

ქონსჯიანსიის ჰოციბიქა: საფოსტო მომსახეების ბაზიი საქაიოვადოში



2015 წლის მახი



საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო

მისამართი: რუსთაველის გამზირი 26, თბილისი 0108

ტელეფონი: (+995 32) 292 14 03

ელ. ფოსტა: info@transparency.ge

ვებ გვერდი: <http://transparency.ge>



წინამდებარე ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით.

სარჩევი

მოკლე შინაარსი.....	4
შესავალი	5
თავი 1. საფოსტო მომსახურების ბაზარზე არსებული ინსტიტუციური ჩარჩო და საერთაშორისო ვალდებულებები.....	8
თავი 2. სახელმწიფოს მიერ ბაზარზე დაწესებული სამართლებრივი ბარიერები	10
2.1. ფინანსთა მინისტრის ბრძანება.....	10
2.1.1. პრობლემის არსი.....	11
2.1.2. საქართველოს ფოსტის უპირატესი მდგომარეობა.....	12
2.1.4. გადამზიდველების საქმის სასამართლო განხილვის შედეგები.....	15
2.2. მთავრობის დადგენილება	16
2.3. „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტი	19
დასკვნა.....	31
თავი 3. რეკომენდაციები	32

მოკლე შინაარსი

ქვეყნის კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების მიზნით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პერიოდულად იკვლევს ისეთ მსხვილ ბიზნესსექტორებს, რომლებშიც კონკურენციის შეზღუდვას ქვეყნის ეკონომიკისთვის სერიოზული ზიანი შეიძლება მოჰყვეს. ამჯერად ორგანიზაციამ საფოსტო მომსახურების ბაზარი შეისწავლა.

ამ ანგარიშში განხილულია საქართველოში საფოსტო მომსახურების ბაზარზე სახელმწიფო ორგანოების ჩარევის შემდეგ შექმნილი რეალობა და თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლობიერი შეზღუდვის ფაქტები. საფოსტო გადამზიდავების ბაზრის კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ ამ ბაზარზე შესაძლოა ადგილი ქონდა „პოლიტიკური კორუფციის“ ერთ-ერთ სახეს, ე.წ. „სახელმწიფო თანამდებობის პირებზე გავლენის მოხდენას“ (State Capture¹), რაც ბაზარზე სახელმწიფო კომპანიის „საქართველოს ფოსტის“ მიერ ეკონომიკური პოლიტიკის პასუხისმგებელი თანამდებობის პირებზე ზეგავლენის მოხდენითა და ამ კომპანიისთვის ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაწესების გზით ბაზარზე პრივილეგირებული მდგომარეობის შექმნით გამოიხატა.

ასეთმა სავარაუდო კორუფციის შემთხვევებმა სერიოზულად შეიძლება შეაფერხოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება, რადგან ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ გადაწყვეტილების მიღება ხდება არა საჯარო ინტერესის საფუძველზე, არამედ - მხოლოდ კონკრეტული ინტერესის გამტარებელი მცირე ჯგუფის სასარგებლოდ. კორუფციის ამ სახეობის აღკვეთისა და პრევენციის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა ქვეყანაში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკისა და, შესაბამისად, ქმედითი კონკურენციის სააგენტოს არსებობაა, რომელიც სათანადო რესურსებითა და უფლებამოსილებით იქნება აღჭურვილი, უზრუნველყოფს ბაზრის ღიაობასა და გამჭვირვალობას, ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის პროცესში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას და კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას, რათა ბაზარზე სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს ჩარევის შედეგად არ მოხდეს კანონისმიერი მონოპოლიის დაწესება (ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაწესების გზით) და კონკურენციის არამართლობიერად შეზღუდვა.

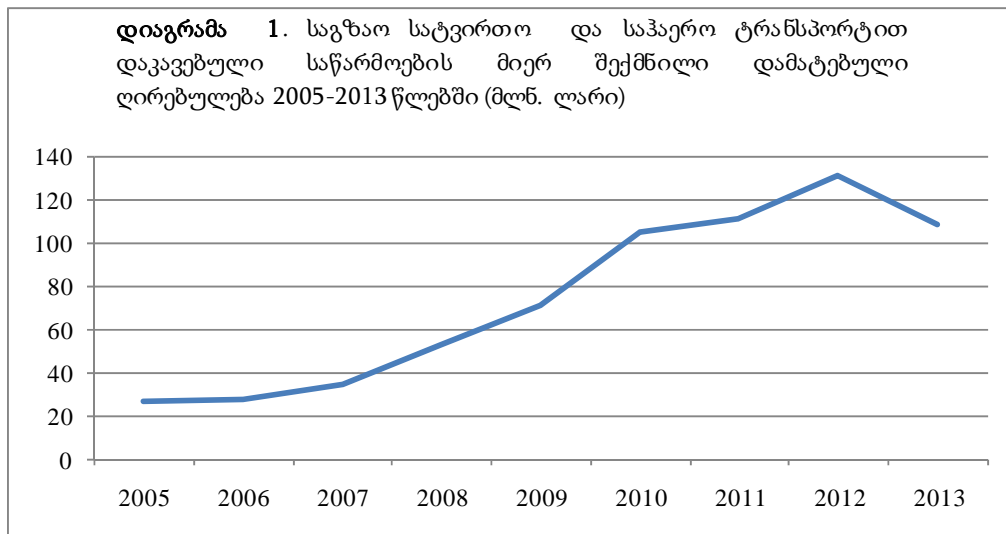
¹ http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf

შესავალი

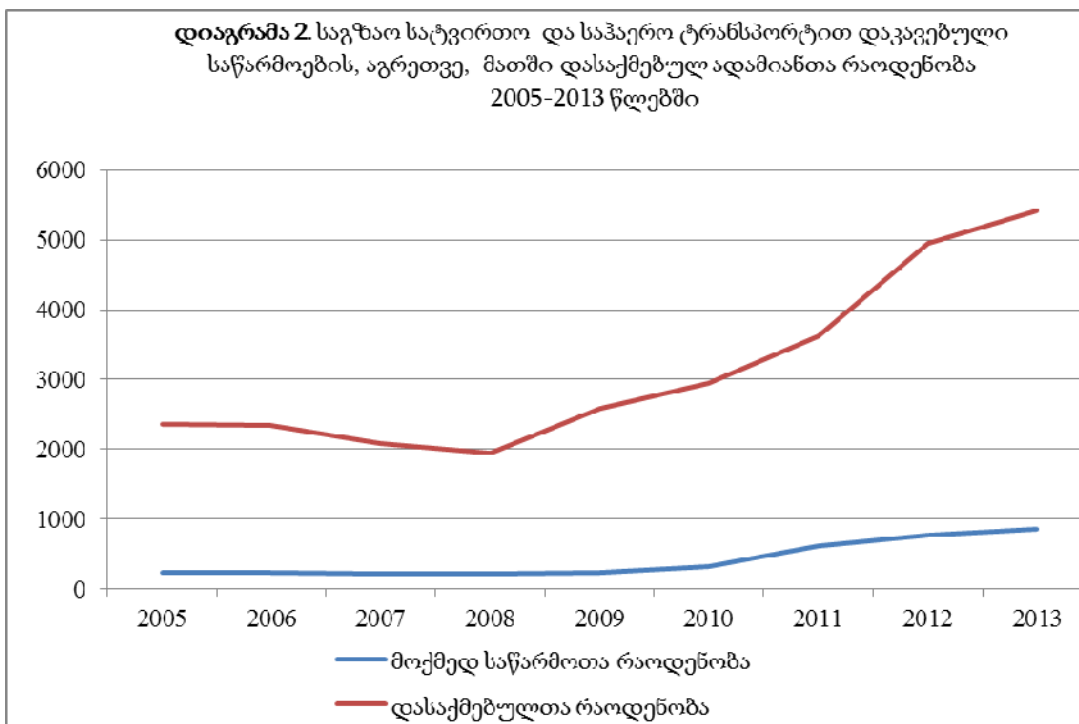
„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ქვეყანაში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის არსებობისა და, შესაბამისად, ბაზარზე სამართლიანი კონკურენციის ხელშემწყობი პირობების შესაქმნელად ქმედითი სახელმწიფო პოლიტიკის საჭიროებაზე ადრე გამოქვეყნებულ ანგარიშებში მიუთითებდა. ორგანიზაცია მონაწილეობდა კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმის პროექტისა და იმ კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავებაშიც, რომლებიც ხელისუფლებამ ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დასანერგად უნდა განახორციელოს. ქვეყანაში არსებული ქმედითი კონკურენციის პოლიტიკა მნიშვნელოვანია კორუფციის პრევენციის კუთხითაც. ქვეყნის კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების მიზნით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პერიოდულად იკვლევს ისეთ მსხვილ ბიზნესსექტორებს, რომლებშიც კონკურენციის შეზღუდვას ქვეყნის ეკონომიკისთვის სერიოზული ზიანი შეიძლება მოჰყვეს. ამჯერად ორგანიზაციამ შეისწავლა საფოსტო მომსახურების ბაზარი.

საფოსტო მომსახურების ბაზარი² საქართველოს ეკონომიკის განვითარებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს და ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ახასიათებს ზრდის მკვეთრად გამოხატული ტენდენცია (იხილეთ დიაგრამა 1 და დიაგრამა 2). ამასთან, საფოსტო მომსახურების სხვადასხვა სახეობის როლი და განვითარების დინამიკა არსებითად იცვლება: მოთხოვნა მცირდება წერილობითი კორესპოდენციის, ბეჭდვითი/პერიოდული გამოცემების და სხვა დოკუმენტაციის მიწოდების მომსახურებაზე; ხოლო მოთხოვნა იზრდება ამანათებისა და მცირე პაკეტების მიწოდების მომსახურებაზე, რაც განპირობებულია ელექტრონული კომერციის განვითარებით, ასევე მომსახურების სხვა სახეობებისა და ბიზნესის განვითარების სხვადასხვა ტენდენციის არსებობით და თანამედროვე ელექტრონული ტექნოლოგიების განვითარებით. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის უკანასკნელი მონაცემებით 2013 წელს საგზაო-სატვირთო და საჰაერო ტრანსპორტით გადაზიდვების სფეროში რეგისტრირებული იყო 800-ზე მეტი საწარმო, რომელთა მიერ შექმნილმა დამატებულმა ღირებულებამ დაახლოებით 110 მლნ. ლარი შეადგინა. ამ სფეროში დასაქმებულია 5 500-მდე ადამიანი:

² წერილობითი კორესპოდენციისა და ამანათების მიწოდების მომსახურება, რომელიც ხორციელდება კერძო ან სახელმწიფო კომპანიების მიერ.



წყარო: საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორი (სეკ 001-2004 სექცია I)



წყარო: საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორი (სეკ 001-2004 სექცია I)

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საფოსტო მომსახურების ბაზარზე სახელმწიფოს ჩარევის და კანონისმიერი მონოპოლიის დაწესების გზით არ მოხდეს ბაზარზე ბუნებრივი წონასწორობისა და კონკურენტული ბიზნესგარემოს ხელოვნური რღვევა. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საფოსტო მომსახურების

სახელმწიფო რეგულირების წესი შეესაბამებოდეს მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას.

ანგარიშის **პირველ თავში** განხილულია საქართველოში საფოსტო მომსახურების ბაზარზე არსებული ინსტიტუციური ჩარჩო და ამ კუთხით ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები; **მეორე თავში** გააანალიზებულია 2012 წელს ხელისუფლებაში ახალი პოლიტიკური გუნდის მოსვლის შემდეგ საფოსტო გადაზიდვების ბაზარზე სახელმწიფოს მიერ უკვე შემოღებული და ასევე მომავლისთვის შემოსაღებად გათვალისწინებული სამართლებრივი ბარიერები და ინსტიტუციური ჩარჩოს ხარვეზები; **მესამე თავში** კი მოცემულია ქვეყანაში ეფექტიანი საფოსტო მომსახურების პოლიტიკის დანერგვის ხელშეწყობისათვის საჭირო კონკრეტული რეკომენდაციები.

