



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვაგტაქიკა“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს
აუდიტის დეპარტამენტის
უფროსი

გიორგი კეკელიძე

7 თებერვალი 2020 წელი

N-8/36

ეგზ.: N1

კონკურენციის განვითარების
ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტის
ანგარიში

საჩივრი

| | |
|--|----|
| გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები | 3 |
| შემაჯამებელი მიმოხილვა | 4 |
| შესავალი | 7 |
| აუდიტის მოტივაცია..... | 7 |
| აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები | 7 |
| შეფასების კრიტერიუმები | 8 |
| აუდიტის მასშტაბი..... | 9 |
| აუდიტის მეთოდოლოგია..... | 9 |
| ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ | 9 |
| აუდიტის მიგნებები | 14 |
| 1. სააგენტოს არ აქვს განსაზღვრული სტრატეგია და პრიორიტეტული მიმართულებები | 14 |
| 2. კომპანიების შერწყმის პროცესის კონტროლთან დაკავშირებული ნაკლოვანება.... | 17 |
| 3. ხარვეზები ბაზრის მონიტორინგის პროცესში..... | 21 |
| 3.1 ნაკლებად მნიშვნელოვანი საბაზრო სეგმენტების შერჩევა..... | 21 |
| 3.2 შესამოწმებელი ობიექტებიდან ინფორმაციის მიღებასთან დაკავშირებული ხარვეზებ | 23 |
| 4. კონკურენციის შემზღუდველ შეთანხმებათა გამოვლენის არაეფექტიანი საკანონმდებლო მექანიზმები..... | 25 |
| 5. ნაკლოვანებები არსებულ მეთოდოლოგიებში..... | 27 |
| 6. სახელმწიფო დახმარებაზე არასრული მონიტორინგი | 30 |
| ბიბლიოგრაფია | 33 |

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლბები

სააგენტო – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) – საქართველოს კონკურენციის სააგენტო.

ევროკომისია – ევროკავშირის აღმასრულებელი ორგანო.

OECD – ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია.

UNCTDA – გაერთიანებული ერების ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენცია.

შპს – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

სააგენტოები – ევროკავშირის ქვეყნის ფარგლებში მოქმედი კონკურენციის სააგენტოები.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

ეკონომიკურ განვითარებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს კონკურენციისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვა. ჭანსალი კონკურენციის არსებობა ხელს უწყობს ადგილობრივი და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაბანდებას და საშუალებას აძლევს მომხმარებლებს მიიღონ შესაბამისი პროდუქტი და მომსახურება ნაკლებ ფასად, უკეთესი ხარისხით და არჩევანის მრავალფეროვნებით.

საქართველოში სსიპ – კონკურენციის სააგენტო (შემდგომ – სააგენტო), როგორც დამოუკიდებელი ერთეული, აღასრულებს კონკურენციის ხელშეწყობის სახელმწიფო პოლიტიკას. მისი საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია კონკურენციის შემზღვეველი შეთანხმებების და დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების ფაქტების გამოვლენა, ასევე მოსალოდნელ კონცენტრაციებსა და სახელმწიფო დახმარებების გაცემის მიზანშეწონილობაზე განწყვეტილების მიღება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა კონკურენციის განვითარების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტი იმ მიზნით, რომ შეესწავლა – ქვეყანაში არსებული რეგულაციები სრულად უზრუნველყოფს თუ არა კონკურენციის დაცვასა და ხელშეწყობას. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა გარკვეული სახის ხარვეზები, რომლებიც შეეხებოდა როგორც კონკურენციის მარეგულირებელ გარემოს, ასევე სააგენტოს საქმიანობის სხვადასხვა მიმართულებას:

სააგენტოს არ აქვს დამტკიცებული შედეგზე ორიენტირებული სტრატეგია, ხოლო სამოქმედო გეგმა არის ზოგადი და საჭიროებს დეტალიზებას.

ორგანიზაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა ეფუძნებოდეს კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით განსაზღვრულ პრიორიტეტულ სეგმენტებს და ისეთ კრიტერიუმებს, რაც გააუმჯობესებს საქმიანობით მიღებულ შედეგებს. სააგენტოს შესაძლებლობა, შეარჩიოს პრიორიტეტული სფეროები და მოახდინოს მათზე რეაგირება, შესაძლოა იზღუდებოდეს მიღებული განცხადებებისა და საჩივრების განხილვის ვალდებულებით, თუმცა ეს ხელს არ უნდა უშლიდეს წლიური გეგმის დამტკიცებას/შესრულებას. განსაზღვრულ პრიორიტეტებსა და სწორად შერჩეულ კრიტერიუმებზე დაფუძნებული წლიური გეგმა ხელს შეუწყობს ორგანიზაციას, დროულად მოახდინოს რეაგირება იმ გამოწვევებზე, რაც კონკურენციის დაცვის კუთხით იჩენს თავს, ასევე მნიშვნელოვანია საკადრო და სხვა ტექნიკური რესურსების სწორი განაწილებისა და ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის.

სააგენტოს არ გააჩნია შესათანხმებელი კონცენტრაციების გამოვლენის შესაძლებლობა და არც მისი გვერდის ავლით გაერთიანებული კომპანიების განცალკევების საშუალება. არსებობს რისკი, რომ ეკონომიკურმა აგენტებმა, რომელთა გაერთიანებამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ბაზარზე კონკურენტულ გარემოს, სააგენტოს თანხმობის გარეშე მოახერხონ შერწყმა, ვინაიდან კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინება მთლიანად დამოკიდებულია ეკონომიკური აგენტების კეთილსინდისიერებაზე. მიღებული განმარტებით, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებული ცვლილების მიხედვით, სააგენტოს ენიჭება იმ ეკონომიკური აგენტების დაჭარიებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, განცალკევების¹ უფლებამოსილება, რომელთაც ვვალდებოდით სააგენტოსთვის შეტყობინების წარდგენა.

¹ სასამართლოსთან შუამდგომლობის საფუძველზე.



სააგენტო ბაზრის შესწავლას არ ახორციელებს რისკზე დაფუძნებული მიდგომით. შესაბამისად, მაღალია ისეთი სფეროების შესწავლის ალბათობა, სადაც შესაძლოა ეკონომიკური აგენტების მხრიდან ანტიკონკურენციული ქმედებები საერთოდ არ გამოვლინდეს ან მათი გავლენა იყოს უმნიშვნელო. ასევე არსებობს რისკი იმისა, რომ სააგენტოს ყურადღების მიღმა დარჩეს ისეთი ბაზრები, სადაც სათანადოდ არ არის დაცული კონკურენტული გარემო და მომხმარებელთა ინტერესები.

გამონაკლისია შემთხვევები, როდესაც შესწავლილია ისეთი ბაზრები, სადაც კონკურენციის საინააღმდეგო ქმედებები არ ვლინდება, თუმცა სააგენტო მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე ახორციელებს შემოწმებას.

სააგენტოს ბაზრის მონიტორინგის პროცედურები განხორციელებული აქვს ეკონომიკური სუბიექტებიდან შეზღუდულად მონოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. შესაბამისად, ბაზრის მონიტორინგის ანგარიშის მიგნებები შესაძლოა განსხვავებული ყოფილიყო იმ შემთხვევაში, თუ გაანალიზდებოდა ყველა საჭირო მონაცემი. არსებული პრაქტიკით, შესაძლებელია სააგენტომ საერთოდ ვერ მოახერხოს ისეთი სამიზნე ბაზრების მონიტორინგი, სადაც ერთი ან რამდენიმე მოთამაშე ფლობს დომინირებულ მდგომარეობას და უარს აცხადებს ინფორმაციის გაცემაზე. სააგენტოს აღნიშნულ ფაქტებზე ეფექტიანი რეაგირებისთვის არ გააჩნია კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება. მიღებული განმარტებით, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებული ცვლილების მიხედვით, სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება, ეკონომიკურ აგენტს მოსთხოვოს ნებისმიერი ინფორმაცია/დოკუმენტაცია, მათ შორის, კონფიდენციალური, რომელიც საჭიროა მასზე დაკისრებულ ამოცანათა შესასრულებლად.

მსოფლიოს მასშტაბით, კონკურენციის შემზღუდველი შეთანხმების ერთ-ერთი ფორმის, კარტელური გარიგების გამოაშკარავება კონკურენციის სააგენტოებისთვის მიიჩნევა ურთულეს ამოცანად. მოქმედი კანონმდებლობით, სააგენტოს არ აქვს შესაძლებლობა საქმიანობის ადგილზე შეისწავლოს პოტენციური კარტელური გარიგებები, ეკონომიკური აგენტების წინასწარი გაფრთხილების გარეშე. არსებული ინფორმაციულ-ტექნოლოგიური და საკადრო რესურსები სათანადოდ ვერ პასუხობს იმ გამოწვევებს, რაც დგას სააგენტოს წინაშე კარტელურ გარიგებებთან დაკავშირებით. მიღებული განმარტებით, შესაბამის ნორმატიულ დოკუმენტებში ინიცირებულია ცვლილებები, რომელთა მიხედვით სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება, ეკონომიკური აგენტი შეამოწმოს საქმიანობის ადგილზე, წინასწარი გაფრთხილების გარეშე.

კონკურენციის სააგენტოს მეთოდოლოგიები და პროცედურული მითითებები საჭიროებს გაუმჯობესებას, რაც ხელს უშლის ორგანიზაციას თანმიმდევრულად და ხარისხიანად შეასრულოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება. ასევე იგი შემაფერხებელი ფაქტორია ინსტიტუციური ცოდნის განვითარებისა და შენარჩუნებისათვის. სააგენტოსგან მიღებული განმარტებით, მუშავდება „ბაზრის მონიტორინგისა“ და „მოკვლევის ჩატარების წესის შესახებ“ სახელმძღვანელოები.

სააგენტომ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, სახელმწიფო დახმარებების შეთანხმების პროცესი და შესაბამისი მონიტორინგი სრულყოფილად ვერ განახორციელა.

გამოვლენილ მიგნებებზე გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაცია N1. კონკურენციის სააგენტოს – დასახული ამოცანებისა და კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილების ეფექტიანი შესრულებისთვის, მიზანშეწონილია საა-



გენტოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მაქსიმალურად ასახავდეს დასახულ მიზნებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ ღონისძიებებს, რომლებიც შეძლებისდაგვარად უნდა იყოს გაზომვადი და მიღწევადი.

რეკომენდაცია N2. კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტს – ჯანსაღი კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით, სააგენტომ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფს კანონმდებლობით დაწესებულ ზღვარს ზემოთ ბრუნვის მქონე კომპანიების შერწყმის ფაქტების გამოვლენას, შესწავლასა და მათ პრევენციას. საქმიანობის ეფექტიანობის გასაზომად კი, შეაფასოს კონცენტრაციის შემდგომი გავლენა ფასებზე, მოცულობასა და ხარისხზე. მიზანშეწონილია მოხდეს მსჯელობა საკანონმდებლო ცვლილებებზე, რაც კონკურენციის სააგენტოს უფლებამოსილებას გაზრდის კანონის დარღვევის ფაქტების გამოვლენისა და უკანონოდ შერწყმული სუბიექტების განცალკევების მიმართულებით.

რეკომენდაცია N3. კონკურენციის სააგენტოს – ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელების მიზნით, დაგეგმვის პროცესში სააგენტომ მიზანშეწონილია დანერგოს რისკზე დაფუძნებული მიდგომა და მასთან დაკავშირებით გაითვალისწინოს არსებული საუკეთესო პრაქტიკები, რაც ხელს შეუწყობს რესურსების რაციონალურ განაწილებასა და ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს არსებობას.

რეკომენდაცია N4. კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტს – კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანად წარმართვისთვის, მიზანშეწონილია მოხდეს მსჯელობა კანონში შესატან ცვლილებებზე, რათა სააგენტოს მიეცეს შესაძლებლობა სავალდებულო წესით გამოითხოვოს ეკონომიკური აგენტებისგან ყველა სახის ინფორმაცია, რაც აუცილებელია მასზე კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

რეკომენდაცია N5. კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტს – კარტელური გარიგებების წინააღმდეგ ეფექტიანი ღონისძიებების გასატარებლად, მიზანშეწონილია სააგენტოსთვის შესაბამისი უფლებამოსილების მინიჭების მიზნით, მოხდეს მსჯელობა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებაზე.

