

**კორუფციასთან ბრძოლა სასელმფიშო
დანახარჯების გამჭვირვალობისა და
ანგარიშვალდებულების გავრცელების გზით**

**სასელმფიშო საჯაროების საერთაშორისო
გამოცდილებების მიმოხილვა, მართვის როგორი
მოდელები და სტრატეგიები ამცირებს კორუფციას
ანგარიში**

**კორუფციასთან ბრძოლა სახელმწიფო
დანახარჯების გამჭვირვალობისა
და ანგარიშვალდებულების გაზრდის
გზით**

**სახელმწიფო სანარმოების
საერთაშორისო გამოცდილების
მიმოსილვა, მართვის რომელი
მოდელი და სტრატეგია იამცირებს
კორუფციას**

ანგარიში

ანგარიში მომზადდა ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტის „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო შესყიდვების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდის ხელშეწყობით“ ფარგლებში.

გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.



Kingdom of the Netherlands

ავტორი: კეკელიძე რ. სემიონი

რედაქტორი: სათუხაძე ჯივირაღაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

გარეკანის დიზაინი: სალომე სალარაძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: თამარ გვარამაძე
სულხან სალარაძე**

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
ვებ-გვერდი: www.gyla.ge
ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2016, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

შინაარსი

პროექტის აღწერა და ამოცანები	5
ზოგადი მიმოხილვა	6
რატომ იქმნება სახელმწიფო სანარმოები და რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდნენ ისინი?	8
როგორი ორგანიზაციული სტრუქტურები გამოიყენება?	12
მენეჯმენტის როგორი მოდელები და სტრატეგიები გამოიყენება?	21
რომელ სექტორებშია სახელმწიფო სანარმოები უფრო გავრცელებული?	23
როგორ რეგულირდება სახელმწიფო სანარმოები და რამდენად გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულნი არიან ისინი?	27
კონკრეტული ძველების მატალითების ანალიზი	33
რეკომენდაციები	38

პროექტის აღწერა და ამოცანები

ამ პროექტის მიზანი იყო, შეგვესწავლა სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციასთან ბრძოლის გზები და გაგვეანალიზებინა მთელი რიგი კონკრეტული ფაქტორები, მათ შორის, პასუხი გაგვეცა შემდეგ კითხვებზე:

- ჩვეულებრივ, რა კრიტერიუმები არსებობს სახელმწიფო საწარმოს დასაფუძნებლად?
- რა ტიპის საწარმოებს აფუძნებს სახელმწიფო?
- მართვის რა მოდელები და სტრატეგიები გამოიყენება ამ საწარმოებში?
- ეკონომიკის რომელ სექტორებში მოქმედებენ ისინი?
- როგორ რეგულირდება ასეთი საწარმოები?
- რამდენად ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალეა მათი საქმიანობა?

აღიარებულია, რომ მსოფლიოში მოქმედი ბევრი სახელმწიფო საწარმო კერძო კომპანიებისგან ძალზე განსხვავებული მეთოდით ფუნქციონირებს და რეგულირდება, მაშინაც კი, როცა ეს საწარმოები ერთსა და იმავე ქვეყანაში მდებარეობს. ასევე ცნობილია, რომ მთელ მსოფლიოში, კონტროლირებადი და ნაკლებად განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში, ბევრად მაღალია სახელმწიფო საწარმოების პროცენტული წილი, ვიდრე უფრო განვითარებულ ეკონომიკებში.

ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელზეც ეს ანგარიში ძირითად აქცენტს აკეთებს, არის ის, თუ რა როლს თამაშობს ზემოხსენებული განსხვავებული ფაქტორები სახელმწიფო საწარმოების ნაკლებ გამჭვირვალობასა და, შესაბამისად, მეტად კორუფციულ ბუნებაზე, კომერციული პრინციპებით მართულ ორგანიზაციებთან შედარებით.

წინამდებარე კვლევის ამოცანაა იმის გარკვევა, თუ როგორ ფუნქციონირებს და რეგულირდება სახელმწიფო საწარმოები მთელ მსოფლიოში და როგორ შეგვიძლია საუკეთესო პრაქტიკის ყველაზე ეფექტურად დანერგვა ჩვენს რეალობაში.

კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაცია და რეკომენდაციები საქართველოს შესაძლებლობას მისცემს, კიდევ უფრო გააუმჯობესოს სახელმწიფო საწარმოების მართვა და რეგულირება და, შედეგად, შეამციროს კორუფციის მასშტაბები როგორც ამ სექტორში, ისე მთელ ქვეყანაში.

ზოგადი მიმოხილვა

საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ყველაზე მეტი კვლევის, გაიდლაინისა და რეკომენდაციის ავტორები არიან: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), მსოფლიო ბანკი და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“. ამასთან, აღნიშნულთან დაკავშირებით, წლების განმავლობაში მრავალი კვლევა ჩაატარა ბევრმა სხვა დანესებულებამაც, როგორცაა „ფრაისვოთერკუპერსი“ (PWC – მსოფლიოს ყველაზე მსხვილი პროფესიული სერვისების მიმწოდებელი ფირმა) და „გლობალური პატიოსნება“. საერთო ჯამში, სახელმწიფო საწარმოები ბევრი ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, მაგრამ ისინი ასევე ხშირად საჭიროებენ რეფორმირებას.

სახელმწიფო საწარმოების შესახებ არსებობს სამი ყველაზე ავტორიტეტული ნაშრომი, რომლებიც ზოგადად ამ საწარმოების კვლევის საფუძველს წარმოადგენს და სხვა ნაშრომებშიც ყველაზე ხშირად არის ციტირებული. აღნიშნულ კვლევებში არსებულ მონაცემებს წინამდებარე ანგარიშშიც გამოვიყენებთ. ეს კვლევებია: OECD-ის „სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული აქტივების მართვის შედარებითი ანგარიში“ (2005), OECD-ის „სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული აქტივების კორპორაციული მართვის გაიდლაინები“ (2005) და მსოფლიო ბანკის ანგარიში „უხილავ ხელში - სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის გამოწვევა გარდამავალი ბაზრებისთვის“.

თითოეული ეს კვლევა პერიოდულად ნაწილობრივ განახლებას განიცდის (ზოგი მათგანი თითქმის ყოველწლიურად ახლდება), რასაც შედეგად სხვა კვლევების ჩატარება მოსდევს. ამის მიუხედავად, ისინი კვლავ ამ სფეროში არსებული ცოდნის ძირითად ბირთვს და იმ მიდგომის საფუძველს წარმოადგენს, რომელიც მთელ მსოფლიოში სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და ზედამხედველობის საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის გავრცელებას განაპირობებს.

სახელმწიფო საწარმოების მფლობელობა მსოფლიოში ბევრი სხვადასხვა ფორმატისა და სტრუქტურის მეშვეობით ხორციელდება. ამის მიუხედავად, არსებობს სახელმწიფო საწარმოს საყოველთაოდ მიღებული განმარტება, რომელიც OECD-ის მიერ არის შემუშავებული:

„საწარმოები, რომელთა კონტროლს მნიშვნელოვანწილად სახელმწიფო ახორციელებს სრული მფლობელობით, საკონტროლო პაკეტის ფლობით ან მის გარეშე – აქციების მნიშვნელოვანი ნაწილის ფლობით. ამ განმარტებაში იგულისხმება სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოები, რომლებსაც ფლობს ცენტრალური ან ფედერალური მთავრობა, ასევე, რეგიონული და ადგილობრივი მთავრობები.“

სახელმწიფო სანარმოს გარდა, ამ ორგანიზაციებს ხშირად ბევრი სხვა სახელითაც მოიხსენიებენ, როგორცაა სახელმწიფო კორპორაცია, სახელმწიფო ბიზნეს ორგანიზაცია, მთავრობასთან დაკავშირებული კომპანია, საჯარო სანარმო, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სანარმო, საჯარო სექტორის სანარმო და სხვა.

ოქსფორდის ინგლისური ენის განმარტებითი ლექსიკონი კორუფციას ასე განმარტავს:

„ხელისუფლებაში მყოფ პირთა უპატიოსნო ან თაღლითური საქციელი, რომელიც, როგორც წესი, გულისხმობს მექრთამეობას“.

კორუფციის უფრო ვიწრო განმარტება, რომელსაც ამ ანგარიშის კონტექსტში ვიყენებთ, ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ ეკუთვნის. ამ განმარტების მიხედვით:

„კორუფცია არის მინიჭებული ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება კერძო გამორჩენის მიზნით. ის შეიძლება იყოს მსხვილი, წვრილი და პოლიტიკური, იმის მიხედვით, თუ რა ოდენობის ფული იქნა მითვისებული და რომელ სექტორში მოხდა აღნიშნული ფაქტი“.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ მსოფლიოში აღიარებული დამოუკიდებელი საერთაშორისო ორგანიზაციაა, რომელიც მთელ მსოფლიოში კორუფციის ყველა ფორმის წინააღმდეგ საბრძოლველად შეიქმნა. ორგანიზაცია მთავრობებს და ორგანიზაციებს უბიძგებს, გახდნენ ყოველმხრივ უფრო გამჭვირვალე. ორგანიზაციის მისიის განაცხადში ნათქვამია შემდეგი:

„გამჭვირვალობა გულისხმობს საექვო გარიგებებისთვის, კანონების სუსტი აღსრულებისა და სხვა უკანონო პრაქტიკისთვის სინათლის მოფენას, რომელიც საფრთხეს უქმნის კეთილსინდისიერ მთავრობებს, ეთიკურ ბიზნეს ორგანიზაციებს და მთლიანად საზოგადოებას.“

წინამდებარე ანგარიში მაქსიმალურად ახალ და სათანადო ინფორმაციას ეყრდნობა. ამის მიუხედავად, საკითხის ხასიათისა და კვლევისათვის საჭირო ინფორმაციის მოძიების სირთულიდან გამომდინარე, ზოგ შემთხვევაში, ინფორმაცია შეიძლება რამდენიმე წლის წინანდელი იყოს. უფრო ახალი ინფორმაციის არსებობას, შესაძლოა, შეეცვალა ანგარიშში წარმოდგენილი ციფრები და გამოეკვეთა უახლესი ტენდენციები, მაგრამ ის მნიშვნელოვნად არ იმოქმედებდა იმ მიგნებებსა და რეკომენდაციებზე, რომლებიც გამჭვირვალობის გაზრდასა და კორუფციის შემცირებას ეხება.

შედარების თვალსაზრისით, ანგარიშში წარმოდგენილი კონკრეტული ინფორმაცია გამოსადეგი იქნება სახელმწიფო საწარმოების სექტორისთვის როგორც საქართველოში, ისე მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში.

რატომ იქმნება სახელმწიფო საწარმოები და რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდნენ ისინი?

სახელმწიფო საწარმოები მრავალი მიზეზის გამო იქმნება. ეს შესაძლოა ემსახურებოდეს როგორც თავდაცვისა და პროტექციონისტულ მიზნებს (პოლიტიკური და საზოგადოებრივი მოსაზრებების გათვალისწინებით), ისე სტრატეგიული სექტორების განვითარებასა და ეროვნული ეკონომიკის გაძლიერებას. ზოგი სახელმწიფო საწარმოს შექმნას მხოლოდ პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, ზოგიერთის შექმნა კი, შესაძლოა, მხოლოდ ფინანსური მოტივებით იყოს განპირობებული. რასაკვირველია, ეს გარემოებები სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა და, ხშირად, რაც უფრო მაღალია სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობა მოცემულ ქვეყანაში, მით უფრო პოლიტიკურად მოტივირებულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.

ზოგადად, სახელმწიფო საწარმოები უფრო ხშირად იქმნება კონტროლირებად ეკონომიკებში და გარდამავალ ბაზრებზე, ვიდრე უფრო მენინავე ან განვითარებული კაპიტალისტური ეკონომი-

მიკის მქონე ქვეყნებში. სახელმწიფოს მიერ კომპანიების პირდაპირი კონტროლის და ეკონომიკაზე, თუნდაც მის კონკრეტულ სექტორზე, დომინირების ცნება კომუნისტურ სულისკვეთებას უფრო შეესაბამება, ვიდრე კაპიტალისტურს.