თავი 1. საფოსტო მომსახურების ბაზარზე არსებული ინსტიტუციური ჩარჩო და საერთაშორისო ვალდებულებები

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველო მსოფლიო საფოსტო კავშირს მალევე – 1993 წელს მიუერთდა, რის შედეგადაც ქვეყანამ აიღო ვალდებულება, უზრუნველყო ქვეყნის მოქალაქეები უნივერსალური საფოსტო მომსახურებით. საფოსტო მომსახურების სფეროს რეგულირების მიზნით საქართველოს პარლამენტმა 1999 წელს მიიღო კანონი „კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ“. ამავე კანონით კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სამინისტროს დარგში პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს ფუნქცია, ხოლო კავშირგაბმულობისა და ფოსტის მარეგულირებელ კომისიას – მარეგულირებელი ორგანოს ფუნქცია მიენიჭა.

საქართველოში საფოსტო მომსახურების ბაზრის ლიბერალიზაცია 2003 წელს დაიწყო და 2005 წელს დასრულდა. შედეგად, 2005 წელს ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი „კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ“ კანონი. კანონმდებელმა ასევე გაითვალისწინა „ფოსტის შესახებ“ კანონის მიღება, რომელსაც უნდა უზრუნველყო საფოსტო მომსახურების ბაზრის მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისობა ლიბერალიზებული საფოსტო მომსახურების ბაზრის შესაბამის რეგულაციებთან. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტს დაევალა კანონის ამოქმედებიდან 6 თვის ვადაში „ფოსტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება³. მოგვიანებით ამ ვადამ რამდენჯერმე გადაიწია და აღნიშნული კანონის მიღება დღემდე ვერ მოხერხდა.

ამასთანავე, საქართველოს პარლამენტმა 2005 წლის 24 ივნისს მიიღო კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, რომლის თანახმად საფოსტო კავშირით მომსახურება ლიცენზირებას აღარ ექვემდებარებოდა. შედეგად, საფოსტო მომსახურების ბაზარზე საქმიანობის დაწყების მსურველ მეწარმეს აღარ სჭირდებოდა ლიცენზიის აღება სექტორის მარეგულირებელი კომისიისგან. 2006 წლიდან საქართველოს კავშირგაბმულობისა და ფოსტის სფეროში საქმიანობის მარეგულირებელი კომისია (ამჟამად საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია) ასევე აღარ არეგულირებდა საფოსტო ბაზარს⁴. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში განვითარებულმა ლიბერალიზაციის პროცესმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ბაზრის ამ სეგმენტში კონკურენციის განვითარებას.

ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმებით საქართველომ საფოსტო მომსახურების სფეროს რეგულაციების შემდგომი გაუმჯობესების ვალდებულება აიღო. კერძოდ, ხელშეკრულების XV-C დანართის თანახმად, საქართველო ვალდებულია, ამ ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან 5 წლის ვადაში შეასრულოს 97/67/EC დირექტივის დებულებები⁵. ეს დირექტივა და მასში შეტანილი ცვლილებები ამ სფეროს წარმატებული რეფორმირების გზად მიიჩნევა ამ ბაზრის სრულ ლიბერალიზაციას, თავისუფალი კონკურენციის ხელშეწყობასა და უნივერსალური საფოსტო მომსახურების მიწოდების ვალდებულების მქონე

³ https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=29620&publication=0&lang=ge

⁴ http://www.gncc.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=3100 (2005 წლის ანგარიში გვ. 35; 2006 წლის ანგარიში გვ. 28)

⁵ აღნიშნულ დირექტივაში შევიდა ცვლილებები 2002 წლის 10 ივნისს N2002/39/EC და 2008 წლის 20 თებერვლის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2008/6/EC დირექტივებით.

საფოსტო ოპერატორისთვის „საფოსტო სარეზერვო მომსახურების“ არეალის (ე.წ. „მონოპოლიური საქმიანობის“ ბაზრის) გაუქმებას.

ამასთანავე, საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ ხელშეკრულება⁶ ითვალისწინებს საკურიერო და საფოსტო მომსახურების მარეგლამენტირებელ ნორმებს. 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ბ) ქვეპუნქტში მოცემულია უნივერსალური საფოსტო მომსახურების დეფინიცია, რომელიც ამ ტიპის მომსახურებას განსაზღვრავს, როგორც ქვეყნის მოსახლეობის სპეციფიკური ხარისხის საფოსტო მომსახურებით უზრუნველყოფას ხელმისაწვდომი ფასებით. გარდა ამისა, მე-100 მუხლის თანახმად, „თითოეულ მხარეს აქვს უფლება განსაზღვროს ისეთი უნივერსალური მომსახურების ვალდებულება, როგორც მას სურს. თავის მხრივ, ასეთი ვალდებულებები არ უნდა განიხილებოდეს როგორც ანტიკონკურენტული, იმ პირობით, რომ ისინი ადმინისტრირებულია გამჭვირვალე, არადისკრიმინაციული და ნეიტრალური წესით და არ წარმოადგენს იმაზე მეტად დამამძიმებელს, ვიდრე აუცილებელია მხარის მიერ განსაზღვრული უნივერსალური საფოსტო მომსახურებისთვის.“

⁶ http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=30&info_id=17011 თავი IV, ქვეთავი IV, 99-101-ე მუხლები.

თავი 2. სახელმწიფოს მიერ ბაზარზე დაწესებული სამართლებრივი ბარიერები

მიუხედავად იმისა, რომ მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები ქვეყანას საფოსტო გადაზიდვების ბაზრის შემდგომი ლიბერალიზაციისკენ უბიძგებს, კოალიცია „ქართული ოცნება“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ სხვადასხვა გზით ცდილობს ეკონომიკის ამ სექტორზე კონკურენციის შეზღუდვას. ბოლო ორი წლის განმავლობაში მთავრობის მიერ უკვე შემოღებული და, ასევე, მომავალისთვის შემოსაღებად გათვალისწინებული სამართლებრივი ბარიერები აჩენს საფუძვლიან ეჭვს, რომ სახელმწიფოს სურს ამ დარგის გარკვეული სექტორების მონოპოლიზება მის საკუთრებაში არსებული კომპანიის - საქართველოს ფოსტის სასარგებლოდ. ამ პროცესებში ხელისუფლების კორუფციული ინტერესებიც შეიძლება იკვეთებოდეს, სხვა შემთხვევაში გაუგებარია, თუ რატომ ცდილობს სახელმწიფო ასე დაჟინებით ერთი კომპანიისთვის სასათბურე პირობების შექმნას სხვა კომპანიების ხარჯზე, რომლებიც იმავე სფეროში საქმიანობენ. რაც ყველაზე უცნაურია, მთავრობა ამას ისეთი ნორმატიული აქტების მიღებით აკეთებდა და ახლაც ცდილობს რომ გააკეთოს, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოდის როგორც ქართულ კანონმდებლობასთან, ისე მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

მთავრობის მიერ საფოსტო გადაზიდვების ბაზარზე გაუმართლებელი სამართლებრივი ბარიერების დაწესება რამდენიმე ეტაპად განხორციელდა. ამ თავში დეტალურად არის განხილული ეს პროცესები.

2.1. ფინანსთა მინისტრის ბრძანება

საფოსტო გადაზიდვების ბაზარზე სამართლებრივი ბარიერები პირველად საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 25 იანვრის №30 ბრძანებით იქნა შემოღებული. ამ ბრძანების საფუძველზე საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის შემოტანასთან/საქართველოს საბაჟო ტერიტორიიდან საქონლის გატანასთან და დეკლარირებასთან დაკავშირებულ პროცედურებში არსებითი ცვლილებები განხორციელდა, რამაც საქონლის გადაზიდვით დაკავებულ მეწარმეებს სერიოზული პრობლემები შეუქმნა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წერილით მომართა ადგილობრივ მეწარმეთა ჯგუფმა, რომლებიც საქონლის გადაზიდვის საქმიანობას ეწევიან. მეწარმეებმა აღნიშნეს, რომ მათ სამეწარმეო საქმიანობის პროცესში სერიოზული შეფერხებები ექმნებათ, უფრო მეტიც, მათ მიერ სამეწარმეო საქმიანობის გაგრძელების პერსპექტივას სერიოზული საფრთხე ელის. მეწარმეებმა ეჭვი გამოთქვეს იმასთან დაკავშირებით, რომ აღნიშნული რეგულაციები მათი ბაზრიდან განზრახ განდევნას ემსახურება და ერთი კონკრეტული გადამზიდველის მონოპოლიური მდგომარეობის მინიჭებას ისახავს მიზნად. ამ კომპანიაში ისინი გულისხმობდნენ საქართველოს ფოსტას, რომლის 100%-იანი წილი სახელმწიფოს მფლობელობაშია. სწორედ ამიტომ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ჩაერთო ამ საქმის მოკვლევის პროცესში.

2.1.1. პრობლემის არსი

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების ანალიზის დროს გამოიკვეთა რამდენიმე პრობლემა, რომლებიც მცირე და საშუალო გადამზიდველების საქმიანობისთვის ხელის შემშლელ ფაქტორად შეიძლება მივიჩნიოთ. კერძოდ, ბრძანების თანახმად, საქონლის გადამზიდველს, იმისათვის, რომ მას საქმიანობის გაგრძელება შეძლებოდა, საქართველოს შემოსავლების სამსახურის „სპეციალური სატვირთო საბაჟო დეკლარაციის მონაცემთა ავტომატიზებულ სისტემაში“ დაშვება მოეთხოვებოდა. საქართველოს შემოსავლების სამსახური კი გადამზიდველს აღნიშნულ დაშვებას მხოლოდ მაშინ მისცემდა, თუ ის სხვა პირობებთან ერთად, აკმაყოფილებდა შემდეგ მოთხოვნებს:

- **გადამზიდველს აქვს საქონლის ორგანიზებულად გადაზიდვის სათანადო გამოცდილება და კარგი რეპუტაცია** - ეს მოთხოვნა ბაზარზე შესასვლელ ფორმალურ ბარიერს ქმნიდა და ბაზრის აღნიშნულ სეგმენტზე საქმიანობის დაწყების მსურველ ახალ მეწარმე სუბიექტს მოქმედ სუბიექტთან შედარებით არათანაბარ პირობებში აყენებდა. გარდა ამისა, აღნიშნული მოთხოვნა სუბიექტური შეფასების რისკებსაც აჩენდა;
- **გადამზიდველს აქვს საბაჟო საწყობი** - ეკონომიკურად და სამართლებრივად არ იყო დასაბუთებული, თუ რატომ მოეთხოვებოდა გადამზიდველს ყოფილიყო საბაჟო საწყობის მფლობელი, მაშინ, როცა მას საბაჟო საწყობის მომსახურებით სარგებლობა საკონტრაქტო პირობების საფუძველზედაც შეეძლო. ეს ნორმა არ აზუსტებდა, საკმარისი იყო თუ არა, რომ გადამზიდველს საკონტრაქტო მომსახურებით მიეღო საბაჟო საწყობის მომსახურება, რათა საქმიანობის გაგრძელება შეძლებოდა. როგორც ცნობილია, საბაჟო საწყობს ძირითადად მცირე და საშუალო გადამზიდველები ქირაობენ, რადგანაც მათ არ აქვთ ძვირად ღირებული სასაწყობო ინფრასტრუქტურის ფლობის შესაძლებლობა;
- **გადამზიდველმა უნდა უზრუნველყოს იმპორტიორის მიერ იმპორტის გადასახდელებისა და მომსახურების საფასურის დროულად გადახდის ორგანიზება**. იმის გამო, რომ გადამზიდველი მხოლოდ გადაზიდვის მომსახურებას ეწევა, არ შეიძლება გამართლებულად იქნეს მიჩნეული მისთვის სხვა იურიდიული/ფიზიკური პირის (ამ შემთხვევაში – მისი კლიენტის – იმპორტიორის) მიერ გადასახადების გადახდის უზრუნველყოფის ვალდებულების დაკისრება. გარდა ამისა, ამ მოთხოვნის შესრულებაც შეუძლებელი იყო, რადგანაც არ შეიძლება გადამზიდველს პასუხი მოეთხოვოს იმისთვის, რომ მისი კლიენტები არ იხდიან დაკისრებულ გადასახადებს. ეს ნორმა საქართველოს კანონმდებლობასაც ეწინააღმდეგება, რადგან აღნიშნული გადასახადების დროულად გადახდის კონტროლი სწორედ საგადასახადო ორგანოთა ვალდებულებაა⁷;
- **გადამზიდველს აქვს საქართველოს შემოსავლების სამსახურის შესაბამის სერვერთან მიერთების შესაძლებლობა** და ამდენად, შეუძლია განახორციელოს საქონლის წინასწარი დეკლარირება სპეციალური ელექტრონული სისტემის საშუალებით, თუმცა იმისათვის, რომ ეს შესაძლებელი გამხდარიყო, მეწარმეებს

⁷ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 51

სპეციალური პარამეტრების შესაბამისი პროგრამა უნდა წარედგინათ, რასაც გარკვეული დრო და ფინანსური რესურსები სჭირდება. აღმოჩნდა, რომ საქართველოს შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2013 წლის 6 თებერვლის №4257 ბრძანების შესაბამისად, გადამზიდველებს ეს მოთხოვნები 7 დღეში უნდა დაეკმაყოფილებინათ – ასეთ მცირე ვადაში შეუძლებელი იყო გადამზიდველის მიერ შესაბამისი პროგრამის შემუშავება, ტესტირება და საქართველოს შემოსავლების სამსახურის მიერ ამ პროგრამის საკუთარ სისტემაში დაშვებაზე თანხმობის მიღება.

