



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტის
დოქტორანტ თეო კვირიკაშვილის

ნაშრომი თემაზე:

ლობისტური საქმიანობა და მისი გავლენა საბაზრო კონკურენციაზე
(თემა წარდგენილია კონკურენციის პოლიტიკის მეორე საერთაშორისო
კონფერენციაში მონაწილეობის მისაღებად)



საკონტაქტო ინფორმაცია:

ტელ: 595 13 96 46

ელ.მის: kvirikashvili.teo@gmail.com

თბილისი, 2018

სარჩევი

შესავალი.....	3
1.ლობისტური საქმიანობის განმარტება.....	4
2. ლობისტური საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით და მისი შედარება ზეგავლენით ვაჭრობასთან.....	8
3. ლობისტური საქმიანობის გავლენა საბაზრო კონკურენციაზე: საქართველოს მაგალითი.....	11
დასკვნა.....	15
ბიბლიოგრაფია.....	17

რეზიუმე

ლობიზმი თანამედროვე ეკონომიკისა და პოლიტიკის თანმდევ მოვლენად იქცა. მის გარეშე თავისუფალი ბაზარი საერთოდ წარმოუდგენელია და შესაბამისად მისი კვლევა თანამედროვე კონკურენციის სამართლის კონტექსტში ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხად მიიჩნევა.

წარმოდგენილ ნაშრომში დახასიათებულია ლობიზმის ეკონომიკური, სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტები და ისინი გამიჯნულია ერთმანეთისგან. ლობისტური საქმიანობის მრავალმხრივობა და მოქნილობა ხშირად პრობლემურს ხდის მისი უნივერსალური დეფინიციის ჩამოყალიბებისთვის. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დოქტრინასა და პრაქტიკაში არსებობს მიღებული და აღიარებული განმარტებები, რაც საერთაშორისო დონეზე ოპერირებას აადვილებს. ნაშრომში კი მოცემულია ლობიზმის ყველაზე გავრცელებული კლასიფიკაციები და განმარტებულია მათი შინაარსი.

ლობისტური საქმიანობის გავლენა თანამედროვე თავისუფალ ბაზარზე სადავო არ არის. თუმცა, შეიძლება სხვადასხვაგვარად იქნას დანახული ამ გავლენის ხარისხი და მასშტაბი ეკონომიკური აგენტების ყოველდღიურ საქმიანობაზე.

ქართული საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთილია ლობისტური საქმიანობის დადებითი და უარყოფითი მხარეები და იგი შეპირისპირებულია თანამედროვე საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

Summery

Lobbyism has become a phenomenon of modern economics and politics. Without it the free market is unimaginable and therefore its research is considered as one of the most active issues in the context of contemporary Competition Law.

In the present work is characterized the economic, legal and political aspects of lobbying and they are separated from one another. The flexibility and versatility of lobbying activity often makes it difficult to develop its universal definition. However, it should also be noted that in the doctrine and practice there are accepted and recognized explanations that make it easier to operate internationally. The work contains the most common classifications of lobbying and their contents are defined.

The impact of lobbying activity is not controversial in the modern free market. However, it may be different in the way that the quality and scope of these influences on the daily activities of the economic agents.

Based on the analysis of the Georgian legislative framework in the work are outlined the advantages and disadvantages of lobbying activities comparing to modern international practice.

ლობისტური საქმიანობა და მისი გავლენა საბაზრო კონკურენციაზე

საკვანძო სიტყვები: ლობიზმი, ლობისტური საქმიანობა, ზეგავლენით ვაჭრობა, საბაზრო კონკურენცია.

შესავალი

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის, კონკურენტუნარიანი ბაზრის ჩამოსაყალიბებლად მნიშვნელოვანია ბაზარზე სამართლიანი წესების დაცვა. ეკონომიკური თეორია და პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ გარკვეულ ბიზნესსექტორებში, სადაც ბაზრის მექანიზმების დამოუკიდებელი მოქმედება არაეფექტურია და ვერ ხდება კონკურენციის უზრუნველყოფა, ძირითად მოთამაშედ გვევლინება სახელმწიფო.

ეკონომიკის ლიბერალური სკოლის წარმომადგენლის მილტონ ფრიდმანის შეფასებით, სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფუნქცია არის კონკურენციის დაცვა საბაზრო ძალაუფლების მქონე კომპანიების ზემოქმედებისაგან, რომელთაც შესაძლოა ბოროტად გამოიყენონ საკუთარი დომინანტური მდგომარეობა. მონოპოლიური მდგომარეობის გამოყენების მცდელობა მხოლოდ სახელმწიფო ჩინოვნიკების „არაპირდაპირი“ ჩარევის შედეგად არის შესაძლებელი, რაც მიუთითებს რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ეკონომიკურ პროცესებში და კონკურენციის პოლიტიკაში.¹ ეკონომისტების დასკვნით, რეგულირება აუცილებელია მომხმარებელთა ინტერესების თუ უსაფრთხოების დაცვის მიზნით. სწორედ, ამიტომ, მსოფლიოს განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნები დღესაც ცდილობენ შექმნან ისეთი სამართლებრივი და მარეგულირებელი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა ეკონომიკური აგენტის მხრიდან ბაზარზე დომინანტური პოზიციების მოპოვების პროცესის გაანალიზებას, დომინანტური მდგომარეობის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების აღკვეთას, ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვის მცდელობების გამოვლენას და სამართლიანი კონკურენტული თამაშის წესების დამკვიდრებას.

სწორედაც მსოფლიოს და მათ შორის საქართველოს ეკონომიკურ გამოწვევებს შორის ერთ-ერთი მთავარია თავისუფალი კონკურენტული სივრცის უზრუნველყოფა. ამ მიზნის გრძელვადიან პერიოდში მისაღწევად კი მხოლოდ საბაზრო მექანიზმები იმ შემთხვევაში არის ეფექტური, თუ ბაზარი თავისუფალი იქნება არაფორმალური ლობირებებისგან. მოკლევადიან პერიოდში ფიქსირდება მნიშვნელოვანი ჩავარდნები, რაც ითხოვს რეაგირებას სახელმწიფოს მხრიდან. წინამდებარე ნაშრომი კი სწორედ მსგავსი შემთხვევების განხილვას და არაფორმალური გადაწყვეტილებების პრევენციის უზრუნველსაყოფად სწორი მიდგომებისა და მეთოდების შერჩევას ისახავს მიზნად.

¹ Milton Friedman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, 1962; Heyne, Paul T.; Prychitko, David L.; Boettke, Peter J, The Economic Way of Thinking, 12th Edition Publisher: Prentice Hall, 2009, გვ. 29.

კვლევის პროცესში გამოვლინდა ის დეფორმაციები, რომელიც ახასიათებს საქართველოს ბაზარს. დეფორმაციების მიზეზად ძირითად შემთხვევაში ფიქსირდება არაფორმალური ლობირება, რომელიც ხშირად აისახებოდა საკანონმდებლო ცვლილებებში, რაც შესაბამისად უარყოფით გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკაზე და საბაზრო კონკურენციაზე. საქართველოში ბაზრის კონკურენციის ხარისხის შეფასებისას მნიშვნელოვან ინდიკატორად გვევლინება მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის კვლევა – გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი, სადაც კონკურენციის დამახასიათებელ ძირითად პარამეტრებში საქართველო „აუტსაიდერის“ პოზიციებზეა, რომლის ერთ-ერთი მთავარ მიზეზად ისევ და ისევ არაფორმალური ლობირება სახელდება, რაც კიდევ უფრო ხაზს უსვამს განსახილველი თემის აქტუალობასა და პრობლემატიკას. ლობისტური საქმიანობის განმარტება კი, მასთან დაკავშირებული შესაძლო შემთხვევები და მისი გავლენა კონკურენციის სამართალზე ნაშრომში იქნება განხილული საქართველოში არსებული მაგალითების საფუძველზე.