ქვეყნების უმეტესობაში ამ საწარმოებს, ეკონომიკური მიზეზების ან მთავრობის არაკაპიტალისტური მიდგომების გამო, ყოველთვის სახელმწიფო აკონტროლებდა. სახელმწიფო საკუთრების წილი კვლავ უფრო დიდია საშუალო და დაბალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებში, ვიდრე უფრო განვითარებულ ეკონომიკებში, მიუხედავად იმისა, რომ გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების უმეტესობამ, ბოლო 20-30 წლის მანძილზე, ადრე სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების დიდი ნაწილის პრივატიზაცია მოახდინა.

შესაბამისად, ბევრ შემთხვევაში, შეგვიძლია, სახელმწიფო საწარმოები წარსულის მემკვიდრეობად მივიჩნიოთ, რადგან მსოფლიო ეკონომიკა ძირითადად კაპიტალისტური მოდელით ვითარდება და ის ქვეყნებიც კი, რომლებიც ჯერ კიდევ მეტწილად კომუნისტური სულისკვეთებით ხასიათდებიან, უფრო ბაზარზე ორიენტირებულ ეკონომიკურ მიდგომებს ირჩევენ. თავად სახელმწიფო საწარმოების უმეტესობაც ადრე არსებული სტრუქტურების მემკვიდრეობას წარმოადგენს და კერძო საკუთრებაში, თუნდაც ნაწილობრივ, გადასული საწარმოების რაოდენობა ახლად შექმნილი სახელმწიფო საწარმოების რიცხვს ბევრად აღემატება. ამის მიუხედავად, არსებული ტენდენციით, სექტორები კვლავ ნარჩუნდება, ან ბოლო წლებში დაფუძნებული ახალი სახელმწიფო საწარმოების ფოკუსს წარმოადგენს.

ხელისუფლების იდეოლოგიასთან ერთად, სახელმწიფო საკუთრების საწარმოების არსებობას ის მოსაზრებაც განაპირობებს, რომ, რიგი მიზეზების გამო, აუცილებელია წარმოების გარკვეული დარგების ან სექტორების დაცვა უცხო ქვეყნებისგან მომდინარე გავლენებისგან. ამ სექტორებს სახელმწიფო თავის საკუთრებაში ინარჩუნებს და ახლად დაფუძნებული სახელმწიფო საწარმოების ძირითადი ნაწილიც ამ სექტორებში ოპერირებს. აღნიშნული სექტორები სამ ჯგუფად შეგვიძლია დავყოთ:

- **თავდაცვასთან დაკავშირებული დარგები.** ამ სექტორში მოქმედი კომპანიები პირდაპირ ან ირიბად არიან ჩართულნი თავდაცვის მრეწველობაში და სახელმწიფოს მიერ მათი პირდაპირი ფლობა ქვეყნის თავდაცვისათვის

აუცილებელ წინაპირობად მიიჩნევა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ უფრო კაპიტალისტური და მეწინავე ეკონომიკის ქვეყნებში სახელმწიფო, ჩვეულებრივ, არც ამ კომპანიებს აღარ ფლობს.

- **ძირითადი ინფრასტრუქტურა და საზოგადოებრივი სერვისები.** ბევრი ქვეყანა, რომელშიც ტრადიციულ კომერციულ ან სამრეწველო სექტორებში სახელმწიფო საწარმოები აღარ ოპერირებენ, კვლავ ინარჩუნებს კომპანიებს, რომლებიც, მიიჩნევა, რომ საკვანძო საზოგადოებრივი სერვისების და სხვა მათთან დაკავშირებული სერვისების მიწოდებას უზრუნველყოფს. ეს სერვისები, როგორც წესი, მოიცავს შემდეგ სექტორებს: პირველადი სექტორი (მაგალითად, ნავთობისა და გაზის სექტორები და მინერალების მოპოვება); კომუნალური სექტორი (მაგალითად, ენერგეტიკა და წყალმომარაგება); ტრანსპორტის სექტორი (მაგალითად, სარკინიგზო ქსელი და ავტობუსების მომსახურება); მედია, მათ შორის ტელევიზია, რადიო და პრესა; ტელეკომუნიკაციები; ასევე, ხშირ შემთხვევაში, ძირითადი ბანკები და ფინანსურ სექტორში ჩართული სხვა კომპანიები.
- **მრეწველობის მხარდაჭერა და სამუშაო ადგილების შენარჩუნება.** სახელმწიფოს შეუძლია, მის მფლობელობაში არსებულ მსხვილ სამრეწველო კომპანიებს აღმოუჩინოს ფინანსური მხარდაჭერა, რაც, სხვა შემთხვევაში, შესაძლოა მათთვის ხელმისაწვდომი არ ყოფილიყო ან გაუწიოს სხვა სახის დახმარება, როგორცაა გარკვეულ საქონელზე იმპორტის გადასახადების დაწესება. ამ სამრეწველო დარგების მხარდაჭერით და საწარმოების მართვით, მთავრობები შესაძლოა ზარალზეც მიდიოდნენ, მაგრამ დიდი რაოდენობით ხალხის დასაქმებას უზრუნველყოფენ. ამგვარი მფლობელობა და მხარდაჭერა ან კრიზისის პერიოდში განხორციელებული დროებითი ღონისძიებას წარმოადგენს, ან, უბრალოდ, მთავრობის სტრატეგიის ნაწილია. ჩვეულებრივ, ეს მძიმე მრეწველობის ან კაპიტალტევად დარგებს ეხება, როგორებიცაა ფოლადის წარმოება, გემთმშენებლობა, საავიაციო-კოსმოსური მრეწველობა, საავტომობილო მრეწველობა, ქსოვილების წარმოება, ასევე, ტურიზმი და გართობის ინდუსტრია.

თავდაპირველად, სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება უფრო ეფექტურ მეთოდად მიიჩნეოდა, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ კერძო კომპანიების რეგულირება და კონტროლი. თუმცა, დღესდღეობით მთავრობის პირდაპირ მფლობელობაში არსებული სახელმწიფო კომპანიების კონტროლისა და ზედამხედველობის იმდენი წარუმატებელი მაგალითი არსებობს, რომ აქამდე არსებული არგუმენტები კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება.

მართლაც, იმ ქვეყნების მაგალითები, სადაც სახელმწიფო საწარმოები თითქმის არ არსებობს, აჩვენებს, რომ კერძო კომპანიები ბევრად ეფექტურად ოპერირებენ და ფინანსურ და სხვა რესურსებსაც უფრო ეფექტურად მოიხმარენ. ამასთან, მთავრობას შეუძლია, მარტივად შემოიღოს ნებისმიერი საჭირო რეგულაცია კომპანიების პირდაპირი კონტროლის გარეშეც.

მსოფლიო ბანკის 2006 წლის ანგარიშში – „უხილავ ხელში - სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის გამოწვევა გარდამავალი ბაზრებისთვის“ – ნათქვამია, რომ პიკურ პერიოდში სახელმწიფო საწარმოების წილი, მთლიან წარმოებულ პროდუქციაზე, აფრიკაში – 20%-ს, აზიაში – 12%-ს და ლათინურ ამერიკაში – 10%-ს შეადგენდა, ხოლო ზოგ სექტორში, როგორცაა საბანკო სფერო – 50%-ს აჭარბებდა.

ამის მიუხედავად, მსოფლიო ბანკის კვლევა ცალსახად ადასტურებს, რომ, ზოგადად, სახელმწიფო საწარმოების პროდუქტიულობა არ იყო იმედის მომცემი. „სახელმწიფო საწარმოები, ჩვეულებრივ, კერძო კომპანიებზე ნაკლებად პროდუქტიულია და მათ პოლიტიკოსები საკუთარი მომხრეების პატრონაჟისთვის და დასაჯილდოებლად იყენებენ. ამ პროცესში, სახელმწიფო საწარმოები თავისკენ მიმართავენ როგორც კერძო სექტორის, ისე სახელმწიფოს სხვა პრიორიტეტული სფეროებისთვის საჭირო რესურსებს. არაეფექტური სახელმწიფო საწარმოების დასახმარებლად რესურსების მოძიების აუცილებლობა, ასევე, ინვესტაციების დასაფინანსო სისტემებისა და მონეტარული პოლიტიკის გამრუდებას, რაც ზოგჯერ უფრო ფართომასშტაბიანი მაკროეკონომიკური კრიზისების წარმოქმნასაც უწყობს ხელს,“ – ნათქვამია ანგარიშში.

აღნიშნული რესპექტაბელური ორგანიზაციის ასეთი განცხადება, რომელიც მთელ მსოფლიოში ჩატარებული ფართომასშტაბიანი კვლევის შემდეგ გაკეთდა, სახელმწიფო საწარმოების სექტორისთვის მართლაც საბრალდებო დასკვნასავით ჟღერს.

აღბათ ყველაზე გავრცელებული მიზეზი, რის გამოც ბევრი მენ-ინავე ეკონომიკის ქვეყანა არსებული საწარმოების ნაციონალ-იზაციას ახდენს და მათ სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ აქცევს, კონკრეტული კომპანიების ან სექტორების კრიზისულ მდგო-მარეობას უკავშირდება. მაგალითად, 2008-09 წლების ეკონო-მიკური კრიზისის დროს ბევრი ქვეყნის მთავრობამ, გარკვეული კომპანიების გაკოტრების თავიდან ასაცილებლად, ეკონომიკაში ჩარევა გადანყვიტა. ეს, პირველ რიგში, შეეხო საფინანსო სერ-ვისების სექტორს, რადგან ამ სექტორის კომპანიების გაკოტრე-ბის შედეგები მთლიან ეკონომიკაზე ნეგატიურად აისახებოდა. მთავრობებმა გაკოტრებას ბევრი სხვა კომპანიაც გადაარჩინეს და ეს, მეტწილად, ზემოთ დასახელებული მიზეზების გამო მოხ-და. მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობები ასეთ ქმედებას დროებით ღონისძიებად მიიჩნევენ და, შეძლებისთანავე, კვლავ კომპანიების პრივატიზებას გეგმავენ. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ ხშირად სახელმწიფო საწარმოს შექმნის კონკრეტული კრიტერიუმები ან გეგმა არ არსებობს, რადგან ეს ქმედება საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირებისთვის ხორციელდება.

როგორი ორგანიზაციული სტრუქტურები გამოიყენება?

სახელმწიფო საწარმოების სტრუქტურული ფორმები, სხვადასხ-ვა ქვეყანასა და სხვადასხვა სექტორშიც კი, ერთმანეთისგან ძალ-ზე განსხვავებულია. ეს ნაწილობრივ ისტორიული, ნაწილობრივ კი, პრაქტიკული მიზეზებით არის განპირობებული. სახელმწიფო საწარმოების ყველაზე სრულ მონაცემთა ბაზას OECD აწარმოებს და მისი ბოლო საჯაროდ ხელმისაწვდომი ვერსია 2012 წლის მო-ნაცემებს შეიცავს. აღნიშნული მონაცემების ანალიზი, კონკრეტ-ული ქვეყნების მაგალითზე, ძალზე საინტერესოა, ვინაიდან ის ნათლად აჩვენებს იმ მნიშვნელოვან განსხვავებებს, რომლებიც ამ მხრივ ქვეყნებს შორის არსებობს.

როგორც წინამდებარე ანგარიშის სხვა თავებშიც არის მითითებუ-ლი, სახელმწიფო საწარმოთა და მათში დასაქმებულ პირთა რა-ოდენობა, ისევე, როგორც სახელმწიფო საწარმოების სექტორის მასშტაბები ქვეყნის მთლიან ეკონომიკასთან მიმართებით, ხშირ-ად დაკავშირებულია იმასთან, არის თუ არა შესაბამის ქვეყანაში კონტროლირებადი ეკონომიკა – ან ყოფილა თუ არა შედარებით ახლო წარსულში – და რამდენად განვითარებულია ამ ქვეყნის ეკონომიკა.

OECD-ის 2012 წლის მონაცემთა ბაზიდან წინამდებარე ანგარიშში განსახილველად შევარჩიეთ ლატვიის, უნგრეთის, პოლონეთის, დიდი ბრიტანეთისა და აშშ-ის მაგალითები. პირველი სამი ქვეყნის (ლატვია, უნგრეთი და პოლონეთი) ეკონომიკა ნაკლებად განვითარებულია და ბოლო 25 წლის მანძილზე, კონტროლირებადი ეკონომიკიდან კაპიტალისტურ მიდგომებზე გადასვლის პროცესში, მათ ფართომასშტაბიანი პრივატიზაციის პროგრამები განახორციელეს. ბოლო ორ ქვეყანას (დიდი ბრიტანეთი და აშშ) კარგად განვითარებული, მყარი ეკონომიკა გააჩნია.

ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილები გვაჩვენებს თითოეულ ზემოხსენებულ ქვეყანაში არსებული სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობას მთლიანად და, ასევე – მფლობელობის სხვადასხვა სტრუქტურის მიხედვით. გარდა ამისა, წარმოდგენილია ინფორმაცია მფლობელობის თითოეული სტრუქტურის მქონე საწარმოებში დასაქმებულ პირთა ოდენობის შესახებ.

ლატვია

	საწარმოები	დასაქმებული პირები
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, საწარმო საფონდო ბირჟებზე კოტირებს	0	0
სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, საწარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	1	32
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, საწარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	74	52 240
სხვა კორპორაციები	0	0

მიუხედავად იმისა, რომ ლატვიას მცირერიცხოვანი მოსახლეობა ჰყავს, ზემოთ წარმოდგენილი ცხრილი გვაჩვენებს, რომ სახელმწიფო საწარმოებისა და მათში დასაქმებული პირების რაოდენობა დიდი არ არის, რაც წლების განმავლობაში განხორციელებული პრივატიზაციის პროგრამის ეფექტურობაზე მეტყველებს. ის საწარმოები, რომლებშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს

ფლობს, ძირითადად, საფინანსო, ტელეკომუნიკაციების, ენერჯეტიკის და სხვა კომუნალური სერვისების, ტრანსპორტისა და უძრავი ქონების სფეროებში ოპერირებენ.

უნგრეთი

	სანარმოები	დასაქმებული პირები
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე კოტირებს	1	1 920
სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	2	40 401
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	370	123 004
სხვა კორპორაციები	0	0

სახელმწიფო სანარმოებში დასაქმებულ პირთა უმეტესობა პირველად სექტორებში, ასევე, ტრანსპორტის, მრეწველობის, ენერჯეტიკის და სხვა კომუნალური სერვისების სფეროებში მუშაობს. სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს ფლობს კომპანიაში RABA Automotive Holdings (73%-იანი წილით), რომელიც საფონდო ბირჟებზე კოტირებს. ეს კომპანია ავტომობილებს/ავტო ნაწილებს აწარმოებს და 2011 წელს სახელმწიფოს მიერ მისი შესყიდვა სტრატეგიული ნაბიჯი იყო, რომლის მიზანს ამ სექტორში სახელმწიფოს წართულობის გაძლიერება წარმოადგენდა.

პოლონეთი

	სანარმოები	დასაქმებული პირები
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე კოტირებს	6	36 074

სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	10	64 525
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	295	117 738
სხვა კორპორაციები	25	5 918

პოლონეთში სახელმწიფო ბევრად უფრო მეტ სანარმოს ფლობს, ვიდრე ზემოთ ჩამოთვლილ დანარჩენ ქვეყნებში. ის კომპანიები, რომლებშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს ფლობს და რომლებიც საფონდო ბირჟებზე კოტირებენ, ძირითადად, პირველად სექტორებში ოპერირებენ, ხოლო კომპანიები, რომლებშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს არ ფლობს, უფრო საფინანსო სექტორში არიან წარმოდგენილი. ამის მიუხედავად, სახელმწიფო სანარმოებში დასაქმებულ პირთა უმეტესობა იმ კომპანიებში მუშაობს, რომლებშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს ფლობს და აღნიშნული კომპანიები, ძირითადად, პირველად სექტორში, ასევე, ტრანსპორტის, მრეწველობის, ენერჯეტიკის და სხვა კომუნალური სერვისების სექტორებში ოპერირებენ.

ქვემოთ ჩამოთვლილ კომპანიებში სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს ფლობს, მაგრამ ისინი საფონდო ბირჟებზე კოტირებენ: ENEA (52%), Jastrzebska Sploka Weglowa (55%), Grupa Lotos (53%), PGE Polska Grupa Energetyczna (62%), Polskie Gornictwo Naftowe i Gazownictwo (72%) და Zaklady Azlowe Pulawy (51%). ამ კომპანიებიდან სამი პირველად სექტორში ოპერირებს, ორი – ენერჯეტიკის სფეროში, ხოლო ერთი – ქიმიური მრეწველობის კომპანიაა.

დიდი ბრიტანეთი

	სანარმოები	დასაქმებული პირები
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე კოტირებს	1	137 200

სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	1	97 091
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	11	16 804
სხვა კორპორაციები	5	178 597

აღსანიშნავია, რომ დიდ ბრიტანეთში ორივე კოტირებული სახელმწიფო სანარმო ბანკია, რომლებიც ადრე კერძო მფლობელობაში იყო, მაგრამ 2009 წლის ფინანსური კრიზისის დროს ისინი სახელმწიფომ გააკოტრებას გადაარჩინა. დიდი ბრიტანეთის მთავრობამ ერთ-ერთ ამ ბანკში თავისი წილის უდიდესი ნაწილი უკვე გაყიდა და საჯაროდ განაცხადა, რომ ორივე ამ დაწესებულებაში საკუთარ აქციებს მაშინვე გაყიდის, როგორც კი ეს ეკონომიკურად გამართლებული იქნება. დიდი ბრიტანეთის მთავრობა Royal Bank of Scotland Group-ის აქციების 65%-ს ფლობდა. საფინანსო სექტორში სახელმწიფოს დროებით მონაწილეობას თუ არ ჩავთვლით, სახელმწიფო სანარმოების თანამშრომელთა უმეტესობა კომუნალური სერვისების ერთ კომპანიაშია დასაქმებული.

აშშ

	სანარმოები	დასაქმებული პირები
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე კოტირებს	2	1 045
სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	2	214 490
სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს, სანარმო საფონდო ბირჟებზე არ კოტირებს	1	20 000
სხვა კორპორაციები	16	577 965

აშშ-ში სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებულ პირთა დიდი უმრავლესობა ორადორი კომპანიის თანამშრომელია. ორივე კომპანია, რომლებშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს ფლობს და რომელთა აქციებიც საფონდო ბირჟებზე კოტირებს, ბანკია – Carver Bancorp (63%) და Independent Bank Corporation (84%). ამასთან, ერთ-ერთი კომპანია, რომელშიც სახელმწიფო საკონტროლო პაკეტს არ ფლობს და რომელიც, 2009 წლის ფინანსური კრიზისის დროს, სახელმწიფოს ჩარევამ გაკოტრებას გადაარჩინა (General Motors), შემდგომ ისევ კერძო მფლობელის ხელში გადავიდა. მეორე ასეთი კომპანია კი, კომუნალური სერვისების სექტორში ოპერირებს.

საფონდო ბირჟებზე კოტირებულ სახელმწიფო საწარმოებს გამჭვირვალობის, ანგარიშგებისა და კორპორაციული მართვის ბევრად უფრო მკაცრი მოთხოვნების შესრულება უწევთ, მიუხედავად იმისა, ფლობს თუ არა სახელმწიფო მათ საკონტროლო პაკეტს. ზოგადად, ეს მოთხოვნები უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო საწარმოებმა ისევე ეფექტურად იფუნქციონირონ, როგორც დანარჩენმა, არასახელმწიფო კომპანიებმა, რომლებიც მოგებასა და კომერციულ მიზნებზე არიან ორიენტირებულნი და რომლებსაც კვალიფიციურ და პროფესიონალ მენეჯერთა გუნდი მართავს. თუმცა, როგორც ზემოთ წარმოდგენილი ცხრილებიდანაც ჩანს, კოტირებული სახელმწიფო საწარმოები სახელმწიფო კომპანიების მხოლოდ მცირე ნაწილს შეადგენენ. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოს კოტირება, შესაძლოა, ძალზე კარგი მეთოდი აღმოჩნდეს მისი სრული გამჭვირვალობის მისაღწევად, მაგრამ კვლავ ისმის კითხვა – რატომ უნდა შეინარჩუნოს სახელმწიფომ ასეთი კომპანიების წილები, როცა გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ იგივე შედეგების მიღწევა რეგულირების მეშვეობითაც შესაძლებელია.

ერთ-ერთ ბოლოდროინდელ კვლევაში, OECD-მ გამოთვალა, რომ განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში კომპანიებში სახელმწიფოს წილი მთლიანი ბაზრის კაპიტალიზაციის 6%-ს შეადგენს, ხოლო გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში ის შეიძლება მთლიანი ბაზრის კაპიტალიზაციის მეოთხედს აღწევდეს. კვლევის მიხედვით, მოსალოდნელია, რომ ეს მაჩვენებელი გაიზრდება, რადგან უფრო მეტი მთავრობა ცდილობს, საწარმოებში სახელმწიფოს წილები ისე გაყიდოს, რომ საკონტროლო პაკეტი დათმოს, მაგრამ მინორიტარული პაკეტი შეინარჩუნოს.

ზოგადად, იმ ქვეყნებში, სადაც ფართომასშტაბიანი პრივატიზაციის პროგრამები განხორციელდა, ახლად პრივატიზებული კომპანიები უფრო ეფექტურად და მომგებიანად იმართება, ვიდრე ეს მანამდე ხდებოდა. როგორც წესი, მთავრობები პირველ ეტაპზე კომპანიაში საკუთარი აქციების ნაწილს ყიდიან, დანარჩენ ნაწილს კი, მოგვიანებით ასხვისებენ. კომუნალური მომსახურების მიმწოდებელი და სხვა მსგავსი კომპანიების შემთხვევაში, რომლებსაც ევალებათ, მოსახლეობის გარკვეულ სეგმენტს გარკვეული სერვისები სუბსიდირების საფუძველზე შესთავაზონ, მთავრობამ კომპანიებს ალტერნატიული სუბსიდიები უნდა გამოუყოს იმ სოციალური პასუხისმგებლობისთვის, რომელსაც, კომერციული კომპანიის სტატუსის მიუხედავად, მათგან მოელოიან.

ბოლო წლებში მთავრობები ასევე ახდენენ არსებული სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზების გზით შემოსული კაპიტალის „ხელახალ გადამუშავებას“ და მის რეინვესტირებას არსებულ ან ახალ სახელმწიფო საწარმოებში, ანდა ამ კაპიტალს მსხვილ ინფრასტრუქტურულ და სხვა კაპიტალტევადი პროექტების დასაფინანსებლად ხარჯავენ.

როგორც OECD-ის, ისე მსოფლიო ბანკის კვლევების მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების ფლობა და კონტროლი სამი სხვადასხვა ფორმატით ხორციელდება, კერძოდ: ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული და ორმაგი მფლობელობით:

- ცენტრალიზებული მფლობელობა. ამ ტიპის მფლობელობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს წილებზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ერთი სამთავრობო ორგანო – ჩვეულებრივ, სამინისტრო ან ჰოლდინგური კომპანია.
- დეცენტრალიზებული მფლობელობა. ამ მოდელის მიხედვით, სხვადასხვა სახელმწიფო საწარმოს ზედამხედველობას სხვადასხვა სამინისტრო ან ჰოლდინგური კომპანია ახორციელებს და, ყველაზე გავრცელებული ფორმატით, ამ ორგანიზაციებს შორის საწარმოები სექტორების მიხედვით ნაწილდება.
- ორმაგი მფლობელობა. ამ მოდელის მიხედვით, ერთი სამინისტრო, მაგალითად, ფინანსთა სამინისტრო, ახორციელებს ყველა სახელმწიფო საწარმოს გარკვეულ საზედამხედველო ფუნქციას, თუმცა, სხვადასხვა სახელ-

მნიფო სანარმოს სხვა საზედამხედველო ფუნქციებს სხვადასხვა სამინისტრო ახორციელებს. აქაც, ხშირად, სანარმოები სამინისტროებს შორის სექტორების მიხედვით ნაწილდება.

თითოეულ ამ განსხვავებულ მოდელს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები გააჩნია და ყველა მათგანი სხვადასხვა დროს მეტ-ნაკლებად ხელსაყრელია. შეიძლება ითქვას, რომ ცენტრალიზებული მფლობელობის მიდგომა უკეთესია მაღალკვალიფიციური პერსონალის შესაკრებად და სტრუქტურის შესაქმნელად, რომელიც შეძლებს სახელმწიფო სანარმოების ეფექტურად მუშაობის უზრუნველყოფას და თავიდან აიცილებს პოტენციურ კონფლიქტს განსხვავებული მიზნების მქონე სამინისტროებს შორის. გარდა ამისა, მათ, როგორც წესი, უფრო ძლიერი ფინანსური ორიენტაცია აქვთ, ვინაიდან კვალიფიციური გუნდის შეკრება ერთ უწყებაში გაცილებით ადვილია და ეს უწყება ყველაზე ხშირად ეკონომიკის ან ფინანსთა სამინისტროა.