აუცილებელია იმ გარემოების გათვალისწინება, რომ ზემოაღნიშნული მოთხოვნების შემოღებით პრაქტიკულად მოხდა საქონლის გადამზიდველის საქმიანობაზე შინაარსობრივად სალიცენზიო/სანებართვო რეჟიმის დაწესება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით, რაც „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის დარღვევაა. კერძოდ, გადამზიდველი ვალდებული იყო განებაჟებინა საქონელი. ის ვერ განაბაჟებდა საქონელს, თუ არ ექნებოდა დაშვება შემოსავლების სამსახურის სპეციალური სატვირთო საბაჟო დეკლარაციის მონაცემთა ავტომატიზებულ სისტემაში, ხოლო იმისთვის, რომ ამის უფლება მიეღო, უნდა დაეკმაყოფილებინა ფინანსთა მინისტრის ზემოაღნიშნული ბრძანებით დადგენილი კრიტერიუმები. ვინაიდან სპეციალური სატვირთო საბაჟო დეკლარაციის მონაცემთა ავტომატიზებულ სისტემაში დაშვება აუცილებელი წინაპირობა იყო საქონლის გადამზიდველის მიერ თავისი საქმიანობის განხორციელებისათვის, ბრძანებაში მითითებული მოთხოვნების შესრულება და ამის საფუძველზე შემოსავლების სამსახურის თანხმობა წარმოადგენდა გადამზიდველის საქმიანობის განხორციელებისთვის დადგენილ პირობას. აქედან გამომდინარე, ამ მოთხოვნების შემოღებით პრაქტიკულად მოხდა საქონლის გადამზიდველის საქმიანობაზე შინაარსობრივად სალიცენზიო/სანებართვო რეჟიმის დაწესება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით – საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით. საქართველოს კანონმდებლობით კი მხოლოდ კანონმდებელი განსაზღვრავს იმ წინაპირობებს, რომლებიც ამ უფლების რეალიზაციას უზრუნველყოფს.

ამასთანავე, საყურადღებოა ის გარემოება, რომ საბაჟოზე დამატებითი ბიუროკრატიული ბარიერების დაწესება არ შეესაბამება ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (WTO) მოთხოვნებს, რომლებიც წევრი სახელმწიფოებისგან, პირიქით, იმპორტ-ექსპორტის ბიუროკრატიული პროცედურების გამარტივებასა და საქონლის გაფორმების დროს წარსადგენი დოკუმენტების რაოდენობის შემცირებასა და გამარტივებას ითხოვს.

2.1.2. საქართველოს ფოსტის უპირატესი მდგომარეობა

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ფოსტა წარმოადგენდა ერთადერთ ეროვნულ გადამზიდველს, რომელიც ფინანსთა მინისტრის ბრძანებაში ჩამოთვლილ ყველა კრიტერიუმს აკმაყოფილებდა. კერძოდ, მის საკუთრებას წარმოადგენდა საბაჟო საწყობი, ჰქონდა საქონლის გადაზიდვის სფეროში საქმიანობის გამოცდილება და საქართველოს შემოსავლების სამსახურის შესაბამის სერვერთან მიერთების

შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, ბაზარზე მოქმედ სხვა კომპანიებს, ფაქტობრივად, შეეზღუდათ ოპერირების საშუალება.

ფინანსთა მინისტრის ბრძანების მიღების შემდეგ შ.პ.ს. STAR GROUP⁸-ი იძულებული გახდა საქმიანობა შეეწყვიტა. შემოსავლების სამსახურისთვის არაერთგზის მიმართვის და სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენის მიუხედავად, ამ კომპანიამ საქონლის გადაზიდვის ნებართვა ვერ მოიპოვა. ამასთანავე, საქართველოს ადგილობრივ გადამზიდველთა (შპს STAR GROUP-ის და შპს „კარას“) განცხადებით, საქართველოს ფოსტის კლიენტები აღმოჩნდნენ პრივილეგირებულ მდგომარეობაში. სახელმწიფო ორგანოთა მიერ არ ხდებოდა იმ ნორმის ამოქმედება, რომელიც აწესებდა გადამზიდველის პასუხისმგებლობას, რომ მას უზრუნველყო იმპორტიორის მიერ იმპორტის გადასახდელებისა და მომსახურების საფასურის დროულად გადახდა. გარდა ამისა, ზოგიერთ გადამზიდველს (შპს „კარას“) საბაჟოზე ტვირთის განბაჟების შეფერხების დროს პირდაპირ შესთავაზეს ტვირთის საქართველოს ფოსტაში გადატანა და ამ შემთხვევაში მის სწრაფად განბაჟებას დაჰპირდნენ. აღსანიშნავია ისიც, რომ, გადამზიდველთა განცხადებით, „საქართველოს ფოსტის“ მიერ შეთავაზებული ტვირთის გადაზიდვის მომსახურების საფასური რამდენჯერმე აღემატებოდა სხვა ეროვნული გადამზიდველების მიერ შეთავაზებულს.

სწორედ ზემოაღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით ჩნდება საფუძვლიანი ეჭვი იმასთან დაკავშირებით, რომ აღნიშნული ნორმების ამოქმედების მიზანი იყო რეგულაციების დაწესება საქართველოს ფოსტის სასარგებლოდ, რაც კონკურენტ ეროვნულ გადამზიდველებს ბაზრის აღნიშნულ სეგმენტზე საქმიანობისთვის ხელსაყრელ პირობებს არ შეუქმნიდა და ბაზრიდან საბოლოოდ განდევნიდა.

2.1.3. მდგომარეობა საბაჟო გაფორმების პუნქტში

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენელი რამდენიმე დღის განმავლობაში აკვირდებოდა საბაჟო გაფორმების პუნქტში არსებულ ვითარებას. ორგანიზაციამ მიმართა გაფორმების ეკონომიკური ზონის (გეზ) ხელმძღვანელობას საქონლის იმპორტის პროცედურების მონიტორინგის განხორციელების უფლების მიცემის თაობაზე. სამწუხაროდ, გეზ-ის ხელმძღვანელობამ ორგანიზაციის წარმომადგენლებს არ მისცა ამის უფლება, რაც ამ პროცესში გამჭვირვალობის პრობლემის არსებობაზედაც მიუთითებს.

საყურადღებოა ისიც, რომ ახალი სისტემის შემოღებამდე, მისი სრულფასოვანი და ეფექტიანი ამოქმედებისათვის აუცილებელი იყო სათანადო ღონისძიებების განხორციელება ბაზარზე მოქმედი მეწარმეების ინფორმირების, მათი აღნიშნულ სისტემასთან თავსებადობის, სამეწარმეო საქმიანობის პროცესში შეფერხებების თავიდან აცილებისა და ამ პროცესის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

⁸ აღნიშნული სახელწოდებით საქონლის გადაზიდვის საქმიანობას ეწეოდა 2012 წლის ოქტომბრის თვიდან. თუმცა, მის დამფუძნებელ პირებს აქვთ საქონლის გადაზიდვის სფეროში საქმიანობის მრავალწლიანი გამოცდილება და შესაბამისი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა.

შესაბამისად, ზემოხსენებული ბრძანების ძალაში შესვლამდე საჭირო იყო გარკვეული მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარება და გონივრული ვადის დაწესება. ვინაიდან საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ვერ უზრუნველყო მითითებული ღონისძიებების განხორციელება, ქვეყნის საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის გადაადგილებისა და გაფორმების ახალი პროცედურების შემოღების პროცესი დაიწყო და სერიოზული პრობლემებიც წამოიქმნა – ეროვნულ გადამზიდველთა ჯგუფის ტვირთი, რომლებმაც ორგანიზაციას მომართეს, გაფორმების ორგანოში შეფერხდა, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენლები პრობლემის მოსაგვარებლად სათანადო ზომებს არ იღებდნენ, მეწარმეები გაურკვეველ მდგმარობაში აღმოჩნდნენ. უფრო მეტიც, გადამზიდველებმა (შპს „Stargroup-ი“, შპს „კარა“) თავიანთი ტვირთის საბაჟო გაფორმება მხოლოდ მას შემდეგ შეძლეს, როდესაც ის საქართველოს ფოსტის საბაჟო საწყობში გადაიტანეს. ამის შედეგად მათ მიერ სამეწარმეო საქმიანობის გაგრძელების პერსპექტივას სერიოზული საფრთხე შეექმნა.

მიზანშეწონილი იქნებოდა, რომ ქვეყნის საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის გადაადგილებისა და გაფორმების პროცედურების სამართლებრივი მოწესრიგების ახალი წესის ამოქმედებასთან დაკავშირებული რისკები ჯერ კიდევ აღნიშნული ცვლილებების ამოქმედებამდე შეფასებულიყო, ვინაიდან საბაჟო ადმინისტრირების შემთხვევაში ყოველთვის არის რისკის ელემენტი მაშინ, როდესაც ქვეყნის საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის გადაადგილებისას კონტროლის პროცედურები იცვლება. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის ახალი საბაჟო პროცედურების დანერგვასა და სათანადო კონტროლის უზრუნველყოფას შორის ბალანსის პოვნა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენლები საქართველოს ფინანსთა მინისტრსაც შეხვდნენ. შეხვედრაზე განიხილეს ორგანიზაციის შენიშვნები ახალი რეგულაციების მიმართ (მათ შორის, ის დარღვევები, რომლებითაც ახალი რეგულაციები იქნა შემოღებული) და წინადადებები. მინისტრის განმარტებით, აღნიშნული ბრძანების შემოღება კონტრაბანდასთან ბრძოლისათვის გახდა აუცილებელი. თუმცა გაუგებარია, რა კავშირი აქვს გადამზიდველისთვის ბიუროკრატიული ბარიერების დაწესებას კონტრაბანდასთან ბრძოლასთან, რაც, თავის მხრივ, ოპერატიული სამსახურების ფუნქციაა. კონტრაბანდული ტვირთი შეიძლება შემოიტანოს როგორც ახალშექმნილმა, ისე მოქმედმა გადამზიდველმა კომპანიამ. გარდა ამისა, ის ფაქტი, რომ საბაჟო საწყობი გადამზიდველის საკუთრებას წარმოადგენს, არ უზრუნველყოფს იმას, რომ იგი კონტრაბანდულ ტვირთს არ შემოიტანს.