რეკომენდაცია N6. კონკურენციის სააგენტოს – სააგენტომ კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების თანმიმდევრულად და ხარისხიანად შესრულების მიზნით, უზრუნველყოს მეთოდოლოგიებისა და პროცედურული მითითებების დახვეწა, რაც ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის ინსტიტუციური ცოდნისა და გამოცდილების როგორც განვითარებას, ასევე – შენარჩუნებას.

რეკომენდაცია N7. კონკურენციის სააგენტოს – ბაზარზე მოქმედი სუბიექტებისთვის თანაბარი კონკურენტული გარემოს შესანარჩუნებლად და გაცემული სახელმწიფო დახმარებებით ეკონომიკური სარგებლის შექმნის მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს კონტროლის სათანადო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო, ადგილობრივი და ავტონომიური რესპუბლიკების ფარგლებში გაცემული დახმარებების შესახებ ინფორმაციის შეგროვების, სისრულის და ანალიზის შესაძლებლობას.



შესავალი

აუდიტის მოთხოვნა

კონკურენცია და კონკურენტული გარემო მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის რესურსების პროდუქტიული გამოყენებისა და ეკონომიკის განვითარებისთვის, ხელს უწყობს ბიზნესს, იყოს უფრო ეფექტიანი, აკონტროლოს ხარჯები და მეტი ინვესტიცია მიმართოს ახალი პროდუქტების შექმნისა და განვითარების მიმართულებით. ჭანსალი კონკურენციით, მომხმარებელს შეუძლია მიიღოს მეტი სარგებელი ნაკლებ ფასად და უკეთესი ხარისხით. კონკურენტული გარემო სახელმწიფოს ინვესტირებისთვის უფრო მიზმიდევლს ხდის, რაც შესაბამისად, ზრდის შიდა თუ უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობას. კონკურენცია და მომხმარებელთა უფლებების დაცვა მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისა და სიღარიბის შემცირებისთვის.

კონკურენციის ხარისხზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ის იურისდიქცია და ეკონომიკური გარემო, სადაც ბიზნესსუბიექტებს უნევთ საქმიანობა. სახელმწიფოს და შესაბამისი ინსტიტუციების მიზანია ხელი შეუწყონ კონკურენციის განვითარებას და აღკვეთონ ყველა ის ქმედება, რომელიც არასამართლიან გარემოში აყენებს ბაზარზე მოთამაშეებსა და მომხმარებლებს. ასევე მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს ქმედებები და შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები მძიმე ტვირთად არ დააწვეს ბიზნესსუბიექტორს, სადაც დაცული უნდა იყოს როგორც ბიზნესის, ასევე მომხმარებელთა უფლებები.

უკანასკნელ პერიოდში საზოგადოებაში აქტუალურია კონკურენტულ გარემოსთან დაკავშირებული ისეთი სეგმენტები, სადაც მომხმარებლებს ყოველდღიური შეხება აქვთ.

კონკურენციის დამაბრკოლებელ ერთ-ერთ ფაქტორად მიიჩნევა მომხმარებლების და ბიზნესსუბიექტორის ცნობიერების არასაკმარისი დონე, რის შედეგად შესაძლოა:

- როგორც ეკონომიკურ აგენტებს, ასევე მოქალაქეებს არ გააჩნდეთ სათანადო ინფორმაცია, ვის უნდა მიმართონ მათ წინააღმდეგ კონკურენციის წესების დარღვევის შემთხვევებში საკუთარი უფლებების დასაცავად;
- ბოლომდე ვერ აცნობიერებენ, რა ქმედებები მიუთითებს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევაზე, რაც შესაძლებელია მათ მიერ ან მათ წინააღმდეგ არაკეთილსინდისიერად განხორციელებული ქმედებების წინაპირობა იყოს.

ვინაიდან სააგენტოს მიერ საქმის მოკვლევა ძირითადად ეფუძნება მიღებულ განცხადებებსა და საჩივრებს, არასაკმარისი ინფორმირებულობის პირობებში, შესაძლოა, მხედველობის მიღმა აღმოჩნდეს ისეთი ბაზრის სეგმენტები, სადაც არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების შესახებ ინფორმაცია არც თუ ისე თვალსაჩინოა.

საკითხის აქტუალურობიდან და მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიზანშეწონილად მიიჩნა განხორციელებინა ეფექტიანობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი და ძირითადი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეისწავლოს, რამდენად საკმარისია კონკურენციის სფეროში არსებული რეგულაციები და სააგენტოს მიერ გაწეული საქმიანობა ქვეყანაში ჭანსალი კონკურენტული გა-



რემოს შესაქმნელად და მომხმარებელთა ინტერესების გასათვალისწინებლად, ასევე გამოვლენილ პრობლემებზე გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები.

ამ მიზნით აუდიტის მთავარ კითხვად განისაზღვრა:

რა დამაბრკოლებელი ფაქტორებია კონკურენციის განვითარებისა და მომხმარებლების ინტერესების დაცვის კუთხით?

აუდიტის ქვეკითხვებია:

- სააგენტოს მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიები რამდენად უზრუნველყოფს სამიზნე ბაზრების სწორად შერჩევას და საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებას?
- იზღუდება თუ არა არსებული კანონმდებლობით სააგენტოს უფლებამოსილებები საქმიანობის განხორციელების პროცესში?
- კონცენტრაციისა (შერწყმის) და სახელმწიფო დახმარების (სუბსიდიების) შემთხვევებში, რამდენად უზრუნველყოფილია კონკურენტული გარემო?
- არსებული კანონმდებლობა და სააგენტოს ინსტიტუციური განვითარება რამდენად საკმარისია კარტელური გარიგებების შესაძლო ფაქტების გამოსავლენად?

შეფასების კრიტერიუმები

აუდიტის შეფასების კრიტერიუმებად გამოყენებულია სამართლებრივი აქტები, კვლევები და საერთაშორისო დოკუმენტები:

- „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2014 წლის 21 მარტი;
- „სსიპ – კონკურენციის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 აპრილის N288 დადგენილება;
- „განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესი და განცხადებისა და საჩივრის დაშვებადობასთან დაკავშირებული პროცედურების და ვადების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-1 ბრძანება;
- „თანამშრომლობის პროგრამის გავრცელებისა და პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების გამოყენების წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-2 ბრძანება;
- „ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-3 ბრძანება;
- „კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინების წარდგენისა და განხილვის წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-4 ბრძანება;
- „საქმის მოკვლევის წესის და პროცედურის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-5 ბრძანება;
- „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობის და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“ მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილება;
- „კონკურენციის შემზღუდველი ხელშეკრულების აკრძალვიდან გამონაკლისის შესახებ“ მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის N526 დადგენილება;
- სხვადასხვა ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევები;
- OECD-ის ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის ანგარიშები.



აუდიტის მასშტაბი

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა სსიპ – კონკურენციის სააგენტო. აუდიტის პერიოდი მოიცავს სააგენტოს დაარსების დღიდან – 2014 წლიდან 2019 წლის ივლისის ჩათვლით განხორციელებულ საქმიანობას.

აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის კითხვებზე პასუხის მისაღებად აუდიტის ჯგუფმა განსაზღვრა შემდეგი პროცედურები:

- სამართლებრივი ბაზის და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- სააგენტოს შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები;
- სააგენტოს მიერ დამტკიცებული დოკუმენტების ანალიზი;
- სააგენტოს მიერ გაგზავნილი და მიღებული კორესპონდენციები;
- ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) ანგარიშების ანალიზი.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის შესახებ

2014 წელს ევროკავშირთან გაფორმებულმა ხელშეკრულებამ, როგორც ასოცირების, ასევე ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შეთანხმების შესახებ, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა კონკურენციის სააგენტოს ცალკე სუბიექტად ჩამოყალიბებაზე. საქართველომ აიღო ვალდებულება, კონკურენციის შესახებ არსებული ნორმები და რეგულაციები დაეახლოვებინა ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობასთან. კანონში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე, ჩამოყალიბდა სსიპ – კონკურენციის სააგენტო² და ძალაში შევიდა განახლებული საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“,³ რომელმაც განსაზღვრა სააგენტოს მისია, ფუნქცია და უფლებამოსილებები. სააგენტოს ასევე დაევალა საქართველოში კონკურენციის პოლიტიკის განხორციელება, მისი განვითარების ხელშემწყობი პირობების შექმნა, დაცვა, გამოვლენა და აღკვეთა. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით⁴ განისაზღვრა საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები.

² სსიპ – კონკურენციის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 აპრილის N288 დადგენილება.

³ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

⁴ ა) „განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესი და განცხადებისა და საჩივრის დაშვებადობასთან დაკავშირებული პროცედურების და ვადების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-1 ბრძანება;

ბ) „თანამშრომლობის პროგრამის გავრცელებისა და პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების გამოყენების წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-2 ბრძანება;

გ) „ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-3 ბრძანება;

დ) „კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინების წარდგენისა და განხილვის წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-4 ბრძანება;

ე) „საქმის მოკვლევის წესის და პროცედურის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-5 ბრძანება;

ვ) „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობის და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“ მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილება;

ზ) „კონკურენციის შემზღვეველი ხელშეკრულების აკრძალვიდან გამონაკლისის შესახებ“ მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის N526 დადგენილება.



გრაფიკი N1. კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები:



- კონკურენციის შემზღვეველი შეთანხმება** გულისხმობს ეკონომიკურ აგენტებს შორის ისეთი ხელშეკრულების დადებას, ისეთი გადანაცვებების მიღებას ან ისეთი შეთანხმებული ქმედების განხორციელებას, რომლის მიზანი ან შედეგია შესაბამის ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვა, დაუშვებლობა ან/და აკრძალვა. კონკურენციის შემზღვეველი შეთანხმების აკრძალვა სააგენტოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა. მისი გამოვლენა ოფიციალური დოკუმენტების არარსებობის პირობებში, მოითხოვს დიდ ძალისხმევას, თანამშრომლების კომპეტენციის მაღალ დონეს და შესაბამის ტექნიკურ ინფრასტრუქტურას. კონკურენციის შემზღვეველ ყველაზე რთულ ფორმად მიჩნეულია **კარტელური შეთანხმებები**.
- დომინირებული მდგომარეობა** განისაზღვრება შესაბამის ბაზარზე ეკონომიკური აგენტების წილის, კონკურენტების ფინანსური მდგომარეობის, ბაზარზე შესვლის ან წარმოების გაფართოების ბარიერების, მყიდველის საბაზრო ძალაუფლების და სხვა ფაქტორების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ დომინირებულ მდგომარეობაში ყოფნა კანონდარღვევად არ ითვლება, ისტება მხოლოდ მისი ბოროტად გამოყენება.
- კონცენტრაციები** გულისხმობს ორი ან მეტი დამოუკიდებელი ეკონომიკური აგენტის შერწყმას, რის შედეგად ერთი ეკონომიკური აგენტი წარმოიქმნება. ასევე ფასიანი ქაღალდების ან აქტივების წილის შექმნით, ხელშეკრულებით ან სხვა საშუალებით ეკონომიკურ აგენტზე ან მისი ბიზნესის ნაწილზე პირდაპირი ან ირიბი კონტროლის მოპოვებას იმ პირის მიერ, რომელიც უკვე აკონტროლებს სულ მცირე ერთ ეკონომიკურ აგენტს. აგრეთვე ერთი და იმავე პირის სხვადასხვა ეკონომიკური აგენტის მმართველ ორგანოებში მონაწილეობას და ერთობლივი საწარმოს შექმნას, თუ იგი ხანგრძლივად ასრულებს დამოუკიდებელი ეკონომიკური აგენტის ყველა ფუნქციას. სააგენტოს მიზანია არ დაუშვას კონცენტრაციის ისეთი შემთხვევები, რომლის შედეგად მნიშვნელოვნად შეიზღუდება კონკურენტული გარემო შესაბამის ბაზრებზე.
- სახელმწიფო დახმარებები (სუბსიდიები)** მოიცავს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფო გამოყოფს სუბსიდიებს ეკონომიკური აგენტისთვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისთვის ნებისმიერი ფორმით დახმარების მიზნით. კონკურენციის სააგენტოს ევალება, მთავრობასთან კოორდინაციით აკრძალოს ისეთი ტიპის სუბსიდიები, რომლებიც ბაზარზე კონკურენციის შეფერხების საშიშროებას ქმნიან.



