

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ლაშა გორგაძე

**მეწარმეობის სახელმწიფოსმიერი რეგულირების
ძირითადი ასპექტები**

სადოქტორო პროგრამა – საჯარო მმართველობა

შიფრი – 1109

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი
დისერტაციის

ა ვ ტ ო რ ე ფ ე რ ა ტ ი

თბილისი

2020 წელი

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტში
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი
საჯარო მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტი

ხელმძღვანელი: პროფესორი შოთა დოღონაძე

რეცენზენტები: -----

დაცვა შედგება 2020 წლის "____" თებერვალს, _____ საათზე

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების, საჯარო
მმართველობისა და მენეჯმენტის საუნივერსიტეტო სადისერტაციო საბჭოს სხდომაზე.
კორპუსი VI, აუდიტორია -----,
მისამართი: თბილისი, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში,

ხოლო ავტორეფერატისა ფაკულტეტის ვებგვერდზე

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი

პროფესორი

/ ლ. კოჭლამაზაშვილი/

Abstract

Basic Aspects of State Regulation of Entrepreneurship

The economic functions of the state are realized through state regulations implemented by the state economic policy. Economic policy considers a combination of targeted measures in the field of managing the country's economy.

In the article the State instruments of economic policy are based on both literature and practice analysis and are presented in the following gradation:

- Administrative, which ensures the creation of an appropriate legislative framework, especially in terms of the regulation of the private sector. In this regard, the duty of the legislature is to prepare, adopt and enact draft of law with the aim to develop economic programs as well as promote monitoring of economic development instruments, evaluate the quality of its practice, and correct deficiencies if found.
- Economic, which considers financial and credit-monetary mechanisms;
- Institutional - involves the creation of organizational-institutional structures, including the creation of executive structures of state government, the preparation of economic programs and forecasts, and more.

While implementing economic policy State identifies specific goals, sets priorities, makes decisions and takes care of their execution. At the same time State takes into account both the economic parameters and the social, psychological, environmental, organizational and political factors of the country.

The **introduction** of the work discusses general characterization of the research topic, research object, purpose and objectives of the study, the problem of the topic, the news of the research, the theoretical and methodological foundations, the practical purpose of the research.

An overview of the literature used in the work is the most important in terms of state regulation of entrepreneurial activity and related problems. The work considers both guides in this field and scientific papers, articles and dissertations.

The first chapter of the work reviews economic policy as an important part of state policy.

It has discussed concept, necessity and importance of state regulation of entrepreneurial activity, forms of regulation, priorities and main directions of state regulation. There is presented comparative analysis.

The second chapter of the work considers the main directions of state regulation of entrepreneurial activity, in particular its administrative, tax and antitrust regulation, the shortcomings of their realization in practice. The same chapter discusses modern aspects of entrepreneurship support activities, both in our country and abroad. There is presented a comparative analysis.

The third chapter fully discusses the control mechanism, its purpose, legislative framework and practical results of entrepreneurial activity. At the end of the study there are elaborated **conclusions and recommendations**. The general essence of the conclusion is to present the literature and practice discussed in the study together with the author's views including all important issues. Recommendations include analysis of the material presented in the paper. They contain offers and suggestions which aim to correct any defects found in practice, which will certainly facilitate government to develop regulation scope of entrepreneurial activity as well as bring public sector interests closer to private sector interests.

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

ცნება „პოლიტიკა“ - საუკუნეების მანძილზე არა ერთი ფილოსოფოსის, ეკონომისტის, პოლიტოლოგის, სამართლის თეორეტიკოსისა თუ სოციოლოგის განსჯის საგანი იყო. გერმანელი ფილოსოფოსისა და სოციოლოგის - მაქსიმელიან ვებერის აზრით, პოლიტიკა „.....მოღვაწეობის ყველა ნაირსახეობას მოიცავს“ (მ.ვებერი. „ეკონომიკა და საზოგადოება“). ძველი ბერძენი ფილოსოფოსი, არისტოტელე წერდა: „პოლიტიკა ადამიანური საქმიანობის უმაღლესი ფორმაა, რამდენადაც მისი მეშვეობით ადამიანურ ურთიერთობებში ყალიბდება სამართლიანობა და მიიღწევა საერთო სიკეთე. სამართლიანობა დაკავშირებულია სახელმწიფოსთან, რადგან ყოველი მეცნიერებისა და ხელოვნების მიზანი არის სიკეთე, მაშინ მათ შორის ყველაზე დიდი მნიშვნელოვანი სფეროს მიზანი იგივე იქნება. ასეთი სფერო კი არის პოლიტიკა. პოლიტიკაში სიკეთე სამართლიანობაა, ხოლო სამართლიანობა სასარგებლოა მთელი საზოგადოებისათვის”¹.