ამასთანავე, საბაჟო ადმინისტრირების პროცესში რისკის (მათ შორის, არალეგალური ტვირთის გადატანის) მენეჯმენტის საერთაშორისო პრაქტიკა განსხვავდება საქართველოს მთავრობის მიერ შერჩეული მოდელისგან. რისკის მენეჯმენტის საერთაშორისო პრაქტიკა საბაჟო გამშვებ პუნქტში „მწვანე“, „ყვითელი“, „წითელი“ და „ლურჯი“ საბაჟო კონტროლის დერეფნების დანერგვას გულისხმობს. სისტემაში ინტეგრირებული გადამზიდველის რისკის პროფილების გამოყენების საფუძველზე

ხდება საქონლის შერჩევითი ინსპექტირება და, შესაბამისად, საბაჟო კონტროლის ადეკვატური დერეფნის განსაზღვრა. საბაჟოზე რისკის მენეჯმენტის სისტემის არსი კომპიუტერული პროგრამის მიერ კონკრეტული ტვირთისათვის საბაჟო კონტროლის დერეფნის ფერის მინიჭებისას შერჩევითი მიდგომის და ადამიანის ხელოვნური ჩარევის ფაქტორის მაქსიმალურად გამორიცხვას უნდა უზრუნველყოფდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა საქართველოს ფინანსთა მინისტრს ზედმიწევნით გააცნეს საბაჟოზე არსებული ვითარება, შეხვედრის შემდეგ მომჩივან გადამზიდველთა პრობლემა არ მოგვარებულა.

2.1.4. გადამზიდველების საქმის სასამართლო განხილვის შედეგები

ადგილობრივმა გადამზიდველებმა თავიანთი უფლებების დასაცავად და ფინანსთა მინისტრის ბრძანების ბათილად ცნობის მოთხოვნით მიმართეს სასამართლოს. გადამზიდველების სასარჩელო მოთხოვნის თანახმად, ფინანსთა მინისტრის მიერ აღნიშნული ბრძანების გამოცემით დაირღვა საქართველოს კონსტიტუციით, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით, „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი მოთხოვნები. გადამზიდველების ინტერესებს სასამართლო დავის პროცესში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ იცავდა.

გადამზიდველებმა აღნიშნული საქმე მოიგეს სამივე ინსტანციის სასამართლოში. კერძოდ, თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2013 წლის 27 მაისის # 3/362-13 გადაწყვეტილებით, გადამზიდველების სარჩელი დაკმაყოფილდა და ბათილად იქნა ცნობილი საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 25 იანვრის №30 ბრძანება და ამ ბრძანების საფუძველზე გამოცემული შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2013 წლის 6 თებერვლის №4257 ბრძანება. ასევე, ნიშანდობლივია ისიც, რომ სასამართლო დავის პარალელურად 2013 წლის 8 მაისს საქართველოს ფინანსთა მინისტრმა თავად გამოსცა ბრძანება, რომლის თანახმადაც სადავო რეგულაციები გაუქმებას დაექვემდებარა.

სააპელაციო სასამართლომ 2013 წლის 19 სექტემბრის გადაწყვეტილებით ძალაში დატოვა თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2013 წლის 27 მაისის # 3/362-13 გადაწყვეტილება.

სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლა და გადამზიდველებისთვის ბაზარზე დაბრუნების შესაძლებლობის მიცემა კვლავ ფერხდებოდა, ვინაიდან ფინანსთა სამინისტრომ და შემოსავლების სამსახურმა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაც გაასაჩივრეს. საბოლოო გადაწყვეტილება აღნიშნულ საკითხზე მიღებული იქნა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ. კერძოდ, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 6 მარტის #ბს-571-551 (2კ-13) განჩინებით, საქართველოს ფინანსთა მინისტროს და შემოსავლების სამსახურის საკასაციო საჩივრები ცნობილი იქნა დაუშვებლად. შესაბამისად, ძალაში დარჩა თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოს ის გადაწყვეტილება, რომლითაც

ფინანსთა მინისტრისა და შემოსავლების სამსახურის უფროსის ბრძანებები ბათილად იქნა ცნობილი.

2.2. მთავრობის დადგენილება

სასამართლო დავის პარალელურად ხელისუფლებამ გააგრძელა საფოსტო მომსახურების ბაზარზე ლეგალური ბარიერების შემოღება: 2014 წლის 6 იანვარს საქართველოს მთავრობამ მიიღო #40 დადგენილება ფოსტის სფეროში გასატარებელი დროებითი ღონისძიებების შესახებ. ამ დადგენილების თანახმად, ფოსტის სფეროსთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანამდე, საფოსტო გზავნილის – ამანათის მიღება-გაგზავნის შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით, მხოლოდ შპს „საქართველოს ფოსტას“ ენიჭებოდა უფლებამოსილება განეხორციელებინა:

- საქართველოში სახმელეთო ან საზღვაო გზით შემომავალი ამანათის შემოტანა, დამუშავება და ადრესატისათვის ჩაბარება, ასევე საქართველოდან სახმელეთო ან საზღვაო გზით გამავალი ამანათის გამგზავნისაგან მიღება, დამუშავება და გაგზავნა;
- სახმელეთო ან საზღვაო გზით შემოტანილი ამანათის საქართველოს ტერიტორიაზე სახმელეთო გზით ტრანსპორტირება, მისი დამუშავებისა და ადრესატისათვის ჩაბარების (მათ შორის დატარებით) ან გაგზავნის მიზნით.

ამავე დადგენილებით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2014 წლის 1 თებერვლამდე საქართველოს მთავრობისთვის შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის პროექტის წარდგენა დაევა. დადგენილება გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა და 2014 წლის 1 იანვრიდან წარმოშობილ ურთიერთობებზე გავრცელდა. შესაბამისად, ყველა სხვა კომპანიას (მათ შორის შ.პ.ს. STAR GROUP-ს), რომელიც საქონლის გადაზიდვის საქმიანობით იყო დაკავებული, დადგენილებით განსაზღვრული საქმიანობა აეკრძალა.

ნათელია, რომ, ერთი მხრივ, სადავო ბრძანებების მოქმედების ვადის გასვლა, ხოლო, მეორე მხრივ, წარუმატებელი სასამართლო დავები დაედო საფუძვლად საქართველოს მთავრობის #40 დადგენილების გამოცემას, რომელიც პრინციპული ხასიათის ცვლილებებს არ შეიცავდა და ფინანსთა მინისტრის მიერ გაუქმებული ბრძანების ანალოგიურ ქცევის წესს ადგენდა, თუმცა გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ #30 ბრძანება ფორმალურად შეიცავდა დაკმაყოფილების შესაძლებლობას, ხოლო #40 დადგენილება მიუთითებდა, რომ „საქართველოს ფოსტა“ დადგენილებაში ასახული საქმიანობის (რაც სრულად მოიცავს საფოსტო საქმიანობას) ექსკლუზიური განმახორციელებელია.

გადამზიდავმა კომპანია STAR GROUP-მა მთავრობის #40 დადგენილება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრა მისი არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნით. საკონსტიტუციო სასამართლოში გადამზიდავი კომპანიის ინტერესებს კვლავ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ იცავდა.

„საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის თანახმად, ნორმატიული აქტის შემოწმებისას საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს სადავო ნორმაში გადმოცემულ მთავარ აზრს და მისი გამოყენების პრაქტიკას, აგრეთვე შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმის არსს. შესაბამისად, გადამზიდავი კომპანიის საკონსტიტუციო სარჩელში ყურადღება გამახვილებული იყო:

- ნორმის პრაქტიკული გამოყენებასა და მის გავლენაზე მოსარჩელის ინტერესებზე;
- შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმის შინაარსსა და ფარგლებზე.

გადამზიდავების საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი წარდგენილ სარჩელში მითითებული იყო, რომ გადამზიდავების ბაზარზე არსებული სიტუაცია არ შეცვლილა #30 ბრძანების გაუქმების და #40 დადგენილების ამოქმედების შემდეგ. უფრო მეტიც, ამჯერად „საქართველოს ფოსტა“ არა მხოლოდ პრაქტიკულად, არამედ სამართლებრივადაც ერთადერთი საფოსტო ოპერატორი გახდა. ასევე აღნიშნული იყო პარალელურად, რომ საქართველოს ფოსტა ანალოგიური საქმიანობით დაკავებულ კომპანიებს სთავაზობდა საქმიანობა მის დაქვემდებარებაში გაეგრძელებინათ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, შექმნილი ბარიერის გამო გადამზიდავი კომპანია შპს STAR GROUP-ი იძულებული გახდა, მომსახურების ხელშეკრულება გაეფორმებინა შპს საქართველოს ფოსტასთან, რათა მის მიერ გადაზიდულ ტვირთს საქართველოს საბაჟო საზღვარი გადმოეკვეთა. აღნიშნულით, ერთი მხრივ, დაირღვა სამეწარმეო სუბიექტის თავისუფლება, ხოლო, მეორე მხრივ, მას მოუხდა ამ კომპანიისთვის დამატებითი საფასურის გადახდა.

გადამზიდავების სარჩელი ასევე შეიცავდა მოთხოვნას, რათა მომხდარიყო #40 დადგენილების შინაარსობრივი მხარის შეფასება. კერძოდ:

1. მიზნები, რომელთა მიღწევასაც ეს დადგენილება ემსახურებოდა;
2. რამდენად პროპორციული იყო დადგენილებით გათვალისწინებული ჩარევა.

როგორც წესი, უფლების შეზღუდვის საფუძვლების და ლეგიტიმური მიზნების შესახებ საკანონმდებლო აქტის განმარტებით ბარათში უნდა ყოფილიყო მითითებული. #40 დადგენილებიდან ირკვეოდა, რომ იგი დროებითი ხასიათისაა და ფოსტის სფეროსთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანამდე ამოქმედებდა. თუმცა, რატომ შეირჩა „საქართველოს ფოსტა“ ერთადერთ სუბიექტად, დადგენილება მითითებას არ შეიცავდა. მიუხედავად ამისა, შეიძლება პარალელები გავლებულიყო ფინანსთა მინისტრის #30 ბრძანებასთან, რომლის თანახმადაც, ასევე საქართველოს ფოსტა აღმოჩნდა უპირატეს მდგომარეობაში. ფინანსთა მინისტრის განმარტებით, #30 ბრძანების მიღება კონტრაბანდასთან ბრძოლის მიზნით გახდა აუცილებელი (იგივე მიზნის შესახებ მიუთითებდნენ საერთო სასამართლოში საქმის განხილვისას ფინანსთა სამინისტროს და შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლები. თუმცა, კონკრეტული შემთხვევები, ისევე როგორც ბრძანების გამოცემის შემდეგ მიღწეული დადებითი შედეგი მათ მიერ ნაჩვენები არ ყოფილა). იმ

შემთხვევაშიც კი თუ ვივარაუდებთ, რომ #40 დადგენილების მიღების ლეგიტიმური მიზანი კონტრაბანდასთან ბრძოლაა, დაწესებული შეზღუდვა მიზნის მიღწევის ერთადერთ და მით უფრო პროპორციულ ზომად ვერ ჩაითვლებოდა, რადგან:

1. კონტრაბანდასთან, როგორც დანაშაულის სახესთან ბრძოლა სამართალდამცავი ორგანოების მოვალეობას წარმოადგენს;
2. საბაჟო ადმინისტრირების პროცესში რისკის (მათ შორის, არალეგალური ტვირთის გადატანის) მენეჯმენტის საერთაშორისო პრაქტიკა განსხვავდება საქართველოს მთავრობის მიერ შერჩეული მოდელისგან.

დადგენილებაში მითითებული ფოსტის სფეროსთან დაკავშირებული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზანი - შესრულებული არ იყო დადგენილების გამოცემიდან 9 თვის შემდეგაც კი. რაც შეეხება ნორმის დროებით ხასიათს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მითითებს რომ “წესი, რომელიც მოქმედებს შეზღუდული ვადით, შესაძლებელია იწვევდეს უფლების იმაზე ნაკლები ინტენსივობით შეზღუდვას, ვიდრე მუდმივად მოქმედი წესი”⁹. შესაბამისად, შეზღუდვას ვერც მისი დროებითი ხასიათი ამართლებს. უფლების შემზღუდველი ნორმატიული აქტის მოქმედების ვადას, არც იმ შემთხვევაში აქვს არსებითი მნიშვნელობა, როდესაც [...] დადგენილია, რომ კონსტიტუციური უფლების დარღვევა გარდაუვალია სადავო ნორმით უფლებაში ჩარევის ინტენსივობის მიუხედავად. შედეგად, ნათელია, რომ უფლების შეზღუდვის არა მუდმივი ხასიათის მიუხედავად სასამართლო მნიშვნელობას ანიჭებს, მიიღწევა თუ არა დასახული მიზანი შერჩეული გზით. კონკრეტულ შემთხვევაში კი ლეგიტიმური მიზნები ერთის მხრივ ბუნდოვანია, ხოლო თუ ასეთად ახალი კანონმდებლობის მომზადებას ან/და კონტრაბანდის წინააღმდეგ ბრძოლას ჩავთვლით, დავრწუნდებით, რომ დადგენილი აკრძალვა მიზნების მიღწევის არა თუ ერთადერთი, არამედ ზოგადად შეუფერებელი ფორმაა.