1. ლობისტური საქმიანობის განმარტება

საზოგადოების ყოველი წევრი გამუდმებით ერთმანეთზე ახდენს გავლენას. აღნიშნული ხორციელდება არამხოლოდ მოქალაქეთა კერძო სექტორში, არამედ საჯარო სფეროშიც. მოქალაქეები ურთიერთთანამშრომლობენ ადმინისტრაციულ ორგანოებთან; აფუძნებენ ასოციაციებს და პოლიტიკურ პარტიებს, ქირობენ ადვოკატებს თავიანთი ინტერესების სასამართლოში წარმოსადგენად; აწყობენ მანიფესტაციებს ან მართავენ რეფერენდუმებს; და რათქმაუნდა ქმნიან კორპორაციულ ორგანიზაციებს თავიანთი ინტერესების საბოლოო შედეგამდე მისაყვანად.

ამ ფართო არეალში არსებული გამუდმებითი ზეგავლენის მომხდენი გარემოებების არსებობა განაპირობებს ლობისტური საქმიანობის ლეგალური დეფინიციის ჩამოყალიბებას, რასაც კანონმდებლებიც აუცილებლად მიიჩნევენ. ამიტომაც, ლობისტური საქმიანობის განსაზღვრება ერთ-ერთი ყველაზე რთული და საკამათო საკითხია: ვინ იქნება კანონით მოწესრიგებული რეგულირების სუბიექტი და ვისთვის იქნება შესაძლებელი საზოგადოებაზე ზეგავლენის მოხდენა რეგულაციის გარეშე? სად გადის ზღვარი აღნიშნულ ორ გარემოებას შორის?

ქვეყანაში კანონმდებლები განსაკუთრებით მაშინ მიიჩნევენ ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგების აუცილებლობას, როდესაც ზეგავლენა განხორციელებულია პროფესიონალურ დონეზე საჯარო პოლიტიკის გასატარებლად. სირთულეს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ სინამდვილეში საზოგადოების ყველა წევრს არ გააჩნია თანაბარი შესაძლებლობა მონაწილეობის მისაღება რაიმე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პრობლემას წარმოშობს ასევე ის, რომ ზოგიერთ დაინტერესებულ მხარეს აქვს მეტი ფულადი შესაძლებლობა ლობისტურ საქმიანობაში დასაბანდობლად, ზოგს კი აქვს პრივილეგირებული წვდომა გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სხვების მსგავსად თანაბარი უფლებების მქონე დაინტერესებული პირები არათანაბარზომიერი საშუალებების გამოყენებით ახერხებენ მაღალჩინოსანი პირების ყურადღების მიქცევას და მათ დაინტერესებას. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კი

სწორედ მიზნად ისახავს არათანაბარი მდგომარეობის დაბალანსებას გამჭვირვალობის, კეთილსინდისიერებისა და ჩართულობის საშუალებით.²

ლობიზმის საერთაშორისო სტანდარტის ფორმულირება სირთულესთან არის დაკავშირებული. უფრო მეტ სირთულეს კი წარმოადგენს ლობიზმის განმარტების მორგება ნაციონალურ კანონმდებლობაზე. მაგალითად, ევროსაბჭოს რეკომენდაციის მიხედვით: „ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირებისას ზუსტად უნდა განისაზღვროს ლობისტური საქმიანობის შემთხვევები“. აღნიშნული წარმოშობს კითხვას, თუ როგორ უნდა იქნას ფორმულირებული და რა შესაძლო შემთხვევები დასახელდება ლობისტურ საქმიანობად.³

ევროკავშირის მიერ შემუშავებული განმარტების მიხედვით, ლობისტური საქმიანობა არის პირდაპირი ან არაპირდაპირი კომუნიკაცია სახელმწიფო თანამდებობის პირთან ადმინისტრაციული ორგანოების, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისაღებ გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით. სახელმწიფო თანამდებობის პირად კი ითვლებას ის, ვისაც საკანონმდებლო, აღმასრულებელ, ადმინისტრაციულ ან სასამართლო ორგანოში უკავია წამყვანი თანამდებობა და რომელიც არჩეულია დროებით ან მუდმივად, მუშაობს ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე. განსახილველ ტერმინში ასევე იგულისხმება ნებისმიერი პირი, რომელიც ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას, სახელმწიფო სააგენტოსა ან სახელმწიფო საწარმოს ჩათვლით, ან უზრუნველყოფს სახელმწიფო სერვისს.

აგრეთვე, ევროკავშირის მიერ შემუშავებული რეკომენდაცია განასხვავებს ლობისტების კატეგორიებს, კერძოდ ჩამოთვლის, დამოუკიდებელ, მრჩეველ და მესამე პირის მიერ დაქირავებულ ლობისტს. დამოუკიდებელ ლობისტად მიიჩნევა ნებისმიერი პირი, რომელიც ლობირებს თავისი სამეწარმეო ინტერესებისთვის. მრჩეველ ლობისტად კი მიიჩნევა პირი, რომელიც ლობისტურ საქმიანობას ახორციელებს ბიზნესის მიმართულებით მესამე პირის სასარგებლოდ. ხოლო, მესამე პირის მიერ დაქირავებულ ლობისტში იგულისხმება პირი, რომელიც ლობირებს მესამე პირის სასარგებლოდ ერთჯერადად ან რეგულარულად.⁴

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ყოველი მოქალაქე გამუდმებით „ლობირებს“ იმას, რაც სურს: ისინი ირჩევენ თავიანთ წარმომადგენლებს პარლამენტში, მართავენ მანიფესტაციებს ან რეფერენდუმში იღებენ მონაწილეობას. ამის საშუალებით, ისინი იღებენ მონაწილეობას სახალხო გადაწყვეტილების მიღებაში და სარგებლობენ ადამიანის გარანტირებული უფლებებით, როგორცაა, გამოხატვის თავისუფლება (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი), გაერთიანების თავისუფლება (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლი), არჩევანის თავისუფლება (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი, კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმი). ასევე შეთანხმებული ჯგუფები იღებენ მონაწილეობას გავლენის მომხდენ პროცესში მონაწილეობას, რომელთაც თავიანთი წვლილი შეაქვთ „იდეების ბაზარზე“ და უზრუნველყოფენ მთავრობას მნიშვნელოვანი

² Tilman Hoppe, Legislative Toolkit on Lobbying, 2016, გვ. 10.

³ Centre for Public Policy PROVIDUS/Valts Kalniņš, Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes, 2011, ხელმისაწვდომია: <<http://pasos.org>>, [31.05.2017].

⁴ Institute of Lobbying, The Lobbying Law: the History of Rejection, 2013, ხელმისაწვდომია: <<http://lobbyinst.org>>, [25.06.2017].

ინფორმაციით. თავისუფლებების გამოხატულებასთან ერთად კი, ლობირება შეიცავს რისკებს.⁵

- **ფულადი სახსრები:** ზოგ დაინტერესებულ მხარეს გააჩნია უფრო მეტი თანხა და სხვა რესურსი ლობისტურ საქმიანობაში დასაბანდებლად. ეს კი იწვევს პოლიტიკური კონკურენციის დამახინჯებას დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

- **ხელმისაწვდომობა:** ზოგ დაინტერესებულ მხარეს აქვს პრივილეგიებული მდგომარეობა გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან ხელმისაწვდომობის მხრივ. როგორც ფულადი სახსრების ქონას, ასევე განსახილველ საკითხსაც შეუძლია სამართლიან პოლიტიკურ კონკურენციაზე ზეგავლენის მოხდენა. ზოგ დაინტერესებულ მხარეს ასევე შესაძლებელია იმაზე მეტი ინფორმაციასთან ჰქონდეს წვდომა, ვიდრე საზოგადოებას აქვს.⁶ ეს ასიმეტრია კი წარმოშობს უსამართლო უპირატესობას.

- **ეთიკა:** ზოგიერთი ლობისტი მოქმედებს მაღალჩინოსანი პირებისგან და ფართო საზოგადოებისგან დაფარულად ან ცდილობენ მაღალჩინოსნებზე გავლენის მოხდენას არასათანადო საშუალებების გამოყენებით. ასევე მაღალი თანამდებობის პირებსაც აქვთ არაეთიკური ქმედების განხორციელების შესაძლებლობა, მაგალითად, როდესაც ისინი ბოროტად იყენებენ თავიანთ თანამდებობრივ მდგომარეობას ლობირებისთვის კერძო კლიენტების სასარგებლოდ ან გავლენის არაკანონიერად გამოყენება, მაგალითად, ქრთამის აღება ლობირებისთვის.