თანამედროვე პოლიტიკურ-სოციოლოგიურ ლიტერატურაში რთულია მოიძებნოს სახელმწიფო პოლიტიკის ერთგვაროვანი განმარტება. მიუხედავად აღნიშნულისა, ყველა ავტორი თანხმდება, რომ ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება, ანუ სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა - სახელმწიფო პოლიტიკის განუყოფელი და უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა ეს არის სახელმწიფოს ხელთ არსებულ ღონისძიებათა, მეთოდებისა და ბერკეტების ერთობლიობა, რაც მიმართულია მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების ზრდისკენ და ქვეყანაში სოციალურად მნიშვნელოვანი მიზნების მიღწევისკენ.

ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკა ბოლო წლების განმავლობაში მუდმივ ცვლილებას განიცდის. იცვლება პრიორიტეტები, რეგულირების არეალი და მეთოდები. საქართველოს მთავრობის #400 (17.06.2014) დადგენილებაში „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი

¹ არისტოტელე. პოლიტიკა. ნაწ. I, გვ. 84-85

ლონისძიების თაობაზე“ აღნიშნულია: „საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა სამ უმთავრეს პრინციპს ემყარება:

- პირველი პრინციპი ეკონომიკის რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებული სწრაფი და ეფექტიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფაა, რაც განაპირობებს ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრას, სამუშაო ადგილების შექმნასა და სიღარიბის დაძლევას.
- მეორე პრინციპია ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება, რაც გულისხმობს მოსახლეობის საყოველთაო ჩართულობას ეკონომიკური განვითარების პროცესში (დიასპორის, მიგრანტების, ეთნიკური უმცირესობების და სხვა ჯგუფების ჩათვლით), ეკონომიკური ზრდის შედეგად საზოგადოების თითოეული წევრის კეთილდღეობას, მათ სოციალურ თანასწორობასა და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას.
- მესამე ძირითად პრინციპს ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და ბუნებრივი კატაკლიზმების რისკების თავიდან აცილება წარმოადგენს.²

აღნიშნული თვალსაზრისით უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ ეფექტიან განხორციელებას (რომლის განუყოფელ ნაწილს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება წარმოადგენს), რაც ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირებისა და ეტაპობრივი ეკონომიკური ინტეგრაციის საწინდარია“.

ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის უმთავრესი სამიზნე ნიშნულია ეკონომიკის მდგრადი განვითარება. ეს უკანასკნელი “არის საზოგადოების განვითარების სისტემა, რომელიც საზოგადოების ეკონომიკური განვითარებისა და გარემოს დაცვის ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს

² <http://progressive.ge/article.php?ID=97&lng=ge>

ადამიანის კეთილდღეობას, ცხოვრების დონის ხარისხის გაუმჯობესებასა და მომავალი თაობების უფლებას, ისარგებლონ შექცევადი რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან მაქსიმალურად დაცული ბუნებრივი რესურსებითა და გარემოთი. ამავდროულად, მდგრადი განვითარება გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ისეთ ფორმას, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების კეთილდღეობას მოკლე, საშუალო და, რაც მთავარია, ხანგრძლივი ვადით. იგი ეფუძნება პრინციპს, რომლის თანახმად, დღევანდელი მოთხოვნილებები უნდა დაკმაყოფილდეს ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მომავალ თაობებს. მდგრადი განვითარება გულისხმობს პირობების შექმნას გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის გარემოს დაცვის საკითხების მაქსიმალური გათვალისწინებით”.³

“Konrad Adenauer Stiftung”-ის 2009 წლის ანგარიშის - „კეთილდღეობის, სოციალური თანასწორობის და სტაბილური ეკონომიკის ძირითადი პრინციპები“ - პრეამბულაში ნათქვამია: „მსოფლიო ეკონომიკა და პოლიტიკა სულ უფრო მეტად ეჯახება ერთმანეთს, რაც სახელმწიფოების განვითარებასა და კონკურენციას უწყობს ხელს.....“⁴ ძირითად პრინციპებად კი მოხსენიებულია სოლიდარობა და სუბსიდირება. პირველი უზრუნველყოფს საბაზრო ეკონომიკის კეთილდღეობაზე ორიენტირებულობას, მეორე კი უზრუნველყოფს კერძო ინიციატივისა და პირადი პასუხისმგებლობის წარმოქმნას. აქვე ვკითხულობთ: „ქმედითუნარიანი, სანდო და დემოკრატიულად ლეგიტიმური სამართლებრივი სისტემა წარმოადგენს საფუძველს, ეფექტური და მდგრადი ეკონომიკური საქმიანობისთვის. ის ქმნის წინაპირობას წარმატებული ეკონომიკისა და ქმედითუნარიანი სახელმწიფო მართვისთვის. მარეგულირებელი ელემენტები და პროცესზე დაკვირვება საშუალებას იძლევა გაკონტროლდეს წესების დაცვა და ამასთან დაისაჯოს კანონსაწინააღმდეგო ქმედება“.⁵

³საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020 (საქართველოს მთავრობა) http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/1_sakartvelos_socialur-ekonomikuri_ganvitarebis_strategiis_-_sakartvelo_2020.pdf

⁴https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=93b42e55-2056-250d-22f0-a73c4a9ad940&groupId=269781

⁵https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=93b42e55-2056-250d-22f0-a73c4a9ad940&groupId=269781

