

ხათუნა თოღუა

ეკონომიკის დოქტორი. აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

კონკურენციის (ანტიმონოპოლიური) ეკონომიკური პოლიტიკის შესახებ საქართველოში

2011-2014 წლებისთვის საქართველოს მთავრობის მიერ ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებად აღიარებულია მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა, რომლის მისაღწევად ძირითადი პრიორიტეტებია:

- კრიზისის შემდგომი პერიოდისათვის ეკონომიკის სტაბილიზაცია და მომდევნო ეტაპზე ეკონომიკის მდგრადი და მაღალი ტემპით ზრდა;
- ინფლაციის ერთნიშნა მაჩვენებლის უზრუნველყოფა;
- საინვესტიციო გარემოს შემდგომი გაუმჯობესება.

დასახული მიზნების მიღწევა და სირთულეების დაძლევა შეუძლებელია ბიზნესის გარემოს განმსაზღვრელი და უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი კომპონენტების - კონკურენტული გარემოს, საინვესტიციო და საბაჟო გარემოს, საგადასახადო და სავალუტო რეჟიმის მახასიათებელი პარამეტრების შესწავლის გარეშე.

ეკონომიკური საქმიანობის ეფექტიანი კოორდინატორია კონკურენცია, მაგრამ იმისათვის, რომ ის სათანადო დონეზე შევინარჩუნოთ, აუცილებელია სახელმწიფოს მხარდაჭერა. ნებისმიერი ქვეყნისთვის, რომელიც საბაზრო სისტემას ეფუძნება, უმნიშვნელოვანესია კონკურენციის ეკონომიკური პოლიტიკა - კონკურენციული წესრიგის პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს. კონკურენციის პოლიტიკა შეიძლება განვმარტოთ, როგორც იმ სახელმწიფო ორგანოების დამოკიდებულება, რომელთაც კანონით ევალება კონკურენციისა და საკონკურენციო ურთიერთობების ზედამხედველობა შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების მეშვეობით.

სწორი კონკურენციული პოლიტიკა, რომელიც ეფუძნება ჯანსაღ საკონკურენციო სამართალს, საბაზრო ეკონომიკის განვითარების საწინდარია. ამიტომ, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში გატარდა ზომები კეთილსინდისიერი კონკურენციის დაცვისა და სრულყოფის მიზნით, განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყანათა უმრავლესობამ შეიმუშავა ან საგრძნობლად განაახლა საკონკურენციო სამართალი. კონკურენციის დაცვა და ანტიკონკურენციული ქმედებების გამოვლენა არის სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი ამოსავალი პრიორიტეტი, რომლის აღსრულებისა და უზრუნველყოფის მიზნით დღეისათვის მსოფლიოს 90 ქვეყანაშია შექმნილი საკონკურენციო სამართლის ეროვნული სისტემები. განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს კონკურენტულ კანონმდებლობას მცირე ზომის ქვეყნებისათვის, მით უფრო, თუ იგი გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყანაა.

საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ეროვნული პროგრამის 2011-2014 წლების განხორციელების გეგმის მიხედვით

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს, რომელიც ათწლეულების მანძილზე იძულებით იმყოფებოდა სსრკ-ს შემადგენლობაში, ამ მიმართულებით არანაირი მემკვიდრეობა და გამოცდილება არ მიუღია.

საქართველოში კონკურენციის პოლიტიკა სულ 20-იოდე წელიწადს ითვლის. ჩვენს ქვეყანაში, ისე როგორც პოსტკომუნისტური ქვეყნების უმრავლესობაში, XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან დაიწყო საკონკურენციო სამართლებრივი ნორმების შემუშავება და შესაბამისი პოლიტიკის რეალიზაცია, რაც, გარკვეული შემთავრებელი გარემოებების მიუხედავად, დღემდე მეტ-ნაკლები წარმატებით გრძელდება.

