

ევროკავშირში არსებული მოთხოვნების აღქმის უნარი სტანდარტიზაციის, საბაზრო ინსტიტუტებისა და კონკურენტული ურთიერთობების განვითარება

ირინა ბენია

სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

საქართველო მიისწრაფვის ევროკავშირის ქვეყნებს შორის ღირსეული ადგილის დასამკვიდრებლად. ქვეყნის ყველა აქტიური ეკონომიკური აგენტი იმედოვნებს, რომ ქვეყანა ადრე თუ გვიან ევროპული ეკონომიკური ინტეგრაციის შემადგენელი ნაწილი გახდება. ყველას ესმის, რომ დღის წესრიგში რამდენიმე მწვავე საკითხი დგას, რომელთა გადაჭრელობა აღნიშნულ ინტეგრაციას შეუძლებელს გახდის. ამ საკითხთა შორის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური მდგომარეობს ეროვნული ნაწარმის შესაბამისობაში როგორც ევროპის თავისუფალი ბაზრის ძირითად მოთხოვნებთან, ასევე მთლიანობაში განვითარებული მსოფლიოს გლობალური ბაზრების პირობებთან. ეკონომიკის სტანდარტიზაციის ამოცანა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ამავედროულად რთული პრობლემაა ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარებისა და ევროპული ინტეგრაციის სფეროებში.

Summary

Georgia tries to achieve the honourable place among the EU countries. Every economical agent of the country hopes that the country soon or later would be the part of European Economic Integration. Everyone understands that in the agenda are some main issues and among that issues one the most important is national product's compliance as well to European free market's demands as to developed world's global market's conditions generally. In the sphere of country's macroeconomical development and European integration the most important and main problem is the task of Economic standardization.

Keywords: Economic Agent, National Product, Economic standardization, Product's Safety, European Union's Regulations.

საქართველო მიისწრაფვის ევროკავშირის ქვეყნებს შორის ღირსეული ადგილის დასამკვიდრებლად. ქვეყნის ყველა აქტიური ეკონომიკური აგენტი იმედოვნებს, რომ ქვეყანა ადრე თუ გვიან ევროპული ეკონომიკური ინტეგრაციის შემადგენელი ნაწილი გახდება. ყველას ესმის, რომ დღის წესრიგში რამდენიმე მწვავე საკითხი დგას, რომელთა გადაჭრელობა აღნიშნულ ინტეგრაციას შეუძლებელს გახდის. ამ საკითხთა შორის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური მდგომარეობს ეროვნული ნაწარმის შესაბამისობაში როგორც ევროპის თავისუფალი ბაზრის ძირითად

მოთხოვნებთან, ასევე მთლიანობაში განვითარებული მსოფლიოს გლობალური ბაზრების პირობებთან. ეკონომიკის სტანდარტიზაციის ამოცანა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ამავედროულად რთული პრობლემაა ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარებისა და ევროპული ინტეგრაციის სფეროებში.

ქვეყანა საერთაშორისო თანამეგობრობის სრულფასოვნებაში წევრი ვერ გახდება, თუ ბიზნესის წარმართვისა და ზოგადსოციალური მოთხოვნების ერთობლიობას არ გაიზიარებს. ქართულ კომპანიებს საექსპორტო ბაზრებზე შეღწევის გაცილებით ნაკლები შანსი ექნებათ, თუ უცხოელი კლიენტების მიერ მოთხოვნილი სტანდარტების უზრუნველყოფას განაგრძობენ.

საქართველო სტანდარტიზაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრია, რაც საერთაშორისო სტანდარტებს ადვილად ხელმისაწვდომს ხდის. მიუხედავად აღნიშნული უპირატესობისა, წევრობის შესაძლებლობის და საერთაშორისო სტანდარტების რეალურად დანერგვისა და გამოყენების ხარისხი საკმარის დამატება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან შედარებითაც კი. უმეტესი ქართული კომპანიების პროდუქციაზე ქვეყნის შიგნით არ არსებობს რეალური მოთხოვნა, რომ იყოს სტანდარტიზებული პროდუქციის მწარმოებელი, რაც პრობლემებს წარმოშობს საექსპორტო საქონლის წარმოებისას და განაპირობებს მთელ მსოფლიოში საექსპორტო ბაზრებზე შეღწევის შესაძლებლობის ხელიდან გაშვებას.¹

