



CAUCASIAN INSTITUTE  
FOR ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH



ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი

CENTRE FOR ECONOMIC PROBLEMS RESEARCH

**„აღმოსავლეთის პერიტიზაცია“ და საქართველოს  
სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა**



OPEN SOCIETY GEORGIAN FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

**თბილისი, 2011**



CAUCASIAN INSTITUTE  
FOR ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH



ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი  
CENTRE FOR ECONOMIC PROBLEMS RESEARCH



„აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ და საქართველოს სოციალურ-  
ეკონომიკური პოლიტიკა

**Eastern Partnership and Socio-Economic Policy of Georgia**



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

თბილისი, 2011

წიგნი გამოცემულია პროექტის „ეროვნული პლატფორმის გააქტიურება "აღმოსავლეთის პარტნიორობის" კონტექსტში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარებისათვის“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიერ.



ავტორის/ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის „ღია საზოგადოება-საქართველო“ პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

**გამოცემაზე მუშაობდნენ:**

დავით ნარმანია  
ელგუჯა ხოკრიშვილი  
თემურ მურდულია  
ნოდარ ხადური  
შოთა მურდულია  
ელზა ჯგერენია  
თემურ თორდინავა  
მიხეილ მაგანია  
გიორგი ყუფარაძე  
დავით წასიძე  
ანა ჩხიკვიშვილი

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი:** დავით ნარმანია - კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტის აღმასრულებელი დირექტორი.

**ISBN:** 978-99-41-0-3926-3

**UDC:** (უაკ) 303.1+303.4+330.1  
E-12

© 2011, ყველა უფლება დაცულია.

© 2011, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი (CIESR);  
ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი (CEPR);  
ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“ (OSGF).

## შინაარსი

<b>წინასიტყვაობა</b>	<b>5</b>
<b>1. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ - ევროკავშირის ახალი ინიციატივა</b>	<b>7</b>
1.1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და ახალი გამოწვევები	
1.2. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ - პარტნიორობის ახალი განზომილება	
1.3. ახალი ორმხრივი ურთიერთობები	
1.3.1. ევროკავშირის ეკონომიკაში თანმიმდევრული ინტეგრაცია	
1.3.2. გადაადგილება და უსაფრთხოება	
1.3.3. ენერგეტიკული უსაფრთხოება	
1.3.4. ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მხარდაჭერა	
1.4. ახალი ჩარჩო მრავალმხრივი თანამშრომლობისათვის	
1.5. მონაწილეობა	
1.5.1. ევროპის რეგიონთა კომიტეტი: ფუნქციები და ამოცანები	
1.5.2. ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი: ფუნქციები და ამოცანები	
1.6. „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფინანსური რესურსი და გამოყენებული ინსტრუმენტები	
1.7. „აღმოსავლეთის პარტნიორობაში“ საქართველოს მოტივაცია და პერსპექტივები	
<b>2. საბაჟო რეგულაციები, ვაჭრობის ფასილიტაცია და ევროკავშირის სტანდარტები</b>	<b>23</b>
2.1. ევროკავშირთან ვაჭრობის მნიშვნელობა	
2.2. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ეკონომიკური თანამშრომლობის რეგულირება	
2.3. საქართველო-ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობების სტატისტიკა	
2.4. ნაბიჯები საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმებისათვის	
2.5. რეფორმები საბაჟო სექტორში	
2.6. დასკვნები და რეკომენდაციები	
<b>3. მდგრადი განვითარების სისტემა და „მწვანე“ ბიზნესი</b>	<b>35</b>
3.1. ზოგადი კონტექსტი	
3.2. მდგრადი განვითარების თანამედროვე კონცეფცია	
3.3. მდგრადი განვითარების ინდიკატორები	
3.4. მდგრადი განვითარების ევროპული დოქტრინა	
3.5. „მწვანე“ ბიზნესის თანამედროვე კონცეფცია	
3.6. მდგრადი განვითარების სტრატეგიის იმპლემენტაცია საქართველოში	
3.7. მნიშვნელოვანი მიგნებები და რეკომენდაციები	
<b>4. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა ევროკავშირში და საქართველოში</b>	<b>52</b>
4.1. ზოგადი კონტექსტი და ევროკავშირის რეგულაციები	
4.2. სურსათის უვნებლობა	
4.3. პროდუქციის ეტიკეტირება	
4.4. რეკლამის რეგულირება	
4.5. მომხმარებლის ეკონომიკური და სამართლებრივი უფლებები	
4.5.1. სამომხმარებლო კრედიტი	
4.5.2. ნაკლოვანების მქონე პროდუქცია და საგარანტიო ურთიერთობები	

<b>5.</b>	<b>ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილება ევროკავშირის ქვეყნებთან</b>	<b>68</b>
	5.1. ზოგადი კონტექსტი	
	5.2. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემა	
	5.3. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მეთოდები (შეღავათები)	
	5.4. ევროკავშირთან ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სამართლებრივი და ეკონომიკური საფუძვლები საქართველოში	
	5.5. მნიშვნელოვანი მიგნებები და რეკომენდაციები	
<b>6.</b>	<b>სოციალური პოლიტიკა და სოციალური დაცვის სისტემები</b>	<b>78</b>
	6.1. ევროკავშირთან თანამშრომლობის წინაპირობები და არსებული მდგომარეობა	
	6.2. სოციალური დახმარების სისტემა	
	6.3. საპენსიო სისტემა	
	6.4. რეკომენდაციები ევროპულ სისტემასთან ჰარმონიზაციისათვის	
<b>7.</b>	<b>სოციალური დიალოგი და დასაქმებულთა უფლებების დაცვა საქართველოში</b>	<b>97</b>
	7.1. სოციალური დიალოგი და მისი რეგულირება	
	7.2. სოციალური დიალოგი საქართველოში	
	7.3. შრომითი უფლებების დაცვა	
	7.4. რეკომენდაციები კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისათვის	
<b>8.</b>	<b>უმალღესი განათლების სისტემა, ინოვაციები და მეცნიერება</b>	<b>108</b>
	8.1. შესავალი	
	8.2. საქართველოს უმაღლესი განათლების სისტემა	
	8.3. საქართველოს უმაღლესი განათლების მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა	
	8.4. ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები: აკრედიტაცია და ავტორიზაცია	
	8.5. უმაღლესი განათლების და მეცნიერების რეფორმა	
	8.6. უმაღლესი განათლების დაფინანსება	
	8.7. ინოვაციური პოლიტიკა	
	8.8. დასკვნები და რეკომენდაციები	
<b>9.</b>	<b>სამოქალაქო საზოგადოების როლი ევროკავშირთან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციაში</b>	<b>126</b>
	9.1. ზოგადი კონტექსტი	
	9.2. სამოქალაქო საზოგადოების როლი	
	9.3. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის და ეროვნული პლატფორმის როლი	
<b>10.</b>	<b>ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ მონაწილე ქვეყნებში</b>	<b>133</b>
	10.1. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები სომხეთში	
	10.2. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები აზერბაიჯანში	
	10.3. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები უკრაინაში	
	10.4. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები მოდლოვაში	
	10.5. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები ბელორუსში	

<b>11. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ სტუდენტების და მედიის თვალით</b>	<b>163</b>
11.1. თავისუფალი ვაჭრობა და სავაჭრო ბარიერები ევროკავშირთან	
11.2. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ სტუდენტის თვალით	
11.3. თავისუფალი ვაჭრობა - გზა ევროპული ბაზრისკენ	
11.4. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ ჟურნალისტის თვალით	
<b>Eastern Partnerhip and Socio-Economic Policy of Georgia (Summary information)</b>	<b>194</b>

## წინასიტყვაობა

„აღმოსავლეთის პარტნიორობა“, როგორც ევროკავშირის ახალი ინიციატივა, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი პროგრამაა და საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების თვისობრივად ახალ სიბრტყეში გადაყვანას ნიშნავს. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულების (PCA) და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) პროგრამაში მონაწილეობის შემდეგ, „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“, საქართველოს ევროკავშირთან უფრო მეტად აახლოვებს. „აღმოსავლეთის პარტნიორობაში“, საქართველოს მონაწილეობა ქვეყანას მრავალი გამოწვევის და რეფორმის გატარების აუცილებლობის წინაშე აყენებს. ერთის მხრივ, ჰარმონიზაციის უპრეცედენტო შესაძლებლობები და მეორეს მხრივ, ამისთვის საჭირო რესურსების აკუმულირება, მიმდინარე პერიოდის მნიშვნელოვანი გამოწვევებია.

ევროინტეგრაციის საერთო კონტექსტში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციას უჭირავს. ევროკავშირის ეკონომიკაში თანმიმდევრულ ინტეგრაციას რამოდენიმე მნიშვნელოვანი წინაპირობა უდევს და მათი წარმატებით დაძლევა განაპირობებს მომავალში სავაჭრო ბარიერების შემსუბუქებას, საქმიანი ურთიერთობების გარღმავებას და ქვეყნისთვის მეტი ეკონომიკური სარგებლის მიღებას. ეს ყველაფერი კი მოსახლეობის სოციალურ კეთილდღეობაზე და უთანასწორობის შემცირებაზე უნდა აისახოს. პარტნიორ ქვეყნებში სტრუქტურული პრობლემების დასაძლევად (რომლებიც გამომდინარეობს რეგიონებს და მოსახლეობის ჯგუფებს შორის ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობიდან) ევროკავშირი სთავაზობს პარტნიორებს დაეყრდნონ მისი ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის გამოცდილებას.

ევროკავშირთან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხები საკმაოდ მრავალრიცხოვანია. მათ რიცხვშია მდგრადი განვითარება და კონკურენციის პოლიტიკის ჰარმონიზაცია, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების (DCFTA) გაფორმება, უმაღლესი განათლება, სურსათის უვნებლობა, ინტელექტუალური და სამრეწველო საკუთრების დაცვა, სიღარიბის შემცირება და სოციალური თანასწორობა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, სოციალური პარტნიორობა და მრავალი სხვა.

ევროკავშირთან ეკონომიკური და სოციალური საკითხების ჰარმონიზაციის მიმდინარეობის და არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით, კავკასიის ეკონომიკურმა და სოციალურმა კვლევითმა ინსტიტუტმა ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მხარდაჭერით განახორციელა პროექტი „ეროვნული პლატფორმის გააქტიურება „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ კონტექსტში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარებისათვის“. პროექტი 2011 წლის განმავლობაში ხორციელდებოდა და პარტნიორ ორგანიზაციას წარმოადგენდა ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი. პროექტი დაფინანსდა ფონდის ინიციატივის ფარგლებში, რომელიც მიზნად ისახავდა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ თაობაზე საზოგადოებრივი ცნობიერების გაზრდას და აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ეროვნული პლატფორმის გააქტიურებას.

წინამდებარე წიგნი - „აღმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა“ სწორედ ზემოაღნიშნული პროექტის და ინიციატივის ფარგლებში მომზადდა. წიგნში თავმოყრილია ევროკავშირთან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული მასალები, გაკეთებულია ოფიციალური დოკუმენტების ანალიზი, მოცემულია ექსპერტთა ხედვები, დასკვნები და წინადადებები; განხილულია სამოქალაქო საზოგადოების როლი ევროკავშირთან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციაში; ასევე მოკლედ მიმოხილულია „აღმოსავლეთის პარტნიორობაში“ მონაწილე სხვა ქვეყნებში მიმდინარე რეფორმები; ბოლოს კი, მოცემულია პროექტის ფარგლებში გამოცხადებული სტუდენტური და მედია-

კონკურსის საფუძველზე გამოვლენილი საუკეთესო სტატიები.

პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციები მადლობას უხდიან ბატონებს ვახტან ლეჟავას, კონსტანტინე ზალდასტანიშვილს, დიმიტრი ჯაფარიძეს და გოჩა ალექსანდრიას მხარდაჭერის, მასალების მოწოდებისა და ნაყოფიერი ინტერვიუებისათვის; ასევე საქართველოს ეროვნული პლატფორმის ხელმძღვანელობას და ცალკეულ წევრებს გაწეული მხარდაჭერისათვის.

და ბოლოს, პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციები და ექსპერტები მადლიერებას გამოხატავენ ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიმართ ასეთი მნიშვნელოვანი პროექტის მხარდაჭერისათვის.

პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციები და ექსპერტები გამოთქვამენ მზადყოფნას, სიამოვნებით მიიღონ ყველა საქმიანი შენიშვნა და მოსაზრება წინამდებარე წიგნში მოცემულ მასალებთან დაკავშირებით.

### **დავით ნარმანია**

კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი  
ინსტიტუტის აღმასრულებელი დირექტორი,  
პროექტის დირექტორი და გამოცემის მთავარი რედაქტორი



## 1. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ - ევროკავშირის ახალი ინიციატივა

ელგუჯა ხოკრიშვილი

### 1.1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და ახალი გამოწვევები

1996 წელს ევროკავშირმა დაიწყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკებები სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან: საქართველოსთან, აზერბაიჯანთან და სომხეთთან. 1999 წელს ძალაში შევიდა საქართველო-ევროკავშირის შორის პარტნიორობის ხელშეკრულება, რომელიც დღემდე წარმოადგენს საქართველო-ევროკავშირის ორმხრივი ურთიერთობების სამართლებრივ დოკუმენტს<sup>1</sup>. პარტნიორობის ხელშეკრულება ითვალისწინებდა თანამშრომლობის ფართო სპექტრს, როგორც არის სავაჭრო ქვოტების მოხსნა და სთავაზობდა საქართველოს ევროკავშირის პრეფერენციების გენერალური სისტემის პროგრამაში ჩართვას<sup>2</sup>. ამის შემდეგ საქართველო ევროკავშირის ურთიერთობებში მნიშვნელოვანი წინსვლა ურთიერთობების გაღრმავების კუთხით 2003 წლამდე არ შეიმჩნეოდა. 2003 წელს ევროკავშირი იწყებს საქართველოსთან თანამშრომლობის გააქტიურების ახალ ეტაპს. ერთი მხრივ, მას წინ უძღოდა ევროკავშირის მიერ იმავე წელს ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგიის რატიფიცირება და მეორე მხრივ, საქართველოში განვითარებული პოლიტიკური მოვლენები, “ვარდების რევოლუციის” სახით. ამდაგვარად განვითარებული მოვლენების ფონზე, საქართველოსთვის კარი გაიხსნა აქტიურად ჩართულიყო ევროკავშირის სამომავლო პროგრამებში და ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის პროგრამაში<sup>3</sup>.

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა შემუშავდა 2004 წელს, ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ. მისი მიზანი იყო გაფართოებულ ევროპასა და ახალ მეზობლებს შორის ახალი გამყოფი ხაზების მოხსნა და სტაბილურობის, უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა.

სამეზობლო პოლიტიკა მიზნად ისახავს ევროკავშირსა და მის მეზობელ ქვეყნებს შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთდაახლოების პროცესის მხარდაჭერას და მისი საშუალებით ევროკავშირი თავისი საზღვრების გარშემო დემოკრატიის, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გავრცელებას უწყობს ხელს. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა საქართველოზე 2004 წლის ივნისიდან (საქართველოში მომხდარი „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ) გავრცელდა<sup>4</sup>. ევროკავშირი მეზობლებს პრივილეგიებულ ურთიერთობებს სთავაზობს, რომელიც დემოკრატია, ადამიანის უფლებების დაცვას, კანონის უზენაესობას ეფუძნება. იგი სცილდება უბრალო თანამშრომლობის ფარგლებს და მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ინტეგრირებასა და მჭიდრო პოლიტიკურ ურთიერთობებს გულისხმობს. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა არ

<sup>1</sup> Gogolashvili K., *The EU and Georgia - The Choice in the Context*, in: Tigran Mkrtchyan/Tabib Huseynov/Kakha Gogolashvili (eds.), *The EU and South Caucasus: Three perspectives on the future of european project from the Caucasus*, Guetersloh 2009, p. 97.

<sup>2</sup> *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other Parts*, European Commission, Brussels 1999.

<sup>3</sup> Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia - Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus*, German Institute for international and Security Affairs, Berlin, 2011.

<sup>4</sup> აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 2003 წელს, ზოგიერთი სამხრეთ ევროპის ქვეყნის მოთხოვნით საქართველო, აზერბაიჯანი და სომხეთი ამოღებული იქნა სამეზობლო პოლიტიკიდან - „ისინი ამ დროისთვის არ წარმოადგენენ ამ ინიციატივის მიზნებისთვის განკუთვნილ გეოგრაფიულ საზღვრებს“. იხ. *A new framework for relations with our eastern and southern neighbors*, European Commission.

წარმოადგენს ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკას და არც მისი გაფართოების პოლიტიკას. იგი პრაქტიკულად არის ევროკავშირის საშინაო პოლიტიკის ინსტრუმენტების, საგარეო პოლიტიკის და გაფართოების პრაქტიკის ნაზავი. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ერთგვარი ფილოსოფიური ძიებაა, რამაც პასუხი უნდა გასცეს კითხვას, თუ როგორ შეიძლება დაეხმაროს მის მეზობლებს ტრანსფორმაციის პროცესში ევროპული სტანდარტების დასაწინააღმდეგებლად.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ეფუძნება სამ ძირითად პრინციპს: დიფერენცირებას, დადებით პირობითობას და ერთობლივ მფლობელობას. დადებითი პირობითობა გულისმობს, რომ ევროკავშირი სათავაზობს პარტნიორებს გარკვეულ სტიმულს, რომელიც დამოკიდებულია ცალკეულ სფეროებში განხორციელებული რეფორმების პროგრესზე. ერთობლივი მფლობელობის პრინციპით ევროკავშირი ცდილობს, რომ მიზნების დასახვა და განსახორციელებელი რეფორმების გეგმის შემუშავება მოხდეს პარტნიორ ქვეყნებთან მჭიდრო თანამშრომლობის ფონზე. დიფერენცირების პრინციპის თანახმად, ევროკავშირის ურთიერთობა მიესადაგება თითოეული პარტნიორის კონკრეტულ სიტუაციას და მისწრაფებას. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა არ ითვალისწინებს ახალი ინსტიტუციების შექმნას და გამყარებულია ევროკომისიის მიერ მის მეზობელ ქვეყნებთან თანამშრომლობის გზით მომზადებული, ქვეყნის მიმართ შემუშავებული სტრატეგიული სამოქმედო გეგმების საფუძველზე. სამოქმედო გეგმებში, ევროკომისიამ განსაზღვრა ის პოლიტიკური და ეკონომიკური პარამეტრები, რომელთა საფუძველზე, შემდგომში, ამა თუ იმ ქვეყნის მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასება მოხდება<sup>5</sup>.

ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა მოიცავს ისეთი ღონისძიებების რეალიზაციას, როგორცაა<sup>6</sup>:

- სტანდარტებისა და წესების ჰარმონიზაცია;
- ევროკავშირის “სამეზობლო პოლიტიკაში” მონაწილე ქვეყნებისათვის პრეფერენციული სავაჭრო რეჟიმების მინიჭება ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევის გაიოლების მიზნით;
- ადამიანური რესურსების თავისუფალი გადაადგილებისა და კანონიერი მიგრაციის საფუძვლების შექმნა;
- თანამშრომლობის გაძლიერება უსაფრთხოების საკითხებში, კერძოდ, ტერორიზმის, ტრანს-ნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულებების, ნარკოტიკების ტრანზიტის, ტრეფიკინგის, ფულის გათეთრების და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში;
- ევროკავშირის უფრო აქტიური მონაწილეობა კონფლიქტის დარეგულირებისა (Conflict Resolution) და კრიზისულ სიტუაციათა მართვის (Crisis Management) საკითხებში;
- მეტი ძალისხმევით მიმართვა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და კულტურის სფეროში თანამშრომლობის გაღრმავებისკენ;
- ევროკავშირის “სამეზობლო პოლიტიკაში” მონაწილე ქვეყანათა ინტეგრაცია ევროპულ სატრანსპორტო, ენერგეტიკულ და სატელეკომუნიკაციო ქსელებში, ასევე სამეცნიერო კვლევათა ევროპულ სივრცეში (European Research Area);
- ინვესტიციების ხელშეწყობისა და მათი დაცვის ახალი ინსტრუმენტების შექმნა;
- ევროკავშირის “სამეზობლო პოლიტიკაში” მონაწილე ქვეყნების მოთხოვნილებებზე უკეთესად ორიენტირებული დახმარების უზრუნველყოფა.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის შეთანხმებულ იქნა ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმა, რომელიც ძალაში 2006 წლის 14 ნოემბერს შევიდა. სამოქმედო გეგმა უფრო

<sup>5</sup> Marchetti A., *Consolidation in Times of Crisis, The setup of the ENP and its Challenges*, in: L.Declora.E. Tulmets (eds.), Pioneer Europe, Testing EU foreign policy in the neighborhood, Baden-Baden 2007, p. 23.

<sup>6</sup> *ENP strategy paper*, Europaen Commission, Brussels 2004, p. 5.

მეტად პოლიტიკური დოკუმენტია, რომელშიც ასახულია პარტნიორების მიერ ერთად შეთანხმებული აღებული ვალდებულებების და მისი შესრულების შეფასების კრიტერიუმები. სამოქმედო გეგმით, საქართველო იღებს დემოკრატიული რეფორმების გატარების ვალდებულებას, რაც გულისხმობს ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის უფრო მნიშვნელოვან ხარისხს და უფრო ღრმა პოლიტიკურ თანამშრომლობას. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა განახლებადი დოკუმენტია. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ურთიერთობების განვითარების კვალობაზე და საქართველოში გატარებული რეფორმების ხარისხისა და ტემპის გათვალისწინებით შესაძლებელია მასში ცვლილებების შეტანა. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი სამინისტროებთან და უწყებებთან ერთად ამზადებს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელების ყოველწლიურ გეგმებს ლოგიკური ჩარჩოს (მატრიცის) ფორმატში, სადაც დეტალურადაა გაწერილი სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტების მიღწევის ღონისძიებები<sup>7</sup>.

ევროკავშირსა და მის აღმოსავლეთ პარტნიორებს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ ევროკავშირმა უფრო მეტად გააფართოვა მუშაობა აღმოსავლეთის მიმართულებით და ის ქვეყნები, რომლებსაც დახმარება ეწევა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, პოლიტიკური და ეკონომიკური თვალსაზრისით დაახლოვა ევროკავშირთან. ამან განაპირობა ევროკავშირის მზარდი პასუხისმგებლობა დაეხმაროს ამ ქვეყნებს პოლიტიკური და ეკონომიკური გამოწვევების დამლევაში და მხარი დაუჭიროს უფრო მჭიდრო კავშირებისკენ მათ სწრაფვას. ჯერ კიდევ 2008 წლის 19-20 ივნისს გამართულ ევროკავშირის საბჭოს სხდომაზე ევროკომისიას ეთხოვა, მოემზადებინა წინადადება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში „აღმოსავლეთის პარტნიორობის შესახებ“, ვინაიდან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის - როგორც ერთიანი სტრატეგიული ბაზის - პატივისცემასთან ერთად აღიარებული იქნა სხვადასხვა მიდგომის საჭიროება<sup>8</sup>.

საყურადღებოა რომ 2011 წლის 24 მაის ევროკავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, ქეტრინ ეშტონმა და ევროკომისიამ მიიღო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ახალი დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს საზოგადოების უფრო მეტ სფეროებს და ეყრდნობა დამატებითი სტიმულირების სისტემას, რათა მოხდეს რეფორმების გატარების პროცესის დაჩქარება. „ევროკავშირი იღებს უფრო მეტ პასუხისმგებლობას თავისი მეზობლების მიმართ, რათა ხელი შეუწყოს ამ ქვეყნებში მიმდინარე დემოკრატიულ ცვლილებებს და ეკონომიკურ კეთილდღეობას“ განაცხადა ქალბატონმა ქეტრინ ეშტონმა.

ევროპის ახალი სამეზობლო პოლიტიკა დაეყრდნობა ექვს ძირითად სვეტს:

1. **დემოკრატიის მაღალი დონის მიღწევის მხარდაჭერა.** ეს მოიცავს თავისუფალ და სამართლიან საარჩევნო გარემოს, კანონის უზენაესობის და ფუნდამენტალური თავისუფლების დამკვიდრებას. ამ მიზნის მისაღწევად ხაზი გაესმება სამოქალაქო საზოგადოების განსაკუთრებული როლის;
2. **პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხებში თანამშრომლობის გაფართოება.** განიხილავს ევროკავშირის როლს კონფლიქტების მოგვარების პროცესში ჩართვის თაობაზე და ასევე მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ხელშეწყობას;
3. **„პარტნიორობა მობილურობისათვის“ მხარდაჭერა, რომელიც წარმოადგენს ევროკავშირისი წევრი ქვეყნების და მისი პარტნიორებისთვის ყოვლისმომცველ ჩარჩოს.** აქ შედის ლეგალური მიგრაციის და

<sup>7</sup> ENP, EU/Georgia action plan, Europaen Commission, 2006, p. 1-3.

<sup>8</sup> [www.ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)

საზღვრების მართვის გაადვილება და არალეგალური მიგრაციის აღმკვეთი ზომების შემუშავება. ასევე გათვალისწინებულია ადამიანთა მობილურობის წახალისება ევროკავშირისა და მის მეზობელ პარტნიორ ქვეყნებთან გარკვეული ჯგუფის ადამიანებისთვის, როგორებიც არიან სტუდენტები, მკვლევარები და ბისნესმენები;

4. **აღმოსავლეთის პარტნიორობის გაღრმავება და დემოკრატიის ხელშეწყობა.** აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში ევროკავშირი თავის პარტნიორებს შეთავაზებს ასოცირების ხელშეკრულებას, რომლის ფარგლებშიც ევროკავშირი ეცდება პარტნიორ ქვეყნებში დემოკრატიული რეფორმების ხელშეწყობას, სავიზო რეჟიმის გამარტივებას, სექტორული თანამშრომლობის და სამოქალაქო საზოგადოების მეტი ჩართულობის მხარდაჭერას;
5. **დამატებითი ფინანსური სახსრების მიმართვა პრიორიტეტული სფეროების მიხედვით.** დაახლოებით 1,24 მლრდ. ევრო მოხმარდება ახალი ინიციატივების დაფინანსებას, როგორც არის სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის და რეგიონალური ეკონომიკური განვითარების გაღრმავება.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ახალი ჩარჩო ცვლის ევროკავშირის მიდგომას მისი მეზობელი პარტნიორების მიმართ. ახალი სამეზობლო პოლიტიკის ძირითად პრინციპები ხდება დემოკრატიის მაღალი დონე, ერთობლივი პასუხისგებლობა, დადებითი პირობითობა და დიფერენცირება ანუ პრიციპი „მეტი მეტისთვის“.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ იყო ევროკავშირის პასუხი აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნებში არსებულ გამოწვევებსა და სურვილებზე. ამ ქვეყნებისთვის დემოკრატიისა და საბაზრო რეფორმების გატარებაში და სახელმწიფოებრიობისა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაში დამატებითი, რეალური დახმარების გარდა, „აღმოსავლეთის პარტნიორობამ“ უნდა უზრუნველყოს ევროკავშირის მხრიდან მდგრადი სოლიდარობის პოლიტიკური გზავნილი. ეს ხელს შეუწყობს ევროკავშირის და ასევე მთელი კონტინენტის სტაბილურობას, უსაფრთხოებას და კეთილდღეობას. გასათვალისწინებელია, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა რუსეთთან ევროკავშირის სტრატეგიული პარტნიორობის პარალელურად ხორციელდება.

## 1.2. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ - პარტნიორობის ახალი განზომილება

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ იდეა ოფიციალურად წამოყენებული იქნა ევროკავშირის სხდომაზე 2008 წ. 19-20 ივნისს. „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ინიციატორებად გამოვიდნენ პოლონეთი და შვედეთი. ამ ქვეყნებმა შესთავაზეს ევროკავშირს, განავითაროს ინტეგრაციული ინიციატივები რიგ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებთან. მათ რიცხვში შევიდნენ საქართველო, აზერბაიჯანი, უკრაინა, მოლდოვა, ბელორუსი და სომხეთი. გათვალისწინებულ იქნა ის გარემოება, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა უნდა გახდეს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის რეგიონული (აღმოსავლეთ) განზომილება. ეს საკითხი ინიცირებული იქნა 2004 წლის მაისში, ევროკავშირის მორიგი გაფართოების შემდეგ, თავის „ახალ მეზობლებთან“ მიმართებაში. ევროპის კავშირის საგანგებო სესიაზე, რომელიც შედგა 2008 წ. 1 სექტემბერს, გამოხატული იყო სურვილი დაჩქარებულიყო სამუშაოები აღმოსავლეთის პარტნიორობის ასამოქმედებლად, რათა საქართველოში განვითარებული კონფლიქტისა და მისი რთული შედეგების ფონზე მომხდარიყო ევროკავშირის მხრიდან პარტნიორობის მზადყოფნის უფრო ცხადად დემონსტრირება<sup>9</sup>.

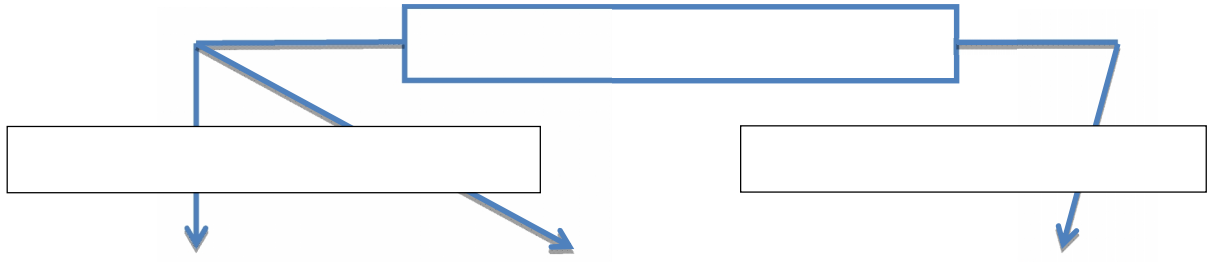
<sup>9</sup> *Eastern partnership: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council*, COM(2008) 823, 3 December, 2008.

2008 წლის 3 დეკემბერს მიღებულ იქნა ევროკომისიის კომუნიკე „პარტნიორობის შესახებ“, რომელშიც უფრო დეტალურად ჩანდა სავარაუდო აღმოსავლეთის პარტნიორობის კონტურები. 2009 წ. 19-20 მარტს მიღებულ იქნა ევროპის კავშირის დასკვნები „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ შესახებ და პარტნიორობის შესახებ დეკლარაციის პროექტი. დასასრულს, პრალაში 2009 წლის 7 მაისს ჩატარდა სპეციალური სამიტი, რომელმაც მიიღო აღმოსავლეთის პარტნიორობის დეკლარაცია და ოფიციალურად დაამტკიცა „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“<sup>10</sup>. პარტნიორობა ემყარება რამოდენიმე მნიშვნელოვანი პრინციპის მიმართ საერთო ერთგულებას:

- კანონის უზენაესობას;
- კარგი მმართველობას;
- ადამიანის უფლებათა პატივისცემას;
- უმცირესობათა პატივისცემას და დაცვას;
- საბაზრო ეკონომიკას;
- მდგრადი განვითარებას.

პრალის დეკლარაციაში ასევე ნათქვამია, რომ „აღმოსავლეთის პარტნიორობის მთავარ მიზანს წარმოადგენს ევროკავშირსა და დაინტერესებულ პარტნიორ ქვეყნებს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის დაჩქარებისათვის აუცილებელი პირობების მომზადება. ამ ამოცანის გადაწყვეტა მიღწეული იქნება პოლიტიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ რეფორმებში თანადგომის გზით: აღმოსავლეთ პარტნიორობის მონაწილე ქვეყნებში შესაბამისი კანონმდებლობის ევროკავშირის სამართლებრივ ნორმებთან დაახლოებით<sup>11</sup>. აღმოსავლეთის პარტნიორობა ეფუძნება დიფერენცირების, დადებითი პირობითობის და ერთობლივი მფლობელობის იმავე პრინციპებს, რასაც ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა, თუმცა ურთიერთობის მოდელი და განხორციელების ინსტრუმენტები მისგან განსხვავებულია (იხ. გრაფიკი No 1.1).

**გრაფიკი No1.1. აღმოსავლეთ პარტნიორობის და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შედარება**



	მრავალმხრივი კავშირები	ორმხრივი კავშირები	ორმხრივი თანამშრომლობა
<b>პრინციპები</b>	<b>დიფერენცირება</b>	<b>დადებითი პირობითობა</b>	<b>ერთობლივი მფლობელობა</b>
<b>ინსტრუმენტები</b>	- 4 თემატური პლატფორმა - სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი - ფლაგმანური ინიციატივები	- თანამშრომლობის გაღრმავება კონომიკურ, ენერგეტიკის და ადამიანებს შორის კონტაქტების საკითხებზე - ინსტიტუციური განვითარების კომპლექსური პროგრამა	- ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა - ქვეყნის მთავრობის სტრატეგიული დოკუმენტი და სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულებების შესრულების ანგარიშები

<sup>10</sup> Joint Declaration of the Prague EaP Summit, Council of the European Union, Brussels 2009, p. 6. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf).

<sup>11</sup> იგივე.

<p><b>სტიმული</b></p>	<p>- დამატებითი დაფინანსების წყაროები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტების ფარგლებში</p>	<p>- ასოცირების ხელშეკრულება - ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება - სავიზო რეჟიმის გამარტივება - დამატებითი დაფინანსების წყაროები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტების ფარგლებში</p>	<p>- ევროპის ბაზართან მეტი ხელმისაწვდომობა - დამატებითი დაფინანსების წყაროები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტების ფარგლებში</p>
-----------------------	--	---	--

**წყარო:** Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia - Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus*, German Institute for international and Security Affairs, Berlin, 2011.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა ითვალისწინებს ფინანსურ შესაძლებლობებს “უფრო მეტი უფრო მეტისთვის” - პრიციპით (ასე ვთქვათ, დამსახურების მიხედვით) გაანაწილებს. ანუ 6 ქვეყნიდან თითოეული მიიღებს იმდენს, რამდენიც მას პოლიტიკური რეალობისა და რეფორმების შედეგების მიხედვით ეკუთვნის. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ არ წარმოადგენს გზას ევროკავშირის წევრობისკენ. მის ფარგლებში მიღწეული ეკონომიკური ინტეგრაციის დონე არ იქნება ინდივიდუალური ქვეყნის ევროკავშირში გაწევრიანების შანსების განმსაზღვრელი.

**1.3. ახალი ორმხრივი ურთიერთობები**

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირი პარტნიორებს სთავაზობს უფრო მაღალი დონის პოლიტიკურ ასოცირებას და ძირითად სფეროებში კავშირების კიდევ უფრო გააქტიურებას. პარტნიორებთან ორმხრივი მოლაპარაკებების საფუძველზე, ევროკავშირი მზადაა შეათანხმოს პარტნიორებთან ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებები (AAs), რომელიც აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივის ძირითადი ელემენტებია. ის შეცვლის პარტნიორ ქვეყნებთან აქამდე მოქმედი პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას (PCA). ხელშეკრულების შინაარსი განსხვავებული იქნება პარტნიორების ამოცანებისა და შესაძლებლობების მიხედვით. ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებას ხელს შეუწყობს ამჟამად მოქმედი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმების შემცველი დოკუმენტები, რომლებშიც აისახება მისაღწევი მიზნები ეტაპების მიხედვით და რომლებიც ასევე საფუძველად დაედება კონკრეტულ ქვეყანაში გასატარებელი რეფორმების პროგრამას. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში ევროკავშირსა და პარტნიორ ქვეყანას შორის ორმხრივი თანამშრომლობა შემდეგი მიმართულებებით განვითარდება: 1) ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების (DCFTA) შეთანხმება და მიღება; 2) გადაადგილება და უსაფრთხოება; 3) ენერგეტიკული უსაფრთხოება; 4) ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მხარდაჭერა.

ასოცირების ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულებაში პარტნიორებისთვის დახმარების გასაწევად შემუშავდება პარტნიორების სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობის პროგრამა (CIB), რათა ხელი შეეწყოს თანამშრომლობის ყველა შესაბამის სექტორში ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერებას<sup>12</sup>.

**1.3.1. ევროკავშირის ეკონომიკაში თანმიმდევრული ინტეგრაცია**

<sup>12</sup> ევროპარლამენტის და ევროსაბჭოს 2006 წლის დადგენილება (EC)# 1638/2006.

ასოცირების ხელშეკრულებაში განისაზღვრება მიზანი, რომ შეიქმნას თითოეულ პარტნიორ ქვეყანასთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების შეთანხმება და მოხდება მასთან დაკავშირებული ვალდებულებების მიღება<sup>13</sup>. მარტივად, თავისუფალი ვაჭრობა საბაჟო ტარიფების და ქვოტების გარეშე ვაჭრობას ნიშნავს. ტარიფების გარდა არსებობს ე.წ. არასატარიფო ბარიერები ვაჭრობაში და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება სწორედ ამ ბარიერების მოხსნაზე აკეთებს აქცენტს, რაც პარტნიორებს შორის ვაჭრობაში საერთო თამაშის წესებით ხელმძღვანელობისთვის არის საჭირო. ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის მოთხოვნები (WTO) სწორედ არასატარიფო ბარიერების მოხსნას ემსახურება, კერძოდ, სანიტარული და ფიტოსანიტარული ზომების, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის, სახელმწიფო შესყიდვების და სუბსიდიების შესახებ. ამდენად, ვაჭრობასთან დაკავშირებული ევროპული სტანდარტების დაახლოებით ერთი მესამედის დაკმაყოფილება ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის მოთხოვნების შესრულებით მიიღწევა. ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების შეთანხმება ასევე გულისხმობს პარტნიორი ქვეყნების მთელი რიგი სფეროების ეკონომიკური რეგულირების სფეროების ევროპულთან დაახლოებას, რაც საბოლოო ჯამში თავისუფალი სავაჭრო სივრცის გაჩენის შესაძლებლობას იძლევა, როგორც ევროკავშირსა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის ასევე თავად პარტნიორ ქვეყნებს შორის. კერძოდ, პროდუქციის ხარისხისა და სტანდარტების მართვის ინფრასტრუქტურის შექმნა, სურსათის უვნებლობის მოთხოვნების, კონკურენციის პოლიტიკის, ინტელექტუალური და სამრეწველო საკუთრების დაცვის და სხვა მიმართულებებით პოლიტიკის შემუშავება არის ის, რაც სავარაუდოდ განაპირობებს სამეზობლო ეკონომიკური თანამეგობრობის შექმნას<sup>14</sup>.

### 1.3.2. გადაადგილება და უსაფრთხოება

ევროკავშირი პარტნიორებს სთავაზობს “მოხილვისა და უსაფრთხოების პაკეტს”, რომელიც მოიცავს როგორც გადაადგილების ასპექტს, ისე უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად საჭირო პირობებს. პოლიტიკის ძირითადი სფეროები, რომლებზეც უნდა გავრცელდეს აღნიშნული პაკეტი, შემდეგია:

- არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა;
- თავშესაფარის მინიჭების სტანდარტების ევროკავშირთან დაახლოება;
- საზღვრის მართვის ერთიანი სტრუქტურის ჩამოყალიბება ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად;
- პოლიციის და სასამართლოს ქმედითუნარიანობის გაძლიერება ორგანიზირებულ დანაშაულთან საბოლოოვლად.

სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ ხელშეკრულებებზე მუშაობის დასრულება გაუადვილებს პარტნიორი ქვეყნების მოქალაქეებს ევროკავშირში მოგზაურობას. 2001 წლის 1 მარტიდან ძალაში შევიდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის „ვიზის გაცემის პროცედურის გამარტივების“ და „უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის“ შესახებ შეთანხმებები. „ვიზის გაცემის პროცედურის გამარტივების“ შესახებ შეთანხმება ითვალისწინებს რიგ მნიშვნელოვან შედეგათებს საქართველოს მოქალაქეებისთვის, მათ შორის სავიზო განაცხადის განხილვასთან დაკავშირებული მოსაკრებლის შემცირებას (60 ევროდან 35 ევრომდე), რიგი კატეგორიის საქართველოს მოქალაქეებისთვის (მაგალითად, პენსიონრები, 12 წლამდე ასაკის ბავშვები, უნარშეზღუდული პირები, ევროკავშირში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების ახლო ნათესავები,

<sup>13</sup> ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა - გზა შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციისკენ, იხ. [www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/nonpaper\\_economic-integration\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/nonpaper_economic-integration_en.pdf)

<sup>14</sup> ევროკომისიის სამსახურებმა საჭირო საქმიანობა განსაზღვრეს არაოფიციალურ დოკუმენტში სახელწოდებით ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა - ნაბიჯი შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციისკენ. 2007 წ. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/nonpaper\\_economic-integration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/nonpaper_economic-integration_en.pdf)

სტუდენტები, მეცნიერები, ჟურნალისტები და ა.შ.) სავიზო მოსაკრებლის გაუქმებას, ვიზის გაცემასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებას 10 კალენდარული დღის განმავლობაში და ა.შ. „უნებართვოდ მცხოვრებ პირთა რეადმისიის“ შესახებ შეთანხმების საფუძველზე მოხდება ევროკავშირის ტერიტორიაზე არალეგალურად მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების საქართველოში დაბრუნება.

### 1.3.3. ენერგეტიკული უსაფრთხოება

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ერთ-ერთი მიზანია ევროკავშირისა და პარტნიორების ენერგეტიკული უსაფრთხოების გამყარება ენერჯის მიწოდების და ტრანზიტის გრძელვადიანი პერსპექტივიდან გამომდინარე<sup>15</sup>.

ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი ითვალისწინებს ასოცირების შეთანხმებებში „ენერგეტიკის სფეროში ურთიერთდამოკიდებულების“ დებულებათა შეტანას, ევროკავშირის სავაჭრო, კონკურენციის და ენერგეტიკის პოლიტიკის შესაბამისად. საჭიროების შემთხვევაში დაიდება ურთიერთგაგების მემორანდუმი პარტნიორებთან და დაიწყება მოლაპარაკებები მათთან ამის თაობაზე. ევროკავშირი ასევე მოუწოდებს ყველა პარტნიორს, მონაწილეობა მიიღონ ენერგოეფექტურობის ევროპულ პროგრამაში (Intelligent Energy Europe Programme).

### 1.3.4. ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მხარდაჭერა

პარტნიორ ქვეყნებში სტრუქტურული პრობლემების დასაძლევად (რომლებიც გამომდინარეობს რეგიონებს და მოსახლეობის ჯგუფებს შორის ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობიდან) ევროკავშირი სთავაზობს პარტნიორებს დაეყრდნონ მის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის გამოცდილებას. ამისთვის, ევროკავშირი დიალოგის საფუძველზე გააფორმებს ურთიერთგაგების მემორანდუმებს რეგიონალური პოლიტიკის სფეროში. დამატებითი დაფინანსებით დამყარდება თანამშრომლობა პარტნიორებთან რეგიონალური განვითარების საპილოტო პროექტებზე, რომელიც ყურადღებას გაამახვილებს საჭიროებებზე ინფრასტრუქტურისა და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის.

## 1.4. ახალი ჩარჩო მრავალმხრივი თანამშრომლობისთვის

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში შეიქმნა ახალი მრავალმხრივი ჩარჩო პარტნიორებთან ევროკავშირის ურთიერთობისთვის, რომელიც დაეხმარება ევროკავშირთან პარტნიორების ორმხრივი ურთიერთობების გაღრმავებას. განისაზღვრა პარტნიორ ქვეყნებში გარდაქმნის ოთხი ძირითადი პრიორიტეტი და ამავდროულად მათი თანამშრომლობა ევროკავშირთან:

- დემოკრატია, მართვისა და სტაბილურობის სრულყოფილი სისტემა (ადმინისტრაციული რეფორმები, ანტიკორუფციული ღონისძიებები, მმართველი აპარატის სწავლება, თავისუფალი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და სხვა);
- ეკონომიკური ინტეგრაცია და კონვერგენცია ევროკავშირის დარგობრივ ეკონომიკურ პოლიტიკასთან, თავისუფალი სავაჭრო ზონების შექმნის ჩათვლით (სავაჭრო-ეკონომიკური კავშირების წარმატებულ განვითარებასთან ერთად და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის საკანონმდებლო ბაზასთან);

<sup>15</sup> ევროკავშირის ენერგოუსაფრთხოების და სოლიდარობის სფეროში სამოქმედო გეგმა, com (2008) 744.



- **ენერგეტიკული უსაფრთხოება** (პარტნიორი ქვეყნების საიმედო ენერგომომარაგების უზრუნველყოფის ზომები, ასევე ევროკავშირის, ენერგომომარაგებისა და განახლებადი ენერჯის წყაროების განვითარება);
- **ადამიანთა შორის კონტაქტების განვითარება** (სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაცია უკანონო მიგრაციის აღკვეთის ღონისძიებების უზრუნველყოფასთან ერთად).

ევროკავშირთან თანამშრომლობის სიღრმესა და ინტენსიურობას ევროკომისია პარტნიორი ქვეყნის შესაძლებლობების და უნარების საფუძველზე განსაზღვრავს. ამისთვის, პარტნიორ ქვეყნებში რეფორმების მიმდინარეობის შეფასებით დაკავებული ევროკომისიის მაღალი თანამდებობის პირები ოთხი თემატური პლატფორმის ფარგლებში, წელიწადში ორჯერ შეიკრიბებიან; **პირველ დონეზე**, იმართება ევროკავშირის და ადმოსავლეთის პარტნიორი ქვეყნების სახელმწიფოთა მეთაურების შეხვედრა ორ წელიწადში ერთხელ; **მეორე დონეზე**, ინტეგრაციის პროგრესის შესაფასებლად, საგარეო საქმეთა მინისტრები ყოველწლიურად იკრიბებიან. საგარეო საქმეთა მინისტრები განახორციელებენ დასმული ამოცანების მიმდინარეობის მიმოხილვასა და დაამუშავებენ სახელმძღვანელო მითითებებს. დაგეგმილია ცალკეულ სექტორებში მუშაობის ეფექტურობის ამაღლება მინისტრების დონეზე დარგობრივი კონფერენციების ჩატარების გზით; **მესამე დონეზე**, 2009 წ. ივნისში თანამშრომლობის ძირითადი სფეროების შესაბამისად შექმნილი იქნა ოთხი თემატური პლატფორმა. განზრახული იყო ყოველი პლატფორმისათვის მიმარგებულიყო რიგი რეალისტური, პერიოდულად განახლებადი ძირითადი ამოცანები სამუშაოთა შესაბამისი პროგრამებით. ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა, რომლებმაც გარკვეული გამოცდილება მიიღეს გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში, უნდა განახორციელონ შესაბამისი კონტრიბუცია მოცემული პროცესის მხარდასაჭერად. ყოველი პლატფორმის შედეგების გაშუქება მოხდება საგარეო საქმეთა მინისტრების ყოველწლიურ თათბირებზე. თათბირების რეგლამენტების მომზადებაზე (მჭიდრო კავშირში იმ ქვეყანასთან, რომელიც თავმჯდომარეობს ევროპის კავშირს და პარტნიორებთან), აგრეთვე თათბირების თავმჯდომარეობაზე პასუხისმგებელია ევროპის კომისია. პლატფორმის მუშაობის მხარაჭერა, შეიძლება, აგრეთვე ხანდახან განხორციელდეს დარგობრივი შეხვედრების ორგანიზებით მინისტრთა დონეზე. ყოველი თემატური პლატფორმის სამუშაო ჯგუფები შეიკრიბებიან საჭიროებისდა მიხედვით. ამ ჯგუფების ფორმატი და მათი მონაწილეობის შემადგენლობა განისაზღვრება მოთხოვნილების შესაბამისად.

დეკლარაციის თანხლებ დოკუმენტებში განმარტებული იყო, რომ „ადმოსავლეთის პარტნიორობა“ უფრო კონკრეტულად გამოხატული იქნება ასევე ხუთ ე.წ. „ფლაგმანურ ინიციატივებში“:

- საზღვრის მართვის პროგრამა;
- ენერგეტიკული ბაზრების ინტეგრაცია, ენერგოეფექტიანობის ამაღლება და განახლებადი ენერჯის წყაროების განვითარება;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სპეციალური პროგრამა;
- სამხრეთის „გაზის კორიდორი“;
- სტიქიურ უბედურებებთან ბრძოლა.

ეს ინიციატივები მიზნად ისახავენ დონორთა დახმარების მობილიზებას, სხვადასხვა საერთაშორისო საფინანსო დაწესებულებებისგან დაფინანსების და კერძო სექტორიდან ინვესტიციების მოპოვებას.

## 1.5. მონაწილეობა

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ევროინტეგრაციული პოლიტიკის განსაზღვრის, განხორციელების და

მონიტორინგის საქმეში, გამოარჩევს აღმოსავლეთის პარტნიორობას ევროკავშირის სხვა ინიციატივებისგან. ევროკომისიის ინიციატივით, 2009 წლის 7 მაისს გამართულ პრადის სამიტზე დასაბამი მიეცა სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმს (Eastern Partnership Civil Society Forum - CSF), რომელიც აერთიანებს ამ ქვეყნების არასამთავრობო ორგანიზაციების, პროფესიული გაერთიანებების და ბიზნეს ასოციაციების წარმომადგენლებს. ფორუმის საქმიანობის ფარგლებში პარტნიორი ქვეყნების და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები მსჯელობენ ცალკეულ ქვეყნებში რეალური პროგრესის მისაღწევად გასატარებელი პოლიტიკის თაობაზე. ევროპული სტრუქტურები იმედოვნებენ, რომ სამოქალაქო საზოგადოების როლის გააქტიურება მოხდება ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს პარტნიორ ქვეყნებში დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებაში<sup>16</sup>.

ევროკომისიამ მოუწოდა ევროპის რეგიონთა კომიტეტს და ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს, მონაწილეობა მიიღონ დემოკრატიის, კარგი მმართველობისა და სტაბილურობის, ასევე ადამიანებს შორის კონტაქტების გაძლიერების თემატურ პლატფორმებში. კერძოდ, რეგიონთა კომიტეტს დაევალა ჩამოაყალიბოს აღმოსავლეთ ევროპის და სამხრეთ კავკასიის ადგილობრივი და რეგიონალური ანსამბლეა, ხოლო ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს დაევალა მონაწილეობა მიიღოს სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქმიანობაში.

### 1.5.1 ევროპის რეგიონთა კომიტეტი: ფუნქციები და ამოცანები

ევროპის რეგიონთა კომიტეტი წარმოადგენს ევროკავშირის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების წარმომადგენელთა ასამბლეას, რომლის კომიტეტის შემადგენლობაშია 27 სახელმწიფოს წარმომადგენელი 344 წევრი. კომიტეტი მიზნად ისახავს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ, ასევე რეგიონალურ ერთეულთა და მოსახლეობის თანამშრომლობას, რომელთაც ისინი წარმოადგენენ ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ასევე ითვალისწინებს მათთვის ევროკავშირის პოლიტიკის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას. ევროკომისია, ევროპარლამენტი და საბჭო ვალდებულია აწარმოოს კონსულტაციები კომიტეტთან პოლიტიკურ საკითხებსა რეგიონებსა და ქალაქებთან დაკავშირებით. ამასთანავე, რეგიონთა კომიტეტი უფლებამოსილია მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს მიმართოს მისი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში ან თუ ის მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის კანონის ტექსტი ეწინააღმდეგება სუბსიდიარობის პრინციპს ან უგულებელყოფს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ და რეგიონალურ ერთეულთა კომპეტენციას.

2010 წლის 6 ოქტომბერს, რეგიონთა კომიტეტის წევრებმა წარადგინეს პირველი დასკვნა საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებულ რეფორმებთან დაკავშირებით, რომელშიც დაწყებული რეფორმები ძირითადად შეფასებულია დადებითად, თუმცა მასში ასევე მითითებულია ხარვეზები (ფინანსური რესურსების განწილებისა და უმცირესობათა უფლებების დაცვის სფეროში). კერძოდ, მომხსენებელმა აღნიშნა, რომ საქართველომ განახორციელა მნიშვნელოვანი წინსვლა, თუმცა ჯერ კიდევ „საჭიროებს ფინანსურ დეცენტრალიზაციას: ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა უმეტესობა დამოკიდებულია სახელმწიფო საბიუჯეტო ასიგნებებზე, რაც შეადგენს მათი შემოსავლის 90%-ზე მეტს.“ ყოველივე ამასთან დაკავშირებით ის საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას ურჩევს ქვეყნის ტერიტორიალურ დაყოფასთან, რეგიონის განსაზღვრასა და მისი კომპეტენციების დადგენასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარებას. კომიტეტი თავის დასკვნაში აღნიშნავს, რომ „საქართველოს ეროვნულ უმცირესობათა ინტეგრაცია და უფლებები რჩება შეშფოთების საგნად.“ ყოველივე ამასთან დაკავშირებით ის რეკომენდაციას უწევს ევროკავშირის ინსტიტუტებს, რათა მათ განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმონ საქართველოში ეთნიკურ თუ

<sup>16</sup> [www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/forum](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/forum)

რელიგიურ ნიადაგზე მიმდინარე დისკრიმინაციას. რეგიონთა კომიტეტი ყურადღებით ადევნებს თვალყურს მოცემულ საკითხებს, კერძოდ, ევროკომისიის წინადადებით მონაწილეობს „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ პლატფორმების „დემოკრატია, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა“ და „პიროვნებათშორისი კონტაქტი“ საქმიანობაში<sup>17</sup>.

### 1.5.2. ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი: ფუნქციები და ამოცანები

ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი შეიქმნა 1957 წელს რომის ხელშეკრულებების საფუძველზე. იგი აერთიანებს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ორგანიზირებულ სამოქალაქო საზოგადოებების, ბიზნეს ორგანიზაციების და პროფესიული ორგანიზაციების წარმომადგენლებს. მისი მთავარი ამოცანაა, რეკომენდაციები გაუწიოს ევროკომისიას, ევროპარლამენტს და ევროკავშირის საბჭოს ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით. ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს გააჩნია სამი დამატებითი ფუნქცია:

1. სამოქალაქო საზოგადოების ნაციონალური და ევროპული ორგანიზაციების ჩართვის გაძლიერება ევროპული ინტეგრაციის პროცესში;
2. მისი საქმიანობით და ასევე მისი წევრების საშუალებით მჭიდრო კონტაქტის დამყარება ევროკავშირსა და მის მოქალაქეებს შორის;
3. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლის გაძლიერება მის მეზობელ სახელმწიფოებში.

კომიტეტი შედგება 27 სახელმწიფოს წარმომადგენელი 344 წევრისგან, რომლებიც პროპორციულ თანაფარდობაშია ცალკეული სახელმწიფოს მოსახლეობის რიცხვთან. მას შემდეგ, რაც ცალკეული სახელმწიფოს მთავრობები დაასახელებენ კანდიდატებს, რომლებიც ამ ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს წარმოადგენენ, ევროკავშირის საბჭო ირჩევს მათ 4 წლის ვადით. ცალკეული წევრი კომიტეტის მუშაობის ფარგლებში უერთდება საერთო ინტერესების ჯგუფებს, როგორც არის დამსაქმებელთა, დასაქმებულთა და სხვა ინტერესების ჯგუფი.

ევროკავშირის ძირითად ორგანოებს შეუძლიათ ამა თუ იმ საკანონმდებლო ინიციატივასთან და მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესთან დაკავშირებით ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს დაავალონ რეკომენდაციების მომზადება (უფრო მეტიც, ევროკომისია, ევროპარლამენტი და საბჭო ვალდებულია აწარმოოს კონსულტაციები კომიტეტთან გარკვეულ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელთაც ისინი წარმოადგენენ ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში).

ამასთანავე, კომიტეტს შეუძლია თავისი ინიციატივით მომზადოს და განსახილველად დააყენოს ყველა ის საკითხი, რომელსაც იგი შეაფასებს მნიშვნელოვნად. ყველა ეს საკითხი თემატურად მუშავდება კომიტეტში არსებული ექვსი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში: 1. დასაქმება და სოციალური საკითხები; 2. ტრანსპორტი, ინფრასტრუქტურა, ენერგეტიკა და ინფორმაცია; 3. საერთო ბაზარი და მომხმარებლის უფლებები; 4. ეკონომიკური და სოციალური კავშირი; 5. სოფლის მეურნეობა და გარემოს დაცვა; 6. საგარეო ურთიერთობები. აღნიშნული სფეროები ევროკავშირის ძირითადი საქმიანობების სპექტრს მთლიანად ფარავენ.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ დაფუძნების დღიდან ევროკომისიამ მიმართა ევროპარლამენტს და საბჭოს, რათა ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს აქტიური მონაწილეობა მიეღო აღმოსავლეთის პარტნიორობის განხორციელებაში, კერძოდ – სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმში<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> ევროპის რეგიონთა კომიტეტი, [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>18</sup> ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**1.6. „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფინანსური რესურსი და გამოყენებული ინსტრუმენტები**

ყველაზე მკაფიო სიგნალი ევროკავშირის მხრიდან პარტნიორობის მიმართ დახმარების კონკრეტული მზადყოფნის დემონსტრირებისთვის არის დაფინანსების დონების და პარტნიორობის პოლიტიკური ამბიციების დოკუმენტების შესაბამისობაში მოყვანა. ამისთვის საჭიროა გაზრდილი ფინანსური რესურსების არსებობა. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის ფარგლებში, 2008 წელს ევროკავშირის მთლიანი წლიური დაფინანსება ექვსი ადმოსავლეთის პარტნიორისათვის იყო 450 მილიონი ევრო.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ პროგრამის ფარგლებში 2010-2013 წლებისთვის გამოყოფილია 600 მილიონი ევრო, რომელიც ნაწილობრივ განეკუთვნება სამეზობლო პოლიტიკის და პარტნიორობის ფონდებს. შესაბამისად, იგი იმართება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) დახმარებით (იხ. ცხრილი No1.1).

**ცხრილი No1.1. 2010-2013 წლებისთვის გამოყოფილი რესურსების განაწილება**

	2010	2011	2012	2013	სულ
<b>აღმოსავლეთის პარტნიორობის რესურსები</b>	85.0	110.0	175.0	235.0	<b>600.0</b>

**წყარო:** *Vandemecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission, Brussels 2010.

ევროკომისიის დოკუმენტის თანახმად, აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში გამოყოფილი თანხები დაიხარჯება შემდეგი მიზნებისთვის:

- ინსტიტუციონალური მშენებლობის მრავალმხრივი პროგრამები (დაახლოებით 175 მლნ ევრო);
- რეგიონალურ განვითარების პილოტური პროგრამები, რომლებიც გათვლილია რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობის საკითხებზე (დაიწყება 2012 წელს, დაახლოებით 75 მლნ ევრო);
- „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ მრავალმხრივი მიმართულებების განხორციელება (დაახლოებით 350 მლნ ევრო).

2010-2013 წლებში აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივის განსახორციელებლად გამოყენებული იქნება ყველა არსებული ინსტრუმენტი, რომელიც სამეზობლო პოლიტიკის და პარტნიორობის ინსტრუმენტის ფარგლებში მოქმედებს, კერძოდ, TAIEX, Twinning და სხვა. გაზრდილი რესურსით დაფინანსდება აგრეთვე თემატური პლატფორმების მუშაობა და რიგითი საფლამანო ინიციატივების პროექტები.

**1.7. „აღმოსავლეთის პარტნიორობაში“ საქართველოს მოტივაცია და პერსპექტივები**

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში საქართველოსთვის გამოყოფილი დაფინანსება მნიშვნელოვნად გაიზარდა. 2007-2010 წლებში გამოყოფილი 120 მილიონი ევრო, რომელიც სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის მეშვეობით განხორციელდა, 2011-2013 წლებისთვის თითქმის 50%-ით გაიზარდება და მიაღწევს 180 მილიონ ევროს. მთელი დაფინანსება მოხმარდება ოთხ პრიორიტეტულ სფეროს (იხ. ცხრილი No1.2), რომლის ფარგლებშიც საქართველოს მთავრობის და ევროკავშირის მიერ მოხდება ორმხრივი და მრავალმხრივი თანამშრომლობის პროგრამების ხელშეწყობა.

**ცხრილი No1.2. 2007-2010 და 2011-2013 წ. საქართველოსთვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსების განაწილება**

ეროვნული პროგრამების განსახორციელებლად (მლნ ევრო)

პრიორიტეტული სფეროები	2007-2010	2011-2013
1. დემოკრატია, კანონის უზენაესობა, კარგი მართველობა	31.5 (26%)	45-63 (25-35%)
2. ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელება	31.5 (26%)	27-45 (15-25%)
3. სიღარიბის შემცირება და სოციალური რეფორმები	38.4 (36%)	63-81(25-45%)
4. კონფლიქტების მშვიდობიანი გადაჭრის გზების ხელშეწყობა	19.0 (16%)	9-18 (5-10%)
<b>სულ:</b>	<b>120.4</b>	<b>180.29</b>

წყარო: Vandemecum on financing in the frame of the Eastern Partnership, European Commission, Brussels 2010.

რასაკვირველია, „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში გამოყოფილი დაფინანსების რაოდენობა მთლიანად ვერ დაფარავს საქართველოს მიერ პარტნიორობის ფარგლებში გასატარებელი რეფორმებთან დაკავშირებულ დანახარჯებს. თუ გავითვალისწინებთ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სარგებელს, რომელიც მოყვება საქართველოს ევროპულ სივრცეში ინტეგრაციას, უმნიშვნელო ხდება ყველა ის კრიტიკული არგუმენტი, რომელიც ბოლო პერიოდში გამოთქვა აღმოსავლეთის პარტნიორობის დაფინანსების სიმცირეზე (იხ. გრაფიკი No1.2).

გრაფიკი No1.2. აღმოსავლეთ პარტნიორობა - დანახარჯები და სარგებელი საქართველოსთვის

	დანახარჯები	სარგებელი
ეკონომიკური განზომილება		
დაგეგმილი ფინანსური დახმარება (ENPI)	ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით და ევროკავშირის სხვა დოკუმენტებით აღებული ვალდებულებების შესრულება	პირდაპირი ფინანსური დახმარება, რომელიც უშუალოდ მიმართულია ხარჯვით ნაწილთან. მაგ. ინსტიტუციური განვითარების სფერო (180 მილიონი ევრო 2011-2013 წ.)
ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება	საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზაცია, რეფორმების ფართო სპექტრის და რეგულაციების შემოღება ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროებში და დამატებითი ინსტიტუციების შექმნა (მოკლევადიანი ხარჯები)	ეკონომიკური ზრდა, ევროპულ ბაზარზე ქართული პროდუქციის ზრდა, ევროპული და უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების ზრდა

<p><b>პოლიტიკური განზომილება</b></p> <p>ასოციერების ხელშეკრულება</p> <p>სავიზო რეჟიმის გამარტივება/ლიბერალიზაცია</p>	<p>რეგორმების ფართო სექტორის გატარება: სასამართლო, შრომის კოდექსი და სამოქალაქო სექტორი, მედიის თავისუფლება (იხ. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა 2010)</p> <p>რეადმისიის შესახებ ხელშეკრულების რატიფიცირება და ბიომეტრული პასპორტების შემოღება, საზღვრის მართვის მაღალი სტანდარტები</p>	<p>უფრო ღრმა თანამშრომლობა და ახალი სახელშეკრულებო საფუძველი, რომელიც ჩაანაცვლებს პარტნიორობის ხელშეკრულებას (PAC).</p> <p>საქართველოს მთავრობის მიზნები: შიდა კონფლიქტების მოგვარებაზე მეტად ფოკუსირება და უსაფრთხოების საკითხების მეტად წინ წამოწევა.</p> <p>სავიზო რეჟიმის გამარტივება, უვიზო მოგზაურობის შესაძლებლობა</p>
--	---	---

**წყარო:** Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia - Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus*, German Institute for international and Security Affairs, Berlin, 2011.

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების (DCFTA) გაფორმებისთვის მოლაპარაკების დასაწყებად, საქართველომ უნდა შეასრულოს ყველა ის ვალდებულება, რომელიც სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით აქვს აღებული. მიუხედავად რიგი პრობლემებისა (რომლებიც ძირითადად დაკავშირებული იყო იმასთან, რომ საქართველოს მთავრობა პრიორიტეტს ანიჭებს ლიბერალური ეკონომიკის მოდელს), საქართველოს მაინც მოუწევს ევროკავშირის ტიპის რეგულაციების შემოღება (შრომის კოდექსთან მიმართებაში, კონკურენციის რეგულირების სფეროში, სურსათის უვნებლობის სფეროში დ.ა.შ), რადგანაც ეს ასოციერების ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკების ნაწილია, ისევე როგორც DCFTA-ზე. ბოლო პერიოდის დისკუსიები იმის თაობაზე, თუ რამდენად იქნება საქართველოსათვის სარგებლობის მომტანი DCFTA-სთან დაკავშირებული მოთხოვნების შესრულება, დღეს არამიზანშეწონილია, რადგან ერთის მხრივ ამ საკითხთან დაკავშირებულმა ეკონომიკურმა კვლევებმა აჩვენა, რომ მოკლევადიან პერსპექტივაში DCFTA-სთან დაკავშირებული მოთხოვნების შესრულება გამოიწვევს დანახარჯებს როგორც სახელმწიფო ადმინისტრაციისთვის, ასევე კერძო სექტორისთვის. მეორეს მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს ხელშეკრულება დიდ სარგებელს მოუტანს საქართველოს. ექსპერტების შეფასებით, DCFTA-ის გაფორმებით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი 2.3 მლრ აშშ დოლარიდან (2008 წ.) გაიზრდება 11.36 მლრ-მდე (2020 წ.) და ასევე გაიზრდება საქართველოს ექსპორტი 13.3%-ით ყოველ ხუთ წელიწადში<sup>19</sup>.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა არ არის გათვალისწინებული. ეს თავისთავად უფრო კრიტიკულს ხდის პარტნიორ ქვეყნებს, დემოკრატიული ევროპის სტანდარტებზე გადასვლისთვის დანახარჯების და სარგებლის შედარებისას. „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ პოლიტიკურ სარგებელს საქართველისთვის წარმოადგენს ევროკავშირთან ასოციერების ხელშეკრულების გაფორმება. მიუხედავად იმისა, რომ ასოციერების ხელშეკრულება არ მოიცავს კონფლიქტების მოგვარების საკითხებს, ევროკავშირთან უფრო ღრმა თანამშრომლობა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში შეიძლება დავინახოთ, როგორც ერთგვარი არაპირდაპირი უსაფრთხოების გარანტია<sup>20</sup>.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობაზე“ აისახება ასევე ევროკავშირის განახლებული სამეზობლო პოლიტიკის დოკუმენტიც. პირველ რიგში ყურადღება გამახვილდება სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების უფრო მეტ

<sup>19</sup> Maliszewska M. (ed.), *Economic feasibility, general economic impact and implications of a free trade agreement between the EU and Georgia*, CASE Network report No. 79 (2008), p. 143.

<sup>20</sup> ბიდაშელი თ., *საქართველოს ევროპული გზა*, ვარშავა 2010, გვ. 10-12.

ჩართულობაზე და მხარდაჭერაზე<sup>21</sup>. წინ წამოიწევს რეგიონალური თანამშრომლობის ასპექტი როგორც მრავალმხრივი თანამშრომლობის, ასევე ორმხრივი თანამშრომლობის ჩარჩოს ფარგლებში. ამ ეტაპზე უკვე შეიძლება ითქვას, რომ „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ წამყვანი პრინციპი იქნება „მეტი უფრო მეტისთვის“ რომლის მიხედვითაც ევროკავშირი მის პარტნიორებს წარმატებულად განხორციელებული რეფორმების მიხედვით შეაფასებს და დაეხმარება. 2014 წლისთვის და მისის შემდგომი წლებისთვის დაგეგმილი ფინანსური დახმარების განაწილება პარტნიორ ქვეყნებზე დამოკიდებული იქნება მათ მიერ წარმატებულად განხორციელებულ რეფორმებზე 2010-2012 წლებში.

---

<sup>21</sup> დაგეგმილი სამოქალაქო საზოგადოების და დემოკრატიის განვითარების მხარდაჭერი სტრუქტურების შექმნა, რომლებიც ფინანსურად დაეხმარებიან პარტნიორ ქვეყნებში არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ბისნეს ასოციაციებს და სხვა სოციალურ სფეროში მოღვაწე პარნიორებს.

## 2. საბაჟო რეგულაციები, ვაჭრობის ფასილიტაცია და ევროკავშირის სტანდარტები

ნოდარ ხადური

### 2.1. ევროკავშირთან ვაჭრობის მნიშვნელობა

ევროკავშირის ბაზრებზე საქართველოში წარმოებული პროდუქციის თავისუფალი შეღწევადობა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვის, ცხოვრების დონის ამაღლების ერთ-ერთი სერიოზული ფაქტორი და წინაპირობაა.

