

საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მიერ მიღებული
გადაწყვეტილებების
კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასება



საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს
ა ნ გ ა რ ი შ ი

შეფასების ობიექტი:

საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის
2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 და 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216
ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილებები

თბილისი
მარტი, 2020 წელი

შინაარსი

შესავალი	3
სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება.....	4
სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება.....	10
გადაწყვეტილებების გავლენა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის შინაარსის ფორმირებაზე	13
გადაწყვეტილებების ზეგავლენა სადაზღვევო სექტორის საქმიანობის მაჩვენებლებზე.....	15
დასკვნა.....	21

შესავალი

წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს (შემდგომში - „სააგენტო“) თავმჯდომარის 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 და 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილებების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასებას. ხსენებული გადაწყვეტილებები მომზადდა სადაზღვევო კომპანი(ებ)ის მიერ სააგენტოში წარმოდგენილი საჩივრების საფუძველზე. სადაზღვევო კომპანიების ინფორმაციით, სახელმწიფო ტენდერებში შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ იმგვარად ხდებოდა სატენდერო დოკუმენტაციის ფორმირება, რომ სადაზღვევო სექტორი ვარდებოდა არაკონკურენტულ მდგომარეობაში საბანკო სექტორთან შედარებით. საქმე ეხებოდა სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაწესებულ სავალდებულოდ შესასრულებელ მოთხოვნას, რომლის მიხედვითაც, ტენდერში მონაწილე კომპანიებს უნდა წარედგინათ მხოლოდ ეროვნული ბანკის მიერ ლიცენზირებული კომერციული ბანკების გაცემული საბანკო გარანტიები. აღნიშნული მოთხოვნა შეეხებოდა არა რომელიმე კონკრეტული სადაზღვევო კომპანიის მიერ გაცემული საბანკო გარანტიის მიუღებლობის საკითხს, არამედ ზღუდავდა მთლიანად სადაზღვევო სექტორის საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას საბანკო გარანტიების გაცემის მიმართულებით.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომში - „კანონი“) განსაზღვრულია თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვისაგან დაცვის პრინციპები, რაც თავის მხრივ თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენტუნარიანი ბაზრის განვითარების საფუძველს წამოადგენს. კანონის მოქმედება თანაბრად ვრცელდება როგორც ეკონომიკური აგენტების, ასევე სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან/და მისი თანამდებობის პირის ქმედებასა და გადაწყვეტილებაზე, რომლებიც იწვევს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შეზღუდვას. აღნიშნული ორგანოების ქმედებებს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სძენს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში მონაწილეობა, ვინაიდან სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზება სწორედ რომ სახელმწიფო სახსრების გამოყენებით ხდება. სახელმწიფო ფინანსების რაციონალური ხარჯვა წარმოადგენს სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების ერთ-ერთ ძირითად ვალდებულებას. აღნიშნული ვალდებულების არსებობის პარალელურად, სახელმწიფო შემსყიდველ ორგანიზაციებს ეკისრებათ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების ვალდებულებაც.

მოკვლევის პროცესში შესწავლილი ფაქტობრივი გარემოებების და შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების ანალიზის საფუძველზე სააგენტომ დაადგინა, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის დარღვევის ფაქტებს. უფრო ზუსტად კი, სააგენტოს 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილების თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე შემსყიდველი

ორგანიზაციების მიერ მხოლოდ ბანკების მიერ გაცემული ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიების მოთხოვნა მიჩნეულ იქნა კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევად, ხოლო 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილებით ასევე დადასტურდა რომ მხოლოდ ბანკების მიერ გაცემული წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების მოთხოვნა ეწინააღმდეგებოდა კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნებს.

საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს უკვე მიღებული გადაწყვეტილებებით გამოწვეული შედეგების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასება. აღნიშნულის შესაბამისად, სააგენტომ 2019 წლის 20 სექტემბრიდან (მოხსენებითი ბარათები №03/349, 20.09.2019 და №03/370, 04.10.2019) დაიწყო ზემოთ ხსენებული გადაწყვეტილებების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასების ანალიზი. ანალიზის დროს სააგენტომ შეისწავლა ის გარემოებები, რომელთაც ადგილი ჰქონდათ გადაწყვეტილებების მიღებამდე და გადაწყვეტილებების მიღების შემდგომ პერიოდში. განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა სადაზღვევო სექტორის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების მიზნით გაცემული საბანკო გარანტიების პოლისების რაოდენობისა და აღნიშნული გარანტიებით მოზიდული პრემიის მოცულობის სტატისტიკურ მაჩვენებლებს.

სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

❖ მოკვლევის დაწყების საფუძველი:

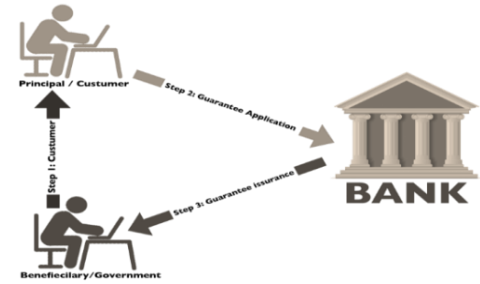
საქართველოს კონკურენციის სააგენტომ 2016 წლის 22 ნოემბრის №213 ბრძანებით დაიწყო მოკვლევა, რომელიც ეხებოდა სახელმწიფო შესყიდვების ორგანიზების პროცესში სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ კონკურენციის სავარაუდო შეზღუდვას. მოკვლევას საფუძვლად დაედო სს „სადაზღვევო კომპანია უნისონის“ საჩივარი, რომელსაც მოგვიანებით თანამომძივანის სტატუსით შეუერთდა სს „არდი დაზღვევა“. სადაზღვევო კომპანიები აპელირებდნენ იმ გარემოებაზე, რომ რიგი სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციები (მათ შორის შპს „საქართველოს მელიორაცია“, შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია“¹, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, თვითმმართველი ქალაქის - ბათუმის მერია, სსიპ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი, ხაშურის მუნიციპალიტეტის მერია და თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია) სახელმწიფო შესყიდვების წესით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში, ერთმნიშვნელოვნად

¹ მოკვლევის ფარგლებში არ შეფასდა შპს „საქართველოს მელიორაცია“ და შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიის“ მიერ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევის ფაქტი აღნიშნული ეკონომიკური აგენტების მე-10 მუხლის სუბიექტებად მიუჩნევლობის გამო.

მოითხოვდნენ მხოლოდ ბანკების მიერ გაცემული ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიების წარდგენას. სადაზღვევო კომპანიების საჩივრის მიხედვით, აღნიშნული მოთხოვნა ეწინააღმდეგებოდა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნებს და საფრთხეს უქმნიდა სადაზღვევო სექტორის საქმიანობის პერსპექტივებს საგარანტიო მომსახურების განხორციელების მიმართულებით.

