საქართველოში რუსული ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორით გამოწვეული რისკების კვლევა

სექტემბერი 2023

აღნიშნული კვლევა მომზადდა ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის მიერ, USAID-ის ინფორმაციის სანდოობის პროგრამის მხარდაჭერით.

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა 3
შესავალი 6
ქართულ ეკონომიკაში რუსული ბიზნეს მფლობელობის სექტორული ანალიზი 9
ლიტერატურის მიმოხილვა 18
  რუსეთი – გლობალური საფრთხე ჰიბრიდული ტაქტიკით 18
  რუსეთის ჰიბრიდული ტაქტიკა – საფრთხე საქართველოს უსაფრთხოებისთვის 19
  უცხოური ბიზნეს მფლობელობა – პოტენციური ჰიბრიდული საფრთხე 22
  კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა – განმარტება, სექტორები და კრიტერიუმები 24
ქართულ ეკონომიკაში რუსული ბიზნეს მფლობელობით გამოწვეული რისკები 30
  პოლიტიკური ზეგავლენა 31
  კორუფციის ექსპორტი 32
  ეკონომიკური დამოკიდებულება და ეკონომიკური მანიპულაცია 33
  ჯაშუშობა 35
  დივერსია 36
  სანქციები და მათი თავიდან აცილება 38
  რისკების შეფასება 39
რისკების მინიმიზების ინსტრუმენტების მიმოხილვა 41
  პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმის მიმოხილვა 43
რეკომენდაციები 47
დასკვნა 51
ტერმინთა განმარტება 54
გამოყენებული წყაროები 56
დანართები 61

შემაჯამებელი მიმოხილვა

კვლევის მიზანია იმ პოტენციური რისკების შესწავლა, რომლებიც დაკავშირებულია საქართველოს ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორში რუსეთის მოქალაქეების ან რუსი კომერციული სუბიექტების მიერ ქართული ბიზნეს აქტივების ფლობასთან. კვლევა ეფუძნება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ აქამდე ჩატარებულ სექტორულ ანალიზს. კერძოდ, ამ ანგარიშში შეფასებულია ის პოტენციური რისკები, რომლებიც უკავშირდება რუსეთის მიერ ბიზნეს აქტივების ფლობას შესწავლილ რვა სექტორში: ელექტროენერგია, ნავთობი და ბუნებრივი აირი, კომუნიკაციები, სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები, ტურიზმი, საბანკო, სამშენებლო და ტრანსპორტირების სექტორები.

შესწავლილ ინდუსტრიებში რუსეთის მფლობელობაში არსებული ბიზნეს აქტივების სექტორული მიმოხილვის შედეგად ირკვევა, რომ ასეთი აქტივების მოცულობა განსაკუთრებით კონცენტრირებულია ელექტროენერგიის სექტორში, რასაც მოსდევს ნავთობისა და ბუნებრივი აირის, კომუნიკაციების, სამთო მოპოვების და მინერალური წყლების სექტორები. ტურიზმის, საბანკო, სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორებში რუსული კაპიტალის არსებობით გამოწვეული გავლენა მცირეა ან არ არსებობს.

რუსეთის მიერ ბიზნეს აქტივების ფლობით გამოწვეული კონკრეტული საფრთხეების გამოსავლენად ჩატარებული წინამდებარე კვლევა ეფუძნება ლიტერატურის სიღრმისეულ მიმოხილვას და ხარისხობრივ, ექსპერტულ ინტერვიუებს. კვლევაში რუსეთი მიჩნეულია გლობალურ საფრთხედ, ხოლო მტრულად განწყობილი სახელმწიფოების მიერ ბიზნეს აქტივების ფლობა – ჰიბრიდულ საფრთხედ. ანგარიშში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა რუსული ბიზნეს მფლობელობის კონცენტრაციას საქართველოს კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრატრუქტურაში, როგორიცაა: ელექტროენერგიის, კომუნიკაციების და სხვა ისეთი ინფრასტრუქტურა, რომლის დაზიანება უსაფრთხოების ხარისხს მნიშვნელოვნად შეამცირებს.

კვლევაში იდენტიფიცირებულია რუსეთის მოქალაქეების ან რუსული კომპანიების მიერ საქართველოში ბიზნეს აქტივების ფლობასთან დაკავშირებული ექვსი ძირითადი რისკი. პირველ რიგში, რუსეთის პოლიტიკური და ბიზნეს ელიტების მჭიდრო კავშირების გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ ქართულ ეკონომიკაში ბიზნეს აქტივების ფლობა რუსეთს საშუალებას მისცემს გაზარდოს თავისი **პოლიტიკური ზეგავლენა** ქვეყანაში. გარდა ამისა, საქართველოში და მის მეზობელ ქვეყნებში რუსული ბიზნესების კორუფციული წარსულის გათვალისწინებით, კვლევაში ხაზგასმულია **კორუფციის ექსპორტის**, როგორც მნიშვნელოვანი რისკის, აქტუალიზების საშიშროება (მაგ., გადასახადებისგან თავის არიდება, ფულის გათეთრება, „მბრუნავი კარის“ შემთხვევები, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ბოროტად გამოყენება და ა.შ).

დამატებით, კვლევაში აღნიშნულია, რომ **ეკონომიკური დამოკიდებულება** კიდევ ერთი რისკია, რომელიც საქართველოს ეკონომიკური ინსტრუმენტებით, მათ შორის, ფასებით მანიპულაციის საფრთხის ქვეშ აყენებს. რუსულ მფლობელობაში არსებულ ბიზნეს

აქტივებთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ რისკად განისაზღვრა **ჯაშუშობა** – კომერციული, პოლიტიკური თუ პირად ინფორმაციასთან დაკავშირებული – რაც ეყრდნობა რუსულ ბიზნეს ოპერატორებსა (მაგ., Yandex Go) და რუსულ სადაზვერვო სააგენტოებს შორის კავშირის დამადასტურებელ ემპირიულ მტკიცებულებებს.

რუსეთის მიერ ბიზნეს აქტივების ფლობასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ რისკად დასახელდა **დივერსიული ქმედებები**, რომლებიც, შესაძლოა, უფრო მარტივად განხორციელდეს საქართველოში რუსულ მფლობელობაში არსებული კომპანიების გავლით. დაბოლოს, რუსეთისათვის და რუსეთთან დაკავშირებული კომპანიებისათვის დაწესებული საერთაშორისო სანქციების გათვალისწინებით, კვლევაში ხაზგასმულია **სანქციებისა და სანქციებისათვის თავიდან არიდებასთან** დაკავშირებული მოსალოდნელი საფრთხეების მნიშვნელობა.

გამოკითხული ექსპერტების მოსაზრებების გათვალისწინებით, კვლევაში განხილულია გამოვლენილი რისკების სიმწვავის მასშტაბები. იკვეთება, რომ თითოეული გამოვლენილი რისკის სიმწვავის დონე საკმაოდ მაღლია. თუმცა, განსაკუთრებით საყურადღებოა პოლიტიკური ზეგავლენის, კორუფციის ექსპორტისა და სანქციების დაკისრებისა და მათი თავიდან არიდების რისკები. გარდა ამისა, რუსული კაპიტალის არსებობა მნიშვნელოვნად ამწვავებს ეკონომიკური დამოკიდებულების რისკს.

კვლევის დასკვნით ნაწილში განვიხილავთ მოსალოდნელი რისკების მართვის შესაძლო სტრატეგიებს. საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, განსაკუთრებულად შედეგიანი იქნება ე.წ. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმის დანერგვა, რამდენადაც ეს ინსტრუმენტი ბიზნეს სექტორში განხორციელებული უცხოური ინვესტიციებით გამოწვეული საფრთხის შესამცირებლად ყველაზე ეფექტური ინსტრუმენტია.

წარმოდგენილი ანალიზის საფუძველზე, კვლევის ფარგლებში შემუშავდა შემდეგი სამი რეკომენდაცია:

1. **პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმის დანერგვის პოტენციური ზეგავლენის შესწავლა**

   მსოფლიოს ქვეყნების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა, დაახლოებით მესამედმა, უკვე დანერგა ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმი რაიმე ფორმით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ინვესტიციების კონტროლის განსხვავებული პროცედურებია დამკვიდრებული. ამგვარი მექანიზმი შესაძლოა აკონტროლებდეს ინვესტიციებს მხოლოდ კრიტიკულ ინფრასტრუქტურაში ან მხოლოდ იმ ინვესტიციებს, რომლებიც მტრული სახელმწიფოდან შემოედინება. აგრეთვე განსახილველია რამდენად დასაშვებია ყველა მოცულობის ინვესტიციის კონტროლი, ან რამდენად უნდა იყოს აღჭურვილი ინვესტიციების კონტროლის პროცედურა რეტროსპექტული უფლებამოსილებით (მაგ., ჩვენი შეფასებით, საქართველოში შესაძლოა გონივრული იყოს კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში რუსეთის მიერ განხორციელებული

ისეთი ინვესტიციების კონტროლის *ex-ante* მექანიზმის შემოღება, რომლის შედეგადაც ინვესტორის საკუთრებაში გადადის სულ მცირე 10%-იანი წილი).

ამავდროულად, მიუხედავად პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვის შედეგად გამოწვეული პოტენციური დადებითი შედეგებისა, ამ ინსტრუმენტის შემოღებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზიანიც მოიტანოს. სწორედ ამიტომ, კვლევაში ხაზგასმულია, საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით, ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვით გამოწვეული პოტენციური შედეგების სიღრმისეული შეფასების აუცილებლობა.

2. რუსეთის საკუთრებაში არსებულ აქტივებთან დაკავშირებული რისკების მიმოხილვა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალურ დოკუმენტებში

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის შექმნის საფუძველი მნიშვნელოვანია, დასაბუთებული იყოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალურ დოკუმენტებში, როგორებიცაა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია ან საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი. ამ ეტაპზე, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში მხოლოდ ზოგადად არის საუბარი რუსეთთან დაკავშირებულ საომარ და არაკონვენციურ საფრთხეებზე, ხოლო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი არ არის ხელმისაწვდომი.

თუმცა, მაგალითად, თუკი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმი მიმართული იქნება მხოლოდ რუსეთიდან კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში განხორციელებული ინვესტიციებისკენ, მნიშვნელოვანია, რომ ასეთი დისკრიმინაციული მიდგომა ეფუძნებოდეს ქვეყნის უსაფრთხოების კონცეპტუალურ დოკუმენტებში გათვალისწინებული პრინციპებს.

3. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის რეფორმის მიღების ხელშეწყობა ინკლუზიური პოლიტიკური პროცესის მეშვეობით

კიდევ ერთი ნაბიჯი, რომელიც უნდა გადაიდგას პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შესასრულებლად, კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის შესახებ რეფორმის მიღების ხელშეწყობაა. აღნიშნული რეფორმის შემოღება მნიშვნელოვანია, რათა არსებობდეს შეთანხმება კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის იდენტიფიცირებისა და მისი დაცვის პრინციპების შესახებ ქვეყნის შიგნით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის შესახებ რეფორმის შემუშავების პროცესი ახლა მიმდინარეობს. ამრიგად, აღნიშნული რეფორმის განხორციელება ავტომატურად შეუწყობს ხელს ჩვენი მთავარი რეკომენდაციის შესრულებას, რომ შესაბამისმა სამსახურებმა სიღრმისეულად შეისწავლონ ქვეყანაში ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვის მიზანშეწონილობის საკითხი.

შესავალი

რუსეთი მნიშვნელოვან ბერკეტებს ფლობს საქართველოზე ზეგავლენის მოსაპოვებლად. პირველ რიგში, გამომდინარე იქიდან, რომ მას სამხედრო ძალით მიტაცებული აქვს ქვეყნის საერთაშორისოდ აღიარებული ტერიტორიის 20%, აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი. გარდა ამისა, საქართველო დგას რუსეთიდან მომდინარე მთელი რიგი არაკონვენციური და ჰიბრიდული საფრთხის წინაშე. რუსეთის ერთ-ერთი ტაქტიკაა, რომ საქართველოს ხელი შეუშალოს ეკონომიკურ დამოუკიდებლობასა და მდგრად განვითარებაში.

საქართველოში რუსეთის ეკონომიკური ზეგავლენის ზრდა სხვადასხვა ტიპის საფრთხეს წარმოშობს, განსაკუთრებით „ეკონომიკური მიტაცებისა“ და „პოლიტიკური მიტაცების“ რისკებს, როგორც მას უწოდებენ კონლი, მინა, სტეფანოვი და ვლადიმიროვი (2016). მეორე მხრივ, საქართველოში ამგვარ საფრთხეებთან ბრძოლის ძლიერი ინსტიტუციური მექანიზმების არარსებობის გამო, აღნიშნული საფრთხეები შესაძლოა „სახელმწიფოს მიტაცების“ მომატებულ რისკშიც გადაიზარდოს[1].

საქართველოში რუსეთის ეკონომიკური ზეგავლენა მრავალ კომპონენტს მოიცავს, მათ შორის, სავაჭრო ურთიერთობას რუსეთთან, რუსეთიდან შემომავალ ფულად გზავნილებზე ქვეყნის დამოკიდებულებას, რუსეთიდან შემოდინებული მიგრანტების ხარჯზე გაზრდილ ეკონომიკურ საქმიანობას. აგრეთვე, სხვა განმაპირობებელ ფაქტორებთან ერთად, რუსეთის ეკონომიკურ ზეგავლენას განსაზღვრავს საქართველოში რუსული კომპანიების ან რუსეთის მოქალაქეების საკუთრებაში არსებული ბიზნესების რაოდენობა.

მოცემულ კვლევაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა რუსეთის ეკონომიკური ზეგავლენის შეფასების ამ უკანასკნელ კომპონენტს – საქართველოს ეკონომიკის სექტორებში რუსული კომპანიების ან რუსეთის მოქალაქეების საკუთრებაში არსებული ბიზნეს აქტივებს წილს. გარდა ამისა, კვლევაში განხილულია ის კონკრეტული რისკები, რომლებიც შესაძლოა მატერიალიზდეს საქართველოში რუსული ბიზნეს მფლობელობის შედეგად. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული კვლევის მიგნებები ეფუძნება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ აქამდე ჩატარებულ რამდენიმე მიმოხილვას ქართულ ბიზნეს სექტორებში რუსული კაპიტალისა და კავშირების არსებობის შესახებ[2].

ლიტერატურის მიმოხილვისა და ხარისხობრივი ექსპერტული გამოკითხვის საფუძველზე, კვლევაში რუსეთი მოაზრებულია გლობალურ საფრთხედ, ხოლო მტრულად განწყობილი

[1] კონლი, მინა, სტეფანოვი და ვლადიმიროვი (2016) თავიანთ ტრილოგიაში „კრემლის სათამაშო წიგნი“ ხაზს უსვამენ, რომ აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სხვადასხვა ეროვნულ კონტექსტში, რუსეთის ეკონომიკური გავლენის ზრდამ წარმოშვა პოლიტიკური და ეკონომიკური მიტაცების რისკები, რაც შემდგომში გადაიზარდა „სახელმწიფოს მიტაცების“ რისკში (Conley, Mina, Stefanov, & Vladimirov, 2016, p. XI).

[2] IDFI-ის სექტორული მიმოხილვა მოიცავს შემდეგ სექტორებს: ელექტროენერგია, ნავთობი და გაზი, კომუნიკაციები, სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები, ტურიზმი, მშენებლობა, საბანკო და ტრანსპორტის სექტორები.

სახელმწიფო აქტორების მიერ კერძო ბიზნესის მფლობელობა ქვეყანაში – ჰიბრიდულ საფრთხედ. შედეგად, ჩვენ გამოვყავით და განვიხილეთ ექვსი სხვადასხვა სახის რისკი, რომლებიც დაკავშირებულია საქართველოს ეკონომიკაში რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან. ცხრილ №1-ში მოცემულია აღმოჩენილი რისკებისა და მათი შინაარსის მოკლე მიმოხილვა.

ცხრილი № 1: რუსული ბიზნეს მფლობელობის შედეგად არსებული სპეციფიკური რისკები საქართველოსთვის

რისკი	შინაარსი
პოლიტიკური ზეგავლენა	რუსული ბიზნეს ელიტის ინტერესები მჭიდროდ არის დაკავშირებული რუსული პოლიტიკური ელიტის ინტერესებთან. დიდი ალბათობით, რუსეთი საქართველოში კერძო ბიზნესების ფლობის გზით ცდილობს ქართულ პოლიტიკაზე და პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე ზემოქმედებას.
კორუფცია	რუსული კერძო ბიზნეს მფლობელობა საქართველოში პოტენციურად ხელს უწყობს კორუფციული პრაქტიკების დანერგვას, რაც შეიძლება გამოიხატოს „მბრუნავი კარის" პრინციპის, გადასახადებისაგან თავის არიდების ან სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ბოროტად გამოყენების შემთხვევებში.
ეკონომიკური დამოკიდებულება და ეკონომიკური მანიპულაცია	რუსული ბიზნესების მნიშვნელოვანი კონცენტრაცია საქართველოს ეკონომიკის ნებისმიერ სექტორში წარმოშობს „დარგის მიტაცების" რისკს, რის შედეგადაც რუსეთმა შეიძლება პოტენციურად შეაფერხოს ხსენებული სექტორის ფუნქციონირება სხვადასხვა ეკონომიკური ინსტრუმენტებით, მაგალითად, ფასებით მანიპულირების გზით.
ჯაშუშობა	საქართველოში რუსული ბიზნესების არსებობა შესაძლოა გახდეს საქართველოდან რუსეთის სადაზვერვო სამსახურებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიწოდების წყარო. ამგვარი ინფორმაცია შეიძლება მოიცავდეს კომპანიასთან დაკავშირებულ მონაცემებს, პერსონალურ ინფორმაციას, პოლიტიკურ საიდუმლოებებს და სხვ.
დივერსიული ქმედებები	რუსულ მფლობელობაში მყოფი ბიზნესების არსებობა საქართველოში შესაძლოა იყოს დივერსიული აქტების განხორციელების პოტენციური ხელშემწყობი ფაქტორი, მათ შორის, ისეთი კიბერდივერსიისაც, რომლის მიზანია კონკრეტული აქტივების ან ქსელების მუდმივი ან დროებითი ქმედუუნარობის გამოწვევა.
სანქციები და მათი თავიდან არიდება	რუსული მფლობელობის ქვეშ მყოფი კომპანიები შესაძლოა დასანქცირდნენ მათი მფლობელების კავშირების გამო. უფრო მეტიც, ასეთი კომპანიები შესაძლოა იქცნენ სანქციების თავიდან არიდების ინსტრუმენტებად. სანქციების საპასუხოდ კომპანიების მფლობელობის ცვლილებამ კი შეიძლება კიდევ უფრო გააღრმავოს ასეთი კომპანიების მმართველობასთან დაკავშირებით არსებული ბუნდოვანება.

გარდა საფრთხეების გამოვლენისა, წინამდებარე კვლევა ზემოხსენებულ რისკებს აფასებს. აღნიშნული შეფასება აჩვენებს, რომ თითოეული წარმოდგენილი რისკი ხასიათდება მაღალი სიმწვავით. თუმცა, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს პოლიტიკურ ზეგავლენასთან, კორუფციასთან, სანქციებსა და სანქციების თავიდან არიდებასთან

დაკავშირებულ რისკებს. გარდა ამისა, ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორი მნიშვნელოვნად აძლიერებს ეკონომიკურ დამოკიდებულებასთან და ეკონომიკურ მანიპულაციასთან დაკავშირებული რისკების სიმწვავის დონეს.

რისკების იდენტიფიცირებისა და შეფასების გარდა, ნაშრომში განხილულია საფრთხეების მართვასთან დაკავშირებული ინსტრუმენტები და პოლიტიკის გადაწყვეტები. ამ მხრივ, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის ინსტრუმენტის მიმოხილვას. აღნიშნული ინსტრუმენტის დანერგვისა და მასთან ასოცირებული პოტენციური დანახარჯების გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ რეკომენდებულია, რომ შესაბამისმა კვლევითმა თუ სახელმწიფო სამსახურებმა შეისწავლონ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობა და მისი მიზანშეწონილობა საქართველოს კონტექსტში.

ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციის განსახორციელებლად აუცილებელია, რომ ქვეყანაში რუსულ მფლობელობაში არსებულ აქტივებთან დაკავშირებული რისკები მიმოხილული იყოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეპტუალურ დოკუმენტებში. გარდა ამისა, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვისა და შემდგომი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია საქართველოს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობა.

ამ ანგარიშის მომდევნო თავებში წარმოდგენილია ქართულ ბიზნესში რუსულ მფლობელობასთან დაკავშირებული საფრთხეების დეტალური კვლევა. ანგარიშში თავდაპირველად მიმოხილულია IDFI-ის მიერ ჩატარებული სექტორული კვლევის შედეგები, რომლებიც ეხება ქართულ ბიზნესებში რუსული მფლობელობის მასშტაბს. გარდა ამისა, ანგარიშში მიმოხილულია შესაბამისი ლიტერატურა ორ ძირითად ჭრილში: ა) რუსეთი, როგორც საფრთხის შემცველი აქტორი და ბ) უცხოური ბიზნეს მფლობელობა, როგორც პოტენციური ჰიბრიდული საფრთხე. აღსანიშნავია, რომ ლიტერატურის მიმოხილვისას განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა უცხოურ მფლობელობაში არსებული კრიტიკული ინფრასტრუქტურის მოწყვლადობის საკითხს.

ლიტერატურის მიმოხილვისა და ექსპერტული გამოკითხვის შედეგების საფუძველზე, ანგარიშში გამოვლენილი და შეფასებულია ის კონკრეტული რისკები, რომლებიც აქტუალურია საქართველოსათვის ქვეყანაში რუსული ბიზნეს მფლობელობის არსებობის კუთხით. ანალიზის დასასრულს, ნაშრომში წარმოდგენილია რისკების შემცირების მეთოდები და შესაბამისი რეკომენდაციები.

ქართულ ეკონომიკაში რუსული ბიზნეს მფლობელობის სექტორული ანალიზი

რუსული ბიზნეს მფლობელობის ცნება თანამედროვე საქართველოს ისტორიაში ახალი არ არის. საქართველოს ყოველი არჩეული მთავრობა, გარკვეულწილად, მიესალმებოდა ქვეყანაში რუსული კაპიტალის შემოდინებას, მათ შორის, ისეთ კრიტიკულად მნიშვნელოვან სექტორებში, როგორიც ენერგეტიკის და კომუნიკაციების სექტორებია. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) დეტალურად შეისწავლა ქართულ ბიზნესში დაგროვილი რუსული კაპიტალი და არსებული ბიზნეს კავშირები. IDFI-ს მიგნებები საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი რამდენიმე ეტაპად გახდა. თავდაპირველად 2015 წელს, შემდეგ კი 2022 და 2023 წლებში. წინამდებარე კვლევის ქვემოთ მოცემულ ნაწილში მოკლედ არის შეჯამებული საქართველოში რუსული ბიზნეს მფლობელობის მასშტაბი IDFI-ს მიგნებებზე დაფუძნებით.

IDFI-მ დღემდე გამოიკვლია რუსული კაპიტალსა და ბიზნეს კავშირების მასშტაბი შემდეგ სექტორებში: ელექტროენერგია, ნავთობი და ბუნებრივი აირი, კომუნიკაციები, საბანკო სექტორი, სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები, მშენებლობა, ტურიზმი და ტრანსპორტი. აღნიშნულ მოკვლევაზე დაყრდნობით, განსაკუთრებულად საყურადღებოა ელექტროენერგიის სექტორში გამოვლენილი რუსული კავშირები, აგრეთვე, ნავთობისა და ბუნებრისი აირისი, კომუნიკაციების და სამთო მოპოვებისა, და მინერალური წყლების სექტორებში არსებული რუსული კავშირების ხარისხი. IDFI-ს მოკვლევის მიხედვით, საბანკო, სამშენებლო, ტურიზმისა და სატრანსპორტო სექტორებში ამჟამად არ იკვეთება მკაფიო და მნიშვნელოვანი რუსული ბიზნეს კავშირები. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ ამ სექტორში რუსულ კაპიტალზე დამოკიდებულება იზრდება რუსეთის მიერ უკრაინაში დაწყებული ომისა და ქვეყანაში რუსი მიგრანტების გაზრდილი შემოდინების შედეგად.

ელექტროენერგია

IDFI-ის მონაცემებით, საქართველოს ენერგობაზარზე მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს რუსულ კომპანია „ინტერ რაოს“. კომპანია ფლობს ჰესებს ხრამჰესი 1 და ხრამჰესი 2. „ინტერ რაო“ ასევე ფლობს წილების 75%-ს სს „თელასში“ (2020 წლიდან „თელმიკო“), რომელიც საქართველოს დედაქალაქის ერთადერთი ენერგომიმწოდებელია და ემსახურება 697,4 ათას აბონენტს. მთლიანობაში, თბილისზე მოდის საქართველოს მთლიანი ელექტროენერგიის მოხმარების 20%, რაც 3 მილიარდ კვტ/სთ-ს შეადგენს. ამრიგად, მფლობელობის წარმოდგენილი მასშტაბის შედეგად, „ინტერ რაო“ აკონტროლებს საქართველოში ელექტროენერგიის გენერირებისა და მიწოდების მნიშვნელოვან რესურსებს (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 21)[3].

[3] აქვე მნიშვნელოვანია, რომ არსებობს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც შესაძლოა „ინტერ რაო“ ჩართული იყოს „ენგურჰესის“ მართვაში. აღნიშნული მოსაზრება ეფუძნება 2008 წელს „ინტერ რაოსა“ და ენერგეტიკის სამინისტროს შორის გაფორმებულ მემორანდუმს, რომლის შედეგადაც, „ინტერ რაოს“ უფლება მიენიჭა, რომ „ენგურჰესის“ ერთობლივ მმართველობაში მიეღო მონაწილეობა საქართველოს სახელმწიფოსთან ერთად. აქვე,

სს „თელასის“ აქციების 75,11%-ს ფლობს Silk Road Holding B.V., რომელიც მთლიანად „ინტერ რაოს“ საკუთრებაშია. „ინტერ რაოს“ კი, თავის მხრივ, ფლობს და აკონტროლებს რუსეთის სახელმწიფო კომპანიები (მაგ. „როსნეფტგაზი“, „ინტერ რაო კაპიტალი“ და Rosetti FGC EES). „ინტერ რაოს“ სამეთვალყურეო საბჭო 11 წევრისგან შედგება, მათგან 4 წევრი სანქცირებულია აშშ-ის მიერ. მეორე მხრივ, სს „თელასის“ აქციების 24,53%-ს ბიზნესმენ ხვიჩა მაქაცარიას კუთვნილ კომპანია „ბესტ ენერჯი ჯგუფის“ საკუთრებაშია. 2022 წლის მაისში ხვიჩა მაქაცარიამ ასევე შეიძინა „ვიონი საქართველოს“ („ბილაინი“) 100%-იანი წილი, ეს არის კომპანია, რომელიც დაკავშირებულია სანქცირებულ რუს ბიზნესმენ მიხაილ ფრიდმანთან. რაც შეეხება ხრამჰესი 1-სა და ხრამჰესი 2-ს, აღნიშნული კომპანიების საკუთრებაში შედის GARDABANI HOLDINGS B.V, რომელიც უშუალოდ „ინტერ რაოს“ ეკუთვნის (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 22-23).