- **სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონკურენციის შეზღუდვა** გულისხმობს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას ბაზარზე და მოიცავს: ეკონომიკური აგენტისთვის შეღავათის დაწესებას, მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, სამენარმეო საქმიანობის შეჩერებას, აკრძალვას, შეფერხებას და სხვ.
- **ეკონომიკური აგენტების არაკეთილსინდისიერი ქმედებები** მოიცავს ისეთ საქმიანობას, რომელიც ეწინააღმდეგება ეთიკის ნორმებს და ლახავს როგორც კონკურენტთა, ისე მომხმარებელთა ინტერესებს.

კონკურენციის სააგენტო საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების დასარეგულირებლად იყენებს საქმის მოკვლევას, ბაზრის მონიტორინგისა და ანალიზის პროცედურებს. საქმის მოკვლევას იწყებს განცხადების, საჩივრის ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე. ყველა შემთხვევაში დაწყების წინაპირობაა გონივრული ეჭვი, რომელიც სავარაუდოდ, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი მუხლის დარღვევაზე მიუთითებს, თუმცა მოკვლევის მოტივი შესაძლოა გახდეს ნებისმიერი საჭაროდ გავრცელებული ინფორმაცია, რომლის მიმართ საზოგადოება მგრძობიარეა.

კონკურენციის სააგენტო ბაზრის მონიტორინგსა და ანალიზს ატარებს შესაბამის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შესაფასებლად, რომელიც მოიცავს შემდეგ მექანიზმებს:

- ბაზრის სტრუქტურის ანალიზი;
- კონცენტრაციის ხარისხის შეფასება;
- საბაზრო ძალაუფლების შესწავლა;
- შესაძლო ბარიერების გამოვლენა;
- სხვა ანტიკონკურენციული ქმედებების გამოვლენა და შეფასება.

საქართველოს ეკონომიკის რეგულირებად სფეროებში კონკურენციის თემებთან დაკავშირებულ საკითხებს შეისწავლიან შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანოები, როგორცაა: საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია და საქართველოს ეროვნული ბანკი.

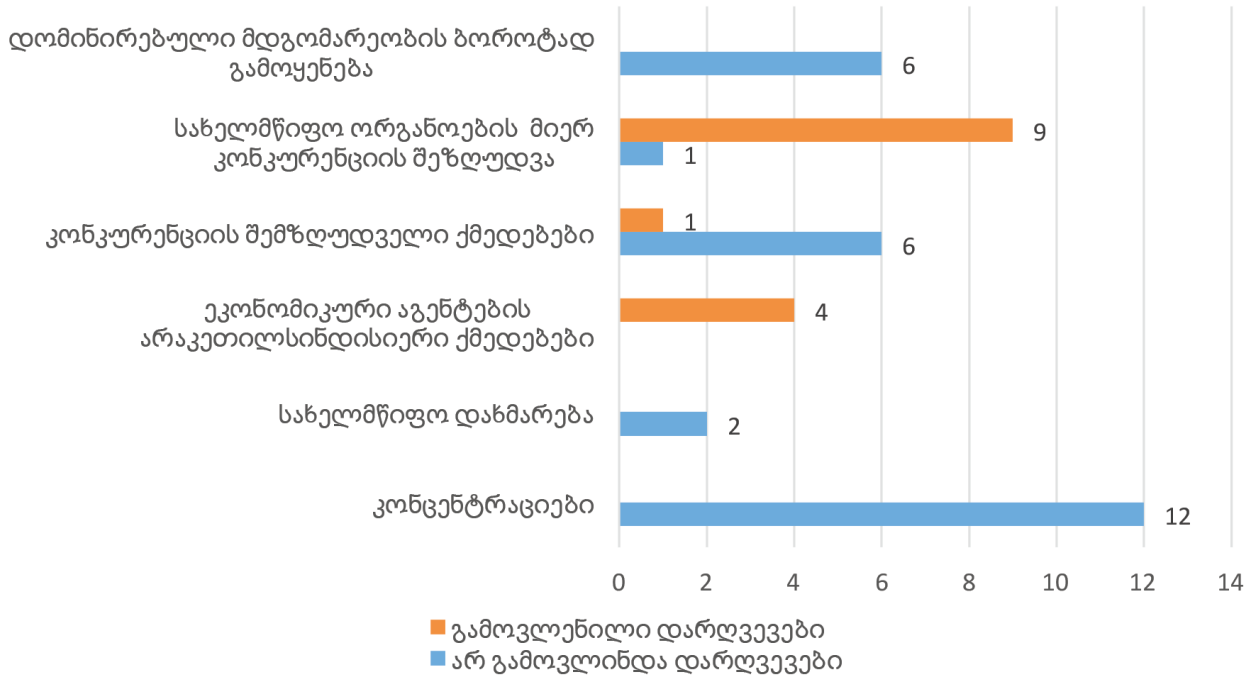
სააგენტო რეგულირებად სფეროში კონკურენციის კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევის თაობაზე საჩივრის მიღების შემთხვევაში, ინფორმაციას წარუდგენს შესაბამის მარეგულირებელ ორგანოს, რომელიც შემდგომში, საქმის წარმოების დაწყების შესახებ აცნობებს სააგენტოს. სააგენტოს უფლებამოსილება ზემოაღნიშნულ სფეროებზე შეზღუდულია და მხოლოდ მარეგულირებელი ორგანოს სურვილის შემთხვევაში ითვალისწინებს, მონაწილეობა მიიღოს მარეგულირებლის თანამშრომლობით დაკომპლექტებული ერთობლივი სამუშაო ჯგუფის საქმიანობაში, კონკურენციის საწინააღმდეგო სავარაუდო ფაქტების შესასწავლად. ყველა სხვა დანარჩენ შემთხვევაში, სააგენტო შემოიფარგლება მხოლოდ საკონსულტაციო და საექსპერტო მოსაზრებებით, კონკრეტული საკითხების ირგვლივ.

კონკურენციის სააგენტოს დაარსების დღიდან (2014 წელი) 2019 წლის ივლისის ჩათვლით, სულ შესწავლილია 41 საქმე, რომელიც მოიცავს ეკონომიკური აგენტების კონცენტრაციის 12 შემთხვევას, სახელმწიფო დახმარებების 2 შეტყობინებას და 27 საქმის მოკვლევას. მოკვლევის ჩატარების საფუძველი, ძირითადად, საკუთარი ინიციატივა, მომართვები და საჩივრებია, ხოლო ერთ შემთხვევაში – სასამართლოს მიერ გაცემული დავალება.



ქვემოთ მოცემულ N2 გრაფიკში წარმოდგენილია 2014-2019 (2019 წლის ივლისამდე) წლებში საქმეების შესწავლის შედეგები:

განხილული საქმეები



როგორც N2 გრაფიკიდან ჩანს, 41 განხილული საქმიდან 14 შემთხვევაში გამოვლინდა კანონის დარღვევა, მოკვლევის შედეგები დეტალურადაა მოცემული ყოველწლიურ ანგარიშებში, რომელიც საჯაროა და გამოქვეყნებულია სააგენტოს ვებგვერდზე.⁵

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებულია ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით, თუმცა საჭიროებს დახვეწას სისტემურ და პროცედურულ ნაწილში, რაც კონკურენციის სააგენტოს ხელს შეუწყობს საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებას. აღნიშნული მოსაზრების საფუძველზე, ევროკავშირის ექსპერტების⁶ და ლიეტუვას რესპუბლიკის კონკურენციის საბჭოს წევრების მონაწილეობით, სააგენტოსთვის შემუშავდა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში განსახორციელებელი ცვლილებების პროექტი, რომელიც ექსპერტების რეკომენდაციებთან ერთად სააგენტოს წარედგინა 2018 წლის ივლისში. კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი გაიგზავნა სახელმწიფოს აღმასრულებელ და სხვა შესაბამის ორგანოებში მოსაზრების გამოსახატავად. შენიშვნები ძირითადად წარმოადგინეს ეროვნულმა ბანკმა, კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ, საქართველოს ბიზნესობმუდსმენის აპარატმა, რომლებიც გარკვეული ცვლილებების გათვალისწინებით, მიესალმებიან ახალი კანონის პროექტს.

⁵ <https://competition.ge/ge/>

⁶ კონკურენციის სააგენტოში მიმდინარეობს ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტი – „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მხარდაჭერა“, რომლის ერთ-ერთი მიზანია, გაზარდოს და გააძლიეროს კონკურენციის სააგენტოს სამართლებრივი, ეკონომიკური და ტექნიკური შესაძლებლობების ეფექტიანობა, რაც უზრუნველყოფს სააგენტოს მიერ კონკურენციის პოლიტიკის სათანადოდ აღსრულებას.



სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2018 წლის 27 სექტემბერს გამართულ შეხვედრას, რომელიც შეეხებოდა კონკურენციის კანონმდებლობაში დაგეგმილი ცვლილებების განხილვას, ქართული მხარის წარმომადგენლებთან ერთად ესწრებოდნენ ექსპერტები ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTDA) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციებიდან (OECD). ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ კანონში გასატარებელი ცვლილებები სრულად ასახავს ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ძირითად პრინციპებს და პროცედურებს. მათი მოსაზრებით ეს არის ის მინიმალური უფლებამოსილებები, რაც ქვეყნის კონკურენციის სააგენტოს უნდა გააჩნდეს იმ მიზნით, რომ მისი საქმიანობა იყოს ეფექტიანობაზე დაფუძნებული.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი ინიცირებულია პარლამენტში.



აუდიტის მიზნობები

1. სააგენტოს ან აქვს განსაზღვრული სტრატეგია და პრიორიტეტული მიმართულებები

კონკურენციის სააგენტოების ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანია სტრატეგია, რომელიც ნათლად ასახავს მისი მომავალი წლების მიზნებსა და პრიორიტეტებს. კარგად შედგენილი სტრატეგია ფოკუსირებული უნდა იყოს ორგანიზაციის პოლიტიკასა და ხარისხობრივ ინდიკატორებზე და ქმნიდეს მკაფიო პრიორიტეტებს მომავალი საქმიანობისთვის. სტრატეგიიდან გამომდინარე, ხორციელდება წლიური გეგმის შემუშავება და საჭირო რესურსების განსაზღვრა.

ორგანიზაციის გეგმა მიმართული უნდა იყოს დასახული პრიორიტეტების მიღწევაზე, თუმცა სრულად არ უნდა იყოს უგულებელყოფილი არაპრიორიტეტული სექტორები.

ევროკომისიის 2016-2020 წლების სტრატეგიად განისაზღვრა ინვესტიციების და სამუშაო ადგილების ზრდა.⁷ მიზნის მისაღწევად განისაზღვრა შემდეგი პრიორიტეტები:

- ენერგეტიკა;
- ციფრული ბაზრები;
- გადასახადებისგან თავის არიდების წინააღმდეგ ბრძოლა;
- შიდა ბაზრები.

ევროკომისიამ **შიდა ბაზრების** შესწავლის სტრატეგიად განსაზღვრა: ფინანსური მომსახურების სფერო, ფარმაცევტული ბაზარი, აგრო, ტრანსპორტის და წარმოების სექტორები. სტრატეგიითა და სწორი მიმართულებების არჩევით, ევროკომისიას საშუალება მიეცა შეეფასებინა მომხმარებელთა სასიკეთოდ მიღებული შედეგები, რომლებიც მოჰყვა კარტელებისა და კომპანიების შერწყმის ირგვლივ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ევროკომისიის 2015 წლის შეფასებით, ევროკავშირის ქვეყნებში კარტელების და კომპანიების შერწყმის აღმოფხვრით მიღებულმა სარგებელმა, შესაბამისად შეადგინა, საშუალოდ, 1.24 მილიარდი ევრო და 1.88 მილიარდი ევრო.

სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში კარგად შემუშავებული ინდიკატორები, კონკურენციის სააგენტოს საშუალებას აძლევს სწორად შეაფასოს საქმიანობის შედეგები. მაგალითად, ბრიტანეთის კონკურენციის სააგენტოს ანგარიშში,⁸ სხვა ქვეყნების მაგალითებთან ერთად ნაჩვენებია ის მონეტარული შედეგები, რაც დაკავშირებულია კონკურენციის დაცვის მიზნით განხორციელებულ ქმედებებზე და მისგან მიღებულ შედეგებზე:

- ბრიტანეთში გარკვეულ სექტორებში კარტელის აღმოჩენა გახდა ამავე ბაზრებზე ფასების (20%-დან 40%- მდე) მკვეთრი შემცირების მიზეზი;

⁷ European Commission-Strategic Plan 2016-2020 DG Competition.

⁸ CMA – Competition and Markets Authority, “Vision, Values and Strategy for the CMA“- January, 2014.



- სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის მხარდამჭერი რეფორმების შედეგად, ბრიტანეთში დასაქმების დონე გაიზარდა 2.5%-დან 5%-მდე;
- ავსტრალიაში მთლიანი შიდა პროდუქტი, კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმების შედეგად, გაიზარდა 2.5%-ით;
- კომპანიების გაერთიანების კონტროლის შედეგად, ნიდერლანდების სამეფო ყოველწლიურად იღებს სარგებელს 100 მილიონი ევროს ოდენობით;
- კარტელების წინააღმდეგ განხორციელებული ქმედებებით, აშშ-ში მოსახლეობის დანაზოგმა შეადგინა 1.85 მილიარდი დოლარი.

საქმის მოკვლევის სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმა პრიორიტეტული სექტორების განსაზღვრისას შესაძლებელია ეფუძნებოდეს შემდეგ წყაროებს:

- ბაზრის მონიტორინგის შედეგად მიღებულ მტკიცებულებებს;
- საჯარო და ბიზნესსექტორიდან მიღებულ საჩივრებს;
- სახელმწიფო ორგანოებიდან ან სააგენტოს წევრებისგან მიღებულ ინფორმაციას;
- სხვა ქვეყნების კონკურენციის სააგენტოების გამოცდილებას;
- არაკონკურენტული სექტორებიდან მიღებულ ინფორმაციას.

პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრისთვის ასევე მნიშვნელოვანია სააგენტოს წარსული გამოცდილება და ის სფეროები, რომლებიც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მომხმარებლებისთვის.

ნიდერლანდების კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობა ფასდება იმ სარგებლით, რაც ინტერვენციის შედეგად აისახება მომხმარებლებზე. 2018 წელს სარგებელმა შეადგინა 290 მილიონი ევრო, ხოლო 2017 წელს – 590 მილიონი ევრო.⁹ შედეგების დათვლისას ძირითადად გათვალისწინებულია ფასის ცვლილება, ხარისხი და არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა. სააგენტო მონაცემების მეტი სანდოობისთვის იყენებს შეფასების კონსერვატიულ მიდგომას.

კონკურენციის სააგენტომ 2014 წელს შეიმუშავა და დაამტკიცა 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმა¹⁰ და განსაზღვრა შემდეგი პრიორიტეტები:

- თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ხელშეწყობა, დაცვა და განვითარება;
- საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;
- თანამშრომლობის გაძლიერება სახელმწიფო და საერთაშორისო დონეზე;
- მართვისა და ორგანიზების გაუმჯობესება;
- ადამიანური რესურსებისა და ორგანიზაციის ინსტიტუციური განვითარება.

აღნიშნული პრიორიტეტების საფუძველზე განისაზღვრა შესაბამისი ღონისძიებები, შესრულების ინდიკატორები, ვადები, დაფინანსების წყარო და პასუხისმგებელი ორგანოები.

⁹ Annual report on Competition Policy Developments in the Netherlands 2017-2018 - Directorate for Financial and Enterprise Affairs-Competition Committee.

¹⁰ „სსიპ – კონკურენციის სააგენტოს 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 16 ივლისის N16/07-1 ბრძანება.



მიუხედავად პრიორიტეტების განსაზღვრისა, თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეწყობის, დაცვისა და განვითარების კომპონენტის ნაწილში ჩამოთვლილი ღონისძიებების, როგორცაა, დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების ფაქტების, კონკურენციის შემზღვეველი ხელშეკრულებების, ეკონომიკური აგენტების არაკეთილსინდისიერი ქცევისა და სხვა არაკონკურენტული ქმედებების გამოვლენისა და აღკვეთის შესრულების ინდიკატორებად მიჩნეულია მხოლოდ საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება და შესაბამისი კადრებით დაკომპლექტება. მოცემული ინფორმაცია არის ზოგადი და არ მიუთითებს, რომელ სეგმენტებს მიიჩნევს სააგენტო არსებითად და სად გეგმავს მოსალოდნელი არაკონკურენტული ქმედებების შესწავლასა და გამოვლენას, ასევე თუ რა ნაწილში საჭიროებს კანონმდებლობა დახვეწას და რა მოსალოდნელი ეფექტი შეიძლება იქონიოს ბაზარზე ორგანიზაციის ქმედებებმა. სააგენტოს განახლებული დოკუმენტი მომავალი საქმიანობის შესახებ არ გამოქვეყნებულა.

მიუხედავად იმისა, რომ სააგენტო ვალდებულია რეაგირება მოახდინოს შემოსულ განცხადებებზე, რომელთა დადგომის ალბათობა სააგენტოს მიერ წინასწარ ვერ განისაზღვრება, ეს ხელს არ უნდა უშლიდეს მას, შეიმუშაოს წლიური გეგმა იმ პრიორიტეტების საფუძველზე, რომლებიც განსაზღვრული უნდა იყოს მის მრავალწლიან სტრატეგიაში. აღნიშნული მიდგომა ხელს შეუწყობს სააგენტოს საქმიანობის უფრო ეფექტიანად განხორციელებას და დადებით გავლენას მოახდენს ეკონომიკასა და მომხმარებელთა მდგომარეობაზე, რაც საბოლოოდ სააგენტოს საქმიანობის შეფასების ერთ-ერთი ინდიკატორია.

სააგენტოს არ ჰქონდა თანმიმდევრული და ნათლად განსაზღვრული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, შესაბამისად, ორგანიზაცია მოკლებული იყო შესაძლებლობას მკაფიოდ განესაზღვრა მომავალი მიზნები, რომლებიც უფრო მეტად შეუწყობდა ხელს ინსტიტუციის ზრდასა და განვითარებას.

ჩატარებული მოკვლევის ეფექტიანი შედეგის მაგალითია კონკურენციის სააგენტოს მიერ 2019 წელს შედგენილი ანგარიში,¹¹ სადაც აისახა 2015 წელს განხორციელებული მოკვლევის ფარგლებში დამტკიცებული გადაწყვეტილების, კონკურენტულ გარემოზე შემდგომი ზეგავლენის შეფასება. სააგენტოს მოკვლევა ეხებოდა სახელმწიფოს მიერ გამოცხადებულ ტენდერში საპროექტო, სამშენებლო და საინჟინრო სამუშაოების ექსპერტიზის შესყიდვას. აღნიშნული შეფასების მომსახურების ბაზარი კონცენტრირებული იყო საბაზრო ძალაუფლების ერთი სუბიექტის ხელში. სააგენტოს გადაწყვეტილებამ ხელი შეუწყო შესაბამის ბაზარზე კვალიფიციური ეკონომიკური აგენტების რაოდენობის არსებით ზრდას. თუ გადაწყვეტილების მიღებამდე შესაბამის ბაზარზე ოპერირებდა მხოლოდ ერთი აკრედიტებული სუბიექტი, 2018 წლის მდგომარეობით სუბიექტთა რაოდენობამ 37 ეკონომიკურ აგენტს მიაღწია. შედეგად, გაიზარდა მოთხოვნა ადამიანურ რესურსებზე, რაც თავის მხრივ, აისახა დასაქმებულ ფიზიკურ პირთა რაოდენობის ზრდაზე, ბაზრის სტრუქტურასა და გაუმჯობესებულ კონკურენტულ გარემოზე.

ჩაკომპლექსო კონკურენციის სააგენტოს

დასახული ამოცანებისა და კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილების ეფექტიანი შესრულებისთვის, მიზანშეწონილია სააგენტოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მაქსიმალურად ასახავდეს დასახულ მიზნებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ ღონისძიებებს, რომლებიც შეიძლება დაგვარად უნდა იყოს გაზომვადი და მიღწევადი.

¹¹ საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასება, კონკურენციის სააგენტოს ანგარიში, 2019 წლის ივნისი.



2. კომპანიების შერწყმის პროცესის კონსოლიდაცია დაკავშირებული ნაკლოვანება

კომპანიების შერწყმა, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარებას, თუმცა ამავდროულად შესაძლებელია საპირისპიროდაც იმოქმედოს ბაზარზე. გაერთიანების პროცესს მოსალოდნელია თან ახლდეს კონკრეტული მოთამაშის დომინანტური პოზიციის გაძლიერება, მომხმარებლის მიმართ გაზრდილი ფასებითა და ინოვაციური შეთავაზებების შემცირებით.

ევროკომისიის მიერ დადგენილი შერწყმის პროცედურების მიხედვით,¹² ევროკავშირის საზღვრებში ნებისმიერი სახის გაერთიანება, შერწყმის განხორციელებამდე ეცნობება კომისიას. კომისია სრულად შეისწავლის ყველა იმ გაერთიანებას, რომელიც აღემატება წლიური ბრუნვის დადგენილ ზღვრებს. თუ გაერთიანების აგენტები არ ოპერირებენ ერთსა და იმავე ან მსგავს ბაზრებზე, ასევე, მათი წილი ბაზარზე მოქცეულია დადგენილი წლიური ბრუნვის ფარგლებს ქვემოთ და მიიჩნევა, რომ მათმა გაერთიანებამ არ უნდა შეუქმნას საფრთხე კონკურენციას, მსგავს შემთხვევებში კომისია, შესაბამისი კრიტერიუმების საფუძველზე იყენებს გამარტივებულ პროცედურას.¹³

ევროპული ქვეყნების კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების წლიური დოკუმენტების განხილვის შედეგად გამოიკვეთა, თუ რამდენად მნიშვნელოვან ყურადღებას ანიჭებენ კონკურენციის სააგენტოები ქვეყანაში სხვადასხვა კონპანიის შერწყმას, მისი აქტუალურობისა და ეკონომიკაზე შესაძლო პოზიტიური თუ ნეგატიური ეფექტების მოხდენის გამო.

ნიდერლანდების სააგენტო ინტენსიურად ახორციელებს შემდგომ მონიტორინგს იმ კომპანიებზე, რომელთა გაერთიანება კონკურენციასთან თავსებადად იყო მიჩნეული. შეფასების მიზანია, გააანალიზდეს, რა ეფექტები იქონია ეკონომიკაზე კონცენტრაციების გადანყვეტილებამ. მაგალითად, 2016 წელს ნიდერლანდების კონკურენციის სააგენტომ გამოაქვეყნა კვლევა, სადაც აღწერილია 2007-2013 წლებში 14 საავადმყოფოს გაერთიანების შედეგად მიღებული ეფექტები, 97 ხარისხის ინდიკატორის მიხედვით. გაერთიანებული საავადმყოფოების მონაცემები შეუდარდა ისეთ საავადმყოფოებს, სადაც შერწყმა არ განხორციელებულა. ვინაიდან კვლევის შედეგებით გაერთიანებებმა არ აჩვენა რაიმე სახის გაუმჯობესება ხარისხის ნაწილში, სააგენტო მიიჩნევს, რომ შემდგომში მათი შერწყმის შესაძლებლობები უფრო დეტალურად უნდა იქნეს განხილული.

ნორვეგიის¹⁴ კონკურენციის სააგენტო ანალოგიური რისკის შესამცირებლად, მაღალი კონცენტრაციის ბაზრებზე მოთამაშე დიდი ბრუნვის მქონე კომპანიებს პერიოდულად სთხოვს შერწყმის შესახებ ინფორმაციას.

¹² http://ec.europa.eu/competition/mergers/procedures_en.html

¹³ Commission Notice on a simplified procedure for treatment of certain concentrations under Council Regulation.

¹⁴ Annual report on Competition Policy Developments in Norway 2018-Directorate for Financial and Enterprise Affairs-Competition Committee.