❖ საბანკო გარანტიის არსი:

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი განსაზღვრას იმ პირთა წრეს, რომელთაც შეუძლიათ გასცენ საბანკო გარანტია. უფრო ზუსტად კი, კოდექსის 879-ე მუხლის მიხედვით, საბანკო გარანტიის ძალით ბანკი, სხვა საკრედიტო დაწესებულება ან სადაზღვევო ორგანიზაცია (გარანტი) სხვა პირის (პრინციპალის) თხოვნით კისრულობს წერილობით ვალდებულებას, რომ ნაკისრი ვალდებულების შესაბამისად გადაუხდის პრინციპალის კრედიტორს (ბენეფიციარს) ფულად თანხას, გადახდის შესახებ ბენეფიციარის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე (იხ. სქემა №1).



სქემა №1

ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია წარმოადგენს ხსენებული მუხლით დარეგულირებული საბანკო გარანტიის ერთ-ერთ სახეობას.

❖ შესაბამისი ბაზარი და შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სუბიექტები:

სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის №30/09-3 ბრძანებით დამტკიცებული „ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების“ (შემდგომში - „მეთოდური მითითებები“) მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, შესაბამისი ბაზრის იდენტიფიცირება ხდება შემდეგი სამი პარამეტრის მეშვეობით:

ა) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის პროდუქციული საზღვრები: მეთოდური მითითებების მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, შესაბამისი ბაზრის პროდუქციულ საზღვრებში ექცევა ყველა პროდუქტი ან მომსახურება, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს ურთიერთჩანაცვლებადად ამ პროდუქტის/მომსახურების მახასიათებლებიდან, ფასებიდან და მათი გამოყენების მიზნებიდან გამომდინარე. საქონლის პროდუქციული საზღვრები დგინდება ურთიერთჩანაცვლებადობის ხარისხის გათვალისწინებით. ამ შემთხვევაში, შესაბამისი ბაზრის პროდუქციულ საზღვრებად სააგენტომ განიხილა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში გამოყენებული ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიებით მომსახურების ბაზარი.

ბ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრები: მეთოდური მითითებების მე-10 მუხლის თანახმად, სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრები წარმოადგენს ტერიტორიას, რომელზეც შერჩეული ჯგუფის მყიდველები იძენენ ან აქვთ ეკონომიკური, ტექნიკური და სხვა სახის შესაძლებლობები შეიძინონ განსახილველი საქონელი/მომსახურება. როგორც საბანკო, ისე სადაზღვევო სექტორის მიერ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის გაცემა, სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისათვის, წარმოებს მთელი საქართველოს მასშტაბით, ვინაიდან სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის ორგანიზება ხდება ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, გეოგრაფიულ საზღვრად მიჩნეულ იქნა მთელი ქვეყნის ტერიტორია.

გ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის დროითი ჩარჩოები: შესაბამისი ბაზრის დროითი ჩარჩო წარმოადგენს დროის იმ პერიოდს, რომლის განმავლობაშიც ფუნქციონირებს ბაზარი კონკრეტული პროდუქციული და გეოგრაფიული საზღვრების პირობებში. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში გამოყენებული ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიებით მომსახურების ბაზარზე არ შეინიშნება რაიმე სახის წყვეტა წელიწადის დროების მიხედვით. შესაბამისად, ბაზარს არ გააჩნია რაიმე დროითი ჩარჩო.

შესაბამის ბაზარზე მოქმედ სუბიექტებად სააგენტომ განიხილა ყველა ის ეკონომიკურ აგენტი, რომლებიც სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისათვის ეწეოდნენ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიების გაცემის მომსახურებას. ამავდროულად, ის კომპანიები, რომლებიც ფლობდნენ საბანკო ან სადაზღვევო საქმიანობის განხორციელების ლიცენზიებს, აკმაყოფილებდნენ მარეგულირებლების მიერ დაწესებულ დამატებით მოთხოვნებს, თუმცა მოკვლევის მიმდინარეობის ეტაპზე არ გასცემდნენ საბანკო გარანტიებს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისათვის, განხილულ იქნენ პოტენციურ კონკურენტ ეკონომიკურ აგენტებად.

❖ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია და სახელმწიფო შესყიდვები:

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით, შესყიდვის ობიექტის თავისებურებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ხელშეკრულების შესრულების გარანტიის ან დაზღვევის მოთხოვნა, ხოლო მე-3¹ პუნქტის მიხედვით, აღნიშნულის მოთხოვნა სავალდებულოა, თუ ხელშეკრულების საერთო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 200 000 ლარს. შესაბამისად, ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიები განსაკუთრებული დამცველობით ფუნქციის მატარებელია ე.წ „მოცულობითი“ სახელმწიფო შესყიდვების მიზნით გამოცხადებული ტენდერებისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო კოდექსი ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს საბანკო გარანტიის გამცემ სუბიექტებს და თითოეულ მათგანს თანაბარი უფლებას ანიჭებს -

გასცეს ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია, სახელმწიფო უწყებები უპირატესობას მაინც ეროვნული ბანკის მიერ ლიცენზირებული კომერციული ბანკების მხრიდან გაცემულ საბანკო გარანტიებს ანიჭებდნენ უპირატესობას. როგორც მოკვლევის პროცესში გამოიკვეთა, უწყებები სატენდერო დოკუმენტაციაში ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებდნენ, რომ ხელშეკრულების შესრულების გარანტია სავალდებულოდ გაცემული უნდა ყოფილიყო საქართველოში მოქმედი ბანკიდან. ხოლო აღნიშნული შეზღუდვის დაწესებას ამართლებდნენ შესყიდვების კანონის იმ დებულებებით, რომლებიც იმპერატიულად განსაზღვრავენ შემსყიდველის მიერ საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით ხარჯვის ვალდებულებას. ამასთან, შესყიდვების კანონთან მიმართებაში, ზოგიერთი შემსყიდველი ორგანიზაცია უთითებდა მე-13 მუხლით მინიჭებულ ფართო დისკრეციაზე და მიიჩნევდა, რომ აღნიშნული დისკრეციის ფარგლებში ჩატარებული ტენდერები ვერ შეზღუდავდნენ ჯანსაღ კონკურენციას.

❖ შეზღუდვის გამამართლებელი დამატებითი არგუმენტაცია:

მოპასუხე სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციები ზემოაღნიშნული შეზღუდვის აუცილებლობას დამატებით ამყარებდნენ შემდეგი გარემოებების საფუძველზე:

- კომერციული ბანკები უფრო დეტალურად იკვლევენ პრინციპალის ისტორიას და შედარებით რთულად გასცემენ გარანტიებს, ამიტომაც პრინციპალი, რომელიც ბანკისგან იღებს საბანკო გარანტიას, უფრო მაღალი სანდოობის ხარისხით სარგებლობს სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების თვალში;
- კომერციული ბანკები ხასიათდებიან უფრო მაღალი გადახდისუნარიანობით ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის ანაზღაურების მომენტში;
- ბანკები, მათი საქმიანობის თავისებურებიდან გამომდინარე, უფრო სწრაფად ანაზღაურებენ მოთხოვნილ საგარანტიო თანხას საგარანტიო შემთხვევის დადგომის დროს;
- მითითება კეთდებოდა გარანტიის ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ წარსულ გამოცდილებაზე, როდესაც სადაზღვევო კომპანიების მხრიდან ადგილი ჰქონდა საგარანტიო თანხის გადახდის ვადის მნიშვნელოვნად გადაცილებას ან/და გადაუხდელობას.