ცენტრალიზებული კონტროლის წინააღმდეგ არსებული მთავარი არგუმენტი ის არის, რომ ეს მოდელი უფრო მიდრეკილია კორუფციისკენ და, არაკომპეტენტურად და არაეფექტურად ფუნქციონირების შემთხვევაში, ყველა სახელმწიფო სანარმოზე ახდენს ნეგატიურ გავლენას. მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალიზებული მმართველი ორგანო შეიძლება უფრო ეფექტური იყოს სახელმწიფო სანარმოების ფინანსური ასპექტების მართვაში, მას, შესაძლოა, აკლდეს კონკრეტული სექტორების ცოდნა, რომლის ჩამოყალიბებასაც ხელს უწყობს დეცენტრალიზებული და ორმაგი მფლობელობის მოდელეები.

აღნიშნული შესაძლო უარყოფითი მხარეების მიუხედავად, მსოფლიოში ბოლო დროს შეიმჩნევა ცენტრალიზებული მფლობელობის გამოყენებისკენ მიმართული ტენდენცია. არსებული მონაცემები ადასტურებს, რომ ეს შეიძლება გამოწვეული იყოს ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფო სანარმოების რაოდენობის შემცირებით და, ასევე, სახელმწიფო სანარმოების საფონდო ბირჟებზე კოტირების მზარდი ტენდენციით, რაც ერთი საზედამხედველო უწყების არსებობას უფრო მისაღებ ვარიანტად წარმოადგენს.

სახელმწიფო სანარმოების პირდაპირ მფლობელობასთან ერთად, მსოფლიოში ასევე შეიმჩნევა ორგანიზაციების სხვა საინვესტიციო ინსტრუმენტების მეშვეობით ფლობის მზარდი ტენდენცია, როგორცაა საპენსიო ფონდები, საპრივატიზაციო ფონდები,

სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდები თუ სხვა სტრუქტურები. ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული სტრუქტურების მსგავსად, თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები ამ მოდელსაც გააჩნია.

ძლიერი მხარე იმაში მდგომარეობს, რომ ხშირად პროფესიონალი საინვესტიციო ექსპერტების გუნდი, სახელმწიფო საწარმოს ეფექტურობის, ღირებულების და მომგებიანობის მაქსიმალურად გასაზრდელად, გაცილებით უფრო კომერციული მიდგომით მოქმედებს. ამ მოდელის საზიანო ასპექტები კი ის არის, რომ ამით, შესაძლოა, მართვის პროცესს ბიუროკრატიის კიდევ ერთი ფენა დაემატოს, რაც სამუშაოს დაუბლირებას გამოიწვევს და, იმ შემთხვევებში, როდესაც მთავრობის მიზანს დასუსტებული დარგის მხარდაჭერა ან სამუშაო ადგილების შენარჩუნება წარმოადგენს, ეს მიზანი წინააღმდეგობაში მოვიდეს იმ შედეგებით კომერციულ მიდგომასთან, რომელიც, როგორც წესი, ახასიათებს საინვესტიციო ინსტრუმენტებს.

იმ ქვეყნებში, სადაც ბევრი სახელმწიფო საწარმო არსებობს, ისიც კი შესაძლებელია, რომ ერთი სახელმწიფო საწარმო მეორეს ფლობდეს ან სახელმწიფო საწარმოები ერთმანეთთან ძალზე რთული მფლობელობის სქემებით იყვნენ დაკავშირებულნი. ასეთი სტრუქტურის არსებობის გამართლება უფრო ძნელია, რადგან ის ხშირად იწვევს საწინააღმდეგო მიზნების არსებობას, სამუშაოს დაუბლირებას და უფრო ნელი და ბიუროკრატიული გადაწყვეტილებების მიღებას. გარდა ამისა, ასეთი სტრუქტურა, დიდი ალბათობით, იქნება ნაკლებად გამჭვირვალე და, შესაბამისად – მთავრობის ჩარევის გაზრდილი შესაძლებლობებისა და კორუფციული რისკების შემცველი.

ასევე არსებობს საფრთხე, რომ, თუ ქვეყანა სახელმწიფო საწარმოების მფლობელობის სხვადასხვა ფორმას აირჩევს, ამან, შესაძლოა, გამოიწვიოს გამჭვირვალობის შემცირება და დაბნეულობა დაინტერესებულ მხარეებს შორის. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მფლობელობის ყველა მოდელს გარკვეული ნაკლოვანებები ახასიათებს, უმჯობესია, თუ არჩევანს მაინც რომელიმე ერთ მათგანზე გავაკეთებთ.

მენეჯმენტის როგორი მოდელები და სტრატეგიაში გამოიყენება?

2016 წლის „ედელმანის ნდობის ბარომეტრის“ მიხედვით, ევროპაში, ჩრდილოეთ ამერიკასა და აზიის წყნარი ოკეანის რეგიონში ბიზნესისა და სახელმწიფოს მართვის სფეროებში ლიდერის ყველაზე სასურველ თვისებად სანდოობა დასახელდა. ასევე სანდოობა დაასახელეს ხუთ ყველაზე სასურველ თვისებებს შორის სხვა რეგიონებში. ამ თვისებას მოსახლეობა კომპეტენტურობასა და გამჭვირვალობაზე მნიშვნელოვნადაც კი მიიჩნევს. ამის მიუხედავად, ნდობისა და პატიოსანი ადამიანის რეპუტაციის მოსაპოვებლად – და შემდეგ ამ რეპუტაციის შესანარჩუნებლად – ერთ-ერთი აუცილებელი ფაქტორი სრული გამჭვირვალობაა.

ზოგადად, კერძო საკუთრებაში არსებული კომერციული ორგანიზაციები ისე ოპერირებენ, რომ ყოველ წელს აქციონერებს გონივრული ოდენობის დივიდენდებს უხდიან. იმავდროულად, მოგების მნიშვნელოვან ნაწილს ტოვებენ კომპანიაში რეინვესტირებისთვის, რათა მან საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში არსებობა და გაფართოება შეძლოს. ბევრი სახელმწიფო საწარმო, მათი ხასიათიდან გამომდინარე, ხშირად ასე არ მოქმედებს, თუმცა, მათი უკეთესი ნაწილი, რომელიც ეფექტური კორპორაციული მართვის პრინციპებს იზიარებს და პასუხისმგებლობის მქონე მთავრობის ზედამხედველობის ქვეშ ფუნქციონირებს, ამგვარად იქცევა, ვინაიდან მათი სამოქმედო მანდატი ამის საშუალებას იძლევა.

თუ ზემოხსენებულ მიდგომას განვიხილავთ, როგორც იმ სპექტრის შუალედურ რგოლს, რომლის ერთ ბოლოში ახლანდელი კარგი შემოსავალი, მეორე ბოლოში კი საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში საწარმოს გაფართოება მოაზრება, მაშინ დანარჩენი სახელმწიფო საწარმოები ამ სპექტრის ორივე უკიდურეს ბოლოებში აღმოჩნდებიან. იმ საწარმოებს, რომლებსაც აქვთ საბაზრო ფასზე დაბალ ფასად საქონლის და მომსახურების მიწოდების ბევრად მეტი სოციალური დაკვეთა, ანდა მოქმედებენ რომელიმე დარგის მხარდასაჭერად ან სამუშაო ადგილების შესანარჩუნებლად, ამ როლის შესრულება ნამდვილად გაუჭირდებათ, შესაბამისად, მათგან მოგების ზრდასა და აქციონერებისთვის დივიდენდების გადახდას არ უნდა ველოდეთ. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო საწარმოს აღნიშნული ფუნქცია პირდაპირ არის გაცხადებული, ეს სრულიად მისაღები სტრატეგიაა, რადგან ასე-

თი მიდგომა, ფაქტობრივად, მთავრობის მიერ სუბსიდიის გაცემის ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს.

სპექტრის მეორე ბოლოში ის საწარმოები არიან, რომლებსაც მთავრობა უშუალოდ მართავს და, უფრო გრძელვადიანი საზიანო შედეგების უგულებელყოფით, მაქსიმალურად მაღალი დივიდენდების მისაღებ ინსტრუმენტად მიიჩნევს. ამ სტრატეგიას, ძირითადად, მხოლოდ იმ ქვეყნებში იყენებენ, სადაც მთავრობები ხშირად იცვლება და მოცემულ მომენტში ხელისუფლებაში მყოფ მთავრობას არ აქვს სტიმული, რომ ხელისუფლებაში მისი ყოფნის ვადის შემდგომ პერიოდზეც იზრუნოს ან/და იმ ქვეყნებში, სადაც მთავრობისთვის ხელსაყრელია, რომ ცალკეულ მასთან დაკავშირებულ პირებს, ყველა სხვა დანარჩენი დაინტერესებული მხარის ინტერესების ხარჯზე, არაჯეროვნად მაღალი შემოსავლის მიღების საშუალება მისცეს.

შესაბამისად, მართვის მოდელებისა და სტრატეგიების შერჩევა იმაზეა დამოკიდებული, შეუძლია თუ არა სახელმწიფო საწარმოს მთავრობის ყოველგვარი ჩარევის გარეშე ოპერირება, ევალება თუ არა მას კანონით რაიმე სახის სოციალური ფუნქციის შესრულება და ახორციელებს თუ არა მთავრობა, ზედამხედველობასთან ერთად, იმგვარ ჩარევას, რომელიც ფაქტობრივად მენეჯმენტის გვერდის ავლით მართვას გულისხმობს. იქ, სადაც სახელმწიფო არაპატიოსანი მიზნებით ერევა საწარმოების მუშაობაში, ან უშვებს კორუფციულ საქმიანობას, მართვის მოდელების ან სტრატეგიების გაანალიზება შეუძლებელია, ვინაიდან სასურველი მიზნის მისაღწევად მათი უგულებელყოფა ხდება.

რიგ შემთხვევებში, ასევე დიამეტრალურად განსხვავებული მდგომარეობა არსებობს იმ თვალსაზრისით, გააჩნია თუ არა ქვეყანას სახელმწიფო საწარმოების შექმნის, მფლობელობის და გასხვისების შესახებ სპეციალური კანონმდებლობა. OECD-ის მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა აჩვენა, რომ მის ანგარიშში განხილული ქვეყნების ნახევარზე მეტში არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც სახელმწიფო საწარმოების მფლობელობის ყველა ასპექტს მოიცავს (ამ ქვეყნებში ზემოთ განხილული პოლონეთი და უნგრეთიც შედის). დანარჩენი ქვეყნების უმეტესობაში, რომლებსაც ასეთი კანონმდებლობა არ გააჩნია, სხვა სახის რელევანტური კანონები მოქმედებს, რომლებიც სახელმწიფო საწარმოებს სპეციალური კანონმდებლობის გარეშეც არეგულირებს. ერთ-ერთი ასეთი ქვეყანა დიდი ბრიტანეთია.

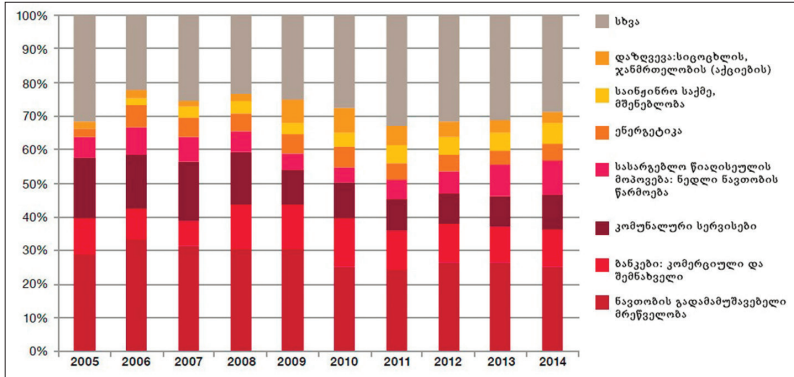
კვლევებმა ასევე აჩვენა, რომ ის ქვეყნები, სადაც მეტი სახელმწიფო სანარმო მოქმედებს, მიდრეკილი არიან, ჰქონდეთ ასეთი სანარმოების მარეგულირებელი სპეციალური კანონმდებლობა. ხოლო ქვეყნებში, სადაც შედარებით ცოტა სახელმწიფო სანარმოა, ან რომლებიც სახელმწიფო სანარმოების მიმართ ნაკლებად იდეოლოგიური და სტრუქტურირებული მიდგომით ხასიათდებიან, არსებული კანონმდებლობის გამოყენების და ადაპტირების ტენდენცია უფრო ძლიერია. იმ ქვეყნებში, რომლებიც ბევრი ახალი სახელმწიფო სანარმოს დაფუძნებას არ გეგმავენ, პირველ ეტაპზე, ხდება არსებული კანონმდებლობის შესწავლა, რათა გაირკვეს, შესაძლებელია თუ არა მისი გამოყენება ახალი სპეციალური კანონმდებლობის შექმნის გარეშე. თუ ეს შეუძლებელი აღმოჩნდება, დღის წესრიგში დგება სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავება და შემოღება.

