეგნაირადაა განსაზღვრული (იხ. ცხრილი 1).

ლიცენზიატის, იმპორტიორის, ექსპორტიორის, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურების, ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორისა და მიმწოდებლის მიერ გადასახდელი რეგულირების საფასურის წლიური მინიმალური სიდიდე განისაზღვრება 500 (ხუთასი) ლარით, მაგრამ არა უმეტეს კანონით შეზღუდული რეგულირების საფასურის ოდენობით.

დასაშვებია კომისიის დასაფინანსებლად გრანტებისა და კანონმდებლობით ნებადართული სხვა სახსრების გამოყენება.

რეგულირების საფასური შედის ლიცენზიატების, იმპორტიორების, მიმწოდებლების და ელექტრო-ენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის მიერ წარმოებული პროდუქციის ან/და განუული მომსახურების ღირებულებაში.

**ცხრილი 2. სენშეკ-ის ბიუჯეტი 2006-2007 წლებში**

	<b>2006 წელი</b>	<b>2007 წელი</b>
ხელფასები	927.996	1.218.424
დანარიცხები ხელფასებზე	185.807	243.685
მატერიალური სტიმულირებისა და დახმარების ფონდები	582.625	1.151.441
დანარიცხები სტიმულირებისა და დახმარების ფონდებზე	116.525	130.288
<b>ჯამი</b>	<b>1.812.953</b>	<b>2.743.838</b>

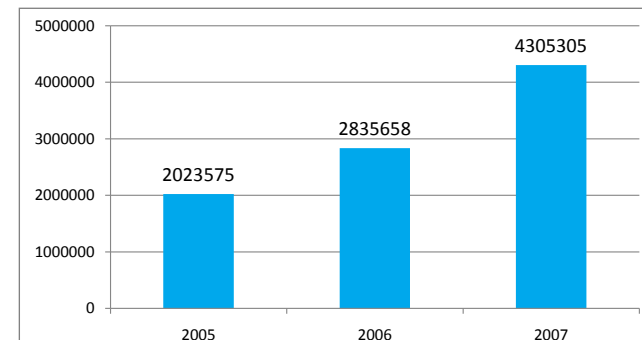
**წყარო:** საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისია, www.gnerc.org

რეგულირების საფასურის გადამხდელები ვალდებული არიან, შესაბამისი რეგულირებადი საქმიანობიდან გამომდინარე, ინდივიდუალურად დაფარონ კომისიის მიერ დადგენილი რეგულირების საფასურის 30% ყოველი კალენდარული წლის პირველი კვარტლის განმავლობაში და 35-35% მომდევნო ორი კვარტლის განმავლობაში იმგვარად, რომ შესაბამისი რეგულირებადი საქმიანობასთან დაკავშირებით, რეგულირების საფასურის 100%-ის ანაზღაურება განხორციელდეს ყოველი კალენდარული წლის 1 ოქტომბრამდე<sup>7</sup>.

კომისია ყოველწლიურად, 31 მარტამდე, ამზადებს და აქვეყნებს გასული წლის ფინანსურ ანგარიშს.

საინტერესოა, განვიხილოთ ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ბოლო წლების ბიუჯეტების შემოსავლები და ხარჯების ძირითადი პუნქტები.

**დიაგრამა 1. მარეგულირებელი კომისიის შემოსავლები (ლარი)**



**წყარო:** საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისია, www.gnerc.org

7. „ელექტროენერგეტიკის, ბუნებრივი გაზის და წყალმომარაგების სექტორში რეგულირების საფასურის გაანგარიშების და გადახდის“ წესი, მუხლი 7.

როგორც დიაგრამიდან 1. ჩანს, ბოლო წლებში მარეგულირებლის შემოსავალი საგრძნობლად გაიზარდა, რაც ძირითადად ელექტროენერჯიასა და ბუნებრივ გაზზე საფასურის საგრძნობი მატებით არის გამოწვეული. 2007 წლიდან, წყლის ტარიფის რეგულირებაც კომისიის კომპეტენციას მიეკუთვნება და შესაბამისად, გაიზარდა მარეგულირებლის ბიუჯეტი.

დღეს არსებული სატარიფო პოლიტიკის და რეგულირების საფასურის გაანგარიშების მეთოდების შედეგად, მარეგულირებელი კომისია დაინტერესებულია ფასების მატებით, რადგან მისი “წილი” ტარიფში პროცენტულადაა ასახული. საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ ბოლო წლებში ელექტროენერჯეტიკისა და გაზის სექტორის საკმაო განვითარებისა, რეგულირების საფასური არ იკლებს და კანონით დადგენილ მაქსიმუმს შეადგენს.

მარეგულირებელი კომისიის ბიუჯეტის ხარჯების უმეტესი ნაწილი კომისიის წევრების და თანამშრომლების ხელფასებზეა გათვალისწინებული. ბიუჯეტში, ხელფასების მუხლთან ერთად, არსებობს მატერიალური სტიმულირებისა და დახმარების ფონდები, რომლებიც 2007 წელს მილიონ ლარზე მეტს შეადგენდა. ხელფასები და მატერიალური სტიმულირების ფონდების ჯამი, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის 65-70 პროცენტს შეადგენს.

2007 წელს, ისევე როგორც 2006 წელს, მარეგულირებელი კომისიის ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ათვისება ვერ მო-

ხერხდა და მომდევნო წელს გადატანილი იქნა ნაშთი, რომელიც 2006 წლის ბიუჯეტში 128.493 ლარით განისაზღვრა (2005 წლის ბიუჯეტის 6,3 პროცენტი) და 2007 წლის ბიუჯეტში 324.510 ლარით (2006 წლის ბიუჯეტის 11,3 პროცენტი).

“ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-19 მუხლით დარეგულირებულია წინა წლის ნაშთის მომდევნო წლის ბიუჯეტში გადატანის პროცედურა, კერძოდ: “კომისიის მიერ წლის განმავლობაში გამოყენებული თანხები გადაიტანება მომავალი წლის ანგარიშზე, რეგულირების საფასურის შესაბამისი შემცირებით”. როგორც აღვნიშნეთ, 2006 წელს კომისიას “მორჩა” ბიუჯეტის 11,3 პროცენტი, თუმცა, რეგულირების საფასურის შემცირება არ განხორციელდა, რაც კანონის მოთხოვნას ეწინააღმდეგება.

**მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა**

2003 წლის 22 ივლისის “დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე, ენერგომომხმარებელთა ინტერესების დაცვის მიზნით, საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიასთან შეიქმნა მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური, რომელიც არ შედის აპარატის შემადგენლობაში. ეს სამსახური ფინანსდება მარეგულირებელ ორგანოში გადახდილი რეგულირების საფასურიდან და აისახება მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტში ცალკე მუხლად.

მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახურის ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს:

- შეაფასოს მომხმარებლებზე სატარიფო და სხვა სახის სარეგულაციო ცვლილებათა გავლენა და მათი შედეგები;

- მიიღოს მონაწილეობა იმ ნორმატიული აქტების შექმნასა და მიღებაში, რომლებმაც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს მომხმარებელთა ინტერესებზე და სხვა.

მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის 2006 და 2007 წლის ანგარიშების გაანალიზების შედეგად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ წლების განმავლობაში სხვადასხვა კომპანიების და მათი მფლობელების მიერ ხორციელდება ერთი და იმავე ტიპის დარღვევები: კომუნალური მრიცხველების მიხედვით თანხების არასწორი დარიცხვა; მრიცხველების შეცვლის მოთხოვნა აბონენტების ხარჯზე; დავალიანების რესტრუქტურირებაზე დაუსაბუთებელი უარი და სხვა.

თუმცა, მომხმარებელთა უფლებების საზოგადოებრივი დამცველი არ აფიქსირებს თავის პოზიციას რეგულირების საფასურის წლების განმავლობაში უცვლელად დატოვებისა და მარეგულირებლის ბიუჯეტის ყოველწლიურად ზრდასთან დაკავშირებით. ეს ლოგიკურიცაა, რადგან იგი ამავე ბიუჯეტიდან ფინანსდება. ხოლო რეგულირების საფასურის შემცირებლობა პირდაპირ აზიანებს მომხმარებელთა ეკონომიკურ უფლებას.

საინტერესოა, ვნახოთ მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახურის, რომელიც 2007 წლის ბოლოსათვის 4 თანამშემწისგან შედგებოდა, ფინანსები. 2007 წელს ამ სამსახურმა 151.132 ლარი დახარჯა, საიდანაც 130.850 (87%) სახელფასო ფონდია.

კომისიის ფინანსების განხილვის შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ იგი ვერ იქნება მომხმარებელზე ორიენტირებული, რადგან სამომხმარებლო ფასის დაკლების შემთხვევაში, შემცირდება კომისიის ბიუჯეტი, რაც პირდაპირ აისახება ამ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე.

ამის ნათელი მაგალითია 2008 წელს ბუნებრივ გაზზე სამომხმარებლო ტარიფის უც-

ვლელად შენარჩუნება. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ 2006 წელს მიიღო #30 დადგენილება, რომლის თანახმადაც, გაზის საფასური მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მიზეზად დასახელდა 2006 წლის 1 იანვრიდან რუსეთის ფედერაციიდან საქართველოში იმპორტირებული ბუნებრივი გაზის ფასის მკვეთრი ზრდა. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ამ დროისათვის ქვეყანა ძირითადად რუსულ გაზს მოიხმარდა და ეს გადაწყვეტილებაც ლოგიკური იყო. ამის შემდგომ, 2007 წელს, კვლავ გაიზარდა გაზის საფასური, რადგან რუსეთის ფედერაციამ თითქმის გააორმაგა საქართველოსთვის მიწოდებული გაზის საფასური. ამ დროისათვის, საქართველო აზერბაიჯანიდანაც იღებდა გაზს და ამის გათვალისწინებით, 2007 წლისათვის, გაზის ერთიანი საშუალო ფასი 1000მ3-ზე 167 აშშ დოლარით განისაზღვრა.

მომდევნო წლებში, საქართველოს ხელი-სუფლების მიერ გაკეთებული განცხადებებიდან ნათელი გახდა, რომ საქართველოსა და აზერბაიჯანს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც, საქართველო აზერბაიჯანიდან შეღავათიან ფასში მიიღებდა გაზს. 2008 წელს კი, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს განცხადებით, საქართველოში თითქმის აღარ შემოდიოდა რუსული ძვირი გაზი და შედარებით იაფ აზერბაიჯანულ გაზს მოვიხმარდით. რაც გაზის საშუალო “შენიღილ” ფასს საკმაოდ ამცირებს. მიუხედავად ამ ფაქტისა, მარეგულირებელმა კომისიამ არ გადახედა გაზის ტარიფს, რაც საკმაოდ ბევრ ეჭვს ბადებს საზოგადოებაში.

მარეგულირებელი არ არის დაინტერესებული მომხმარებლების ინტერესების დაცვით, რადგან არსებული საკანონმდებლო ბაზიდან გამომდინარე, მომხმარებლის ინტერესი და კომისიის “ინტერესი” ერთმანეთს ეწინააღმდეგება.

**დერეგულირება და ნაწილობრივი დერეგულირება**

“ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს დასარეგულირებელ სფეროებში კონკურენციის განვითარება და მათი ეტაპობრივი დერეგულირება წარმოადგენს.

ამავე კანონით, დერეგულირება და ნაწილობრივი დერეგულირება შემდეგნაირადაა განმარტებული<sup>8</sup>:

**დერეგულირება** – ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, წარმოების ლიცენზიანტისათვის ტარიფის დადგენის გარეშე ან მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურისათვის ლიცენზიისა და ტარიფის დადგენის გარეშე, საქმიანობის უფლების მინიჭება; აგრეთვე, ბუნებრივი გაზის მიწოდების ტარიფის დადგენის გარეშე საქმიანობის, ასევე ახალი ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ან განაწილების ქსელების აშენების შემთხვევაში, შესაბამისად, ტრანსპორტირების ან განაწილების ტარიფის დადგენის გარეშე საქმიანობის უფლების მინიჭება.

**ნაწილობრივი დერეგულირება** – ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე წარმოების ლიცენზიანტისათვის ზღვრული ტარიფის დადგენით საქმიანობის ან მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურისათვის ლიცენზიის გარეშე და ზღვრული ტარიფის დადგენით საქმიანობის უფლების მინიჭება, აგრეთვე ბუნებრივი გაზის მიწოდების ზღვრული ტარიფის დადგენით საქმიანობის, ასევე ახალი ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ან განაწილების ქსელის აშენების შემთხვევაში, შესაბამისი ტრანსპორტირების ან განაწილების ზღვრუ-

8. “ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ჯ“ და „ჰ“ ქვეპუნქტი.



ლი ტარიფის დადგენით საქმიანობის უფლებების მინიჭება.

ამ მიზნის მისაღწევად, საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის 2007 წლის 25 აპრილის #30 ბრძანებით, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებზე განხორციელდა დერეგულირება.

ამავე მიზნის მისაღწევად, საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის 2008 წლის 28 ოქტომბრის #92 ბრძანების 2008 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ ამუშავებული ყველა ელექტროსადგური გამოცხადდა დერეგულირებულად.

ამ საქმიანობების დერეგულირება შეიძლება გამართლებული იყოს, რადგან ისინი ერთადერთი არ არიან თავიანთ სფეროში.

საინტერესოა გაზის სექტორში განხორციელებული დერეგულირება და ნაწილობრივი დერეგულირება, რადგან ამ შემთხვევაში გაზის მიწოდებასთან გვაქვს საქმე, რომელიც, ისევე როგორც წინა წლებში, ბუნებრივ მონოპოლიას წარმოადგენს.

საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის 2007 წლის 25 სექტემბრის #69 ბრძანების საფუძველზე, ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობა გამოცხადდა დერეგულირებულად, გარდა ქ. თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებში საცალო მომხმარებლისათვის გაზის მიწოდების საქმიანობისა და საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე ამ ბრძანების ძალაში შესვლამდე არსებული საცალო მომხმარებლისათვის ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობისა. ანუ, თბილისის ტერიტორიაზე, ამ ბრძანების თანახმად, დერეგულირება საცალო მომხმარებელს არ შეეხება, ხოლო რეგიონებში, ამ ბრძანების გამოცემის შემდეგ ახალი მომხმარებლისათვის გაზის მიწოდება დერეგულირებულია.

2008 წლის 24 ივლისს, ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის #69 ბრძანებაში შევიდა

ცვლილება და ბუნებრივი გაზის საქმიანობა გამოცხადდა დერეგულირებულად, გარდა 2008 წლის 1 აგვისტომდე არსებული ბუნებრივი გაზის მომხმარებელი იმ ფიზიკური პირებისათვის (მოსახლეობა – საყოფაცხოვრებო მომხმარებელი), რომლებიც ბუნებრივ გაზს არ მოიხმარენ სამეწარმეო საქმიანობისათვის, იმ პირების გამოკლებით, რომლებიც ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობა დერეგულირებულ იქნა 2008 წლის 1 აგვისტომდე.

დერეგულირების შედეგად, ქ. თბილისში 2008 წლის 1 აგვისტომდე და დანარჩენ საქართველოში 2007 წლის 25 აპრილამდე არსებული გაზის მომხმარებელი ფიზიკური პირების გარდა, ყველა მომხმარებლისათვის გაზის მიწოდება დერეგულირებულია. ანუ, მიმწოდებელს დამოუკიდებლად შეუძლია დაადგინოს მიწოდებული გაზის საფასური და იგი სატარიფო რეგულირებას აღარ ექვემდებარება. მომხმარებელმა კი, ან უნდა მიიღოს ეს ფასი ან შეწყვიტოს გაზის მოხმარება.

ამ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, საკმაოდ განსხვავდება ძველი და ახალი მომხმარებლისთვის ტარიფი. როგორც მოსალოდნელი იყო, ახალი აბონენტებისა და იურიდიული პირებისათვის (მათ შორის საწარმოები) გაზის საფასური საგრძობლად გაიზარდა.

ეს საკმაოდ გაუმართლებელი გადაწყვეტილება იყო, რადგან, ბუნებრივი მონოპოლიის შემთხვევაში, სატარიფო რეგულირების მოხსნა დაუშვებელია.

ამასთან ერთად, იმის თქმა, რომ ეს ცვლილება არ ეხება ძველ მომხმარებელს, ტყუილია, რადგან ბუნებრივი გაზის საფასურის გაძვირება საწარმოებისათვის, გამოიწვევს ისედაც მცირე მოცულობის ეროვნული წარმოების კიდევ უფრო გაძვირებას. ერთის მხრივ, ყველა მომხმარებელს გაუძვირდება

პროდუქცია და, მეორეს მხრივ, ეროვნული პროდუქცია კიდევ უფრო კონკურენტუნარო გახდება იმპორტირებულ პროდუქციასთან შედარებით.

არც იმის მტკიცებაა მიზანშეწონილი, რომ ქვეყანაში სხვადასხვა მიმწოდებელი არსებობს და მომხმარებელსაც არჩევანის საშუალება გააჩნია. უძრავი ქონების გაყიდვა ან გაცვლა ამ მიზნით წარმოუდგენელია.

ხელისუფლების ეს გადაწყვეტილება აგრეთვე შეუსაბამობაშია პრეზიდენტის ცნობილ დაპირებასთან, რომელიც ყველა სოფელში გაზიფიცირებას ისახავს მიზნად. შედეგად მივიღებთ გაზის მიღებას სოფლების უმეტესობაში და მიმწოდებლის მიერ დადგენილ მონოპოლიურ ფასს, რომლის გადახდა რამდენიმე ოჯახს თუ შეეძლება. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კოლოსალური თანხების ხარჯვა გაუმართლებელი ხდება.

ეს გადაწყვეტილება ნეგატიურად აისახება სამშენებლო ბიზნესსა და ეკონომიკის სხვა დარგებზე.

### კომუნიკაციების სფეროს რეგულირება

#### საქმიანობის საფუძველი და კომისიის წევრობა

კომუნიკაციების სფეროს საქართველოში არეგულირებს “ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ”, “მაუწყებლობის შესახებ”, “კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ” და “დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” საქართველოს კანონები, ასევე მათ საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტები.

“დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” საქართველოს კანონის და “საქართველოს

კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 29 ივნისის #326 ბრძანებულების შესაბამისად, კომუნიკაციების სფეროს რეგულირებას ახორციელებს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია. აღნიშნული კომისია, ისევე როგორც სენეკ, არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. იგი დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოების, უწყებებისა და ორგანიზაციებისაგან და არ არის დაფუძნებული სახელმწიფო ქონების ბაზაზე.

კომისიის შემადგენლობა განსაზღვრულია 5 წევრით, რომლებიც ირჩევიან 6 წლის ვადით ღია კონკურსის საფუძველზე. მაგრამ ეს წესი, “მაუწყებლობის შესახებ” საქართველოს კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, არ ვრცელდება ყველა წევრზე. წევრობის კანდიდატობისთვის 3 სახელდება საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ, ხოლო 3 წევრი იმ ფრაქციების მიერ, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში. მათგან თითო-თითოს საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტს წარუდგენს დასამტკიცებლად. დანარჩენი 3 წევრი კი, შეირჩევა წარდგენილი დოკუმენტაციის საფუძველზე. საქართველოს პარლამენტის მიერ თანხმობის მიცემის შემდეგ, კანდიდატებს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. საქართველოს პრეზიდენტი კომისიის ერთ-ერთ წევრს ნიშნავს კომისიის თავმჯდომარედ. ამდენად, **საკმაოდ დიდია საქართველოს პრეზიდენტის წვლილი კომისიის ფორმირების პროცესში. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პირი ვერ იქნება დამოუკიდებელი და ის მუდმივად თავს იგრძნობს დამნიშნავი პირის წინაშე ანგარიშვალდებულად, რაც კომისიის დამოუკიდებლობის ხარისხს ამცირებს.**

**კომისიის ძირითადი ფუნქციები და სტრუქტურა**

„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, კანონით დადგენილი წესით ლიცენზიების გაცემა, მოდიფიცირება, მოქმედების ვადების გაგრძელება, შეჩერება და გაუქმება;
- საქართველოს კავშირგაბმულობისა და ფოსტის ქსელებით მომსახურებაზე ბლვრული 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;
- კონკურენტული გარემოს შექმნის ხელშეწყობა;
- კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის ლიცენზიების 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 დარ-

ღვევისას 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.

„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-კონტროლი;
- სალიცენზიო პირობების დადგენა, ლიცენზიების გაცემის მოდიფიცირება, ლიცენზიების მოქმედების შეჩერება და განახლება, ლიცენზიების გაუქმება;
- 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 დაკისრება;
- 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 სადავო საკითხების გადაწყვეტა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- სამართლებრივი აქტების მიღება. კომისიას საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ჰყავს აპარატი, რომელიც შედგება შემდეგი სტრუქტურული ერთეულებისაგან:
  - ადმინისტრაცია;
  - სტრატეგიული დაგეგმვის სამსახური;
  - მონიტორინგის სამსახური;
  - ფინანსური სამსახური;
  - სატელეკომუნიკაციო და საფოსტო ბაზრის რეგულირების სამსახური;
  - სამართლებრივ საკითხთა სამსახური;
  - უნივერსალური მომსახურების სამსახური;
  - სიხშირული რესურსების მართვისა და სტანდარტიზაციის სამსახური;
  - მაუწყებლობის მონიტორინგის სამსახური. სულ კომისიაში, 2006 წლისთვის, ადმინისტრაციული პერსონალის ჩათვლით, 69 თანამშრომელი მუშაობდა, ხოლო 2009 წლისთვის, მათი რაოდენობა 7 ერთეულით გაიზარდა.

**კომისიის ბიუჯეტი**

კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის ბიუჯეტის ფორმირების უმთავრესი წყაროა **რეგულირების საფასური**, რომელსაც

იხდიან დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს რეგულირების სფეროში საქმიანობის მწარმოებელი კომპანიები (ზოგიერთი დაწყებამდე, ზოგიერთი – დაწყების შემდგომ, პერიოდულად). რეგულირების საფასურის გადამხდელები არიან ლიცენზიის მფლობელები. რეგულირების საფასურის ოდენობაა ლიცენზიის მფლობელის მიერ განხორციელებული და რეგულირებას დაქვემდებარებული საქონლის (მომსახურების) მიწოდების ან/და შესრულებული სამუშაოს მთლიანი ღირებულების (დღგ-ის გარეშე) 0,5 პროცენტი<sup>9</sup>.

“დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტით, კომისიის მიერ რეგულირების საფასური ისე უნდა დადგინდეს, რომ საკმარისი იყოს კომისიის ბიუჯეტით განსაზღვრული ხარჯების დასაფარავად. ამასთან, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს მიერ მიმდინარე წელს გამოუყენებელი სახსრები გადადის მომდევნო წლის ანგარიშში და გაითვალისწინება რეგულირების საფასურის ცვლილებისას. ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი უნდა შედგებოდეს უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ყოველწლიურად აუცილებელი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯებისაგან, ასევე, ფინანსური აუდიტის მოწვევასთან დაკავშირებული ხარჯებისაგან.

თუ გავაანალიზებთ კომისიის ბოლო წლების ბიუჯეტებს, იკვეთება შემდეგი საინტერესო ტენდენციები:

- კომისიის ჯამური შემოსავლების მოცულობა გარკვეული უთანაბრობით ხასიათდება და მას წინა წელთან შედარებით ზოგიერთ წელიწადს ზრდა, ხოლო ზოგიერთ წლებში შემცირება ახასიათებს;
- კომისიის შემოსავლების დაგეგმვასთან დაკავშირებით, არსებობს პროგნოზირების პრობლემა და მუდმივად ხდება და-

<sup>9</sup>. „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-5 პუნქტი.