ლობირების რეგულირება ემსახურება ზემოთ ჩამოთვლილი გამოწვევებისთვის მეტი გამჭვირვალობის შექმნას ლობისტურ საქმიანობაზე და სამართლიანი წესების დადგენას. მთავარ მიზანს კი წარმოადგენს მაღალჩინოსან პირებსა და ამომრჩევლებს შორის მეტად ღია, ეფექტური და ანგარიშვალდებული ურთიერთქმედების შექნა.⁷

ამჟამად, რომ ლობისტური საქმიანობის რეგულირებას შეუძლია პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენის ფარგლების შელუღვა. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება მოიცავს პოლიტიკურ დაფინანსებას, პოლიტიკური პარტიების სტატუსსა და ფორმირებას, მაღალჩინოსანი პირების სტატუსსა და ვალდებულებებს, საჯარო ინფორმაციასთან ხელმისაწვდომობას, მედიის თავისუფლებას, მედიის დაფინანსებას, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების გარანტიას. ამასთან, ლობისტური საქმიანობის რეგულირების წარმატებულად მოქმედებისთვის აუცილებელია, რომ დაინტერესებულ მხარეებს ჰქონდეთ სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღების უფლება. იმ შემთხვევაში, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დახურულია, სახელმწიფო სტრუქტურები არ ღებულობენ განხვავებულ მოსაზრებებს და მხოლოდ პრივილეგიებული კავშირების მქონე პირებს მიუწვდებიათ ხელი. ამის საპირისპიროდ კი უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც მთავრობა ღიაა ფართო საზოგადოებისთვის, საზოგადოების პრივილეგიებული წევრების მიერ არაპროპორციულად ზეგავლენის მოხდენა მცირდება.⁸

მსოფლიოში დღესდღეისობით მიღებულია ლობისტური საქმიანობის განხორციელება საერთაშორისო დონეზე. ლობისტები ევროკავშირის არაწევრი

⁵ Standard by Access Info Europe, Open Knowledge Foundation, Sunlight Foundation, and Transparency International, ხელმისაწვდომია: <<http://lobbyingtransparency.net>>, [25.06.2017].

⁶ WileyRein Newsletter, *New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants*, March 2016, ხელმისაწვდომია: <www.wileyrein.com>, [10.05.2017].

⁷ Tilman Hoppe, *Legislative Toolkit on Lobbying*, 2016, გვ. 4.

⁸ იქვე, გვ. 6.

ქვეყნიდან ლობირებენ ევროპარლამენტსა და ევროკომისიაში. ასევე, ერთი ქვეყნიდან ლობისტები ლობირებენ სხვა ქვეყნის მაღალჩინოსნებთან.

ლობისტური საქმიანობა საერთაშორისო დონეზე შესაძლოა არსებობდეს შემდეგ შემთხვევებში, რაც კანონმდებლებმა ლობიზმის საერთაშორისო დონეზე საქმიანობად მიჩნევისათვის უნდა გაითვალისწინონ:

1) *ადგილობრივი ლობისტები (ერთი ქვეყნის წარმომადგენელი) ლობირებენ სხვა ქვეყნის მაღალჩინოსნებთან;*

ეს უკანასკნელი შესაძლოა ყველაზე მარტივ შემთხვევას წარმოადგენდეს. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ეხება მხოლოდ სახელმწიფოს ადგილობრივ მაღალჩინოსან პირებს და არ ითვალისწინებს სხვა სახელმწიფოს მაღალი თანამდებობის პირებს. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ ყოველი სახელმწიფო პასუხისმგებლობას იღებს მხოლოდ ადგილობრივი მაღალჩინოსნის მიერ განხორციელებულ ლობისტურ საქმიანობაზე. უცხოელი სახელმწიფო მოხელეების მიერ განხორციელებული ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კი შესაძლოა ჩაითვალოს სხვა სახელმწიფოს საშინაო პოლიტიკაში ჩარევად.

2) *უცხოელი ლობისტები ლობირებენ ადგილობრივ მაღალჩინოსნებთან;*

განსახილველი შემთხვევაც ასევე მარტივია. კანონმდებლობათა უმეტესობა არ ანსხვავებს ადგილობრივ და უცხოელ ლობისტებს ერთმანეთისგან. ამგვარად, საერთაშორისო შემთხვევებზე რაიმე დაზუსტებითი მითითების გარეშე, ითხოვენ რეგისტრაციას ყველა იმ ლობისტის ბინადრობის მიუხედავად, რომელთაც სურთ უცხოელ მაღალჩინოსნებთან ლობირება.

3) *ლობისტური საქმიანობა ხორციელდება საზღვარგარეთ, მაგრამ დაკავშირებულია სახელმწიფოსთან (ადგილობრივი ლობისტების ან მაღალჩინოსნების მიერ);*

განსახილველიც ასევე მარტივ შემთხვევას გულისხმობს. ეს უკანასკნელი არ ანსხვავებს მაღალჩინოსნის მიერ ლობისტური საქმიანობა ხორციელდება თავისივე ქვეყანაში თუ საზღვრებს გარეთ. მაგალითად, კორპორაციის აღმასრულებელი დირექტორი საქმიანი ვიზიტის ფარგლებში მგზავრობს მინისტრთან ერთად და მოგზაურობის დროს ლობირებს მასთან. ეს უკანასკნელი ჩაითვლება ლობისტური საქმიანობის განხორციელებად, თუ კანონმდებლობა არ აწესებს ექსტრა-ტერიტორიულ საგამონაკლისო შემთხვევას. მაგალითად, ირლანდიის კანონმდებლობა არ ანსხვავებს, თუ სად განხორციელდა ირლანდიის მაღალჩინოსანთან ლობისტური საქმიანობისთვის კომუნიკაცია.

4) *ადგილობრივი ლობისტები ლობირებენ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.*

მეოთხე შემთხვევა ყველაზე პრობლემატურია. საერთაშორისო ორგანიზაციების ძალაუფლება, მაგალითად ევროსაბჭო, ეკონომიკური განვითარების და თანამშრომლობის ორგანიზაცია ან გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია შეზღუდული არიან ორი მიმართულებით. პირველი, მათ არ გააჩნიათ ძალაუფლება ადმინისტრაციულ ან სისხლის სამართლის საქმეებზე მართლმსაჯულების ფუნქციები შეასრულონ, მაგრამ შეუძლიათ ლობისტური საქმიანობის ხელმისაწვდომობის უარყოფა თავიანთი ორგანოების წარმომადგენლებთან. მეორე, მათი რეგულაციები მოქმედებს მხოლოდ ორგანიზაციის ადმინისტრაციული შენობის ფარგლებში. მაგრამ, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ლობირება შეიძლება განხორციელდეს ორგანიზაციის გარეთაც, მაგალითად წევრ სახელმწიფოებში. შესაბამისად, ლობისტებს შეუძლიათ ორგანიზაციის მიღმაც დაეკონტაქტონ

საერთაშორისო ორგანიზაციის წარმომადგენლებს, რაც გულისხმობს იმას, რომ მათზე არ გავრცელდება შემზღუდავი ნორმები.⁹

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ ლობისტური საქმიანობის რეგულირება დიდ სირთულესთან არის დაკავშირებული, იმის გათვალისწინებითაც, რომ არ არსებობს საერთაშორისოდ ჩამოყალიბებული მიდგომა აღნიშნულთან დაკავშირებით. ამასთან, მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობითაც არ არის დარეგულირებული ლობისტური საქმიანობა, რაც კიდევ უფრო ართულებს განსახილველ შემთხვევას, რადგან გამოუცდელ ქვეყნებს არ აქვთ შესაძლებლობა გაიზიარონ გამოცდილი ქვეყნების მაგალითი და ისწავლონ მათ შეცდომებზე. მაგრამ, უდავოა, ის ფაქტი, რომ ქვეყნის კანონმდებლები უნდა შეეცადნონ, რომ ლობისტური საქმიანობა რაც შეიძლება დეტალურად იქნას დარეგულირებული და არსებობდეს შემზღუდავი ნორმები ლობისტური საქმიანობის ზომიერების ფარგლებში განხორციელების მიზნით.