❖ სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება:

მოკვლევის პროცესში სააგენტომ იმსჯელა, რომ სახელმწიფო შემსყიდველ ორგანიზაციებს მართლაც გააჩნიათ სახელმწიფო ფინანსების რაციონალურად ხარჯვის ვალდებულება, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების გონივრული ხარჯვა არ გამოირიცხავს კონკურენციის დაცვის აუცილებლობას. უფრო მეტიც, ბაზარზე არსებული ჯანსაღი

კონკურენტული გარემო პროდუქციის ხარისხის ზრდაში ან/და შემცირებულ ფასებში გამოიხატება, რაც, თავის მხრივ, შესაძლოა სახელმწიფო ფინანსების დამატებითი დაზოგვის წინაპირობა გახდეს. მართალია შესყიდვების კანონის მე-13 მუხლი შემსყიდველ ორგანიზაციებს ანიჭებს ფართო დისკრეციას, ჩამოაყალიბონ საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, თუმცა აღნიშნული დისკრეციის პარალელურად, სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია დაიცვას კონკურენცია შესაბამის ბაზარზე. სწორედ ეს ვალდებულება წამოადგენს შესყიდვების კანონით მინიჭებული ფართო დისკრეციის ზღვარს.

მოკვლევის მიმდინარეობისას სააგენტომ დეტალურად გაანალიზა ზემოთ მოყვანილი გარემოებები და განსაზღვრა, რომ საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის მიერ სადაზღვევო სექტორის მკაცრი რეგულირების პირობებში, სადაზღვევო კომპანიების ფინანსური მდგომარეობის ექვემდებარება და ამ საფუძვლით მთლიანი სადაზღვევო სექტორის შესაბამისი ბაზრიდან გამორიცხვა ეწინააღმდეგებოდა კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნებს. სადაზღვევო კომპანიების მიერ საბანკო გარანტიებით აღებული ვალდებულებების შესრულება გადაწყვეტილების მომზადების პერიოდში რეგულირდებოდა „მზღვეველისათვის ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში აღებულ ნეტო ვალდებულებებსა და საკუთარ კაპიტალს შორის ზღვრული თანაფარდობის შემოღების თაობაზე“ საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის 2013 წლის 24 დეკემბრის №5 ბრძანებით. ბრძანება განსაზღვრავდა მზღვეველისათვის ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში აღებულ ნეტო ვალდებულებებსა და საკუთარ კაპიტალს შორის ზღვრული თანაფარდობას. №5 ბრძანების პირველი მუხლის თანახმად, საქმიანობის განხორციელების ნებისმიერი მომენტისათვის, ერთ დამზღვევზე და/ან ურთიერთდაკავშირებულ დამზღვევთა ჯგუფზე ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში გაცემული პოლისებით/გარანტიებით აღებული ნეტო ვალდებულება არ უნდა აღემატებოდეს მზღვეველის წინა საანგარიშო თარიღისათვის არსებულ საკუთარი კაპიტალის 15%-ს, ასევე, საქმიანობის განხორციელების ნებისმიერი მომენტისათვის, მზღვეველის მიერ ამ სახეობაში საკუთარ თავზე აღებული ჯამური ნეტო ვალდებულება არ უნდა აღემატებოდეს წინა საანგარიშო თარიღისათვის არსებული საკუთარი კაპიტალის ათმაგ ოდენობას. ბრძანების მე-6 მუხლის მიხედვით, ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში დადებული იმ გარიგებებისათვის, სადაც ბენეფიციარს წარმოადგენდა სახელმწიფო დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და/ან საწარმო, სადაც სახელმწიფო წილი 50%-ზე მეტია, წესდება დამატებითი შეზღუდვა: მზღვეველის მიერ აღებული ნეტო ვალდებულება არ უნდა აღემატებოდეს 1 მილიონ ლარს თითოეულ გარანტიაზე. საბოლოოდ, მე-9 მუხლის მიხედვით, მზღვეველის მიერ ამ ბრძანებით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური უფლებამოსილია, მის მიმართ გამოიყენოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სანქციები. ამას გარდა, სადაზღვევო კომპანიები ვალდებულნი არიან, საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურს წარუდგინონ საკუთარ საქმიანობასთან და ფინანსურ მდგომარეობასთან დაკავშირებით ყოველთვიური და

ყოველწლიური ფინანსური და სტატისტიკური ანგარიშგებები, ასევე, ყოველკვარტლური სტატისტიკური ანგარიშგება. საბანკო გარანტიებთან მიმართებით ანგარიშგება ყოველთვიურია.

ამასთან, როგორც მოკვლევის პროცესში გამოვლინდა, მნიშვნელოვან ორაზროვნებას იწვევდა გარანტიის ე.წ. „უპირობო“ ხასიათი. გარანტიის უპირობო ბუნება განაპირობებდა სადაზღვევო კომპანიების მხრიდან გარანტიის ანაზღაურების საკითხთან დაკავშირებულ განსხვავებულ მიდგომებს, რაც შეზღუდვის დაწესების გამამართლებელ ერთ-ერთ მიზეზად სახელდებოდა შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან.

ზემოთ მოცემული გარემოებებისა და შესაბამისი სფეროს სამართლებრივი რეგულირების ანალიზის საფუძველზე, სააგენტომ მიიჩნია, რომ *სახელმწიფო შესყიდვებში, კონკურენციის კანონის მე-10 მუხლით დარეგულირებული სუბიექტის მხრიდან მხოლოდ საბანკო სექტორის მიერ (სადაზღვევო სექტორის გამორიცხვით) გაცემული ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიების მოთხოვნა კვალიფიცირდებოდა როგორც მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტით აკრძალული ქმედება - ეკონომიკური აგენტის სამეწარმეო საქმიანობის აკრძალვა, შეჩერება ან/და შეფერხება.*

აღსანიშნავია, რომ როგორც თბილისის საქალაქო სასამართლოს, ისე თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ძალაში დარჩა სააგენტოს გადაწყვეტილება და სასამართლომ გააკეთა მნიშვნელოვანი განმარტებები ხსენებულ საკითხზე. როგორც გადაწყვეტილებაშია აღნიშნული, „სადაზღვევო სექტორს ისეთივე თანაბარი უფლება აქვს - გასცეს საბანკო გარანტია, როგორც საბანკო სუბიექტებს, შესაბამისად, სადაზღვევო სექტორის კონსერვაცია და მისი არდაშეება საბანკო გარანტიის გაცემის ბაზარზე იწვევს ამ სექტორის განვითარების შეფერხებას [...] შედეგად, ვიღებთ ერთგვარ ჩაკეტილ წრეს, სადაც მოსარჩელე, ერთი მხრივ, სადაზღვევო კომპანიების არაკომპეტენტურობაზე აპელირებს, თუმცა მათი საბანკო გარანტიების ბაზარზე არ დაშვებით, თავადვე ზღუდავს ამ სეგმენტში მათი საქმიანობის ხარისხის განვითარებას და მომსახურების გაუმჯობესების შესაძლებლობას, რაც ცხადია დაუშვებელია ჯანსაღი კონკურენციისა და საბაზრო ეკონომიკის განვითარებისათვის მიზანდასახული სახელმწიფოს შექმნის პირობებში“².