**ცხრილი 3. კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ბიუჯეტი**

ათასი ლარი	2005		2006		2007	
	დამტკ.	ფაქტი	დამტკ.	ფაქტი	დამტკ.	ფაქტი
<b>ჯამური შემოსავლები</b>	<b>6,440.7</b>	<b>9,934.0</b>	<b>5,200.0</b>	<b>6,386.4</b>	<b>5,760.0</b>	<b>6,499.0</b>
სარეგულაციო ფონდი (გარდამავალი ნაშთი) 1 იანვრის მდგომარეობით		2,440.6		2,335.9		1,200.0
სარეგულაციო ფონდის წილი დაგეგმილ მთლიან ბიუჯეტში		24.4		75.5		18.5
<b>ჯამური ხარჯები</b>	<b>6,225.0</b>	<b>5,114.6</b>	<b>5,074.7</b>	<b>6,491.1</b>	<b>6,656.7</b>	<b>6,261.7</b>
შრომის ანაზღაურება	2,005.4	1,995.1	2,553.9	2,515.5	3,144.0	3,069.0
მივლინება	100.0	158.7	100.0	151.1	120.1	150.2
ავტომატური შექმნა-შენახვა	70.0	67.3	70.0	140.5	80.0	123.4
კომუნიკაცია, ელ.ენერგია, გაზი და წყალი	100.0	108.2	120.0	191.4	180.0	230.6
კონფერენციები და სემინარები	50.0	30.4	80.0	31.5	34.7	46.0
საკანცელარიო, საფოსტო და ურნალ-გაზეთების ხარჯები	60.0	88.0	50.0	42.9	50.0	48.3
წარმომადგენლობითი ხარჯები	10.0	19.7	10.0	6.4	15.0	10.7
მიმდინარე რემონტის ხარჯები	250.0	134.1	60.0	0.0	70.0	5.0
საბიუჯეტო ანარიცხები	621.7	399.0	510.8	503.1	0.0	0.0
ძირითადი საშუალებების შექმნა	2,500.0	1,681.2	1,300.0	2,558.0	2,600.0	2,267.0
მომხმარებელთა უფლებების დამცველის სამსახური	249.9	148.3	40.0	1.4	152.7	102.3
სამეცნიერო და საკონსულტაციო სამუშაოთა ხარჯები	80.0	55.2	50.0	6.5	50.0	22.0
სხვა საერთო ხარჯები	80.0	202.8	100.0	322.0	100.0	139.6
დანარჩენი ხარჯები, რომლებიც არ შედის წინა ჯგუფებში	48.0	26.6	30.0	20.8	60.2	47.6

**წყარო:** საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, [www.gncc.ge](http://www.gncc.ge)

გეგმილ შემოსავლებზე გაცილებით მეტის მიღება, რაც, შესაბამისად, კომისიას ხარჯების გაზრდის საშუალებას აძლევს. მაგ. მიუხედავად იმისა, რომ 2005 წელს კომისიამ დაგეგმილზე 54,2%-ით მეტი შემოსავლები მიიღო, მომდევნო წელს წინა წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებზე ნაკლები დაგეგმა;

- კომისიის შემოსავლების მოცულობიდან გამომდინარე, მას მუდმივად რჩება დაუხარჯავი თანხა (ე.წ. გარდამავალი ნაშთი). 2006 წლისთვის, გარდამავალი ნაშთი დაგეგმილი ბიუჯეტის 75,5% შეადგინა. მიუხედავად გარდამავალი ნაშთის მოცულობისა, კომისია არ ახორციელებდა რეგული-

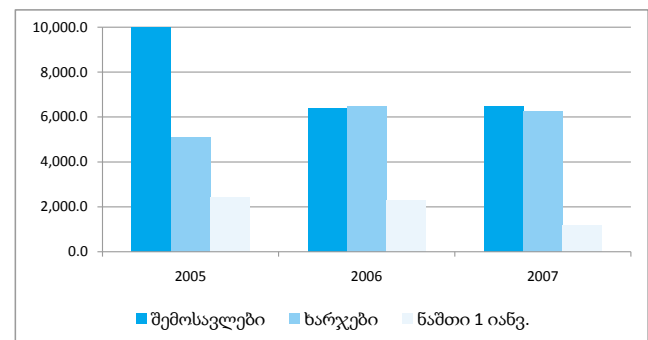
რების საფასურის გადახედვას შემცირების მიმართულებით, არადა ეს მის პირდაპირ ვალდებულებას განეკუთვნებოდა;

- კომისიის ბიუჯეტის ყველაზე დიდი წილი შრომის ანაზღაურებაზე და ძირითადი საშუალებების შექმნაზე იხარჯებოდა. 2005 წელს ბიუჯეტის ფაქტიური ხარჯების 39% შრომის ანაზღაურებაზე დაიხარჯა, 2006 წელს - 38,7%, ხოლო 2007 წელს - 49%, ანუ ბიუჯეტის თითქმის ნახევარი. 2005 წელს ძირითადი საშუალებების შექმნაზე დაიხარჯა ბიუჯეტის 32,9%, 2006 წელს - 39,4%, ხოლო 2007 წელს - 36,2%;
- თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ 2005 წელს კომისიაში 69 თანამშრომელი მუ-

შაობდა და შრომის ანაზღაურებაზე გაიცა 1995,1 ათასი ლარი, საშუალოდ ერთ დასაქმებულზე წლის განმავლობაში გაცემულია 28914,5 ლარი, რაც ყოველთვიურად 2409,5 ლარს შეადგენს. 2008 წლისთვის მოხდა თანამშრომელთა რაოდენობის გაზრდა, თუმცა, ამის კვალობაზე 2007 წელს საკმაოდ გაიზარდა სახელფასო ფონდის მოცულობაც. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ამ პერიოდში კომისიაში 76 თანამშრომელი მუშაობდა და შრომის ანაზღაურებაზე გაიცა 3069,0 ათასი ლარი, საშუალოდ ერთ დასაქმებულზე წლის განმავლობაში გაცემულია 40381,5 ლარი, რაც ყოველთვიურად 3365,1 ლარს შეადგენს;

- მუდმივად გადახარჯვას აქვს ადგილი სამივლინებო თანხებში და ის სულ მცირე 50%-ით მეტია დაგეგმილზე. გადახარჯულია ასევე კომუნიკაციის, ელ.ენერგიის, გაზისა და წყლის ხარჯები. როცა წინა წელს კომისიას არ ჰყოფნიდა ხარჯები, გადახარჯვას ჰქონდა ადგილი და მომდევნო წელს წინა წლის ფაქტიურ ხარჯებზე ნაკლები მოცულობით გეგმავდა; ეს, უბრალოდ, ცუდ დაგეგმვაზე მიუთითებს.

**დიაგრამა 2. კომისიის შემოსავლები, ხარჯები და გარდამავალი ნაშთი**



**წყარო:** საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, [www.gncc.ge](http://www.gncc.ge)

**მომხმარებელთა უფლებების დაცვა**

საკომუნიკაციო მომსახურების მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის დამატებითი გარანტიების შესაქმნელად<sup>10</sup>, კომისიასთან შექმნილია **მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური**. საზოგადოებრივი დამცველის უფლებამოსილებებში შედის:

- დაიცვას მომხმარებელთა ინტერესები;
- შეაფასოს მომხმარებლებზე სატარიფო და სხვა სახის სარეგულაციო ცვლილებათა გავლენის შედეგები;
- გამოვიდეს მხარედ მარეგულირებელ ორგანოში მომხმარებელთა სახელით;
- გაეცნოს ყველა იმ დოკუმენტაციას 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.

კომისიის 2005 და 2006 წლების ანგარიშებიდან ჩანს, რომ მრავალ სხვა პრობლემას შორის, ყველაზე მეტად მომხმარებელთა მხრიდან შემოსული საჩივრების ხასიათი ეხება შემდეგ პრობლემებს:

- საკაბელო მეურნეობის ქურდობა-დატაცების მიზეზით სატელეფონო მომსახურების შეწყვეტა;
- ხაზების დაუცველობა და მესამე პირთა მიერ აბონენტის ხაზში უკანონოდ შეღწევა;

10. ვალდებულება არსებობს `დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების შესახებ` საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-7 პუნქტით.

- ინტერნეტით ე.წ. ვირუსული პროგრამების საშუალებით მომხმარებლის ნებართვის გარეშე საერთაშორისო ბარების განხორციელება;
  - უხარისხო სატელეფონო მომსახურება, დაუსაბუთებელი ანგარიშების გამოწერა და ტელეფონების გათიშვა;
  - მომხმარებელთა ინფორმირებასთან დაკავშირებული ხარვეზები;
  - მაუწყებლობის დარგში არასრულწლოვანთა მავნე ზეგავლენისაგან დაცვის თაობაზე ზომების განხორციელებლობა.
- აღნიშნული ხასიათის დარღვევები საკმაოდ მასშტაბურია, პერმანენტულ ხასიათს ატარებს, თუმცა 2007 წლის ანგარიშში არ არის დარღვევების თაობაზე მითითებული.
- საზოგადოებრივი დამცველის საქმიანობა რეგულირების შემადგენელი საქმიანობაა; ფინანსდება მარეგულირებელ ორგანოში გადახდილი რეგულირების საფასურიდან და აისახება მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტში. ამასთან, საზოგადოებრივი დამცველი ინიშნება ღია კონკურსის წესით, მარეგულირებელი ორგანოს თავმჯდომარის ბრძანებით. ამდენად, საზოგადოებრივი დამცველი, რომელიც ინიშნება მარეგულირებელი ორგანოს უფროსის ბრძანებით და ფინანსდება ამავე კომისიის ბიუჯეტიდან, ვერ იქნება დამოუკიდებელი პირი. როცა დავა, შესაძლოა, მარეგულირებელ კომისიასა და სერვისის მიმწოდებელ კომპანიას შორის იყოს და გასაჩივრდეს დამცველთან, დამცველი ძნელად თუ მიიღებს გადაწყვეტილებას კომისიის საწინააღმდეგოდ. ან კიდევ, თუ დავა იქნება სერვისის მიმწოდებელსა და კლიენტს (მოქალაქეს) შორის, დამცველი ძნელად თუ მიიღებს გადაწყვეტილებას იმ კომპანიის წინააღმდეგ, რომელიც რეგულირების საფასურს უხდის (აფინანსებს) მარეგულირებელ კომისიას.

მომხმარებელთა უფლებების დარღვევებს საკმაოდ მრავლად აქვს ადგილი და კომუნიკაციის მარეგულირებელი კომისია, ხშირ შემთხვევაში, თამაშგარე მდგომარეობაში რჩება. მაგალითად, 2 წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა დავა საქართველოს ბაზარზე მოქმედ ორ უმსხვილეს ინტერნეტ-პროვაიდერს “კავკასუს ონლაინსა” და “გაერთიანებული ტელეკომს” შორის. დავის მიმდინარეობის პროცესში ე. თბილისის მერიის ზედამხედველობის სამსახურმა განახორციელა “კავკასუს ონლაინის” მიერ აშენებული “ჯეი ლინკის” დემონტაჟი, რის შედეგადაც, ამ კომპანიის ინტერნეტ-აბონენტები ინტერნეტის გარეშე დარჩა. პროცესებში საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ჩაერთა და მხარეებს მორიგებისკენ (ხელშეკრულების გაფორმებისკენ) მოუწოდა, რასაც კომუნიკაციების ეროვნული კომისია მათგან თვეების განმავლობაში უშედეგოდ ითხოვდა. ამასთან, ეს კომისია ხშირ შემთხვევაში დუმის ამჯობინებდა და განმარტება მაშინაც კი არ გაუკეთებია, როცა თბილისის უდიდესი ნაწილი ინტერნეტის გარეშე იყო დარჩენილი<sup>11</sup>.

**საქმიანობის გამჭვირვალობა და საჯაროობა**

“დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-17 მუხლით, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისია ყოველწლიურად ამზადებს თავისი საქმიანობის ანგარიშს და ატარებს ფინანსურ აუდიტს დამოუკიდებელი აუდიტორის მეშვეობით. კომისია საჯაროდ აქვეყნებს თავისი საქმიანობის ანგარიშს და ფინანსური აუდიტის შედეგებს. კომუნიკაციების მარეგულირებელ კომისიას საკუთარ ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული აქვს 2005-2007

11. <http://www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=1889&ct=6>  
<http://www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=1932&ct=6>

წლების საქმიანობის ანგარიშები, რომელთაგან 2007 წლის ანგარიშს არ ახლავს აუდიტის დასკვნა. 2005 და 2006 წლების ანგარიშებზე თანდართული დასკვნები არაინფორმატიულია და მხოლოდ ფორმალურ სახეს ატარებს. აუდიტის დასკვნებში არ ჩანს ის აშკარა შენიშვნები, რომლებიც, წესით, დამოუკიდებელ აუდიტორს უნდა მიეთითებინა კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისთვის (რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი.) კომისიის ფინანსების ანალიზის ჩატარებისას.

“მაუწყებლობის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტით, კომისიის ანგარიშის ის ნაწილი, რომელიც შეეხება მაუწყებლობის სფეროს, სხვა ინფორმაციასთან ერთად, უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგებისა და კომისიის მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ. კომისიის უკანასკნელი წლების ანგარიშების ანალიზიდან არ ჩანს, რომ კომისიის მიერ განხორციელდა საზოგადოებრივი აზრის კვლევა და არც კომისიის მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციაა მოცემული. შესაბამისად, კომისიის საქმიანობის შესახებ სრული ინფორმაციის მიღება შეუძლებელია და ამით გამჭვირვალობის პრინციპებიც ირღვევა.

სულ ახლახანს დასრულდა კომისიის წევრების შესარჩევი კონკურსი. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის წევრების შერჩევა ხდება ღია კონკურსით<sup>12</sup>, კონკურსის თაობაზე განკარგულებას გამოსცემს საქართველოს პრეზიდენტი და კომისიის წევრობის შერჩევა მაქსიმალურად გამჭვირვალედ უნდა მიმდინარეობდეს, არც

12. „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, გარდა საპარლამენტო უმრავლესობის და უმცირესობის მიერ დასახელებული კანდიდატებისა.

საქართველოს პრეზიდენტის ვებ-გვერდზე და არც საქართველოს კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ვებ-გვერდზე კონკურსის გამოსხადების თაობაზე არც განცხადება გამოქვეყნებულა და არც საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება.

**დავების განხილვა**

2007 წელს კომისიაში განხილული იქნა 18 დავა, რომელთაგან 13 დავაში ერთ-ერთ მხარედ მონაწილეობდა “საქართველოს გაერთიანებული სატელეკომუნიკაციო კომპანია”. როგორც ვხედავთ, დავების ერთ-ერთ მხარედ მუდმივად “საქართველოს გაერთიანებული სატელეკომუნიკაციო კომპანიის” ყოფნა კომისიის მხრიდან სერიოზული განსჯის საგანი უნდა გახდეს და ადეკვატური რეაგირებაც მოჰყვეს. აღნიშნული კომპანიის შესახებ საქართველოს საინვესტიციო ჯგუფი შემდეგ ინფორმაციას აქვეყნებს<sup>13</sup>:

სააქციო საზოგადოების “საქართველოს გაერთიანებული სატელეკომუნიკაციო კომპანია” აქციის ფასი გარკვეული პერიოდი ბირჟაზე ისე ივაჭრებოდა, რომ საწარმოს ფინანსური ანგარიშიც კი არ არსებობდა არც ბირჟაზე და არც კომისიაში. თუმცა, აქციის მიმართ მზარდი ინტერესი დაფიქსირდა. ფასი “დარბოდა” 0.20 ლარიდან 1.05 ლარამდე და ვერანაირი ლოგიკის ჩარჩოებში ვერ ჯდებოდა. ყველაზე საკამათო გარიგება ამ აქციაზე წლის ბოლოს შედგა, როდესაც, ჩვენი აზრით, სატენდერო შეთავაზების თავიდან აცილების მიზნით მოხდა აქციათა საერთო რიცხვის 40%-ის გადასვლა ერთი კომპანიიდან მეორეს საკუთრებაში. ამ ოპერაციით სს “საქართველოს გაერთიანებული სატელეკო-

13. „საქართველოს საფონდო ბაზრის მიმოხილვა“, საქართველოს საინვესტიო ჯგუფი, 2006 წლის მიმოხილვა, [www.investgroup.ge/padmin/ge/research\\_main\\_page/files/saqartvelos\\_safondo\\_bazari\\_2006\\_weli.pdf](http://www.investgroup.ge/padmin/ge/research_main_page/files/saqartvelos_safondo_bazari_2006_weli.pdf)



მუნიციპალიტეტის კომპანიის” 40% წილი გასხვისდა (თანაც თითო აქცია 2.138 ლარში!) და ამ გარიგებამ საქართველოს საფონდო ბირჟის 2006 წლის აქციების ბრუნვის 61.33% და ფულადი ბრუნვის 53% შეადგინა. აქვე დავძენთ, რომ 2006 წელს, ამ აქციაზე 1973 გარიგება დაფიქსირდა, რაც გარიგებათა საერთო რიცხვის 35%-ის ტოლფასი იყო...

საკმაოდ საინტერესო მექანიზმთან გვაქვს საქმე, როდესაც კომუნიკაციების მარეგულირებელ კომისიაში იხილება დავა ორ კომპანიას შორის (სერვისის მიმწოდებელი კომ-

პანიები). რადგანაც დავა კომისიაში იხილება, ეს იმას ნიშნავს, რომ მოდავე მხარეები კომისიის რეგულირებას დაქვემდებარებულ საქმიანობას ახორციელებენ და შესაბამისად, კომისიას უხდია რეგულირების საფასურს. **როცა სასწორზე დიდ კომპანიასა და შედარებით მცირე კომპანიას შორის სადავო საკითხი დევს, ალბათ, ძნელად თუ მიიღებს კომისია მცირე კომპანიის სასარგებლო გადაწყვეტილებას შედარებით დიდი რეგულირების საფასურის გადამხდელი კომპანიის საზიანოდ.**

**ნოდარ ხადური**  
ეკონომიკის დოქტორი

## ბაზრის რეგულირების მექანიზმების ფაქტიური გაუქმებით გამოწვეული შედეგების კვლევა

პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაცია, რომელიც აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში ბოლო 20 წლის განმავლობაში მეტ-ნაკლები წარმატებით მიმდინარეობს, საქართველოსთვის განსაკუთრებით რთული აღმოჩნდა. აღნიშნულ სირთულეებს ჰქონდა როგორც ობიექტური, ისე სუბიექტური მიზეზები, კერძოდ კი, საქართველოს უწევდა სასიცოცხლო მნიშვნელობის რამდენიმე ამოცანის ერთდროულად გადაწყვეტა. უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკის რეფორმირების პარალელურად, იქმნებოდა დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფო. ამასთან, აღნიშნული პროცესების დასაწყისი მიმდინარეობდა როგორც სამოქალაქო, ისე სამამულო ომების და საბრძოლო შეტაკებების ფონზე, მძიმე კრიმინოგენულ ვითარებაში. რასაკვირველია, აღნიშნულმა ფაქტორებმა ეკონომიკის რეფორმირების პროცესი უკანა პლანზე გადაწია და წინა პლანზე სახელმწიფოს შენარჩუნების საკითხი დადგა.

ამდენად, ეკონომიკის რეფორმირების სათანადო დონეზე დანყება მხოლოდ კრიმინოგენული ფონის გაუმჯობესებისა და აქტიური საომარი მოქმედებების შეწყვეტის შემდეგ გახდა შესაძლებელი.

სამწუხაროდ, რეფორმის პირველ წლებში, საქართველოს ბაზრის რეგულირების გამოცდილება, პრაქტიკულად, არ ქონდა, რაც ისტორიული ფაქტორით იყო გამოწვეული. უკანასკნელი 200 წლის განმავლობაში (თუ

მხედველობაში არ მივიღებთ 1918-1920 წლებს), ეკონომიკური, მით უფრო, სტრუქტურული და სისტემური გადაწყვეტილებების მიღება საქართველოში არ ხდებოდა. ამდენად, რეფორმირების პირველ წლებში შეცდომები არ იყო გამორიცხული; თუმცა, ქვეყანა ნელა, მაგრამ მიზანმიმართულად ახდენდა საბაზრო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას და სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკური პროცესების მართვა თანდათან რეგულირების სისტემებით იცვლებოდა.

ქვეყანას, რეალურად პირველად მის ისტორიაში, გაუჩნდა ეკონომიკის რეგულირების ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, როგორცაა ეროვნული ვალუტა, საგადასახადო სისტემა; გაჩნდა ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა, პარალელურად შეიქმნა მარეგულირებელი კომისიები. ქვეყანაში დაიწყო ეკონომიკური პროცესების მართვის ქაოსური სისტემიდან, რომელიც ძირითადად არაფორმალურ ინსტიტუტებს ეყრდნობოდა და საბოლოო ჯამში კორუფციულ გარიგებებში აისახებოდა, ფორმალური ინსტიტუტების ჩამოყალიბება.

ქვეყანაში შეიქმნა ნებართვების სისტემა, ლიბერალური გახდა საგარეო ვაჭრობა, მინიმუმამდე შემცირდა რეგულირებადი ფასების რაოდენობა. რეალურად, სახელმწიფო სხვადასხვა ფორმით არეგულირებდა მხოლოდ ე.წ. “ბუნებრივი მონოპოლიების” ფასებს.

2004 წლის დასაწყისამდე საქართველო აყალიბებდა საბაზრო ეკონომიკის რეგულირების ისეთ ინსტიტუციონალურ ბაზას, რომლის მაგვარიც იყო ევროპის ან ამერიკის სახელმწიფოებში. გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ საქართველოს ნაკისრი აქვს ვალდებულებები საკუთარი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ. ამდენად, ევროპული მოდელებიდან გადახვევა, ქვეყნის მისწრაფებას, საკუთარი ღირსეული ადგილი დაიკავოს ევროპულ ოჯახში, სერიოზული საფრთხის წინაშე აყენებს.

2003 წლის ნოემბრის ბოლოს, საქართველოში “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ, ეკონომიკის რეფორმირების ახალი ეტაპი იწყება, რომელიც თითქმის მთლიანად უკავშირდება რუსეთიდან დაბრუნებული ოლიგარქის კახა ბენდუქიძის სახელს.

საქართველოში რადიკალური ეკონომიკური (თუმცა ძნელია ამ პროცესს ეწოდოს “ეკონომიკური”) რეფორმები დაიწყო, რაც ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან რეგულირების მექანიზმების გაუქმებაში გამოიხატებოდა.

საქართველოს სახელმწიფომ, სხვა მეტნაკლებად მნიშვნელოვანი რეგულაციების გაუქმების პარალელურად, უარი თქვა განეხორციელებინა შრომის ბაზრის, კონკურენციის შეზღუდვის, სურსათის უვნებლობის რეგულაციები, რომელთა გაუქმებამ ან შეზღუდვამ მნიშვნელოვნად გააუარესეს ეკონომიკური გარემო. მოსაზრებამ, რომ ეს ყველაფერი ინვესტიციების მოზიდვას ემსახურებოდა და აისახა საქართველოს სხვადასხვა რეიტინგების მაჩვენებელზე, რეალურად ეკონომიკის განვითარებას უამრავი პრობლემა შეუქმნა. ამ პრობლემების გამოსწორება ან განეიტრალება საკმაოდ რთული იქნება და დროშიც სერიოზულად გაიწელება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფომ გარ-

და რეგულირების პირდაპირი ფორმებისა, მკვეთრად შეზღუდა მაკროეკონომიკური რეგულაციების ფუნქციონირებაც, სურათი კიდევ უფრო მძიმდება.

2004 წლიდან გაუქმდა საგზაო ფონდი, კავშირგაბმულობის, ტრანსპორტისა და ფოსტის სამინისტრო, ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო, საგარეო ვაჭრობისა და საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტრო, სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტრო, კვების პროდუქტების ექსპერტიზისა და მონიტორინგის სამსახური, მცენარეთა დაცვის სამსახური, მეცხოველეობისა და სანაშენე საქმის დეპარტამენტი, ძვირფასი ქვებისა და ლითონების დეპარტამენტი, დასაქმების სახელმწიფო სამსახური, “საქსტანდარტი”, კვების პროდუქტების ხარისხის ინსპექცია, ფიტოსანიტარული კონტროლი, ტრანსპორტის მარეგულირებელი კომისია. გამარტივდა მშენებლობის პროცედურები.

მნიშვნელოვნად შემცირდა იმ საქმიანობათა ჩამონათვალი, რომელიც ლიცენზირებას მოითხოვდა. კერძოდ, ასეთი საქმიანობების 900 დასახელებიდან დარჩა მხოლოდ 114.

გაუქმდა ზომისა და წონის კონტროლი, ვეტერინარული საქმიანობის ლიცენზია და ნებართვა, პესტიციდების წარმოების და ვაჭრობის ლიცენზია, წინასარეისო სამედიცინო შემოწმება და ა.შ.

პრაქტიკულად, დერეგულირებულია ფარმაცევტული პროდუქციით საბითუმო ვაჭრობა.

გაუქმდა საავიაციო გადაზიდვებში პროტექციონისტული ნორმა, რომელიც ქართული და უცხოური კომპანიების პარიტეტს ითვალისწინებდა.

თუ საქართველოში ბოლო 5 წლის განმავლობაში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების ანალიზს ჩავატარებთ, ნათლად გამოჩნდება, რომ აღნიშნული ცვლილებების მიზანი ეკონომიკის სრული დერე-

გულირებაა. საქართველოს კანონმდებლობა, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულად ევროპულ ორიენტაციას აღიარებს, აბსოლუტურად საპირისპიროდ ვითარდება. ამის საუკეთესო მაგალითად გამოდგება საქართველოს შრომის კანონმდებლობა, რომელიც აგებულია დამქირავებელთა უფლებების პრიმატის აღიარებით და პრაქტიკულად მინიმუმამდეა დაყვანილი დასაქმებულთა ინტერესები.

საქართველოს ხელისუფლებამ, რეალურად, უარი თქვა არა მარტო თავად დაეცვა დასაქმებულთა ინტერესები, არამედ დასაქმებულებს საკუთარი უფლებების დაცვის ელემენტარული შესაძლებლობაც წაართვა, რადგან კანონმდებლობით, დამსაქმებელს უფლება აქვს ნებისმიერ დროს, ყოველგვარი მიზეზის გარეშე გაათავისუფლოს დასაქმებული. რასაკვირველია, იმ ფონზე, როდესაც საქართველოს ეკონომიკა განიცდის მსოფლიო ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისის ზეგავლენას, სამუშაო ადგილების შემცირების პროცესი აქტიურად მიმდინარეობს, მიმდინარეობს შრომის ანაზღაურების შემცირებაც, რაც, საბოლოო ჯამში, ერთობლივ მოთხოვნას მკვეთრად აუარესებს და, თავის მხრივ, კიდევ უფრო დიდი საფრთხის წინაშე აყენებს ქართულ ეკონომიკას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პოლიტიკურ და საქმიან წრეებში საკმაოდ სერიოზულად მსჯელობენ შრომის არსებული კანონმდებლობის ევროპულ კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციაზე, რეალურად ლობი, რომელიც აღნიშნული კანონმდებლობის “ლიბერალიზაციას” უჭერს მხარს, იმდენად ძლიერია, რომ ჰარმონიზაციის პროცესი ჯერ-ჯერობით საუბრის დონეს ვერ გასცდა. აღნიშნული, ერთის მხრივ, ამორებს საქართველოს ევროპულ სივრცესთან, ხოლო, მეორეს მხრივ, ინვესს ისედაც მონოპოლიზირებული შრომის ბაზრის კიდევ უფრო მონოპოლიზირებას.

რებას, რომელზეც დამქირავებლების საბაზრო ძალაუფლება განუსაზღვრელია.

ცხადია, შრომის ბაზარი სულაც არ არის გამონაკლისი და სხვა ბაზრებზეც ანალოგიური ვითარებაა. ზოგადად ის, რომ საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტების არსებობა ეკონომიკაში საზოგადოების კეთილდღეობას ამცირებს, ყველა ქვეყანაში, გარდა საქართველოსი, კარგად იცინა.