2. ლობისტური საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით და მისი შედარება ზეგავლენით ვაჭრობასთან

ეკონომიკური და პოლიტიკური მეცნიერება უგულისყუროდ ტოვებს ბაზარზე საშუამავლო მომსახურების საკითხს. დღესდღეისობით ლობირებენ კომპანიები და სამთავრობო დაწესებულებები. ამასთან, ვიწრო მიმართულების მქონე ჯგუფის ინტერესთა - სავაჭრო და სამეწარმეო გაერთიანებების ან უფრო დიდი კორპორაციების - წარმომადგენლებთან ერთად, არსებობენ ლობისტური კომპანიები. ვიწრო მიმართულების მქონე ინტერესთა ჯგუფის წარმომადგენლებისგან განხვავებით, კომერციული ლობისტური კომპანიები და მათთან დასაქმებული წარმომადგენლები ვალდებული არიან დადონ მხოლოდ ისეთი მომსახურების ხელშეკრულება, რომელიც არ იქნება პრივილეგირებული მდგომარეობის გამომწვევი პოლიტიკურ ასპარეზზე.¹⁰

აღნიშნული კომერციული ლობისტური კომპანიები წარმოადგენენ შუამავლებს მოქალაქეებს, კორპორაციებს ან ცალკეულ ინტერესთა ჯგუფებს და კანონშემოქმედებს შორის. კომერციული ლობისტური კომპანიები ცდილობენ მოგების მიღებას თავიანთი კლიენტებისთვის საშუამავლო მომსახურების გაწევით, რასაც ახორციელებენ კანონმდებლებთან არსებული ურთიერთობის საფუძველზე. მათ მიერ გაწეული საშუამავლო მომსახურება კი მოიცავს პირდაპირ ადვოკატირებას მთავრობის სამივე სექტორში, კერძოდ კონსულტირებას შემდეგ საკითხებში: სამართლებრივი და პოლიტიკური, საკანონმდებლო სტრატეგია, კოალიციების ფორმირება, საკანონმდებლო პაკეტის შემუშავება, საკანონმდებლო მოსმენებისთვის მომზადება, ურთიერთთანამშრომლობა კლიენტებსა და კანონმდებლებს შორის. მიუხედავად ლობისტური კომპანიების ყოვლისმომცველობისა, თეორიულ დონეზე შემუშავებულია გარკვეული შეზღუდვები და მითითებები ლობისტური საქმიანობის შედეგად განხორციელებული ქმედების გავლენისა

⁹ *Raimondo*, Lobbying law makes rules 'clear, simple, consistent and transparent', Providence Journal, 6 July 2016, ხელმისაწვდომია: <www.providencejournal.com>, [5.07.2017].

¹⁰ *Maggie McKinley, Thomas Groll*, The Relationship Market: How Modern Lobbying Gets Done, გვ. 3, ხელმისაწვდომია: <<https://ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/therelationshipmarket-v17-3.pdf>>, [27.05.2017].

და ხელმისაწვდომობის შესაზღუდად.¹¹ შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობა უნდა იყოს სათანადოდ დარეგულირებული და რაც მთავარია საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგების შემთხვევაში, მკაცრად უნდა კონტროლდებოდეს ლობის განმახორციელებელი პირების საქმიანობა, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში მათმა ქმედებამ შესაძლოა უკანონო ხასიათი მიიღოს.

ლობისტური საქმიანობის რეგულირება ამ პროცესს ღიად აქცევს საზოგადოებისთვის. მაგალითად, აშშ-ში უკვე 1964 წლიდან ფუნქციონირებს ფედერალური კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მსგავსი კანონი კი საქართველოში 1998 წლიდან ამოქმედდა. დასავლეთში ლობისტურ საქმიანობას კანონმდებლობა არეგულირებს და საკმაოდ წარმატებულ პრაქტიკადაც ითვლება. ლობისტური საქმიანობა ხორციელდება მართვის ყველა დონეზე, როგორც სახელმწიფო, ასევე კერძო საქმიანობაში. მაგალითად, აშშ-ში ლობისტი გაცნობისთანავე გადასცემს სხვას სავიზიტო ბარათს, სადაც მის სხვა საქმიანობასთან ერთად აღნიშნულია ისიც, რომ არის ლობისტი. ეს დასავლეთში საკმაოდ კარგად აპრობირებული პრაქტიკაა.¹² საქართველოში კი დიდი ხნის განმავლობაში ეგონათ, რომ ლობისტობა დანაშაულებრივი ქმედება იყო. ლობისტურ საქმიანობას პროტექციონიზმად ბრძოლვას ფორმები კი სისხლის სამართლის კოდექსით იყო განსაზღვრული. ამიტომაც, ლობისტური საქმიანობა ითვლებოდა არაგამჭვირვალე რეკომენდაციულ საქმიანობად.

დღესდღეისობით საქართველოს პოლიტიკურ ბაზარზე საკმაოდ დიდ როლს თამაშობენ სხვადასხვა ლობისტური ჯგუფები და კომპანიები, რომლებიც ლობირებას უწევენ სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიებსა და ინტერეს-ჯგუფებს. ლობირება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ამბიციური და განვითარებადი ქვეყნებისთვის, რომელთაც შედარებით გამოუცდელი დიპლომატიური კორპუსი ჰყავთ. ლობისტური კომპანიების გააქტიურება განსაკუთრებით აღინიშნება წინასაარჩევნო პერიოდში, როდესაც ესა თუ ის პარტიები მიმართავენ სხვადასხვა ლობისტურ კომპანიებს, რათა მოიპოვონ გამარჯვება არჩევნებში. ადგილობრივ ქართულ ბაზარზე არსებული - ჯერ კიდევ განვითარების პროცესში მყოფი ლობისტური კომპანიები კი დასაქმებულნი არიან კერძო სექტორის წარმომადგენლებისა და ბიზნეს კომპანიების ლობირებით.

რაც შეეხება, საქართველოში ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო დონეზე რეგულირებას, ეს უკანასკნელი წესრიგდება საქართველოს კანონით „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობა არის, საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით.¹³

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ საქართველოში მოქმედებს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, მაგრამ მთავარია ის გარემოება, თუ რამდენად ქმედითია კანონი. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონში არ არის

¹¹ Anderson, S.P., A. de Palma and J.-F. Thisse, *Discrete Choice Theory of Product Differentiation*, Cambridge, 1992, გვ. 45; MAAreeda, P.E. and D.F. Turner, *Harvard law Review*, 1974, „Predatory Pricing and Related Practices Under Section 2 of The Sherman Act“, გვ. 62.

¹² *WileyRein Newsletter*, New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants, March 2016, ხელმისაწვდომია: <www.wileyrein.com>, [13.05.2017].

¹³ საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552>>, [31.05.2017].

დეტალური რეგულირება იმ პრინციპებთან, თუ როგორ უნდა იმოქმედოს ლობისტმა, რათა მისი საქმიანობა იყოს მოქცეული კანონის ფარგლებში და არ ისარგებლოს ბოროტად პრივილეგირებული მდგომარეობით. ასევე, კანონი არ გვთავაზობს კონტროლის მექანიზმებს, თუ ვინ არის პასუხისმგებელი ორგანო ან მაკონტროლებელი პირი, რომელიც შეაფასებს ლობისტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის სისწორეს.