ცხრილი N1. სააგენტოების მიერ განხილული კონცენტრაციების რაოდენობა წლების მიხედვით:

| ქვეყანა | 2016 | 2017 | 2018 | მშპ 2018 ¹⁵ | მოსახლეობა ¹⁶ |
|--------------|------|------|------|------------------------|--------------------------|
| ლიეტუვა | 39 | 24 | 38 | 19,089 | 2,793,486 |
| ესტონეთი | 37 | 43 | 52 | 22,927 | 1,324,820 |
| სლოვენია | 34 | 26 | 41 | 26,234 | 2,089,310 |
| ნიდერლანდები | 119 | 109 | 80 | 53,024 | 17,336,891 |
| ხორვატია | 10 | 14 | 16 | 14,869 | 4,076,246 |
| საქართველო | 4 | 2 | 2 | 4,344 | 3,723,500 |

2018 წელს ევროკომისიამ 128 მლნ ევროთი დააჯარიმა ერთ-ერთი კომპანია, როდესაც მან დაიწყო სხვა კომპანიის კონტროლი, სანამ კომისიისგან მიიღებდა თანხმობას.¹⁷ ასევე დააჯარიმა სხვა კომპანია 110 მლნ ევროთი, როდესაც მან მიაწოდა მცდარი მონაცემები იმ კომპანიანზე, რომლის შესყიდვა მას ჰქონდა განზრახული.¹⁸

პოლონეთში¹⁹ შეტყობინებას ექვემდებარება კონცენტრაცია, როდესაც კომპანიების ბრუნვა ჯამურად აღემატება 50 მლნ ევროს. სააგენტოს გვერდის ავლით გაერთიანების მცდელობისთვის, მაქსიმალური ჯარიმის ოდენობა განისაზღვრება წინა წლის ჯამური ბრუნვის 10%-ით. ლიეტუვაში²⁰ 2018 წელს, სააგენტოს შეტყობინების გარეშე განხორციელებული კონცენტრაციის შემდეგ, სხვადასხვა კომპანიის ჯარიმის ოდენობამ შეადგინა ერთი მლნ ევრო.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, კონცენტრაცია ექვემდებარება სააგენტოსთვის წინასწარ შეტყობინებას სააგენტოს თავმჯდომარის მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად,²¹ როდესაც გაერთიანების მსურველი ეკონომიკური აგენტების ერთობლივი წლიური ბრუნვა ან აქტივების ჯამური ღირებულება აღემატება, შესაბამისად, 20 მლნ ლარს, ან 10 მლნ ლარს. ამასთანავე, კონცენტრაციაში მონაწილე, მინიმუმ, 2 ეკონომიკური აგენტიდან, თითოეულის წლიური ბრუნვა და აქტივების ჯამური ღირებულება აღემატება 5 მლნ ლარს და 4 მლნ ლარს. მოცემული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემდეგ, ეკონომიკური აგენტები მოსალოდნელი გაერთიანების შესახებ ინფორმაციას აწვდიან სააგენტოს, რომელიც ვალდებულია ერთი თვის ვადაში მიიღოს გადაწყვეტილება კონკურენტულ გარემოსთან შერწყმის თავსებადობის ან დაუშვებლობის შესახებ. ისეთი ეკონომიკური აგენტების გაერთიანება, რომლებიც მოიპოვებენ დომინირებულ მდგომარეობას ბაზარზე, თუმცა არ ზღუდავენ კონკურენციას, თავსებადია კონკურენტულ გარემოსთან და არ იზღუდება სააგენტოს მიერ. დომინირებული მდგომარეობის ერთ-ერთ კრიტერიუმად მოიაზრება ეკონომიკური აგენტის მიერ შესაბამისი ბაზრის 40%-ის ან მეტის ფლობა.

¹⁵ მონაცემები აღებულია მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებული მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (აშშ დოლარი) მონაცემთა ბაზის საფუძველზე - <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

¹⁶ მონაცემები ეყრდნობა ვიკიპედიის ბაზას.

¹⁷ European Commission press release, Brussels – 24 April, 2018.

¹⁸ European Commission press release, Brussels – 18 May, 2017.

¹⁹ Annual report on Competition Policy Developments in Poland 2018 - Directorate for Financial and Enterprise Affairs - Competition Committee.

²⁰ Annual report on Competition Policy Developments in Lithuania 2018-Directorate for Financial and Enterprise Affairs-Competition Committee.

²¹ „კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინების წარდგენისა და განხილვის წესის დამტკიცების შესახებ“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-4 ბრძანება.



საქართველოში, მიუხედავად კანონის მოთხოვნისა, რომელიც ავალდებულებს ეკონომიკურ სუბიექტებს მოსალოდნელი კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინონ სააგენტოს, კანონდამრღვევთა წინააღმდეგ მას არ გააჩნია არც აღმოჩენის და არც დაჯარიმების ქმედითი მექანიზმი.

დაარსების დღიდან, სააგენტოს კონცენტრაციის შესახებ განცხადებით მიმართა 12-მა სუბიექტმა. ყველა შემთხვევაში, გარკვეული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, გაცემულია დადებითი შეფასება მათი შემდგომში გაერთიანების მიზნით. ტექნიკისა და სამედიცინო დაწესებულების ბაზრებზე დომინანტური პოზიციის გამო, 3 ეკონომიკურ აგენტს დაევალია ყოველი მომდევნო წლის 30 იანვრამდე, სააგენტოსთვის წარედგინა ინფორმაცია იმ ახალი გარიგებების შესახებ, რომელთაც შესაძლოა, მნიშვნელოვნად შეეზღუდა კონკურენცია შესაბამის ბაზრებზე.

სააგენტოში დაფიქსირდა მხოლოდ ერთი შემთხვევა, როდესაც მესამე პირის მიერ შემოსული საჩივრის საფუძველზე დადასტურდა ინფორმაცია შეტყობინების გარეშე დარეგისტრირებული ეკონომიკური აგენტების კონცენტრაციის შესახებ. ვინაიდან ორგანიზაციას არ გააჩნდა სანქციონების სათანადო ბერკეტი, კანონდარღვევაზე რეაგირება ვერ განხორციელდა. აღნიშნულის საფუძველზე, მიზანშეწონილად ჩაითვალია „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობა, რათა სააგენტოს გვერდის ავლით განხორციელებული კონცენტრაციები დაექვემდებაროს შესაბამის სანქციონებს ან დადგინდეს რეაგირების სხვა მექანიზმი, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება მსგავსი ტიპის დარღვევების პრევენციისთვის.²²

კონცენტრაციების განსახილველად ევროკავშირის უმეტეს ქვეყანაში სააგენტოებს დადგენილი აქვთ განსხვავებული ვადები. მარტივი შემთხვევებისთვის გადანაცვებილების მისაღებად საკმარისად მიიჩნევა ერთი თვე, ხოლო უფრო კომპლექსური ან დამატებითი ბაზრის შესწავლის საჭიროების მქონე გაერთიანებებისთვის არ არის განსაზღვრული კონკრეტული პერიოდი.

კონცენტრაციის შესაფასებლად სააგენტოს განსაზღვრული აქვს ერთთვიანი ვადა, რომელიც შესაძლებელია გაგრძელდეს არაუმეტეს 2 კვირით, ხოლო „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებული ცვლილებებით, სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება კონცენტრაციის კონკურენტულ გარემოსთან თავსებადობის შესახებ გადანაცვებილება მიიღოს 25 სამუშაო დღის ვადაში ან განხილვა გააგრძელოს არაუმეტეს 90 დღით.

სააგენტოს არ გააჩნია შესათანხმებელი კონცენტრაციების გამოვლენის შესაძლებლობა და არც მისი გვერდის ავლით გაერთიანებული კომპანიების განცალკევების საშუალება. არსებობს რისკი, რომ ეკონომიკურმა აგენტებმა, რომელთა გაერთიანებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ბაზარზე კონკურენტულ გარემოს, სააგენტოს თანხმობის გარეშე მოახერხონ შერწყმა, ვინაიდან კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინება მთლიანად დამოკიდებულია ეკონომიკური აგენტების კეთილსინდისიერებაზე.

სააგენტოს განმარტებით, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებული ცვლილებების მიხედვით, სააგენტოს ენიჭება იმ ეკონომიკური აგენტების დაჯარიმებისა და საჭიროების შემთხვევაში განცალკევების²³ უფლებამოსილება, რომელთაც ვვალეობდათ სააგენტოსთვის შეტყობინების წარდგენა.

²² შპს „ნიკორა ტრეიდსა“ და შპს „ნუგეშ“ შორის განხორციელებული კონცენტრაცია, 2015 წელს სააგენტოში შემოსული საჩივარი.

²³ სასამართლოსთან შუამდგომლობის საფუძველზე.



ჩაკომენდაცია კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს პარლამენტის დანაშაულის ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომისიას

ჭანსალი კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით, სააგენტომ დანერგოს კონტროლის მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფს კანონმდებლობით დაწესებულ ზღვარს ზემოთ ბრუნვის მექანე კომპანიების შერწყმის ფაქტების გამოვლენას, შესწავლასა და მათ პრევენციას. საემიანობის ეფექტიანობის გასაზომად კი, შეათასოს კონცენტრაციის შემდგომი გავლენა ფასებზე, მოცულობასა და ხარისხზე. მიზანშეწონილია მოხდეს მსჯელობა საკანონმდებლო ცვლილებებზე, რაც კონკურენციის სააგენტოს უფლებამოსილებას გაზრდის კანონის დარღვევის ფაქტების გამოვლენისა და უკანონოდ შერწყმული სუბიექტების განცალკევების მიმართულებით.



3. ხანვეჯები ბაზრის მონიტორინგის პროცესში

3.1 ნაკლებად მნიშვნელოვანი საბაზრო სეგმენტების შიდა

ბაზრის მონიტორინგი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია შესაბამის სექტორებში კონკურენციის შესაძლო შემზღუდველი ქმედებების გამოსავლენად. კარგი პრაქტიკის მიხედვით, კონკურენციის სააგენტოები აღნიშნულ საშუალებას იყენებენ, როგორც პრევენციულ ღონისძიებას მოსალოდნელი რისკების შესამცირებლად და ასევე იმ ფაქტების გამოსავლენად, რომლებიც შემდგომში შესაძლოა დაექვემდებაროს საქმის უფრო დეტალურ შესწავლას.

ბაზრის მონიტორინგის პროცესში, სააგენტოებს შესაძლოა გააჩნდეთ განსხვავებული მიდგომა საკითხის შესწავლისას, თუმცა მათი საბოლოო შედეგები უნდა პასუხობდეს ქვემოთ ჩამოთვლილ მიზნებს:²⁴

ცხრილი N2. ბაზრის მონიტორინგის საშუალებით მისაღები მოსალოდნელი შედეგები

| კონკურენციის შემზღუდველი ფაქტორები | პრობლემის აღმოფხვრის მექანიზმები | მოსალოდნელი შედეგები |
|--|--|---|
| საკანონმდებლო ბაზა ან პოლიტიკა | * რეკომენდაციების მომზადება არსებული საკანონმდებლო ბაზისა და პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად შემოთავაზებულ ინიციატივებზე; * სააგენტოს მიერ ახალი ინიციატივების შეთავაზება საკანონმდებლო ბაზისა და პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად; * მარეგულირებელთა და კანონმდებელთა ცნობიერების ამაღლება კონკურენციის მნიშვნელობის თაობაზე. | პოლიტიკის ადვოკატირება და საკანონმდებლო ცვლილებები |
| მომხმარებელთა უფლებების დარღვევა | * მომხმარებლების დაცვის მიზნით საქმის მოკვლევის ინიცირება ან მიმართვის გაგზავნა შესაბამის ორგანოში; * მომხმარებელთა ცნობიერების ასამაღლებლად საჭირო მასალების მომზადება და შესაბამისი ადვოკატირების ღონისძიებების განხორციელება; * აგენტების ინფორმირება მათ მიერ შესრულებულ ისეთ ქმედებებზე, რაც არღვევს „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონს. | მომხმარებლების და ეკონომიკური აგენტების ცნობიერების ამაღლება |
| მოქმედ ეკონომიკურ აგენტთა ქცევა | * არაკონკურენციული ქმედების წინააღმდეგ მოკვლევის დაწყების ინიცირება; * ბაზრებზე შემდგომი დაკვირვება; * სააგენტოს ხედვების ნათლად ჩამოყალიბება ეკონომიკური აგენტებისთვის, მათი სხვაგვარად ინტერპრეტირების ასარიდებლად. | აღსრულებითი მექანიზმების გამოყენება და ეკონომიკური აგენტების ცნობიერების ამაღლება |
| ბაზრის სტრუქტურა | * გამოსასწორებელი ღონისძიებების გატარება; * მთავრობისთვის ბაზრის სტრუქტურის შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება, მოქმედ რეგულირებად სფეროებზე. | კონკურენციის ხელშემწყობი ბაზრის სტრუქტურა |
| კონკურენციის შემზღუდველი ფაქტების არარსებობა | * დეტალური განმარტება შესაბამისი ბაზრის ფუნქციონირების შესახებ. | მომხმარებლებისა და კანონმდებლების ცნობიერების ამაღლება |

²⁴ OECD (2018) Market Studies Guide for Competition Authorities.