გემოთ გვქონდა საუბარი, რომ გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულში საბაზრო ეკონომიკის რეგულირების ინსტიტუტების ჩამოყალიბება დაიწყო. ერთ-ერთი წარმატებული იყო ინსტიტუტი, რომელსაც ბაზრის ანალიზი და მასზე საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტის გამოჩენის შემთხვევაში, მისი ძალაუფლების განეიტრალება ან იმგვარ ჩარჩოებში მოქცევა უნდა მოეხდინა, რომ მომხმარებელთა და ბაზრის სხვა მონაწილეთა უფლებები არ დარღვეულიყო. ცხადია, საუბარი ანტიმონოპოლიურ კანონმდებლობასა და მის ბაზაზე შექმნილ ანტიმონოპოლიურ სამსახურს შეეხება. უნდა აღინიშნოს, რომ ანტიმონოპოლიური სამსახური მსოფლიო ბანკის, აშშ-ის მთავრობის, ევროპული სახელმწიფოების მატერიალური, მეთოდური და ფინანსური დახმარებით იქმნებოდა. საქართველოს მიღწევებით ამ სფეროში საკმაოდ ხშირად გვიამაყია სხვადასხვა დონეზე, თუმცა ეს სულაც ვერ გახდა მისი გაუქმების და ერთი ხელის მოსმით დანგრევის ხელისშემშლელი ფაქტორი.

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში, სწორედ ანტიმონოპოლიური სამსახური აღმოჩნდა ის პირველი სერიოზული სტრუქტურა, რომელიც გაუქმდა. გაუქმდა არა მხოლოდ სამსახური, არამედ მთელი კანონმდებლობა და მის ნაცვლად შეიქმნა კანონი “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ” და შესაბამისი სამსახური.

საინტერესო ისაა, რომ ანტიმონოპოლიური სამსახურის გაუქმების მიზნად, ბაზარზე კონკურენციისათვის ხელშეწყობა დასახელდა. არგუმენტი გახლდათ ის, რომ მონოპოლია ინვესტორისათვის დარგის მომგებიანობის სიგნალი იქნებოდა და ისინი (ინვესტორები) სწორედ ამგვარ დარგებში განათავსებდნენ ინვესტიციებს.

დღეს არავინ კამათობს იმაზე, რომ ბაზარი რესურსების განაწილების საუკეთესო საშუალებაა და რაც მეტად ერევა სახელმწიფო ბაზრის ფუნქციონირებაში, მით უფრო ცუდად ანაწილებს ბაზარი რესურსებს და, ამავე დროს, რესურსების ნაწილი კორუფციულ გარიგებებს ხმარდება. არც ისაა დაფარული, რომ ბაზრის ფუნქციონირებას ახასიათებს ე.წ. “ჩავარდნები” და ბაზარი რესურსებს ხშირ შემთხვევაში ეფექტიანად და, უფრო ხშირად კი, სამართლიანად ვერ ანაწილებს, ამიტომ სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა ხშირად გარდაუვალია.

კამათი იმის თაობაზე, გემოაღნიშნული ორი ჭეშმარიტებიდან, რომელი “ჭეშმარიტებაა” უფრო ჭეშმარიტი, კარგა ხანია გასცდა როგორც სამეცნიერო, ისე პოლიტიკური კამათის სფეროს და ხშირ შემთხვევაში, იდეოლოგიური საფუძვლის გარეშე არც კი განიხილება. რეალურად, არც ერთ ქვეყანაში ხელისუფლება, მიუხედავად დეკლარირებული პრინციპებისა, არ ამბობს უარს ბაზარზე ძალაუფლების მქონე სუბიექტების მიმართ გარკვეული ღონისძიებების გატარებაზე. ამის მაგალითად მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი კორპორაციის – “Microsoft”-ის – ამერიკული და ევროპული სასამართლო პროცესებიც კმარა.

ამ ყველაფრის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტმა გააუქმა საქართველოს ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და მის ნაცვლად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მიიღო კანონი “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ”, რომელიც სულ 16

მუხლისგან შედგება. აღნიშნული კანონის “შემქმნელების” “სასახელოდ” უნდა ითქვას, რომ იგი ძალიან ბევრ „ორიგინალურ“ დებულებას შეიცავს.

საქართველოს კანონის “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ” მიზნად გამოცხადებულია ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ბარიერების მოხსნა, ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული წინააღმდეგობების აღკვეთა, სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან დისკრიმინაციული ბარიერების არსებობის აღკვეთა. ამ მიზნიდან გამომდინარეობს, რომ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ბაზარზე შესვლას სახელმწიფო უშლის, ხოლო ბაზარზე შესვლის სხვა, თუნდაც ხელოვნური, ბერკეტები არ არსებობს. სამწუხაროდ, ბიზნესში კონკურენცია ხშირად სცილდება ჰარმონიის ჩარჩოებს, ამავდროულად ეს პროცესები სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლისა და რეგულირების გარეშე რჩება.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი არ აღიარებს საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტების სახელმწიფოს დახმარების გარეშე წარმოქმნის შესაძლებლობას, კანონში მაინც “გაიპარა” ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო ვალდებულია იღებს დაიცვას “რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებში საზოგადოების სასიცოცხლო და ეკონომიკური ინტერესები”. შესანიშნავია! მაგრამ გარდა რეგულირებადი სფეროებისა, ეკონომიკის აბსოლუტურად დიდი ნაწილი დერეგულირებულია. შესაბამისად, სახელმწიფო უარს ამბობს ამ სფეროებში სახელმწიფოს ან საზოგადოების ეკონომიკური ან სასიცოცხლო ინტერესები დაიცვას, იმ ფონზეც კი, როდესაც ასეთ სფეროებში კონკურენცია შემზღვეულია.

კანონის მიხედვით, სახელმწიფო მხოლოდ რეგულირებად სფეროებს უწევს მონი-

ტორინგს და, რაც მთავარია, რეგულირების მხოლოდ ერთ - სატარიფო ფორმას ხედავს.

ყველაზე საინტერესო კი ისაა, რომ ზოგადად კანონი მონოპოლიურ საქმიანობად სახელმწიფოს ქმედებებს აღიქვამს. ამდენად, ცხადია სახელმწიფო საკუთარ თავს ვერ გაუწევს კონტროლს.

სამწუხაროდ, მიუხედავად შემზღვეული სფეროსი, ამ კანონის ცხოვრებაში გატარება და აღსრულება საკმაოდ რთულია. ერთი მარტივი ფაქტის გამო. ამ კანონის საფუძველზე შექმნილი სამსახურის თანამშრომელთა რაოდენობა მკვეთრად შემზღვეულია (20-მდე თანამშრომელი). ასეთი რაოდენობის ადამიანური რესურსით კი, ნებისმიერი ქმედების განხორციელება შეუძლებელია. შესაბამისად, ეს სამსახური არ ფუნქციონირებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, წარმოუდგენელია, რომ სახელმწიფო თავისი ქმედებებით ხელს უწყობდეს ცალკეულ ბიზნეს სტრუქტურებს ან “ძირავედეს” მისთვის არასასურველ სტრუქტურებს და აღნიშნული სამსახური არანაირ რეაგირებას არ ახდენდეს.

ერთი რამ ცხადია, იმის გამო, რომ სახელმწიფო ბაზარზე არარეგულირებად სფეროებში არ ახორციელებს რეაგირებას, ირღვევა მომხმარებლის უფლებები. საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტები არიან ეკონომიკური საქმიანობის ბევრ სფეროში, მაგრამ მათი საქმიანობა არანაირ რეგლამენტირებას არ ექვემდებარება. სამწუხაროდ, მომხმარებელთა უფლებების დაცვაზე ასეთ დარგებში არავინაა პასუხისმგებელი.

ის, რომ ასეთი სფეროების რეგულირების არარსებობა საზოგადოებრივ დანახარჯს ზრდის და მოსახლეობის ცხოვრების დონეს აუარესებს, რამდენიმე საინტერესო მაგალითმაც დაადასტურა. კერძოდ, საქართველოში ინვესტირებას აპირებდა ერთ-ერთი ავსტრიული კომპანია, მაგრამ ეს შეუძლებელი აღმოჩნდა. ამ ფაქტმა დიპლომატიური

სკანდალი გამოიწვია. როდესაც იმდროინდელი პრემიერ-მინისტრი იმყოფებოდა ავსტრიაში, ეს საკითხი მისი ავსტრიის კანცლერთან შეხვედრაზე განხილვის ერთ-ერთი თემა იყო, თუმცა, ვერც პრემიერ-მინისტრმა შეძლო საკითხის გადაჭრა. შესაბამისად, შეფერხდა ავსტრიული ინვესტიცია, ადგილობრივ კომპანიას საშუალება მიეცა კონკურენტის გარეშე ეფუნქციონირა და საქონელი უფრო მაღალ ფასად გაეყიდა. მომხმარებელი კი წაგებული დარჩა.

მეორე მაგალითი კი, საქართველოში ჰიგიენური მოხმარების საგნების იმპორტიორი ერთ-ერთი კომპანიის საქმიანობით სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანიზაციების დაინტერესების შემდეგ პროდუქციის მკვეთრ გაძვირებას შეეხება. იმის გამო, რომ ფინანსურმა პოლიციამ კომპანიის სანყოფემა დალუქა, ბაზარზე ჰიგიენური პროდუქციის მყისიერი დეფიციტი გაჩნდა და ფასები ჯერადად გაიზარდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს ორი შემთხვევა კარგად ასახავს სახელმწიფოს მხრიდან საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტთა საქმიანობის მონიტორინგის აუცილებლობას, უნდა აღინიშნოს, რომ საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტთა არსებობა გამონაკლისი სულაც არ არის და ასეთ საწარმოებს რეალურად ეკონომიკის ბევრ სფეროში შეხვედრით. საქართველოს ბაზარი კი იმდენად პატარაა, რომ რომელიმე უცხოური გიგანტის დაინტერესების შანსი საკმაოდ მცირეა, პატარა საწარმო კი, რეალურად, კონკურენციას ვერ გაუწევს უკვე ჩამოყალიბებულ ძლიერ კომპანიებს. შედეგი საბაზრო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და მომხმარებელთა უფლებების დარღვევაა.

ამდენად, მიუხედავად საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული (იხილეთ საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მეორე პუნქტი) ვალდებულებისა, რომლის თა-

ნახმადაც, “სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის განვითარებას”, “აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა” და ამავე დროს “მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით”, საქართველოში ეს სფერო აბსოლუტურად “ლიბერალიზებულია” და შესაბამისად კონსტიტუციის ეს მოთხოვნა არ სრულდება.

სამწუხაროდ, საქმე მხოლოდ ანტიმონოპოლიური სამსახურის გაუქმებას არ შეეხება. “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ, ხელისუფლების სამიზნე ეროვნული ბანკიც გახდა.

თუ დამოუკიდებელი საქართველოს ეკონომიკური ინსტიტუტების განვითარების ისტორიას გადავხედავთ, ნათლად ჩანს, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკი ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული მარეგულირებელი ინსტიტუტი იყო. მისი წარმატებების ჩამოთვლა საჭირო არც არის, რადგან ის, რომ საქართველოს აქვს ეროვნული ვალუტა, რომელიც ინარჩუნებს პოზიციებს, და რომ საქართველოს საბანკო სისტემამ მრავალ ქართველს გაუძლო, სწორედ ეროვნული ბანკის დამსახურებაა.

სამწუხაროდ, საქართველოში საკმაოდ აქტიურად განიხილებოდა ამ სფეროს აბსოლუტური დერეგულირების შესაძლებლობა იმ დონემდეც კი, რომ საუბარი ე.წ. “სავალუტო ფარის” ან “სავალუტო საბჭოს” შექმნას შეეხებოდა, რაც ეროვნული ბანკის ფუნქციების მინიმუმებს და, რეალურად, მხოლოდ ვალუტის გაცვლითი კურსის შენარჩუნებას გულისხმობდა. არ განხორციელდა ეს საკითხი, შეიცვალა ბრძოლის ფორმა, მაგრამ მიზანი იგივე დარჩა – ეროვნული ბანკის, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული სტრუქტურის უფლებების შეკვეცა და საზედამხედველო ფუნქციის ბანკიდან გამოტანა. ეს მიზანი სერიოზული გართულებების გარეშე იქნა მიღწეული და ეროვნული ბანკი დაიშალა.

იდეის ავტორები უფრო შორს წავიდნენ და ნაცვლად საბანკო სისტემის მონიტორინგისა, ანალიზისა, ეროვნული ბანკის ერთადერთ ფუნქციად ინფლაციასთან ბრძოლა გამოაცხადეს და თან ისე, რომ ინფლაციის მაჩვენებლის გადაჭარბების შემთხვევაში, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი დგება.

უნდა შეგახსენოთ, რომ ეროვნული ბანკის შესახებ ორგანული კანონის შესაბამისად, ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელი სტრუქტურაა, რომლის პრეზიდენტს ირჩევს ბანკის საბჭო და მას პოლიტიკური იმუნიტეტი იცავს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ბანკის პრეზიდენტი ხელშეუხებელია და, პოლიტიკური ქართველების მიუხედავად, მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება მხოლოდ გარკვეული პირობების მკაცრი დაცვითაა შესაძლებელი. ეს ნამდვილად ასე იყო “ვარდების რევოლუციამდე”, მაგრამ ვარდების რევოლუციის შემდეგ, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრმა ტელეკამერების წინ ისე მოხსნა და პრეზიდენტობის ახალი კანდიდატი ისე წარადგინა, რომ არც კი გახსენებია, რომ ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელი სტრუქტურაა და რომ არავის, მით უმეტეს, მთავრობის მეთაურს, ამის გაკეთების უფლება არ ჰქონდა. საბოლოოდ კი, მივიღეთ სიტუაცია, რომ ეროვნული ბანკი თითქმის წელიწადნახევარი პრეზიდენტის გარეშე იყო დარჩენილი. შესაბამისად, ინსტიტუციურად და ადამიანური რესურსების მხრივ საკმაოდ დასუსტებულმა ეროვნულმა ბანკმა ვერ განახორციელა ის ფუნქციები, რომელიც ქვეყანაში მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციას უზრუნველყოფდნენ და მივიღეთ რამდენიმე საკმაოდ სერიოზული უარყოფითი შედეგი. საქართველო საბანკო კრიზისის წინაშე აღმოჩნდა, რაც შესაძლოა იპოთეკური დაკრედიტების კრიზისის ფონზე განვიხილოთ. ბანკები, ყოველგვარი ნორმატივების მკაცრად დაცვის გარეშე, იძლეოდ-

ნენ იპოთეკურ და სამომხმარებლო სესხებს, ხოლო იმის გამო, რომ სესხები არ იყო სათანადოდ უზრუნველყოფილი, უკვე გასული წლის გაზაფხულზე დაიწყო არგადახდების პრაქტიკა, რამაც ბანკების ლიკვიდურობაზე უარყოფითად იმოქმედა და, რაც მთავარია, მათი დაკრედიტებისუნარიანობა მკვეთრად შეამცირა. შესაბამისად, შემცირდა ბიზნესის დაკრედიტება, დაიწყო ბიზნესაქტივობების შესუსტება, სამუშაო ადგილების შემცირება და ბანკები “მოჭადოებულ წრეში” აღმოჩნდნენ. შესაბამისად, 2008 წელი საქართველოში მოქმედმა პრაქტიკულად ყველა საბანკო დანესებულებამ სერიოზული ზარალით დაასრულა. გაიზარდა საპროცენტო განაკვეთი (მიუხედავად ინფლაციის შედარებით დაბალი ტემპებისა) და შედეგად, ეკონომიკის დაკრედიტება კიდევ უფრო შემცირდა. ცხადია, ეს მხოლოდ იმის ბრალი არაა, რომ ეროვნული ბანკი ვერ ახდენდა ბანკების საქმიანობის კონტროლს, მაგრამ შედეგები შესაძლოა ნაკლებად მტკივნეული ყოფილიყო, ბანკი რომ თავის სიმალლეზე დარჩენილიყო და მთავრობისაგან დამოუკიდებელი პოლიტიკა გაეტარებინა.

ამით არ დასრულებული საბანკო რეგულირებაზე შეტევები. უკვე 2009 წლის მარტში, კახა ბენდუქიძე ახალი “გენიალური” იდეით გამოვიდა და მოითხოვა საქართველოში ეროვნულ ვალუტას – ლარს – ჩამოერთვას ერთადერთი კანონიერი საგადახდებლო საშუალების სტატუსი და იგი გადაუნაწილდეს დოლარსა და ევროს.

მულტისავალუტო რეჟიმი, ბენდუქიძის ამრით, ინვესტიციების მოზიდვის ერთადერთი გზაა. სამწუხაროდ, მის ამ წინადადებას სერიოზულად განიხილავენ. არადა, ამ ნაბიჯის განხორციელების შემთხვევაში, საქართველოს სახელმწიფო კარგავს ეკონომიკის რეგულირების ისეთ მექანიზმს, როგორცაა ვალუტა და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა.

სახელმწიფოები, სადაც მულტისავალუტო (ალბათ, უფრო სწორედ ბისავალუტო) რეჟიმებია, ცხადია არსებობს, მაგრამ, უმეტეს შემთხვევაში, ეს ხდება დროებით, როდესაც ერთი ვალუტა მეორე ვალუტით უნდა ჩანაცვლდეს. ფული ხომ სხვა არაფერია, თუ არა ნდობა. სამწუხაროდ, არც ისაა საიდუმლო, რომ საქართველოს მოსახლეობისა და განსაკუთრებით უცხოელი ინვესტორების ნდობა ქართული სახელმწიფოს მიმართ არცთუ ისე მაღალია. ამდენად, თუ ადამიანები დადგებიან არჩევანის წინაშე, ენდონ ლარს (ანუ საქართველოს სახელმწიფოს), დოლარს (აშშ-ის ფედერალურ სარეზერვო სისტემას) თუ ევროს (ევროპის ცენტრალურ ბანკს), დიდი ეკონომიკური გათვლები არ იქნება საჭირო იმის დასადგენად, რომ ლარი მისი წინამორბედის - კუპონის - ბედს გაიზიარებს, ხოლო ეროვნული ბანკის ფუნქციები ნულამდე დავა და მისი არსებობა საჭირო აღარ იქნება. შესაბამისად, სახელმწიფო დაკარგავს მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ბერკეტს.

შემდგომ კი, ბაზრის დერეგულირების შედეგების კვლევის საჭიროებაც აღარ იქნება.

ასეთი მნიშვნელოვანი სამი სფეროს აბსოლუტური დერეგულირების შემდეგ, სხვა სფეროების დერეგულირებაზე საუბარი, შესაძლოა, არც იყოს იმდენად აქტუალური, მაგრამ როდესაც საუბარი ეხება ადამიანთა ჯანმრთელობას და კონსტიტუციით გარანტირებული სიცოცხლის უფლებას, არ შეიძლება ამ სფეროებში დერეგულირების შედეგებზეც არ გავამახვილოთ ყურადღება.

უპირველეს ყოვლისა, საუბარი შეეხება სურსათის უვნებლობას. იმ მოტივით, რომ ეს სფერო კორუფციული გარიგებების სფერო იყო, ნაცვლად კორუფციასთან ბრძოლისა, გაუქმდა სახელმწიფოს ფუნქცია, ებრძოლოს ფალსიფიკაციას და უხარისხო სურსათს.

თეორიულად ეს ყველაფერი გასაგებია. ბაზარი იმ საწარმოებს, რომლებიც აწარმოებენ უხარისხო, საზოგადოებისათვის მავნე პროდუქტებს, “ჩაძირავს” და გაიმარჯვებენ ის საწარმოები, რომელთა პროდუქტი არ იქნება საშიში ჯანმრთელობისათვის. მაგრამ არავინ სვამს კითხვას, – რის ფასად? ადამიანი გაიგებს მავნეებელია თუ არა ესა თუ ის პროდუქტი მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მოხმარს მას და საკუთარი ჯანმრთელობის გაუარესების, ან კიდევ უფრო მძიმე შედეგების დადგომის ხარჯზე უნდა დარწმუნდეს პროდუქციის უხარისხობაში.

სამწუხაროდ, ყველა გაუქმებული რეგულაციის ეკონომიკური შედეგის გათვლა საკმაოდ რთულია, ხშირად შეუძლებელიც კი. ერთი კი ცხადია, რომ ხელისუფლებას არ აქვს ნათლად ჩამოყალიბებული პოზიცია ამ

და სხვა საკითხების მიმართ, რასაც ადასტურებს ის გარემოებაც, რომ ერთი და იმავე ხელისუფლებაში, მეტიც, მინისტრთა ერთ კაბინეტში, ერთი პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით, ერთი მინისტრის მეორე მინისტრით შეცვლის პარალელურად, ხშირად ამ დარგში მთელი პოლიტიკა იცვლება. ასე მაგალითად, დღეს დღის წესრიგში დადგა ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის აღდგენის საკითხი.

ცხადია, სჯობს გვიან, ვიდრე არასდროს, მაგრამ გასული 4-5 წლის განმავლობაში ქვეყანაში იმდენად დამახინჯდა ეკონომიკური ურთიერთობები, რომ მის ცივილიზებულ, ევროპულთან მიახლოებულ სტანდარტებზე გადასვლას არაერთი წელი დასჭირდება და ისიც, მხოლოდ სწორი, მიზანდასახული, შეუქცევადი რეფორმების ფონზე.

თეიმურაზ მურღულია  
ეკონომიკის დოქტორი

## ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორების როლი ბაზრის რეგულირებაში

2008 წლის მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შედეგად, ორთოდოქს მემარჯვენეებსაც კი, ნებსით თუ უნებლიეთ, მოუწიათ პოზიციების დათმობა და ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის აღიარება. თავისუფალმა ბაზარმა კიდევ ერთხელ აჩვენა თამაშის წესების სწორად განსაზღვრისა და მათი დაცვის აუცილებლობა. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული წესები მეურნე სუბიექტების რაც შეიძლება ფართო სპექტრისთვის უნდა იყოს სასარგებლო, ცივილიზაციამ ჯერ ვერ შეძლო მოეძებნა უზენაესი არბიტრაჟის სხვა სუბიექტი, თუ არა სახელმწიფო, როგორც, იდეაში, საზოგადოებრივი პოზიციის აბსოლუტური ფორმა.

სხვადასხვა სახელმწიფოების კრიზისთან ბრძოლის სამოქმედო გეგმების მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ, უმეტეს შემთხვევაში, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ვერ შეძლო თავი დაეღწია „საჭესთან“ დადგომის, ან საკუთარი შეცდომების ოპერატიულად გამოსწორების ცდუნებისაგან, რის შედეგადაც, მივიღეთ ნაციონალიზაციის, რეკაპიტალიზაციის და საბიუჯეტო თუ სარეზერვო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვის მრავალი სხვადასხვა პროექტი.

ნათელია, რომ კრიზისის პირობებში, ხელისუფლებას არჩევანის გაკეთება ცუდსა და უარესს შორის უწევს, მაგრამ ასევე ფაქტია, რომ იაფი რესურსის პირობებში დაწყებული ეკონომიკური ბუმის ფონზე, აშშ-ში, მაგალი-

თად, ყურადღების მიღმა დარჩა ეკონომიკური უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი ინდიკატორის - შინამეურნეობებში დაგროვების დონის მაჩვენებლის - მნიშვნელოვანი შემცირება და 2005 წლის ბოლოსათვის უარყოფით ბალანსში გასვლაც კი. ამიტომ, ძალიან მნიშვნელოვანია სახელმწიფო მობილიზებული და ქმედითი იყოს პრევენციის და არა მკურნალობის ეტაპზე.

ეკონომიკური უსაფრთხოება, თავისთავად, არ არის მკაცრი დისციპლინა. ყველა ქვეყანა თავის სპეციფიკიდან გამომდინარე განსაზღვრავს უსაფრთხოების კრიტერიუმებს. ზოგიერთ ქვეყანაში ძირითადი აქცენტი კეთდება ეკონომიკის ჯამურ სიმძლავრეზე, ზოგან გარე შოკებისადმი მდგრადობაზე, ზოგან სოციალურ ასპექტებზე და ა.შ. მაგრამ, ამასთან ერთად, თემატური ლიტერატურის კვლევა გვიჩვენებს, რომ ყველა მეტ-ნაკლებად განვითარებული ქვეყანა განიხილავს ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, როგორც რეალური სუვერენიტეტის ფუნდამენტურ ფაქტორს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეკონომიკური უსაფრთხოების პოლიტიკა ეფუძნება გარკვეულ კრიტერიუმებს, რომლებიც, თავის მხრივ, განიშლება მიზნობრივი ინდიკატორების ერთობლიობად. ამ უკანასკნელის მთავარ ატრიბუტს წარმოადგენს **ზღვრული მნიშვნელობა**, რომლის დარღვევა საგრძნობი რისკის ფაქტორია სახელმწიფოს სო-



ციალური და ეკონომიკური სტაბილურობისათვის.

სამწუხაროდ, უნდა ვაღიაროთ, რომ დღეისათვის საქართველოს არ გააჩნია ეკონომიკური უსაფრთხოების ჩამოყალიბებული ხედვა, კრიტერიუმებისა და შესაბამისი ინდიკატორების საკუთარი სისტემა. იმ ინდიკატორების მიხედვითაც კი, რომლებიც საერთაშორისო მეთოდოლოგიით გაითვლება, არ არსებობს ფორმალიზებული პოლიტიკა. არადა, მისი არსებობა, სულ მცირე, რეფორმების ურთიერთთავსებადობის კონტროლისთვის არის საჭირო, რათა ერთ პრობლემაზე რეაგირების შედეგებმა მეორე არ წარმოშვას.

ერთმნიშვნელოვნად შეიძლება ითქვას, რომ ბაზრის რეგულირების პოლიტიკა არსებით გავლენას ახდენს უსაფრთხოების ისეთ კრიტერიუმებზე, როგორიცაა:

1. ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობა;
2. საფრთხეებისა და შოკებისადმის მდგრადობა;
3. რესურსების მართვის ეფექტიანობა.

ემპირიულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ თავისუფალი და კონკურენტული ბაზარი მხოლოდ დიდი და ძლიერი ეკონომიკის პირობებშია შესაძლებელი. ამასთან, დიდი სულაც არ ნიშნავს ტერიტორიულად დიდს. იაპონიის ეკონომიკა ტერიტორიის ერთ კვადრატულ კილომეტრზე თითქმის 12 მილიონი დოლარის მშპ-ს გენერაციას ახდენს (PPP მეთოდით), საქართველო, ჯერჯერობით, მხოლოდ – 300 ათასის.

სხვა შემთხვევაში, ბაზარზე აუცილებლად წარმოიქმნება შემდეგი სახის პრობლემები:

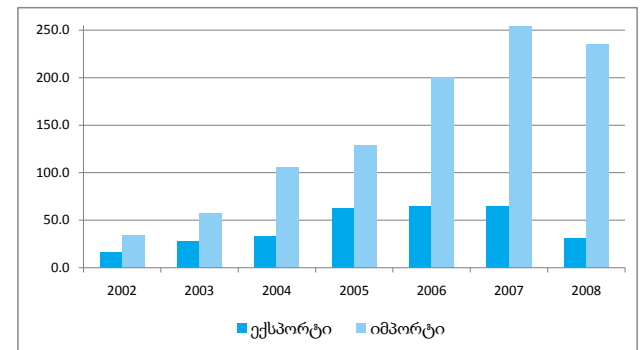
1. მონოპოლიზაციისა და ტრესტული შეთანხმების რისკები;
  2. ინფორმაციის სისტემური ასიმეტრიულობა შესაბამისი საშუაშავლო ბიზნესების განუვითარებლობის ფონზე.
- ამ მოცემულობის გათვალისწინებით, ეკონომიკის

კონკურენტუნარიანობა ცალსახად არის დამოკიდებული სახელმწიფოს მხრიდან თამაშის ადეკვატური წესების დადგენაზე. ბუნებრივია, ყოველთვის რჩება კონკრეტული საჯარო უწყებების არაკომპეტენტური და არაეფექტიანი ქმედებების რისკი, მაგრამ განვითარებულ ქვეყნებში ამ პრობლემას უწყების საქმიანობის სრულყოფით ებრძვიან. საქართველო ამ მხრივ უნიკალური ქვეყანაა, სადაც პრობლემების უმეტესობა მაკედონელის პრინციპებით, გორდიას კვანძის გადაჭრით წყდება და არა გახსნით. ამ შემთხვევაშიც, ლიკვიდაცია ანტიმონოპოლიური სამსახურის არაეფექტურობის მოგვარების საუკეთესო გზად იქნა მიჩნეული. ფაქტია, რომ ეკონომიკის მთელ რიგ სექტორებში მონოპოლიური მდგომარეობის და განსაკუთრებით ტრესტული შეთანხმებების შედეგებმა (რაც სპეციალური გამოძიების გარეშე ძნელი დასამტკიცებელია) მას შემდეგ იმდენად იჩინა თავი, რომ დღის წესრიგში შესაბამისი მარეგულირებელი სამსახურის აღდგენის საკითხი ისევ დადგა.

მონოპოლიები და ტრესტები, სახელმწიფოს მიერ სათანადო კონტროლის დეფიციტის პირობებში, წარმოშობენ ისეთ საბაზრო ძალებს, რომლებიც ხელს უშლიან ინოვაციური ბიზნესის განვითარებას და მნიშვნელოვნად აზარალებენ ქვეყნის კონკურენტუნარიანობას.

საქართველოში იმთავითვე არ შედგა დემპინგისა და ეკონომიკური ინტერვენციისაგან დაცვის ინსტიტუტები. ანტიმონოპოლიურ სამსახურს, სანამ იგი ჯერ კიდევ არსებობდა, ჰქონდა ფორმალური საშუალება ამ კუთხით ემოქმედა, მაგრამ ამჟამად, ეს თემა საერთოდ ყურადღების გარეშეა დატოვებული. მიღებული შედეგის საუკეთესო ნიმუშს წარმოადგენს უზარმაზარი აგრარული პოტენციალის მქონე ქვეყანაში სურსათის ექსპორტ-იმპორტის დინამიკა (იხილეთ დიაგრამა 3.).

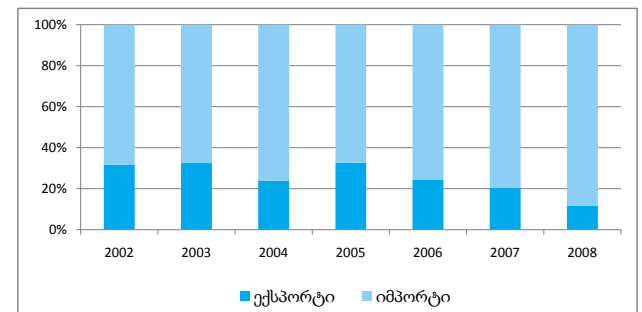
**დიაგრამა 3. სურსათის ექსპორტ-იმპორტის მოცულობა მეოთხე კვარტლების მიხედვით (მლნ აშშ დოლარი)**



**წყარო:** საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი.

კიდევ უფრო საინტერესოა იგივე მონაცემები წილობრივ ზრდაში (იხილეთ დიაგრამა 4.).

**დიაგრამა 4. სურსათის ექსპორტ-იმპორტის მოცულობა მეოთხე კვარტლების მიხედვით (% ბრუნვასთან)**



**წყარო:** საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი.

სტატისტიკის დეპარტამენტის მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის სტრუქტურისა და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ფორმატის გათვალისწინებით, ძნელია უსაფრთხოების მეტად მნიშვნელოვანი ინდიკატორის - ქვეყანაში მოხმარებულ სასურსათო პროდუქციაში იმპორტის წილის ზუსტად გათვლა, მაგრამ იმპორტ-ექსპორტის დინამიკა ნათლად აჩვენებს დემპინგისა და ეკონომიკური ინტერვენციის ბლოკირების მექანიზმების აუცილებლობას, მით უმეტეს, რომ მსოფ-

ლით სავაჭრო ორგანიზაციის წესდებით, ასეთი მექანიზმების შექმნის უფლება ყველა ქვეყნისათვის არის გათვალისწინებული.

რესურსების მართვის ეფექტიანობის ინდიკატორთა მთელი სისტემა უკავშირდება ენერგომატარებლებზე დამოკიდებულების ხარისხს და მათ წილს საბოლოო პროდუქტის (განსაკუთრებით სურსათის) თვითღირებულებაში. ამ ინდიკატორების მაჩვენებლები ძალიან საყურადღებოა, რადგან ენერგომატარებლების ფასის კონტროლით შესაძლებელია ქვეყნის განვითარების ტემპის რეგულირება როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური მიზნებით. ამ ფონზე, რა თქმა უნდა, ჩნდება კითხვა, ბუნებრივი გაზის 100%-ით იმპორტიორ ქვეყანაში, პრაქტიკულად მონოპოლიური დისტრიბუციით, თუ რა მიზნებს ემსახურება გაზის ტარიფის ფაქტიური დერეგულაცია (ფაქტიური - რადგან ფორმალურად იგი ნაწილობრივ დერეგულირებულად ითვლება. თუმცა, ისიც უცნობი დარჩა, რა პრინციპით მოხდა დიფერენციაცია).

ამ და ბიზნესის სხვა სფეროების შემთხვევაშიც, სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს, რომ ძალიან ძნელია ნაციონალური ქსელებისათვის კონკურენციის განწევა. თუ ბაზარზე შემომსვლელი ახალი მოთამაშე აირჩევს ეტაპობრივი ექსპანსიის გზას, ნაციონალურ ქსელს შეუძლია კონკურენტის სამოქმედო არეალში მოახდინოს დემპინგი დანარჩენი რეგიონების ხარჯზე, ხოლო თუ კონკურენტი შეეცდება ერთიანად შეიყვანოს ქსელი მწყობრში, ექსპლუატაციის დაწყებისათვის მონოპოლისტს უკვე ეწეება რესურსების მნიშვნელოვანი უპირატესობა, რათა განახორციელოს მოდერნიზაცია ან დასწიოს ფასები. ამ ჩაკეტილი წრის გარღვევა, როგორც წესი, მხოლოდ ინოვაციური პროდუქციით ან მომსახურებით არის შესაძლებელი, რაც ფიქსირებული ხარჯების ნაწილში საკმაოდ ძვირია და პატარა ბაზარზე ნაკლებად მოსალოდნელი.

ამის ნათელი დასტურია კომუნიკაციების სფეროში შექმნილი ვითარება. ფიქსირებული სატელეფონო სერვისების პროვადერების რიცხვის ზრდა დღემდე მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსის ხარჯზე ხდებოდა, რაც, ბუნებრივია, დადებითად არ ასახულა კონკურენტულ გარემოზე. პირველი რეალური კონკურენტები ამ დარგის მონოპოლისტებს მხოლოდ მას შემდეგ გაუჩნდა, რაც მომხმარებელამდე ფართომოლოვანი ინტერნეტის მიყვანის სატელეფონო კაბელისაგან განსხვავებული ტექნოლოგიები შემოვიდა ქვეყანაში ოპტიკური, საკაბელო და უკაბელო არხების ფორმით, რომელშიც სატელეფონო ზარის გატარება პრობლემას არ წარმოადგენს.

თავის მხრივ, არაერთგვაროვანი სიტუაცია შეიქმნა ინტერნეტის მომწოდებელთა სეგმენტშიც. ჯერ მომხმარებლები უჩიოდნენ კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში მონოპოლისტ პროვადერს, რომ იგი არ იცავდა ხელშეკრულების პირობებს, შემდეგ უკვე იგივე მონოპოლისტი იყო იძულებული შველა ეთხოვა, როცა მის ქსელს კონკურენტი ფიზიკურად ანადგურებდა. ამ სფეროში არაეფექტიანი პოლიტიკის შედეგად, მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის“ ფარგლებში საქართველოს ინტერნეტის მომხმარებელთა ფარდობითი რაოდენობის მიხედვით 102-ე, ხოლო ტექნოლოგიებისადმი წვდომის დონით - 116-ე ადგილი უკავია, რაც ეკონომიკური უსაფრთხოების შესაბამისი ინდიკატორების მიხედვით სერიოზული ხარვეზია.

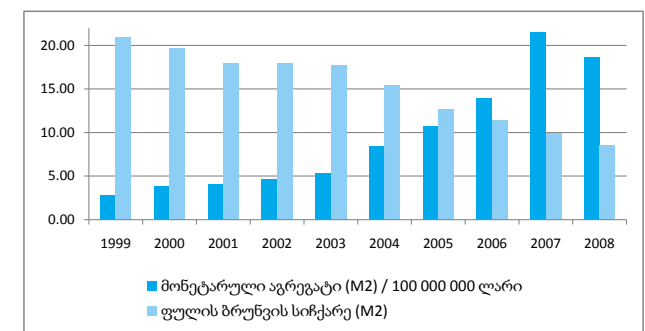
განსაკუთრებით საყურადღებოა მობილურ კავშირგაბმულობაში შექმნილი სიტუაცია. მსოფლიო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საქართველოს ზომის ქვეყნებში, როგორც წესი, ორი ნაციონალური ოპერატორი მოქმედებს. ჩვენთან, მობილური კავშირგაბმუ-

ლობის ტარიფების სფეროში პროგრესის ხანგრძლივმა შეჩერებამ რაღაც ეტაპზე ბაზარზე ახალი ოპერატორის შემოსვლას მისცა სტიმული, მაგრამ სიხშირული სპექტრის თავისებურების გამო, მას ამ ეტაპზე არა აქვს ტექნოლოგიური სრულყოფის რესურსი.

თავის მხრივ, არსებული ოპერატორები ტექნოლოგიური პროგრესის ავანგარდში არიან, მაგრამ რენტაბელობის მიმდინარე, საკმაოდ მაღალი დონე, სამწუხაროდ, არ უბიძგებს მათ უფრო მეტი ყურადღება დაუთმონ ინოვაციური სერვისების დანერგვას. ამ მხრივ განსაკუთრებით საგანგაშოა ქვეყანაში სწრაფი და დაუყოვნებელი გადახდების სისტემების განუვითარებლობა, რაც, მობილურ ოპერატორებთან ერთად, კომერციული ბანკების ბრალიცაა, რომლებიც იაფი საკრედიტო რესურსის პირობებში, ნაკლებად ზრუნავდნენ ახალი ტექნოლოგიების დანერგვაზე. შედეგად, საქართველოში ჯერ კიდევ შეუძლებელია ინტერნეტ მაღაზიის ან სერვისების დაუყოვნებელი გადახდის ბიზნესის იმავე სიადვილით დანყება, როგორც ეს განვითარებულ ქვეყნებში ხდება.

აღნიშნული საგადახდო სისტემები, რამდენად ტექნიკურიც არ უნდა ჩანდეს მათი ფუნქცია, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორს წარმოადგენს. წლების მანძილზე, M2-ს ბაზის ზრდასთან ერთად, საქართველოში სტაბილურად მცირდებოდა მისი ბრუნვის სიჩქარე (იხილეთ დიაგრამა 5.). ეკონომიკური ზრდის პირობებში, აღნიშნული პრობლემა, როგორც მრავალი სხვა, არ იქცევდა სათანადო ყურადღებას, მაგრამ კრიზისის პირობებში, როცა ფულის დეფიციტი იჩენს თავს, მისი ბრუნვის დაჩქარების ტექნოლოგიები და ინსტრუმენტები ფრიად მოთხოვნილი ხდება.

**დიაგრამა 5. მონეტარული აგრეგატი (M2) და ფულის ბრუნვის სიჩქარე (M2) პერიოდის ბოლოს**



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი [www.nbg.ge](http://www.nbg.ge)

მაკროეკონომიკური ხასიათის ბევრი მაჩვენებელი და მათი ფუნქციის მნიშვნელობები ავტომატურად ატარებს ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორის ფუნქციას. საბაზო მონეტარული აგრეგატებისა და კოეფიციენტების აბსოლუტური უმრავლესობისათვის არსებობს ზღვრული მნიშვნელობები, რომელთა დარღვევის მიმართ მაღალია როგორც ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის, ასევე საფრთხეებისა და შოკებისადმი მდგრადობის კრიტერიუმების მგრძობელობა.

ეკონომიკური უსაფრთხოების სისტემაზე კომპლექსურ გავლენას ახდენს ასევე საბუღალტრო აღრიცხვის და აუდიტის რეგულირების ჩვენს ქვეყანაში მივიწყებული და იგნორირებული სეგმენტი. თუმცა, ეს ის შემთხვევაა, როცა სახელმწიფო რეგულირების მნიშვნელობა დღესავით ნათელია. კერძოდ, ევროპარლამენტის 2006 წლის 17 მაისის 2006/43/EC დირექტივით „სავალდებულო აუდიტის შესახებ“, ევროკავშირის ქვეყნებს ევალებათ შექმნან აუდიტურ საქმიანობაზე ზედამხედველობის ინსტიტუტები. „ენრონის“ და „არტურ ანდერსენის“ ცნობილი სკანდალის შემდეგ, ანალოგიური ინსტიტუტების შექმნა დაიწყო

აშშ-შიც. ფინანსურ ბაზრებზე საჯარო ინტერესების დაცვის ხარისხის კონტროლის ეს ფორმა პირდაპირ კავშირშია დაგროვების დონის იმ ინდიკატორთან, რომელიც უკვე ვახსენეთ, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობასთან (თუმცა მხოლოდ ინსტიტუციონალური, რადგან სპეკულატიური ინვესტორები ინფორმაციის სხვა წყაროებით სარგებლობენ) და საფრთხეებისადმი მდგრადობის კრიტერიუმის შესაძლო სხვა კომპონენტებთან.

კიდევ უფრო გლობალურია სოციალური რეგულირების სეგმენტი. ფაქტიურად, სოციალური სტაბილურობისა და კონფლიქტების პრევენციის თემატიკა, კიდევ ერთ - მეოთხე - კრიტერიუმად შეგვიძლია ჩამოვაცალიბოთ, რომელსაც ძალიან ბევრი ინდიკატორი ემსახურება, მათ შორის:

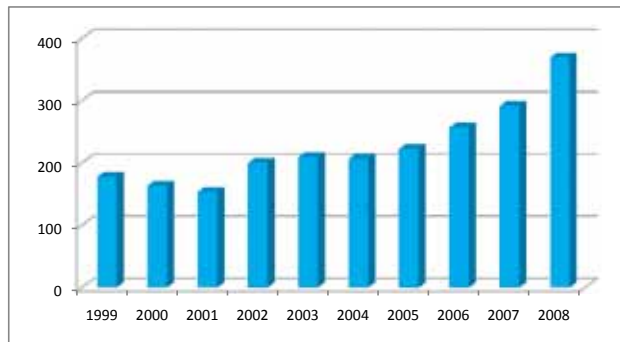
1. შემოსავლების დიფერენციაციისა და კონცენტრაციის კოეფიციენტები;
2. ეკონომიკური კეთილდღეობის მაჩვენებლები;
3. უმუშევრობის მაჩვენებლები;
4. სიღარიბის მაჩვენებლები.

განსაკუთრებით საყურადღებოა დასაქმების პოლიტიკა, სადაც, ერთის მხრივ, ძალიან დიდია სახელმწიფოს მასტიმულირებელი ფუნქცია და, მეორეს მხრივ, ვინროა წყალგამყოფი, რომელიც ამ სფეროში წარმატებებს და წარუმატებლობებს ამორებს.

2003 წლიდან 2008 წლამდე საქართველოში საწარმოებსა და ორგანიზაციებში დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი მთელი ეკონომიკის მიხედვით გაიზარდა, მაგრამ შემოსავლები კვლავ ძალიან დიფერენცირებულია ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროებში. ამასთან, იზრდება მოსახლეობის შემოსავლების სხვაობა დეცილური ჯგუფების მიხედვით (იხილეთ დიაგრამა 6.).



**დიაგრამა 6. შემოსავლების სხვაობა ბოლო და პირველ დეცილს შორის (ლარი თვეში)**



**წყარო:** საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი.

ცალკე განხილვის საგანს წარმოადგენს ბაზრის რეგულირების გარკვეულწილად „არაოფიციალური“ სეგმენტი სტანდარტიზაციისა და რეგლამენტირების პოლიტიკის სახით. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს ამ ფუნქციაზე არასდროს კეთდება სათანადო აქცენტი, რესურსების მართვის ეფექტიანობის ინდიკატორების უმეტესი ნაწილი პირდაპირ ან ირიბად მასთან არის დაკავშირებული. სტანდარტიზაციისა და რეგლამენტირების პოლიტიკა სახელმწიფოს ხელში ქირურგიული იარაღის მსგავსია. მისი საშუალებით შესაძლებელია ბევრის გაკეთება და გაფუჭებაც.

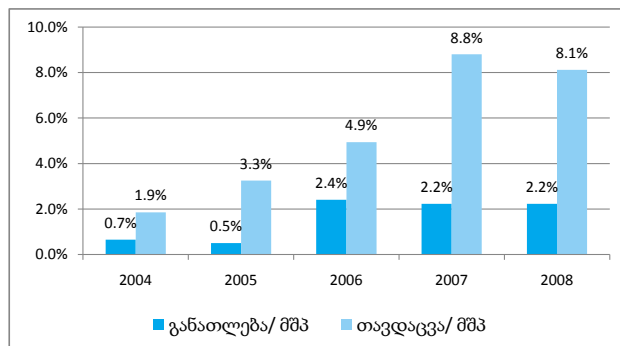
განათლების, მეცნიერების, წარმოების დარგში სტანდარტიზაცია და რეგლამენტაცია ეფექტიანობის კრიტერიუმის ფარგლებში კრიტიკულია, რადგან არასწორი პოლიტიკის პირობებში შეუძლია ეკონომიკის რესურსების უყარათო ხარჯვა გამოიწვიოს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეკონომიკურ სუბიექტს ძალიან დიდი ტვირთი დააწვება, თუ შეეცდება საკუთარი რესურსებით უზრუნველყოს თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობა.

განათლებაზე ასიგნებათა შეფარდება მშპ-სთან, ექსპორტში მაღალტექნოლო-

გიური პროდუქციის წილი და სასურსათო უსაფრთხოება - ამ სეგმენტში ხვდება ერთმანეთისგან განსხვავებული, მაგრამ ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აუცილებელი ინდიკატორები.

საინტერესო სურათს მივიღებთ თუ შევადარებთ საქართველოში განათლებაზე და თავდაცვაზე ასიგნებათა შეფარდებებს მშპ-თან.

**დიაგრამა 7. განათლებასა და თავდაცვაზე საბიუჯეტო ასიგნებათა წილი მშპ-ში**



ბოლო 200 წლის მანძილზე მნიშვნელოვნად დაპატარავებულ მსოფლიოში უკვე საკმარისი არ არის მხოლოდ განვითარება - თუ ჩვენი მსგავსი, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნის განვითარების ტემპი და სტრუქტურა არ სჭობია ცივილიზებული ქვეყნებისას, იგი ერთმნიშვნელოვნად განწირულია სტაბილური აუტსაიდერობისათვის.

თუმცა, მცირე ეკონომიკის მქონე ქვეყანა გაცილებით უფრო მოქნილია განვითარების სტრატეგიაში და სხვა თანაბარ პირობებში მისი ROI გაცილებით მაღალია.

ამ კუთხით საინტერესოა მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის მიერ შემუშავებული ეკონომიკის განვითარების 5 საფეხურიანი შკალა, რომელშიც 3 საბაზო საფეხურია: 1. გარემოებებით მართული; 2. ეფექტიანობაზე ორიენტირებული; 3. ინოვაციურად მართული; ხოლო ორი მათ შორის გარდამავალი 1->2 და 2->3.

დღეისათვის საქართველოს მინიჭებული აქვს 1->2 გარდამავალი საფეხური. თუმცა, ქართული ეკონომიკური რეფორმების სპეციფიკა უფრო პირველ საფეხურთანაა ახლოს, ვიდრე მეორესთან. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეფექტიანობაზე ორიენტირებულ სტადიაზე გადასავლელად ძალიან მნიშვნელოვანია რეფორმების სწორი თანაწყობა, რასაც, თავის მხრივ, შესაბამისი ინფორმაციული ბაზისი სჭირდება.

ჩვენი მიმოხილვის მიზანია სახელმწიფოში შეიქმნას ეკონომიკური უსაფრთხოების სრულყოფილი და, ამავდროულად, მოქნილი სისტემა, რომელიც დაეყრდნობა რეალურ მონაცემებს და ხელისუფლებისათვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იქნება ეფექტიანობისა და ეფექტურობის ადეკვატური საზომი.

ასეთი პროექტის რეალიზაციისათვის დღეს მთავარ დაბრკოლებას წარმოადგენს შესაბამისი კრიტერიუმების არარსებობა. ინდიკატორების ის ნაწილი, რომელიც მსოფლიო ანალოგიების გასაშუალებით გაითვლება (მაგ. ჯინის კოეფიციენტი), არ არის საკმარისი ეკონომიკური უსაფრთხოების პოლიტიკის სრულფასოვანი რეალიზაციისათვის.

შესაბამისად, აუცილებელია სახელმწიფოს მხრიდან ამ პრობლემების დანახვა და სამუშაოს შესასრულებლად საჭირო რესურსის მობილიზაცია.

ერთი შეხედვით, ეკონომიკის რეგულირების შემოთავაზებული ფორმები „ამძიმებს“ სახელმწიფოს, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც სახეზე გვაქვს შეძენის ფასსა და ფლობის ფასს შორის კლასიკური წინააღმდეგობა. ემპირიული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში, ბიზნესისათვის სახელმწიფოს „ფლობის“ ხარჯები გაცილებით დაბალია, როგორც საკუთარი კაპიტალიზაციის სტაბილურობის კუთხით (მაგალითისათვის, აშშ ფინანსური კრიზისის შედეგად 2009 წლის თებერვალში დოლარის ინდექსი 33%-ით, ექვსი წლის წინანდელ დონემდე დაეცა), ასევე საოპერაციო ხარჯების ოპტიმიზაციიდან გამომდინარე (ეს ნაწილი ქართული ბიზნესისათვის უფრო კარგადაა ნაცნობი დამატებითი ხარჯების მთელი სპექტრით - საგადასახადო დავებიდან დაწყებული, განვითარებულ ბაზრებთან პროდუქციის ინდივიდუალურად ჰარმონიზაციის პრობლემებით დამთავრებული). უკვე დამდგარი ფინანსური კრიზისის პირობებშიც კი, ეკონომიკური უსაფრთხოების პოლიტიკაზე მუშაობა უდროო არ არის. მით უმეტეს, რომ ინდიკატორების უმეტესობის მდგომარეობა ისევე მნიშვნელოვანია კრიზისიდან გამოსავლის ძიების პროცესში, როგორც მისი პრევენციისას.



## რეკომენდაციები

- წყალმომარაგების სფეროს რეგულირების ფუნქციის ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ჩამორთმევასა და სახელმწიფო განუსხვისებელი ქონების ნუსხიდან შესაბამისი ქონების ამოღებას არ მოჰყოლია ამ ქონების განსახელმწიფოებრიობა.

ეს სფერო იყო და რჩება სახელმწიფოს მხრიდან დოტაციურ სფეროდ. თუმცა, კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, ამ სფეროს დაფინანსება (სუბსიდირება) არც ერთი დონის ბიუჯეტიდან არ დაიშვება. მიუხედავად აღნიშნულისა, ადგილობრივი თვითმმართველობების უმეტესობა წყალმომარაგების სუბსიდირებას კანონმდებლობის დარღვევით ახორციელებს.

