

## მიკროეკონომიკა ✧ მაკროეკონომიკა ✧ ეკონომეტრიკა MICROECONOMICS ✧ MACROECONOMICS ✧ ECONOMETRICS

---

---

### სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურები და რისკები ბიზნესისთვის

**ნუნუ ოვსიანიკოვა**  
ასოცირებული პროფესორი  
nunu.ovsyannikova@tsu.ge

**ირაკლი არაბიძე**  
საქართველოს ტექნიკური  
უნივერსიტეტის დოქტორანტი  
irakli.arabidze91@gmail.com

გლობალიზაციის პირობებში, საბაზრო ეკონომიკის მკვეთრი ზრდის ფონზე, რეგულაციები სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი გახდა. ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვის ყველა მსურველს სახელმწიფო უნესებს შესაბამის მოთხოვნებს და აკისრებს ვალდებულებებს, ხოლო პროცესის მიმდინარეობისას აკონტროლებს მას. სახელმწიფო ინსპექტირების ძირითადი მიზანია უზრუნველყოს ქვეყანაში ეკონომიკური ტიპის საქმიანობების სრული ზედამხედველობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შესაძლო საფრთხეები. უფრო მეტიც, ინსპექტირების მექანიზმი გადამწყვეტ როლს ასრულებს პროაქტიული რეაგირების განხორციელებისას (Putnina 2006).

თეორიულად, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ბიზნესისთვის სტიმულის მიმცემია. პრაქტიკაში, კანონმდებლობის დაცვა გულისხმობს ნებისმიერი ქმედების ან ქმედებისგან თავის შეკავებას. სახელმწიფო, „თამაშის ერთიანი წესების“ შექმნით, თანაბარ პირობებში აყენებს კერძო სექტორს და მასზე გადააქვს სრულად პასუხისმგებლობის ელემენტები, თავად კი, მეორადი კონტროლის მეტოდს ირჩევს.

**საკვანძო სიტყვები:** შრომის უსაფრთხოება, ბიზნესის რისკები, საინსპექციო სამსახურები, სახელმწიფო ზედამხედველობა.

## სახელმწიფო, როგორც მაკონტროლებელი ინსტიტუტი

სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურები კანონმდებლობის აღსრულების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია სანარმოებში შრომის უსაფრთხოების, ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის უზრუნველსაყოფად. ამასთანავე, ის ახორციელებს ისეთ ეკონომიკურ ფუნქციას, როგორცაა სახელმწიფო ხაზინის შევსება შესაბამისი ადმინისტრაციული სახდელების დაკისრებით გზით. თუმცა, ზოგიერთი საინსპექციო რეჟიმი განვითარებად ქვეყნებში ვერ ქმნის აღსრულების ადეკვატურ მექანიზმს და ჩამოყალიბდა ბიზნესზე ზენოლის საშუალებად, ასევე, კორუფციის მაღალი რისკის მატარებელ ინსტიტუტად (Coolidge 2011).

ცხადია, სარგებლის უზრუნველყოფისას ინსპექტირება გადამწყვეტია საზოგადოების, ბიზნესისა და დასაქმებულთათვის. უმეტეს შემთხვევაში, საკანონმდებლო რეგულაციები ეფექტურობისთვის საჭიროებს განსაზღვრულ „იძულებით სტიმულებს“. მიუხედავად ამისა, ინსპექტირების ფუნქცია აუცილებელია სამართლის უზენაესობის შესანარჩუნებლად, რისთვისაც სახელმწიფომ უნდა დაანესოს შეზღუდვები, რაც აკონტროლებს, ამკაცრებს ან თუნდაც კრძალავს გარკვეული სახის ქმედებებს, პროდუქციასა თუ მომსახურებას. თუ სახელმწიფო არ უზრუნველყოფს საინსპექციო ზედამხედველობასა და კონტროლს, სავარაუდოა, რომ ბიზნესის თავისუფლების ხარისხი გადააჭარბებს მისთვის განსაზღვრულ მოქმედების არეალს და შექმნის უკონტროლო გარემოს, რაც არაჯანსაღი შრომის ბაზრის მთავარი ინდიკატორია.