დღეისთვის საქართველო ინვესტიციურ შიშხილს განიცდის, მოსახლეობის ცხოვრების დონე დაბალია, მაღალია უმუშევრობა და სიღარიბე. საკუთარი შესაძლებლობებით ამ მდგომარეობიდან გამოსვლა რთულია. მოხმარება იმდენად დაბალია ქვეყანაში, რომ მხოლოდ შიდა ბაზარზე ორიენტირებული წარმოების მიზნით ინვესტიციები აშკარად არამომგებიანია. ამდენად, ინვესტიციების მოზიდვის რეალური ფაქტორი ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის განვითარება და მსოფლიო ბაზრებზე საკუთარი ნიშის მოძებნაა.

საქართველოსათვის ტრადიციული დიდი ბაზრებიდან, ყველაზე დიდი - რუსეთის ბაზარი საქართველოსთვის დაკეტილია და უკვე 5 წელია რუსეთის მხრიდან ემზარგოს რეჟიმის გამო, ქვეყანა სხვა ალტერნატიული ბაზრების მოძიების პროცესშია.

თუ მსოფლიო ეკონომიკას გადავხედავთ, თვალნათელია, რომ ევროკავშირის ალტერნატივა არ გააჩნია. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, მსოფლიო ბანკისა და ევროსტატის მონაცემებზე დაყრდნობით, ასეთი სურათი იხატება: ევროკავშირის მოსახლეობა 2011 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით 502,5 მლნ ადამიანია, 2010 წლის მშპ 16,3 ტრლნ. დოლარი, რაც ერთ სულზე 32 500 დოლარს შეადგენს. საოჯახო მეურნეობების მოხმარებამ 2008 წელს 7,2 ტრლნ. ევრო შეადგინა, დანაზოგები მშპ-ს 11,3%, ხოლო ინვესტიციები კი 18,4%-ია; მამინ როდესაც აშშ-ს მშპ - 14,7 ტრლნ. დოლარია, ჩინეთის მშპ - 5,9 ტრლნ. დოლარი (ერთ სულზე 4300 დოლარი), ინდოეთის მშპ - 1,5 ტრლნ. დოლარი; რუსეთის მშპ - 1,5 ტრლნ. დოლარი, ხოლო საქართველოს მშპ - 11,3 მლრდ. დოლარია<sup>22</sup>;

მხოლოდ ამ ზოგადი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების გადახედვითაც ცხადია, რომ საქართველოსთვის ეკონომიკური თვალსაზრისით სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ხელმოწერა, რომელიც საქართველოს ევროკავშირის ბაზრებზე გასვლის სატარიფო და არასატარიფო ბარიერებს მოუხსნის.

უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად სატარიფო ბარიერების დიდი მნიშვნელობისა, საქართველოსათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა არასატარიფო ბარიერების მინიმიზებას ენიჭება. დღეს საქართველო სარგებლობს სატარიფო შეღავათებით, თუმცა მათ ჩვენი ექსპორტის გეოგრაფიაში რევილუციური ცვლილება არ გამოუწვევია.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის სავაჭრო ბარიერების მოხსნის მიმართულებით მუშაობას უკვე საკმაო გამოცდილება დაუგროვდა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ჯერ ვერ აისახა ექსპორტის მნიშვნელოვან სტიმულირებაში, პროცესი დაწყებულია, რაც ოპტიმიზმის საბაზს იძლევა.

<sup>22</sup> საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, [www.imf.org](http://www.imf.org); მსოფლიო ბანკი, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); ევროსტატი, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=CH\\_01\\_2010\\_XLS](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=CH_01_2010_XLS)



რეალურად დღეს ევროკავშირის ბაზრებზე ქართული პროდუქციის თავისუფალ შესვლას ხელს საბაჟო პროცედურები, საბაჟოზე არსებული არასატარიფო ბარიერები, სტანდარტები, ხარისხის კონტროლის მექანიზმები უშლის. ამდენად, სწორედ ამ სფეროებში საქართველოსა და ევროკავშირის დაახლოებით ხდება აღნიშნული ბარიერების მინიმუმაციის რეალური შესაძლებლობა.

## 2.2. ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ეკონომიკური თანამშრომლობის რეგულირება

ცხადია, საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ამ სფეროში თანამშრომლობა მხოლოდ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე მუშაობით არ დაწყებულა და არც ამოიწურება. გასულ წლებში საქართველოს ჰქონდა და დღემდე ინარჩუნებს პრეფერენციებს.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (PCA) ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ურთიერთობის ძირითადი განმსაზღვრელი დოკუმენტია, რომელიც 1996 წელს იქნა მიღებული და ძალაში 1999 წელს შევიდა. იგი თავდაპირველად ათი წლის ვადით იყო მიღებული, თუმცა შემდეგ ყოველ წელს ავტომატურად ერთი წლით გრძელდება.

ეს შეთანხმება პოლიტიკური დიალოგის, ვაჭრობის, ინვესტიციების, ეკონომიკური, საკანონმდებლო და კულტურული თანამშრომლობის სფეროებში ფართომასშტაბიან თანამშრომლობას ითვალისწინებს.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება აუქმებს კვტებს ვაჭრობის სფეროში და იცავს ინტელექტუალური, საწარმოო და კომერციული საკუთრების უფლებას. აღნიშნული ხელშეკრულებით მხარეებმა ერთმანეთს უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი მიანიჭეს.

ზოგადად შეიძლება აღინიშნოს, რომ ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ურთიერთობა ლიბერალიზაციის საერთო მოთხოვნებში ზის. ევროკავშირი დაინტერესებულია, რომ ეკონომიკურმა ინტეგრაციამ ფართო სახე მიიღოს, რაც უდაოდ ხელს შეუწყობს როგორც ევროპის, ისე განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკურ ზრდას და ამ ქვეყნებში ცხოვრების დონის ამაღლებას.

2005 წლის დეკემბერში ევროკავშირმა საქართველოს პრეფერენციების ზოგადი სისტემით (GSP+) სარგებლობის უფლება მიანიჭა. GSP+ საქართველოდან ევროკავშირში ექსპორტირებული საქონლის საბაჟო გადასახადებისგან გათავისუფლებას და ტარიფების ცალმხრივად შემცირებას ითვალისწინებს.

2003-2004 წლებში ევროკავშირისა და საქართველოს შორის შეიძლება ევროკავშირის ახალი საგარეო პოლიტიკის მიმართულება – ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, რომლის მიზანი იყო გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის მეზობლებს შორის ახალი გამყოფი ხაზების თავიდან აცილება და გამყოფი ხაზების ნაცვლად ყველასთვის კეთილდღეობის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. 2004 წლის 14 ნოემბერს საქართველოს ჩართვა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში (ENP) მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობებში (მ.შ. საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების კუთხით). აღნიშნული შეთანხმება საქართველოსთვის ძალაში 2006 წლის 14 ნოემბერს შევიდა.

საქართველოსათვის ევროკავშირი უმნიშვნელოვანესი სავაჭრო პარტნიორია. ბოლო წლების განმავლობაში ევროკავშირში საქართველოს ექსპორტის 20–25% ხორციელდება, ხოლო ევროკავშირიდან იმპორტირებული საქონლის მოცულობა მთელი იმპორტის დაახლოებით 30%-ია<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ცხადია, იმ ფონზე, როდესაც საქართველოსათვის პრაქტიკულად დახურულია რუსეთის ბაზარი, ევროკავშირის ბაზარზე შედევადობის ზრდა ქართული ეკონომიკის აღმავლობის ერთ-ერთი სერიოზული გზაა.

ევროკავშირი სავაჭრო პრეფერენციებს ხშირ შემთხვევაში ადამიანების უფლებებისა და შრომითი სტანდარტების დაცვისათვის იყენებს.

2009-2011 წლებში, GSP+ სპეციალური რეჟიმით დადგენილი დამატებითი შეღავათები 16 ქვეყანაზე გავრცელდა. ამ რეჟიმით მოსარგებლე ქვეყანა პირველ რიგში უნდა აკმაყოფილებდეს „მოწყვლადობის“ კრიტერიუმს მისი სიდიდის თუ ექსპორტის დივერსიფიცირების მწირი შესაძლებლობის გამო.

„მოწყვლადობის“ კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად საჭიროა, რომ პრეფერენციების ზოგადი სისტემის ფარგლებში ამ ქვეყნიდან ევროკავშირში იმპორტირებული პროდუქციის ხუთი უმსხვილესი სექტორი პრეფერენციების ზოგადი სისტემით გათვალისწინებული სრული იმპორტის 75%-ზე მეტს შეადგენდეს. ასევე, ამ ქვეყნიდან პრეფერენციების ზოგადი სისტემით გათვალისწინებული იმპორტი ევროკავშირში პრეფერენციების ზოგადი სისტემით გათვალისწინებული სრული იმპორტის 1%-ზე ნაკლები იყოს.

ამ რეჟიმით მოსარგებლე ქვეყნებმა ადამიანის უფლებების, შრომის ძირითადი სტანდარტების, გარემოს დაცვის და კარგი მმართველობის სფეროებში იმ 27 ძირითადი საერთაშორისო კონვენციის რატიფიცირება და ეფექტიანი განხორციელება უნდა მოახდინონ, რომლებიც პრეფერენციების ზოგადი სისტემის შესახებ მარეგულირებელ დოკუმენტშია ჩამოთვლილი, მ.შ. 16 ხელშეკრულება შეეხება ადამიანის უფლებებსა და შრომის ძირითად სტანდარტებს, ხოლო 11 კი - გარემოს დაცვასა და ე.წ. „კარგ მმართველობას“<sup>24</sup>.

იმ შემთხვევაში თუ ქვეყანაში გამოყენებულია მონური და იძულებითი შრომა, ძირითადი შრომითი სტანდარტები ირღვევა, არაეფექტიანი საბაჟო კონტროლი ნარკოტიკების მიმართ, ფულის გათეთრება, არასამართლიანი სავაჭრო პოლიტიკა, გარემოზე მავნე ზემოქმედება, შესაძლებელია ევროკავშირმა შეაჩეროს პრეფერენციების გამოყენება.

დღეისათვის საქართველოსათვის მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმება, რათა საქართველომ მოახერხოს სატარიფო და არასატარიფო, მ.შ. უპირველეს ყოვლისა ხარისხობრივი და რაოდენობრივი ბარიერების შემცირების ხარჯზე ევროკავშირის ბაზარზე თავისუფალი შედევადობა უზრუნველყოს. ამ მიზნით აუცილებელია შემუშავდეს და ამოქმედდეს ისეთი ინსტიტუტები, რომლებიც ევროპული სტანდარტების (მ.შ. ტექნიკური სტანდარტების, ხარისხის მონიტორინგის სისტემის, საბაჟო კონტროლის და სხვა მნიშვნელოვან სფეროებში) დანერგვას შეუწყობს ხელს.

2007 წელს, გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში განხორციელდა ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებული კვლევა, რომლის მიხედვითაც საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თავისუფალი ვაჭრობის პირობებში მოსალოდნელია დადებითი ეკონომიკური და პოლიტიკური შედეგების მიღწევა, განსაკუთრებით, გრძელვადიან პერსპექტივაში.

2008 წელს ევროკავშირმა საქართველოს სამი წლის ვადით (2009-2011) გაუგრძელა პრეფერენციათა გენერალიზებული სისტემა ეფექტიანი მმართველობისა და მდგრადი განვითარებისათვის (GSP+). შემდგომი მსჯელობა აღნიშნულ საკითხზე თავდაპირველად დაგეგმილი იყო 2011 წლის დეკემბრისთვის, მაგრამ 2011 წლის მაისში ევროკომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება გაეგრძელებინა პრეფერენციათა გენერალიზებული სისტემა ავტომატურად საქართველოსთვის (ასევე მისი მსგავსი ქვეყნებისთვის) 2013 წლის ბოლომდე.

<sup>24</sup> პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობები, ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu\\_georgia/political\\_relations/index\\_ka.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_ka.htm)

2008 წლის მაისში, ევროკომისიის დაკვეთით, პოლონურმა ორგანიზაცია CASE-მა დაასრულა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების (FTA) გაფორმების შესაძლებლობების შესწავლასთან დაკავშირებული კვლევა. კვლევის მიხედვით, საქართველოსათვის დადებითი ეფექტის მომცემი იქნება თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ღრმა და ყოვლისმომცველი შეთანხმების გაფორმება<sup>25</sup>.

ევროკავშირი მხოლოდ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმებაზე ახდენს ფოკუსირებას. ეს ხელშეკრულება საქონლით ვაჭრობის გარდა, მოიცავს მომსახურებით ვაჭრობას, კაპიტალის ბრუნვას, გულისხმობს საბაჟო პროცედურებისა და კომპანიების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას, სანიტარული და ფიტოსანიტარული სტანდარტების დაახლოებას, სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებისა და საინვესტიციო კანონმდებლობის დაახლოებას, მომხმარებელთა უფლებებისა და ინტელექტუალური საკუთრების დაცვას, კონკურენციის უზრუნველყოფას, აგრეთვე, საერთაშორისო გარემოსდაცვითი და შრომის სტანდარტების დაცვას, ენერგეტიკის სფეროს ჰარმონიზაციას და ა.შ.

ევროკავშირის პრეფერენციების განზოგადებული სისტემა GSP, GSP+ გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის მიერ იქნა შემუშავებული, რომლის მიხედვითაც განვითარებულმა ქვეყნებმა სავაჭრო შეღავათები უნდა მიანიჭონ განვითარებად ქვეყნებს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო, როგორც ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წევრი ქვეყანა, ისედაც სარგებლობს შეღავათებით, GSP+ პრეფერენციული ტარიფები უფრო მნიშვნელოვან შეღავათებს ანიჭებს. ამასთან, მნიშვნელოვანია საქონლის წარმოშობის განსაზღვრის მექანიზმების გამართული მუშაობა, რათა პრეფერენციული სისტემით არ ისარგებლოს რეალურად სხვა ქვეყანაში წარმოებულმა საქონელმა.

დღეისათვის, თეორიულად საქართველოში წარმოებული 7200 დასახელების პროდუქციაზე ვრცელდება პრეფერენციები, რომელთაგან, სამწუხაროდ მხოლოდ 30–მდე შეღავათს ვიყენებთ რეალურად.

### 2.3. საქართველო–ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობების სტატისტიკა

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის<sup>26</sup> ინფორმაციით 2011 წლის 6 თვეში (იანვარ-ივნისში) საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ ევროკავშირის ქვეყნებთან 1031 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 31 პროცენტით მეტია; აქედან ექსპორტი 172 მლნ. აშშ დოლარი იყო (26 პროცენტით მეტი), ხოლო იმპორტი – 859 მლნ. აშშ დოლარი (32 პროცენტით მეტი). საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვაში ამ ქვეყნების წილმა 25 პროცენტი შეადგინა, მათ შორის ექსპორტში 17 პროცენტი და იმპორტში 28 პროცენტი. (2010 წლის იანვარ-ივნისში – შესაბამისად 26, 19 და 29 პროცენტი). ევროკავშირის ქვეყნებზე მოდიოდა სავაჭრო დეფიციტის 34 პროცენტი (2010 წლის იანვარ-ივნისში – 33 პროცენტი). საქართველოს 10 უმსხვილეს პარტნიორ ქვეყანაში 2 ევროკავშირის წევრია (გერმანია და ბულგარეთი).

დაახლოებით ანალოგიური ტენდენციები იყო 2010 წელსაც. 2010 წელს, საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ ევროკავშირის ქვეყნებთან 1736 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 13 პროცენტით მეტია; აქედან ექსპორტი 297 მლნ. აშშ დოლარი იყო (25 პროცენტით მეტი), ხოლო იმპორტი – 1439 მლნ. აშშ დოლარი (10 პროცენტით მეტი). საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვაში ამ ქვეყნების წილმა 26 პროცენტი შეადგინა, მათ შორის ექსპორტში 19 პროცენტი და იმპორტში 28 პროცენტი (2009 წელს – შესაბამისად 28, 21 და 30 პროცენტი). ევროკავშირის ქვეყნებზე მოდიოდა სავაჭრო დეფიციტის 33 პროცენტი (2009 წელს

<sup>25</sup> [www.case.com.pl/strona--ID-strona\\_glowna,nlang-710.html](http://www.case.com.pl/strona--ID-strona_glowna,nlang-710.html)

<sup>26</sup> სასტატისტიკო, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ასევე – 33 პროცენტი). ევროკავშირთან ბოლო 10 წლის საგარეო ვაჭრობის ტენდენციებზე დეტალური ინფორმაცია მოცემულია ქვემოთ ცხრილში (იხ. ცხრილი No2.1).

**ცხრილი No2.1. საქართველოს საგარეო ვაჭრობა (მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებთან) 2000–2005 წლებში**

ათას აშშ დოლარებში

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ექსპორტი, სულ</b>	<b>323 938,3</b>	<b>317 150,9</b>	<b>345 736,1</b>	<b>461 310,0</b>	<b>646 903,0</b>	<b>865 455,6</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებში	78 874,3	62 254,6	63 431,3	82 715,6	128 204,3	216 756,4
%	24,3	19,6	18,3	17,9	19,8	25,0
<b>იმპორტი, სულ</b>	<b>709 509,1</b>	<b>752 010,9</b>	<b>794 691,6</b>	<b>1 139 039,2</b>	<b>1 844 342,9</b>	<b>2 487 548,3</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებიდან	217 325,3	268 519,3	251 285,8	439 244,9	657 248,1	740 323,0
%	30,6	35,7	31,6	38,6	35,6	29,8
<b>საგარეო სავაჭრო ბრუნვა, სულ</b>	<b>1 033 447,4</b>	<b>1 069 161,8</b>	<b>1 140 427,7</b>	<b>1 600 349,2</b>	<b>2 491 245,9</b>	<b>3 353 004,0</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებთან	296 199,6	330 773,9	314 717,0	521 960,5	785 452,4	957 079,4
%	28,7	30,9	27,6	32,6	31,5	28,5
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (6 თვე)</b>
<b>ექსპორტი, სულ</b>	<b>936 374,6</b>	<b>1 232 110,5</b>	<b>1 495 345,2</b>	<b>1 133 622,4</b>	<b>1 583 345,1</b>	<b>1 037 462,9</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებში	225 353,7	268 530,3	335 153,8	237 546,8	296 612,4	172 275,1
%	24,1	21,8	22,4	21,0	18,7	16,6
<b>იმპორტი, სულ</b>	<b>3 674 832,4</b>	<b>5 212 150,2</b>	<b>6 301 540,3</b>	<b>4 366 105,7</b>	<b>5 095 460,3</b>	<b>3 079 480,3</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებიდან	1 104 127,2	1 538 897,3	1 756 449,6	1 305 489,2	1 439 358,3	858 982,6
%	30,0	29,5	27,9	29,9	28,2	27,9
<b>საგარეო სავაჭრო ბრუნვა, სულ</b>	<b>4 611 207,1</b>	<b>6 444 260,7</b>	<b>7 796 885,6</b>	<b>5 499 728,1</b>	<b>6 678 805,4</b>	<b>4 116 943,2</b>
მ.შ. ევროკავშირის ქვეყნებთან	1 329 480,9	1 807 427,7	2 091 603,4	1 543 036,0	1 735 970,7	1 031 257,7
%	28,8	28,0	26,8	28,1	26,0	25,0

წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

სამწუხაროდ უნდა აღინიშნოს, რომ GSP+ პრეფერენციებით შეღავათიანი რეჟიმის პირობებში ევროკავშირში ექსპორტირებული საქონლის ღირებულება ბოლო წლების განმავლობაში იკლებს. თუ 2008 წელს ამ რეჟიმით ევროკავშირში შევიდა 117,9 მლნ. დოლარის საქონელი, 2009 წელს - 112,4 მლნ. დოლარის საქონელი, ხოლო 2010 წელს - 107,5 მლნ. დოლარის საქონელი. GSP+–ით გათვალისწინებული პრეფერენციებით საქართველოდან ევროკავშირში 2010 წელს 28 დასახელების საქონელი გავიდა. 2009 წელს, იმავე რეჟიმით ექსპორტირებული საქონელი 30, ხოლო 2008 წელს კი - 29 დასახელებას მოიცავდა. მათგან აღსანიშნავია სამი სახეობის პროდუქცია: ამონიუმის გვარჯილა, თხილი და ფეროსილიკომანგანუმი, რომლებზეც ბოლო წლებში GSP+ პრეფერენციებით განხორციელებული ექსპორტის 80%-ზე მეტი მოდიოდა. 2010 წელს ამ სამეულში მოცულობით უმსხვილესი

ამონიუმის გვარჯილა იყო. მას მოსდევდა თხილი. წინა ორ წელიწადში ეს პროდუქტები პირველ და მეორე ადგილებზე ერთმანეთს ენაცვლებოდნენ, ხოლო ფეროსილიკომანგანუმს სტაბილურად ეკავა მესამე ადგილი. გარდა ამისა, 2010 წელს GSP+-ის რეჟიმით ევროკავშირში გატანილი საქონლის 5 უმსხვილეს სახეობას განეკუთვნებოდა უალკოჰოლო სასმელები და მანგანუმის ოქსიდი. უალკოჰოლო სასმელები პრეფერენციების ამ სქემით ევროკავშირში წინა წლებშიც გადიოდა. რაც შეეხება მანგანუმის ოქსიდს, პირველ ხუთეულში იგი ადრე არ ყოფილა. **შეიძლება ითქვას, რომ GSP+-ის ფორმატი ნაკლებად წაადგა ქართული ექსპორტის დივერსიფიკაციას: ამ სქემით საქართველოდან ევროკავშირში უმთავრესად ისევ ტრადიციული საექსპორტო პროდუქცია გადის.** 2010 წელს ქართული ექსპორტი GSP+-ის რეჟიმით ევროკავშირის 23 ქვეყანაში ხორციელდებოდა, 2009 წელს ამ სქემით პროდუქცია 21 ქვეყანაში, 2008-ში კი, 18 ქვეყანაში იყო ექსპორტირებული. ამასთან, არსებითად შეიცვალა უმსხვილეს სავაჭრო პარტნიორთა ხუთეულიც: 2010 წელს მის რიგებს გამოაკლდნენ გაერთიანებული სამეფო, საფრანგეთი და რუმინეთი, რომლებიც იტალიამ, ბულგარეთმა და ნიდერლანდებმა ჩაანაცვლეს. ამრიგად, GSP+-ით სარგებლობის გეოგრაფიული არეალი ბოლო ორ წელიწადში მნიშვნელოვნად გაფართოვდა<sup>27</sup>.

#### 2.4. ნაბიჯები საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმებისათვის

2008 წელს თბილისს ეწვია ევროკომისიის ექსპერტთა სპეციალური მისია ვაჭრობის საკითხებში გენერალური დირექტორის მოადგილის, პიტერ ბალაშის ხელმძღვანელობით. მისიის მიზანი იყო, შეესწავლათ საქართველოში არსებული ვითარება, მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმები და შეეფასებინათ საქართველოს მზაობა თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ღრმა და ყოვლისმომცველი შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დასაწყებად. 2009 წლის გაზაფხულზე გამოქვეყნდა ზემოთაღნიშნული მისიის დასკვნა. დასკვნაში აღნიშნულია, რომ საქართველომ მიაღწია გარკვეულ პროგრესს ეკონომიკის რეფორმირების თვალსაზრისით, მაგრამ არსებობს სფეროები რომლებშიც ასევე აუცილებელია რეფორმების განხორციელება<sup>28</sup>. დასკვნაში ასახულია ის სფეროები, რომლებშიც საჭიროა განახორციელდეს რეფორმები და შესაბამისი რეკომენდაციები მათ განსახორციელებლად. აღნიშნული რეკომენდაციები დაყოფილია ორ ნაწილად: პირველი, რომელთა შესრულება მიჩნეულია აუცილებლად ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დასაწყებად და მეორე, რომელთა შესრულება მიჩნეულია აუცილებლად ამ შეთანხმების გასაფორმებლად.

2009 წლის 8 სექტემბერს გამართულ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის 33-ე სხდომაზე განხილულ იქნა აღნიშნული კომისიის ფარგლებში ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებისათვის მოსამზადებელ საკითხთა კოორდინაციის უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული დოკუმენტები: „სტრატეგია კონკურენციის პოლიტიკის შესახებ“; „სურსათის უვნებლობის სტრატეგია“, „სტანდარტიზაციის, აკრედიტაციის, შესაბამისობის შეფასების, ტექნიკური რეგულირებისა და მეტროლოგიის სტრატეგია“; „საკანონმდებლო რეფორმებისა და ტექნიკური რეგულაციების შემოღების პროგრამა“, ასევე ინფორმაცია ინტელექტუალური საკუთრების სფეროსთან დაკავშირებული მოთხოვნების შესრულების შესახებ.

<sup>27</sup> კაკულია მ., *ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელება საქართველოში ვაჭრობასა და მასთან დაკავშირებულ რამდენიმე სფეროში*, თბილისი, 2011.

<sup>28</sup> ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge).

2010 წლის 11 მარტს გამართულ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის 36-ე სხდომაზე განხილულ იქნა ევროკომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით შემუშავებული და ევროპელი პარტნიორების შენიშვნების შესაბამისად ჩასწორებული დოკუმენტები: სტრატეგია „კონკურენციის პოლიტიკის შესახებ“; „სურსათის უვნებლობის სტრატეგია“, „სტანდარტიზაციის, აკრედიტაციის, შესაბამისობის შეფასების, ტექნიკური რეგულირებისა და მეტროლოგიის სტრატეგია“, ასევე „საკანონმდებლო რეფორმებისა და ტექნიკური რეგულაციების შემოღების პროგრამა“.

2010 წლის ბოლომდე, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა ყველა ზემოთაღნიშნული სტრატეგია და დაიწყო მათი პრაქტიკული განხორციელება.

გარდა ამისა მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ხშირად მრავალჯერადი რეფორმები ხორციელდებოდა და ხორციელდება თავად სტანდარტიზაციის სისტემაში, საბაჟოზე და სხვა მნიშვნელოვან სფეროებში, რომლებიც მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან დაახლოების გზაზე.

საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა მრეწველობის პრიორიტეტულ სფეროებში ტექნიკური რეგულირების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების სამთავრობო პროგრამა. ჩამოყალიბდა ტექნიკური და მშენებლობის ინსპექტირების სააგენტო. დაწყებულია მუშაობა საქონლის თავისუფალი მოძრაობისა და უსაფრთხოების კოდექსის პროექტზე.

საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. შეთანხმების 43-ე მუხლის თანახმად, საქართველო უნდა ეცადოს ეტაპობრივად მიუახლოვოს საკუთარი კანონმდებლობა ევროკავშირისას. ამავე მუხლში ჩამოთვლილია ის სფეროები, რომლებიც უნდა მოიცვას საკანონმდებლო ჰარმონიზაციამ, ესაა კომპანიათა ინვესტიციები, საბაჟო სამართალი, სამეწარმეო სამართალი, საბანკო სამართალი, კომპანიათა ანგარიშები და გადასახადები, ინტელექტუალური საკუთრება, დასაქმებულთა დაცვა სამუშაო ადგილებზე, ფინანსური მომსახურება, კონკურენციის წესები, სახელმწიფო შესყიდვები, ადამიანთა, ცხოველთა და მცენარეთა ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვა, გარემოს დაცვა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, არაპირდაპირი დაბეგვრა, ტექნიკური წესები და სტანდარტები, ბირთვული კანონმდებლობა და ტრანსპორტი. გარდა ამისა, შეთანხმების 44-ე მუხლი საგანგებოდ საუბრობს კანონმდებლობის დაახლოებაზე კონკურენციის სფეროში.

შეთანხმების დადების შემდგომ საქართველოს ხელისუფლებამ მთელი რიგი ნაბიჯები გადადგა ამ მიმართულებით. 1997 წლის 2 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება #828-IX, რომლის თანახმადაც, 1998 წლის 1 სექტემბრიდან საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ყველა კანონი და სხვა ნორმატიული აქტი უნდა შეესაბამებოდეს ევროპის კავშირის მიერ დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებს<sup>29</sup>.

საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების პროცესი დაჩქარდა 2006 წლის ნოემბერში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირ-საქართველოს სამოქმედო გეგმის (ENP AP) მიღებამ. აღნიშნული გეგმით დაისახა მხარეთა შორის თანამშრომლობის ახალი პრიორიტეტები, მათ შორის საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის კუთხით.

სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს კანონმდებლობის დაახლოებას არა მარტო ეკონომიკური სამართლის სფეროში, არამედ მართლსაჯულების, თავისუფლებისა და უსაფრთხოების საკითხებში, აგრეთვე ენერგეტიკის სექტორში.

<sup>29</sup> „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №282, 1997 წ. 2 სექტემბერი.

ეროვნული პროგრამის განხორციელება სხვადასხვა სექტორში განსხვავებული წარმატებით მიმდინარეობდა. ამ მიმართულებით განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია საბაჟო კანონმდებლობის სფეროში ჩატარებული რეფორმა. საბაჟო კოდექსი, რომელიც 2006 წლის ივლისში იქნა მიღებული, ძირითადად შეესაბამება ევროკავშირის საბაჟო კოდექსს (რეგლამენტი 2913/92) და მეორად საბაჟო კანონმდებლობას (რეგლამენტი 2454/93). 2008 წელს გადაიდა პირველი ნაბიჯები ევროკავშირის საბაჟო კანონმდებლობის შესაბამისი რისკზე დაფუძნებული საბაჟო კონტროლის მექანიზმების შემოღების მიმართულებით. 2010 წლის ბოლოს ზემოაღნიშნული საბაჟო კოდექსი გაუქმდა და მისი დებულებები (გარკვეული ცვლილებებით) მთლიანად გადავიდა ახალ საგადასახადო კოდექსში, რომელიც 2011 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა.

საკანონმდებლო დაახლოების კუთხით აღსანიშნავია აგრეთვე სანიტარიისა და ფიტოსანიტარიის სფეროს რეფორმა. 2005 წლის დეკემბრის კანონმა "სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ" გაითვალისწინა სურსათის უვნებლობის შესახებ ევროკავშირის რეგლამენტის 178/2002 ძირითადი პრინციპები. 2006-2008 წლებში მიერ მიღებულ იქნა ევროკავშირის რეგლამენტების შესაბამისი მთელი რიგი კანონქვემდებარე აქტები როგორც სურსათის უვნებლობის, ისე მცენარეთა დაცვის სფეროში<sup>30</sup>.

ჰარმონიზაციის მიმართულებით ნაბიჯები გადაიდა საგადასახადო სფეროშიც. როგორც 2004 წლის, ისე 2010 წლის საგადასახადო კოდექსით უცვლელი დარჩა 1997 წლის კოდექსის ის დებულებები რომლებიც ჰარმონიზებული იყო ევროკავშირის დღგ-სა და აქციზის შესახებ დირექტივებთან და მეტიც, გადაიდა ახალი ნაბიჯები ჰარმონიზაციისაკენ, მათ შორის, აღმოიფხვრა დღგ-ს დაბრუნებასა და ჩასათვლელ დღგ-სთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, გაუქმდა ზოგიერთი საგადასახადო შეღავათი.

ევროკავშირის სტანდარტებთან შემდგომი დაახლოების მიზნით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა ინტელექტუალური საკუთრების მარეგულირებელმა კანონმდებლობამ. 2005 წლის ივნისში ცვლილებები და დამატებები შევიდა "საავტორო და მომიჯნავე უფლებების შესახებ" კანონში. აღნიშნული ცვლილებებით კანონში აისახა ევროკავშირის რამოდენიმე დირექტივის (91/250/EEC, 92/100/EEC, 93/98/EEC, 2001/29/EC, 2001/84/EC, 93/83/EEC, 96/9/EC) მოთხოვნები. საბჭოს პირველი დირექტივის 89/104/EEC პრინციპებთან დაახლოების მიზნით, 2005 წლის დეკემბერში ცვლილებები და დამატებები იქნა შეტანილი საქართველოს კანონში "სასაქონლო ნიშნების შესახებ". 2005 წლის დეკემბრის ცვლილებებით საქართველოს კანონში "ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული სასაზღვრო ღონისძიებების შესახებ" მიღწეულ იქნა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის TGIPS-ის მოთხოვნებთან შემდგომი ჰარმონიზაცია.

2005 წელს განხორციელდა ტექნიკური რეგულირებისა და სტანდარტების სფეროს ძირეული რეფორმა. საქართველო გადავიდა სტანდარტების ნებაყოფლობითობის სისტემაზე, მიღწეულ იქნა სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის ფუნქციების გამიჯვნა ხარისხის უზრუნველყოფის სფეროში. „პროდუქციის და მომსახურების სერტიფიცირების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, კანონში ასახულ იქნა საქონლის უვნებლობის შესახებ ევროკავშირის დირექტივის 2001/95/EC ძირითადი პრინციპები. 2006-2007 წლებში ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ მიღებულ იქნა ტექნიკური რეგლამენტები მეტროლოგიის სფეროში. 2007 წელს აგრეთვე მიღებულ იქნა ევროკავშირის დირექტივის 96/96/EC შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტები ტრანსპორტის უსაფრთხოების სფეროში.

**ტექნიკური რეგულირების სისტემის რეფორმა** მიზნად ისახავს საერთაშორისო ბაზარზე ქართული პროდუქციისა და მომსახურებისათვის ტექნიკური ბარიერების მოხსნას, რაც როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ეკონომიკის შემდგომი განვითარების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობაა. ამ მიზნის

<sup>30</sup> მომხმარებელთა უფლებების დაცვის საკითხებზე იხ. ამ გამოცემის მე-4 თავი.

რეალიზებისათვის, საქართველოში ხორციელდება ტექნიკური რეგულირების სფეროს რეფორმა, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს:

- საერთაშორისო ვაჭრობაში ტექნიკური ბარიერების აღმოფხვრას;
- საინვესტიციო გარემოს გაჯანსაღებას;
- ქართული პროდუქციის უცხოურ ბაზრებზე შედწევადობის შესაძლებლობის გაზრდას;
- საერთაშორისო და ევროკავშირის მოთხოვნებთან დაახლოებას;
- ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას, რაც ძირითადად გამოიხატება სავალდებულო სტანდარტებიდან ნებაყოფლობით სტანდარტებზე გადასვლაში;
- ტექნიკური რეგულირების სფეროში მომსახურების გამჭვირვალობას.

აღნიშნული რეფორმის შედეგად მოხდა ნებაყოფლობითი სტანდარტების სისტემაზე გადასვლა და სისტემაში სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლის შემცირება, რაც რეფორმის ავტორთა აზრით მნიშვნელოვანი ფაქტორია სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლებისა და გაფართოებისათვის.

რეფორმის ავტორთა აზრით, საქართველოში ნებაყოფლობითი სტანდარტიზაციის დანერგვა მეწარმეს საშუალებას აძლევს:

- შეარჩიოს ქვეყანაში რეგისტრირებული სტანდარტი თავისი საქმიანობისათვის;
- აიღოს ნებისმიერი ქვეყნის ან ნებისმიერი საერთაშორისო ან რეგიონული სტანდარტი და გამოიყენოს საქმიანობისათვის;
- შეიმუშაოს საკუთარი სტანდარტი ახალი პროდუქციისათვის, დაარეგისტროს სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოში და გამოიყენოს თავისი საქმიანობისათვის;
- მიიღოს კონსულტაციები სტანდარტების შერჩევისა და შემუშავებისათვის<sup>31</sup>.

ტექნიკური ბარიერების მოხსნის მიმართულებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის „სოფლის მეურნეობის პროდუქციისა და სხვა საკვები პროდუქტების გეოგრაფიული დასახელების ურთიერთდაცვისა და აღიარების შესახებ“ ხელშეკრულება (ხელმოწერილია 14.07.2011 წ.), რაც ასევე მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ქართული პროდუქციის ევროკავშირის ბაზრებზე შედწევადობის უზრუნველყოფისათვის<sup>32</sup>.

ევროკავშირთან ვაჭრობისას გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველო, ისევე როგორც ევროკავშირის სახელმწიფოები, ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წევრები არიან. ამდენად, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ეკონომიკური ურთიერთობების გაანალიზებისას ეს ფაქტორიც გასათვალისწინებელია.

2007 წლიდან კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია გაგრძელდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) შესაბამისად.

2009 წლის მარტში ევროკომისიამ ქართულ მხარეს გადასცა თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების მოლაპარაკებებისათვის საქართველოს მზადყოფნის შეფასების დოკუმენტი და მისგან გამომდინარე რეკომენდაციების პაკეტი, რომელმაც თავდაპირველად 11 სფერო მოიცვა, მაგრამ 2010 წლის დასაწყისისათვის გამოიკვეთა 4 საკვანძო სფერო, რომელთაც ევროკომისია მოლაპარაკებების დასაწყებად გადამწყვეტ

<sup>31</sup> პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობები, ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu\\_georgia/political\\_relations/index\\_ka.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_ka.htm)

<sup>32</sup> Treaties Office Database, ევროკომისია, [www.ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=8982](http://www.ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=8982)



მნიშვნელობას ანიჭებს: ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერები; სანიტარიული და ფიტოსანიტარიული კონტროლი; ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები და კონკურენციის პოლიტიკა<sup>33</sup>.

მთავრობა მიიჩნევს, რომ 2010 წლის ბოლოსთვის ყველა, მათ შორის ოთხივე საკვანძო, სფეროში მნიშვნელოვანი პროგრესია მიღწეული<sup>34</sup>.

ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერების ნაწილში ევროკავშირის ძირითადი რეკომენდაცია ითვალისწინებდა პრიორიტეტულ სამრეწველო სექტორებში ევროკავშირის შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტების მიღების სამთავრობო პროგრამის დამტკიცებას და მისი განხორციელების დაწყებას.

2010 წლის 25 აგვისტოს, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა სტანდარტიზაციის, აკრედიტაციის, შესაბამისობის შეფასების, ტექნიკური რეგლამენტებისა და მეტროლოგიის სფეროში საკანონმდებლო რეფორმის და ტექნიკური რეგლამენტების მიღების სამთავრობო პროგრამა<sup>35</sup>, რომელიც წინასწარ იქნა შეთანხმებული ევროკომისიის სამსახურებთან. უფრო ადრე, 2010 წლის 16 ივლისს, მთავრობამ მიიღო ამ დარგში მოქმედების შესაბამისი სტრატეგია.

მოლაპარაკების დასაწყებად ევროკომისია საქართველოს მთავრობისგან მოითხოვს ტექნიკური რეგულირების, სტანდარტიზაციის, აკრედიტაციის, მეტროლოგიის და შესაბამისობის შეფასების სფეროში ინსტიტუციური სისტემის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. საქართველოს მთავრობამ სტრატეგიაში გაწერა აღნიშნული სფეროს ეროვნული ინსტიტუტების გაძლიერების ღონისძიებები, თუმცა სერიოზული წინსვლა ამ მიმართულებით) თუ არ ჩავთვლით ტექნიკური და სამშენებლო ინსპექციის შექმნას და საქართველოს აკრედიტაციის ეროვნული ორგანოს - აკრედიტაციის ცენტრისა და სტანდარტიზაციის, ტექნიკური რეგლამენტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტოს ინსტიტუციური ნაკლოვანებების შეფასებას) არ ჩანს.

## 2.5. რეფორმები საბაჟო სექტორში

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული საბაჟო სამსახური თავისი ისტორიის მხოლოდ 2 ათეულ წელს ითვლის, ამ ხნის განმავლობაში მისი რეფორმირება მუდმივ პროცესად იქცა. თუმცა, რადიკალური რეფორმების განხორციელება 2005 წლიდან დაიწყო, რომლის მიზანიც იყო საბაჟო სამსახური (შემოსავლების სამსახური) არაკორუმპირებულ და გამართულ სახელმწიფო ორგანოდ ჩამოყალიბებინა. ინსტიტუციურად ყველაზე რადიკალური ცვლილება 2007 წელს განხორციელდა, როდესაც საბაჟო და საგადასახადო სამსახურები გაერთიანდა და ჩამოყალიბდა შემოსავლების სამსახური. მანამდე საბაჟო და საგადასახადო სამსახურები ხან დამოუკიდებლად, ხანაც ან ფინანსთა, ან საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს სტრუქტურაში ფუნქციონირებდნენ.

გატარდა მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური, საკანონმდებლო და საკადრო რეფორმები. მთავარი ამოცანა, რომელიც დგას, საბაჟო სერვისების სტანდარტების ამაღლებაა, რაც სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების მოთხოვნაცაა.

<sup>33</sup> ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge).

<sup>34</sup> მთავრობის მოსაზრებები ევროკავშირთან მოლაპარაკებების პროცესში პროგრესის თაობაზე იხილეთ საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში ვებ-გვერდებზე [www.government.gov.ge](http://www.government.gov.ge) და [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge);

<sup>35</sup> საქართველოს მთავრობა, [www.government.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=68](http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68)

2004 წლიდან საქართველოში ჯერ საგადასახადო, ხოლო მოგვიანებით საბაჟო კოდექსები იქნა მიღებული. უამრავი ცვლილება განხორციელდა კანონქვემდებარე აქტებშიც. პრაქტიკულად საგადასახადო კანონმდებლობა ძალიან დინამიკურია და ყოველკვირეულად მნიშვნელოვანი, ხშირად „რევოლუციური“ ცვლილებებიც კი ხდება. მათ შორის ერთ-ერთი ბოლო მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა 2010 წელს, როდესაც საბაჟო და საგადასახადო კოდექსები (ისევე როგორც სამსახურები) გაერთიანდა.

საბაჟო და საგადასახადო კოდექსის გაერთიანების შედეგად, ახალ საგადასახადო კოდექსში საგრძობლად შემცირდა საბაჟო სფეროს მარეგულირებელი დებულებები. რეალურად ისინი კანონქვემდებარე აქტებში გადავიდა, რაც ურთულესს ამ სფეროში მოღვაწე ბიზნესმენებს მათი მოძიების და პერმანენტულ ცვლილებებზე მუდმივი თვალყურის დევნების პროცესს.

ევროკავშირის პრეფერენციების გამოყენების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია ე.წ. „წარმოშობის სერტიფიკატი“, რომელსაც დღეს 3 სხვადასხვა ორგანო გასცემს: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური და საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა. გამონაკლისია ღვინოსა და სხვა ყურძნისეულ პროდუქტებზე წარმოშობის სერტიფიკატი, რომელსაც სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვაზისა და ღვინის დეპარტამენტი „სამტრესტი“ გასცემს.

საქონლის წარმოშობის სერტიფიკატის გაცემას არეგულირებს საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 29 დეკემბრის No420 დადგენილება „საქონლის წარმოშობის ქვეყნის განსაზღვრის კრიტერიუმების, წარმოშობის დამადასტურებელი სერტიფიკატის ფორმის, მისი შევსებისა და გაცემის წესის დამტკიცების თაობაზე“. აღნიშნული დადგენილება ითვალისწინებს ერთიანი ელექტრონული ბაზის წარმოებას, რაც გაამარტივებს ურთიერთობებს სტრუქტურებს შორის. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის რეკომენდაციით, ეს ფუნქცია საბაჟო ორგანოს უნდა ჰქონდეს. სამართლებრივად, წარმოშობის ქვეყნის განსაზღვრის კრიტერიუმების შემოწმების უფლება აქვს სერტიფიკატის გამცემ სამივე უწყებას, თუმცა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და სავაჭრო-სამრეწველო პალატისგან განსხვავებით, საბაჟო ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობა მათ საშუალებას აძლევს განხორციელონ კომერციული და საწარმო-ტექნოლოგიური პროცესების აუდიტი. საბაჟო ორგანოების კიდევ ერთი უპირატესობა ისაა, რომ მათ მეტი ინფორმაცია გააჩნიათ ექსპორტიორი კომპანიების კომერციული საქმიანობის შესახებ, რამდენადაც უშუალოდ აკონტროლებენ ექსპორტ-იმპორტის პროცედურებს და ხელი მიუწვდებათ საგადასახადო ორგანოების მონაცემთა ბაზებზე.

მიზანშეწონილია, რომ ევროკავშირის რეკომენდაციის შესაბამისად, წარმოშობის სერტიფიკატის გაცემის ფუნქცია ეტაპობრივად მთლიანად საბაჟო ორგანოების კომპეტენციაში გადავიდეს, რაც ხაზგასმითაა აღნიშნული ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში<sup>36</sup>. ამისათვის საჭიროა, ერთი მხრივ, საბაჟო სისტემაში შესაბამისი მომსახურების სტანდარტის განვითარება, მეორე მხრივ კი, სერტიფიკატების გაცემის კანონიერების კონტროლის მექანიზმის შემუშავება.

საქართველო ევროკავშირის “პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემის” “GSP+“-ის ბენეფიციარია. შედეგათების სიას სავარაუდოდ, მალე დაემატება მზა ტანსაცმელი და სხვა ტექსტილური პროდუქცია, რამდენადაც, GSP-ის წამოშობის ქვეყნის განსაზღვრის ახალი წესების შესაბამისად, შესაძლებელი ხდება ორმხრივი კუმულაციის პრინციპის გავრცელება თურქეთში წარმოშობილ ნედლეულზეც, რომელიც საქართველოში შემოდის და ადგილობრივი წარმოების ტანსაცმლის დასამზადებლად გამოიყენება. ეს შესაძლოა საქართველოში მსუბუქი მრეწველობის განვითარების ერთ-ერთ ფაქტორადაც იქცეს. ამასთან “ფორმა

<sup>36</sup> ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, სამოქმედო გეგმა: ევროკავშირი-საქართველო, ევროკომისიის დელეგაცია საქართველოში, ნაწილი 4, პარაგრაფი 4.5.1., <http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>

A”, რომელიც პრეფერენციების მიმნიჭებელ ქვეყანაში პრეფერენციით სარგებლობის უფლებას ანიჭებს, ევროკავშირის დირექტივების მიხედვით გაიცემა.

საინტერესო სიახლეა, ე.წ. „საქართველოს ინტეგრირებული ტარიფი“. მისი მარეგულირებელი მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული დოკუმენტი, რომელიც 2010 წლის 1 სექტემბერს ამოქმედდა, აერთიანებს: საგარეო ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურას (სასაქონლო კოდექსს); ცალკეულ საქონელზე დაწესებული იმპორტის გადასახდელების განაკვეთებს (საბაჟო გადასახადი, დღგ, აქციზი); აკრძალვებს; ცალკეული საქონლის მიმართ დაწესებულ ისეთ შეზღუდვებს, როგორცაა, მაგალითად, ლიცენზიები, ნებართვები, სერტიფიკატები, კვოტები და ა.შ.; ინტეგრირებული ტარიფი ასევე მოიცავს თითოეული საქონლის ექსპორტ-იმპორტისათვის სავალდებულო დოკუმენტების ჩამონათვალს შესაბამისი შენიშვნებით იმის თაობაზე, თუ რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს დოკუმენტი (გამცემი ორგანო, მოქმედების ვადა, წარდგენის ფორმა და ა.შ.). ინტეგრირებული ტარიფი მნიშვნელოვნად უმარტივებს სამუშაოს საბაჟოს თანამშრომლებს: მკვეთრად მცირდება საბაჟო პროცედურებისათვის დახარჯული დრო და იზრდება კონტროლის ეფექტიანობა. იგი საბაჟო საქმის ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია, რომელიც ხარისხობრივად საქართველოს საბაჟოს ევროპულ სტანდარტებთან აახლოებს.

## 2.6. დასკვნები და რეკომენდაციები

ოფიციალურად დეკლარირებული ევროორიენტაციის მიუხედავად, ბევრ სფეროში ცვლილებები მხოლოდ დეკლარირების დონეზე რჩება, რაც სერიოზულად აფერხებს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ხელმოწერას.

საქართველოსათვის ევროპის ბაზარი საინტერესოა, რადგან საქართველოს საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობის 1/3 სწორედ ევროკავშირზე მოდის.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო სარგებლობს GSP+ პრეფერენციებით, ექსპორტის გეოგრაფია და მისი შემადგენლობა პრეფერენციების ამ სისტემის ამოქმედების შემდეგ მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. როგორც ჩანს, მხოლოდ სატარიფო ბარიერები ევროპის ერთიან ბაზარზე შესვლის უმთავრესი ბარიერი არ არის. არასატარიფო ბარიერების მოხსნა კი მხოლოდ ინსტიტუციური ცვლილებების გატარებით, საქართველოში ეკონომიკის რეგულირების ევროპული ინსტიტუტების დანერგვითაა შესაძლებელი.

მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლებამ ნათლად ჩამოაყალიბოს არა მხოლოდ სტრატეგიები, რომლებიც უდაოდ წინგადადგმული ნაბიჯია ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით, არამედ ამ სტრატეგიების რეალური განხორციელება დაიწყოს. ეს, უპირველეს ყოვლისა ისეთ ინსტიტუციურ რეფორმებს ეხება, რომლებიც უზრუნველყოფენ არასატარიფო ბარიერების მოხსნას და საქართველოს ერთიან ევროპულ ბაზარზე შესვლას.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სტანდარტიზაციის, ტექნიკური მოთხოვნების, საბაჟო კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ამ სფეროში კანონმდებლობა იყოს სტაბილური და ის ხშირად არ იცვლებოდეს.

### 3. მდგრადი განვითარების სისტემა და „მწვანე“ ბიზნესი

თემურ მურდულია

#### 3.1. ზოგადი კონტექსტი

საბჭოთა კავშირის დაშლის და დამოუკიდებლობის მოპოვების დროიდან ქართული სახელმწიფო მუდმივად ისწრაფვის ევროინტეგრაციისაკენ. იმის მიუხედავად, რომ პოლიტიკურ და აკადემიურ წრეებში ამ პროცესისადმი დამოკიდებულება მერყეობს შესაშური ოპტიმიზმიდან (მაგ, ევროკავშირის და ევროზონის წევრობა საშუალოვადიან პერსპექტივაში) უკიდურეს პესიმიზმამდე (ევროპული მოდელი, როგორც განვითარების ჩიხური გზა); იყო შემთხვევები, როცა საკმაოდ სადაო განცხადებები კეთდებოდა როგორც მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეების, ასევე თანამედროვე რეფორმების იდეოლოგიური ფუძემდებლების მხრიდან. საქართველოს მიერ დეკლარირებული (ფორმალური) პოლიტიკა იყო და რჩება ევროინტეგრაციაზე ორიენტირებულად.

ასეთი სტაბილურობის ერთ-ერთ განმსაზღვრელ ფაქტორად შეიძლება ჩაითვალოს ისიც, რომ მაგალითად, NATO-ში ინტეგრაციისგან განსხვავებით, ევროპული ორიენტაციის მიმართ ფართო საზოგადოებაში პრაქტიკულად არ არის იდეური და ემოციური ხასიათის აზრთა სხვადასხვაობა. ამ კუთხით მიზნობრივი კვლევის ჩატარება საინტერესო და პროდუქტიული იქნებოდა, რადგან თუ ემოციურ ჭრილში ადვილად დასანახია ისტორიული, კულტურული, მენტალური და რიგი სხვა განმსაზღვრელი ფაქტორები, ძალიან ძნელია ამომრჩევლის მხრიდან ევროპული იდეის ერთგულების და ამავდროულად, მთავრობის, ხშირად ლიბერტარიანული, პოლიტიკის აღიარების ერთმანეთთან დაკავშირება. აქვე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ვერ მოიძებნა რაიმე ფორმალური საფუძველი, რეპრეზენტატიული სოციალური კვლევის ან საპარლამენტო უმრავლესობის საარჩევნო პროგრამაში ასახული თეზისების სახით, რომელიც ცალსახად წარმოაჩენდა საზოგადოების დაკვეთას რეალურ (პლატფორმულ და ინსტიტუციონალურ) ევროინტეგრაციაზე.

შესაბამისად, წინამდებარე კვლევის მიზანია „ევროპული გზის“ სპეციფიკის ერთ-ერთი, თუმცა საკვანძო საკითხის - მდგრადი განვითარების სისტემის განსაკუთრებული მნიშვნელობის განხილვა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკაში მისი როლის სწორად პოზიციონირება.

#### 3.2. მდგრადი განვითარების თანამედროვე კონცეფცია

ტერმინმა „მდგრადი განვითარება“ (Sustainable Development) ფართო გავრცელება ჰპოვა ბოლო 20-30 წლის მანძილზე, თუმცა დღემდე მისი ექსკლუზიური დეფინიცია არ არსებობს და სხვადასხვა შემთხვევაში იგი საკმაოდ განსხვავებული მნიშვნელობით შეიძლება იქნეს გამოყენებული. ადრეულ ეტაპზე მდგრადი განვითარება ძირითადად ეკოლოგიურ კონტექსტში განიხილებოდა<sup>37</sup>, თუმცა გაეროს ეგიდით 1983 წელს შექმნილ „გარემოსა და განვითარების მსოფლიო კომისიის (ბრუნდტლანდის კომისია)“ მოხსენებაში, „ჩვენი საერთო მომავალი“ (Our Common Future)<sup>38</sup>, კარგად გამოჩნდა, რომ მდგრადი განვითარების ამოცანები შორს ცდება ეკოლოგიური ეკონომიკის ჩამოყალიბებას. აღსანიშნავია, რომ ვიკიპედიის ინგლისურენოვანი თემატური

<sup>37</sup> Stivers, R., *The Sustainable Society: Ethics and Economic Growth*. Philadelphia: Westminster Press, 1976.

<sup>38</sup> *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, UN A/42/427, 1987.

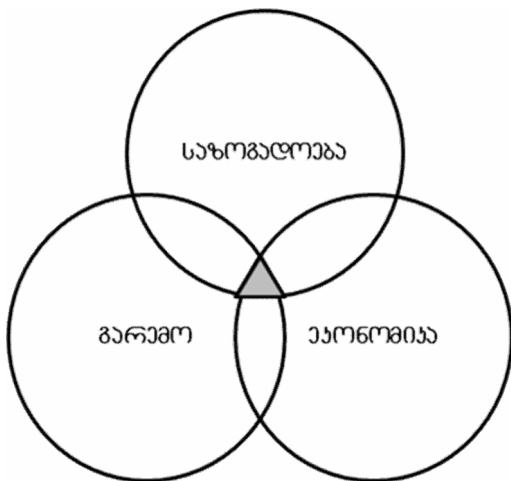
სტატია იზიარებს ბრუნტლანდის კომისიის განსაზღვრებას - „მდგრადი ეწოდება განვითარების ისეთ სისტემას, როდესაც მიმდინარე მოთხოვნილებების უზრუნველყოფა არ აზარალებს მომავალი თაობების უფლებას, ასევე დაიკმაყოფილონ საკუთარი მოთხოვნილებები“<sup>39</sup>.

მიუხედავად იმისა, რომ ბრუნტლანდის კომისიის მიერ შემოთავაზებული დეფინიცია მდგრადი განვითარების მიზნების საუკეთესო განზოგადებად შეიძლება ჩაითვალოს, ეს არ ნიშნავს, რომ თავად კონცეფცია მხოლოდ ძალიან გრძელვადიან მიზნებზეა ორიენტირებული. პირიქით, პროგრესის ამჟამინდელი, უაღრესად სწრაფი ტემპის პირობებში, განვითარების მდგრადობას შეიძლება ძალიან ბევრი გამოწვევა ჰქონდეს ერთი თაობის აქტივობის ფარგლებშიც კი.

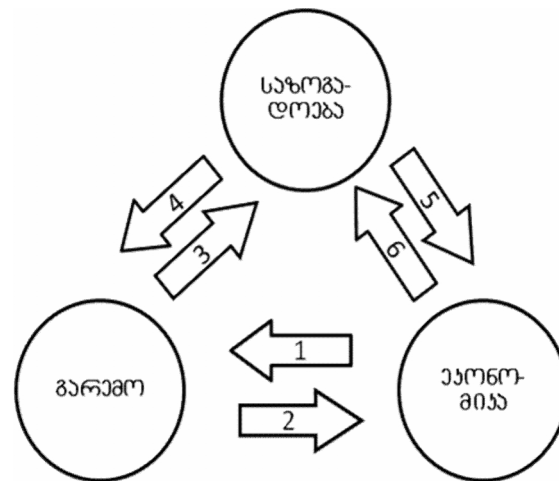
მდგრადი განვითარების აქტუალური მნიშვნელობის დაზუსტება აუცილებელია იმიტომაც, რომ საქართველოში, თემატურ კონფერენციებზე, „მწვანე“ მოძრაობის აქტივისტების მხრიდან არაერთხელ იქნა გაცხადებული, რომ ეს ტერმინი ეკოლოგიური კონტექსტის მატარებელია და მისი სხვაგვარად ინტერპრეტაცია დაუშვებელია. სინამდვილეში, მდგრადი განვითარების თანამედროვე ცნება იმდენად დაშორდა პირვანდელ მნიშვნელობას, რომ პარალელურად შეიქმნა ახალი - „მწვანე განვითარება“ (Green Development), რომელიც სწორედ ეკოლოგიაზე ორიენტირებულ ეკონომიკას აღნიშნავს.

მდგრადი განვითარების თანამედროვე კონცეფცია ეყრდნობა სამი კომპონენტის, საზოგადოების, გარემოსა და ეკონომიკის ინტერესების ოპტიმალურ თანწყობას, ეკვილიბრიუმს (იხ. დიაგრამა No3.1).

დიაგრამა 3.1. მდგრადი განვითარების სისტემის კომპონენტები



დიაგრამა 3.2. მდგრადი განვითარების სისტემის კომპონენტების ურთიერთქმედება



მდგრადი განვითარების კონცეფციის ვიზუალიზაციის ბევრი განსხვავებული სქემა არსებობს<sup>40</sup>, თუმცა მათი უმეტესი ნაწილი No.3.1 დიაგრამაზე ნაჩვენები ვარიანტის ნაირსახეობას წარმოადგენს დეტალიზაციის სხვადასხვა დონით. ასეთი სქემა საინტერესოა პირველ რიგში იმით, რომ ნათლად აჩვენებს, თუ რამდენად მცირეა საერთო ქვესიმრავლე სამივე კომპონენტის ინტერესთა სიმრავლეში, და შესაბამისად, რამდენად რთულია მართვის პროცესში ამ „სამიზნეზე“ ორიენტირება.

<sup>39</sup> Sustainable development, [http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development)

<sup>40</sup> Computing for sustainability, <http://computingforsustainability.wordpress.com/2009/03/15/visualising-sustainability>

აღნიშნული სამი კომპონენტის ურთიერთქმედების მექანიზმები (დიაგრამა №3.2)<sup>41</sup> კომპლექსური და ამავედროულად ძალიან დინამიურია. აქედან გამომდინარე, ფაქტიურად შეუძლებელია მდგრადი განვითარების უნივერსალური, ცალსახად სწორი სტრატეგიის ერთხელ არჩევა და მისი განუხრელად იმპლემენტაცია. შესაბამისად, ყველა ქვეყანა ინდივიდუალურად განსაზღვრავს, როგორც სტრატეგიულ მიზნებს, ასევე სამოქმედო ტაქტიკას.

ბუნებრივია, რომ ასეთი გეგმების პერმანენტულ და რაც მთავარია, წარმატებულ კორექტირებას პირველ რიგში სჭირდება ობიექტური მაჩვენებლები, რომლებიც ცალსახად წარმოაჩენს დასახულ მიზნებთან დაახლოების ან დაშორების ტენდენციას. შეუძლებელია გააუმჯობესო ის, რისი დათვლაც არ შეგიძლია (“If you cannot measure it, you cannot improve it”) - ლორდი კელვინის (Lord Kelvin) ცნობილი ფრაზა ზუსტად ასახავს შეფასებადი კრიტერიუმების მნიშვნელობას დაგეგმვასა და მართვაში. სწორედ ამის გამო, მოქნილი და ეფექტური ინდიკატორთა სისტემის წარმოება არის საერთო ნიშანი, რაც მდგრადი განვითარების სტრატეგიის იმპლემენტაციაში წარმატებულ ქვეყნებს აერთიანებს.

### 3.3. მდგრადი განვითარების ინდიკატორები

წინა ქვეთავში განხილულ სქემაზე (დიაგრამა №3.2) ჩანს, რომ მდგრადი განვითარების სისტემის კომპონენტები ორმხრივად ახდენენ გავლენას ერთმანეთზე. კერძოდ, ეკონომიკური აქტივობა ხშირად ახდენს გავლენას (როგორც ნეგატიურს, ასევე პოზიტიურს) გარემოზე (ვექტორი 1). დაბინძურება, მათ შორის ერთ-ერთი ყველაზე ხელშესახები ეფექტია. თუმცა, ასევე ეკონომიკის ინტერესშია ბუნებრივი რეგენერაციის უნარის სტაბილურ დონეზე შენარჩუნება, რადგან ორგანული რესურსების განახლების გარეშე ეკონომიკის ბევრი დარგი მალევე შეწყვეტდა არსებობას. დედამიწის ეკოსისტემა ამარაგებს ეკონომიკას ბუნებრივი რესურსებით (ვექტორი 2), უზრუნველყოფს ნახშირბადის შენაერთების გადამუშავებას და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ბევრი ბიზნესისათვის განსაზღვრავს საოპერაციო გარემოს. მნიშვნელოვანია ასევე გარემოს გავლენა საზოგადოებაზე, საზოგადოების სიჯანსაღეს და პროგრესულობას, როგორც წესი, განსაზღვრავს აუცილებელ ბუნებრივ რესურსებთან წვდომის, ჯანმრთელობის, საცხოვრებელი პირობების ადექვატურობა (ვექტორი 3). თავის მხრივ, საზოგადოება, დემოგრაფიული ფონით, მოხმარების პროცესით, ინსტიტუციური და საკანონმდებლო სისტემებით ასევე ახდენს გავლენას ბუნებაზე (ვექტორი 4). რადგან ეკონომიკა თავად არის საზოგადოებრივი აქტივობის პროდუქტი, ორმხრივი კავშირი ამ ორ კომპონენტს შორის სრულიად ლოგიკურია - საზოგადოება „ამარაგებს“ ეკონომიკას სამუშაო ძალით, საოჯახო მეურნეობების მოთხოვნილებებით, ინსტიტუციური და საკანონმდებლო სისტემებით, განათლებით და მეცნიერებით (ვექტორი 5), ხოლო მისგან ღებულობს დასაქმებას, შემოსავლის დონეს, კაპიტალიზაციას და სხვა მრავალ ფაქტორს, რომელიც პირდაპირ აისახება ამ საზოგადოების განვითარებაზე (ვექტორი 6). ყველა მიმართულებით, სადაც არსებობს ურთიერთქმედების ეფექტი, სასურველია არა მარტო მისი ფაქტიური მნიშვნელობის, არამედ სამიზნე, კრიტიკული, ოპტიმალური დიაპაზონების დათვლა, მონიტორინგის სისტემის ჩამოყალიბება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მისი ინტეგრაცია.

სრულიად ნათელია, რომ ზემოთ აღნიშნულ ურთიერთქმედების ეფექტს ყოველთვის არ გააჩნია აბსოლუტური მნიშვნელობა. თუ ნახშირჟანგის მიმდინარე ან მაქსიმალური უსაფრთხო შემცველობა ატმოსფეროში აბსოლუტური მაჩვენებელია, რომელიმე დარგში რეფორმების ეფექტურობა საკმაოდ ფართო ცნება იმისთვის, რომ ერთი საზომი ჰქონდეს. მეორე მხრივ, ინფორმაციულ ერაში არსებითად გამარტივდა მონაცემების მოპოვება, დაგროვება და დამუშავება. შესაბამისად, რეფორმების შედეგის ამსახველი ასობით და შეიძლება

<sup>41</sup> Stevens C., *Measuring Sustainable Development*, OECD, 2005.

ათასობით პარამეტრის შეჯერება და ანალიზი, მათ შორის, როგორც ობიექტური, ასევე სუბიექტური შეფასებით, საშუალებას იძლევა მივიღოთ ფარდობითი მნიშვნელობა, რომელიც რიგ შემთხვევაში უკეთესიც კია, ვიდრე აბსოლუტური.

ინდიკატორების სისტემიზირება სხვა ნიშნითაც არის შესაძლებელი. მაგალითად, დარგობრივი, ან რისკ ფაქტორის ხარისხით, რაც საბოლოოდ მათი ადექვატურად გამოყენების წინაპირობაა.

დღეისთვის, ძალიან ბევრი საერთაშორისო რეიტინგი ეყრდნობა ფარდობითობის პრინციპს. ამასთანავე, ასეთი რეიტინგების მნიშვნელობა დიდ, გლობალურ კონკურენციაში ყოველდღიურად იზრდება, რადგან კონკურენტუნარიანობა საბაზრო ეკონომიკაში მდგრადობის საკვანძო ფაქტორია. მაგალითად, საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტურობის უახლესი ევროპული ინდექსი QPF, რომელიც 3 ასეული პარამეტრიდან ითვლება<sup>42</sup>, მოიცავს როგორც აბსოლუტურ სტატისტიკურ მონაცემებს, ასევე რიგი საერთაშორისო რეიტინგების მაჩვენებლებსაც. ამასთან, ისეთი გლობალური რეიტინგები, როგორიცაა Global Competitiveness Report, Doing Business, World Governance Indicators, Global Innovation Index, Corruption Perceptions Index, Human Development Index და მრავალი სხვა, ძალიან მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევა ქვეყნის განვითარების მდგრადობაზე.

განვითარების ამოცანების, ერთი მხრივ ძალიან სპეციფიური, ხოლო მეორე მხრივ, კომპლექსური ხასიათიდან გამომდინარე, ამ სფეროში არ არსებობს რაიმე უნივერსალური შეფასების სისტემა. დე ფაქტო სტანდარტის როლს დღემდე ასრულებს მთლიანი შიდა პროდუქტის აბსოლუტური ან ერთ მოსახლეზე გადათვლილი მაჩვენებელი. ამავდროულად, თანამედროვე ეკონომიკური აზრი, რობერტ კენედის ცნობილი, 1968 წლის გამოსვლიდან<sup>43</sup>, ძალიან ავტორიტეტულ თანამედროვე კვლევებამდე<sup>44,45</sup>, აღიარებს რომ მშპ არ არის განვითარების შეფასების საუკეთესო საშუალება და ეძებს სწორ ალტერნატივას. Human Development Index, რომელზეც გაერო უკვე დიდი ხანია მუშაობს, ერთ-ერთ ასეთ მცდელობას წარმოადგენს, მაგრამ მან, ისევე როგორც განვითარების შეფასების სხვა, ალტერნატიულმა სისტემებმა, მთელი რიგი ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო „მთავარი“ ადგილი ვერ დაიმკვიდრა.

აქვე, არ შეიძლება არ აღინიშნოს, რომ სტრატეგიულ დაგეგმვაში ინდიკატორებზე ორიენტაციას ჰყავს მოწინააღმდეგეებიც. მათი ძირითადი არგუმენტაცია, როგორც წესი ეყრდნობა იმ ლოგიკას, რომ ინდიკატორები არ იძლევა ვითარების სრულფასოვან სურათს. ძალიან ნიშანდობლივ სტატიაში<sup>46</sup>, რომელიც აშშ-ს გარემოს დაცვის ბიუროსთვის დაიწერა, ნათქვამია: „იმ ფონზე, როცა ძალიან ბევრი დისკუსია და ძალისხმევა დგას მდგრადი განვითარების ინდიკატორების უკან, არც ერთი არსებული სისტემა არ გვაძლევს საშუალებას დანამდვილებით ვთქვათ, რომ ჩვენი საზოგადოება „მდგრადია“. საუკეთესო შემთხვევაში, მათ შეუძლიათ გვიჩვენონ, რომ ჩვენ არასწორი მიმართულებით ვმოძრაობთ, ან ჩვენი მიმდინარე ქმედებები შეუთავსებელია მდგრადობასთან. კიდევ უფრო ხშირად, ისინი უბრალოდ ყურადღებას ამახვილებენ პრობლემაზე, მაგრამ არაფერს (ან მცირეს) გვეუბნებიან ამ პრობლემის მიზეზებზე და გადაწყვეტის გზებზე“. ამავე სტატიაში ავტორი გამოხატავს აზრს, რომ საჯარო სამსახურებმა არ უნდა დახარჯონ რესურსი მდგრადი განვითარების ინდიკატორების გათვლასა და კონტროლზე და ეს ფუნქცია არასამთავრობო სექტორმა უნდა იკისროს.

<sup>42</sup> Barrios S., Schaechte A., *European Economy*, European Commission, Economic papers 337, September 2008, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13101\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13101_en.pdf)

<sup>43</sup> Robert F., *Kennedy Address*, University of Kansas, Lawrence, Kansas, March 18, 1968.

<sup>44</sup> Osberg L., Sharpe A., *Comparisons of Trends in GDP and Economic Well-being – the Impact of Social Capital*, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/32/1824740.pdf>

<sup>45</sup> Nicolas Sarkozy wants 'well-being' measure to replace GDP, The Telegraph, 05 September, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/6189582/Nicolas-Sarkozy-wants-well-being-measure-to-replace-GDP.html>

<sup>46</sup> Joy E. Hecht, *Can Indicators and Accounts Really Measure Sustainability? Considerations for the U.S. Environmental Protection*, USA 2006, p.14.