სასამართლომ ასევე იმსჯელა სახელმწიფო უწყებების არგუმენტზე, საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ ხარჯვასთან დაკავშირებით და განმარტა, რომ „სახელმწიფო ასიგნების რაციონალურად ხარჯვა სწორედ ჯანსაღი კონკურენციის ფარგლებშია შესაძლებელი და აღნიშნულიდან გამომდინარე, არ შეიძლება კონკურენციის შეზღუდვა გამართლდეს „რაციონალური ხარჯვის ინტერესით [...] ჯანსაღი კონკურენცია უპირველეს ყოვლისა იწვევს ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტების მიერ მიწოდებული მომსახურების გაუმჯობესებას და სრულყოფას, რაც სახელმწიფო ასიგნების რაციონალურ ხარჯვასთან პირდაპირ კავშირშია და ნაკლები დანახარჯით სახელმწიფო იღებს ხარისხიან მომსახურებას.“³

² თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2019 წლის 13 მარტის #3/6149-17 გადაწყვეტილება

³ იქვე

სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

❖ მოკვლევის დაწყების საფუძველი:

2018 წლის 18 აპრილს სააგენტოში საჩივარი წარმოადგინა სს „სადაზღვევო კომპანია უნისონმა“, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში, წინასწარი ანგარიშსწორების შემთხვევაში მოითხოვებოდა მხოლოდ საბანკო დაწესებულებების მიერ გაცემული საბანკო გარანტიების წარდგენა. აღნიშნული დანაწესიდან გამომდინარე, ტენდერში მონაწილე და გამარჯვებული პრინციპალები ვეღარ აგრძელებდნენ სადაზღვევო კომპანიებთან ურთიერთობას და ხდებოდა მათი გადინება საბანკო სექტორში. საჩივარში აღწერილი ფაქტი მართლაც დასტურდებოდა სააგენტოს მიერ დამუშავებული სტატისტიკური ინფორმაციის საფუძველზეც, რომლის თანახმადაც:

- 2016 წელს გზების დეპარტამენტის მიერ განხორციელებული 261 ტენდერიდან, 213 ტენდერში გათვალისწინებული იყო წინასწარი ანგარიშსწორება და ყველა მათგანი შეიცავდა მოთხოვნას მხოლოდ ბანკის მიერ გაცემული საბანკო გარანტიის წარდგენის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით;
- 2017 წელს იმავე უწყების მიერ განხორციელდა 175 სახელმწიფო შესყიდვა, საიდანაც 156 ტენდერში გათვალისწინებული იყო წინასწარი ანგარიშსწორება და ყველა მათგანი შეიცავდა მოთხოვნას მხოლოდ ბანკის მიერ გაცემული გარანტიის წარდგენის შესაძლებლობასთან დაკავშირებით⁴.

აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს უკვე მიღებული და ზემოთ განხილული გადაწყვეტილების გათვალისწინება არ ხდებოდა მოპასუხე სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ, რომელიც ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ გადაწყვეტილებით დასტურდებოდა მხოლოდ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიებთან მიმართებაში „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევა და გადაწყვეტილება არ ვრცელდებოდა საავანსო გარანტიებთან მიმართებით. ხელახალი მოკვლევის ფარგლებში, სააგენტომ შეაფასა წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელ საბანკო გარანტიასთან დაკავშირებული სადავო სატენდერო პირობის კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნებთან თავსებადობა.

⁴ იხ. სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

❖ წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტია და სახელმწიფო შესყიდვები:

თუ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტია მინიმუმამდე ამცირებს მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულების დარღვევის რისკს, წინასწარი ანგარიშსწორება გულისხმობს თანხის გადაცემას ავანსის სახით, მიმწოდებელი მხარის მიერ ვალდებულების შესრულებამდე. სწორედ ამ შემთხვევაში, წინასწარი ანგარიშსწორების სახით გადახდილი თანხის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაცია მიმწოდებელს სთხოვს საბანკო გარანტიის წარმოდგენას. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანებით დამტკიცებული „ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ 35-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულია, რომ „წინასწარი ანგარიშსწორების შემთხვევაში მიმწოდებელი ვალდებულია, შემსყიდველ ორგანიზაციას წარუდგინოს წინასწარ გადასახდელი თანხის იდენტური ოდენობის გარანტია.“

❖ შესაბამისი ბაზარი და შესაბამისი ბაზარზე მოქმედი სუბიექტები:

ა) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის პროდუქციული საზღვრები: როგორც ზემოთ აღნიშნა, მოკვლევის ფარგლებში სააგენტომ განიხილა წინასწარი ანგარიშსწორებისას მხოლოდ ბანკის მიერ გაცემული საბანკო გარანტიის მოთხოვნის კანონის მე-10 მუხლთან თავსებადობის საკითხი. აქედან გამომდინარე, შესაბამისი ბაზრის პროდუქციულ საზღვრებად სააგენტომ დაადგინა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიებით მომსახურების ბაზარი.

ბ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრები: როგორც საბანკო, ისე სადაზღვევო სექტორის მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების საბანკო გარანტიის გაცემა, წარმოებს მთელი საქართველოს მასშტაბით, ვინაიდან სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის ორგანიზება ხდება ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, გეოგრაფიულ საზღვრად მიჩნეულ იქნა ქვეყნის მთელი ტერიტორია.

გ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის დროითი ჩარჩოები: სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიებით მომსახურების ბაზარი არ წარმოადგენს სეზონური ხასიათის ბაზარს და იგი ფუნქციონირებს მთელი წლის განმავლობაში. ამ ბაზარზე არ შეინიშნება რაიმე სახის წყვეტა წელიწადის დროების მიხედვით. შესაბამისად, ბაზარს არ გააჩნია რაიმე დროითი ჩარჩო.