მოსალოდნელი შედეგების მისაღებად, სააგენტოს უნდა გააჩნდეს ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვა და სწორად განსაზღვრული პრიორიტეტები, რომლებიც დაფუძნებული იქნება კონკრეტულ კრიტერიუმებზე. ბაზრის შესწავლამდე უნდა მოხდეს ამ კრიტერიუმების მოსალოდნელ შედეგებთან დაკავშირება. კონკრეტული სამიზნე ბაზრის შესწავლის ინიცირება დამოკიდებულია სააგენტოს წლიურ გეგმასა და სტრატეგიულ მიზნებზე, ადამიანურ და ფინანსურ რესურსებზე, სასარგებლო შედეგების დადგომის ალბათობებსა და ბაზრის შესწავლით გამოწვეული მოსალოდნელი სარგებლის შეფასებაზე.

სააგენტოს მიერ შეფასებული 3 ბაზრიდან, არსებითი არაკონკურენტული გარემოებები არცერთ შემთხვევაში არ გამოვლენილა. აღნიშნული ბაზრის მონიტორინგები მოიცავდა:

- „სასტუმროების დაჯავშნის ონლაინ პლატფორმების ბაზრის მონიტორინგი“ მიმდინარეობდა 2 წლის განმავლობაში და დასრულდა 2019 წლის იანვარში. დანყების საფუძველი იყო სააგენტოში შემოსული განცხადება, რომელიც ეხებოდა ბაზრის მონაწილე ერთ-ერთი ეკონომიკური აგენტის მხრიდან ე.წ. პარიტეტული სახელშეკრულებო პირობების, საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის საწინააღმდეგოდ გამოყენების შესაძლო ფაქტს. სააგენტოს ანგარიშის მიხედვით, გარდა მონიტორინგის პროცესში განხორციელებული კორექტირებებისა, სხვა კანონის საწინააღმდეგო ქმედებები არ გამოვლენილა;
- „მგზავრთა ავიაგადაყვანის ბაზრის მონიტორინგი“, რომელიც სააგენტომ ჩაატარა 2016 წელს საკუთარი ინიციატივით, ეხებოდა კონკურენციის შესაძლო შეზღუდვისა და არაკეთილსინდისიერი ფაქტების გამოვლენას. სააგენტოს შეფასებით, მგზავრთა ავიაგადაყვანის ბაზარზე კონკურენციის შემზღუდველი პირობები და ხელოვნურად შექმნილი ბარიერები არ არსებობდა;
- „ყავის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასება“, რომელიც მიმდინარეობდა 9 თვის განმავლობაში, დასრულდა 2015 წელს. ბაზრის შესწავლის საფუძველი იყო სააგენტოს ინიციატივა. საბოლოო ანგარიშში, გარდა ფიტოსანიტარული ნორმების დაუცველობისა, რომელთა დაკავშირებითა სააგენტომ მიმართა სსიპ – სურსათის ეროვნულ სააგენტოს შესაბამისი რეკომენდაციებით, სხვა სახის არაკონკურენტული ქმედებები არ გამოვლენილა.

სააგენტოს მიერ შესრულებული ბაზრის მონიტორინგის ანგარიშები ნაკლებად ასახავს იმ საბოლოო შედეგებს, რომლებიც გათვალისწინებულია საუკეთესო პრაქტიკებითა და ევროკავშირის რეკომენდაციებით (იხ. ცხრილი N2).

სააგენტოს მიერ ბაზრის შესწავლა სრულყოფილად არ ეფუძნება რისკზე ორიენტირებულ მიდგომას, რაც მნიშვნელოვად ზრდის ისეთი სფეროების შესწავლის ალბათობას, სადაც ეკონომიკური აგენტების მხრიდან ანტიკონკურენტული ქმედებები შესაძლოა საერთოდ არ გამოვლინდეს, ან აღნიშნული ქმედებების გავლენა იყოს უმნიშვნელო. ასევე არსებობს რისკი იმისა, რომ ყურადღების მიღმა დარჩეს ისეთი ბაზრები, სადაც სათანადოდ არ არის დაცული კონკურენტული გარემო და მომხმარებელთა ინტერესები.

გამონაკლისია შემთხვევები, როდესაც შესწავლილია ისეთი ბაზრებიც, სადაც კონკურენციის საწინააღმდეგო ქმედებები არ ვლინდება, თუმცა სააგენტო მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე ახორციელებს შემოწმებას.



ჩაკომენდაცია კონკურენციის სააგენტოს

ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელების მიზნით, დაგეგმვის პროცესში სააგენტომ მიზანშეწონილია დანერგოს რისკზე დაფუძნებული მიდგომა და მასთან დაკავშირებით გაითვალისწინოს არსებული საუკეთესო პრაქტიკები, რაც ხელს შეუწყობს რესურსების რაციონალურ განაწილებასა და ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს არსებობას.

3.2 შესაბამისი რეგულაციებიდან ინფორმაციის მიღებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

ბაზრის ანალიზის ეფექტიანად განსახორციელებლად და აღნიშნული შედეგების (იხ. ცხრილი N2) მისაღწევად, ასევე აუცილებელი პირობაა ქვეყანაში არსებობდეს შესაფერისი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ხელს შეუწყობს განხორციელებული ანალიზის შედეგებიდან მაქსიმალური სარგებლის მიღებას. სააგენტოები, რომელთაც აქვთ მანდატი ჩაატარონ ბაზრის ანალიზი, ამავდროულად გააჩნიათ უფლებამოსილება გამოითხოვონ საჭირო ინფორმაცია შესაბამისი ეკონომიკური აგენტებისგან.

- ზოგიერთ ევროკავშირის კონკურენციის სააგენტოს გააჩნია უფლებამოსილება, სავალდებულო გახადოს ინფორმაციის მოწოდება ეკონომიკური აგენტებისგან. აღნიშნულ შესაძლებლობას სააგენტოები მიმართავენ მაშინ, როდესაც ნებაყოფლობით ინფორმაციის მოთხოვნის სტრატეგია არაპრაქტიკული ან წარუმატებელია;
- ევროკავშირის კონკურენციის სააგენტოებს აქვთ შესაძლებლობა, პირდაპირ ან სასამართლოს დახმარებით დაუწესონ სანქციები იმ მხარეებს, რომლებიც არ მიაწვდიან სააგენტოს მოთხოვნილ ინფორმაციას.²⁵

პოლონეთმა 2018 წელს, კონკურენციის კანონის რეფორმით, რომელიც სააგენტოს აძლევდა საშუალებას, გაეცვალა ინფორმაცია ფინანსური ზედამხედველობის ორგანოსთან, ხელი შეუწყო კონკურენციის საწინააღმდეგო ქმედებების გამოვლენას.

საქართველოს კანონმდებლობით, კონკურენციის სააგენტოს მხოლოდ მოკვლევის ეტაპზე აქვს უფლებამოსილება ეკონომიკური სუბიექტებისგან ინფორმაციის მოთხოვნა გახადოს სავალდებულო, ხოლო კონცენტრაციების, სახელმწიფო დახმარებების და ბაზრის მონიტორინგის ნაწილში, მსგავსი უფლებამოსილება არ გააჩნია, რაც მონაცემთა მიწოდების თავის არიდების საშუალებას იძლევა და მთლიანად დამოკიდებულია სუბიექტთა კეთილ ნებაზე.

სააგენტოსთვის საჭირო ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვის მაგალითია სასტუმროების დაჯავშნის ონლაინპლატფორმების და ყავის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასების მონიტორინგისას გამოთხოვილი საჭირო მასალები, რომელთა გაცემაზე ეკონომიკურ სუბიექტთა უმრავლესობამ უარი განაცხადა. შედეგად, მონიტორინგის ფარგლებში ვერ მოხერხდა შერჩეული ბაზრების დეტალური შესწავლა.

²⁵ OECD (2018) Market Studies Guide for Competition Authorities.



სააგენტოს ბაზრის მონიტორინგის პროცედურები განხორციელებული აქვს ეკონომიკური სუბიექტებიდან შეზღუდულად მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. შესაბამისად, ბაზრის მონიტორინგის ანგარიშის მიგნებები შესაძლოა განსხვავებული ყოფილიყო, ყველა საჭირო მონაცემის გაანალიზების შემთხვევაში. არსებული პრაქტიკით, შესაძლებელია სააგენტომ საერთოდ ვერ მოახერხოს ისეთი სამიზნე ბაზრების მონიტორინგი, სადაც ერთი ან რამდენიმე მოთამაშე ფლობს დომინირებულ მდგომარეობას და სხვადასხვა მიზეზით უარს აცხადებს ინფორმაციის გაცემაზე.

სააგენტოს განმარტებით, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ინიცირებული ცვლილებების მიხედვით, სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება ეკონომიკურ აგენტს მოსთხოვოს **ნებისმიერი** ინფორმაცია/დოკუმენტაცია, მათ შორის, **კონფიდენციალური**, რომელიც საჭიროა მასზე დაკისრებულ ამოცანათა შესასრულებლად, შესაბამისად, მცირდება ინფორმაციის მიწოდებაზე სხვადასხვა მიზეზით უარის თქმის შესაძლებლობა.

ჩაკომენდაცია კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს კანონების დანერგვის კონომიკისა და აკონომიკური პოლიტიკის კომისიას

კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანად წარმართვისთვის, მიზანშეწონილია მოხდეს მსჯელობა კანონში შესატან ცვლილებებზე, რათა სააგენტოს მიეცეს შესაძლებლობა სავალდებულო წესით გამოითხოვოს ეკონომიკური აგენტებისგან ყველა სახის ინფორმაცია, რაც აუცილებელია მასზე კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად.



4. კონკურენციის შემზღვეველ შეთანხმებათა გამოვლენის არააფექტიანი საკანონმდებლო მექანიზმები

სააგენტოების საქმიანობის მნიშვნელოვანი მიმართულებაა კონკურენციის შემზღვეველ შეთანხმებათა გამოაშკარავება, რომელთა შორის კარტელური გარიგებები ყველაზე მძიმე ფორმად მიიჩნევა. მსგავსი კონკურენციის შემზღვეველი ქმედებების გამოვლენა რთული ამოცანაა არა მხოლოდ საქართველოში, სადაც აღნიშნული ორგანო შედარებით ახალი შექმნილია და ინსტიტუციური განვითარების საწყის ეტაპზე იმყოფება, არამედ იმ ქვეყნებშიც, სადაც კონკურენციის სააგენტოები განვითარების მაღალ საფეხურზე დგანან და მდიდარი წარსული გამოცდილება გააჩნიათ ანტიკარტელურ გარიგებებთან დაკავშირებით. ინსპექტირების გზით გახსნილი კარტელების სიმცირე მიუთითებს არა კარტელური შეთანხმებების ნაკლებად განხორციელების ალბათობაზე, არამედ კარტელის გამოაშკარავების სირთულეზე.

კარტელური გარიგებების გამოსავლენად, კონკურენციის სააგენტოებს უნდა გააჩნდეთ სათანადო უფლებამოსილება, რომელიც გაზრდის მსგავსი შეთანხმებების გამოვლენის შესაძლებლობას. ევროკავშირის უმეტეს წევრ ქვეყნებში სახელმწიფო სააგენტოები პირდაპირ, სასამართლო ნებართვის გარეშე ახორციელებენ კომპანიების საქმიანობის ადგილზე შემოწმებას ან – ნებართვის საფუძველზე, რომელსაც სასამართლოები ეკონომიკურ აგენტებზე შეტყობინების გარეშე გასცემენ.²⁶ სააგენტოებს აქვთ უფლება შეამოწმონ კერძო და ბიზნესკორესპონდენცია, სატელეფონო საუბრები და ასევე აწარმოონ შემოწმება არაბიზნეს ობიექტებში (მაგალითად, ავტომანქანები, საცხოვრებელი სახლები), სადაც შეიძლება ინახებოდეს ყველა სახის კორესპონდენცია და კონკურენციის შემზღვეველი პირდაპირი მტკიცებულებები.