საქართველოს სტანდარტების, ისევე, როგორც საერთაშორისო და უცხო ქვეყნის სტანდარტების მოქმედების აუცილებელი პირობაა მისი რეგისტრაცია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს რეესტრში. საყურადღებოა, რომ სააგენტოს მიერ რეგისტრირებულ სტანდარტებზე ვრცელდება საავტორო და მომიჯნავე უფლებებთან დაკავშირებით კანონმდებლობით გათვალისწინებული დებულებები. სტანდარტების შემუშავება მიზნად ისახავს პროდუქციის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებასა და მისი უზრუნველყოფის ხელშეწყობას, ვაჭრობაში ტექნიკური ბარიერების მოხსნას, პროდუქციის უზრუნველყოფისა და მისი ტექნიკური შეთავსებადობის უზრუნველყოფას.

ევროკომისიის და მთელი რიგი საერთაშორისო

¹ <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0ekonomik-00-1---0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-OutfZz-8-10&cl=CL4.2&d=HASH2ff40e4921399b171cb567.5&gc=1>

სო ორგანიზაციების ხელშეწყობით საქართველოს ხელისუფლებამ 2005 წლის 27 დეკემბერს მიიღო კანონი სურსათის უვნებლობის შესახებ, რომელიც თითქმის მთელ აგრობიზნესის სექტორს ავალდებულებს, დანერგოს და განახორციელოს საკვების უვნებლობის სტანდარტები. მიუხედავად ამ ნაბიჯის პოზიტიური დანიშნულებისა, გაურკვეველი რჩება, თუ როგორ უნდა განახორციელოს კერძო სექტორმა ამ დარგის სტანდარტიზაცია, მით უფრო, რომ თვით სურსათის უვნებლობის საკითხთან დაკავშირებითაც კი ადექვატური საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება არ გაგრძელდებულა.

როგორც ცნობილია, ინსტიტუტები განსაზღვრავენ როგორც მთელი საზოგადოების, აგრეთვე საბაზრო ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების პირობებს, ამიტომ მათი დეფორმაცია და გავლენის ცალკეული ჯგუფების ინტერესებზე მორგება განაპირობებს ინფორმაციის ასიმეტრიულობას, ბაზრების არასრულყოფილებას, მონოპოლიური ურთიერთობების გაბატონებასა და ალტერნატიულ მიმართულებებს შორის რესურსების არაეფექტიან განაწილებას. ეს კი, თავის მხრივ, აფერხებს საზოგადოების ფართო ფენების აქტიურობას, მათი ნიჭისა და უნარის გამოვლენა—გამოყენებას, შესაბამისად ახშობს მათ აქტიურობას ინვესტიციების, ინოვაციებისა და სოციალური მოღვაწეობის სხვა სფეროებში, რაც ხელს უშლის ქვეყნის გრძელვადიან ეკონომიკურ განვითარებას.

განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს კერძო საკუთრების ინსტიტუტის დაცვა, რადგან კერძო საკუთრება ამცირებს პოლიტიკურ ჩარევას საწარმოს მართვაში და ქმნის ალტერნატიულ შესაძლებლობას პიროვნებისათვის. უნდა შეიქმნას ნორმალური სამართლებრივი გარემო, რომელიც დაიცავს მესაკუთრეთა უფლებებს და დაარეგულირებს კომერციულ ურთიერთობებს. საჭიროა ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის ეფექტიანი სისტემის შექმნა ინფორმაციის ადექვატური ანალიზისათვის. გარდა ამისა, საჭიროა განხორციელდეს ინვესტიციები ადამიანურ კაპიტალში, რომ შესაძლებელი იყოს სამართლებრივი და მმართველობითი რეფორმების რეალიზება. დასავლეთის ქვეყნებში ამგვარი საბაზრო ინსტიტუტები, სისტემები, გამოცდილება და შესაძლებლობები ჩამოყალიბდა, დაგროვდა და განვითარდა ხანგრძლივი დროის განმავლობაში, ამიტომ მათი გონივრული გამოყენება რეფორმების განხორციელებისას სასარგებლოა.²

საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკის შემუშავებისა და შესაბამისი კანონმდებლობის ევროკავშირისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან დაახლოების მიზნით საქართველოს მთავრობამ შექმნა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც შესაბამისი სამინისტროებსა და ინსტიტუტებთან თანამშრომლობით შეიმუშავა სტრატეგიის პროექტი. სტრატეგიის მომზადების პროცესში

უწყებათაშორისმა სამუშაო ჯგუფმა: შეისწავლა და გააანალიზა საქართველოს კანონმდებლობა კონკურენციის სფეროში; შეისწავლა და გააანალიზა საერთაშორისო და ევროპული გამოცდილება/მოთხოვნები; კონკურენციის სფეროში განსაზღვრა საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკის პრიორიტეტები და პრინციპები; გააანალიზა საქართველოს კანონმდებლობის ნაკლოვანებები; კოორდინაცია გაუწია სტრატეგიის იმპლემენტაციისათვის აუცილებელ მოსამზადებელ სამუშაოებს; უზრუნველყო სამთავრობო ინსტიტუტების მონაწილეობა სტრატეგიის შემუშავების პროცესში; აქტიურად თანამშრომლობდა დაინტერესებულ მხარეებთან, დონორ ორგანიზაციებთან და შესაბამის ინსტიტუტებთან.

ინსტიტუციური რეფორმა გამოხატავს საქართველოს მთავრობის ნებას განახორციელოს კონკურენციის სფეროს ფუნდამენტური რეფორმა. რეფორმის მიზანს წარმოადგენს კონკურენციის სააგენტოს დამოუკიდებლობისა და ადექვატური უფლებამოსილების უზრუნველყოფა, სააგენტოს ადმინისტრაციული რესურსების გაძლიერება და მისი ფუნქციონირების გაუმჯობესება გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის ამაღლების გზით.

2011 წლის 21 მარტს ცვლილებები შევიდა „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ცვლილებების მიხედვით კანონის სათაურმა განიცადა ცვლილება და მიიღო „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის სახელწოდება.

საქართველოს მთავრობის N288 დადგენილებით შეიქმნა დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - კონკურენციის სააგენტო. მისი სრულფასოვანი ფუნქციონირება დაიწყო კანონით განსაზღვრული ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღების შემდეგ, ანუ 2014 წლის ოქტომბრიდან. კანონში განხორციელებული აღნიშნული ცვლილებების გათვალისწინებით საჭიროა „კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის განკარგულებისა და 2014 წლის „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის განხილვისას გარკვეული ბალანსის დაცვა, ანუ საჭიროა კანონს მეტი ყურადღება მიექცეს.

ევროკავშირის რეგულაციები საკმარის სივრცეს ტოვებს უფლებამოსილი ორგანოს ინსტიტუციური მოწყობისათვის. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებობს მრავალი მოდელი. მიღებული პრაქტიკის შესაბამისად კონკურენციის სააგენტოს უნდა გააჩნდეს კონკურენციის დაცვის უფლებამოსილება ეკონომიკის ყველა სექტორში. რიგ შემთხვევებში შესაძლებელია უფლებამოსილების გადანაწილება უფლებამოსილ ორგანოებს შორის, მაგალითად, როგორიცაა არალბერალური სექტორების შესაბამისი მარეგულირებლები. საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად კონკურენციის სააგენტო შეიძლება იყოს კვაზი-ავტონომიური ან მთავრობისაგან დამოუკიდებელი. თუ კონკურენციის სააგენტო კვაზი-ავტონომიურია, იგი წარმოადგენს

2 ბახტაძე, ლელა, გარდამავალი ხანის ეკონომიკა, თბ., 2006, გვ. 4

სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების, სამინისტროების და ა.შ. ნაწილს. საქართველოს შემთხვევაში, ევროკავშირის რეკომენდაცია სათანადოდ დამოუკიდებელი კომპეტენციის მქონე სააგენტოს ჩამოყალიბება. საქართველოს მთავრობამ გადანყვიტა ჩამოყალიბოს კონკურენციის სააგენტო ევროკავშირის რეკომენდაციების გათვალისწინებით. შედეგად კონკურენციის სააგენტო იქნება სათანადოდ დამოუკიდებელი და მას ექნება კონკურენციის აღსრულების უფლებამოსილება ეკონომიკის ყველა სექტორში.