„ინტერ რაოს“ მფლობელობაშია კიდევ ერთი კომპანია – შპს „ლუქს ენერჯი ტრეიდინგი“, რომელიც შუამავალი კომპანიაა და წარსულში ცნობილი იყოს სახელით შპს „ინტერ რაო საქართველო“. კომპანია მონაწილეობს ელექტროენერგიის საბითუმო ვაჭრობაში, როგორც ექსპორტიორი, იმპორტიორი და ელექტროენერგიის საბითუმო მიმწოდებელი. კომპანია ჩართულია საქართველოში რუსული ელექტროენერგიის იმპორტში (Transparency International Georgia, 2023).

რუსული კავშირები გამოიკვეთა ენერგოსექტორში მიმდინარე და დაგეგმილ პროექტებშიც, რომლებიც, დაახლოებით, 751 მლნ კვტ/სთ ელექტროენერგიის გამომუშავების შესაძლებლობას იძლევა. კერძოდ, შპს „მტკვარი ენერგია“ აშენებს მტკვარი ჰესის პროექტს. პროექტით გათვალისწინებული ელექტროენერგიის საშუალო წლიური გამომუშავება 251,5 მლნ კვტ/სთ იქნება, ხოლო სს „დარიალი ენერჯი“ ყაზბეგში დარიალი ჰესს აშენებს. ჰესის წლიური სტაბილური გამომუშავება შეადგენს 500 მლნ კვ/სთ-ს. გარდა ამისა, პროექტი ითვალისწინებს დარიალის ელექტროსადგურის ქვესადგურის კავშირს ეროვნულ ქსელთან, დარიალის 110 კვტ-იანი გადამცემი ხაზით (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 24-26).

რაც შეეხება „მტკვარი ენერჯის“, ის შპს „მტკვარი ჰოლდინგის“ საკუთრებაა, ხოლო კომპანიის წილებს შპს „ჯი სი ეფ პარტნიორები“ მართავს. შპს „ჯი სი ეფ პარტნიორები“ არის საქართველოს თანაინვესტირების ფონდის მმართველი კომპანია, რომლის მფლობელიც საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირი გიორგი ბაჩიაშვილია. გარდა ამისა, „მტკვარი ჰოლდინგის“ ენერგო პროექტების მოქმედი დირექტორი არის სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი, „რომელიც საქართველოში ელექტროენერგიის გადამცემი სისტემის ერთადერთი ოპერატორია და უზრუნველყოფს ელექტროენერგიის გადაცემასა და დისპეტჩერიზაციას. ელექტროენერგიის გადაცემა ხდება ჰიდრო, თბო და ქარის ელექტროსადგურებიდან ელექტროენერგიის გამანაწილებელ კომპანიებამდე და

საქართველოს სახელმწიფო „ენგურჰესის“ 100%-იან მფლობელობაში დარჩა. ხსენებული მემორანდუმის ზუსტი პირობები ამ დრომდე უცნობია საზოგადოებისთვის. მნიშვნელოვანია, რომ ამ დროისთვის „ენგურჰესის“ წარმომადგენლები უარყოფენ კომპანიის მენეჯმენტში რუსული „ინტერ რაოს“ მონაწილეობას.

პირდაპირ მომხმარებლებამდე (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 25-26).”

რაც შეეხება სს „დარიალი ენერჯის“, კომპანიის აქციების 44,27% შპს „ენერგიას“ ეკუთვნის, სადაც წილის 70% რუსეთის მოქალაქე მევლუდ ბლიაძეს ეკუთვნის, 30% კი შპს „ფერის“. მევლუდ ბლიაძე (70%-იანი წილით) და შპს „ფერი“ (წილების 30%-ით) ფლობენ შილდაჰესის ჰიდროელექტროსადგურს, რომელმაც 2021 წელს გამოიმუშავა 18 მლნ კვტ/სთ-ი ენერგია, რაც არის საქართველოს მთლიანი ელექტროენერგიის რაოდენობის 0,1% (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 26).

დაბოლოს, არსებობს კომპანია შპს „ფშავი ჰიდრო“, რომელიც ფლობს 1,33 მეგავატი სიმძლავრის სკურდიდი ჰესს. კომპანიის 87%-იან წილს საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქეობის მქონე რაულ ქურდაძე ფლობს, ხოლო დარჩენილ 13%-ს, ასევე, საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქეობის მქონე – ზვიად გუგავა (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 26).

ელექტროენერგიის მიწოდებისა და წარმოების გარდა, რუსული კავშირები გამოვლენილია საქართველოს ენერგეტიკის სხვა მნიშვნელოვან სფეროებშიც. კერძოდ, სს „საქრუსენერგო“ ფლობს და აკონტროლებს საქართველოს მნიშვნელოვან ელექტროგადამცემ ხაზებს (მათ შორის, იმ ხაზებს, რომლითაც საქართველო ელექტროენერგიას რუსეთიდან იღებს). სააქციო საზოგადოება „საქრუსენერგოს“ 50% საქართველოს სახელმწიფოს ეკუთვნის, 50% კი რუსული გაერთიანებული ენერგეტიკული სისტემის „ფედერალურ საქსელო კომპანიას“ (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 24).

მნიშვნელოვანია, რომ „საქრუსენერგო“ ფლობს და ექსპლუატაციას უწევს შემდეგ ელექტროგადამცემ ხაზებს: 500 კვ ეგხ (ელექტროგადამცემი ხაზი) „კავკასიონი”, „ქართლი 1“, „ქართლი 2“, „იმერეთი“, „იმერეთი 2“, „ასურეთი“, „სტეფანწმინდა-მოზდოკი“, „მუხრანი“, „მუხრანის ველი“, „მარნეული-აირუმი“; „გარდაბნის“ 330 კვ ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზი; 220 კვ ეგხ „აჭარა“. აღნიშნული სისტემებით „საქრუსენერგო" ექსპლუატაციას უწევს როგორც შიდა სისტემებს, ისე აკავშირებს საქართველოსა და რუსეთს, საქართველოსა და აზერბაიჯანს, საქართველოსა და თურქეთს (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 24).

ამრიგად, საქართველოს ელექტროენერგეტიკის სექტორში რუსული ბიზნეს კავშირების არსებობა მნიშვნელოვნად საყურადღებოა. მით უმეტეს, რომ ელექტროენერგია ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი რესურსია. შემაშფოთებელია ისიც, რომ ელექტროენერგიის სექტორში რუსული ბიზნესების არსებობა შეინიშნება სხვადასხვა მიმართულებით, როგორც ელექტროენერგიის წარმოების, ისე მიწოდების, გადაცემის და ვაჭრობის მიმართულებებში.

ნავთობისა და ბუნებრივი აირის სექტორი

IDFI-ის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს ნავთობის ბაზრის ოპერატორებს შორის რუსული კაპიტალის არსებობის შესახებ მწირი მტკიცებულება არსებობს, გარდა

ლუკოილისა და გალფისა, რომლებიც იმ კომპანიების ხუთეულში შედიან, რომლებიც საქართველოს საცალო ბაზრის 59%-მდე წილს აკონტროლებენ. ბუნებრივი აირის სექტორში რუსული კაპიტალის არსებობის ნიშნები არ იკვეთება.

„ლუკოილ ჯორჯია“ რუსულ სააქციო საზოგადოება ლუკოილს ეკუთვნის. რუსული „ლუკოილი“ 2022 წლის იანვარში ამერიკის მიერ სანქცირებული კომპანიების სიაში მოხვდა, რამაც მისი ნავთობპროექტები შეზღუდა. კომპანიის მონაცემებით, ის საქართველოს ტერიტორიაზე ფლობს 57 ბენზინგასამართ სადგურს, მათგან 21 მდებარეობს დედაქალაქ თბილისში. „ლუკოილ ჯორჯია“ წლებია აქტიურად მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვებში. კომპანიის მიერ საქართველოს სახელმწიფო უწყებებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების საერთო ღირებულება 200 მლნ ლარს აღწევს (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 28-29).

IDFI-ს მოკვლევის მიხედვით, „ლუკოილ ჯორჯიასთან“ დაკავშირებულია საქართველოს ყოფილი მთავარი პროკურორის, ოთარ ფარცხალაძის სახელი. ის 2017 წელს იკავებდა ლუკოილის დირექტორის მოადგილის თანამდებობას. ჩატარებული ჟურნალისტური გამოძიების შედეგად გამოიკვეთა, რომ ნავთობის ტრანსპორტირების პოტენციურ კორუფციულ სქემებში უშუალოდ ოთარ ფარცხალაძე და ლუკოილი იყო ჩართული (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 29).

საქართველოს ნავთობის ბაზარზე კიდევ ერთი მსხვილი მოთამაშე კომპანია „პეტროკას ენერჯი ჯორჯიაა“, რომელიც დაკავშირებულია რუსულ კომპანია „როსნეფტთან“ და ქართველ ბიზნესმენ დავით იაკობაშვილთან. „პეტროკას ენერჯი ჯორჯია“ საქართველოში რამდენიმე მსხვილ კომპანიას აკონტროლებს ნავთობის სფეროში: 1. შპს „ჩენელ ენერჯი (ფოთი) ლიმითედ“ (ფოთის ნავთობტერმინალი), 2. „სან პეტროლიუმ ჯორჯია“ (გალფის ბენზინგასამართი სადგურების ქსელი), 3. „გალფ ავიაცია“ (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 29).

„ჩენელ (ფოთი) ლიმითედ ენერჯი“ ფლობს შპს „ფოთი ტერმინალ ჰოლდინგის“ (ფოთის ნავთობტერმინალის) 32,67%-ს. ნავთობტერმინალის სხვა დანარჩენი მეწილეები ვირჯინიის კუნძულებზე არიან რეგისტრირებულნი. რაც შეეხება კომპანია “გალფ ავიაციას”, ის საწვავს აწვდის თბილისის, ბათუმისა და ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტებს (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 30).

2022 წლამდე „პეტროკას ენერჯი ჯორჯიას“ აქციების 49% ეკუთვნოდა რუსულ როსნეფტს. 2022 წლის მაისში, რუსეთის მიერ უკრაინის წინააღმდეგ წამოწყებულ ომთან დაკავშირებით სანქციების პაკეტის დაწესების შემდეგ, „პეტროკასის“ აღმასრულებელმა დირექტორმა ვანო ნაკაიძემ რუსული როსნეფტის აქციები შეიძინა, რის შემდეგაც რუსული კომპანიები ან რუსეთის მოქალაქეები კომპანიის მფლობელობაში ამჟამად აღარ არიან წარმოდგენილი. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული მფლობელობის ცვლილების შემდეგ, მოგვიანებით, 2022 წელს, უკრაინულ პლატფორმაზე „ომი და სანქციები“ გაჩნდა ჩანაწერი „პეტროკას ენერჯი ჯორჯიას“ დედა კომპანიის ("პეტროკას ენერჯი ინთერნეიშენალ ლიმითედი") და მისი დამფუძნებლის, ბიზნესმენ დავით იაკობაშვილის შესახებ, რომ „მათ

მჭიდრო კავშირი აქვთ რუსულ რეჟიმთან“ (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 30-31).

თუ გავითვალისწინებთ „ლუკოილ ჯორჯიას“ მესაკუთრეებსა და „პეტროკას ენერჯი ჯორჯიას“ ადრეულ კავშირს რუსეთთან, სამართლიანი ვიფიქროთ, რომ საქართველოს ნავთობისა და გაზის სექტორში რუსული კაპიტალის ზეგავლენა საყურადღებოა.

კომუნიკაციები

IDFI-ს ინფორმაციით, კომუნიკაციების სექტორში რუსული კაპიტალი დაკავშირებულია ფიჭური კავშირგაბმულობის კომპანია „ვიონ ჯორჯიასა“ და აღნიშნულ სექტორში ფრიდონ ინჯიას ოჯახის გავლენასთან. პოლიტიკოსი ფრიდონ ინჯია ცნობილია ანტიდასავლური და პრორუსული განცხადებებით. ინჯიას ოჯახის წევრები (შვილი და მეუღლე) საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქეები არიან (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 11-12).

ფიჭური საკომუნიკაციო კომპანია „ვიონ საქართველო“ რომელიც, ასევე, ცნობილია მობილური ოპერატორი „ბილაინის“ სახელით, ამჟამად ეკუთვნის ბიზნესმენ ხვიჩა მაქაცარიას, რომელმაც 2022 წელს შეიძინა „ვიონ ჯორჯიას“ 100%-იანი წილი. მანამდე ბილაინი საქართველოს თანამესაკუთრე იყო რუსი სანქცირებული ბიზნესმენი მიხაილ ფრიდმანი. „ვიონ საქართველოში“ ამ დროისათვის ხილული რუსული კავშირები არ შეინიშნება (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 10).

„ვიონ საქართველოს“ გარდა, როგორც ზემოთ ვახსენეთ, კომუნიკაციების სექტორში დიდი გავლენა აქვს ფრიდონ ინჯიას ოჯახს. IDFI-ის მონაცემებით, ფრიდონ ინჯია აკონტროლებს საქართველოში ფიქსირებული სატელეფონო ბაზრის 24,19%-ს და ფიქსირებული ინტერნეტ კავშირის ბაზრის 6,2%-ს. კომუნიკაციების სექტორში ინჯიას კომპანიებს მიეკუთვნება: “ახალი ქსელები”, “სისტემ ნეტი“, „CGC“ და „ფოპნეტი (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 12)“.

„ფოპნეტი“ უზრუნველყოფს მომსახურებას საქალაქთაშორისო არხებით თბილისიდან საქართველოს დიდი ქალაქებისა და, აგრეთვე, თბილისიდან რუსეთის, დსთ–ს, ევროპისა და აზიის ქვეყნების მიმართულებით. კომპანიის პარტნიორია რუსული კომპანია „ვესტელკომი”, რომელიც, თავის მხრივ, რუსული საკომუნიკაციო კომპანია „როსტელეკომის" შვილობილი კომპანიაა (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 13).

გარდა ზემოაღნიშნული კავშირებისა, რუსული კაპიტალი გამოვლინდა სამაუწყებლო კომპანია „R.B.G.“-ში, რომელიც რუსეთის საზოგადოებრივი მაუწყებლის (ORT) გადაცემების ქართულ თარგმანს უშვებს. კომპანიის მფლობელები რუსეთის მოქალაქე ოლგა მილიევა (90%) და საქართველოს მოქალაქე ირაკლი ადამია არიან (10%) (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 13).

ინჯიას ოჯახისა და „ვიონ საქართველოში“ წარსულში არსებული მკაფიო რუსული ინტერესების გათვალისწინებით, საქართველოს კომუნიკაციების სექტორში რუსული მფლობელობის კონცენტრაციის ხარისხი ზომიერად საყურადღებოა.

სასარგებლო წიაღისეული და მინერალური წყლები

სასარგებლო წიაღისეულისა და მინერალური წყლების სექტორში, IDFI-ის მონაცემებზე დაყრდნობით, საქართველოში სულ ოპერირებს 3,069 ლიცენზიის მფლობელი კომპანია, თუმცა, არსებობს შვიდი ძირითადი კომპანია, რომლებშიც იკვეთება კავშირები რუსულ ბიზნესებსა და რუსეთის მოქალაქეებთან (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 16). ამ კომპანიების რიცხვს მიეკუთვნება: შპს „Rich Metals Group (RMG)“, შპს „კაპიტალ ჯგუფი“, შპს „მეგა ჰოლდინგი“ (თბილცემენტ ჯგუფი), შპს „მინერალური წყალი საირმე“, შპს „IDS Borjomi“, „გრუზვინპრომი“, და შპს „მიქსორი“. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში შეჯამებულია ზემოთ ჩამოთვლილ კომპანიებთან დაკავშირებული ზოგადი ინფორმაცია და ინფორმაცია კომპანიებთან დაკავშირებული რუსეთის მოქალაქეებისა და რუსული ბიზნესების შესახებ.

ცხრილი № 2: რუსული კავშირები სასარგებლო წიაღისეულისა და მინერალური წყლების სექტორებში (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 16-20)

ინფორმაცია კომპანიის შესახებ	რუსული კავშირები
შპს RMG (Rich Metals Group) – კომპანია ოქროს მოპოვების ლიცენზიით 2014-2042 წლების პერიოდში. მის სახელთან არის დაკავშირებული საყდრისის ძეგლის აფეთქება და მისთვის ეროვნული მემკვიდრეობის სტატუსის მოხსნა. ოქროს გარდა, RMG Gold და RMG Copper ასევე ფლობენ 6 დამატებით ლიცენზიას სხვადასხვა მინერალზე და მინერალურ წყლებზე. RMG Gold-თან აფილირებული კიდევ ერთი კომპანია, შპს RMG Auramine, ფლობს ოქროსა და მტკნარი წყლის ლიცენზიებს. 2015 წლის აპრილში კომპანიის ქმედებებმა გარემოს 30 მილიონ ლარზე მეტი ლარის ღირებულების ზიანი მიაყენა.	Rich Metals Group-ის მფლობელები არიან RMG Copper-ი (3,79%) და Mining Investments LLC-ი (96,21%). კომპანიის სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარეა რუსეთის მოქალაქე დიმიტრი ტროიცკი, თავმჯდომარის მოადგილე – რუსეთის მოქალაქე დიმიტრი კორჟევი. დიმიტრი ტროიცკი, აგრეთვე, ფლობს შპს „მაინინგ ინვესთმენსის" დედა კომპანიას, Eulachon Limited-ს. დიმიტრი ტროიცკი რუს უმდიდრეს ბიზნესმენებს შორის 184-ე ადგილზეა.
შპს კაპიტალ ჯგუფი ფლობს ოქროს მოპოვების ლიცენზიას 2019 წლიდან 2044 წლამდე.	კომპანიის 50%-იანი წილის მფლობელი საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქეობის მქონე ფრიდონ ქათამაძეა, რომელიც, ასევე, დაკავშირებულია ბათუმში ხელოვნური კუნძულის მშენებლობის პროექტთან.

შპს "მეგა ჰოლდინგი" (თბილცემენტ ჯგუფი), ფლობს ხრეშის მოპოვების ლიცენზიას 2020 წლიდან 2023 წლამდე. ბეტონის მწარმოებელი და სამშენებლო კომპანიების ჰოლდინგის წევრი კომპანიები საათში 120 კუბურ მეტრ ბეტონსა და 14 ტონაზე მეტ ცემენტს აწარმოებენ.	მეგა ჰოლდინგის აქციების 50%-ს ფლობს შპს „ივერია პრო", რომელიც, თავის მხრივ, შპს „ივერია ინვესტის" საკუთრებაშია. ამ უკანასკნელის მეწილეები არიან რუსული კომპანია Ost InterTrade Ltd და ლიეტუვური კომპანია LIS Group, ასევე, რუსეთის მოქალაქე – ნადეჟდა ობიტოცკაია (სულ 49%). ხსენებული ორი იურიდიული პირისა და ნადეჟდა ობიტოცკაიას სარეგისტრაციო მისამართები იდენტურია.
შპს „მინერალური წყალი საირმე" – (მტკნარი წყლის 3 ლიცენზიით (2010-2030), მიწისქვეშა მტკნარი წყლის (2011-2036) და გაზიანი მინერალური წყლის (2019-2031).	ეკუთვნის გვიჩიას. კომპანიის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი გია გვიჩიაა, რომელიც რუსეთის ტოპ მილიარდელების სიაშია.
შპს „აიდიეს ბორჯომი საქართველო" მოიპოვებს და აწარმოებს მინერალურ და არაგაზირებულ წყლებს – ბორჯომი, ლიკანი, ასევე, სასმელ წყალს – ბორჯომის წყაროები, ბაკურიანი.	2013 წლიდან 2022 წლამდე სანქცირებული რუსი მილიარდერი მაიკლ ფრიდმანი კომპანიის საკონტროლო პაკეტს ფლობდა. მიუხედავად ამისა, უკრაინაში რუსეთის შეჭრისა და სრულმასშტაბიანი ომის დაწყების შემდეგ, შპს „აიდიეს ბორჯომი საქართველოს" საკუთრების სტრუქტურა შეიცვალა. კონკრეტულად, სანქციების რეჟიმის გამო, „აიდიეს ბორჯომი საქართველოში" ფრიდმანის წილი 7.73%-ით შემცირდა, რადგან აღნიშნული წილები სახელმწიფოს გადაეცა. გადაცემის შედეგად, ფრიდმანმა დაკარგა „აიდიეს ბორჯომი საქართველოს" მაკონტროლებელი ფუნქცია.
Gruzvinprom ფლობს მინერალური წყლების მოპოვების ლიცენზიას. Gruzvinprom-თან დაკავშირებულია, აგრეთვე, კომპანია Melikishvili Inn. აღნიშნული კომპანიები იმ კომპანიებს შორის არიან, რომლებმაც 2020 წელს გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვებიდან ყველაზე მეტი თანხა მიიღეს.	Gruzvinprom-ის მფლობელია Bolero & Company, რომლის ერთადერთი მფლობელია საქართველოსა და რუსეთის ორმაგი მოქალაქე ვახტანგ კარიჭაშვილი. გარდა ამისა, ვახტანგ კარიჭაშვილი ფლობს კომპანიას Melikishvili Inn უჩა მამაცაშვილთან ერთად, რომელსაც აქვს რუსეთისა და საქართველოს ორმაგი მოქალაქეობა და ბიძინა ივანიშვილის ნათესავია.
შპს "მიქსორი"ფლობს მინერალური წყლების მოპოვების ლიცენზიას.	კომპანიის ერთ-ერთი მეწილეა თემურ ანჩაბაძე – ბიზნესმენი პეტერბურგიდან. იგი, აგრეთვე, არის შპს „ქისთოუნ ინვესთმენთსის" მფლობელი. ანჩაბაძე არის რუსული კომპანია North European Gas Pipeline Logistics-ის დამფუძნებელი. კომპანია მონაწილეობს South Stream პროექტში, რათა გაზარდოს რუსული ბუნებრივი აირის ევროპაში მიწოდება და დამატებითი გაზის ტრანსპორტირება რუსეთის რეგიონებში.

საქართველოს სასარგებლო წიაღისეულის და მინერალური წყლების სექტორის შემთხვევაში შეინიშნება ზოომიერი რუსული გავლენა. „აიდიეს ბორჯომში" მესაკუთრეთა ცვლილების შემდეგ, სექტორში ასეთი გავლენის ხარისხი ტექნიკურად შემცირდა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული სექტორი გამოირჩევა დასაქმების დიდი პოტენციალით, ასევე მაღალი ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი მნიშვნელობით, რაც ზრდის მის დაუცველობას პოტენციური საფრთხეების მიმართ, რომლებიც დაკავშირებულია ამ სექტორში რუსული კაპიტალის არსებობასთან.

საბანკო სექტორი, ტურიზმი, სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორი

დაბოლოს, საბანკო სექტორში, ტურიზმის, სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორებში არ იკვეთება რუსული კაპიტალის მნიშვნელოვანი კონცენტრაცია. საბანკო სექტორში შედიოდა „ვითიბი ბანკ ჯორჯია", რომლის მთლიანმა კაპიტალმა 2020 წელს ქართული ბაზრის 4% შეადგინა. „ვითიბი ბანკის" 97,38%-ს ფლობდა რუსული „ვეტებე ბანკი". უკრაინაში ომის დაწყების შემდეგ, ვითიბიმ საკუთარი პორტფელები სხვა ბანკებზე გაასხვისა (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 14).

ტურიზმისა და/სასტუმრო მომსახურების ინდუსტრიაში ისევე, როგორც სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორში, IDFI-ს არ გამოუვლენია რუსული კაპიტალის მნიშვნელოვანი ან საყურადღებო კონცენტრაცია. არსებული ინფორმაციის თანახმად, სამშენებლო სექტორში რეგისტრირებული საშუალო ზომის 20 კომპანიიდან, მხოლოდ სამის შემთხვევაში იკვეთება რუსეთთან კავშირი მაშინ, როცა სატრანსპორტო სექტორში საშუალო ბიზნეს სუბიექტების მხოლოდ 10% (36 კომპანია) ეკუთვნის რუსეთის მოქალაქეებს (Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023, გვ. 5-8).

საერთო ჯამში, IDFI-ის მიერ რვა სექტორის შესწავლის საფუძველზე, რუსული გავლენებისას და კაპიტალის მნიშვნელოვანი კონცენტრაცია გამოვლინდა საქართველოს ელექტროენერგიის სექტორში, რასაც მოსდევს ნავთობისა და ბუნებრივი გაზის, კომუნიკაციების, სამთო და მინერალური წყლების სექტორები. საბანკო, ტურიზმის, სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორების საკუთრების სტრუქტურებთან დაკავშირებით შეშფოთების მიზეზი პრაქტიკულად არ არსებობს. მიუხედავად ამისა, აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ სექტორებში ბიზნეს მფლობელობის ხარისხი შეიცვალა უკრაინაში რუსეთის შეჭრისა და შესაბამისი დასავლური სანქციების პაკეტის დაწესების პარალელურად. შედეგად, სამართლებრივი თვალსაზრისით, 2022 წლის გაზაფხულიდან პირდაპირი რუსული კავშირები ქართულ ბიზნეს სექტორში შემცირდა. ზემოხსენებული ცვლილებების მიუხედავად, ამ დრომდე არ არის ცნობილი საკუთრების ცვლილებასთან დაკავშირებული გარიგებების დეტალები, რაც ბადებს ეჭვს, რომ განხილულ სექტორებში/კომპანიებში გარკვეული ფორმით შესაძლოა კვლავ არსებობდეს რუსული გავლენა.