**წყალმომარაგების სფეროს რეგულირება უნდა განისაზღვროს ხელისუფლების რომელიმე დონის კომპეტენციად და მოხდეს შესაბამისი ბიუჯეტიდან თანხების გამოყოფა. სასურველია, ეს კომპეტენცია ისევ თვითმმართველობებს დაუბრუნდეთ. თუმცა, ამ სფეროს სუბსიდირებისათვის მათ დასჭირდებათ დამატებითი საკუთარი შემოსულობები. შესაბამისად, აუცილებელია შემოსულობების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილების ნორმების გადახედვა.**

- გაზის სექტორში სფეროში განხორციელებული დერეგულირების შედეგად,

მიმწოდებელსა და მომხმარებელს შორის ტარიფის რეგულირება არ ხდება. შესაბამისად, მიმწოდებელს, რომელიც კონკრეტულ რეგიონში მონოპოლისტს წარმოადგენს, შეუძლია ფასის დამოუკიდებლად განსაზღვრა. ამ ცვლილების შედეგად, საფრთხე ექმნება ქვეყნის ეკონომიკურ უსაფრთხოებას, რადგან არანაირი სამართლებრივი ბარიერი არ არსებობს მონოპოლისტის მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაზღუდად.

**აუცილებელია გაზის სექტორზე სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმის აღდგენა, რაც უმთავრესად სატარიფო რეგულირებას უნდა მოიცავდეს და კონკრეტულ რეგიონში არსებულ მონოპოლისტს ზღუდავდეს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებით, მომხმარებლის ხარჯზე, ზეგანაკვეთური მოგების მიღებისგან.**

- წლების განმავლობაში ხდება “მარეგულირებელი კომისიების შესახებ – საქართველოს კანონისა და “რეგულირების საფასურის შესახებ” საქართველოს კანონებით განსაზღვრული ნორმის დარღვევა. ქვეყანაში მოქმედ ორივე მარეგულირებელს ბოლო წლების განმავლობაში რჩებათ გამოყენებული სახსრები, რასაც უნდა გამოეწვია რეგულირების საფასურის შემცირება, თუმცა, ბოლო 2 წელია ამ საფასურის გადახედვა არ მომხდარა.

**საჭიროა, აუთვისებელი სახსრების შესაბამისად განხორციელდეს რეგულირების საფასურის შემცირება. აგრეთვე განისაზღვროს, თუ რომელი ხარჯების რა რაოდენობით განევა შეუძლია მარეგულირებელს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თანხების ათვისება პირობითი ცნებაა და მარეგულირებელი ორგანოები ულიმიტოდ ხარჯავენ ნებისმიერი მიმართულებით სახსრებს.**

- მარეგულირებელი კომისიების დაფინანსების არსებული მოდელი ვერ უზრუნველყოფს მათ რეალურ დამოუკიდებლობას. ისინი არ ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მათი დაფინანსების ძირითადი წყარო რეგულირების საფასურია, რომელსაც ამ სფეროებში მოქმედი მენარმეები იხდიან. რეგულირების საფასური კი, პირდაპირ არის მიბმული კომპანიის შემოსავლებზე. შესაბამისად, მარეგულირებელი კომისიის ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილი მსხვილი კომპანიებისგან გადახდილი ფინანსებით ივსება, რაც იწვევს მარეგულირებლების მსხვილ კომპანიებზე დამოკიდებულებას. მსხვილ და მცირე კომპანიებს შორის წარმოქმნილი დაგების განხილვის დროს, მარეგულირებელი ვერ იქნება ობიექტური.

მარეგულირებელი კომისიები ფინანსურად არ არიან დამოკიდებული სახელმწიფოზე, თუმცა, დამოკიდებული არიან მსხვილ მენარმეებზე, რაც არანაკლებ სახიფათოა.

**უნდა შეიცვალოს მარეგულირებლების დაფინანსების არსებული მოდელი. შესაძლებელია მარეგულირებლის დაფინანსების კომბინირებული მოდელის შემუშავება, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსებასაც ითვალისწინებს. თუმცა, ამ შემთხვევაში, ნორმატიული აქტით**

**უნდა იყოს დადგენილი ფორმულა, რომლის მიხედვითაც მოხდება თანხების დაანგარიშება. აღნიშნული ერთმნიშვნელოვნად შეამცირებს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობას.**

**შესაძლებელია რეგრესული რეგულირების საფასურის შემოტანაც, რაც კიდევ უფრო წაახალისებს ამ სფეროში მოქმედ საწარმოებს.**

- მარეგულირებელი კომისიების დამოუკიდებლობის არსებული მექანიზმი არ უზრუნველყოფს ამ ორგანოების დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას. პრეზიდენტის გავლენა კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის დანიშვნაზე საკმაოდ მაღალია. შესაბამისად, სახელმწიფოსა და კომპანიას შორის წარმოქმნილი დავის დროს მარეგულირებელი კომპანია ვერ იქნება ობიექტური, იგი ყოველთვის დამოკიდებული იქნება იმ პირზე, რომელმაც იგი დანიშნა.

**მარეგულირებელი კომისიის დაკომპლექტების დროს, უნდა შესუსტდეს პრეზიდენტის და გაიზარდოს პარლამენტის და ამ სფეროში მოქმედი საწარმოების კომპეტენცია.**

**შესაბამის სფეროში მოქმედი ომბუდსმენი სასურველია არ იყოს დამოკიდებული კომისიის წევრების გადაწყვეტილებასა და ფინანსებზე. იგი უნდა ინიშნებოდეს პირდაპირ სახალხო დამცველის მიერ და ფინანსდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.**

- მარეგულირებელი კომისიების საქმიანობა უფრო მეტ გამჭვირვალობას საჭიროებს. მათ მიერ მომზადებული და გამოქვეყნებული წლიური ანგარიშები უფრო მეტად ინფორმატიული უნდა იყოს. ამასთან, კომისიაში უნდა არსებობდეს საზოგადოებრივი

აზრის დაფიქსირების და კომისიის საქმიანობაზე მათი ასახვის საშუალება. კომისიის წევრების და აპარატის თანამშრომელთა დანიშვნის საკითხი უმეტეს შემთხვევაში გამჭვირვალედ (დახურულად) ხდება.

გამჭვირვალობის პრინციპები უფრო მეტად უნდა აისახოს მარეგულირებელი ორგანოების კანონმდებლობასა და დებულებებში. აუცილებელია, კომისიების ვებ-გვერდებს დაემატოს საზოგადოების ელექტრონული გამოკითხვის ფანჯარა, რაც კომისიის ბიუჯეტის ხარჯების ეკონომიასაც გამოიწვევს და კომისიას საზოგადოების აზრის გათვალისწინების საშუალებას მისცემს.

- საქართველოში უნდა განახლდეს საბაზრო ეკონომიკის რეგულირების ისეთი ინსტიტუციონალური ბაზის ჩამოყალიბება, რომელიც დაგვეხმარება საკუთარი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციაში და ხელს შეუწყობს ქვეყნის ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციას.

- ექსპერტების, მეცნიერების და სხვა დაინტერესებული პირების მონაწილეობით უნდა დაიწყოს შრომის ბაზრის, კონკურენციის შეზღუდვის, სურსათის უვნებლობის და სხვა რეგულაციების (რომელთა გაუქმებამ ან შეზღუდვამ მნიშვნელოვნად გააუარესა ეკონომიკური გარემო) ევროპული გამოცდილების მიხედვით აღდგენაზე მუშაობა.

- უმნიშვნელოვანესია შრომის კანონმდებლობის სრულყოფა. დღევანდელი კანონმდებლობა, რომელიც აპრიორი იცავს დამსაქმებლის ინტერესებს, კიდევ უფრო მძიმე დღეში აგდებს დასაქმებულებს, რადგან იგი მათ ართმევს სასამართლოს მეშვეობით საკუთარი უფლებების დაცვის შესაძლებლობასაც კი.

- მიუხედავად ხელისუფლების მიერ უკანასკნელ პერიოდში გამოთქმული მოსაზრებისა, რომლის თანახმადაც, ის აპირებდა ანტიმონოპოლიური რეგულირების აღდგენას, კონკრეტული ნაბიჯები არ არის გადადგმული. ამდენად, უნდა დაიწყოს სახელმწიფოს მხრიდან ბაზრის კვლევა, საბაზრო ძალაუფლების მქონე სუბიექტების გამოვლენა და ისეთი დონისძიებების შემუშავება, რომლებთა საშუალებითაც კომპანიები საბაზრო ძალაუფლების გამოყენებას მომხმარებელთა საზიანოდ ვერ შეძლებენ.

- მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს ის მექანიზმები, რომლითაც ბაზარზე კონკურენციის ხელშეწყობა უნდა განხორციელდეს. აღნიშნული, რა თქმა უნდა, არ გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებით ბიზნესის ხელოვნური შეზღუდვების დანესებას.

- იმისათვის, რომ საქართველოში ადგილობრივი წარმოების ხელშეწყობა მოხდეს, აუცილებელია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) ფარგლებში ანტიდემპინგური ღონისძიებების განხორციელება და პარალელურად, ხარისხის კონტროლი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქართველოს აქვს შანსი, გახდეს მეზობელი სახელმწიფოების იაფი და უხარისხო საქონლის გასაღების ბაზარი.

- დღეს არსებული “თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ” კანონიც იძლევა იმის საშუალებას, რომ სახელმწიფომ თავად არ უბიძგოს ხელი მონოპოლიური სტრუქტურების წარმოქმნას. სამწუხაროდ, იმის გამო, რომ სახელმწიფო ხშირად არღვევს “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონმდებლობას, იგი ცალკეულ სუბიექტებს საბაზრო ძალაუფლების მოპოვებაში უწყობს ხელს.

- უნდა განისაზღვროს ბაზრის ის წილი, რომლის ფლობაც ბაზრის კონკრეტული სეგმენტის ან სფეროსათვის ჩაითვლება საბაზრო ძალაუფლებად. ამ წილის ზემოთ ბაზარზე ოპერირების შემთხვევაში, ჩაითვლება, რომ კომპანიას აქვს საბაზრო ძალაუფლება და მისი საქმიანობა დაექვემდებარება მონიტორინგს.

- განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ბაზარზე ე.წ. “ტრესტულ” შეთანხმებებს, მათ შორის ისეთ სფეროებში, რომლებიც, შესაძლოა, ბაზრის რეგულირებად სეგმენტებს შეეხება (მაგალითად, ენერჯეტიკა, ტრანსპორტი, კავშირგაბმულობა).

- მომხმარებელთა უფლებების დაცვა უნდა იქცეს სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციად. ამისათვის, გამოყენებულ უნდა იქნეს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ისე სახალხო დამცველის ავტორიტეტი და შესაძლებლობები.

- მონეტარული პოლიტიკის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, აუცილებელია, ეროვნული ბანკი გათავისუფლდეს მთავრობის ზეწოლისაგან, მას დაუბრუნდეს სავალუტო ბაზრის რეგულირების მექანიზმები და მონიტორინგის ფუნქცია.

- ეროვნული ბანკს უნდა დაუბრუნდეს საბანკო სფეროში მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ფუნქცია. საბანკო დანესებულებების მიერ დადგენილი ნორმატივებისა და მომხმარებელთა უფლებების დარღვევის უმნიშვნელო ფაქტებიც კი, სერიოზული განსჯის საგანი უნდა გახდეს.

- სახელმწიფომ უნდა დააფინანსოს სპეციალური ლაბორატორიების შექმნა და ფუნქციონირება, რომლებიც შეისწავლიან ბაზარზე საქონლის ხარისხს, მარკირების წესს, მათში მავნე ნივთიერებების არსებობას და ა.შ.;

- მნიშვნელოვანია, რომ რეგულირების შესახებ კანონმდებლობა იყოს სრულყოფილი, ქვეყანაში დაინერგოს სტანდარტიზაციის ერთიანი სისტემა. მაშინ, როცა აქცენტი კეთდება საქართველოს ეკონომიკის ექსპორტზე ორიენტირებულობაზე, ხარისხის მონიტორინგის ევროპული სისტემების დანერგვის გარეშე, ექსპორტზე ოცნებაც კი არ შეიძლება.

- მსოფლიოში განვითარებული ფინანსური კრიზისის მიზეზების ანალიზი ნათლად გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო კვლავაც რჩება ეკონომიკური პროცესების საკვანძო სუბიექტად.

საქართველოში ლიბერტარიანიზმის ეგიდით განხორციელებული რეფორმების წარუმატებლობის ერთ-ერთი უმთავრესი მიმანიშნებელი ისიც იყო, რომ ხელისუფლებას ხშირად უწევდა და ახლაც უწევს მემარცხენე გადაწყვეტილების მიღება (მაგალითად, სანავისა და სასუქის დარიგება, მოსახლეობის 1/4-ის სოციალურ დახმარებაზე აყვანა, ნაკლებეფექტური სამედიცინო დაზღვევა) ამ რეფორმების ნეგატიური სოციალ-ეკონომიკური შედეგების ნივთიერებისათვის.

დღეს ქართულ ეკონომიკაში შექმნილი პრობლემების მნიშვნელოვანი ნაწილი პირდაპირ არის დაკავშირებული ეკონომიკის რეგულირების პოლიტიკაში ეკონომიკური უსაფრთხოების ფაქტორების იგნორირებასთან.

ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა და მსოფლიოს აბსოლუტურად ყველა განვითარებული ქვეყანა განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ამ საკითხს. სხვადასხვა ქვეყნები ოპერირებენ ინდიკატორების განსხვავებული სახეებით, მაგრამ ძნელად მოიპოვება საქართველოს მსგავსი ქვეყანა, სადაც ეკონომიკური უსაფრთხოების თემა სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე იგნორირებული.

ეკონომიკური ზრდის პირობებში არასწორი ეკონომიკური პოლიტიკის ნეგატიური შედეგები გარკვეულწილად ვუაღირობებელი იყო (თუმცა არა ნიველირებული), ხოლო პირველივე შოკის პირობებში ძალიან ნათლად იჩინა თავი.

ჩვენ არგუმენტირებულად წარმოვაჩინეთ, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა მნიშვნელოვნად უნდა ემყარებოდეს ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორების კონტროლს. მაგალითად, ენერგომატარებლებისა და პირველადი მოხმარების საგნების ფასების ამოვარდნა საბაზრო კონიუნქტურიდან სერიოზულ დარტყმას აყენებს ეკონომიკური ზრდის ტემპს. ასეთ დროს სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ზომები სიტუაციის გამოსწორებისათვის. რა თქმა უნდა, დაუშვებლად მიგვაჩნია ეკონომიკაში ჩარევის ადმინისტრაციული ფორმა, რაც კრიზისის პირობებში განვითარებულ ქვეყნებშიც კი დაფიქსირდა, მაგრამ გარკვეული პროდუქციისა და მომსახურების ფასების მნიშვნელოვანი სხვაობა მსოფლიო ბაზრის ფასებთან სახელმწიფოს მიუთითებს მონოპოლიური მდგომარეობის ან ტრესტული შეთანხმებების არსებობაზე, ბიზნესის დამატებით ტვირთზე პროცედურული ან საგადასახადო კუთხით, ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან რეაგირება აუცილებელია.

**ჩვენ განვიხილავთ ეკონომიკური უსაფრთხოების კრიტერიუმების სამ ძირითად ფორმას. ესენია:**

- 1. ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობა;**
- 2. საფრთხეებისა და შოკებისადმის მდგრადობა;**
- 3. რესურსების მართვის ეფექტიანობა.**

**კიდევ ერთი, სოციალური უსაფრთხოების სფერო უშუალოდ არის დაკავშირებული ეკონომიკური პოლიტიკის სწორად წარმართვასთან.**

**შესაბამისად, საქართველოში, სხვა ქვეყნების მსგავსად, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით უნდა შეიქმნას ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორთა სისტემა, ერთგვარი „ხელსაწყობა დაფა“, რომელიც საბაზრო ინფორმაციული წყარო იქნება სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირების პროცესში. ასეთი სისტემის არსებობა იმისთვისაც არის მნიშვნელოვანი, რომ თავიდან იქნას აცილებული გამოწვევებზე რეაგირების სამხუხარო პრაქტიკა, როდესაც კონკრეტული პრობლემის მოგვარება ხდება იმის გაუთვლელად, თუ რა გავლენას მოახდენს ასეთი „გადაწყვეტა“ სხვა სფეროებზე.**

# Preface

The process of economic reforms and formation of the independent economic system in Georgia are quite extended because of the frequent cases of inconsistent economic policy.

The reason often lies in the positioning of the economic processes under the ideological frames and lack of ongoing analysis, or superficial analysis at best. Unfortunately the State had decommissioned all the scientific and research institutions that were responsible for monitoring and formation of the market economy and scientific analysis of such processes. Therefore the stated function has been undertaken by the NGO sector.

The Centre for Economics Problems Research, which began commenced operations from August of last year aims to fill the abovementioned vacuum and deliver objective analysis of the economic processes in Georgia. It's worth mentioning, that the centre supports liberal economic policy and considers no other alternative than decreasing "the size of gov-

ernment" and the level of its intervention in the economy, although there are certain spheres which cannot be left only in the hope of the market mechanisms as this will not benefit socio-economic development.

The position and attitude of the centre towards deregulation of certain spheres is described in the presented research. It is significant for us that particular public consensus could be achieved on the list of spheres of economy which require particular regulation and monitoring from the state. Unfortunately for the time being, there are no signs of such consensus, whereas the Georgian economy develops without important institutions which could potentially strengthen the economic security of the country.

The research represents the modest attempt at analysis of this existing serious problem. The centre is poised and ready to prepare the policy document on regulation sphere based on the presented research,

to continue its work on the stated and also other problematic issues together with all interested parties and to consider any reasonable comments and recommendations.

We would like to thank the Friedrich-Ebert-Stiftung Tbilisi Office for provided support with regards to the conduction of the presented research.

**Shota Murgulia**  
**Davit Narmania**  
 PhD in Public Administration

## Activity of Independent national regulatory Authorities

### Independent Regulatory Authorities

After the Rose Revolution, Georgian authorities were determined to pursue a liberal economic policy whose principal point implied the least interference of a state within its economy. Therein, general emphasis was extended towards property privatization, the lowering of tax rates and decrease of the amounts paid for licenses, amongst others. The policy of liberalization also concerned natural monopolies when a market becomes a consumer of such services and commodities as electro energy, natural gas, drinking water, urban and mobile communications, public transportation, cargo conveyance and others. As the result of a liberal policy undertaken by the state economic team, the regulatory function passed from the government to the market itself or to other independent national regulatory committees. Transferring of regulating levers from the state authorities' to a market or to an independent authority is grounded upon the notion that the market would improve or correct the mistakes which were created by the gross interference of a state within the sector. Furthermore, competition would ensure higher public satisfaction as well as better

securing the interests of the population.

In accordance with classic interpretation, **regulation** implies the integrity of laws and rules by means of which a state exerts influence upon the decisions made by active parties. In a certain market, the necessity for regulation may sometimes lose its significance within an also certain time span. Moreover, regulation needs can be stipulated by situational market shifts by means of which the public interests will be better met.<sup>1</sup> The experience of many countries shows that a total deregulation brings about injurious effects upon the interests of consumers. Generally, the existence of a natural monopoly harbours the main risk for small markets. For this reason, it is essential to have determined levers of regulation at these markets. The creation of such independent authorities and a successful implementation of reforms have been applied in such countries as the USA, the UK, Hungary, Sweden, Germany, France and Estonia, amongst others.

It should be noted that the criticism of free markets can be provoked as a result of situations in which regulatory function of

1. "Activity of Regulatory Companies in Georgia and in Some Countries of the World," *Centre for Strategic Research and Development of Georgia, Bulletin No. 96*, Tbilisi, 2005, p. 4.

an economy can only be carried out by the government. These situations can include:

- The existence of public goods – availability of so-called public services.
- Insufficient informational transparency – customers have an informational lack at the markets.
- The efforts of companies to artificially constrain competition which leads to a maximization of their profits.
- Unequal distribution of income and property.

Following the abovementioned, it is obvious that a state also has its duties and responsibilities and it should maintain free development of competition. Development of free competition on the one hand, and, on the other, the fact that market faults correction by means of independent authority calls for such needs in the terms of natural monopoly subsistence, when:

1. A genuine regulation process occurs by means of independent authorities in which neither the state nor a company is able to exert an influence.
2. Tariffs for goods and services are determined transparently so that the company or consumer does not have an opportunity to gain a super / mega profit.
3. The processes run transparently and an adequate response in defense of consumer rights takes place either from the side of the committee or from that of the court.

Our goal is to analyze the level of efficiency of independent authorities in frames of market regulation and the protection of consumer rights, , how can this

be handled by the market with the problems related to the market falls and how free market principles assure the defense of customers' rights.

In accordance with Georgian legislation, the term **independent authority** implies to the special capacity-possessing legal entity of public law founded by the government in order to regulate a certain sector and does not operate under a state authority's supervision. It is an independent regulatory organ which acts within the framework of assumed responsibilities as determined by a law.<sup>2</sup>

According to the abovementioned the following conditions should be created for Georgian independent authorities:

- The state determines spheres of regulation.
  - Special regulatory power is handed over to the legal entity of public law
  - Abovementioned legal entity is created with a special regulatory purpose and is not considered to operate under the supervision of any state authoritative organ.
  - This special capacity-possessing legal entity of public law is independent and acts in the framework of assumed responsibilities as determined by law.
- Until the 1<sup>st</sup> of December 2005, the following regulatory bodies operated in Georgia:
- Georgian National Electricity Regulatory Commission
  - Georgian National Communications Commission
  - Georgian State National Regulatory Agency on Oil and Natural Gas Issues

2. Georgian Law On Independent Authorities, Article 3, Clause g.

- Georgian Automobile Transport Administration
- Georgian Civil Aviation Administration
- Georgian Maritime Administration
- Georgian Railway Transport Administration

The abovementioned administrations (Georgian auto transport administration, Georgian civil aviation administration, Georgian maritime administration and Georgian railway transport administration), according to the introduced amendments into the Georgian legislation “Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities ” on the 1<sup>st</sup> of December, were consolidated into one regulatory body. A united regulatory organ, therefore, was established in the form of the Georgian National Regulatory Commission on Transportation Issues. Afterwards, based upon the Georgian Law on Independent National Regulatory Authorities, the following bodies were founded:

- Georgian National Electricity Regulatory Commission
- Georgian National Communications Commission
- Georgian State National Regulatory Agency on Oil and Natural Gas Issues
- Georgian National Regulatory Commission on Transport Issues

On the 10<sup>th</sup> of April 2007, amendments concerning Law on Independent National Regulatory Authorities were adopted into Georgian law which resulted in the cancellation of the recently created National Regulatory Commission of Transportation. This event was preceded by the intervention of the President who directly revoked this regulatory organ owing to his opinion that the Commission did not support the

formation of a free market relationship and perceivably hindered this sector’s development. Despite the independent status of the body, it was withdrawn from the list of regulatory commissions within several weeks of the President’s intervention. This fact clearly shows that active regulatory committees in Georgia are ineffective, on the one hand, and their independent status is dubious, on the other.

On the 19<sup>th</sup> of June 2007, Georgian legislation adopted another amendment concerning the independent national authority which resulted in the withdrawal of the state regulatory agency for oil and gas resources leaving, in the end, only two regulatory committees.

On the 15<sup>th</sup> of December 2007, the responsibilities of the Georgian National Electricity Regulatory Commission were extended and consolidated with the water regulatory commission following further amendments in Georgian law concerning the independent national authority. This organ was ultimately transformed to the Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission.

Currently there are two active regulatory commissions in Georgia:

1. Georgian National Communications Commission
2. Georgian National Energy And Water Supply Regulation Commission

According to Georgian legislation, an authority is obliged to **present a report about its activity to the President and Parliament of Georgia** when this authority represents a permanently active independent regulatory commission - legal entity of public law based on established rules. Simultaneously, either interference

into the activity of an independent authority and control or requirement of reports, is legally inadmissible, if it is not envisaged by a particular law.

The Georgian independent national authority is required to submit its budget and conduct a financial audit of its expenses and accounting in accordance with the international accounting standards upon an annual basis within the framework set up by the law. It is the Georgian Parliament which authorizes the making of a decision regarding how the audit should be conducted in reference to the approved budget of an independent authority. The audit of an independent regulatory Authority shall be conducted by independent auditors selected by a tender commission, whose composition shall be approved by the Parliament on presentation of the Sector Economy and Economic Policy Committee thereof. Financial obligations regarding independent auditors must be carried out by an independent authority. It is mandatory for the independent authority to publish a report of its activity and the results of the financial audit.

An independent authority is not financed from the state budget. Its **expenses are covered** from the regulation fee as well as other kinds of revenues according to Georgian legislation . Any person who carries out or intends to carry out any activity in an authorized field is obliged to pay the regulation fee. This cost should be fixed in such a way that it would ensure an independent authority’s budget to defray all necessary expenses therein. It is transferred to a separate bank account of the independent authority and its purposed disposal falls entirely within the competences of the regulatory organ.

An independent authority’s financial resources which are unused within the current year are transferred to the account designated for the following year and are taken into consideration during fee modification.

Annually, the budget of an independent authority grows, because the number of operating entities increases which, therefore, enlarges frames of activity and, consequently the income. The Value of the Georgian National Communications Commission, for example, depends upon the company’s income and comprises one per cent of its entire income. The cost of the Georgian National Energy System and Water Supply Regulating Commission is determined separately according to its fields of activities and is reflected in the tariffs of its products.

As a rule, **there are not any unspent funds** of an independent authority during a current year and, appropriately, there are no reductions in any regulatory fees. Herein it should be noted that capital expenditures of independent national authorities grow year after year in order to ensure complete spending of available funds. Continuous and endless major repairs in the office of the Georgian National Communications Commission are a clear example.

It should also be emphasized that the standards concerning the financial freedom of independent national authorities, as accepted by Georgian law, are rather obscure. Georgian law asserts that all disbursements of independent national authorities must be covered by the regulation fee although other kinds of incomes are also assumed by legislation. The law,

however, does not clarify what is meant by other incomes.

Such a mechanism of funding, which has a direct link with the company's income, does not in fact maintain the independence of an authority. In this case, such a regulatory organ does not rely upon the government but depends upon a large-scale company whose assistance usually comprises the major part of its budget. It's less likely that the commission will make a decision against such companies in case hearings on disputes between big and rather small companies.