ბრიტანეთი იყენებს თანამედროვე ციფრულ მარკეტინგს, კარტელის მნიშვნელობის მიმართ ცნობიერების ასამაღლებლად, რისთვისაც დანერგა კამპანია Stop Cartels და მოიზიდა 21 მლნ დაინტერესებული პირი და ამავდროულად, 41%-ით გაზარდა „ცხელ ხაზზე“ კარტელებთან დაკავშირებული მომართვიანობის რაოდენობა. კარტელების მონიტორინგის ციფრული შესაძლებლობა ეხმარება მომხმარებლებს თვალი ადევნონ ფასების თაღლითურ შეთანხმებას და დაზოგონ მნიშვნელოვანი ოდენობის ფულადი სახსრები.

კარტელური გარიგებების აქტუალობას მონიშნავს ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში ბოლო პერიოდში მომხდარი შემთხვევები, მიუხედავად ქვეყნების ეკონომიკური მდგომარეობის, სიდიდის და განვითარების დონისა.

2017 წელს საფრანგეთში კარტელური გარიგების საწინააღმდეგო ქმედებისთვის ბიზნეს-სუბიექტებს დაეკისრათ ჯარიმის თანხა – 300 მლნ ევრო,²⁷ იტალიაში – 350 მლნ ევრო, რომელიც 43%-ით აღემატებოდა წინა წლის მაჩვენებელს,²⁸ ნორვეგიაში – 5.5 მლნ ევ-

²⁶ ბიზნესობიექტის შეტყობინების გარეშე ინსპექტირების უფლებამოსილება, საკუთარი გადაწყვეტილების საფუძველზე აქვთ შემდეგ ქვეყნებს: დიდ ბრიტანეთს, ბელგიას, ჩეხეთს, საბერძნეთს, ესპანეთს, ფინეთს, იტალიას, ნიდერლანდებს, პოლონეთს, სლოვენიას, სლოვაკეთს და სხვ. ბიზნესობიექტის შეტყობინების გარეშე ინსპექტირების უფლებამოსილება, სასამართლოს შუამდგომლობის საფუძველზე აქვთ შემდეგ ქვეყნებს: ავსტრიას, ბულგარეთს, გერმანიას, საფრანგეთს, დანიას, ესტონეთს, უნგრეთს, ლატვიას, ლიეტუვას და სხვ.

²⁷ Augmented Economy New Perspectives, Autorite de la concurrence – 2017 summary.

²⁸ Annual Report on Competition Policy Developments in Italy, Directorate for Financial and Enterprise Affairs COMPETITION COMMITTEE – November 2018.



რო,²⁹ გერმანიაში – 75 მლნ ევრო.³⁰ მთლიანობაში, ევროკავშირის მასშტაბით კარტელური გარიგებების აღმოჩენის შედეგად ჯარიმების თანხამ 2017 წელს შეადგინა 2 მილიარდი ევრო. აღნიშნული მიუთითებს, რომ მიუხედავად ქვეყნების განვითარების მაღალი დონისა, კარტელური გარიგებების შემთხვევები მაინც არსებობს.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით, კონკურენციის სააგენტო უფლებამოსილია სასამართლოს შუამდგომლობით საქმიანობის ადგილზე შეამოწმოს ეკონომიკური აგენტი. სასამართლოს მხრიდან შუამდგომლობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში კი, ეკონომიკურ აგენტს ეცნობება მოსალოდნელი შემონგების შესახებ 24 საათით ადრე, რაც მას აძლევს საშუალებას გადამალოს ან გაანადგუროს ყველა სახის პირდაპირი მტკიცებულება. აღნიშნული შემზღვევით გარემოება კიდევ უფრო ართულებს კარტელური გარიგებების გამოვლენის შესაძლებლობას. სააგენტომ თავისი ფუნქციონირების მანძილზე, მხოლოდ 2015 წელს და ისიც, სულ ერთხელ გამოავლინა კარტელური გარიგება, რომელიც შემდგომ გასაჩივრდა.³¹

მოქმედი კანონმდებლობით, სააგენტოს არ აქვს შესაძლებლობა წინასწარი გაფრთხილების გარეშე შეისწავლოს პოტენციური კარტელური გარიგებები ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის ადგილზე, ხოლო არსებული ინფორმაციულ-ტექნოლოგიური და საკადრო რესურსები სათანადოდ ვერ პასუხობს იმ გამოწვევებს, რაც დგას სააგენტოს წინაშე კარტელურ გარიგებებთან მიმართებით. თუმცა სააგენტოს განმარტებით, შესაბამის ნორმატიულ დოკუმენტებში ინიცირებულია ცვლილებები, რომელთა მიხედვით, სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება, ეკონომიკური აგენტი შეამოწმოს საქმიანობის ადგილზე წინასწარი გაფრთხილების გარეშე.

ჩაკომენდაცია კონკურენციის სააგენტოს და საქართველოს კანონმდებლის დახმობით ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომისიას

კარტელური გარიგებების წინააღმდეგ ეფექტიანი ღონისძიებების გასატარებლად, მიზანშეწონილია სააგენტოსთვის შესაბამისი უფლებამოსილების მინიჭების მიზნით, მოხდეს მსჯელობა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებაზე.

²⁹ Annual Report on Competition Policy Developments in Norway, Directorate for Financial and Enterprise Affairs COMPETITION COMMITTEE – October 2018.

³⁰ Annual Report on Competition Policy Developments in Germany, Directorate for Financial and Enterprise Affairs COMPETITION COMMITTEE – November 2018.

³¹ „საავტომობილო სანავის ბაზარზე გამოვლენილი სამართალდარღვევის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება“ (14.07.2015), ჯარიმის თანხამ შეადგინა, ჯამში 55 მლნ ლარი. სააგენტოს გადანყვეტილება გასაჩივრდა და თანხა შემცირდა 3 მლნ ლარამდე.



5. ნაკლოვანებები ანსაზღვრულ მეთოდოლოგიაში

მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტო საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობდეს სპეციალურად შემუშავებული მეთოდოლოგიებით, რამდენადაც ის ხელს უწყობს მისი საქმიანობის დაგეგმვის, აღსრულებისა და ანგარიშგების ეტაპებზე თანმიმდევრული გადაწყვეტილებების მიღებას, ეხმარება ორგანიზაციას დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო პროცესების შემუშავებაში და ასევე ხელს უწყობს ადამიანური რესურსების ზრდას, განვითარებასა და შენარჩუნებას, რაც თანამშრომლებს საშუალებას აძლევს იყვნენ ეფექტიანები. მიუხედავად იმისა, თუ რომელ სფეროს განეკუთვნება ორგანიზაციის საქმიანობა, მეთოდოლოგიების როლი შემოიფარგლება კონკრეტული მეთოდების, ტექნიკებისა და კარგი გამოცდილების შედეგად შემუშავებული მიდგომების გამოყენებაში, კონკრეტული ამოცანებისა და მიზნების მისაღწევად, დროის განსაზღვრულ ფარგლებში.

სააგენტოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს განეკუთვნება კონცენტრაციები, სახელმწიფო დახმარებები, ბაზრის ანალიზები და სხვა კონკურენციის შემზღვეველი შესაძლო ქმედებების გამოვლენა. თითოეულ შემთხვევაში, მიზანშეწონილია სააგენტოს გააჩნდეს ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვა, რომლის საფუძველზე შემუშავდება შესაბამისი კრიტერიუმები, განისაზღვრება საერთო მიდგომები და დაზუსტდება საკითხის შესასწავლად საჭირო პროცესების სტრუქტურა. წლის განმავლობაში ორგანიზაციას შეიძლება მოუწიოს კონკურენციის შემზღვეველი არაერთი შემთხვევის გამოვლენა, შესწავლა და შესაფერისი გადაწყვეტილებების მიღება. აღნიშნული შემთხვევები დარღვევის ბუნებიდან გამომდინარე, შესაძლოა ერთმანეთისგან განსხვავდებოდეს, თუმცა მიღებული გადაწყვეტილებები უნდა იყოს თანმიმდევრული და შესაბამის მეთოდოლოგიებზე დაფუძნებული.

კონკურენციის უზრუნველსაყოფად, სააგენტოები³² ანალიზს და მონიტორინგს იყენებენ ბაზრის სტრუქტურის შესასწავლად, კანონმდებლობის დასახვეწად, ეკონომიკურ აგენტთა ქცევის შესასწავლად, მოკვლევის საჭიროების დასადგენად და სხვ. ვინაიდან ბაზრები და მათი ეკონომიკური მიზნები განსხვავდება ერთმანეთისგან, მონიტორინგის პროცესში ვერ იქნება გამოყენებული ერთგვაროვანი მიდგომა, თუმცა ბაზრის მონიტორინგის მეთოდოლოგიის შესამუშავებლად შესაძლებელია განისაზღვროს გარკვეული ტექნიკები და კარგი გამოცდილება, მაგალითად: ინფორმაციის შეგროვების და მოდელირების მეთოდები, ფინანსური ანალიზი და მონაცემების ხარისხობრივი შეფასებები.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული დოკუმენტი აღწერს იმ არსებით პროცესებს და მიდგომებს, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს სხვადასხვა კონკურენციის სააგენტოს მიერ. დოკუმენტში დეტალურადაა აღწერილი ბაზრის კვლევის ჩასატარებლად და საბოლოო შედეგის მისაღებად საჭირო პროცედურების ჩამონათვალი, მათი მიზნობრიობა და მოსალოდნელი შედეგი.

³² Market Studies Guide for Competition Authorities – 2018.



გრაფიკი N3. ბაზრის შესწავლის პროცესი



ზემოთ აღწერილი სქემით, შესაძლებელია საწყის ეტაპზე განისაზღვროს პოტენციური რისკები და მოსალოდნელი შედეგები, რაც ხელს უწყობს რესურსების პროდუქტიულ გამოყენებას, ვინაიდან სააგენტოს საშუალება ეძლევა უარი განაცხადოს ბაზრის შემდგომ სიღრმისეულ შესწავლაზე იმ შემთხვევაში, თუ წინასწარი მოკვლევის შედეგებით არ გამოვლინდება პოტენციური რისკები.

სააგენტოს ბაზრის ანალიზისა და მონიტორინგისთვის შემუშავებული აქვს გარკვეული მეთოდური მითითებები, ხოლო კონცენტრაციების, სახელმწიფო დახმარებებისა და საქმის მოკვლევისთვის ზოგადი პროცედურული წესები, რომლებიც მეთოდოლოგიურად მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს.

ბაზრის ანალიზისა და მონიტორინგის მეთოდური მითითებები ადგენს პროცედურულ ეტაპებს, თუმცა ნაკლებად ითვალისწინებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა:

- პრიორიტეტული სექტორების შერჩევის საფუძვლები;
- მასშტაბის განსაზღვრა, წინასწარი ინფორმაციის მოძიება;
- მეთოდოლოგიის შერჩევა;
- ბაზრის შესწავლით მისაღები მოსალოდნელი შედეგების გავლენის შეფასება, როგორც მომხმარებელზე, ასევე მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკაზე.

ზემოთ აღწერილი გარემოებებიდან გამომდინარე, კონკურენციის სააგენტოს მეთოდოლოგიები და პროცედურული მითითებები საჭიროებს გაუმჯობესებას, რაც ხელს უშლის ორგანიზაციას კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების თანმიმდევრულ და ხარისხიანად შესრულებაში. ასევე იგი შემადგენელი ფაქტორია ინსტიტუციური ცოდნის განვითარებისა და შენარჩუნებისათვის.



აღსანიშნავია, რომ სააგენტოსგან მიღებული განმარტებით, მუშავდება „ბაზრის მონიტორინგისა“ და „მოკვლევების ჩატარების წესის შესახებ“ სახელმძღვანელოები.