გადამზიდავი კომპანიების სარჩელში აღნიშნული იყო, რომ კონკრეტული მთავრობის დადგენილების გამოცემით სახელმწიფომ ყველა დაკისრებული ვალდებულება დაარღვია. სახელმწიფომ, კონკრეტულად კი საქართველოს მთავრობამ, #40 დადგენილების მიღებით მიანიჭა რა საქართველოს ფოსტას ექსკლუზიური უფლებამოსილება, აკრძალა სხვა სუბიექტების დაშვება ბაზარზე და შექმნა არამართლზომიერი კონკურენციის პირობები. შედეგად, #40 დადგენილებით აიკრძალა საქართველოს ბაზარზე, აღნიშნულ სექტორში, წლების მანძილზე დამკვიდრებული კონკურენტული გარემო და არამართლზომიერად შეიქმნა კანონისმიერი მონოპოლია ამ საქმიანობაზე. აღნიშნული კი აკრძალულია “კონკურენციის შესახებ” კანონის მე-10 მუხლით, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უკრძალავს კონკურენციის შემზღუდავი ქმედების განხორციელებას. მათ შორის ისეთი გადაწყვეტილების მიღებას, რომელიც იწვევს ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, რაც არსებითად

⁹ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 ივნისის განჩინება საქმეზე მათიას ჰუტერი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნას და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

გადამზიდავების საკონსტიტუციო სარჩელში ასევე ყურადღება გამახვილებული იყო იმ ფაქტზე, რომ იგივე ქმედება – საქართველოს მთავრობის #40 დადგენილების მიღება – ასევე შეიძლება დაკვალიფიცირდეს სახელმწიფო დახმარებად და ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებად. აღნიშნულთან დაკავშირებით, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ სახელმწიფო დახმარების განხორციელება მხოლოდ კანონით პირდაპირ განსაზღვრული მიზნებისთვის შეიძლება რასაც ამ დადგენილების გამოცემის შემთხვევაში ადგილი არ ქონდა. ხოლო ეკონომიკური აგენტისათვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას, “კონკურენციის შესახებ” კანონით აკრძალულია. შესაბამისად, “კონკურენციის შესახებ” კანონის დასახელებული ნორმების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება გაკეთებულიყო შეფასება, რომ საქართველოს მთავრობის #40 დადგენილებით განსაზღვრული ქცევის წესი არ შეიძლება განხილული ყოფილიყო კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებულ “კანონით გათვალისწინებულ” გამონაკლისად, რომელიც მონოპოლიურ სამქმიანობას დასაშვებად მიჩნევდა.

გადამზიდავლები საკონსტიტუციო სარჩელით ითხოვდნენ მთავრობის #40 დადგენილების არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველ და მეორე წინადადებასთან წინააღმდეგობის გამო. საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი სხდომა 2014 წლის 5 სექტემბერს იყო დანიშნული, მაგრამ მთავრობის მოთხოვნით საკონსტიტუციო სასამართლოს სხდომა 7 ოქტომბრისთვის გადაიდო. საკონსტიტუციო სასამართლოს 7 ოქტომბრის სხდომის გამართვამდე მთავრობამ თავადვე გააუქმა საკუთარი დადგენილება 2014 წლის 2 ოქტომბრის N586 დადგენილებით. შედეგად, დღეისათვის გადამზიდავების ბაზარზე ლეგალური ბარიერები არ მოქმედებს და გადამზიდავების ბაზარი ღიაა.

2.3. „ფოსტის შესახებ” კანონპროექტი

ზემოთ აღნიშნული სასამართლო დავების პარალელურად საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ შეიმუშავა და 2014 წლის 25 იანვარს დაინტერესებულ მხარეებს წარუდგინა საფოსტო კავშირის რეფორმის პროექტი, რომელიც საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლების ახლებურად მოწესრიგებას ითვალისწინებდა. კერძოდ, რეფორმის შედეგად პრაქტიკულად გათვალისწინებული იყო სახელმწიფო რეგულირების კვლავ შემოღება და საფოსტო მომსახურების ბაზრის რე-რეგულაცია. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ” გააანალიზა საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების ამ რეფორმით შემოთავაზებული წესი და მიიჩნია, რომ იგი, სავარაუდოდ, უარყოფით გავლენას მოახდენდა გადაზიდვების ბაზარზე თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული ბიზნესგარემოს არსებობაზეც, რაც არ შეესაბამება მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ შემუშავებული რეფორმის საწყისი პროექტით კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის მარეგულირებელ ორგანოდ განისაზღვრებოდა. ამასთანავე არათანამიმდევრული და ბუნდოვანი იყო სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი/წარმართველი/განმახორციელებელი ორგანოს სტატუსი – ერთი მხრივ, კანონპროექტი ითვალისწინებდა, რომ „საფოსტო კავშირის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკას წარმართავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი“, ხოლო, მეორე მხრივ, „საფოსტო კავშირის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკას შეიმუშავებდა და განახორციელებდა სამინისტრო“ და „საფოსტო კავშირის სფეროს სახელმწიფო მართვის ორგანოდ“ უნდა განისაზღვროს სამინისტრო. შესაბამისად, ბუნდოვანი იყო და დაზუსტებას საჭიროებდა თუ როგორ უნდა გამიჯნულიყო ფუნქციები „სახელმწიფო პოლიტიკის განმახორციელებელ“ და „სახელმწიფო პოლიტიკის წარმართველ“ სახელმწიფო ორგანოებს შორის.

კანონპროექტით ასევე გათვალისწინებული იყო საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის მსურველი ნებისმიერი პირის/ოპერატორის საქმიანობაზე ბიუროკრატიული/სამართლებრივი ბარიერების დაწესება. კერძოდ, კანონპროექტის მიხედვით, საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის განხორციელებას შეძლებდა პირი, რომელზედაც ამ სექტორის მარეგულირებელი – კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია – გასცემდა ავტორიზაციას. ამასთანავე, კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია საფოსტო კავშირის ოპერატორს საქმიანობის დაწყების შესაძლებლობას მაშინ მისცემდა, თუ ამ ოპერატორს შესაბამისი მატერიალურ - ტექნიკური ბაზა ექნებოდა და კვალიფიციური პერსონალი ეყოლებოდა. შესაბამისად, ნორმა შეფასებით კატეგორიას ადგენდა და არ შეიცავდა დათქმას იმ კრიტერიუმების შესახებ, რომლებიც სათანადო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და სათანადო კვალიფიკაციის პერსონალის არსებობის დადგენის შესაძლებლობას იძლეოდა, რის გამოც მითითებული ჩანაწერი ნორმის არამართებულად გამოყენების საშიშროებას ქმნიდა.

ასევე, მხედველობაშია მისაღები, რომ აღნიშნული მოთხოვნების შემოღება ბაზრის ამ სეგმენტში მოქმედი მცირე და საშუალო მეწარმეებისთვის სერიოზული ფორმალურ/ბიუროკრატიული ბარიერი იქნებოდა და მათი საქმიანობის მნიშვნელოვანი შეფერხების საფუძველი შეიძლება გამხდარიყო, ვინაიდან მათი შემოღებით სუბიექტური შეფასების რისკებიც შეიქმნებოდა. მსგავსი ტიპის ბიუროკრატიული ბარიერები მცირე და საშუალო გადამზიდავების საქმიანობაზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 25 იანვრის №30 ბრძანებით იქნა სწორედ შემოღებული, რამაც მათ სერიოზული პრობლემები შეუქმნა. როგორც ამ ანგარიშის წინა თავებში იყო აღწერილი, აღნიშნული ბრძანება ქ. თბილისის საქალაქო, სააპელაციო და უზენაესმა სასამართლოებმა ბათილად ცნეს.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის მსურველ პირზე/ოპერატორზე ავტორიზაციის გაცემის პრობლემად ისეთი მოთხოვნის დაწესება, როგორცაა „სათანადო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და

სათანადო კვალიფიკაციის პერსონალის არსებობა“ არ შეესაბამებოდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ თავად „ავტორიზაციის“ პროცედურის არსს, ვინაიდან ავტორიზაცია ავტომატური რეჟიმით ვეღარ განხორციელდებოდა და ადმინისტრაციული ორგანო შეაფასებდა სწორედ საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის მსურველი პირის/ოპერატორის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და პერსონალის კვალიფიკაციის კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობას. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი ხდებოდა, რომ დაეკმაყოფილებინა ავტორიზაციის განაცხადი ან უარი ეთქვა მის დაკმაყოფილებაზე. ასეთ პირობებში, აღნიშნული მოთხოვნების შემოღებით საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის მსურველი პირის/ოპერატორის საქმიანობაზე პრაქტიკულად არაპირდაპირ წესდებოდა სალიცენზიო-სანებართვო რეჟიმი და არა ავტორიზაციის რეჟიმი. შედეგად, კანონპროექტით შემოთავაზებული რეგულაცია ეწინააღმდეგებოდა „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონს, რომელიც დაუშვებლად მიიჩნევს სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით დამატებითი ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღებას.

კანონპროექტის საწყისი ვერსიით, ასევე, გათვალისწინებული იყო, რომ მხოლოდ ერთ კომპანიას - საქართველოს ფოსტას უნდა მინიჭებოდა ეროვნული (დანიშნული) ოპერატორის სტატუსი ყოველგვარი კონკურსის გარეშე 20 წლის ვადით. ამ პრაქტიკის მსგავსი ანალოგი კი საერთაშორისო პრაქტიკაში არ არსებობს. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ სამინისტრო ან გაუგრძელებდა ამ სტატუსს არსებულ ოპერატორს, ან ახალ ოპერატორს შეარჩევდა. ეროვნული (დანიშნული) ოპერატორი უნივერსალურ საფოსტო მომსახურებას¹⁰ და უნივერსალურ საფოსტო სარეზერვო მომსახურებას¹¹ ერთპიროვნულად განახორციელებდა. შესაბამისად, ბაზრის ამ სეგმენტზე კონკურენციის არსებითად შემზღვეველი რეგულაციები წესდებოდა და სხვა ოპერატორები მხოლოდ საქართველოს ფოსტის საშუალებით ან/და მის დაქვემდებარებაში მყოფნი შეძლებდნენ მომსახურების მიწოდებას.

საყურადღებო იყო ის ფაქტიც, რომ საფოსტო კავშირის რეფორმის პროექტი ბაზრის ამ სეგმენტზე თავისუფალ და სამართლიან კონკურენციას სრულად გამორიცხავდა. აღნიშნული ასევე ეწინააღმდეგებოდა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს¹², რომელიც ითვალისწინებს საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზრის ლიბერალიზაციის პრინციპებს. საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების აღნიშნული წესი არ შეესაბამებოდა არც მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას, რომლის მიხედვით საფოსტო კავშირის სფეროში ბაზრის სრული ლიბერალიზაცია, თავისუფალი კონკურენციის

¹⁰ აღნიშნულ მომსახურებაში შედის როგორც 2 კილოგრამამდე წონის წერილების, 7 კილოგრამამდე წონის სეკოგრამების, 20 კილოგრამამდე წონის ამანათების, 30 კილოგრამამდე წონის სპეციალური „M“ ტომრების მიღება/გაგზავნა/გადაზიდვა/ჩაბარება.

¹¹ ე.წ. „სარეზერვო მომსახურების“ ნაწილში კანონპროექტი ითვალისწინებდა: 100 გრამამდე წონის ადგილობრივი და საერთაშორისო წერილებისა და საფოსტო ბარათების და 30 კილოგრამამდე წონის საერთაშორისო ამანათების მიღება/დამუშავება/გაგზავნა/გადაზიდვა და ადრესატისათვის ჩაბარებას, რომელიც სახმელეთო ან/და საზღვაო გზით საქართველოშია გამოგზავნილი ან/და საქართველოდან გასაგზავნი.