ევროკავშირთან პოლიტიკური ასოცირების და ეკონომიკური ინტეგრირების მიზნით, საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას, რომლის თანახმადაც საქართველო კისრულობს ვალდებულებას გაზარდოს საკუთარი ჩართულობა ევროკავშირის სტრატეგიებში, პროგრამებში და ორგანიზაციებში; ასოცირების შეთანხმების 301-ე პარაგრაფის თანახმად, „მხარეები თავიანთ ურთიერთობებს ააგებენ და გააძლიერებენ, მდგრადი განვითარებისა და მწვანე ეკონომიკის გრძელვადიანი მიზნების გათვალისწინებით. ამასთანავე, მდგრადი განვითარების პრინციპების უპირატესობები და მწვანე ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა აღნიშნულია საქართველო სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში „საქართველო 2020“.

ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელობა უდავოა, ამასთან არც ის იწვევს ეჭვს, რომ ქვეყნის ეკონომიკის წარმმართველი ძალა კერძო სექტორია, რის საფუძველსაც სამეწარმეო საქმიანობა წარმოადგენს, ამიტომ არ არის გასაკვირი, რომ ზემოხსენებულ მთავრობის დადგენილებაში ძირითადი აქცენტი, ეკონომიკის განვითარებისა და ევროატლანტიკურ სისტემაში ინტერგრაციის თვალსაზრისით სწორედ კერძო სექტორს აქვს. ზემოდასახელებულ დოკუმენტში აღნიშნულია: „ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპი კერძო სექტორის თავისუფლების უზრუნველყოფაა მთავრობის ოპტიმალური, ეფექტიანი და გამჭვირვალე საქმიანობის პირობებში. ეს გულისხმობს იმგვარი ეკონომიკური წესრიგის ჩამოყალიბებას, როდესაც კერძო სექტორი თავად იღებს გადაწყვეტილებებს, დაცულია საკუთრების უფლების უზენაესობა და ეკონომიკური განვითარების მთავარ მამოძრავებელ ძალად თავად კერძო სექტორი გვევლინება. თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობები შერწყმული იქნება სახელმწიფო რეგულაციების ოპტიმალურ მოდელთან. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თითოეული მოქალაქის კეთილდღეობას. ოპტიმალური და ეფექტიანი მთავრობის პრინციპზე დაყრდნობით, სახელმწიფო მინიმალურად ჩაერთვება სამეწარმეო საქმიანობაში და კონკურენციას არ გაუწევს კერძო სექტორს. სახელმწიფოს მონაწილეობა ეკონომიკურ აქტივობაში შემოიფარგლება მხოლოდ იმ სფეროებში საქმიანობით, რომლებშიც კერძო სექტორი სუსტი და არაეფექტიანია. საქართველოს

მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობას ეკონომიკის განვითარების უმნიშვნელოვანეს მამოძრავებელ ძალად მიიჩნევს. კონკურენციის არსებობა, როგორც შიდა, ისე გარე ბაზრებზე, ეკონომიკის წარმატებული ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა.“

სამეწარმეო საქმიანობის, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის ნაწილის სახელმწიფო რეგულირება პირველ რიგში გულისხმობს, სახელმწიფოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ბაზრის მონაწილეთათვის უზოგადესი ნორმების, თამაშის წესების დადგენას. ამ მიზნით სახელმწიფო უზრუნველყოფს სამეწარმეო საქმიანობის სამართლებრივი (საკანონმდებლო) ბაზის შექმნასა და ეკონომიკური რეგულაციების მაქსიმალურ და გონივრულ სრულყოფას.

ზოგადად, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის არსი მდგომარეობს ბაზარზე მოთხოვნისა და მიწოდების სტიმულირებაში, ფულადი მასის მოცულობის რეგულირებაში, რაც თავისთავად აისახება ფასებზე. სახელმწიფოს მიერ სწორად დაგეგმილი და შესაბამისად გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკა ეხმარება მეწარმე სუბიექტებს ბაზარზე შექმნილ სხვა და სხვა სახის კრიზისებთან ბრძოლაში და უზრუნველყოფს კერძო სექტორის სტაბილურ და მდგრად განვითარებას.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირება მრავალფუნქციური და კომპლექსური მოვლენაა, რომელიც ერთდროულად მოიცავს როგორც ეკონომიკურ, ისე სამართლებრივ და სოციალურ ელემენტებს. ჩვენს ქვეყანაში ბოლო პერიოდში გატარებული სამართლებრივი თუ ეკონომიკური რეფორმების მიუხედავად, სახელმწიფოს მხრიდან სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების მეთოდები, დოზირება, ფარგლები და კონტროლის მექანიზმები პრაქტიკაში მაინც წარმოქმნიან გარკვეული ტიპის პრობლემებს, რაც ხშირად სამეწარმეო საქმიანობის განვითარების ხელისშემშლელ ფაქტორად წარსოდგება. აღნიშნული კი თავისთავად მეტყველებს საკვლევი თემის აქტუალობაზე.