რომელ საქტორაჰშია სახელმწიფო სანარმოები უფრო გავრცელებული?

მიუხედავად იმისა, რომ უფრო განვითარებულ ეკონომიკებში, ჩვეულებრივ, უფრო ცოტა სახელმწიფო სანარმო არსებობს და, ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებასთან ერთად, მათი უმეტესობის გაყიდვა სასურველი ხდება, ბოლო წლებში მაინც მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფო სანარმოების მსხვილი კონგლომერატების რაოდენობა, რომლებიც მსოფლიო მასშტაბით ოპერირებენ. ეს დიდწილად ჩინეთის ეკონომიკის ზრდით არის გამოწვეული, მაგრამ მსოფლიოს ბევრი სხვა ქვეყნის მთავრობაც ამას მსხვილი კომპანიების შექმნის და შემდეგ მათი დაცვის საშუალებად მიიჩნევს. შედეგად, 2005-2014 წლებში ჟურნალ „Fortune“-ის 500 უდიდესი კომპანიის სიაში შემავალ კომპანიებში სახელმწიფო სანარმოების წილი 9-დან 23 პროცენტამდე გაიზარდა.

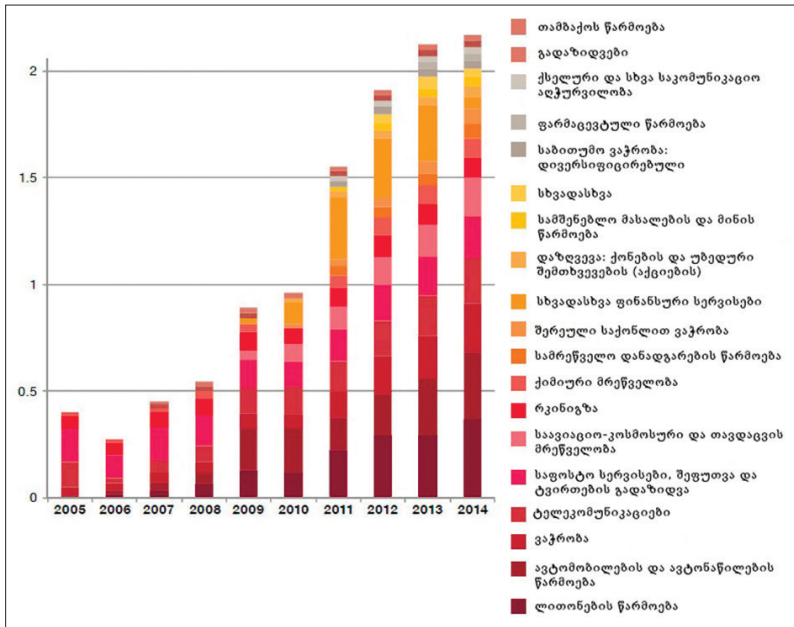
აღნიშნული უმსხვილესი სახელმწიფო სანარმოები, ძირითადად, ნავთობის გადამამუშავებელ, კომუნალური და ფინანსური სერვისების სფეროში ოპერირებენ, მაგრამ, როგორც ქვემოთ ნარმოდგენილი 1-ლი დიაგრამა გვაჩვენებს, ისინი ბევრ სხვა სექტორშიც გვხვდება.

დიაგრამა 1. ძირითადი სექტორები, რომლებშიც ჟურნალ „Fortune“-ის 500 უდიდესი კომპანიის სიაში შემავალი სახელმწიფო საწარმოები ოპერირებენ, გადმოღებულია „ფრანსკოთერკუპერსის“ 2014 წლის ანგარიშიდან.



ახალი სექტორები, რომლებშიც სახელმწიფო საწარმოების წილი ყველაზე სწრაფად იზრდება, მოიცავს შემდეგ სფეროებს: ლითონების წარმოება, ავტომობილებისა და ავტონაწილების წარმოება, ტელეკომუნიკაციები, საფოსტო სერვისი, შეფუთვისა და ტვირთების გადაზიდვის სერვისები, საავიაციო-კოსმოსური მრეწველობა და თავდაცვა. მართალია, ზოგიერთ ამ სფეროში სახელმწიფო საწარმოები, ტრადიციულად, აქტიურად ოპერირებდნენ, თუმცა, ზოგ მათგანში ეს ახალ ტენდენციას წარმოადგენდა (იხ. ქვემოთ დიაგრამა 2.)

დიაგრამა 2. სახელმწიფო საწარმოების ახალი სექტორები. გად-
მოღებულია „ფრაისვოთერკუპერსის“ 2014 წლის ანგარიშიდან.



ზედა გრაფიკში მოცემული სექტორული განაწილება მხოლოდ ჟურნალ „Fortune“-ის 500 უდიდესი კომპანიის სიაში შემაჯავალ უმსხვილეს სახელმწიფო საწარმოებს ეხება. ამის მიუხედავად, ეს სფეროები მაღალი სიზუსტით შეესაბამება სექტორებს, რომლებშიც ოპერირებენ სახელმწიფო საწარმოები ამ ანგარიშში განხილულ ხუთ ქვეყანაში, კერძოდ: ლატვიაში, უნგრეთში, პოლონეთში, დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში. ამ ქვეყნებში სახელმწიფო საწარმოები, ძირითადად, პირველად სექტორებში ოპერირებენ, როგორებიცაა მინერალების, ნავთობისა და გაზის მოპოვება; საფინანსო სფერო; მრეწველობა; ენერჯეტიკა და სხვა კომუნალური სერვისები; ტელეკომუნიკაციები.

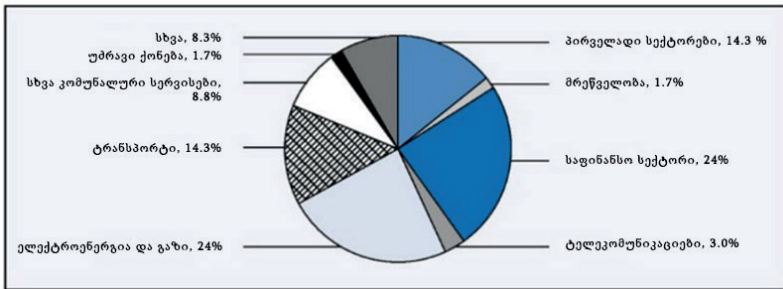
იმ ქვეყნებში, რომლებიც ჯერ კიდევ შედარებით კონტროლირებადი ეკონომიკითა და ნაკლებად დემოკრატიული მმართველობით ხასიათდება, ასევე გავრცელებულია სახელმწიფოს მიერ

ტელევიზიის, რადიოსა და სხვა მედია საშუალებების, მაგალითად, პრესის კონტროლი. ეს ხდება არა რაიმე ეკონომიკური ან სხვა მოსაზრებებით, არამედ იმ მიზნით, რომ აკონტროლონ და არ დაუშვან დამოუკიდებელი მედია საშუალებების არსებობა. ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა რუსეთი და, ბოლო დროს, უკვე თურქეთიც, მთავრობები ამ სექტორის კიდევ უფრო მკაცრი კონტროლის ქვეშ მოქცევას ცდილობენ.

ერთ-ერთი შეფასების მეთოდი, რომელიც გვაჩვენებს, ზოგადად, სახელმწიფო საწარმოების (და არა – მხოლოდ უმსხვილესი სახელმწიფო საწარმოების) სექტორულ განაწილებას, ამა თუ იმ სექტორში მომუშავე კომპანიების მთლიანი ღირებულების შეფასებას ეფუძნება. მე-3 დიაგრამაში წარმოდგენილია აღნიშნული მაჩვენებლები, როგორც OECD-ის კვლევაში განხილული ქვეყნების, ისე მსოფლიოს მრავალი სხვა ქვეყნის მაგალითზე.

დიაგრამა 3. სახელმწიფო საწარმოების სექტორული განაწილება კომპანიების ღირებულების მიხედვით

წყარო: OECD-ის გათვლები ეფუძნება ეროვნული ხელისუფლებების მიერ წარდგენილი შევსებული კითხვარების პასუხებს.



ძირითადი სექტორების ანალიზის ეს მეთოდიც იმავე შედეგებს აჩვენებს, რაც ჟურნალ „Fortune“-ის 500 უდიდესი კომპანიის სიაში შემავალი საწარმოებისა და ზემოთ განხილული ხუთი კონკრეტული ქვეყნის ანალიზმა გვაჩვენა. ამგვარად, არსებული მონაცემები ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო საწარმოების სექტორული განაწილება არ იცვლება გეოგრაფიული მდებარეობისა და ცალკეული სახელმწიფო საწარმოების მოცულობის მიუხედავად.

როგორ რეგულირდება სახელმწიფო სანარმოები და რამდენად გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულნი არიან ისინი?

OECD-ის, მსოფლიო ბანკის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“, „გლობალური პატიოსნების“, „ფრანსკო-თურქული კავშირისა“ და მრავალი სხვა ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული ყველა ძირითადი კვლევა აჩვენებს, რომ სახელმწიფო სანარმოები მეტად ხასიათდებიან არაეფექტური კორპორაციული მართვითა და კორუფციის მაღალი დონით, ვიდრე ანალოგიური არასახელმწიფო ორგანიზაციები.

ამის მთავარი მიზეზები შეგვიძლია შემდეგ კატეგორიებად დავყოთ:

- არამკაფიო ან ურთიერთსაინანაღმდეგო მიზნები. როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო სანარმოებს, რომლებიც რომელიმე არაცენტრალური მონაწილეს იმართებიათ, ხშირად არამკაფიო და ურთიერთსაინანაღმდეგო მიზნები აქვთ, რადგან ხშირად თითოეული სამინისტრო ცდილობს, საკუთარი დღის წესრიგის მიხედვით იმოქმედოს. არამკაფიო და ურთიერთსაინანაღმდეგო მიზნები ადვილად შეიძლება წარმოიშვას ცენტრალიზებული მოდელის შემთხვევაშიც, როცა მთავრობა სახელმწიფო სანარმოს სხვადასხვა ურთიერთსაინანაღმდეგო მიზნისთვის იყენებს, როგორცაა, ერთი მხრივ, სუსტი დარგის მხარდაჭერა და სამუშაო ადგილების შენარჩუნება და, მეორე მხრივ, მაქსიმალური მოგების მიღება.
- მაღალი რგოლის მენეჯმენტის პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნა. ნებისმიერ ნორმალურ – ანუ ყოველგვარი პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალ – კომერციულ ორგანიზაციაში მაღალი რგოლის მენეჯმენტის დანიშვნა მხოლოდ კანდიდატების შესაბამისი გამოცდილებისა და სამუშაოს შესრულების უნარის მიხედვით ხდება. ამის საპირისპიროდ, ბევრ ქვეყანაში სახელმწიფო სანარმოების მაღალი რგოლის მენეჯმენტი ან პირდაპირ მთავრობის მიერ ინიშნება, ან მათი დანიშვნის გადაწყვეტილება პოლიტიკური ფაქტორების ზეგავლენით მიიღება. ყველაზე უარეს შემთხვევაში, ამან შეიძლება გამოიწვიოს პრეზიდენტის ან სხვა უმაღლესი სამთავრობო ფიგურების ნათესავებისა და მეგობრებისთვის ისეთი ფუნ-

ქციების მინიჭება, რომელთა შესასრულებლად მათ არანაირი გამოცდილება და უნარი არ გააჩნიათ. ეს ყველაზე მნიშვნელოვანი ცალკეული ინდიკატორია იმისა, რომ სახელმწიფო სანარმო სრულიად გაუმჭვირვალედ და კორუფციული მეთოდით იმართება. სამწუხაროდ, მთელ მსოფლიოში კვლავ უამრავი ასეთი მაგალითი არსებობს.