ამ და მსგავსი მიდგომების საპასუხოდ უნდა ითქვას, რომ მაშინაც კი, როდესაც სამიზნე ინდიკატორთა სისტემა „მხოლოდ“ პრობლემებზე მიგვითითებს, ეს უკვე მნიშვნელოვანი შედეგია. ისევ და ისევ, რა იქნებოდა ატმოსფეროში ნახშირჟანგის შემცველობის ინდიკატორს ყურადღება რომ არ მივაქციოთ, ან წმინდა ეროვნული დანაზოგის ნეგატიური ტრენდის იგნორირება მოვახდინოთ. ორივე შემთხვევაში, გარკვეულ ეტაპზე, გამოუსწორებელ შედეგს მივიღებთ.

თუ გარკვეულწილად გავამარტივებთ, მართვის მეცნიერების გადმოსახედიდან, წარმატება ყველა წარუმატებელი ვარიანტის გამორიცხვაა, შესაბამისად, თუ ინდიკატორთა სისტემა იმის საშუალებას გვაძლევს, რომ „ცუდი“ და „კარგი“ გავარჩიოთ, ეს უკვე წარმატება თუ არა, მისი წინაპირობა მაინცაა.

რაც შეეხება აღნიშნული ავტორის პოზიციას, რომ ინდიკატორების წარმოება და კონტროლი არასამთავრობო სექტორმა უნდა იკისროს, სავარაუდოდ, იგი აშშ-ს მოქალაქისთვის ბუნებრივ 2 მოცემულობას ეყრდნობა: 1. არასამთავრობო სექტორს გააჩნია წვდომა ასეთი კომპლექსური კვლევის დაფინანსების წყაროებთან, 2. სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პროცესი იმთავითვე მოიცავს კვლევითი ცენტრების რეალურ ჩართულობას. ამ აზრს ამტკიცებს ისიც, რომ ავტორი მოუწოდებს პროფილურ საჯარო დაწესებულებებს უზრუნველყონ ასეთი კვლევები პირველადი მონაცემებით.

წესით, ქართული არასამთავრობო სექტორი უნდა მიესალმოს სახელმწიფოს მიერ მდგრადი განვითარების თემატიკის გარკვეული აუთსორსინგის შესაძლებლობას, თუ ჯანსაღი კონკურენციის პირობა დაცული იქნება. ამ კუთხით გარკვეული ნაბიჯებიც იქნა გადადგმული - მკვლევართა ჯგუფმა (რომელშიც სტატიის ავტორიც შედიოდა) უკვე მიმართა მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინიციატივით, შეიქმნას საზოგადოებრივი ჯგუფი, რომელიც დამატებითი რესურსი იქნება მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაში და განხილვაში.

განვითარების ინდიკატორების დღეს მოქმედი და საყურადღებო ვარიანტები განხილულია, როგორც ევროპისა და საქართველოს სტრატეგიების შეფასების, ასევე დასკვნით ნაწილში.

### 3.4. მდგრადი განვითარების ევროპული დოქტრინა

კვლევის ფარგლებში ნათლად გამოჩნდა, რომ ევროკავშირი სერიოზულად ეკიდება მდგრადი განვითარების კონცეფციას და ფრიად თანმიმდევრულია მისი ცხოვრებაში გატარებაში.

კერძოდ, 1997 წელს, ამსტერდამში, ხელი მოეწერა დოკუმენტების პაკეტი, რომლითაც ძირეული ცვლილებები იქნა შეტანილი ევროკავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტში, 1992 წლის მასტრიხტის შეთანხმებაში. მათ შორის განისაზღვრა, რომ ამ მომენტიდან „ევროკავშირის მიზნები, ეკონომიკური და სოციალური განვითარება უნდა ეფუძნებოდეს მდგრადი განვითარების პრინციპებს“<sup>47</sup>.

2001 წელს, გტებორგის სამიტზე ევროკავშირმა, ევროკომისიის რეკომენდაციით დაამტკიცა „ევროკავშირის მდგრადი განვითარების სტრატეგია“<sup>48</sup>, რომელმაც შექმნა მდგრადი განვითარების არა მარტო ევროპული ბირთვი, არამედ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა იოჰანესბურგში, მდგრადი განვითარების 2002 წლის მსოფლიო სამიტის გადაწყვეტილებებზე და მნიშვნელოვანწილად აისახა საერთაშორისო განვითარების პროექტების (მათ შორის, გაეროს ეგიდით) რეალიზაციაში.

<sup>47</sup> *Treaty of Amsterdam*, EU Official Journal C 340/1997.

<sup>48</sup> *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, EU COM/2001/0264.



მდგრადი განვითარების სტრატეგიის მნიშვნელოვანი წარმატების მიუხედავად, ევროპის საბჭომ და ევროკომისიამ საჭიროდ ჩათვალეს მისი საფუძვლიანი ანალიზი და გადახალისება, პირველ რიგში ამ დრომდე მოუგვარებელი პრობლემების აქცენტირების მიზნით. უკვე 2005 წელს, ევროკომისიამ გამოაქვეყნა „მდგრადი განვითარების სახელმძღვანელო პრინციპები“<sup>49</sup>, რომლის საფუძველზე, 2006 წელს, ევროპის საბჭომ დაამტკიცა განახლებული „მდგრადი განვითარების მიმდინარე სტრატეგია“<sup>50</sup>.

2006 წლის დოკუმენტში შესულია რამდენიმე თეზისი, რომლებიც ქმნიან მყარ ფუნდამენტს ამ სტრატეგიის იმპლემენტაციისათვის. ამ თეზისების აქცენტირება მნიშვნელოვანია იმით, რომ მსგავსი დათქმები, ერთი შეხედვით, თავისთავად იგულისხმება, მაგრამ კვლევა გვიჩვენებს რომ ENP AP-ს იმპლემენტაციის ღონისძიებათა გეგმაში აღნიშნული თეზისები ვერ მოხვდა ან სრულიად არასწორად იქნა გაგებულნი, რისი მაგალითებიც შემდგომ თავში დეტალურად არის განხილული.

კერძოდ, მდგრადი განვითარების ევროპული სტრატეგია მთავარ მიზნებს შორის განიხილავს ეკონომიკურ კეთილდღეობას, როგორც: „მდიდარი, ინოვაციებზე, განათლებაზე ორიენტირებული, კონკურენტუნარიანი და ეკოლოგიურად ეფექტიანი ეკონომიკის ფორმირების ხელშეწყობას, რომელიც უზრუნველყოფს ცხოვრების მაღალ სტანდარტებს და სრულ და ხარისხიან დასაქმებას ევროკავშირის მთელ ტერიტორიაზე“<sup>51</sup>.

ასევე, ქართულ რეალობასთან შედარების მიზნებიდან გამომდინარე, უადრესად მნიშვნელოვანია თუ როგორ განიხილავს ევროპული სტრატეგია სხვადასხვა კომპონენტებში განსახორციელებელი პოლიტიკის ურთიერთქმედების თემას: „გარემოსთან დაკავშირებულ, ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებზე მოსაზრებათა ისეთი ინტეგრაციის ხელშეწყობა, რომელიც იქნება თანმიმდევრული და გააძლიერებს ერთი მეორეს უკეთესი რეგულირების სრული ინსტრუმენტების ნაკრების გამოყენებით, ისეთების, როგორცაა გავლენის შეფასება და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციები“<sup>52</sup>. ამ მიზნის მისაღწევად, ევროკავშირის ყველა ინსტიტუციამ სავალდებულო ამოცანად უნდა ჩათვალოს, რომ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები პოლიტიკის ფორმირებაში უნდა ეყრდნობოდეს გავლენის შეფასებას მდგრადი განვითარების სოციალურ, გარემოსთან დაკავშირებულ და ეკონომიკურ ჭრილში და ასევე, მხედველობაში მიიღოს უმოქმედობის შედეგებიც კი“<sup>53</sup>.

იმის გამო, რომ მდგრადი განვითარების თანამედროვე კონცეფცია არ აღიარებს რაიმე დოგმებს, წარმატება პირდაპირ არის დაკავშირებული მონიტორინგის, კვლევის, ანალიზისა და კორექტირების უწყვეტ პროცესთან. საგულისხმოა, რომ ევროპული სტრატეგია განიხილავს არა მარტო გრძელვადიან, არამედ მოკლევადიან პერიოდში კვლევის აუცილებლობასაც, ისევე, როგორც განვითარების სამიზნე ინდიკატორების სწორად წარმოების მეთოდოლოგიას: „კვლევები მდგრადი განვითარების სფეროში უნდა მოიცავდეს როგორც მოკლევადიან, „მხარდაჭერ“ პროექტებს, ასევე გრძელვადიან კონცეპტუალურ ხედვას და უნდა ფარავდეს გლობალური და რეგიონალური ხასიათის პრობლემატიკას. ამ კვლევებმა ხელი უნდა შეუწყოს ინტერ- და ტრანსდისციპლინარულ მიდგომებს სოციალურ და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში, შეამციროს დაშორება მეცნიერული კვლევის, პოლიტიკის ფორმირებასა და იმპლემენტაციის პროცესებს შორის. ტექნოლოგიების როლი „გონივრულ“ განვითარებაში კვლავაც შესწავლას საჭიროებს. ასევე შემდგომ შესწავლას (კვლევას)

<sup>49</sup> Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development, EU COM/2005/0218.

<sup>50</sup> Renewed EU Sustainable Development Strategy, EU 10917/06 Annex.

<sup>51</sup> იგივე, p.4.

<sup>52</sup> იგივე, p.5.

<sup>53</sup> იგივე, p.7.

საჭიროებს სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური სისტემების ურთიერთქმედების მექანიზმები, ისევე როგორც რისკების ანალიზის, პროგნოზირებისა და პრევენციის სისტემები<sup>54</sup>“.

“მდგრადი განვითარების კომპლექსური ბუნების მრავალმხრივი და ღრმა შესწავლის მიზნით, უნდა შეიქმნას ინდიკატორები, რომლებიც ორიენტირებული იქნება დეტალიზაციის ადეკვატურ დონეზე და უზრუნველყოფს ყველა კონკრეტულ გამოწვევასთან დაკავშირებული სიტუაციის რეალურ და სრულფასოვან ასახვას“.

მდგრადი განვითარების ინდიკატორთა სისტემა (EU SDIs), რომელსაც დღეს ევროკავშირი იყენებს, ერთმნიშვნელოვნად წარმოადგენს საკითხისადმი საფუძვლიანი მიდგომის მაგალითს. აღნიშნული სისტემა ოპერირებს 10 თემის ფარგლებში 3 დონეზე განაწილებული 100-ზე მეტი ინდიკატორით<sup>55</sup>. ეს სექტორებია:

1. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება;
2. მდგრადი მოხმარება და წარმოება;
3. სოციალური ჩართულობა;
4. დემოგრაფიული ცვლილებები;
5. ჯანდაცვა;
6. კლიმატის ცვლილება და ენერგეტიკა;
7. მდგრადი სატრანსპორტო სისტემა;
8. ბუნებრივი რესურსები;
9. გლობალური თანამშრომლობა;
10. ეფექტური მმართველობა (Good Governance).

ყველა თემის პირველ დონეზე არჩეულია ერთი ან რამდენიმე „წამყვანი“ ინდიკატორი, შემდეგ დონეებზე კი ხდება თემატური სპეციფიკის გაშლა. No3.1 ცხრილში ნაჩვენებია პირველი თემის, „სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების“ ინდიკატორების იერარქია.

### **ცხრილი No3.1. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ევროპული ინდიკატორები**

<sup>54</sup> იგივე, p.23.

<sup>55</sup> ევროსტატი, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>

პირველი დონე	მეორე დონე	მესამე დონე
რეალური მშპ ერთ მოსახლეზე, მისი ზრდის ტემპები	<i>ეკონომიკური განვითარება</i>	
	ინვესტიციები	მშპ-ს რეგიონალური განაწილება
	ინსტიტუციონალურ	წმინდა ეროვნული შემოსავალი
	სექტორებში	საოჯახო მეურნ. დაგროვების განაკვეთი
	<i>ინოვაციები, კონკურენტუნარიანობა და ეკო-ეფექტიანობა</i>	
	სამუშაოს წარმადობის ზრდა 1 სამუშაო საათზე	ხარჯები გამოყენებით კვლევებზე
		რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსი
		ამონაგები ინოვაციებიდან
		ეკონომიკის ენერგოეფექტიანობა
	<i>დასაქმება</i>	
	დასაქმების საერთო დონე	დასაქმება სქესის მიხედვით
		დასაქმება განათლების დონის მიხედვით
დასაქმების რეგიონალური განაწილება		
უმუშევრობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით		

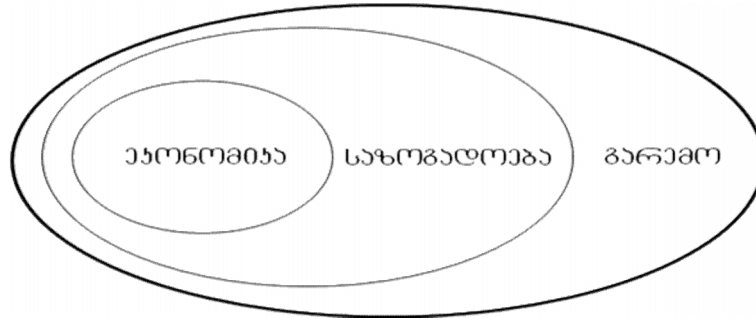
წყარო: ევროსტატი, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>

მიუხედავად იმისა, რომ აბსოლუტური და ერთ მოსახლეზე გათვლილი მშპ-ს მოცულობა კვლავაც რჩება მდგრადი განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს წამყვან ინდიკატორად, ცხრილიდან ნათლად ჩანს, რომ სრულფასოვან სურათს მხოლოდ ბევრი ინდიკატორის ერთობლიობა გვაძლევს. დაბალი ენერგოეფექტიანობის ან წმინდა ეროვნული შემოსავლის შემცირების ფონზე, მხოლოდ მშპ-ს ზრდა ვერ ჩაითვლება მდგრადი განვითარების პოლიტიკის წარმატებად.

### 3.5. „მწვანე“ ბიზნესის თანამედროვე კონცეფცია

ერთი შეხედვით შეიძლება გასაკვირი იყოს, მაგრამ „მწვანე“ ბიზნესის კონცეფცია ძნელად ჯდება მდგრადი განვითარების ტრადიციულ სქემაში. „ძნელად“ ამ შემთხვევაში გულისხმობს იმ ფაქტს, რომ ბიზნესი, როგორც წესი, ოპერირებს მოკლე და საშუალოვადიან ჩარჩოში, მაშინ, როცა მდგრადობის საკითხები, როგორც წესი, შედარებით გრძელვადიან პერსპექტივაში განიხილება. მიუხედავად ამისა, „მწვანე“ ტენდენცია განვითარებული ქვეყნების ბიზნესსივრცეში სულ უფრო საგრძნობი ხდება. ამ ფენომენის ახსნა პირდაპირ არის დაკავშირებული მდგრადი განვითარების სისტემის ერთ-ერთ ალტერნატიულ ხედვასთან, რომელსაც ხშირად „შემწვარ კვერცხს“ უწოდებენ (დიაგრამა No3.3).

### დიაგრამა 3.3. მდგრადი განვითარების სისტემის ალტერნატიული ხედვა



ამგვარ ხედვას მოხარშულ კვერცხთან აკავშირებს ის, რომ ეკონომიკა განიხილება როგორც საზოგადოებისაგან განსაზღვრული „რბილი“ ლიმიტის (გარსის) ფარგლებში მოქმედი სისტემა, ხოლო ორივე ერთად შეზღუდულია გარემოს (ეკოლოგიური და რესურსული) „მყარი“ ლიმიტებით.

მიუხედავად იმისა, რომ რიგ შემთხვევებში მდგრადი განვითარების სისტემის ამ ორ ხედვას ურთიერთგამომრიცხავად მიიჩნევენ, არსებითი წინააღმდეგობა მათ შორის არ არსებობს. რეალურად, „კლასიკური“ ვარიანტი სწორად ასახავს გრძელვადიანი, ხოლო „ალტერნატიული“ კი - მოკლევადიანი მიზნების და ამოცანების სპეციფიკას. შესაბამისად, ბიზნესის ინტერესი, არ გასცდეს საზოგადოების მიერ დადგენილ „ლიმიტს“ და შექმნას პოზიტიური იმიჯი, უკვე ადვილად გასაგები ხდება. ასევე ადვილია საზოგადოების პრაგმატული პოზიციის გაზიარება, ერთის მხრივ, თავად არ მოახდინოს გარემოს ლიმიტების იგნორირება და გამომდინარე კატასტროფის ინიცირება, ხოლო მეორე მხრივ, დააფასოს ბიზნესის „მწვანე“ ინიციატივა და ირიბად მოახდინოს ამ კუთხით დახარჯული რესურსის კომპენსირება, იქნება ეს ბრენდისადმი ლოიალობა თუ საზოგადოებრივი კომპრომისი.

შესაბამისად, „მწვანე“ ბიზნესი, თავისთავად, არა მარტო კეთილშობილი, არამედ პერსპექტიული მიდგომით, მომგებიანი საქმეცაა, რაც ავტომატურად განაპირობებს ინტერესს თანამედროვე ბიზნეს-კულტურისათვის. მაგრამ, სწორედ გარემოსა და საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით, უადრესად მნიშვნელოვანია „მწვანე“ ინიციატივების გარკვეული სისტემატიზაცია იმისათვის, რომ ადექვატურად იქნეს შეფასებული მდგრადი განვითარების ეკოლოგიურ კომპონენტზე მათი გავლენა.

უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა ერთმანეთისგან განვასხვავოთ ეკო-ეფექტიანობა და სისტემური ეკოლოგიურობა. ეკო-ეფექტიანობა გულისხმობს იგივე გამოშვების პირობებში ნაკლები ბუნებრივი რესურსების ხარჯვისა და ნაკლები ნარჩენებისაკენ სწრაფვას. თუ მხედველობაში მივიღებთ, იმ ფაქტს, რომ წარმადობის გაუმჯობესება, საბაზრო ურთიერთობებში, ბიზნესის ორგანულ ინტერესებში შედის, ეკო-ეფექტიანობის კუთხით ბიზნესგარემო პრაქტიკულად არ საჭიროებს მნიშვნელოვან სტიმულებს, თუ არა ხელშეწყობას ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის კუთხით.

გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია სისტემური ეკოლოგიურობის ფაქტორი, სადაც ფასდება გარემოზე გავლენის თვისობრივი ხასიათი. მაგალითად, თუ ხე-ტყის დამამუშავებელმა კომბინატმა, საწარმოო ციკლის სრულყოფისა და ნარჩენების შემცირების გზით შეძლო ფანჯრის ჩარჩოს წარმოებისას 50%-ით ნაკლები ნედლეული დაეხარჯა, მან მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია ეკო-ეფექტიანობის კუთხით, მაგრამ სისტემური მიდგომა იმავე ჩარჩოს დამზადებისას მოითხოვს სრულიად განსხვავებულ პრობლემების გადაჭრას: კერძოდ, ტყის ჭრის პარალელურად აუცილებელია მისი თანაბარზომიერი განახლება. შესაძლებელია ხის მასალა

შეიცვალოს ადვილად მოპოვებადი და გადამუშავებადი მასალებით, რომელთა ნარჩენები გადამუშავებადი იქნება ბუნების მიერ და არ დარჩება მყარ ნაგავად უტილიზაციის შემთხვევაში.

სისტემური ეკოლოგიურობა ეყრდნობა მოდელს, რომელშიც ზემოქმედების წყარო, გარკვეული გზით გავლენას ახდენს პრობლემის ადრესატზე. აქედან გამომდინარე, განიხილება პრობლემების აღმოფხვრის სამი სტრატეგია: წყაროსთან, გზაში და ადრესატთან.

მაგალითისათვის, თუ პირობითი ნავთობსადენის ოპტიმალური მარშრუტი გადის ფაუნის თვალსარისით მნიშვნელოვან წყალსაცავზე, ხსენებული სამი სტრატეგია შეიძლება ასე განვიხილოთ: პრობლემის წყაროსთან აღმოფხვრის მიზნით ჩამოყალიბდეს ახალი მარშრუტი, რომელიც მეტ ხარჯებთან იქნება დაკავშირებული, მაგრამ ცალსახად გამორიცხავს წყალსაცავის დაზიანებებს. მეორე შემთხვევაში ნავთობსადენის იზოლირება გაძლიერდება სპეციალური, მექანიკური და ქიმიური საშუალებებით, ხოლო მესამე ვარიანტში, რისკის შემცველი წყალსაცავის ფაუნა გადაადგილდება სხვა წყალსაცავებში.

ადვილი დასანახია, რომ ნებისმიერი ვარიანტის გამოყენება გამოიწვევს პროექტის პირველადი ღირებულების გაზრდას და არჩევანს მნიშვნელოვნად განაპირობებს ფინანსური ფაქტორი. ამ მარტივი მაგალითიდანაც ჩანს, რომ სისტემური ეკოლოგიურობა შეიძლება ყოველთვის არ იყოს ბიზნესის ინტერესებში. უფრო მეტიც, როგორც წესი, ასეთი ამოცანების გადაწყვეტა დამატებით ხარჯებთან არის დაკავშირებული და შესაბამისი სტიმულირების გარეშე ძნელად რეალიზებადია ხოლმე.

ასეთი სტიმული პირველ რიგში შეიძლება მოდიოდეს საზოგადოებისგან, როგორც უმთავრესი დაინტერესებული მხარისაგან. თუმცა ნათელია, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, საზოგადოების აქტიური პოზიციაც კი ვერ იქნება წარმატების მთავარი ფაქტორი. აქედან გამომდინარე, მხოლოდ სახელმწიფოს, რომელსაც შეუძლია და ევალება განსაზღვროს ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემების არეალი (მაგ, ჰაერის დაზიანება, მწვანე საფარის შემცირება, ხარისხიანი წყლის მარაგი და ასე შემდეგ), შექმნას სამიზნე ინდიკატორების სისტემა და გაიანგარიშოს მათი ოპტიმალური მნიშვნელობები. ამასთანავე, მას შეუძლია შესთავაზოს ბიზნესს პირდაპირი და ირიბი სტიმულები ამ მიზნებისაკენ სწრაფვის უზრუნველსაყოფად. ასეთი სტრატეგიის ფისკალური სიმძიმე მოკლევადიან პერიოდში დაუშვებელია განხილული იქნას, როგორც შემაფერხებელი ფაქტორი, რადგან საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივის გადმოსახედიდან, „მწვანე“ ბიზნესში ჩადებული ინვესტიციები წარმოადგენს მდგრადი განვითარების პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს.

### 3.6. მდგრადი განვითარების სტრატეგიის იმპლემენტაცია საქართველოში

ევროინტეგრაციის პროცესი, რომელსაც „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმებით (PCA) ჩაეყარა საფუძველი, დღეისთვის ხორციელდება „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის“<sup>56</sup> ფარგლებში, რომელიც მოიცავს 8 პრიორიტეტულ მიმართულებას და მათთან დაკავშირებული მიზნებისა და ამოცანების ნუსხას. აქედან, საერთო ეკონომიკური საკითხები ძირითადად ასახულია მე-2 და მე-3 პრიორიტეტის ფარგლებში, მათ შორის მიზნების და ამოცანების ნუსხის 4.4 და 4.5 პუნქტებში (დარგობრივი თემატიკა - 4.6 პუნქტში). ამ საკითხების და მათთან დაკავშირებული სამთავრობო აქტივობების ანალიზი, რომელიც ეყრდნობა „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელების“

<sup>56</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობის მარეგულირებელი ყველა დოკუმენტი აღებულია ვებ-გვერდიდან [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu\\_georgia/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/index_en.htm)

2010-2011 წლების სტრატეგიას<sup>57</sup>, 2010 წლის გეგმის შესრულების ანგარიშს და დოკუმენტს “ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლებისათვის”<sup>58</sup>, ნათლად წარმოაჩენს იმ სუსტ და ძლიერ მხარეებს, რომლებიც დღეისათვის იკვეთება ევროინტეგრაციის გზაზე.

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ადგილი უპირველეს ყოვლისა ეთმობა გამოვლენილ შეცდომებს და ხარვეზებს, როგორც საყურადღებო საკითხებს. ასეთი მიდგომა განპირობებულია წარმატების შემაფერხებელი ფაქტორების სწრაფი იდენტიფიკაციის და აღმოფხვრის აუცილებლობით და არ გულისხმობს არსებული წარმატებების ღირებულების უარყოფას.

უკვე 2006 წლიდან მთავრობა ძალიან აქტიური იყო სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს განვითარების საკითხში. განსაკუთრებით, სამოქმედო გეგმის მეორე პრიორიტეტის პირველი პუნქტის შესრულებაში, რომლის მოთხოვნები „ბიზნესის წარმოების სიმარტივის“ (Doing Business) რეიტინგის სტრუქტურას ეყრდნობა. რიგი მიზნობრივი საკანონმდებლო ცვლილებების ფონზე, საქართველომ რომელიც 2006 წლის რეიტინგში 112-ე იყო, 2007 წელს უკვე 32-ე ადგილზე გადაინაცვლა, ხოლო 2011 წლის რეიტინგში კი 12 ადგილი და ხუთწლედის საუკეთესო რეფორმატორის წოდება მოიპოვა. No. 1 ცხრილში მოყვანილია საქართველოს და სამიზნე ჯგუფის 2 ქვეყნის, სინგაპურისა და ირლანდიის როგორც საერთო რეიტინგი, ასევე ამ რეიტინგის კომპონენტური ჩაშლა, საიდანაც ნათლად ჩანს, რომ საქართველოს წარმატებები ფოკუსირებულია ბიზნესის დაწყების სიმარტივეზე (ბიზნესის დაწყების, ნებართვებისა და საკუთრების რეგისტრაციის კომპონენტები) და შესაბამისად პირდაპირი ინვესტიციების მოზიდვაზე. თავის მხრივ, ირლანდიის და რა თქმა უნდა, სინგაპურის ბიზნეს გარემო ორიენტირებულია, არა მარტო ბიზნესის დაწყების, არამედ ოპერირების (კეთების) სიმარტივეზე. ამაზე მეტყველებს ინვესტორთა დაცვის, საგადასახადო ტვირთის (როგორც სატარიფო, ასე პროცედურული) და საერთაშორისო ვაჭრობის შეფასების კომპონენტები.

### ცხრილი No3.2. Doing Business-ის 2011 წლის რეიტინგი

Doing Business	SGP	IRL	GEO
<b>2011 წლის რეიტინგი</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>12</b>
ბიზნესის დაწყება	4	11	8
სამშენებლო ნებართვების მიღება	2	38	7
ქონების რეგისტრაცია	15	78	2
კრედიტის აღება	6	15	15
ინვესტორების დაცვა	2	5	20
გადასახადების გადახდა	4	7	61
საერთაშორისო ვაჭრობა	1	23	35
კონტრაქტების უზრუნველყოფა	13	37	41
ბიზნესის დახურვა	2	9	105

წყარო: Doing Business, მსოფლიო ბანკი, <http://www.doingbusiness.org/>

<sup>57</sup> ENP AP-ს ფარგლებში საქართველოს სამოქმედო გეგმები აღებულია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებ-გვერდიდან, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge)

<sup>58</sup> „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებების“ დოკუმენტები და სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებული ინფორმაცია აღებულია საქართველოს ფონანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდიდან, <http://www.mof.gov.ge>

საქართველოს შემთხვევაში, წარმოქმნილმა ასიმეტრიამ მნიშვნელოვნად განაპირობა, ერთის მხრივ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზუმი, ხოლო მეორე მხრივ, ამ ინვესტიციების თანმხლები რიგი პირობების შეუსრულებლობა, რის მიზეზიც შეიძლება იყოს არა განვითარებაზე, არამედ საბაზროზე დაბალ ფასად შეფასებული აქტივების ყიდვასა და გადაყიდვაზე ორიენტირებული აქტივობები.

ზოგადად, ძალიან მნიშვნელოვანია, თუ როგორია მთავრობის ხედვა მდგრადი განვითარების ეკონომიკურ კომპონენტთან მიმართებაში. პირველ რიგში, საქმე ეხება ზოგადად განვითარების სტრატეგიას. ევროპული მიდგომა, რომელიც წინა თავშია განხილული, აქცენტს აკეთებს ინოვაციურ, განათლებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის ფორმირებაზე, რომელიც ამავდროულად ცხოვრების მაღალ სტანდარტებს და სრულფასოვან, მაღალხარისხიან დასაქმებას უზრუნველყოფს. თავის მხრივ, საქართველოს დღემდე არ გააჩნია ეკონომიკის მდგრადი განვითარების სრულყოფილი კონცეფცია და შესაბამისად სამიზნე ინდიკატორები. რა თქმა უნდა, შეიძლება ვიგულისხმოთ, რომ ევროინტეგრაციის პროცესში სახელმწიფო სრულად იზიარებს ევროპის სტრატეგიულ მიდგომას, თუმცა რეფორმების კურსი, გადაწყვეტილების მიმღებთა რიტორიკა და რაც ყველაზე მთავარია, სამიზნე პარამეტრების მნიშვნელობები, ნაკლებად გვაძლევს ასეთი დაშვების უფლებას.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის რიგი საკვანძო მოთხოვნების იმპლემენტაციის ღონისძიებათა ეფექტურობის განხილვა გვიჩვენებს, რომ სტრატეგიის თემა მეტ ყურადღებას საჭიროებს როგორც მთავრობის, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელების 2010 და 2011 წლის გეგმების ზოგიერთი პუნქტი ამის ნათელი მაგალითია (22-ე პუნქტი, იხ. ცხრილი 3.3).

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკი უდაოდ არის ერთ-ერთ წამყვანი უწყება მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის საქმეში, რაციონალური მონეტარული და მით უმეტეს ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება შეუძლებელია მხოლოდ ეროვნული ბანკის კომპეტენციას განეკუთვნებოდეს და იგი სამართლებრივი აქტების შესაბამისობაში მოყვანით შემოიფარგლებოდეს.

ცხადია, რომ ამგვარი მოთხოვნის დაკმაყოფილება რეფორმათა კომპლექსურ პაკეტს მოითხოვს, ამასთან, დროის უმიზნო დაკარგვის თავიდან აცილების მიზნით, დიდი მნიშვნელობა აქვს რეფორმის თანმიმდევრულობას, რათა თავიდან აცილებული იქნას ურთიერთგამომრიცხავი გადაწყვეტილებების ნეგატიური შედეგი, რასაც ხშირად ჰქონია ადგილი სწორედ ეროვნული ბანკის როლისა და ფუნქციის განსაზღვრისას. მაგალითად, გარკვეული პერიოდი მთავრობა საერთოდ ერთსულოვანიც კი არ იყო ამ ინსტიტუტის საჭიროების საკითხზე.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს მდგრადი განვითარების სტრატეგიაზე პასუხისმგებელი უწყებების ნუსხა და მათი როლი ამოცანის შესრულებაში. 2010 წლის ვერსიაში ამ კუთხით არის 2 ძირითადი პუნქტი - 26 და 27 (იხ. ცხრილი No3.3).

### ცხრილი No3.3. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ზოგიერთი კომპონენტი

#	ENP AP-ს პრიორიტეტის დასახელება და შესაბამისი თავის ნომერი	ღონისძიება (პროგრამა)	პასუხისმგებელი უწყება
---	--	-----------------------	-----------------------

22	მკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნება რაციონალური მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის, მათ შორის საქართველოს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გზით. (თავი 3)	ეროვნული ბანკის კომპეტენციაში შემავალი სამართლებრივი აქტებისა და ნორმატიული დოკუმენტების შესაბამისობაში მოყვანა ახალ „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონთან.	ეროვნული ბანკი
26	მდგრადი განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შესაბამის სუბიექტებს შორის კოორდინირების უზრუნველყოფა; (თავი 4.4)	1. რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტის პროექტის შემუშავება; 2. რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტის განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტი.	რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
27	მდგრადი განვითარების ეროვნული სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის აუცილებელი ზომების განსაზღვრა. (თავი 4.4)	1. გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის შემუშავება 2. საქართველოში გარემოსდაცვით საქმიანობათა მიმოხილვა	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო

**წყარო:** ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, [www.eu-integration.gov.ge](http://www.eu-integration.gov.ge)

ანუ, საკვანძო მნიშვნელობის თემა, რომელიც მდგრადი განვითარების სტრატეგიულ დაგეგმვასა და ამ პროცესში ჩართულ სუბიექტებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფას გულისხმობდა, (ინგლისურ ვერსიაში წერია „Ensure strategic planning of sustainable development and coordination between relevant actors“) შეცდომით იქნა მიბმული ტერიტორიული სუბიექტების საკითხთან და ამის გამო მოხვდა არა პრემიერ-მინისტრის ან ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, არამედ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კომპეტენციაში. ნათელია, რომ რეალური ამოცანა შეუსრულებელი დარჩა. ასევე, „relevant actor“ ის არასწორმა წაკითხვამ განაპირობა ის, რომ მდგრადი განვითარების სტრატეგიაზე მუშაობის პროცესში არ იქნა ჩართული ერთ-ერთი ყველაზე რელევანტური (ანუ თემასთან დაკავშირებული) მხარე - სამოქალაქო საზოგადოება.

ანალოგიურ პრობლემასთან გვაქვს საქმე გარემოს დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში. სულ მცირე, აღნიშნული უწყება ვერ იქნება ერთადერთი. მოქმედი პირი მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისთვის აუცილებელი ზომების განსაზღვრაში, ისევე როგორც გარემოს დაცვითი პროგრამა ვერ იქნება ასეთი სტრატეგიის ერთადერთი კომპონენტი. სასურველი იქნებოდა გარემოს დაცვის სამინისტროს, მდგრადი განვითარებისა და ფინანსთა სამინისტროებთან ერთად, სულ მცირე, „მწვანე ბიზნესის“ სტრატეგიაზე მაინც ემუშავათ.

პროექტზე მუშაობის პერიოდში ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან მიმოწერამ დაადასტურა, რომ მთავრობის მიერ ამ სამინისტროს როლი მეტწილად „მწვანე ბიზნესის“ ხელშეწყობის კონტექსტში განიხილება და არა როგორც ერთიანი საკოორდინაციო ცენტრის.

საგულისხმოა, რომ ღონისძიებათა გეგმას ძირეული ცვლილება არ განუცდია 2011 წლისთვისაც. თუმცა, შეუსაბამობები არსებობს არა მხოლოდ ამ თემაში. მაგალითად „სიღარიბის შემცირებაზე ორიენტირებული ეფექტიანი ღონისძიებების“ გატარებაზე, რომლის მიზანია „სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ პირთა რაოდენობის შემცირება და სოციალური თანასწორობის გაუმჯობესება“, პასუხისმგებელია შრომის, ჯანდაცვისა



და სოციალური დახმარების სამინისტრო. როგორც 2010, ასევე 2011 წელს, აღნიშნულმა უწყებამ, გამოწვევაზე რეაგირების სახით გაითვალისწინა „სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახებისთვის ფულადი სოციალური დახმარებების გაცემა და სამედიცინო დაზღვევით უზრუნველყოფა“, რაც ცალსახად წინააღმდეგობაში მოდის პირველად ამოცანასთან.

იმის გათვალისწინებით, რომ ხარისხიანი სტატისტიკური ინფორმაცია მთავარ წინაპირობაა მდგრადი განვითარების ინდიკატორების წარმოებისა და კონტროლისთვის, კვლევის უშუალო ინტერესს წარმოადგენდა მთავრობის პრიორიტეტები ამ სფეროში. უნდა აღინიშნოს, რომ „სამოქმედო გეგმის“ ორიგინალში მითითებულია: „ევროპულ სტანდარტებთან სრულად თავსებადი სტატისტიკური მეთოდების შემუშავება და საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის შემდგომი მოდერნიზება ოფიციალური სტატისტიკის დამოუკიდებლობისა და მდგრადი ფუნქციონირების განმტკიცების მიზნით“. აქედან, 2010 წლის ღონისძიებათა გეგმაში დარჩა მხოლოდ მეორე ნაწილი, „საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის შემდგომი მოდერნიზება ოფიციალური სტატისტიკის დამოუკიდებლობისა და მდგრადი ფუნქციონირების განმტკიცების მიზნით“, ხოლო სამოქმედო პროგრამად განისაზღვრა „ახლად დაარსებული სახელმწიფო სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის გაძლიერება და რეორგანიზება „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის საფუძველზე“. ანუ, გეგმის მიღმა დარჩა მთავარი ამოცანა, „ევროპულ სტანდარტებთან სრულად თავსებადი სტატისტიკური მეთოდების შემუშავება“. 2011 წელს ეს ხარვეზი გამოწერებული იქნა, თუმცა ახალი დეფინიციის მიუხედავად, ღონისძიებათა გეგმა არ შეიცავს საკვანძო კომპონენტს - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის უმნიშვნელოვანეს მიზანს, რელევანტურ მხარეებთან ერთად განსაზღვროს და აწარმოოს მდგრადი განვითარების საკონტროლო ინდიკატორები ან სულ მცირე, მისცეს სამოქალაქო საზოგადოებას საკმარისი მონაცემები ამის გასაკეთებლად. მეტიც, სამოქალაქო საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება (ისევე როგორც სხვა სუბიექტებისათვის), ფასიანი გახდა.

დოკუმენტი კიდევ შეიცავს ამ ტიპის შეუსაბამობებს, მაგალითად „ეკონომიკის განვითარების წახალისების“ პირველ პროგრამად გაწერილია „კომპიუტერისა და ინგლისური ენის შემსწავლელი კურსების ორგანიზება“, თუმცა აშკარაა, რომ მდგრადი განვითარების საკითხი უფრო კარგად ორგანიზებულ მიდგომას და სათანადო პასუხისმგებელი უწყებების ჩართვას საჭიროებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კვლავაც დარჩება ერთმანეთთან შეუჯერებელი რეფორმების განხორციელების, აქედან გამომდინარე კი, რესურსების არაეფექტიანი და არაეფექტური ხარჯვის პრობლემა.

წარმოდგენილი ხარვეზებით გამოწვეული შედეგების კომპეტენტურ და ძალიან საფუძვლიან განხილვად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოს მიმდინარე მდგომარეობის შეფასება „გლობალური კონკურენტუნარიანობის“ ინდექსის ბოლო 2011-2012 წლის გამოცემაში. თუ გავითვალისწინებთ, რომ გლობალიზაციის პროცესში ქვეყნის საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს მისი მდგრადი განვითარების პერსპექტივებს, აღნიშნული ინდექსი, თავის უაღრესად დეტალიზებული შინაარსით, შეფასების ერთ-ერთ საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენს.

ამ ინდექსის განსაკუთრებული ღირებულება, რიგი სხვა ინდექსებისაგან განსხვავებით, იმაში მდგომარეობს, რომ აღწერს პოლიტიკის შედეგებს (outcomes) და არა თავად პოლიტიკას, რისთვისაც 12 თემატურ ჯგუფში გამოყენებულია 111 როგორც აბსოლუტური, ასევე ფარდობითი მნიშვნელობის ინდიკატორი, რაც მდგრადი განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი სფეროების დიდ ნაწილს მოიცავს.

„გლობალური კონკურენტუნარიანობის“ 2010-2011 წლების ინდექსის მიხედვით, საქართველოს, 139 შეფასებულ ქვეყანას შორის 93-ე ადგილი უკავია. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2009-2010 წლების ინდექსში ქვეყანა 90-ე იყო 133-დან, ხოლო 2008-2009 წლებში ასევე 90-ე 134-დან. ასეთი, არც თუ სახარბიელო

მდგომარეობის მიზეზები კარგად ჩანს ჯგუფურ განშლაში (იხ. ცხრილი No3.4).

**ცხრილი No3.4. გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010-2011, საქართველო 139 ქვეყანას შორის**

1. ინსტიტუციები - 69-ე	2. ინფრასტრუქტურა - 73-ე
3. მაკროეკონომიკური გარემო - 130-ე	4. ჯანდაცვა და პირვ. განათლება - 73-ე
5. უმაღლესი განათლება და ტრენინგი - 90-ე	6. საქონლის ბაზრების ეფექტიანობა - 64-ე
7. შრომის ბაზრის ეფექტიანობა - 31-ე	8. ფინანსური ბაზრების განვითარება - 108-ე
9. ტექნოლოგიური მზადყოფნა - 98-ე	10. ბაზრის მოცულობა - 107-ე
11. ბიზნესის „მოქნილობა“ - 111-ე	12. ინოვაციურობა - 125-ე

წყარო: Doing Business, მსოფლიო ბანკი, <http://www.doingbusiness.org/>

ამ ცხრილიდან ჩანს, რომ შედარებით კარგი პოზიცია მხოლოდ შრომის ბაზრის ეფექტიანობის ჯგუფში გვაქვს, თუმცა იგივე ინდექსი, 5 უმნიშვნელოვანეს პრობლემას შორის ასახელებს „სამუშაო ძალის არასაკმარის განათლებას“ და „დაბალ სამუშაო ეთიკას ადგილობრივ მუშახელში“, რაც თითქმის სრულად ახდენს ზემოაღნიშნული წარმატების ნეგატიურ ნიველირებას.

სხვა ჯგუფებში მდგომარეობა საკმაოდ მძიმეა, განსაკუთრებით საგანგაშო პრაქტიკულად ბოლო ადგილები მაკროეკონომიკურ გარემოსა და ინოვაციურობის ჯგუფებში. შეიძლება მთავრობა არ დაეთანხმოს ამ კონკრეტულ შეფასებას, მაგრამ თუ მონაცემები რეალურია, მაშინ ვერავინ უარყოფს, რომ მდგრადი განვითარების კუთხით საქართველო რეალური და ძალიან ხელშესახები საფრთხის წინაშე დგას. ამის ნათელი დასტურია, საქართველოს მაჩვენებლების უკვე ხსენებული, სამიზნე ჯგუფის ქვეყნებთან შედარება (იხ. ცხრილი No3.5 და No3.6).

**ცხრილი No3.5. გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010-2011, ირლანდია 139 ქვეყანას შორის**

1. ინსტიტუციები - 24-ე	2. ინფრასტრუქტურა - 38-ე
3. მაკროეკონომიკური გარემო - 95-ე	4. ჯანდაცვა და პირვ. განათლება - მე-10
5. უმაღლესი განათლება და ტრენინგი - 23-ე	6. საქონლის ბაზრების ეფექტიანობა - მე-14
7. შრომის ბაზრის ეფექტიანობა - მე-20	8. ფინანსური ბაზრების განვითარება - 98-ე
9. ტექნოლოგიური მზადყოფნა - 21-ე	10. ბაზრის მოცულობა - 54-ე
11. ბიზნესის „მოქნილობა“ - მე-20	12. ინოვაციურობა - 22-ე

წყარო: Doing Business, მსოფლიო ბანკი, <http://www.doingbusiness.org/>

**ცხრილი No3.6. გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010-2011, სინგაპური 139 ქვეყანას შორის**

1. ინსტიტუციები - პირველი	2. ინფრასტრუქტურა - მე-5
3. მაკროეკონომიკური გარემო - 33-ე	4. ჯანდაცვა და პირვ. განათლება - მე-3
5. უმაღლესი განათლება და ტრენინგი - მე-5	6. საქონლის ბაზრების ეფექტიანობა - პირველი
7. შრომის ბაზრის ეფექტიანობა - პირველი	8. ფინანსური ბაზრების განვითარება - მეორე

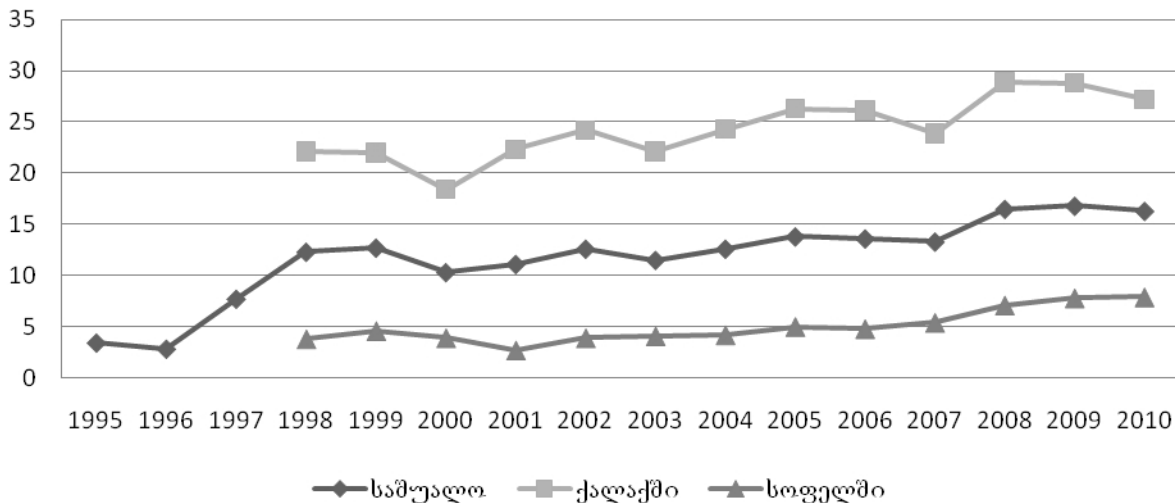
9. ტექნოლოგიური მზადყოფნა - მე-11	10. ბაზრის მოცულობა - 41-ე
11. ბიზნესის „მოქნილობა“ – მე-15	12. ინოვაციურობა - მე-9

წყარო: Doing Business, მსოფლიო ბანკი, <http://www.doingbusiness.org/>

თვალშისაცემია, რომ მაკროეკონომიკური გარემოს ჯგუფი სამიზნე ქვეყნებისთვისაც საკმაოდ პრობლემატური აღმოჩნდა. ამ კუთხით წარმატებულები არიან, როგორც წესი ნავთობმწარმოებელი ქვეყნები, თუმცა პირველ ოცეულში შედის შვეიცარია, ლუქსემბურგი და სკანდინავიური ქვეყნები სრული შემადგენლობით, რაც ადასტურებს, რომ სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემო მხოლოდ „ნავთობის ეკონომიკების“ პრეროგატივა არ არის.

„გლობალური კონკურენტუნარიანობის“ ინდექსის მიერ ნაჩვენებ სურათს ასევე ადასტურებს ევროპული ინდიკატორების სისტემაც. თუ გავიზიარებთ ევროპულ ხედვას მდგრადი განვითარების მიზნებსა და ამოცანებთან დაკავშირებით, უარყოფითი დინამიკა დასაქმების კუთხით, ერთ-ერთ ყველაზე საგანგაშო ტენდენციად უნდა მივიჩნიოთ (იხ. დიაგრამა No.3.4). გრაფიკში, უმუშევრობის საშუალო მაჩვენებლის, 16%-ის უკან გაცილებით უფრო სერიოზული პრობლემები ჩანს, რადგან ქალაქისათვის ეს ციფრი 27%-ს შეადგენს და მისი „დაბალანსება“ სოფელში გაცილებით უკეთესი მგომარეობითაა განპირობებული. თუმცა ცნობილია, რომ რეალური ვითარება სოფელში კიდევ უფრო მძიმეა და ის, რომ მიწის ნაკვეთის ნებისმიერი მფლობელი ფორმალურად დასაქმებულად ითვლება, რეალურად არ კორელირებს შემოსავლების დონესთან, რაც დასაქმების ძირითად მიზანს წარმოადგენს.

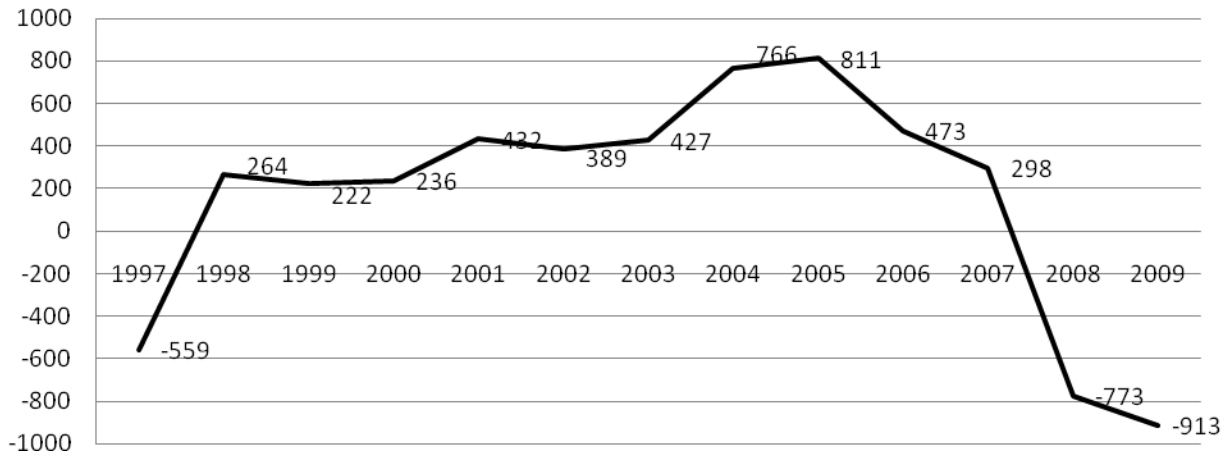
**დიაგრამა No3.4. უმუშევრობის დონის დინამიკა**



წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

არანაკლებ საყურადღებოა წმინდა ეროვნული დანაზოგის ნეგატიური დინამიკა (დიაგრამა No.3.5), რადგან იგი პირდაპირ ასახავს ეკონომიკის ძირეულ პრობლემებს. ცნობილია, რომ დანაზოგის განაკვეთის ტენდენცია ერთ-ერთი თვალსაჩინო ინდიკატორია კრიზისების პროგნოზირებისას.

დიაგრამა 3.5. წმინდა ეროვნული დანახოგი (მლნ აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, [www.nbg.gov.ge](http://www.nbg.gov.ge)

იმის გამო, რომ სტატისტიკის ეროვნული სამსახური დღემდე არ აწარმოებს ევროპული ტიპის ინდიკატორთა სისტემას, შეუძლებელია ყველა არსებული პრობლემის შესაბამისი მაჩვენებლების მოძიება და შეფასება. თუმცა ხელმისაწვდომი ინდიკატორების ანალიზი უკვე გვაძლევს საშუალებას დავინახოთ, რომ პრობლემა არსებობს და მას სერიოზული ყურადღება სჭირდება.

### 3.7. მნიშვნელოვანი მიგნებები და რეკომენდაციები

მდგრადი განვითარების სტრატეგიის, როგორც ევროინტეგრაციის პროცესის საკვანძო ასპექტის კვლევამ, გამოავლინა რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა:

1. მიუხედავად იმისა, რომ მდგრადი განვითარების საკვანძო მნიშვნელობა მთავრობის მიერ ხაზგასმული იქნა ყოფილი ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს რეორგანიზაციისა და მისი ახალი დასახელებითა და სტრუქტურით ჩამოყალიბების სახით, რეალურად, ამ თემას, მთავრობის მხრიდან არ ექცევა სათანადო ყურადღება. საყურადღებოა, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დღეისათვის არა აქვს დელეგირებული მაკორდინირებელი ფუნქციები, რაც ნათლად აისახება მთავრობის სამოქმედო გეგმებში. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროინტეგრაციის მრავალი ამოცანა უშუალოდ მოქცეულია მდგრადი განვითარების კონტექსტში, ადრე თუ გვიან, ევროკავშირი აუცილებლად გაამახვილებს ყურადღებას ამ კუთხით არსებულ ხარვეზებზე;
2. მთავრობა (ან, სულ მცირე, ღონისძიებათა გეგმის ავტორები) მდგრადი განვითარების საკითხს განიხილავს მის მოძველებულ, ანუ გარემოსდაცვით კონტექსტში. სხვა შემთხვევაში, მწელად წარმოსადგენია მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაზე და განხორციელების ზომების შემუშავებაზე პასუხისმგებელ უწყებად, პრემიერ მინისტრის აპარატის ნაცვლად, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო გაემწესებინათ;
3. რიგი პროგრამები (ღონისძიებები) უფრო მეტად კეთილი სურვილების იმპლემენტაციას წარმოადგენს, ვიდრე სრულფასოვან და ურთიერთდაკავშირებულ პროექტებს. მაგალითად, ინფორმაციული ტექნოლოგიების ნებისმიერი სპეციალისტისთვის „კომპიუტერის სწავლება“ აბსურდულ ცნებას

წარმოადგენს, რადგან სპეციალისტი, რომელიც საოფისე პაკეტებთან ან ავტომატიზებულ სამუშაო ადგილთან მუშაობს, სრულიად სხვა კომპეტენციას საჭიროებს ვიდრე პროგრამისტი ან სისტემური ადმინისტრატორი. გაუგებარია, რა დარგის მოითხოვნას აკმაყოფილებს ასეთი ტრენინგები;

4. დღემდე არ არსებობს მდგრადი განვითარების ინდიკატორთა ქართული სისტემა. შესაბამისად პროგრამებში არსად (სადაც ამის შესაძლებლობა არის), არაა განსაზღვრული პროგრამის (დონისძიების) წარმატების შეფასებადი კრიტერიუმები. მაგალითად, სიღარიბის დონის შემცირების, უმუშევრობასთან ბრძოლის და სხვა მსგავს აქტივობებს აქვთ წარმატების ერთმნიშვნელოვანი მაჩვენებლები, თუმცა ასეთი რამ მთავრობის მიერ დადგენილი არ არის. როგორც ჩანს, მთავრობა არ ფლობს ადექვატურ მეთოდოლოგიას მდგრადი განვითარების ქდმედითი სტრატეგიის ჩამოსაყალიბებლად;
5. განხილულ დოკუმენტებში არ ჩანს მთავრობის მხრიდან რეალური „მწვანე“ ბიზნესის, ანუ სისტემური ეკოლოგიურობის სტიმულირებაზე ორიენტირებული სტრატეგია;
6. კვლევა, როგორც აბსოლუტურ, ასევე ფარდობით მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, აჩვენებს, რომ არსებობს დიდი რაოდენობით დაგროვილი და გადაუდებელი პრობლემები, რომლებზეც რეაგირება დაუყოვნებლივ უნდა დაიწყოს, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ეკონომიკური კოლაფსი საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში.

შესაბამისად, როგორც მთლიანად მდგრადი განვითარების სტრატეგიის, ასევე მისი ეკონომიკური კომპონენტის სრულყოფა მოითხოვს მთავრობის სამოქმედო გეგმისა და პრიორიტეტების ძირეულ რევიზიას. აქედან გამომდინარე, გამოვლენილ პრობლემებზე დროული და ადექვატური რეაგირების მიზნით სასურველია:

- პრემიერ-მინისტრთან, ან ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან (მეორე შემთხვევაში პრემიერის მონაწილეობით) შეიქმნას მდგრადი განვითარების სტრატეგიული ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შევა როგორც სახელმწიფო სუბიექტების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები;
- ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ერთობლივი ძალისხმევით, სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობის ფონზე, მდგრადი განვითარების ინდიკატორების ქართული სისტემის ჩამოყალიბებაზე მუშაობის დაწყება;
- ევროპული პრაქტიკის თანახმად, საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მდგრადი განვითარების მიზნებთან შესაბამისობაში სავალდებულო მოყვანის ღონისძიებათა შესახებ. ამასთან, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს უნდა ჰქონდეს როგორც შიდა, ასევე აუთსორსინგის რესურსი, რათა მოახდინოს საკვანძო რეფორმების ანალიზი მდგრადი განვითარების ჭრილში;
- სახელმწიფომ უნდა აღიაროს სისტემური ეკოლოგიურობის მნიშვნელობა ბიზნესში და შექმნას სტიმულების სისტემა „მწვანე“ ინიციატივებისათვის;
- სამოქალაქო საზოგადოებამ გაააქტიუროს მდგრადი განვითარების სამთავრობო სტრატეგიის ფორმირებისა და იმპლემენტაციის პროცესის მონიტორინგი.

## 4. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა ევროკავშირსა და საქართველოში

შოთა მურდულია

### 4.1. ზოგადი კონტექსტი და ევროკავშირის რეგულაციები

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 1995 წლის 15 დეკემბერს დადებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმების (PCA) 43-ე მუხლის მიხედვით, „საქართველოსა და ევროპულ გაერთიანებას შორის ეკონომიკური კავშირურთიერთობათა განმტკიცების მნიშვნელოვანი პირობა არის საქართველოში არსებული და მომავალი კანონმდებლობის მიახლოება გაერთიანების კანონმდებლობასთან. საქართველო ეცდება, რომ მისი კანონმდებლობა თანდათანობით შეესაბამოს გაერთიანების კანონმდებლობას.“ ხელშეკრულების ამავე მუხლით განსაზღვრულია ქართული კანონმდებლობის ევროპულისადმი ჰარმონიზაციის პრიორიტეტული სფეროები. მათ შორის ერთ-ერთს მომხმარებლების დაცვა წარმოადგენს.<sup>59</sup>

1975 წელს ევროპის ეკონომიკურმა კავშირმა მიიღო მომხმარებლის დაცვის და ინფორმირების პირველი (წინასწარი) პროგრამა (Program for Consumer Protection and Awareness Raising), რომელიც ამ სფეროში დღემდე ძირითად სტრატეგიულ დოკუმენტს წარმოადგენს. პროგრამის მიხედვით, მომხმარებელთა დაცვის აუცილებლობა გამომდინარეობს შემდეგი არგუმენტიდან: ახალი ნედლეულის აღმოჩენა, ახალი წარმოების მეთოდების გამოყენება, კომუნიკაციის საშუალებების განვითარება, ბაზრების გაფართოება და გასაღების ახალი მეთოდების შემოღება ხელს უწყობს სხვადასხვა სახეობის პროდუქციის ზრდას. ყოველწლიურად იზრდება ბაზარზე გასაყიდად გამოტანილი საქონლისა და მომსახურების მრავალფეროვნება, იზრდება მომხმარებლის არჩევანი, რაც უდავოდ დადებითი ფაქტია საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების დანერგვის კუთხით. მაგრამ მომხმარებელი, რომელიც მცირე ზომის ბაზრებზე გადაწყვეტილებას იოლად იღებდა, გაზრდილ ბაზარზე დამბალანსებელი ფაქტორის როლს ვეღარ ასრულებს. იგი კარგად ორგანიზებული წარმოების და გასაღების სისტემების ნაწილი გახდა, რომელზეც ზემოქმედება კარგად დაგეგმილი სარეკლამო კამპანიებით ხორციელდება. ახალ პირობებში მწარმოებელი და გამყიდველი უფრო მეტად განსაზღვრავენ ბაზრის პირობებს, ვიდრე მომხმარებელი. ეს სიტუაცია ხშირად აზარალებს მომხმარებელს და აუცილებელს ხდის მის დაცვას პირველ რიგში სათანადო ინფორმირების საშუალებით.

ზოგადად, ევროკავშირის კვების კანონმდებლობა, როგორც ევროკავშირის ყველა კანონმდებლობა, შედგენილია სამი ძირითადი ტიპის დოკუმენტაციისგან:<sup>60</sup>

1. **პირველადი კანონმდებლობა.** პირველადი კანონმდებლობა ძირითადად შეიცავს მსგავსი სტატუსის მქონე ხელშეკრულებებს და სხვა შეთანხმებებს, რომლებიც შეთანხმებულია პირდაპირი მოლაპარაკების გზით წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს შორის. ეს შეთანხმებები ექვემდებარება ეროვნული პარლამენტების მიერ რატიფიცირებას;
2. **მეორადი კანონმდებლობა.** ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ დამტკიცებული კანონები იმ პროცედურების მიმართ, რომლებიც განსაზღვრულია ხელშეკრულებებში, ცნობილია როგორც მეორადი კანონმდებლობა;

<sup>59</sup> მომხმარებლის დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირში - კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი No108, 2008 წ.

<sup>60</sup> <http://geo-consumers.ucoz.com>

3. **პრეცედენტული კანონი.** კვების კანონმდებლობა შესაძლოა ასევე შევიდეს ძალაში ევროკავშირის პრეცედენტული კანონის შედეგად. პრეცედენტული კანონი მოიცავს ევროგაერთიანების სასამართლოს და ევროსასამართლოს პირველი ინსტანციის განაჩენებს, მაგალითად, ევროკომისიის, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სასამართლოების ან ინდივიდუალური პირების გადაცემის გადახედვის პასუხად.

ევროკავშირში მომხმარებელთა დაცვა შემდეგი მიმართულებებით ხორციელდება:

- მომხმარებლის ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების დაცვა;
- მომხმარებლის ეკონომიკური ინტერესების დაცვა;
- რჩევა, დახმარება და კომპენსაცია;
- მომხმარებლის ინფორმირებულობა და განათლება;
- მომხმარებლების “მოსმენა” და მასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებში მისი მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

მომხმარებლის ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის კუთხით პროგრამაში განისაზღვრა ძირითადი პრიორიტეტები: საკვები პროდუქტები; კოსმეტიკა და სარეცხი საშუალებები; გრძელვადიანი მოხმარების საოჯახო ტექნიკა; ავტომობილები; სათამაშოები; ტანსაცმელი; საშიში ნივთიერებები; საკვებ პროდუქტებთან შეხებაში მყოფი საგნები; წამლები; სასუქები; ცხოველების საკვები და ვეტერინარული პროდუქცია.

პროგრამის მიხედვით, მომხმარებლის ეკონომიკური ინტერესების დაცვა გულისხმობს მომხმარებლის დაცვას ვაჭრობის “აგრესიული” მეთოდებისგან, როგორცაა: ხელშეკრულებით მყიდველის უფლებების შეზღუდვა, არაკეთილსინდისიერი საკრედიტო პირობები, გადახდის მოთხოვნა მომხმარებლის მიერ წინასწარ შეუკვეთავი პროდუქციის მიწოდებისას, ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები და სხვა. აუცილებელია აგრეთვე მომხმარებლის დაცვა ნაკლოვანი საქონლის მიწოდებით და არასათანადო მომსახურების გაწევით მიყენებული ზიანისგან. ზიანის ანაზღაურება უნდა ხდებოდეს სწრაფი, ეფექტური და მომხმარებლისთვის ნაკლებად ხარჯიანი მეთოდის გამოყენებით. ამ პროცესში მომხმარებლისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კონსულტაციები და დახმარება.

მომხმარებლის დაცვისთვის მნიშვნელოვანია აგრეთვე, რომ მას საქონლის/მომსახურების შეძენის დროს მსგავს პროდუქციებს შორის ადეკვატური არჩევანის გაკეთების საშუალება ჰქონდეს. ამისათვის იგი საკმარის ინფორმაციას უნდა ფლობდეს. პროდუქციის ეტიკეტსა და რეკლამას შეცდომაში არ უნდა შეყავდეს მომხმარებელი. მიმწოდებელს უნდა შეეძლოს ამ სახით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის შესაბამისი მეთოდებით დამტკიცება.

პროგრამის მიხედვით მომხმარებლის განათლება მოიცავს ბავშვების, მოზარდებისა და უფროსებისათვის ცოდნის მიწოდებას საკუთარი უფლებების შესახებ. ძირითადი მიდგომებია: მომხმარებლის განათლების ხელშეწყობა; მასწავლებლების კვალიფიკაციის ამაღლება და ინფორმაციის ფართოდ გავრცელება. გარდა ამისა, მომხმარებელთა უფლებებზე გავლენის მქონე გადაწყვეტილებების მიღებისას უნდა ხდებოდეს ამ პროცესში მათი ჩართვა და კონსულტირება.

საქართველოში მომხმარებელთა უფლებების დაცვას საფუძველი დაუდო 1995 წლის 29 აგვისტოს მიღებულმა კონსტიტუციამ, რომლის 30-ე მუხლის თანახმად მომხმარებელთა უფლებები დაცულია კანონით. კონსტიტუციის მიღების შემდგომ, 1996 წლის მარტში მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი “მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ”, რაც უდიდესი მნიშვნელობის მოვლენა იყო ქვეყანაში მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სფეროში საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზის ჩამოყალიბებისთვის.

მომხმარებელთა უფლებების დამცავ დებულებებს შეიცავს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, საქართველოს კანონები “პროდუქციის და მომსახურების სერტიფიკაციის შესახებ”, “სტანდარტიზაციის შესახებ”, “სურსათის უვნებლობის და ხარისხის შესახებ”, “მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ” (2005 წ. ჩაენაცვლა საქართველოს კანონი “თავისუფალი ვაჭრობის და კონკურენციის შესახებ”), “რეკლამის შესახებ” და სხვა საკანონმდებლო აქტები.

#### 4.2. სურსათის უვნებლობა

მომხმარებელთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს სურსათი. სურსათის კონტროლს ევროპაში არეგულირებს დირექტივა 89/397/EEC (2008 წლიდან ამოქმედდა 882/2004 დირექტივა). ამ დირექტივის მიხედვით, სურსათი ექვემდებარება ინსპექტირებას არა მხოლოდ ბაზარზე განთავსების შემდეგ, არამედ მისი წარმოების (ან იმპორტის), გადამუშავების, შენახვის, ტრანსპორტირების, დისტრიბუციის და გაყიდვის ნებისმიერ ეტაპზე. შემოწმება ხორციელდება წინასწარი შეტყობინების გარეშე და მოიცავს დათვალიერებას, ნიმუშების ამოღებას და ანალიზს, მომსახურე პერსონალის ჰიგიენის შემოწმებას, დოკუმენტაციის შემოწმებას და ასლების გადაღებას, საწარმოს შიდა კონტროლის სისტემების შემოწმებას და მათი მონაცემების შესწავლას.

92/59/EEC დირექტივის მიხედვით, ევროკავშირი წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან შექმნან ბაზარზე განთავსებული პროდუქციის მომხმარებლისთვის უსაფრთხოების შემოწმებელი საჯარო ორგანო. დარღვევების (ანუ საფრთხის შემცველი პროდუქციის) აღმოჩენის შემთხვევაში, ამ ორგანოს დამრღვევის დასჯის უფლებამოსილებაც უნდა გააჩნდეს. დამრღვევის დასჯის ღონისძიებები უნდა იყოს ეფექტიანი (შედეგიანი) და ადეკვატური (პროპორციული).

დირექტივაში მითითებულია, თუ კონკრეტულად რა უფლებამოსილებანი უნდა გააჩნდეთ პროდუქციის უსაფრთხოების შემოწმებელ ორგანოებს. მათ უნდა შეეძლოთ:

- ✓ **შეამოწმონ** ბაზარზე განთავსებული ნებისმიერი პროდუქციის თვისებები უსაფრთხოების თვალსაზრისით, ამოიღონ ბაზრიდან პროდუქციის ნიმუშები და ჩაუტარონ მათ სათანადო ტესტები, აგრეთვე მოითხოვონ ყველა საჭირო ინფორმაცია სათანადო პირებისგან;
- ✓ იმ შემთხვევაში, თუ პროდუქცია **გარკვეულ პირობებში შესაძლოა სარისკო იყოს**:
  - მოითხოვონ, რომ პროდუქციას გააჩნდეს მკაფიო და იოლად გასაგები გამაფრთხილებელი წარწერა ამ ქვეყნის ოფიციალურ ენაზე;
  - არ დაუშვან ნაწარმი ბაზარზე, ვიდრე სრულებით უსაფრთხო არ გახდება.
- ✓ იმ ნაწარმისთვის, რომელიც შესაძლოა მომხმარებელთა **გარკვეული ჯგუფისთვის იყოს სარისკო**: მოითხოვონ, რომ მომხმარებელთა ეს ჯგუფი დროულად და სათანადოდ გაფრთხილებული იყოს ამ რისკის შესახებ;
- ✓ იმ ნაწარმისთვის, რომელიც შესაძლოა **სახიფათო იყოს**: უსაფრთხოების შემოწმების პერიოდში დროებით აკრძალონ ასეთი პროდუქციის მიწოდება, შეთავაზება და რეკლამა;
- ✓ **სახიფათო ნაწარმისთვის**: აკრძალონ მისი ბაზარზე განთავსება და მიიღონ ყველა საჭირო ზომა ამ აკრძალვის განხორციელებისთვის; ხოლო თუ სახიფათო ნაწარმი უკვე განთავსებულია ბაზარზე. მაშინ:
  - მოითხოვონ ან ორგანიზება გაუწიონ მის დაუყოვნებლივ ამოღებას ბაზრიდან და მომხმარებელთა



გაფრთხილებას ამ ნაწარმთან დაკავშირებული საშიშროების შესახებ;

- მოითხოვონ, ან კოორდინირება გაუწიონ ან, თუ საჭიროა, ორგანიზება გაუწიონ, მწარმოებელთან და დისტრიბუტორთან ერთად, მომხმარებლისგან პროდუქციის უკან გამოთხოვას და შესაბამის პირობებში მის განადგურებას.

ევროპის კვების უვნებლობის ორგანიზაცია (EFSA) ზრდის მიმდინარე სამეცნიერო და ტექნიკური დახმარების სისტემას. მისი მთავარი ამოცანაა, მიაწოდოს დახმარება და დამოუკიდებელი სამეცნიერო რჩევა და შექმნას ქსელი, რომელსაც ახლო თანამშრომლობა ექნება მსგავს ორგანოებთან წევრ სახელმწიფოებში. ის განსაზღვრავს კვების ჯაჭვთან დაკავშირებულ რისკებს და შესაბამისად აცნობებს ფართო საზოგადოებას.