ცხრილი № 3: რუსული გავლენის შეფასება სექტორების მიხედვით, 2023 წლის ივნისის პერიოდისათვის

სექტორი	გავლენის შეფასება
ელექტროენერგიის გამომუშავება, მიწოდება გადაცემა და ვაჭრობა	შეინიშნება რუსეთის მოქალაქეების ან რუსული ბიზნესების მნიშვნელოვანი გავლენა, რადგან ეს აქტორები უშუალოდ ფლობენ ან აკონტროლებენ ელექტროენერგიის გამომუშავების (ხრამჰესი 1,2, მტკვარი ჰესი, დარიალი ჰესი, სკურდიდი ჰესი), მიწოდების (თელასი/თელმიკო), გადაცემის (სს „საქრუსენერგო“) ან ვაჭრობის (შპს „ლუქს ენერჯი ტრეიდინგი“) პროცესს.
ნავთობი და ბუნებრივი აირი	საყურადღებო გავლენა შეინიშნება ნავთობპროდუქტების საცალო 5 ოპერატორიდან ერთ-ერთის შემთხვევაში, რომელიც რუსულ მფლობელობაშია („ლუკოილი“) და, აგრეთვე, ბაზრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოთამაშის, „პეტროკასის“ შემთხვევაში, სადაც წარსულში მკაფიო რუსული კავშირები ფიქსირდებოდა.
კომუნიკაციები	ფრიდონ ინჯიას ბაზრის მიმართ არსებული ინტერესის და „ვიონ საქართველოს“ წარსულში არსებული რუსული კავშირების გათვალისწინებით, სექტორში შეინიშნება ზომიერი რუსული გავლენა.
სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები	შეინიშნება ზომიერი გავლენა, რომელიც განპირობებულია სექტორის რამდენიმე ლიცენზიის მფლობელი მოთამაშით, რომელთაც აქვთ მკაფიო რუსული კავშირები („RMG“, „აიდიეს ბორჯომი“,“ მინერალური წყალი საირმე“, „გრუზვინპრომი“, „მიქსორი“, „კაპიტალ ჯგუფი“, „თბილცემენტ ჯგუფი“).
საბანკო სფერო, ტურიზმი, სამშენებლო და სატრანსპორტო სექტორები	დაფიქსირდა რუსული კაპიტალით გამოწვეული დაბალი ან არარსებული გავლენა.

წყარო: IDFI, ავტორთა ანალიზი

ლიტერატურის მიმოხილვა

წარმოდგენილი ანგარიშის ქვემოთ მოცემულ ნაწილებში განხილულია ის კონკრეტული რისკები, რომლებიც დაკავშირებულია ქართულ ბიზნეს სექტორში კონცენტრირებული რუსული ბიზნეს მფლობელობისა და კაპიტალის მასშტაბთან. ლიტერატურის მიმოხილვის საფუძველზე ჩვენ ვცდილობთ საკვლევი საგნის კონტექსტუალიზაციას, შევისწავლით რა რუსეთის, როგორც საფრთხის შემცველი აქტორის როლს გლობალურ და ქართულ კონტექსტებში. გარდა ამისა, ჩვენ განვიხილავთ ლიტერატურას, სადაც ბიზნეს სექტორში მტრულად განწყობილი აქტორების მიერ კაპიტალის ფლობა მიჩნეულია ჰიბრიდულ საფრთხედ. ქვემოთ მოცემულ ლიტერატურის მიმოხილვაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ისეთ უცხოურ კაპიტალს, რომელიც შესაძლოა დაკავშირებული იყოს ქვეყნის კრიტიკული ინფრასტრუქტურის ფლობასთან და ისეთი სექტორების დაუფლებასთან, რომლებიც გაჯერებულია კრიტიკული ინფრასტრუქტურით.

რუსეთი – გლობალური საფრთხე ჰიბრიდული ტაქტიკით

ჰიბრიდული საფრთხეები განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს მათი ყოვლისმომცველი ხასიათის გამო. ჰიბრიდული საფრთხეების წინააღმდეგ ბრძოლის ევროპული ცენტრის თანახმად, „ჰიბრიდული“ შესაძლოა ეწოდოს სახელმწიფო ან არასახელმწიფო აქტორების მიერ განხორციელებულ, სინქრონიზებულ და მიზანმიმართულ ქმედებებს როგორც ნაცნობი, ისე ახალი ინსტრუმენტების გამოყენებითა და ზიანის მიყენების განზრახვით (Giannopoulos, Smith, and Theocharidou, 2021). ჰიბრიდული ქმედება მიზნად ისახავს სამიზნის შესუსტებას ან მისთვის ზიანის მიყენებას ადგილობრივ, რეგიონულ, ინსტიტუციურ და სახელმწიფო დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესებზე ზეგავლენის მოხდენით (Normark, 2019).

ჰიბრიდული ტაქტიკა დიდი ხანია კრემლის არსენალის განუყოფელი ნაწილია. 2013 წლის პუბლიკაციაში რუსეთის გენერალური შტაბის უფროსმა ვალერი გერასიმოვმა განაცხადა, რომ კრემლის „ბრძოლის წესები შეიცვალა. გაიზარდა პოლიტიკური და სტრატეგიული მიზნების მიღწევის არასამხედრო მეთოდების როლი და ხშირ შემთხვევაში ისინი იარაღზე მეტად ეფექტურია (Gerasimov, 2013)“. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთმა ექსპერტმა დიდი მნიშვნელობა არ მიანიჭა გერასიმოვის ამ სტატიას, დასავლეთში ის მაინც განიმარტა, როგორც რუსეთის ჰიბრიდული სტრატეგიის მკაფიო არტიკულაცია (Galeotti, 2018).

რუსეთის მთავრობამ ჰიბრიდული ტაქტიკის გამოყენების შესახებ კიდევ რამდენჯერმე განაცხადა ოფიციალურ დოკუმენტებში, მათ შორის, 2021 წლის ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიაში, სადაც ნათქვამია, რომ მოსკოვი ლეგიტიმურად მიიჩნევს თანაზომიერი და არათანაზომიერი მიდგომების გამოყენებას არამეგობრული ქმედებების ჩასახშობად და მომავალში მათი განმეორების თავიდან ასაცილებლად. თუმცა, კრემლი ამტკიცებს, რომ ჰიბრიდული კონფლიქტი ცალმხრივი არ არის, რადგან რუსეთის

წინააღმდეგ დასავლეთიც მსგავს ტაქტიკას მიმართავს. 2023 წლის იანვარში რუსეთის საგარეო საქმეთა მინისტრი სერგეი ლავროვი ამტკიცებდა, რომ ომი უკრაინაში დასავლეთის მიერ გაჩაღებულ ჰიბრიდულ ომზე პასუხი იყო, ხოლო რუსეთის პრეზიდენტის პრესმდივანმა დიმიტრი პესკოვმა იწინასწარმეტყველა, რომ „მტრულად განწყობილი სახელმწიფოების ომი რუსეთის ფედერაციის წინააღმდეგ“ წლების განმავლობაში გაგრძელდებოდა (Rawan & White, 2022).

რუსეთმა ჰიბრიდული ტაქტიკა სხვადასხვა შემთხვევაში არაერთხელ გამოიყენა, მათ შორის, საქართველოს კონტექსტში. ამ მხრივ, უკრაინაში რუსეთმა გამოსცადა თავისი ჰიბრიდული ტაქტიკის ყველაზე მძლავრი და კომპლექსური მეთოდები, მათ შორის, უკრაინაში სრულმასშტაბიანი ომის დაწყებამდეც – მაგალითად, ყირიმის ანექსიისას და 2014 წელს აღმოსავლეთ უკრაინაში შეჭრისას. გარდა ამისა, რუსეთი ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, სისტემატურად აზიანებდა უკრაინის კრიტიკულ ინფრასტრუქტურას როგორც ფიზიკური, ისე კიბერშეტევებით. ომის დროს რუსეთის მიზანმიმართული თავდასხმები უკრაინის ენერგეტიკულ ინფრასტრუქტურაზე განიხილება ომის დანაშაულად (Amnesty International, 2022).

რუსეთმა გამოიყენა ჰიბრიდული თავდასხმები ევროპის სხვა ქვეყნების წინააღმდეგაც. მაგალითად, 2014 და 2015 წლებში საბრძოლო მასალის საწყობების აფეთქებას ჩეხეთსა და ბულგარეთში რუსეთს მიაწერენ. გარდა ამისა, რუსეთმა არაერთი დეზინფორმაციული კამპანია წამოიწყო ევროპის რეგიონში, რაც აჩვენებს, რომ რუსეთი ჰიბრიდულ სტრატეგიებს ევროპულ ქვეყნებზე გავლენის მოხდენისა და სტაბილურობისათვის საფრთხის შექმნის მიზნით იყენებს.

დანართში №1 წარმოდგენილია ევროპაში მხოლოდ 2022 წელს განხორციელებული, პოტენციურად რუსეთის მიერ მხარდაჭერილი, საეჭვო ინციდენტების მცირე ჩამონათვალი. აღნიშნული შემთხვევები აჩვენებს, რომ რუსეთი გლობალური საფრთხის წარმომშობი აქტორია, რომელიც მზად არის, ჩაერთოს ისეთ ქმედებებში, რომლებიც საფრთხეს უქმნის ევროპის უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას.

მთლიანობაში, რუსეთის მიერ უკრაინაში შეჭრის და სავარაუდო დივერსიული მოქმედებების ირგვლივ განვითარებულმა მოვლენებმა წარმოაჩინა რუსეთისგან ეროვნული კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაცვის გაზრდილი მნიშვნელობა, რაც მოითხოვს უსაფრთხოების ზომების გაძლიერებას და მეტ ყურადღებას მისგან მომდენარე პოტენციურ საფრთხეებთან დაკავშირებით.

რუსეთის ჰიბრიდული ტაქტიკა – საფრთხე საქართველოს უსაფრთხოებისთვის

გლობალურ დონეზე სახიფათო აქტორობის გარდა, რუსეთი საქართველოსთვის ქმნის ეგზისტენციალურ საფრთხეებს, რადგან ქვეყანაში სტაბილურობის შესასუსტებლად ის დიდი ხანია იყენებს როგორც სტანდარტულ, ისე არასტანდარტულ ინსტრუმენტებს. პირველ რიგში, რუსეთს ოკუპირებული აქვს აფხაზეთი და სამხრეთ ოსეთი, საქართველოს

საერთაშორისოდ აღიარებული ტერიტორიები. რუსული ჯარი აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებითად აკნინებს საქართველოს უსაფრთხოებას. ამასთან ერთად, ხშირია ბორდერიზაციის, მცოცავი ოკუპაციის შემთხვევები, რის პარალელურადაც იზრდება დაპირისპირების მატერიალიზების ალბათობა, რაც ხელს უწყობს არასტაბილურობასა და დაძაბულობას საქართველოში. რუსეთი მხარს უჭერს სეპარატისტული მოძრაობების გაძლიერებას საქართველოს ტერიტორიაზე, ახალისებს კონფლიქტებს და ძირს უთხრის ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობას (Modebadze, 2019).

ცნობილია, რომ სამხედრო აგრესიის გარდა, რუსეთი ახორციელებს მიზანმიმართულ დეზინფორმაციის კამპანიებსაც საქართველოს წინააღმდეგ. ბოლო პერიოდში, მას შემდეგ, რაც რუსეთმა წამოიწყო სრულმასშტაბიანი ომი უკრაინაში, მისი მხრიდან ჰიბრიდული ტაქტიკის გამოყენების შემთხვევები კიდევ უფრო გაიზარდა. ჰიბრიდული შეტევა მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი აზრითა და ნარატივებით მანიპულირებას, ქართულ საზოგადოებაში განხეთქილების დათესვასთან ერთად. მეტიც, რუსეთი ინარჩუნებს გავლენას საქართველოში პოლიტიკურ და სოციალურ პროცესებზე პრორუსული პოლიტიკური პარტიების, პრორუსული მედია პლატფორმების მხარდაჭერით, პრორუსული სამოქალაქო ორგანიზაციების დაფინანსებით, რუსული კულტურული და ენობრივი კავშირების ხელშეწყობით. ზეგავლენის ხსენებული ინსტრუმენტები, შესაძლოა, რუსეთისთვის დესტაბილიზაციისა და საქართველოს სუვერენიტეტის შესალახად დამატებითი მექანიზმებიც იყოს (Adzinbaia & Zawadzka, 2018).

საქართველოში ის დეზინფორმაციული კამპანიები, რომლებიც პოტენციურად დაკავშირებულია რუსეთთან ან პრორუსულ აქტორებთან, სხვადასხვა ფორმით გვხვდება. მაგალითად, Covid-19-ის საწყის ეტაპზე ასეთი პოტენციურად დამაზიანებელი დეზინფორმაციული კამპანიის სამიზნედ იქცა თბილისის რიჩარდ ლუგარის სახელობის საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კვლევითი ცენტრი, რომელიც ბიოლოგიური იარაღის წარმოებაში დაადანაშაულეს.

გარდა დეზინფორმაციული კამპანიებისა, რუსეთმა რამდენჯერმე მოაქცია საქართველო იზოლაციაში. 2004 წლის სექტემბერში მოსკოვმა საქართველოს სრული სატრანსპორტო ბლოკადა დაუწესა, მათ შორის, ჩაუკეტა საჰაერო სივრცე. გარდა ამისა, 2006 წელს რუსეთმა საქართველოს შეუწყვიტა ბუნებრივი აირისა და ელექტროენერგიის მიწოდება, პრაქტიკულად აკრძალა ქართული პროდუქციის იმპორტი და დაიწყო საქართველოს მოქალაქეების დეპორტაცია. ამ ქმედებებმა მნიშვნელოვნად დააზარალა საქართველოს ეკონომიკა. გარდა ამისა, 2008 წლის 15 აგვისტოს განადგურდა სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი სარკინიგზო ხიდი კასპში, მალევე ხანძარი გაუჩნდა ბორჯომის ეროვნულ პარკს, რომელიც სასიცოცხლო ტურისტული მნიშვნელობის მქონე ადგილია. საქართველოს მთავრობამ აღნიშნულ პროვოკაციულ ქმედებებში რუსეთი დაადანაშაულა (Dayspring, 2015).

„გავრილოვის ღამის“ შემდგომ გამართული ანტისამთავრობო და ანტირუსული დემონსტრაციების შემდეგ, 2019 წლის ივნისში, რუსეთმა კიდევ ერთხელ გადაწყვიტა საქართველოს „დასჯა“ და საქართველოს მიმართულებით ფრენები აკრძალა. ეს ეკონომიკური ბერკეტი რუსეთმა ქართულ პოლიტიკაზე გავლენის მოსაპოვებლად და საქართველოსა და დასავლეთს შორის მჭიდრო კავშირების აღდგენის ხელის შესაშლელად გამოიყენა (TI Georgia, 2022).

რუსეთს მიეწერება გახმაურებული კიბერთავდასხმები ქართულ სამთავრობო ინსტიტუტებზე, კრიტიკულ ინფრასტრუქტურასა და მედია საშუალებებზე. რაც ყველაზე მთავარია, კრემლი, როგორც რუსეთის პოლიტიკური ძალაუფლების ცენტრი, სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად საქართველოს წინააღმდეგ ენერგო ინსტრუმენტებს აქტიურად იყენებდა. დანართში №2 მოყვანილია რუსეთის მიერ ენერგეტიკული ბერკეტების საქართველოში პოლიტიკური მიზნებისათვის გამოყენების მაგალითები.

ზემოთ მოყვანილი ფაქტები გვიჩვენებს, რომ რუსეთი წარმოადგენს ეგზისტენციალურ საფრთხეს საქართველოს უსაფრთხოებისთვის, რადგან იგი იყენებს სამხედრო, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, საინფორმაციო და პროქსი ინსტრუმენტების ერთობლიობას საქართველოზე გავლენის მოსახდენად, ქვეყანაში დესტაბილიზაციის შექმნისა და მისი სუვერენიტეტისათვის საფრთხის შექმნის მიზნით.

რუსეთის მტრული პოზიციის და მის მიერ საფრთხის შემცველი ჰიბრიდული სტრატეგიების გამოყენების გათვალისწინებით ჩვენ მივიჩნევთ, რომ აუცილებელია შეფასდეს საქართველოში სხვადასხვა სფეროზე რუსული ზეგავლენით გამოწვეული რისკები, მათ შორის, რისკები ეკონომიკაში რუსეთის ზეგავლენის გათვალისწინებით.

ეკონომიკური ზეგავლენის სხვადასხვა ელემენტიდან უშუალოდ რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული რისკების საკითხი საქართველოს კონტექსტში ნაკლებად არის შესწავლილი, რაც ამცირებს არსებული რისკების მინიმიზების ეფექტური სტრატეგიების შემუშავების შესაძლებლობას. საკითხის სიღრმისეული განხილვა და რუსეთის ქმედებების უკან არსებული განზრახვების გაანალიზება საშუალებას მისცემს პოლიტიკის შემქმნელებს და დაინტერესებულ მხარეებს მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები, რათა დაიცვან საქართველოს უსაფრთხოება, ქვეყნის კრიტიკული ინფრასტრუქტურა და შეამცირონ საქართველოს ბიზნეს სექტორში რუსული კაპიტალის არსებობით შექმნილი მოწყვლადობა.

უცხოური ბიზნეს მფლობელობა – პოტენციური ჰიბრიდული საფრთხე

გავლენის არეალის გასაფართოებლად ბიზნესში არსებული წილების ბოროტად გამოყენება რუსეთის ერთ-ერთი იარაღია, რომლის მეშვეობითაც იგი საფრთხეს უქმნის სტაბილურობას სხვადასხვა ქვეყანაში. ეს იმიტომ, რომ, მისი ეკონომიკური მნიშვნელობის მიღმა, უცხოური კაპიტალი შესაძლოა იქცეს ჰიბრიდული იარაღის ერთ-ერთ ფორმად, რამდენადაც ის, გარკვეულ შემთხვევებში, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ რისკებს აჩენს და ამკრთალებს ზღვარს ეკონომიკური და ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს შორის. ამდენად, სახელმწიფოებმა ყურადღება უნდა მიაქციონ უცხოური კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებულ პოტენციურ რისკებს (Arnold & Delgado, 2019).

უცხოურმა კომერციულმა ობიექტებმა ან უცხოეთის მოქალაქეებმა, შესაძლოა, შეიძინონ წილები კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სექტორებსა თუ ინდუსტრიებში მოღვაწე კომპანიებში, თითქოსდა ეკონომიკური მიზნებით, მაგრამ, ამავდროულად, ბოროტად გამოიყენონ საკუთარი ძალაუფლება ქვეყანაში სტრატეგიული, პოლიტიკური ან უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ისეთი ინტერესების გასატარებლად, რომლებიც სრულად ეწინააღმდეგება მასპინძელი ქვეყნის უსაფრთხოების ამოცანებს. მაგალითად, უცხოური კაპიტალის მესაკუთრემ შესაძლოა საკუთარი ძალაუფლება გამოიყენოს ეკონომიკური ზეწოლისა და ფასებით მანიპულაციისათვის, აგრეთვე, ქვეყნის შიგნით ძირითადი მომსახურებების მიწოდების პროცესისათვის საფრთხის შესაქმნელად. ასეთი ტიპის ეკონომიკურმა მანიპულაციამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის სტაბილურობას, კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებს და, ზოგადად, უსაფრთხოებას. კონფლიქტის ან გეოპოლიტიკური დავების დროს, უცხოური კაპიტალი შესაძლოა თავდასხმის იარაღად გამოიყენონ მტრულად განწყობილმა სახელმწიფო აქტორებმა და მისი მეშვეობით გააკონტროლონ სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტები, ხელი შეუწყონ ეკონომიკის დესტაბილიზაციას ან მისი საშუალებით გარკვეულ ტერიტორიულ მიზნებს მიაღწიონ (Larson & Marchick, 2006).

თუმცა ყველა სახის ბიზნეს მფლობელობა შემაშფოთებელი არ არის. საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა აჩვენებს, რომ შეშფოთების საფუძველი შესაძლებელია არსებობდეს იმ შემთხვევაში, თუ, მაგალითად, არსებობს მტკიცებულება იმისა, რომ კაპიტალის მესაკუთრე კომპანია იმყოფება მტრული სახელმწიფოს გავლენის ქვეშ, აქვს მტრული სახელმწიფოს უსაფრთხოების ორგანოებთან ან სადაზვერვო სააგენტოებთან თანამშრომლობის ვალდებულება ან კონფიდენციალური ინფორმაციით მანიპულირების გამოცდილება გააჩნია. ზოგიერთ შემთხვევაში, კითხვებს შეიძლება ბადებდეს კაპიტალის მესაკუთრის ბიზნეს კავშირები და საჭირო გახდეს ამ საკითხის შესწავლა. ცხრილში №4 მოცემულია ის კონკრეტული საფრთხეები, რომლებიც შესაძლოა ასოცირებული იყოს უცხოურ ბიზნეს მფლობელობასთან.

ცხრილი № 4: უცხოურ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული პოტენციური საფრთხეები

ეკონომიკური დამოკიდებულება და მანიპულაცია	კომპანიებში ან სექტორებში უცხოური კაპიტალის დიდმა მოცულობამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვა ქვეყნებზე ეკონომიკური დამოკიდებულების ზრდა. საკუთარი მიზნების მისაღწევად, კაპიტალის მესაკუთრეებმა შესაძლოა წამოიწყონ მანიპულაციური ქმედებები ადგილობრივ ბაზარზე, სავაჭრო პოლიტიკასა თუ ფინანსურ სისტემებში. ამან შესაძლოა დააზიანოს ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილურობა და უსაფრთხოება, აგრეთვე, საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის თავდაცვითი ინტერესებისთვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის სფეროებს.
ტექნოლოგიების გადაცემა	უცხოური კაპიტალის არსებობამ შესაძლოა განაპირობოს მნიშვნელოვანი ტექნოლოგიების, ინტელექტუალური საკუთრების და ნოუ-ჰაუს სხვა ქვეყნებისთვის გადაცემა. იმ შემთხვევაში, თუ ამ ტექნოლოგიების გამოყენება შესაძლებელია ეროვნული ინტერესების საწინააღმდეგოდ, მათ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნან ქვეყნის თავდაცვის შესაძლებლობას და სტრატეგიულ უპირატესობას.
დივერსიული ქმედებები და კიბერსაფრთხეები	უცხოური კაპიტალი შესაძლოა გახდეს ჯაშუშობის და კიბერშეტევის საფუძველი. ორგანიზაციებმა, რომლებსაც აქვთ წვდომა კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურასა და კონფიდენციალურ ინფორმაციაზე, შესაძლოა საკუთარი პოზიცია გამოიყენონ დაზვერვითი მონაცემების შესაგროვებლად ან ისეთი კიბერშეტევების ორგანიზებისთვის, რომლებიც საფრთხეს უქმნის ეროვნულ უსაფრთხოებას.
მიწოდების ჯაქვების დაუცველობა	იმ შემთხვევაში, თუ საბაზისო პროდუქტების, მომსახურებების ან ნედლეულის მიწოდება დამოკიდებულია უცხოურ მფლობელობაში არსებულ კომპანიაზე, პოტენციურად, შესაძლოა წარმოიშვას საფრთხე მიწოდების ჯაქვში. უცხოური კომპანიების მიერ გამოწვეულმა შეფერხებებმა შესაძლოა გავლენა იქონიოს ისეთი სექტორების ეროვნულ უსაფრთხოებაზე, როგორებიცაა: თავდაცვა, ჯანდაცვა ან კომუნიკაციები.
პოლიტიკური ზეგავლენა	უცხოური ბიზნეს მფლობელობის დიდი ოდენობით კონცენტრაციამ შესაძლოა უცხოური კომერციულ სუბიექტებს არასათანადო პოლიტიკური ძალაუფლება მიანიჭოს. ასეთი ტიპის სუბიექტები შესაძლოა შეეცადონ შეცვალონ ეგადაწყვეტილების მიღების პროცესი ან საზოგადოებრივი აზრი საკუთარი მიზნების მისაღწევად.
ორმაგი დანიშნულების ტექნოლოგიები	საფრთხის შემცველი შესაძლოა იყოს ის უცხოურ მფლობელობაში არსებული კომპანიები, რომლებიც ჩართულნი არიან ორმაგი დანიშნულების (სამოქალაქო და სამხედო) ტექნოლოგიების წარმოების პროცესში. ასეთი ტექნოლოგიების არამიზნობრივმა გამოყენებამ შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დააყენოს ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოება.
სტრატეგიული ობიექტების კონტროლი	უცხოური კაპიტალის არსებობამ ისეთ სტრატეგიულ ობიექტებში, როგორებიცაა: პორტები, აეროპორტები ან კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა, შესაძლოა გავლენა იქონიოს ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობაზე. ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა ასეთი ობიექტები გამოიყენონ არაკანონიერი ქმედებების განსახორციელებლად, მაგ., კონტრაბანდის ან მნიშვნელოვან ზონებში არაავტორიზებული წვდომის მოსაპოვებლად.

არსებითია აღინიშნოს, რომ ნებისმიერი უცხოური კაპიტალი არ წარმოშობს მნიშვნელოვან რისკებს ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოებისათვის. ასეთი ტიპის საფრთხეებისა და რისკების არსებობა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, როგორებიცაა: სექტორის

მახასიათებლები, დაინტერესებული ქვეყანა და უცხოელი მესაკუთრეების ინტერესები. მაგალითად, ძნელი წარმოსადგენია, თუ როგორ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს უძრავი ქონების, საცალო ვაჭრობის ან სოფლის მეურნეობის სფეროში არსებულმა უცხოურმა კაპიტალმა. ამგვარად, მნიშვნელოვანია იმ კაპიტალის იდენტიფიცირება, რომლის არსებობამაც შესაძლოა ნამდვილად გამოიწვიოს საფრთხე და ამ პრობლემის გადასაჭრელად და საფრთხის შესამცირებლად სათანადო ზომების გატარება დააყენოს დღის წესრიგში (Larson & Marchick, 2006).

ზემოხსენებულის გათვალისწინებით და უცხოურ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული საფრთხეების ზუსტი იდენტიფიკაციისთვის, მნიშვნელოვანია უცხოური კაპიტალის ანალიზი კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაცვის ჭრილში. უცხოური კაპიტალის შემოდინება ქართული ეკონომიკისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი პროცესია. თუმცა მიგვაჩნია, რომ კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურებში უცხოური კაპიტალის დიდი ოდენობით კონცენტრაციამ შესაძლოა საყურადღებო საფრთხე შექმნას რიგი მიზეზების გამო.

კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურაში უცხოური კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული საფრთხეების წარმოსაჩენად, თავდაპირველად განვიხილავთ კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის განმარტებებსა და იმ სექტორებს, სადაც, როგორც წესი, არსებობს ასეთი ინფრასტრუქტურა და მათი იდენტიფიცირების კრიტერიუმები. იმის გამო, რომ საქართველოს შემთხვევაში არ გვაქვს კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ყოვლისმომცველი სამართლებრივი განმარტება, ჩვენი ანალიზი ეფუძნება საერთაშორისო გამოცდილებას, რომელსაც შემდეგ მოვარგებთ საქართველოში არსებულ რეალობას.

კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა – განმარტება, სექტორები და კრიტერიუმები

არ არსებობს „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ საყოველთაოდ მიღებული განმარტება. მეტიც, ტერმინი შედარებით ახალია და მისი შინაარსი ხშირად იცვლება. ზოგადად, ეს ტერმინი მიემართება იმ რესურსებს ან აქტივებს, რომლებიც იმდენად მნიშვნელოვანია ეროვნული უსაფრთხოებისთვის, რომ მათთვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში მოქალაქეების ნორმალური ცხოვრება არსებითად დაზარალდება (Mitrevska, Mileski, & Mikac, 2018, p. 19).

შესაბამისად, გასაკვირი არ არის, რომ „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ არსებული განმარტებები განსხვავდება ქვეყნის იურისდიქციების მიხედვით (დანართ № 3-ში მოცემულია „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ განმარტებები ევროკავშირში, შეერთებულ შტატებში, ავსტრალიაში, გერმანიაში, გაერთიანებულ სამეფოსა და კანადაში). ბევრ ქვეყანაში „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ განმარტება ჯერ კიდევ არ არსებობს. არსებული განმარტებების მიხედვით, ინფრასტრუქტურის კრიტიკულობა განისაზღვრება იმ ნეგატიური ზემოქმედების

მასშტაბით, რომელიც ქვეყანას (ან ქვეყნებს) მიადგება აღნიშნული ინფრასტრუქტურის უმოქმედობის, უფუნქციობის, დეგრადაციის ან განადგურების შემთხვევაში.

„კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ არსებულ განმარტებასთან ერთად, სექტორის კრიტიკულობაც განისაზღვრება იმით, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია იგი ეროვნული და ქვეყნის სოციო-ეკონომიკური უსაფრთხოებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორების ჩამონათვალი იცვლება ქვეყნების მიხედვით, ყველაზე ჩამონათვალში შედის **ენერგეტიკისა და სატრანსპორტო** სექტორები, რომლებიც მუდმივად მიიჩნევა კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებად[4]. აღნიშნულ სექტორებს მოსდევს კომუნიკაციების, სურსათის, ფინანსური, წყალმომარაგების, ჯანდაცვის, ინფორმაციული ტექნოლოგიების, გადაუდებელი დახმარების და სხვა სექტორები (მაგ., ქიმიური ნივთიერებების, თავდაცვის, სამთავრობო ობიექტები, კაშხლები და ა.შ.).

[4] ევროკავშირში მიღებული განმარტების მიხედვით, გარდა სატრანსპორტო და ენერგეტიკის სექტორებისა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე მდებარე კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა შესაძლოა მიეკუთვნებოდეს სხვა ისეთ სექტორებსაც, რომელთათვის საფრთხის შექმნა დააზარალებს, სულ მცირე, ორ წევრ სახელმწიფოს ერთდროულად. თუმცა, ენერგეტიკისა და სატრანსპორტო სექტორები ყველა შემთხვევაში შეფასებულია, როგორც სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე სექტორები ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის.

ცხრილი № 5: „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ სექტორები ევროკავშირში, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ავსტრალიაში, გერმანიაში, გაერთიანებულ სამეფოსა და კანადაში

	ევრო კავშირი	აშშ	ავსტრა-ლია	გერმანია	გაერთია-ნებული სამეფო	კანადა
ენერგეტიკა	○	○	○	○	○	○
სატრანსპორტო სექტორი	○	○	○	○	○	○
კომუნიკაციები		○	○	○	○	○
გადაუდებელი მომსახურებები		○			○	
საინფორმაციო ტექნოლოგიები		○		○		○
სურსათი		○	○	○	○	○
ფინანსური სექტორი		○	○	○	○	○
წყალმომარაგება		○	○	○	○	○
ჯანდაცვა		○	○	○	○	○
სხვა		○	○	○	○	○

წყარო: ავტორთა ანალიზი

აღსანიშნავია, რომ იმდენად, რამდენადაც უსაფრთხოების ლანდშაფტი მნიშვნელოვნად იცვლება, უფრო ხშირად ხდება საჭირო სექტორული გაფართოება, რათა კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორთა ჩამონათვალი მაქსიმალურად ინკლუზიური იყოს. ევროკავშირშიც კი, სადაც მიღებულია კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის

სექტორების კონსერვატიული განმარტება, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირებისათვის ევროკავშირის კომისია გასცემს რეგომენდაციას სექტორების არსებული ჩამონათვალის გაფართოებისა და მასში სხვა ინდუსტრიების შეტანის შესახებ. ასეთი ინდუსტრიები შესაძლოა იყოს, მაგ., საბანკო სექტორის, ფინანსური ბაზრის ინფრასტრუქტურის, ჯანდაცვის, სასმელი წყლის და ჩამდინარე წყლების ინფრასტრუქტურის, ციფრული ინფრასტრუქტურის, საჯარო მმართველობის ინდუსტრიები (European Parliament, 2021, p. 12).

საფრთხეები, რომლებიც უარყოფით გავლენას ახდენს კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის უსაფრთხო და მდგრად ფუნქციონირებაზე, ხშირად კომპლექსური და რთულად პროგნოზირებადია. ასეთი საფრთხეების ბუნება დროთა განმავლობაში იცვლება და კორექტირდება. თუ ადრე საფრთხე ფიზიკურ დაუცველობას და ბუნებრივ კატასტროფებს უკავშირდებოდა, დღეს ერთ-ერთი მთავარ რისკს კიბერთავდასხმები წარმოშობს. კიბერრისკების მიმართ კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაუცველობა გამოწვეულია საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების მნიშვნელოვანი პროგრესით. გარდა ამისა, გაზრდილი ურთიერთდამოკიდებულება კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებს შორის ქვეყნის შიგნით ან რეგიონში კიდევ უფრო ზრდის საფრთხეების რიცხვს და კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაუცველობის დონეს მათთან მიმართებით.

კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ფუნქციონირების განზრახ ან ბუნებრივი მიზეზით გამოწვეულმა შეფერხებამ შესაძლოა გამოიწვიოს ჯაჭვური რეაქცია და პირველადი სერვისების მიწოდების პარალიზება. ამან შეიძლება სერიოზული საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ უსაფრთხოებას და თავდაცვისუნარიანობას. ქვემოთ მოყვანილია რამდენიმე ძირითადი ფაქტორი, რომლებიც კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას კიდევ უფრო მყიფეს ხდის:

პირველადი სერვისები: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა, ძირითადად, მოიცავს ისეთ სისტემებსა და აქტივებს, რომლებიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საზოგადოებისა და ეკონომიკის ფუნქციონირებისათვის. ასეთია ენერგეტიკის, წყალმომარაგების, სატრანსპორტო სექტორები, ასევე ტელეკომუნიკაციების, ჯანდაცვის და საფინანსო სექტორები. ამ სექტორების ფუნქციონირების შეფერხებამ ან დაზიანებამ შესაძლოა დიდი საფრთხე შეუქმნას საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ეკონომიკურ სტაბილურობასა და სოციალურ წესრიგს.

ფართო ხელმისაწვდომობა: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა ფართოდ არის ხელმისაწვდომი, რადგან მისი საშუალებით ხშირად მოსახლეობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან რესურსებს იღებს. ამგვარი ხელმისაწვდომობა აუცილებელია საზოგადოების გამართული ფუნქციონირებისთვის, მაგრამ ამავდროულად, ის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას თავდასხმების მიმართ დაუცველს ხდის. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის გავრცელების ფართო არეალი და

ურთიერთდამოკიდებულების ხარისხი თავდამსხმელს უადვილებს კონკრეტული ობიექტის იდენტიფიცირებას და დაზიანებას.

ურთიერთდამოკიდებულება: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ობიექტები ხშირად ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული და ურთიერთდამოკიდებულების ერთგვარ ქსელს ქმნის. კრიტიკული მნიშვნელობის ერთი სექტორის ფუნქციონირების შეფერხებას შესაძლოა ჰქონდეს კასკადური ეფექტი სხვა სექტორებზე, გაძლიერდეს მავნე ზემოქმედების მასშტაბი და პოტენციურად გამოიწვიოს დომინოს ეფექტი. ეს ურთიერთდამოკიდებულება ზრდის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაუცველობას და ზრდის თავდასხმის პოტენციურ უარყოფით ზეგავლენას.

ფიზიკური დაუცველობა: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ობიექტები ხშირად დაუცველია ფიზიკური საფრთხეების მიმართ, რაც შეიძლება გამოყენებული იყოს მათ დასაზიანებლად. მაგ., ელექტროსადგურების, წყლის გამწმენდი ობიექტების ან სატრანსპორტო კვანძების უსაფრთხოების ზომები, შესაძლოა, არ იყოს შეუზღუდავი, რის გამოც ისინი შეიძლება დაუცველი აღმოჩნდეს ფიზიკური შეტევების, დივერსიული ქმედებების ან არაავტორიზებული წვდომის მიმართ.

დაუცველობა ბუნებრივი კატასტროფების მიმართ: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა განსაკუთრებით დაუცველია ბუნებრივი კატასტროფების მიმართ, რომლებმაც შესაძლოა დააზიანოს ან, საერთოდ, მწყობრიდან გამოიყვანოს ის. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ურთიერთდამოკიდებულება კიდევ უფრო მეტად ზრდის აღნიშნულ საფრთხეს. ასეთ დაუცველობასთან გასამკლავებლად ქვეყნები იყენებენ ბუნებრივი კატასტროფების მართვის სტრატეგიებს.

ინფორმაციულ ტექნოლოგიებზე დამოკიდებულება: თანამედროვე კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა დიდწილადაა დამოკიდებული ინფორმაციულ ტექნოლოგიებსა (IT) და ოპერაციული სისტემის ტექნოლოგიებზე (OT), რომლებიც ინფრასტრუქტურის ეფექტურ ფუნქციონირებასა და მართვას უზრუნველყოფს. ინფორმაციულ ტექნოლოგიებსა (IT) და ოპერაციული სისტემის ტექნოლოგიებზე (OT) ამგვარი დამოკიდებულება ზრდის ინფრასტრუქტურის დაუცველობას, რადგან აღნიშნული სისტემები შესაძლოა კიბერშეტევის სამიზნედ იქცეს.

ეკონომიკური ზეგავლენა: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის მუშაობის შეფერხებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი ნეგატიური ეკონომიკური შედეგები გამოიწვიოს. აღნიშნული ინფრასტრუქტურის გამართული ფუნქციონირება სხვადასხვა სექტორის, ბიზნესებისა და მიწოდების ჯაჭვების სათანადო მუშაობას განაპირობებს. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ნებისმიერმა შეფერხებამ ან დაზიანებამ შეიძლება გამოიწვიოს ფინანსური ზარალი, პროდუქტიულობის შემცირება და ეკონომიკური არასტაბილურობა, რაც კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას მიმზიდველ სამიზნედ აქცევს მავნე სახელწმიფო და კერძო აქტორებისთვის.

სიმბოლური ღირებულება: კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას ხშირად სიმბოლური დატვირთვა აქვს მისი მნიშვნელობისა და ხილვადობის გამო. საკულტო ინფრასტრუქტურულ აქტივებზე თავდასხმამ ან მათმა დაზიანებამ შესაძლოა გამოიწვიოს მედიის ყურადღება, მოსახლეობაში წარმოშვას შიში და პანიკა, აგრეთვე, შექმნას დაუცველობისა და სისუსტის შთაბეჭდილება.

ჩამოთვლილი ფაქტორების გათვალისწინებით, კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაცვა უსაფრთხოების საიმედო ზომებისა და პოტენციური უარყოფითი შედეგების შესამსუბუქებელ სტრატეგიის მიღებას მოითხოვს. ის ქვეყნები და ორგანიზაციები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაცვაზე, ამ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი აქტივების უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რესურსებს ხარჯავენ რისკების შესაფასებლად, ფიზიკური უსაფრთხოების ზომების მისაღებად, კიბერუსაფრთხოების პროტოკოლებისა და საგანგებო სიტუაციებში მოქმედების გეგმების შესამუშავებლად (OECD, 2008).

ზოგიერთი საფრთხის წინასწარ განჭვრეტა შეუძლებელია. მიუხედავად ამისა, კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია არსებობდეს საფრთხეების იდენტიფიცირებისა და პოტენციური საფრთხის შემცველი ტენდენციების გარკვეული დოზით წინასწარ განსაზღვრის შესაძლებლობა მაინც. მაგ., კიბერშეტევებმა ენერგოპროვაიდერებზე, შესაძლოა გამოიწვიოს ელექტროენერგიის მიწოდების შეწყვეტა, ძაბვის ცვლილება, აღჭურვილობის განადგურება და ენერგოსისტემის მოწყობილობების დაზიანება. გარდა ამისა, სტიქიურმა უბედურებებმა, წყალდიდობებმა ან ძლიერმა ქარიშხალმა, შესაძლოა, მნიშვნელოვნად იმოქმედოს ქვეყნის ენერგეტიკულ და სატრანსპორტო სექტორებზე, რაც გამოიწვევს მომსახურების მიწოდების პროცესის შეფერხებას (European Parliament, 2021).

კრიტიკული ეროვნული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დასაცავად მნიშვნელოვანია მისი დაცვის კომპლექსური ჩარჩოს ჩამოყალიბება. აღნიშნული მნიშვნელოვანი საფუძველი იქნება იმ სექტორებისა და აქტივების შესწავლისათვის, რომლებსაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის ფუნქციონირების, უსაფრთხოებისა და სტაბილურობისთვის.

ქართულ ეკონომიკაში რუსული ბიზნეს მფლობელობით გამოწვეული რისკები

სანამ განვიხილავდეთ ქართულ ბიზნესში რუსული კაპიტალთან დაკავშირებულ კონკრეტულ რისკებს, მნიშვნელოვანია კიდევ ერთხელ გადავხედოთ რუსული ბიზნეს მფლობელობის სექტორულ განაწილებას საქართველოში.

წარმოდგენილი კვლევა აკვირდება რუსული ბიზნეს მფლობელობიდან მომდინარე რისკებს საქართველოს ეკონომიკის რვა სექტორში, კერძოდ: ელექტროენერგია (წარმოება, მიწოდება ვაჭრობა და გადაცემა), ნავთობი და ბუნებრივი აირი, კომუნიკაციები, სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები, საბანკო სექტორი, ტურიზმი, მშენებლობა და საგზაო-სატრანსპორტო გადაზიდვები. ამჟამინდელი გადმოსახედიდან, რუსული ბიზნეს მფლობელობიდან მომდინარე მნიშვნელოვანი გავლენა შეინიშნება ელექტროენერგიის სექტორში, აგრეთვე ნავთობისა და გაზის სექტორში, ხოლო ზომიერი გავლენა შეინიშნება კომუნიკაციების, ასევე სამთო მოპოვებისა და მინერალური წყლების სექტორებში. რაც შეეხება დანარჩენ სექტორებს, მათში მცირე ან ნულოვანი ზეგავლენა ფიქსირდება.

აშკარაა, რომ რუსული კაპიტალი გვხვდება ისეთ სექტორებში, რომლებშიც წარმოდგენილია ქვეყნის კრიტიკული ინფრასტრუქტურა. ასეთი სექტორებია, მაგალითად, ენერგეტიკა და კომუნიკაციები. საქართველოს არ აქვს კონსოლიდირებული საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც კრიტიკული ინფრასტრუქტურის მნიშვნელობას განსაზღვრავს. თუმცა, საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ენერგეტიკისა და კომუნიკაციების სექტორები შეგვიძლია მივიჩნიოთ კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებად. მეტიც, ენერგეტიკის სექტორის კრიტიკული მნიშვნელობა აღიარებულია არა მხოლოდ კონკრეტული ქვეყნების კანონმდებლობებში, არამედ ევროკავშირის სუპრანაციონალურ კონტექსტშიც. გარდა ენერგეტიკის და კომუნიკაციების სექტორებისა, პრობლემურია რუსული ბიზნეს მფლობელობის არსებობა ნავთობისა და გაზის სექტორშიც. ამ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ „პეტროკასის“ ფორმალური კავშირები ფოთის ნავთობტერმინალში, „სან პეტროლიუმ ჯორჯიასა“ და „გალფში“ აღარ ფიქსირდება, მისი კავშირები სექტორთან, ასევე „ლუკოილ ჯორჯიას“, როგორც ნავთობის საცალო ვაჭრობის ბაზარზე წამყვანი მოთამაშის არსებობა, დაუცველს ხდის ნავთობისა და ბუნებრივი აირის სექტორსაც. ასევე საყურადღებოა რუსული კაპიტალის კონცენტრაცია მინერალური წყლებისა და სამთო მოპოვების სექტორში აღნიშნული სექტორის მაღალი სოციალური და გარემოსდაცვითი მნიშვნელობისა და მისი მაღალი დასაქმების პოტენციალის გათვალისწინებით.

გამოდის, რომ რუსული ბიზნეს მფლობელობა გვხვდება საქართველოს უსაფრთხოებისთვის კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სექტორებში. ამდენად, მფლობელობით გამოწვეული რისკების იდენტიფიცირება და შეფასება მნიშვნელოვანია, რათა შესაძლებელი იყოს პროპორციული პოლიტიკის გადაწყვეტების შემუშავება.

შესაბამისი ლიტერატურის მიმოხილვისა და ჩატარებული ექსპერტთა გამოკითხვების საფუძველზე, ქვემოთ განხილულია რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული

კონკრეტული რისკები. აღნიშნული რისკები შემდგომ შეფასებულია მათი აქტუალიზების ალბათობისა და სიმწვავის დონის მიხედვით. მნიშვნელოვანია, რომ ეს საფრთხეები მრავალგვარია და გარდა ფიზიკური ზიანის გამომწვევი საფრთხეებისა, ასევე მოიაზრებს ისეთ რისკებს, როგორებიცაა პოლიტიკური ზეგავლენა, ეკონომიკური მანიპულაცია, ჯაშუშობა და ა.შ.

მეტიც, ჩვენ მივიჩნევთ, რომ ამ კვლევაში განხილული სექტორები და მათში არსებული ინფრაქტრუსტურა ფიზიკური ზიანის (მაგ. დივერსიული ქმედებებისგან გამოწვეული ზიანი) მიყენებისგან შესაძლოა დაუცველი იყოს მფლობელობის ფაქტორის არსებობის მიუხედავად. ამდენად, მოცემულ შემთხვევაში, განსაკუთრებულ ყურადღებას უნდა იმსახურებდეს არამატერიალური, არაკონვენციური ხასიათის საფრთხეები.

პოლიტიკური ზეგავლენა

რუსეთში არ მოქმედებს საბაზრო ეკონომიკის მოდელი. ქვეყნის ეკონომიკური საქმიანობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული რუსეთის პოლიტიკური ელიტის ინტერესებთან და ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია რუსული ბიზნეს და პოლიტიკური ელიტის მიზნების ერთმანეთისგან განსხვავება. ამდენად მოსალოდნელია, რომ საქართველოს ბიზნეს სექტორებში, განსაკუთრებით კი კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში, რუსული მფლობელობის ფაქტორის არსებობა გამოყენებული იყოს ქვეყანაზე პოლიტიკური ზეგავლენის მოსაპოვებლად.

გერასიმოვის დოქტრინაში ცალსახადაა ნათქვამი, რომ არასაომარი მეთოდების გამოყენება პოლიტიკური ზეგავლენის მოსაპოვებლად რუსეთის მიერ ხშირად გამოყენებადი ტაქტიკა გახდა (Mckew, 2017). ამგვარად, ლოგიკურია ვიფიქროთ, რომ საქართველოს ბიზნეს სექტორში დაგროვებული კაპიტალიც პოლიტიკური ზეგავლენის განხორციელების ერთ-ერთი ინსტრუმენტია.

მართლაც, პოლიტიკური მოტივები იკვეთება ისეთი საქმიანი კავშირების შესწავლისას, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდება ქართული საწარმოების მესაკუთრე რუს მილიარდელებს. ეს ადამიანები არა მხოლოდ ინარჩუნებენ პირდაპირ პოლიტიკურ კავშირებს რუსეთის სამთავრობო ელიტასთან, არამედ ჩართული არიან ფულის გათეთრების სქემებში და მხარს უჭერენ რუსეთის მილიტარისტულ მოქმედებებს. მაგალითად, მიხეილ ფრიდმანი, რომელიც საქართველოს კომუნიკაციებისა და სამთო მოპოვების სექტორში მნიშვნელოვანი აქტორია, გაერთიანებულ სამეფოში დააკავეს ფულის გათეთრების ბრალდებით (Politico, 2022). გარდა ამისა, ფრიდმანის სახელი უკავშირებდება უკრაინაში მიმდინარე ომის დროს გამოყენებული რუსული სამხედრო ტრანსპორტის დაზღვევას. აქვე აღსანიშნავია, რომ ფრიდმანის ხელმძღვანელობის ქვეშ მოქმედი ბიზნესი მართავს საწარმოს, რომელიც რუსეთის თავდაცვის სამინისტროს ამარაგებს სურსათითა და ტანისამოსით (RFERL, 2023).ფრიდმანი სანქცირებულია რუსეთის უკრაინაში შეჭრის ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

სანქცირებული პირების ჩამონათალი ქართულ ბიზნეს სექტორში ფრიდმანით არ სრულდება. რუსული კომპანია „ინტერ რაოს“, (კომპანია, რომელიც ფლობს სს „თელასის“ 75%-იან წილს და „ხრამჰესი 1“-ს და „ხრამჰესი 2“-ს) 11 წევრისგან შემდგარი სამეთვალყურეო საბჭოს 4 წევრიც სანქცირებულია.

ბიზნეს სექტორში რუსული კაპიტალის არსებობით გამოწვეული საფრთხე, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება რუსეთის გავლენას ქართულ პოლიტიკაზე, აშკარაა ფრიდონ ინჯიას შემთხვევაშიც. ინჯიას ოჯახიც აკონტროლებს საქართველოს ფიქსირებული სატელეფონო ბაზრის 24,19%-ს და ფიქსირებული ინტერნეტბაზრის 6,2%-ს. საქართველოს პარლამენტის მიმდინარე ვადის განმავლობაში, ფრიდონ ინჯია აქტიურად აფიქსირებს ანტი-დასავლურ შეხედულებებს. იგი აგრეთვე აფინანსებდა პოლიტიკურ პარტია „პატრიოტთა ალიანსს“ და ღიად საუბრობს საქართველოსა და რუსეთს შორის დიპლომატიური ურთიერთობების აღდგენის საჭიროებებზე, აკრიტიკებს საქართველოს ევროატლანტიკურ მისწრაფებებს და მხარს უჭერს ქვეყნის სამხედრო ნეიტრალიტეტს.

ცხადია, რომ ბიზნესისა და პოლიტიკური ინტერესების ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირმა შესაძლოა გამოიწვიოს შიდა სტაბილურობის დარღვევა საქართველოში, ხელი შეუშალოს დემოკრატიული პროცესების განვითარებას და გააძლიეროს ტოქსიკური პოლიტიკური განწყობები საზოგადოებაში. გარდა ამისა, ძლიერი რუსული პოლიტიკური ზეგავლენის შედეგად შესაძლოა მნიშვნელოვნად შეფერხდეს ნატოსა და ევროკავშირთან ქვეყნის დაახლოვების პროცესი.

კორუფციის ექსპორტი

ქართულ ბიზნესში რუსული კაპიტალის არსებობით გამოწვეული კიდევ ერთი საფრთხე კორუფციული პრაქტიკების ექსპორტირებას უკავშირდება. აღნიშნული საფრთხე საკმაოდ ძლიერია თუ გავითვალისწინებთ საქართველოს ინსტიტუციურ კონტექსტს, რომელიც არ შეიცავს ისეთ ეფექტურ მექანიზმებს კორუფციის კონტროლისთვის, რომლებიც განკუთვნილი იქნებოდა კორუფციული ინტერესების მქონე მხარეების შესაკავებლად. ამ კუთხით შეგვიძლია განვიხილოთ რამდენიმე საფრთხე, მათ შორის „მბრუნავი კარის“ ინციდენტები” [5] , გადასახადებისგან თავის არიდების ან სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ბოროტად გამოყენების შემთხვევები.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ კვლევის მიხედვით, ქვეყანაში დაფიქსირებული „მბრუნავი კარის“ ინციდენტებიდან ერთ-ერთი უკავშირდება შპს „ინტერ რაო ჯორჯიას“ (ამჟამინდელი სახელი შპს „ლუქს ენერჯი თრეიდინგი“); კომპანიას, რომელიც საქართველოს და რუსეთის მოქალაქეების ერთობლივ საკუთრებაშია. 2019 წლის მაისში, ოპერირების დაწყებიდან ერთი დღის შემდეგ, შპს „ინტერ რაო ჯორჯია“ სს „ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორმა (ესკომ)“ დაარეგისტრირა, როგორც

[5] ტერმინი „მბრუნავი კარი“ აღნიშნავს მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეთა გადასვლას კერძო სექტორში მაღალ თანამდებობებზე (ან პირიქით). მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი მოძრაობა ხდება კერძო სექტორის იმ ინდუსტრიებში, რომლებიც რეგულირდება იმ საჯარო უწყებების მიერ, რომლებშიც საჯარო მოხელეები მანამდე იყვნენ დასაქმებული.

ელექტროენერგიით საბითუმო ვაჭრობაში და ექტროენერგიის მიწოდების პროცესის მონაწილე კომპანია. ამდენად, შპს „ინტერ რაო ჯორჯია“ გახდა შუამავალი კომპანია საქართველოში რუსული ელექტროენერგიის იმპორტირებისას. აღსანიშნავია, რომ შპს „ინტერ რაო ჯორჯიას“ დირექტორი ვახტანგ ამბოკაძე, აღნიშნული კომპანიის რეგისტრაციის მომენტამდე დანიშნული იყო ესკოს გენერალური დირექტორის პოზიციაზე (Transparency International Georgia, 2023).