სახელმწიფოს მხრიდან საკანონმდებლო რეგულირების გარდა, ეკონომიკური პოლიტიკა გულისხმობს ეკონომიკის და უმთავრესად მისი ბირთვის,

სამეწარმეო საქმიანობის მდგრადი განვითარების მხარდაჭერას. სხვა და სხვა სახელმწიფოების მთავრობები მრავალფეროვან პოლიტიკურ ღონისძიებებს ატარებენ ქვეყანაში ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების მიზნით, რაც თავისთავად აისახება კერძო სექტორის მდგრად გაანვითარებაზე, მათ შორის მნიშვნელოვანია: საგადასახადო სტიმულირება, ფულადი გრანტები, ადამიანური რესურსების პერმანენტული გადამზადება, საიმედო ბიზნეს სტრუქტურის შექმნა და შენარჩუნება და სხვა.⁶

მსოფლიო პრაქტიკა ცხადჰყოფს, რომ სახელმწიფოს მხრიდან სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების უმთავრესი მიზანია ხელი არ შეუშალოს ბიზნესს განვითარებაში და ამავდროულად დაიცვას მომხმარებელთა და განუსაზღვრელ მესამე პირთა წრის უფლებები და კანონიერი ინტერესები. აღნიშნულის გარდა, სახელმწიფომ ბიზნესის რეგულირების მექანიზმით უნდა უზრუნველყოს ქვეყანაში წარმოების სტიმულირება; ბიზნესში სახელმწიფო ორგანოთა ჩარევის მინიმიზაცია; ბაზარზე კეთილსინდისიერი და თავისუფალი კონკურენცია; ქვეყანაში კანონიერი და სამართლიანი ფინანსური და საგადასახადო პოლიტიკის გატარება; გააზრებული საინვესტიციო პოლიტიკის შექმნა/განხორციელება; სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის ხელშეწყობა; ინფლაციის ტემპის შეჩერება ან შენელება მაინც; და ბოლოს, სიღარიბის დაძლევა და საოზგადოების კეთილდღეობაზე ზრუნვა.

კვლევის პროცესში უცხოეთის ქვეყნების ლიტერატურისა და პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე ვასკვნით, რომ სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების საკითხი ყველა ქვეყანაში დღემდე მსჯელობის საგანია, რაც თავისთავად მიუთითებს ჩვენი თემის აქტუალურობაზე, აქვე აღსანიშნავია, რომ განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნები, სახელმწიფო ეკონომიკის მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით მცირე და საშუალო ბიზნესის სტიმულირებაზე ახდენენ მთავარ პედალირებას, ეს ლოგიკურიცაა, რადგან სტატისტიკური მონაცემებით მათი წილი ქვეყნის ეკონომიკურ მდგრადობასა და განვითარებაში მეტად მთამბეჭდავია. მშპ-ში კი მათი წილი სხვა და სხვა

⁶ Elizabeth Pollman; Jordan M. Barry. Regulatory Entrepreneurship. 90 S. Cal. L. Rev. 383 (2017) Loyola Law School, Los Angeles Legal Studies Research Paper No. 2017-29

ქვეყნებში 52%-დან 60%-მდე მერყეობს. აღნიშნულის უმთავრესი მიზეზია, ის რომ მცირე და საშუალო ბიზნესი გამოირჩევა დინამიურობით, ინოვაციური აქტივობების მოქნილობით, ახალი სამუშაო ადგილების გენერაციის შედარებით სწრაფი ტემპით. სტატისტიკის მიხედვით მცირე და საშუალო ბიზნესში კაპიტალდაბანდება ბევრად (დაახლოებით 9 ჯერ) უფრო მომგებიანია, ვიდრე მსხვილი ბიზნესის სფეროში.⁷

კვლევის ობიექტია: სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფოებრივი რეგულირების მნიშვნელოვანი საკითხები, კერძოდ, ის საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რაც უკავშირდება სახელმწიფოს მიერ სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირებას, მასზე სტიმულირები, მისი კონტროლისა და ზედმახედველობის ჩათვლით.

კვლევის საგანია: სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკის თეორიული, კონცეპტუალური და პრაქტიკული მექანიზმები, მათი ეფექტურობა პრაქტიკაში და უშუალოდ რეგულირებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი პრობლემური საკითხები.

კვლევის მიზანია: კვლევის აქტუალურ საკითხთა განსაზღვრა-წარმოჩენა და მათი მრავალმხრივი ანალიზი, ასევე სახელმწიფოს მიერ სამეწარმეო საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის განვითარებისა და უნიფიცირების ტენდენციებისა და სპეციფიკის განსაზღვრა, ამასთან რეკომენდაციების ჩამოყალიბება რეგულირებასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელოვანეს პრობლემურ საკითხთან დაკავშირებით.

კვლევის ამოცანებია:

- სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირებაში სახელმწიფოს როლის გაანალიზება;
- სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ფორმების კვლევა;
- სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი მიმართულებების შესწავლა;
- სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების არსებული

⁷ U.S. SBA The millenium: Small business and entereneurship in 21-st Cenchery. Washington. 1995.

საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი;

- სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების უმნიშვნელოვანესი პრობლემების გამოვლენა, სისტემატიზაცია და მათი გადაჭრის გზების ძიება.

კვლევის პრობლემას წარმოადგენს: სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების მნიშვნელოვანი ასპექტები, ფარგლები, ფორმები, მათი პრაქტიკული რეალიზაციის გზები და არსებული თუ მოსალოდნელი შედეგები. სახელმწიფოს მხრიდან სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის ღონისძიებები საქართველოში და განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, მათი ეფექტურობა და პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზები.

თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძველი: კვლევას საფუძვლად უდევს ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სამართლებრივი, სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური მონაცემების კვლევები. ამგვარი სისტემური მიდგომა საშუალებას გვაძლევს გავანალიზოთ საქართველოში (და არა მხოლოდ) მეწარმეობის სახელმწიფოსმიერი რეგულირების სტრუქტურული, შინაარსობრივი და პროცედურული პრობლემები.

კვლევის ემპირული ბაზას წარმოადგენს: საქართველოში დარეგისტრირებული მეწარმე სუბიექტთა გარკვეული ჯგუფის წარმომადგენლებთან ჩატარებული ინტერვიუები.

კვლევა დაფუძნებულია ისეთ **მეთოდებზე**, როგორცაა: ისტორიული, შედარებითი ანალიზი, ინდუქცია და დედუქცია, ზოგადფილოსოფიური დიალექტიკა, სამართლებრივი და ეკონომიკური მეთოდები. ამ მეთოდებს კვლევის დიზაინისათვის აქვს შემდეგი მნიშვნელობა: წარმოადგენენ ჩვენს მიერ შეთავაზებულ რეკომენდაციებს შორის ურთიერთკავშირების დადგენის და ახსნის საშუალებას.

კვლევის სიახლე: ეკონომიკის რეგულირების, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ნაწილის შედარებითი ანალიზი. მეწარმეობის რეგულირების ფარგლების, დოზირებისა და ფორმების შედარებითი კვლევა, ეკონომიკური და სამართლებრივი შედეგები და მათი კავშირი სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერის სახელმწიფოებრივ ღონისძიებებთან. ნაშრომში

შემოთავაზებულია გონივრული დერეგულირების გზები და ღონისძიებათა სისტემა, რაც აპრიორი განაპირობებს ქვეყნის ეკონომიკის მდგრადი განვითარების სტიმულირებას; მეწარმეობის, მათ შორის განსაკუთრებით მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარებას, სამეწარმეო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას და ქვეყანაში არსებული სიღარიბის დაძლევის ხელშეწყობას.

ნაშრომის პრაქტიკული დანიშნულებაა კვლევის შედეგების ასახვის შესაძლებლობა საქართველოს კანონდებლობაში, სახელმწიფო პროექტებსა და პროგრამებში, რომლებიც ითვალისწინებენ სამეწარმეო საქმიანობისა და მის განმხორციელებელთა რეგულირებას, ასევე მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობას.

ნაშრომის სტრუქტურა: საკვლევი თემა შედგება შესავლისგან, ლიტერატურის მიმოხილვისგან, 3 თავისგან, 9 ქვეთავისგან, დასკვნისგან, რეკომენდაციისგან, გამოყენებული ლიტერატურისაგან. საკვლევი თემა წარმოდგენილია 114 ნაბეჭდ თაბახზე.

შესავალი

ლიტერატურის მიმოხილვა

თავი I. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ცნება და მნიშვნელობა რეგულირების ფორმები

1.1. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ცნება, აუცილებლობა და მნიშვნელობა

1.2. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები

1.2.1. ტექნიკური რეგულირება

1.2.2. სოციალურ ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება და პროგრამირება

თავი II. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი მიმართულებები

2.1. სამეწარმეო საქმიანობის ადმინისტრაციული რეგულირება

2.2. სამეწარმეო საქმიანობის საგადასახადო რეგულირება

2.3. სამეწარმეო საქმიანობის ანტიმონოპოლიური რეგულირება

2.4. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო მხარდაჭერა და მისი განხორციელების ღონისძიებები
თავი III. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი
დასკვნა , რეკომენდაციები, ნაშრომში გამოყენებული ლიტერატურა.

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

ნაშრომის შესავალში მიმოხილულია საკვლევი თემის ძირითადი ასპექტები, გამოწვევები, რაც მეწარმეობის სახელმწიფოსმიერი რეგულირების ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანეს პროცესს ახლავს. მოცემულია შესაბამისი არგუმენტები, თემის აქტუალურობასთან დაკავშირებით, კვლევის მიზანი, სიახლე, მისი თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა.

ლიტერატურის მიმოხილვა მოიცავს სადისერტაციო თემის კვლევის პროცესში გამოყენებული იმ ძირითადი სახელმძღვანელოების, სამეცნიერო თუ საინფორმაციო სტატიებისა და პუბლიკაციების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ირგანიზაციების ანგარიშების, ღია ინტერნეტ სივრცეში განთავსებული მასალების მიმოხილვასა და მოკლე ანალიზს.