ბოლო დროს, ამჟამინდელმა სასურსათო კრიზისებმა აჩვენეს, რომ საჭიროა სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებული პროცედურების გაუმჯობესება. ამ მიზეზით, სწრაფი გამაფრთხილებელი სისტემის მიზანი (RASFF) გაფართოვდა, რათა მოიცვას ცხოველთა გამოკვებასთან დაკავშირებული საკითხები და დაადგინოს ზომები გადაუდებელი შემთხვევებისთვის, ასევე კრიზისის მართვისთვის. ასევე შექმნილია კვების ჯაჭვის და ცხოველთა ჯანმრთელობის მუდმივი კომიტეტი იმისათვის, რომ მოიცვას მთლიანი კვების ჯაჭვი და ეს ორგანო ცვლის სხვადასხვა კომიტეტებს უფრო სპეციფიკური დავალებებით.<sup>61</sup>

საკვები არ უნდა განთავსდეს ბაზარზე, თუ ის არ არის უვნებელი, ე.ი. თუ ჯანმრთელობისთვის საშიშია ან/და საკვებად უვარგისი. უნდა განისაზღვროს, არის თუ არა რომელიმე საკვები საშიში, გათვალისწინებულია თუ არა მოხმარების ნორმალური პირობები, მომხმარებლისთვის მიწოდებულია თუ არა ინფორმაცია ჯანმრთელობაზე სწრაფი ან შენელებული გავლენის შესახებ, კუმულატიურ ტოქსიკურ ეფექტებზე, და სადაც შესაფერისია, მომხმარებელთა განსაკუთრებული კატეგორიის ჯანმრთელობის მგრძობელობაზე. თუ სახიფათო საკვები ქმნის პარტიის ნაწილს, ლოტს ან ტვირთს, ტვირთის მთლიანი სიდიდე მიიჩნევა საშიშ საკვებად.

საკვები არ უნდა განთავსდეს ბაზარზე ან არ უნდა მიეწოდოს რომელიმე საკვებ-მწარმოებელ ცხოველს, თუ ის არის სახიფათო. საკვები მიიჩნევა სახიფათოდ, თუ მას აქვს არასასურველი შედეგი ადამიანის ან ცხოველის ჯანმრთელობაზე. პარტიის, ლოტის ან ტვირთის მთლიანი სიდიდე ითვლება სახიფათოდ, თუ მისი რომელიმე ნაწილი ვერ აკმაყოფილებს მოთხოვნებს.

საკვების წარმოების ჯაჭვის ყველა ეტაპზე ბიზნეს ოპერატორებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ საკვები აკმაყოფილებდეს კვების კანონმდებლობის მოთხოვნებს. ამისათვის, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები იღებენ კანონებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ოპერატორთა პასუხისმგებლობას და ადგენენ შესაბამის ზომებს თუ ჯარიმებს დარღვევებისთვის.

საკვების ოპერატიული კონტროლის შესაძლებლობა გაერთიანებული საკვებ პროდუქტებში უნდა დადგინდეს წარმოების, დამუშავების და განაწილების ყველა ეტაპზე. ბოლოს, ბიზნეს ოპერატორებს მოეთხოვებათ გამოიყენონ შესაბამისი სისტემები და პროცედურები.

თუ ოპერატორი მიიჩნევს, რომ იმპორტირებული, წარმოებული, დამუშავებული, დამზადებული ან განაწილებული საკვები პროდუქტი საშიშია ადამიანის ან ცხოველის ჯანმრთელობისთვის, დაუყოვნებლივ უნდა გადაიდგას ნაბიჯები პროდუქტის ბაზრიდან ამოსაღებად და შესაბამისად ეცნობოს კომპეტენტურ ორგანოებს. იმ შემთხვევაში, როდესაც შესაძლოა პროდუქტი მივიდეს მომხმარებელამდე, ოპერატორმა უნდა აცნობოს მათ და გამოიხმოს უკვე მიწოდებული პროდუქტები.

<sup>61</sup> [http://geo-consumers.ucoz.com/load/evrok'avshsirir\\_k'vebis\\_k'anonmdebloba/1-1-0-8](http://geo-consumers.ucoz.com/load/evrok'avshsirir_k'vebis_k'anonmdebloba/1-1-0-8)

კვების ბიზნესის ოპერატორები თანამშრომლებენ კომპეტენტურ ორგანოებთან და უზრუნველყოფენ, რომ მათი კონტროლის ქვეშ მყოფი ყველა დაწესებულება დარეგისტრირდეს შესაბამის ორგანიზაციასთან და ეს ორგანიზაცია ინფორმირებული უნდა იყოს ნებისმიერი ცვლილების შესახებ (მაგ. მეურნეობის დახურვა). იქ, სადაც ეროვნული ან ევროკავშირის კანონმდებლობით მოთხოვნილია, ბიზნესები კვების სექტორში უნდა დამტკიცდეს კომპეტენტური ორგანოს მიერ და დაუშვებელია იმუშაოს ასეთი დამტკიცების გარეშე.

პროდუქციის უსაფრთხოებისადმი ევროპული მიდგომა გულისხმობს ბარიერების მაქსიმალურად მოხსნას პროდუქციის ბაზარზე დაშვებისას, რაც ბალანსდება ბაზარზე განთავსებული პროდუქციის უსაფრთხოების აუცილებელი საჯარო კონტროლით. საქართველოს ახალი კანონმდებლობა ითვალისწინებს ბაზრის მაკონტროლებელი ორგანოების არსებობის შესაძლებლობას და ადგენს მათ უფლებებს (რომელიც ზუსტი ანალოგია ევროკავშირში ბაზარზე გატანილი საქონლის უსაფრთხოების მაკონტროლებელი ეროვნული ორგანოების ზემოთ აღწერილი უფლებებისა), მაგრამ არ მიუთითებს ასეთ ორგანოებს.

საქართველოს დღევანდელი კანონმდებლობით ფორმალურად შექმნილია მინიმალური ნორმატიული ბაზა ამ სფეროს მეტნაკლებად მისაღები რეგულირებისთვის, თუმცა უმეტესი ნორმატიული დებულების მოქმედება 2011 წლის 1 იანვრამდე შეჩერებული იყო.

„სურსათის ხარისხის და უვნებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს სურსათის ოპერატორთა კონტროლის მთელ რიგ ზომებს.<sup>62</sup>

- სურსათის მწარმოებელი საწარმო (აგრეთვე შემნახველი, დამვასოებელი ან ბაზარზე განმთავსებელი) ვალდებულია სახელმწიფო რეგისტრაცია გაიაროს (მოთხოვნა შეჩერებული იყო წლების განმავლობაში, თუმცა 2011 წლის მდგომარეობით ეს ვალდებულება აღდგენილია);
- გათვალისწინებულია სურსათის ოპერატორების როგორც გეგმიური, ასევე გაუფრთხილებელი ინსპექტირება;
- მეწარმე ვალდებულია იქონიოს საფრთხეების შიდა კონტროლისა და მიკვლევადობის სისტემები (შეჩერებული იყო 2010 წლის 1 იანვრამდე მაღალი რისკის საწარმოებისთვის, 2011 წლის 3 იანვრამდე ყველა სხვა სურსათის გადამამუშავებელი საწარმოებისთვის).

მიუხედავად ბოლო წლებში განხორციელებული ცვლილებებისა, რომელთა შედეგად კონტროლის აღდგენის ვადებმა მნიშვნელოვნად წინ გადმოიწია, სახელმწიფოს მხრიდან არ ხდება რეალური კონტროლის განხორციელება. აღნიშნული სამსახური არ არის უზრუნველყოფილი შესაბამისი კადრებით და ფინანსებით. კონტროლის აღდგენის ერთ-ერთი მთავარ მიზეზს ევროკავშირის მოთხოვნების დაკმაყოფილება წარმოადგენს. რეალურად კი ხელისუფლების მხრიდან ქმედითი კონტროლის აღდგენის პოლიტიკური ნება არ შეინიშნება.

#### 4.3. პროდუქციის ეტიკეტირება

მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მიმართულებით ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია პროდუქციის ეტიკეტირება, რადგან მომხმარებელი ეტიკეტზე მითითებული ინფორმაციის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას, რომლის დამოუკიდებლად გადამოწმება მას, უმეტეს შემთხვევებში, არ შეუძლია. საბაზრო ეკონომიკის დროს არსებული კონკურენციის პირობებში არა მარტო მომხმარებლის ინტერესების, არამედ ზოგადად ბაზრის „სიჯანსაღის“ დასაცავად მნიშვნელოვანია მომხმარებლის დაცვა არასწორი ინფორმაციის მიწოდებისგან.

<sup>62</sup> მომხმარებლის დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირში - კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი No108, 2008 წ.

საკვები პროდუქტების ეტიკეტირების საერთო პირობებს 2000/13/EC დირექტივა არეგულირებს. დამატებით მიღებულია მთელი რიგი დირექტივები, რომელიც ამა თუ იმ კონკრეტული საკვები პროდუქტებისათვის დამატებით მოთხოვნებს აყენებენ.<sup>63</sup>

2000/13/EC დირექტივის მთავარი დებულებაა: სასურსათო პროდუქციის ეტიკეტსა და რეკლამას შეცდომაში არ უნდა შეჰყავდეს მომხმარებელი პროდუქციის შემადგენლობისა და თვისებების შესახებ. დირექტივის მიხედვით, დაფასოებული საკვები პროდუქტების ეტიკეტზე სავალდებულოა შემდეგი მონაცემების მითითება:

- პროდუქციის დასახელება/აღნიშვნა;
- წონის/მოცულობის ერთეულები;
- ინგრედიენტების ჩამონათვალი;
- ვარგისიანობის ვადა;
- და სხვა.

ევროპის კანონმდებლობის მიხედვით, განსხვავებული პირობებია დაწესებული სხვადასხვა ტიპის პროდუქტის ეტიკეტირებისათვის:

- ჩვილ ბავშვთა კვება - 2000/13/ EC - 2006/125/EC დირექტივა;
- გაყინული საკვები პროდუქტები - 89/108/EEC დირექტივა;
- საბავშვო სათამაშოები - 88/378/EEC დირექტივა;
- კოსმეტიკური საშუალებები - 76/768/EEC დირექტივა;
- კოფეინი და ქინინი - 2002/67/EC დირექტივა;
- ხილის წვენები და მსგავსი პროდუქცია - 2001/112/EC დირექტივა;
- ჟელე, მარმელადი, ჯემი და მსგავსი პროდუქცია - 2001/113/EC დირექტივა;
- გენეტიკურად მოდიფიცირებული პროდუქტები - 1830/2003 რეგულაცია;
- მაიონიზებული სხივებით დამუშავებული პროდუქტები - 1999/2/EEC დირექტივა;
- ღრმად გაყინული საკვები პროდუქტები - 89/108/EEC დირექტივა;
- ხორცპროდუქტები და სხვა - 2001/101/EC დირექტივა.

საქართველოში პროდუქციის ეტიკეტირების საკითხები დარეგულირებულია “მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონით. კანონის მე-6 მუხლში ჩამოთვლილია ის სავალდებულო ინფორმაცია, რომელიც გამყიდველმა წერილობით ან ზეპირად უნდა მიაწოდოს მომხმარებელს:

- სტანდარტის დასახელება, რომლის მოთხოვნებსაც უნდა შეესაბამებოდეს პროდუქცია;
- საქონლის ძირითადი სამომხმარებლო თვისებების ნუსხა, აგრეთვე საკვები პროდუქტების შემადგენლობა (მათი დამზადების პროცესში გამოყენებული კვების სხვა პროდუქტების და დანამატების ნუსხის ჩათვლით), წონა, მოცულობა, კალორიულობა, ჯანმრთელობისათვის მავნე ნივთიერებათა შემცველობა და შესაძლო უკუჩვენებები ცალკეული სახეობის დაავადებათა დროს გამოყენებისას;
- პროდუქციის ფასი და შემენის პირობები;
- დამამზადებლის (შემსრულებლის) საგარანტიო ვალდებულებები;
- საქონლის ეფექტიანი და უსაფრთხო გამოყენების წესები და პირობები;

<sup>63</sup> მომხმარებლის დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირში - კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი No108, 2008 წ.

- საქონლის (სამუშაოთა შედეგების) ვარგისიანობის ვადები და ცნობები ამ ვადების ამოწურვის შემთხვევაში მომხმარებლის აუცილებელ ქმედებებზე, აგრეთვე მითითებული ღონისძიებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მოსალოდნელი შედეგები;
- დამამზადებლის (შემსრულებლის, გამყიდველის) და მის მიერ მომხმარებელთა პრეტენზიის მისაღებად უფლებამოსილი საწარმოს, აგრეთვე შეკეთებისა და ტექნიკური მომსახურების საწარმოთა მისამართები;
- სავალდებულო სერტიფიკაციას დაქვემდებარებულ პროდუქციასთან დაკავშირებით ინფორმაცია მათი სერტიფიცირების შესახებ;
- იმ საქონელზე, რომელთა სამომხმარებლო თვისებები უარესდება დროთა განმავლობაში (კვების პროდუქტები, პარფიუმერულ-კოსმეტიკური საქონელი, მედიკამენტები, საყოფაცხოვრებო ქიმიის ნაწარმი და სხვა საქონელი, ვარგისიანობის ვადა;
- სამუშაოების (მომსახურების) შემთხვევაში - ინფორმაცია მათი შესრულების წესებზე.

ზემოთმოყვანილი ინფორმაცია, აისახება საქონელზე თანდართულ ტექნიკურ დოკუმენტაციაში, ეტიკეტზე მარკირებით, გამოშვების ვადის ჩვენებით ან ცალკეული სახეობის საქონლის და მომსახურების სფეროებისათვის მიღებული სხვა ხერხით.

მოქალაქე, რომელიც ეწევა სამეწარმეო საქმიანობას, ვალდებულია წარმოადგინოს ინფორმაცია მისი რეგისტრაციის, მარეგისტრირებელი ორგანოს და იმ სტანდარტის შესახებ, რომლის სავალდებულო მოთხოვნები ვრცელდება მის მიერ რეალიზებად პროდუქციაზე, აგრეთვე ცნობები მათ სერტიფიკაციაზე.

ამავე კანონით დადგენილია ის სავალდებულო ინფორმაცია, რომელიც საკვების, კოსმეტიკური, სამკურნალო და საყოფაცხოვრებო ქიმიის პროდუქციის ეტიკეტზე ან იარაღზე უნდა იყოს მითითებული. ამ კანონით განსაზღვრული მოთხოვნები საკვების, კოსმეტიკური, სამკურნალო და საყოფაცხოვრებო ქიმიის პროდუქციის ეტიკეტირებაზე ნაწილობრივ შეესაბამება 2000/13/EC დირექტივით დადგენილ წესებს. თუმცა ევროგაერთიანებაში არსებობს სხვა დეტალური მოთხოვნები, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით სავალდებულო არაა.

სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2009 წლის 11 დეკემბრის #2-231 ბრძანებით განისაზღვრა სურსათის ეტიკეტირებისადმი დამატებითი მოთხოვნები:

- სურსათის ეტიკეტი შეფუთულ ერთეულზე მიმაგრებული ან განთავსებული უნდა იქნეს ისე, რომ ადვილად არ სცილდებოდეს;
- ეტიკეტზე განთავსებული სავალდებულო ინფორმაცია მომხმარებლისთვის უნდა იყოს სრული, გასაგები, შესამჩნევი, ადვილად წასაკითხი. დაუშვებელია წარწერის გადაფარვა სხვა წარწერით ან ნახატით;
- დასაშვებია ეტიკეტზე წერილობითი, ბეჭდური ან გრაფიკული გამოსახულების განთავსება;
- ეტიკეტზე სურსათის დასახელება და შემადგენლობა განთავსებული უნდა იქნეს გამოსაჩენ ადგილას, ხედვის ერთ არეალში;
- სურსათში გამოყენებული ინგრედიენტების ჩამონათვალი მოცემული უნდა იქნეს შესაბამისი სათაურით - "შემადგენლობა", გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სურსათი შეიცავს მხოლოდ ერთ ინგრედიენტს;
- სურსათის ეტიკეტზე ინფორმაცია უნდა განთავსდეს ქართულ ენაზე;
- სურსათის მცირე ზომის დაფასოებული ერთეულისათვის, რომლის ზედაპირის ფართობი 10 სმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლებია, არ არის სავალდებულო ეტიკეტზე პარტიის, ინგრედიენტების ჩამონათვალის, შენახვის

ვადისა და გამოყენების ინსტრუქციის შესახებ ინფორმაციის განთავსება;

- საზოგადოებრივი კვების ობიექტებში რეალიზაციისათვის განკუთვნილ სურსათსა და სასურსათო ნედლეულზე სავალდებულო ინფორმაცია მოცემულ უნდა იქნეს თანმხლებ დოკუმენტაციაში.

„მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, "დამამზადებელი (გამყიდველი) ვალდებულია მომხმარებელს მიაწოდოს აუცილებელი, უტყუარი და სრული ინფორმაცია პროდუქციის შესახებ (პუნქტი 1) და "ინფორმაცია მომხმარებელს უნდა მიეწოდოს ქართულ ენაზე" (პუნქტი 2).

როგორც ბაზრობებზე, ასევე მარკეტებში კანონის ეს მოთხოვნა სრულიად იგნორირებულია. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2004 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა სამომხმარებლო ბაზარზე პროდუქციის რაოდენობა, რომელთაც არ გააჩნიათ ქართულენოვანი ეტიკეტირება და დარღვეულია კანონის მოთხოვნასთან ერთად ადამიანის ერთ-ერთი ფუნდამენტური უფლება - უფლება ფლობდეს ინფორმაციას მისი ჯანმრთელობისთვის არსებულ რისკზე. მომხმარებელს არ ეძლევა საშუალება იცოდეს პროდუქციის საკვები ღირებულებების, შემადგენლობის, მომზადების წესის, შენახვის პირობების და სხვათა შესახებ.

“საშიში ქიმიური ნივთიერებების ნიშანდებისა და ეტიკეტირების წესის შესახებ” დებულებაში (დამტკიცებულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წლის 7 აპრილის №80 ბრძანებით) კონკრეტულადაა მითითებული ეტიკეტირების და აღნიშვნების წესები, რომელიც საკმაოდ ამომწურავადაა მოცემული:

- საშიში ქიმიური ნივთიერებების ეტიკეტირებისა და ნიშანდების მიზანია კონტაქტში მყოფი პირებისა და მომხმარებლის ინფორმირება ჯანმრთელობასა და გარემოზე ამ ნივთიერებების მავნე ზემოქმედების შესახებ, უსაფრთხო გამოყენების უზრუნველსაყოფად;
- საშიშ ქიმიურ ნივთიერებასთან უსაფრთხო მოპყრობის მიზნით და მისი სამომხმარებლო თვისებების შესანარჩუნებლად, ნივთიერების/პრეპარატის სახელმწიფო ექსპერტიზაზე წარდგენისა და სარეგისტრაციო განაცხადის შეტანის წინ შემქმნელ/მწარმოებლის მიერ ხდება საშიშროების მიხედვით კლასიფიცირება, აგრეთვე ნიშნისა და ეტიკეტის ნიმუშების პროექტის შემუშავება;
- საშიში ქიმიური ნივთიერებების კლასიფიცირება ხდება „საშიშ ქიმიურ ნივთიერებათა კლასიფიკაციის შესახებ დებულების თაობაზე“ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2003 წლის 7 აპრილის №79 ბრძანების მიხედვით;
- საშიშროების კლასიფიკაციის თითოეული კატეგორია გამოისახება აბრევიატურით, რომელსაც თან ახლავს შესაბამისი რისკის ფრაზა ან ფრაზები;
- თუ ნივთიერება კლასიფიცირდა, როგორც აალებადი, მასენსიბილიზირებელი და საშიში გარემოსათვის, გამოიყენება მხოლოდ რისკის ფრაზა.

“ბავშვთა ბუნებრივი კვების დაცვისა და ხელშეწყობის, ხელოვნური საკვების მოხმარების შესახებ” საქართველოს კანონის 21-ე მუხლში დეტალურადაა აღწერილი ეტიკეტზე მისათითებელი ინფორმაცია, რომელიც **სრულად აკმაყოფილებს 2006/125/EC დირექტივის მოთხოვნებს.**

საქართველოში წარმოებული ან იმპორტირებული ბავშვთა ხელოვნური კვების პროდუქტები, საწოვრიანი ბოთლები, საწოვრები და სატყუარები ხარისხით, შემადგენლობით, შეფუთვით და გაფორმებით უნდა შეესაბამებოდეს ევროკავშირის „კოდექს ალიმენტარიუსის“ (Codex Alimentarius, აღიარებული სტანდარტების, ნორმების, სახელმძღვანელო მითითებების და რეკომენდაციების კრებული სურსათის შემადგენლობის, სურსათის წარმოების და უვნებლობის სფეროში) საფუძველზე განსაზღვრულ სტანდარტებს. ბავშვთა ხელოვნური კვების პროდუქტებს, აგრეთვე საწოვრიანი ბოთლების, საწოვრებისა და სატყუარების შესაფუთ

მასალას უნდა ახლდეს გასაგებად, არაორაზროვნად, დამაჯერებლად და დასაბუთებულად გადმოცემული ინფორმაცია ბუნებრივი კვების უპირატესობის შესახებ.

ბავშვთა ბუნებრივი კვების დაცვისა და ხელშეწყობის, ბავშვთა ხელოვნური კვების პროდუქტების, საწოვრიანი ბოთლების, საწოვრებისა და სატყუარების კონტროლირებადი მოხმარების მიზნით საქართველოს ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროსთან შექმნილია და ფუნქციონირებს ბავშვთა ბუნებრივი კვების დაცვისა და ხელშეწყობის, ბავშვთა ხელოვნური კვების პროდუქტების კონტროლირებადი მოხმარების ეროვნული სამეთვალყურეო საბჭო, რომელიც წარმოადგენს ჯანმრთელობის დაცვის მინისტრის სათათბირო ორგანოს.

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში 2000/13/EC დირექტივის მოთხოვნები ძირითადად ასახულია. თუმცა ზემოთ აღწერილი რიგი კონკრეტული პროდუქციის შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მითითების დარეგულირება ჯერჯერობით მოწესრიგებული არ არის.

#### 4.4. რეკლამის რეგულირება

ევროკავშირში მიმდინარე რეფორმების პროცესში, საჭიროდ ჩაითვალა რეკლამის რეგულირებისადმი ერთიანი მიდგომების შემუშავება და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია არაკეთილსინდისიერი რეკლამის ერთიანი კრიტერიუმების დასადგენად. ამ საკითხების დასარეგულირებლად ევროპულმა საბჭომ მიიღო 84/450/EEC დირექტივა. შემდგომი წლების განმავლობაში ამ დირექტივამ ბევრი ცვლილებები განიცადა და 2006 წელს აუცილებელი გახდა მისი კოდიფიცირება 2006/114/EC დირექტივით.

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კანონი “რეკლამის შესახებ” 2006/114/EC დირექტივის თითქმის ყველა დებულებას შეიცავს:

- კანონის თანახმად არასათანადო რეკლამა არის არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური, აშკარად ყალბი ან სხვა რეკლამა, რომელშიც დარღვეულია მისი შინაარსის, დროის, ადგილის ან გავრცელების წესის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები. ეს განმარტება მთლიანად შეესაბამება დირექტივით დადგენილ ტერმინს;
- 2005 წლის ბოლოდან კანონს დამატა მე-12<sup>1</sup> მუხლი შედარებითი რეკლამის თაობაზე, რომელიც იდენტურია 2006/114/EC დირექტივის შესაბამისი მოთხოვნებისა.

კანონის მე-4 თავში დეტალურადაა გაწერილი სახელმწიფოს მიერ რეკლამის სფეროში კონტროლის მექანიზმები:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში:

- ახორციელებს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში რეკლამის კანონმდებლობის შესრულების სახელმწიფო კონტროლს;
- იღებს გადაწყვეტილებას არასათანადო რეკლამის სრულად ან ნაწილობრივ შეჩერებასა და კონტრერეკლამის განხორციელებაზე;
- უფლება აქვს რეკლამის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დამრღვევს კანონით დადგენილი წესით დააკისროს ადმინისტრაციული სასჯელი;
- უფლებამოსილია მიმართოს შესაბამის ორგანოებს სისხლის სამართლის საქმის აღძვრის თაობაზე;
- რეკლამის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების ეკონომიკური აგენტების მიერ შეუსრულებლობის შემთხვევაში მიმართოს სასამართლოს შესაბამისი მოთხოვნით.

სამაუწყებლო რეკლამის სფეროში რეკლამის გავრცელების დროის, განთავსების ფორმისა (ადგილისა) და

გამოყენებული საშუალებების, აგრეთვე სამაუწყებლო რეკლამის გამავრცელებლის მიერ „მაუწყებლობის შესახებ“ და „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონებით, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი შეზღუდვების დაცვის კონტროლს ახორციელებს მხოლოდ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში:

- იღებს გადაწყვეტილებას არასათანადო რეკლამის სრულად ან ნაწილობრივ შეჩერებაზე ან კონტრერეკლამის განხორციელებაზე;
- უფლებამოსილია „მაუწყებლობის შესახებ“ და „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონების, სხვა საკანონმდებლო აქტების მოთხოვნათა დამრღვევს კანონით დადგენილი წესით დააკისროს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სანქცია;
- უფლებამოსილია მიმართოს შესაბამის ორგანოებს სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების თაობაზე.

რაც შეეხება კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვის უზრუნველყოფას, „ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“ კანონით გარე რეკლამის რეგულირება თვითმმართველობების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება არასათანადო რეკლამის სრულად ან ნაწილობრივ შეჩერების და კონტრერეკლამის განხორციელების თაობაზე. მისი მოთხოვნით დამრღვევი ვალდებულია დაუყოვნებლივ შეაჩეროს არასათანადო რეკლამა და 10 დღეში გაავრცელოს კონტრერეკლამა. კონტრერეკლამა უნდა გარცელდეს იმავე საშუალებით და თანმიმდევრობით, როგორც არასათანადო რეკლამა. მისი შინაარსი უნდა შეუთანხმდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს.

რეკლამის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევისათვის ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს (რეკლამის დამკვეთებს, მწარმოებლებსა და გამავრცელებლებს) ეკისრებათ პასუხისმგებლობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სამაუწყებლო რეკლამის მარეგულირებელი ნორმების შეუსრულებლობისთვის პასუხისმგებლობას აკისრებს საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია.

პირებს, რომელთა უფლებები და ინტერესები დარღვეულია არასათანადო რეკლამის შედეგად, უფლება აქვთ დადგენილი წესით, სარჩელით მიმართონ სასამართლოს ჯანმრთელობისა და ქონებისათვის, სახელის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციისათვის მიყენებული ზიანის კომპენსაციის თაობაზე და მოითხოვონ არასათანადო რეკლამის საჯაროდ უარყოფა.

პასუხისმგებლობის დაკისრება რეკლამის დამკვეთს, მწარმოებელსა და გამავრცელებელს არ ათავისუფლებს რეკლამის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის აღკვეთისგან და კონტრერეკლამის განხორციელების თაობაზე გადაწყვეტილების შესრულებისგან. რეკლამის დამკვეთს, მწარმოებელსა და გამავრცელებელს უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სასამართლოს მიმართონ განცხადებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილების სრულად ან ნაწილობრივ ბათილად ცნობის შესახებ. აღნიშნული განცხადების სასამართლოში შეტანა არ აჩერებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილების შესრულებას, თუ სასამართლომ არ გამოიტანა გადაწყვეტილება მისი შეჩერების შესახებ.

**რეკლამის შესახებ თვითმმართველობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება და კონტრერეკლამები პრაქტიკაში არ გვხვდება, რასაც ორი მიზეზი შეიძლება ჰქონდეს: ან არ არსებობს მსგავსი დარღვევები, ან ადგილობრივი ხელისუფლება ვერ აკონტროლებს ამ სფეროს.**

#### 4.5. მომხმარებლის ეკონომიკური და სამართლებრივი უფლებები

ევროკავშირში მომხმარებლის ეკონომიკური და სამართლებრივი უფლებების დაცვა მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს:

- ხელშეკრულების უსამართლო პირობები - 93/13/EEC დირექტივა;
- ქუჩაში დადებული ხელშეკრულება - 85/577/EEC დირექტივა;
- შორ მანძილზე დადებული ხელშეკრულება - 97/7/EC დირექტივა;
- ნაკლოვანების მქონე პროდუქცია და საგარანტიო ურთიერთობები - 1999/44/EEC დირექტივა;
- მომხმარებლისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება - 85/374/EEC დირექტივა;
- სამომხმარებლო კრედიტი - 87/102/EEC დირექტივა.

მომხმარებლის ეკონომიკური და სამართლებრივი უფლებების დაცვის თვალსაზრისით ჰარმონიზაციის მდგომარეობის თაობაზე განვიხილოთ ზოგიერთი სფერო.

##### 4.5.1. სამომხმარებლო კრედიტი

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საკმაოდ განვითარებულია საფინანსო ბაზარი, რაც მრავალი სახის საკრედიტო ურთიერთობებს მოიცავს. კრედიტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეობაა სამომხმარებლო კრედიტი, რაც ძირითადად პროდუქციის და მომსახურების შესაძენად გამოიყენება. ევროგაერთიანების ქვეყნებში სამომხმარებლო კრედიტზე განსხვავებული პირობების არსებობა ხელს უშლიდა პროდუქციისა და მომსახურების თავისუფალ მიმოქცევას ევროგაერთიანების შიდა ბაზარზე<sup>64</sup>.

განსხვავებული სამართლებრივი რეგულირება აფერხებდა მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის სხვა ქვეყანებში კრედიტის აღებას, რაც საქონლისა და კაპიტალის თავისუფალ მიმოქცევას აფერხებდა. ამ პრობლემის გადასაჭრელად აუცილებელი გახდა ევროკავშირის შიდა ბაზრისთვის მომხმარებლო სამომხმარებლო კრედიტის პირობების ნაწილობრივი უნიფიცირება. იგულისხმება კრედიტის აღების პირობების, ხელშეკრულების ფორმისა და მასში მისათითებელი სავალდებულო ინფორმაციის უნიფიცირება. თუმცა, ეს არ გულისხმობს იდენტური საპროცენტო განაკვეთის დადგენას სხვადასხვა ქვეყნებში. აქ საუბარია მომხმარებლის უფლების დაცვაზე, რადგან კრედიტის პირობებისა და საკუთარი პასუხისმგებლობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიწოდება მომხმარებელს სწორი არჩევანის გაკეთების საშუალებას აძლევს.

სამომხმარებლო კრედიტის პირობების უნიფიცირების საკითხს არეგულირებს 87/102/EEC დირექტივა. დირექტივის ძირითადი მოთხოვნები შემდეგია:

- საკრედიტო ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით და ხელშეკრულების ერთი ეგზემპლარი უნდა მიიღოს მომხმარებელმა;
- საკრედიტო ხელშეკრულებაში აუცილებლად მითითებული უნდა იყოს “რეალური” საპროცენტო განაკვეთი, რაც გულისხმობს კრედიტის მთლიანი ხარჯების პროცენტულ თანაფარდობას კრედიტის სახით აღებულ თანხასთან. ჩვეულებრივად დადგენილ პროცენტის გარდა „რეალურ“ პროცენტში იგულისხმება კრედიტის აღება-გასტუმრებისას მომხმარებლის მიერ დასაფარი ყველა გადასახადი. დირექტივაში ამგვარი ხარჯების დეტალური ჩამონათვალი არის მითითებული და თითოეული მათგანის შემთხვევაში მოყვანილია “რეალური” საპროცენტო განაკვეთის გამოანგარიშების ფორმულა. აქვე მითითებულია ის ხარჯებიც, რომელიც არ უნდა იქნეს გათვალისწინებული საპროცენტო განაკვეთის გაანგარიშებისას, როგორცაა მაგალითად იმ საბანკო ანგარიშის შენახვის

<sup>64</sup> მომხმარებლის დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირში - კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი No108, 2008 წ.



- ხარჯი, რომლის მეშვეობითაც ხდება კრედიტით აღებული თანხების განკარგვა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მომხმარებელს არ აქვს ბანკის არჩევანის თავისუფლება, ან საკრედიტო ანგარიშის შენახვა განსაკუთრებით ძვირია;
- საკრედიტო ხელშეკრულებაში უნდა მიეთითოს ის პირობები, რომლის დროსაც შესაძლებელია “რეალური” საპროცენტო განაკვეთის შეცვლა; აუცილებელია გადახდის განრიგის და კონკრეტული თანხების მითითებაც; აგრეთვე იმ ხარჯების მითითება, რომელიც არ შედიან “რეალური” საპროცენტო განაკვეთის გაანგარიშების ფორმულაში, მაგრამ მათი გადახდა შეიძლება მოუწიოს მომხმარებელს საკრედიტო ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში. თუ შეუძლებელია კონკრეტული თანხის დათვლა, აუცილებელია, მიეთითოს სავარაუდო თანხა ან ამ თანხის გამომგარიშების წესი;
  - სამომხმარებლო კრედიტის რეკლამირების დროს აუცილებელია სხვა ხარჯებთან ერთად მიეთითოს “რეალური” საპროცენტო განაკვეთი. იმ შემთხვევაში, თუ ზუსტი ინფორმაციის გადაცემა რთულია, უნდა მიეთითოს რეპრეზენტატიული მაგალითი;
  - ხელშეკრულებით დადგენილი უნდა იყოს მიწოდებული პროდუქციის უკან წადების პროცედურა, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როცა მომხმარებელი ამ გადაწყვეტილებას არ ეთანხმება (იგულისხმება ისეთი შემთხვევა, როდესაც მომხმარებელი არ შეასრულებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებას);
  - საკრედიტო ხელშეკრულებამ არ უნდა შეზღუდოს მომხმარებლის უფლება მოწოდებლის მიმართ. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ირღვევა საკრედიტო ხელშეკრულებაში მითითებული საქონელის ან მომსახურების მიწოდების პირობები.

საქართველოში ფინანსური ბაზარი და საბანკო მომსახურება ბოლო წლებში საკმაოდ განვითარდა. ბოლო წლებში დაინერგა სხვადასხვა ახალი საბანკო მომსახურება და კრედიტის სახეობა. შეიძლება ითქვას, რომ საბანკო სექტორი მთლიანი შიდა პროდუქტის საკმაოდ დიდ ნაწილს ქმნის. ამ წლებში დაიხვეწა სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების დისტრიბუციის მექანიზმებიც და შეიძლება ითქვას, რომ მაღაზიები და ბანკები საკმაოდ კარგად ურთიერთთანამშრომლობენ. შესაბამისად, განვადებით გაყიდული საქონლისა და მომსახურების მოცულობა გაცილებით გაიზარდა და იგი სამომხმარებლო კრედიტის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ სახეობას წარმოადგენს საქართველოში.

საქართველოს კანონმდებლობაში სამომხმარებლო კრედიტის რეგულირება არასკმარისად ხდება. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 623-628 მუხლებში სამართლებრივად დარეგულირებულია სესხის ხელშეკრულების ზოგადი პრინციპები. **თუმცა ეს მუხლები უფრე მეტად სესხის გამცემის ინტერესებს ითვალისწინებს ვიდრე მომხმარებლის დაცვას.** სამოქალაქო კოდექსის 867-873 მუხლები კი განსაზღვრავს ზოგად პირობებს საბანკო კრედიტისათვის, რაც ნაწილობრივ მიმართულია მომხმარებელთა უფლებების დაცვაზე. 868-ე მუხლის მე-4 და მე-5 აბზაცში ნათქვამია: საკრედიტო ხელშეკრულების დადებისას უნდა განისაზღვროს საპროცენტო განაკვეთის ზრდისა და შემცირების ზღვარი და ცვლილებათა მინიმალური შუალედი, კრედიტის გამცემი მოვალეა მისაღები ფორმით შეატყობინოს მსესხებელს კრედიტისათვის საპროცენტო განაკვეთი. **ეს მუხლი ნაწილობრივ შეესაბამება ზემოთ მოყვანილ დირექტივას, თუმცა არ არის დაკონკრეტებული, რომელ საპროცენტო განაკვეთზეა საუბარი.** იგულისხმება, რომ რეალური საპროცენტო განაკვეთის მითითების ვალდებულება და მისი გამოთვლის წესები საქართველოში 2011 წლამდე არ მოქმედებდა, რაც 2011 წლის 13 მაისის საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის #35/04 ბრძანებით კომერციული ბანკების მიერ საბანკო მომსახურების გაწევისას მომხმარებლისათვის აუცილებელი ინფორმაციის მიწოდების წესის დამტკიცების შესახებ შეიცვალა. სამოქალაქო კოდექსის 871-ე მუხლი ითვალისწინებს **საბანკო ხელშეკრულების ვადაზე ადრე**

### შეწვეტის პირობებს, რაც შესაბამისობაშია დირექტივასთან.

ეფექტიანი (რეალური) საპროცენტო განაკვეთი შეგიძლიათ გამოიყენოთ სხვადასვა დარიცხვის სქემის მქონე საბანკო პროდუქტების შესადარებლად. მაგალითად, თუ თქვენ განათავსეთ თანხა ერთწლიან ვადიან დეპოზიტზე, პროცენტის რთული ყოველთვიურად დარიცხვის შემთხვევაში მიიღებთ უფრო მაღალ ეფექტურ საპროცენტო განაკვეთს, ვიდრე - პროცენტის ვადის ბოლოს დარიცხვისას (თუ სხვა პირობები უცვლელია)<sup>65</sup>.

ეფექტიანი საპროცენტო განაკვეთი ითვალისწინებს ყველა არსებულ ფინანსურ ხარჯს, რომელიც არ შედის წლიურ საპროცენტო განაკვეთში. ეფექტიანი საპროცენტო განაკვეთი მოიცავს ფულის ღირებულების ცვლილებას დროში - მისი გამოთვლისას გათვალისწინებულია ფინანსური ხარჯების გაწევის პერიოდი. მომხმარებელს რაც უფრო გვიან აქვს გადასახდელი ფინანსური ხარჯი, მით უფრო მცირეა ფულის დღევანდელი ღირებულება.

ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის #35/04 ბრძანება კომრეციულ ბანკებს საკმაოდ მნიშვნელოვან რეგულაციებს უწევს კლიენტებთან ურთოერთობის პროცესში:

- ✓ ეს წესი არეგულირებს კომრეციული ბანკების მიერ ფიზიკური პირებისათვის სამომხმარებლო კრედიტის გაცემისა და სადეპოზიტო მომსახურების გაწევის დროს სრული, აუცილებელი, გასაგები, უტყუარი და თავისდროული ინფორმაციის თანმიმდევრული მიწოდების საკითხებს;
- ✓ ეს წესი ვრცელდება ფიზიკური პირებისათვის ყველა სახის სამომხმარებლო კრედიტის, მათ შორის, ოვერდრაფტისა და საკრედიტო ბარათის გაცემასთან დაკავშირებულ ხელშეკრულებებზე, როდესაც კრედიტის მთლიანი თანხა აღემატება 300 (სამას) ლარს და ნაკლებია 50 000 (ორმოცდაათი ათას) ლარზე (ან მის ექვივალენტს სხვა ვალუტაში), ასევე, ფიზიკური პირების ყველა სახის სადეპოზიტო ხელშეკრულებებზე, რომელთა პირველადი შენატანი ნაკლებია 50 000 (ორმოცდაათი ათას) ლარზე (ან მის ექვივალენტს სხვა ვალუტაში);
- ✓ ბანკმა უნდა უზრუნველყოს მომხმარებლისათვის საბანკო მომსახურების შესახებ უტყუარი, გასაგები და გადაწყვეტილების მიღებისათვის აუცილებელი სრული ინფორმაციის დროულად მიწოდება, რომელიც მომხმარებელს არ უბიძგებს ისეთი გადაწყვეტილების მიღებისაკენ, რომელსაც იგი არ მიიღებდა უტყუარი და სრული ინფორმაციის ფლობის პირობებში;
- ✓ ბანკის მიერ არ უნდა მოხდეს საბანკო პროდუქტის მახასიათებლების შესახებ ისეთი ინფორმაციის განცხადება, რომელიც სინამდვილეს არ შეესაბამება ან შეცდომაში შეჰყავს მომხმარებელი;
- ✓ საკრედიტო/სადეპოზიტო მომსახურების ხელშეკრულება უნდა იყოს წერილობითი ან ელექტრონული ფორმით.

ამავე წესის საფუძველზე, კრედიტის ეფექტური საპროცენტო განაკვეთის გამოსათვლელად გამოყენებული უნდა იქნეს შემდეგი დაშვებები:

- თუ მომხმარებელს შეუძლია გარკვეული ლიმიტის ფარგლებში ნებისმიერი ოდენობის თანხა გამოიტანოს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, დაიშვება რომ მომხმარებელს მთლიანი თანხა გამოაქვს ერთდროულად პირველივე გამოტანის შესაძლებლობისთანავე;
- თუ არსებობს თანხის გამოტანის სხვადასხვა მეთოდები (მაგ. უშუალოდ ბანკის სალაროდან, ბანკომატიდან და სხვა), რომლებიც დაკავშირებულია სხვადასხვა სახის ფინანსურ ხარჯებთან, დაიშვება, რომ მომხმარებელს თანხა გამოაქვს პრაქტიკაში არსებული ნაღდი ანგარიშსწორების ყველაზე იაფი მეთოდით;

<sup>65</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკი, [www.nbg.gov.ge](http://www.nbg.gov.ge)

- თუ თანხის გადახდის ფიქსირებული პერიოდი არ არის მითითებული, კრედიტის ხანგრძლივობად დაიშვება ერთი წელი და შენატანების სქემად ყოველთვიური შეტანის სქემა;
- თუ გადახდის თარიღები ფიქსირებულია და თითოეული გადახდის ოდენობა შესაძლოა იყოს განსხვავებული გარკვეული მინიმალური ლიმიტით, დაიშვება, რომ მომხმარებელი ახორციელებს მინიმალური შესაძლო თანხის შეტანას თითოეული თარიღისათვის;
- თუ კრედიტის ზედა ზღვარი არ არის მითითებული, დაიშვება რომ აღნიშნული ზღვარია 3,000 ლარი.

სამწუხაროდ, საქართველოში მოქმედი ბანკების დიდი ნაწილი მომხმარებელს სრულ ინფორმაციას არ აწვდის კრედიტთან დაკავშირებული ხარჯების შესახებ. ხშირია შეცდომაში შემყვანი რეკლამის გამოყენების შემთხვევები. მაგ: თვეში 2 პროცენტის სესხი, რომელიც მომხმარებელს წლიურ 24 პროცენტად მიაჩნია, თუმცა ძირითადი თანხის ნაწილობრივ დაბრუნების შემთხვევაში პროცენტად გადასახდელი თანხა არ იცვლება. მიუხედავად იმისა, რომ ყოველივე ეს ხელშეკრულებაში ახსნილია, ახალი რეგულაციით ბანკს მოუწევს ზუსტად და გასაგებად მიაწოდოს ინფორმაცია მომხმარებელს.

#### 4.5.2. ნაკლოვანების მქონე პროდუქცია და საგარანტიო ურთიერთობები

მომხმარებლისა და გამყიდველს/მიმწოდებელს შორის უთანხმოების ყველაზე ხშირი მიზეზი არის მიწოდებული პროდუქციის/მომსახურების შესაბამისობა მომხმარებლის მოლოდინებთან ან მიმწოდებლის დაპირებებთან. იურიდიულ ენაზე რომ ვთქვათ, ამ მდგომარეობას ნაკლოვანი, ან ხელშეკრულების პირობებთან შეუსაბამო საქონლის/მომსახურების მიწოდება ჰქვია.

ნაკლოვანების მქონე პროდუქციის/მომსახურების მიმწოდებელსა და მომხმარებელს შორის ურთიერთობას ევროკავშირის 1999/44/EEC დირექტივა არეგულირებს. დირექტივის მიხედვით, გამყიდველი/მიმწოდებელი ვალდებულია მომხმარებელს „ხელშეკრულების შესაბამისი“ საქონელი (იგულისხმება მხოლოდ მოძრავი ნივთი) მიაწოდოს. საქონელი ითვლება „ხელშეკრულების შესაბამისად“, თუ:<sup>66</sup>

- შეესაბამება გამყიდველის მიერ ხელშეკრულების დადებისას მიწოდებულ აღწერას, ან იგივე ხარისხისაა, რაც გამყიდველის მიერ წინასწარ ნაჩვენები ნიმუშები;
- გამოსადეგია იმ მიზნისთვის, რისთვისაც მომხმარებელი მის გამოყენებას აპირებს, რის შესახებაც მან თავიდანვე აცნობა გამყიდველს და მიიღო ამ ნივთის ამ მიზნით გამოყენების შესაძლებლობის დასტური;
- გამოსადეგია იმ მიზნისთვის, რომლისთვისაც ამ ტიპის ნივთები ჩვეულებრივ გამოიყენება;
- გააჩნია ისეთი ხარისხი და მახასიათებლები, რომელიც ამ ტიპის პროდუქციისთვის ნორმალურია და გონივრულობის ფარგლებში მოსალოდნელი იყო ამ პროდუქციის ხასიათიდან, აგრეთვე რეკლამიდან, წარწერიდან ან მეწარმის ან მისი წარმომადგენლის სხვა საჯარო განაცხადებებიდან გამომდინარე.

თუ მიწოდებული საქონელი ხელშეკრულებას არ შეესაბამება, მომხმარებელს შეუძლია გამყიდველს მისი (უფასო) შეკეთება ან გამოცვლა მოსთხოვოს, რაც გამყიდველმა გონივრულ ვადაში უნდა შეასრულოს. თუ ეს შეუძლებელია, ან ძალზედ დიდ ხარჯებთან, ან დიდ ვადებთან, ან მომხმარებლის შეწუხებასთან არის დაკავშირებული, მომხმარებელს სანაცვლოდ შეუძლია მოითხოვოს მიღებული საქონლის ფასის შემცირება ან ხელშეკრულების მოშლა (გაუქმება). ყველა აღწერილი უფლება მომხმარებელს აქვს იმ შემთხვევაში, თუ:

- ნაკლი აღმოჩენილია საქონლის მიღებიდან 2 წლის განმავლობაში და

<sup>66</sup> მომხმარებლის დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირში - კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი No108, 2008 წ.

- ნაკლის აღმოჩენიდან ორი თვის ვადაში მომხმარებელმა აცნობა მიმწოდებელს/გამყიდველს აღმოჩენილი ნაკლის შესახებ.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (მუხლები 487-497) აგრეთვე ითვალისწინებს მომხმარებლის უფლებას ნაკლოვანი პროდუქციის მოწოდების შემთხვევაში მოსთხოვოს გამყიდველს მისი შეკეთება, გამოცვლა, ფასის შემცირება ან გადახდილი თანხის დაბრუნება.

ისევე, როგორც ევროპაში, საქართველოშიც მოქმედებს მომხმარებლის „უდანაშაულობის პრეზუმფცია“: გამყიდველი/დამამზადებელი ვალდებულია დააკმაყოფილოს მომხმარებლის მოთხოვნები, თუ ვერ დაამტკიცებს, რომ ნაკლოვანებები წარმოიშვა მომხმარებლის მიერ სარგებლობისა და შენახვის წესების დარღვევით.

## 5. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილება ევროკავშირის ქვეყნებთან

თემურ მურღულია

### 5.1. ზოგადი კონტექსტი

გლობალიზაციის უწყვეტ პროცესში, მდგრადი განვითარების დოქტრინა პირდაპირ მოითხოვს სახელმწიფოს კონკურენტუნარიანობის მაქსიმალურად მაღალი დონის მიღწევას და შენარჩუნებას. დღეს, საზღვრების მზარდი ტრანსპარენტულობისა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ბუმის პირობებში, ერთი მხრივ, არსებობს საშუალება სახელმწიფომ ინვესტიციები მოიზიდოს მსოფლიოს ნებისმიერი კუთხიდან, მაგრამ, იმავე მიზეზების გამო ინვესტორებსაც არჩევანის დიდი თავისუფლება ეძლევა და ნებისმიერ მთავრობას, ამ ამოცანის შესასრულებლად, სამი ძირითადი ინსტრუმენტი რჩება: ქვეყნის ფარდობითი უპირატესობების ექსპლუატაცია, ბიზნესს გარემოს უწყვეტი სრულყოფა და საკვანძო გლობალურ ტრენდებზე ეფექტური ფოკუსირება.

ჩვენი აზრით, პირველ რიგში, ევროინტეგრაციის პროცესი საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია მდგრადი განვითარების სტრატეგიის გადმოსახედიდან - მაღალი სოციალური ტვირთის მიუხედავად, რაც რიგ შემთხვევებში ზრდის ტემპის შემაფერხებელი ფაქტორია, ევროპული გზა ამ კონტექსტში კვლავაც ყველაზე ოპტიმალურ არჩევანს წარმოადგენს.

მეორე მხრივ, ევროინტეგრაცია არ არის ადვილი პროცესი და რაც მთავარია, გულუბრყვილობაა მისი მხოლოდ პრეფერენციებთან ზიარების ასპექტში განხილვა. პირიქით, ევროპული სისტემა ძალიან დიდი ხნის ჩამოყალიბებული, კარგად სტრუქტურირებული და საკმაოდ მკაცრია. შესაბამისად, რადგან საქართველოს ამოცანას ამ სისტემის ფარგლებში წარმატებული ფუნქციონირება წარმოადგენს, აუცილებელია მისი საფუძვლიანი და ყოველმხრივი შესწავლა.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის 4.5.5 პუნქტის ფარგლებში მითითებულია, რომ საქართველომ, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) პრაქტიკაზე დაყრდნობით უნდა შექმნას ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ორმხრივ ხელშეკრულებათა სისტემა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემა ჯანსაღი ბიზნეს გარემოს აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს და ინვესტიციების მასტიმულირებელი საკვანძო ფაქტორია. თუმცა, ამ სტატიის ფარგლებში შევეცდებით ვაჩვენოთ, რომ ევროკავშირთან ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემის „წმინდა“ დადებითი ეფექტი მხოლოდ იმ შემთხვევებში გამოვლინდება, როცა იგი სწორად იქნება დაგეგმილი და მოქნილად იფუნქციონირებს.

იმის გამო, რომ ორმაგი დაბეგვრის მიზეზები და ხასიათი ყველა შემთხვევაში ერთგვაროვანი არ არის, როგორც წესი, განასხვავებენ ორმაგ ეკონომიკურ დაბეგვრას, როდესაც ერთი იურისდიქციის ფარგლებში ერთი და იგივე ბაზა იბეგრება ორჯერ, და ორმაგ იურდიულ (საერთაშორისო) დაბეგვრას, რომლის დროსაც ერთი და იგივე შემოსავალი იბეგრება ორჯერ სხვადასხვა ქვეყანაში. ორმაგ ეკონომიკურ დაბეგვრას, მაგალითად, ადვილი აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც ჯერ საწარმოს მოგება იბეგრება შესაბამისი გადასახადით, ხოლო მისი განაწილების შემდეგ, აქციონერები დამატებით იბეგრებიან საშემოსავლო გადასახადით. სტატიაში ორმაგი დაბეგვრა განიხილება მის იურდიულ კონტექსტში, რაც, უმეტეს შემთხვევაში, წარმოადგენს, სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების და ორმხრივი შეთანხმებების საგანს.

## 5.2. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემა

საერთაშორისო სამართლის ნორმების თანახმად, ნებისმიერ სახელმწიფოს, სადაც გადამხდელია რეგისტრირებული, აქვს სუვერენული უფლება მოითხოვოს გადასახადების გადახდა როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე ქვეყნის გარეთ მიღებულ შემოსავლებზე. მაგრამ, თუ სახელმწიფო, სადაც ფაქტიურად ხდება შემოსავლის მიღება, ასევე მოითხოვს გადასახადის გადახდას, ადგილი აქვს ორმაგ დაბეგვრას. თანამედრვე მსოფლიოში, ბიზნესი, განსაკუთრებით კი მსხვილი კომპანიები, როგორც წესი, არ არიან შეზღუდულები რეგისტრაციის ადგილის არჩევანში. შესაბამისად, მთავრობამ, რომელიც ზრუნავს ბიზნეს გარემოს სრულყოფაზე და ინვესტორების დაინტერესებაზე, აუცილებლად უნდა მიაქციოს ყურადღება ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების საკითხებს. რა თქმა უნდა, ასეთი სახის რეგულაციები ამცირებს გარკვეული სახის შემოსავლებს ბიუჯეტში, მაგრამ ბიზნესი, იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ერთ სახელმწიფოში ოპერირებს და მოგებას მეორე სახელმწიფოში მიმართავს, მონაწილეობს ლოკალურ ეკონომიკურ პროცესებში, რაც საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში შეიძლება გაცილებით უფრო ნაყოფიერი იყოს ფისკალური თვალსაზრისით.

შესაბამისად, სახელმწიფოს ინტერესშია ერთი მხრივ მოიზიდოს მეტი ინვესტორი და გამოიყენოს მათი ოპერატიული საქმიანობის დაბეგვრა საბიუჯეტო მიზნებისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, ხელი შეუწყოს ადგილზე რეგისტრირებულ ბიზნესს, გავიდეს სხვა ქვეყნების ბაზარზე და არ დატვირთოს იგი ორმაგი გადასახადით.

ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების საკითხები, უმეტეს შემთხვევაში, სახელმწიფოთა შორის ორმხრივი შეთანხმებებით რეგულირდება. ამ ხელშეკრულებათა უმეტესობა 1960 წლის შემდეგ დაიდო, თუმცა მსგავსი შეთანხმებები გაცილებით უფრო ადრეც არსებობდა. კერძოდ, იტალიასა და გერმანიას შორის ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილებაზე ხელშეკრულება დაიდო 1925 წელს, გაერთიანებულს სამეფოსა და ისლანდიას შორის 1928 წელს. 1936 წლით არის დათარიღებული შვედეთ-უნგრეთისა და შვედეთ-საფრანგეთის შეთანხმებები<sup>67</sup>. თუ დაუკვირდებით, ევროკავშირის უაღრესად ინტეგრირებულ სივრცეშიც კი, რომელშიც საზღვრები დიდი ხანია ლიკვიდირებულია, საგადასახადო მოწყობა კვლავაც ნაციონალური იურისდიქციის ფარგლებში რჩება. შესაბამისად, რადგან ყოველი ასეთი იურისდიქცია უნიკალურია თავის სპეციფიკით, ნათელია, რომ მრავალმხრივი შეთანხმებების მიღწევა საკმაოდ რთულ ამოცანას წარმოადგენს და ორმხრივი ურთიერთობები ამ ეტაპზე ფაქტიურად უალტერნატივო არჩევანს წარმოადგენს.

ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ხელშეკრულებების მომზადებისას წამყვანი, მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნები ძირითადად ეყრდნობიან ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ შემუშავებულ მოდელს<sup>68</sup>, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მოდელის გამოყენება არ იძლევა შეთანხმების სრული უპრობლემობის გარანტიას: უპირველეს ყოვლისა, თვით ევროკავშირის ქვეყნებში არსებითად განსხვავდება საერთაშორისო შეთანხმებების სტატუსი. კერძოდ, საფრანგეთისა და ჰოლანდიის კანონმდებლობა საერთაშორისო ხელშეკრულებებს შიდა სამართლის ნაწილად აცხადებს. ინგლისის პრეცედენტული სამართლის სისტემა განანსხვავებს საერთაშორისო სამართალს საშინაო სამართლისაგან, ხოლო გერმანია და იტალია აღიარებენ საერთაშორისო სამართლის პრიმატს საკუთარ სამართალზე.

<sup>67</sup> Поляков В.В., *Мировая экономика и международный бизнес*, 2008, <http://udik.com.ua/books/book-402/chapter-13936>

<sup>68</sup> OECD Model Tax Convention on Income and on Capital, [www.oecd.org/document/37/0,3746,en\\_2649\\_33747\\_1913957\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/37/0,3746,en_2649_33747_1913957_1_1_1_1,00.html)

განსაკუთრებით საყურადღებოა ის, რომ ევროკავშირის პრაქტიკაში ხშირია ამ ხელშეკრულებების ინტერპრეტირებასთან დაკავშირებული დავები<sup>69</sup>. განსხვავებები დაბეგვრის ნაციონალურ სისტემებში სისტემატურად წარმოშობს პრეტენზიებს როგორც ერთი, ასევე ორივე ხელშეკრველი მხარის მიმართ.

ვენის სახელშეკრულებო სამართლის კონვენციის შესაბამისად, რომელსაც ეყრდნობა ორმხრივი სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმებები, ხელშეკრველ მხარეებს არა აქვთ უფლება, ხელშეკრულების შეუსრულებლობა გაამართლონ შიდა სამართლის დებულებებით (მუხლი 27). ამიტომ, დავის საგანს, ძირითადად სწორედ ინტერპრეტაციები წარმოადგენს. საკითხის აქტუალობა იმდენად მაღალია, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საგადასახადო პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ცენტრის მიერ შემუშავებულია კომენტარების კომპლექსური სისტემა<sup>70</sup>, რომლის ფარგლებში, პროფესიული და საჯარო დისკუსიებით ხდება ტერმინების დაზუსტება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული მოდელი განსაზღვრავს, თუ როგორ უნდა მოხდეს ხელშეკრულებით გაათვალისწინებული ტერმინის ინტერპრეტაცია (მუხლი 3.2). კერძოდ: „ხელშეკრველი სახელმწიფოს მიერ ამ შეთანხმების გამოყენების დროს ნებისმიერ ტერმინს, რომელიც არ არის მასში განსაზღვრული, ექნება ის მნიშვნელობა, რაც მას ენიჭება ამ დროს ამ სახელმწიფოს კანონმდებლობით იმ გადასახადების მიმართ, რომლებზეც ვრცელდება ეს შეთანხმება, თუ კონტექსტიდან სხვა რამ არ გამომდინარეობს. ხელშეკრველი სახელმწიფოს საგადასახადო კანონმდებლობაში არსებული ტერმინების განსაზღვრებებს უპირატესობა ენიჭებათ იმ განსაზღვრებებთან მიმართებაში, რომლებიც მათ გააჩნიათ ამ სახელმწიფოს სხვა კანონებით“.

ნათელია, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია ყველა შემთხვევაში იმის ზუსტად დადგენა, ტერმინის მნიშვნელობა გამომდინარეობს თუ არა კონტექსტიდან ან არსებობს თუ არა საერთაშორისო სამართალში მიღებული ტერმინების ზუსტი ანალოგი ნაციონალურ საგადასახადო რეგულაციებში.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ტერმინების ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრის თვალსაზრისით, საუკეთესოდ შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი ორი მიდგომა:

- ხელშეკრულების საგნისა და ტერმინოლოგიის ორმხრივი დაზუსტება მოქმედების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზების შესაბამისად;
- ტერმინოლოგიის ინტერპრეტაციის პრინციპების განსაზღვრა, სხვა, ფართოდ აპრობირებული მოდელის მიხედვით.

არანაკლებ მნიშვნელოვანი ასპექტია დროთა განმავლობაში ტერმინების მნიშვნელობის ცვლა. OECD-ს რეკომენდაციის შესაბამისად, უმჯობესია გამოყენებული იქნას მიმდინარე და არა სტატიკური მნიშვნელობა, ანუ, რომელიც ტერმინს აქვს მოცემულ ეტაპზე, ნაცვლად ხელშეკრულების გაფორმების დროს მოქმედი მნიშვნელობისა. ამ შემთხვევაში, OECD-ს ლოგიკა მდგომარეობს იმაში, რომ ხელშეკრულება მიჰყვება კანონის ცვლილებას და არ საჭიროებს სისტემატურ დაზუსტებას. თუმცა ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს აქვს ვალდებულება მიაწოდოს ბიზნესს ინფორმაცია მნიშვნელოვანი ცვლილებების შესახებ. წინააღმდეგ შემთხვევაში ასეთი ხელშეკრულებებით სარგებლობა მხოლოდ იმ მსხვილი კომპანიების პროეროგატივა გახდება, რომლებსაც მსხვილი იურიდიული სტრუქტურების შენახვა ან დაქირავება შეუძლიათ.

<sup>69</sup> ყუფარაძე გ., *ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ შეთანხმებების ინტერპრეტირების სამართლებრივი საფუძვლები*, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, 2011, [http://www.ciesr.org/uploads/publications/article\\_double\\_taxation.pdf](http://www.ciesr.org/uploads/publications/article_double_taxation.pdf)

<sup>70</sup> OECD Centre for Tax Policy and Administration, [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_33747\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33747_1_1_1_1_1_1,00.html)

თუმცა, ევროპული პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მსხვილი იურიდიული სტრუქტურებიც კი არ არის ყოველთვის პანაცეა. ევროპულ სასამართლოში<sup>71</sup> მიმართვების ანალიზი (მაგ. საქმეები C-279/93, C307/97, C324/01, C 346/04) აჩვენებს, რომ ტრადიციულად პრობლემურია შემთხვევები, როდესაც ბიზნესი რეგისტრაციის სახელმწიფოს ფისკალური ორგანოებისაგან მეტ დინამიურობას და საკითხის არსებითად განხილვას მოითხოვს. შესაბამისად, ძალიან მნიშვნელოვანია აქეთ თუ არა, და რა ფარგლებში, ფისკალურ ორგანოებს კომპეტენცია, მიიღონ გადაწყვეტილებები სადაო საკითხებზე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რომ ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემაში ორმხრივი ურთიერთობები არ არის ერთადერთი და სავალდებულო მიდგომა. რიგ შემთხვევებში, როდესაც ერთი სახელმწიფოს ბიზნესი დაინტერესებულია მეორის ბაზარზე გასვლით, მაგრამ ვერ ხერხდება ამ უკანასკნელთან პოზიციების შეჯერება, შეიძლება ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ცალმხრივი ზომების გამოყენებაც. ასევე ცხადია, რომ ცალმხრივი ზომების გამოყენება, როდესაც სახელმწიფოს აქვა ამის უნარი, აქტიურად უწყობს ხელს რეზიდენტი საწარმოების საქმიანობას და რიგ შემთხვევებში, დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნას, სახელმწიფო ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციებითა და თანხმლები გადასახადების სტაბილური ნაკადით აბათილებს შემოსავალზე გადასახადის დანაკლისს. ასეთი მიდგომის კლასიკური მაგალითია გაერთიანებული სამეფო<sup>72</sup> და ნიდერლანდები<sup>73</sup>.

საბოლოოდ, იურიდიული ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების როგორც ორმხრივი, ასევე ცალმხრივი ზომები ეყრდნობა სამ ძირითად მეთოდს - **განთავისუფლების, გამოქვითვის და ჩათვლის**. ერთი მხრივ, სატრანსფერო ფასწარმოქმნასთან ბრძოლის, ხოლო მეორე მხრივ, ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ეფექტური ღონისძიებების შემუშავების მიზნით (რაც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ნაციონალური კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ყველა პარტნიორი სახელმწიფოსთან სპეციფიურ მიდგომას საჭიროებს), აუცილებელია საერთაშორისო პრაქტიკაში მიღებული ყველა სახის შეღავათის დადებითი და უარყოფითი ასპექტების საფუძვლიანი ანალიზი და ფისკალურ სისტემასთან ზუსტად და ეფექტიანად მორგება.

### 5.3. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მეთოდები (შეღავათები)

განვიხილოთ რამდენიმე მაგალითი B ბიზნესის პოზიციიდან, რომლისთვისაც R არის რეგისტრაციის სახელმწიფო (ანუ მისი რეზიდენცია), ხოლო S სახელმწიფო, რომელშიც შემოსავლის წყაროა განთავსებული. საოპერაციო ვალუტა - პირობითი დოლარი P\$ (Provisional Dollar).

ადმინისტრირების თვალსაზრისით ყველაზე ადვილია **განთავისუფლების მეთოდი**, რომელიც გულისხმობს რეზიდენტის მიერ საზღვარგარეთ მიღებული შემოსავლების სრულ განთავისუფლებას გადასახადებისაგან. ბუნებრივია, ასეთ შემთხვევაში გადასახადის ადმინისტრირება და საგადასახადო შემოსავალი სრულად S სახელმწიფოს კომპეტენციას განეკუთვნება.

მაგალითად, B დეზულობს S სახელმწიფოში შემოსავალს 1000 P\$ ოდენობით, ხოლო გადასახადი შეადგენს 10%-ს. მაშინ R სახელმწიფოში შემოდის 900 P\$ და რადგან B განთავისუფლებულია ქვეყნის გარეთ მიღებულ შემოსავალზე გადასახადისაგან, აღნიშნული თანხა მის სუფთა მოგებას წარმოადგენს.

<sup>71</sup> European court of Justice, <http://curia.europa.eu>

<sup>72</sup> *Double Taxation Relief for Companies*, UK Inland Revenue, <http://www.hmrc.gov.uk/consult/dtrc.pdf>

<sup>73</sup> *International aspects of taxation in the Netherlands*, Ministry of finance of Netherlands, [http://english.minfin.nl/Subjects/Taxation/International\\_aspects\\_of\\_taxation\\_in\\_the\\_Netherlands](http://english.minfin.nl/Subjects/Taxation/International_aspects_of_taxation_in_the_Netherlands)



აღნიშნული მეთოდი გამოიყენება ორმაგ დაბეგვრას, აუქმებს ადმინისტრირების საჭიროებას, მაგრამ ამავედროულად წარმოშობს რამოდენიმე საყურადღებო პრობლემას:

- R სახელმწიფო არანაირ შემოსავალს არ იღებს B-ს საქმიანობიდან, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ S სახელმწიფოში გადასახადის განაკვეთი ადგილობრივზე ნაკლებია. ასევე, არ ფლობს ინფორმაციას B-ს მიერ S სახელმწიფოში ფაქტიურად გადახდილი გადასახადების შესახებ (თუ დამატებით არ არსებობს შეთანხმება ფისკალური ინფორმაციის გაცვლაზე, რომლის ადმინისტრირება ასევე სირთულეებთანაა დაკავშირებული);
- ბიზნესს უზნდება საშუალება (და შესაბამისად სტიმული) ოპერაციები გაიტანოს რეგისტრაციის ქვეყნის გარეთ, რაც, ყველა R სახელმწიფოს პოზიციიდან ყველა შემთხვევაში სასურველი არ არის.

ამ პირობების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ განთავისუფლების მეთოდი ზოგადად არ არის ყველაზე ოპტიმალური როგორც მოკლევადიანი, ასევე გრძელვადიანი ფისკალური ეფექტის თვალსაზრისით. მისი გამოყენება შეიძლება მაშინ, თუ ადგილობრივი ბიზნესის პერსპექტივა სამიზნე ბაზარზე განსაკუთრებით ოპტიმისტურია და R სახელმწიფო ცალმხრივად ახდენს ინტერვენციის სტიმულირებას.

საერთაშორისო ურთიერთობებში ნაკლებად პოპულარულია **გამოქვითვის მეთოდი**, რომელსაც ასევე გააჩნია დადებითი და უარყოფითი მხარეები, რომელიც გულისხმობს R სახელმწიფოს საზღვრის გარეთ გადახდილი გადასახადების, როგორც საოპერაციო ხარჯის დასაბეგრი ბაზიდან გამოქვითვას.

ასეთ შემთხვევაში, S სახელმწიფოში მიღებულ 1000 P\$ შემოსავალზე, 10%-იანი განაკვეთით, B იქვე გადაიხდის 100 P\$-ს, ხოლო R სახელმწიფო ამ თანხას ჩაუთვლის საოპერაციო ხარჯად, რითაც შეეუმცირებს დასაბეგრ ბაზას და ადგილობრივი, 15%-იანი გადასახადით დაბეგრავს უკვე 900 P\$-დან. შესაბამისად B-ს წმინდა მოგება შეადგენს  $900 - 15\% = 765$  P\$-ს. ამ შემთხვევაში საერთო დაბეგვრა შეადგენს 24.5%-ს, რაც თავისი არსით არ წარმოადგენს ორმაგი დაბეგვრის სრულფასოვან თავიდან აცილებას, რადგან შემოსავლის ძირითადი ნაწილი მაინც ორჯერ იქნება დაბეგრილი.

ამ მეთოდის ძირითადი პლუსი მდგომარეობს იმაში, რომ ბიზნესის სტიმულირების მიზნით R სახელმწიფოს მისი გამოყენება შეუძლია მაშინ, როცა S სახელმწიფოში გადახდილი რაიმე გადასახადი არ ხვდება ორმხრივი შეთანხმების მოქმედების ფარგლებში. სხვა შემთხვევაში, როგორც ავლნიშნეთ, ეს მეთოდი საკმაოდ არაკომფორტულია ბიზნესისათვის.