როგორც მოკვლევის პროცესში გამოიკვეთა, 2017 წელს საქართველოში მოქმედებდა 16 კომერციული ბანკი, 16 სადაზღვევო ორგანიზაცია (2017 წლის ბოლოდან 17 სადაზღვევო

ორგანიზაცია) და 75 მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია.⁵ აღნიშნული სუბიექტები სამოქალაქო კოდექსის თანახმად წარმოადგენენ რა საბანკო გარანტიების, მათ შორის წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების გამცემ დაწესებულებებს, სწორედ ეს სუბიექტები იქნენ განხილული შესაბამის ბაზარზე მოქმედ ეკონომიკურ აგენტებად.

❖ სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება:

აღსანიშნავია, რომ წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიისა და ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის სამართლებრივი ბუნება რეგულირდება ერთი და იგივე ნორმატიული აქტით. ამ შემთხვევაშიც, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 879-ე მუხლი ვრცელდება ორივე ტიპის გარანტიაზე და განსაზღვრავს, რომ საბანკო გარანტიის გამცემი შესაძლოა იყოს **ბანკი, სხვა საკრედიტო დაწესებულება ან სადაზღვევო ორგანიზაცია.**

როგორც წინა მოკვლევაში, ასევე ამ მოკვლევის დროსაც, მოპასუხე მხარე სადაზღვევო კომპანიების მიმართ დაწესებულ შეზღუდვას ამართლებდა ე.წ რაციონალური ხარჯვის პრინციპის საფუძველზე. მართალია შესყიდვების კანონი ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრავს შემსყიდველი სახელმწიფო ორგანიზაციის ვალდებულებას, რომ შესყიდვების პროცესი დაგეგმოს და განახორციელოს რაციონალური ხარჯვის პრინციპის საფუძველზე, თუმცა სააგენტომ ერთმნიშვნელოვნად განმარტა, რომ: „დაუშვებელია განსახილველი სატენდერო პირობის არსებული შინაარსით გათვალისწინება და ამ გზით კონკურენციის არსებითი შეზღუდვა, იმ პირობებში, როდესაც კონკრეტული ფაქტებით არ დასტურდება ვალდებულების დარღვევის შემთხვევები (წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების ნაწილში) და ამასთან, დაზღვევის კანონმდებლობა შეიცავს შესაბამის მექანიზმებს, როგორც თანაზომიერ და რაციონალურ ალტერნატივას, საბანკო გარანტიით ნაკისრი ვალდებულებების შესაძლო დარღვევის რისკების შესამცირებლად“⁶. სააგენტოს აღნიშნული დასკვნა გამყარებულია იმ საკანონმდებლო ბერკეტებით, რომლებსაც შეიცავს დაზღვევის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა. ამასთან, ზედამხედველობის სამსახურმა მოკვლევის პროცესში სააგენტოში წარადგინა წერილობითი პოზიცია⁷, რომლის თანახმადაც, სამსახურმა გააძლიერა მონიტორინგი გარანტი სადაზღვევო კომპანიებთან მიმართებაში და ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის 2013 წლის 24 დეკემბრის №3 ბრძანებით დამტკიცებულ წესში შეტანილ იქნა ცვლილება, რომლის თანახმადაც, ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში საქმიანობის განმახორციელებელი მზღვეველები ყოველთვის უნდა წარადგინენ დეტალურ ინფორმაციას საანგარიშო თარიღისათვის ზარალის ანაზღაურებისა და ანაზღაურებაზე უარის თქმის ვადების შესახებ, ხოლო მზღვეველის მიერ

⁵ იხ. სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

⁶ იხ. სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

⁷ იქვე

ანაზღაურების/გაცემაზე უარის ან დაგვიანების შემთხვევაში - იმ მიზეზებზე, რამაც გამოიწვია ვადაგადაცილება. იმ შემთხვევაში, როდესაც მზღვეველის მიერ მითითებული ვადაგადაცილებისა თუ ანაზღაურებაზე უარის (სრულად ან ნაწილობრივ) გაცემის მიზეზი არ იქნება სათანადოდ დასაბუთებული, დაზღვევის ამ სახეობაში ანგარიშგების ახალი ფორმატი ზედამხედველობის სამსახურს შესაძლებლობას მისცემს, ოპერატიულად შეკრიბოს ინფორმაცია/მონაცემები ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში ზარალებისა და ამ სახეობაში მიმდინარე სასამართლო დავების შესახებ და „დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, დისტანციური მონიტორინგის ფარგლებში დაუყოვნებლივ გამოითხოვოს შესაბამისი (კონკრეტული) პოლისის/პოლისების თაობაზე სადაზღვევო კომპანიაში არსებული სრული დოკუმენტაცია.

ფაქტობრივი გარემოებების ანალიზის საფუძველზე, სააგენტომ მიიჩნია, რომ ისეთი ტიპის გამკაცრებული ზედამხედველობის პირობებში, რომელიც მიზნად ისახავს სადაზღვევო კომპანიების ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფას, სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაწესებული შეზღუდვა ეწინააღმდეგება სამართლიანი კონკურენციის პრინციპებს. სააგენტომ დაადგინა, რომ წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიებით მომსახურების ბაზრიდან სადაზღვევო სექტორის სრული გამორიცხვა განუკუთვნებოდა სადაზღვევო კომპანიებისათვის დაწესებულ ბარიერს, ხოლო შემსყიდველი ორგანიზაციების ქმედება კლასიფიცირდა, როგორც „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის დარღვევა.

გადაწყვეტილებების გავლენა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის შინაარსის ფორმირებაზე

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინფორმაციით⁸, საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 და 2018 წლის 7 აგვისტოს №04/216 ბრძანებებით დამტკიცებული გადაწყვეტილებების შინაარსის გათვალისწინებით, სააგენტომ სისტემური შეტყობინებები დაუგზავნა შემსყიდველ ორგანიზაციებს. სააგენტოს „ცხელი ხაზის“ მეშვეობით ხდება დამატებითი კონსულტაციების გაწევა და სისტემურად ხორციელდება სააგენტოს მხრიდან შესაბამისი რეაგირება შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ გამოცხადებული ტენდერების მონიტორინგის პროცესში.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინფორმაციით, ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიებთან მიმართებაში მოთხოვნების ჩამოყალიბების კუთხით განხორციელებულმა პრევენციულმა ღონისძიებებმა გამოიღო საგულისხმო შედეგი და შეიძლება ითქვას, რომ დღეის მდგომარეობით სატენდერო პირობებში თითქმის აღარ გვხვდება ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიებთან დაკავშირებული

⁸ იხ. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წერილი (რეგ. №01/999, 5.11.2019)

საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 5 სექტემბრის №04/248 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილების შეუსაბამო ჩანაწერები.⁹ აღნიშნულ პროცესს რა თქმა უნდა ხელი შეუწყო ხსენებულ საქმეზე როგორც პირველ, ასევე მეორე ინსტანციაში სააგენტოს სასარგებლოდ დასრულებულმა სასამართლო დავამ.