¹² საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, კარი 4, ქვენაწილი 4 საფოსტო და საკურიერო მომსახურება

ხელშეწყობა¹³ და „საფოსტო სარეზერვო მომსახურების“ არეალის გაუქმება¹⁴ ამ სფეროს წარმატებული რეფორმირების გზად არის მიჩნეული.

რეფორმით შემოთავაზებულ რეგულაციებს წინააღმდეგობრივი ხასიათიც ჰქონდა. კერძოდ, რეფორმის პროექტით გათვალისწინებული იყო უნივერსალური საფოსტო კავშირით მომსახურების და უნივერსალური საფოსტო სარეზერვო მომსახურების ზედა ზღვრული ტარიფების რეგულირება კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ. ამის შედეგად ტარიფების რეგულირება გავრცელდებოდა არა მხოლოდ 100 გრამამდე წონის ადგილობრივი და საერთაშორისო წერილებისა და საფოსტო ბარათების, არამედ 30 კილოგრამამდე წონის საერთაშორისო ამანათების მიღებაზე/გაგზავნაზე/გადაზიდვაზე/ჩაბარებაზე, აღნიშნულის ეკონომიკური მიზანშეწონილობა კი არ იყო გამართლებული და თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების შესაბამისი.

კანონპროექტით გათვალისწინებული იყო საფოსტო კავშირით მომსახურების გამწევი ავტორიზებული პირების საქმიანობაზე რეგულირების საფასურის შემოღებაც - რეგულირების საფასურის ოდენობა, სტრუქტურა და გადახდის წესი ამ პროექტით დგინდებოდა. რეგულირების საფასურის ამ კანონპროექტით განსაზღვრა კი ეწინააღმდეგებოდა „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ წესს, რომლის თანახმად „რეგულირების საფასურის ოდენობა დგინდება შესაბამისი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს ნორმატიული აქტით“.

ამ რეგულაციების შემოღება ბაზრის ამ სეგმენტზე მოქმედი საერთაშორისო კომპანიებისთვის (DHL, TNT, UPS, FEDEX) და ორმოცამდე სხვა კომპანიისთვის საქმიანობის დროს სერიოზულ ფორმალურ/ბიუროკრატიულ ბარიერად შეიძლება ქცეულიყო. ამ კომპანიებმა ყურადღება გაამახვილეს საფრთხეზე, რომ ისინი იძულებული გახდებოდნენ საქართველოს ბაზარი დაეტოვებინათ. კომპანიების წარმომადგენლებმა საფოსტო მომსახურების რეფორმის პროექტის მომზადების პროცესში კერძო კომპანიების ინტერესების დაცვის მიზნით მომართეს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“.

2014 წლის 16 აპრილს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსა“ და კომპანიის წარმომადგენლების მონაწილეობით გაიმართა პრესკონფერენცია, სადაც ორგანიზაციის წარმომადგენლებმა დააფიქსირეს უარყოფითი პოზიცია „საფოსტო კავშირის შესახებ“ კანონპროექტით გათვალისწინებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით. პრესკონფერენციის შემდეგ გაიმართა შეხვედრა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის პირველ მოადგილე დიმიტრი ქუმსიშვილთან და ეკონომიკის მინისტრის მოადგილე ნათია მიქელაძესთან. მოლაპარაკების დროს მიღწეულ იქნა შეთანხმება ამ კანონპროექტით გათვალისწინებულ შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით:

- უნდა დაზუსტებულიყო „უნივერსალური საფოსტო მომსახურების“ ნუსხაში შემავალი საფოსტო მომსახურების ჩამონათვალი, რომელიც მოიცავს საბაზისო

¹³ ევროკავშირის დირექტივა 2002/39/EC.

¹⁴ ევროკავშირის დირექტივა 2008/6/EC.

(მინიმალური) მოთხოვნების შესაბამისად განსაზღვრული საფოსტო გზავნილების მომსახურებას და ამ საბაზისო კატეგორიის გზავნილებზე ფასების სახელმწიფო რეგულირებას;

- საფოსტო და საამანათო გზავნილების ბაზარზე კანონპროექტით შემოთავაზებული სახელმწიფო რეგულირების რეჟიმი საქართველოს კანონმდებლობასა და საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით (თავი 6) გათვალისწინებული ვალდებულებების შესაბამისი უნდა ყოფილიყო. უნივერსალური საფოსტო მომსახურების ბაზრის სეგმენტზე ნაცვლად ავტორიზაციისა, უნდა გავრცელებულიყო ლიცენზირების მოთხოვნა¹⁵ და მხოლოდ უნივერსალური საფოსტო მომსახურების გაწევის მსურველი ოპერატორისთვის დაწესებულიყო „სათანადო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და სათანადო კვალიფიკაციის პერსონალის” არსებობის პირობების მოთხოვნა, რაც „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ” საქართველოს კანონით დადგენილი რეგულაციების შესაბამისი იქნებოდა;
- უნივერსალური საფოსტო მომსახურების გამწევი ოპერატორის გამოვლენა უნდა მომხდარიყო კონკურსის წესით, რასაც საერთაშორისო პრაქტიკა ითვალისწინებს. კანონმდებლობა უნდა იძლეოდეს იმის შესაძლებლობას, რომ ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებობდეს 2 ან 3 დანიშნული ოპერატორი, თუ ეს ოპერატორები აკმაყოფილებენ კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს¹⁶;
- საფოსტო და საამანათო გზავნილების ბაზრის ის სეგმენტი, რომელიც არ მოიცავს უნივერსალური საფოსტო მომსახურების ბაზრის სეგმენტს, დარჩენილიყო ლიბერალიზებული. ამ სეგმენტზე საქმიანობის მსურველი ოპერატორს დაჰკისრებოდა მხოლოდ ოპერატორის „ავტორიზაციის” ვალდებულება კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ ყოველგვარი დამატებითი ბიუროკრატიული/ფორმალური ბარიერის დაწესების გარეშე;
- კანონპროექტის ის დებულებები, რომლებიც განსაზღვრავდა მარეგულირებლისთვის ოპერატორების მიერ გადასახდელი რეგულირების საფასურს, შესაბამისობაში უნდა მოსულიყო „რეგულირების საფასურის შესახებ“ კანონით დადგენილ რეგულაციებთან¹⁷. შესაბამისად, აღნიშნული კანონპროექტი არ უნდა ითვალისწინებდეს რეგულირების საფასურის განაკვეთის ოდენობის განსაზღვრას;
- კანონპროექტიდან ასევე ამოღებული იქნებოდა „მომსახურების სხვა სახეობის ნუსხის” სამინისტროს აქტით დამტკიცება (მუხლი 22). ამდენად, კანონპროექტით აღარ იარსებებდა რისკი, რომ გადამზიდავების ბაზარზე განმეორდებოდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 25 იანვრის №30 ბრძანებით შემოღებული პრაქტიკა, რომელიც სამი ინსტანციის სასამართლოს მიერ ბათილად იქნა ცნობილი.

¹⁵ აღნიშნულ მოთხოვნას ითვალისწინებს, ასევე, საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება, თავი 6, მუხლი 101.

¹⁶ ევროკავშირის კანონმდებლობით, როგორც ვიცით, არ არის შეზღუდული ეროვნული ოპერატორების რაოდენობა. მაგალითად, ქვეყანაში შეიძლება არსებობდეს 2 ან 3 დანიშნული ოპერატორი სხვადასხვა გეოგრაფიულ რეგიონში და მათ ჰქონდეთ ერთმანეთის ინფრასტრუქტურაზე თავისუფალი წვდომის შესაძლებლობა.

¹⁷ „რეგულირების საფასურის შესახებ” კანონის მიხედვით, რეგულირების საფასურის ოდენობა უნდა დადგინდეს მარეგულირებლის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.

მოლაპარაკების დროს შეთანხმება ვერ იქნა მიღწეული „ეროვნული ოპერატორისთვის“ ე.წ. „დარეზერვებული არეალის“ სახით სახმელეთო და საზღვაო გზით 30 კგ-მდე ამანათების გადაზიდვაზე ექსკლუზიური გადაზიდვის უფლებამოსილების მინიჭებაზე. გადამზიდავები ითხოვდნენ, რომ ამ ტიპის პრეცედენტს არ იცნობდა საერთაშორისო პრაქტიკა და, ამდენად, არც ქართულ კანონმდებლობაში არ უნდა მომხდარიყო მისი გათვალისწინება.

ორი თვის შემდეგ „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტი სამინისტრომ გადაამუშავა და ახალი ვარიანტი მიაწოდა დაინტერესებულ პირებს. კანონპროექტში არ აისახა ის დებულებები, რომლებზედაც შეხვედრისას შეთანხმდნენ. შესაბამისად, პროექტი კვლავ არ ითვალისწინებდა საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების ახალი წესის მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობას, აგრეთვე, საფოსტო კავშირის სფეროში საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების ადეკვატური სისტემის დანერგვით ბაზრის ამ სეგმენტის ლიბერალიზაციას და დემონოპოლიზაციას, უნივერსალური საფოსტო მომსახურების გამწევი ეროვნული(დანიშნული) ოპერატორის შერჩევის პროცესში გამჭვირვალობის დაცვას, ბაზრის ამ სეგმენტზე თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული ბიზნესგარემოს არსებობის ხელშეწყობას.

კანონპროექტის გადაამუშავებული ვერსია კვლავ ითვალისწინებდა უკვე ლიბერალიზებული საფოსტო მომსახურების ბაზრის რე-რეგულაციას და ვერ უზრუნველყოფდა ბაზრის ღიაობას. უფრო მეტიც, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ გადაამუშავებული „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტით „საქართველოს ფოსტას“ ენიჭებოდა კანონისმიერი მონოპოლია არა მხოლოდ საფოსტო და საამანათო გადაზიდვების ბაზარზე, არამედ უკვე რამდენიმე ბაზარზე, კერძოდ:

- საფოსტო და საამანათო გადაზიდვების ბაზარზე;
- საბაჟო საწყობების მომსახურების ბაზარზე;
- კურიერული მომსახურების ბაზარზე;
- ფულადი გზავნილების ბაზარზე.

შესაბამისად, კანონპროექტის გადაამუშავებული ვერსიით უკვე გათვალისწინებული იყო საბაჟო საწყობების მომსახურებაზე რეგულაციების შემოღებაც და საერთაშორისო საფოსტო გზავნილების გაცვლის ადგილებისა და დამუშავების ცენტრების ნუსხის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით დამტკიცება. ამის შედეგად იქმნებოდა შესაძლებლობა, რომ როგორც საერთაშორისო გადამზიდავ კომპანიებს (DHL, TNT, UPS, Fedex) ისე ადგილობრივ გადამზიდავ კომპანიებს, რომლებიც მომსახურებას საქართველოს ბაზარზე კონკურენტულ გარემოში ახორციელებენ, შეეზღუდებოდათ საქმიანობა, ვინაიდან ის საბაჟო საწყობები, რომლებითაც აღნიშნული გადამზიდავი კომპანიები დღეს სარგებლობენ, შეიძლება უკვე აღარ აღმოჩენილიყვნენ მითითებულ ნუსხაში. ამის გამო ეს კომპანიები იძულებული გახდებოდნენ, მხოლოდ საქართველოს ფოსტის (უნივერსალური ოპერატორის) ქსელით ესარგებლათ.