ნაშრომის **პირველ თავში** შედარებითი ანალიზის საფუძველზე განხილულია სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების არსი, მისი სამართლებრივი და ეკონომიკური ბუნება და საფუძვლები, მნიშვნელობა, რეგულირების ფორმები და მეთოდები. წარმოდგენილია მათი პროზიტიური და ნეგატიური შედეგები.

აქვე, განხილულია მეწარმეობის ადგილი და როლი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკაში, მისი მნიშვნელობა ეკონომიკის მდგრადი განვითარების, კერძო და საჯარო სექტორების ინტერესების დაბალანსების, კეთილსაიმედო ბიზნეს გარემოს შექმნისა და ქვეყანაში სიღარიბის აღმოფხვრის თვალსაზრისით.

საინტერესოაა წარმოდგენილი ბიზნესის სახელმწიფო რეგულაციების ფარგლების დასადგენად სავალდებულოდ გასათვალისწინებელი ძირითადი პრინციპები და ის რისკები, რაც შეიძლება მოჰყვეს ამ პრინციპების დაუცველობას, ან არაჯეროვან დაცვას.

„სახელმწიფომ მეწარმეს უნდა შეუქმნას აუცილებელი პირობები წარმო-

ების განვითარებისათვის, სხვა მხრივ ის არ უნდა ჩაერიოს ეკონომიკურ განვითარებაში.⁸ სრულად ვიზიარებთ ლუდვიგ ერჰარდის პოზიციას და ამ თვალსაზრისით ნაშრომის პირველ თავში ვიხილავთ ცნობილი ეკონომისტების: ადამ სმიტის, ჯონ მეინარდ კეინზის, პოლ კრუგმანის, ლუდვიგ ერჰარდის, ფრიდრიხ ჰაიეკისა და სხვათა მოსაზრებებს ეკონომიკისა და მათ შორის მეწარმეობის სახელმწიფო რეგულირების დოზირებაზე, გონივრულობაზე, ფორმებსა და მეთოდებზე, კერძო სექტორის მართვის ლიბერალურ მიდგომებზე.

დისერტაციის ამავე თავში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის ეკონომიკის გამართულად ფუნქციონირება, მეწარმეთა სტაბილური მონაწილეობა როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო ბაზარზე. სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება უნდა აბალანსებდეს საჯარო და კერძო ინტერესებს ეკონომიკაში. ამ მიზნით წინ წამოწეულია ის მეტად მნიშვნელოვანი საკითხები, რაც სახელმწიფომ პირველ ყოვლისა უნდა გადაწყვიტოს, შემოთავაზებულია მისი გადაწყვეტის გზები.

წარმოდგენილ თავში განხილულია სახელმწიფო რეგულირების სხვა და სხვა ფორმები და მათ შორის მნიშვნელოვანი - მეწარმე სუბიექტთა სახელმწიფო მხარდაჭერა - სახელმწიფოს მიერ სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფორმად განიხილება. გაანალიზებულია სხვა და სხვა ქვეყნების გამოცდილება, წარმოდგენილია სამთავრობო პროგრამები და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისებიდან განვითარებული ქვეყნების გამოყვანის საშუალებები.

სამეწარმეო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზემოქმედების თვალსაზრისით ასევე გაანალიზებულია ფორმები: ტექნიკური რეგულირება, პროგნოზირება და პროგრამირება.

პირველი თავის ბოლოს კვლევის შედეგად გამოტანილია დასკვნა, რომ სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება არ უნდა იყოს ქაოსური, კონკრეტულ მთავრობებსა თუ ადამიანთა ჯგუფებზე მორგებული, არამედ ის უნდა იყოს კანონით ნებადართული ღონისძიებების მწყობრი სისტემა, რაც

⁸Ludwig Erhard. Prosperity for All. 1957. P.9-11

უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ ჯანსაღი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებასა და სამეწარმეო საქმიანობის „ხელის არ შეშლას“.

ნაშრომის მეორე თავი ეძღვნება სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ძირითად მიმართულებებს, მათ შორის წარმოდგენილია ადმინისტრაციული რეგულირება, საგადასახადო რეგულირება, ანტიმონოპოლიური რეგულირება და სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო მხარდაჭერა და მისი განხორციელების ღონისძიებები. ყველა ეს საკითხი განხილულია საქართველოს და უცხოეთის ქვეყნების კანონმდებლობის, ლიტერატურისა და პრაქტიკის მაგალითებზე დაყრდნობით, შედარებითი ანალიზის საფუძველზე. განხილული და გაანალიზებულია სხვა და სხვა ქვეყნების სამთავრობო პროგრამების არსი, რომლებიც მიმართულია მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისკენ. აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთის, გერმანიის, საფრანგეთის, იაპონიის მაგალითებზე ნაჩვენებია სახელმწიფოს მიერ მეწარმეობის (განსაკუთრებით მცირე და საშუალო მეწარმეობის) რეგულირების მეთოდების (და არა ძირითადი პრინციპების) ცვალებადობა, კონკრეტულ ქვეყნებში, პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილებათა კვალდაკვალ.