იმისთვის, რომ კონკურენციის სააგენტო იყოს სათანადოდ დამოუკიდებელი, ევროკავშირის რეკომენდაციების შესაბამისად საქართველოს მთავრობამ დაიწყო სამსაფეხურიანი რეფორმა: დამოუკიდებელი კონკურენციის სააგენტოს ჩამოყალიბება; კონკურენციის სააგენტოსათვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება; ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება და ინსტიტუციური განვითარება.³

ევროკავშირის რეკომენდაციების თანახმად კონკურენციის სააგენტოს ექნება კონკურენციის აღსრულების უფლებამოსილება ეკონომიკის ყველა სექტორში, მათ შორის, არალიბერალურ სექტორებში, მაგალითად, ენერგეტიკა, გაზი, წყალმომარაგება, ელექტრონული კომუნიკაციები. ამ მიზნით კონკურენციის სააგენტო იქნება ერთადერთი პასუხისმგებელი უწყება კონკურენციის აღსრულებაზე ყველა სექტორში. კონკურენციის სააგენტო შეითავსებს არსებული სექტორული მარეგულირებლის ფუნქციებს კონკურენციის სფეროში.

შესაბამისად, ცვლილებები უნდა შევიდეს ყველა სექტორულ კანონში, რათა შესაბამისობაში მოვიდეს კონკურენციის ჩარჩო კანონთან. წარმოდგენილი ინსტიტუციური მოდელის შედეგად თავიდან იქნება აცილებული კონკურენციის აღსრულების სფეროში სხვადასხვა ინსტიტუტების კომპეტენციების დუბლირება ან გადაფარვა და იარსებებს ერთიანი კონკურენციის პოლიტიკის აღსრულების ორგანო ეკონომიკის ყველა სექტორში.

კონკურენციის სააგენტოს მიზანი იქნება, ხელი შეუწყოს ეფექტურ კონკურენციას საჯარო სექტორში და უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტურობა საზოგადოებისა და ბაზარზე მონაწილე ეკონომიკურ აგენტთა სასარგებლოდ. ამრიგად, კონკურენციის სააგენტო იქნება სახელმწიფო ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს კონკურენციის დაცვას და ზედამხედველობას გაუწევს სახელმწიფო შესყიდვებს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

კონკურენციის სააგენტო პასუხისმგებელი იქნება კონკურენციის აღსრულებაზე ეკონომიკის ყველა სექტორში, სახელმწიფო დახმარების რეგულირებაზე, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის მონიტორინგ-

ზე, კონკურენციის აღსრულების უფლებამოსილება იქნება კონკურენციის სააგენტოს ექსკლუზიური უფლებამოსილება და არ იქნება განაწილებული არალიბერალური სექტორების სექტორულ მარეგულირებლებთან.

კონკურენციის ჩარჩო კანონი გაითვალისწინებს ისეთ პრინციპებს, როგორიცაა დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, თანასწორობა, საჯაროობა, პროპორციულობა, ანგარიშვალდებულება.

კონკურენციის ჩარჩო კანონმა უნდა განსაზღვროს კონკურენციის სააგენტოს მენეჯმენტის სტრუქტურა. კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობა უნდა განხორციელდეს საბჭოს და შესაბამისი პალატების/დეპარტამენტების მიერ.

კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგიით საქართველოს მთავრობა გამოხატავს პოლიტიკურ ნებას, ჩამოაყალიბოს თანამედროვე კონკურენციის პოლიტიკა, მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობაში. უწყებათაშორისმა სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა სტრატეგია და სამოქმედო პროგრამა შესაბამისი სამინისტროებსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობით. სტრატეგიაში აღნიშნულია, რომ მოქმედი კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ შემუშავებულ იქნა გარდამავალი პერიოდისათვის და ძირითადად ეხება სახელმწიფო დახმარების საკითხებს. პარალელურად, არალიბერალური სექტორებისათვის, კონკურენციის მარეგულირებელი სექტორული კანონები კვლავაც არსებობს და მოქმედებს. კონკურენციის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით უნდა შემუშავდეს კონკურენციის ჩარჩო კანონი, რომელიც მოიცავს ეკონომიკის ყველა სექტორს, მათ შორის, არალიბერალურ სექტორებს. შესაბამისად, ცვლილებები უნდა შევიდეს სექტორულ კანონმდებლობაში, რათა მიღწეულ იქნას მათი შესაბამისობა ჩარჩო კანონთან. კონკურენციის ჩარჩო კანონი უნდა მოიცავდეს შემდეგ დეფინიციებს, რეგულირებებსა და იმპლემენტაციის დებულებებს: დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება, კონცენტრაციის რეგულირება, შემზღუდველი შეთანხმებები, შეთანხმებული ქმედებები და ეკონომიკური აგენტების გადანყვიტვები, სახელმწიფო დახმარება, შესაბამისი ბაზრის განმარტება და გამონაკლისთა ჯგუფის პრინციპები, ინსტიტუციური დებულებები, რომელთა მიზანსაც წარმოადგენს შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე დამოუკიდებელი კონკურენციის სააგენტოს ჩამოყალიბება. სტრატეგია განმარტავს, თუ როგორ აპირებს საქართველოს მთავრობა ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევას. სპეციალური თავები ეძღვნება კონკურენციის პოლიტიკის ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ საკითხს. სტრატეგიის ეს ნაწილები მოიცავს შესაბამის დეფინიციებს ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად.⁴