დღეისათვის ყველაზე გავრცელებული და შეიძლება ითქვას, ყველაზე ლოგიკურად გამართულია **ჩათვლის მეთოდი**. კერძოდ, B-ს მიერ S სახელმწიფოში გადახდილ გადასახადს R სახელმწიფო უთვლის ადგილობრივი გადასახადის ანგარიშში. შესაბამისად თუ გადასახადის მოცულობით  $S \geq R$ , მაშინ B-ს ადგილობრივი გადასახადი სრულად ეთვლება გადახდილად, ხოლო  $S < R$  შემთხვევაში ის იხდის გადასახადს R-S ოდენობით.

მაგალითად, თუ B-ს მიერ S სახელმწიფოში მიღებული შემოსავალი, 1000 P\$, იქვე დაიბეგრება 10%-იანი განაკვეთით, მაშინ R სახელმწიფო, სადაც გადასახადის განაკვეთი 15%-ია, გადასახადელი 150 P\$-დან B-ს გადაახდევინებს 50 P\$-ს, ხოლო დანარჩენს ჩაუთვლის გადახდილად. ნათელია, რომ ასეთ შემთხვევაში B-ს საგადასახადო ტვირთი იქნება ორ ქვეყანას შორის უფრო მაღალი განაკვეთის ტოლი, რაც საოპერაციო თვალსაზრისით სრულიად ლოგიკურია.

ამავედროულად, ნათელია, რომ ადმინისტრირების კუთხით ეს მეთოდი ყველაზე რთულია. ერთი მხრივ, გადასახადის გადამხდელს უზნდება ანგარიშგების ვალდებულება. ამასთან, ქვეყნებს შორის საგადასახადო სისტემების ძირეული განსხვავებები ხშირ შემთხვევაში აყენებს პრობლემას - რომელი გადასახადი რომელში შეიძლება ჩაითვალოს და რა სახის დოკუმენტების საფუძველზე. ან, დროის რა ჩარჩოებში მოქმედებს

დაგროვილი „აქტივი“.

ფისკალური პროცედურების უკიდურესი გამარტივების მომხრეთა პოზიციიდან, შესაძლებელია დამატებითი ანგარიშგების საჭიროება ნეგატივად იქნეს მიჩნეული, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოწინავე ქვეყნების უმეტესობა, რომელთაც ბიზნეს გარემოს ვერ დავუწუნებთ, სწორედ ამ პრინციპით მუშაობს, უნდა ვაღიაროთ, რომ ასეთი მიდგომა ყველაზე ოპტიმალურია. მით უმეტეს, რომ ინფორმაციული ტექნოლოგიების ბუმის ფონზე ტექნიკური საკითხების უმეტესობა გაცილებით ადვილი გადასაჭრელია, ვიდრე ეს თუნდაც 5 წლის წინ იყო შესაძლებელი, ხოლო არც თუ ისე დიდი ხნის შემდეგ ევროკავშირთან ერთიანი ინფორმაციული სივრცე უკვე ბუნებრივი მოვლენა იქნება.

ევროინტეგრაციის პროცესის გაღრმავებასთან ერთად აუცილებელია აქ განხილული მეთოდების გამოყენების უფრო დინამიური მექანიზმის შემუშავება. როგორც ზემოთ ავლნიშნეთ, საკმაოდ დიდი ემპირიული გამოცდილების და დაგროვილი პრეცედენტების მიუხედავად, ევროკავშირის ქვეყნებს შორის კვლავაც არ წყდება ორმაგ დაბეგვრასთან დაკავშირებული დავები. შესაბამისად, ფისკალური ადმინისტრირების ქართული სისტემა მზად უნდა იყოს ამ ტიპის გამოწვევებთან გასამკლავებლად.

#### 5.4. ევროკავშირთან ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სამართლებრივი და ეკონომიკური საფუძვლები საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის<sup>74</sup> თანახმად „საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ შეთანხმებას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.“

თავის მხრივ, „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია“. ამასთან, საყურადღებოა ამავე მუხლის მესამე ნაწილის დეფინიცია - „ოფიციალურად გამოქვეყნებული საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების დებულებები, რომლებიც ადგენენ კონკრეტული ხასიათის უფლებებსა და მოვალეობებს და არ საჭიროებენ დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღებას, საქართველოში მოქმედებენ უშუალოდ.“ საგადასახადო კოდექსში უკვე ორმაგი მიდგომაა გამოყენებული. კერძოდ მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა შედგება საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების, ამ კოდექსის და მათ შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან“, ხოლო მე-7 ნაწილით „თუ საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული საერთაშორისო ხელშეკრულებით დადგენილია საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილისგან განსხვავებული დაბეგვრასთან დაკავშირებული ნორმები, მაშინ გამოიყენება საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმები.“

განსაკუთრებით საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ აღნიშნული კანონი არ ადგენს დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტის მიღების საჭიროების რაიმე კრიტერიუმებს, რაც ორმაგი

<sup>74</sup> აქ და შემდგომ საქართველოს ნორმატიული აქტები განხილულია 2011 წლის 1 ივნისისათვის მოქმედი რედაქციით. ონლაინ სისტემა „კოდექსი“, <http://laws.codexserver.com/>

დაბეგვრის ხელშეკრულებებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რამეთუ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ძირითადი პრობლემები სწორედ ასეთი ხელშეკრულებების ინტერპრეტაციისას წარმოიშვება.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით<sup>75</sup>, 2011 წლის პირველი ივნისის მდგომარეობით, საქართველოს ორმაგი დაბეგვრის ხელშეკრულებები დადებული აქვს ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობასთან. ესენია: ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, ირლანდია, იტალია, ლატვია, ლიტვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდები, პოლონეთი, რუმინეთი, ესპანეთი და გაერთიანებული სამეფო. ასევე, არსებობს ორმხრივი ხელშეკრულება ევროკავშირის კანდიდატ ქვეყანასთან, თურქეთთან (იხ. ცხრილი No5.1.).

გარდა ამისა პარაფირებული შეთანხმებები კვიპროსთან, უნგრეთთან, პორტუგალიასთან, სლოვაკიასთან და სლოვენიასთან. ხოლო შევდეთთან, კანდიდატ ქვეყნებთან, ისლანდიასთან და ხორვატიასთან, ასევე პოტენციურ კანდიდატთან, სერბეთთან დაწყებულია მოლაპარაკების პროცესი.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 2 მარტის No145 ბრძანებით დამტკიცებული იქნა საქართველოს მიერ რატიფიცირებული და ძალაში შესული ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ საერთაშორისო შეთანხმებებით განსაზღვრული საგადასახადო შეღავათების მინიჭებისა და ამ შეთანხმებებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში არარეზიდენტის მიერ საქართველოში გადახდილი გადასახადის არარეზიდენტისთვის დაბრუნების წესი<sup>76</sup>.

ამრიგად, საშუალოვადიან ჭრილში საქართველოს მთავრობას ფაქტიურად სრულად აქვს შესრულებული ENP-ს სამოქმედო გეგმის მოთხოვნები.

#### ცხრილი No5.1. ევროკავშირის წევრ და კანდიდატ ქვეყნებთან შეთანხმების პირობები.

ქვეყანა	მუდმივი დაწესებულება	დივიდენდები	პროცენტები <sup>(1)</sup>	როიალტი
ავსტრია	6 თვე	0% / 5% <sup>(2)</sup>	0.00%	0.00%
ბელგია	9 თვე	5.00%	5.00%	5% / 10% <sup>(3)</sup>
ბულგარეთი	9 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
გაერთიანებული სამეფო	6 თვე	0% / 5% <sup>(7)</sup>	0.00%	0.00%
გერმანია	6 თვე	0% / 5% <sup>(6)</sup>	0.00%	0.00%
დანია	6 თვე	0% / 5% <sup>(2)</sup>	0.00%	0.00%
ესპანეთი	6 თვე	0% / 5%	0.00%	0.00%
ესტონეთი	9 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
თურქეთი	12 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
იტალია	6 თვე	5.00%	0.00%	0.00%
ირლანდია	6 თვე	0% / 5%	0.00%	0.00%
ლიტვა	9 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
ლატვია	6 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
ლუქსემბურგი	6 თვე	0% / 5%	0.00%	0.00%
მალტა	0 თვე	0.00%	0.00%	0.00%

<sup>75</sup> ფინანსთა სამინისტროს ვებ გვერდი, <http://mof.ge/1842>

<sup>76</sup> იგივე.

ნიდერლანდები	6 თვე	0% / 5% <sup>(2)</sup>	0.00%	0.00%
პოლონეთი	6 თვე	5.00%	5.00%	10.00%
რუმინეთი	9 თვე	5.00%	5.00%	5.00%
საბერძნეთი	9 თვე	5.00%	5.00%	5.00%
საფრანგეთი	24 თვე	5.00%	0% / 5% <sup>(5)</sup>	0.00%
ფინეთი	6 თვე	0% / 5% <sup>(2)</sup>	0.00%	0.00%
ჩეხეთი	6 თვე	5.00%	5.00%	0% / 5% 10 <sup>(4)</sup>

**წყარო:** საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

**შენიშვნა:** (1) ზოგიერთი შეთანხმება აწესებს 0%-იან განაკვეთს მთავრობის ან მისი რომელიმე უწყებისთვის გადახდილ ან მათ მიერ გარანტირებულ პროცენტებზე. ეს ინფორმაცია არ არის მოცემული ცხრილში;

(2) იმ შემთხვევაში, თუ უცხოური კომპანია ფლობს საქართველოს კომპანიის 50%-ს და ინვესტირებული აქვს 2 მლნ ევროზე მეტი, განაკვეთი იქნება 0%;

(3) საწარმოსთვის გადახდილ როიალტზე განაკვეთი შეადგენს 5%-ს;

(4) 0%-იანი განაკვეთი ვრცელდება საავტორო უფლებით სარგებლობაზე, ნებისმიერ ლიტერატურულ, ხელოვნების ან სამეცნიერო ნაშრომზე (პროგრამული უზრუნველყოფის გარდა) და ფილმებზე და ჩანაწერებზე. 5%-იანი განაკვეთი ვრცელდება ტექნიკის ლიზინგზე;

(5) საბანკო სესხებზე და კომერციულ კრედიტებზე საპროცენტო განაკვეთი შეადგენს 0%-ს;

(6) იმ შემთხვევაში, თუ გერმანული კომპანია ფლობს საქართველოს კომპანიის წილის 50%-ზე მეტს და ინვესტირებული აქვს 3 მლნ ევროზე მეტი, განაკვეთი იქნება 0%;

(7) იმ შემთხვევაში, თუ უცხოური კომპანია ფლობს საქართველოს კომპანიის 50%-ს და ინვესტირებული აქვს 2 მლნ ფუნტ სტერლინგზე მეტი, განაკვეთი იქნება 0%.

ტიპიური ხელშეკრულების ნიმუშად განხილული იქნა „შეთანხმება საქართველოს მთავრობასა და დიდი ბრიტანეთის და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფო მთავრობას შორის შემოსავლებსა და კაპიტალზე ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილებისა და გადასახადების გადაუხდელობის აღკვეთის შესახებ<sup>77</sup>“. ხელშეკრულება თავისი სტრუქტურით ფორმალურად შეესაბამება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული მოდელს, მაგრამ სადავო საკითხების განხილვა წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი, 26-ე მუხლით (ურთიერთშეთანხმების პროცედურა):

1. თუ ხელშეკრველი სახელმწიფოს რეზიდენტი თვლის, რომ ერთი ან ორივე ხელშეკრველი სახელმწიფოს ქმედება იწვევს ან გამოიწვევს მის დაბეგვრას ამ შეთანხმების დებულებების საწინააღმდეგოდ, ამ სახელმწიფოთა ეროვნული კანონმდებლობებით გათვალისწინებული ზომებისაგან დამოუკიდებლად, მას შეუძლია, თავისი საქმე განსახილველად წარუდგინოს იმ ხელშეკრველი სახელმწიფოს კომპეტენტურ ორგანოს, რომლის რეზიდენტსაც იგი წარმოადგენს, ან თუ მისი შემთხვევა ექვემდებარება ამ შეთანხმების 25-ე მუხლის პირველ პუნქტს, იმ სახელმწიფოს, რომლის ნაციონალურ პირსაც იგი წარმოადგენს;
2. კომპეტენტური ორგანო, თუ იგი განცხადებას დასაბუთებულად ჩათვლის და თუ მას არ შეუძლია საკითხის დამაკმაყოფილებლად გადაწყვეტა, უნდა შეეცადოს მეორე ხელშეკრველი სახელმწიფოს კომპეტენტურ ორგანოსთან ურთიერთშეთანხმებით გადაწყვიტოს საკითხი, ამ შეთანხმების დებულებებთან შეუსაბამო დაბეგვრის თავიდან აცილების მიზნით;
3. ხელშეკრველ სახელმწიფოთა კომპეტენტური ორგანოები ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე შეეცდებიან გადაწყვიტონ ნებისმიერი სირთულე ან ეჭვი, რომელიც წარმოიშობა ამ შეთანხმების

<sup>77</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდიდან, <http://mof.ge/1842>

- განმარტების ან გამოყენებისას. ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მიზნით, ამ შეთანხმებით გაუთვალისწინებელ შემთხვევებში, მათ აგრეთვე შეუძლიათ, ერთმანეთთან აწარმოონ კონსულტაციები;
4. ხელშემკვერელ სახელმწიფოთა კომპეტენტურ ორგანოებს, წინა პუნქტების გაგებაში შეთანხმების მიღწევის მიზნით, შეუძლიათ იქონიონ პირდაპირი კონტაქტი“.

ნათელია, რომ თუ არ ჩავთვლით „პირდაპირი კონტაქტების“ შესაძლებლობას, ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს ურთიერთშეთანხმების ფორმებს. რა თქმა უნდა უფრო სწორია, თუ ასეთი საკითხები ხელშეკრულების ქვეშედად დოკუმენტებით დარეგულირდება, თუმცა ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე არც ასეთი დოკუმენტებია განთავსებული, არც დამატებითი ინფორმაცია სადავო საკითხების წარმოქმნის შემთხვევაში სამოქმედო პროცედურებზე.

ხელშეკრულების ანალიზი გვიჩვენებს სტანდარტულ მოდელზე დაყრდნობით მომზადებული შეთანხმებებისათვის დამახასიათებელ ტიპიურ სურათს - იურიდიული დახვეწილობის ფონზე კვლავ ღია რჩება სადავო საკითხებზე დინამიური რეაგირების ინსტრუმენტების საკითხი, ადგილობრივი ფისკალური ორგანოების კომპეტენცია დავების განხილვის პროცესში და რაც მთავარია, იმის გამო, რომ რიგ შემთხვევებში, ტერმინებს, დამბეგრავი სახელმწიფოდან გამომდინარე, შეიძლება გააჩნდეთ სხვადასხვა მნიშვნელობა (მუხლი 6.3), არ არსებობს ამ მნიშვნელობების ერთმანეთთან დაკავშირების მექანიზმები ან პრინციპები მაინც.

აღსანიშნავია, რომ ახალ ზელანდიაში, რომელიც ცნობილია საჯარო მმართველობის ინოვაციური პოლიტიკით, საგადასახადო სამსახურში შექმნილია სპეციალური საკონსულტაციო დეპარტამენტი<sup>78</sup>, რომლის ფუნქციებშიც, სხვასთან ერთად, შედის საერთაშორისო დაბეგვრის, მათ შორის ორმაგი დაბეგვრის, საგადასახადო ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის და კანონმდებლობის ინტერპრეტაციის საკითხების შესწავლა და ოპტიმალური პოზიციის შემუშავება.

## 5.5. მნიშვნელოვანი მიგნებები და რეკომენდაციები

ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ევროპული სისტემის ანალიზი ნათლად გვიჩვენებს სწორი, გააზრებული დაგეგმვისა და ფრთხილი მოქმედების აუცილებლობას, რადგან ინვესტიციების სტიმულირება არის ამოცანა და არა მიზანი. თავად მიზანი კი სახელმწიფოს მდგრადი განვითარებაა და ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემა ამ მიზანზე უნდა იყოს ორიენტირებული.

ასევე ცხადია, რომ არ არსებობს შეღავათების მინიჭების ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიური ან ნეგატიური მეთოდი - კონკრეტული გარემოებებიდან გამომდინარე სამივე საბაზო მეთოდი შეიძლება სასარგებლო ან არასასურველი იყოს.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოება, რომ ორმხრივი ხელშეკრულებების სტანდარტულ მოდელზე დაყრდნობის, დაგროვილი გამოცდილებისა და პრეცედენტების რაოდენობის მიხედვად ორმხრივ ხელშეკრულებათა სისტემა არ არის დაცული ხარვეზებისგან, პირველ რიგში ტერმინების ინტერპრეტირების თვალსაზრისით.

თავის მხრივ, ისეთ არასტანდარტულ გარემოებებზე დროული და ადეკვატური რეაგირება, რაც პირდაპირ არ რეგულირდება ორმხრივი ხელშეკრულებების მიერ, საჭიროებს ფისკალური ორგანოების როგორც სათანადო უფლებამოსილებას, ასევე კომპეტენტურობის შესაფერ ხარისხს.

<sup>78</sup> Policy Advice Department, Inland Revenue Service of New Zealand, <http://taxpolicy.ird.govt.nz/tax-treaties>

საქართველოს მთავრობამ მეტწილად შეასრულა ევროკავშირის სამეზობლო გეგმის მოთხოვნა ორმხრივი ხელშეკრულებების დადების შესახებ, მაგრამ წინ არის გაცილებით უფრო რთული სამუშაო ამ ხელშეკრულებების ადმინისტრირების სახით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ევროკავშირთან ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების სისტემის ეფექტური ადმინისტრირების მიზნით, საჭიროა:

- ორმაგი დაბეგვრის ხელშეკრულებების ეფექტიანობის სისტემატური მონიტორინგი;
- შეღავათების მინიჭების მეთოდების (მათ შორის ცალმხრივი) ინდივიდუალური გამოყენება ყველა ქვეყანასთან, ფისკალური ეფექტურობის პროგნოზიდან გამომდინარე;
- აუცილებელია ხელშეკრულებების კორექტირების შესახებ ინფორმაცია იყოს რეალურ დროში ხელმისაწვდომი;
- იმის გამო, რომ დიდი ხნის ჩამოყალიბებულ ურთიერთობებშიც კი ძალიან ბევრი სადაო დგება, სასურველია სახელმწიფომ ხელი შეუწყოს კონსულტირების საშუალო და მცირე ბიზნესისათვის ხელმისაწვდომი ცენტრების შექმნას;

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ძალიან დინამიურია გამოვლენილი ხარვეზების საკანონმდებლო ცვლილებებით ჩასწორების კუთხით, თუმცა ნამდვილი დინამიურობა მდგომარეობს იმაში, რომ თავად საკანონმდებლო მექანიზმის მოქნილობა უზრუნველყოფდეს წამოჭრილ პრობლემებზე ადექვატურ რეაგირებას.

## 6. სოციალური დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა

ელზა ჯგერენაია

### 6.1. ევროკავშირთან თანამშრომლობის წინაპირობები და არსებული მდგომარეობა

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) ფარგლებში, ევროკავშირი საქართველოს სხვა სფეროებთან ერთად სთავაზობს ინტენსიურ თანამშრომლობას სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში რამდენიმე მიმართულებით. კერძოდ, სოციალურ სექტორში განსახორციელებელი ამოცანები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ევროპა-საქართველოს ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმის მე-3 პრიორიტეტული სფეროს ქვეშ ექცევა - „სიღარიბის შემცირებისა და სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფაზე მიმართული ძალისხმევის განმტკიცება.“ აღნიშნული პრიორიტეტი მოიცავს კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელებას, რაც გულისხმობს სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის სექტორის სფეროების რეფორმის განმტკიცებას, ეფექტიანი იურიდიული ბაზისა და ეფექტიანი მართვის სისტემების შექმნის ჩათვლით. მათთან დაკავშირებული ქმედებები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში (ENP AP) მოიცავს სიღარიბის აღმოფხვრის ღონისძიებათა ფარგლებში სოციალური სექტორის რეფორმას, ჯანდაცვის სექტორის რეფორმას და დევნილებისა და ლტოლვილებისთვის ისეთი სისტემის შექმნას, რომლის მიზანაც, მათ შორის, იქნება მათი ადგილობრივ მოსახლეობასთან ინტეგრირება და სარჩოს შესაძლებლობის მიცემა<sup>79</sup>.

სოციალური დაცვის პრობლემას ეხმიანება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მე-4 თავის (ზოგადი მიზნები და ამოცანები) 4.4 ქვეთავი - „ეკონომიკური და სოციალური რეფორმა, სიღარიბის დაძლევა და მდგრადი განვითარება“. სამოქმედო გეგმა მომავალში სიღარიბის შემცირების მიზნით აუცილებელი ნაბიჯების გადადგმას ითვალისწინებს. ამ დებულებების თანახმად, საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს სიღარიბის შემცირებაზე ორიენტირებული ეფექტიანი ღონისძიებების გატარება, რომელთა მიზანია სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ პირთა რაოდენობის შემცირება და სოციალური თანასწორობის გაუმჯობესება<sup>80</sup>.

ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობას დაევალა რეფორმების სტრატეგიის ამსახველი დოკუმენტის სისტემატური გადასინჯვა და შესწორება, ამასთან სიღარიბის შემცირების საკითხისადმი განსაკუთრებული ყურადღების დათმობა. ამდენად, რეფორმების განმტკიცება სოციალურ დახმარების სექტორში ეფექტიანი სამართლიანი ბაზის შექმნას გულისხმობს. დოკუმენტი აღიარებს ეკონომიკურ და სოციალური რეფორმების გატარებას, ზომების მიღებას სიღარიბის შესამცირებლად, რათა მოხდეს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ პირთა რაოდენობის შემცირება, სოციალური თანასწორობის გაუმჯობესება, ჯანდაცვის სისტემებისა და სხვა სოციალური სამსახურების მდგრადობა.

გარდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმისა, საყოველთაოდ ცნობილი **ევროპის სოციალური ქარტია**<sup>81</sup>, რომლის რატიფიცირებაც საქართველოში მოხდა 2005 წელს<sup>82</sup>, ასევე წარმოადგენს ქვეყანაში ადამიანის

<sup>79</sup> ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, სამოქმედო გეგმა: ევროკავშირი-საქართველო, ევროკომისიის დელეგაცია საქართველოში, გვ. 5, <http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>

<sup>80</sup> იგივე, გვ. 19.

<sup>81</sup> მიღებული იქნა 1961 წ. 18 ოქტომბერს რომში, შესწორებები შევიდა 1996 წ. 3 მაისს სტრასბურგში, ევროპის საბჭო.

<sup>82</sup> „ევროპის სოციალური ქარტიის რატიფიკაციის თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 1 ივლისის №1876 დადგენილება.

სოციალური და ეკონომიკური უფლებების გარანტიას. ქარტიში მოცემული სოციალური და ეკონომიკური უფლებები იძლევა ევროპაში დაცულ უფლებათა შორის არსებული უთანასწორობის შესწორების საშუალებას. კონვენციის ხელმძღვანელი სახელმწიფოები თანხმდებიან, რომ იბრძობენ ეკონომიკური და სოციალური პირობების გასაუმჯობესებლად ჩამოყალიბებული უფლებებისა და პრინციპების განხორციელების მიზნით. ეს პირობებია: თანაბარი სამუშაო პირობები, გაერთიანების თავისუფლება, კოლექტიური გარიგება, სოციალური უზრუნველყოფა, ახალგაზრდების სოციალური, სამართლებრივი და ეკონომიკური დაცვა, თანასწორუფლებიანობა და ერთნაირი მოპყრობა განურჩევლად სქესისა, მოხუცთა სოციალური დაცვა და დაცვა სიღარიბისა და სოციალური ექსპლუატაციისგან.

აღსანიშნავია, რომ საქართველო ევროპის სოციალურ ქარტიას სრულად არ შეერთებია და მხოლოდ ნაწილობრივ შეუერთდა. კერძოდ, საქართველომ სავალდებულოდ აღიარა ქარტიის მუხლებისა და პუნქტების ნაწილი (იხ. ცხრილი No6.1).

### ცხრილი No6.1. ევროპის სოციალური ქარტიის მუხლები და პუნქტები, რომელსაც საქართველო აღიარებს სავალდებულოდ

მუხლი	პუნქტი	მუხლი	პუნქტი	მუხლი	პუნქტი
1	1, 2, 3, 4	8	3, 4, 5	18	1, 2, 3, 4
2	1, 2, 5, 7	10	2, 4	19	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,
4	2, 3, 4	11	1, 2, 3		8, 9, 10, 11, 12
5	1	12	1, 3	20	1
6	1, 2, 3, 4	14	1, 2	26	1, 2
7	1, 2, 3, 4, 5,	15	3	27	1, 2, 3
	6, 7, 8, 9, 10	17	1	29	1

წყარო: „ევროპის სოციალური ქარტიის რატიფიკაციის თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 1 ივლისის No1876 დადგენილების პრეამბულა.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის სოციალური ქარტიის საქართველოს მთავრობის მიერ აღიარებული მუხლების მხოლოდ ნაწილია შესრულებული და გათვალისწინებული საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, რაც აფერხებს ჰარმონიზაციის პროცესს ევროპულ კანონმდებლობასთან.

გარდა ზემოაღნიშნული ინიციატივებისა, საქართველო ასევე ჩართული იყო გაეროს მიერ შემუშავებულ სიღარიბის დაძლევის ინიციატივებში<sup>83</sup>, 2003 წლის დასაწყისში კი მსოფლიო ბანკის მისიის მხარდაჭერით საქართველომ ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის საკუთარი პროგრამა შეიმუშავა<sup>84</sup>. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობამ ვერ შეძლო პროგრამის ეფექტურად განხორციელება და შედეგიც მინიმალური აღმოჩნდა. მთავრობის მხრიდან კონკრეტული პასუხისმგებლობის განსაზღვრისა და მოქმედების სურვილის არქონამ დოკუმენტი სრულიად უშედეგო გახდა.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებამ დაიწყო პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების ამბიციურ გეგმის განხორციელება. მიუხედავად ამისა, სამოქმედო გეგმის განხორციელების პირველ წელს მოხდა სამოქმედო გეგმის განხორციელების სტრატეგიის, ასევე, პასუხისმგებლობების ნათლად განსაზღვრის, ბიუჯეტისა და ვადების დაგვიანებით შემუშავება. ამასთან, სამოქმედო გეგმის

<sup>83</sup> Georgia: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, IMF, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06360.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06360.pdf)

<sup>84</sup> ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, თბ. 2003 წ.



განხორციელებისას გამოვლინდა, რომ მეტად რთულია შეჯერება ხელისუფლების მიერ ეკონომიკის რეგულირებაში მთავრობის როლის რადიკალურად შესუსტების მცდელობისა ევროკავშირის მიერ რეგულირების მხარდაჭერასთან. თუ ქვეყანა 2003 წლამდე სოციალურ საბაზრო ეკონომიკას აშენებდა, 2003 წლის შემდგომმა ლიბერტარიანული იდეოლოგიის მატარებელმა რეფორმებმა შეცვალა კურსი. თუმცა აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ლიბერალური ეკონომიკური რეფორმების მიუხედავად, ახალმა ხელისუფლებამ სოციალური დაცვის სექტორში რეფორმების განხორციელება უფრო ნელა დაიწყო, ვიდრე, მაგალითად, სხვა სფეროებში, როგორცაა საგზაო პოლიცია, განათლება ან ლიცენზირება და ნებართვები.

2003 წლის რეკოლუციის შემდგომ, მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება გადაესინჯა შემწეობის და დანამატების სისტემა, კატეგორიულად დაყოფილი ოჯახის დახმარების შემწეობების, პრივილეგიების და განსაკუთრებული სარგებლის (როგორცაა ელექტროენერჯისა და სხვა კომუნალური გადასახადების ანაზღაურება), ასევე სიღარიბის გარკვეულ ზღვარს ქვემოთ მყოფ ოჯახებზე მიმართული ერთჯერადი ფულადი შემწეობით ჩანაცვლებით. რეფორმების პარალელურად, საქართველოში სოციალურმა პრობლემატიკამ მწვავე ხასიათი მიიღო, განსაკუთრებით 2008 წლის რუსული აგრესიისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ.

დღემდე მთავრობის უმთავრეს საშუალოვადიან მიზნად ისევ რჩება სიღარიბის შემცირება და მოსახლეობაში სოციალურად დაუცველი ფენის კეთილდღეობის დაცვა. სოციალური დაცვა წარმოადგენს მთავრობის პოლიტიკის ძირითად მახასიათებელს, რომელიც გულისხმობს სოციალურად დაუცველ ჯგუფებზე სიღარიბის ზემოქმედების შემსუბუქებას, და ამავდროულად, ეკონომიკური ზრდის ხელისშემწეობი ბიზნეს გარემოს შექმნის მეშვეობით, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ღარიბებზე ორიენტირებული კონკრეტული პროგრამების განხორციელების პარალელურად.

მთავრობა არსებითი ხასიათის ცვლილებების განხორციელებას 2005 წლიდან შეუდგა, როდესაც უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობისთვის სოციალური დაცვის ახალი სისტემის დანერგვის ინიციატივით გამოვიდა<sup>85</sup>. კერძოდ, მთავრობის მიერ მომზადდა სხვადასხვა სტრატეგიული დოკუმენტები, სადაც პრიორიტეტულ მიმართულებად აღიარებულ იქნა სიღარიბის დაძლევა და დასაქმების უზრუნველყოფა<sup>86</sup>. პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლის საფუძველზეც დაიწყო მთავრობამ აქტიური ღონისძიებების გატარება სოციალური დაცვის სფეროში, იყო 2005 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული №51 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“. ამ დოკუმენტმა წარმოადგინა თვისებრივად ახალი კონცეფცია სოციალურად დაუცველი ადამიანების დაცვის თვალსაზრისით და ამით საბოლოოდ ეთქვა უარი საბჭოური სოციალური დაცვის მოდელს.

ამასთან, 2008 წლის იანვარში საქართველომ შეიმუშავა პროგრამა „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“<sup>87</sup>, რამაც პრიორიტეტული გახადა სოციალური სექტორის გაუმჯობესება. პროგრამამ ხაზგასმით აღნიშნა უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლის კლება, რომელიც იმ დროისთვის 14%-ს შეადგენდა. დასაქმების ხელშეწყობისა და სიღარიბის დაძლევის ძირითად ელემენტებად მიჩნეულია ინფრასტრუქტურაში მთავრობის ინვესტირება, ასევე დონორთა პროექტების გათვალისწინებით, და უფრო დაბალი გადასახადების მეშვეობით კერძო სექტორის სტიმულირება. სოციალურ ასპექტში, პროგრამამ აღნიშნა “უფრო მეტი და მნიშვნელოვნად გაზრდილი ფინანსური დახმარება სოციალურად ყველაზე დაუცველ მოსახლეობას”. მიზანი იყო “ყველაზე უკიდურეს გაჭირვებაში მყოფთა მეტი დახმარება” და ამის “ბენეფიციართა შერჩევისას მაქსიმალური

<sup>85</sup> „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წ. 17 მარტის №51 დადგენილება.

<sup>86</sup> საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიული რეკომენდაციები 2011 – 2017 წლებისათვის, საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, თბ. 2010., გვ. 30.

<sup>87</sup> ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე, გვ.5., [www.parliament.ge/files/435\\_22626\\_691589\\_prog.pdf](http://www.parliament.ge/files/435_22626_691589_prog.pdf)

ეფექტურობის” მეშვეობით განხორციელება. პროგრამა პირობას იძლეოდა, რომ სოციალური დახმარების პაკეტი მიმართული იქნებოდა სოციალურად ყველაზე დაუცველი მოსახლეობისთვის სათანადო საცხოვრებელი პირობების შექმნაზე, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მცხოვრები 400,000 ადამიანისთვის დახმარების გაორმაგებაზე, ასევე პირველი 300,000 ადამიანისთვის და სიღარიბის ზღვარს ზემოთ მყოფი შემდგომი 200,000 ადამიანისთვის ეტაპობრივი დახმარების შემოღებაზე.

საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის განხორციელების ძირითად ინსტრუმენტს წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტი და მასთან დაკავშირებული საშუალოვადიანი ხარჯების სქემა (MTEF) წარმოადგენს. ცალკეულ სექტორულ სტრატეგიებზე დაყრდნობით, მთავრობა წარმოადგენს ვრცელ სტრატეგიის განაცხადს შემდგომი ოთხი წლისთვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD), რაც ბიუჯეტის/საშუალოვადიანი ხარჯების სქემის მომზადების საწყისი ფაზაა. 2011-2014 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი აცხადებს, რომ **(მთავრობის) სოციალური პოლიტიკა დაეფუძნება სოციალური ხარჯვისა და მიზნობრიობის ხარისხის ეფექტურობას**<sup>88</sup>.

ის ფაქტი, რომ საქართველოს მოსახლეობის 50-55% სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება, ხოლო 15% კი უკიდურესი სიღარიბის პირობებში ცხოვრობს, მიუთითებს გამართული და მდგრადი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნის დაუყოვნებლივ საჭიროებაზე<sup>89</sup>.

ამდენად, საქართველოს ინტეგრაცია ევროკავშირში პირდაპირ მოითხოვს თანამედროვე მსოფლიო სტანდარტებზე დაფუძნებული სოციალური პოლიტიკისა და მისი უზრუნველსაყოფი რეფორმების გატარებას, რომელიც გაწერილია სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით. ეს უკანასკნელი ევროკომისიამ სწორედ გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის მეზობლებს შორის კეთილდღეობის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით შეიმუშავა, რითაც კიდევ ერთხელ დაადასტურა საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური რეფორმების მხარდაჭერა.

## 6.2. სოციალური დახმარების სისტემა

საქართველოში სოციალური დახმარება წარმოადგენს სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთ სახეს, რომელსაც რეფორმამდე განსხვავებული სახე ჰქონდა. 2005 წლიდან გატარებული რეფორმების შედეგად, კატეგორიებზე დაფუძნებული დახმარების სისტემა რადიკალურად შეცვალა მისამართული დახმარების ფორმამ. ქვეყნის სოციალური დაცვის პოლიტიკა აღიარებს და ეფუძნება მისამართულ დახმარებას<sup>90</sup>. სოციალური პოლიტიკის მთავარ პრინციპად რჩება სახელმწიფოს მიერ რესურსების მიწოდება შეფასების სისტემის მიერ გამოვლენილი ყველაზე გაჭირვებული ადამიანებისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფოს ამოცანაა გააუმჯობესოს მისამართულობა და ამისათვის გამოიყენოს მრავალფეროვანი საშუალებები. ფულადი დახმარება და სამედიცინო დაზღვევის სქემის განვითარება არის საფუძველი, რომელსაც სოციალური ინტეგრაცია, სამედიცინო მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა ეყრდნობა. საზოგადოების ყველაზე ღარიბი ფენებისაკენ სოციალური დახმარების მიმართვისათვის შეიქმნა მოწყვლადი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზა. მონაცემთა ერთიანი ბაზა შეიცავს ინფორმაციას ღარიბ ოჯახებზე, რომლებმაც სახელმწიფოსაგან სოციალური დახმარება მოითხოვეს. თითოეულ ოჯახს მინიჭებული აქვს

<sup>88</sup> ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლისათვის (BDD), საქართველოს მთავრობა, გვ.14., 2010 წ.

<sup>89</sup> საქართველოს სოციალური დაცვის რეფორმა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2006 წ., [www.transparency.ge](http://www.transparency.ge)

<sup>90</sup> სოციალური დაცვა და ჩართულობა საქართველოში, შემავაძელებელი დასკვნა, ევროკომისია, 2011წ., გვ. 9-11, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6886&langId=ka>

შეფასების ინდივიდუალური ქულა, რომელიც ამ ოჯახის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობას ასახავს. მონაცემთა ერთიანი ბაზა საშუალებას იძლევა დახმარება მიიმართოს სპეციფიკური მიზნობრივი ჯგუფისაკენ.

2007 წლამდე კი საქართველოში მოქმედებდა სოციალური პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა ოჯახზე 22 ლარის ოდენობის შემწეობას 5 კატეგორიის ოჯახისათვის. ამ პროგრამის ნაკლი იყო ის, რომ ზოგჯერ სოციალურად დაუცველი ვერ ხვდებოდა შესაბამის კატეგორიებში, ზოგჯერ კი, პირიქით, ამ კატეგორიაში მოხვედრილ ადამიანს სახელმწიფოს დახმარება არ სჭირდებოდა.

სადღეისოდ საქართველოში სოციალური დახმარების პოლიტიკა მიმართულია მოსახლეობის დაცვაზე მხოლოდ უკიდურესი სიღარიბისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ მიზნობრივმა და საჭიროებაზე დაფუძნებულმა სოციალური დახმარების სისტემამ არსებული სახით საბჭოური მიდგომები რადიკალურად შეცვალა, მოქმედი სქემა მაინც არ გამოირჩევა ეფექტიანობით, რადგან ის ზუსტად მაინც ვერ ასახავს მოსახლეობაში არსებულ უღარიბეს ფენას. დღეში 2.5 აშშ დოლართან მიმართებაში განსაზღვრული სიღარიბის ზღვარი ზუსტად წარმოაჩენს საქართველოს მოსახლეობის უღარიბესი ოჯახების წილს. თუმცა 2007-2009 წლებში დღეში 2.5 აშშ დოლართან მიმართებაში განსაზღვრულმა სიღარიბის დონემ საქართველოში მოიკლო, რაც ექსპერტებს საშუალება მისცა უკიდურესი სიღარიბის შემცირების თვალსაზრისით, სოციალური დახმარების პროგრამა შეეფასებინათ, როგორც მაღალი მისამართულობის მაჩვენებლით გამორჩეული<sup>91</sup>. თუმცა საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ მიუხედავად დახმარებისა, ბენეფიციართა უმეტესობას, მაინც უჭირს უკიდურესი სიღარიბიდან გამოსვლა, ფიქსირდება ასევე ფაქტებიც, როდესაც ბევრი ოჯახი დარჩა დახმარების გარეშე, ეს და კიდევ სხვა მრავალი ფაქტები მიუთითებს იმ გარემოების აუცილებლობაზე, რომ უმწეოთა გამოვლენის მეთოდოლოგია დასახვეწია და ასევე გადასახედია ბენეფიტების მოცულობაც, რომელიც საარსებო მინიმუმის ნიშნულისგან საკმაოდ დაშორებულია.

ამავე დროს, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სოციალური სარგებლის სიდიდემ არ უნდა გამოიწვიოს შრომისუნარიანი ადამიანების დემოტივირება და პასიურ მდგომარეობაში დარჩენის სტიმულირება. სოციალური სარგებელი არ უნდა იყოს დასაქმებით მიღებული პოტენციური შემოსავლის ტოლი ან მასზე მეტი, რაც დაწვედა შრომითი საქმიანობის მოტივაციას. მოქმედი სქემით, ბენეფიციართა რაოდენობა წინა წლებთან შედარებით საგრძნობლად, თითქმის 70%-ით არის შემცირებული (იხ. ცხრილი No6.2) რამაც განაპირობა, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუარესება. 2006 წელს, 2005 წელთან შედარებით კატეგორიების მიხედვით (საოჯახო) დახმარების მიმღებ ოჯახთა რაოდენობის მნიშვნელოვნად შემცირების მიზეზს წარმოადგენს 2006 წლის 28 ივლისის საქართველოს მთავრობის No145 დადგენილება, რომლის თანახმად ოჯახს, რომელსაც 2007 წლის 1 იანვრამდე დანიშნული აქვს საოჯახო დახმარება, უფლება აქვს გახდეს საარსებო შემწეობის მიმღები, ან დაიტოვოს საოჯახო დახმარება.

#### ცხრილი No6.2. საოჯახო დახმარების მიმღებ პირთა რაოდენობა კატეგორიების მიხედვით (წლის ბოლოს)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
მარტოხელა, არამომუშავე პენსიონერთა ერთსულიანი ოჯახები	54712	52605	31694	17655	14728	12683	11720
არამომუშავე პენსიონერთა ორი და მეტსულიანი ოჯახები	9839	9810	5172	2051	1480	1001	849

<sup>91</sup> სოციალური დაცვა და ჩართულობა საქართველოში, შემაჯამებელი დასკვნა, ევროკომისია, 2011წ., გვ. 9, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6886&langId=ka>

დედ-მამით ობოლი ბავშვები, მეურვის შრომისუნარიანობის მიუხედავად	1457	1344	1001	454	325	202	160
შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, არამომუშავე, პირველი ჯგუფის უსინათლოები	11875	13495	9897	7249	5965	5144	4536
18 წლამდე ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები	12625	12060	9140	5924	4319	3656	2926
მრავალშვილიანი ოჯახები, რომელთაც ჰყავს 7 ან მეტი 18 წლამდე ასაკის ბავშვი	174	162	91	33	18	12	8
<b>საოჯახო დახმარების მიმღებთა რაოდენობა, სულ</b>	<b>90682</b>	<b>89476</b>	<b>56995</b>	<b>33366</b>	<b>26835</b>	<b>22698</b>	<b>20199</b>

წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=199&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=199&lang=geo).

საოჯახო დახმარების მიმღებ პირებზე გადარიცხული თანხის მოცულობაც ბოლო წლებში შემცირდა. ანალოგიურად, სარგებლის მოცულობაც შემცირებულია და 2004 წელთან შედარებით თითქმის განახევრებულია (იხ. ცხრილი No6.3).

### ცხრილი No6.3. საოჯახო დახმარების მიმღებ პირებზე გადარიცხული თანხა (წლის ბოლოს, ათასი ლარი)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
მარტოხელა, არამომუშავე პენსიონერთა ერთსულიანი ოჯახები	13928,6	13320,0	12335,8	6430,2	4275,6	3583,6
არამომუშავე პენსიონერთა ორი და მეტსულიანი ოჯახები	3161,3	4142,0	3553,4	1404,9	741,1	523,1
დედ-მამით ობოლი ბავშვები, მეურვის შრომისუნარიანობის მიუხედავად	414,7	488,5	478,0	217,9	135,5	86,3
შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, არამომუშავე, პირველი ჯგუფის უსინათლოები	2339,4	3524,6	3364,5	2195,9	1761,8	1460,1
18 წლამდე ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები	2912,3	3315,7	2944,4	2037,2	1446,8	1096,5
მრავალშვილიანი ოჯახები, რომელთაც ჰყავს 7 ან მეტი 18 წლამდე ასაკის ბავშვი	55,9	59,8	62,8	20,3	11,3	6,9
ოჯახთა რაოდენობა, რომლებიც იღებენ ყოველთვიურ საოჯახო დახმარებას, სულ	22812,2	24850,6	22738,8	12306,4	8372,1	6756,5

წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=199&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=199&lang=geo).

ამის საპირისპიროდ, დღეს არსებული სოციალური დახმარების სქემით, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული და დახმარების მიმღები ოჯახების გაზრდილი რაოდენობა მიუთითებს იმაზე, რომ მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდა (იხ. ცხრილი No6.4).

### ცხრილი No6.4. უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული და საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობა (წლის ბოლოს, ერთეული)

2008	2009	2010
------	------	------

რეგისტრირებული რაოდენობა	საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა	რეგისტრირებული რაოდენობა	საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა	რეგისტრირებული რაოდენობა	საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა
502689	131182	539256	153434	545619	144877

წყარო: საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

რაც უფრო მეტი განაცხადი შედის მონაცემთა ბაზაში, დეკლარაციის რაოდენობა მით უფრო იზრდება, რაც მეტყველებს მძიმე სოციალურ ფონზე. კერძოდ, თუკი 2008 წელს რეგისტრაცია გაიარა 502689 ერთეულმა ოჯახმა, 3 წელიწადში (2010 წლისათვის) იგი გაიზარდა 7%-ით. მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის გავლის მოთხოვნამ მოიმატა, ვინაიდან წინა წლებთან შედარებით მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი მძიმე სოციალური ფონის გამო თვლის, რომ ისინი იმყოფებიან უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს მიღმა და შესაბამისად იმატა საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობამაც.

არსებული სქემით, სახელმწიფო დახმარებას მხოლოდ იმ ადამიანებისთვის გამოყოფს, რომლებსაც იგი ყველაზე მეტად ესაჭიროება<sup>92</sup>. თუკი ადრე ადამიანები კონკრეტული კატეგორიების ან სტატუსის მქონე ჯგუფების მიხედვით (დევნილები, ომის ვეტერანები და ა.შ.), პირის/ოჯახის ფინანსური მდგომარეობის გაუთვალისწინებლად განსაზღვრულ დახმარებას იღებდნენ, უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანები მოკლებულნი იყვნენ აღნიშნულ სქემაში მონაწილობას, ვინაიდან ისინი სტატუსით არცერთ კატეგორიას არ განეკუთვნებოდნენ. ეს თავისთავად იყო არასამართლიანი მიდგომა, თუმცა სახელმწიფო „უსტატუსო“ მოწყველადი ფენებისათვის ერთჯერადი ფულადი დახმარებით შემოიფარგლებოდა.

შესაბამისად, ახალი სქემის საფუძველზე დახმარების გაცემა შეუწყდათ იმ ადამიანებს, რომლებიც ზემოთ ჩამოთვლილ ან სხვა კატეგორიებს განეკუთვნებოდნენ, მაგრამ ოჯახში საკმარისი შემოსავალი გააჩნდათ და დამატებით მთავრობის დახმარებას არ საჭიროებდნენ. ამ სისტემას მრავალი მგრძობიარე ასპექტი ახლავს თან, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყანაში, როგორც საქართველოა, სადაც რესურსები მწირია და სოციალური მდგომარეობა ხშირ შემთხვევაში - უკიდურესად მძიმე. მიუხედავად ამისა, მხოლოდ საჭიროებაზე დაფუძნებული სისტემა მაინც კრიტიკისა და მწვავე დიკუსიის საგანი გახდა. კრიტიკა ზოგ შემთხვევაში გამოწვეულია სოციალური დაცვის სისტემის გამჭვირვალობის ნაკლებობით. ახალ სისტემის მოწინააღმდეგეები თვლიდნენ, რომ ძველ სისტემას (რომელიც ახალი სისტემის პარალელურად დღესაც მოქმედებს) სოციალური დაცვის ბადის გარდა, განსაკუთრებული სიმბოლური დატვირთვაც ჰქონდა, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო რიგი ბენეფიციართათვის და თავისებურად მაღლიერებას გამოხატავდა. მაგალითად, ომის ვეტერანების, მეორე მსოფლიო ომისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის ომების ვეტერანების, ამ ომებში დაღუპულთა ოჯახების, 1989 წლის 9 აპრილის მოვლენებისა და ჩერნობილის კატასტროფის შედეგად დაზარალებულებისათვის გარკვეული პრივილეგიების მინიჭება უფრო მეტად პატივისცემის ნიშანი იყო.

ევროკავშირის 15 ქვეყანაში სოციალურ დაცვაზე გამოყოფილი თანხები საშუალოდ მშპ-ს 21%-ს შეადგენს, მაშინ როცა საქართველოში სოციალურ დაცვაზე გამოყოფილი თანხები 2006-2007 წლებში შეადგენდა მთლიანი შიდა პროდუქტის 4.5%-ს<sup>93</sup>, 2008 წელს კი გაიზარდა 5.7 %-მდე<sup>94</sup>. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყნებში სოციალურ პროგრამებზე (სოციალური უზრუნველყოფა, სხვადასხვა სახის დახმარებები, კომპენსაციები, უმუშევართა ტრენინგები და ა.შ.) სახელმწიფოს აგრეგირებული

<sup>92</sup> „მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 28 ივლისის №145 დადგენილება.

<sup>93</sup> შანიძე გ. სახელმწიფოს როლი ჯანდაცვისა და სოციალური პრობლემების გადაჭრაში, 2010 წ. გვ. 4.

<sup>94</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>

დანახარჯი შეადგენს მთლიანი სახელმწიფო ხარჯების 50.2 პროცენტს. მათ შორის სოციალური დანახარჯი ყველაზე მაღალია იაპონიაში - 64.7 პროცენტი და ყველაზე დაბალია კორეაში - 23.8 პროცენტი<sup>95</sup>. შედარებისთვის, საქართველოში კი, სოციალურ დაცვაზე გამოყოფილი თანხები 2007-2008 წლებში შეადგენდა სახელმწიფო ხარჯების 16 პროცენტს. ასეთი სურათი კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმას, რომ საქართველოში სოციალურ სფეროზე გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსების წილი მეტად მწირია. შესაბამისად, სოციალური ფონი ქვეყანაშიც ადექვატურია.

2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებიდან სოციალურ სფეროსთვის განაწილებულმა თანხამ შეადგინა 1 319.8 მლნ ლარი<sup>96</sup>. ამავე წელს განხორციელდა პენსიებისა და სოციალური დახმარებების მატება, კერძოდ, საპენსიო ასაკით დანიშნული სახელმწიფო პენსია (652.8 ათასი ბენეფიციარი) 2009 წლის 1 იანვრიდან 70 ლარიდან გაიზარდა 75 ლარამდე, ხოლო 1 ნოემბრიდან 80 ლარამდე. ასევე გაიზარდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პენსიები, მათ შორის, მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პენსია (29 ათასზე მეტი ბენეფიციარი) 65 ლარიდან გაიზარდა 80 ლარამდე, ხოლო შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (გარდა მკვეთრად გამოხატულისა) პირთა პენსია (110 ათასზე მეტი ბენეფიციარი) 65-დან 70 ლარამდე. სოციალური დახმარებების პროგრამის ფარგლებში საარსებო შემწეობის ოდენობა სოციალურად დაუცველი ოჯახის მეორე და ყოველ მომდევნო წევრზე 12 ლარიდან გაიზარდა 24 ლარამდე.

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტით სოციალურ სფეროზე გამოყოფილი ასიგნება შემცირდა და შეადგინა 1 278.2 მლნ ლარი, აქედან, ამავე წელს სახელმწიფო პენსიების და კომპენსაციების დასაფარად მიმართული იქნა 883.8 მლნ ლარი; სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის დაზღვევაზე მიმართული იქნა 139.4 მლნ ლარი.

2011 წელს ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სოციალური დაცვის ხარჯი ისევ – 201.7 მილიონი ლარით – იზრდება. სოციალურ დაცვაზე წელს ყველაზე მეტი – 1.5 მილიარდი ლარი დაიხარჯება. აქედან ყველაზე ნაკლები – მთლიანი სოციალური დაცვის 0.7% – შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებს მოხმარდებათ, მთლიანი სოციალური დაცვის 16% – სოციალურად დაუცველ ოჯახებსა და ბავშვებს, ყველაზე მეტი – მთლიანი სოციალური დაცვის 66.4%, ხანდაზმულთა სოციალურ დაცვას. 2011 წელს, არაკლასიფიცირებული საქმიანობა სოციალურ სფეროში, 251 მილიონ ლარს შეადგენს.

ამდენად, საქართველოში გატარებული სოციალური რეფორმები ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს, რის გამოც სოციალური უთანასწორობა და დამაბულობა არ შემცირებულა, ვინაიდან ცალკეულ სოციალურ ჯგუფებში ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას არ მოჰყოლია საყოველთაო სიღარიბის შემცირება სოციალურად დაუცველ ფენებში. მოსახლეობის სოციალური დიფერენციაცია კიდევ უფრო გაღრმავდა და ფართო მასშტაბებს მიაღწია. გატარებული სოციალური რეფორმის ძირითადი მიზანი იყო მხოლოდ იმ უკიდურეს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. სოციალური დახმარების ახალი სისტემამ დააწესა ყოველთვიური ფულადი დახმარებები, ნაცვლად სხვადასხვა სახის შეღავათებისა და შესაბამისად ოჯახებს მიეცათ უფლება თანხის თავად განკარგავისა. დახმარების ოდენობა შემდეგნაირად განაწილდა: 1-სულიან ოჯახზე შეადგენს 35 ლარს, 2-სულიანზე – 45 ლარს, 3-სულიანზე – 50 ლარს და ა.შ.

ბოლო 5 წლის განმავლობაში, 2010 წელს დაფიქსირდა სოციალური დაცვის ხარჯის 40 მილიონი ლარით შემცირება. კლებაზე გავლენა გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა მოახდინა: 2009 წელს ეკონომიკა 3.9%-ით დაეცა. 2006-2008 წლებში ეკონომიკა ყოველწლიურად, საშუალოდ, 1.8 მილიარდი ლარით იზრდებოდა.

<sup>95</sup> <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

<sup>96</sup> ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლებისათვის, საქართველოს მთავრობა, გვ. 4.

სოციალური დაცვის ხარჯი, 2009 წლის ჩათვლით იმატებდა – ყოველწლიურად, საშუალოდ, 181.6 მილიონი ლარით. 2006-2010 წლებში სოციალურ დაცვაზე სულ 5.1 მილიარდი ლარი დაიხარჯა. 2006-2010 წლებში არაკლასიფიცირებული ხარჯი, საშუალოდ, 128.7 მილიონ ლარს შეადგენდა. მთელი ამ ხნის განმავლობაში უცვლელი პრიორიტეტი ხანდაზმულთა დაცვა იყო.

საქსტატის ინფორმაციით, 2010 წელს, 60 წელზე უფროსი ასაკის ადამიანები მთელი მოსახლეობის 18.3%-ს შეადგენდნენ. თითოეული მათგანი, სახელმწიფოსგან დახმარების სახით, საშუალოდ, ყოველთვიურად 92 ლარს იღებდა.

საქართველომ სოციალურ დაცვაზე ყველაზე მეტი – 1.3 მილიარდი ლარი ანუ მშპ-ს 7.4% – 2009 წელს დახარჯა. არაკლასიფიცირებულ საქმიანობას 178.6 მილიონი ლარი მოხმარდა, რაც მშპ-ს 1%-ს და მთლიანი სოციალური დაცვის ხარჯის 13.5%-ს შეადგენდა. სოციალურ დაცვაზე გამოყოფილი თანხის უდიდესი წილი – 895.9 მილიონი ლარი ანუ მშპ-ს 5% – ხანდაზმულთა სოციალურ დაცვაზე დაიხარჯა. შემდეგი პრიორიტეტული ჯგუფი იყო სოციალურად დაუცველი ავადმყოფი ადამიანები, ოჯახები და ბავშვები (მშპ-ს 1.4%). ყველაზე ნაკლები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე ამ წელს დაიხარჯა (მშპ-ს 0.01%)<sup>97</sup>.

2011-2014 წლებისათვის საქართველოს მთავრობამ სოციალური პოლიტიკის ძირითად პრიორიტეტად მიიჩნია:

- მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა;
- მოსახლეობის სოციალური დაცვა<sup>98</sup>.

ქვეყანაში სიღარიბის ფართო გავრცელების პირობებში სიღარიბის უკიდურესი ფორმების აღმოფხვრისა და შესაბამისი რისკების განეიტრალების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ მიიჩნია მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების სოციალური დაცვის დამატებითი ღონისძიებების განხორციელება მიზნობრივი ფულადი დახმარებისა<sup>99</sup> და მომსახურებათა ცალკეული სახეობების გაწევის მეშვეობით, კერძოდ:

- ✓ საარსებო შემწეობა სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახებისათვის;
- ✓ საყოფაცხოვრებო სუბსიდია;
- ✓ რეინტეგრაციის შემწეობა (ოჯახებისათვის, რომლებიც მოახდენენ ოჯახის წევრის სააღმზრდელო დაწესებულებებიდან ბიოლოგიურ ოჯახში დაბრუნებას);
- ✓ მინდობით აღზრდის ანაზღაურება (ოჯახებისათვის, რომლებიც უზრუნველყოფენ მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა საკუთარ ოჯახში აღზრდას);
- ✓ სახელმწიფო დახმარება (ტერიტორიული მთლიანობისთვის ბრძოლის მარჩენალ-დაკარგულებისთვის, რომლებმაც დაკარგეს 2 ან მეტი შვილი ან არიან მარტოხელა).

ამასთან სოციალური ვაუჩერის მეშვეობით დასაფინანსებელი შემდეგი სახის მომსახურება<sup>100</sup>:

- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) პირთა დღის ცენტრებით უზრუნველყოფა;
- შშმ პირთა სათემო ორგანიზაციების მომსახურება და დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფა;
- შშმ ბავშვთა ფსიქოსომატური აბილიტაციის/რეაბილიტაცია;
- ფსიქიკური დარღვევების მქონე პირთა ინსტიტუციური პატრონაჟი;
- ძვალ-სახსროვანი დაავადებების მქონე ბავშვთა რეაბილიტაცია;
- შშმ ბავშვთა ადრეული განვითარების ხელშეწყობა;
- შშმ პირთა და მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა საკურორტო მომსახურება;

<sup>97</sup> გიორხელიძე დ., *სოციალური მდგომარეობა და პრობლემები*, 2011, გვ. 3.

<sup>98</sup> ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლებისათვის, საქართველოს მთავრობა, გვ. 75.

<sup>99</sup> „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 6, 2006 წ.

<sup>100</sup> ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლებისათვის, საქართველოს მთავრობა, გვ. 78.

- რეინტეგრირებული და მიტოვების რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვების ხელოვნური კვების პროდუქტებით უზრუნველყოფა;
- მცირე, ოჯახური ტიპის ბავშვთა სახლებში მომსახურება;
- დაფინანსების ამგვარი სქემა უზრუნველყოფს გამოყოფილი სახსრების უშუალოდ ბენეფიციარზე მიმართვას და ამავე დროს აძლევს მას მომსახურების მიმწოდებლის თავისუფალი არჩევის შესაძლებლობას.

შედეგად, სოციალური დახმარების სიტემის ფარგლებში გატარებული ზემოაღნიშნული ღონისძიებები გაზრდის სოციალური ტრანსფერების მიზნობრიობას, ასევე გაუმჯობესდება უკიდურესი სიღარიბის პირობებში მცხოვრები შინამეურნეობების ცხოვრების სტანდარტი.

მიუხედავად იმისა, რომ, ხელისუფლების მიერ დეკლარირებულია სოციალური პოლიტიკის პრიორიტეტულობა, მიუხედავად „შთამბეჭდავი“ სოციალური ხარჯების ციფრებისა, რეალური შედეგები ცუდად კორელირდება ხელისუფლების მიერ გატარებულ პოლიტიკასთან, რაც იწვევს სოციალურ დაძაბულობას, უმუშევრობის მაღალ დონესა და სიღარიბის გაძლიერებას. სიღარიბე ჯერ კიდევ სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან მოსახლეობის ერთი მესამედი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება (იხ. ცხრილი No6.5).

**ცხრილი No6.5. სიღარიბის მაჩვენებელი (%)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>სიღარიბის დონე</b>						
მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის მიმართ	24,6	24,1	23,3	21,3	22,1	21,0
მედიანური მოხმარების 40 პროცენტის მიმართ	10,9	10,1	9,4	9,2	9,5	8,8
<b>სიღარიბის სიღრმე</b>						
მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის მიმართ	8,1	7,6	7,2	6,9	7,0	6,6
მედიანური მოხმარების 40 პროცენტის მიმართ	3,4	3,1	2,8	2,7	2,7	2,6
<b>სიღარიბის სიმწვავე</b>						
მედიანური მოხმარების 60 პროცენტის მიმართ	4,0	3,6	3,3	3,2	3,2	3,1
მედიანური მოხმარების 40 პროცენტის მიმართ	1,7	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2

წყარო: სოციალური სტატისტიკა, საქსტატი, 2011 წ.

ზემოთ მოყვანილი ცხრილი კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმას, რომ რეალურად, მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი იმყოფება სიღარიბის მდგომარეობაში, ან მასთან ახლო მდგომარეობაში. სპეციალისტთა შეფასებებით, საქართველოს მოქალაქეთა 86%-ს აქვს სერიოზული პრობლემები, მათი ეკონომიკური მდგომარეობა ძალზე არასახარბიელოა და გრადაციაც სიღარიბის დონეების (ღარიბი, ლატაკი, და ა.შ.) მიხედვით, სწორედ ამ დიდი მასის კონტიგენტის შიგნით მოიაზრება<sup>101</sup>.

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) განხორციელების 2011 წლის გეგმაში დეკლარირებულია ის მიზნები და სავალდებულო გასატარებელი ღონისძიებები, რომელიც ორიენტირებულია სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. კერძოდ, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ

<sup>101</sup> გიორხელიძე დ., სოციალური მდგომარეობა და პრობლემები, 2010 წ, გვ. 4.



მყოფ პირთა რაოდენობის შემცირებისა და სოციალური თანასწორობის გაუმჯობესების მიზნით მთავრობამ განახორციელა შემდეგი ღონისძიებები<sup>102</sup>:

1. სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახებისთვის ფულადი სოციალური დახმარებების გაცემა;
2. სამედიცინო დაზღვევით უზრუნველყოფა.

რაც შეეხება ინსტიტუციონალური ხასიათის რეფორმების განმტკიცებას სოციალური დახმარების სექტორში, ეფექტიანი სამართლებრივი ბაზის და ეფექტიანი მენეჯმენტის სისტემის შექმნის ჩათვლით, მზადდება სოციალური დაცვის სფეროს მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის სექტორულ პოლიტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფი სამართლებრივი აქტების პროექტების კონცეპტუალური ნაწილი.

სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ვალდებულებების შესასრულებლად, ქვეყნის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, ევროკომისია გამოთქვამს მზადყოფნას საქართველოს მხარდასაჭერად, კერძოდ, **შესაძლო სამომავლო დახმარებას** წარმოადგენს<sup>103</sup>:

#### **სოციალური დახმარების სისტემების გაუმჯობესება**

- ✓ მოცულობის მასშტაბის, მიზნობრივი ჯგუფების დადგენის და თანხების გაცემის მექანიზმების გაუმჯობესება სხვადასხვა შემწეობების (და პენსიების), ასოცირებული ვაუჩერული სისტემების (ბავშვებზე ზრუნვა, ჯანდაცვა, განათლება, და სხვა) თვალსაზრისით;
- ✓ შემწეობის სისტემების რაციონალიზაცია ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად იგივე მიზნების ფარგლებში (იძულებით გადაადგილებულ პირთა დახმარების ჩათვლით);
- ✓ მონაცემთა მართვის და დამუშავების გაუმჯობესება უფრო ფართო, “ელექტრონული მმართველობის” მიზნებთან მიმართებაში.

#### **მოწყვლადი ოჯახების შემწეობაზე დამოკიდებულების შემცირება:**

- ✓ პერსპექტივები დასაქმების მომსახურების მისაღებად;
- ✓ შესაბამისი უნარ-ჩვევების ჩამოყალიბება;
- ✓ დახმარება გადამზადების, სამუშაოს მოძიების საკითხებში;
- ✓ სოციალურ მუშაკთა ეფექტურობის გაუმჯობესება, მათი რაოდენობის და საქმიანობის სფეროს გაზრდა, სოციალური ფსიქოლოგების ჩათვლით; სოციალური გარიყვის შეჩერება;
- ✓ სოციალური და ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების და მიზანმიმართულობის პროგრამები უნარ-შეზღუდული მოსახლეობისთვის;
- ✓ მოხუცების საზოგადოებაში ინტეგრაცია და მათზე მზრუნველობა;
- ✓ სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მყოფ პირთა რეინტეგრაციისა და რეაბილიტაციის პროგრამები;
- ✓ მზრუნველობითი დაწესებულებებიდან წამოსული პირების მხარდაჭერა;
- ✓ იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიზანმიმართული ორგანიზება;
- ✓ სოციალურ მუშაკთა მომსახურების უფრო ფართო გამოყენება და სხვა ფსიქო-სოციალური დახმარება.

**ამდენად, საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები ნაწილობრივ სრულდება.** „ევროპის სოციალური ქარტიის“ მე-12 მუხლის პირველი და მესამე პუნქტი, რომელიც გულისხმობს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შექმნას და შენარჩუნებას და ამასთან, შესაბამისი ზომების მიღებას სოციალური სისტემის გაუმჯობესების მიზნით, ჯერჯერობით რჩება ისევ განუხორციელებელ პუნქტებად. საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის შემუშავებული კონკრეტული სოციალური დაცვის პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ქვეყნის კანონმდებლობას მოამზადებდა ევროპული კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისათვის.

<sup>102</sup> ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმის (ENP AP) განხორციელების 2011 წლის გეგმა (თავი 4.4), <http://eu-integration.gov.ge/uploads/-ENPAP-Plan-2011-geo-final-9.doc>

<sup>103</sup> ევროკომისიის მრავალმხრივი პროგრამა ჩარჩო ხელშეკრულება ბენეფიციართათვის, საბოლოო სამუშაო ვერსია, 2010წ.

მიუხედავად ამისა, პასუხისმგებლობა და თავისი ვალდებულებები სოციალურად დაუცველ პირთა მიმართ საქართველოს მთავრობას დაფიქსირებული აქვს ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების 20011-2014 წლების დოკუმენტში. ყოველივე ეს, კიდევ ერთხელ გვაძლევს უფლებას გავაკეთოთ დასკვნა, რომ დღეს საქართველოში სოციალური დაცვის პოლიტიკა მხოლოდ დეკლარაციის დონეზეა შემუშავებული, რაც მოითხოვს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებას აღებული ვალდებულებების შესასრულებლად.

### 6.3. საპენსიო სისტემა

დღეს საქართველოში მოქმედი საპენსიო სისტემა ორი ერთმანეთისაგან შინაარსით და მოცულობით განსხვავებული ნაწილისაგან შედგება, სადაც დომინირებულ ნაწილს ჯერ-ჯერობით ისევ სახელმწიფო საპენსიო სისტემა იკავებს. ეს უკანასკნელი ეფუძნება თაობათა შორის სოლიდარობის სქემას, ანუ გადანაწილებით პრინციპს, რაც გულისხმობს მომუშავეთა მიერ გადახდილი გადასახადების ხარჯზე არსებული პენსიონერებისათვის პენსიების გაცემას.<sup>104</sup> ხოლო შედარებით მოკრძალებული ნაწილი კი არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემას უკავია, რომელიც სამწუხაროდ კვლავაც განვითარების ჩანასახოვან სტადიაზე რჩება.

სახსრები, რომელიც დღეს პენსიონერთათვის გაიცემა, საკმაოდ მწირია და ის საარსებო მინიმუმს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება. დღევანდელი პენსია თავისი ფინანსური მოცულობით, უფრო მეტად სოციალური დახმარების მსგავსია. გარდა ამისა, ის არანაირად არ ითვალისწინებს დღევანდელი პენსიონერის მიერ მუშაობის პერიოდში გაკეთებულ საპენსიო შენატანებს და მისი საქმიანობის ხანგრძლივობას, ტიპს და ხარისხს.

ამდენად, არსებული საპენსიო სისტემა ბევრ პრობლემას უქმნის საქართველოს ფინანსურ მდგრადობას და განვითარების პერსპექტივებს. ამასთან, ის არა მხოლოდ სადღეისო, არამედ გრძელვადიანი აქტუალობის მქონე პრობლემაა, ვინაიდან დროთა განმავლობაში სულ უფრო და უფრო მეტად მძიმდება და, შედეგად, მნიშვნელოვნად შეაფერხებს ეკონომიკის განვითარებას და წარმოშობს ახალ სოციალურ პრობლემებს. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგას საქართველოს რეალობისთვის ამ ეტაპზე უცხო, თუმცა ბევრ ქვეყანაში წარმატებით აპრობირებული საპენსიო სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობა, რომელიც უნდა დაეყრდნოს დაგროვებით სქემას. საქართველოს დღევანდელი მდგომარეობა აქტუალურს ხდის სისტემის რეფორმირების საკითხს<sup>105</sup>.

ვალდებულებები, რომელიც დაეკისრა საქართველოს ხელისუფლებას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, წარმოადგენს სოციალური დაცვის მექანიზმების ეფექტიანობას და მიზნობრიობას, რაც თავისთავად გულისხმობს შესაბამისი რეფორმების განხორციელების აუცილებლობას არსებული სისტემის გაუმჯობესების მიზნით.

ქვეყნის სტრატეგიულ დოკუმენტში “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“, ვაწყდებით ძალიან ხმაურიან განცხადებას: „სოციალური დახმარების პაკეტი მიმართული იქნება ყველაზე გაჭირვებული მოქალაქეებისათვის ღირსეული საარსებო გარემოს შესაქმნელად. ეტაპობრივად გაიზრდება სოციალური საპენსიო პაკეტის მოცულობა და ის 100 დოლარს მიაღწევს<sup>106</sup>“. რაც თავის დროზეც უსაფუძვლო იყო, თუმცა პოლიტიკოსები დანაპირების შეუსრულებლობას ხსნიან ისევ გლობალური ეკონომიკური კრიზისითა და 2008

<sup>104</sup> საყვეარშილი რ., საპენსიო რეფორმის საჭიროება საქართველოში, 2009 წ., გვ. 3.

<sup>105</sup> იგივე, გვ. 5.

<sup>106</sup> ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე, გვ.21., 2008 წ.

წლის რუსეთის აგრესიით. თუმცა, 2010 წლიდან დედაქალაქში მოხდა პენსიების 10 ლარით გაზარდა, რაც სხვა ტერიტორიული ერთეულების პენსიონრებთან შედარებით დედაქალაქელ პენსიონრებს უკეთეს მდგომარეობაში აყენებს და აშკარაა დისკრიმინაცია.