„მბრუნავი კარის“ ინციდენტების გარდა, ფიქსირდება რუსული კომპანიების მიერ გადასახადებისგან თავის არიდების ფაქტებიც. მაგალითად, 2018 წელს სომხეთის სამართალდამცავმა უწყებებმა რუსული მფლობელობის ქვეშ მოქცეული კომპანიის, სამხრეთ კავკასიის რკინიგზის (SCR) ოფისები გაჩხრიკეს. კომპანიას ფინანსური სამსახურები გადასახადებისგან თავის არიდებას და კაპიტალური ინვესტიციების მაჩვენებლის 400 მილიონი დრამით მეტით რეპორტინგს ედავებოდნენ. მოგვიანებით, 2018 წელს, სომხეთში საქმე აღიძრა რუსული გაზპრომის საკუთრებაში არსებული სომხეთის გაზგამანაწილებელი ქსელის წინააღმდეგ. გაზგამანაწილებელ ქსელს ბრალად დაედო გადასახადებისგან თავის არიდება მილიონობით დოლარის ოდენობით (RFERL, 2020). მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული დავები გადაწყდა მხარეების მორიგებით, წარმოდგენილი შემთხვევები ცხადყოფს რომ რუსულ მფლობელობაში არსებული კომერციული დაწესებულებები, მათ შორის, კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სუბიექტები, შესაძლოა დადგნენ მნიშვნელოვანი კორუფციული რისკების წინაშე.

ქართულ კონტექსტში რუსული ბიზნეს მფლობელობის არსებობა, აგრეთვე, ასოცირდება სახელმწიფო შესყიდვების ეროვნული სისტემის აგამოყენებასთან. IDFI-ის მიგენებების მიხედვით, რუსეთის საკუთრებაში არსებული ნავთობის საცალო მოვაჭრე „ლუკოილი“ აქტიურად მონაწილეობდა სახელმწიფო ტენდერებში და 2010-2022 წლებში გააფორმა 200 მლნ ლარის ღირებულების შესყიდვის ხელშეკრულებები. გარდა ამისა, გამოიკვეთა, რომ „ლუკოილ ჯორჯია“, ყოფილ პროკურორ ოთარ ფარცხალაძესთან ერთად, რომელიც ლუკოილის დირექტორის მოადგილედ მუშაობდა, ჩართული იყო სავარაუდო კორუფციულ სქემაში, რომელიც ბლოკავდა ნავთობპროდუქტების ტრანსპორტირებას საქართველოს გავლით სომხეთში.

კორუფციის წახალისება არა მხოლოდ საფრთხეს უქმნის ქვეყნის შიდა ბიზნეს გარემოს, არამედ ხელს უშლის ქვეყანაში სამომავლო ინვესტიციების შემოდინებას, განსაკუთრებით, ისეთი ტიპის ინვესტიციებისა, რომლებიც კაპიტალის შემოდინებასთან ერთად, ხელს უწყობს არამარტო სამუშაო ადგილების შექმნას, არამედ ახალისებს ინოვაციებს, ტექნოლოგიურ განვითარებას, ბაზრის დივერსიფიკაციას, ადამიანური კაპიტალის განვითარებას და ზრდის ექსპორტის შესაძლებლობებს.

ეკონომიკური დამოკიდებულება და ეკონომიკური მანიპულაცია

უცხოური კაპიტალის მნიშვნელოვანი კონცენტრაცია ნებისმიერ სექტორში, განსაკუთრებით, კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში (მაგ. ენერგეტიკის, ტელეკომუნიკაციის და სატრანსპორტო სექტორებში), ქმნის „სექტორის მიტაცების“ რისკს,

რა დროსაც უცხოურ აქტორებს ეძლევათ ეკონომიკური ინსტრუმენტებით, მაგ., ფასებით, მანიპულაციის შესაძლებლობა. აღნიშნული საფრთხე განსაკუთრებით მწვავდება მაშინ, როცა კაპიტალს ფლობენ მტრულად განწყობილი სახელმწიფო აქტორები, ისეთები, როგორიც საქართველოს შემთხვევაში რუსეთია. უცხოური კაპიტალის მნიშვნელოვან კონცენტრაციას შეუძლია გამოიწვიოს მიწოდების ჯაჭვების შეფერხებაც, რამაც შესაძლოა პოტენციურად ზიანი მიაყენოს საზოგადოებისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე საბაზისო სერვისების მიწოდებას.

სომხეთის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურულ სექტორებში ჭარბი რუსული კაპიტალის არსებობა აღნიშნული საფრთხის წარმოჩენისთვის კიდევ ერთხელ გამოგვადგება. როგორც ცნობილია, რუსეთი ფლობს მნიშვნელოვან ბერკეტს სომხეთის ენერგოსექტორში, მათ შორის, მფლობელობის ფაქტორის გამო. სომხეთი ბუნებრივი აირის 80%-ზე მეტს რუსეთისგან იღებს. აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2022 წელს 2,6 მილიარდი კუბური მეტრი შეადგინა, რაც 6,1%-ით აღემატება 2021 წელს დაფიქსირებულ იმავე მაჩვენებელს (ARKA News Agency, 2023). ამასთანავე, 2014 წლის თებერვალში, რუსული გაზპრომი ოფიციალურად გახდა სომხეთის გაზის გამანაწილებელი კომპანიის, გაზპრომ სომხეთის, მესაკუთრე.

მიუხედავად იმისა, რომ სომხეთი ყოველთვის მნიშვნელოვნად იყო დამოკიდებული რუსულ გაზზე, შეგვიძლია თამამად ვთქვათ, რომ მფლობელობის ფაქტორის არსებობა სომხეთის გაზის გამანაწილებელ ქსელში რუსეთის ხელში დამატებით ბერკეტს წარმოადგენს აღნიშნული სფეროს მანიპულირებისათვის, მაგალითად, გაზის ფასებით. გაზის ფასი სომხეთში რამდენჯერმე გაიზარდა, რუსეთსა და სომხეთს შორის მუდმივი მოლაპარაკებების მიუხედავად. ირონიულია, რომ რუსეთმა ფასებით მანიპულაცია მას შემდეგ დაიწყო, რაც სომხეთმა ევროკავშირისკენ მისწრაფებების შესახებ ხმამაღლა განაცხადა და ფასები მხოლოდ სომხეთის ევრაზიულ ეკონომიკურ კავშირში გაწევრიანების შემდეგ დასწია (Terzyan, 2018). გარდა ამისა, 2018 წელს სომხეთმა თაღლითობაში დაადანაშაულა რუსეთის მფლობელობაში არსებული სამხრეთ კავკასიის რკინიგზა, სომხეთის ერთადერთი სარკინიგზო ოპერატორი. რის გამოც რუსეთი სომხეთს აღნიშნული ობიექტის ფუნქციონირების შეჩერებით დაემუქრა (RTVI, 2019).

საქართველოს შემთხვევაში სომხეთთან შესადარისი მდგომარეობა გვაქვს ელექტროენერგიის სექტორში. თუმცა, ენერგოსექტორს, ელექტროენერგიის, ბუნებრივი აირის და წყალმომარაგების სექტორების ჩათვლით, ხელმძღვანელობს და არეგულირებს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (სემეკი). სემეკი აკონტროლებს ბაზრის დინამიკას, მათ შორის, ელექტროენერგიის, ბუნებრივი აირისა და წყლის რესურსებზე ტარიფების დაწესებითა და რეგულირებით. ასე რომ, სემეკ-ის არსებობის გათვალისწინებით, შესაძლოა ვიფიქროთ, რომ საქართველოში ტარიფებით მანიპულირება გართულდება. მიუხედავად ამისა, უნდა გვახსოვდეს, რომ, სემეკის მსგავსად, სომხეთშიც არსებობს საჯარო მომსახურების მარეგულირებელი კომისია, რომელიც ენერგო ბაზარს აკონტროლებს, თუმცა, მარეგულირებლის არსებობა რუსეთის მხრიდან საფასო მანიპულაციის რისკს ვერ აზღვევს.

საქართველოს შემთხვევაში ელექტროენერგიის სექტორში ეკონომიკური მანიპულაციის რისკი იზრდება, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ რუსული მფლობელობა და კაპიტალი წარმოდგენილია ელექტროენერგიის სექტორის რამდენიმე მიმართულებაში, ესენია: ელექტროენერგიის წარმოება (მაგ. ხრამჰესი 1, 2), მიწოდება (მაგ. სს. „თელასი"), მომარაგება (მაგ. სს „საქრუსენერგო") და ელექტროენერგიით ვაჭრობა (მაგ. შპს „ლუქს ენერჯი თრეიდინგი", ადრე ცნობილი შპს „ინტერ რაო ჯორჯიას" სახელით). რუსული კაპიტალის არსებობამ ერთდროულად რამდენიმე მიმართულებასა და ელექტროენერგიის ურთიერთდამოკიდებულ სისტემაში შესაძლოა შექმნას ეკონომიკური მანიპულაციის დამატებითი რისკები.

ჯაშუშობა

საქართველოში რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ პოტენციურ საფრთხეს წარმოადგენს სხვადასხვა სახის ჯაშუშობა, მათ შორის, ეკონომიკური თუ კიბერ ჯაშუშობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, რუსული ბიზნესი შეიძლება იქცეს არხად, რომლის მეშვეობითაც შესაძლოა საქართველოდან რუსეთის სადაზვერვო სამსახურებს მნიშვნელოვანი ინფორმაცია მიეწოდოს. ამგვარი ინფორმაცია შეიძლება შეიცავდეს კომპანიასთან დაკავშირებულ მონაცემებს (მაგ., კომერციულ ინფორმაციას): კომერციულ საიდუმლოს, ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას ან სხვა სახის კონფიდენციალურ მონაცემებს. გარდა ამისა, ჯაშუშობის სამიზნედ შესაძლოა იქცნენ კომპანიის მომხმარებლები და მათი პირადი მონაცემები მოგვიანებით შეიძლება გამოიყენონ სხვადასხვაგვარად, მათ შორის, დეზინფორმაციული კამპანიების ორგანიზებისას საზოგადოებრივ აზრზე გავლენის მოხდენის მიზნით, არჩევნების შედეგებზე ზეგავლენისათვის ან დემოკრატიული პროცესების შესასუსტებლად. გარდა ამისა, კრიტიკული მნიშვნელობის ქსელებთან, მათ შორის, ენერგო და ინფრასტრუქტურულ ქსელებთან დაკავშირებულმა ჯაშუშობამ შესაძლებელია გაამარტივოს შესაბამისი მიზანმიმართული დივერსიული ქმედებების განხორციელება.

საქართველოში ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული, ჯაშუშობით გამოწვეული საფრთხეები გაზრდილია იმდენად, რამდენადაც რუსული კაპიტალი კონცენტრირებულია საქართველოს ეკონომიკის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურულ სექტორებში, მაგ., ენერგოსექტორში. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული ჯაშუშობა განსაკუთრებით საგანგაშოა თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ასეთი ტიპის ინფრასტრუქტურა დაუცველია სხვადასხვა ტიპის მოწყვლადობის მიმართ, მისი სოციალური მნიშვნელობისა და ურთიერთდამოკიდებულების გათვალისწინებით. მაგ., ჯაშუშობა, რომლის სამიზნეც იქნებოდა სს „თელასის" სხვადასხვა კონფიდენციალური ინფორმაცია, საქართველოს დედაქალაქის 600 000-ზე მეტ აბონენტს შეეხებოდა.

აღნიშნული საფრთხე კიდევ უფრო იზრდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ რუსეთის საკუთრებაში არსებული ბიზნესის წარმომადგენლებს მჭიდრო პოლიტიკური და საქმიანი კავშირები აქვთ ქართული პოლიტიკური და ბიზნეს ელიტის წარმომადგენლებთან.

გარკვეულ შემთხვევებში, ამავდროულად, ისინი სტრატეგიული მნიშვნელობის გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა შორისაც არიან. მაგ., IDFI-ის ანგარიშებიდან ირკვევა, რომ საქართველოში რუსეთის საკუთრებაში არსებული კომერციული სუბიექტის მაღალი რანგის თანამდებობის პირი ამავდროულად სამეთვალყურეო საბჭოს წევრია ქვეყნის ერთადერთ ელექტროგადამცემი სისტემის ოპერატორ კომპანიაში „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“. აქამდე ნახსენები „მბრუნავი კარის“ შემთხვევები ამ შემთხვევაშიც რელევანტურია.

ჯაშუშობა, ზოგადად, ყოველთვის იყო რუსეთის ძირითადი იარაღი მთელი მსოფლიოს მასშტაბით სხვადასხვა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ გარემოში შესაღწევად. რუსეთის ჯაშუშობის მრავალი საეჭვო ან დადასტურებული შემთხვევებიდან არაერთი ეკონომიკურ ან სამრეწველო სექტორებში ჩადენილ ჯაშუშობას ეხება. უფრო კონკრეტულად კი, არსებობს ვარაუდი, რომ ეკონომიკური ჯაშუშობა, რუსეთის შემთხვევაში, მჭიდროდაა დაკავშირებული მის საკუთრებაში არსებული ბიზნეს სუბიექტების ფუნქციონირებასთან.

მაგალითად, შვედეთის თავდაცვის კვლევითი სააგენტოს 2022 წლის (დეკემბრის) ანგარიშის მიხედვით, რუსული ბიზნეს მფლობელობა შესაძლოა პირდაპირ იყოს დაკავშირებული უკანონო სადაზვერვო საქმიანობასთან (FOI, 2022). აღნიშნული კავშირების ერთ-ერთი მაგალითია 2022 წლის ნოემბერში მომხდარი ფაქტი, როდესაც შვედეთის უშიშროების სამსახურმა დააკავა რუსეთიდან მიგრირებული შვედი წყვილი, რომელთაც ბრალი ედებოდათ რუსეთის სადაზვერვო სააგენტოებისთვის საიდუმლო ეკონომიკური ინფორმაციის გადაცემაში. წყვილი ელექტრო კომპონენტებითა და სამრეწველო ტექნოლოგიებით ვაჭრობდა (Le Monde, 2022).

დაბოლოს, ახლო წარსულში ცნობილი გახდა, რომ ტაქსის ოპერატორი Yandex GO 2023 წლის სექტემბრიდან გადასცემს თავისი მომხმარებლების პირად ინფორმაციას რუსეთის სადაზვერვო სააგენტოებს. „საიდუმლო პოლიციას ექნება შეუზღუდავი (24/7) წვდომა არა მხოლოდ მოწყობილობების მიერ გენერირებულ ინფორმაციაზე […], არამედ მომხმარებელთა მონაცემებზეც, მათ შორის, სახელებზე, ტელეფონის ნომრებზე, ელ.ფოსტის მისამართებზე, საბანკო ანგარიშებზე, მომხმარებლის კომენტარებსა და მათი მარშრუტების მისამართებზე (BMG, 2023)”. როგორც აღვნიშნეთ, ჯაშუშობის ამგვარმა შემთხვევამ შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს საქართველოში საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებაზე, საინფორმაციო სივრცეზე, ქვეყნის დემოკრატიულ ინსტიტუტებზე და დემოკრატიულ პროცესებზე.

დივერსია

დივერსია, ანუ სტრატეგიული ობიექტების ან ქსელების დროებით ან სამუდამოდ მწყობრიდან გამოყვანის მიზნით განხორციელებული მიზანმიმართული ქმედებება, კიდევ ერთი დამატებითი საფრთხეა, რომლის განხორციელება შესაძლოა გამარტივდეს იმ შემთხვევაში, თუკი სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტებს ფლობენ მტრულად განწყობილი სახელმწიფოს წარმომადგნლები. დივერსიულ ქმედებებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა, ფლობენ თუ არა რუსული კომპანიები ან რუსი

მოქალაქეები ბიზნესს საქართველოში, რუსეთს მაინც ექნება შესაძლებლობა, რომ მიზანმიმართული ზიანი მიაყენოს ქართული ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორს, მათ შორის, კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სექტორებსაც. მიუხედავად ამისა, სწორი იქნება თუ ვიფიქრებთ, რომ ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორი შესაძლოა ამარტივებდეს დივერსიულ ქმედებებს, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურასა და ქსელებს.

რუსეთს სხვადასხვა ქვეყანაზე თავდასხმის მიზნით დივერსიული ქმედებები არაერთხელ განუხორციელებია. საქართველოში დივერსიის ყველაზე გახმაურებული შემთხვევა 2006 წლის ზამთარში დაფიქსირდა, როცა რუსეთმა მიზანმიმართულად გამოიყვანა მწყობრიდან გაზსადენი და ელექტროგადამცემი ხაზი და შეუწყვიტა საქართველოს ენერგომომარაგება, რის შემდეგაც რუსეთში ძირითადი ქართული პროდუქციის ექსპორტი აიკრძალა, საქართველოსთან სატრანსპორტო კავშირები შეჩერდა და რუსეთიდან საქართველოს მოქალაქეები იძულებით გამოაძევეს.

დივერსიული ქმედებები დღემდე რჩება რუსეთის მთავარ იარაღად სხვადასხვა სუვერენულ სივრცეებში გავლენის მოსაპოვებლად. მაგალითად, უკრაინაში სრულმასშტაბიანი ომის დაწყებამდე, რუსეთმა არაერთხელ განახორციელა დივერსიული ქმედებები უკრაინის სტრატეგიული ობიექტების წინააღმდეგ. მაგალითად, 2015 წლის დეკემბერში რუსეთმა კიბერდივერსიის შედეგად დისტანციურად მოიპოვა წვდომა სამი უკრაინული ელექტროენერგიის გამანაწილებელი კომპანიის საკონტროლო ცენტრებზე. შედეგად, ელექტროენერგია არ მიეწოდებოდა 200 000-ზე მეტ აბონენტს. მოგვიანებით, 2016 წელს, კიევის ჩრდილოეთით კიდევ ერთი ქვესადგური დაზიანდა (Park & Walstrom, 2017). ამ კიბერდივერსიულ აქტებს რუსეთის მთავრობასთან დაახლოებული ჰაკერები ახორციელებდნენ.

გარდა ამისა, კრიტიკულ ინფრასტრუქტურაზე დივერსიული თავდასხმა რუსეთის ერთ-ერთი მთავარი საომარი ტაქტიკაა, რომელსაც ის უკრაინაში სრულმასშტაბიანი შეჭრის დროს იყენებს. Amnesty International-ის თანახმად, რუსეთის მიერ უკრაინის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურაზე განხორციელებული ის თავდასხმები, რომლებმაც ქვეყნის მასშტაბით ელექტროენერგიის მიწოდების შეწყვეტა გამოიწვია, ომის დანაშაულს უტოლდება (Amnesty International, 2022). კახოვკის კაშხლის ბოლოდროინდელი განადგურება, სავარაუდოდ, ასევე რუსეთის დივერსიული აქტია უკრაინის წინააღმდეგ.

ამ ანალიზის ფარგლებში, კახოვკის კაშხლის ნგრევასთან დაკავშირებით, ორ ფაქტორს უნდა მიექცეს განსაკუთრებული ყურადღება. პირველი ეხება ამ კატასტროფული მოვლენის შედეგად გამოწვეულ კასკადურ ეფექტს, რომლის ფარგლებშიც დაიტბორა მეზობელი რეგიონები, მნიშვნელოვნად დაზიანდა გარემო, რამაც, თავის მხრივ, შესაძლოა მარცვლეულზე ფასები გაზარდოს და სურსათის დეფიციტი გამოიწვიოს. გარდა ამისა, ამ შემთხვევამ დამატებითი საფრთხე შეუქმნა ზაპოროჟიეს ატომურ სადგურს. მეორე საყურადღებო ფაქტორია კაშხლის დანგრევის მექანიზმი – ნგრევა განხორციელდა შიგნიდან და არა გარედან (The New York Times, 2023), რაც სიმბოლურად ხაზს უსვამს

კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის შიდა უსაფრთხოების ზომების გაძლიერების აუცილებლობას. ეს ამოცანა შესაძლოა კიდევ უფრო გართულდეს, თუ კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე ინფრასტრუქტურის კონტროლის მექანიზმები მტრის ხელში აღმოჩნდება.

ამგვარად, საქართველოს შემთხვევაში ვფიქრობთ, რომ რუსული ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორმა და კაპიტალის აკუმულაციამ შესაძლოა გაამარტივოს დივერსიული, მათ შორის, კიბერდივერსიული ქმედებების განხორციელება – ელექტროენერგიის მიწოდების განზრახ შეწყვეტა, ელექტროგადამცემი ხაზების, ელექტრომომარაგების ინფრასტრუქტურის, ელექტროენერგიის წარმოების ობიექტების დაზიანებით ან განადგურებით, რაც აზიანებს ცალკეულ აბონენტებს, ბიზნეს სექტორს და საქართველოს უსაფრთხოებისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე ობიექტებს.

სანქციები და მათი თავიდან აცილება

რუსული კომერციული სუბიექტებისა და ელიტური ჯგუფებისათვის ამჟამად დასავლური ქვეყნების მიერ დაწესებული სანქციები საქართველოს დამატებით რისკებს უქმნის. პირველ რიგში იმიტომ, რომ რუსული მფლობელობის ქვეშ არსებული კომპანიები, მათი მფლობელების გამო, შეიძლება თავად დასანქცირდნენ. გარდა ამისა, ისინი შესაძლოა სანქციებიდან თავის არიდების ინსტრუმენტებად იქცნენ. ასევე, სანქციების საპასუხოდ კომპანიის მფლობელობის ცვლილებამ შესაძლოა დამატებითი ბუნდოვანება გააჩინოს აღნიშნული კომპანიების მართვის პროცესთან დაკავშირებით.

ახლახან, დაწესებული სანქციების შედეგად, საქართველოში კომპანიების ფუნქციონირების შეფერხების ან შეჩერების ორი საყურადღებო შემთხვევა დაფიქსირდა. ეს გახმაურებული საქმეები ეხებოდა შპს „აი დი ეს ბორჯომსა“ და „ვითიბი ბანკ საქართველოს“.

მსგავსი შემთხვევები კიდევ უფრო მეტად ზრდის საქართველოს დაუცველობას რამდენიმე მიმართულებით. უპირველეს ყოვლისა, ეს შემთხვევები დაკავშირებულია ეკონომიკურ დანახარჯებთან. სანქციების დაკისრების შემდეგ შპს „აი დი ეს ბორჯომის“ და „ვითიბი ბანკი საქართველოს“ კომერციული აქტივობა საგრძნობლად შეფერხდა. „ვითიბი ბანკმა“ დაუყოვნებლივ შეაჩერა თავისი საქმიანობა ბაზარზე, ხოლო შპს „აი დი ეს ბორჯომმა“ სანქცირებული მიხაილ ფრიდმანის საკუთრებაში არსებული 7.33 %-იანი წილი სახელმწიფოს გადასცა, რის შემდეგაც მან დაკარგა კომპანიის საკონტროლო პაკეტი. თავის მხრივ, წილების გადაცემის აღნიშნული შემთხვევა პრობლემურია კერძო სექტორის საქმიანობაში სახელმწიფოს დამატებითი ჩარევის გამო.

რუსულ მფლობელობაში არსებულ ბიზნესებს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ საქართველოს ეკონომიკაში. მაგალითად, 2018-2022 წლების პერიოდში, ყოველ წელს, მინერალური წყლების ექსპორტი (მათ შორის, საირმის და ბორჯომის ექსპორტი) საქართველოდან ექსპორტირებული პროდუქციის ტოპ ხუთეულში შევიდა. გარდა ამისა, რუსეთის მფლობელობაში მყოფ კომპანიებს დასაქმების მაღალი პოტენციალი აქვთ,

განსაკუთრებით ლოკალურ დონეზე და ამის გამო, მათი მნიშვნელობა დიდია საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კუთხით. შპს „აი დი ეს ბორჯომის“ შემთხვევაში, სანქციების დაწესებამ კომპანიაში მყისიერი არეულობა შექმნა, რაც გამოიხატა შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებულ გაურკვევლობაში, განახევრებულ ხელფასებსა და სამსახურიდან გათავისუფლებულ კადრებში, რადგან ვერ შედგა სათანადო კომუნიკაცია დასაქმებულებსა და კომპანიის ხელმძღვანელობას შორის (IWPR, 2022).

სანქციების დაწესებასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი პოტენციური საფრთხე სანქციებისათვის თავის არიდების შესაძლებლობაა. რუსეთის მფლობელობაში არსებული ბიზნესები შესაძლოა სანქციებისათვის თავის არიდების ინსტრუმენტებად იქცნენ და მათი გავლით რუსეთს კვლავ ჰქონდეს წვდომა შემოსავლებზე, მნიშვნელოვან საქონელსა და ტექნოლოგიებზე. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველო ავტომატურად შეუერთდა საერთაშორისო სანქციებს საბანკო და საფინანსო მიმართულებით. სანქციების სხვა პაკეტებს საქართველო ამ დრომდე არ მიერთებია. ქვეყანას ასევე არ აქვს დაწესებული დამატებითი საქნციები რუსეთისთვის (Governance Monitoring Center , 2023). ამ მხრივ არსებითია, რომ სანქციების საკითხებში ევროკავშირის სპეციალურმა წარმომადგენელმა, დევიდ ო'სალივანმა, თავის ბოლო მოხსენებაში სანქციების შესახებ დადებითად შეაფასა საქართველოში არსებული, სანქციების თავიდან აცილების პრევენციის და მონიტორინგის სისტემები.

დაბოლოს, სანქციების რეჟიმის პირობებში, ტენდენციად იქცა რუსულ მფლობელობაში არსებული კომპანიების მიერ ბენეფიციარი მესაკუთრეების სტრუქტურის ცვლილება, კომპანიისათვის მიყენებული პოტენციური უარყოფითი ეკონომიკური შედეგებისა და რეპუტაციის შელახვის თავიდან ასაცილებლად. ეს ტენდენცია საქართველოშიც დაფიქსირდა „პეტროკას ენერჯი ჯორჯიას“ და „ვიონ ჯორჯიას“ შემთხვევებში. მიუხედავად იმისა, რომ რუსულ მფლობელობაში არსებული კომპანიების ბენეფიციარი მესაკუთრეების ცვლილება მნიშვნელოვანია საქართველოს ბიზნეს სექტორის მომავალი ეკონომიკური უსაფრთხოებისათვის, მსგავსი შემთხვევები ამცირებს ხსენებული კომპანიების მმართველობასთან დაკავშირებულ გამჭვირვალობას და ზრდის ბუნდოვანებას კომპანიების რეალური რუსული კავშირების შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენი ანალიზის შემთხვევაში ხსენებული არცერთი იმ გარიგების დეტალები, რომლებიც ეხებოდა რუსეთის საკუთრებაში არსებული ქართული კომპანიების მესაკუთრეთა ცვლილებას, საზოგადოებისთვის ამ დრომდე არ გამჟღავნებულა.