ლობიზმის პოლიტიკური არსი გამოიხატება სწორედ მის მიერ შესრულებულ ფუნქციებში: შუამავლობა მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის; საზოგადოებრივი ინტერესების პლურალიზმისთვის ორგანიზებული ხასიათის მინიჭება; დემოკრატიული წარმომადგენლობის კონსტიტუციური სისტემის შევსება (იმ ჯგუფებისთვის, რომელთაც არ გააჩნიათ სხვა შესაძლებლობა მონაწილეობდნენ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებასა და რეალიზებაში). მაგრამ პრობლემები ზუსტად იქ წარმოიშობა, როდესაც აღნიშნული პროცესები უფლების გადამეტებით და მინიჭებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებით მიმდინარეობს, რაც პოლიტიკური სიტუაციის უმართებულობას იწვევს და შესაბამისად უარყოფით გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე.¹⁴

ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ საინტერესოა სად უნდა გაივლოს ზღვარი არაკანონიერ ლობიზმსა და ვაჭრობით გავლენას შორის. ეს უკანასკნელი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით დანაშაულად არის აღიარებული და სამოხელეო დანაშაულის კატეგორიას განეკუთვნება.¹⁵ ქართული სისხლის სამართლის კოდექსს ეს მუხლი მას შემდეგ დაემატა, რაც საქართველო შეუერთდა კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ კონვენციას.¹⁶ ზეგავლენით ვაჭრობის კრიმინალიზება სახელმწიფოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის ნაწილია. მსგავსი პოლიტიკის მიზანია სისხლის სამართლის კოდექსმა შეაღწიოს სახელმწიფო მოხელეებთან ან მათთან გათანაბრებული პირების წრეში და აღკვეთოს იმ ადამიანების კორუფციული ქმედებები, რომლებიც იყენებენ საკუთარ ახლო ურთიერთობებს.¹⁷ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით, 339¹-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ზეგავლენით ვაჭრობა არის, საკუთარი ან სხვა პირის ინტერესებისათვის, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ფულის, ფასიანი ქაღალდის, სხვა ქონების, ქონებრივი სარგებლის ან სხვა რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის დაპირება, შეთავაზება ან მინიჭება იმ პირისათვის, რომელიც ამტკიცებს ან ადასტურებს, რომ მას შეუძლია არამართლზომიერი ზეგავლენის მოხდენა მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე, მიუხედავად იმისა, განხორციელდა თუ არა ასეთი ზეგავლენის ან/და მიღებულ იქნა თუ არა ამ ზეგავლენის სასურველი შედეგი. ანუ, მუხლის პირველი ნაწილი სჯის იმ პირს, ვინც ზეგავლენით მოვაჭრეს უხდის თანხას ან სთავაზობს გარკვეულ სარგებელს ზეგავლენით ვაჭრობის სანაცვლოდ. მუხლის მეორე ნაწილი კი ეხება ზეგავლენით პასიურად ვაჭრობას, როცა ისჯება პირი, რომელიც

¹⁴ *National Association of Judges*, Position Paper on the Draft Lobbying Law (German), 19 July 2011, ხელმისაწვდომია: <www.parlament.gv.at>, [31.05.2017].

¹⁵ სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი II, მესამე გამოცემა, გამომცემლობა “მერიდიანი”, თბილისი, 2009, გვ. 129.

¹⁶ ევროპის საბჭოს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, სტრასბურგი, 1999.

¹⁷ კორუფციასთან დაკავშირებული და სხვა სამოხელეო დანაშაულები, ევროპის საბჭოს კომენტარები, სტრასბურგი, 2001, გვ. 315.

ამტკიცებს, რომ გააჩნია ზეგავლენა სახელმწიფო მოხელეზე ან მასთან გათანაბრებულ პირზე.

როგორც ჩანს, ვაჭრობით გავლენის დანაშაულის სუბიექტს წარმოადგენს მაღალჩინოსანი პირი, რომლის გავლენის მეშვეობითაც ხდება ვინმესთვის სარგებლის მინიჭება. ლობის დროს კი, ლობისტი - ანუ დაინტერესებული პირი ან პირთა ჯგუფი ცდილობს მაღალჩინოსან პირთან გამოიყენოს ადვილად ხელმისაწვდომობა და დააწრმუნოს იგი თავისი გავლენის გამოყენებით ვინმესთვის უპირატესობის მინიჭებაში. ამასთან, ისიც აღსანიშნია, რომ ლობისტური საქმიანობა შესაძლოა გადაიზარდოს კორუფციულ გარიგებად მაშინ, როდესაც მაღალჩინოსანი პირი იღებს თანხას თავისი გავლენის გამოყენების სანაცვლოდ, რაც დაკვალიფიცირდება ქრთამის მიცამად.¹⁸

როგორც აღნიშნულიდან ირკვევა, ლობიზმსა და ზეგავლენით ვაჭრობას შორის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრებელი ნიშანი არის ის, რომ პირველის შემთხვევაში ინიციატორი არის ლობისტი, რომელიც იყენებს თავის პრივილეგიებზე მდგომარეობას და ცდილობს მაღალი თანამდებობის პირის დარწმუნებას თავისი გავლენის გამოყენებაში. ზეგავლენით ვაჭრობისას კი, შესაძლებელია მაღალჩინოსანს არ ჰყავდეს წამქეზებული და თავისივე ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება თავისი გავლენის გამოყენების შესახებ. მაგრამ, ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ ორივე მაღალჩინოსანი ორივე შემთხვევაში შეიძლება მიეცეს სისხლის სამართლის პასუხისგებაში, რადგან იგი ბოროტად იყენებს თავის თანამდებობრივ მდგომარეობას, ლობისტის საქმიანობა კი პასუხისმგებლობის მიღმა რჩება, რადგან ეს უკანასკნელი საკანონმდებლო დონეზე არ არის მოწესრიგებული.

შესაბამისად, აუცილებელია ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო დონეზე მკაცრად რეგულირება, სათანადო შეზღუდვებისა და კონტროლის მექანიზმების დაწესება. ამგვარი მიდგომა დადებითად აისახება სახელმწიფო პოლიტიკაზე, რადგან ეს იქნება ბერკეტი არაფორმალური ლობიზმის განხორციელების რისკის შესამცირებლად და ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს არსებობისთვის.

3. ლობისტური საქმიანობის გავლენა საბაზრო კონკურენციაზე: საქართველოს მაგალითი

ეკონომიკურ გამოწვევებს შორის ერთ-ერთი მთავარია თავისუფალი კონკურენტული სივრცის უზრუნველყოფა. ამ მიზნის გრძელვადიან პერიოდში მისაღწევად მხოლოდ საბაზრო მექანიზმები იმ შემთხვევაში არის ეფექტური, თუ ბაზარი თავისუფალი იქნება არაფორმალური ლობირებებისგან.¹⁹

მთავრობის საშუალებით შესაძლებელია ისეთი საქმეების განხორციელება, რომელსაც ბაზარი დამოუკიდებლადაც შეძლებდა, მაგრამ ასეთი კერძო ურთიერთობები დაჯდება უფრო ძვირი, ან პრაქტიკულად იქნება შეუძლებელი, ვიდრე მესამე მხარის (სახელმწიფოს) ჩარევის შემთხვევაში. კერძო ურთიერთობები მაშინ არის ეფექტური, როდესაც არსებობს

¹⁸ *Piroska Rozka*, The Distinguishment of lobby and Influence Pedding, Adam Antal, Phd tanulmanyok, 2009, გვ. 459.

¹⁹ *Mayer L.H.*, What Is This "Lobbying" That We Are So Worried About?, Yale Law & Policy Review, 2008, გვ. 529.

ალტერნატივები - შემცვლელების ფართო არჩევანი. მონოპოლია და კონკურენციის შეზღუდვა სწორედ ასეთი ალტერნატივების არარსებობას, ან მათ შეზღუდულობას გულისხმობს. როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, მონოპოლიის და კონკურენციის შეზღუდვის პრობლემა ყოველთვის წარმოიშობა მთავრობის ფორმალური ან არაფორმალური ჩარევით, ან ინდივიდუალურ პირთა კერძო ინტერესებით.²⁰ ამიტომ, ანტიმონოპოლიური რეგულირება აუცილებელია, რომლის მთავარი მიზანი უნდა იყოს ბაზრის დეფორმირების გამომწვევი ჩარევების პრევენცია.