საქართველოში განხორციელებული რეფორმების ერთ-ერთ მთავარ გაცხადებულ მიზანს ლიბერალური ეკონომიკური გარემოს ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რომელიც იქნება მიმზიდველი და კონკურენტუნარიანი მსოფლიო ეკონომიკურ სივრცეში. როგორც მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, საპენსიო სისტემის რეფორმა ამ მიზნის მისაღწევი აქტივობების განუყოფელი ნაწილია, ვინაიდან პირდაპირ უკავშირდება იმ მნიშვნელოვან ადგილსა და ფუნქციას, რასაც საპენსიო სისტემა ქვეყნის ფინანსურ და სოციალურ პოლიტიკაში ასრულებს.

საქართველო, ისე როგორც ევროკავშირის ქვეყნები, ღრმა დემოგრაფიულ ცვლილებებს განიცდის. როგორც საქართველოს მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ ეროვნულ მოხსენებაშია ნათქვამი, „თანამედროვე დემოგრაფიულ სიტუაციას საქართველოში სისტემური კრიზისის ხასიათი აქვს. ამ სისტემის შემადგენელი ნაწილებია: შობადობის შემცირება, გარკვეულწილად, მოკვდაობის ზრდა, მოსახლეობის პროგრესირებადი შეკვეცილი კლავწარმოება ზოგიერთ რაიონში, დეფორმირებული სექსობრივ-ასაკობრივი სტრუქტურა, ჯანმრთელობის გაუარესება, გარე და შიდა მიგრაციის ფართო მასშტაბები, დიდი რაოდენობით განდევნილი მოსახლეობა და დემოგრაფიული პროცესების მართვის დაბალი დონე<sup>107</sup>.“ შობადობის მიხედვით, საქართველო მსოფლიოს 196 ქვეყანას შორის 164-ე ადგილზეა. როგორც ცნობილია, 1970-დან 2005 წლამდე ევროპის მოსახლეობა 70 მილიონით გაიზარდა (656 მილიონიდან 726 მილიონამდე). საერთო რიცხვის ზრდის მიუხედავად, მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი უფროს ასაკობრივ ჯგუფს მიეკუთვნება. შეიძლება ითქვას, რომ ევროპა საკმაოდ დაბერდა: ბოლო 35 წლის მანძილზე საშუალო ასაკმა 32 წლიდან 39 წლამდე აიწია. რამდენიმე ათეული წლის წინ 20 წლამდე ასაკის მოქალაქეთა რაოდენობა ევროპის მთლიანი მოსახლეობის მესამედ ნაწილს შეადგენდა, ახლა მხოლოდ მეოთხედს შეადგენს; 59 წელზე ზევით ასაკის მქონეთა წილი კი ერთი მეექვსედით ერთ მეხუთედამდე გაიზარდა. დაბერების მიზეზად ექსპერტები ორი ტენდენციის ერთობლივ მოქმედებას ასახელებენ. ესენია: შობადობის შემცირება და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა.

დემოგრაფიული სიტუაციის შეცვლას თან ახლავს საპენსიო სისტემის კრიზისი. ცნობილია, რომ ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნების საპენსიო სისტემა მაშინ ჩამოყალიბდა, როცა საპენსიო ასაკის მოქალაქეები დასაქმებულთა უმნიშვნელო ნაწილს შეადგენდნენ. ასეთ სიტუაციაში რიცხობრივად ნაკლები უფროსი ასაკობრივი ჯგუფის ადამიანთა პენსიით უზრუნველყოფის გარკვეულ დონეზე შენარჩუნება დიდ პრობლემას არ წარმოადგენდა. მაგრამ გარდამავალი დემოგრაფიული პროცესის დასრულების შემდეგ, რომელიც სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდით მიმდინარეობდა, სიტუაცია რადიკალურად შეიცვალა. ამდენად, მცირე შენატანებზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემების არსებობა უკვე შეუძლებელი გახდა, შედეგად იმატა შენატანების მოცულობის გაზრდის აუცილებლობამ.

საქართველოში, ბოლო წლების განმავლობაში პენსიონერთა და საოჯახო დახმარების მიმღებთა რიცხოვნობაზე საინტერესო მონაცემები მოცემულია ცხრილში (იხ. ცხრილი No6.6.).

#### ცხრილი No6.6. პენსიონერთა და საოჯახო დახმარების მიმღებთა რაოდენობა

	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010
პენსიონერთა რიცხოვნობა, ათასი	899.8	895.1	902.1	985.4	836.9	842.2	838.5	835.9

<sup>107</sup> ეროვნული მოხსენება საქართველოს მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2007. გვ. 10. [www.moh.gov.ge/ge-pdf/mohseneba/2007.pdf](http://www.moh.gov.ge/ge-pdf/mohseneba/2007.pdf)

მ. შ. ასაკით პენსიონერი	573.6	570.1	549.9	589.9	611.9	658.3	660.0	662.3
საოჯახო დახმარების მიმღებთა რიცხოვნობა, ათასი	80.4	90.7	89.5	57	33.4	26.8	22.7	20.2

წყარო: სოციალური სტატისტიკა, საქსტატი, 2011 წ., [www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=64&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=64&lang=geo)

\*შენიშვნა: 2008 წლის იანვრის მდგომარეობით. 2007 წლამდე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო საქსტატში წარმოადგენდა აღრიცხვაზე მყოფი პენსიონერების რაოდენობას, ხოლო 2007 წლიდან პენსიის მიმღებთა რაოდენობას. ამ მეთოდოლოგიური ცვლილებით აიხსნება ცხრილში მოცემულ მონაცემებს შორის განსხვავება.

ზოგადად, დემოგრაფიულ ჭრილში პენსიონერების ოდენობა მუდმივად მზარდია. ასაკით პენსიონერების რაოდენობამ ბოლო 10 წლის განმავლობაში 71 ათასით იმატა (2000 წელს – 550 ათასი, 2010 წელს – 621 ათასი). ამავე პერიოდში გაიზარდა პენსიონერების პროცენტული მაჩვენებელიც მთელ მოსახლეობასთან მიმართებაში – 12,5%-დან 14%-მდე. ამავდროულად, 2000-დან 2010 წლამდე პერიოდში დაქირავებული დასაქმებულების რაოდენობამ, ვისი გადახდილი გადასახადებთანაც ფორმირდება საპენსიო გასაცემლები, 684 ათასიდან 596 ათასამდე იკლო<sup>108</sup>.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული პირველი დოკუმენტი, რომელიც რადიკალურად ცვლიდა არსებულ საპენსიო სისტემას, იყო 2003 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ახალი საპენსიო კანონების პაკეტი, რომელშიც შედიოდა “სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესახებ”, “სავალდებულო სადაზღვევო პენსიების შესახებ” და “სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სისტემაში ინდივიდუალური (პერსონიფიცირებული) აღრიცხვისა და ინდივიდუალური ანგარიშების შემოღების შესახებ” კანონები<sup>109</sup>. კანონპროექტის თანახმად ყველა სახის სადაზღვევო პენსია შეიცავდა ორ კომპონენტს: მინიმალურ საბაზისო ნაწილს, რომელიც გარანტირებული და ერთნაირი იქნებოდა ყველასათვის, ვინც აკმაყოფილებდა პენსიაზე გასვლის მოთხოვნებს (ასაკს, სამუშაო სტაჟს, შესაძლებლობის შეზღუდვის ხარისხს, გარდაცვლილი ოჯახის წევრის კმაყოფაზე ყოფნის ფაქტს) და სადაზღვევო ნაწილს, რომლის სიდიდე დიფერენცირებული და დამოკიდებული იქნებოდა სადაზღვევო სტაჟის ხანგრძლივობაზე და სადაზღვევო შენატანების სიდიდეზე. აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული მოდელის დაფინანსება უნდა განხორციელებულიყო იმ დროისათვის შრომის 33% სოციალური დაზღვევის შენატანით დაბეგვრის და ფორმალურ სექტორში დასაქმებულების პენსიონერებთან შედარებით მცირე წილის ხარჯზე. 33%-იანი სავალდებულო შენატანის უდიდესი ნაწილი (სოციალური შენატანის 28% მოაზრებული იყო საპენსიო შენატანად ხოლო 5% - ჯანმრთელობის ხარჯების ასანაზღაურებლად) განკუთვნილი იყო არსებული შრომითი პენსიების და ახალად შემოღებული ინდივიდუალური სადაზღვევო ნაწილის დასაფინანსებლად. 28%-დან 8% მიმართული იქნებოდა ინდივიდუალურ ანგარიშებზე, ხოლო 20% მოხმარდებოდა ყველასათვის თანაბარი ე.წ. ბაზისური პენსიის დაფინანსებას. სამწუხაროდ, ზემოაღნიშნულ კანონთა პაკეტი გაუქმდა 2004 წელს და ამ ნაბიჯით ქვეყანამ კიდევ უფრო გაიხანგრძლივა საპენსიო სისტემაში არსებული პრობლემების მოუგვარებლობა.

გასათვალისწინებელია ქვეყნის როგორც მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები და მათი დინამიკა, ასევე საბიუჯეტო პოლიტიკის პრიორიტეტები და დემოგრაფიული სურათის ცვალებადობა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ საქართველოს ეკონომიკას და ბიუჯეტს ნაკლებად აქვს იმის ფუფუნების საშუალება, რომ საპენსიო დანახარჯების გასტუმრება კვლავაც უპირატესად სახელმწიფოს მართვა-გამგებლობის ფუნქციად დარჩეს.

<sup>108</sup> სოციალური დაცვა და სოციალური ჩართულობა საქართველოში, შემაჯამებელი დასკვნა, ევროპის კომისია, დასაქმების, სოციალურ საქმეთა და ინკლუზიის მთავარი დირექტორატი, 2011 წ.

<sup>109</sup> Gugushvili A., *Political economy of old-age pension reforms in Georgia*, *Caucasian review of International Affairs*, 2009, p. 14.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში რეალურად მოქმედებს მხოლოდ სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, უკვე რამდენიმე წელია გამოჩნდნენ კერძო კომპანიები, რომლებიც გამოთქვამენ მზადყოფნას საფუძველი ჩაუყარონ კერძო საპენსიო სისტემის შექმნას, მაგრამ ეს ინიციატივა ჯერ-ჯერობით ჩანასახოვან მდგომარეობაშია. დღეს პენსიებს განსაზღვრავს და გასცემს მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი. ამჟამად მინიმალური სახელმწიფო პენსია 55 ლარია, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა - 70- 80 ლარი, ასაკობრივი პენსია კი - 80 ლარი.

2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო პენსიებზე გამოყოფილია 932,3 მილიონი ლარი (ბიუჯეტის 13,1%). ერთი შეხედვით, ეს თანხა საკმაოდ სოლიდურია, მაგრამ აშკარაა, რომ პენსია ახლოვ ვერ მიდის საარსებო მინიმუმთან, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ ეს საპენსიო სისტემა რეალურად ვერ ასრულებს თავის დანიშნულებას - ვერ უზრუნველყოფს ადამიანების ფიზიკურ გადარჩენასაც კი.

მიუხედავად იმისა, რომ 2003 წელთან შედარებით 2010 წლისთვის საშუალო პენსიის სიდიდე გაზრდილია 6.1-ჯერ, მისი მსყიდველობითი უნარიანობა მხოლოდ 3.0-ჯერ გაიზარდა, რადგან ამავე პერიოდში მოიმატა ფასებმა პირველადი მოხმარების პროდუქტებზე<sup>110</sup>. ბოლო წლებში სურსათზე ფასების ზრდა მნიშვნელოვნად უსწრებდა ფასების საერთო ზრდას. 2003-დან 2010 წლამდე საქართველოში სურსათზე ფასებმა მოიმატა 220.4 პროცენტით. იმავე პერიოდში ბუნებრივი აირის ფასი გაიზარდა თითქმის 4-ჯერ, ხოლო ელექტროენერჯისა - 1.6-ჯერ. შესაბამისად, 2010 წლის დეკემბრის პენსიის მსყიდველობითი უნარიანობა 2003 წლის დეკემბრის ფასებით მხოლოდ 40-42 ლარის ეკვივალენტურია. ამჟამინდელი პენსია პროცენტებში საშუალო ნეტო ხელფასთან (საშუალო დარიცხულ ხელფასს გამოკლებული საშემოსავლო გადასახადი) 1990 წლის მაჩვენებელს თითქმის 2-ჯერ ჩამორჩება (1990 წ. - 36.7%; 2010 წ. - 17.5%). ამჟამინდელი საშუალო პენსია თავისი მსყიდველობითი უნარიანობით ორი ათეული წლის წინანდელი მინიმალური პენსიის დაახლოებით 45 პროცენტის ეკვივალენტურია და ფაქტობრივად, მხოლოდ სოციალური დახმარების ფუნქციის მატარებელია. ამჟამინდელი პენსია ადამიანის ოფიციალური საარსებო მინიმუმის დონეზე არსებობისთვისაც კი "საკმარისია" თვეში მხოლოდ არასრული ოცი დღის განმავლობაში.

თვალსაჩინოებისათვის სომხეთში საშუალო პენსია დაახლოებით 65 დოლარია, აზერბაიჯანში -125 , ხოლო რუსეთის ფედერაციაში - 240. ამასთან, საშუალო ხელფასთან საშუალო პენსიის თანაფარდობითაც ჩვენ მნიშვნელოვნად ჩამორჩებით ზემოჩამოთვლილ ქვეყნებს: საქართველო - 14.0%, სომხეთი - 20.1%, აზერბაიჯანი - 33.2%, რუსეთის ფედერაცია - 36.6%.

ამ სტატისტიკის უბრალო გადახედვაც კი საკმარისია იმისთვის, რომ საქართველოში მოქმედი საპენსიო სისტემა არაეფექტურია და დაუყონებლივ რეფორმირებას საჭიროებს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ გაეროს ანგარიშების თანახმად, საქართველო შედის „დემოგრაფიულად მომაკვდავ“ ქვეყნების რიცხვში, ე.ი ერის დაბერების პროცესი გრძელდება, ასევე, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმას, რომ ქვეყანაში რეალურად დასაქმებული მოსახლეობის რაოდენობა, ყველაზე ოპტიმისტური გათვლებითაც კი, ძლივს უტოლდება პენსიონერთა რაოდენობას, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ არსებული საპენსიო სისტემა არა მარტო არაეფექტურია, არამედ გაუმართლებელია ეკონომიკური თვალსაზრისითაც. ამდენად, მოქმედი საპენსიო სისტემის არსებობის პირობებში, ხელისუფლება მალე ვეღარ შეძლებს პენსიების გაცემას, თუმცა არ არის განსაზღვრული პრინციპი, თუ რის საფუძველზე მოხდება სარგოს განსაზღვრა დღეს დასაქმებული ადამიანებისთვის, რომლებიც ახლო მომავალში პენსიონერები გახდებიან. ნებისმიერ შემთხვევაში აშკარაა, რომ

<sup>110</sup> საქართველოში სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული სტრატეგიის შეფასება, საჭიროებათა ანალიზი და რეკომენდაციები სამომავლო დახმარებისთვის, სექტორული პოლიტიკის მხარდამჭერი პოტენციური პროგრამის ჩათვლით, საბოლოო ანგარიშის სამუშაო ვერსია, 2010 წ.

ქვეყანაში ამჟამად დასაქმებული მოსახლეობა, სოციალური გადასახადის არსებობის შემთხვევაშიც კი, ვერ მოახერხებს იმ ოდენობის თანხის აკუმულირებას ბიუჯეტში, რომელიც საკმარისი იქნება თუნდაც დღევანდელი სიმბოლური პენსიებისთვის, რადგან პენსიონერთა ხვედრითი წილი საზოგადოებაში იზრდება და უახლოეს მომავალში ეს ტენდენცია არ შეიცვლება.

ევროკავშირის შემთხვევაში, სოციალური დაცვის ხარჯების დინამიკა უფრო მრავალფეროვანია. 2002-2003 წლებში სოციალური დაცვის ხარჯი გაიზარდა. შემდეგ, 2005 წლის ჩათვლით სტაბილური იყო. 2007 წლამდე მნიშვნელოვნად მცირდებოდა. 2007-2008 წლებში კი ისევ მოიმატა – საშუალოდ 0.7%-ით<sup>111</sup>. ეს ძირითადად სოციალური დაცვის ნომინალური ხარჯების მომატებამ და პარალელურად, ევროპის მასშტაბით შემცირებულმა ეკონომიკურმა ზრდამ გამოიწვია. 2010 წელს, ევროპამ „ქამრების შემოჭერა“ რეალურად დაიწყო ამ სფეროში: ბრიტანეთმა თითქმის გაანახევრა პენსიები, საჯარო მოხელეების ხელფასები და სოციალური დახმარებები, გერმანიამ სახელმწიფო ხარჯი 80 მილიარდი ევროთი შეკვეცა – ძირითადად ბიუჯეტის სოციალური ნაწილისა და უმუშევართათვის შემწეობის კლების ხარჯზე. უნგრეთმა, ბიუჯეტის ხარჯების 15%-ით შეკვეცასთან ერთად, საშემოსავლო გადასახადიც გაანახევრა, მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის კი გადასახადები შეამცირა.

საქართველოში არსებული საპენსიო სისტემის ხარვეზებად ითვლება შემდეგი ფაქტები:

- ✓ პენსიების სიდიდე მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საარსებო მინიმუმს;
- ✓ დასაქმებულთა შემოსავლების მნიშვნელოვანი ნაწილი აღურიცხავია;
- ✓ აქტიური დასაქმებულების რიცხვის შეფარდება პენსიონერთან საგანგაშოა, რაც არსებული საპენსიო სისტემის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას უპერსპექტივოს ხდის. პენსიების დაფინანსება-გაცემა უშუალოდ მიება სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებებს<sup>112</sup>.

2008 წელს ჩატარებული ევროკომისიის ტექნიკური დახმარების პროექტმა საქართველოს საპენსიო რეფორმის მხარდაჭერა უზრუნველყო დეტალური ანალიზი და რეკომენდაციები საქართველოში საპენსიო სისტემის განვითარებისთვის<sup>113</sup>. ტექნიკურმა დახმარებამ გამოავლინა შემდეგი ნაკლოვანებები საპენსიო სისტემაში:

- ✓ ყველა სახის პენსია მიჩნეულია, როგორც სარგებელი/შემწეობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან;
- ✓ სოციალურ პენსიებსა (ინვალიდობის, მარჩენალდაკარგულის და ა.შ.) და ხანდაზმულობის პენსიებს შორის განსხვავების ნაკლებობა;
- ✓ სოციალური დაზღვევის სქემებისა და სტრუქტურების არარსებობა; და დეტალური საპენსიო პოლიტიკის არარსებობა.

2008 წელს ჩატარებული ევროკომისიის ტექნიკური დახმარების პროექტმა დაასკვნა, რომ არსებობდა საჭიროება საშუალოვადიანი სპეციალიზირებული ტექნიკური დახმარებისა, რათა დახმარება გაეწია მთავრობისთვის საპენსიო პოლიტიკის, განხორციელების მექანიზმებისა და შესაბამისი კანონმდებლობის ფორმულირებაში. იმ დროისთვის, მთავრობამ რეკომენდაციები ნაადრევად მიიჩნია, განსაკუთრებით ქვეყნის გლობალურ რეცესიათა ბრძოლისა და რუსეთთან 2008 წლის კონფლიქტის შედეგების კონტექსტში. თუმცა, შემფასებელი მისიის ვიზიტის დროს, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური უზრუნველყოფის მინისტრმა აღნიშნა, რომ

<sup>111</sup> შანიძე გ., *სოციალური დაცვის ხარჯების დინამიკა*, ჟურნალი „ტაბულა“, [www.tabula.ge/article-4168.html](http://www.tabula.ge/article-4168.html)

<sup>112</sup> საყვევარიშვილი რ., *საპენსიო რეფორმის საჭიროება საქართველოში*, 2009 წ., გვ. 7.

<sup>113</sup> საქართველოში სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული სტრატეგიის შეფასება, საჭიროებათა ანალიზი და რეკომენდაციები სამომავლო დახმარებისთვის, სექტორული პოლიტიკის მხარდამჭერი პოტენციური პროგრამის ჩათვლით, საბოლოო ანგარიშის სამუშაო ვერსია, 2010 წ.

მთავრობა კვლავ დაუბრუნდებოდა საპენსიო რეფორმის საკითხს და ტექნიკური დახმარების ანგარიში საპენსიო პოლიტიკის შემუშავების ნიშნულად/მიჯნად მიიჩნია<sup>114</sup>.

#### 6.4. რეკომენდაციები ევროპულ სისტემასთან ჰარმონიზაციისათვის

სოციალური დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შემდგომი განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან მეტი მჭიდრო თანამშრომლობა და ჰარმონიზაცია. ამ გზაზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ევროკავშირის მისიის მონიტორინგის შედეგად შემოთავაზებული რეკომენდაციების შესრულებას. სწორედ ახალი განზომილება - „ადმოსავლეთის პარტნიორობა“ ხელს შეუწყობს არასამთავრობო სექტორის მხრიდან წარდგენილი შენიშვნების და რეკომენდაციების განხილვის შესაძლებლობას და შესაბამისად ადექვატურ რეაგირებას ევროკომისიის მხრიდან.

მიუხედავად სოციალური დახმარების ახალი მექანიზმებისა, ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს სოციალური შემწეობის პარალელურად სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამების არსებობა. მიზანშეწონილია ამ სისტემის გაუმჯობესება და მისთვის ერთიანი სახის მიცემა. ამასთან, ის ფაქტები, რომლებიც თავს იჩენს ზემოაღნიშნულ სქემაში ღარიბთა ჩართვასთან დაკავშირებით, აუცილებელია მსგავსი შეცდომების აღმოფხვრა. სასურველია ქვეყანაში არსებობდეს **დეტალური სამთავრობო სტრატეგია სოციალური დახმარების სქემის შემუშავებისათვის**, სადაც გათვალისწინებული იქნება ევროპის სოციალური ქარტიით განსაზღვრული პირობები და შესრულებული იქნება ამავე ქარტიით არებული ვალდებულებები.

კერძოდ, სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესების მიზნით უნდა მოხდეს:

- მოცულობის მასშტაბის, მიზნობრივი ჯგუფების დადგენის და თანხების გაცემის მექანიზმებისა და მეთოდოლოგიის სრულყოფა;
- შემწეობის სისტემების რაციონალიზაცია;
- მონაცემთა მართვის დამუშავება უფრო ფართო „ელექტრონული მმართველობის“ მიზნებთან მიმართებაში, რათა აღმოიფხვრას ცდომილებები;
- სოციალური დახმარების სისტემაში მონაცემთა გაყალბების გამო სათანადო პასუხისმგებლობის დაწესება;
- მოწყვლადი ოჯახების შემწეობის დამოკიდებულების შემცირება;
- სოციალურ მუშაკთა ეფექტურობის ამაღლება და რაოდენობრივი ზრდა;
- საზოგადოების ჩართულობა სოციალური სფეროს მართვის სისტემის შემუშავებაში.

ეჭვგარეშეა, რომ საქართველოს არსებული საპენსიო სისტემა საჭიროებს გადაუდებელ რეფორმირებას. არსებული მდგომარეობის სრულყოფილი ანალიზის შედეგად, ირკვევა, რომ ნებისმიერ ქვეყანაში საპენსიო რეფორმის განხორციელება საკმაოდ ხანგრძლივი და რთული პროცესია. ყველა ზემოთ მოცემული მონაცემი კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ სახელმწიფოს სოციალური ვალდებულებები ისედაც მძიმე და, ნაწილობრივ, კვლავაც მზარდია. აქედან გამომდინარე, მისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია კერძო სექტორთან თანამშრომლობა და რისკების გაყოფა ყველა იმ სექტორში, სადაც ამის რეალური შესაძლებლობა არსებობს. რეფორმების წარმატების განხორციელებისათვის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა შემუშავდეს<sup>115</sup>:

<sup>114</sup> იგივე.

<sup>115</sup> **Narmania D.**, *The Institutional Framework for Long-Term Social Care Benefits*, National report - Georgia, Open Society Institute, Local Government and Public service reform Initiative, 2011, p. 33.

- საპენსიო პოლიტიკა და შესაბამისად შეირჩეს საპენსიო რეფორმის მოდელი, მისი არათუ პირდაპირი გამოდმოღება სხვა ქვეყნის მოდელისგან, არამედ საჭიროა კორექტირება და ანუ მორგება საქართველოს რეალობაზე - არსებულ სოციალურ- ეკონომიკურ მდგომარეობაზე;
- საპენსიო საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა და ინფრასტრუქტურის განვითარება კერძო საპენსიო სისტემის დასანერგად. იგულისხმება არამარტო არსებული კანონმდებლობაში ცვილებების შეტანა, არამედ ახალი კანონების მიღება; აუცილებელია კანონით დარეგულირდეს დასაქმებული ადამიანების უფლებები და მოვალეობები, სამუშაო დღეების გამოთვლის პრინციპები, სამუშაო გამოცდილება, შემოსავლები და ხარჯები, შემოსავლის რა ნაწილის გადახდა უნდა მოხდეს გადასახადებზე ან სოციალურ დაზღვევაზე და ა.შ; საპენსიო ფონდების მარეგულირებელი ნორმატივების მომზადება;
- ელექტრონული საპენსიო ბაზის პროგრამის შექმნა, ელექტრონული მმართველობის მექანიზმების გამოყენება და საპენსიო კალკულაციების გაკეთება ავტომატიზირებულ სისტემაში;
- კერძო საპენსიო დაზღვევის განვითარების სტრატეგია, რომლის შედეგის პროცესში ჩართული იქნებიან სამთავრობო, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციები;
- რეფორმის განხორციელების ვადები და შესაძლო ხარჯები (გარდამავალი პერიოდის რისკები, საპენსიო ფონდებში აკუმულირებული სახსრების ინვესტირების ინსტრუმენტები, მათი სათანადო მართვა და ზედამხედველობა და ა.შ.) აგრეთვე მისი შედეგები, როგორც მოკლევადიან, ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში;
- მოსახლეობისათვის სწორი საინფორმაციო კამპანია პოზიტიური შედეგების გამოსაკვეთად და მათი ინფორმირებულობის დონის გაზრდა უფრო მოქნილი მეთოდების გამოყენებით;
- სასურველია ინდივიდუალური სოციალური დაზღვევის პრინციპების გამოყენება ყველა დასაქმებულ და მომსახურე პირზე;
- უახლოეს 10–15 წელიწადში საპენსიო ასაკი აღარ უნდა გაიზარდოს, რათა შესაძლებელია იყოს ერთის მხრივ პენსიის გაზრდა, ხოლო მეორეს მხრივ სისტემის ადაპტაცია;
- არასახელმწიფო საპენსიო ფონდების დროული დაფუძნების სტიმულირება (მაგ: ფონდის დაფუძნების შემთხვევაში რამდენიმე წლიანი საგადასახადო შეღავათები).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასურველია შეიქმნას რამდენიმე საფეხურიანი საპენსიო სისტემა. თუმცა პირველ საფეხურებზე აუცილებელი იქნება სახელმწიფო პენსიის გამოყენება, ხოლო მომდევნო ეტაპებზე, შესაძლებელია საფეხურებრივად კერძო საპენსიო სქემების გამოყენება. კერძო საპენსიო სისტემის განვითარების ეფექტი ფინანსურ სისტემაში გულისხმობს ძალიან დიდი მოცულობის გრძელვადიანი ფინანსური და საინვესტიციო რესურსის გაჩენას, ვინაიდან თავად საპენსიო პროგრამები არის მრავალწლიანი პროგრამები და შესაბამისად გაიზრდება საქართველოს ფინანსური სისტემის სტაბილურობა და ლიკვიდურობა.

ამდენად, სოციალური უზრუნველყოფის და სოციალური დაცვის სფეროში რეფორმის განხორციელება არა მხოლოდ პოლიტიკური ან ეკონომიკური მიზანშეწონილობით ნაკარნახევი, არამედ არსებული სიტუაციით გამოწვეული აუცილებლობაა. აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ დაგროვებითი ანუ კერძო საპენსიო სისტემა ორგანულია ლიბერალური ეკონომიკის ქვეყნებისათვის, ამდენად იგი საქართველოს მთავრობის მიერ გაცხადებულ ლიბერალური ეკონომიკის კონტექსტს სრულიად ბუნებრივად შეესაბამება. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ სოციალური დაცვის სფეროს კეთილშობილური მიზნების მიუხედავად, ხშირად გაუმართლებლად დიდი ხარჯი ეკონომიკურ ზრდას მნიშვნელოვნად ასუსტებს.



პოლიტიკოსებისათვის სოციალური ხარჯები ყველაზე სენსიტიური სფეროა. როგორც წესი, მათი ზრდა არასდროს არის საკმარისი, შემცირება კი მასობრივ უკმაყოფილებას იწვევს, რაც პოლიტიკური დივიდენდების დაკარგვის ტოლფასია. ნებისმიერმა ქვეყანამ, განვითარების გარკვეულ ეტაპზე უნდა უპასუხოს შეკითხვას, თუ რა ურჩევნია: პირდაპირ დაეხმაროს სოციალურად გაჭირვებულ ადამიანს, მისი მოთხოვნილებების ზრდის პროპორციულად დაუსრულებლად გაზარდოს სოციალური დაცვის ხარჯები და ამით დამოკიდებული გახადოს სისტემაზე, თუ პრიორიტეტად ეკონომიკური ზრდა აქციოს, შექმნას დასაქმების შესაძლებლობა და საკუთარ კეთილდღეობაზე ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის გრძნობის გაჩენას შეუწყოს ხელი.

## 7. სოციალური დიალოგი და დასაქმებულთა უფლებების დაცვა საქართველოში

ელზა ჯგერენაია  
შოთა მურდულია

### 7.1. სოციალური დიალოგი და მისი რეგულირება

**სოციალური დიალოგი** არის შრომითი ურთიერთობების სისტემური ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შრომითი ურთიერთობების მონაწილე სუბიექტების ინტერესების დაცვას და მათ შორის წარმოქმნილ სადაო საკითხებზე მხარეებისთვის მისაღები შეთანხმების მიღწევას. სოციალური დიალოგის მიზანს წარმოადგენს დაინტერესებულ მხარეებს შორის თანაბარუფლებიანობის და დემოკრატიულ ღირებულებებზე აგებული შრომითი ურთიერთობების ჩამოყალიბება. სოციალური დიალოგი ძირითადად ხორციელდება სამთავრობო და საწარმოო დონეზე.<sup>116</sup>

**სამთავრობო დონეზე** სოციალური დიალოგის მონაწილე მხარეები არიან:

- მთავრობა;
- პროფესიული გაერთიანებები;
- დამსაქმებელთა გაერთიანებები.

სამთავრობო დონეზე მხარეების მოლაპარაკების ძირითადი საგანი არის შრომის პირობებისა და დასაქმებულთა ინტერესების საკანონმდებლო რეგულირების საკითხები, ასევე შრომის პირობების გაუმჯობესება.

**საწარმოო დონეზე** სოციალური დიალოგის მონაწილეები არიან:

- დასაქმებულთა პროფესიული გაერთიანებები;
- დამსაქმებელი.

საწარმოო დონეზე სოციალური დიალოგის ფარგლებში მოლაპარაკების ძირითად საგანს წარმოადგენს დასაქმებულთა ადგილობრივ გაერთიანებასა და დამსაქმებელს შორის კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულების გაფორმება და ამ ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულება. სწორედ კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულების იმპლემენტაცია არის სოციალური დიალოგის ერთ-ერთი ძირითადი ფორმა.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ ხელშეკრულების და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმის 4.1 პრიორიტეტის ფარგლებში განსაზღვრულ იქნა საქართველოს ხელისუფლების ვალდებულება სოციალური პოლიტიკის „ევროპის სოციალურ ქარტიასთან“ თანხვედრაში მოყვანასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის 4.1. პრიორიტეტის შესაბამისად (4.1. პრიორიტეტი - პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა) განსაზღვრულია შემდეგი:

#### 4.1.1. დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები

„ძალისხმევის მიმართვა „ევროპის სოციალური ქარტიით“ განსაზღვრული სტანდარტების შესრულების უზრუნველსაყოფად: პროფესიული კავშირების ძირითადი უფლებების და შრომის ძირითადი სტანდარტების

<sup>116</sup> ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი; ფრიდრიხ ებერტის ფონდი; თბ. 2010, გვ. 159.

*უზრუნველყოფა საქართველოს მიერ რატიფიცირებული „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის“ კონვენციის შესაბამისად.*

**სოციალური ქარტია მოიცავს შემდეგი საკითხების საკანონმდებლო რეგულირებას:** შრომის სამართლიანი პირობებით სარგებლობის უფლება; უსაფრთხო და ჰიგიენური სამუშაო პირობებით სარგებლობის უფლება; შრომის სამართლიანი ანაზღაურების მიღების უფლება; კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლება; ბავშვებისა და ახალგაზრდების უფლება დაცვა; ორსულობისა და ბავშვის გაჩენის შემდეგ დასაქმებულ ქალთა დაცვის უფლება; სოციალური უზრუნველყოფის უფლება; მიგრანტ მუშაკთა და მათი ოჯახების უფლება დაცვასა და დახმარებაზე; ხანდაზმულთა მიერ სოციალური დაცვით სარგებლობის უფლება; და სხვა.

„ევროპის სოციალური ქარტიის“ მე-6 მუხლის შესაბამისად, კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლების ეფექტურად განხორციელების მიზნით მხარეები ვალდებულია იღებენ:

1. ხელი შეუწყონ მუშაკებსა და დამსაქმებლებს შორის ერთობლივი კონსულტაციების ჩატარებას;
2. აუცილებლობის და მიზანშეწონილობის შემთხვევაში, ხელი შეუწყონ დამსაქმებელთა ან მუშაკთა ორგანიზაციებს შორის ნებაყოფილობით კონსულტაციების ჩატარების მექანიზმის ამოქმედებას, კოლექტიური ხელშეკრულებების დადების გზით, დასაქმების ვადებისა და პირობების განსაზღვრის მიზნით;
3. ხელი შეუწყონ მორიგებისა და ნებაყოფილობითი საარბიტრაჟო მექანიზმის გამოყენებას შრომითი დავების გადაწყვეტის მიზნით;

და აღიარებენ:

4. მუშაკთა და დამსაქმებელთა უფლებას მიიღონ კოლექტიური ზომები ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში გაფიცვის უფლების ჩათვლით, იმ ვალდებულებების გათვალისწინებით, რომლებიც შესაძლებელია გამომდინარეობდეს ადრე დადებული კოლექტიური ხელშეკრულებებიდან.”

ზემოაღნიშნული დოკუმენტის - „ევროპის სოციალური ქარტიის“ რატიფიცირება საქართველოში მოხდა 2005 წელს და წარმოადგენს ქვეყანაში ადამიანის სოციალური და ეკონომიკური უფლებების გარანტიას. ქარტიაში მოცემული სოციალური და ეკონომიკური უფლებები იძლევა ევროპაში დაცულ უფლებათა შორის არსებული უთანასწორობის შესწორების საშუალებას

ამავე ქარტიის საფუძველზე სახელმწიფოები თანხმდებიან, რომ იბრძოლებენ ეკონომიკური და სოციალური პირობების გასაუმჯობესებლად ჩამოყალიბებული უფლებებისა და პრინციპების განხორციელების მიზნით: თანაბარი სამუშაო პირობები, გაერთიანების თავისუფლება, კოლექტიური გარიგება, სოციალური უზრუნველყოფა, ახალგაზრდების სოციალური, სამართლებრივი და ეკონომიკური დაცვა, თანასწორუფლებიანობა და ერთნაირი მოპყრობა განურჩევლად სქესისა, მოხუცთა სოციალური დაცვა და დაცვა სიღარიბისა და სოციალური ექსპლუატაციისგან.

სოციალური დიალოგი აგრეთვე წარმოადგენს ევროპის კომისიების მიერ გადაწყვეტილებებისა და დირექტივების მიღების წინ გასათვალისწინებელ თემას, რომლის პროცესშიც ხდება სოციალური დიალოგის მხარეების პოზიციების მოსმენა.

ევროკავშირის ფარგლებში სოციალური დიალოგის წარმოების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს სამუშაო პირობების შესახებ ხელშეკრულების 154-155 პარაგრაფები, რომლის თანახმადაც:

- კომისია ვალდებულია მოისმინოს სოციალური პარტნიორების პოზიციები და ხელი შეუწყოს სოციალურ პარტნიორებს შორის დიალოგის გამარტივებას. აღნიშნულ პროცესში კომისია თანაბრად განიხილავს სოციალური პარტნიორების პოზიციებს და უზრუნველყოფს მხარეებს შორის წონასწორობა.

- აღნიშნული მიზნის მისაღწევად კომისია ისმენს სოციალური პარტნიორების მოსაზრებებს სოციალურ პოლიტიკასთან და კონსტრუქციული თანამშრომლობის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით.
- ევროკავშირის დონეზე სოციალური დიალოგის შესახებ შეთანხმება, თუ ამას სოციალური პარტნიორები მიზანშეწონილად ჩათვლიან, შესაძლებელია გაფორმდეს ხელშეკრულების სახით.

სოციალური პარტნიორობის მხრივ ევროპაში გამორჩეულია ავსტრიული მოდელი, სადაც კერძო სექტორში დასაქმებულ ადამიანთა 90-95 პროცენტს კოლექტიური ხელშეკრულებები აქვთ გაფორმებული დამსაქმებლებთან. ამ პროცესის ორგანიზება სოციალური პარტნიორების კონსტრუქციული დიალოგის შედეგია.

## 7.2. სოციალური დიალოგი საქართველოში

2008 წლამდე, საქართველოში სოციალური დიალოგის წარმოება, ფაქტობრივად, არ ხორციელდებოდა. შრომით ურთიერთობებში დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონტაქტი ატარებდა ინდივიდუალურ ხასიათს და მოკლებული იყო ყოველგვარ სისტემურ რეგულირებას. ამაზე ის ფაქტიც მიუთითებს, რომ 2006 წელს, შრომის ახალი კოდექსის მიღებისას, სახელმწიფოს არანაირი კონსულტაცია არ გაუვლია პროფკავშირებთან და მეტიც, წარმოდგენილ კოდექსს ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციაც.

საქართველოს შრომის კოდექსის 41-43 მუხლების თანახმად:

- კოლექტიური ხელშეკრულება იდება დამსაქმებელსა და ორ ან მეტ დასაქმებულს - დასაქმებულთა გაერთიანებას შორის;
- კოლექტიური ხელშეკრულება ეფუძნება იმავე პრინციპებს, რომლებსაც ინდივიდუალური ხელშეკრულება;
- კოლექტიური ხელშეკრულების დადების ან პირობების შეცვლის დროს დაუშვებელია სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩარევა. ამგვარი ჩარევით დადებული კოლექტიური ხელშეკრულება ბათილია;
- კოლექტიური ხელშეკრულების დადების, პირობების შეცვლის, მოშლის ან დასაქმებულთა უფლებების დაცვის მიზნით დასაქმებულთა გაერთიანება მოქმედებს წარმომადგენლების მეშვეობით;
- შესაძლებელია დასაქმებულმა დამსაქმებელთან დადოს ინდივიდუალური ან/და რამდენიმე კოლექტიური ხელშეკრულება.

2008 წლის ბოლოს, ხელი მოეწერა **სამმხრივ შეთანხმებას პროფკავშირებს, დამსაქმებლებს და სახელმწიფოს შორის**, რის შემდეგაც, სოციალურმა დიალოგმა შედარებით სისტემური სახე მიიღო, მაგრამ ეს მაინც არ გახდა საკმარისი ამ ურთიერთობების ეფექტიანობისათვის.

2010 წლის 2 მარტს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა გამოსცა ბრძანება №57, „სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“, რაც ამ სფეროში წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს, თუმცა, მეორე მხრივ, ამ ბრძანებამ განამტკიცა სახელმწიფოს დომინანტური როლი შრომითი ურთიერთობების წარმოებაში. სამმხრივი კომისიის მონაწილე მხარეებია: საქართველოს მთავრობა, დამსაქმებელთა გაერთიანებები და პროფესიული კავშირები. კომისიის თავმჯდომარეა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი. საქმიანობისას კომისია ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, მოქმედი კანონმდებლობით, პარლამენტის დადგენილებებით, პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის და მთავრობის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით, კომისიის დებულებით და მინისტრის ბრძანებებით.

კომისიაში თითოეული მხარე წარმოდგენილია ხუთი წევრით.

სამმხრივი კომისია საქმიანობისას ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:<sup>117</sup>

- ✓ **კანონიერება** - სამმხრივი კომისია საქმიანობის წარმართვისას მოქმედებს დებულების სრული დაცვით;
- ✓ **დამოუკიდებლობა** - სამმხრივი კომისია საქმიანობის წარმართვის პროცესში, მათ შორის, გადაწყვეტილების მიღებისას, დამოუკიდებელია;
- ✓ **თანასწორობა** - სამმხრივი კომისიის ყველა წევრს აქვს თანაბარი უფლებები და მოვალეობები;
- ✓ **ტრიპარტიზმი** - კომისია სამმხრივია და მისი ფორმირება ხდება დებულებით განსაზღვრული წარმომადგენლობის წესით;
- ✓ **კონსენსუსი** - სამმხრივი კომისიის სხდომებზე გადაწყვეტილება მიიღება სამივე მხარის თანხმობით, თუ ამ დებულებით სხვა რამ არ არის დადგენილი;
- ✓ **პასუხისმგებლობა** - კონსენსუსით მიღებული გადაწყვეტილება თითოეული მხარისათვის სავალდებულოა და მისი აღსრულება მხარეებმა უნდა უზრუნველყონ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

**სამმხრივი კომისიის ფუნქციებია:**

- ქვეყანაში სოციალური პარტნიორობის განვითარების, ასევე დასაქმებულებს, დამსაქმებლებსა და საქართველოს მთავრობას შორის სოციალური დიალოგის წარმართვის ხელშეწყობა ყველა დონეზე;
- შრომითა და მის თანმდევ ურთიერთობებში სხვადასხვა საკითხების თაობაზე წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება.

სამმხრივი კომისია, ძირითადად, იკრიბება კვარტალში ერთხელ. რომელიმე მხარის მოთხოვნით, შესაძლებელია რიგგარეშე სხდომის ჩატარებაც. კომისიაში იქმნება სამუშაო ჯგუფები პარტიკულ საწყისებზე, ჯგუფში შესაძლებელია მოწვეულ იქნან ექსპერტები და დაინტერესებული პირებიც.

საქართველოს პროფესიული გაერთიანებების კონფედერაციის პოზიცია, სოციალური დიალოგის წარმოებასთან დაკავშირებით, არის ცალსახა. პროფესიული გაერთიანებების კონფედერაციის ვიცე-პრეზიდენტის აზრით, ქვეყანაში არსებობს დეფიციტი გაგებისა, თუ რა არის სოციალური დიალოგი. თუმცა, ამ ეტაპზე, მთავრობას, დამსაქმებელსა და დასაქმებულთა ორგანიზაციებს შორის დაიწყო საუბარი სოციალურ და შრომით თემებზე, მაგრამ მთავრობა მაინც ნელი ნაბიჯებით მიდის ქვეყანაში სოციალური დიალოგის სისტემური მოდელის ჩამოყალიბებისა და მისი საკანონმდებლო დონეზე უფრო მკაფიოდ განმტკიცებისაკენ, რაც მთელ რიგ პრობლემებს ქმნის აღნიშნულ სფეროში<sup>118</sup>.

სოციალური დიალოგის ერთ-ერთი მაგალითია გაფიცვა, რომელსაც ადგილი ჰქონდა ზესტაფონში, შ.პ.ს. „Georgian Manganese“-ში. დასაქმებულები და მათი გაერთიანება ითხოვდნენ ხელფასების გაზრდას, შრომის უსაფრთხოების პირობების გაუმჯობესებას, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების პირობების გაუმჯობესებას და ორი თანამშრომლის სამსახურში აღდგენას, რომლებიც დამსაქმებელმა ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე გაათავისუფლა. საწყის ეტაპზე, დამსაქმებელი უარს აცხადებდა ყველანაირ მოლაპარაკებაზე, მაგრამ მას შემდეგ, რაც საქმეში ჩაერთო საქართველოს პროფესიული გაერთიანებების კონფედერაცია, დაიწყო მოლაპარაკებები და მიღწეულ იქნა წინასწარი შეთანხმება ანაზღაურების მატებასთან დაკავშირებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში, საქართველოში პირველად, დამსაქმებელმა გამოიყენა კანონით გათვალისწინებული ლოკაუტი.

<sup>117</sup> სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულება, მე-2 მუხლი.

<sup>118</sup> ინტერვიუ საქართველოს პროფესიული გაერთიანებების კონფედერაციის ვიცე-პრეზიდენტთან, ბ-ნ გოჩა ალექსანდიასთან. ჩაწერილია 30 აპრილს, 2011 წ.

საქართველოს შრომის კოდექსის 49-ე მუხლით განსაზღვრულია გაფიცვისა და ლოკაუტის პირობები:

- **გაფიცვა** არის დავის შემთხვევაში დასაქმებულის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე;
- **ლოკაუტი** არის დავის შემთხვევაში დამსაქმებლის დროებითი ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე;
- მხარეები გაფიცვის ან ლოკაუტის უფლების გამოყენებამდე ვალდებული არიან მოაწყოთ გამაფრთხილებელი გაფიცვა ან გამაფრთხილებელი ლოკაუტი;
- გამაფრთხილებელი გაფიცვის ან გამაფრთხილებელი ლოკაუტის დაწყებამდე მხარეებმა არანაკლებ 3 კალენდარული დღით ადრე ერთმანეთს წერილობით უნდა შეატყობინონ დავის საგნის და წარმოშობის საფუძვლის, აგრეთვე გაფიცვის ან ლოკაუტის დროის, ადგილისა და ხასიათის შესახებ;
- გამაფრთხილებელი გაფიცვის ან გამაფრთხილებელი ლოკაუტის შემდეგ მხარეები ვალდებული არიან ამ კანონით დადგენილი წესით კვლავ მიიღონ მონაწილეობა შემათანხმებელ პროცედურებში;
- გაფიცვა ან ლოკაუტი არ შეიძლება გაგრძელდეს 90 კალენდარულ დღეზე მეტ ხანს;
- გაფიცვის ან ლოკაუტის დროს დამსაქმებელი არ არის ვალდებული, მისცეს დასაქმებულს შრომის ანაზღაურება;
- გაფიცვა ან ლოკაუტი არ არის შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველი.

საქართველოს პროფესიული კავშირების კონფედერაციამ შრომის კოდექსი დისკრიმინაციულად ცნო. საქართველოს „შრომის კოდექსის“ 37-ე და 38-ე მუხლები საშუალებას აძლევს დამქირავებელს, გაფრთხილების გარეშე, შეუწყვიტოს შრომითი ხელშეკრულება დაქირავებულს. კოდექსის 49-ე მუხლი აღიარებს დაქირავებულის გაფიცვის უფლებას, მაგრამ 51-ე მუხლი, ფაქტობრივად, ზღუდავს დაქირავებულის გაფიცვის უფლებას. პროფესიული კავშირების გაერთიანებამ არაერთხელ მიმართა ხელისუფლებას „შრომის კოდექსის“ დახვეწასთან დაკავშირებით, თუმცა, პროფკავშირების ამ აქტივობას ხელისუფლების მხრიდან რეაგირება არ მოჰყოლია. საქართველოს მთავრობის აღნიშნული ქმედება ეწინააღმდეგება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს და ამ სფეროსთან დაკავშირებულ, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს.<sup>119</sup> კერძოდ, საქართველომ უნდა უზრუნველყოფს „ევროპის სოციალური ქარტიით“ აღებული ვალდებულებების შესრულება, აღიარებული მუხლებით განსაზღვრული სტანდარტების დანერგვა ქართულ რეალობაში, რაც ითვალისწინებს შრომის ძირითად სტანდარტების უზრუნველყოფას „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის“ (ILO) კონვენციების შესაბამისად.

საქართველოში სოციალური დიალოგი ჯერ-ჯერობით განვითარების დაბალ სტადიაზე იმყოფება, თუმცა, ამ კუთხით არის წინგადადგმული ნაბიჯებიც, რაც გამოიხატება 2010 წელს ხელისუფლების მიერ სოციალური პარტნიორობის სამხრეთი კომისიის შექმნაში. **გაცილებით მძიმეა მდგომარეობა სოციალური დიალოგის საწარმოო დონეზე განხორციელების კუთხით.** ამ შემთხვევაში, საქმე გვაქვს დამქირავებლების მხრიდან კოლექტიური ხელშეკრულებების და დაქირავებულების ინტერესების უგულებელყოფასთან, რაც, ხშირ შემთხვევაში, გამოწვეულია შრომით კანონმდებლობაში დისკრიმინაციული მუხლების არსებობით, კერძოდ შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი და 38-ე მუხლის მესამე ნაწილი, სადაც დამსაქმებელს ენიჭება შეუზღუდავი უფლებამოსილება, მიზეზების მითითების გარეშე სამუშაოდან დაითხოვოს დასაქმებული, ერთთვიანი კომპენსაციის მიღების პირობით. ასევე დისკრიმინაციულ ხასიათს ატარებს სამუშაოზე აყვანასთან დაკავშირებული მუხლი 5 პუნქტი 8, სადაც დამსაქმებელი ვალდებული არ არის ამტკიცოს მიზეზი, თუ რატომ მოხდა პირის სამუშაოზე აყვანა.

<sup>119</sup> ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი; ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბ. 2011; გვ. 162.

### 7.3. შრომითი უფლებების დაცვა

ადამიანის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ უფლებას სოციალური უფლებები წარმოადგენს. აღნიშნული უფლება განისაზღვრა გაეროს გენერალური ასამბლეის 1966 წლის 16 დეკემბრის პაქტით, რომელშიც თავმოყრილია ადამიანის 7 უფლება: შრომის უფლება, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების უფლება, პროფკავშირების შექმნის უფლება, ოჯახის, აგრეთვე დედათა და ბავშვთა უფლებები, საკმარისი ცხოვრების დონის უფლება, ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობის უფლება, განათლების უფლება. ამასთან საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლი აღიარებს შრომის თავისუფლებას, შრომის უფლებების დაცვას და შრომის სამართლიან ანაზღაურებას. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 23-ე მუხლი თანახმად:

- ყოველ ადამიანს აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების და უმუშევრობისაგან დაცვის უფლება;
- ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თანაბარი შრომის თანაბრად ანაზღაურებისა ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე;
- ყოველ მუშაკს აქვს უფლება იღებდეს სამართლიანსა და დამაკმაყოფილებელ გასამრჯელოს, რომელიც უზრუნველყოფს ღირსეულ ადამიანურ არსებობას თვითონ მისთვის და მისი ოჯახისათვის და რომელსაც, როცა აუცილებელია, ემატება სოციალური უზრუნველყოფის სხვა სახსრები;
- ყოველ ადამიანს აქვს უფლება შექმნას პროფესიული კავშირები და შევიდეს პროფესიულ კავშირებში თავისი ინტერესების დასაცავად<sup>120</sup>.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი აცხადებს, რომ ყველა ხალხს აქვს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა ფართო სპექტრი, მე-7 მუხლის თანახმად: „ამავე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეულის უფლებას ჰქონდეს შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობები“<sup>121</sup>.

თუმცა, მიუხედავად ზემოაღნიშნული დეკლარირებული განაცხადებისა და აღიარებული ვალდებულებებისა, დღეს საქართველოში შრომითი უფლებები ნაკლებად არის დაცული, რასაც ადასტურებს არა მხოლოდ მოქმედი შრომის კანონდებლობა, არამედ ქვეყანაში შექმნილი მიგრაციული პროცესები, რამაც კიდევ უფრო აქტუალური გახადა სოციალური დიალოგის მნიშვნელობა.

დღეისთვის მიგრაცია მოითხოვს სოციალურ დიალოგს და სათანადო პოლიტიკის შემუშავებას მიგრანტთა შრომითი უფლებების ფორმირებისა და უზრუნველყოფის მხრივ. მიგრაციის პოლიტიკა უნდა შემუშავდეს ტრიპარტიზმის ფორმატში ნაციონალურ, რეგიონულ და გლობალურ დონეზე, რათა აღიკვეთოს არარეგულირებადი მიგრაცია, ტრეფიკინგი, დისკრიმინაცია, ექსპლუატაცია და სათანადოდ დაცული იქნას მიგრანტთა შრომითი უფლებები. ქვეყანაში ადამიანის შემგება ან არშემგება თითოეული ქვეყნის სუვერენული უფლებაა, მაგრამ ქვეყანაში მცხოვრები ყოველი ადამიანის, მათ შორის მიგრანტის უფლებების დაცვა, მხოლოდ ქვეყნის სუვერენულ უფლებებს ცდება და თითოეულმა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებების დაცვა საერთაშორისო კანონმდებლობის შესაბამისად.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948 წლის 10 დეკემბერი.

<sup>121</sup> ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა საერთაშორისო პაქტი, 1966 წ.

<sup>122</sup> *Migration and Development*, ILO Study, Georgia, 2010.

„შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია“ დაარსების დღიდან აქტიურად მუშაობს შრომით მიგრანტთა უფლებების დაცვის კუთხით და უშუალოდ ამ მიმართულებით მიღებული აქვს ორი მნიშვნელოვანი კონვენცია: № 97 მიგრაცია დასაქმებისათვის (1949) და № 143 შრომითი მიგრანტები (1975)<sup>123</sup>.

მიგრანტთა უფლებების დაცვა მოითხოვს სოციალური პარტნიორების მხრიდან აქტიურ თანამშრომლობას, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს, პროფკავშირებისა და დამსაქმებელთა ასოციაციების მიერ საერთო პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინირებულ მუშაობას. კოლექტიური მოლაპარაკების უფლების დაცვა მნიშვნელოვანია მიგრაციის რეგულაციისა და პრევენციისათვის, რათა შრომის დაბალმა სტანდარტმა არ აიძულოს ადგილობრივი მუშახელი წავიდეს უცხოეთში სამუშაოდ და ასევე დაცული იყოს საქართველოში შრომით მიგრანტთა უფლება. შრომითი მიგრაცია საქართველოში რიგ შემთხვევებში წახალისებულაა უცხოელი ინვესტორების მიერ, ქვეყანაში იაფი მუშახელის მოზიდვისა და მათთვის დაბალი სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფის მოტივაციით. სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური დიალოგის ხელშეწყობა აამაღლებს ქვეყანაში შრომით სტანდარტს და უფრო მოტივირებულს გახდის დამსაქმებელს, რომ შეინარჩუნოს ადგილობრივი კვალიფიციური დასაქმებული.

2006 წელს საქართველოში დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს გაუქმებამ დაამძიმა შრომის ბაზრის მდგომარეობა. ქვეყანაში არ არსებობს ადამიანური რესურსების ამსახველი საინფორმაციო ბაზა და კომუნიკაცია სამუშაოს მაძიებელთა და დამსაქმებელთა შორის პირად კონტაქტებს ემყარება. რთულია მოიძიო რეალური წყარო, თუ რა ადამიანური რესურსით არის შესაძლებელი საქართველოში დიდი საინვესტიციო პროექტების განხორციელება და ინვესტორისათვის ადგილობრივი მუშახელის შეთავაზება. სახელმწიფოს მხრიდან აღნიშნული საკითხის მიმართ პასუხისმგებლობის არიდება, კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის სოციალური პარტნიორების როლს მიგრანტთა უფლებების დაცვისა და რეინტეგრაციის მხრივ. მაგრამ მიგრანტთა უფლებების დაცვა მხოლოდ სოციალური პარტნიორების კომპეტენციას ცდება, რაც მოითხოვს სხვადასხვა ინსტიტუტის მიერ კომპლექსური ღონისძიებების განხორციელებას.<sup>124</sup>

საქართველოს შრომის ბაზრის შედეგები არაადამაკმაყოფილებელია. ქალაქად უმუშევრობა მაღალია და ხანგრძლივი, ხოლო სოფლად დასაქმება დაბალპროდუქტიულია და დასაქმების 50 პროცენტზე მეტი კვლავ სოფლის მეურნეობაზე მოდის. ბევრი ადამიანი დასაქმებულია არაფორმალურ სექტორში, რომელიც ხშირად არსებობს ერთადერთი საშუალებაა.

2006 წელს მიღებულმა ახალმა შრომის კოდექსმა წერტილი დაუსვა რთულ რეგულაციებს და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებზე დაყრდნობით მოახდინა შრომის ბაზრის დრამატული ლიბერალიზაცია. შეზღუდვები შრომითი ხელშეკრულებების ხანგრძლივობასთან და ზეგანაკვეთურ სამუშაოსთან დაკავშირებით პრაქტიკულად გაუქმდა და იქცა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის შეთანხმების საგნად. ამასთან, სამუშაო ურთიერთობის შეწყვეტის რთული და ხანგრძლივი პროცედურები გამარტივდა, რომლის მიხედვითაც კანონი მოითხოვს მინიმუმ ერთი თვის ანაზღაურების კომპენსაციის სახით გაცემას. ამასთან, არ არსებობს მინიმალური ანაზღაურების შესახებ კანონმდებლობა. ინდივიდუალური და კოლექტიური კონტრაქტი განხილულია თანაბარი მნიშვნელობის მქონედ და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლება მიეცა ყველა ჯგუფს, რომელიც შედგება ორი ან მეტი ინდივიდისაგან (და არა მხოლოდ ფორმალურად შექმნილ პროფესიულ კავშირებს). ამ ცვლილებების შედეგად, 2008 წელს მსოფლიო ბანკმა საქართველოს მეხუთე ადგილი მიანიჭა მუშახელის დაქირავების სიმარტივის მიხედვით. ეკონომიკის ლიბერალიზაციის,

<sup>123</sup> *In search of Decent Work – Migration worker's rights: A manual for trade unionists*, International Labor Office. Geneva: ILO 2008.

<sup>124</sup> *Migration and Development*, ILO Study, Georgia, 2010.



პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებს მოზიდვის, სამსახურში მიღებისა და დათხოვნის ბარიერების მოშლის, სამუშაო ადგილების ეკონომიკის უფრო ეფექტურ სფეროში რელოკაციის მიუხედავად, საერთო ფორმალური დასაქმება კვლავ გადაუჭრელ პრობლემად რჩება. ადამიანთა დიდი რაოდენობა, სხვადასხვა მიზეზის გამო (დაბალი დონის უნარ-ჩვევები, ინფორმირებულობის დაბალი დონე, ასაკობრივი დისკრიმინაცია და სხვა), კვლავ გარიყულია ორგანიზებული შრომის ბაზრიდან, რაც სიღარიბის ერთ-ერთი მთავარი გამომწვევი მიზეზია. არნახულად გაიზრდა დასაქმების არაფორმალური სექტორი (კერძოდ, თვითდასაქმება, განსაკუთრებით, სოფლად), საიდანაც შემოსავალი იქცა რეგულარული, ხელფასზე დაფუძნებული დასაქმების ძირითად ალტერნატივად. არაფორმალური დასაქმება არასტაბილურია, ძირითადად მოიცავს გადარჩენაზე ორიენტირებულ აქტივობებს და ხასიათდება დაბალი პროდუქტულობით. დასაქმების ეს ფორმა ხელს არ უწყობს სიღარიბის დონის მნიშვნელოვან შემცირებას.

გასული წლის 7 დეკემბერს, პროფკავშირების საერთაშორისო კონფედერაციამ (ITUC) გამოაქვეყნა მოხსენება - “ფუნდამენტური შრომის სტანდარტები საქართველოში”, რომელშიც, ძირითადად, გაკრიტიკებულია 2006 წელს საქართველოში მიღებული შრომის კოდექსი, რომლითაც, როგორც დოკუმენტში წერია, მასობრივად ირღვევა დასაქმებულების უფლებები<sup>125</sup>.

“2006 წელს, ახალი შრომის კოდექსით, ნეო-ლიბერალურმა მთავრობამ გააუქმა შრომის ინსპექტირება ქვეყანაში. შრომის კოდექსში არ არის ჩადებული დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და ასოციაციის თავისუფლების დებულებები, ისევე, როგორც კოლექტიური მოლაპარაკებების მუხლები და არ არის მოცემული მოხსენებები ანტიდისკრიმინაციისა და აქციების ჩატარების თავისუფლებაზე,” – ნათქვამია მოხსენებაში. მასში, ასევე, აღნიშნულია: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში რატიფიცირებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რვა კონვენცია შრომის სტანდარტებთან დაკავშირებით, საქართველოს 2006 წლის შრომის კოდექსსა და ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულების დოკუმენტს (“ადამიანის და მშრომელთა უფლებების დაცვა”) შორის არსებობს შეუსაბამობა. საქართველოს მთავრობამ, პრაქტიკულად, მარცხი განიცადა, არ შეასრულა რა ILO-ს კონვენციებისა და რეკომენდაციების მიმღები კომიტეტის მოთხოვნა.

მეტეც, მოხსენებაში ნათქვამია, რომ დისკრიმინაცია სამუშაო ადგილებზე ძალიან გავრცელებულია, რაც რატიფიცირებული სტანდარტებით მიუღებელია. მიუხედავად ILO-ს კონვენციებისა №100 (“მამაკაცთა და ქალთა თანაბარი ღირებულების შრომის თანაბარი ანაზღაურების შესახებ”, 1951 წელი, რატიფიცირებულია 29.05.96) და №111 (“შრომისა და დასაქმების სფეროში დისკრიმინაციის შესახებ”, 1958 წელი, რატიფიცირებულია 4.05.95), მამაკაცთა და ქალთა თანაბარი ღირებულების შრომის თანაბრად ანაზღაურების პრინციპი არ გამოიყენება არც კანონში და არც პრაქტიკაში.

დოკუმენტის მიხედვით, ქვეყანაში ფართოდ არის გავრცელებული ბავშვთა შრომა და იძულებითი შრომა, მაგრამ კანონის ზეგავლენა, მონიტორინგი და გამოძიება ამ საკითხის მიმართ სუსტია. 2008 წლის 3 აპრილს ბრიუსელში შემუშავებულ “ევროკავშირის სამუშაო დოკუმენტში” (SEC (2008) 393) ვკითხულობთ: “შრომის კანონთან და სამუშაო ადგილზე არსებულ უფლებებთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით გაფიცვის შეუზღუდავ უფლებასთან მიმართებაში, წინსვლა არ აღინიშნება. 2006 წლის შრომის კოდექსი არ შეესაბამება “შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის” სტანდარტებს. კერძოდ, მასში არ არის ასახული “შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის” კონვენციებით გათვალისწინებული ვალდებულებები გაერთიანების თავისუფლების შესახებ. უფრო მეტიც, შრომის კანონი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სტანდარტებს და საქართველოს მიერ 2005 წლის ივლისში რატიფიცირებულ “ევროპის სოციალური ქარტიის” სტანდარტებს ისეთ ფუნდამენტურ საკითხებში,

<sup>125</sup> *Freedom of Association: Georgia – Anti-union legislation, dismissals and harassment of trade union activists*, 24 July 2008.

როგორცაა ზედმეტი სამუშაოს შესრულების ხანგრძლივობა და სამსახურიდან დათხოვნა<sup>126</sup>.” ამასთან საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის დასკვნაშიც მითითებულია რიგი შენიშვნები, რომელიც ეხმარება საქართველოს შრომის კანონმდებლობის ზეგანაკვეთური საათებს, სადაც აღნიშნულია, რომ იძულებითი შრომა ამკრძალავი კონსტიტუციური ნორმის დარღვევაა.<sup>127</sup>

**მაცერი ტონი და ტექსტის შინაარსი კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ეს არ არის პირველი რეკომენდაცია, რომელსაც საქართველოს შრომის კოდექსის შესაცვლელად აძლევენ.** არც ევროკომისიაა ერთადერთი სტრუქტურა, რომელიც ამგვარად რეკომენდაციებს აკეთებს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების შესახებ ექსპერტთა კომიტეტის მოხსენება, რომელიც 2008 წლის 97-ე სესიაზე გაკეთდა, მრავლად მოიცავს ასეთ რეკომენდაციებს. მაგალითად:

„...კომიტეტმა წინა მოხსენებაში აღნიშნა, რომ საქართველოს შრომის კოდექსის თანახმად, დამსაქმებელს უფლება აქვს (ცალმხრივად) დაადგინოს სამუშაო კვირის ხანგრძლივობა, ყოველდღიური სამუშაოს დაწყებისა და დამთავრების დრო, ცვლაში მუშაობისას – ცვლის ხანგრძლივობა; დასვენების ხანგრძლივობა; შრომის ანაზღაურების გაცემის დრო და ადგილი; ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობა და მიცემის წესი... სხვა სპეციალური წესები... კომიტეტი მიიჩნევს, რომ მე-13,41-ე და 43-ე მუხლების საერთო შინაარსი ეწინააღმდეგება №98 კონვენციით გათვალისწინებული კოლექტიური ხელშეკრულების ცნებას (განმარტებას), რომლის მიხედვითაც შეთანხმება, რომელიც არეგულირებს შრომით ურთიერთობის ვადებსა და პირობებს, დადებული უნდა იქნეს მოლაპარაკების საფუძველზე, დასაქმებულსა (ან მის წარმომადგენელს) და დასაქმებულთა ორგანიზაციას შორის...“

გამომდინარე იქიდან, რომ შრომის კოდექსი ხელს არ უწყობს კოლექტიური მოლაპარაკების განვითარებას (გათვალისწინებულს კონვენციის მეოთხე მუხლით), კომიტეტი მოითხოვს ან ახალ შრომის კოდექსში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას, ან შესაბამისი სპეციალური კანონის მიღებას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყანაში კოლექტიური მოლაპარაკების პრინციპის საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცება... კომიტეტი დაბეჯითებით მოითხოვს საქართველოს მთავრობისგან, უზრუნველყოს კომიტეტის ინფორმირებულობა, თუ რა ზომები იქნა მიღებული მითითებული პრობლემის გადასაწყვეტად...<sup>128</sup>“

მესამე წელია, ევროკავშირი საქართველოს ხელისუფლებას “GSP+“-ით სარგებლობის უფლების შეჩერებით ემუქრება, თუკი იგი აღებულ ვალდებულებას არ შეასრულებს და შრომით კანონმდებლობას არ შეცვლის. მესამე წელია, საქართველოს ხელისუფლება დებს პირობას, რომ ამას აუცილებლად გააკეთებს. აღებული ვალდებულებებიდან, დღეისთვის, მხოლოდ ერთია შესრულებული - შექმნილია სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია.

2010 წლის 17 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მორიგი ახალი შრომის კოდექსი მიიღო<sup>129</sup>. მიუხედავად ზემოაღნიშნული რეკომენდაციებისა და ევროპულ პრინციპებთან მიმართებაში არსებული წინააღმდეგობებისა, იგი პრაქტიკულად უცვლელი ფორმით იქნა დამტკიცებული. ცვლილება მხოლოდ შეეხო იმას, რომ ახალი კოდექსი ორგანული კანონის სტატუსისაა, ნაცვლად ადრე მოქმედი ჩვეულებრივი კანონისა და ნორმატიული აქტების სამართლებრივ იერარქიაში ერთი საფეხურით ზემოთ დგას. ცალსახად ვერ ვიტყვით იმას, რომ ეს მნიშვნელოვანი წინგადადმული ნაბიჯია დასაქმებულთა უფლებების დაცვის კუთხით. ვინაიდან ადრე მოქმედი

<sup>126</sup> *ევროპის სოციალური ქარტია*, მუხლი 4, შრომის სამართლიანი ანაზღაურების მიღების უფლება, 1996 წ.

<sup>127</sup> *ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის დასკვნა*, 2010 წ.

<sup>128</sup> *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების შესახებ ექსპერტთა კომიტეტის მოხსენება*, 97-ე სესია, 2008 წ.

<sup>129</sup> „*საქართველოს შრომის კოდექსი*“, საქართველოს ორგანული კანონი No4113, 2010 წლის 17 დეკემბერი.

შრომის კოდექსი მნიშვნელოვნად ლახავდა დასაქმებულთა უფლებებს, იერარქიულად მაღლა მდგომი ახალი კანონი კიდევ უფრო მეტად დააზარალებს დასაქმებულებს, ვინაიდან მასთან წინააღმდეგობაში მოდის სხვა საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც ადრე ნაწილობრივ მაინც იცავდა დასაქმებულთა ინტერესებს.

შრომის კანონმდებლობა კავკასიური სახელმწიფოებისთვის, და განსაკუთრებით საქართველოსთვის, სერიოზული პრობლემაა. თუ სომხეთსა და აზერბაიჯანში მოქმედი კანონმდებლობა მეტ-ნაკლებად დაბალანსებულია, გათვალისწინებულია პროფკავშირების როლი და დასაქმებულის უფლებები ისევეა დაცული, როგორც დამსაქმებლის, ექსპერტთა შეფასებით, საქართველოში „ულტრალიბერალური“ შრომის კანონმდებლობაა<sup>130</sup>. საქართველო, სამსახურში აყვანისა და სამსახურიდან განთავისუფლების თვალსაზრისით, მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალური ქვეყანაა. ამდენად, როდესაც საუბარი შრომის კანონმდებლობის სრულყოფაზეა, უპირველესად ინსტიტუციური ჩარჩოების შეცვლა და მისი ევროპულთან ჰარმონიზაცია იგულისხმება.