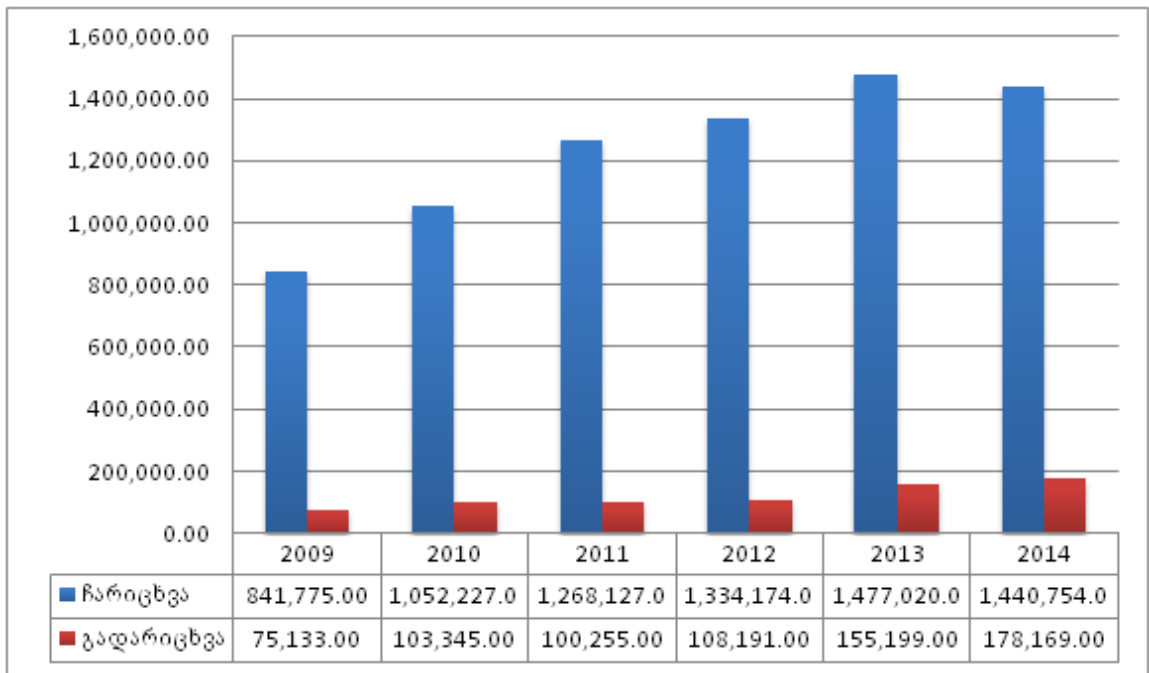
გადამუშავებული კანონპროექტი კვლავ ითვალისწინებდა ლეგალური ბარიერების დაწესებას იმ სუბიექტების საქმიანობაზე, რომლებიც ახორციელებენ საკურიერო მომსახურებას ქვეყნის შიგნით (მაგ.: საქართველოში მომუშავე ინტერნეტმერჩანტის მომხმარებლებისთვის საქონლის ადგილზე მიტანა როგორც თავად ინტერნეტმერჩანტის მიერ, ისე მის მიერ შერჩეული ნებისმიერი მესამე პირის საშუალებით; მარკეტინგული მასალის დისტრიბუცია და ფლაერების დარიგება; მაღაზიაში/კვების ობიექტში შეძენილი საქონლის ადგილზე მიტანა როგორც თავად მაღაზიის/კვების ობიექტის მიერ, ისე მის მიერ შერჩეული ნებისმიერი მესამე პირის საშუალებით (მაგ., პიცის მიტანის სერვისი) და სხვ.). ასევე, შეიზღუდებოდა საფინანსო ინსტიტუტების – ბანკების უფლებები. კერძოდ, ისინი ვერ განახორციელებდნენ დამატებით დისტანციურ საბანკო მომსახურებას, ვინაიდან კანონპროექტის რეგულირების სფეროში მოექცეოდა კომერციული ბანკის მომსახურების ისეთი სახეობები, როგორებიცაა მის მიერ კლიენტებისთვის PIN კონვერტების ადგილზე მიტანა, საბანკო ბარათების, ამონაწერებისა და სხვა კონფიდენციალური საბანკო დოკუმენტების მიწოდება და ა. შ. კანონპროექტით აღნიშნული საქმიანობების განხორციელების უფლება მხოლოდ ავტორიზებულ საფოსტო ოპერატორს ენიჭებოდა. ამის შედეგად კომერციული ბანკების საქმიანობა ამ ბაზარზე რეგულირებას დაექვემდებარებოდა. საქმიანობის გასაგრძელებლად მათ მოუწევდათ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში ავტორიზაციის გავლა და საფოსტო ოპერატორებად დარეგისტრირება, აგრეთვე რეგულირების საფასურის გადახდა.

კანონპროექტის მიხედვით, კომერციული ბანკი ასევე ვეღარ განახორციელებდა კლიენტების კუთვნილი ფულისა და სხვა მატერიალური ფასეულობების ინკასაციას – ამ ფუნქციის შესრულება მხოლოდ სპეციალური საფელდეგერო საფოსტო ოპერატორს შეეძლო. კერძოდ, სპეციალურ საფელდეგერო საფოსტო ოპერატორს ექნებოდა ექსკლუზიური უფლებამოსილება, განეხორციელებინა ფულის ნიშნების, საკრედიტო ბარათებისა და სხვა ფასეულობების მიღება, გაგზავნა, გადაზიდვა და ადრესატისთვის ჩაბარება. აღნიშნული შეზღუდვა ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2012 წლის 29 ნოემბრის №105/04 ბრძანებას, რომლით დამტკიცებული „კომერციულ ბანკებში ნაღდ ფულსა და სხვა ფასეულობასთან დაკავშირებული ოპერაციების წარმოების წესის“ პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, კომერციულ ბანკს შეუძლია განახორციელოს კლიენტურის ფულადი სახსრებისა და სხვა ფასეულობის გადაზიდვების ოპერაციები საკუთარი საინკასაციო სამსახურების საშუალებით. გარდა ამისა, მითითებული შეზღუდვა პრობლემას შეუქმნიდა საქართველოს ეროვნულ ბანკს მის საქმიანობაში (საფოსტო გზავნილით ბანკნოტების/მონეტების ნიმუშების საზღვარგარეთ გაგზავნა ან საზღვარგარეთიდან მიღება).

გადამუშავებული „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტით ასევე განსაზღვრული იყო რეგულაციების შემოღება ფულადი გზავნილების ბაზარზეც. კერძოდ, „საქართველოს ფოსტას“ ენიჭებოდა ექსკლუზიური უფლებამოსილება, განეხორციელებინა საერთაშორისო ფულადი გზავნილებით მომსახურება. ეს რეგულაცია, სავარაუდოდ, უარყოფით გავლენას მოახდენდა ბაზრის აღნიშნულ

სეგმენტზე თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული ბიზნესგარემოს არსებობაზე და შეზღუდვდა ბანკებისა და იმ ოპერატორების (Western Union, MoneyGram და სხვა) საქმიანობას, რომელთათვისაც სტანდარტული ფულადი გზავნილები ფინანსური მომსახურების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი სეგმენტია. დიაგრამა #3-ზე მოცემულია 2009–2014 წლების სტატისტიკა, რომელიც ადასტურებს, რომ საქართველოში ფულადი გზავნილების ბაზარი სტაბილურად მზარდი ბაზარია – მისი მოცულობა 2013 წელს დაახლოებით 1,6 მლრდ. ამერიკული დოლარი იყო. ამდენად, „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტით წესდებოდა კანონისმიერი მონოპოლია 1,6 მლრდ ამერიკული დოლარის მოცულობის ბაზარზე და აშკარად სადავო იყო ამ კანონისმიერი მონოპოლიის დაწესების როგორც ეკონომიკური, ისე სამართლებრივი მიზანშეწონილობა:

დიაგრამა 3. ფულადი გზავნილების მოცულობა საქართველოში 2009–2014 წლებში (ათასი აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

კანონპროექტის მიხედვით, მხოლოდ საქართველოს ფოსტა იქნებოდა უფლებამოსილი, განეხორციელებინა საფოსტო ფულადი გზავნილების მიღება, დამუშავება, გაგზავნა და ადრესატისთვის ჩაბარება. მსგავს პრეცედენტს არ ითვალისწინებს არც ევროკავშირის კანონმდებლობა და არც ფოსტის სფეროში მოქმედი ის საერთაშორისო შეთანხმებები, რომელთა მონაწილეც არის საქართველო.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ მომზადებულ „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტზე 2014 წლის 29 ივლისს შენიშვნები გამოაგზავნა ევროკომისიამ. დასკვნაში კანონპროექტით გათვალისწინებულ მთელ რიგ დებულებებთან დაკავშირებით დასმული იყო კითხვები. კერძოდ,

ევროკომისიის დასკვნის თანახმად, „ფოსტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი უნდა განიმარტოს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების (DCFTA) ნაკისრი ვალდებულებების ჭრილში და პროექტი პატივს უნდა სცემდეს საქართველოში საფოსტო მომსახურების სფეროში ბაზრის ლიბერალიზაციის არსს. ამასთანავე, ხაზგასმული იყო, რომ არსებული პროექტი ეწინააღმდეგებოდა ამ პრინციპს ქვემოთ მითითებული ქმედებებით:

- DCFTA-ს მიხედვით, საქართველომ აიღო ვალდებულება, რომ არ დააწესებდა შეზღუდვებს საზღვრის გადამკვეთი საკურიერო მომსახურებების მიმართ. კანონპროექტით კი ხდებოდა საკურიერო მომსახურებაზე ისეთივე სახელმწიფო რეგულირების შემოღება, როგორც უნივერსალურ საფოსტო მომსახურებაზეა;
- უნივერსალური საფოსტო მომსახურების კანონპროექტით შემოთავაზებული დეფინიცია ევროკომისიის აზრით ადგენდა კანონისმიერ მონოპოლიას (მაგ. დათქმულ სფეროს) და მოიცავდა არა მარტო წერილების ფოსტის მომსახურებას 100 გრამამდე (რაც შეესაბამება ევროკავშირის მიდგომას ბაზრის ეტაპობრივი გახსნის შესახებ), არამედ ასევე საერთაშორისო ამანათების ფოსტის მომსახურებასაც 30 კილოგრამამდე. ამასთან, ევროკომისიის აზრით, ასეთი ფართო დათქმა არ იყო გამართლებული, განსაკუთრებით, კონკურენტული საბაზრო გარემოს მდგომარეობიდან გამომდინარე, იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ ბაზრის ეს სეგმენტი ევროკავშირში ტრადიციულად ყოველთვის მიიჩნეოდა კონკურენტულად და მასზე დათქმა არ ყოფილა განხორციელებული;
- ყურადღება იყო გამახვილებული იმ ფაქტზე, რომ 30კგ-მდე საერთაშორისო ამანათების გადაზიდვის მომსახურების დარეზერვება უპრეცედენტო შემთხვევაა მსოფლიოში და წარმოადგენს ძალზე ფართო დათქმას. ამასთან, ეს დათქმა სცილდებოდა უნივერსალური საფოსტო მომსახურების ცნებას, რაც წარმოადგენდა სერიოზულ გადახვევას იმ ძირითადი დანაწესიდან, რომლის მიხედვითაც დათქმული სხვადასხვა სახის მომსახურება გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც დაცულია უნივერსალური საფოსტო მომსახურების დებულება. ფაქტობრივად, დე იურე და დე ფაქტო ეს გულისმობდა რომ საქართველოში საფოსტო მომსახურებაზე აბსოლუტური დათქმა განხორციელდებოდა. ასევე, მიეთითა იმ გარემოების შესახებ, რომ საამანათო მომსახურება ტრადიციულად ღია იყო კონკურენციისათვის და მასზე ევროკავშირში დათქმა არ განხორციელებულა 1997 წლიდან¹⁸;
- კანონპროექტით ყველა საფოსტო მომსახურების ოპერატორებისთვის დგინდება მსგავსი სავალდებულო მოთხოვნები (მაგალითად, ხუთი ან ექვსი დღის განმავლობაში მიწოდების სერვისი), რაც გულისხმობდა უნივერსალური მომსახურების დუბლირებას, იმდენად, რამდენადაც მომსახურების სინშირე იდგა დღის წესრიგში. ეს კი ევროკომისიის აზრით, არც გამართლებული იყო და არც გარანტირებული. ასევე, ევროკომისიის აზრით, პრინციპის დონეზე ეს საკითხი ეწინააღმდეგებოდა ევროკავშირის კანონმდებლობას და საფოსტო

¹⁸ ევროკავშირში პირველი საფოსტო დირექტივის თარიღიდან დათქმა განხორციელდა, მაქსიმუმ, 350 გრ. წონის წერილებზე.