წინასწარი ანგარიშსწორებისას გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიებთან მიმართებით კი, შესყიდვების სააგენტო მიუთითებს, რომ მათთვის წარდგენილია №3/6255-17 და №3/2560-18 საქმეებზე თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 29 დეკემბრისა და 2018 წლის 26 ივლისის გადაწყვეტილებები, სადაც თბილისის საქალაქო სასამართლო აღნიშნავს, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 879-ე მუხლი, საბანკო გარანტიის წარდგენის ვალდებულებების დაწესებით არ ადგენს ამავე ნორმით გათვალისწინებული ყველა სუბიექტისათვის კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობაში ამ უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას და მიიჩნევს, რომ მტკიცებულებების და არგუმენტების არსებობის შემთხვევაში, ფინანსური რისკებისა და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფიდან გამომდინარე, შემსყიდველი ორგანიზაციის მხრიდან სამოქალაქო კოდექსის 879-ე მუხლით გათვალისწინებულ სუბიექტთაგან მხოლოდ ერთი სუბიექტისგან საბანკო გარანტიის წარდგენის ვალდებულების დაწესება გამართლებულია.¹⁰ კონკურენციის სააგენტო მიუთითებს, რომ ეს დავები არ არის წარმართული ხსენებული მოთხოვნის კონკურენციის კანონმდებლობასთან თავსებადობის შეფასების კონტექსტში და ამდენად, გადაწყვეტილების მიღებისას, სავარაუდოდ, არ იქნებოდა გათვალისწინებული კონკურენციის კანონმდებლობის პრინციპები. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თავად სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ასევე გასაჩივრებულია სასამართლოში.

ამ ნაწილში, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიებთან მიმართებით, სასამართლომ, ერთი მხრივ, ძალაში დატოვა სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, ხოლო ამის პარალელურად, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში თითქმის აღარ გვხვდება აღნიშნული ტიპის საბანკო გარანტიებთან დაკავშირებული კონკურენციის შემზღვეველი ჩანაწერები, რაც კონკურენციის სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მნიშვნელოვან დადებით ზეგავლენაზე მიუთითებს. ვინაიდან წინასწარი ანგარიშსწორების საბანკო გარანტიებთან დაკავშირებით სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შედარებით გვიანი პერიოდისაა, სააგენტო იმედოვნებს, რომ ბაზრის გახსნილობის თვალსაზრისით იგივე შედეგი დადგება, რა შედეგიც დადგა ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიებთან მიმართებით.

⁹ იქვე

¹⁰ იხ. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წერილი (რეგ. №01/999, 5.11.2019)

გადაწყვეტილებების ზეგავლენა სადაზღვევო სექტორის საქმიანობის მაჩვენებლებზე

ზემოთ ხსენებულ გადაწყვეტილებებში სააგენტო აღნიშნავდა, რომ სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაწესებული შეზღუდვა იწვევდა ბაზრიდან მთლიანი სადაზღვევო სექტორის გამორიცხვას, ვინაიდან სადაზღვევო სექტორის მხრიდან გაცემული საბანკო გარანტიების მიღება არ ხდებოდა შემსყიდველი სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ. იმპერატიულად დაწესებული მოთხოვნა, რომ პრინციპალს სავალდებულოდ წარედგინა მხოლოდ ბანკის მიერ გაცემული საბანკო გარანტია, იწვევდა საბანკო გარანტიებზე მთლიანი მოთხოვნის გადადინებას სადაზღვევო სექტორიდან საბანკო სექტორში. აღნიშნულის გამო, ვიწროვდებოდა როგორც შესაბამის ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტების წრე, ასევე საფრთხე ექმნებოდა პოტენციური ეკონომიკური აგენტების ბაზარზე შესვლის შესაძლებლობას.

სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ეხებოდა საბანკო გარანტიების შინაარსობრივად ორ განსხვავებულ სახეობას, რომლებიც, თავის მხრივ, რეგულირდება ერთიდაიგივე საკანონმდებლო ნორმებით. ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება დროში წინ უსწრებდა საავანსო საბანკო გარანტიასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას, ამდენად, პირველი გადაწყვეტილებით გამოწვეული შედეგები უფრო თვალსაჩინოდ აისახა შესაბამის ბაზარზე. გარდა ამისა, ზედამხედველობის მიზნებისათვის, საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური საბანკო გარანტიის ამ ორი სახეობის განცალკევებას არ ახორციელებს და ორივე მათგანი გაერთიანებულია ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის ქუდ ქვეშ. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, სააგენტომ მიზანშეწონილად მიიჩნია, რომ სადაზღვევო სექტორის მიერ გაცემული საბანკო გარანტიების შესახებ არსებული სტატისტიკური ინფორმაცია დამუშავებულიყო მთლიანობაში და არა სახეობების მიხედვით. სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის №30/09-3 ბრძანებით დამტკიცებული ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს იმ პარამეტრებს, რომელთა საფუძველზეც ხორციელდება შესაბამის ბაზარზე არსებული კონკურენტული გარემოს შეფასება. აღნიშნული ანგარიშის თავისებურებიდან გამომდინარე, კონკურენტული გარემოს შეფასების მიზნებისათვის სააგენტომ განსაკუთრებული ყურადღება მიაქცია ისეთ პარამეტრებს, როგორებიცაა შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სუბიექტები და სადაზღვევო სექტორის მიერ გაცემული საბანკო გარანტიების მოცულობა.

❖ **შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სუბიექტების შემცირების პოტენციური შესაძლებლობა:**

სააგენტო სრულად იზიარებს სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მზაობას, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყონ სახელმწიფო სახსრების რაციონალური ხარჯვა და სატენდერო მოთხოვნების ჩამოყალიბების პროცესში გამოიყენონ მათთვის მინიჭებული დისკრეცია, თუმცა აღნიშნული დისკრეციის საფუძველით არ უნდა მოხდეს კონკურენციის შეზღუდვა სადაზღვევო სექტორის საზიანოდ. უფრო ზუსტად კი, შემსყიდველ ორგანიზაციებს აქვთ ვალდებულება, უზრუნველყონ როგორც ბანკების მიერ, ასევე სადაზღვევო კომპანიები მიერ გაცემული საბანკო გარანტიების თანაბრად დაშვება შესყიდვების პროცესში.

საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის მიერ ოფიციალურ ვებ გვერდზე გამოქვეყნებული მონაცემების თანახმად¹¹, 2019 წლის მესამე კვარტლის მდგომარეობით ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში (საბანკო გარანტია) მონაწილე კომპანიების რაოდენობამ შეადგინა 11 ერთეული და თითოეული მათგანი აკმაყოფილებდა საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის 2013 წლის 24 დეკემბერის №5 ბრძანების მოთხოვნებს. ეს იმის მაჩვენებელია, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაწესებული შეზღუდვების არსებობის პირობებში, მიმდინარე ეტაპზე, საბანკო გარანტიების გამცემი სუბიექტების რაოდენობა პოტენციურად შემცირდებოდა 11 სადაზღვევო კომპანიით. სააგენტოს პოზიციით, მიუხედავად იმისა, რომ ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის სახეობაში (საბანკო გარანტია) მხოლოდ 11 სადაზღვევო კომპანია მონაწილეობს, სადაზღვევო სექტორში მიმდინარე ეტაპზე საქმიანობას ახორციელებს 17 კომპანია. ის სადაზღვევო კომპანიები, რომლებიც ფლობენ სადაზღვევო საქმიანობის განხორციელების ლიცენზიებს, აკმაყოფილებენ მარეგულირებლის მიერ დაწესებულ დამატებით მოთხოვნებს, თუმცა ამ ეტაპზე არ გასცემენ საბანკო გარანტიებს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისათვის, განიხილებიან პოტენციურ კონკურენტ ეკონომიკურ აგენტებად. სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან დაწესებული შეზღუდვები პოტენციურ ეკონომიკურ აგენტებსაც ართმევდა ბაზარზე შესვლის უფლებას, რაც თავის მხრივ, კიდევ უფრო ავიწროვებდა ბაზარზე მოქმედი სუბიექტების წრეს.

¹¹ იხ. <http://insurance.gov.ge/Statistics.aspx>

❖ სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაცემული პოლისების რაოდენობა და მოზიდული პრემიის მოცულობის ცვლილება:

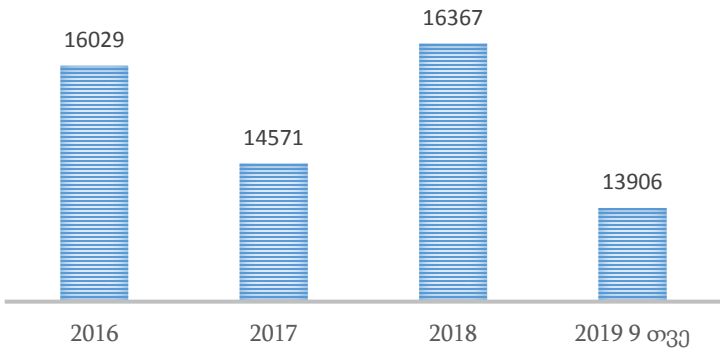
ბაზრის მოცულობის განსაზღვრის მიზნით, სააგენტომ გამოიყენა საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია¹². შეფასდა როგორც სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაფორმებული პოლისების რაოდენობა (სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიები), ასევე სადაზღვევო კომპანიების მიერ მოზიდული სადაზღვევო პრემიის (სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიები) ცვალებადობის დინამიკა. აღსანიშნავია, რომ სადაზღვევო კომპანიების მიერ 2016 წელს გაცემული საბანკო გარანტიების რაოდენობა გაზრდილი იყო 2015 წელთან შედარებით, თუმცა სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ დაწესებული შეზღუდვების შედეგად, სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაცემული საბანკო გარანტიების მოცულობა შემცირდა უკვე 2017 წელს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სააგენტომ პირველი მოკვლევა დაიწყო 2016 წლის 22 ნოემბერს და დაასრულა 2017 წლის 5 სექტემბერს. შესაბამისად, სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტების გავლენის შეფასება შესაძლებელია უკვე 2018 წელთან მიმართებაში.

№1 დიაგრამაზე მოცემულია სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაცემული სადაზღვევო პოლისების (ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევა, სულ) მთლიანი რაოდენობა, ხოლო №2 დიაგრამაზე ასახულია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით გაცემული საბანკო გარანტიების რაოდენობა. მოცემული დიაგრამების მიხედვით, ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის მიმართულებით გაცემული პოლისების უმეტესი ნაწილი სწორედ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ გარანტიებზე მოდის. ეს კი იმის მანიშნებელია, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების პოლისების შემცირება, ასევე ამცირებს ზოგადად სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაცემული ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის პოლისების მთლიან მოცულობას. როგორც №2 დიაგრამაზეა ნაჩვენები, 2017 წელს საკმაოდ შემცირებულია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით გაცემული სადაზღვევო პოლისების რაოდენობა. 2018 წელს კი სახეზეა სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საბანკო გარანტიების პოლისების ოდენობის ზრდა - 2018 წელს სახელმწიფო შესყიდვებში გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების რაოდენობა გაიზარდა 1 906 ერთეულით წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. 2019 წლის მხოლოდ 9 თვის მონაცემებს თუ შევხედავთ, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით გაცემული პოლისების ზრდის ტენდენცია ამ წელსაც შეინიშნება და აღნიშნული მაჩვენებელი (მხოლოდ 9 თვის მონაცემი) თითქმის გაუტოლდა 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

¹² იხ. საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის წერილი (რეგ. №01/1119, 9.12.2019)

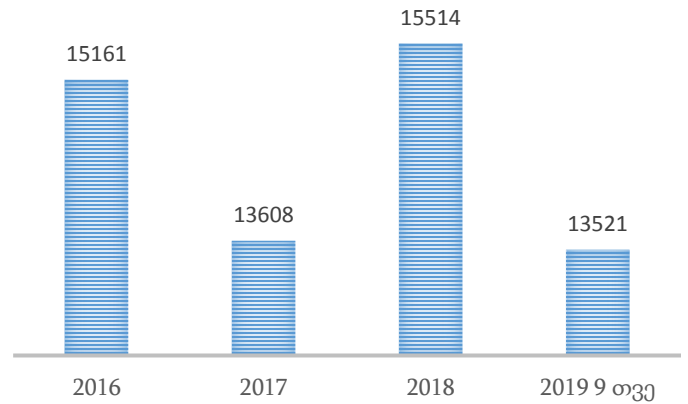
დიაგრამა №1

საანგარიშო წელს გაფორმებული სადაზღვევო პოლისების რაოდენობა (ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევა, სულ)



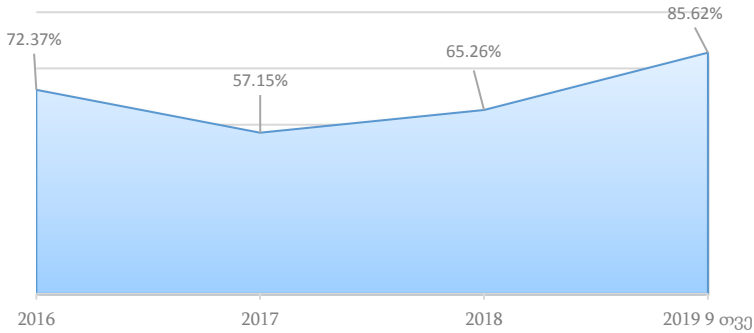
დიაგრამა №2

საანგარიშო წელს გაფორმებული სადაზღვევო პოლისების რაოდენობა (სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიები)



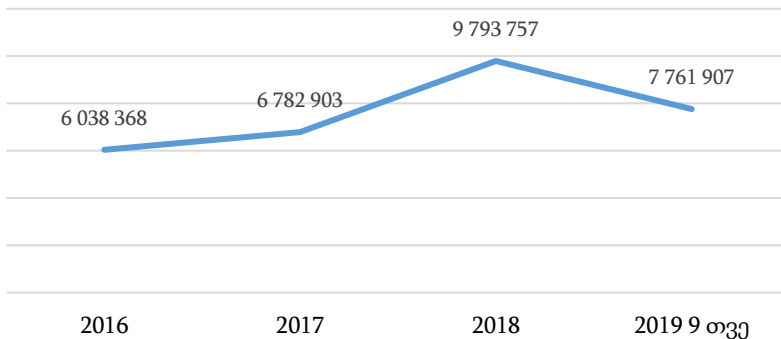
სადაზღვევო კომპანიების მიერ გაცემული პოლისების რაოდენობის ცვლილების შეფასების პარალელურად, სააგენტოსათვის ასევე მნიშვნელოვანი იყო იმის შეფასება, თუ რამდენად გაიზარდა/შემცირდა სადაზღვევო კომპანიების მიერ საბანკო გარანტიების გაცემით მოზიდული პრემიის (ბრუტო) მოცულობა.

სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიების წილი ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევაში, სადაზღვევო პრემია (ბრუტო) დიაგრამა №3



აღნიშნული წილობრივი მაჩვენებელი, უკვე საკმაოდ შემცირებული იყო 2017 წელს წინა წლის მაჩვენებელთან შედარებით. 2018 წელს დაიწყო პროცენტული წილის ეტაპობრივი ზრდა და დაფიქსირდა 65,26%-ის დონეზე, ხოლო მხოლოდ 2019 წლის 9 თვის მონაცემით უკვე 85,62%-ს მიაღწია. აღნიშნული სტატისტიკური მაჩვენებლები ნათლად მეტყველებს იმაზე, რომ შესყიდვების პროცესში გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების ბაზარი საკმაოდ ტემპით

მოზიდული სადაზღვევო პრემია (ბრუტო), ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევა სულ დიაგრამა №4

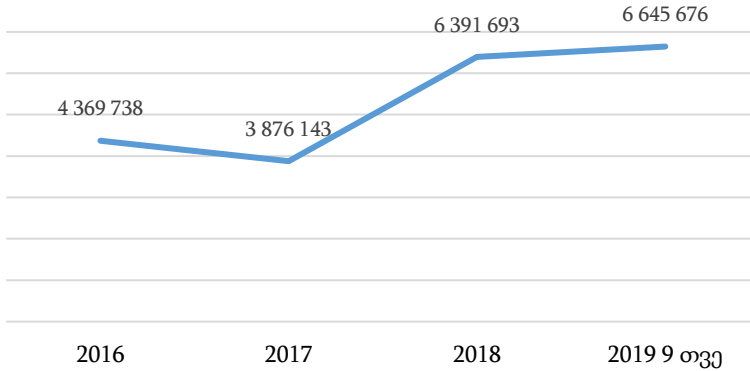


წლების მანძილზე, ხოლო №5 დიაგრამა ასახავს იმავე პერიოდისათვის სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საბანკო გარანტიებით მოზიდული პრემიის მოცულობის ცვლილებას.

პირველ რიგში სააგენტოს განსაკუთრებული ყურადღება მიიქცია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიებით მოზიდული პრემიის (ბრუტო) წილობრივი მაჩვენებლის ცვალებადობამ ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის მთლიან მოცულობაში. როგორც №3 დიაგრამაზე გამოხატული,

გაიზარდა და უკვე შეადგენს ვალდებულებათა შესრულების მთლიანი ბაზრის ძირითად ნაწილს (მოზიდული პრემიის მიხედვით), მაშინ როდესაც 2017 წელს მისი წილი მხოლოდ 57,15%-ის დონეზე ფიქსირდებოდა. №4 დიაგრამაზე მოცემულია ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის მეშვეობით მოზიდული მთლიანი პრემიის ცვლილების ტენდენცია 2016-2019

მოზიდული სადაზღვევო პრემია (ბრუტო),
სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიები დიაგრამა №5



შედარებით გაზრდილია (+744 535 ლარი), თუმცა, ვინაიდან სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საბანკო გარანტიების გაცემა იზღუდებოდა სახელმწიფო შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ, 2017 წელს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნით გაცემული საბანკო გარანტიებით მოზიდული პრემია შემცირებულია (-493 595 ლარი) წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. ეს იმის მანიშნებელია, რომ ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის ბაზრის მოცულობის ზრდის მიუხედავად, სახელმწიფო შესყიდვებში გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიების ბაზრის ზრდა შეზღუდული იყო სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ დაწესებული მოთხოვნებიდან გამომდინარე.

▪ რაც შეეხება 2018 წელს, ორივე ბაზარზე აღინიშნება მოზიდული პრემიის მოცულობის ზრდა. ეს პერიოდი ემთხვევა სააგენტოს პირველი გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ პერიოდს, როდესაც, განსხვავებით წინა წლისაგან, დაიწყო სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საბანკო გარანტიების ბაზრის მოცულობის ზრდა ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის ბაზრის მოცულობის ზრდის პარალელურად.

▪ განსაკუთრებით საინტერესო აღმოჩნდა 2019 წლის სამი კვარტლის სტატისტიკური მონაცემები: როგორც №4 დიაგრამა უჩვენებს, ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის მთლიან ბაზარზე სადაზღვევო კომპანიების მოზიდული პრემია ხასიათდება დადებით ტრენდით, მაშინ როდესაც, №5 დიაგრამაზე მოცემული სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გარანტიებით მოზიდული სადაზღვევო პრემიის მრუდი ადამივალტი ტრენდით ხასიათდება.

ეს ორი დიაგრამა საკმაოდ მნიშვნელოვანი დასკვნების გაკეთების საშუალებას იძლევა სააგენტოს მიერ დამტკიცებული გადაწყვეტილებების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის შეფასების მიზნებისათვის:

▪ ვალდებულებათა შესრულების დაზღვევის (სულ) მიმართულებით მოზიდული პრემია 2017 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან

დასკვნა

სააგენტოს მიერ დამუშავებული ინფორმაცია და ზემოთ მოცემული სტატისტიკური მონაცემები აშკარად იმის მაჩვენებელია, რომ სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად სადაზღვევო კომპანიებს მიეცათ შესაძლებლობა, გაეგრძელებინათ კანონმდებლობით მინიჭებული საქმიანობის განხორციელება და თავისუფლად გაეცათ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში სავალდებულოდ გამოსაყენებელი საბანკო გარანტიები. სააგენტოს მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა ხელი შეუწყო იმას, რომ არ მომხდარიყო სადაზღვევო კომპანიების მთლიანად გამორიცხვა ბაზრიდან, რაც შეამცირებდა ბაზარზე მოქმედი სუბიექტების წრეს. გადაწყვეტილებების გავლენა განსაკუთრებით აისახა სადაზღვევო კომპანიების მიერ მოზიდული პრემიის მოცულობის ზრდაზე. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად, შესაბამის ბაზრებზე მკვეთრად გაუმჯობესდა კონკურენტული გარემო.