#### 7.4. რეკომენდაციები კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისათვის

საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს გეგმა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობისა და შრომითი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად, ამდენად, ყოველივე ამისათვის უნდა გატარდეს საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური ხასიათის რეფორმები:

- ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების დაცვა დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების გზით;
- შრომის ბაზრის რეგულირება აქტიური სახელმწიფო დასაქმების პოლიტიკის გატარების გზით;
- საქართველოს შრომითი კანონმდებლობის მოყვანა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში;
- ქმედითი სოციალური სტანდარტების ჩამოყალიბება „ევროპის სოციალური ქარტიით“ აღებული ვალდებულებების შესაბამისად;
- „ევროპის სოციალური ქარტიის“ იმ მუხლების რატიფიცირება და შრომით კანონმდებლობაში ასახვა, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ქვეყანაში დასაქმებულთა სოციალური პირობების გაუმჯობესებას;
- საქართველოს მიერ რატიფიცირებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) კონვენციების ზუსტი იმპლემენტაცია;
- სოციალური დიალოგის წარმოებისთვის უფრო ქმედითი საკანონმდებლო ინიციატივების დანერგვა და სოციალური პარტნიორობის სისტემური უზრუნველყოფის მხარდაჭერა. საწარმოო დონეზე სოციალური დიალოგის გაუმჯობესების უზრუნველყოფა საკანონმდებლო ცვლილებების გზით;
- პროფესიული კავშირების გაერთიანების და დამსაქმებელთა გაერთიანებების რეკომენდაციების გათვალისწინება შრომის კოდექსის გაუმჯობესებისა და შრომითი ურთიერთობების რეგულირების საკითხებში; მოსახლეობის ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა შრომითი და სოციალური უფლებების საკითხებში;
- საქართველოს მთავრობის „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ ზუსტი დაგეგმვა და სავალდებულო აღსრულების ზრუნველყოფა. ყოველი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

<sup>130</sup> ცენტრალური კავკასია - რეფორმები, გზა ევროპისაკენ. <http://european.ge/?page=statistics&id=74>

„ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან“ შესაბამისობაში მოყვანა, რაც უზრუნველყოფს დასაქმების საბიუჯეტო პროგრამების ეფექტურ განხორციელებას;

- ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური და ფინანსური დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა ადგილობრივ დონეზე დასაქმების პროგრამების განხორციელების უზრუნველსაყოფად;
- სახელმწიფო ინვესტიციების გაზრდა პროფესიული გადამზადების პროექტებში, როგორც დასაქმებული, ასევე დაუსაქმებელი მოსახლეობის შრომისუნარიანობის და კონკურენტუნარიანობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად;
- შრომითი უფლებების დაცვის სასამართლო მექანიზმებისა და ინსტიტუტების სრულყოფა;
- მოქალაქეთა შრომითი უფლებების დაცვის სფეროში მომუშავე საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სისტემის შექმნის საკანონმდებლო მხარდაჭერა.

საქართველოს შრომის კოდექსის და სხვა ნორმატიული აქტების მიღება უნდა გახდეს დაქირავებულთა, დამქირავებელთა და სახელმწიფოს ინტერესების ჰარმონიზაციის საფუძველი, რომელიც ხელს შეუწყობს შრომითი ურთიერთობების მოქნილობას. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს მუშაკთა შრომითი და სოციალური უფლებების დაცვის რეალური საფუძვლების განმტკიცებას. კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს, თუ როდის უზრუნველყოფს შეღავათებს, გარანტიებსა და კომპენსაციებს სამუშაოს მიმცემი და როდის ახორციელებს ამას სახელმწიფო ან სხვა ორგანიზაცია.

## 8. უმაღლესი განათლების სისტემა, ინოვაციები და მეცნიერება

ნოდარ ხადური

### 8.1. შესავალი

ევროინტეგრაციის პროცესში უმნიშვნელოვანესია განათლების და მ.შ. უმაღლესი განათლების სისტემის ევროპულთან ჰარმონიზაცია. ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის არსებობის დროს, საქართველოში, ყოფილ მოკავშირე რესპუბლიკებთან შედარებით განსაკუთრებული ყურადღების ობიექტი იყო. უმაღლესი განათლება ძალიან პოპულარული იყო და საქართველო გამოირჩეოდა უმაღლესი განათლების ხარისხით. თუმცა, შემდგომ პერიოდში სისტემა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლით ნამდვილად ვერ გამოირჩეოდა. აღნიშნულის შედეგად, უმაღლესი განათლების კულტი დიპლომის კულტმა ჩაანაცვლა, რასაც უმაღლესი სასწავლებლების რაოდენობრივი ზრდა და ხარისხობრივი მაჩვენებლების მკვეთრი გაუარესება მოჰყვა.

მიუხედავად იმისა, რომ უმაღლეს განათლებას პრაქტიკულად ყველა ახალგაზრდა ეუფლებოდა, მათი პროფესიონალური მომზადების დონე ძალიან დაბალი იყო. ამდენად, განათლების სისტემის რეფორმა ერთ-ერთი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საქართველოსათვის. მხოლოდ განათლების სისტემის რეფორმირებით და მისი ხარისხის ამაღლებითაა შესაძლებელი ცხოვრების ევროპული სტანდარტების დანერგვა ან მათთან მიახლოება მაინც.

ამასთან მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მხოლოდ განათლებულ საზოგადოებას შეუძლია ცხოვრების ევროპული სტანდარტების მიღწევა. პარალელურად კი უმაღლესი განათლების, მეცნიერების განვითარება, ინოვაციური ტექნოლოგიების დანერგვა და ცოდნის ტრანსფერი წარმოებაში, წარმატების მიღწევის რეალურად ერთადერთი გზაა.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ დღეს არა მხოლოდ საქართველოში მიმდინარეობს უმაღლესი განათლების რეფორმა, არამედ თავად ევროპაც მსგავს პროცესებს ახორციელებს. დღეს მნიშვნელოვანია, რომ არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ ევროკავშირის შიგნითაც ერთიანი საგანმანათლებლო სივრცის ფორმირება ამჟამად მიმდინარეობს და ცალსახა ნორმატიულ-მარეგულირებელ სახეს იღებს.

ევროკავშირი დღეს სამოქმედოდ ბოლონიის პროცესს იღებს (მიღებულია 1999 წლის 19 ივნისს, ბოლონიაში (იტალია) ევროპის 29 ქვეყნის ხელმოწერით). ყურადღება უმაღლეს სასწავლებლებში სწავლების ხარისხისა და შინაარსის სრულყოფას ეხება. მნიშვნელოვანია, რომ ბოლონიის პროცესი **კომპეტენციების ბაზაზე** სწავლებას ანიჭებს უპირატესობას, რაც საქართველოსათვის ახალია.

ევროკავშირის სამუშაო დოკუმენტებში კომპეტენცია მოიცავს თანდაყოლილ მიდრეკილებებს (ნიჭი), თვისებებს (პიროვნული თვისებები), ცოდნას, ჩვევებს და ა.შ.<sup>131</sup> ბოლონიის პროცესი ითვალისწინებს, რომ უნივერსიტეტების მიერ სწავლის ხარისხის გაუმჯობესების და რეფორმირების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს როგორც საზოგადოების, ისე დამსაქმებელთა შესაძლებლობებისა და სურვილების ცვლილება.

**საქართველო 2005 წლის 19-20 მაისს გამართულ ბერგენის (ნორვეგია) სამიტზე მიუერთდა ბოლონიის პროცესს.** ამის შემდეგ უმთავრესია, რომ საქართველოს საგანმანათლებლო სივრცე სწორედ ევროპული საგანმანათლებლო სივრცის ნაწილად ჩამოყალიბდეს.

<sup>131</sup> პროგრამა Twinning. EC, 2006., [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm)

## 8.2. საქართველოს უმაღლესი განათლების სისტემა

საქართველოს მიერ ბოლონის პროცესზე შეერთების შემდეგ უმთავრესია, რომ საქართველოს საგანმანათლებლო სივრცე სწორედ ევროპული საგანმანათლებლო სივრცის ნაწილად ჩამოყალიბდეს.

ისევე როგორც ევროპული უმაღლესი განათლება, საქართველოს უმაღლესი განათლებაც სამ საფეხურია:

- პირველი საფეხური - ბაკალავრიატი (240 კრედიტი);
- მეორე საფეხური - მაგისტრატურა (120 კრედიტი);
- მესამე საფეხური - დოქტორანტურა (180 კრედიტი).

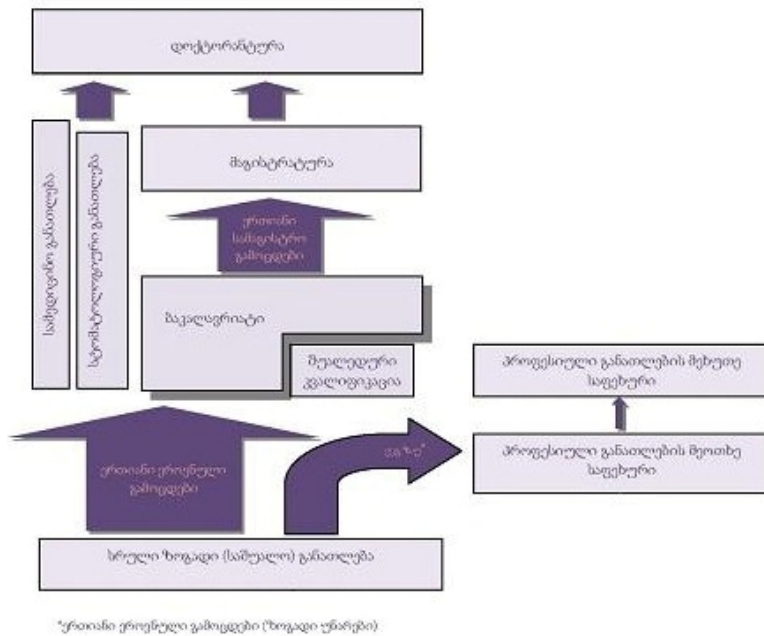
პირველი საფეხურის ფარგლებში არსებობს დიპლომირებული სპეციალისტის პროგრამა (120-180 კრედიტი). ამასთან, სამედიცინო, სტომატოლოგიური და ვეტერინარიული განათლება (300-360 კრედიტი) არის ინტეგრირებული განათლება და თავისი სწავლის შედეგებით უთანაბრდება მაგისტრატურას.

საქართველოში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებია: კოლეჯი, სასწავლო უნივერსიტეტი და უნივერსიტეტი. მათი ძირითადი მახასიათებლებია:

- **კოლეჯი** – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს პირველი საფეხურის, ბაკალავრიატის, საგანმანათლებლო პროგრამას და ასევე პირველი საფეხურის ფარგლებში არსებული კვალიფიკაციის, დიპლომირებული სპეციალისტის პროგრამას;
- **სასწავლო უნივერსიტეტი** – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამას (გარდა დოქტორანტურისა). სასწავლო უნივერსიტეტი აუცილებლად ახორციელებს მეორე საფეხურის – მაგისტრატურის საგანმანათლებლო პროგრამას;
- **უნივერსიტეტი** – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომელიც უმაღლესი აკადემიური განათლების სამივე საფეხურის საგანმანათლებლო პროგრამებს ახორციელებს.

საქართველოს უმაღლესი განათლების სისტემა სქემატურად ამგვარად შეიძლება წარმოვიდგინოთ<sup>132</sup>:

<sup>132</sup> საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=131&lang=geo>



ყველა სახის საგანმანათლებლო დაწესებულებისათვის, შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისა და სახელმწიფოს მიერ აღიარებული განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის გაცემისათვის აუცილებელია **აგტორიზაცია**. აგტორიზაცია არის გარე შეფასების მექანიზმი, რომელიც ადგენს დაწესებულების თვითშეფასების შედეგების შესაბამისობას სახელმწიფოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან.

უმაღლესი განათლების გარე ხარისხის უზრუნველყოფა ხორციელდება **აკრედიტაციის** გზით. აკრედიტაციას ახორციელებს განათლების აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრი. აკრედიტაციის მიზანია აკრედიტაციის სტანდარტებთან საგანმანათლებლო დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამების შესაბამისობის განსაზღვრის გზით, განათლების ხარისხის ასამაღლებლად საგანმანათლებლო დაწესებულების სისტემატური თვითშეფასების დამკვიდრება და ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების განვითარების ხელშეწყობა.

სახელმწიფო აღიარებს მხოლოდ აკრედიტებული და ან მასთან გათანაბრებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ გაცემულ დიპლომს.

2004 წლიდან დაიწყო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინსტიტუციური აკრედიტაციის პროცესი, რომელიც დაწესებულების სტატუსის განსაზღვრის პროცედურას გულისხმობდა. იგი, ძირითადად, რაოდენობრივ კრეტერიუმებზე დაყრდნობით ადგენდა დაწესებულების რესურსების შესაბამისობას სახელმწიფოს მიერ დადგენილ ნორმატივებთან; 2009 წლიდან კი უკვე მისიაზე დაფუძნებული, ხარისხობრივ მახასიათებლებზე ორიენტირებული ინსტიტუციური აკრედიტაციის პროცესი დაიწყო.

საგანმანათლებლო დაწესებულების მისიასთან შესაბამისობა დგინდებოდა შემდეგი სტანდარტებით:

- მატერიალური და ფინანსური რესურსი;
- საგანმანათლებლო პროგრამები;
- ადამიანური რესურსი.

2010 წლის 1 სექტემბრიდან ძალაში შევიდა კანონი «განათლების ხარისხის განვითარების შესახებ», რომლის თანახმად, საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოსაპოვებლად სავალდებულო ლიცენზირებისა და

ინსტიტუციური აკრედიტაციის პროცედურების ნაცვლად შემოღებულ იქნა ერთიანი ავტორიზაციის პროცედურა; ასევე განსხვავებულად ჩამოყალიბდა აკრედიტაციის შინაარსი, რომლის მიხედვით, აკრედიტაციის პროცესი ადგენს საგანმანათლებლო დაწესებულების ცალკეული საგანმანათლებლო პროგრამის შესაბამისობას აკრედიტაციის სტანდარტებთან.

ავტორიზაცია გარე შეფასების მექანიზმია, რომელიც ადგენს დაწესებულების თვითშეფასების შედეგების შესაბამისობას სახელმწიფოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან. ავტორიზაცია სავალდებულოა ყველა სახის საგანმანათლებლო დაწესებულებისათვის შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისა და სახელმწიფოს მიერ აღიარებული განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის გაცემისათვის.

საქართველოში სადღეისოდ 25 უნივერსიტეტი, 27 სასწავლო უნივერსიტეტი და 8 კოლეჯი მოქმედებს<sup>133</sup>.

### 8.3. საქართველოს უმაღლესი განათლების მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა

საქართველოში უმაღლესი განათლების სისტემის რეგულირება ძირითადად ხორციელდება „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონისა და მის საფუძველზე საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ დადგენილი წესებით.

„უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებულ იქნა 2004 წლის 21 დეკემბერს. იგი აწესრიგებს საქართველოში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო და სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის განხორციელების პროცესს, უმაღლესი განათლების მართვისა და დაფინანსების პრინციპებსა და წესს, ადგენს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სტატუსს, მათი დაფუძნების, საქმიანობის, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და აკრედიტაციის წესს<sup>134</sup>.

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება შეიძლება არსებობდეს საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით. დღეს საქართველოში რაოდენობრივად ყველაზე გავრცელებულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) ფორმით შექმნილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები. შემდეგ მოდის შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების (შპს) ფორმით შექმნილი, ხოლო ყველაზე მცირეა არასამეწარმე იურიდიული პირის ფორმით (აიპ) შექმნილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები. სახელმწიფოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დაფუძნება შეეძლო მხოლოდ სსიპ-ის ფორმით.

2011 წლის 17 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. ამ კანონმა ძირეულად შეცვალა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დაფუძნების წესი და მისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმები.

სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოპოვების მიზნით აფუძნებს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს ან კერძო სამართლის არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების, სამხედრო, სახელოვნებო-შემოქმედებითი და სასპორტო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების გარდა, სახელმწიფო კონტროლს „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ და „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონების შესაბამისად ახორციელებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო,

<sup>133</sup> საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, [www.mes.gov.ge](http://www.mes.gov.ge);

<sup>134</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2004 წ. 21 დეკემბერი, №688-რს, მუხლი 1.



ხოლო დანარჩენი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებენ შესაბამისი სამინისტროები.

კანონმა განსაზღვრა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის პრინციპები, კერძოდ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოები განისაზღვრება და მათ შორის კომპეტენციები ნაწილდება დაწესებულების წესდებით. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოებია (მმართველი სუბიექტები): აკადემიური საბჭო, წარმომადგენლობითი საბჭო, რექტორი, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი და ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახური.

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირში – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებაში უნდა არსებობდეს მინიმუმ ერთი კოლეგიური ორგანო, რომელიც კომპლექტდება ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის აკადემიური პერსონალისა და სტუდენტების წარმომადგენლებისგან არჩევნების საფუძველზე. დადგენილია, რომ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელი უნდა იყოს არჩეული. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების უმაღლესი ადმინისტრაციული მმართველი ფინანსური, მატერიალური და ადმინისტრაციული რესურსების სფეროებში არის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი.

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ქონების მართვის მიზნით შეიძლება შეიქმნას უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდი, რომელიც უფლებამოსილია ლიტერატურის (ბეჭდურის, ელექტრონულ ან აუდიოვიზუალურ მატარებელზე განთავსებულის) შესყიდვა განახორციელონ გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით.

მნიშვნელოვანია, რომ გაჩნდა ახალი ორგანო, **რეგენტთა საბჭო**, რომელიც სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე ზედამხედველობის მიზნით იქმნება. რეგენტთა საბჭოს ქმნის, მის დებულებას ამტკიცებს და წევრთა რაოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. რეგენტთა საბჭოს წევრთა საქმიანობა არ არის ანაზღაურებადი, თუმცა საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია გაითვალისწინოს მათი შრომის ანაზღაურება შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში.

რეგენტთა საბჭო მნიშვნელოვანი ორგანოა და მას სერიოზული გავლენის მოხდება შეუძლია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის პროცესზე, რადგან აღჭურვილია ისეთი ფუნქციებით, როგორცაა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების წესდებით განსაზღვრული კოლეგიური ორგანოსათვის დასამტკიცებლად ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის კანდიდატურის წარდგენა, ხოლო კოლეგიალური ორგანოს მიერ მისი დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში თავად ნიშნავს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს. რეგენტთა საბჭო ამტკიცებს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიუჯეტს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის წარდგინებით; ამასთანავე, დამტკიცებული ბიუჯეტის მუხლობრივი განწერის 15 პროცენტზე მეტის ცვლილების შემთხვევაში, აუცილებელია რეგენტთა საბჭოს თანხმობა. სხვა ცვლილების შეტანა ხდება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების კოლეგიური ორგანოს მიერ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის წარდგინებით; საბჭო ამტკიცებს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის წლიურ ანგარიშს; უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების კოლეგიური ორგანოს წარდგინებით ითანხმებს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდის დირექტორის კანდიდატურას, რომელსაც ნიშნავს

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების კოლეგიური ორგანო.

ახალმა ცვლილებებმა დააკონკრეტა რექტორისა და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის კომპეტენციები.

**რექტორი** არის სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელი, უმაღლესი აკადემიური თანამდებობის პირი (საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში – უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში – აგრეთვე აკადემიური საბჭოს თავმჯდომარე) და წარმოადგენს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას ქვეყნის შიგნით და გარეთ აკადემიურ და სამეცნიერო სფეროებში. იგი უფლებამოსილია, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სახელით დადოს გარიგებები და შეთანხმებები. თუ გარიგების და შეთანხმების დადება დაკავშირებულია ფინანსურ და ეკონომიკურ საკითხებთან, მათ ხელს აწერს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელიც.

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელის პირველი არჩევნების შედეგების დამტკიცებამდე ხელმძღვანელის მოვალეობის შემსრულებელს ნიშნავს საქართველოს მთავრობა. დაუშვებელია სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელი არჩეულ იქნეს ზედიზედ ორ ვადაზე მეტით, რაც არ უნდა აღემატებოდეს ძირითადი საგანმანათლებლო საფეხურის ხანგრძლივობის 2 ვადას (8 წელს).

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება შედგება ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულებისგან: ფაკულტეტებისაგან, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიბლიოთეკის (ბიბლიოთეკების) და დამხმარე სტრუქტურული ერთეულებისგან (რექტორის აპარატის, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის აპარატის, კანცელარიისა და მართვის ორგანოების სამდივნოები). უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის წესი, ფაკულტეტის სხვა სტრუქტურული ერთეული, ასევე დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეული, მათი მართვის ორგანოები და საქმიანობის წესი კი უნდა განისაზღვროს დაწესებულების წესდებით და სტრუქტურული ერთეულების დებულებებით. თუმცა კანონში 2011 წლის 17 ივნისს შეტანილი ცვლილებით ფაკულტეტი აღარ არის ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის სავალდებულო სახელი.

საქართველოს უმაღლესი განათლების ბაკალავრიატის სპეციალობათა ჩამონათვალი დამტკიცებულია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 18 ნოემბრის #633 ბრძანებით.

კრედიტების დანერგვისა და გამოყენების წესი განსაზღვრულია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2007 წლის 5 იანვრის #3 ბრძანებით.

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის დებულების, სტუდენტების რაოდენობის განსაზღვრის წესისა და ინსტიტუციური აკრედიტაციის საფასურის ზღვრულ ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2009 წლის 20 ნოემბრის #1030 ბრძანება.

სახელმწიფო სასწავლო გრანტის გაცემის და აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს შორის სახელმწიფო სასწავლო გრანტის გადატანის წესი განსაზღვრულია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2009 წლის 26 ოქტომბრის #913 ბრძანებით.

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებიდან სხვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში გადასვლის წესი დამტკიცებულია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 4 თებერვლის #4/ნ ბრძანებით.

ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო დამტკიცდა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 10 დეკემბრის N120/ნ ბრძანებით. დოკუმენტი აერთიანებს საქართველოში არსებულ ყველა

კვალიფიკაციას, ასახავს ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების სხვადასხვა საფეხურის სწავლის შედეგებს. ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო აყალიბებს, თუ რა ცოდნა, უნარები და ღირებულებები უნდა ჰქონდეს პირს შესაბამისი საფეხურის გავლის დამადასტურებელი დოკუმენტის - ატესტატის, პროფესიული დიპლომის ან დიპლომის მისაღებად.

ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო მიზნად ისახავს, ხელი შეუწყოს:

- ✓ მოსწავლეზე, პროფესიულ სტუდენტზე, სტუდენტზე ორიენტირებული განათლების სისტემის ჩამოყალიბებას;
- ✓ საქართველოში მიღებული განათლების საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას;
- ✓ სტუდენტებისა და მოსწავლეების მობილობის პროცესს.

ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო ეფუძნება სიცოცხლის მანძილზე განათლების ევროპული საკვალიფიკაციო ჩარჩოთი (The European Qualifications Framework for Lifelong Learning - LLL) გათვალისწინებულ მთელი ცხოვრების მანძილზე სწავლის სისტემას.

2005 წლის 19-20 მაისს უმაღლეს განათლებაზე პასუხისმგებელი ევროპელი მინისტრების ბერგენის კონფერენციამ მიიღო კვალიფიკაციების საერთო სტრუქტურა უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცისათვის. იგი მოიცავს სამ საფეხურს (ნაციონალურ კონტექსტში შეიძლება გარდამავალ კვალიფიკაციებსაც მოიცავდეს), თითოეული საფეხურისათვის სწავლის შედეგებსა და კომპეტენციებზე დაფუძნებულ საერთო აღწერებსა და კრედიტებს პირველი და მეორე საფეხურისათვის. მინისტრებმა აიღეს ვალდებულება, 2010 წლისათვის შეიმუშაონ კვალიფიკაციების ეროვნული სტრუქტურები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცის კვალიფიკაციების ძირითად სტრუქტურასთან და ამ საკითხზე მუშაობა დაიწყო 2007 წლიდან<sup>135</sup>.

### ცხრილი 8.1. კვალიფიკაციების სტრუქტურა საფეხურების მიხედვით

საფეხური	შედეგი	ECTS კრედიტი
პირველი საფეხურის კვალიფიკაციები	<p>პირველი საფეხურის შესაბამისი კვალიფიკაციები ენიჭებათ სტუდენტებს, რომლებსაც:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• გააჩნიათ დისციპლინის ცოდნა, რომელიც ზოგად განათლებას ემყარება, უზრუნველყოფილია სკოლის შემდგომი დონის სახელმძღვანელოებით და მოიცავს ამ დისციპლინის მოწინავე ასპექტებს;</li> <li>• შეუძლიათ თავისი ცოდნისა და უნარების გამოყენება ისე, რომ წარმოაჩინონ თავისი სამუშაოსა ან პროფესიისადმი პროფესიონალური მიდგომა და ჩვეულებრივ გააჩნიათ კომპეტენციები, რომელთა დემონსტრირებასაც ახდენენ არგუმენტების შემუშავებისა და მათი დაცვის მეშვეობით და წყვეტენ თავისი დისციპლინის პრობლემებს; გააჩნიათ უნარი შეაგროვონ და განახორციელონ შესაბამისი მონაცემების ინტერპრეტირება (ჩვეულებრივ თავიანთი დისციპლინის ფარგლებში), რათა ჩამოაყალიბონ მოსაზრებები, რომლებიც ასახავენ შესაბამის სოციალურ,</li> </ul>	ჩვეულებრივად მოცავს 180-240 კრედიტს

<sup>135</sup> ბოლონის პროცესი, [www.bologna-bergen2005.no](http://www.bologna-bergen2005.no)

	<p>სამეცნიერო და ეთიკურ საკითხებს;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• შეუძლიათ ინფორმაციის, იდეების, პრობლემებისა და მათი გადაჭრის შესახებ კომუნიკაცია როგორც სპეციალისტების, ასევე არასპეციალისტების წრეშიც;</li> <li>• გამომუშავებული აქვთ სწავლის ისეთი უნარ-ჩვევები, რომელიც აუცილებელია დამოუკიდებლად სწავლის შემდგომი გაგრძელებისათვის.</li> </ul>	
<p><b>მეორე საფეხურის კვალიფიკაციები</b></p>	<p>მეორე საფეხურის შესაბამისი კვალიფიკაციები ენიჭებათ სტუდენტებს, რომლებსაც:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• გააჩნიათ ცოდნა, რომელიც ეფუძნება და აღრმავებს პირველ საფეხურზე მიღებულ განათლებას და ხშირად კვლევის კონტექსტში უზრუნველყოფს იდეის ორიგინალური განვითარების და/ან გამოყენების საფუძველს ან შესაძლებლობას;</li> <li>• შეუძლიათ ცოდნისა და პრობლემების გადაჭრის უნარის გამოყენება ახალ ან უცნობ გარემოში თავიანთ დისციპლინასთან დაკავშირებულ ან მომიჯნავე (მულტიდისციპლურ) კონტექსტში;</li> <li>• გააჩნიათ ცოდნის ინტეგრირების უნარი, შეუძლიათ თავი გაართვან სირთულეებს და არასრულ ან შეზღუდულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ჩამოაყალიბონ მოსაზრებები, რომლებშიც მათი ცოდნისა და მოსაზრებების გამოყენებასთან დაკავშირებული სოციალური და ეთიკური პასუხისმგებლობები აისახება;</li> <li>• შეუძლიათ თავიანთი დასკვნების საჯარო წარდგენა, მათი მკაფიო დასაბუთება შესაბამისი ცოდნითა და ლოგიკით როგორც სპეციალისტებთან, ისე არასპეციალისტებთან;</li> <li>• გააჩნიათ სწავლის ისეთი უნარ-ჩვევები, რომელიც თვითგანმსაზღვრელი ან დამოუკიდებელი სწავლის გაგრძელების საშუალებას იძლევა.</li> </ul>	<p>ჩვეულებრივად მოცავს 90-120 კრედიტს, მინიმუმ 60 კრედიტი მეორე საფეხურზე</p>

<p><b>მესამე საფეხურის კვალიფიკაციები</b></p>	<p>მესამე საფეხურის შესაბამისი კვალიფიკაციები ენიჭებათ სტუდენტებს, რომლებსაც:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• გააჩნიათ თავის დარგის/დისციპლინის სისტემური აღქმის უნარი და დახელოვნებულნი არიან დარგთან ასოცირებული კვლევის მეთოდებში;</li> <li>• გააჩნიათ კვლევის პროცესის დაგეგმვის, განხორციელებისა და ადაპტირების მეცნიერული უნარი;</li> <li>• ორიგინალური კვლევების მეშვეობით შეაქვეთ თავიანთი წვლილი დარგის განვითარებაში, რომელიც აფართოვებს ცოდნის საზღვრებს, და რომელიც იმსახურებს ასახვას ეროვნულ ან საერთაშორისო რეფერირებად პუბლიკაციებში;</li> <li>• შეუძლიათ ახალი და კომპლექსური იდეების კრიტიკული ანალიზი, შეფასება და სინთეზი;</li> <li>• შეუძლიათ კომუნიკაცია თავის კოლეგებთან, მეცნიერთა ფართო წრეებთან და საზოგადოებასთან თავიანთ სფეროში;</li> <li>• ცოდნაზე დაფუძნებულ საზოგადოებაში აკადემიურ და პროფესიულ კონტექსტში შეუძლიათ ხელი შეუწყონ ტექნოლოგიურ, სოციალურ და კულტურულ წინსვლას.</li> </ul>	<p>არაა განსაზღვრული</p>
---	---	--------------------------

**წყარო:** კვალიფიკაციების ტრუქტურა უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცისთვის, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, [www.mes.gov.ge/uploads/Bologna/3%20Dublin\\_Descriptor\\_ge.pdf](http://www.mes.gov.ge/uploads/Bologna/3%20Dublin_Descriptor_ge.pdf)

ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო შედგება ხუთი დოკუმენტისგან:

1. **ზოგადი განათლების კვალიფიკაციათა ჩარჩო** - დოკუმენტი, რომელშიც სისტემატიზებულია ზოგადი განათლების საბაზო საფეხურისა და სრული ზოგადი განათლების კვალიფიკაციები.
2. **პროფესიულ კვალიფიკაციათა ჩარჩო** - დოკუმენტი, რომელშიც სისტემატიზებულია საქართველოში არსებული პროფესიული განათლების კვალიფიკაციები.
3. **უმაღლესი განათლების კვალიფიკაციათა ჩარჩო** - დოკუმენტი, რომელშიც სისტემატიზებულია საქართველოში არსებული უმაღლესი (აკადემიური) განათლების კვალიფიკაციები.
4. **დოკუმენტი**, რომელშიც მოცემულია მიმართულებების, დარგების/სპეციალობების, ქვედარგების/სპეციალიზაციებისა და პროფესიული სპეციალიზაციების ჩამონათვალი.
5. **კვალიფიკაციის ფორმირების წესი** - დოკუმენტი, რომელიც ადგენს კვალიფიკაციათა ჩამონათვალში ახალი კვალიფიკაციის დამატების წესს.

დარგობრივი მახასიათებელი წარმოადგენს დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს კონკრეტული მიმართულების ან დარგის/სპეციალობის საგანმანათლებლო პროგრამების სწავლის შედეგებს შესაბამისი განათლების საფეხურების გათვალისწინებით. დოკუმენტი ეფუძნება საქართველოს უმაღლესი განათლების კვალიფიკაციების ჩარჩოს და უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცის კვალიფიკაციების ჩარჩოს, რაც ხელს უწყობს სტუდენტების მობილობას და ერთობლივი საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავებას.

დარგობრივი მახასიათებლები დამტკიცებულია სამი მიმართულებით (სამართალი, მედიცინა, განათლება). ამ დოკუმენტით განისაზღვრება მინიმალური კომპეტენციები, რომელიც უნდა გააჩნდეს შესაბამისი

კვალიფიკაციის (ბაკალავრი, მაგისტრი, დოქტორი) მფლობელს.

დარგობრივი დოკუმენტი წარმოადგენს უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამის ხარისხის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მექანიზმს.

სხვა რეგულაციები დადგენილია ასევე საქართველოს მთავრობის ცალკეული დადგენილებებით და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანებებით.

#### 8.4. ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები: აკრედიტაცია და ავტორიზაცია

დღეისთვის საქართველოსათვის უმნიშვნელოვანესია განათლების სისტემის იმგვარი რეფორმირება, რომელიც მიღებული განათლების ხარისხის ამაღლებას უზრუნველყოფს. ამ პროცესს ემსახურება აკრედიტაციისა და ავტორიზაციის მექანიზმები.

ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა და გარე მექანიზმებია დანერგილი<sup>136</sup>.

ტერმინი „ხარისხი“ განათლებაში ბიზნესიდან შევიდა. ბიზნესში ხარისხთან მიმართებაში ორი მიდგომაა “ხარისხის უზრუნველყოფა” დაა “ხარისხის კონტროლი”, რომელიც შეცდომების პოვნასა და განსაზღვრას გულისხმობს. განათლებაში, კერძოდ კი უმაღლეს განათლებაში ხარისხის ცნება ახალი არ არის და აკადემიურ სფეროში ყოველთვის ისწრაფოდნენ მაღალი ხარისხის მიღწევისაკენ, თუმცა ბოლო დროს საგრძნობლად შეიცვალა საზოგადოების, განსაკუთრებით სტუდენტების, აბიტურიენტების და რაც მთავარია, დამსაქმებელთა მხრიდან დამოკიდებულება უმაღლესი განათლების მიმართ - გაიზარდა მოთხოვნა, რასაც შედეგად ხარისხზე ყურადღების გამახვილება მოყვა. განსაკუთრებით სპონსორების, დონორების მხრიდან იზრდება მომთხოვნელობა. ბიზნესი დაინტერესებულია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისაგან მიიღოს მაღალპროფესიული კადრები.

აკადემიურ სფეროში ხარისხის დეფინიციის რამდენიმე მცდელობა არსებობს. ხარისხი განიხილება, როგორც<sup>137</sup>:

- ✓ სრულყოფილება;
- ✓ ღირებულება;
- ✓ ტოტალური ხარისხი;
- ✓ კულტურის ცვლილება;
- ✓ გარე შეფასება;
- ✓ მომხმარებელთა დაკმაყოფილება;
- ✓ ურთიერთნდობის ნაკლებობის აღმოფხვრის საშუალება;
- ✓ დისციპლინა;
- ✓ შეცდომების/ნაკლის არარსებობა.

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხარისხი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც საბოლოო შედეგი, და ასევე როგორც ამ შედეგის მიღწევის საშუალება: ხარისხი, როგორც მექანიზმი (მაგალითად, ხარისხის

<sup>136</sup> ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა ინსტიტუციური მექანიზმები, გზამკვლევი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, თბ., 2009.

<sup>137</sup> იქვე.

უზრუნველყოფა) - ფასდება როგორც პროცესი, ასევე პროდუქტი. იგი ფასდება შიდა და გარე შემფასებელთა მიერ წინასწარ განსაზღვრული და შეთანხმებული კრიტერიუმების მიხედვით.

თუ ხარისხი განიხილება, როგორც დაინტერესებულ მხარეთა მოთხოვნების დაკმაყოფილების საშუალება, მაშინ დაინტერესებულ მხარეთა მიხედვით იცვლება პრიორიტეტებიც. მაგალითად, პროფესორის და დამსაქმებლის პერსპექტივიდან დანახული განათლების ხარისხი, შეიძლება მკვეთრად განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან. შესაბამისად შრომის ბაზარზე ზუსტი ორიენტაციისათვის ძალიან დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მათი შეხედულებების შეჯერებას და მიზნების სწორად განსაზღვრას, რათა ერთის მხრივ პროფესორების აკადემიური თავისუფლების პრინციპის დაცვით მოხდეს შრომის ბაზარზე კონკურენტული კადრების მომზადება. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ უმაღლესი განათლების პროგრამებით კადრების მომზადებას აქვს საკმაოდ გრძელი დროითი ლაგი, 4–დან 6 წლამდე, ხოლო სადოქტორო პროგრამის ჩათვლით მინიმუმ 9 წელი. შესაბამისად, პროგრამების შედგენისა და მიზნების განსაზღვრისას, მათ შორის ხარისხის უზრუნველყოფის პროცესში, მნიშვნელოვანია შორსმჭვრეტელობის გამოჩენა და დროის „გასწრება“.

საბოლოო ჯამში, ხარისხის მიღწევა დამოკიდებულია ბევრ პროცესზე, ფაქტორზე, რაც მთავარია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სანდოობაზე. სწორედ სანდოობას ადასტურებს აკრედიტაციის პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს უნივერსიტეტის/პროგრამის სანდოობის ხარისხს.

ხარისხის უზრუნველყოფა ამ კონტექსტში შეიძლება გავიგოთ, როგორც ქმედება, რომელიც ხელს უწყობს განსაზღვრული სტანდარტის მიღწევას. ხარისხის სტანდარტი აღწერს, თუ რამდენად უწყობს ხელს სტუდენტს არსებული სასწავლო გარემო (მ.შ. აკადემიური ინფრასტრუქტურა) დაგეგმილი აკადემიური ხარისხის მიღწევაში. ანუ ფასდება სწავლება, სტუდენტთა მომსახურება და სწავლისათვის აუცილებელი სხვა დამატებითი პირობები. თავის მხრივ, სწავლების შეფასებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს აკადემიური პერსონალის შესაბამისობა, სასწავლო მასალების არსებობა და ა.შ.

აკადემიური სტანდარტი აღწერს მიღწევის დონეს, რომელიც აუცილებელია სტუდენტისთვის აკადემიური ხარისხის მინიჭებისათვის. ქვეყანაში უნდა არსებობდეს მინიმალური აკადემიური სტანდარტი, თუმცა ცალკეულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს სრული უფლება აქვთ მასზე ბევრად უფრო მაღალი მოთხოვნები წაუყენონ სტუდენტებს.

დამოუკიდებლად იმისა, ხარისხის ცნებას მივუსადაგებთ პროდუქტს თუ პროცესს (თუ ორივეს ერთად), მისი მიღწევა სერიოზული გამოწვევაა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის.

უმაღლესი განათლების კონსერვატული და ამავდროულად ტურბულენტური ხასიათი, საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის ტრადიციული და უკვე მოძველებული სისტემა, ანგარიშვალდებულების ტრადიციის არარსებობა, ძალიან ბევრი მონაწილე და დაინტერესებული მხარე (აკადემიური პერსონალი, ადმინისტრაცია, სტუდენტები, დამსაქმებლები, სხვა სოციალური პარტნიორები, დამხმარე პერსონალი და სხვა) მთელ მსოფლიოში მნიშვნელოვნად ართულებს ხარისხის უზრუნველყოფას<sup>138</sup>. საქართველოში ამას ემატება უმაღლესი განათლების რეფორმის სწრაფი ტემპი, მუდმივი ცვლილებები, უმაღლესი განათლების მართვის სპეციალისტების ნაკლებობა და რაც მთავარია, ხარისხის კულტურის არარსებობა.

ხარისხის უზრუნველყოფა წარმოადგენს ქმედებას, რომელიც გვაწვდის მტკიცებულებას, რომ პროდუქტისა და/ან მომსახურების ეფექტური განხორციელებისთვის საჭირო პირობები დაცულია. ყველა ეს პროცედურა უნდა ატარებდეს სისტემატურ ხასიათს, რათა შექმნას ნდობა იმისა, რომ პროდუქტი თუ მომსახურება

<sup>138</sup> ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა ინსტიტუციური მექანიზმები, გზამკვლევი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, თბ., 2009.

ხარისხის მოცემულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს. ხარისხის უზრუნველყოფა, მოიცავს ყველა დაგეგმილ და სისტემურ ქმედებას, რომლებიც ზრდის ნდობას იმისადმი, რომ მოცემულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას, პროგრამას ან სტრუქტურულ ერთეულს შეუძლია მომსახურების შესაბამის დონეზე შესრულება.

აკრედიტაციის მიზანია აკრედიტაციის სტანდარტებთან საგანმანათლებლო დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამების შესაბამისობის განსაზღვრის გზით, განათლების ხარისხის ასამაღლებლად საგანმანათლებლო დაწესებულების სისტემატური თვითშეფასების დამკვიდრება და ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების განვითარების ხელშეწყობა.

ინსტიტუციური აკრედიტაციის ეტაპებია: სააკრედიტაციო განაცხადის წარდგენა; აკრედიტაციის მამიებლად ცნობა; აკრედიტაციის ექსპერტთა ჯგუფის შექმნა; სააკრედიტაციო ვიზიტის განხორციელება; აკრედიტაციის ექსპერტთა ჯგუფის თემატური და შემაჯამებელი დასკვნების შედგენა და დაინტერესებულ პირთათვის გაცნობა; ინსტიტუციური აკრედიტაციის საკითხზე ზეპირი მოსმენის გამართვა; გადაწყვეტილების მიღება და გამოქვეყნება.

### 8.5. უმაღლესი განათლების და მეცნიერების რეფორმა

2004 წელს „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების შემდეგ, 2005 წელს დაწყებული რეფორმის შედეგად, რადიკალურად შეიცვალა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსების სისტემა. საბაზო დაფინანსებიდან მოხდა ე.წ. ვაუჩერულ სისტემაზე გადასვლა, შემოდებულმა სწავლების სამსაფეხურიანმა სისტემამ და ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) კრედიტების დანერგვამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა არსებული სისტემა. შემცირდა სასწავლო კურსების ხანგრძლივობა, მოხდა მათი ოპტიმიზაცია, მკვეთრად გაიზარდა მოთხოვნა დასაქმებაზე ორიენტირებულ სასწავლო პროგრამებზე, გაიზარდა სტუდენტთა მობილობა როგორც შიდა, ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე. გარდა ამისა, 2005 წელს ბოლონის დეკლარაციის ხელმოწერის შემდეგ, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები ვალდებული არიან, ბოლონის პროცესის ძირითადი პრინციპების იმპლემენტაცია მოახდინონ, რომელთაგან „სწავლა მთელი სიცოცხლის მანძილზე“ (Lifelong Learning) და უწყვეტი განათლება (Continuing Education) ერთ-ერთი უმთავრესი და იმავდროულად საერთო ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცეში ინტეგრაციის მთავარი პირობაა<sup>139</sup>.

უმაღლეს სასწავლო დაწესებულებებში 2005-2006 სასწავლო წლიდან სტუდენტთა მიღება წარმოებს ერთიანი ეროვნული გამოცდებით. ასეთი გამოცდის მთავარი ორიენტირია უმაღლეს განათლებაზე დაშვების საერთო პრინციპი, რომლის წინაშეც ყველა აბიტურიენტი თანასწორია. ერთიან ეროვნულ გამოცდაზე დაიშვება სრული ზოგადი ან მასთან გათანაბრებული განათლების მქონე პირი. ერთიანი ეროვნული გამოცდებით ფაქტიურად გამოირიცხა კორუფციის, როგორც შემაფერხებელი ფაქტორის გავლენა უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობაზე. 2005 წელსვე გაუქმდა ფორმალურად უფასო უმაღლესი განათლება და ამავე წლიდან ამუშავდა მერიტოკრატიული და სოციალური გრანტების პროგრამა<sup>140</sup>. ორივე მათგანი უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლის საფასურის სრულად ან ნაწილობრივ დაფარვას ითვალისწინებს (მ.შ. კერძო უმაღლეს სასწავლებლებშიც). საქართველოს განათლების სისტემაში დანერგილი ვაუჩერული დაფინანსების სისტემა უმაღლეს განათლებაზეც იქნა მორგებული. ამასთან, ერთიანი ეროვნული გამოცდები

<sup>139</sup> მთელი სიცოცხლის მანძილზე სწავლა საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, ირინე დარჩია, ტემპუსის ეროვნული ოფისი საქართველოში, [www.tempus.ge](http://www.tempus.ge), 2009., გვ. 5.

<sup>140</sup> განათლების სისტემის მიმოხილვა, საქართველოს ზრდასრულთა განათლების ასოციაცია, [www.aeag.org.ge](http://www.aeag.org.ge), გვ. 5.



ითვალისწინებს ეროვნული უმცირესობების ინტერესებს - საგამოცდო ტესტები არსებობს საქართველოში მცხოვრები ეროვნული უმცირესობების ენაზე - რუსულად, სომხურად, აზერბაიჯანულად, ოსურად და აფხაზურად<sup>141</sup>. 2009-2010 სასწავლო წლიდან ერთიანი ეროვნული გამოცდებით (საერთო სამაგისტრო გამოცდები) მიღება დაიწყო ასევე მაგისტრატურის საფეხურზეც<sup>142</sup>. ამავ დროს გადაწყდა, რომ ეროვნული უმცირესობებისათვის დაწესდება კვოტები, რათა მათ მოახერხონ მძიმე კონკურენტულ ბრძოლაში მინიმალური უპირატესობის მიღწევა.

გასულ პერიოდში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის მნიშვნელოვანი იყო მეცნიერების მართვის სისტემის რეფორმირების პროცესი. იგი საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სისტემის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტების ჯერ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსათვის, ხოლო შემდეგ უნივერსიტეტებისათვის გადაცემას ითვალისწინებდა. დღეისათვის, საქართველოში არსებული სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტები სახელმწიფო უნივერსიტეტებს გადაეცა, თუმცა ამის შემდეგ რეფორმირების ეტაპი შეჩერდა, თუ არ გავითვალისწინებთ ზოგიერთი ინსტიტუტის დაფინანსების მექანიკურად შეჩერებას.

## 8.6. უმაღლესი განათლების დაფინანსება

**უმაღლესი განათლების დაფინანსება** ხორციელდება როგორც სახელმწიფო საბიუჯეტო დაფინანსების (სახელმწიფო გრანტი), ისე კერძო დაფინანსების (თანადაფინანსება) სახით. ყველა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება დამოუკიდებლად განსაზღვრავს სწავლების საფასურს როგორც ბაკალავრიატის, ასევე მაგისტრატურისა და დოქტორანტურის პროგრამისათვის.

ბაზარზე კონკურენციის პრინციპიდან გამომდინარე, სწავლების ღირებულება ყოველწლიურად იცვლება. 2009-2010 წლების განმავლობაში, სწავლის საფასური უმაღლესი სასწავლებლების უმეტესობაში შემცირდა, მაშინ როდესაც წინა წლებში ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. ეს შესაძლოა გამოწვეული ყოფილიყო როგორც სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში არსებული დაბალი ფასით, ისე ეკონომიკური კრიზისით. 2011 წლისათვის ფასები სტაბილური დარჩა: სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში, როგორც წესი, ის წელიწადში 2250 ლარის დონეზეა, ხოლო კერძო უმაღლეს სასწავლებლებში - 2-დან 15 ათას ლარამდე მერყეობს.

**სახელმწიფო სასწავლო გრანტი** სახელმწიფოს მიერ სტუდენტისათვის გადაცემული თანხაა, რომელიც განკუთვნილია მხოლოდ აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში საგანმანათლებლო პროგრამის დასაფინანსებლად<sup>143</sup>. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების **სახელმწიფო საბიუჯეტო დაფინანსება (სახელმწიფო გრანტი)** ორიენტირებულია სწავლებაზე ან/და სამეცნიერო კვლევაზე, ამ დაწესებულებისათვის კადრების მომზადებაზე, გადამზადებასა და პროფესიულ განვითარებაზე.

შესაბამისად, **უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დაფინანსების წყაროებია:**

- სწავლის საფასური, რომელიც იფარება სახელმწიფო სასწავლო გრანტითა და სახელმწიფო სასწავლო სამაგისტრო გრანტით;
- გრანტის, შემოწირულების სახით ან ანდერძით მიღებული შემოსავლები;

<sup>141</sup> უმაღლესი განათლების რეფორმის შედეგები, აღწერითი ანგარიში ბოლონის პროცესის ინდიკატორების მიხედვით, განათლების პოლიტიკის დაგეგმვის და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი (EPPM), თბ. 2008, გვ. 42-43.

<sup>142</sup> ნარმანია დ., საქართველოს განათლების სისტემა, კრებულში „ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში“, ეკონომიკური პრობლემების კვლევის ცენტრი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბ. 2010.

<sup>143</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-2 მუხლის 3<sup>10</sup> ქვეპუნქტი.

- საკონკურსო შერჩევის საფუძველზე სახელმწიფოს მიერ გაცემული სამეცნიერო-კვლევითი გრანტები;
- დარგობრივი სამინისტროების მიერ გამოყოფილი პროგრამული დაფინანსება;
- საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული სხვა (მ.შ. ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული) შემოსავლები<sup>144</sup>.

**სწავლის საფასური**, რომელიც იფარება სახელმწიფო სასწავლო გრანტითა და სახელმწიფო სასწავლო სამაგისტრო გრანტით, გაცივმა ბაკალავრიატისა და მაგისტრატურის სწავლებისათვის. საბიუჯეტო დაფინანსების გაცემა ხდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ასიგნებებიდან. სახელმწიფო გრანტები ენიჭებათ სტუდენტებს, რომელთაც ეროვნულ გამოცდებზე მიიღეს მაღალი შეფასება. სტიპენდიების გადანაწილება ხდება ერთიან ეროვნულ გამოცდებზე მაღალი ქულების მიმღებ სტუდენტებს შორის<sup>145</sup>.

საქართველოს მთავრობა 2005–2006 სასწავლო წლიდან 2012–2013 სასწავლო წლის ჩათვლით ადგენს უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამისათვის სახელმწიფო სასწავლო გრანტის სრული და ნაწილობრივი ოდენობების მაქსიმალურ, საშუალო და მინიმალურ ოდენობებს. საქართველოს მოქალაქეებისათვის საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა – უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა 2005–2006 სასწავლო წლიდან 2012–2013 სასწავლო წლის ჩათვლით უნდა უზრუნველყონ საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი გრანტის სრული ოდენობების შესაბამისად უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამის საფასურის განსაზღვრა ფაკულტეტების მიხედვით<sup>146</sup>.

სახელმწიფო სასწავლო სამაგისტრო გრანტის მიღების უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელიც ჩაირიცხება ერთიან სამაგისტრო საგამოცდო ქსელში გაერთიანებულ აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ან ახალდაფუძნებულ ლიცენზირებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში. უცხო ქვეყნის მოქალაქეზე სახელმწიფო სასწავლო სამაგისტრო გრანტის გაცემა შესაძლებელია სახელმწიფო სასწავლო სამაგისტრო გრანტების დაფინანსების წლიური მოცულობის არა უმეტეს 2%-ის ფარგლებში, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ განსაზღვრული სპეციალური სახელმწიფო პროგრამით, საერთაშორისო შეთანხმების საფუძველზე ან ნაცვალგების (ურთიერთგაცვლის) პრინციპით. სახელმწიფო გრანტის მოცულობა 2005-2008 წლებში შეადგენდა 1500 ლარს, ხოლო 2009 წელს - 2250 ლარს ერთი სასწავლო წლისთვის. 2010-2011 სასწავლო წლისთვის გრანტის მაქსიმალური ოდენობა ასევე შეადგენს 2250 ლარს, ხოლო მინიმალური 1000 ლარს. მიღებული გრანტის ზუსტი ოდენობა (1000, 1250, 1500, 1750, 2000 თუ 2250 ლარი) განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ რამდენად მაღალ ქულას დააგროვებს აბიტურიენტი ერთიან ეროვნულ საბაკალავრო გამოცდაზე. სამაგისტრო გრანტის წლიური მოცულობაც 2011-2012 სასწავლო წლისთვის შეადგენს 2250 ლარს. მიღებული გრანტის ზუსტი ოდენობა აქაც ერთიანი სამაგისტრო გამოცდის შედეგების მიხედვით განისაზღვრება. თუმცა 2011–2012 სასწავლო წლიდან შეიცვალა ზოგიერთ, ე.წ. პრესტიჟულ სპეციალობაზე დაფინანსების წესი. თუ აქამდე ყველა სპეციალობაზე ჩარიცხული სტუდენტი, მის მიერ ერთიან ეროვნულ გამოცდაზე დაგროვებული ქულების შესაბამისად მიიღებდა გრანტს სწავლის ღირებულების (2250 ლარის) 100, 70, 50 ან 30%-ის ოდენობით, მიმდინარე წლიდან რამდენიმე სპეციალობაზე ჩარიცხული სტუდენტი გრანტს მიიღებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მის მიერ მიღებული ქულები ერთიან ეროვნულ გამოცდებზე საკამრისია 100%-იანი გრანტის მისაღებად.

<sup>144</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 79.

<sup>145</sup> „უმაღლესი განათლების სისტემის მიმოხილვა, ტემპუსის ეროვნული ოფისი საქართველოში, [www.tempus.ge/ge/overview.html](http://www.tempus.ge/ge/overview.html)

<sup>146</sup> „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 88-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

ასეთ სპეციალობებს განეკუთვნება სამართალმცოდნეობა, ბიზნესის ადმინისტრირება (გარდა ტურიზმისა), ჟურნალისტიკა, საერთაშორისო ურთიერთობები და სხვა. ამ გადაწყვეტილების შედეგად, 2011 წლის მისაღები გამოცდებისათვის გაიზარდა ზუსტ და საბუნებისმეტყველო სპეციალობებზე აბიტურიენტთა მოთხოვნა.

გარდა სასწავლო მუშაობისა, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მიმდინარეობს **სამეცნიერო მუშაობაც**, მით უმეტეს მეცნიერებათა აკადემიის ინსტიტუტების უნივერსიტეტებისათვის გადაცემის შემდეგ. ამდენად, ზოგიერთი მიმართულებით დაფინანსებაში მაღალია სამეცნიერო მუშაობის დაფინანსების წილიც. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ერთეულისათვის სახელმწიფო სამეცნიერო-კვლევითი გრანტის გაცემა ხდება კონკურსის საფუძველზე. საქართველოში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შექმნილი იყო ორი სამეცნიერო ფონდი: 1. საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი; 2. ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და სოციალური მეცნიერებების ფონდი - რუსთაველის ფონდი. თუმცა, ეს ორი ფონდი გაერთიანდა, და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 28 ივლისის ბრძანებით დაარსდა სსიპ შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდი. იგი საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდისა და ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და სოციალური მეცნიერებების ფონდის (რუსთაველის ფონდის) უფლებამონაცვლეა<sup>147</sup>.

ფონდის მიზანია მეცნიერების დაფინანსებისათვის განკუთვნილი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა, მეცნიერების დაფინანსების ერთიანი სისტემის შექმნა და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება. ასევე, სახელმწიფო სამეცნიერო გრანტების ბენეფიციართა საქმიანობის მონიტორინგი და სამინისტროსათვის ანგარიშის წარდგენა საგრანტო დაფინანსების საფუძველზე შექმნილი ახალი სამეცნიერო პროდუქციისა და მოსალოდნელი ეკონომიკური ეფექტის მონაცემების თაობაზე.

ფონდს ხელმძღვანელობს გენერალური დირექტორი, რომელიც პასუხისმგებელია საგრანტო პროექტების შესრულებასა და მონიტორინგზე, ფონდის საქმიანობის კანონიერებაზე. ფონდის მართვის ორგანოა სამეცნიერო საბჭო, რომელიც ზედამხედველობას უწევს ფონდის საქმიანობას, ამტკიცებს მის ბიუჯეტსა და შერულების ანგარიშს.

შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდი პროექტებს 10 სამეცნიერო მიმართულებით დააფინანსებს. ესენია:

1. ქართველოლოგიის მეცნიერებები;
2. ჰუმანიტარული, ეკონომიკური და სოციალური მეცნიერებები;
3. საინჟინრო მეცნიერებები, მაღალტექნოლოგიური მასალები;
4. საინფორმაციო ტექნოლოგიები, ტელეკომუნიკაციები;
5. მათემატიკური მეცნიერებები;
6. ფიზიკური და ქიმიური მეცნიერებები;
7. სიცოცხლის შემსწავლელი მეცნიერებები;
8. სამედიცინო მეცნიერებები;
9. დედამიწის შემსწავლელი მეცნიერებები და გარემო;
10. აგრარული მეცნიერებები.

ამასთან, ზოგიერთმა დარგობრივმა სამინისტრომ საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში შესაძლებელია გადასცეს საბიუჯეტო თანხა კონკრეტულ უმაღლეს სასწავლებელს, რათა ამ სასწავლებელმა მოახდინოს გარკვეული მომსახურების გაწევა სამინისტროსთვის (მაგ. კადრების გადამზადება, ლაბორატორიული კვლევა და სხვა).

<sup>147</sup> ქართველოლოგიის, ჰუმანიტარული და სოციალური მეცნიერებების ფონდი - რუსთაველის ფონდი, [www.rustaveli.org.ge](http://www.rustaveli.org.ge).

თუმცა, რეალურად ასეთი ტიპის შემოსავლები საქართველოს უმაღლესი სასწავლებლებისთვის ძალზე მწირია<sup>148</sup>.

სახელმწიფო სასწავლო გრანტის ფარგლებში იფარება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ დადგენილი სწავლის საფასური დადგენილი სასწავლო გრანტის თანხის ფარგლებში. თუ სასწავლებლის მიერ დადგენილი საფასური სახელმწიფოს მიერ დადგენილზე მეტია, ასეთ შემთხვევაში დამატებით საფასურს ფარავს საკუთრივ სტუდენტი (ბაკალავრი, მაგისტრი). დოქტორანტი სრულად ფარავს სწავლების საფასურს, ვინაიდან დოქტორანტურის დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (დოქტორანტზე სახელმწიფო გრანტი) არ ხორციელდება.

უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს (მ.შ. სსიპ-ებსაც) კანონმდებლობით არ ეკრძალებათ დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობის წარმოების უფლება (მაგ. ფასიანი სასწავლო კურსების გახსნა, კვლევითი ცენტრების გახსნა და კერძო შეკვეთების შესრულება, ფასიანი კონსულტაციები და ა.შ.). კერძო სასწავლებლებისთვის ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლები ერთობლივ შემოსავლებში აღირიცხება და ზრდის ამ სასწავლებლების მოგებას, რომელიც წლის ბოლოს ნაწილდება დამფუძნებლებს შორის. სსიპ-ებმა და აიპ-ებმა ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავლები უნდა მოახმარონ მათ ძირითად საქმიანობას (გაზარდონ პერსონალის შრომის ანაზღაურება, გასცენ სახელფასო დანამატები, ააშენონ ან გაარემონტონ სასწავლო დაწესებულება, შექმნან და გაამდიდრონ ბიბლიოთეკა, შეიძინონ ინვენტარი, ტექნიკა და ა.შ.) მმართველი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისად.

## 8.7. ინოვაციური პოლიტიკა

ინოვაციური პოლიტიკა, კლასიკური მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის გარდა, გულისხმობს ქვეყანაში განხორციელებულ თუ განსახორციელებელ რეფორმებსა და ახალ მიმართულებებს. იგი ერთ მიზანს - ინოვაციური აქტივობის სტიმულირებას და ეკონომიკური პოტენციალის განვითარებას უნდა ემსახურებოდეს.

სამწუხაროდ, საქართველოში ერთიანი ინოვაციური პოლიტიკის რაიმე ღირებული მონახაზი არ ჩანს. მიუხედავად იმისა, რომ ინოვაციების გარეშე ეკონომიკის განვითარებაზე, მით უფრო მდგრად განვითარებაზე არავინ კამათობს, ინოვაციების წახალისების მექანიზმები არ არსებობს.

წინა წლებში მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების დეპარტამენტი, რომლის თეორიული ფუნქცია მაინც ინოვაციებზე ფიქრი უნდა ყოფილიყო, ეკონომიკის სამინისტროს შემადგენლობაში იყო. რაც ალბათ ლოგიკურია, რადგან სწორედ ეკონომიკა და მისი განვითარებაა მთავარი ამოსავალი პრინციპი. ამდენად ინოვაციები არა განყენებული ამოცანაა, არამედ ეკონომიკის განვითარების, ექსპორტის სტიმულირების, ცხოვრების დონის გაზრდის საუკეთესო ინსტრუმენტია. დღეისათვის კი მეცნიერების რეგულირება გადასულია განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სტრუქტურაში, ხოლო ინოვაციები „ჰაერშია გამოკიდებული“.

ყოველივე აქედან გამომდინარე, საქართველოში ინოვაციური პოლიტიკის შემუშავება-რეალიზაციის პროცესისა და მისი შედეგების შეფასება დამატებით კვლევას საჭიროებს. აუცილებელია შესწავლილი და

<sup>148</sup> ნარმანია დ., *საქართველოს განათლების სისტემა*, კრებულში „გუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში“, ეკონომიკური პრობლემების კვლევის ცენტრი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბ. 2010.

გაანალიზებული იქნეს მისი შემუშავებისა და რეალიზაციის ხელშემშლელი ფაქტორები და შედეგები. ჯერ-ჯერობით რჩება შთაბეჭდილება, რომ გადაწყვეტილების მიმღებთ ამისათვის ნაკლები დრო რჩება.

ინოვაციური პროცესი ტექნოლოგიებთან მიმართებაში მეცნიერული ცოდნის გარდაქმნის პროცესია, რომელიც შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც მოვლენათა თანმიმდევრული ჯაჭვი, რომელთა მსვლელობაში ინოვაცია მწიფდება იდეიდან პროდუქტამდე, ტექნოლოგიამდე ან მომსახურებამდე და ვრცელდება წარმოებასა თუ მოხმარებაში.

სამწუხაროდ, ბიზნესის დაინტერესება ინოვაციური პროცესებით ძალიან შეზღუდულია, შეზღუდულია იმ დარგით, ქვედარგით ან კონკრეტული სფეროთი, რომელშიც ესა–თუ ის კომპანია მუშაობს. ამდენად, აუცილებლობა ჩნდება ინოვაციებით დაინტერესდეს სახელმწიფო. მან თავისი რესურსები და ბერკეტები უნდა მიმართოს სახსრების აკუმულაციაზე სამეცნიერო კვლევებისა და ინოვაციური რეფორმებისათვის, ინოვაციების სტიმულირებისა და კოორდინაციის პროცესზე, ინოვაციების საკადრო უზრუნველყოფაზე, ინოვაციური პროცესების სამართლებრივი რეგულირების საკითხებზე და სხვა. პრიორიტეტულია ინოვაციური პროცესების საერთაშორისო ასპექტთა რეგულირება და ინოვაციური საქმიანობის საზოგადოებრივი სტატუსის ამაღლება. განსაკუთრებით ევროინტეგრაციის ფონზე.

ამასთან, სხვადასხვა სახის (ტექნიკური, ორგანიზაციულ-მმართველობითი, ინფორმაციული, სოციალური და სხვა) ინოვაცია მჭიდრო ურთიერთკავშირშია ერთმანეთთან და სპეციფიკური მოთხოვნების წარმოქმნისას იყენებენ ინოვაციურ მექანიზმს.

სახელმწიფომ ხელს უნდა შეუწყოს მეცნიერების (მათ შორის, გამოყენებითის) განვითარებასა და მაღალკვალიფიციური კადრების (ინოვაციური იდეების ძირითადი წყარო) მომზადებას. სწორედ იგი უნდა იყოს შუამავლის როლში ფუნდამენტური და გამოყენებითი მეცნიერების ეფექტური ურთიერთობის ორგანიზების საქმეში, სტიმულს აძლევდეს საწარმოებისა და უნივერსიტეტების თანამშრომლობას.

დაფინანსების სისტემის ცვლილება, საბაზო დაფინანსების პარალელურად ინოვაციური პროექტების დაფინანსება ის ერთ–ერთი უმნიშვნელოვანესი გზაა, რომელიც სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ინოვაციების წახალისებისათვის, ამსტან ინოვაციების ხელშეწყობის მექანიზმია საავტორო და მომიჯნავე უფლებების დაცვა, უცხო ქვეყნის გამოცდილების გაზიარება და მჭიდრო თანამშრომლობა, განსაკუთრებით საუნივერსიტეტო ცენტრებთან.

მაგრამ ყველაზე მნიშვნელოვანი მაინც სახსრების აკუმულაციაა სამეცნიერო კვლევებსა და ინოვაციებზე, არა მხოლოდ საბიუჯეტო დაფინანსების სახით. ინოვაციების სტიმულირების მექანიზმია კონკურენციის დაცვა, როცა საწარმოები მხოლოდ ფასისმიერი კონკურენციით კონკურენტულ ბრძოლაში ვერ იმარჯვებენ, მათ დამატებითი სტიმული უჩნდებათ ინოვაციური პროექტები განახორციელონ და პირიქით, კონკურენციის გარეშე ინოვაციებში ფულის დახარჯვას ერიდებიან.

ინოვაციების მნიშვნელოვანი ფაქტორია საგანმანათლებლო სფეროს რეფორმა და მისი დასაქმების ბაზარზე ორიენტაცია, რაზეც ზემოთ უკვე გვოქნდა საუბარი.

და ბოლოს, მნიშვნელოვანია, მკვეთრად ჩამოყალიბდეს და განისაზღვროს სახელმწიფოს როლი ინოვაციური და ინვესტიციური პოლიტიკის რეგულირების პროცესში.

## 8.8. დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს ევროინტეგრაციის გზაზე მნიშვნელოვანია განათლების, მ.შ. კი უპირველეს ყოვლისა უმაღლესი განათლების სისტემის რეფორმა და მისი დაახლოება ევროპულთან. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიმართულებით ბევრი სერიოზული ნაბიჯი გადაიდგა, საბოლოო მიზნის მიღწევამდე საკმაოდ შორია.

საქართველო მიუერთდა ბოლონიის პროცესს, რაც ითვალისწინებს საგანმანათლებლო სისტემის ინტეგრაციის პროცესს. ამავე დროს, თავად ევროკავშირიც ბოლონიის პროცესის შესაბამისად ახდენს მისი საგანმანათლებლო სისტემის რეფორმირებას. ამდენად, ამ მიმართულებით საქართველო საერთო ევროპულ ფერხულშია.

ამ პერიოდში მოხერხდა 3-საფეხურიან უმაღლესი განათლების სისტემაზე გადასვლა, კორუფციის რისკებისაგან მისაღები გამოცდების განთავისუფლება, თანამედროვე პროგრამების დანერგვა, მატერიალური ბაზისა და ინფრასტრუქტურის განახლება და სხვა.

სამწუხაროდ, არის მიმართულებები, რომლებშიც პრობლემატიკა მნიშვნელოვანია. ეს უპირველეს ყოვლისა განათლების და მეცნიერების დაფინანსების დაბალ ხვედრით წილს შეეხება. ფუნდამენტური და გამოყენებითი კვლევების დაფინანსება მინიმალურია, რაც ამ მიმართულებით სერიოზულ პრობლემებს აჩენს.

მნიშვნელოვანი მიმართულება უნდა გახდეს მეცნიერთა და აკადემიური პერსონალის გადამზადება, მათი თანამედროვე ლიტერატურით, საკვლევო მასალით მომარაგება, დაწყებული ინფრასტრუქტურული გადაიარაღება ბოლომდე უნდა იქნეს მიყვანილი.

ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება დიდადაა დამოკიდებული ცოდნის ტრანსფერზე წარმოებაში. უნივერსიტეტების ჩართულობაზე ინოვაციურ პროცესებში, ახალი ტექნოლოგიების შემუშავებაში, მათ შორის მმართველობით სფეროში.

განათლებისა და მეცნიერების რეფორმირება პერმანენტული პროცესია, მაგრამ, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმირების პროცესმა არ დააზიანოს ის მიღწევები, რომლებიც ამა თუ იმ სფეროში იყო. მიუხედავად ბარიერებისა ევროპასა და საქართველოს შორის, იყო მეცნიერების დარგები, რომლებშიც მსოფლიო დონის მეცნიერები მოღვაწეობდნენ და მსოფლიო დონის მიღწევები იყო, სამწუხაროდ დღეს მათი მდგომარეობაც საკამოდ მძიმეა. ამდენად გადაუდებელია, რომ გამოიძებნოს რესურსი, რათა ასეთმა სამეცნიერო-კვლევითმა დაწესებულებებმა გააგრძელონ ნორმალური და ნაყოფიერი ფუნქციონირება;

მეცნიერების დაფინანსებისათვის მნიშვნელოვანია კერძო სექტორის გააქტიურება, ამ მხრივ სახელმწიფოს როლი უნდა გაიზარდოს, შესაძლებელია ეს იყოს საგადასახადო შეღავათები, ან სხვა ტიპის მასტიმულირებელი პოლიტიკა, რომელიც კერძო ბიზნესს განათლებასა და მეცნიერებაში, მათ შორის როგორც გამოყენებით, ისე განსაკუთრებით ფუნდამენტური კვლევების დაფინანსების სტიმულს მისცემს.