- **ფინანსური მენეჯმენტი.** არასწორი ფინანსური მენეჯმენტი შეიძლება გამოწვეული იყოს როგორც სათანადოდ მომზადებული და კვალიფიციური თანამშრომლების ნაკლებობით, ისე წინასწარ განზრახვით და თაღლითური გზით არასწორი ფინანსური მონაცემების მიწოდებით. ეს უკანასკნელი შეიძლება ხდებოდეს კონკრეტული სახელმწიფო სანარმოს დონეზე, მენეჯერთა პირადი გამორჩენის მიზნით და განპირობებული იყოს სუსტი რეგულაციებით, რომლებიც დამნაშავის აღმოჩენის და დასჯის საშუალებას არ იძლევა, ან მთავრობა, სახელმწიფო სანარმოდან ფინანსური სახსრების სხვა მიმართულებით გადამისამართების მიზნით, ფარულ გარიგებაში იყოს შესული მენეჯერებთან, რაც ასევე პირადი გამორჩენის მოტივით ხორციელდება. სახელმწიფო სანარმოს მენეჯერებად ახლო ნათესავებისა და მეგობრების პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნის მსგავსად, არასწორი ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკაც – წინასწარ განზრახული თუ სხვა სახის – კვლავ ფართოდ არის გავრცელებული.
- **საბუღალტრო/აუდიტის მოთხოვნები.** ბუღალტერია, რა თქმა უნდა, ფინანსური მენეჯმენტის შემადგენელი ნაწილია, მაგრამ მსოფლიოს ნებისმიერ ქვეყანაში მსხვილი სახელმწიფო სანარმოების ბუღალტერია „ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების“ (IFRS) შესაბამისად უნდა წარმოებდეს და არა – ადგილობრივი ან სხვა ნაკლებად მკაცრი მოთხოვნების მიხედვით. აუდიტი ყოველთვის უნდა ტარდებოდეს სრულიად დამოუკიდებელი გარე ბუღალტრის მიერ, უფრო მსხვილი სახელმწიფო სანარმოების შემთხვევაში კი, აუდიტს კარგი რეპუტაციის მქონე მსხვილი საერთაშორისო ფირმები უნდა ატარებდნენ. აქაც უაღრესად მნიშვნელოვანია ადეკვატური სისტემების არსებობა, რომლებიც უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო სანარმოები და აუდიტორები ერთმანეთთან ფარულ გარიგებებში არ შევიდნენ და აუდიტორები არ დაექვემდებარონ რაიმე სახის პოლიტიკურ გავლენას.

- ანგარიშგება.** საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკისა და კორპორაციული მართვის გაიდლაინების შესაბამისად სახელმწიფო სანარმოს სამართავად, პირველ რიგში, აუცილებელია, მაქსიმალურად სწრაფად განხორციელდეს: არაჯეროვანი პოლიტიკური გავლენის აღმოფხვრა; მაღალი რგოლის მენეჯმენტში საუკეთესო კადრების დანიშვნა; ისეთი სისტემების შექმნა, რომლებიც უზრუნველყოფს ეფექტურ მართვასა და ფინანსურ ანგარიშგებას; ფინანსური ანგარიშების აუდიტის ჩატარება კარგი რეპუტაციის მქონე ფირმის მიერ. ამ ნაბიჯების გადადგმა გაზრდის სანდოობის ხარისხს, თუმცა, გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, ასევე, ინფორმაციის რაც შეიძლება სწრაფად და ფართოდ გავრცელება და მისი ადვილად ხელმისაწვდომობა. მხოლოდ ამის შემდეგ შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ ანგარიშგების კუთხით, ვალდებულებები კარგად სრულდება. თუ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა მხოლოდ მთავრობის შიგნით არის უზრუნველყოფილი, გამოდის, რომ სახელმწიფო სანარმოს ნამდვილმა მფლობელებმა, ანუ გადასახადის გადამხდელებმა, კვლავ არ იციან, რამდენად ეფექტურია სანარმო და არის თუ არა იქ კორუფცია. იმის გაცნობიერებაც კი, რომ ანგარიშები ყველასთვის ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს, კორუფციის შემაკავებელ ფაქტორს წარმოადგენს.
- რეგულირება.** ნებისმიერი სახის რეგულირების მიზანი იმის უზრუნველყოფაა, რომ რეგულირების ობიექტებმა კანონების, გაიდლაინების თუ მათთვის დანესებული სხვა შეზღუდვების ფარგლებში იმოქმედონ და მათი ეფექტურობა კონკრეტული დასახული მიზნების მიღწევის მიხედვით და სხვა მსგავს ერთეულებთან შედარების გზით გაიზომოს. ამის მიუხედავად, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის და კორუფციის შემცირების თვალსაზრისით, რეგულირება ალბათ ყველაზე სუსტი რგოლია, რადგან თავად მარეგულირებლების დიდი ნაწილი არაკომპეტენტური კადრებით არის დაკომპლექტებული, მაღალი რგოლის მენეჯერების მხრიდან არაჯეროვან გავლენას განიცდის, ან, უბრალოდ, კორუფციაშია ჩართული. მარეგულირებელი ორგანოს ეფექტურობა იმით შეგვიძლია განვსაზღვროთ, თუ რამდენად ახორციელებს ის შემდეგ

ქმედებებს (ან ნაწილს მაინც): მოლაპარაკებების დამოუკიდებლად დაწყება; ეფექტური გამოძიების ჩატარება; სხვა საგამოძიებო უწყებებთან თანამშრომლობა; ყველა დაწყებული გამოძიების წარმატებით დასრულება; სამართალდამრღვევთა გამოვლენა და მათთვის სანქციების დაკისრება. თუ აღნიშნული ქმედებები არ ხორციელდება, გამოდის, რომ მარეგულირებელი ორგანო თავის ფუნქციებსა და ვალდებულებებს ვერ ასრულებს.

- **კორუფცია.** შემთხვევათა უმეტესობაში, თუ ორგანიზაციის სტრუქტურა, ფინანსური და შიდაორგანიზაციული ანგარიშგება სათანადო დონეზეა და მაღალი რგოლის მენეჯმენტიც გამოცდილი და უნარიანია, კორუფციის აღბათობა მნიშვნელოვნად მცირდება, თუკი მასზე მთავრობამ არ მოახდინა არაჯეროვანი გავლენა. თუ დამოუკიდებელ აუდიტორებს მიეცემათ სათანადო მითითებები და, ამასთან, იარსებებს ეფექტური მარეგულირებელი ორგანო, ნებისმიერი დარღვევა სახელმწიფო სანარმოში, წესით, სწრაფად და ადვილად უნდა გამოვლინდეს და გამოსწორდეს. მეტიც, თუ რომელიმე სამართალდამრღვევი სათანადოდ დაისჯება, ეს პრეცედენტი შეიძლება კორუფციის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან შემაკავებელ ფაქტორად იქცეს.

„გლობალური პატიოსნება“ მაღალი რეპუტაციის მქონე დამოუკიდებელი საერთაშორისო ორგანიზაციაა, რომელიც მხარს უჭერს ღია და ანგარიშვალდებულებული მმართველობის განვითარებას მთელ მსოფლიოში. ორგანიზაცია აქვეყნებს პერიოდულ ანგარიშებს, რომლებიც კორუფციის კონკრეტულ ასპექტებს და კონკრეტულ რეგიონებს მოიცავს. მისი 2009 წლის ანგარიში საქართველოსა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის სამართლებრივ სტრუქტურებს ეხებოდა. საქართველომ 2009 წლის შემდგომ პერიოდში მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა – გრძელდება ეკონომიკის რეფორმირება, იხვეწება კანონმდებლობა და მცირდება კორუფცია. ამის მიუხედავად, „გლობალური პატიოსნების“ 2009 წლის ანგარიშის მონაცემებზე დაყრდნობით და უკრაინისა და რამდენიმე სხვა ქვეყნის მონაცემებთან შედარების საფუძველზე, გვსურს, რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტორს გავუსვათ ხაზი.

ანგარიშში შეფასებულია მედიის, არჩევნების, მთავრობის ანგარიშვალდებულების, ადმინისტრირების, ზედამხედველობისა და რეგულირების უამრავი ასპექტი, რომლებიც გამჭვირვალო-

ბისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არის განხილული. 2009 წელს საქართველომ ამ სფეროებში, კანონმდებლობის თვალსაზრისით, ძალიან მაღალი ზოგადი ქულა (89%) მიიღო. მიუხედავად იმისა, რომ საერთო ჯამში ეს ძალზე კარგ შედეგებს ქმნის, კანონმდებლობის რეალური აღსრულების სფეროში მიღებული შეფასება (58%) საკმაოდ დაბალი იყო. ამასთან, მართალია, ქვეყანაში კანონები და სტრუქტურები არსებობდა, თუმცა, მათ აშკარად უგულბელყოფდნენ ან, როგორც მინიმუმ, არასათანადოდ ასრულებდნენ. იმავე ანგარიშის მიხედვით, საქართველო უკრაინას ორივე ამ მაჩვენებლით უსწრებდა.

სახელმწიფო სანარმოების ზედამხედველობისა და რეგულირების თვალსაზრისით, საქართველოს საერთო ქულამ მხოლოდ 47% შეადგინა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ სახელმწიფო სანარმოები, ანგარიშში განხილულ სხვა ასპექტებთან შედარებით, ქვეყნის ბევრად უფრო სუსტ რგოლს წარმოადგენდნენ. შესაბამისად, კიდევ ერთხელ დადასტურდა მრავალი წლის მანძილზე ჩატარებული ყველა ძირითადი კვლევის დასკვნა, რომ სახელმწიფო სანარმოები ხშირად ეკონომიკის სხვა სექტორებზე ცუდად იმართება. იმის მიუხედავად, რომ უკრაინას უფრო დაბალი ზოგადი ქულები მიენიჭა, სახელმწიფო სანარმოების ასპექტში მისმა ქულამ 53% შეადგინა, ხოლო გერმანიის შესაბამისმა ქულამ, რომელიც განვითარებული ეკონომიკის მაგალითად იყო წარმოდგენილი – 95%.

კიდევ უფრო საინტერესო იყო სახელმწიფო სანარმოების ზედამხედველობის კონკრეტული ასპექტების შეფასება. ზედამხედველობის ეფექტურობას საკმაოდ დაბალი ქულა – 35% მიენიჭა. შეფასების მიხედვით, მარეგულირებელი ორგანო, მიუხედავად სრულ განაკვეთზე მომუშავე პროფესიონალი კადრებით დაკომპლექტებისა, არ იყო დაცული პოლიტიკური გავლენებისგან. ამის ძირითად მიზეზს წარმოადგენდა ის ფაქტორი, რომ მარეგულირებელი დამოუკიდებლად არ იწყებდა ფინანსური დარღვევების გამოძიებას; ან იწყებდა, მაგრამ გამოძიების პროცესი ბოლომდე არ მიჰყავდა; ანდა კანონდამრღვევების გამოვლენას ვერ ახერხებდა. მეტიც, მაშინაც კი, როცა ხერხდებოდა კანონდამრღვევთა გამოვლენა, ისინი რეალურად არ ისჯებოდნენ. სახელმწიფო სანარმოების ზედამხედველობის ზოგადი ეფექტურობის თითქმის ყველა ასპექტის შეფასებაში უკრაინამაც კი უფრო მაღალი შეფასება მიიღო და მისმა რეიტინგმა 50% შეადგინა; ეს ძალიან დაბალი შეფასება იყო, მაგრამ საქართველოს მიერ მიღებულ 35%-ს მაინც მნიშვნელოვნად აღემატებოდა.

სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობის სფეროში საქართველოსთვის მინიჭებული ქულა მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა ზედამხედველობის სფეროში მიღებულ შეფასებას და მხოლოდ 5%-ს შეადგენდა. სახელმწიფო საწარმოებს კანონი ფინანსური ანგარიშების გასაჯაროებას არ ავალდებულებდა, ფინანსური დოკუმენტები რეგულარულად არ ახლდებოდა და „გლობალურმა პატიოსნებამ“ ისინი ზედაპირულად და ღირებულებას მოკლებულად მიიჩნია. წარმოდგენილ ფინანსურ ანგარიშებს არ ჰქონდა გავლილი საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი აუდიტი. ბევრმა კომპანიამ აუდიტი ნაკლოვანი ან არაკეთილსინდისიერი პროცედურებით ჩაატარა, ან განგებ გაყალბებული ანგარიშები წარმოადგინა. ამ შემთხვევაშიც, უკრაინამ უფრო კარგი შედეგები აჩვენა, თუმცა, მაინც ძალიან დაბალი ქულა – 10% მიიღო.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ ალბათ ყველაზე მსხვილი და ცნობილი დამოუკიდებელი ორგანიზაციაა, რომლის ერთადერთ მიზანს მთელ მსოფლიოში გამჭვირვალობის გაზრდა და კორუფციის შემცირება წარმოადგენს. ორგანიზაცია ყოველ წელს აქვეყნებს „კორუფციის აღქმის ინდექსს“, რომელიც მსოფლიოს 168 ქვეყნის მონაცემებს ერთმანეთს ადარებს და შესაბამის რეიტინგებს ადგენს. აღნიშნული რეიტინგები ასევე საშუალებას გვაძლევს, შევაფასოთ, კორუფციის კუთხით კონკრეტული ქვეყნის მდგომარეობა, წინა წელთან შედარებით, გაუმჯობესდა თუ გაუარესდა. ზემოთ განხილული „გლობალური პატიოსნების“ შეფასებები კონკრეტულად სახელმწიფო საწარმოებს ეხება, თუმცა, მაინც 2009 წლის მონაცემებს ეყრდნობა, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ რეიტინგები კი, მთლიან ეკონომიკას მოიცავს, მაგრამ უფრო განახლებული და ბოლოდროინდელია.