დისერტაციის მესამე თავი ეძღვნება სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის განხორციელების არსს, მეთოდებსა და დანიშნულებას, საკანონმდებლო ფარგლებსა და პრაქტიკულ შედეგებს.

სახელმწიფო კონტროლში იგულისხმება საქართველოს კანონმდებლობით მოწესრიგებული სახელმწიფო ორგანოთა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობა, რომლის მიზანია მეწარმის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობისა და მისთვის დაკისრებული მოვალეობების შესრულების შემოწმება, აგრეთვე მეწარმის საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა, მის საქმიანობაში სამართალდარღვევების გამოვლენა ან შესაბამისი სანქციის დადება. („სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი. მუხლი 2, პუნქტი 1, „ზ“ ქვეპუნქტი).

ამავე თავში წარმოდგებილი და გაანალიზებულია მეწარმეობის სახელ-

მწიფო კონტროლის სახეები და მნიშვნელობა. ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფო კონტროლს, მისი დონის, მეთოდისა თუ მოცულობის (მასშტაბის) მიუხედავად აქვს ცენტრალური პრინციპი - დაცული უნდა იქნას მეწარმე სუბიექტების უფლებები და თავისუფლება, რაც განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

ნაშრომის ბოლოს, **დასკვნაში** შეჯამებულია სადისერტაციო ნაშრომში ჩატარებული კვლევები, ძირითადი მიგნებები და მოცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები. წარმოდგენილი კვლევა ნათლად აჩვენებს სახელმწიფოს წინაში მდგარ გამოწვევებს, რაც მისი მიერ მეწარმეობის და ზოგადად ეკონომიკის რეგულირებას შეეხება. ვთვლით, რომ აუცილებელია განხორციელდეს რიგი საკანონმდებლო ცლილებები და გარკვეული კორექტივები შევიდეს სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში, სამთავრობო პროგრამებსა და გეგმებში, რათა სახელმწიფომ შეძლოს პროცესების იმგვარად მართვა, რომ არ შეიქმნას ეკონომიკური და სოციალური კრიზისები, მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი ბიუროკრატიული ბარიერები, საბოლოოდ აღმოიფხვრას კორუფცია და ამავდროულად უზრუნველყოს კეთილსაიმედო ბიზნეს გარემოს შექმნა და ქვეყნის ეკონომიკის მდგრადი განვითარება.

ეჭვგარეშეა, რომ ეკონომიკის, მათ შორის სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირება, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ნაწილი, ობიექტურად აუცდენელი და საჭირო პროცესია. ამ პროცესში იკვეთება სწორედ სახელმწიფოს დამოკიდებულება და სწრაფვა ეკონომიკის განვითარებისკენ, სადაც თანაბარზომიერად უნდა მოხდეს როგორც კერძო სექტორის, ისე მთელი საზოგადოების და თავად სახელმწიფოს უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების სამართლიანი დაცვა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, დასკვნით ნაწილში დაჯგუფებულია სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში არსებული ფუნქციები, კერძოდ:

- ქვეყანაში მართლწესრიგის უზრუნველყოფა, რომლის გარეშეც შეუძლებელია საზოგადოებრივი ცხოვრების ნებისმიერი სფეროს, მათ

შორის ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირება და მდგრადი განვითარება;

- საზოგადოების ყველა წევრის, მათ შორის ბაზრის მონაწილეთა მიერ საყოველთაოდ მიღებული წესების გარანტირებული და უპირობო შესრულება;
- ქვეყნის ეკონომიკის ნორმალური განვითარებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის, განსაკუთრებით სოციალური ინფრასტრუქტურის შექმნა და შენარჩუნება;⁹
- შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;
- საგანმანათლებლო სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება/განხორციელება, მეწარმეობის განვითარებისთვის შესაბამისი ადამიანური რესურსის მომზადებით მიზნით.

2008-2019 წლებში ჩვენს ქვეყანაში განხორციელდა რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც უშუალოდ მეწარმე სუბიექტთა სტატუსსა და მათი შემდგომი განვითარების არეალს ეხება, ამ თვალსაზრისით საგულისხმოა საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“, რომელში შეტანილი ცვლილება-დამატებების უმთავრესი მიზანი ჭარბი რეგულაციის მოხსნა იყო; ასევე საქართველოს საგადასახადო კოდექსში 2018 წელს განხორციელებული ცვლილებები, რასაც წარმოდგენილ კვლევაში არაერთხელ შევეხეთ. თუმცა ამ მიმართულებით განხორციელებულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი რეალური შედეგი ვერ მოიტანა. ღონისძიებათა უმრავლესობა უცხოური გამოცდილების „კვაზი კოპირება“, რაც სამწუხაროდ ადექვატურად ვერ „მუშაობს“ ქართულ სინამდვილეში და რაც დღემდე ჩვენი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული იქნა რიგი რეკომენდაციები. მეწარმეობის სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი ასპექტების კვლევის ანალიზის საფუძველზე გამოვყავით რამოდენიმე, ჩვენი აზრით მეტად მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია, რაც ემსახურება სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის გამართულობას, კერძო სექტორის რეგულირებასთან მიმართებით