მონოპოლია შეიძლება წარმოიქმნას იმ შემთხვევაშიც, როცა ტექნიკურად უფრო მომგებიანია ერთი მწარმოებლის, ან ერთი საწარმოს არსებობა სექტორში. თუმცა, ეს არც ისე ხშირად გვხვდება. მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ „ბორჯომის“ ან სხვა ცნობილი ბრენდის მინერალური წყლის საბადოზე ერთი მფლობელის მონოპოლია, იმ მიზნით, რომ ბრენდი იქნეს დაცული არასასურველი გავლენებისაგან, მოხდეს მისი ერთი სტრატეგიით განვითარება და სარეკლამო/მარკეტინგული ხარჯები იყოს ეფექტური, არ გაჩნდეს „უფასო მგზავრის“ პრინციპით მოსარგებლე სუბიექტები. ყოველივე ეს კი საბოლოოდ ბრენდის განვითარებაზე პასუხისმგებელი კომპანიის დემოტივაციასაც გამოიწვევს.²¹

ანტიმონოპოლიურ პრაქტიკაში ბაზარზე დომინანტური და მონოპოლიური მდომარეობის წარმოშობა ხდება რამდენიმე მიზეზით:

კომპანია, რომელიც სარგებლობს სახელმწიფო ჩინოვნიკების არაპირდაპირი მხარდაჭერით, სარგებლობს პრივილეგიებით, შეღავათებით და ეს იწვევს მათ დომინანტურ მდგომარეობას ბაზარზე. კომპანიები რიგ შემთხვევებში სარგებლობენ პრივილეგიებით, უპირატესობებით, შეღავათებით, რაც საბოლოოდ განაპირობებს მათ დომინანტურ სტატუსს ბაზარზე. აღნიშნულის მაგალითები გასულ წლებში საქართველოში მრავლად მოიძებნებოდა. პრაქტიკაში ეს ყველაზე მძიმე შემთხვევაა, რომელიც ბაზარზე ზღუდავს კონკურენციას და სიცოცხლის ხანგრძლივობაც დიდი აქვს.

ასევე, კერძო პირების გარიგება, იგივე კარტელური გარიგება. ეს არის კანონსაწინააღმდეგო, არაფორმალური, არადოკუმენტური შეთანხმება ბაზრის რამდენიმე მონაწილეს შორის, იმოქმედონ, გადაინაწილონ ბაზრის წილები და არეგულირონ ფასები. კარტელური გარიგების დამტკიცება საკმაოდ რთულია, თუმცა გარკვეული შეთანხმების ნიშნები იძლევა რეაგირების საშუალებას.

რა ვითარებაა ამ თვალსაზრისით საქართველოში? ტექნოლოგიებისა და ინოვაციური განვითარების საფუძველზე წარმოქმნილი დომინანტი კომპანიები არ არსებობს. სახელმწიფოს მიერ კანონით მინიჭებული პრივილეგირებული მდგომარეობა „საქართველოს ლატარიის კომპანიას“ და „საქართველოს ფოსტას“ აქვს. რაც შეეხება, სპეციფიკურ სექტორებს და ტექნიკურ მონოპოლიებს, საქართველოში მარეგულირებელი კომისიებით იმართება გაზის, წყლის და ენერგეტიკის სექტორები, კომუნიკაციების სექტორი. ასევე, არსებობს საზედამხედველო ინსტიტუტები – დაზღვევის ზედამხედველობის სამსახური, საქართველოს ეროვნული ბანკი, რომლებიც სექტორულად ახორციელებენ რეგულირებას.

ამასთან, აუცილებელია განვიხილოთ კიდევ ერთი მოდელი, რომლის შემთხვევებიც უხვად არის ქართულ პრაქტიკაში: საქართველოში ანტიმონოპოლიური სამსახური 1996–2004 წლებში ფუნქციონირებდა.

²⁰ *Transparency International*, *Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access*, გვ. 15.

²¹ „ვის ეკუთვნოდა საქართველო“ – საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 22 თებერვალი, 2012, გვ.10.

ცნობილია იმ პერიოდში არსებული მონოპოლისტებიც, თუმცა მაინც არსებობდა პრივილეგირებული და არაპრივილეგირებული კომპანიები. 2005 წლიდან სამსახური გაუქმდა, მაგრამ პრივილეგირებული და არაპრივილეგირებული ბიზნესები თითქმის ყველა სექტორში ისევ იყო. მიზეზი ძალიან მარტივია: **სახელმწიფო ჩინოვნიკების არაპირდაპირი ლობირება და ინტერესები**. კარტელური გარიგების მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ნავთობპროდუქტების ბაზარი, მობილური კავშირგაბმულობის ბაზარი და თბილისის სამარშრუტო ხაზების ტენდერი.

საქართველოში მრავლად მოიძებნება შემთხვევა, როდესაც ტელემაუწყებლობაში, კომუნიკაციებში, სარეკლამო ბაზარში, ნავთობის იმპორტსა და დისტრიბუციაში, ფარმაცევტული ბაზარსა და სასარგებლო წიაღისეულში მოღვაწე ბიზნესმენებს და კომპანიებს გააჩნიათ ახლო კავშირები ყოფილი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ან მათთან დაახლოებულ პირებთან.²²

მაგალითად, საზოგადოებაში ხშირად იყო საუბარი „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ბიზნესის ე.წ. გადანაწილების სქემებზე. აღნიშნულ პერიოდში ხდებოდა არაერთ სექტორში გარკვეული კომპანიების მონოპოლისტებად ჩამოყალიბება. მაგრამ, დიდ სირთულეს წარმოადგენს იმის დადგენა თუ ვინ დგას კომპანიების უკან, რადგან დიდი საბაზრო წილების მფლობელი კომპანიების უმეტესობა, ისევე როგორც ინვესტორები, ძირითადად ოფშორულ ზონებშია დარეგისტრირებული. სწორედ განსახილველი თემის შესაბამისად გაანალიზებულია ვითარება რიგ დარგებში, რაც საშუალებას იძლევა ჯეროვანი შეფასება მოვახდინოთ ზოგად ტენდენციებზე საქართველოში „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდისთვის, კერძოდ:

ტელემაუწყებლობისა და ტელეკომუნიკაციების სექტორში ნაციონალური მაუწყებლები ხელისუფლების ყოფილ წევრთა, მათთან დაახლოებულ პირთა, ან 28 ოფშორში რეგისტრირებულ კომპანიათა საკუთრებაში იყო. კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მხრიდან ადგილი ჰქონდა აღნიშნული მაუწყებლობის მიმართ პრეფერენციულ დამოკიდებულებას. სხვა მედიასაშუალებებს კი მარეგულირებელი ხელოვნურ ბარიერებს უქმნიდა. ტელეკომუნიკაციების სექტორი კომპანიების მესაკუთრეთა რთული ქსელისგან შედგება. ოფშორში დარეგისტრირებული კომპანიების წარმომადგენლები კი საქართველოში ხელისუფლებასთან დაახლოებულ და ასოცირებულ პირებს წარმოადგენენ.

სარეკლამო ბაზარზე წლების განმავლობაში სულ რამდენიმე მსხვილი მოთამაშე იყო. უმეტეს შემთხვევაში ეს კომპანიები (outdoor.ge, General Media და სხვა.) ერთ-ერთი ყოფილი თავდაცვის მინისტრის ბიზნეს ინტერესებთან იყო დაკავშირებული. ასევე იკვეთებოდა კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის იმჟამინდელი თავმჯდომარის ინტერესთა კონფლიქტი.

ნავთობის იმპორტისა და დისტრიბუციის სექტორში ყველაზე დიდი მოთამაშეებად „გალფი“, „ვისოლი“, „სოკარი“ და „ლუკოილი“ მოგვევლინენ. ასევე, ფიქსირდება კომპანია „გალფის“ მფლობელებისა და იმჟამინდელი თავდაცვის მინისტრის მჭიდრო კავშირებიც. ბაზარზე მეორე მსხვილი მოთამაშე კი აღმოჩნდა „ვისოლი“, რომელსაც თავის პროდუქცია საბერძნეთიდან შემოაქვს და ყიდის მას, როგორც აპის სუპერის მარკის ნავთობს.

²² იქვე, გვ.22-24.