მომსახურების სფეროში საზღვრის გადაკვეთით ვაჭრობის ლიბერალიზაციის პრინციპს;

- ევროკომისიის დასკვნაში შემფოთება იყო გამოთქმული საერთაშორისო საფოსტო ცენტრის იდეასთან დაკავშირებითაც. კერძოდ, ევროკომისიისთვის გაუგებარი იყო როგორც მისი მიზანი, ასევე ფარგლები. დასკვნაში დასმული იყო შეკითხვა შემდეგი საფრთხის შესახებ: იმ საერთაშორისო ექსპრესოპერატორებს, რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას საქართველოს საფოსტო ბაზარზე კონკურენტულ გარემოში, შეეზღუდებოდათ თუ არა საქმიანობა იმ მიზეზით, რომ ისინი ვერ აღმოჩნდნენ ეკონომიკის მინისტრის მიერ დამტკიცებულ სიაში? ამ შემთხვევაში ხომ არ მოუწევთ მათ მომსახურების გახორციელება უნივერსალური ოპერატორის („საქართველოს ფოსტის“) ქსელის მეშვეობით? და თუ ასეა, ხომ არ მოჰყვებოდა აღნიშნულ აქტს კანონისმიერი მონოპოლიის ახალ ფორმის ჩამოყალიბება?
- კანონპროექტში ასევე ფართოდ გამოიყენებოდა საერთაშორისო საფოსტო კავშირის (UPU) იურიდიული ტერმინები. ამ ორგანიზაციის წესების უმეტესობა დანიშნული ოპერატორისგან განსხვავებით, სხვა ოპერატორებზე ვრცელდება UPU-ს კონვენციის მე-2 მუხლის შესაბამისად. მაგალითად, UPU არ ეთანხმება ყველა საფოსტო ოპერატორის მიერ CN 22 და CN 23 ფორმების გამოყენებას, რაც ნათლად ჩანს დისკუსიიდან ალტერნატიული საფოსტო ოპერატორების მიერ გაცვლის ექსტრატერიტორიული ოფისების (ETOE) და IMPC კოდების სავარაუდო გამოყენების თაობაზე;
- კანონპროექტით გათანაბრებული იყო ექსპრესსაფოსტო მომსახურებისა (EMS) და ექსპრესმომსახურების სერვისი. ევროკომისიის დასკვნაში აღნიშნული იყო, რომ EMS წარმოადგენს ექსპრესმომსახურებას და კონკურენციას უწევს ტრადიციულ საერთაშორისო ფართო ექსპრესკომპანიების (FedEx, DHL, UPS, TNT) განხორციელებულ მოსახურებას, შესაბამისად, მსგავსი წესების გამოყენება შეუძლებელი იყო ზემოთ აღნიშნული მიზეზის გამო¹⁹;
- კანონპროექტის თანახმად, სამი ტიპის ქსელს შორის (საფოსტო კომუნიკაცია, ელექტრონული კომუნიკაცია და საინფორმაციო ტექნოლოგიების ქსელები) განსხვავებები არ არის ნათელი. ბუნდოვანია განსხვავება ელექტრონული კომუნიკაციის ქსელსა და ICT ქსელს შორის, ასევე გაუგებარია, რატომ ეხება საფოსტო კანონი ისეთ საკითხს, რომელიც საერთოდ არ არის საფოსტო მომსახურების ნაწილი – ელექტრონული მომსახურება ვერ იქნება და არც უნდა იყოს საფოსტო მომსახურების ნაწილი.

„ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტზე თავიანთი შენიშვნები და წინადადები გამოაგზავნა ევროპის ექსპრესგადამზიდავთა ასოციაციამაც (წევრები FedEx, DHL, TNT, UPS). ევროპის ექსპრესგადამზიდავთა ასოციაციის დასკვნაში გაკრიტიკებული იყო „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტით გათვალისწინებული რეგულაციები, რომლებიც ეხებოდა:

¹⁹ EMS წარმოადგენს ექსპრესმომსახურებას, რომელიც გაწეულია EMS კოოპერატივის მიერ, საერთაშორისო საფოსტო კავშირის ეგიდით. შესაბამისად, მაღალი ალბათობით შეუძლებელია, რომ რომელიმე სხვა ოპერატორმა შეძლოს წვდომა ასეთ მომსახურებაზე და მის პირობებზე.

- უნივერსალურ საფოსტო სარეზერვო მომსახურებას;
- ბაზარზე ახალი რეგულაციების დაწესებას;
- ბაზარზე ახალი მონოპოლისტის გაჩენას.

ასოციაცია დასკვნაში აღნიშნავდა, რომ მნიშვნელოვანი იყო სახელმწიფოს მხრიდან მომხდარიყო ისეთი რეგულაციების შემოღება, რომლებიც საერთაშორისო გადამზიდავ კომპანიებს არ შეუქმნიდა დაბრკოლებებს თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას. აგრეთვე აღნიშნული იყო, რომ ბაზარზე დაშვებისას ბარიერების შექმნა ეწინააღმდეგება მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის მიერ დაწესებულ რეგულაციებს და, ასევე, გადაზიდვებთან დაკავშირებულ სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს.

მიუხედავად, ევროკომისიიდან მიღებული ზემოაღნიშნული შენიშვნებისა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ არ უზრუნველყო „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტის გადამუშავება ამ შენიშვნების მიღებიდან 2 თვის შემდეგაც კი. შედეგად, ევროკომისიის მიერ მოწოდებული შენიშვნები „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტში არ აისახა.

საერთაშორისო გადამზიდავმა კომპანიებმა 2014 წლის 30 ოქტომბერს მოაწყვეს გამაფრთხილებელი გაფიცვა, რომლის მიზანი იყო საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთვის ინფორმაციის მიწოდება იმის შესახებ, რომ უზრუნველყოფილიყო „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტის გადამუშავება ევროკომისიის მიერ მოწოდებული შენიშვნების შესაბამისად, კერძოდ, მომხდარიყო:

- „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტის რეგულირების სფეროდ მხოლოდ უნივერსალური (მინიმალური მოთხოვნების შესაბამისი) საფოსტო მომსახურების განსაზღვრა;
- საკურიერო და დაჩქარებული საფოსტო მომსახურების ბაზრებზე შენარჩუნებულიყო ლიბერალიზებული ბაზრის შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო;
- უნივერსალური საფოსტო მომსახურების გამწევი ეროვნული ოპერატორის (კანონპროექტის მიხედვით „საქართველოს ფოსტა“) შერჩევის პროცესში დაცული ყოფილიყო გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის მოთხოვნები.

გამაფრთხილებელი გაფიცვის დროს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი დაუკავშირდა გადამზიდავ კომპანიებს და მათთან შეხვედრის დროს კანონპროექტის მიმართ გამოთქმული შენიშვნების განხილვას დაჰპირდა. მინისტრთან გადამზიდავი კომპანიების და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ საქართველოს წარმომადგენლის შეხვედრის დროს დეტალურად იქნა განხილული და მინისტრის მიერ გაზიარებული გადამზიდავი კომპანიების შენიშვნები. შეხვედრაზე მიღწეული იქნა შეთანხმება, რომ შედეგობდა სამუშაო ჯგუფი გადამზიდავი კომპანიების, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ წარმომადგენლის და საქართველოს საგადასახადო ომბუდსმენის წარმომადგენლის მონაწილეობით და მოხდებოდა „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტის იმგვარად გადამუშავება, რომ თავსებადი ყოფილიყო ევროკომისიის წინადადებებთან.

სამუშაო ჯგუფმა მოამზადა „ფოსტის შესახებ“ კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსია. ამ ეტაპზე კი უნდა მოხდეს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრთან გადამზიდავი კომპანიების შეხვედრა და ამ ვერსიის განხილვა.

დასკვნა

საქართველოში საფოსტო მომსახურების ბაზარზე სახელმწიფო ორგანოების ჩარევის შემდეგ შექმნილი რეალობის ზემოაღნიშნული ანალიზი და თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის ფაქტების არსებობის გამო შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ამ ბაზარზე შესაძლოა ადგილი ქონდა „პოლიტიკური კორუფციის“ ერთ–ერთ სახეს, ე.წ. „სახელმწიფო თანამდებობის პირებზე გავლენის მოხდენას“ (State Capture²⁰), რაც ბაზარზე სახელმწიფო კომპანიის „საქართველოს ფოსტის“ მიერ ეკონომიკური პოლიტიკის პასუხისმგებელ თანამდებობის პირებზე ზეგავლენის მოხდენასა და ამ კომპანიისთვის ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაწესების გზით, ბაზარზე პრივილეგირებული მდგომარეობის შექმნაში გამოიხატა.

კორუფციის ასეთმა შემთხვევებმა სერიოზულად შეიძლება შეაფერხოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება, რადგან ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ გადაწყვეტილების მიღება ხდება არა საჯარო ინტერესის საფუძველზე, არამედ - მხოლოდ კონკრეტული ინტერესის გამტარებელი მცირე ჯგუფის სასარგებლოდ. კორუფციის ამ სახეობის აღკვეთისა და პრევენციის ერთ–ერთი აუცილებელი პირობა ქვეყანაში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის და, შესაბამისად, ქმედითი კონკურენციის სააგენტოს არსებობაა, რომელიც სათანადო რესურსებითა და უფლებამოსილებებით იქნება აღჭურვილი, უზრუნველყოფს ბაზრის ღიაობასა და გამჭვირვალობას, ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას და კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას, რათა ბაზარზე ხელისუფლების ორგანოს ჩარევის შედეგად არ მოხდეს კანონისმიერი მონოპოლიის დაწესება (ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაწესების გზით) და კონკურენციის არამართლზომიერად შეზღუდვა.

²⁰ http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf

თავი 3. რეკომენდაციები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიაჩნია, რომ საფოსტო მომსახურების ბაზარზე კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის ხელშემწყობი უკეთესი პირობების შესაქმნელად, აგრეთვე საქართველოსა და ევროკავშირის ბაზრების თავსებადობის გასაზრდელად მიზანშეწონილია, საქართველოს ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს შემდეგი რეკომენდაციები:

- მნიშვნელოვანია საფოსტო, კურიერული მომსახურების და საფინანსო მომსახურების ბაზრებზე თავისუფალი, სამართლიანი და კონკურენტული ბიზნესგარემოს არსებობის ხელშეწყობა, სავარაუდო პოლიტიკური კორუფციის ფაქტების აღკვეთა და პრევენცია, რათა ბაზარზე სახელმწიფოს ჩარევის შედეგად არ მოხდეს კანონისმიერი მონოპოლიის დაწესება (ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაწესების გზით) და თავისუფალი კონკურენციის არამართლზომიერად შეზღუდვა;
- მნიშვნელოვანია ლიბერალიზებული საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზრების ხელახალი რეგულირების დაუშვებლობა, ბაზარზე ბუნებრივი წონასწორობის, კონკურენტული ბიზნესგარემოს, ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვისა და ბაზრის ღიაობის უზრუნველყოფა;
- მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს და საქართველოს კანონმდებლობაში დაინერგოს უნივერსალური საფოსტო მომსახურების მარეგულირებელი ინსტიტუციური ჩარჩო, რომელიც შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობასა და მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას;
- საქართველოს მთავრობამ დროულად უნდა განახორციელოს უნივერსალური საფოსტო მომსახურების მარეგულირებელი კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირება, პარლამენტმა კი უნდა უზრუნველყოს ამ რეფორმის გატარებისათვის აუცილებელი ინსტიტუციური ბაზის შექმნა;
- უნივერსალური საფოსტო მომსახურების მარეგულირებელი პოლიტიკის შემუშავებისა და იმპლემენტაციის პროცესში უნდა უზრუნველყოფილი იყოს გამჭვირვალობის მოთხოვნების დაცვა;
- მნიშვნელოვანია, უნივერსალური საფოსტო მომსახურების გამწვევი ეროვნული (დანაშნული) ოპერატორის შერჩევის პროცესში გამჭვირვალობისა და არადისკრიმინაციული მიდგომის დაცვა;
- უნდა გაიზარდოს კონკურენციის სააგენტოს ქმედითობა, თუ არსებობს ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის შეზღუდვის სათანადო ნიშნები და შექმნილი მდგომარეობა კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანოს ჩარევას საჭიროებს.

www.transparency.ge