⁹ ქ. ქოქრაშვილი. სამეწარმეო სამართალი. 2019. გვ.30

და რომელთა მიზანს წარმოადგენს, მეწარმეობის გონივრული დერეგულირება, სახელმწიფო მხარდაჭერის არეალის ზრდა, არსებული რეგულაციების სრულყოფა და რა თქმა უნდა ქვეყნის ეკონომიკის მდგრადი და შეუქცევადი განვითარება. ეს რეკომენდაციებია:

1. სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს მკაცრად განსაზღვრული ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა;
2. სახელმწიფოს მიერ საჯარო და კერძო ინტერესების თანაბარ-ზომიერად დაცვა;
3. მოქნილი და შეღავათიანი საგადასახადო სისტემა;
4. მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის მწყობრი სისტემა;
5. პერსონალის დაბალი კვალიფიკაცია;
6. შეზღუდული ფინანსური რესურსები;
7. კანონმდებლობის არამდგრადობა (მასში ხშირად განხორციელებული ცვლილებები);
8. კერძო ბანკებიდან კრედიტის აღების პროცედურის გართულება;
9. მცირე და საშუალო ბიზნესის სახელმწიფო პროგრამების რეალურად ამუშავება;
10. ლიცენზიის/ნებართვის საჭიროების მქონე საქმიანობათა ჩამონათვალის ადეკვატური განსაზღვრა;
11. ტექნიკური რეგულირებისა და სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების პრინციპის შეთანაწყობა;
12. ბიზნესზე ადმინისტრაციული ტვირთის შემსუბუქება.¹⁰

¹⁰ Wall Street Journal- თან ინტერვიუში აშშ-ის პრეზიდენტმა ბარაკ ობამამ განაცხადა: „ზოგჯერ ბიზნესს დაუსაბუთებელი ტვირთი აწევს, ამიტომ ვფიქრობ, რომ ფედერალურმა სააგენტოებმა უნდა შეამსუბუქონ ბიზნესის რეგულაციების ტვირთი და მეტი საშუალება მისცენ მათ ინოვაციურ განვითარებას.“ Scott Shane. Small Business’s Problem With Government Regulation. 2013.

ნაშრომის აპრობაცია

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის შრომებში, სტატიებში, კონფერენციაზე და გადმოცემულია ინფორმაციის სახით დისერტანტის მიერ შესრულებულ კოლოქვიუმებში:

კოლოქვიუმები:

კოლოქვიუმი 2. „სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი (მონოპოლიური საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი)“ მე-2 თემატური კოლოქვიუმი 27 თებერვალი 2019 წელი;

კოლოქვიუმი 3. „სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი მიმართულებები 10 ივლისი 2019 წელი.

შენიშვნა: შიდა მობილობის დროს გავლილი საგანმანათლებლო პროგრამის შედარების აქტის საფუძველზე შესრულებულად ჩაითავალა საგანმანათლებლო პროგრამის სხვა კომპონენტები, მათ შორის პირველი თემატური კოლოქვიუმი და ორი თემატური სემინარი.

სტატიები და პუბლიკაციები:

1. „ანტიმონოპოლიური რეგულირება, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილი“. XIII საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია “ხელისუფლება და საზოგადოება – 2019“. კონფერენციის მასალები. 2019 წ.
2. „მეწარმეობის სახელმწიფოსმიერი რეგულირების პრობლემა“. ჟურნალი „თემიდა“. ISSN1512-1305. #11(13). 2018 წ.
3. „საწარმოს პარტნიორის გარიცხვის საკანონმდებლო პრობლემა ქართულ საკორპორაციო სამართალში“. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ კონფერენციის მასალები II. 2017 წ.
4. „იურიდიული პირის სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკანონმდებლო რეგულირების თავისებურებანი“. ჟურნალი „თემიდა“. ISSN1512-1305. #10 (12). 2016 წ.

5. „გაკოტრების საქმის წარმოების საკანონმდებლო სიახლეები“. საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალი „ინტელექტუალი“. #8. 2009წ.

კონფერენციები:

1. XIII საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია “ხელისუფლება და საზოგადოება – 2019“. „ანტიმონოპოლიური რეგულირება, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილი“. თბილისი. 2019 წელი;
2. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“. „საწარმოს პარტნიორის გარიცხვის საკანონმდებლო პრობლემა ქართულ საკორპორაციო სამართალში“. თბილისი. 2017;
3. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „სამართლის აქტუალური პრობლემები“, რომელიც უნდა ჩატარებულიყო 2020 წლის 23-24 იანვარს და გადაიდო ამავე წლის 18 მარტისთვის. კონფერენციისთვის მომზადებული და საორგანიზაციო კომიტეტისთვის ჩაბარებული მაქვს პუბლიკაცია „საწარმოს კაპიტალის ჩამოყალიბების სახელმწიფო რეგულირების პრობლემა“.