ფარმაცევტულ სექტორში არსებული ოლიგოპოლია მნიშვნელოვნად აფერხებს კომპანიებს შორის კონკურენციას და დამოკიდებულს ხდის მათ იმპორტირების უფლების მქონე სამ კომპანიაზე, რომლებიც იმავე დროს სახელისუფლებო პარტიის მსხვილ შემოწირულობებს იღებდნენ. ბაზარზე მთავარი მოთამაშეები არიან „პე-ეს-პე“, „ავერსი ფარმა“ და „ჯი-პი-სი“. არსებული ვითარება კი კომპანიებს მედიკამენტებზე მაღალი ფასის დაწესების შესაძლებლობას აძლევს.²³

ინფრასტრუქტურულ პროექტებშიც საკმაოდ საინტერესო ტენდენცია იკვეთება. სახელმწიფოსთან დაახლოებული პირების მიერ დაარსებული კომპანიები ხშირად სახელმწიფოსგან დაბალ ფასში ნაყიდი მიწების გადამყიდველებად გვევლინებოდნენ, რითაც დიდ მოგებას ნახულობდნენ. ამ მოგების ინვესტირების შედეგად კი სხვა კომპანიებს ყიდულობდნენ. იგივე კომპანიები შემდეგ გამოიყენებოდა ერთი კონკრეტული ბანკის, „ბანკი ქართუს“ საწინააღმდეგოდ, რაც მიუთითებს ამ კომპანიების დაფუძნებისა და გამოყენების პოლიტიკურ საფუძველს. ყოველივე აღნიშნულში აქტიურ მონაწილეობას იღებდა პარლამენტი. კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებებით კი ბანკს მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგა, კერძოდ, საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემებით ბანკის ზარალი 2012 წელს 70 მილიონი ლარის ფარგლებში იყო.

ასევე, საინტერესოა ის შემთხვევა, როდესაც თბილისის განვითარების ფონდმა და ძველი თბილისის რეაბილიტაციის ფონდმა თბილისის მერიიდან მნიშვნელოვანი ქონება მიიღო სარგებლობაში და სახელმწიფო ქონების განკარგვისას მიიღო უკანონო გადაწყვეტილება ინფორმაციის (თუ როგორ ხდებოდა ამ ქონების განკარგვა) გაცემის თავიდან არიდების მიზნით. რაც შეეხება, ანაკლიის პორტისა და საირმეს მშენებლობას, აღნიშნული საქმე გაუმჭვირვალედ მიმდინარეობდა.²⁴

ზემოთ ხსენებული კვლევის მონაცემებით, წარმოდგენილი სექტორები მაღალი საფინანსო მოგების სფეროა, ხოლო ამ სფეროებში მონოპოლისტური მდგომარეობა ძველი ხელისუფლების მაღალი რანგის ჩინოვნიკების ინტერესებსა და კონტროლს დაქვემდებარებულ კომპანიებს განეკუთვნებოდა. ამგვარი უკანონო მხარდაჭერის არარსებობის შემთხვევაში უდავოა, რომ ხსენებული კომპანიები თანდათნობით დაკარგავნენ ბაზარზე მონოპოლიურ პოზიციებს, რაც ბაზრის ცვლილებებს გამოიწვევს.

ლობისტური საქმიანობა ხშირად ასევე პრივილეგირებულ მდგომარეობას იწვევს კომპანიებისთვის, რაც ბაზარზე დომინანტური მდგომარეობის მოპოვებას იწვევს. თუ კომპანიას აქვს ფორმალური ან არაფორმალური უპირატესობები, უფრო მეტ რესურსზე მიუწვდება ხელი, მის მიმართ არ ვრცელდება დაბეგვრის სტანდარტული რეჟიმი და აქვს შეღავათები სხვადასხვა მოტივით. აღნიშნული უპირატესობები აძლიერებს მის პოზიციას კონკურენტებთან მიმართებაში, ზღუდავს კონკურენციას სექტორში და ამცირებს სხვა კომპანიების კონკურენტუნარიანობას. უფრო მეტიც, შეღავათებით მოსარგებლე კომპანია არ ვითარდება, რადგან მას განვითარებისთვის ნაკლები სტიმულები აქვს. აღნიშნულის კარგი მაგალითია მრავალ ქვეყანაში აპრობირებული ეროვნული კომპანიების მხარდაჭერის პოლიტიკა, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი კომპანიები სარგებლობენ რიგი შეღავათებით. თუმცა, საბოლოოდ, ამგვარ პოლიტიკას მოაქვს

²³ იქვე, გვ. 43

²⁴ იქვე, გვ. 32

დანაკარგები და უფრო მეტად გაძვირებული ბაზარი მომხმარებლისთვის. პრივილეგიებს ან შეზღუდვებს შეიძლება ჰქონდეს „არაფორმალური“ ხასიათი, ან იყოს აღიარებული საკანონმდებლო დონეზე.²⁵

დღეისათვის მრავალი კომპანია სარგებლობს ასეთი სახის მონოპოლიური პრივილეგიებით, სხვადასხვა, ერთი შეხედვით ისეთი კეთილშობილური მიზნით, როგორიცაა საზოგადოებრივი წესრიგი, სამართლიანი კონკურენცია, სტაბილურობა, ეროვნული უსაფრთხოება, ეფექტიანობა. ასეთი მონოპოლისტები არიან ფოსტა, კომუნალური მეურნეობის სამსახურების უმრავლესობა, იარაღით მოვაჭრე მაღაზიები, დამკრძალავი ბიუროები და ქიმიკატების გამავრცელებელი სამსახური, სამედიცინო ობიექტები, პროფკავშირები, აკრედიტაციის მქონე სასწავლებლები, ფერმერები, რომლებიც სახელმწიფოსგან შეღავათიანი პირობებით, იჯარით იღებენ დამატებით მიწებს. რაც შეეხება შეზღუდვებს, ეს ზემოთ აღწერილი პროცესის უკუვარიანტია. კომპანიები, რომლებიც ვერ სარგებლობენ საკუთარი საქმიანობისთვის პრივილეგიებით, ცდილობენ მიაღწიონ ისეთი ტიპის შეზღუდვებს, რომლებიც მათ ჩააყენებს უპირატეს მდგომარეობაში. შედეგები აქაც იგივეა. ნაციონალური კომპანიები ხშირად ცდილობენ მიაღწიონ უცხოური კომპანიების შემოსვლის შეზღუდვის მცდელობას ბაზარზე, ან შიდა ბაზარზე ლიცენზირების პროცედურის გავლას იმ სექტორში შესასვლელად, სადაც ისინი საქმიანობენ. ამით ისინი უპირატესობას მოიპოვებენ ბაზარზე. თვალსაჩინოებისთვის რომ აღინიშნოს, ბევრ ქვეყანაში ავიაბაზრზე არსებობს ადგილობრივი ავიაკომპანიები, რომლებიც სარგებლობენ ეროვნული და ფლაგმანი ავიაკომპანიის სტატუსით, რაც განაპირობებს მათთვის უკეთესი პირობების არსებობას.²⁶

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან იკვეთება, თუ რამდენად უარყოფითად მოქმედებს პოლიტიკური გავლენის გამოყენება ქვეყნის ეკონომიკაზე და კონკურენტუნარიანი ბაზრის არსებობაზე. ზემოთ აღნიშნული შემთხვევები კი, კიდევ უფრო ხაზს უსვამს განსახილველი პრობლემატიკის კონტროლის აუცილებლობასა და არათანაბარზომიერი მხარდაჭერის შეზღუდვას მაღალჩინოსნების მიერ. შესაბამისად, საქართველო რომელიც მიისწრაფვის ევროკავშირისკენ, განსაკუთრებული ყურადღებით უნდა მიუდგეს არსებულ პრობლემატიკას: კერძოდ, შეიმუშაოს შესაბამისი კანონმდებლობა, დანერგოს კონტროლის მკაცრი მექანიზმები, პასუხისმგებლობის გარეშე არ დატოვოს არცერთი მაღალჩინოსანი, რათა არ შეიქმნას დაუსჯელობის სინდრომი, დაარსდეს შესაბამისი სტრუქტურა ან რომელიმე სტრუქტურის ქვესამსახური, რომელიც გააკონტროლებს ამგვარ საქმიანობას და შესაბამის რეაგირებას მოახდენს უკანონო ქმედების განხორციელების შემთხვევაში.