საქართველოს მიერ ბოლო წლებში მიღწეულ პროგრესს ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ ქვეყანა რეიტინგში შემავალი 168 ქვეყნიდან კორუფციის დაბალი დონის მაჩვენებლით 48-ე ადგილს იკავებს. ამ მხრივ საქართველო ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაზე წინ არის და ბევრად უსწრებს რუსეთს, რომელიც 119-ე ადგილზეა. „გლობალური პატიოსნების“ ანგარიშის შედარებითი მონაცემები ეხებოდა ასევე უკრაინას, რომელსაც 2009 წელს, ასპექტების უმეტესობის მიხედვით, საქართველოზე ოდნავ უკეთესი მაჩვენებელი ჰქონდა. ამის მიუხედავად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით, უკრაინა 130-ე ადგილზეა, რაც იმას ნიშნავს, რომ 2009 წლის შემდეგ მას საქართველოს მსგავსი წინსვლა არ განუცდია.

საქართველოს მიერ მიღწეული წინსვლის კიდევ ერთი მაჩვენებელი ის არის, რომ 2015 წლისთვის ქვეყანაში სახელმწიფო სანარმოების უმეტესობა პრივატიზებული იყო. წარმატებული პრივატიზაციის პროექტები მოიცავდა ელექტროენერჯის გენერირების და დისტრიბუციის, ტელეკომუნიკაციების, წყალმომარაგების, საზღვაო პორტებისა და უძრავი ქონების სფეროებში დადებულ მსხვილ გარიგებებს.

სხვა ქვეყნების მსგავსად, რომლებიც გამჭვირვალობის ხარისხის გაუმჯობესებას ცდილობენ, საქართველო ამ ეტაპზე განსაკუთრებით მოტივირებულია, რომ მისმა სახელმწიფო სანარმოებმა დაიცვან „OECD-ის გაიდლაინები სახელმწიფო სანარმოთა მართვის საკითხებზე“, ვინაიდან მიიჩნევა, რომ ეს გაიდლაინები საკმარისია სახელმწიფო სანარმოებსა და კერძო სექტორის კომპანიებს შორის თანაბარი ბიზნესგარემოს უზრუნველსაყოფად. გაიდლაინები ასევე ხელს უწყობს ბევრი სხვა ასპექტის გაუმჯობესებას, რომლებიც სახელმწიფო სანარმოების მართვას და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებას ეხება.

ბევრ ქვეყანაში მარეგულირებელი ორგანო პასუხისმგებელია სახელმწიფო სანარმოების ყველა ასპექტის – მათ შორის, მწარმოებლურობის, ფინანსური მდგრადობისა და მომავალი სიცოცხლისუნარიანობის – ზედამხედველობაზე. თუმცა, როგორც ზემოთაც აღინიშნა, ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელ მოდელს იყენებს ქვეყანა: ცენტრალიზებულს, დეცენტრალიზებულს თუ ორმაგ მფლობელობას.

კონკრეტული ქვეყნების მაგალითების ანალიზი

სახელმწიფო სანარმოების მიმართ სხვადასხვა ქვეყნის მიდგომების ერთმანეთთან შესადარებლად, ასევე სასარგებლო იქნება ყოფილი საბჭოთა კავშირის ორი ქვეყნის – ბელარუსისა და უკრაინის – მაგალითების გაანალიზება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ანალიზი საკმაოდ განსხვავებული მიდგომების მქონე ორ ქვეყანას ეხება და მონაცემების უმეტესობაც 2009 წლის ანგარიშებიდან არის გადმოღებული, მაინც შეგვიძლია, აქ განხილული გამოცდილება მსოფლიოს ნებისმიერ ქვეყანას მივუსადაგოთ.

ბელარუსი – მაგალითის ანალიზი

თავდაპირველად ბელარუსში დაახლოებით 2 700 სახელმწიფო სანარმო იყო, მაგრამ ქვეყანამ გადაწყვიტა, მათი რაოდენობა მნიშვნელოვნად შეემცირებინა. 2009 წლის შუა პერიოდისთვის, ქვეყანაში დაახლოებით 800 სახელმწიფო სანარმო დარჩა და მათი რაოდენობის შემცირება კვლავაც გრძელდება. ბელარუსს ასეთი სანარმოების შემცირების ძალზე მკაფიო კურსი და სტრატეგია გააჩნია და ამისათვის საჭირო მოქმედებებისთვის ძალზე კონკრეტული ვადები აქვს დადგენილი, რომლებიც ზუსტად სრულდება. მხოლოდ 2009 წელს 500 სახელმწიფო კომპანიის სააქციო საზოგადოებად გარდაქმნა იყო დაგეგმილი, რაც განხორციელდა და ეს კომპანიები სხვადასხვა მეთოდით გაიყიდა.

ბელარუსში სახელმწიფო სანარმოების გაძლიერების აუცილებლობაც გაცნობიერებული აქვთ, რაც მიზნად ისახავს მათი ღირებულების გაზრდას. ეს გულისხმობს, მაღალი დივიდენდების გაცემის და სანარმოების აქტივებისაგან დაცარიელების ნაცვლად, მათთვის რეინვესტირების საშუალების მიცემას. ამასთან, კომპანიებით უცხოელი ინვესტორების დასაინტერესებლად, აცნობიერებენ გამჭვირვალობისა და ეფექტური კორპორაციული მართვის აუცილებლობას. ბელარუსის მთავრობა უფრო შორსაც წავიდა და აღნიშნული კომპანიების მაქსიმალურად ხელსაყრელ ფასად გაყიდვის უზრუნველსაყოფად, თანამშრომლობს დასავლელ მრჩეველებთან, მათ შორის, საინვესტიციო ბანკებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტებთან. მთავრობა აცნობიერებს, რომ მნიშვნელოვანია მოკლე და საშუალოვადიან პერიოდში დროის, ფულისა და ძალისხმევის გაღება იმისათვის, რომ საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფომ მაქსიმალური შემოსავალი მიიღოს.

ბელარუსში „სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტების“ სია შედარებით მოკლეა და ამ სიაში შეტანილმა ზოგმა კომპანიამაც, სასურველია, გარე ინვესტორების ძიება დაიწყო.

მკაფიო სტრატეგიამ, მიზნების კარგად ჩამოყალიბებამ, შესრულებამ და საშუალოვადიანი ხედვის არსებობამ ბელარუსს მნიშვნელოვანი პროგრესის მიღწევის საშუალება მისცა. იმ შემთხვევაში, თუ უკრაინაც მსგავს სტრატეგიას აირჩევს, შეძლებს არა მარტო სახელმწიფო სანარმოების გაყიდვიდან შემოსული ფულადი სახსრების, არამედ სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩენილი სანარმოებიდან მიღებული შემოსავლების გაზრდას.

უკრაინა – მაგალითის ანალიზი

უკრაინის გამოცდილება ბელარუსისგან ძალიან განსხვავდება. 2005 წელს უკრაინაში დაახლოებით 6 000 სახელმწიფო საწარმო არსებობდა, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები ფლობდნენ. მათი მფლობელობა უამრავი სხვადასხვა სტატუსისა და ზედამხედველობის შეთანხმებების რთული სტრუქტურით ხორციელდებოდა. იმ პერიოდში საზედამხედველო და რეგულირების სისტემა სუსტი და ფრაგმენტირებული იყო და ეს ასპექტი მნიშვნელოვნად არც შემდგომ წლებში გაუმჯობესებულა. უკრაინაში, ზოგადად, ორმაგი მფლობელობის მოდელი გამოიყენება და საწარმოთა მართვის ოფიციალურ ვალდებულებებს სახელმწიფო ქონების ფონდი ასრულებს. მათი ფინანსური მაჩვენებლების შეფასება კი ეკონომიკის სამინისტროს კომპეტენციაში შედის, თუმცა, ეს უკანასკნელი თანმიმდევრულად და საფუძვლიანად არ ხორციელდება. ეკონომიკის სამინისტრომ ამ ხარვეზების არსებობა აღიარა.

პრობლემები, რომლებიც ამ მხრივ უკრაინაში არსებობს:

- უკრაინაში ჯერ კიდევ ძალიან ბევრი სახელმწიფო საწარმო ფუნქციონირებს და მათი სიმრავლე, მფლობელობის უამრავ განსხვავებულ სტრუქტურებთან ერთად, ერთიან რეგულირებას და ზედამხედველობას ართულებს. გარდაამავალი ეკონომიკების უმეტესობაში აცნობიერებენ, რომ აუცილებელია სახელმწიფო საწარმოების შემცირება სამართავად ოპტიმალურ რაოდენობამდე, რაც, შესაძლოა, მოიცავდეს რამდენიმე ათეულ ან ასეულ საწარმოს, მაგრამ არა – ათასობით კომპანიას, როგორც ეს უკრაინაშია.
- სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაციის სამომავლო მიზნებსა ან, თუნდაც, ამ აქტივების ღირებულების გაზრდასთან დაკავშირებით, მკაფიო სამთავრობო პოლიტიკა არ არსებობს. ამის გამო, მთავრობის სხვადასხვა უწყება სხვადასხვა ამოცანის მიღწევით არის დაკავებული, თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, ეს ამოცანები კონკრეტულად მათთვის არის სასარგებლო და არა – მთლიანად მთავრობისთვის.
- მთავრობის სხვადასხვა უწყებას სახელმწიფო საწარმოების დივიდენდების და მათი გაყიდვით მიღებული შემოსავლების გაზრდასთან დაკავშირებით ურთიერთ-

სანინალმდეგო მიზნები აქვს, რის გამოც ისინი დიამეტრალურად განსხვავებული სტრატეგიით მოქმედებენ. მაგალითად, სახელმწიფო ქონების ფონდს სანარმოების გაყიდვა ევალება, სხვა უწყებები კი, რაც შეიძლება მეტი სანარმოს სახელმწიფო საკუთრებაში შენარჩუნებას ცდილობენ.

- ბევრი სახელმწიფო სანარმო „სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტების“ სიაშია შეტანილი, მაგრამ ამ სიაში ობიექტის შეტანის კრიტერიუმები ბუნდოვანი და ადვილად მანიპულირებადია. ამის გამო იქ ბევრი ისეთი სანარმო მოხვდა, რომელიც სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტის სტატუსს ვერ ამართლებს. მიზეზი, ზოგ შემთხვევაში, კრიტერიუმების ზედმეტად ფართო გაგებაა, ზოგ შემთხვევაში კი, სანარმოს მენეჯმენტის მხრიდან გამოვლენილი ძალისხმევა, სამომავლოდ გაყიდვისგან დაიცვას სანარმო, რასაც სწორედ სიაში ყოფნა უზრუნველყოფს.
- გაიდლაინები ძალზე ბუნდოვანია და ცუდად სრულდება, ზოგ შემთხვევაში კი, ხდება მათით მანიპულირება პოლიტიკური თუ სხვა მიზეზებით. აუცილებელია, რომ ეს გაიდლაინები უფრო გამკაცრდეს, მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს და უკეთ შესრულდეს საერთო და შეთანხმებული სტრატეგიის შესაბამისად.
- მთავრობის სურვილს, რომ გაზარდოს სახელმწიფო სანარმოების დივიდენდებიდან მიღებული შემოსავალი, ზიანი მოაქვს მიმდინარე ინვესტირების პროცესისა და, შესაბამისად, ამ სანარმოების სიცოცხლისუნარიანობისთვის. ამ შემთხვევაში, საქმე გვაქვს ფართოდ გავრცელებულ პრობლემასთან, როცა სახელმწიფო ცდილობს, აღნიშნული სანარმოებისგან მოკლე დროში მიიღოს შემოსავალი და, შედეგად, საშუალო ან გრძელვადიან პერიოდში მათ გაკოტრებას იწვევს.
- სახელმწიფო სანარმოების ზედამხედველობის ხარისხი სხვადასხვა შემთხვევაში სხვადასხვაა და მათი მწარმოებლურობის შეფასების კრიტერიუმების გამოყენება საკმაოდ სუბიექტურად ხდება.
- კორპორაციული მართვის ხარისხი ყველა დონეზე გაუმჯობესებას საჭიროებს. ეს ეხება მაღალი რგოლის მენეჯმენტის შერჩევას, დანიშვნასა და ხელფასებით უზრუნვე-

ლყოფას, ასევე, გამჭვირვალობას და სახელმწიფო სანარ-
მოების ოპერირების სხვა ასპექტებს.