სამეწარმეო საქმიანობის ის დარგები, რომლებიც არალეგალურია ან არაფორმალური, ეკონომიკის ნაწილს წარმოადგენს და შესაბამისად, არ ექვემდებარება იძულებით აღსრულებას, სახელმწიფო ზედამხედველობის გარეშე დარჩენილი. ფორმალურად, ეს მდგომარეობა მათ გარკვეულ უპირატესობას ანიჭებს, ვინაიდან ნაკლები რეგულაციების პირობებში ბიზნესს ეძლევა ფინანსების აკუმულირების საშუალება.

კომპლექსურ სამართლებრივ და ინსტიტუციურ გარემოში, რომელიც დამახასიათებელია გარდამავალი და განვითარებადი ქვეყნებისათვის, სახელმწიფო ინსპექტირების ფუნქცია საკმაოდ მგრძობიარეა მარცხის, არაეფექტიანობისა და ძალადობისადმი. ეს ქვეყნები ხშირად ყველაზე არაეფექტურები არიან სამართლებრივი ნორმების დაცვის კულტურით და გამოირჩევიან მაღალი ხარჯებით ბიზნესისა და მთავრობისთვის (Scott, Cordova 2005).

ამ ტიპის ქვეყნებში, კანონისმიერი ვალდებულებების შესრულებისას, სახელმწიფო ინსპექციამ შეიძლება გამოიწვიოს არსებითი პრობლემები ბიზნესისთვის, მათ შორის - ბიზნესსაქმიანობის შეფერხება, არაპროგნოზირებადი სანქციების რისკი და კორუფცია. როგორც წესი, ასეთი პრობლემები არ შემოიფარგლება მხოლოდ ერთი მიმართულებით. ის ხშირად ვრცელდება ხელისუფლებაზე, იმ უწყებებისა და ინსპექციების მეშვეობით, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან გადასახადებზე, საბაჟო საქმიანობაზე, სანიტარიაზე,

გარემოს დაცვაზე, მომხმარებელთა და შრომის დაცვაზე. სახელმწიფო ინსპექტირების პრობლემა კი ჩვეულებრივ მიუთითებს სისტემურ სისუსტეებზე.

ინსპექტირების სისტემის არასწორი დაგეგმვა არამხოლოდ ბიზნესექსპტორს აწევს ტვირთად, არმედ ხდება კორუფციისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების წყარო, რომელიც იწვევს არათანაზომიერ ხარჯებსა და საზედამხედველო პოლიტიკის მიზნების მიღწევის მარცხს. ყოველივე ეს კი ამცირებს ნდობას სახელმწიფოს კომპეტენტური ორგანოების მიმართ. ნიშანდობლივია, რომ ნაკლები შესაძლებლობების მქონე ინსპექცია ეკონომიკურ ზიანს აყენებს სახელმწიფო მართვის სისტემას, ხოლო პრობლემების თავიდან ასაცილებლად აუცილებელია ბიზნესის მართვის მაქსიმალური შესაბამისობა სახელმწიფო რეგულაციებთან - საფრთხეების დროული აღმოჩენა და შეჩერება, სანქციების დაწესება ერთ-ერთი გადამწყვეტი ნაბიჯია სახელმწიფო ინსპექციაში. აღსანიშნავია, რომ დისკრეციის მასშტაბი ბევრად მეტია განვითარებად, ვიდრე ინდუსტრიულ ქვეყნებში. სამუშაო პროცესის შეჩერება არის უკანასკნელი სადამსჯელო ღონისძიება, რომლის გამოყენების მიზანშეწონილობა პირდაპირპროპორციულია ეფექტიანი ინსპექციის არსებობასთან. ასე მაგალითად, ლატვიაში სამუშაო პროცესის შეჩერება დამოკიდებულია თავად ინსპექტორის დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, მას შემდეგ რაც დამსაქმებელს მიეცემა გონივრული ვადა გამოასწოროს შესაბამის საკითხებთან დაკავშირებით აღმოჩენილი დარღვევები, ხოლო ამერიკის შეერთებულ შტატებში ეს სანქცია შესაძლოა გასცეს მხოლოდ დამოუკიდებელმა მოსამართლემ.