დასკვნა

კვლევის შედეგად ნათელი შეიქმნა, რომ ლობიზმს გააჩნია როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ფაქტორები. ლობიზმის ღირსებად შესაძლებელია დასახელდეს შემდეგი: პირველი, ლობიზმი აკანონებს ზეწოლის ზოგიერთ

²⁵ *Transparency International*, Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, გვ. 29, ხელმისაწვდომია: <www.transparency.de>, [21.05.2017].

²⁶ ირაკლი ლეჟინაძე, ეკონომიკური პოლიტიკის და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გავლენა კონკურენციაზე საქართველოში, ეკონომიკური პოლიტიკის და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გავლენა კონკურენციაზე საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი თბილისი, 2015, გვ. 51.

გზას და ამით ამცირებს კორუფციის წარმოშობის პირობებს; მეორე, მმართველობით გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენა აიძულებს ხელისუფლების ორგანოებს „ფორმაში იყვნენ“, ლობიზმი მათ გარკვეული აზრით კონკურენციას უწევს და ეჯიბრება; მესამე, ლობიზმი გამოდის სამოქალაქო საზოგადოების თვითორგანიზაციის ინსტრუმენტის სახით, რომლის დახმარებითაც ხდება ამა თუ იმ კანონპროექტის საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მობილიზება ან/და პირიქით, წინააღმდეგობის გაწევა; მეოთხე, იქმნება უმცირესობის ინტერესების უზრუნველყოფის შესაძლებლობები, რადგანაც ლობიზმი გამოდის პოლიტიკური პლურალიზმის გამოვლენის სპეციფიკური ფორმის სახით; მეხუთე, განასახიერებს სოციალური არასახელმწიფოებრივი სტრუქტურის, ასოციაციების: საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, სხვადასხვა ფენების თავისუფლების პრინციპს; მეექვსე, გამოიყენება თავისებური სოციალურ-პოლიტიკური სტიმულირების სახით, რომელიც მიმართულია გარკვეული მიზნებისა და ინტერესების ცხოვრებაში გატარების დასაჩქარებლად.

ლობიზმის ნაკლოვანებებად კი შესაძლებელია დასახელდეს შემდეგი: პირველი, ლობიზმი შეიძლება იქცეს ეროვნული ინტერესების საზიანოდ უცხოური ინტერესების პრიორიტეტული დაკმაყოფილების ინსტრუმენტად; მეორე, ზოგჯერ გამოდის სახელმწიფო ორგანოებზე არასამართლებრივი ზემოქმედების გასატარებლად, რომლებიც ძირს უთხრის ხელისუფლების სამირკველს; მესამე, შეიძლება იქცეს უწყებრიობის განვითარების ფაქტორად; მეოთხე, შეიცავს საფრთხეს წაშალოს საზოგადოების დემოკრატიული საწყისები, დემოკრატიული ინსტიტუტები გადააქციოს ცალკეული სახელისუფლო ჯგუფების მძლავრ იარაღად.

ამასთან, ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ ლობიზმი საერთაშორისო ურთიერთობების მნიშვნელოვანი ნაწილია. მით უმეტეს, ლობიზმი აუცილებელია ისეთი პატარა ქვეყნისთვის, როგორიც არის საქართველო. ცალსახად აღსანიშნია, რომ ეს არ არის რომელიმე მთავრობის ლობი, ანუ მხოლოდ საქართველოს ხელისუფლების კი არა, მთელი ქვეყნის ლობირება ხდება. საქართველოში კარგი იქნებოდა რომ არსებობდეს უფრო მეტი ლობისტური კომპანია, რათა საზოგადოება მეტად იყოს ჩართული სახელმწიფოს განვითარებაში და წინსვლაში. ლობისტური კომპანიების არსებობისთვის კი და იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ნაკლოვანებები და ასევე იმისთვის, რომ ლობიზმმა სარგებელი მოუტანოს მთელ საზოგადოებას აუცილებელია დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ნორმების რეალური მოქმედება, ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობა, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა თავისუფლება და მდგრადი სამოქალაქო საზოგადოება.

აღნიშნულის წინაპირობას კი წარმოადგენს ნაშრომში გაანაზღბული პრობლემატიკის აღმოფხვრა: კერძოდ, არაფორმალური ლობირების აღკვეთა და პოლიტიკოსების მიერ გავლენის ბოროტად გამოყენების შეზღუდვა. პრობლემატიკის სიმწვავე კიდევ უფრო ნათლად დაგვანახა ნაშრომში განხილულმა შემთხვევებმა საქართველოს მაგალითზე, რაც კიდევ ერთხელ ცხადჰყოფს, რომ საქართველოში უნდა გატარდეს შესაბამისი მექანიზმები არაკანონიერი ლობიზმის აღმოსაფხრელად, რადგან ეს უკანასკნელი პირდაპირ გავლენას ახდენს არაჯანსაღი კონკურენციის არსებობაზე და შებამისად ეკონომიკაზე, რაც ქვეყნის მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენს.

ბიბლიოგრაფია:

ქართული ლიტერატურა:

სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, წიგნი II, მესამე გამოცემა, გამომცემლობა “მერიდიანი”, თბილისი, 2009.

ევროპის საბჭოს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, სტრასბურგი, 1999.

კორუფციასთან დაკავშირებული და სხვა სამოხელეო დანაშაულები, ევროპის საბჭოს კომენტარები, სტრასბურგი, 2001.

„ვის ეკუთვნოდა საქართველო“ – საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 22 თებერვალი, 2012.

ირაკლი ლეკვინაძე, ეკონომიკური პოლიტიკის და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გავლენა კონკურენციაზე საქართველოში, ეკონომიკური პოლიტიკის და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გავლენა კონკურენციაზე საქართველოში, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი თბილისი, 2015.

უცხოური ლიტერატურა:

Milton Friedman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, 1962; Heyne, Paul T.; Prychitko, David L.; Boettke, Peter J, The Economic Way of Thinking, 12th Edition Publisher: Prentice Hall, 2009.

Tilman Hoppe, Legislative Toolkit on Lobbying, 2016.

Anderson, S.P., A. de Palma and J.-F. Thisse, Discrete Choice Theory of Product Differentiation, Cambridge, 1992.

MAAreeda, P.E. and D.F. Turner, Harvard law Review, 1974, „Predatory Pricing and Related Practices Under Section 2 of The Sherman Act”.

Piroska Rozka, The Distinguishment of lobby and Influence Pedding, Adam Antal, Phd tanulmanyok, 2009.

Mayer L.H., What Is This “Lobbying” That We Are So Worried About?, Yale Law & Policy Review, 2008.

Transparency International, Lobbying in Europe – Hidden Influence.

Centre for Public Policy PROVIDUS/Valts Kalniņš, Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes, 2011, ხელმისაწვდომია: <<http://pasos.org>>

Institute of Lobbying (2013), *The Lobbying Law: the History of Rejection*, ხელმისაწვდომია: < <http://lobbyinst.org>>.

Standard by Access Info Europe, Open Knowledge Foundation, Sunlight Foundation, and Transparency International,
ხელმისაწვდომია: <<http://lobbyingtransparency.net>>.

WileyRein Newsletter (March 2016), *New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants*, ხელმისაწვდომია: <www.wileyrein.com>.

Raimondo, Lobbying law makes rules 'clear, simple, consistent and transparent', *Providence Journal* (6 July 2016), ხელმისაწვდომია: <www.providencejournal.com>.

Maggie McKinley, Thomas Groll, The Relationship Market: How Modern Lobbying Gets Done, გვ. 3, ხელმისაწვდომია: <<https://ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/therelationshipmarket-v17-3.pdf>>.

WileyRein Newsletter (March 2016), *New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants*, ხელმისაწვდომია: <www.wileyrein.com>.

National Association of Judges (19 July 2011), Position Paper on the Draft Lobbying Law (German), ხელმისაწვდომია: <www.parlament.gv.at>.

Transparency International, Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, ხელმისაწვდომია: <www.transparency.de>.

საკანონმდებლო მასალა:

საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552>>.