In the framework of the commission's competence, an independent national authority can issue licenses and authorizations, suspend their validity or extend them, modify licenses and authorization forms or abrogate them. Furthermore, the competence of an independent national authority comprises the fixing of tariffs and their control. Concerning the issue of the transparency of an independent national authority's activity, this is determined by Chapter IX of the Georgian General Administrative Code which implies that the fixing of tariffs and the issuing of licenses must be discussed publicly. Decisions made by an independent national authority can be inspected only by juridical organs. An independent national authority is obliged to arrange public discussions on the subject of the implementation of licenses and tariffs.

An independent national authority, therefore, conducts a broad range of responsibilities and duties in order to ensure the protection of consumers' rights, transparency of activities for public, Creation an appropriate environment for effective operating of sectors.

The fact that an independent national authority is neutral from any government allows it to be considered as a firm and stable guarantor free from any political affiliation. Relying upon this, a state establishes a trustworthy and steady environment for investment which consequently facilitates the application of new technology and the launching of innovative systems. The encouragement of the liberalization process, the reduction in the amount of bureaucratic barriers, the promotion of privatization and the creation of favorable conditions for competition make for an equally favorable environment for investment. Moreover, an independent regulatory commission is considered as an arbitrator which cares about the defense of consumers' rights.

It is a notoriously well known fact in world practice that the independent national authority self-liquidates or, in other words, the need for this authoritative organ is lost after the transition from the oligopoly to polypoly market. Unfortunately in Georgia, such regulatory commissions are characterized by high-salaried staff funded at the expense of the extended budget which makes membership of such independent commissions very appealing. It's very difficult to suppose that members of commissions are truly independent while making decisions considering the fact that they are appointed to their positions.

### **Fields of Regulation of Power system and Water Supply**

In accordance with Georgian legislation about energy and natural gas and the statute of the Georgian National Energy and

Water Supply Regulation Commission, a special capacity-possessing legal entity of public law is created by the government in order to regulate a certain sector. This entity of public law is independent from any state bodies or organizations and it is not based on state property.<sup>3</sup>

In the field of the power system, the principal normative act Georgian Law on Electricity and Natural Gas, as presented by Georgian legislation, claims that the chief goal based upon the development of competition and upon the application of accepted regulatory mechanisms for non-competing market to settle the system and tariffs for the water supply, power system and natural gas markets.

Goals determined by law create the need to for a functional apportion between the Ministry of Energy of Georgia and the regulatory commission.

The objectives of the Ministry of Energy of Georgia deal with the general directions of the state policy in the field of power and natural gas, their distribution and elaboration and approval of legislative base. It must be freed from the property, operational and regulatory functions in the area.

In the field of power and natural gas, the government conveyed the rights of property issues to the Ministry of Economic Development with the regulatory function being assumed by the Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission. On the 15<sup>th</sup> of December 2007, the functions of the independent national authority were expanded as a result of amendments adopted in the Georgian Law On Energy and Natural Gas with a further

3. Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities, Article 3, Clause g.

responsibility being added - to impose tariffs on the drinking water supply and waste water disposal.

Herein, an interesting fact should be disclosed that even though water supply does not fall within energy or gas issues, it was actually partially regulated (regulation of tariff) by the Law on Power and Natural Gas<sup>4</sup>. The reason for such an amendment was the aim to "deregulate" water supply issues. Afterwards, the planning of the water supply, works on the sewer system and appropriate state procurements were withdrawn from the list of exclusive competences of local self governments.

At same time, during 2007 intake systems of water supply, water pump stations, header pipes, main trunk sewer systems and regional sewage disposal plants were removed from the list of state property that was restricted for transfer to third parties.

It should further be noted that water supply issues are not considered as competence of either the local or the central authorities. For this reason, funds granted by state or local budgets for conducting any work in this sector, would be considered as illegal expenses. Despite the social conditions of the population as well as taking its purchasing capacity into account, the water supply still remains on the state subvention even though none of the levels of authority are qualified to do this.

Amendments in the legislation connected with the water supply system, obviously aimed at its deregulation and, consequently, the approach of the state authority implies its privatization but this

4. Organic Law On Local self governance, Article 16.



has not been considered as a peculiarity in this field. In most Georgian regions, the privatization of such an infrastructure is impossible because it is not appealing for a private investor.

On the 25<sup>th</sup> of March 2005, property which was meant to be transferred to the local authorities and appropriate procedures for transfer was defined by Georgian law on property of local self governance. Some local authorities required the transfer of state LTDs which operated on their territory (so-called “tskalkanali”). The central government, however, refused to respond and so the local authorities were excluded within the water supply regulatory authority. Although, this function did not refer to the central authority either.

In 2008, local authorities did not envisage water supply expenses in the process of planning of their budgets as a result of amendments in the law. Accordingly, in the first quarter of 2008 a rather arduous situation was created when the central authority was forced to grant some money from the state budget in order to subsidize water supply companies. It is interesting that in the majority of cases, the central authority does not finance the water companies directly. This financial help was directed towards the local budget and reached water companies through it. To analyze such organization of public finance, it is necessary to look at the issue of grant transfers between different budgetary levels. The relation between the state budget and local budget is arranged by three types of transfers, as follows:<sup>5</sup>

*Equalizing Transfers* – From the Georgian state budget by means of a legally set rule

5. Law on the Budgets of Local self governance, Article 2.

is granted as financial assistance in order to carry out the exclusive competences by local authoritative unit. Its application is determined by the representative organ of a local authority. Funds may be used for exclusive or voluntary commitments.

*Special Purpose Transfers* - Is granted as financial assistance to carry out the delegated competence of a local authoritative unit from the Georgian state budget and or an autonomous republic’s budget.

*Special Transfers* - Designed for the liquidation of any ecological or other disastrous occurrence by a local authoritative unit. Financial assistance is granted for covering any capital or current expenses from the Georgian state budget and or an autonomous republic’s budget.

As concerns water supply, neither the equalizing transfer nor the *special purposes* (targeted transfer) transfer can be used because this sector does not pertain to either a central or a local authority. The special transfer is the only one which allows the opportunity to grant financial backing for the local budget from the state budget. This transfer, as its name indicates, implies in case of urgent and otherwise necessary occurrences and does not represent a means of regular financing of the field of the water supply system.

In 2008, budgets of local authoritative units financed the water supply sector from its own resources which is a violation of the law. The reason for this fact was a high-level dependence on the Ministry of Finance of the local “independent” budget. It can be concluded that in the water supply field, there is no appeal for new investors but, rather, the enormous problem of purposeless public financial expenditures.

Today, in the case of full compliance with existing legislation, the majority of the population will stay without a water supply and this fact proves the irrational steps which have been taken by the central government in the field of its general function and structure.

### **Main functions and structure of The Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission**

The principal functions of the Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission are determined by the Georgian Law, **Law of Georgia on Electric Power and Natural Gas** (Article 4) and by the statute of the Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission (Article 2). The chief functions of the regulatory commission are as follows:

- Overseeing the transmission, dispatching and sharing of electro energetic production as well as gas transportation, licenses issuing and the definition of their terms of application, licenses distribution, their alteration and revocation, the control of activity confined by licenses and taking measures in case of violation according to the Law on Licenses and Authorizations.
- Elaboration of general state policy in power system field on the base of adopted norms and administrative-judicial acts, approaching the calculation, fixing and regulation of transmission tariffs and tariffs of consumed natural gas with the exception of tariffs on gas on gas stations for cars.
- Adjudication of disputes amongst grant-

ees of licences, small capacity power stations, importers, exporters, purveyors, consumers and commercial operators of a system within the framework of their assumed competence.

- Arranging and co-ordinating energetic certification.
- Fixing water supply tariffs.

As previously mentioned, the responsibility of the Water Supply Regulatory Commission is confined by the fixing of tariffs although this function additionally modified the structure and the members quantity of the commission.

On the 6<sup>th</sup> of October 2008, according to the adopted amendments in Article 6 of the Law of Georgia on Electric Power and Natural Gas, the number of members in the Commission rose from three to five. On the 19<sup>th</sup> of February 2009, the same changes took place in the statute of the Regulatory Commission. The increase in the number of members has an immediate link with finances because the most part of the Commission’s budget is designated to the staff for their salaries.

According to global experience, one of the indicators of the successful work of national regulatory commissions is gradual function abridgement which is something that should be reflected in a budgetary reduction. In Georgia, on the contrary, a growth in the amount of members is observed together with a considerable budget extension. This situation has a pressing influence upon the active companies and eventually increases the production cost.

If we recall that the Georgian National Regulatory Commission on Transportation Issues was revoked upon the urgent re-

quest of the President of Georgia within a two-week period of time and if we recall the arguments in favor of taking this step, the adopted amendments about the increase in the amount of members in other regulatory commissions becomes unclear. Based upon the President's explanations, the Transportation Regulatory Commission burdened the companies acting in this field and affected the costs. Owing to this, the transition to market principles has been impeded.

Appointed members of the Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission should be Georgian citizens with university degrees and appropriate qualifications and experience. A member's appointment and redundancy is overseen by the President of Georgia.

Commission members and their chairman are appointed for a six-year period of time after which a member may stand for reappointment. In case the member voluntarily vacates his position prior the expiration date of his tenure, the President and the Commission's chairman appoint a new member for the remaining term. Within the process of decision-making, each member has the right of only one vote.

Resolutions and decisions of the Commission are made at the Commission's meetings by the majority of votes of the Commission Members. The meeting of the Commission is authorized if at least three members of the Commission attend the meeting.

During employment, each member of a Commission is obliged to resign from his/her membership in any political party.

The member of the Commission has a right to appeal his dismissal according to the rules and procedures defined by the clause 7 of the "Georgian Law on Electricity and Gas Supply".

According to the stated regulation, the President does not have the right to dismiss the member. Although utilization of the terms stated in list of "The Discontinuation of Authority and Dismissal" represents the approbated methods for premature interruption of non-desirable persons. For example, voluntary quits and violations of provisions of "The Law of Georgia On Conflicts of Interests and Corruption in Public service".

The structural units of the Commission are as follows:

- Electricity Department;
- Natural Gas Department;
- Water Supply Department;
- Economic Analysis and Price Making Department
- Legal Department
- Methodology and Information Awareness Department
- Public and International Relations Department
- Department of Human Resources
- Accounting Division
- Central Unit of Certification
- Logistics Department;
- Computer Hardware and Software Department;
- Apparatus of The Chairman and members

The Commission's structure consists of a General Adviser and Advisers to the Chairman.

In order to create complementary guarantees for consumers' rights advocacy

(separately from the Commission), the Public Defender's office has been established for the protection of consumers' interests. The activity of this office represents this part of the regulation, is funded by the regulatory fee and is reflected in the budget. That is why the budget and staff of a public defender are approved by the Commission. The public defender is appointed openly on a competitive basis.

Before promulgating any resolution or decision, the Commission shall give reasonable notice of its contents and shall give interested Persons an opportunity to attend the meeting. In order to keep information confidential, the Commission is authorized to conduct meetings closed from the public. The resolutions and decisions made in closed meetings shall be published.

A resolution and decision made by the Commission may be appealed to a court, in accordance with the existing rules and procedures.

### **Georgian National Energy and Water Supply Commission's Revenues and Expenses**

One of the significant questions towards the regulatory Commission is its financial and proprietary (economical) independence.

In Georgia, in accordance with the current legislation, Georgian National Energy and water Supply Commission is financially independent from the state. However, it entirely depends on the regulatory fee of acting companies in this sector. The appropriate regulation fee is included in the tariff that increases the final price of the

product. Herewith, the major part of income of the Commission's budget is composed of the above-mentioned regulatory costs (fees), paid by large-scale companies; so this fact may cause prejudicially favorable decisions made by the Commission towards these companies in case of disputes.

The budget of the Commission is stipulated by the 19<sup>th</sup> clause of the Georgian Law on Electricity and Natural Gas supply and according to the 5<sup>th</sup> clause of the "Georgian Electricity and Water Supply Regulatory National Commission" decree.

The regulatory fee received from the Licensees, Importers, Exporters and Commercial Operators of the Electricity System represents the main source for replenishment of the Commission's budget.

On 18<sup>th</sup> of September 2008, by the decree #24, "The Georgian National Energy and water Supply Commission" declared the regulation about "payment and calculation of the regulatory fee in the field of electricity, natural gas and water supply". Based on this rule, the payees of the regulatory fee are: Electricity Generation, Transmission, Dispatch and its distribution, also, Natural Gas Transportation and Distribution, as well as the Commercial Operator of the electricity system, Small Capacity Power Stations and Water Supply providers.

Regulatory fee is defined by the rate of fixed tariffs for the regulatory fee payees. However, for those who conduct their regulated activities without the tariff defined by the Commission, the above-mentioned regulatory fee is taken into account in their expenditures.

The Commission shall, by October the 1st of each year, approve its budget for



**Table 1: The regulatory coefficients**

<b>Electricity Sector:</b>	
Generation Licensee	0.005
Transmission Licensee	0.005
Dispatch Licensee	0.005
Electricity Distribution Licensee	0.005
Importers	0.0025
Exporters	0.005
Commercial operator of Electricity system	0.005
Small capacity power station	0.005
<b>Natural Gas Sector</b>	
Supplier/Provider:	0.005
Transportation Licensee	0.005
Distribution Licensee	0.005
<b>Water Supply Sector:</b>	
Supplier/Provider	0.005

**Source:** Georgian National Energy and water Supply Commission [www.gnerc.org](http://www.gnerc.org)

the following year, which shall indicate all the expenses of the Commission related to the Commission's functions and undertaking of responsibilities. The budget of the Commission must be published. However, the stated document could not be reached via the web-page of the Commission.

On the basis of actual workload and future forecasts for the following year received from the Licensees, Importers, and Exporters by September 15<sup>th</sup>, the Commission shall establish a Regulatory Fee at a level sufficient to cover the budgeted expenses of the Commission for the next year. The budget of the Commission must be published.<sup>6</sup>

Upon approval of the next year's budget by November 1<sup>st</sup> of each calendar year, the Commission will calculate the forecasted regulatory fee based on presented data forecasts.

The regulatory fee should be fixed in such a way that it would completely cover all the expenses indicated in the budget. Its rate

6. Rule for tariff calculation and refunding in the sector of electricity, natural gas and water supply, article 4.

should not exceed 0,5 % of the overall cost (excluding VAT) received from the appropriate regulatory work within a calendar year.

The regulatory fee is transferred to the Commission's account, and only the Commission can dispose of the finances available in this account.

During a year, unutilized amounts can be transferred to the next year's account, which consequently reduces the regulatory fee of the current year. In case of necessity, the Commission can receive a loan; and repayment of a loan as well as of its interest is made from the regulatory fee of the forthcoming year.

For the year of 2009 the regulatory coefficients are given in the following table (see table1).

The minimal value of an annual regulatory fee paid by Licensees, Importers, Exporters, Small Capacity Power Stations, Commercial Operator of electricity system and Suppliers is defined as 500 GEL, but it can not exceed the regulatory fee's value restricted by law.

The Commission is allowed to use allocated grants and resources that are approved by the Georgian Legislation.

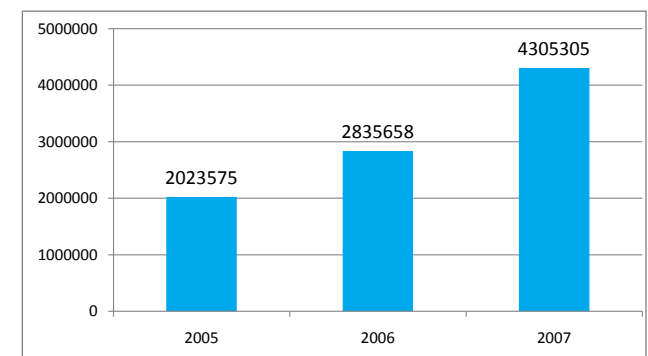
The regulatory fee is included in the cost of manufactured production and / or cost of service rendered by a Licensees, Importers, Commercial Operator of electricity system and Suppliers/Providers.

The payees of the regulatory fee -with regard to their regulatory activity, are obliged to individually cover a fixed regulatory fee defined by the Commission according to the the following terms: during the first quarter of each calendar year - 30 %, 35 -35% during the next two quarters of a year. Thus, by the 1<sup>st</sup> of October of each calendar year, 100% of the appropriate regulatory work fee is covered.<sup>7</sup>

By the 31<sup>st</sup> of March each year, the Commission should prepare and publish the financial report.

It is interesting to review the general points of revenues and expenses of the Georgian National Energy and water Supply Commission.

**Diagram 1. Revenues of a regulatory Commission (in GEL)**



**Source:** Georgian National Energy and water Supply Commission [www.gnerc.org](http://www.gnerc.org)

7. Rule for tariff calculation and refunding in the sector of electricity, natural gas and water supply, article 7.

As it can be seen from the diagram 1, the income of the regulatory Commission increased considerably, that is reasoned by growth of electricity and natural gas rates/tariffs. From the year of 2007 the regulatory Commission became responsible for the regulation of the water supply tariff and, accordingly, the regulatory Commission's budget has increased.

Nowadays, as a result of the adopted policy on tariff and methods of calculation of the regulatory fee, the regulatory Commission is interested in increasing the price, because it receives some share from the tariffs. It is worth mentioning that, despite the efficient development of the sector of electricity and natural gas, a regulatory fee was not decreased and stays on the maximum permissible level, defined by law.

The largest part of the expenses of the Commission's budget is allocated for the remuneration of the employees. Along with the budget item related to remuneration there are funds allotted for a financial motivation and relief, which exceeded 1,000,000 GEL in 2007. The total sum of salaries and financial motivation funds and relief equals to 65-70 % of the entire budget.

According to the regulatory Commission's budgets of 2007 as well as 2006, the allocated amounts were not utilized and appeared left over in the current year's balance. For the year of 2006 the budget left over was equal to 128,493 GEL (6,3 % of the budget of 2005) and for the budget of 2007 - 324,510 GEL (11.3 % of the budget of 2006).

The regulatory procedure of the previous year's left over transfer to the budget of the

**Table 2. Georgian National Energy and Water Supply Commission's budget for 2006-2007 years**

	2006	2007
Salaries	927.996	1.218.424
Additions	185.807	243.685
Funds for Material Stimulation and Support	582.625	1.151.441
Additions to the Funds for Material Stimulation and Support	116.525	130.288
Total	1.812.953	2.743.838

**Source:** Georgian National Energy and water Supply Commission www.gnerc.org

forthcoming year, is defined by Georgian legislation "about electricity and natural gas" (article 19). Particularly, amounts unutilized by the regulatory committee within the current year should be transferred to the account of the following year with correspondingly abated regulatory fee. As it was indicated above, the regulatory Commission "ended" year 2006 with an 11.3 % budget, though the regulatory fee was not reduced, which is against the law.

**Protection of Consumers' Interests**

On the 22<sup>nd</sup> of July 2003, according to the amendments to the "Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities", with the purpose to protect consumers' interests the Georgian National Energy and water Supply Commission established the office of the Public Defender that does not represent part of the latter. The stated office is financed by the paid regulatory fees and it is reflected in a separate article of the budget.

The main responsibility of the Public Defender office for protection of consumer's rights comprises of:

- Evaluating the impact of the tariff and other kinds of regulatory deviations and consequent results

- Participation in the process of creation and adoption of such normative acts which may impact consumers' interests and etc. As a result of analysis of the reports introduced by the Public Defender Office for protection of the consumers' interests in 2006 and 2007, it can be concluded that over several years the same type of violations committed by the various companies and their owners: charging extra fees as compared to the counter's statement, counters replacement at the expense of a consumer, groundless rejection of debts' conversion.

However, the Public Defender of consumers' interests does not show his attitude towards fixed rate of the regulatory fee for several years, or concerning annually excessive budget. It has its common sense, because he is financed by the same budget. However, the fact that the regulatory fee is not reduced justifies the violation of consumers' economical rights.

It is interesting to observe the funds of the Public Defender's Office for protection of consumers' interests that consisted of 4 colleagues by the end of 2007. During the year 2007 the stated office spent 151.132 GEL, from which 130,850 (82 %) goes to salaries fee.

Based on the review of the Commission's finances the conclusion can be made that

the Public Defender's Office could not be tailored to the consumers' interests. In case of cutting down the price for customers, the budget of the Commission would also be decreased, and it would have a direct influence on the decision-making persons.

The clear example is the fact that tariffs on gas consumption in 2008 remained unchanged. In 2006 the Georgian National Energy and water Supply Commission adopted a decree #30, in accordance to which the gas fee increased significantly. The reason for the above-stated is the gas rate imported from the Russian Federation, which from the 1<sup>st</sup> of January 2006 sharply increased. It is worth mentioning that the principal importer of gas in Georgia was the Russian Federation, so such a decision to raise the price was logical. Afterwards, in 2007 the gas rate was again increased, which was caused by the fact that the Russian Federation almost doubled the price of the exported / supplied Georgia gas. By this time Georgia was supplied with gas from Azerbaijan, and considering this, for the 2007 the common average price of 1,000 cubes equaled 167 \$.

In the following years, it became obvious from the statement of the Georgian authorities' that the agreement between Georgia and Azerbaijan was concluded. According to the agreement, Georgia was supplied with gas for a reasonable price. Moreover, as was declared by the Ministry of Energy of Georgia, the import of an expensive Russian gas was almost completely declined, and it was substituted by the relatively cheap gas from Azerbaijan that decreased the average price of gas. However, the regulatory Commission did not revise tariffs which evoked a lot of suspicion.

Thus, the regulatory Commission is not interested in the protection of consumers' interests, because of current legislation, consumers' and Commissions "interests" are in mutual conflict.

**Deregulation and Partial Deregulation**

According to the Georgian law "on Electricity and Natural Gas", the main goal in the field of regulation, relates to development of competition and its gradual deregulation.

According to the stated law, deregulation and partial deregulation are determined as follows<sup>8</sup>:

**Deregulation** - Authorisation of the generation licensee based on the administrative normative act to operate without a defined tariff, or authorisation of small capacity power stations to operate without a license and defined tariff; Also authorisation of the transportation and building of distribution network of new natural gas without determining the tariff for such activities;

**Partial deregulation** - authorisation of the generation licensee based on the administrative normative act to activity using a limited tariff or operating without a license for small capacity power stations with a defined limited tariff, also authorisation of activities regarding the new natural gas supply based on the limited tariff and also in case of its transportation and building of distribution network authorisation of such activities by determining of limited tariff.

8. "Georgian Law on Electricity and Gas Supply", article 2, clause j' da j.

In order to attain the presented goal, according to the order #30 as of the 25<sup>th</sup> of April 2007 of the Minister of Energy of Georgia all small power stations were deregulated.

In order to achieve the stated goal, as of the 1<sup>st</sup> of August 2008, according to order #92 of 2008 of the Minister of Energy all power stations were declared as deregulated.

Deregulation of the stated activity could be justified as they are not the only ones operating in this field.

With regard to gas supply, it is interesting that implemented deregulation and partial deregulation still represents the monopoly as it was in the previous years.

According to order #69 of the Minister of Energy of Georgia dated the 25<sup>th</sup> of September 2007 the natural gas supply activity was announced as deregulated except for the gas supply for retail consumers inside Tbilisi administrative-territorial borders and retail consumers residing in other parts of the country who were already supplied before promulgation of the stated order i.e. per stated order the deregulation did not affect the retail consumers in Tbilisi and upon declaration of the presented order the gas supply is deregulated for the new consumers in regions.

On the 24<sup>th</sup> of July 2008, order # 60 as of 2007 of the Minister of Finance was amended and natural gas supply activity was declared as deregulated, except for the physical persons not utilizing natural gas for entrepreneurial activities (population-domestic consumers) until the 1<sup>st</sup> of August 2008 and excluding the persons whose activities with regard to natural gas supply were deregulated by the 1<sup>st</sup> of August 2008.

As a result of deregulation, by the 1<sup>st</sup> of August 2008 in Tbilisi and by the 25<sup>th</sup> of April 2007 in other territories of Georgia gas supply has been deregulated for all consumers apart from physical persons, i.e. the provider is able to determine the tariff for supplied gas and is not under subordination of tariff regulation. The consumer should either accept the rate or stop the utilization of gas.

Upon making the stated decision, the tariffs for the old and new consumers differ significantly. As it was anticipated, the gas supply cost has significantly increased for the new subscribers and juridical persons (including enterprises).

It was quite an unjustified decision because it is inadmissible to cancel the tariff regulation procedure in case of a monopoly.

Moreover, stating that the above-mentioned change does not have an impact on the old consumer is not true as an increase in the natural gas tariff will cause an increase in prices of the national production, which already holds a very small share of the market. Prices on products will go up for all consumers and on the other hand, national production will become less competitive compared to the imported one.

It is not applicable to state that there are several providers in the country and the consumers can make their choice. For the stated purpose, sale or exchange of real estate is unamagable.

This decision by the government is not also in conformity with the President's well-known promise that foresees supplying every village with gas. As a result, we will gain the installed gas pipelines in the majority of villages and the monopolistic price would be affordable only for some

households. Accordingly, spending of the colossal amounts from the state budget is unreasonable.

The stated decision will have a negative influence on the construction sector and other fields of the economy.

### Regulation of Communications

#### Field of Activity and Commissioners

Sphere of communications is regulated by the The Law of Georgia on Electronic Communications, The Law of Georgia on Broadcasting, The Law of Georgia on Communications and Post, Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities and other normative acts.

According to the Law of Georgia on "Independent National Regulatory Authorities" and Decree of The President #326 issued on the 29<sup>th</sup> June, 2003 about "Adoption of the Statute of the Georgian National Communications Commission" regulation of the sphere is undertaken by the Georgian National Communications Commission. The abovementioned commission, as well as Georgian National Energy and Water Supply Regulation Commission are a legal entity of public law. It is this entity is independent from any state bodies or organizations and it is not based on state property.