საქართველოს ეკონომიკაში კონკურენციული ურთიერთობების განმსაზღვრელი და მარეგულირებელი ერთ-ერთი უპირველესი დოკუმენტი იყო დეკრეტი „მონოპოლიური საქმიანობის შეზღუდვისა და კონკურენციის ხელშეწობის შესახებ“, რომელიც 1991-1992 წლების ცნობილი მოვლენების შემდეგ საპარლამენტო საქმიანობის აღდგენამდე სახელმწიფო საბჭომ სასწრაფოდ მიიღო 1992 წელს, ხოლო 1996 წელს მიღებულ იქნა კანონი „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს კონკურენციული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და საკონკურენციო გარემოს დაცვის მექანიზმს. ეს კანონები უზრუნველყოფდნენ მომხმარებელთა უფლებების გათვალისწინებას, ასევე დიდ როლს ასრულებდნენ ეკონომიკის დემონოპოლიზების განხორციელებაში, რაც პრივატიზების პროცესის პარალელურად მიმდინარეობდა. ეს საკონკურენციო კანონმდებლობა, მიუხედავად გარკვეული ხარვეზებისა და ნაკლოვანი მხარეებისა, ითვლებოდა მთლიანობაში წინ გადადგმულ ნაბიჯად, რაც მიღწეულ იქნა მისი შემუშავებისას აღნიშნულ სფეროში არსებული მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინების ხარჯზე.

საქართველოში ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის წარმართვა ევალებოდა საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიურ სამსახურს.

2004 წლის დეკემბრიდან საქართველოში მოქმედ საკონკურენციო სამართალში („მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“, „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ და „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონებსა და 40-მდე მათ ქვემდებარე აქტში) ცვლილებების განსახორციელებლად, მოხდა ქვეყნის მთავარი კონკურენციული ორგანოს რიცხოვნების შემცირება, რითაც ფაქტობრივად უარი ეთქვა 1992 წლიდან მიმდინარე საკონკურენციო პოლიტიკას და დაიწყო ინტენსიური მუშაობა ახალი, განსხვავებულ ხედვაზე დაფუძნებული საკონკურენციო სამართლის ჩამოსაყალიბებლად. მისი ფორმირება ფაქტობრივად დასრულდა 2005 წლის 3 ივნისს „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით. ამ კანონმა გააუქმა ქვეყანაში მანამდე მოქმედი საკონკურენციო სამართლის ყველა ნორმა შესაბამის ინსტიტუტთან ერთად და დასაბამი მისცა ახალ, ევროპის, ამერიკის და ევროკავშირის კანონმდებლობისაგან განსხვავებულ ხედვას საკონკურენციო სამართლის პრინციპების გააზრებაში. დღეისათვის (2005 წლიდან) საქართველოში კონკურენციული პოლიტიკის წარმართვა ევალება თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს.

კონკურენციის მარეგულირებელი ახალი კანონის მიზანს შეადგენდა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი და საკუთრების ფორმის მიუხედავად, როგორც იურიდიული, ისე ფიზიკური პირებისათვის საქართველოში თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციისათვის ბარიერების მოხსნა. კანონმა განსაზღვრა იმ აკრძალულ ქმედებათა ჩამონათვალი, რომლებიც ზღუდავენ კონკურენციას. კანონი ფაქტობრივად აყალიბებს სახელმწიფო დახმარებებისა და სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების აკრძალვის მექანიზმს და განსაზღვრავს იმ გამონაკლისებს, რა შემთხვევაშიც შეიძლება ნება დაერთოს მათ გამოყენებას. ამ კანონის მიღებამდე საქართველოს კონკურენციული კანონმდებლობა არ შეიცავდა დახმარებების, შეღავათებისა და მიზნობრივი პროგრამების განყოფილებას, რაც მის უარყოფით მხარედ ითვლებოდა. კანონი ასევე ყურადღებას უთმობს რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებს და განსაზღვრავს განსაკუთრებული საკუთრების მფლობელთა ვალდებულებებს თავის ქსელში ან ინფრასტრუქტურაში სხვა ეკონომიკურ აგენტთა არადისკრიმინაციული პირობებით დაშვების აუცილებლობის თაობაზე.