რისკების შეფასება

კვლევის შედეგებისთვის მეტი სიცხადის მისანიჭებლად, გამოკითხულ ექსპერტებს ვთხოვეთ შეეფასებინათ თითოეული გამოვლენილი რისკი ორი ერთმანეთთან დაკავშირებული, მაგრამ განსხვავებული კონტექსტის გათვალისწინებით. თავდაპირველად მათ შეაფასეს თითოეული გამოვლენილი რისკის სიმწვავის დონე ზოგადად, სკალაზე 1-დან 10-მდე. ამ შეფასებისას ექსპერტებმა გაითვალისწინეს

საქართველოს ზოგადი დამოკიდებულება რუსეთზე და რუსეთის ეკონომიკური ინტერესები საქართველოში. შემდეგ, მათ 1-დან 10-მდე სკალაზე შეაფასეს თუ რამდენად ამწვავებს კონკრეტულ გამოვლენილ რისკს უშუალოდ ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორი. მიღებული შეფასებები შეიკრიბა და გამოითვალა მათი საშუალო არითმეტიკული მნიშვნელობა. ცხრილში № 6 მოცემულია შეფასების შედეგები.

ცხრილი № 6: გამოვლენილი რისკების შეფასება

გამოვლენილი რისკი	რისკის ზოგადი დონე	რუსული კაპიტალის არსებობის შედეგად რისკის სიმწვავის დონის ზრდის მაჩვენებელი
პოლიტიკური ზეგავლენა	9.8	9.3
სანქციების დაკისრება და მათთვის თავის არიდება	9.2	9.2
კორუფციის ექსპორტი	9.5	8.8
კონფიდენციალური ინფორმაციის გაჟონვა	8.8	8.8
ეკონომიკური დამოკიდებულება და მანიპულაცია	8.5	9.2
დივერსიული ქმედებები, მათ შორის, კიბერ დივერსია	8.5	8.5

წყარო: ექსპერტთა მოსაზრებები, ავტორის გამოთვლები

ექსპერტთა გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქართულ ბიზნესში რუსული კაპიტალის არსებობით განპირობებული პოლიტიკური ზეგავლენა ყველაზე მეტად საყურადღებო რისკია. შემდგომ, აგრეთვე, მნიშვნელოვნად საყურადღებო აღმოჩნდა კორუფციისა და სანქციების დაწესების ან მათგან თავის არიდების ინსტრუმენტად ქცევის რისკი. მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, კონფიდენციალური ინფორმაციის გაჟონვის, ეკონომიკური დამოკიდებულებისა და მანიპულაციის და დივერსიული ქმედებების, მათ შორის, კიბერდივერსიის რისკები.

აღსანიშნავია, რომ თითოეული იდენტიფიცირებული რისკის სიმწვავის დონე მაღალია, არსებული კონტექსტის გათვალისწინების გარეშეც. თუმცა, რუსული ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორის გათვალისწინების შემთხვევაში, საგრძნობლად იზრდება პოლიტიკური ზეგავლენის, სანქციების დაწესების ან მათგან თავის არიდების ინსტრუმენტად ქცევის, ასევე ეკონომიკური დამოკიდებულებისა და მანიპულაციის რისკები. ამავდროულად, რისკის სიმწვავის ზოგად დონესთან შედარებით (რუსული ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორის გათვალისწინების გარეშე), განსაკუთრებულად

იზრდება ეკონომიკური დამოკიდებულების და მანიპულაციის რისკი. აღსანიშნავია, რომ დივერსიული ქმედებების და კიბერდივერსიის რისკი ყველაზე დაბალი ქულით შეფასდა ორივე შემთხვევაში. მოცემული შედეგი ლოგიკურია, რადგან რუსეთის სამხედრო პოტენციალისა და მტრული განზრახვების გათვალისწინებით, მიუხედავად მფლობელობის ფაქტორისა ან რუსეთზე ეკონომიკური დამოკიდებულების ხარისხისა, შესაძლოა მუდმივად არსებობდეს დივერსიის განხორციელების შესაძლებლობა.

რისკების მინიმიზების ინსტრუმენტების მიმოხილვა

ქვეყანათა ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიებში, როგორც წესი, ინტეგრირებულია რისკების მართვის სტრატეგიებიც, რომლებიც სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს გამოავლინონ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი უსაფრთხოების ობიექტები, შეაფასონ მათთან დაკავშირებული რისკები და შეიმუშაონ მექანიზმები აღნიშნული რისკების შესამცირებლად. რისკების მართვის სტრატეგია მოიცავს მოქმედებებს შემდეგი მიმართულებებით: პრევენცია, მზადყოფნა, რეაგირება და რეაბილიტაცია. მთავრობები, როგორც წესი, რისკების მართვასთან დაკავშირებით იღებენ „სიფრთხილის ყველა ზომას“, რაც გულისხმობს კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურისთვის ყველა შესაძლო საფრთხის გათვალისწინებას, მათ შორის ბუნებრივი კატასტროფების, უბედური შემთხვევებისა და მიზანმიმართული თავდასხმების შედეგად წარმოშობილი საფრთხეების გათვალისწინებასაც. კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის დაცვასთან დაკავშირებულ გამოწვევებთან გამკლავება მოითხოვს სიღრმისეულ ცოდნას და დაინტერესებულ მხარეებს შორის თანამშრომლობას (OECD, 2008).

რაც შეეხება კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ფლობას უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან უცხო ქვეყნის ბიზნესების მიერ, ამგვარი რისკების შეფასება ხშირად კომპლექსურია და მორგებულია კონკრეტულ შემთხვევაზე. დანართში № 4 დეტალურადაა მიმოხილული ის ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება ამგვარი რისკების შესაფასებლად მსოფლიოს მასშტაბით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ყველა ქვეყანას არ გააჩნია ეროვნული უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ისეთი რესურსი, რომელიც საჭიროა ინფრასტრუქტურაში განხორციელებული უცხოური ინვესტიციების რისკების სათანადოდ შესაფასებლად.

აღსანიშნავია, რომ კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უცხოურ მფლობელობასთან დაკავშირებული რისკების შეფასების პროცესი განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით და თითოეული სახელმწიფოს მიდგომა მორგებულია შიდა პოლიტიკურ კონტექსტზე, სამართლებრივ ჩარჩოსა და ეროვნული უსაფრთხოების პრიორიტეტულ საკითხებზე. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მიდგომები შესაძლებელია განსხვავდებოდეს, მაინც არსებობს საერთო საკითხები კრიტიკული ინფრაქტრუქტურის უცხოური მფლობელობის პრობლემურობის შესაფასებლად:

- ⇒ **განზრახვა და მოტივი:** შეფასების პროცესში განიხილება უცხოური მესაკუთრის განზრახვა და მოტივაცია იმ მიზნით, რომ დადგინდეს არის თუ არა მესაკუთრეში არაკეთილსინდისიერი განზრახვის ნიშნები, მაგალითად, ინფრასტრუქტურაზე

სრული კონტროლის მოპოვების სურვილი სტრატეგიული ან მტრული მიზნების განსახორციელებლად ან ისეთ აქტივობებში ჩართვა, რომლებიც ეწინააღმდეგება ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს.

⇒ **უფლებამოსილება და ზეგავლენა:** შეფასებისას ყურადღება ექცევა თუ რამდენად აქვს უცხოურ მესაკუთრეს უფლებამოსილება და ზეგავლენა ზიანი მიაყენოს კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებს ან ეროვნულ უსაფრთხოებას. ეს გულისხმობს შეფასებას თუ რამდენად აქვს მფლობელს წვდომა მნიშვნელოვან ტექნოლოგიებზე, ან რამდენად აქვს ბაზარზე მანიპულირების, დივერსიული ქმედებების ან კიბერშეტევის განხორციელების შესაძლებლობა.

⇒ **სახიფათო კავშირები:** გულისხმობს უცხოური მესაკუთრის სხვა ქვეყნებში არსებული კავშირების შეფასებას. ეს მოიცავს განსაკუთრებით ისეთ კავშირებს, რომლებიც შესაძლოა ზიანის მომტანი იყოს ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის ან იწვევდეს ინტერესთა კონფლიქტს.

⇒ **წარსული საქმიანობა:** ამ შემთხვევაში ფასდება უცხოელი მესაკუთრის ისტორია და წარსული საქმიანობა, თუ რამდენად ემორჩილებოდა იგი კანონს, ნორმატიულ აქტებს და უსაფრთხოების პროტოკოლებს, რეგულაციებს წარსულში განხორციელებული ინვესტიციების ან შენაძენების დროს.

⇒ **გეოპოლიტიკური კონტექსტი:** განიხილება გეოპოლიტიკური კონტექსტი და სტრატეგიული ფაქტორები, თუ რა გავლენა შესაძლოა იქონიოს უცხოური მფლობელობის ფაქტორმა ძალთა ბალანსზე, გეოპოლიტიკურ ალიანსებსა და რეგიონულ სტაბილურობაზე.

⇒ **გავლენა ეროვნული თავდაცვის შესაძლებლობებზე:** განიხილება უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული პოტენციური გავლენა ქვეყნის თავდაცვის შესაძლებლობებსა და სტრატეგიულ უპირატესობებზე.

⇒ **რისკის შემცირების ღონისძიებები:** განხილულია შემოთავაზებული რისკის შემცირების ღონისძიებების ეფექტიანობა. პოტენციური რისკის გამოვლენის შემთხვევაში, სახელმწიფოებმა შესაძლოა დააწესონ გარკვეული ზომები, შეზღუდვები ან რისკის შემცირების ღონისძიებები. ეს შეფასება მიზნად ისახავს განისაზღვროს, თუ რამდენად თანაზომიერი და შედეგიანია კონკრეტული ღონისძიებები რისკების დასაშვებ დონემდე შესამცირებლად.

აღსანიშნავია, რომ ჩამოთვლილი შეფასებები რისკების შეფასების უფრო ფართო პროცესის ნაწილია და კონკრეტული საკითხები და მათთვის მინიჭებული მნიშვნელობა შესაძლოა განსხვავდებოდეს ქვეყნების მიხედვით. სახელმწიფოები ხშირად განიხილავენ კონკრეტულ შემთხვევებს, რათა გამოავლინონ უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული საფრთხეები ყოველი შემთხვევის უნიკალური მახასიათებლების განხილვით. აგრეთვე, შეფასებისას შესაძლოა განიხილონ სხვადასხვა საკითხი ეროვნული უსაფრთხოების თავისებურებებზე დაყრდნობით.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმის მიმოხილვა

არსებული მექანიზმებიდან, რომლებიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური სექტორების, განსაკუთრებით კი კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორების უსაფრთხოებას და მათ მდგრად ფუნქციონირებას, ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ინსტრუმენტია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმი. აღნიშნული ინსტრუმენტის საშუალებით შემომავალ, პოტენციურად სარისკო ფინანსურ ტრანზაქციებს სულ უფრო და უფრო მეტი ქვეყანა ამოწმებს მსოფლიოს მასშტაბით.

როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) აღნიშნავს, ინვესტიციების კონტროლის პოლიტიკა ქვეყნებმა 1960-იანი წლებიდან შემოიღეს. აღნიშნული ტიპის რეფორმების შემოღების მაჩვენებელი ბოლო დროს გაიზარდა. პანდემიამ და პოსტპანდემიურმა პერიოდმა ეს ტენდენცია გააძლიერა (OECD, 2020).

არსებული ინფორმაციის თანახმად, მსოფლიოში ქვეყნების მინიმუმ მესამედმა უკვე შემოიღო ინვესტიციების კონტროლის ამა თუ იმ სახის პოლიტიკა (Dechert LLP, 2022, p. 2). თუმცა, მონაცემების თანახმად, ასეთი ტიპის პროგრამები, ძირითადად, განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებშია პოპულარული. მაგალითად, 2022 წლის მდგომარეობით, OECD-ის ქვეყნების 90% აკონტროლებდა რაიმე ფორმით მაინც ქვეყანაში შესულ პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს (Dechert LLP, 2022, p. 2). ევროკავშირის 27 წევრი ქვეყნიდან 18-მა შემოიღო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის ინსტრუმენტები, ხოლო ზოგიერთი ქვეყანა, ევროკომისიის უახლესი რეკომენდაციის გათვალისწინებით, ამჟამადაა მსგავსი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ევროკოკომისიის რეკომენდაციის თანახმად, მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა გააკონტროლონ მათი სამომავლო ინვესტიციები (Dechert LLP, 2022, pp. 14-15).

კომისიის ზემოაღნიშნული რეკომენდაცია ქრონოლოგიურად მოჰყვა ევროპის საბჭოს 2019/452 რეგულაციას, ევროკავშირის ტერიტორიაზე პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ლეგიტიმურობის საფუძვლების დადგენის შესახებ. რეგულაციამდე ევროკავშირში არ არსებობდა ერთიანი სისტემა, რომელიც შეეხებოდა წევრი ქვეყნების ინვესტიციების კონტროლის პოლიტიკას. ამ ცვლილების თანახმად, იქმნება ინვესტიციების კონტროლის პროცედურის შესახებ ინფორმაციის გაზიარების პროცედურული ჩარჩო. რეგულაციის თანახმად, ჩარჩო შეეხება კონტროლის ზომებს „უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის საფუძველზე“ (European Parliament and the Council of the European Union, 2019, p. 2).

მნიშვნელოვანია, რომ განხილული რეკომენდაციის საფუძველზე, ინვესტიციების კონტროლის პლატფორმის დანერგვა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ვალდებულება არ არის და მათ სურვილზეა დამოკიდებული. მიუხედავად ამისა, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა აცნობონ ევროკავშირის კომისიას კონტროლის მექანიზმების დანერგვის ან გაფართოების შესახებ, ასევე, ნებისმიერი შემოწმებული ან აკრძალული

ტრანზაქციის შესახებაც (European Parliament and the Council of the European Union, 2019, p. 4).

მთლიანობაში, ამ დროისთვის, ევროკავშირის ორი წევრი სახელმწიფოს გარდა, უკვე ყველას მიღებული აქვს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციის კონტროლის მექანიზმი ან მისი დანერგვის პროცესში არიან. ქართულ რეალობასთან ყველაზე ახლოს მყოფი ასეთი სახელმწიფო ჩეხეთია, რომელმაც ახლახან დაიწყო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვა. ახალი კანონის საფუძველზე, ჩეხეთში შეიქმნა პოტენციურად საფრთხის შემცველი კაპიტალშემოდინების კონტროლის ინსტრუმენტი, რომელიც შეზღუდვებს აწესებს იმ ინვესტიციებზე, რომლებმაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ჩეხეთის ეროვნულ ინტერესებს და უსაფრთხოებას (OECD, 2022, pp. 1-3).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ, ზოგადად, ინვესტიციების კონტროლის პროცედურების დანერგვის ან გამკაცრების მთავარი მიზანი არსებული კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ან სტრატეგიული აქტივების დაცვაა. მაგ., ჩეხეთის შემთხვევაში, ის სექტორები, სადაც განხორციელებული ინვესტიციების კონტროლი სავალდებულოა, მოიცავს სამხედრო მასალებს, ორმაგი დანიშნულების საქონელს, კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას და იმ საკომუნიკაციო სისტემის ადმინისტრირებას, რომელიც მიეკუთვნება კრიტიკული მნიშვნელობის საინფორმაციო ინფრასტრუქტურას ან საბაზისო სერვისებს (OECD, 2022, p. 4).

ხშირ შემთხვევაში ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმების დიზაინისას მითითებულია, რომ ამგვარი ინსტრუმენტების დანერგვა მოტივირებულია ნეგატიური უცხოური გავლენებისგან მოქალაქეების დაცვის მიზნით, მაგ., დასავლური ქვეყნების შემთხვევაში, იგულისხმება ჩინეთის ან რუსეთის გავლენა. რაც შეეხება ევროკავშირს, მისი ბოლო ღონისძიება ევროგაერთიანების მასშტაბით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის გამოყენების შესახებ, განპირობებულია ევროპის კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტუქტურებისთვის არსებული საფრთხით, რომელიც მომდინარეობს „ისეთი საერთაშორისო მოთამაშეებისგან, რომლებიც ფლობენ მზარდ საერთაშორისო ეკონომიკურ გავლენას და იგი შესაძლოა გამოიყენონ პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად (European Parliamentary Research Service , 2022, p. 1)“.

უფრო მეტიც, ინვესტიციების კონტროლთან დაკავშირებული ზომების მიღების საკითხი კიდევ უფრო გამწვავდა უკრაინაში რუსეთის მიერ სრულმასშტაბიანი ომის წამოწყების შემდეგ. ომი მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო იმ ფაქტების სადემონსტრაციოდ, რომ: ა) რუსეთი არის მტრულად განწყობილი სახელმწიფო აქტორი და ბ) რუსეთი არის ისეთი ინვესტიციების წყარო, რომლებსაც შეუძლია სახელმწიფოთა უსაფრთხოებას არსებითი საფრთხე შეუქმნას (UNCTAD, 2023, p. 7).

უშუალოდ უკრაინაში მიმდინარე ომის საპასუხოდ მიღებული ცვლილებებიდან რამდენიმე გადაწყვეტილება განსაკუთრებით საინტერესოა. უცხოური ინვესტიციების მიმოხილვისა და უკრაინის კრიზისის შესახებ კანადის მთავრობის განცხადებაში ნათქვამია, რომ „თუკი ინვესტიციას, მისი მასშტაბის მიუხედავად, პირდაპირი ან ირიბი

კავშირი აქვს ინდივიდთან ან ისეთ დაწესებულებასთან, რომელიც რუსეთის სახელმწიფოსთან ასოცირებულია, კონტროლდება მის მიერ ან მისი გავლენის ქვეშაა, ეს საკმარისი საფუძველია ვიფიქროთ, რომ აღნიშნული ინვესტიცია კანადის უსაფრთხოების ინტერესებთან შეუთავსებელია“ (Government of Canada, 2022). გარდა ამისა, უკრაინაში ომის დაწყებისთანავე იტალიამ ცვლილებები შეიტანა ინვესტიციების კონტროლის არსებულ მექანიზმში და შეტყობინების ვალდებულება დაუწესა იმ ახალ იურიდიულ პირებს, რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას სტრატეგიული მნიშვნელობის სექტორებში, ან სადაც ევროკავშირის არაწევრი ფიზიკური პირები ფლობენ კაპიტალის 10%-ზე მეტს ან ხმის მიცემის უფლებას. (UNCTAD Investment Policy Monitor, 2022). ამავდროულად, უკრაინაში ომის დაწყების შემდეგ ევროკომისიამ მოუწოდა წევრ სახელმწიფოებს გამოიყენონ დამატებითი კონტროლის ზომები ევროკავშირის კრიტიკული მნიშვნელობის ობიექტებში ნებისმიერი ტიპის ინვესტიციებთან (სანქციების მიღმა) დაკავშირებული ისეთი საფრთხის გასაკონტროლებლად, რომელიც „პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებულია პირთან ან ერთეულთან, რომელიც ექვემდებარება რუსეთის ან ბელარუსის მთავრობას ან იმყოფება მათი გავლენის ქვეშ (European Commission, 2022, p. 1)“.

მიუხედავად იმისა, რომ ინვესტიციების კონტროლის ინსტრუმენტები ერთმანეთისგან განსხვავდება. არსებული, ან ახლად შემუშავებული მექანიზმები მაინც გამოირჩევა რამდენიმე საერთო მახასიათებლით:

- მათ სამიზნეს ეკონომიკის სტრატეგიული/კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში შემავალი ინვესტიციები და ტრანზაქციები წარმოადგენს. თუმცა, ეს მექანიზმი, აგრეთვე, შესაძლოა გავრცელდეს სხვა სექტორებზეც, კონკრეტული ინვესტიციის მასშტაბის გათვალისწინებით და მიუხედავად სექტორის კრიტიკულობისა;
- მექანიზმები ითვალისწინებს ე.წ. „შეტყობინებების პროცედურას“, რომლის ფარგლებშიც, ზოგიერთ შემთხვევაში, ტრანზაქციის შესახებ შეტყობინება სავალდებულოა იმ მხარეებისთვის, რომლებიც აპირებენ ინვესტიციის განხორციელებას წინასწარ განსაზღვრულ კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში; აღნიშნული ვალდებულების გარდა, ინვესტორები, აგრეთვე, უფლებამოსილნი არიან ნებაყოფლობით მიმართონ პასუხისმგებელ სააგენტოს მათი ტრანზაქციის შემოწმების თხოვნით;
- პასუხისმგებელი სააგენტო (როგორც წესი, სახელმწიფო დაწესებულება) უფლებამოსილია გაიხმოს ინვესტიცია, რომელიც შესაძლოა საფრთხის შემცველი იყოს ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის. ასეთი ინვესტიცია, შესაძლოა, განხორციელებული იყოს კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორში, ან ჰქონდეს დიდი ფულადი ღირებულება და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდეს კომპანიის წილობრივ სტრუქტურაზე. სააგენტოებს აქვთ ინვესტიციის რეტროსპექტულად გახმობის უფლება ex officio შემოწმების მიზნით გარკეული პერიოდის განმავლობაში (როგორც წესი, რამდენიმე წლის განმავლობაში);
- შემოწმების შედეგად, პასუხისმგებელ ორგანოს შესაძლებელია დაადასტუროს, შეაჩეროს ან აკრძალოს ინვესტიციის განხორციელება, აგრეთვე, მხარეებს,

რომლებიც არ ემორჩილებიან კანონს, დააკისროს სანქცია, მათ შორის, ფულადი ან პენიტენციური სახადის სახით.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმების განხილვისას აუცილებელია გავითვალისწინოთ, რომ მათი დანერგვის შემდგომ დამდგარი შედეგი არაერთგვაროვანია. მიუხედავად იმისა, რომ, ერთი მხრივ, ეს მექანიზმი ქვეყნის შიგნით არსებულ უსაფრთხოებას ზრდის, განსაკუთრებით, კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურასთან მიმართებით, მეორე მხრივ, ამგვარი მექანიზმი საგრძნობლად ართულებს რეგულაციურ გარემოს და ზრდის მასთან დაკავშირებულ ბუნდოვანებას პოტენციური ინვესტორებისთვის. Dechert LLP-ის თანახმად, 2021 წელს, გაუქმებული შერწყმისა და შეძენის (Mergers &Acquisitions) გარიგებების გლობალურმა მაჩვენებელმა 700 მილიარდ აშშ დოლარს მიაღწია, რაც უფრო მეტია, ვიდრე 2020, 2019 წლების მაჩვენებლები და, ასევე, გასული ხუთწლიანი საშუალო მაჩვენებელი. (Dechert LLP, 2022, p. 2). ეს განპირობებულია იმით, რომ ინვესტიციების კონტროლის რეჟიმების გამკაცრებასთან ერთად, იზრდება საკანონმდებლო ბაზასთან დაკავშირებული გაურკვევლობა, რაც დამაბრკოლებელი ფაქტორია ხელახალი ან ახალი ინვესტიციის განსახორციელებლად.

რეკომენდაციები

ზემოთ ჩამოთვლილი მტკიცებულებების გათვალისწინებით ნათელია, რომ რუსეთი საფრთხის წარმომქნელი აქტორია, განსაკუთრებით, საქართველოს კონტექსტში. რუსეთის ეკონომიკური ინტერესები, მათ შორის, რუსული ბიზნეს მფლობელობის წილი ქართულ ეკონომიკაში შესაძლოა ჩაითვალოს საქართველოს დემოკრატიული და მდგრადი განვითარების შემაფერხებელ ჰიბრიდულ იარაღად რუსეთის ხელში.

როგორც აღმოჩნდა, საქართველოს ეკონომიკაში რუსული ბიზნეს მფლობელობის არსებობა მრავალ საფრთხესთანაა დაკავშირებული. ქართული კომპანიების აქციების შესაძენად განხორციელებული რუსული ინვესტიციები საფრთხედ უნდა მიიჩნეოდეს თუ გავითვალისწინებთ რუსი ინვესტორების მტრულ დამოკიდებულებას, მათ შესაძლებლობებს და კავშირებს რუსულ სამთავრობო ელიტასთან, ასევე, მათ ისტორიას, რომელიც მიუთითებს მათ მიერ ადგილობრივი და საერთაშორისო რეგულაციების უგულებელყოფაზე. გარდა ამისა, უკრაინაში მიმდინარე ომით წარმოქმნილი გეოპოლიტიკური კონტექსტი საფრთხის დამადასტურებელ კიდევ ერთ მტკიცებულებას წარმოადგენს იმის გათვალისწინებით, რომ ომთან დაკავშირებული ზოგიერთი რუსი ოლიგარქი ფლობდა ან ფლობს კაპიტალს საქართველოში.

ამ კვლევაში გამოვლინდა უცხოურ ბიზნეს მფლობელობასთან ასოცირებული მრავალი საფრთხე. საქართველოს შემთხვევაში, გამოვლინდა რუსული კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული ექვსი ძირითადი რისკი, რომელთა სიმწვავის დონეც შეფასდა კვლევაში გამოკითხული ექსპერტების მიერ. გამოიკვეთა, რომ რუსული კაპიტალის ფლობასთან დაკავშირებული თითოეული საფრთხე არსებითად საყურადღებოა და მიზნობრივ და გონივრულ საპასუხო ქმედებებს საჭიროებს.

როგორც წესი, უცხოური კაპიტალის შემოდინება შეშფოთების საგანი არ უნდა იყოს, განსაკუთრებით საქართველოში, სადაც ეკონომიკური სტაბილურობისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია უცხოური ინვესტიციების არსებობა. მიუხედავად ამისა, როდესაც ვსაუბრობთ რუსულ კაპიტალზე კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებსა და ინფრასტრუქტურაში, უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად შესაძლოა საჭირო იყოს გარკვეული კონტროლის მექანიზმების შემოღება, რადგან ძლიერი ინსტიტუციური რესურსების არარსებობის პირობებში, შესაძლებელია, რომ რუსული კაპიტალი გამოყენებული იყოს საქართველოს სტაბილურების ხელყოფისათვის.

საქართველოს შემთხვევაში ნებისმიერი დამატებითი რეგულაციის შემოღება უნდა ეფუძნებოდეს როგორც სახელმწიფო ბიუროკრატიული და ფისკალური შესაძლებლობების, ისე ქვეყნის გრძელვადიანი უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის მიზნების სიღრმისეულ შესწავლას, რაც საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ მისწრაფებებს უკავშირდება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ქვემოთ მოცემულია რამდენიმე რეკომენდაცია, რომლებიც ეხება საქართველოში რუსული კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებულ რისკებს.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) კონტროლის მექანიზმის დანერგვით გამოწვეული პოტენციური ზეგავლენის კვლევა

რუსული კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული საფრთხეების წინააღმდეგ სათანადო ქმედებების განსახორციელებლად, შესაძლოა ვისაუბროთ არსებული საინვესტიციო პოლიტიკის ცვლილებაზე. ერთ-ერთი შესაძლო ცვლილება, რის შედეგადაც შემოდინებულ ინვესტიციებთან დაკავშირებული საფრთხეების შეფასებას შევძლებთ, ე.წ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვაა. ამ მექანიზმის შინაარსი ზემოთ უკვე განვიხილეთ. მისი იმპლემენტაციის რამდენიმე მოდელი არსებობს.