The Commission consists of 5 members, which are elected for a 6 year period based on the open contest. Although this rule is not extended to all commissioners after the amendments made to the law of Georgia "on Broadcasting". 3 candidates are nominated by the majority of the parliament; another 3 are nominated by the fractions which are not members of the majority. The President chooses one candidate from each

group and presents them to the parliament for approval, 3 members are chosen based on the presented documentation. After the approval of candidates by the parliament of Georgia they are appointed by The President. He also approves one of the commissioners as the chairman of the commission. It is clear, that **The President plays a very important part in the process of the formation of the commission. A person, which is in fact assigned by the president couldn't be considered as truly independent, because of the actual dependence on the latter and this reduces the level of independence of the commission.**

#### Main Functions and Structure of The Commission

According to the "Law of Georgia on Communications and Post" Georgian National Communications Commission undertakes the following authorities and functions:

- Determines conditions regarding licensing in the sphere of communications and post, defines the license conditions; issues, modifies, suspends, renews and revokes licenses;
- Approves and regulates utmost tariffs regarding communications and postal services;
- Certificates, delivers metrological and standardization services for communications and post equipment;
- Regulates technical-economic parameters of interconnection between networks;
- Defines radio frequencies and distributes them together with ministry and other authorities;

- Determines radio frequencies;
- Develops an environment for competition;
- Considers complaints and disputes raised between license holders as well as between license holders and their consumers, within the scope of its competence;
- Supervises the license rules and conditions in the sphere of communications and post and in case of any breach, imposes appropriate sanctions;
- Ensures open, public and transparent relations with the society;
- Determines normatives regarding monopoly, supervizes and controls them in order to ensure competitive environment in the sphere of communications and post;
- Determines rules and regulations regarding distribution of numbering resources.

The Law of Georgia on Broadcasting determines the functions of the commission in the sphere of broadcasting:

- Determine strategic trends of state policy in the broadcasting sector, taking into account broadcasting market research as well as public opinion, and supervise their implementation and control;
- Define the license conditions; issue, modify, suspend, renew and revoke licenses;
- Determine and allocate the radio-frequency spectrum according to the law;
- Allocate radio-frequencies;
- Supervise and control implementation of this law and license conditions by the license holders and, in case of breach, impose appropriate sanctions;

- Support the creation and development of a competitive environment within the scope of its competence, set the license fee and the regulation fee and define payment procedures;
- Supervise enforcement of legislative acts on: Copyright and Neighboring Rights, Defending Minors from Unwholesome Influence and Advertisement;
- Consider complaints and disputes raised between license holders as well as between license holders and their consumers, within the scope of its competence;
- Issue legal acts;

In order to undertake its competencies the commission holds apparatus, which consists of the following structural entities:

- Administrative Department
- Strategic Planning Department
- Monitoring Department
- Financial Department
- Communications and Post Regulation Department
- Legal Department
- Logistic Department
- Frequency Resources Management and Standardization Department
- Department of Broadcasting

In total the commission counted 69 staff members during 2006 including administrative personnel. Since then the number of personnel has grown by 7 staff members.

#### Budget of The Commission

The main source of the budget of Georgian National Communications Commission is The **regulation fee**, which is paid by the companies (some of them pay be-

fore starting the activities and some periodically) operating in the regulated sphere. The Regulation fee is paid by the license holders. The Regulation fee is calculated as 0.5 percent of the total price (excluding VAT) of the goods (services) or/and jobs which are under the regulation<sup>9</sup>.

Clause 3 of the Article 7 of the Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities reads that the regulation fee must be enough to ensure the expenditures defined by the budget of the commission. Financial resources which are unused within the current year are transferred to the account designated for the following year and are taken into consideration during fee modification. Annual expenditures of the commission consist of current and capital costs related to the regulation and also cost of financial audit.

If we analyze the budgets of the commission for previous years the following interesting tendencies are disclosed:

- Total income of the commission is rather unequal during different years, sometimes there is a growth and sometimes fall back compared to the the previous year;
- There is a problem regarding planning of revenues in the commission and actual revenues are always exceeding planned amounts, therefore the commission is able to increase its expenditure. For example despite the fact that the commission had 54.2 % overfulfilment of revenues during 2005 plan for the next year defined decrease of revenues compared to the prognoses made during the previous years budget;
- Based on the amount of revenues of the commission it always has resources which

9. The Law of Georgia on Broadcasting, Article 12, clause 5.

are unused within the current (so called "carry-over" funds). During 2006 carry-over amount was equal to 75.5% of the planned revenues. In spite of the above-mentioned fact, the commission didn't revise the regulation fee with regard to reduction, even though it represented the direct responsibility of the authority.

- The majority of the expenditure of the commission is spent on salaries and purchase of fixed assets. During 2005 39% of the actual expenditures were spent on salaries, during 2006 - 38.7%, during 2007 - 49%, almost half of the budget. During 2005 commission spent 32.9% of the budget on purchase of fixed assets, during 2006 - 39.4%, during 2007 - 36.2%.
- Taking into consideration the fact that during the year of 2005, the commission employed 69 staff members and the total salary fund was equal to 1995,1 thousand GEL, the average earning per employee makes 28914.5 GEL per year, or 2409.5 GEL on a monthly basis. During 2008, the number of employees increased, though the salary funds were significantly increased during 2007. The commission employed a personnel of 76 members and the total salary was equal to 3069. 0 thousand GEL, average earning per employee equaled 40381. 5 GEL per year, or 3365.1 on a monthly basis..
- There are simultaneous overspendings on subsistence money for the trips - at least 50% compared to the planned amount. Funds defined for the communications, electricity, natural gas and water had also been overspent. When the commission faced insufficient funds it still planned expenditures less than the actual amount during the previous

**Table 3. Budget of The Georgian National Communications Commission**

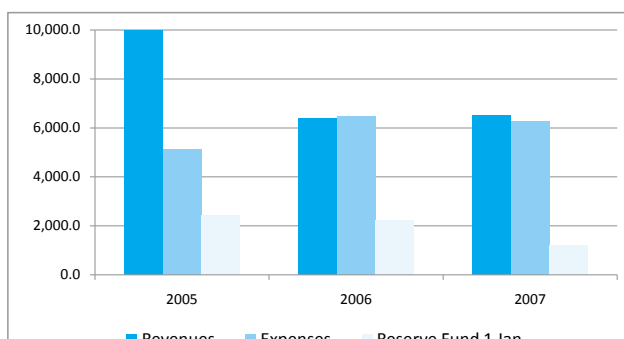
Thousand GEL	2005		2006		2007	
	Budget Planned	Budget Real	Budget Planned	Budget Real	Budget Planned	Budget Real
Total annual revenue	<b>6,440.7</b>	<b>9,934.0</b>	<b>5,200.0</b>	<b>6,386.4</b>	<b>5,760.0</b>	<b>6,499.0</b>
Financial reserve fund of last year (carry-over) on January 1		2,440.6		2,335.9		1,200.0
Share of Financial reserve fund of last year in Total Budget		24.4		75.5		18.5
Total expenses	<b>6,225.0</b>	<b>5,114.6</b>	<b>5,074.7</b>	<b>6,491.1</b>	<b>6,656.7</b>	<b>6,261.7</b>
Remuneration	2,005.4	1,995.1	2,553.9	2,515.5	3,144.0	3,069.0
Missions	100.0	158.7	100.0	151.1	120.1	150.2
Expenses on fuel, repair and maintenance of cars	70.0	67.3	70.0	140.5	80.0	123.4
Expenses on water, communications and energy	100.0	108.2	120.0	191.4	180.0	230.6
Expenses on conducting conferences, seminars	50.0	30.4	80.0	31.5	34.7	46.0
Expenses on office supplies , post and journals/newspapers	60.0	88.0	50.0	42.9	50.0	48.3
Representative expenses	10.0	19.7	10.0	6.4	15.0	10.7
Expenses of current repair	250.0	134.1	60.0	0.0	70.0	5.0
Payments to the State Budget	621.7	399.0	510.8	503.1	0.0	0.0
Purchase of fixed assets	2,500.0	1,681.2	1,300.0	2,558.0	2,600.0	2,267.0
Expenses of the department of consumer rights' defender	249.9	148.3	40.0	1.4	152.7	102.3
Expenses for scientific and consulting services provided	80.0	55.2	50.0	6.5	50.0	22.0
Other common expenses	80.0	202.8	100.0	322.0	100.0	139.6
Other expenses not classified in abovementioned groups	48.0	26.6	30.0	20.8	60.2	47.6

Source: Georgian National Communications Commission, www.gncc.ge

year - this simply represents the weaknesses of the planning process.

- There are continuous overspendings on subsistence allowance - at least a surplus of 50% compared to the planned budget. The allocated budget for communication, electricity, natural gas and water supply is also overspent. Despite the fact that the commission faced insufficient funds, it still has not considered the actual expenditures in the next year budget and the budgeted amount was less compared to the actual spending of the previous year- this simply represents the weaknesses of the planning process.

**Diagram 2. Revenues, Expenses and Reserve Fund of The Commission**



Source: Georgian National Communications Commission, www.gncc.ge

**Defender of Consumer Rights'**

With a view to providing additional guarantees of the protection of consumers in the sphere of communications<sup>10</sup>, at the regulatory Authority there shall be set up **the Service of the Public Defender of Consumers Interests**. The authorities of The Public defender include:

- To protect the interests of consumers;
- To assess the impact of tariff and other regulatory changes on consumers;
- To appear before a regulatory Authority on behalf of consumers as a Party;
- To examine all the documentation or materials, which the Regulatory Commission is permitted To examine under the Legislation;
- To represent individual consumer during disputes with service provider company;
- To participate in the development by the Legislative and Executive Authorities of such draft normative acts, as may influence consumers' interests.

According to the annual reports of the Commission for the years of 2005 and 2006 the most part of the claims from consumers refer to:

- Problems related to telephone service provision caused by stealings of cables;
- Unauthorized intervention of third persons in telephone lines;
- Making international calls without the permission of the consumer, by means of the so called virus programs;
- Low quality telephone service, imposing of non-justified bills and disconnecting the telephones;

10. Obligation according to "The Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities" Article 13, Clause 7.

- Problems related to informing the consumers;
- Non-defending minors from unwholesome influence at broadcasting.
- Such violations have permanent and widespread character, though Commission did not include them in the annual report of the year 2007.

The activities of the Public Defender shall be a constituent part of regulatory activities they shall be financed by the Regulation Fees paid to the relevant regulatory Authority, and shall be reflected in the Budget of such regulatory Authority. The Public Defender shall be appointed on an open contest basis by the order of the Chairperson of the regulatory Authority.

**Therefore, the Public Defender, who is appointed based on the direct order of the chairman and is being financed by the commission's budget, could not be considered as an independent person. In case of the disputes between the Commission and service provider company it will difficult for the Public Defender to make the decision against the Commission. Moreover, in case of disputes between the service providing company and its consumer (citizen) The Public Defender could hardly make the decision against the service provider which in fact pays the regulation fee (finances) the Regulatory Commission.**

There are many cases of violations of consumer rights and the Commission usually is left out of the game. For example disputes between the two largest ISPs on the Georgian market - "Caucasus Online" and "UTG" lasted for two years. During that period The Supervision Department



of Tbilisi City hall dismantled “Gelink” network installed by “Caucasus Online” and as a result consumers of the abovementioned ISP were left without internet. The Prime Minister of Georgia interfered in the process and appealed to both parties for reconciliation (entering the agreement). Georgian National Communications Commission was trying to achieve mentioned agreement for a several months without any result. In addition, the Commission often preferred to maintain silence and did not make any clarifications while the majority of the internet consumers in Tbilisi were left without internet service<sup>11</sup>.

### Transparency and Publicity of Activities

According to article 17 of “The Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities” An independent regulatory Authority shall annually prepare a report on its activities and conduct financial audit of its expenses and accounting by independent auditors in conformity with international accounting standards. The Commission publishes its activity and financial audit reports. The Commission published annual activity reports for the years of 2005-2007 On its web page. **Report for the year of 2007 is not accompanied by the report of the independent auditors. The Audit Reports for the years of 2005 and 2006 are formal and almost useless. The Audit Reports does not present obvious notes (mentioned above) that should have been made by the Independent**

11. <http://www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=1889&ct=6>  
<http://www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=1932&ct=6>

### Auditors to the Georgian National Communications Commission.

According to the clause 7, Article 13 of “The Law of Georgia on Broadcasting”, the part of the Commission’s report which refers to broadcasting should include information results of the opinion polls and future budget of The Commission. **Analysis of the annual reports of The Commission disclosed neither conducted opinion surveys nor any information about future budgets. Therefore full information about The Commission was unavailable and transparency obligations were not met.**

The competition with regard to selection of the Commission members has ended recently. **Despite the fact, that members of the Commission must be selected based on open competition<sup>12</sup>, the President must issue a decree and the process must be fully transparent neither the president’s, nor the Commission web page published any information about competition or the president’s decree.**

### Disputes

In 2007 the Commission reviewed 18 disputes; “UTG” represented one of the parties in 13 disputes out of eighteen. It is obvious, that according to the above-mentioned statistics, the Commission should discuss and react to the situation with regard to the activities of this company<sup>13</sup>:

JSC “United Telecommunication Company of Georgia” - stocks of UTC for a long period were traded at GSE in the condition of zero financial transparency: Neither National Com-

12. The Law of Georgia on Broadcasting, Article 12, Item 5, Excluding candidates nominated by the majority or the minority of The Parliament.

mission, nor GSE had financial Statements of the company at all, but demand was high! Price “fluctuated” from time to time from 0.20 to 1.05 up and down without any logical explanation. The most strange transaction happened at the end of 2006 - 40% of UTC was transferred from one company to another (in our opinion to avoid Tender Offer). The price was fixed - 2.138 Gel per stock! That deal constituted 61.33% of the entire stocks turnover and 53% of all the money turnover of GSE. Also, we want to notice - 1973 deals were conducted on UTC in 2006 (35% of GSE deals)...

Quite interesting situations may occur in case of the dispute settlement by the Commission between two companies (service providers). If a dispute is taking place at the Commission both parties provide regulated services and therefore are paying the regulation fee. **When a dispute is between large and rather small companies it’s quite unrealistic, that the Commission will make the decision against the company which pays the largest part of the regulation fee.**

**Nodar Khaduri**  
PhD in Economics

## Research of results on the actual abolition of market regulation mechanisms

Post communist transformation, which has been ongoing more or less successfully for the last 20 years in Eastern European states, turned out to be especially complicated for Georgia. The accompanying difficulties were caused by objective as well as subjective reasons; in particular, Georgia had to simultaneously solve several essential issues. First and foremost, together with the economic reforms, the independent state of Georgia was involved in the formation process. Besides, these processes were launched against the background of civil war, patriotic war and struggles in an acute criminal environment. Certainly, the above-mentioned facts diminished the significance of economic reforms and brought the issue of retaining the state to the foreground.

Thereby, the commencement of economic reformation at the appropriate level became realizable only after the improvement of a criminological background and ceasing active military actions.

Unfortunately, during the first years of reforms Georgia actually had no experience in market regulation. It was preconditioned by the historical factors. During the last 200 years (with the exception of the years 1918 - 1920) the economic, more so the structural and systemic decisions were not taken in Georgia. Thus, in the first

years of reformation the mistakes were not excluded; however, the market institutions were slowly but purposefully formed in Georgia; the state gradually substituted the management of economic processes with the regulation system.

Such substantial regulating institutions as national currency, tax system, emerged actually for the first time in the country. An Antimonopoly law was created, at the same time the regulation commissions were formed. The formal institutions grew out of the chaotic system of management of economic processes mainly based on informal institutions and consequently on corruption deals.

The system of permissions was created in the country; foreign trade became liberal, the number of regulated prices was minimized. Actually, the state regulated only the prices of the so-called "natural monopoly" in different forms.

Up to the beginning of 2004 Georgia was forming institutional base of regulation of market economy like those in European states or America. We should also consider that Georgia has attempted to harmonize its legislation with EU legislation. Thereby, deviation from European models endangers its aspiration - to hold a significant place in the "European family".

At the end of November 2003, after The Rose Revolution the new stage of economic reformation started in Georgia. This stage is almost certainly and wholly related to Kakha Bendukidze - the oligarch who returned from Russia.

The extreme economic reforms began in Georgia (though this process was not exactly "economic"). In most cases the reform implied abolition of state-controlled regulation mechanisms.

Simultaneously with the abolition of the other more or less significant regulations, the state of Georgia rejected implementing the labor market, competition restriction and food safety regulations. Abolition or restriction of the mentioned regulations resulted in significant deterioration of the economic environment. It was often stated that all the above-mentioned served for attracting investments and it was expressed in various rating points for Georgia; however, it actually gave rise to a number of difficulties in Georgia's economic development. Correction or elimination of these problems will be quite arduous and will take a considerable amount of time. Considering the fact that besides the direct regulation forms, the state sharply restricted performance of macroeconomic regulators, the economic condition seems to be far more aggravated.

Since the year 2004 the following has been abolished: road fund, the Ministry of Communication, Transport and Post, Ministry of Urbanization and Construction, Ministry of Foreign Trade and Foreign Economic Relations, Food Expertise and Monitoring Service, Plant Protection Service, Department of Livestock Farming and Animal Breeding, Department of Precious Stones

and Metals, State Service of Employment, "Sakstandarti" (Georgian Standard), Food Quality Inspection, Phytosanitary Control, Transport Regulatory Commission. Construction procedures were made easier.

The list of activities requiring licenses became considerably shorter. In particular, only 114 out of 900 such activities were retained.

In addition, also abolished were the size and weight control, license and permission for veterinary activities, license for production of pesticides and trade with them, pre-flight medical examination, etc.

The wholesale of pharmaceutical products is actually deregulated.

The protective regulation in air transportation, considering the parity of Georgian and Foreign companies, was also abolished.

The analysis of structural changes implemented in Georgia during the last 5 years will obviously prove that the main goal of these changes is the complete deregulation of economy. Despite its theoretical acknowledgment of European trends and tendencies, the Georgian legislation actually has been developing in completely the opposite direction. It can be best demonstrated by the example of Georgian labor legislation based on the admission of primacy of employers' rights. The interests and rights of employees are dramatically minimized.

The government of Georgia actually refused not only to defend the employees' interests itself, but also it deprived the employees of any ability to protect their own rights. According to the labor legislation an employer has the right to dismiss an employee at any time without any reason. Of course, the number of jobs is rapidly

decreasing as the Georgian economy is affected by the world financial and economic crisis. Simultaneously the salaries have also been decreased too. As a result, the total demand has sharply declined. Therefore the Georgian economy is further endangered. Despite the fact that in political and business circles of Georgia there is a great deal of consideration regarding the harmonization of the present labor legislation with the European one, actually the lobby supporting the “liberalization” of this legislation is so strong that the harmonization process is still limited to discussion level. On one hand the abovementioned keeps Georgia away from Europe and on the other hand, it preconditions much more monopolization of the labor market which is monopolized even without it. The power of employers is boundless in the Georgian labor market.

Obviously the labor market is not excluded and the situation is similar in the other markets too. In general, the fact that the existence of entities having power over the market results in the reduction of social welfare, this is well-known in any country except Georgia.

It was already mentioned above that in the last decade of the last century formation of institutions of regulation of market economy began. One of the successful institutions was the one which was to implement the market analysis. Besides, in case of merging the entity with market power the mentioned institution was to balance its power or to keep it within the limits not to allow violation of rights of the other customers and market members. Certainly we are speaking about antimonopoly law and antimonopoly service created on the basis

of it. It is worth mentioning that an antimonopoly service was created with material, methodological and financial assistance of the World Bank, the US government and European states. We have always been proud of Georgia’s achievements in this field at different levels, though it could not prevent this service from abolition and destruction.

In the post-Rose Revolution period just the antimonopoly service turned out to be the first serious structure which was abolished. Not only the service but also the whole legislation was abolished. Instead the law “about free trade and competition” and appropriate service were created. It is interesting that contribution to competition at market was named as the main reason for the abolition of the antimonopoly service. It was claimed that the monopoly would be a signal about the field profitability for the investors and they would invest just in such fields.

It is not arguable today that the market is the best instrument for resource distribution; more the government interferes with market performance, worse is the resource distribution by the market. At the same time a certain proportion of resources are spent on corruption deals. It is not secret either that the so-called “failures” are evident in market performance; the market fails to distribute the resources effectively and fairly. Because of that state interference is often inevitable.

Discussions for deciding which of the abovementioned “truths” is more true is no more limited to scientific or political fields. In most cases this issue is not discussed without ideological grounds. Despite the principles declared in certain countries,

actually none of their governments refuse to implement certain measures against the entities having market power. It is obviously proved by the example of American and European lawsuits against Microsoft, one of the most world renowned corporations.

Despite all the above-mentioned, the parliament of Georgia abolished the antimonopoly legislation of Georgia; instead, it adopted the law “about free trade and competition” consisting of 16 clauses. “To the glory” of “authors” it is worth mentioning that the abovementioned law includes “original” provisions.

It is declared that the aim of the Georgian law “about free trade and competition” is to remove the barriers in free trade and competition for natural persons and legal entities, to eliminate the administrative obstacles of entering into the market and to eliminate discriminative barriers. Proceeding from this aim, only the government prevents natural persons and legal entities from entering the market and there are no other levers, even the artificial levers for coming into the market. Unfortunately, competition in business is often beyond the harmonization limits. At the same time these processes are not controlled and regulated by the state.

However, there is a loophole in the law and it admits the possibility of development of an entity having the market power without the state assistance;. It is a record according to which the state undertakes to defend “substantial and economic interest of society in controlled economic fields”.

Great! But besides the controlled fields the major part of the economy is deregulated. Accordingly, the state refuses to defend economic or substantial interests of

state or society in the mentioned fields, even against the background where the competition is limited.

According to the law the state monitors only the controlled fields and notices the only regulation form - the tariff regulation.

It is interesting that in general, the law regards the state actions as monopolistic activities. Thus, the state cannot obviously control itself.

Unfortunately, despite the limited field, realization of this law is quite difficult. Because of one simple fact the number of employees of service created on the basis of this law is quite limited (nearly 20 employees). With such a quantity of human resources it is impossible to implement any activity. Respectively, this service does not function. Otherwise, it is difficult to believe that with its actions the state contributes to certain business structures or gets rid of undesirable structures and this service does not respond.

It is obvious that because of the state’s inaction in the fields controlled at market, the customer’s rights are violated. Entities having market power are present in many fields of economic activities but their actions are not subject to any regulations. Unfortunately, no one is responsible for defending the customers’ rights in such fields.

Several examples have proved the fact that an absence of regulation of mentioned fields increases the social expenses and worsens the standard of life. In particular, one of the Austrian companies was going to invest in Georgia but it turned out to be impossible. This fact became the reason for diplomatic scandal. Then the Prime Minister visited Austria, the mentioned



issue was one of the discussion topics at his meeting with the chancellor of Austria; however, the Prime Minister could not manage to solve this issue. Respectively, the Austrian investment was hindered. The local company was given the chance to function without any competition and to sell its goods at a higher price; without doubt it was not beneficial for customers.

Another example is the growth in prices when the state controlling organization became interested in the activities of one of the importers of sanitary products. Due to the fact that the financial police sealed the warehouses of the company, a shortage of sanitary products became instantly evident in the market and prices dramatically soared.

The abovementioned two cases appropriately demonstrate the necessity of state monitoring of entities having market power; it is worth mentioning that the existence of such entities is not exclusion and these kind of enterprises are present in a number of economic fields. The Georgian market is so small that there is not a strong possibility for foreign giants' interest in it and small companies cannot actually compete with already established large companies. The consequences of these facts are misuse of market power and violation of customers' rights.

Thereby, despite the constitutionally acknowledged obligation (refer to second paragraph of article 30 of the constitution of Georgia) according to which "the state is obliged to contribute to the development of free trade and competition", "monopolistic activity is forbidden" and at the same time "customers' rights are legally protected", this constitutional requirement is never met.

Unfortunately, this is not the only case of antimonopoly service abolition. After the Rose Revolution the government attacked the National Bank too.

The history of development of the economic institutions within independent Georgia obviously proves that the National Bank was one of the most successful regulatory institutions. It is useless to list its successes as far as the facts that Georgia has a currency retaining its positions and banking system of Georgia has sustained after great difficulties are merits of just the National Bank.

Unfortunately, the issue of absolute deregulation of this field was actively discussed in Georgia. Even the creation of the so-called "monetary council" was planned. It implied minimization of functions of the National Bank and actually only the retention of exchange rate of currency. This issue was not implemented and the form of fighting was changed, but the aim was the same - to restrict the rights of the National Bank as one of the most successful institutions and to deprive the bank of supervisory function. This aim was achieved without any serious complications and the National Bank was dissolved. The authors of this idea acted further and declared that instead of monitoring and analysis of the banking system the only function of the National Bank was to fight against inflation. Furthermore, in case of exceeding the inflation rate responsibility rests on the President of the National Bank.

It should be recalled that according to the organic law regarding the National Bank the latter is independent structure the president of which is elected by the bank council. He/she is protected by political im-

munity. It means that the president is privileged and despite the political events he/she can be replaced only by strict keeping of certain provisions. It really happened so before the Rose Revolution but after that the Prime Minister replaced the President of the National Bank in presence of TV cameras and presented the new candidate for presidency as if the National Bank was not an independent structure. The Prime Minister showed no sign to remember that no one, more so the governmental leader had no right to replace the president of the National Bank. In consequence the National Bank had no president for almost a year and a half. Respectively, the National Bank which was considerably weakened institutionally and in terms of human resources could not implement the functions assuring the macroeconomic stabilization in the country. In consequence several negative results occurred. Georgia faced a banking crisis which can be considered against the background of crisis in mortgage credits. The banks issued mortgages and consumer loans without strictly keeping any normative. As far as the loans were not appropriately secured even in spring of last year the practice of non-repayment was observed. It negatively affected the solvency of banks and their credit capacity significantly decreased. Respectively the business loans diminished and business activities began to weaken; besides, the number of jobs decreased and banks turned out to be included in a "magic circle". Accordingly, almost all the banking institutions acting in Georgia ended the year 2008 with serious losses. The interest rate increased (despite the low rate of inflation) and consequently crediting of the

economy decreased further. Obviously it is caused not only because of the National Bank's incapacity to control activities of the banks; the consequences could be less painful if the Bank could retain its status and if it implemented the policy independent from the government.

It was not the end of attacks on regulation of banks. Even in March 2009 Kakha Bendukidze stated the new "brilliant" idea and required to deprive GEL - national currency of Georgia - of its status as the only legal payment means and to assign and extend this status to USD and Euro also.