ჩაკომუნიკაცია კონკურენტის სააგენტოს

სააგენტომ კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების თანმიმდევრულად და ხარისხიანად შესრულების მიზნით, უზრუნველყოს მეთოდოლოგიებისა და პროცედურული მითითებების დახვეწა, რაც ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის ინსტიტუციური ცოდნისა და გამოცდილების როგორც განვითარებას, ასევე – შენარჩუნებას.



6. სახელმწიფო დახმარებაზე აჩასრული მონიტორინგი

სახელმწიფო დახმარების გაცემა განიხილება დასაშვებად და მიზანშეწონილად ეკონომიკის განვითარების მიზნით, თუმცა საჭიროებს სათანადო დასაბუთებას, ვინაიდან დახმარების მიმღებს სხვა კონკურენტებთან შედარებით ენიჭება უპირატესობა.

ევროკავშირის ქვეყნებში, იმისათვის, რომ სახელმწიფო დახმარების გაცემა ჩაითვალოს მიზანშეწონილად და დაეჭვმდებაროს კანონმდებლობით დადგენილ წესს, ევროკომისია პასუხისმგებელია, განიხილოს და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება კონკრეტულ დახმარებასთან დაკავშირებით.

ევროკომისიის „სახელმწიფო დახმარებების პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტის“ მიხედვით,³³ 2017 წელს გაცემულმა სახელმწიფო დახმარებების ოდენობამ გადააჭარბა 2016 წელს გაცემულ სახელმწიფო დახმარებების ოდენობას და შეადგინა 116.2 მილიარდი ევრო. 2017 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფო დახმარება გარემოს დაცვის და ენერგორესურსების, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის, რეგიონული განვითარების და მცირე და საშუალო საწარმოების დაფინანსების მიმართულებით. 2012 წელს ევროკომისიამ გადაწყვიტა შეექმნა სახელმწიფო დახმარების მოდერნიზაციის რეფორმის პროგრამა, რომელიც გამიზნული იყო ევროპის წევრი ქვეყნების ხელშესაწყობად, მიემართათ რესურსები ინვესტიციების წასახალისებლად, ეკონომიკის გასაზრდელად და სამუშაო ადგილების შესაქმნელად. აღნიშნული რეფორმის შედეგად განიხილება შეზღუდული სახელმწიფო რესურსებით ეკონომიკის ზრდის მაქსიმალური შედეგების მიღება.

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებით, სხვადასხვა მხარჯავი ორგანიზაცია, რიგ შემთხვევაში მთავრობასთან შეთანხმებით, განსაზღვრავს სახელმწიფო დახმარების ოდენობას, მიზნობრიობას და გაცემის პერიოდულობას. გაცემული სახელმწიფო დახმარების მიზნობრიობის და მათი შედეგების შესახებ არ მზადდება ნაერთი ინფორმაციის სახით დოკუმენტი.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის და მთავრობის დადგენილებით,³⁴ განისაზღვრება სახელმწიფო დახმარების გაცემის წესი. სახელმწიფო დახმარებას განეკუთვნება: გადასახადებისაგან გათავისუფლება, მათი შემცირება ან გადავადება, ვალის ჩამოწერა, რესტრუქტურირება, სესხის ხელსაყრელი პირობებით გაცემა, საოპერაციო აქტივების გადაცემა, ფულადი დახმარების გაწევა, მოგების მიღების გარანტია, შეღავათები და სხვ. აღნიშნული წესი არ ვრცელდება ისეთი სახის სახელმწიფო დახმარებებზე, რომლებიც აკმაყოფილებს შემდეგ პირობებს:

- ერთ ეკონომიკურ აგენტთან მიმართებით, ჯამურად, ზედიზედ, 3 ფისკალური წლის განმავლობაში გაცემული დახმარება არ აღემატება 400,000 ლარს;
- სახმელეთო ტრანსპორტით ტვირთის გადაზიდვის სფეროში მოქმედ ერთ ეკონომიკურ აგენტთან მიმართებით, ინდივიდუალური სახელმწიფო დამხმარება, ჯამურად, ზედიზედ 3 ფისკალური წლის განმავლობაში არ უნდა აღემატებოდეს 200,000 ლარს;

³³ European Commission, State Aid Policy and Strategy, State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017 – Brussels 07 January 2019.

³⁴ „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილება.



- სოფლის მეურნეობის სფეროში მოქმედ ერთ ეკონომიკურ აგენტთან მიმართებით ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარება, ჯამურად, ზედიზედ 3 ფისკალური წლის განმავლობაში არ უნდა აღემატებოდეს 200,000 ლარს.

ყველა სხვა შემთხვევაში, გარდა გარკვეული გამონაკლისებისა,³⁵ სახელმწიფო დახმარების გამცემმა შესათანხმებლად უნდა მიმართოს კონკურენციის სააგენტოს და წარადგინოს ინფორმაცია დახმარების გაცემის მიზნის, ფორმის და მიმღები სუბიექტის შესახებ, ამავდროულად უნდა დაურთოს დასაბუთება, რომ გაცემული დახმარებით მნიშვნელოვნად არ შეიზღუდება კონკურენცია. სააგენტო მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, განიხილავს და ადგენს, რამდენად შეესაბამება გაცემული დახმარება კანონის მოთხოვნებს და კონკურენციის დაცვის პრინციპებს. საქმის შესწავლის შემდეგ, სააგენტო დასკვნას და რეკომენდაციას წარუდგენს საქართველოს მთავრობას და დახმარების გამცემს. საქართველოს მთავრობა მიღებული დოკუმენტების საფუძველზე იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

2014 წლიდან, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტის დაფინანსებით არაერთი სახის სახელმწიფო დახმარება გაიცა, ხოლო სააგენტოს შეტყობინება მიღებული აქვს მხოლოდ 2 შემთხვევაში.³⁶

სახელმწიფო ბიუჯეტით ფინანსდება ისეთი პროგრამები, როგორცაა: მენარმეობის განვითარება (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო), ერთიანი აგროპროექტი (საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო) და სხვ. მაგალითად, ერთიანი აგროპროექტის ფარგლებში მხოლოდ 2018 წელს განუღია 101,688,709 ლარის ხარჯი, რომელიც მოიცავდა შეღავათიან აგროკრედიტებს, აგროდაზღვევის უზრუნველყოფის ღონისძიებებს, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების დაფინანსებას და სხვ. ასევე 2018 წელს მენარმეობის განვითარების ფარგლებში განუღია 39,229,054 ლარის ხარჯი. აღნიშნული პროგრამები არის ნაწილი იმ სახელმწიფო დახმარებისა, რომელიც გაიცემოდა როგორც ფინანსური მხარდაჭერის, ასევე ვალების პატიების მიზნით და ზოგიერთი შემთხვევა, შესაძლოა, ექვემდებარებოდა კონკურენციის სააგენტოს მხრიდან შესწავლას. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს ზემოთ ჩამოთვლილი დახმარების გამცემი უწყებებისთვის ინფორმაციის მოთხოვნის მიზნით არ მიუმართავს და შესაბამისად, შესწავლა არ განხორციელებულა.

2015-2018 წლებში, გაცემული სახელმწიფო დახმარებების მონიტორინგის მიზნით, შესაბამისი ინფორმაციის მისაღებად, სააგენტომ მიმართა ადგილობრივი თვითმმართველობის, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების და მათ მმართველობაში არსებულ ორგანიზაციებს. მოთხოვნის მიუხედავად, ორგანიზაციების გარკვეულ ნაწილს ინფორმაცია დაგვიანებით ან საერთოდ არ წარუდგენია.³⁷

³⁵ გაიცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას; მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას; მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას; მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას; მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.

³⁶ შეტყობინებები შეეხებოდა 2016 და 2017 წლებში სსიპ – თვითმმართველი თემი – ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მიერ ბიუჯეტიდან ა(ა)იპ – ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრისთვის გასაცემი სახელმწიფო დახმარების კონკურენციის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენას. სააგენტომ საკითხის შესწავლით დაასკვნა, რომ ორივე შემთხვევაში განხორციელებული პროცედურები შეესაბამებოდა არსებულ კანონმდებლობას.

³⁷ 2015 წელს გაიგზავნა 137 წერილი, ხოლო საპასუხოდ სააგენტომ მიიღო მხოლოდ 52 წერილი. შემდგომ წლებში, უმეტეს შემთხვევებში, სააგენტო იღებდა მოთხოვნილ ინფორმაციას.



გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, სააგენტომ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, სახელმწიფო დახმარებების შეთანხმების პროცესი და შესაბამისი მონიტორინგი სრულყოფილად ვერ განახორციელა.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო დახმარებების მონიტორინგის სრულყოფის მიზნით, შესაბამის ნორმატიულ დოკუმენტებში ინიცირებულია ცვლილებები, რომელთა მიხედვით, ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობით გამცემი ორგანოც ვალდებულია, ყოველწლიურად, საანგარიშო წლის მომდევნო წლის პირველ თებერვლამდე მიაწოდოს სააგენტოს ინფორმაცია, გაცემული სახელმწიფო დახმარების მოცულობის, ვადისა და მისი მიმღები ეკონომიკური აგენტის/აგენტების შესახებ.

ჩაკომენდაცია კონკურენტულის სააგენტოს

ბაზარზე მოქმედი სუბიექტებისთვის თანაბარი კონკურენტული გარემოს შესანარჩუნებლად და გაცემული სახელმწიფო დახმარებებით ეკონომიკური სარგებლის შექმნის მიზნით, სააგენტომ შეიმუშაოს კონტროლის სათანადო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო, ადგილობრივი და ავტონომიური რესპუბლიკების ფარგლებში გაცემული დახმარებების შესახებ ინფორმაციის შეგროვების, სისრულის და ანალიზის შესაძლებლობას.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

- „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2014 წლის 21 მარტი;
- „სსიპ – კონკურენციის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 აპრილის N288 დადგენილება;
- „განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესი და განცხადებისა და საჩივრის დაშვებადობასთან დაკავშირებული პროცედურების და ვადების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-1 ბრძანება;
- „თანამშრომლობის პროგრამის გავრცელებისა და პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების გამოყენების წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-2 ბრძანება;
- „ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-3 ბრძანება;
- „კონცენტრაციის შესახებ შეტყობინების წარდგენისა და განხილვის წესის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-4 ბრძანება;
- „საქმის მოკვლევის წესის და პროცედურის შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის N30/09-5 ბრძანება;
- „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობის და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“ მთავრობის 2014 წლის 30 სექტემბრის N529 დადგენილება;
- „სსიპ – კონკურენციის სააგენტოს 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 16 ივლისის N16/07-1 ბრძანება.

საერთაშორისო პრაქტიკა

- ევროკომისიის 2016-2020 წლების კონკურენციის სტრატეგიული გეგმა;
- მისია, ღირებულებები და სტრატეგია, ბრიტანეთის კონკურენციის სააგენტო, 2014 წლის 1 იანვარი;
- კონკურენციის სააგენტოების ეფექტიანობის გაუმჯობესება, ბოლო წლებში მიღწეული შედეგების შეჯამება, ბრიუსელის საერთაშორისო კონკურენციის ქსელის ფარგლებში, 2009 წელი;



- ნიდერლანდების კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2016, 2017 და 2018 წლები;
- ნორვეგიის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2018 წელი;
- ევროკომისიის პრესრელიზი – ბრიუსელი, 2017 და 2018 წლები;
- პოლონეთის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2018 წელი;
- ლიეტუვის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2018 წელი;
- გერმანიის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2018 წელი;
- იტალიის კონკურენციის პოლიტიკის განვითარების ყოველწლიური ანაგარიში – ევროკომისია, 2018 წელი;
- ბაზრის ანალიზის გაიდლაინი – ევროკომისია, 2018 წელი;
- კომისიის რეგულაცია, კონცენტრაციას დაქვემდებარებული შემთხვევების განხილვისას, გამარტივებული პროცედურების გამოყენების თაობაზე;
- სახელმწიფო დახმარების პოლიტიკა, სტრატეგია, შედეგები და ხარჯების ანგარიშები – ევროკომისია, 2019 წელი.



აუდიტორების ხელმოწერა

ხელმოწერა

ნანა ვაჩაძე

წამყვანი აუდიტორი



07.02.2020

გიორგი მურვანიძე

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



07.02.2020

ირაკლი ქანთარია

უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



07.02.2020