საქართველოს შემთხვევაში, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის ინსტრუმენტის შემუშავებისას, ყურადღება უნდა მიექცეს რამდენიმე ძირითად საკითხს. უპირველეს ყოვლისა, დასადგენია, რა ტიპის ინვესტიციები უნდა გაკონტროლდეს – საჭიროა მხოლოდ რუსეთიდან (ან იმ ქვეყნებიდან, რომლებიც არ აღიარებენ საქართველოს ტერიტორიალურ მთლიანობას) შემოსული ინვესტიციის დისკრიმინაციული შეზღუდვა, თუ მექანიზმის მოქმედების არეალი ყველა პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციაზე უნდა ვრცელდებოდეს, მათი წარმომავლობის მიუხედავად. აგრეთვე, დასადგენია ყველა ინვესტიცია უნდა შემოწმდეს, თუ მხოლოდ ისინი, რომლებიც კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სექტორებსა თუ ინფრასტრუქტურებს მიემართება. მესამე ფაქტორი ეხება სამომავლო ინვესტიციების პოტენციურ მოცულობას: შესაძლოა, საჭირო იყოს, რომ შემოწმდეს მხოლოდ ის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, რომელთა ღირებულებაც აღემატება წინასწარ დადგენილ ზღვარს. ეს ზღვარი უნდა დადგინდეს რამდენიმე პარამეტრის გათვალისწინებით, რომელთაგან ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული პარამეტრია განხილვა იმისა, შესაძლებელია თუ არა მოცემული ინვესტიციის ღირებულების თანხით კომპანიის გარკვეული წილის (როგორც წესი 10%-იანი წილის) ან კომპანიაში ხმის უფლების მოპოვება. დაბოლოს, საკამათოა ექნება თუ არა ინვესტიციების მაკონტროლებელ ორგანოს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის პოტენციურად რისკის შემცველი ინვესტიციების რეტროსპექტული შემოწმების (მაგ., ინვესტიციის განხორციელებიდან ერთ ან სამ წელში შემოწმების) უფლებამოსილება.

ზემოხსენებული მრავალი ნიშნის გათვალისწინებით საქართველოს შემთხვევაში შესაძლოა რეკომენდირებული იყოს კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში რუსული წარმომავლობის ისეთი ინვესტიციების წინასწარი კონტროლი (რეტროსპექტული კონტროლის შესაძლებლობის გარეშე), რომელთა ღირებულებაც საკმარისია იმისთვის, რომ ინვესტიციის განმახორციელებელმა პირმა შეიძინოს კომპანიის აქციების სულ მცირე 10% ან მიიღოს ხმის უფლება.

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვა ასოცირებულია პოტენციურ, მნიშვნელოვან ეკონომიკურ დანაკარგთან. ამგვარი მექანიზმების დანერგვის შემთხვევები ზრდის საკანონმდებლო ბაზასთან დაკავშირებულ გაურკვევლობას, რაც დამაბრკოლებელი ფაქტორია ხელახალი ან ახალი ინვესტიციის განსახორციელებლად, რასაც პოტენციურად უარყოფითი გავლენა

ექნება მოკლე ან საშუალოვადიან ეკონომიკურ ზრდაზე. ამდენად, ამ ანგარიშში გამოთქმულია რეკომენდაცია, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის შემოღებამდე, შესაბამისმა ორგანოებმა შეისწავლონ აღნიშნულთან დაკავშირებული ეკონომიკური ეფექტები, რეგულირების ზემოთ მოცემული სხვადასხვა ფორმის პირობებში.

გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული რეკომენდაციის ასამოქმედებლად, მნიშვნელოვანია გადაიდგას ნაბიჯები ქვემოთ განხილული ორი მიმართულებით.

რუსეთის საკუთრებაში არსებულ აქტივებთან დაკავშირებული რისკების განხილვა უსაფრთხოების ეროვნულ კონცეპტუალურ დოკუმენტებში

ეროვნულ დონეზე რამდენიმე ისეთი კონცეპტუალური დოკუმენტი არსებობს, რომლებიც ეროვნულ უსაფრთხოებას აწესრიგებს. მაგალითად, არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც ფუნდამენტური მნიშვნელობის დოკუმენტია საქართველოსათვის, რამდენადაც ის ქვეყნის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ინტერესებსა და ხედვას წარმოაჩენს. აღნიშნული დოკუმენტის გარდა, უნდა შემუშავდეს „საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი“, რომელშიც განხილული იქნება საქართველოს უსაფრთხოების პოტენციური საფრთხეები, მათი მასშტაბი და პოტენციური ზეგავლენა. ამავდროულად, არსებობს რამდენიმე ეროვნული სტრატეგია, რომლებიც ეხება კორუფციასთან ბრძოლას, ფულის გათეთრებას, კატასტროფებთან დაკავშირებული რისკის შემცირებას და ა.შ. (National Security Council, 2023).

ხელმისაწვდომი ინფორმაციიდან ჩანს, რომ აღნიშნულ დოკუმენტებში არ არის ნახსენები საქართველოში რუსული ბიზნეს მფლობელობის ან კაპიტალის კონცენტრაციასთან დაკავშირებული პოტენციური საფრთხეები. მაგ., ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში საუბარია საქართველოში რუსეთის სამხედრო ძალების არსებობით გამოწვეულ საფრთხეებზე და, აგრეთვე, რუსეთთან დაკავშირებულ ზოგად საფრთხეებზე. მიუხედავად ამისა, რუსეთთან დაკავშირებული რისკების ჩამონათვალი არ მოიცავს ჰიბრიდული ეკონომიკური საფრთხეების მიმოხილვას; დოკუმენტში არც რუსული კაპიტალისა და ბიზნეს მფლობელობის არსებობაა განხილული პოტენციურ საფრთხედ საქართველოს ეკონომიკური სტაბილურობისა და ეროვნული უსაფრთხოებისთვის. გარდა ამისა, საქართველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი ამჟამად არ არის ხელმისაწვდომი.

აღნიშნულ დოკუმენტებში რუსეთის საკუთრებაში არსებულ აქტივებთან დაკავშირებული რისკების მიმოხილვას გადამწყვეტი როლი ექნება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის შემუშავებისთვის. თუ ასეთი მექანიზმის სამიზნე რუსეთიდან შემოდინებული ის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები იქნება, რომლებიც კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე სექტორებში ხორციელდება, მაშინ ამგვარი დისკრიმინაციული

მიდგომა აუცილებლად უნდა ეფუძნებოდეს რისკების მიმოხილვას, რომელიც მოცემულია უსაფრთხოების ფუნდამენტურ ეროვნულ დოკუმენტებში.

კრიტიკული ინფრასტრუქტურის რეფორმის დანერგვის წახალისება ინკლუზიური პროცესის მეშვეობით

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, რომელიც უნდა გადაიდგას პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვისთვის, საქართველოში კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის რეფორმის მიღებაა. ამ რეფორმას დიდი მნიშვნელობა ექნება კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის სამართლებრივი საფუძვლების შესახებ კონსესუსის მისაღწევად და ასეთი ტიპის ინფრასტრუქტურის სათანადოდ დასაცავად. ამ ეტაპზე, ქვეყანაში არ არსებობს კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის და მასთან დაკავშირებული სექტორების ერთიანი/კონსოლიდირებული განმარტება. ამის საპირისპიროდ, არსებული განმარტებები მიმოფანტულია სხვადასხვა საკანონმდებლო ბაზაში. ამან შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვის პროცესზე, რადგან მის სამიზნეს, ხშირ შემთხვევაში, სწორედ კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა და მასთან დაკავშირებული სექტორები წარმოადგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის რეფორმის შემუშავების პროცესშია. ეს პროცესი „ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს“ ხელმძღვანელობით მიმდინარეობს. თუმცა, ამჟამინდელი გადმოსახედიდან ეს პროცესი შენელებულია. რეფორმის ფარგლებში შემოთავაზებულია, რომ ქვეყანაში დაინერგოს კრიტიკულ ინფრასტრუქტურაში შემომავალი ინვესტიციების კონტროლის სისტემაც. ამგვარად, აღნიშნული რეფორმის განხორციელება, შეიძლება ითქვას, რომ ჩვენი პირველი რეკომენდაციის შესრულების წინაპირობა იქნება.

აქვე მნიშვნელოვანია, რომ კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული რეფორმის მიღების პროცესი ყოვლისმომცველი იყოს და მასში შესაბამისი სპეციალისტებისა და ექსპერტების რეკომენდაციები გაითვალისწინონ. აღნიშნული რეფორმა შესაძლოა სხვადასხვა მასშტაბის იყოს. თუმცა, იმისათვის, რომ რეფორმამ ნდობა გამოიწვიოს, აუცილებელია დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის წახალისება მისი დანერგვის პროცესში.

დაბოლოს, აუცილებელია, შეფასდეს ამ კვლევის ფარგლებში რეკომენდებული პოლიტიკის ცვლილებების დანერგვასთან ასოცირებული დანახარჯები. მაგ., მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვასთან ასოცირებული ხარჯები ხომ არ აღემატება მის პოტენციურ სარგებელს. ამრიგად, რეკომენდაციების მიზანშეწონილობასთან და დასაშვებობასთან დაკავშირებით საჭიროა დამატებითი მოკვლევის ჩატარება.

დასკვნა

ლიტერატურის მიმოხილვისა და ექსპერტების თვისობრივი გამოკითხვის საფუძველზე, კვლევაში განხილულია ქართულ ეკონომიკაში რუსული კაპიტალისა და ბიზნეს მფლობელობის არსებობასთან დაკავშირებული რისკები და საფრთხეები. მოცემული ანალიზი ეფუძნება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) სექტორულ მიმოხილვას, რომელიც ეხება რუსული კაპიტალის მოცულობას საქართველოს ეკონომიკის რვა სექტორში, ესენია: ელექტროენერგია, კომუნიკაციები, ნავთობი და გაზი, სამთო მოპოვება და მინერალური წყლები, ტურიზმი, სამშენებლო, საბანკო და ტრანსპორტირების სექტორები. სექტორების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა რუსული კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული საყურადღებო ზეგავლენა ელექტროენერგიის და ნავთობისა და გაზის სექტორებში, ხოლო კომუნიკაციების, სამთო მოპოვებისა და მინერალური წყლების სფეროში დაფიქსირდა აღნიშნული გავლენის ზომიერი მაჩვენებელი. დანარჩენი ოთხი სექტორის შემთხვევაში დაფიქსირდა მცირე ან ნულოვანი გავლენა.

მოცემულ ანგარიშში საკვლევი საკითხი განხილულია რამდენიმე ჭრილში. უპირველეს ყოვლისა, დასაბუთებულია, რომ რუსეთი წარმოადგენს გლობალურ საფრთხეს და ეგზისტენციალურ საფრთხეს საქართველოსთვის. გარდა ამისა, კვლევაში წარმოჩენილია, რომ არსებულ ჰიბრიდულ, ეკონომიკურ ტაქტიკებს შორის, მტრულად განწყობილი სახელმწიფოს მიერ ბიზნეს აქტივების ფლობა ერთ-ერთი ყველაზე მძლავრი იარაღია. კვლევა ასევე შეეხო კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურაში არსებული უცხოური კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებულ რისკებს, ასეთი ტიპის ინფრასტრუქ-ტურის დაუცველობის, მისი ურთიერთდამოკიდებულების, ხელმისაწვდომობის და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის გამო.

რუსეთის მიერ წარსულში საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებული დამაზიანებელი ქმედებების და რუსული კაპიტალის ჰიბრიდული ბუნების გარდა, გამოიკვეთა, რომ რუსული კაპიტალი საქართველოში გვხვდება კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში, როგორებიცაა: ენერგეტიკის და კომუნიკაციების სექტორი, რუსული აქტივები ქართულ პორტებში (მაგ. ფოთის ნავთობტერმინალი). აღნიშნული ფაქტორი უკანასკნელი კიდევ უფრო ამძაფრებს საქართველოს დაუცველობას იმ პოტენციური რისკების და საფრთხეების მიმართ, რომლებიც შესაძლოა წარმოიშვას საქართველოში რუსული კაპიტალის არსებობის შედეგად.

კვლევაში განხილულია ექვსი სახის რისკი, რომლებიც შესაძლოა დაკავშირებული იყოს საქართველოში რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან. აღნიშნულია, რომ რუსეთის საკუთრებაში არსებულმა აქტივებმა შესაძლოა რუსეთი აღჭურვოს დამატებითი ზეგავლენით საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე იმის გათვალისწინებით, რომ რუსული პოლიტიკური და ბიზნეს ელიტის ინტერესები ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული. შემდგომში, რუსულ ბიზნესებში არსებული კორუფციული პრაქტიკის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვან საფრთხედ განვიხილეთ

კორუფციის წარმოშობის რისკი (მაგ., გადასახადებისგან თავის არიდება, ფულის გათეთრება, ე.წ. „მბრუნავი კარის“ შემთხვევები, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ექსპლუატაცია და ა.შ.). ამის შემდეგ, ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ეკონომიკური დამოკიდებულების არსებითი ზრდა ან „სექტორის მიტაცება“ ის დამატებითი საფრთხეებია, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიოს ეკონომიკური მანიპულაციები, მაგ., ფასებით მანიპულაცია. აგრეთვე გამოიკვეთა, რომ კომერციულ, პოლიტიკურ ან პერსონალურ ინფორმაციასთან დაკავშირებული ჯაშუშობა რუსულ ბიზნეს მფლობელობასთან დაკავშირებული დამატებითი რისკია. ეს განსაკუთრებით საყურადღებოა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ არსებობს რუსული ბიზნესოპერატორების (მაგ. Yandex Go) დადასტურებული კავშირები რუსეთის სადაზვერვო სააგენტოებთან. დამატებით, კიდევ ერთ პოტენციურ საფრთხედ დასახელდა დივერსიული ქმედებები, რომელთა განხორციელება შესაძლოა გამარტივდეს რუსული მფლობელობის ქვეშ არსებული ბიზნესების გავლით. დაბოლოს, კვლევაში ხაზგასმულია, რომ რუსული ბიზნეს მფლობელობა საქართველოში შესაძლოა აჩენდეს სანქციების დაკისრების და სანქციების თავიდან აცილების რისკებს რუსეთისათვის და მასთან დაკავშირებული ბიზნესებისათვის დაწესებული საერთაშორისო სანქციების რეჟიმის გათვალისწინებით.

დასახელებული რისკების შეფასებამ გვიჩვენა, რომ თითოეული გამოვლენილი რისკის სიმწვავე საკმაოდ მაღალია. ყველაზე მწავვედ დგას პოლიტიკური ზეგავლენის, სანქციების დაკისრების და მათი თავიდან არიდების რისკი. რუსული ბიზნეს მფლობელობის ფაქტორი კი ყველაზე საგრძნობლად ეკონომიკური დამოკიდებულებისა და ეკონომიკური მანიპულაციის რისკს ამწვავებს.

რისკების მართვის სხვადასხვა ღონისძიებიდან, კვლევა განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმზე, რომელიც სულ უფრო და უფრო მეტ ქვეყანაში ინერგება მსოფლიოს მასშტაბით. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მექანიზმის მოქმედების არეალი ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება, არსებობს მსგავსებებიც, მაგ., მექანიზმის მიმართება კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებთან; ე.წ. „შეტყობინების პროცედურა“, ან პოტენციური საფრთხის არსებობის შემთხვევაში, ინვესტიციის შეჩერების ან გაუქმების უფლებამოსილება.

რაც შეეხება საქართველოს, ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ შესაბამისმა ორგანოებმა შეისწავლონ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმის დანერგვით გამოწვეული შედეგები, ქვეყნის ბიუროკრატიული რესურსი და მექანიზმის დანერგვის მიზანშეწონილობა. თუმცა, აღნიშნულ რეკომენდაციაში დასახელებული ინსტრუმენტის დასანერგად, ანგარიშის მიხედვით, საჭიროა ა) რუსეთის საკუთრებაში არსებულ აქტივებთან დაკავშირებული რისკების მიმოხილვა უსაფრთხოების ეროვნულ კონცეპტუალურ დოკუმენტებში; და ბ) ინკლუზიური პროცესის მეშვეობით, საქართველოში კრიტიკული ინფრასტრუქტურის რეფორმის განხორციელების წახალისება.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ რუსული კაპიტალი ქართულ ბიზნესში მხოლოდ მცირე ნაწილია იმ ბერკეტისა, რომელსაც რუსეთი ფლობს საქართველოზე ეკონომიკური ზეგავლენის მოსაპოვებლად. ამდენად, პრობლემის სიღრმისეულად შესაფასებლად, მნიშვნელოვანია იმის გაგება, თუ რამდენად შემაშფოთებელია საქართველოს ზოგადი ეკონომიკური დამოკიდებულება რუსეთზე, მათ შორის, ეკონომიკური დამოკიდებულება ქართულ ბიზნესში რუსული კაპიტალის არსებობის გავლით. გარდა ამისა, დროთა განმავლობაში, საქართველოს ეკონომიკურ და სტრატეგიულ პარტნიორებად გვევლინებიან ახალი სახელმწიფო აქტორები (მაგ. ჩინეთი). მნიშვნელოვანია პოტენციურად საფრთხის შემცველი გავლენებისგან (მაგ. აქტივების ფლობით გამოწვეული საფრთხეებისგან) სახელმწიფოთა დაცვის საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლა ამ აქტორების ეკონომიკური ინტერესების კონტექსტშიც.

ტერმინთა განმარტება

ჰიბრიდული საფრთხეები – ამგვარი საფრთხეები აერთიანებს სამხედრო და არასამხედრო, კონვენციური და არაკონვენციური მიდგომების ერთობლიობას, რომლებსაც სხვადასხვა აქტორები (მოცემულ შემთხვევაში, მტრული სახელმწიფო აქტორები) თავიანთ სტრატეგიული, პოლიტიკური თუ სამხედრო მიზნების მისაღწევად იყენებენ. ეს შესაძლოა მოიცავდეს დეზინფორმაციის კამპანიების, კიბერ-შეტევების წარმოებას, რეგულარული სამხედრო საშუალებების გამოყენებას. მნიშვნელოვანია, რომ ჰიბრიდული ომის წარმოებისას გამოკვეთილი აქცენტი უფრო მეტად არარეგულარული, არაკონვენციური საშუალებების გამოყენებაზე გვხვდება.

კრიტიკული ინფრასტრუქტურა – ინფრასტრუქტურა კრიტიკულია, თუკი მისი მწყობრიდან გამოსვლა ან დეგრადაცია არსებითად აზარალებს ადამიანთა ნორმალურ ყოფას და მნიშვნელოვნად ამცირებს მოქალაქეთა უსაფრთხოებას. კრიტიკული ინფრასტრუქტურა შესაძლოა მოიცავდეს რკინიგზებს, ელექტროენერგეტიკულ ქსელებს, ტელეკომუნიკაციების თუ საპორტო ინფრასტრუქტურას, ჰესებს, გაზის მილსადენებს, ა.შ.

კრიტიკული ინფორმაციული ინფრასტრუქტურა – ვირტუალური თუ რეალური აქტივები, ქსელები, პროცესები, რომლებიც ინფორმაციული და საკომუნიკაციო სისტემების ნაწილია და რომლებიც იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ მათი მწყობრიდან გამოსვლა ან დეგრადაცია არსებითად აზარალებს ადამიანთა ნორმალურ ყოფას და მნიშვნელოვნად ამცირებს მოქალაქეთა უსაფრთხოებას.

სახელმწიფოს მიტაცება – სახელმწიფო ინსტიტუტების დომინაცია მმართველი ელიტების ან კერძო ინტერესთა ჯგუფების მხრიდან, რა დროსაც ხსენებულ აქტორები მანიპულირებენ პოლიტიკის ფორმირების პროცესით და მნიშვნელოვნად ზემოქმედებენ პოლიტიკურ ან ეკონომიკურ ინსტიტუტებზე.

ჯაშუშობა – სადაზვერვო ცნობების შეგროვება სხვადასხვა ტიპის (მაგ., ეკონომიკური, პოლიტიკური, პერსონალური, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული) ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, რათა მიღებული ინფორმაცია უკანონოდ გადაეცეს სხვა ორგანიზაციებს ან სახელმწიფოებს.

კიბერ ჯაშუშობა – ჯაშუშობის პრაქტიკა კომპიუტერული/ციფრული სისტემების გამოყენებით.

საბოტაჟი – მოწყობილობების, იარაღის, სტრატეგიული ქსელების ან შენობების გამიზნული დაზიანება ან მოსპობა მტრული სახელმწიფოს ან კონკურენტის დასასუსტებლად.

კიბერ-საბოტაჟი – საბოტაჟის პრაქტიკა კომპიტერული/ციფრული სისტემების გამოყენებით.

სასიცოცხლოდ აუცილებელი სერვისები/რესურსები – ისეთი სერვისები/რესურსები, რომლებიც ადამიანების ბაზისურ საჭიროებებს აკმაყოფილებს. მაგალითად, ასეთი

სერვისი შესაძლოა იყოს წყლის, საკვების, ბუნებრივი აირისა და ელექტროენერგიის მიწოდება, რაც ადამიანთა სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნებისთვის არის აუცილებელი.

პროქსი ინსტრუმენტები – ტერმინი „პროქსი" ძირითადად მიემართება ისეთ ინსტრუმენტებს, რომლებსაც მავნე სახელმწიფო აქტორები იყენებენ თავიანთი რეალური განზრახვების ან სტარტეგიების დასაფარად.

მიწოდების ჯაჭვი – სისტემების ან პროცესების ერთობლიობა, რომლებიც ნედლეულს გარდაქმნის დასრულებულ, რეალიზაციისთვის განკუთვნილ პროდუქტად.

ორმაგი დანიშნულების ტექნოლოგიები – ისეთი ტექნოლოგიები, რომლებიც შესაძლოა თანაბრად გამოიყენებოდეს როგორც სამოქალაქო, ისე სამხედრო მიზნებისთვის. ასეთი ტექნოლოგიები აერთიანებს დრონებს, ხელოვნურ ინტელექტს, ელექტრონულ მოწყობილობებს, ა.შ.

კასკადური ეფექტი – რეაქცია ურთიერთდაკავშირებულ ქსელში, როცა მომხდარ დამაზიანებელ შემთხვევას აქვს ნეგატიური ზეგავლენა ქსელის სხვა კომპონენტებზე.

შერწყმა და შეძენა (M&A) – აღნიშნული ტერმინები გამოხატავს ორი კომპანიის გაერთიანების პროცესს. შერწყმისას ორი დამოუკიდებელი კომპანია ძალებს აერთიანებს, რათა მათი საბაზრო პოზიციონირება გაძლიერდეს. შეძენის შემთხვევაში ერთი კომპანია მეორე კომპანიას შეიძენს.

ბორდერიზაცია – ტერმინი გამოხატავს ე.წ. საზღვრის მონიშვნის, ანუ დემარკაციის პროცესს. ტერმინი ქართულ ლექსიკონში გამოჩნდა 2009 წლის შემდგომ, როცა რუსმა და ოსმა სამხედროებმა ე.წ. საზღვრის მთელ პერიმეტრზე სასაზღვრო კონსტრუქციების მშენებლობა დაიწყეს[6].

შეტყობინების პროცედურა – სავალდებულო პროცედურა პოტენციურად სარისკო საინვესტიციო ტრანზაქციებისთვის იმ ქვეყნებში, რომლებსაც შემოღებული აქვთ ინვესტციიების კონტროლის მექანზიმი.

რეტროსპექტული ძალაუფლება – ამ შემთხვევაში გამოხატავს ინვესტიციების მაკონტროლებელი ორგანოს ძალაუფლებას, რომ შეამოწმოს კონკრეტული ინვესტიციის საფრთხისშემცველობა ტრანზაქციის განხორციელებიდან გარკვეული პერიოდის შემდგომ.

[6] ტერმინის განმარტება ეკუთვნის ვებსაიტს jam-news.net.