გარდა აღნიშნული კანონისა, საქართველოს საკონკურენციო კანონმდებლობა, შედგება მრავალი სხვა კანონის, საკანონმდებლო აქტისა და მათი ცალკეული ნაწილებისაგან, რომლებიც განსაზღვრავენ ამა თუ იმ სფეროში კონკურენციული ურთიერთობების დაცვის და განვითარების თეორიულ საკითხებსა და ანტიმონოპოლიური რეგულირების პრაქტიკული რეალიზაციის მექანიზმს.

კერძოდ, 2005 წ. 2 ივნისს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა კანონი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“, რომლის IV თავი მთლიანად ეთმობა ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში კონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბებას.

კომუნიკაციების სფეროში კონკურენციული გარემოს ფორმირების მიზნით საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი ზომების გატარება აკისრია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას, რომლის უფლებამოსილება (სხვა მარეგულირებელ კომისიებთან ერთად) განსაზღვრულია კანონით „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ (2002 წ.).

რაც შეეხება კონკურენციის დაცვისა და რეგულირების საკითხს საბანკო სფეროში, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად („საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ და „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ კანონები) საბანკო საქმიანობაზე საერთო ზედამხედველობა და მათ შორის კონკურენტული ურთიერთობების რეგულირება საბანკო სფეროში აკისრია საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

ცალკე უნდა აღინიშნოს საქართველოს საკონკურენტო კანონმდებლობის შემადგენელი სხვა ნაწილებიც, კერძოდ: „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“, „წიაღის შესახებ“, „დაზღვევის შესახებ“ და საქართველოს რიგი სხვა კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, რომელთა მიზანია შესაბამის დარგსა თუ სფეროში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება და კონკურენციის დაცვა.

საქართველო კონკურენციული პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში დებულობ-

და დაღებული მხარდაჭერას და მიზნობრივ დახმარებებს საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მეგობარი ქვეყნების მხრიდან. მაგ., 1998 წ. მსოფლიო ბანკის მიერ ტექნიკური დახმარება გაეწია საქართველოს; კერძოდ, მსოფლიო ბანკის დახმარებით (80 ათასი აშშ დოლარი გრანტი) საოპერაციო ტექნიკა იქნა შეძენილი საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურისათვის. ამასთან, გასული საუკუნის 90-იანი წლებში, საერთაშორისო ორგანიზაციების დაფინანსებით საქართველოში ჩატარდა სემინარები ანტიმონოპოლიური რეგულირების, კონკურენციული პოლიტიკისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის საკითხებზე. ეს მხოლოდ მცირე ჩამონათვალია ჩვენი ქვეყნისთვის ამ კუთხით საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან გაწეული დახმარებებისა, რაც კონკურენციული პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმების სრულყოფისკენ იყო მიმართული.

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ნებაყოფლობით აიღო ვალდებულებები ეროვნული კანონმდებლობის ნორმების ევროკანონმდებლობის პარამეტრებთან ჰარმონიზაციის შესახებ და ქვეყანაში კონკურენციის ხელშეწყობისა და დაცვის თაობაზე, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 8 მაისის №22 დადგენილებით დამტკიცდა და ხორციელდება „საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა“.