იმისათვის, რომ გაუმჯობესდეს ინსპექციის ეფექტურობა, უნდა შემცირდეს ინსპექტორის დისკრეციული უფლებამოსილება სანქციების დაწესებისას, ამასთან, სწორად იქნეს დასახული პრიორიტეტები და სამომავლო რეფორმები.

## სახელმწიფო ზედამხედველობის არაეფექტურობა

სახელმწიფო ინსპექციის საქმიანობა ვერ იქნება ეფექტური, თუ ის დაიწყებს ბიზნესში კრიმინალის ძებნას. შიშისა და ძალისმიერი ქმედებების ფონზე ვერცერთი მარეგულირებელი სისტემა ვერ იქნება გამართული. ნაცვლად ამისა, ინსპექციას უნდა ჰქონდეს გამჭვირვალე ურთიერთობები ბიზნესსა და მის წარმომადგენლებთან. ის უნდა მოიაზრებოდეს როგორც დამხმარე მომსახურების სერვისი და არა ზენოლის იარაღი.

ხშირად, ინსპექტირების სისტემის მარცხი დაკავშირებულია დაბალი რეგულირების ხარისხზე. უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში, განვითარებული და სწრაფად განვითარებადი საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მიერ საკანონმდებლო რეგულაციების მიღებას თან მოჰყვა ინსპექტირების სისტემების ერთდროული განვითარება. არათანაზომიერმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა, რომელსაც გაურკვეველი საზედამხედველო პოლიტიკის გატა-

რებას უკავშირდება, შეიძლება შექმნას ბუნდოვანი ინსპექტირების მანდატები. ამავდროულად, ფრაგმენტული ჩარევები, როგორცაა: სუსტი დაგეგმარებისა და იმპლემენტაციის შესაძლებლობები, უწყებათაშორის არაადეკვატური კოორდინაცია და დაბალი ხარისხის დიალოგი ბიზნესთან, ხშირად, სისტემური გაუმართაობის შედეგია, ხოლო სახელმწიფო ინსპექტირების პრობლემა კი ჩვეულებრივ მიუთითებს სისტემურ სისუსტეებზე.

სწორედ ამიტომ, ეფექტიანი ინსპექტირების სისტემის შექმნა, როგორც წესი, რთულია, რამდენადაც მაღალხარისხიანი ინსპექციის სისტემის განვითარება დაკავშირებულია მრავალ უნართან – განსაკუთრებით პოლიტიკურ და მენეჯერულ უნარებთან, რაც მოითხოვს დამატებით საბიუჯეტო ხარჯებს, სულ მცირე, მოკლევადიან პერიოდში, ხოლო ინსპექტირების რეფორმა დაკავშირებულია ბევრ პროცესსა და ინსტიტუტთან. ეს დათქმა თავისთავში მოიაზრებს ინსპექტირების ფუნქციის მრავალ ასპექტს, დაწყებული ინსპექტირების ლეგალურობის უზრუნველყოფიდან ბიზნესის მიერ გადაწყვეტილებების გასაჩივრების მექანიზმების გაძლიერებით დამთავრებული.

ინსპექტირების რეგულირების სისტემა რეფორმირების ერთ-ერთი ყველაზე რთული ნაწილია. თუმცა, ისიც ცხადია, რომ კარგად განხორციელებული რეფორმების მხარდაჭერას შეუძლია შეამციროს ბიზნესის სხვადასხვა დაბრკოლება, გაზარდოს ექსპორტი და შექმნას სამუშაო ადგილები და სხვა ბენეფიტები. ინსპექტირების რეფორმების გამომწვევების დიდი ნაწილი დაკავშირებულია ინსპექტირების ამოცანების გაგების ნაკლებობასთან, ადეკვატური განხილვისა და მიმდინარე კვლევების გააზრების მარცხთან.

ინსპექტირების სისტემის ფუნქციონირების გამართვის პარალელურად, მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ბიზნესგარემოს გაუმჯობესება. ბიზნესი არსებული ინსპექტირების სისტემების ფორმალურ ზენოლას განიცდის, რადგან შემომების პროცესში ჩართულია სხვადასხვა სახელმწიფო საინსპექციო სამსახური.