გამოყენებული წყაროები

Amnesty International. (2022, October). *Ukraine: Russian attacks on critical energy infrastructure amount to war crimes.* Retrieved from amnesty.org: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/10/ukraine-russian-attacks-on-critical-energy-infrastructure-amount-to-war-crimes/

ARKA News Agency. (2023, February). *Armenia's imports of Russian natural gas in 2022 grew by 6.1% to about 2.6 billion cubic meters -Gazprom-Armenia.* Retrieved from arka.am: https://arka.am/en/news/business/armenia_s_imports_of_russian_natural_gas_in_2022_grew_by_6_1_to_about_2_6_billion_cubic_meters_gazpr/

BMG. (2023). *Yandex to Share Taxi Data in Georgia, Israel, Kazakhstan and 17 Other Countries with FSB.* Retrieved from Business Media Group: https://bm.ge/en/news/yandex-to-share-taxi-data-in-israel-georgia-kazakhstan-and-17-other-countries-with-fsb

Conley, H. A., Mina, J., Stefanov, R., & Vladimirov, M. (2016). *The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe.* Retrieved from Center for Strategic and International Studies: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf

Cyber and Infrastructure Security Centre (CISC). (2023). Retrieved from Critical Infrastracture Resilience Stratagey: https://www.cisc.gov.au/resources-contact-information-subsite/Documents/critical-infrastructure-resilience-strategy-2023.pdf

Dechert LLP. (2022, May). *The Evolving Global Foreign Direct Investment and National Security Review Landscape.* Retrieved from dechert.com: https://www.dechert.com/knowledge/publication/the-evolving-global-foreign-direct-investment-and-national-secur.html

Department of Public Safety and Emergency Preparadeness . (2023). *Public Safety Canada.* Retrieved from Canada's Critical Infrastructure: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/crtcl-nfrstrctr/cci-iec-en.aspx

Department of Public Safety and Emergency Preparedness. (2023). *Public Safety Canada.* Retrieved from Canada's Critical Infrastructure: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/crtcl-nfrstrctr/cci-iec-en.aspx

European Commission. (2022). *Guidance to the Member States concerning foreign direct investment from Russia and Belarus in view of the military aggression against Ukraine and the restrictive measures laid down in recent Council Regulations on sanctions.* Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0406(08)

European Parliament. (2021). *European critical infrastructure Revision of Directive 2008/114/EC.* Retrieved from europarl.europe.eu: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662604/EPRS_BRI(2021)662604_EN.pdf

European Parliament and the Council of the European Union. (2019). *REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March of 2019 on establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union* . Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452

European Parliamentary Research Service . (2022, December). *Question time: Protecting strategic infrastructure against Chinese influence* . Retrieved from European Parliamentary Research Service (EPRS): https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739248/EPRS_ATA(2022)739248_EN.pdf

Fekete, A. (2011). *Common Criteria for the Assessment of Critical Infrastructures.* Retrieved from link.springer.com: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13753-011-0002-y.pdf

FOI. (2022, December). *Russian Investments and Financial Interests in Sweden.* Retrieved from Swedish Defense Research Agency (FOI): https://www.foi.se/en/foi/reports/report-summary.html?reportNo=FOI-R--5377--SE

German Federal Office for Information Security . (n.d.). *What are Critical Infrastructures?* Retrieved from Federal Office for Information Security: https://www.bsi.bund.de/EN/Themen/KRITIS-und-regulierte-Unternehmen/Kritische-Infrastrukturen/Allgemeine-Infos-zu-KRITIS/allgemeine-infos-zu-kritis_node.html#:~:text=Critical%20infrastructures%20(%20KRITIS%20)%20are%20organisations,security%20or%20other%2

Governance Monitoring Center . (2023, July). *Georgia and Western Sanctions on Russia.* Retrieved from Governance Monitoring Center (GMC): https://drive.google.com/file/d/1AluwUOidIJ2Q4BsvBuygUeSKGDMEX5y8/view?fbclid=IwAR39wKS2PiyW_PCR2it-mBFoa8EDHq1FGbk3_jrz0qVWniiDM06RzC4ql5Y

Government of Canada. (2022). *Policy Statement on Foreign Investment Review and the Ukraine Crisis.* Retrieved from https://ised-isde.canada.ca/: https://ised-isde.canada.ca/site/investment-canada-act/en/investment-canada-act/policy-statement-foreign-investment-review-and-ukraine-crisis

Herreraa, L.-C., & Maennel, O. (2019). *A comprehensive instrument for identifying critical information infrastcructure services.* Retrieved from pdf.sciencedirectassets.com: https://pdf.sciencedirectassets.com/277415/1-s2.0-S1874548219X00037/1-s2.0-S1874548217300422/main.pdf?X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEDwaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIHfafqB%2B0nq8DbLzc4A68OhWAzxvHjF4A5EsD5N3mpDBAiEAw3w5ns8FsJuoJBx56%2B0fQnIyDBFNpJqqBfFqYB6A

Institute for Development of Freedom of Information (IDFI). (2022, Nivember). *Russian Capital and Russian Connection in Georgian Business.* Retrieved from idfi.ge: https://idfi.ge/public/upload/Analysis/EN_IDFI_Report.pdf

Institute for Development of Freedom of Information (IDFI). (2022). *Russian Capital in Georgian Business: Primary Study of Communications, Banking, Mining and Mineral Waters Sectors.* Retrieved from idfi.ge: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://idfi.ge/public/upload/Analysis/IDFI+Report_Final_ENG_compress.pdf

Institute for Development of Freedom of Information (IDFI). (2023, June). *Russian Capital and Russian Connections in Georgian Business.* Retrieved from idfi.ge: https://idfi.ge/public/upload/Analysis/IDFI_Russian%20capital%20Geo%20.pdf

IWPR. (2022). *Georgia Nationalises Iconic Mineral Water Due to Russian Sanctions.* Retrieved from iwpr.net: https://iwpr.net/global-voices/georgia-nationalises-iconic-mineral-water-due-russian-sanctions

Izuakor, C., & White, R. (2016). *Critical Infrastructure Asset Identification: Policy, Methodology and Gap Analysis.* Retrieved from links.springer.com: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-48737-3_2

Le Monde. (2022, November). *The Russian spy couple caught in the 'burbs: In Sweden, 'The Americans' plays out in real life.* Retrieved from lemonde.fr: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/11/28/a-russian-spy-couple-caught-in-the-burbs-in-sweden-the-americans-plays-out-in-real-life_6005900_4.html

Mckew, M. K. (2017, October). *The Gerasimov Doctrine: It's Russia's new chaos theory of political warfare. And it's probably being used on you.* Retrieved from Politico.com: https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/05/gerasimov-doctrine-russia-foreign-policy-215538/

Mishcon de Reya. (2022). *The National Security and Investment Act: protecting UK assets and infrastructure.* Retrieved from mishcon.com: https://www.mishcon.com/the-national-security-and-investment-act-protecting-uk-assets-and-infrastructure

Mitrevska, M., Mileski, T., & Mikac, R. (2018). *Critical Infrastructure: Concept and Security Challenges.* Retrieved from Friedrich-Ebert-Stiftung Skopje: https://skopje.fes.de/fileadmin/user_upload/images/critical/Critical_Infrastructure_EN_-_web.pdf

National Endowment for Democracy. (2019). *War by Other Means, Kremlins Energy Policy as a Channel of Influence: Comparative case Studies from Ukraine, Moldova, Romania and Hungary.* Retrieved from National Endowment for Democracy: https://expertforum.ro/en/kremlins-energy-policy-as-a-channel-of-influence-a-comparative-assessment/

National Protective Security Authority . (2023, April). *Critical National Infrastructure.* Retrieved from National Protective Security Authority : https://www.npsa.gov.uk/critical-national-infrastructure-0

National Security Council. (2023). *nsc.gov.ge.* Retrieved from National Security Council: https://nsc.gov.ge/en/CONCEPTUAL-DOCUMENTS/National-Strategies-in-security-fiel

OECD. (2020). *Investment screening in times of COVID-19 and beyond.* Retrieved from Organization for Economic Co-operation and Development (OECD): https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-screening-in-times-of-covid-19-and-beyond-aa60af47/

OECD. (2022). *Investment policy related to national security: Notification by Czech Republic.* Retrieved from Organization for Economic Co-operation and Development (OECD): https://one.oecd.org/document/DAF/INV/RD(2023)1/en/pdf

Park, D., & Walstrom, M. (2017, October). *Cyberattack on Critical Infrastructure: Russia and the Ukrainian Power Grid Attacks.* Retrieved from jsis.washington.edu: https://jsis.washington.edu/news/cyberattack-critical-infrastructure-russia-ukrainian-power-grid-attacks/

Pillai, H. (2023, April). *Protecting Europe's Critical Infrastructure from Russian Hybrid Threats.* Retrieved from Centre for European Reform: https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/protecting-europes-critical-infrastructure-russian-hybrid

Polinpapilinho, K., & Patrick, H. (2013). *Systemic determination of infrastructure criticality.* Retrieved from ideas.rpec.org: https://ideas.repec.org/a/ids/ijcist/v9y2013i3p211-225.html

Politico. (2022, December). *Russian oligarch Mikhail Fridman detained on money-laundering suspicions: Report.* Retrieved from Politico.com: https://www.politico.eu/article/2380338/

RFERL. (2020). *Russian Armenian Dispute over Railway 'Settled'.* Retrieved from https://www.azatutyun.am/a/30819063.html

RFERL. (2023, May). *Sanctioned Billionaire Fridman Linked To Insurance On Russian Military Vehicles Used In Ukraine.* Retrieved from RFERL: https://www.rferl.org/a/ukraine-fridman-russian-military-vehicles-schemes-scandal/32404641.html

RTVI. (2019). *Russia is preparing to terminate the service of the Armenian railway ahead of schedule. This is connected with the criminal case against the daughter of Russian Railways.* Retrieved from RTVI.com: https://rtvi.com/stories/rossia-gotovitsya-dosrochno-prekratit-obsluzhivanie-zheleznoy-dorogi-armenii/

Terzyan, A. (2018). *The anatomy of Russia's grip on Armenia: Bound to Persist?* Retrieved from econstor.eu: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/198543/1/ceswp-v10-i2-p234-250.pdf

The Council of the European Union. (2008, December 8). *COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC.* Retrieved from on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF

The New York Times. (2023, June). *Why the Evidence Suggests Russia Blew Up the Kakhovka Dam.* Retrieved from nytimes.com: https://www.nytimes.com/interactive/2023/06/16/world/europe/ukraine-kakhovka-dam-collapse.html

Transparency International Georgia. (2023, March). *Russian Ties and Corruption Risks of an Electricity Importer Company.* Retrieved from www.transparency.ge: https://transparency.ge/en/blog/russian-ties-and-corruption-risks-electricity-importer-company

U.S. Congress. (2001). *USA Patriot Act of 2001.* Retrieved from Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism: https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf

UNCTAD. (2023, February). *The Evolution of FDI screening mechanisms - key trends and features.* Retrieved from United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) - Investment Policy Monitor: https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1279/the-evolution-of-fdi-screening-mechanisms---key-trends-and-features

UNCTAD Investment Policy Monitor. (2022). *Italy approves further changes to the FDI screening regime.* Retrieved from UNCTAD Investment Policy Monitor: https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3993/italy-approves-further-changes-to-the-fdi-screening-regime-

დანართები

დანართი 1: 2022 წელს რუსეთის ჩართულობით განხორციელებული საეჭვო ქმედებები

მარტში, GPS მომსახურების უეცარი შეწყვეტის შემდეგ, ფინეთში ერთმანეთს რამდენიმე თვითმფრინავი შეეჯახა. თვითმფრინავებმა ვერ შეძლეს რუსეთის საზღვართან მდებარე სავონლინას აეროპორტში დაშვება. ჰიბრიდულ საფრთხეებთან ბრძოლის ევროპული ცენტრის (Hybrid CoE) წარმომადგენლის, იუკა სავოლინენის თქმით, მომხდარი, სავარაუდოდ, რუსეთის მიერ ჰიბრიდული ტაქტიკის გამოყენებას უკავშირდებოდა. მიუხედავად იმისა, აღნიშნული შეფერხებები მიზანმიმართული შეტევის შედეგად მოხდა თუ რუსეთის სამხედრო წვრთნების დროს მომხდარი გაუთვალისწინებელი შემთხვევა იყო, სავოლაინენმა ხაზი გაუსვა ფინეთის მხრიდან შემდგომი შეტევებისთვის მზაობის მნიშვნელობას.	
აგვისტოში ესტონეთის მთავრობამ განაცხადა, რომ 2007 წლის შემდეგ, ქვეყანაში ყველაზე ძლიერი კიბერშეტევა განხორციელდა. შეტევის სამიზნეს წარმოადგენდა მრავალი ვებგვერდი, მათ შორის, პარლამენტის, გაზეთების, ბანკების და სამინისტროების ვებგვერდები (Euronews, 2022). მომხდარზე პასუხისმგებლობა ჰაკერების რუსულმა დაჯგუფებამ, Killnet-მა, აიღო და განაცხადა, რომ წარმატებით შეუზღუდა წვდომა 200-ზე მეტ კერძო დაწესებულებას. თუმცა, ესტონეთის მთავრობის წარმომადგენლების განცხადებით, მომხდარმა მხოლოდ მცირე შეფერხებები გამოიწვია.	
ოქტომბერში რკინიგზის სისტემაში შესამჩნევი შეფერხება მოხდა ჩრდილოეთ გერმანიაში, როდესაც უმნიშვნელოვანესი დამაკავშირებელი კაბელები განზრახ დააზიანეს ორ განსხვავებულ ადგილზე (France 24, 2022). შედეგად, მატარებელთა მიმოსვლა სამი საათით შეწყდა, რამაც ათასობით მგზავრს შეუქმნა სირთულე. გერმანიის ტრანსპორტის მინისტრმა მომხდარს დივერსიული ქმედება უწოდა და ხაზი გაუსვა შემთხვევის მიზანმიმართულ ბუნებას, სადაც მკაფიოდ ჩანდა განზრახვის ნიშნები. მიუხედავად იმისა, რომ ვისინგს რუსეთი პირდაპირ არ დაუდანაშაულებია, მან განაცხადა, რომ შეუძლებელია მომხდარში უცხო ძალის ჩართულობის უგულებელყოფა. მეორე მხრივ, მწვანეთა პარტიის წევრმა, ანტონ ჰოფრაიტერმა, მომხდარში კრემლი დაადანაშაულა და განაცხადა, რომ ეს შეიძლება ყოფილიყო გაფრთხილება გერმანიისათვის, შეეწყვიტა უკრაინისთვის დახმარების გაწევა. წამოყენებული მოსაზრებების გარდა, არ წარმოდგენილა რუსეთის ბრალეულობის დამადასტურებელი არავითარი მტკიცებულება.	
ოქტომბერში სამხრეთ საფრანგეთში ერთდროულად სამ ადგილას დაზიანდა ინტერნეტკაბელი, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა ინტერნეტ და სატელეფონო მომსახურებების მიწოდება. ინტერნეტ პროვაიდერმა მომხდარს ვანდალიზმი უწოდა. (Al Jazeera, 2023). აღსანიშნავია, რომ მსგავსი შემთხვევა მოხდა, აგრეთვე, აპრილშიც პარიზთან ახლოს, რამაც ინტერნეტის შეწყვეტა გამოიწვია და ათასობით ადამიანი დააზარალა (Wired, 2023). დაზარალებული პროვაიდერებიდან ერთ-ერთის აღმასრულებელმა დირექტორმა, ნიკოლას გუილაუმემ, განაცხადა, რომ კაბელები განზრახ დააზიანეს ისე, რომ მათ შეკეთებას დიდი დრო და პროფესიონალთა ჩართულობა დასჭირვებოდა.	
თებერვალში ჰოლანდიის მთავრობის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ ევროპის მასშტაბით რამდენიმე საავადმყოფო გახდა ჰაკერული დაჯგუფება Killnet-ის სამიზნე. მიუხედავად ამისა, მათი განაცხადებით შეტევებით გამოწვეული ზიანი საკმაოდ მცირე იყო (Euronews, 2023). შეტევები, როგორც ჩანს, მიმართული იყო იმ სახელმწიფოებზე, რომლებიც საგრძნობლად ეხმარებოდნენ უკრაინას, მათ შორის იყო დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, პოლონეთი და აშშ.	

წყარო: Protecting Europe's Critical Infrastructure from Russian Hybrid Threats, Helmi Pillai, 2023.

დანართი 2: რუსეთის მიერ ენერგეტიკული ბერკეტების საქართველოში პოლიტიკური მიზნებისათვის გამოყენების შემთხვევები

წელი	ღონისძიება	გეოპოლიტიკური დასაბუთება	ეკონომიკური დასაბუთება
2004 - 2006	გაზპრომის მიერ დადგენილი ფასი თითქმის 500 % – ით გაიზარდა ყოველი ათასი კუბური მეტრისთვის 50 დოლარიდან 235 დოლარამდე.	ენერგეტიკული სანქციების გამოყენება ახლადარჩეული პროდასავლური პრეზიდენტის მიმართ.	ფასის „ნორმის ფარგლებში“ ზრდა, რომლის მიზანიცაა საქართველოში არსებული ფასები შეუსაბამოს დასავლეთ ევროპის მყიდველებისთვის დაწესებულ ფასებს, რასაც კრემლმა „მსოფლიო ბაზარზე დადგენილი ფასი“ უწოდა.
2006 წლის ზამთარი	რუსეთის მიერ ენერგომომარაგების შეწყვეტა ზამთარში. მაგისტრალური გაზსადენის ორი ალტერნატიული განშტოების დივერსიამ და ელექტროენერგიის იმპორტის გადამცემი ანძის აფეთქებამ საქართველოს მოსახლეობა 2 კვირის განმავლობაში გაზის გარეშე დატოვა.	ქვეყანაში სტაბილურობის დარღვევა.	რუსეთმა განაცხადა, რომ საქართველოსკენ მიმავალი ორივე ძირითადი გაზსადენი დაზიანდა ბომბის აფეთქების შედეგად, სავარაუდოდ, ჩეჩენი სეპარატისტების მიერ.
2008	თავდასხმა ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენზე – ნავთობის ტრანსპორტირება შეფერხდა 14 დღით.	კასპიის გაზის სამხრეთ საექსპორტო დერეფნის საიმედოობის რღვევა.	რუსეთმა მომხდართან კავშირი უარყო. თუმცა, Bloomberg-ის 7 -წლიანი გამოძიების თანახმად, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის მილსადენი ააფეთქეს ჰაკერებმა, რომლებიც იყენებდნენ უახლეს კომპიუტერულ ტექნოლოგიებს და მხარს უჭერდნენ რუსეთის სპეცსამსახურებს.
2016	„გაზპრომ-ექსპორტმა“ მოითხოვა გაზის ტრანზიტის ხელშეკრულებაში ცვლილების ფულად კომპენსაციაზე გადასვლა.	დაუდგენელია.	საერთაშორისო სამართლებრივი ჩარჩოს პრინციპები, რომელთა თანახმადაც, „ნატურით“ გადახდა აკრძალულია.
2019	გაიზარდა გაზის სატრანზიტო გადასახადი (ფულადი კომპენსაცია).	დაუდგენელია.	დაუდგენელია.

წყარო: War by Other Means, Kremlin's Policy as a channel of Influence; Comparative Case Studies from Ukraine, Moldova, Georgia, Romania and Hungary

დანართი 3: „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის“ განმარტებები ევროკავშირში, შეერთებულ შტატებში, ავსტრალიაში, გერმანიაში, გაერთიანებულ სამეფოსა და კანადაში

ქვეყანა	განმარტება
ევროკავშირი	„ევროპის კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე ინფრასტრუქტურა (ECI) ნიშნავს წევრ სახელმწიფოებში მდებარე კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურას, რომლის დაზიანება ან განადგურება მნიშვნელოვან ნეგატიურ გავლენას იქონიებს, სულ მცირე, ორ წევრ სახელმწიფოზე. ზეგავლენის მნიშვნელოვნება უნდა შეფასდეს ჯვარედინი კრიტერიუმების საფუძველზე.” (The Council of the European Union, 2008)
აშშ	ტერმინი „კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა“ მოიაზრებს იმ სისტემებსა და აქტივებს, როგორც ვირტუალურს, ისე მატერიალურს, რომლებიც სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა ამერიკის შეერთებული შტატებისთვის და რომელთათვისაც ზიანის მიყენებამ შესაძლოა ძლიერი საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის უსაფრთხოებას, ეკონომიკურ უსაფრთხოებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას და უსაფრთხოებას, ან ჩამოთვლილიდან რამდენიმეს ერთად“ (U.S. Congress, 2001)
ავსტრალია	„კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა განისაზღვრება, როგორც ის ფიზიკური საშუალებები, სისტემები, აქტივები, მიწოდების ჯაჭვები, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და საკომუნიკაციო ქსელები, რომლებიც განადგურების, დეგრადაციის, ან დიდი ხნის განმავლობაში მიუწვდომლობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვნად იმოქმედებს ავსტრალიის მოსახლეობის ან ქვეყნის ტერიტორიულ კეთილდღეობაზე, ან საფრთხეს შეუქმნის მის თავდაცვისუნარიანობას.“ (Cyber and Infrastructure Security Centre (CISC), 2023)
გერმანია	„კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა არის საზოგადოებისთვის უდიდესი მნიშვნელობის მქონე ის ორგანიზაციები და ობიექტები, რომელთა მწყობრიდან გამოსვლა ან ფუნქციონირების შეწყვეტა გამოიწვევს მარაგების მუდმივ დეფიციტს, შეუქმნის საფრთხეს საზოგადოებრივ წესრიგს და უსაფრთხოებას და გამოიწვევს სხვა მძიმე შედეგებს” (German Federal Office for Information Security, 2023)
გაერთიანებული სამეფო	„აქტივები, დაწესებულებები, სისტემები, ქსელები ან პროცესები და მათი ფუნქციონირებისთვის საჭირო პერსონალი, რომელთა განადგურებამ ან მწყობრიდან გამოსვლამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ა) საბაზისო სერვისების მიწოდებას; ბ) ეროვნულ უსაფრთხოებას, ეროვნულ თავდაცვისუნარიანობას ან სახელმწიფოს გამართულ ფუნქციონირებას.” (National Protective Security Authority , 2023)
კანადა	„კრიტიკული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურა წარმოადგენს იმ პროცესებს, სისტემებს, ობიექტებს, ტექნოლოგიებს, ქსელებს, აქტივებსა და სერვისებს, რომლებიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია კანადელების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, ან ეკონომიკური კეთილდღეობისთვის და მთავრობის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის. კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე ინფრასტრუქტურა შეიძლება იყოს დამოუკიდებელი ან ურთიერთდაკავშირებული სხვა ერთეულებთან პროვინციების, ტერიტორიების და ეროვნული საზღვრების შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ. კრიტიკული ინფრასტრუქტურის მნიშვნელობის ფუნქციის დარღვევამ შეიძლება გამოიწვიოს ადამიანთა სიცოცხლის დაკარგვა, უარყოფითი ეკონომიკური შედეგები და საზოგადოებრივი ნდობისთვის ზიანის მიყენება.“ (Department of Public Safety and Emergency Preparadeness , 2023)

დანართი 4: სხვადასხვა ქვეყანაში გამოყენებული რისკის შეფასების ინსტრუმენტები

ეროვნულ უსაფრთხოების მიმოხილვა	ბევრმა ქვეყანამ დანერგა ეროვნული უსაფრთხოების ანალიზის მექანიზმები იმ უცხოური ინვესტიციებისა და შესყიდვების შესაფასებლად, რომლებმაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს ეროვნულ უსაფრთხოებაზე. ასეთი ტიპის მიმოხილვები ტარდება ეროვნულ უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყებების მიერ, როგორებიცაა: სადაზვერვო საზოგადოება, თავდაცვის სააგენტოები ან სპეციალიზებული ინვესტიციების კონტროლის ორგანოები. აღნიშნული სისტემის მიზანი უცხოური კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული რისკების შეფასება და იმის განსაზღვრაა, საჭროა თუ არა რისკის შემცირების ღონისძიებების ან გარკვეული შეზღუდვების დაწესება.
სექტორზე მორგებული შეფასება	უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული საფრთხეების შესაფასებლად სახელმწიფოებმა შესაძლოა რისკებზე ორიენტირებული მიდგომა გამოიყენონ. მიდგომა გულისხმობს ისეთი ფაქტორების შეფასებას, როგორიცაა ინვესტიციის წარმომავლობის ქვეყანა, ტიპი, კონტროლის დონე, რომელსაც უცხოური სუბიექტი მიიღებს ინვესტიციის განხორციელების შემთხვევაში და უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული პოტენციური შედეგები. რისკის შეფასება შეიძლება ითვალისწინებდეს გეოპოლიტიკურ ფაქტორებს, სახელმწიფო საწარმოების არსებობას, უცხოური ერთეულის ქცევის პრაქტიკას და ინვსტიციის წარმომავლობის ქვეყანაში არსებულ მარეგულირებელ გარემოს.
რისკებზე ორიენტირებული მიდგომა	უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული საფრთხეების შესაფასებლად სახელმწიფოებმა შესაძლოა რისკებზე ორიენტირებული მიდგომა გამოიყენონ. მიდგომა გულისხმობს ისეთი ფაქტორების შეფასებას, როგორიცაა ინვესტიციის წარმომავლობის ქვეყანა, ტიპი, კონტროლის დონე, რომელსაც უცხოური სუბიექტი მიიღებს ინვესტიციის განხორციელების შემთხვევაში და უცხოური კაპიტალის არსებობით გამოწვეული პოტენციური შედეგები. რისკის შეფასება შეიძლება ითვალისწინებდეს გეოპოლიტიკურ ფაქტორებს, სახელმწიფო საწარმოების არსებობას, უცხოური ერთეულის ქცევის პრაქტიკას და ინვსტიციის წარმომავლობის ქვეყანაში არსებულ მარეგულირებელ გარემოს.
ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი	მთავრობები ეყრდნობიან სადაზვერვო სამსახურების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას. ისინი აგროვებენ და ამუშავებენ ინფორმაციას იმ უცხოური კომპანიების შესახებ, რომელთაც სურთ აქტივების ფლობა კრიტიკული მნიშვნელობის სექტორებში. სადაზვერვო სამსახურების შეფასებები იძლევა ინფორმაციას უცხოური სუბიექტების მიერ აქტივების მფლობელობასთან დაკავშირებული განზრახვების, შესაძლებლობებისა და პოტენციური რისკების შესახებ. ეს შეფასებები ხშირად მოიცავს გეოპოლიტიკური კონტექსტის და სახელმწიფო აქტორებთან პოტენციური კავშირების შეფასებებს, აგრეთვე უცხოელი მფლობელების მხრიდან ზიანის მომტანი ქმედებების ჩადენის ალბათობას.
მოკავშირეებთან და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობა	სახელმწიფოებს შეუძლიათ ითანამშრომლონ მოკავშირე ქვეყნებთან და საერთაშორისო პარტნიორებთან ინფორმაციის გაცვლის, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებისა და უცხოური კაპიტალის არსებობასთან დაკავშირებული რისკების ერთობლივად შესაფასებლად. ასეთი ტიპის თანამშრომლობას შეუძლია დაეხმაროს მხარეებს გაიღრმავონ ცოდნა გლობალური ტენდენციების, წარმოშობილი რისკების და უცხოელი ინვესტორების მიერ წარმოქმნილი პოტენციური საფრთხეების შესახებ.
სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩო	უცხოური ინვესტიციების შედეგად გამოწვეული საფრთხის შეფასებისათვის საჭირო პარამეტრების შესამუშავებლად სახელმწიფოები აყალიბებენ საკანონმდებლო და მარეგულირებელ ჩარჩოს. ასეთი ტიპის ჩარჩოები შეიძლება შეიცავდეს კონკრეტულ კანონებს, რეგულაციებს და გაიდლაინებს, რომლებსაც შემოაქვთ სიცხადე შეფასების პროცესში, ადგენენ რისკის შეფასების კრიტერიუმებსა და საფრთხის შემცირების ღონისძიებების ან უცხოური კაპიტალის შეზღუდვის მექანიზმებს.

დანართი 5: გამოკითხული ექსპერტების სია

ექსპერტი	ორგანიზაცია
ანტონ ვაჭარაძე	ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)
გიორგი გოგუაძე	საქართველოს სტრატეგიის და განვითარების ცენტრი (GCSD)
მურმან მარგველაშვილი	მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის (WEG)
ეკა აკობია	კავკასიის უნივერსიტეტი
ირაკლი ფორჩხიძე	საქართველოს სტრატეგიული კვლევების ინსტიტუტი
დავით სიხარულიძე	ექსპერტი უსაფრთხოების დარგში
ბათუ ქუთელია	ექსპერტი უსაფრთხოების დარგში
გიგი გიგიაძე	ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC)
გიორგი მუჩაიძე	საქართველოს ატლანტიკური საბჭო
თაზო კუპრეიშვილი	ნეტგაზეთი