დღეს ევროკავშირის მოთხოვნა სრულფასოვანი ანტიმონოპოლიური რეგულირების კანონმდებლობის აღდგენა და დამოუკიდებელი, შესაბამისი ფუნქციებით აღჭურვილი ანტიმონოპოლიური სტრუქტურის შექმნაა. საუბარია ანტიმონოპოლიური სამსახურის აღდგენაზე; ამ უწყების აღდგენის შემთხვევაში იგი ბაზრის ყველა სეგმენტს გააკონტროლებდა, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანა სასამართლოს პრეროგატივა იქნებოდა. ანტიმონოპოლიურ კანონპროექტზე მუშაობა ჯერ კიდევ 2010 წლის შემოდგომაზე მიმდინარეობდა. უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთი პესიმისტის აზრით, ანტიმონოპოლიური სამსახურის აღდგენა და ევროპასთან დაახლოება ეკონომიკური თავისუფლების შეზღუდვის ხარჯზე მოხდება. ვფიქრობთ, ეს ნონსენსია, რის ნათელ მაგალითს აშშ, ესტონეთი, დიდი ბრიტანეთი წარმოადგენენ, სადაც მკაცრი ანტიმონოპოლიური რეგულირება არსებობს, მაგრამ ეს ქვეყნები ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსით ჩვენზე ბევრად წინ არიან.

კონკურენციის განვითარებაზე მეტად უარყოფით გავლენას ახდენს ეკონომიკური აგენტების შეთანხმებული ქმედებები ბაზრის განაწილების, ფასების დაფიქსირების და სხვა მიმართულებით, რითაც, ერთი მხრივ, იზღუდება კონკურენცია და მეორეს მხრივ, ხარაღდება მომხმარებელი.

ბოლო დროს საქართველოში ყველაზე ყბადაღებული თემა, აღნიშნული თვალსაზრისით, ფარმაცევტული სექტორია, სადაც ბაზრის დიდი წილი რამდენიმე კომპანიის ხელშია. ამ სექტორში ყველაზე მსხვილ მოთამაშედ კომპანია „ავერსი“ მიიჩნევა, რომელიც მთლიანი ბაზრის 30%-ს აკონტროლებს. მას ოდნავ ჩამორჩება ფარმაცევტული კომპანია „პე-ეს-პე“, ასეთივე პროფილის კომპანია „ჯი-პი-სის“ წილად კი ფარმაცევტული ბაზრის მხოლოდ 15% მოდის, რაც შეეხება დანარჩენ სეგმენტს, მას მედიკამენტებითა და სამედიცინო აღჭურვილობით მოვაჭრე მცირე სავაჭრო სუბიექტები ინაწილებენ. აშკარაა, რომ ფარმაცევტულ ბაზარზე საქმე

გვაქვს არაჯანსაღ კონკურენციასთან, რაც მონოპოლიებს შესაძლებლობას აძლევს პროდუქციაზე ფასები სურვილისამებრ დააწესონ. იმას, რაც დღეს საქართველოს ფარმაცევტულ ბაზარზე ხდება, ეკონომისტების ენაზე ოლიგოპოლია ჰქვია, ანუ საქმე გვაქვს ფარმაცევტული პროდუქციის რამდენიმე მიმწოდებელთან, რომლებსაც ბაზარი პრაქტიკულად გაყოფილი აქვთ, თანაც - ურთიერთშეთანხმებით. ასეთ ვითარებაში მომხმარებელს დიდი არჩევანი არა აქვს, მან აღნიშნული სამი კომპანიიდან რომელიმეს უნდა მიაკითხოს, ისინი კი ფასწარმოქმნის მეტნაკლებად ერთიან პოლიტიკას ატარებენ.

კონკურენცია და ჯანსაღი კონკურენციული გარემო საბაზრო ურთიერთობების განვითარების საწინდარია, ამიტომ ქვეყანა, რომელიც საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებს აღიარებს, ყველანაირად უნდა ეცადოს, შეიმუშაოს პროგრესული ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და ხელი შეუწყოს კონკურენციას.

დღეს უკვე სრულიად ახალ პოლიტიკურ რეალობაში ისახება პრობლემისადმი ახლებური მიდგომისა და მისი ეფექტიანი გადაწყვეტის პერსპექტივები.