შესაძლო გართულებების თავიდან ასარიდებლად, სახელმწიფოს წარმომადგენლებსა და ბიზნესს შორის მუდმივი კავშირია საჭირო. სახელმწიფო ამ კავშირს, როგორც წესი, სოციალური დიალოგის ფორმატით აწარმოებს, სადაც მესამე მხარე დასაქმებულთა გაერთიანებაა. სწორედ ამ პლაფტორმის ფარგლებში მიმდინარეობს ისეთი საკითხების განხილვა, როგორცაა: საინსპექციო სამსახურების მიზნებისა და ამოცანების განხილვა, ბიზნესრეგულაციების მიზანშეწონილობა, ინსპექტორთა უფლება-მოვალეობების განსაზღვრა და ა.შ.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ბიზნესის „თავის ტკივილი“ შეიძლება გამოინვიოს ისეთი მექანიზმების გამოყენებამ, როგორცაა პარალელური ინსპექციები საწარმოში, ან/და მომეტებული და დაუსაბუთებელი ვიზიტები წლის განმავლობაში. ინსპექტირება რთული და ხანგრძლივი პროცესია, როცა ბიზნესის საქმიანობა დროებით ფერხდება და სწორედ ამ დროს მართებს საინსპექციო სისტემას გამოავლინოს კვალიფიკაციის მაღალი ხარისხი და პროცესი უმნიშვნელო შეფერხებით წარმართოს.

ბოლო დროს ბიზნესთან მიმართებით, სახელმწიფოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება - შეიცვალოს უკვე მოძველებული მექანიზმები ახლით, ერთობ პროგრესულ ხედვად მოჩანს. პროგრესული მიდგომები მოისაზრებს მარტივ ფორმულას: „უთხარი ბიზნესს მისი პრობლემების შესახებ და მხოლოდ იგნორირების შემთხვევაში დასაჯე ის“. ამ პირობებში, დამსაქმებელს ეძლევა საშუალება ნათლად დაინახოს დარღვევები და გააჩნდეს გონივრული ვადა მის გამოსასწორებლად, ხოლო დისკრეციული უფლებამოსილებით აღჭურვილი ინსპექცია სწორედ ამ ვადის გასვლის შემდეგ იღებდეს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული სახდელის შესახებ.

მეორე მიდგომა ეფუძნება რისკების შეფასების შედეგად განხორციელებულ ინსპექტირებას. სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურები წინასწარ სწავლობენ მაღალი რისკის შემცველ კომპანიებს, აყალიბებენ ხედვებს და შემდეგ გეგმური და არაგეგმური ინსპექტირების ფორმატით ახორციელებენ შემოწმებებს. ამ მიდგომის მთავარი ნაკლოვანება სწორედ შერჩევითი კონტროლია, რადგან ზედამხედველობის გარეთ რჩება რიგი ბიზნესექტორები, რაც თვითრეგულირების პირობებში მათ მოდუნებას იწვევს.

ლიბერალური დემოკრატიის მომხრეთა მიერ XXI საუკუნის დასაწყისიდან შემოთავაზებულ იქნა ახალი იდეა - სახელმწიფომ უარი თქვას მკაცრ რეგულირებაზე და ბიზნესს მისცეს საშუალება თავად მოახდინოს საფრთხეების იდენტიფიცირება და რისკების შეფასება, ხოლო დარღვევების აღმოჩენის შემდეგ, თავად მოაგვაროს ან მიმართოს სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურს და მათთან ერთად მოახდინოს პრობლემის ზუსტი იდენტიფიცირება და გადაჭრა. აღნიშნული იდეა გაიზიარა საქართველომ 2006 წლიდან, როდესაც ბიზნესის თავისუფლებისა და მეტი სამუშაო ადგილის შექმნის მოტივით გაუქმდა შესაბამისი ინსტიტუციური ორგანოები, ასევე ძალადაკარგულად გამოცხადდა საკანონმდებლო ბაზის ის ნაწილი, რომელიც თავისი რეგულირების ხასიათიდან გამომდინარე, შეზღუდვას წარმოადგენდა ბიზნესისათვის.