- სახელმწიფო საკმაოდ დეტალურ ფინანსურ ინფორმა-
ციას იღებს, მაგრამ მას სათანადოდ არ იყენებს ცალკე-
ული სანარმოების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად ან
პოტენციური პრობლემების შესახებ მათი წინასწარი ინ-
ფორმირებისთვის. მიღებული ინფორმაციის ანალიზისა
და გამოყენების ასპექტები ამკარა გაუმჯობესებას საჭ-
იროებს.

ზემოთ მოყვანილი მაგალითების გათვალისწინებით, სადაც სახ-
ელმწიფო სანარმოების და მათი რეგულირების ნაკლოვანებებზეა
საუბარი, არსებობს რამდენიმე ლოგიკური ქმედება, რომელთა
განხორციელება მდგომარეობას მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებ-
და. ეს ქმედებებია:

- სახელმწიფო სანარმოების რაოდენობის შემცირება;
- ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელ პირთა რაოდენობის შემ-
ცირება და ანგარიშგების სტრუქტურის მნიშვნელოვანი
გამარტივება;
- მკაფიო სტრატეგიული გაიდლაინების შემუშავება სახ-
ელმწიფო სანარმოების სამომავლო ფუნქციონირებისთ-
ვის;
- სანარმოების „სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტებ-
ის“ სიაში შესაყვანად მკაფიო და მარტივი კრიტერიუმე-
ბის შემუშავება;
- კორპორაციული მართვის საკითხების გაუმჯობესება,
პირველ რიგში, მაღალი რგოლის მენეჯმენტის შერჩევისა
და მათი ეფექტური მუშაობის კუთხით, ასევე, ბევრ სხვა
სფეროში;
- ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელ პირთა მიუკერძოებლო-
ბისა და ანგარიშვალდებულების ამაღლება ზუსტი შე-
ფასებების უზრუნველსაყოფად;
- უფრო სიღრმისეული ფინანსური ანალიზის წარმოება,
ტენდენციების ანალიზისა და სხვა მეთოდების ჩათვლით;
- აქტივების უფრო რაციონალურად გამოყენების უზრუნ-
ველყოფა.

რეკომენდაციები

OECD-ის, მსოფლიო ბანკის და სხვა ორგანიზაციების ძირითად კვლევებზე დაყრდნობით, რომლებიც სახელმწიფო საწარმოებს შეეხება, ასევე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობისა“ და „გლობალური პატიოსნების“ ანგარიშებისა და აღნიშნული პირველადი კვლევების გამოყენებით მომზადებული სახელმწიფო საწარმოების მიმოხილვების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, რამდენიმე მკაფიო დასკვნის გაკეთება. ამ დასკვნების საფუძველზე კი, შესაძლებელია მთელი რიგი ძალზე კონკრეტული რეკომენდაციების გაცემა იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა გამოიყენონ მთავრობებმა და სახელმწიფო საწარმოებმა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში. ყველა ამ რეკომენდაციის შესრულებას ესაჭიროება მთავრობის პოლიტიკური ნება, რომელიც ხანდახან, უბრალოდ, არ არსებობს.

- **მკაფიო მიზანი.** სახელმწიფო საწარმოების ბუნებიდან გამომდინარე, მათ შეიძლება ევალუბოდეთ მაქსიმალურად კომერციული და მოგებაზე ორიენტირებული პრინციპით ოპერირება, მაგრამ, იმავდროულად, ვალდებული იყვნენ, მოახდინონ საქონლისა და მომსახურების დაბალი ფასებით მონოდება სოციალური ან სხვა მიზნებისთვის. ეს, რა თქმა უნდა, ურთიერთსაწინააღმდეგო მიზნებია და, მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი სახელმწიფო საწარმო ამ რეჟიმში კარგად ოპერირებს, მნიშვნელოვანია, რომ მათი ზუსტი მიზანი და ამ მიზნის მიღწევის გაზომვის მეთოდი მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული.
- **მფლობელობისა და რეგულირების მკაფიო სტრუქტურა.** მიუხედავად იმისა, თუ რომელი მოდელით იმართება სახელმწიფო საწარმო – ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული თუ ორმაგი მფლობელობით, ანდა სახელმწიფო მას პირდაპირ ფლობს თუ საპენსიო ფონდის ან სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდის მეშვეობით, მნიშვნელოვანია, რომ მფლობელობის სტრუქტურა ნათლად განისაზღვროს. შესაბამისად, აუცილებელია, მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს თითოეული მფლობელის მოვალეობებიც. ამ ორი ეტაპის განხორციელება შესაძლებელს გახდის, რეგულირების სტრუქტურა იყოს ნათელი და გასაგები ყველა დაინტერესებული მხარისთვის. ამ ნაბიჯების გადადგამა უნდა უზრუნველყოს სამინისტროებს შორის ინ-

ტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდება და ერთობლივი კონსტრუქციული მუშაობა საერთო მიზნის მისაღწევად.

- მკაფიო ანგარიშგება და ფინანსური მონიტორინგი. არცერთ კომპანიას არ შეუძლია ოპერირება ზუსტი და დროული მართვისა და მაღალი რგოლის მენეჯმენტისთვის ფინანსური ანგარიშების წარდგენის გარეშე. სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაში, ფინანსური ინფორმაცია მარეგულირებელ ორგანოსაც უნდა წარედგინოს. მნიშვნელოვანია, რომ ეს მონაცემები იყოს კონკრეტული სახელმწიფო საწარმოს შესაბამისი. ამასთან, მარეგულირებელმა ორგანომ ინფორმაცია სტანდარტიზებული ფორმატით უნდა მიიღოს, რაც მას საქმეს გაუადვილებს. ასეთი მიდგომა, თავის მხრივ, შეამცირებს შეცდომებს და აამაღლებს ეფექტურობას. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში მარეგულირებლებს ხშირად ერთი ხარვეზი ახასიათებთ – ისინი მოთხოვნილ ანგარიშებს კი იბარებენ, მაგრამ შემდგომ მათ სრულყოფილ ანალიზს არ აკეთებენ. ტენდენციების ანალიზისა და საფინანსო სფეროში გავრცელებული სხვა მეთოდების გამოყენებით, უნდა მოხდეს კონკრეტული სახელმწიფო საწარმოების წინასწარ გაფრთხილება, რომ მათ სირთულეები ელით. შედეგად, შესაძლებელი იქნება ამ სირთულეების პრევენცია ან, მინიმუმ, მათი ეფექტის შემცირება. ეს ბევრად უკეთესია, ვიდრე იმის ლოდინი, როდის წარმოიშობა პრობლემა.
- პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლება. ეს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც განაპირობებს, თუ რამდენად კარგად შეუძლია სახელმწიფო საწარმოს თავისი ვალდებულებების შესრულება. პოლიტიკური გავლენები უარყოფითად მოქმედებს, ასევე, სხვა ასპექტების დიდ ნაწილზე, როგორებიცაა ყოველდღიური მართვა, ანგარიშგება თუ კორუფცია. როგორც ამ ანგარიშში აღინიშნა, სახელმწიფოები საწარმოებს მრავალი სხვადასხვა მიზეზის გამო ფლობენ და ის ამოცანებიც, რომელთა შესრულება სახელმწიფო საწარმოებს ევალებათ, სხვადასხვა ქვეყანასა და ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორში საკმაოდ განსხვავებულია. რასაკვირველია, სახელმწიფო საწარმოებმა უნდა შეასრულონ ის ფუნქციები, რომლებსაც მათ მთავრობა კანონის ძალით აკისრებს, მაგრამ ისინი არ უნდა მოექცნენ ისეთი არაჯერო-

ვანი პოლიტიკური გავლენის ქვეშ – მენეჯერების დანიშვნის, ანგარიშგების, ფინანსური მართვის, გამჭვირვალობის ან სხვა თვალსაზრისით – რომელიც კორუფციის ხელშეწყობი იქნება.

- გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. მფლობელობის სტრუქტურისა და სხვა სისტემების მოქმედების მიუხედავად, ძალზე მნიშვნელოვანია, მოხდეს სახელმწიფო საწარმოების სრული გამჭვირვალობისა და მათი მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. საბუღალტრო აღრიცხვა, დიდი სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაში მაინც, უნდა წარმოებდეს საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით. ასევე, მნიშვნელოვანია ამ პროცესში დამოუკიდებელი აუდიტის როლი და აუცილებელია, რომ ეს და სხვა სახის ინფორმაცია საზოგადოებისთვის, რაც შეიძლება მოკლე ვადებში, ადვილად ხელმისაწვდომი იყოს. ნებისმიერი ხარვეზის არსებობა საჯაროდ უნდა იყოს აღიარებული და მის მოსაგვარებლად სასწრაფოდ გადაიდგას ადეკვატური ნაბიჯები, ხოლო მენეჯერები და პოლიტიკური ფიგურები, რომლებმაც არასათანადოდ ან თაღლითურად იმოქმედეს, უნდა გამოვლინდნენ და სათანადოდ დაისაჯონ. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მეშვეობით, სახელმწიფო საწარმოს და, თუ განვაზოგადებთ, მთლიანად მთავრობას შეუძლია, აამაღლოს საწარმოს მიმართ საზოგადოების ნდობა და მაქსიმალურად გაზარდოს ხალხის გრძელვადიანი ფინანსური სარგებელი.
- კორუფციისგან თავისუფლება. დაბოლოს, კორუფცია მსოფლიოში ბევრი კომპანიის, სახელმწიფო საწარმოს და ქვეყნის გაკოტრების მიზეზიც კი გამხდარა. მაგრამ როცა საქმე სახელმწიფო საწარმოებს ეხება, კორუფცია შეიძლება, უბრალოდ, ოპორტუნუზმით იყოს ნაკარნახევი, ან წარმოადგენდეს არსებობის გაგრძელების თითქმის ერთადერთ საშუალებას. თუ ამ ანგარიშში წარმოდგენილ რეკომენდაციებს შესაბამისი ქმედებები მოჰყვება, ეს ნებისმიერ დონეზე მნიშვნელოვნად შეამცირებს კორუფციის შესაძლებლობებს, რადგან უზრუნველყოფს ეფექტურ ანგარიშგებას და გამჭვირვალობას, შექმნის ნებისმიერი თაღლითური ქმედების გამოვლენისა და დასჯის მექანიზმებს. ის ქვეყნები, რომლებიც ასეთ მექანიზმებს

არ ქმნიან და სათანადოდ არ იყენებენ, ხშირად ასე იმ აშკარად გამოხატული განზრახვით იქცევიან, რომ შექმნან სახელმწიფო საწარმოებიდან ფულადი სახსრების პირადი სარგებლის მისაღებად გადამისამართების შესაძლებლობები.

სახელმწიფო საწარმოებს ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლიათ. ეკონომიკის გარკვეული სექტორები მთავრობის პირდაპირ კონტროლს სხვა სფეროებზე უკეთ ეგუება, თუმცა, ეკონომიკაში სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობა პირდაპირ კავშირშია მთავრობის იდეოლოგიასა და ეკონომიკის სიმნიფის დონესთან.

უდავოა, რომ, როგორც მოკლე, ისე უფრო გრძელვადიან პერიოდში, სახელმწიფო საწარმოების ღირებულების გასაზრდელად და კორუფციის შესაძლებლობების მინიმუმამდე შესამცირებლად, აუცილებელია ამ საწარმოების ოპერირების ყველა ასპექტის სრული გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კორპორაციული მართვის მაღალი სტანდარტების დაცვა.