According to Bendukidze, multicurrency regime is the only method of attracting investments. Unfortunately, his proposition was seriously discussed. However, in the case of realization of his offer the Georgian state will lose such a mechanism of regulation of economics as currency and monetary policy. Obviously, there are states with multicurrency (more exactly the bi-currency) regimes but mostly this happens temporarily when one currency is to be changed with another one. Money is nothing else than the trust, is it not? Unfortunately, it is obvious that the population of Georgia and especially the foreign investors have no special trust in the Georgian state. Thereby, if people have to choose among GEL (i.e. the state of Georgia), USD (USA Federal Reserve System) or Euro (Central Bank of Europe) there is no need for economic prediction to find out that GEL will suffer the same fate as its predecessor coupon; as for the National Bank, it will lose all its functions and it will not be necessary any more. Respectively, the state will lose one of the most significant levers for macroeconomic regulation.

After that the research of market deregulation results will not be needed any more.

Upon absolute deregulation of these three significant fields maybe the discussion regarding deregulation of other fields is not so urgent; however, when it is the case of health and constitutionally guaranteed right of living, we should also put emphasis on the results of deregulation in these fields too.

First of all, we should consider the food safety issue. Declaring this field as a field of corruption deals, instead of anti-corruption fighting, the state lost the function - to fight against adulteration and foods of poor quality.

Theoretically everything is clear. The market will get rid of the enterprises producing unsafe food of poor quality and the enterprises producing the safe food will become the winners. But nobody poses the question- at what cost? Harmfulness of any particular food becomes evident only after consuming it and injuring of one's

health or it is possible to assure the food quality at a cost of even worse results.

Unfortunately, it is quite difficult to predict the economic results of all the abolished regulations; sometimes it is even impossible. However, it is obvious that the state has not clearly formulated its position regarding this and the other issues. It is proven by the fact that within the same government, within the same cabinet of ministers managed by one Prime Minister, substitution of one minister with another one is often accompanied by changing of the whole policy in the appropriate field. For example, the issue for the recovery of the antimonopoly legislation has been raised.

Certainly, better late than never, but during the last 4-5 year economic relations were spoiled so many times in the country that it will take many years to transfer it to the civilized standards close to the European ones; though it can be achieved only with correct, purposeful, irrevocable reforms.

**Teimuraz Murgulia**  
PhD in Economics

## Role of economic security indicators in market regulation

As a result of the world financial crisis 2008 even the orthodox rightists had to give up their positions and to adopt the role of state in the economy. Once again free market proved that it is necessary to correctly determine the rules by which to play and to keep them. The rules should be beneficial for as wide a range of economic entities as possible. Considering this fact that civilization could not find the supreme arbitrage entity different from the state - ideally the absolute form of public position.

The review of anti-crisis action plans of different states proves that in most cases the local governments could not overcome the temptation of "steering" or correction of their mistakes operatively. Consequently, a number of different projects of nationalization, recapitalization and ineffective expenditure of reserve funds were created.

Obviously, while facing the crisis, the government has to choose between the bad and the worse; however, against the background of an economic boom, which begun in the circumstances of cheap resources, for example, in the US, the significant decrease in essential indicators of economic security was overlooked. This was the indicator of a savings level

in households which even had a negative balance by the end of 2005. Because of that, it is essential for the state to be mobilized and active at prevention rather than at the treatment phase.

Surely the economic security is not a strict discipline. Proceeding from its specification, all countries define their own security criteria. Certain countries put emphasis on total economic power, but the others concentrate on resistance to external shocks or social aspects, etc. Besides, research of thematic literature proves that all the more or less developed countries regard the provision of economic security as a fundamental factor of actual sovereignty.

As mentioned above, the economic security policy is based on **criteria** which from their perspective present a combination of **purposeful indicators**. The main attribute of the latter is the **limited value**, violation of which is a significant risk factor for state social and economic stability.

Unfortunately, we should admit that currently Georgia has neither clearly stated its viewpoint of economic security nor its own system of criteria and appropriate indicators. Even according to the indicators, determined by the international methods, there is no formalized policy. However, its

existence is necessary for at least control of these reforms' compatibility. It will prevent the responses to one problem from origination of the other problems.

One may definitely say that the market regulation policy significantly influences such security criteria as:

1. Competitiveness of the economy;
2. Resistance to dangers and shocks;
3. Effectiveness of resource management.

The empiric experience proved that the free and competitive market can exist only in great and powerful economic conditions. Besides, a great economy does not mean great in terms of territory. The Japanese economy generates nearly 12 million USD GDP per square meter of its territory (calculated by the PPP method), while Georgia generates only 300 thousand.

Otherwise, the following problems emerge in the market:

1. Risks of monopolization and trust agreements;
2. Systemic asymmetry of information against the background of underdevelopment of appropriate brokerage businesses;

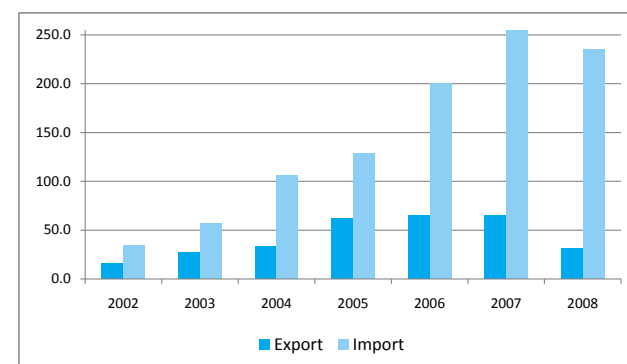
With consideration of these facts, the competitiveness of the economy is unequivocally dependent on determining adequate rules of play by the state. Surely, the risk of inefficient and ineffective actions of particular public departments always remains to a certain extent. However, in developed countries public departments fight against this problem with improvement of their activities. In this respect Georgia is a unique country, where the majority of problems are solved with Mac-

edonian principles, by cutting rather than by untying the Gordian knot. Likewise, liquidation was regarded as the best way for solving the problem of antimonopoly service inefficiency. Obviously in a number of economic sectors the results of monopoly and trust agreements (that is difficult to prove without investigation) became evident again after liquidation; the recovery of an appropriate regulatory service became urgent.

In case of a shortage of appropriate control by the state, monopolies and trusts originate such market forces which interrupt the development of innovative business and significantly damage the competitiveness of the country.

Georgia has never had institutions protecting from dumping and economic intervention. When the antimonopoly service had not yet been abolished, it had formal means to act in this respect but nowadays this issue is absolutely overlooked. The consequences are best illustrated by the dynamics of food export-import in the country with huge agrarian abilities (refer to diagram 3).

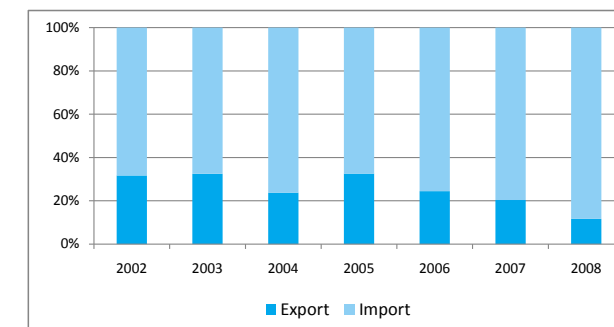
**Diagram 3. Volume of food export-import according to the fourth quarters (million USD)**



Source: Department of statistics - Ministry of Economic Development of Georgia.

The same data is more interesting in respect of shares (refer to diagram 4)

**Diagram 4. Volume of food export-import according to the fourth quarters (% turnover)**



Source: Department of statistics - Ministry of Economic Development of Georgia.

Considering the structure and format of information published by the Department of Statistics, it is difficult to exactly determine the significant security indicator - the share of import in food products consumed in the country; however, the export-import dynamics clearly demonstrate the necessity of mechanisms for blocking the dumping and economic intervention, more so that, according to the World Trade Organization charter, each country has a right to create this type of mechanism.

The whole system of resource management effectiveness indicators is connected to the quality of dependence on energy resources and their share in net cost of final product (especially food). These indicator values are worth paying attention to as far as the control over the price of energy sources enables regulation of the rate of the country's development with positive as well as negative purposes. Against this background it is logical to pose the question - what is the purpose of actual deregulation of the gas rate (actual - as far as formally it is regarded as partially deregulated; however, the principle of differentiation is not known either) in the country with 100% imported natural gas and actually monopolistic distribution.

In case of this and the other fields of business, the state shall consider the fact that it is very difficult to compete with national networks. If a new player, coming into the market, prefers the method of step-by-step expansion, the national network may implement dumping in a competitor's area of action at the expense of other regions; and if the competitor tries to jointly bring the network to order, by beginning the operation, the monopolist will already have significant preference in resources to implement modernization or to reduce the prices. As a rule, breaking through this closed circle is possible only with innovative products or service. It is quite pricy in the area of fixed expenditure and is less expected in small markets.

The abovementioned is well demonstrated by the situation in the field of communications. The number of providers of fixed phone services (PSTN) has been increasing only at the expense of administrative resources. Surely, it has negative results for a competitive environment. The first actual rivals for the monopolists of this field appeared only after the technologies of leading internet lines, different from broadband phone cables, were introduced into the market. The new technologies included fiber optic, cable and wireless channels. Transmission of the phone calls through them is possibly quite easily.

On the other hand, the non-uniform situation was in the market segment of in-

ternet providers. First the users sued the provider as a monopolist in the national commission of communications for violation of contract terms; later the same monopolist had to ask for assistance when the rival was actually ruining its network. In consequence of an ineffective policy in this field, within the world economic forum "Index of Global Competitiveness", Georgia is 102nd in the list as per the relative amount of internet users and it is 116th as per the level of having access to technologies. It is a serious defect according to the appropriate indicators of economic security.

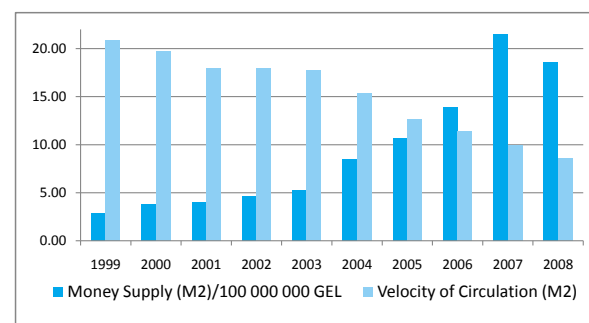
We should pay special attention to the situation of mobile communications. According to universal practices, in countries of similar size as Georgia, two national operators act. In our country at a certain phase, the longtime halting of progress in the field of mobile communication rates contributed to the entry of a new operator into the market; though, because of the specification of the frequency spectrum, currently this operator has no resources for technological improvement.

On its side the present operators are in the forefront of technological progress; but the current quite high profitability, unfortunately, does not encourage them to pay more attention to the implementation of innovative services. In this respect, the underdevelopment of quick and immediate payment systems is especially troubling. In addition to the mobile operators, the commercial banks are guilty of this as well. In conditions of cheap credit resources, these banks have no regard for the implementation of new technologies. As a result, it is impossible to set up a business of internet

cafes or immediate payment services as easily as in developed countries.

The payment systems mentioned, notwithstanding the technical type of their function, significantly influence the rate of monetary circulation which is also the economic security indicator. For many years, together with increasing the M2 base, the circulation rate steadily decreased in Georgia (refer to diagram 5). With economic growth the mentioned problem, like the other ones, was not placed under appropriate attention; however, in economic crisis, when the money shortage becomes evident, technologies and tools for acceleration of its circulation are quite highly demanded.

**Diagram 5. Money supply and circulation rate (M2) at the end of the period**



Source: National Bank of Georgia, www.nbg.ge

Plenty of macroeconomic indicators and their functions automatically become the economic security indicators. For the absolute majority of basic monetary aggregates and coefficients exist limited values. The criteria for economic competitiveness as well as the criteria for resistance to dangers and shocks are exposed to the violation of mentioned values.

Economic security systems are also complexly influenced by the accounting

and audit regulation segment which is neglected and ignored in our country. Though, it is the case when the significance of state regulation is undoubtedly obvious. In particular, on May the 17<sup>th</sup>, 2006 The European parliament issued the guideline 2006/43/EC - "On Statutory Audit". According to this guideline the EU countries are obliged to create supervisory institutions observing the audit activities. After the famous scandals of "Enron" and "Arthur Andersen" similar institutions were established in the US too. This form of quality control of keeping public interests in financial markets is directly connected to the above-mentioned indicator of savings. It is also related to the volume of direct foreign investment (though only to the institutional investments as speculative investors apply the other information sources as well) and other possible components of criteria for resistance to dangers.

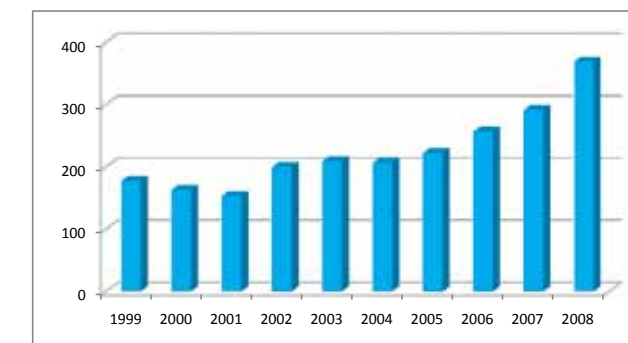
The social regulation segment is much more global. Actually, we may form the issue of social stability and conflict prevention as one more - the fourth criterion, served by many indicators, including the following:

1. Coefficients of differentiation and concentration of incomes;
2. Level of economic welfare;
3. Unemployment indicators;
4. Poverty indicators.

Special attention shall be paid to the employment policy. There, on the one hand, the state has a huge function of stimulating and, on the other hand, the line dividing the successes and failures from each other, is extremely narrow.

In terms of the whole economy, from 2003 to 2008 the average nominal salary of employees employed at companies and organizations increased; however, the incomes are still considerably varied in different fields of the economy. Besides, difference increases in population incomes according to the decile groups (see Diagram 6).

**Diagram 6. Difference in incomes between the last and the first deciles (GEL per month)**



Source: Department of statistics - Ministry of Economic Development of Georgia.

We should separately discuss the market regulation segment in form of standardization and limitation, which is "unofficial" to a certain extent. Despite the fact, that this function is never emphasized appropriately, the majority of indicators of resource management effectiveness criterion are directly or indirectly connected just to it. Standardization and limitation policy is like a surgical tool at the disposal of the state. By means of this policy it is possible to create positive change and to damage a lot as well.

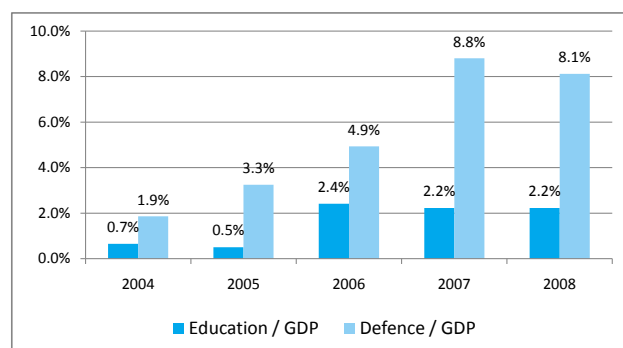
In the field of education, science and production, standardization and limitation are critical within the effectiveness criterion; while having the incorrect policy

may trigger ineffective spending of economic resources. As mentioned above, an economic entity will carry a heavy load if it attempts to be compliant with modern standards with its own resources.

Relation of assignment to education with GDP, the share of high technology products in export and food safety - are included in this sector as different indicators, which are necessary for the stable development of country.

In Georgia it is interesting to compare relations between the shares of assignments on education and defence in GDP (see Diagram 7).

**Diagram 7. Shares of budget assignments on education and defence in GDP**



During the last 200 years development is no more sufficient in this significantly belittled world - if the rate of development and structure of the country, having a transitional economy like ours, are not better than that of civilized countries, then the country is undoubtedly a potential outsider.

However, the country with a small economy is far more flexible in respect of its development strategy and in other equal terms its ROI is much higher.

In this respect it is interesting to view the 5- phase scale of economic develop-

ment elaborated by the world economic forum. This scale includes 3 basic phases: 1. Factor-Driven; 2. Investment-Driven; 3. Innovation-Driven; and two transitional phases: 1->2 and 2->3.

Currently Georgia is assigned with 1-> 2 transitional phase. However, the specification of Georgian economic reforms is closer to the first phase rather than to the second phase. As mentioned above, for a successful transition to the phase which is concentrated on effectiveness, the correct sequence of reforms is of ultimate significance. On its side, the latter needs an appropriate information base.

The aim of this review is to contribute to the creation of a perfect and flexible system of economic security in Georgia. The system should be based on actual data and for the state it will be an adequate gauge for effectiveness and efficiency in the decision making process.

Currently the main obstacle for the implementation of this kind of project is the absence of appropriate criteria. A part of indicators predicted by means of world analogs (for example the Gini coefficient) are not sufficient for the perfect implementation of an economic security policy.

Respectively, it is necessary for the state to pay attention to these problems and to mobilize the resources required for performing the work.

Seemingly the proposed economic regulation forms "load" the state, but in this case again we have classic contrast between the purchase price and ownership price. The empiric experience proves that in the medium and long-term perspective, the state "ownership" costs for business are much less in terms of stabilization of

its own capitalization (e.g as a result of the US financial crisis in February 2009 Dow Jones Index reduced by 33 % and equal to its level presented six years before). The mentioned costs are also less proceeding from optimization of operation costs (This part is more familiar for Georgian business as in Georgia it is accompanied with a wide range of extra costs - from tax disputes to

problems of individual harmonization of products within the developed market). Even in the circumstances of the already present financial crisis it is not inappropriate to work on an economic security policy. More so that, the condition of most of indicators are as significant in the process of finding the way out of crisis as during the prevention of it.



## Recommendations

- Removal of the water supply regulation issues from the list of the competences of the local self governance and exclusion of the appropriate property from the list of the state property that was restricted for privatization was not followed by the actual privatization.

The above-mentioned sphere is still subsidized by the state, although according to the existing legislation neither central, nor local budget is authorized to fund it. Despite this, the majority of self governances continue to finance water supply that in fact represents a violation of the law.

**Regulation of the water supply issues must be defined as competence of the particular level of the government and funded appropriately from the budget . It is desirable to bring this competence back to the local level. Although to subsidize this sphere local authorities will need additional own revenues. Therefore it is required to make changes to the existing rules of revenue sharing between different budgets.**

- As a result of the deregulation in the natural gas sphere the tariff is no longer regulated between the supplier and the

consumer. Therefore it is obvious, that the supplier, which is the monopolist in the specific region can define the price based only on own interests. This change threatens the economic security of the country, because there are no legislative barriers against possible violations of the monopolists on the market.

**It is necessary to restore the state regulation mechanisms in the natural gas sector, mostly the tariff regulation in order to ensure, that monopolist in specific region is not able to act only based on its own interests and obtain excessive profit from the consumers.**

- The Law of Georgia on Independent National Regulatory Authorities and The Law of Georgia on The Regulation Fee are being violated during several years. Both existing Regulatory Authorities had unspent reserves at the end of the last few years, but this fact did not result in any changes regarding a decrease in the regulation fee. Regulation Fee had not changed during the last two years.

**It is significant to decrease The Regulation Fee based on the unspent reserves at the end of the**

**year. It is also important to define the amount and types of expenses that are allowed for the Regulating Authorities, otherwise it is impossible to manage allocated resources and the Regulating Authorities are spending their resources without any control.**

- Existing model of financing of The Regulating Commissions are not able to ensure their full independence. Commissions are not financed from the budget, revenues come from the companies acting on the market and the regulation fee is based on revenues of these companies. Therefore the majority of the budget of the Commission is actually formed by the fee paid by large companies. This means that the Commission is in fact dependent on big companies. The Commission could not be considered fully impartial when a dispute is taking place between large and rather small companies. The revenues of the Commissions are independent from the state but depend on big companies and this means NLE threat.

**The existing model of financing must be changed. It is possible to use a combined model, which will include financing from the state. Although in this case the formula which will be used for the calculation of the funds must be defined by the legislative act. The above-mentioned will ensure a decrease in subjective decisions.**

**It is also possible to implement the regressive regulating fee which will stimulate operating companies.**

- The existing mechanism of staffing of the Regulating Commissions does not ensure independent functioning. Authority of the President is very high regarding selection of the Commissioners and the Chairman. In case of disputes between The state and the company Regulating Commission can not be considered as fully objective because it will always depend on the person who had appointed its members.

**It is important to decrease the role of The President and to increase the competences of The Parliament and operating companies regarding selection of the Commission members.**

**The Public Defender of the regulated sphere must not depend on the decisions and finances of The Commissioners. He must be appointed directly by the Ombudsman and financed from The State budget.**

- There is a need to increase the transparency regarding activities of The Regulating Commissions. Existing annual reports must be more informative and there must be the possibility to express and implement public opinion on the acting of The Regulating Commissions. Commissioners and other staff members are mostly appointed without any transparency.

**It is important to further increase the level of transparency issues in the laws and other normative acts regarding the regulation. It is important to add the opinion poll window to the Commissions webpages. This will en-**

sure less spending on opinion polls and the ability to take them into account.

- Georgia must restart the process of creation of the institutional base which will ensure harmonization of our legislation with regards to The EU legislation and integration of the country into the North Atlantic Alliance.

- Experts, scientists and other interested parties must begin their effort to restore the labour-market, restriction of competition, food safety and other regulations (abolishment of which had worsened the economic environment) according to the existing European experience.

- It is very important to optimize the labour legislation. The existing legislation, which protects the interests of the employers, worsens the situation for the employees which cannot even defend themselves in the court.

- Despite the fact, that state authorities declared their desire to restore the antimonopoly regulation concrete steps had not yet been undertaken. Therefore the state must begin the research regarding the companies which have power over the market and undertake activities in order to ensure the protection of consumers from these excessive powers.

- It is important to determine the market mechanisms which will ensure the development of competition. Of course this does not include the use of the administrative resources for restrictions over the business.

- In order to ensure the development of local enterprises it is important to undertake antidumping activities and to control the quality in frames of the WTO. Otherwise Georgia has the chance to become the market for the cheap and low-quality products produce by the neighboring countries.

- The existing Georgian Law “On Free Trade and Competition” provides protection against the situations, when the state itself creates monopoly structures. Unfortunately the state often violates “The Law on State Procurements” and therefore helps some companies to gain the excessive power on the market.

- The size of the share on the market must be defined, which will be declared as the share which gives excessive powers to the market for a particular sphere. The company, which will exceed its mentioned share, will be classified as an enterprise with excessive powers over the market and its activities will be monitored.

- Special attention must be paid to the so called “Trust Agreements”, including the regulated spheres of the market (for example energy sector, transport, and communications).

- Protection of consumer’s rights must be defined as one of the main functions of the government. This must be ensured by the authority and features of the state and the public defender.

- In order to ensure the improvement of the monetary policy it is important to free The National Bank of

Georgia from the existing pressure of the government. NBG must restore its regulating functions regarding currency market and monitoring function.

- NBG must restore its function to protect the consumers in the given sphere. Even insignificant violations of the consumer’s rights and existing normatives by the banks must be strictly discussed.

- The State must provide financing for the procurement and functioning of the special laboratories, which will study quality of the products, marking rules, existence of unsafe ingredients etc.

- It is important for the country to develop the full value legislation regarding the regulation and to implement the combined system of standardization.

While making accents about the orientation of Georgian economy towards the export we must not forget that without the proper implementation of European quality control systems its quite unrealistic to even dream about export.

- The analysis of the reasons for financial crisis, developed in the whole world, proves that a state remains the key entity in economic processes.

Several indicators proved that reforms implemented under the aegis of libertarianism in Georgia were unsuccessful. One of them was the fact that the government often had and has to take leftist decisions (e.g., distribution of fuel and fertilizers, registering the 1/4 population for providing social assistance, not so effective med-

ical insurance) for levelling the negative social -economic results of the mentioned reforms.

Nowadays, most problems in the Georgian economy are directly related to ignoring the economic security factors in the economic regulation policy.

Assurance of economic security is exclusive authority of state and all the developed countries around the world pay special attention to this issue. Different countries operate with different kinds of indicators; however, there is almost no country similar to Georgia, ignoring the economic security at state level.

In these conditions for economic growth, the negative results of an incorrect economic policy were veiled (but not levelled) to a certain extent but they became obvious even at the first shock.

We proved with arguments that the state’s economic policy shall be mostly based on control of economic security indicators. For example, extracting prices of energy sources and primary necessities from market conditions is a serious blow for the economic growth rate. In such a case, the state must take measures for the improvement of this situation. Surely, we regard the administrative form of interference in economics as inadmissible; this form was recorded even in developed countries in the conditions of crisis; however, considerable differences between the prices of certain products and services and world prices indicate a presence of monopolistic conditions or trust deals, extra load of business in terms of procedures or taxes. In such a case, the state must surely respond.



**We consider three main forms of economic security criteria. They are:**

- 1. Competitiveness of the economy;**
- 2. Resistance to dangers and shocks;**
- 3. Effectiveness of resource management.**

**Besides, the social security field is directly related to the correct management of economic policy.**

**Respectively, in Georgia, similarly to other countries, there shall be created a system of economic security**

**indicators with consideration of local specific requirements. This system shall be a kind of «board of tools». It shall function as the base source of information for economic regulation processes by the state. Existence of such a system is also significant for avoiding regretful practice of responding to provocation - when after a particular problem is solved without forecasting the influence of this «solution» on the other fields.**

**ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი**

ილ. ჭავჭავაძის გამზ., 74ა (501)

0162, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 32 22 06 10

მობ: + 995 99 90 16 76

ელ-ფოსტა: mail@cepr.ge



აქრონომიის პრობლემების კვლევის ცენტრი

CENTRE FOR ECONOMICS PROBLEMS RESEARCH

**Centre for Economics Problems Research**

Iliia Chavchavadze Ave., 74a, room 501,

Tbilisi, 0162, Georgia

Office Tel: +995 32 22 06 10

Mobile: + 995 99 90 16 76

E-mail: mail@cepr.ge

ISBN 978-9941-0-1438-3



9 789941 014383