## დასკვნა

დასასრულ, დასკვნის სახით ხაზგასმით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ საინსპექციო სისტემის დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპზე ხელისუფლებას მართებს უზრუნველყოს სამართლებრივი, ტექნიკური და ეკონომიკური ანალიზის ჩატარება და ბიზნესგარემოს შესწავლა. გადაწყვეტილებების მიღების თითოეულ ეტაპზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება შესაბამის სფეროში არსებული გამოცდილების გაზიარებას და სწორი პრაქტიკის იმპლემენტირებას. განვითარებადი ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი რეფორმირების პოლიტიკის გატარებისას, საინსპექციო სამსახურების საქმიანობაზე ეფექტური კონტროლის დამყარება ამკვიდრებს სისტემის კორუფციისა და არათანაზომიერი ლონისძიებების საწინააღმდეგო პრევენციულ მექანიზმებს.

ბიზნესმა, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს შესაბამის სფეროში არსებული სტანდარტებისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების ჯეროვანი შესრულება, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში - ზედამხედველი ორგანოს მიერ გაცემული მითითების განსაზღვრულ ვადაში შესრულება.

დასახული მიზნების მიღწევისა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით, აუცილებელია საინსპექციო სამსახურისა და ბიზნესის წარმომადგენლების კოორდინირებული მუშაობა, რაც გულისხმობს საინსპექციო სამსახურის მიერ ბიზნესის ცნობიერების ამაღლებისთვის საინფორმაციო კამპანიების ჩატარებას. ბიზნესის ჩართულობა სხვადასხვა საკანონმდებლო ინიციატივის შემუშავების პროცესში უზრუნველყოფს მისი კანონიერი ინტერესების დაცვას არათანაზომიერი ხელყოფისაგან. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური დიალოგის პლატფორმის არსებობა, რომელიც მრავალ ქვეყანაში წარმატებით ფუნქციონირებს, ხელს უწყობს იმ ოქროს შუალედის გამოჩვენებას, რომელიც მკაცრი საზედამხედველო პოლიტიკის პირობებშიც კი, უზრუნველყოფს კონსოლიდაციას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არსებული ბიზნესგარემოს გაჯანსაღებას.

### ლიტერატურა:

- Jacqueline Coolidge. (2011). Government Inspections – Lessons from Reforms, available at:[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Manualsandtoolkits\\_Module7\\_Overview+/\\$FILE/Inspections-synthesis-4pn-060323.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Manualsandtoolkits_Module7_Overview+/$FILE/Inspections-synthesis-4pn-060323.pdf). [Last View 30 March, 2019];
- Sanda Putnina. (2006). Review of International Practice in Inspections Reform, IFC SME Survey and Policy Project, ILO.;
- World Bank. (2005). Doing Business in 2006: Creating Jobs, Washington, D.C.;
- World Bank. (June 2006). Reforming Inspections – Countering Corruption and Waste, Public Policy for the Private Sector, <https://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal/Summary.aspx?id=308>. [Last View 30 March, 2019 |

## **State Inspection Services and Risks for Business**

***Nunu Ovsianikova,***

*Associate Professor  
nunu.ovsyannikova@tsu.ge*

***Irakli Arabidze,***

*Doctoral Student,  
Georgian Technical University  
irakli.arabidze91@gmail.com*

At the stage of planning and implementation of state inspection (supervision) system, the government should conduct legal, technical and economic analysis and study the business environment. When State makes its own decision, special importance is given to share the experience in the relevant field for implement practice. In the developing countries, at the stage of establishing effective control mechanism, supervise of inspection services is a key element to release system corruption.

The business should underline the requirements of the national standards and legislation in the relevant field, and in case of necessity, resolve problems, determined by the supervising body in the specified timeframe.

To achieve the goals and to protect public interests, it is necessary to coordinate the work of the Inspection Service and Business Representatives, which covers raising awareness of society. Business involvement in the process of development of various legislative initiatives ensures the protection of its legitimate interests from inadequate infringement. It should also be noted that the existence of a social dialogue platform, which is successfully functioning in many countries, promotes the right decision, even strict supervisory policy is in action, providing consolidation in the decision-making process and refresh business environment.

**Keywords:** Labor safety, business risks, state inspection system, state control.

**JEL Codes:** M10, M20, M21 |