4 კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1551 2010

3 http://www.economy.ge/uploads/dcfta/konkurenciis_politikis_strategia.pdf

სტრატეგიაში განსაზღვრული შემოთავაზებები მიზნად ისახავს საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობაში ისეთი ნორმების შემოღებას, როგორიცაა: დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება, კონცენტრაციის რეგულირება, შემზღუდავი შეთანხმებები, შეთანხმებული ქმედებები და ეკონომიკური აგენტების გადანყვეტილებები, სახელმწიფო დახმარება, შესაბამისი ბაზრის განმარტება და გამონაკლისთა ჯგუფის პრინციპები. სტრატეგია განიხილავს მომავალ ინსტიტუციურ რეფორმას კონკურენციის სფეროში. ეს რეფორმა მიზნად ისახავს დამოუკიდებელი კონკურენციის სააგენტოს შექმნას, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება კონკურენციის კანონმდებლობის აღსრულებაზე ეკონომიკის ყველა სექტორში, მათ შორის, არალიბერალურ სექტორებში. ამ მიზნით საქართველოს მთავრობამ დაიწყო აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელება. პირველ ეტაპზე, 2010 წლის 26 თებერვალს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით შეიქმნა დამოუკიდებელი სსიპ — თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტო. შემდგომი მოქმედებები მიზნად ისახავს ამ სააგენტოსათვის შესაბამისი უფლებამოსილებებისა და შესაძლებლობების მინიჭებას, როგორც ეს ასახულია სამოქმედო პროგრამაში. ამასთანავე, სტრატეგია ასახავს საქმის შესწავლისა და გადანყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ საკითხებს. სტრატეგია მოიცავს კონკურენციის სააგენტოს ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერების ხედვას. და ბოლოს, სტრატეგია მოიცავს სამოქმედო პროგრამას.⁵

ამრიგად, სტანდარტები უკიდურესად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ეკონომიკური განვითარებისათვის. დღევანდელი გლობალური ბაზრების მოთხოვნა დადგენილ სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ ვრცელდება თითოეულ მიმწოდებელზე. მდგრადი განვითარების მისაღწევად საქართველოს კერძო სექტორმა უნდა გაიზიაროს სტანდარტების ღირებულება და მახასიათებლები დარგების, პროდუქტების მიხედვით და ეცადოს, დააკმაყოფილოს გლობალური მოთხოვნები. ეს იოლი საქმე არ იქნება. ის კომპანიებიც კი, ვინც უკვე გაიაზრა საერთაშორისო სტანდარტების მნიშვნელობა, ბოლომდე ვერ ახერხებენ მათ სრულფასოვან გამოყენებას. ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა ფინანსური რესურსების ნაკლებობაში მდგომარეობს, რაც სტანდარტიზაციისათვის აუცილებელი დანახარჯების გაწევის საშუალებას არ აძლევს კერძო სექტორს.⁶

წლის 3 დეკემბერი ქ. თბილისი, გვ. 58

⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1551 2010 წლის 3 დეკემბერი ქ. თბილისი, გვ. 60

⁶ <http://www.nplg.gov.ge/gddl/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0ekonomik--00-1---0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-10&cl=CL4.2&d=HASH2ff40e4921399b171cb567.5&gc=1>