ინოვაციური პროცესების სტიმულირებისათვის მნიშვნელოვანია კონკურენციის წახალისება და საავტორო უფლებების დაცვა. უნდა გაიზარდოს უნივერსიტეტების ავტონომიურობა მ.შ. ფინანსური. ამასთან მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ხარისხის მინიმალური სტანდარტების დადგენა და მათი დაცვის უზრუნველყოფა. სწავლის ხარისხის ამაღლების პროცესში სასურველია სასწავლო პროგრამების ინტერნაციონალიზაცია, ერთობლივი პროგრამების შემუშავება, სტუდენტთა და პროფესორ-მასწავლებელთა გაცვლითი პროგრამები.

## 9. სამოქალაქო საზოგადოების როლი ევროკავშირთან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციაში

დავით ნარმანია

### 9.1. ზოგადი კონტექსტი

ევროკავშირთან საქართველოს ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციაში სამოქალაქო საზოგადოებას ერთ-ერთი გადამწყვეტი როლი აკისრია, ვინაიდან ეკონომიკური და სოციალური ინტეგრაცია ევროინტეგრაციის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოება - საზოგადოების შემადგენელი აქტიური ნაწილი. სამოქალაქო საზოგადოება საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სუბიექტია (Public Administration), აქტიურ როლს თამაშობს საჯარო ადმინისტრირების განხორციელებაში და მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური თანამონაწილეობის შემთხვევაშია საჯარო ადმინისტრირება ეფექტური. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის თვალსაზრისით, აღმოსავლეთის პარტნიორობას ევროკავშირის სხვა ინიციატივებისგან სწორედ ის განასხვავებს, რომ აქ ყველაზე მაღალია სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი და ინტერესი. თუნდაც ის ფაქტი, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქმიანობაში მონაწილეობისათვის ევროკომისიის მიერ 2009 წლის 3 სექტემბრამდე (განაცხადების წარდგენის ბოლო ვადა) მიღებულ იქნა 439 განაცხადი და თითქმის მათი ნახევარი დაკმაყოფილდა (200-მდე<sup>149</sup>), მიუთითებს ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით საზოგადოებრივი სექტორის მაღალ ინტერესზე და მონაწილეობის ხარისხზე.

ევროპული ინტეგრაციის პროცესში საზოგადოებრივი სექტორის აქტიურ მონაწილეობას ხაზს უსვამს ევროკავშირიც და ამას ოფიციალური პირები ხშირად აცხადებენ სხვადასხვა საჯარო გამოსვლებში. ჯერ კიდევ სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის დამფუძნებელ სხდომაზე, 2009 წლის 17 ნოემბერს ბენიტა ფერერო-ვალდნერმა ხაზი გაუსვა აღმოსავლეთის პარტნიორობაში სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის სიმღიერებს და დიალოგისა თუ გამოცდილების ურთიერთგაზიარებას სხვადასხვა ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოებას, მთავრობებსა და ევროკავშირს შორის<sup>150</sup>. 2011 წლის 29-30 სექტემბერს ვარშავაში გამართულ „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ სამიტზე კიდევ ერთხელ გაესვა ხაზი სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის და ეროვნული პლატფორმების მნიშვნელობას (მიღებული დეკლარაციის 22-ე პუნქტი).

ევროკავშირთან თანამშრომლობისათვის მნიშვნელოვანი სფეროებიდან ერთ-ერთი სწორედ ევროკავშირის ეკონომიკაში თანდათანობითი ინტეგრაცია და სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმების მხარდაჭერაა. ამასთან, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ითვალისწინებს დამატებითი ფინანსური დახმარების გამოყოფას იმ პროექტებისთვის, რომლებიც შეამცირებს სოციალურ თუ ეკონომიკურ უთანასწორობას და განამტკიცებს სტაბილურობას აღმოსავლეთის პარტნიორობის მონაწილე ქვეყნებში. ამდენად, ევროკავშირთან ეკონომიკური

<sup>149</sup> **თამარ პატარია**, *ევროკავშირის აღმოსავლეთის პარტნიორობა: სამოქალაქო საზოგადოების მოლოდონები და ახალი შესაძლებლობები*, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, პოლიტიკის ანგარიში, თებერვალი 2010, გვ. 5.

<sup>150</sup> **Benita Ferrero-Waldner**, ევროკომისიის საგარეო ურთიერთობებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში, მოხსენება: *Civil Society Forum strengthens the Eastern Partnership*, აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, ბრიუსელი, 17 ნოემბერი, 2009.

და სოციალური ინტეგრაცია ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა აღმოსავლეთის პარტნიორობის კონტექსტში.

ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებში ინტეგრაციის აქტუალურობას ასევე ხაზს უსვამს ის გარემოება, რომ მრავალმხრივი თანამშრომლობის ოთხი თემატური პლატფორმიდან ერთ-ერთი ეკონომიკურ ინტეგრაციას და ევროკავშირის პოლიტიკასთან დაახლოებას ეხება. აღნიშნული თემატური პლატფორმა პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციისა და მარეგულირებელი სფეროს დაახლოებისკენაა მიმართული.

ევროკავშირთან ეკონომიკური და სოციალური ინტეგრაციის თვალსაზრისით, **მნიშვნელოვანია ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი**, ვინაიდან იგი აერთიანებს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ორგანიზირებული სამოქალაქო საზოგადოებების, ბიზნეს ორგანიზაციების და პროფესიული ორგანიზაციების წარმომადგენლებს. მისი მთავარი ამოცანაა, გაუწიოს რეკომენდაციები ევროპულ სტრუქტურებს ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით. ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს გააჩნია სამი დამატებითი ფუნქცია:

1. სამოქალაქო საზოგადოების ეროვნული და ევროპული ორგანიზაციების ჩართვის გაძლიერება ევროპული ინტეგრაციის პროცესში;
2. მისი საქმიანობით და ასევე მისი წევრების საშუალებით მჭიდრო კონტაქტის დამყარება ევროკავშირსა და მის მოქალაქეებს შორის;
3. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების როლის გაძლიერება მის მეზობელ სახელმწიფოებში<sup>151</sup>.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის დაფუძნების დღიდან ევროკომისიამ მიმართა ევროპარლამენტს და საბჭოს, რათა ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს აქტიური მონაწილეობა მიეღო აღმოსავლეთ პარტნიორობის განხორციელებაში, კერძოდ – სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმში. ამ მანდატის ფარგლებში, ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი პოლონეთის პრეზიდენტობის პერიოდში (იგულისხმება 2011 წლის ივლისი-დეკემბერი) აქტიურად ერთვება ოთხივე პლატფორმის საქმიანობაში. აღმოსავლეთის სამეზობლოს საკონტაქტო ჯგუფს დაგეგმილი აქვს ყურადღებით დააკვირდეს მოლაპარაკების პროცესს ასოცირების ხელშეკრულებების თაობაზე სომხეთთან, აზერბაიჯანთან, საქართველოსა და მოლდოვასთან<sup>152</sup>.

## 9.2. სამოქალაქო საზოგადოების როლი

**სამოქალაქო საზოგადოების როლი** როგორც ზოგადად ევროინტეგრაციის, ასევე კონკრეტულად ევროკავშირთან ეკონომიკური და სოციალური ინტეგრაციის თვალსაზრისით, შესაძლოა რამოდენიმე მიმართულებით განვიხილოთ:

- სამოქალაქო საზოგადოება ინფორმაციის გამავრცელებლის როლში;
- სამოქალაქო საზოგადოება დიალოგის წარმმართველის როლში;
- სამოქალაქო საზოგადოება მკვლევარის და ლობისტის როლში;
- სამოქალაქო საზოგადოება მონიტორის და gap analyzer-ის როლში;
- სამოქალაქო საზოგადოება კონსულტანტის როლში.

<sup>151</sup> ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

<sup>152</sup> *The European Economic and Social Committee during the Polish presidency*, July-December 2011, გვ. 19., [www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-rev-2011-24-en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-rev-2011-24-en.pdf)



**სამოქალაქო საზოგადოება ინფორმაციის გამავრცელებლის როლში.** აღმოსავლეთის პარტნიორობის საკითხებზე სამოქალაქო ცნობიერების გაზრდა და საზოგადოებრივი ჯგუფების გააქტიურება მნიშვნელოვანია, ვინაიდან „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ შედარებით ახალი ინიციატივაა და საზოგადოების ცნობიერების დონე ამ ინიციატივის, ასევე ევროინტეგრაციისათვის მისი მნიშვნელობის შესახებ მწირია. საზოგადოებაში ინფორმაციის სიმწირე განსაკუთრებით რეგიონებში შეინიშნება. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები სწრაფად ცდილობენ მიიღონ და დაამუშაონ ინფორმაცია. ამ ტიპის ორგანიზაციებისთვის დამახასიათებელი ერთ-ერთი პრინციპი - გამჭვირვალობა კი საშუალებას იძლევა, რომ მათი მხრიდან შესაძლოდ სწრაფად მოხდეს ასევე ამ ინფორმაციის გავრცელება. საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან მუდმივად ხდება ევროინტეგრაციის საკითხების მეთვალყურეობა და შესაბამისი ინფორმაციის საზოგადოებისთვის ოპერატიული მიწოდება, თუმცა არსებობს გარკვეული ხარვეზებიც.

ევროინტეგრაციის საკითხებზე ინფორმაციის სწრაფ გავრცელებას (განსაკუთრებით კი რეგიონებში) ოთხი მთავარი ხარვეზი/დაბრკოლება გააჩნია: (1). საინფორმაციო საშუალებების გარკვეული ნაწილი ხელისუფლებასთან ალიანში იმყოფება, საიდან გამომდინარეც თავს არიდებს საზოგადოებრივი სექტორის მხრიდან მიწოდებული ობიექტური ინფორმაციის გავრცელებას; (2). ვინაიდან, ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული საკითხები ნაკლებად სკანდალურია, საინფორმაციო საშუალებების გარკვეული ნაწილის ინტერესის სფეროში არ ექცევა და არ შუქდება; (3). დონორების რესურსების დიდი ნაწილი (გარდა მცირედი გამონაკლისებისა) მიმართულია სახელისუფლებო სექტორის დაფინანსებაზე, საიდან გამომდინარეც ევროინტეგრაციის საინფორმაციო კამპანია და ხელისუფლების PR კამპანია ერთმანეთშია არეული; (4). რეგიონული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების აბსოლუტური უმრავლესობა არ ღებულობს მონაწილეობას სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის და საქართველოს ეროვნული პლატფორმის საქმიანობაში. ამასთან, მათი გამოცდილება ევროინტეგრაციის საკითხებში შედარებით მწირია. ეს უკანასკნელი არა მხოლოდ საქართველოს, არამედ აღმოსავლეთის პარტნიორობაში მონაწილე სხვა ქვეყნების პრობლემაცაა. ამასთან, ევროპული სტრუქტურები ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ დიდ და გამოცდილ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობენ<sup>153</sup>.

**სამოქალაქო საზოგადოება დიალოგის წარმმართველის როლში.** ევროინტეგრაციისკენ მიმართული საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში საზოგადოებრივი სექტორის მონაწილეობის გარეშე პოლიტიკა შესაძლებელია მხოლოდ ცალმხრივი იყოს და ნაკლებად პასუხობდეს საზოგადოების მოთხოვნილებებს/საჭიროებებს. ამასთან, ეკონომიკური და სოციალური საკითხების განხილვის დროს აუცილებელია ქვეყანაში მოქმედი სხვადასხვა სუბიექტების მოსაზრებების გაანალიზება, რათა არ მოხდეს მხოლოდ ცალმხრივი შეხედულებებით (ხელისუფლების თუ მასთან დაახლოებული წრეების) გადაწყვეტილებების მიღება. ამ საკითხების აქტუალურობის დასადასტურებლად მოვიყვანთ მხოლოდ ერთ მაგალითს. ანტიმონოპოლიურ რეგულირებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს საქართველოს ხელისუფლებისა და ევროკავშირის ხედვებს შორის რადიკალური განსხვავება. საქართველოს ხელისუფლებას ეკონომიკური რეფორმები აგებული აქვს ულტრალიბერალურ მიდგომებზე, რაც სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის მინიმალურ მექანიზმებს ითვალისწინებს. ხელისუფლების პოზიციის თანახმად, სახელმწიფოს მხრიდან ანტიმონოპოლიური რეგულირება მხოლოდ კორუფციის ჩამოყალიბების საშუალებად იქცევა და არა ამ პრობლემის მოგვარების რეალურ მექანიზმად. ანტიმონოპოლიური რეგულირების ფარგლებში ხელისუფლებას დასაშვებად მიაჩნია მხოლოდ სახელმწიფო ორგანოების ქმედების კონტროლი და უგულვებელყოფილია კერძო სექტორის წარმომადგენლების მიერ ბაზარზე მონოპოლიური და ოლიგოპოლიური მდგომარეობის ბოროტად

<sup>153</sup> **Agnieszka G.**, *Towards a Stronger Role for Civil Society in the Eastern Partnership*, European Policy Center, Policy Brief, Brussels, July 2011., p. 2.

გამოყენების შესაძლებლობა. ამ უკანასკნელის შეზღუდვა კი ევროპის ანტიმონოპოლიური რეგულირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს. საქართველოს ხელისუფლებას ერთის მხრივ, სურს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმება, მეორეს მხრივ კი არ სურს ანტიმონოპოლიურ რეგულირებაში ულტრალიბერალური მიდგომების დათმობა. ამას მოწმობს ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმები, როდესაც მოხდა ანტიმონოპოლიური სამსახურის გაუქმება, ხოლო მომდევნო წლებში კი დაიწყო დაახლოებით ამგვარი ფუნქციის მქონე ახალი სამსახურის ფორმირება<sup>154</sup>. აქ მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ ექსპერტული გამოცდილებით მოახდინოს საკითხის კვალიფიციური და მიუკერძოებელი კვლევა, ასევე უკვე არსებული კვლევების და შესაბამისი ხედვების შესწავლა. შემდგომ კი, აუცილებელია დიალოგის წარმართვა ერთის მხრივ ხელისუფლებას (მისი მხარდამჭერი არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩათვლით), მეორეს მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და მესამეს მხრივ, ევროპულ სტრუქტურებს შორის.

**სამოქალაქო საზოგადოება მკვლევარისა და ლობისტის როლში.** სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს თავიანთი საქმიანობის მიმართულებების შესაბამისად საკმაოდ კვალიფიციური კვლევები გააჩნიათ, რომელიც ეკონომიკური და სოციალური კუთხით ევროინტეგრაციის საკითხებს ეხება. კვლევებში არის როგორც საერთო პოზიცია, ასევე მნიშვნელოვანი აზრთა სხვადასხვაობები. ეს უკანასკნელი ძირითადად ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის საკითხებს ეხება. ამასთან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში არსებობს სხვა ქვეყნების ინტეგრაციული გამოცდილების შესწავლის პოტენციალი და ადექვატური სურვილი, რათა ინტეგრაციის პროცესში საჯარო სექტორის მხრიდან ნაკლებად იქნას დაშვებული შეცდომები. ხელისუფლების მხრიდან ამ კვლევების და შესაბამისი მოსაზრებების კვალიფიციური ანალიზი მნიშვნელოვნად შეამცირებდა იმ საფრთხეებს, რაც ნაჩქარევ და გაუაზრებელ პოლიტიკას შეიძლება მოყვეს. ამ თვალსაზრისით, საზოგადოებრივი სექტორი საჯარო სექტორის ფინანსებს და მხარდაჭერას არ საჭიროებს. საზოგადოებრივი სექტორისთვის ყველაზე დიდი სტიმული საჯარო სექტორის მხრიდან კვლევების პრაქტიკაში გამოყენება და განსხვავებული მოსაზრებებისთვის პატივისცემაა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს თავიანთი კვლევების და მიღებული შედეგების აქტიური ლობირება სჭირდებათ, რაც დამატებით რესურსებთანაა დაკავშირებული. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების **ლობისტური გამოცდილება** მნიშვნელოვანია ევროინტეგრაციის პროცესში. დადებითი გაგებით, ლობისტური საზოგადოებრივი საქმიანობა სახელისუფლებო ორგანოებზე მიმართული ქმედებაა, რათა მათ პოლიტიკა მიუსადაგონ საზოგადოებრივ საჭიროებებს და მოთხოვნილებებს. ამდენად, თუ საზოგადოების დაკვეთა ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით ევროინტეგრაციაა (შესაბამისი კომპონენტებით), ადექვატურად საზოგადოებრივი ლობისტების ქმედებაც აქეთკენ იქნება მიმართული.

**სამოქალაქო საზოგადოება მონიტორის და gap analyzer-ის როლში.** ევროინტეგრაციის კუთხით ხელისუფლების საქმიანობაზე მეთვალყურეობისათვის სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი სამოქალაქო მონიტორინგის განხორციელებაა. სამოქალაქო მონიტორინგი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მძლავრ ინსტრუმენტს სამოქალაქო სექტორის საკმაოდ შეზღუდული ინსტრუმენტების კომპლექტში ხელისუფლების საქმიანობის მეთვალყურეობისათვის. სამოქალაქო მონიტორინგი გულისხმობს სოციალური სინამდვილის გარკვეული ფრაგმენტის გეგმაზომიერ, სისტემატურ, გარკვეული სქემით ჩატარებულ კვლევას. იგი არ არის მიმართული მხოლოდ სოციალური სინამდვილის აღწერის ან დიაგნოსტიკისაკენ, არამედ

<sup>154</sup> უახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბ. 2010 წ., გვ. 92-93.

წარმოადგენს არსებული სინამდვილის ძალადობის გარეშე შეცვლისათვის ქმედებათა ერთ-ერთ კომპონენტს<sup>155</sup>. მონიტორინგი არ გულისხმობს მხოლოდ განხორციელებული საქმიანობის პოსტ-ფაქტუმ შესწავლას, არამედ ის მოიცავს მიმდინარე საქმიანობის მეთვალყურეობასაც. მაგ. 2011 წლის 23 ივნისს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის განცხადებას საზოგადოებრივი სექტორის მხრიდან ოპერატიული რეაგირება მოჰყვა. სახელმწიფო მინისტრის განცხადებით, საქონლის ხორცზე ფასების 80%-იანი ზრდა გამოწვეულ იქნა ეროკავშირის ექსპერტების მოთხოვნის შესრულების გამო. აღნიშნულზე 27 ივნისს საქართველოს ეროვნული პლატფორმის წევრმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა გააკეთეს ერთობლივი განცხადება (ხელს აწერს 14 ორგანიზაცია და 2 ინდივიდი), სადაც სხვა საკითხებთან ერთად აღნიშნულია, რომ საქართველოში ხორცის პროდუქტებზე ფასების მკვეთრი ზრდა გამოწვეულია ქართულ ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს არარსებობით და ამ პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელია საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა<sup>156</sup>. ამავე საკითხზე, 2 ივლისს კოალიციამ „ევროპული საქართველოსთვის“ განცხადება გაავრცელა, რითაც მთავრობას ევრორეგულაციების ფრთხილად დანერგვისაკენ მოუწოდა<sup>157</sup> და მიიჩნია, რომ საქართველოში ხორცის გაძვირება ევროკავშირის მოთხოვნების დაკმაყოფილების პირდაპირი შედეგია (ხელს აწერს 18 ინდივიდი)<sup>158</sup>. მართალია, ამ ორ განცხადებას შორის პოზიციებში მკვეთი სხვაობაა და მეორე გარკვეული თვალსაზრისით ხელისუფლების აზრს ეხმიანება, მაგრამ ორივე საზოგადოებრივი სექტორის აზრის გამოხატვაა და ჯანსაღი დიალოგისთვის აუცილებელია. საზოგადოებრივი სექტორის ამგვარი განცხადებები არის არა მხოლოდ საკუთარი პოზიციის გამოხატვა, არამედ ხელისუფლების ე.წ. ჩავარდნების (Gap) პრევენციას უწყობს ხელს. Gap analyze მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ხელისუფლების სტრატეგიის კონტროლისათვის და საშუალებას იძლევა დადგინდეს გადახრა დაგეგმილ აქტივობებსა და მიღებულ შედეგებს შორის.

**სამოქალაქო საზოგადოება კონსულტანტის როლში.** მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების კონსულტაციები ხელისუფლების წარმომადგენლებთან სხვადასხვა გამოცდილების გაზიარებისა და ექსპერტიზის თვალსაზრისით. მაგალითად, კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველ სტრატეგიაზე მუშაობის პროცესში, სახელმწიფო უწყებათშორის სამუშაო ჯგუფს კონსულტაციებს უწევდა ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC) მიერ მოწვეული შვედი ექსპერტი კრიატიან ბლუმე. ამავე ორგანიზაციის მიერ მოწვეულმა ესპანელმა იურისტმა ტრენინგები ჩაატარა იმ საჯარო მოხელეთათვის, რომელთაც უწევთ მუშაობა ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მოლაპარაკებების მოსამზადებელ პერიოდში<sup>159</sup>. თუმცა, ევროინტეგრაციის პროცესში ასეთი ფაქტები ძალზე იშვიათია და გამოწვეულია იმით, რომ საჯარო ხელსუფლებასა და საზოგადოებრივ სექტორს შორის დიალოგი იშვიათად ხდება და საჯარო ხელისუფლების პრიორიტეტს ხშირ შემთხვევაში არ წარმოადგენს საზოგადოებრივ სექტორთან თანამშრომლობა. ამას მოწმობს თუნდაც საქართველოს პარლამენტში შესული კანონპროექტების თანდართული განმარტებითი ბარათები, სადაც პრაქტიკულად არ ჩანს საზოგადოებრივი სექტორის მონაწილეობა პოლიტიკის ფორმირების პროცესში.

<sup>155</sup> სამოქალაქო მონიტორინგი (არსებული გამოცდილების და ტრენინგების მასალების კრებული), საზოგადოებრივი განვითარების ინსტიტუტი, სამოქალაქო განათლების ახალგაზრდული ცენტრი, თბ. 2007., გვ. 7.

<sup>156</sup> სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა განცხადება, თბილისი, 27 ივნისი, 2011 წ.

[www.epfound.ge/georgian/siakhleni/ganckhadebebi/samoqalaqo-sazogadoebis-tsarmomadgenelta-ganckhadeba.html](http://www.epfound.ge/georgian/siakhleni/ganckhadebebi/samoqalaqo-sazogadoebis-tsarmomadgenelta-ganckhadeba.html)

<sup>157</sup> სააგენტო „პირველი“, [www.pirweli.com.ge/index.php?option=com\\_content&task=view&id=73838&Itemid=1](http://www.pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=73838&Itemid=1)

<sup>158</sup> სააგენტო „მედიანიუსი“, [www.medianews.ge/index.php/ka/content/78993](http://www.medianews.ge/index.php/ka/content/78993)

<sup>159</sup> „კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 3 დეკემბრის #1551 განკარგულება და მასზე თანდართული სტრატეგია, გვ. 7 და 28.

### 9.3. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის და ეროვნული პლატფორმის როლი

ევროკომისიის ინიციატივით, 2009 წლის 7 მაისს გამართულ პრალის სამიტზე საფუძველი ჩაეყარა **აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმს (Eastern Partnership Civil Society Forum (CSF))**, რომელიც აერთიანებს ამ ქვეყნების არასამთავრობო ორგანიზაციების, პროფესიული გაერთიანებების და ბიზნეს ასოციაციების წარმომადგენლებს. ფორუმის საქმიანობის ფარგლებში პარტნიორი ქვეყნების და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები მსჯელობენ იმაზე თუ, რომელი პოლიტიკის შემუშავება და გატარება არის აქტუალური ინდივიდუალური ქვეყნებისთვის რეალური პროგრესის მისაღწევად, სადა არის სუსტი მხარეები და როგორ შეიძლება მათი აღმოფხვრა. ანუ სამოქალაქო საზოგადოების როლის გააქტიურება მოხდება ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს პარტნიორ ქვეყნებში დემოკრატიული რეფორმების განხორციელებაში.

სამოქალაქო საზოგადოების **ფორუმის მიზანია** საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის კონტაქტების ხელშეწყობა და მათი ხელისუფლებასთან დიალოგის წახალისება საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრებში წვლილის შეტანის და მათი საქმიანობის მონიტორინგის გზით, ასევე მრავალმხრივი თემატური პლატფორმების საშუალებით. პლატფორმა ხელს უწყობს დიალოგს, ქსელების შექმნას და გამოცდილების გაზიარებას (ევროკავშირში ინტეგრაციის ჩათვლით) თვით საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს და აღმოსავლეთ სამეზობლოს ქვეყნების ხელისუფლებებს შორის. აღმოსავლეთ სამეზობლოს საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან ერთად სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმში მონაწილეობენ ევროკავშირი და მესამე ქვეყნები, ევროკომისია, ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი და საერთაშორისო ორგანიზაციების/ქსელების წარმომადგენლები.

სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ფარგლებში სულ გამართულ იქნა 2 სამიტი (ფორუმი): (1). 2009 წლის 16-17 ნოემბერს ბრიუსელში, სადაც მოხდა მმართველი კომიტეტის არჩევა და (2). 2010 წლის 18-19 ნოემბერს ბერლინში. ორივე სამიტზე ფორუმის მიერ მიღებული იქნა რეკომენდაციები და წარდგენილ იქნა საგარეო საქმეთა მინისტრების კონფერენციაზე (შესაბამისად, 2009 წლის 8 დეკემბერს და 2010 წლის 13 დეკემბერს). 2011 წლის სამიტის ჩატარება დაგეგმილია პოლონეთში (პოზნანი) 28-30 ნოემბერს.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის პლატფორმაში შექმნილია ოთხი **თემატური სამუშაო ჯგუფი**, რომელთაგანაც მე-2 სამუშაო ჯგუფი ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებზე მუშაობს (Working Group 2: Economic Integration and Convergence with the EU Policies). სამუშაო ჯგუფში შექმნილია რამოდენიმე პანელი, მათ შორისაა მცირე და საშუალო საწარმოთა და ვაჭრობის პანელები. მე-2 სამუშაო ჯგუფის მიზნებია<sup>160</sup>:

- მდგრადი განვითარების პრინციპების დაცვა და კლიმატის ცვლილებებზე ადექვატური პასუხისმგებლობა;
- სამუშაო ძალის მობილურობის და მოქნილობის ფასილიტაცია;
- ძალისხმევის მიმართვა იმ პარტნიორი ქვეყნების მხარდასაჭერად, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არიან მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) წევრები;
- მომხმარებელთა უფლებების დამცავი ორგანიზაციების მხარდაჭერა, რათა მიიღონ ახალი ეროვნული სამოქმედო გეგმები;
- პროგრამების ინიცირება, რომლებიც გამიზნულია ბიზნეს კონტაქტების განახლების, ინტერნაციონალიზაციისა და ბაზარზე წვდომისკენ;

<sup>160</sup> [www.eap-csf.eu/en/working-groups/wg2-economic-integration](http://www.eap-csf.eu/en/working-groups/wg2-economic-integration)

- აღმოსავლეთის პარტნიორობის როლის ამაღლება და შესაძლებლობების გაძლიერება ეკონომიკური ზრდის, უკეთესი რეგულაციების, სოციალური და ჯანდაცვის უსაფრთხო სტანდარტებისთვის.

ისევე, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, ასევე მის ფარგლებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფებიც სამიტებზე შეიმუშავებენ რეკომენდაციებს თავიანთ სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე. მე-2 სამუშაო ჯგუფის მიერ წარდგენილი იქნა რეკომენდაციები როგორც ბრიუსელის<sup>161</sup>, ასევე ბერლინის<sup>162</sup> სამიტზე. რეკომენდაციები ეხება როგორც ევროკავშირის (მისი სხვადასხვა სტრუქტურების) და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნების მხრიდან გასატარებელ, ასევე ფორუმის და სამუშაო ჯგუფების მიერ გასატარებელ ღონისძიებებს.

სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის კოორდინაციისათვის თითოეულ ქვეყანაში (მ.შ. საქართველოში) შექმნილია ეროვნული პლატფორმა. ეროვნულმა პლატფორმამ ხელი უნდა შეუწყოს აღმოსავლეთის პარტნიორობის როგორც მრავალმხრივი (ევროკავშირი - პარტნიორობაში მონაწილე ქვეყნები და ურთიერთობები ამ ქვეყნებს შორის), ასევე ორმხრივი (ევროკავშირი - საქართველო) განზომილების ფარგლებში მიმდინარე თანამშრომლობას. ეროვნულ პლატფორმას შეადგენენ ადგილობრივი და ქვეყანაში მოქმედი საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციები, ასევე პროფესიული გაერთიანებები.

საქართველოში 2010 წლის 7 ნოემბერს ჩამოყალიბდა აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმა. საქართველოს ეროვნული პლატფორმის ფუნქციებია:

1. აღმოსავლეთის პარტნიორობის თემატური პლატფორმებისა და სპეციალური ინიციატივების მიმდინარეობის ხელშეწყობა საქართველოში;
2. სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმზე საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების წარდგენისა და ფორუმის საქმიანობისათვის ხელშეწყობა<sup>163</sup>.

საქართველოს ეროვნული პლატფორმის ფარგლებში შექმნილია საკოორდინაციო საბჭო და 4 თემატური სამუშაო ჯგუფი. საბჭოზე და სამუშაო ჯგუფებში პერიოდულად მიმდინარეობს შეხვედრები, კონსულტაციები და დისკუსიები. წელიწადში 2-ჯერ იმართება საქართველოს ეროვნული პლატფორმის პლენარული სხდომები.

ეროვნული პლატფორმის მხარდასაჭერად, ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ მიერ 2010 წლის ბოლოს გამოცხადებული იქნა საგრანტო კონკურსი, რომლის ფარგლებშიც დაფინანსდა 6 სხვადასხვა მიმართულების პროექტი (მ.შ. ერთ-ერთი პროექტის ფარგლებში მომზადდა აღნიშნული სახელმძღვანელო). საგრანტო კონკურსი მიზნად ისახავდა „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ თაობაზე საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებას და აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ეროვნული პლატფორმის გააქტიურებას. კონკურსის ფარგლებში დაფინანსდა ასევე საქართველოს ეროვნული პლატფორმის მხარდამჭერი პროექტი „საქართველოს ეროვნული პლატფორმა აღმოსავლეთის პარტნიორობისთვის“.

<sup>161</sup> [www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/forum/working\\_group2\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/forum/working_group2_en.pdf)

<sup>162</sup> [www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/forum2010/docs/2010\\_csf\\_wg2\\_recommendations\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/forum2010/docs/2010_csf_wg2_recommendations_en.pdf)

<sup>163</sup> აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის კონცეფცია, გვ. 2.

## 10. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები „აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ მონაწილე ქვეყნებში

### 10.1. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები სომხეთში

გიორგი ყუფარაძე

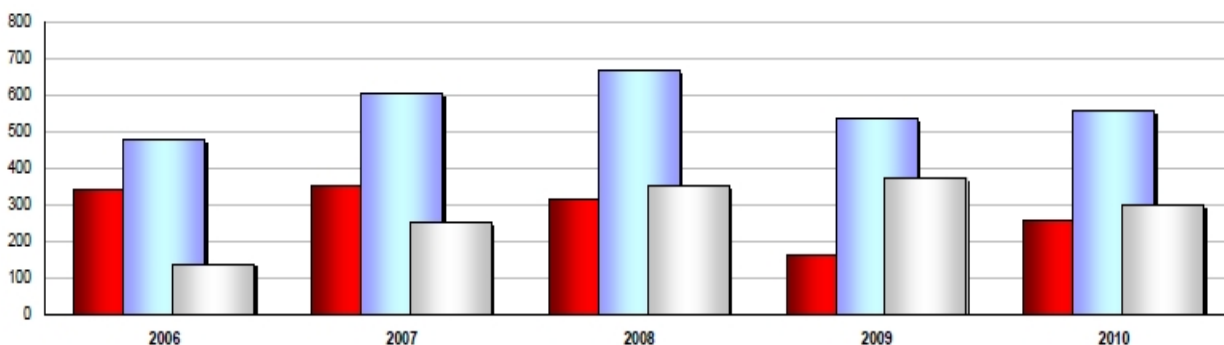
#### 10.1.1. ევროკავშირის ურთიერთობა სომხეთთან: ზოგადი კონტექსტი

სომხეთი სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი მჭიდროდ დასახლებული ქვეყანაა. სომხეთის ეკონომიკა ზოგადად განიცდის იმ პრობლემებს, რაც პოსტსაბჭოთა გარდამავალი განვითარებისათვის არის დამახასიათებელი. 2010 წლისათვის ქვეყანამ დაძლია ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული შედეგები. სომხეთის სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2010 წელს მთლიანმა შიდა პროდუქტმა 9.4 მლრდ დოლარი შეადგინა და წინა წელთან შედარებით 2.6%-იანი ზრდა დაფიქსირდა. ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-მ კი 2010 წლისათვის 2,900 აშშ დოლარი შეადგინა. შედარებისათვის, 2009 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის 14,2%-იანი კლება დაფიქსირდა. 2010 წლის ეკონომიკური ზრდა ძირითადად განპირობებული იყო მრეწველობისა და მომსახურების სფეროს ზრდით.

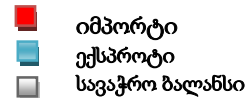
ეკონომიკურმა ზრდამ ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით დადებითი გავლენა იქონია დასაქმების მაჩვენებელზე. წლის დასაწყისის უმუშევრობა 7,3%-დან 6,7%-მდე შემცირდა. თუმცა, ექსპერტების შეფასებით, ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივები ჯერ კიდევ არამდგრადია, ძირითადად ექსპორტის ნაკლები დივერსიფიკაციის, კონკურენციის ნაკლები განვითარების და ბიზნეს კლიმატის ნაკლებად მიმზიდველი ხასიათის გამო.

ქვეყნის ძირითად საგარეო სავაჭრო პარტნიორებს წარმოადგენენ: ექსპორტი: რუსეთი 13%, გერმანია - 16%, ბულგარეთი - 15.3%, ნიდერლანდები - 9%, საქართველო - 5%; ხოლო იმპორტის მხრივ: რუსეთი - 16%, არაბთა გაერთიანებული საემიროები - 9%, უკრაინა - 5.4%, ირანი - 5.2%, თურქეთი - 4.7%. 2010 წლის მონაცემებით, ევროკავშირთან სავაჭრო ბრუნვის წილი მთლიან სავაჭრო ბრუნვაში 30.4 %-ია<sup>164</sup> (დიაგრამა No10.1).

**დიაგრამა 10.1. ევროკავშირისა და სომხეთის სავაჭრო ბრუნვა 2006-2010 წლებში, მილიონ ევრო**



<sup>164</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113345.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113345.pdf)



ევროკავშირ-სომხეთის ურთიერთობები ოფიციალურ დონეზე დაიწყო 1996 წელს. ამ წელს ხელი მოეწერა „ევროკავშირსა და სომხეთს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას“, რომელიც ძალაში 1999 წელს შევიდა. ეს შეთანხმება მხარეებს შორის ურთიერთობისას დემოკრატიული ღირებულებების, საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისა და ადამიანის უფლებების პატივისცემის უპირატეს აღიარებას ეფუძნებოდა. ამ საბაზისო ხელშეკრულებამ სომხეთ-ევროკავშირის სამომავლო ურთიერთობების სამართლებრივი ჩარჩო შექმნა. მოგვიანებით, 2004 წელს სომხეთი ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილე გახდა. სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას უკვე 2006 წლის 14 ნოემბერს მოეწერა ხელი.

ევროკავშირთან ურთიერთობაში სომხეთი სტრატეგიულ დონეზე მონაწილეობს ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივაში, რომელიც ძალაში შევიდა 2009 წლის 7 მაისს. ხოლო ევროკავშირისა და სომხეთის აქამინდელი, მიმდინარე ურთიერთობები ემყარება: ქვეყნის სტრატეგიულ დოკუმენტს Country Strategy Paper 2007-2013, ეროვნულ ინდიკატურ პროგრამას National Indicative Programme (NIP) 2007-2010 წლებისათვის, რომელიც მიღებულ იქნა სომხეთის მთავრობასთან კონსულტირებით 98,4 მლნ ევროს გამოყოფით. 2011-2013 წლებისათვის ევროკავშირის დახმარების წილი მნიშვნელოვნად გაიზარდა 157 მლნ ევროთი, რომლის მიზნობრიობა გაწერილია ეროვნულ ინდიკატურ პროგრამაში 2011-2013 წლებისათვის. გარდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ეროვნული ინსტრუმენტის პროგრამისა, სომხეთი ჩართულია სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის რეგიონალურ და რეგიონთშორის პროგრამაში, ასევე სხვა თემატურ პროგრამებში, როგორცაა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი.

ეროვნულ ინდიკატურ პროგრამის 2011-2013 მიხედვით სამი პრიორიტული სფეროა გამოყოფილი:

- დემოკრატიული სტრუქტურების გაძლიერება და კარგი მმართველობის ხელშეწყობა (მთლიანი დაფინანსების 30-35 %, 47-55 მლნ ევრო);
- ვაჭრობა და ინვესტიციები, რეფორმები და რეგულირება (მთლიანი დაფინანსების 20-25%, 31-39 მლნ ევრო);
- სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმები და მდგარდი განვითარება (მთლიანი დაფინანსების 40-45%, 63-71 მლნ ევრო)<sup>165</sup>.

როგორც მოტანილი მონაცემებიდან ჩანს, დაფინანსების მნიშვნელოვანი წილი სოციალურ და ეკონომიკურ რეფორმებზე მოდის. სოციალური რეფორმები სომხეთში, ისევე როგორც სხვა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე და პოსტაბჭოთა ქვეყნებში რიგი სირთულეებით ხასიათდება.

### 10.1.2. სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმირება

მსოფლიოს თითოეულ ქვეყანაში განსხვავებული საპენსიო სისტემა არსებობს. პოსტაბჭოთა ქვეყნებში ძირითადად „შემოსავლებიდან გადახდის“<sup>166</sup> საპენსიო სქემა (ხანშიშესულთა და შრომისუნაროთა

<sup>165</sup> European Neighborhood and Partnership Instrument, Armenia. National Indicative Programme 2011-2013, European Commission, External Relations Directorate General.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა) მოქმედებს. ამ სისტემით საპენსიო გასაცემლების აკუმულირება, პერსონიფიცირების გარეშე, ბიუჯეტში ხდება, საიდანაც პენსიების გაცემა კანონით განსაზღვრულ პირთა კატეგორიებზე ხდება. ამჟამად ამგვარი სისტემა მოქმედებს სომხეთში.

სომხეთის სოციალური დაცვის სისტემა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მსგავსად აქტიური რეფორმირების პროცესში იმყოფება. ამ რეფორმების მიმართულება გაპირობებულია ქვეყნის მიერ აღებული ევროინტეგრაციის კურსით და მიზნად ისახავს ევროკავშირის მოთხოვნების შესაბამისად სოციალური სამართლიანობის მიღწევას. სომხეთი ჩართულია ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკასა და აღმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივაში. ევროკავშირის რეკომენდაციების გათვალისწინებით, სომხეთის მთავრობა ცდილობს მიაღწიოს საპენსიო უზრუნველყოფის ე.წ. „სამ სვეტიანი“ სისტემის დანერგვას. 2008-2012 წლების სტრატეგიული გეგმის ფარგლებში კი, სომხეთის მთავრობა ქვეყანაში „ფიქსირებული გადახდების“ მოდელის შემოღებას გეგმავს. ეს მოდელი სოციალური შენატანების დაგროვებას სპეციალურად გახსნილ, ინდივიდუალურ ანგარიშებზე ითვალისწინებს.

სოციალური დაცვის სისტემის ბოლო დრომდე გატარებული რეფორმები სომხეთში ესპერტების მიერ ხასიათდებოდა, როგორც არაეფექტური, რომელსაც არ შეეძლო პენსიების მიახლოება ქვეყანაში არსებულ მინიმალურ საარსებო დონესთან. ესპერტების შეფასებით, პრობლემების ძირითად წყაროს ეფექტური ინსტრუქტიური და სამართლებრივი ბაზის, ეფექტური მონიტორინგის ჩამოყალიბებული სისტემის არქონა წარმოადგენს<sup>167</sup>.

არსებული სისტემის პირობებში, არ ხდებოდა საპენსიო თანხების პერსონიფიცირებული აკუმულირება, რაც ამცირებდა სტიმულებს სოციალური შენატანებისათვის სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ფონდში. სოციალური გადასახადის შენატანი საშუალოდ ხელფასის 20%-ს შეადგენდა, ხოლო გაცემული პენსია დახლოებით საშუალო ხელფასის 19%-ს. ამავე დროს, გაცემული პენსია არ ითვალისწინებდა სოციალური შენატანების ოდენობას სამუშაო სტაჟის მიხედვით. საშუალო პენსია პროცენტული ფარდობით მინიმალური სამომხარებლო კალათის ღირებულებასთან 2006 წლისათვის 35,6 პროცენტს შეადგენდა<sup>168</sup>. შესაბამისად, 2006 წლისათვის არსებული საპენსიო სისტემა არ ფარავდა მოქალაქეთა საარსებო მინიმუმს, იგივე ეხება უმუშევრობისა და ინვალიდობის დახმარებას. პესიონერები და უმუშევრები ქვეყანაში ყველაზე ღარიბ და დაუცველ ფენას წარმოადგენენ. იგივე მაჩვენებელი 2007 წლისათვის იყო 40,2%, 2008 წელს - 65.1%, 2009 წელს - 72.2 %.

განხილული ვითარებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია პერსონიფიცირებული, კუმულაციური საპენსიო ფონდის შექმნა. აღნიშნული სისტემა მნიშვნელოვან სტიმულებს შეუქმნის დასაქმებულებს და დამსაქმებლებს სოციალური შენატანების განხორციელებისათვის.

რეფორმამდელ პერიოდში გარკვეულწილად არსებობდა ობიექტური პირობები არაეფექტური სისტემის გადადებული რეფორმისათვის. ეს მიზეზები შემდეგია: განუვითარებელი კაპიტალის ბაზარი, სადაც არ არის ხელმისაწვდომი ფინანსური ინსტრუმენტების დიდი მრავალფეროვნება საინვესტიციო რისკის დივერსიფიკაციისათვის, სახელმწიფო დონზე არ არსებობდა საპენსიო ფონდების რეგულირების

<sup>166</sup> **Mizakhanyan A.**, *Pension System in the Republic of Armenia*, Moving closer to Europe? Economic and Social Policies in Georgia, Armenia and Azerbaijan, Center for Economic Problems Research, Fridrich Ebert Foundation, Tbilisi 2010, p 215.

<sup>167</sup> **Khachatryan A.**, *Towards Social Justice: Pension Reform in Armenia*, <http://www.johnsmithmemorialtrust.org/web/site/Articles&News/FellowsArticles/Khachatryan.asp>

<sup>168</sup> სომხეთის სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.armstat.am](http://www.armstat.am)



გამოცდილება, ახალი სისტემის შემოღებას შესაძლებელია მოჰყოლოდა საპენსიო სისტემის გრძელვადიანი ფინანსური მდგრადობის შერყევა. ამასთან, ფინანსური ინსტიტუტებისადმი მოსახლეობის მხრიდან ნაკლები ნდობის პირობებში ნაკლებ პერსპექტიულს ხდოდა საპენსიო ფონდების ბაზრის განვითარებას.

ახლანდელ ეტაპზე, საპენსიო ფონდებისადმი მზარდი მოთხოვნის პირობებში, ეროვნული პროგრამის იმპლემენტაციის პირობებში, კაპიტალის ბაზრის შედარებითი განვითარების პირობებში შესაძლებელია ზემოთ აღნიშნული პრობლემების ეტაპობრივი გადაჭრა. აღნიშნული, კიდევ უფრო მწვავეს ხდის სომხეთში ევროპული სტანდარტების შესაბამისი სისტემის განვითარებას. ამ მიმართულებით ექსპერტები შემდეგ მნიშვნელოვან ასპექტებს გამოყოფენ:

- შესაბამისი ოდენობის შემწეობასა და პენსიებზე ორიენტირის აღება (ევროპული სტანდარტის მიხედვით, 30 წლიანი სტაჟის მქონე პესიონერმა მისი ხელფასის 40%-ის ოდენობის პენსია უნდა მიიღოს);
- სოციალური გასაცემლების გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფა;
- სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს და ემყარებოდეს სამართლიანობას (სოციალური შენატანები სოციალური გასაცემლების ადეკვატური უნდა იყოს);
- სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს ხანდაზმულთა სიღარიბისაგან დაცვის მიდგომას;
- უნდა მოხდეს სავალდებულო სოციალურ შენატანებთან ერთად ნებაყოფლობითი დაზღვევის წახალისება;
- წინაპირობების დანერგვა საპენსიო დაზღვევის განსავითარებლად.

### 10.1.3. საპენსიო სისტემის მიმდინარე რეფორმები

2009 წელს საპენსიო სისტემის რეფორმირებისათვის მიღებულ იქნა რამდენიმე კანონი. ესენია: „კანონი სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, „კანონი დაფინანსებული პენსიების შესახებ“, „კანონი საშემოსავლო გადასახადის პერსონიფიცირებული აღრიცხვისა და საპენსიო შენატანების შესახებ“, „კანონი საინვესტიციო ფონდების შესახებ“; ასევე მიღებული იქნა პროგრამები: „საჭიროებათა შეფასება“, „საზოგადოების ინფორმირებულობა და საპენსიო რეფორმის განხორციელების საკომუნიკაციო კამპანია“ და „პერსონიფიცირებული აღრიცხვიანობისათვის საჭირო საინფორმაციო სისტემის სამუშაო აღწერილობა“.

საპენსიო სისტემის რეფორმისეული სომხური მოდელი დაფუძნებულია მსოფლიო ბანკის ექსპერტების მიერ შექმნილ სხვადასხვა სცენარებზე. საპენსიო სისტემის მიმდინარე რეფორმა ითვალისწინებს რამდენიმე დონიანი სისტემის დანერგვას, რომელიც მოიცავს განაწილების კომპონენტის გარდა ორ კომპონენტს<sup>169</sup>:

**1. სავალდებულო დაფინანსებული პენსიები.** დაფინანსებული პენსიების გადახდა ხდება პირის მიერ მისი კარიერის დროს გაკეთებული შენატანების ხარჯზე. რეალურად, ამ პენსიის დაფინანსების წყარო არის ინდივიდუალური შემოსავალი (ან ხელფასი), რომლის 5% გადაირიცხება პირად საპენსიო ანგარიშზე. შუალედურ პერიოდში, სახელმწიფო ამ თანხას გააორმაგებს (დაამატებს კიდევ ხუთ პროცენტს) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შესაბამისი თანხების გადარიცხვით.

ძირითადი პენსია და ახალ სისტემაზე გადასვლამდე დაგროვილი სამუშაო სტაჟის პერიოდის ღირებულება დაფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. 40 წელს გადაცილებულ პირებს აქვთ უფლება, მიიღონ

<sup>169</sup> სომხეთის სოციალური დაცვის სამინისტრო, [www.mss.am/home/index.php?menu\\_id=479&code\\_id=482](http://www.mss.am/home/index.php?menu_id=479&code_id=482)

სავალდებულო დაფინანსებული პენსიები, თუ მათ მონაწილეობა აქვთ მიღებული (მოხალისეობრივი პრინციპით) ხსენებულ სქემაში და თუ გაკეთებული აქვთ 5%-იანი შენატანები. თუმცა, მათთვის ხელმისაწვდომი არ არის სახელმწიფო თანადაფინანსება, რადგან ეს ასაკობრივი ჯგუფი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიღებს ორივე სახის (ძირითად და შრომით) პენსიებს.

**2. მოხალისეობრივი დაფინანსების პენსიები.** ეს მოდელი შექმნილია მათთვის, ვისაც სურს მიიღოს დამატებითი პენსიები და ამისთვის, მონაწილეობს სხვადასხვა საპენსიო სქემაში, რომლებიც მოქმედებენ კერძო ფინანსური ინსტიტუტების (სადაზღვევო კომპანიების, საპენსიო ფონდების და ა.შ.) დაქვემდებარებაში. ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს მესამე მოდელის სისტემაში, მიუხედავად მისი ასაკისა. ამ შემთხვევაში, საპენსიო შენატანების ტარიფები და საპენსიო გადახდების პირობები განისაზღვრება ხელშეკრულებით.

## 10.2. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები აზერბაიჯანში

ელგუჯა ხოკრიშვილი

### 10.2.1. ურთიერთობა ევროკავშირთან

აზერბაიჯანსა და ევროკავშირს შორის პარტნიორობის და თანამშრომლობის შეთანხმება ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისს, რომელიც ითვალისწინებდა პარტნიორობს შორის პოლიტიკური დიალოგის გაღრმავებას; დემოკრატიული რეფორმების და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის მხარდაჭერას; ეკონომიკურ, სოციალურ, და კულტურულ სფეროებში თანამშრომლობის გაღრმავებას. 2005 წელს გამოიცა პრეზიდენტის დეკრეტი სახელმწიფო კომისიის შექმნის მიზნით, რომელიც კოორდინაციას გაუწევდა აზერბაიჯანის სამთავრობო უწყებების მუშაობას ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ შემდეგ საკითხებზე<sup>170</sup>:

- აზერბაიჯან-ევროკავშირს შორის შეთანხმებული სამოქმედო გეგმის განხორციელება;
- ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგი;
- და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.

2006 წლის 14 ნოემბერს შეთანხმდა აზერბაიჯანსა და ევროკავშირს შორის სამოქმედო გეგმა, რომელიც გამოყოფს თანამშრომლობის შემდეგ სფეროებს<sup>171</sup>:

- მთიანი ყარაბახის კონფლიქტის მშვიდობიანი დარეგულირების მხარდაჭერა გაეროს უშიშროების საბჭოს და ევროპის უსაფრთხოების და თანამშრომლობის ორგანიზაციის რეზოლუციების და დოკუმენტების გათვალისწინებით;
- დემოკრატიზაციის პროცესის მხარდაჭერა;
- ადამიანის უფლებების და ფუნდამენტალური თავისუფლების პრინციპების დამკვიდრება;
- ბიზნეს- და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება, განსაკუთრებით კორუფციასთან ბრძოლის მხარდაჭერა;
- მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ინსტიტუციონალური გაძლიერება;

<sup>170</sup> Shirinov R., *A Pragmatic Area for Cooperation: Azerbaijan and the EU*, Internationale Politik und Gesellschaft Online : International Politics and Society, 2011, p. 3.

<sup>171</sup> EU-Azerbaijan Action Plan, [http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp\\_action\\_plan\\_azerbaijan.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp_action_plan_azerbaijan.pdf)

- ეკონომიკის უფრო მეტი დივერციფიკაციით მდგრადი ეკონომიკური განვითარების ხელისშეწყობა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამების მხარდაჭერა;
- აზერბაიჯანსა და ევროკავშირს შორის დადებული ენერგეტიკის და ტრანსპორტის სფეროში 2004 წლის ორმხრივი თანამშრომლობის ხელშეკრულების განხორციელება;
- თანამშრომლობის და რეგიონალური კოოპერაციის გაღრმავება ისეთ სფეროებში, როგორცაა, სასამართლო სისტემის რეფორმა, საზღვრის ეფექტური მმართველობა და უსაფრთხოება.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში აზერბაიჯანის და ევროკავშირის პარტნიორობა ახალ განზომილებაში გადავიდა. 2010 წლის ივლისში ორივე მხარემ ხელი მოაწერეს ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების მოლაპარაკების დაწყებას. შეთანხმება მოიცავს კონკრეტულ ხედვებს როგორც ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სფეროებში რეფორმების განსახორციელებლად (რომლებიც ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების დადების პერსპექტივას აძლიერებს), ასევე ყოვლისმომცველ პროგრამებს სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს ევროკავშირის სტანდარტებთან დასაახლოებლად. ევროკავშირსა და აზერბაიჯანს შორის ბოლო წლებში გაღრმავებულ კავშირების ინდიკატორად შეიძლება მივიჩნიოთ ვაჭრობის სფერო. აზერბაიჯანის საგარეო ვაჭრობის თითქმის 55% მოდის ევროკავშირის ქვეყნებზე და მოიცავს ძირითადად ნავთობის და გაზის ექსპორტს. მეორე ინდიკატორად შეიძლება დაახელდეს აზერბაიჯანსა და ევროკავშირს შორის საპარლამენტო თანამშრომლობის კომიტეტის შექმნა. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების დადების პერსპექტივა მოიცავს ასევე აზერბაიჯანის გაწევრიანებას მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში. ამ მიმართულებითაც პროცესების დაჩქარების თაობაზე აზერბაიჯანმა მზადყოფნა გამოხატა<sup>172</sup>.

## 10.2.2. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები

2010 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდამ 5% შეადგინა და 2009 წელთან შედარებით შენედა (9,3%). ეკონომიკური ზრდის შენელების ძირითად მიზეზად დასახელდა ნავთობის პროდუქციის შემცირება. 2009 წელს გაზრდილი ნავთობის პროდუქცია უკავშირდებოდა შირაქ-გუნეშლის საბადოდან ნავთობის მოპოვების მკვეთრ გაზრდას. ნავთობის სექტორი 2005-2009 წლებში საშუალოდ 37%-ით იზრდებოდა ისე, რომ დღეს თითქმის ქვეყნის მშპ-ს ნახევარს და მთელი ქვეყნის ექსპორტის ცხრა მეათედს შეადგენს. 2010 წელს ექსპორტის 14,5%-იანი ზრდა დაფიქსირდა, რაც ნავთოპროდუქტებზე გლობალური მოთხოვნის ზრდით იყო გამოწვეული. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდამ წინა წლებთან შედარებით ზომიერი 6% შეადგინა. შედარებით მცირე ზომის მომსახურების სფერო, რომელიც მიახლოებით მშპ-ს 30% შეადგენს, აგრძელებს თანმიმდევრულ ზრდას, რომლის წამყვან ძალას წარმოადგენს სასტუმროების, რესტორნების და კომუნიკაციის სფეროები. სოფლის მეურნეობის სექტორს მხოლოდ მწირი 2,5% უკავია მშპ-ში<sup>173</sup>.

მიუხედავად ნავთობის პროდუქციის მცირე ზრდისა, 2010 წელს დადებითმა სავაჭრო ბალანსმა მშპ-ს 38% შეადგინა, რაც 2009 წელს მხოლოდ 29% იყო. ნავთობის ფასების ზრდამ ხელი შეუწყო შემოსავლების ზრდას და იმპორტირებულ საქონელზე გადახდილი თანხების შემცირებას. აზერბაიჯანის საგარეო ვალი დაბალია და შეადგენს მხოლოდ მშპ-ს 10%-ს. საერთო მოხმარების საგნებზე მსოფლიოში მომატებულმა ფასებმა და 2010

<sup>172</sup> Licinia S., *The Eastern Partnership and EU-Azerbaijan Relations*, ADA Biweekly : Vol. IV, No5, March, 2011.

<sup>173</sup> *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy*, 25 May 2011, Brussels, SEC 640, 2011.

წლის წყალდიდობებით გამოწვეულმა არაპირდაპირმა გავლენამ ხელი შეუწყო ინფლაციის მცირედ მომატებას 7,4%-მდე<sup>174</sup>.

2010 წელს საგადასახო შემოსავლების მცირედი შემცირება დაფიქსირდა, რაც 2010 წლის იანვრიდან ამოქმედებულ საგადასახადო კოდექსის ცვლილებებს უკავშირდება. ახალი კოდექსით შემცირდა საშემოსავლო (35%-დან 30%-მდე) და მოგების (22%-დან 20%-მდე) გადასახადების განაკვეთები და ასევე გაიზარდა მცირე საწარმოებისთვის დადგენილი ბრუნვის ზღვარი, რომლის გადაცილების შემთხვევაში საწარმოებმა უნდა გადაიხადონ მოგების გადასახადი.

#### 10.4.3. დასაქმება და სოციალური პოლიტიკა

ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, უმუშევრობის დონემ 2010 წელს 6% შეადგინა და წინა წელთან შედარებით მცირედ 0.9%-ით გაიზარდა. საყურადღებოა, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის ობდუსმენის ინიციატივით საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის შედეგადაც შევიდა ცვლილება შრომის კოდექსში და ამ ცვლილების საფუძველზე დაქირავებულის ხელფასი დაცული რჩება მთელი იმ პერიოდის განმავლობაში, როცა იგი იმყოფება პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ასამაღლებელ კურსებზე. ასევე ძალაში შევიდა ახალი კანონი „სავალდებულო დაზღვევა წარმოებაში უბედური შემთხვევის და მუშაობის უნარის დაკარგვის წინააღმდეგ“. პრობლემას წარმოადგენს არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულები, რომელიც აზერბაიჯანის ეკონომიკის საკმაოდ დიდ სეგმენტს მოიცავს და სადაც ხშირად დარღვეულია დასაქმებულთა უფლებები.

2010 წლის სექტემბერში აზერბაიჯანის მთავრობამ დააწესა სხვადასხვა შეღავათები იძულებით გადაადგილებული და დაბალი შემოსავლის პირებისთვის, რაც ქვეყანაში სიღარბის შემცირების პროგრამის ერთ-ერთი ნაწილია. სექტემბერში გამოიცა ასევე პრეზიდენტის დეკრეტი, რომელიც აძლიერებს დაბალი შემოსავლების მქონე პირთა სოციალურ უზრუნველყოფის სისტემაში ჩართვას. შეღავათები ვრცელდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე და სამხედრო სამსახურში უბედური შემთხვევის დროს დაშავებულ პირებზე.

საპენსიო სისტემის კანონში შევიდა ცვლილებები 2010 წლის ივლისში, რომლის მიხედვით მამაკაცის საპენსიო ასაკი გაიზარდა თანმიმდევრულად 63 წლამდე 2012 წლამდე, ხოლო ქალის საპენსიო ასაკი 57-დან 60-მდე 2016 წლამდე<sup>175</sup>.

#### 10. ვაჭრობასთან დაკავშირებული საკითხები და თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულება

2010 წელს აზერბაიჯანის ექსპორტი ევროპაში 33%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით, ხოლო ევროპული პროდუქციის ექსპორტი აზერბაიჯანში 45,6%-ით. არანაირი გაუმჯობესობა არ შეიმჩნევა ეკონომიკის დივერსიფიკაციის მხრივ. კვლავაც მთელი ექსპორტის 99,2% მოდის ნავთობპროდუქტებზე.

<sup>174</sup> Boonstra J., Shapovalova N., *The EU's Eastern Partnership: One year backwards*, Fride-Europaen think thank for global action, working paper 99, 2010.

<sup>175</sup> *Progress reports on implementation of the European Neighbourhood Policy*, 25 May 2011, Brussels, SEC 640, 2011.

შეუმჩნეველი პროგრესი იქნა მიღწეული მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით, რომელიც ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობას წარმოადგენს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულების შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დასაწყებად აზერბაიჯანსა და ევროკავშირს შორის. შეუსრულებელი დარჩა სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული საბაჟო კანონმდებლობის ცალკეული სფეროებში რეფორმების განხორციელება. შეცვლილი ახალი საბაჟო კოდექსი დღემდე არ არის მიღებული.

წინსვლა აღინიშნება საქონლის თავისუფალი მიმოსვლის და ტექნიკური რეგულაციების კუთხით. 2010 წლის იანვრიდან აზერბაიჯანს მიეცა დამკვირვებლის სტატუსი ევროკავშირის სტანდარტების კომიტეტში (CEN). რაც შეეხება სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ სტანდარტებს (SPS), აზერბაიჯანი აგრძელებს მუშაობას ამ კუთხით, რათა გახდეს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი და ასევე მოახდინოს სასურსათო პოლიტიკის და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის შესაბამის სტანდარტებთან (Codex Alimentarius). სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად და ასევე მოკლე დროში ღრმა და ყოვლისმომცველ სავაჭრო ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკების დასაწყებად აუცილებელია, რომ აზერბაიჯანმა მოახდინოს არა მარტო საკანონმდებლო სფეროს ჰარმონიზაცია, არამედ შესაბამისი სამსახურების შექმნა და ეროვნული სამსახურების კვალიფიცირებული კადრებით აღჭურვა. ამ მიზნით, ევროკავშირი ახორციელებს ტექნიკურ დახმარებას და პოტენციალის გაზრდაზე მიმართულ ისეთ ინიციატივებს, როგორცაა სანიტარული და ფიტოსანიტარული სისტემის გაუმჯობესება, ტექნიკური დახმარება სურსათის და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის და ევროკავშირის ცხოველთა ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში, ასევე ტექნიკური დახმარება ცხოველთა ტრანსსასაზღვრო დაავადებებზე კონტროლის და მათი პრევენციის სისტემაზე სამხრეთ კავკასიაში<sup>176</sup>.

ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის გაუმჯობესების მიზნით, პარლამენტში მიმდინარეობს განხილვები „კონკურენციისა და თავისუფალი ვაჭრობის“ შესახებ კანონპროექტზე. მნიშვნელოვანია ასევე ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის სფერო. საკანონმდებლო თვალსაზრისით აქ კარგი მდგომარეობაა, რადგან 2010 წლის დეკემბერში ძალაში შევიდა ახალი კანონი, რომელიც ითვალისწინებს ჟენევის აქტით გათვალისწინებულ საერთაშორისო შეთანხმებას ინტელექტუალური საკუთრების რეგისტრაციის შესახებ. მაგრამ ამ სფეროში პრობლემატურია ქმედითი სახეკმწიფო სტრუქტურების და ინსტიტუტების არსებობა, რომლებიც მოახდენენ კანონის იმპლემენტაციას. 2010 წელს გამოქვეყნებული კვლევის შედეგად, რომელიც დამოუკიდებელმა ექსპერტმა ჩაატარეს, აზერბაიჯანი იკავებს მე-8 ადგილს პროგრამული უზრუნველყოფის პირატული გამოყენების მიხედვით. თითქმის მთლიანი გამოყენებული პროგრამული უზრუნველყოფის მომსახურების 88% პირატულად მოპოვებულია.

2010 წლის მასში დამტკიცდა ახალი ეროვნული ინდიკატური პროგრამა 2011-2013 წლებისთვის. პროგრამა მიმართულია აზერბაიჯან-ევროკავშირს შორის შეთანხმებული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნების განხორციელების მხარდასაჭერად და მოიცავს სამ ძირითად სფეროს: დემოკრატიული განვითარება და კარგი მმართველობა, სოციალური და ეკონომიკური განვითარება (მდგრადი განვითარება, ვაჭრობის სფეროს რეფორმები და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია), აზერბაიჯან-ევროკავშირს შორის შეთანხმებული პარტნიორობის და კოოპერაციის ხელშეკრულების განხორციელება ენერგეტიკის, მობილურობის და უსაფრთხოების სფეროებში. ეროვნული ინდიკატური პროგრამა 2011-2013 ითვალისწინებს დამატებით ღონისძიებებს „ადმოსავლეთის პარტნიორობის“ ფარგლებში, როგორც არის სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობის პროგრამა (CIB) მინიმუმ 19,2 მლნ ევროს ფინანსური მხარდაჭერით და რეგიონალური განვითარების პროგრამა მინიმუმ 9,3 მლნ ევროს ფინანსური მხარდაჭერით. სახელმწიფო

<sup>176</sup> იგივე.

ინსტიტუტების მშენებლობის პროგრამას ხელი მოეწერა 2011 წლის იანვარში და მოიცავს შემდეგი ინსტიტუციების მხარდაჭერას: საგარეო საქმეთა, ეკონომიკური განვითარების და იუსტიციის სამინისტროები.

აზერბაიჯანსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების ხელშეკრულების შეთანხმება გრძელვადიანი პერსპექტივაა, რომელიც თავდაპირველად მეტწილად ეკონომიკურ სფეროებს მოიცავდა (თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება, გამარტივებული სავიზო რეჟიმი და ა.შ.) და ნაკლებად პოლიტიკურ სფეროებს (დემოკრატიის განვითარება და ადამიანის უფლებების დაცვა) ფარავდა. ევროკავშირის განახლებულმა სამეზობლო პოლიტიკის დოკუმენტი ამ კუთხით მეტ-ნაკლებად ცვლის ევროკავშირის სტრატეგიას თავის მეზობლებთან და მეტ აქცენტს გააკეთებს დემოკრატიული რეფორმების გატარების პროგრესზე. ახალი სტრატეგია ასევე აისახება „აღმოსავლეთის პარტნიორობაზე“, რომელიც მეტ აქცენტს გააკეთებს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობაზე მთელ ამ პროცესში<sup>177</sup>.

### 10.3. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები უკრაინაში

დავით წასიძე

#### 10.3.1. ზოგადი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა

უკრაინას ევროპისათვის დიდი ფუნქციონალური დატვირთვა გააჩნია და მისი, როგორც პოლიტიკური პარტნიორის როლი, უკანასკნელი წლების მანძილზე მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ამ მხრივ ურთიერთობებში გარდამტეხ ეტაპად გვევლინება 2008 წლის რუსეთ-უკრაინის გაზის ომი, რამაც ევროკავშირის დიდი ნაწილი ბუნებრივი აირის გარეშე დატოვა. ევროკავშირის ქვეყნებში რუსეთიდან ტრანსპორტირებული ბუნებრივი აირის 80% უკრაინაზე გადის. ენერგოუსაფრთხოების პოლიტიკა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფორმატში ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას წამორადგენს, რაც რეალურ შესაძლებლობას იძლევა უკრაინასა და ევროკავშირის შორის ურთიერთობათა ახალი, უფრო მჭიდრო ეტაპზე გადასვლისათვის.

უკრაინას, როგორც ტერიტორიის მიხედვით ევროპაში ერთ-ერთ ყველაზე დიდ სახელმწიფოს (603.700 კვ.კმ) საერთო საზღვარი აქვს რამოდენიმე ევროპული სახელმწიფოსთან (რუსეთი, ბელარუსი, მოლდოვა, პოლონეთი, სლოვაკეთი, უნგრეთი და რუმინეთი). ევროკავშირის ეტაპობრივ გაფართოებასთან ერთად (უნგრეთი - 2004 წელი, პოლონეთი - 2004 წელი, სლოვაკეთი - 2004 წელი, უნგრეთი - 2004 წელი და რუმინეთი - 2007 წელი) ევროკავშირის საზღვრები თანდათან უფრო უახლოვდებოდა უკრაინას.

თავის მხრივ, აღმოსავლეთის პარტნიორობა გულისხმობს პოლიტიკური და ფინანსური ტიპის მხარდაჭერას მეზობელი სახელმწიფოებისთვის. ევროკავშირთან პოლიტიკური დაახლოება კი, მოიცავს მთელ რიგ ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებში რეფორმირებას, რადგან საკანონმდებლო დონეზე დაფიქსირდეს ის საერთო ევროპული ფასეულობები, რითაც ხელმძღვანელობენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები.

<sup>177</sup> Shirinov R., *A Pragmatic Area for Cooperation: Azerbaijan and the EU*, Internationale Politik und Gesellschaft Online : International Politics and Society, p. 3.

უკრაინასა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობა დაიწყო გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან. 1994 წელს უკრაინასა და ევროკავშირის შორის გაფორმდა პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (PCA). აღნიშნული დოკუმენტი მოიცავდა როგორც სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებს, ასევე გარანტიებს პრესის თავისუფლებისა და ადამინის უფლებების დაცვის შესახებ. შემდეგი ეტაპს ევროკავშირისა და უკრაინას შორის ურთიერთობებში წარმოადგენს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP). როგორც აღნიშნული პოლიტიკის ფარგლებში, ასევე შემდგომ ეტაპზე მნიშვნელოვანი ყურადღება ენიჭებოდა უკრაინის დაახლოებას იმ ევროპულ სტანდარტებთან, რითაც ხელმძღვანელობენ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები.

ევროკავშირთან დაახლოება თავის თავში მოიცავს როგორც ეკონომიკურ რეფორმებს, ასევე იმ საერთაშორისო ინსტიტუტებში გაწევრიანებას, რომლებიც დემოკრატიული ღირებულებების მატარებელი არიან. სწორედ ამ პოლიტიკის ფარგლებში უკრაინის ხელისუფლების მხრიდან განხორციელდა მთელი რიგი აქტივობები, რაც მიზნად ისახავდა ევროკავშირთან უფრო დაახლოებას და ურთიერთობების ახალ ეტაპზე გადასვლას.

2008 წლის სექტემბრიდან უკრაინასა და ევროკავშირის შორის მიმდინარეობს მოლაპარაკებები ასოცირების შეთანხმებასთან დაკავშირებით. ძირითადად შეთანხმების მიღწევისათვის ევროკავშირი მომლაპარაკებელ მხარეს პირობად უყენებს დემოკრატიისადმი ერთგულებას და საბაზრო რეფორმებს, სანაცვლოდ კი ევროპის ბაზარზე უფრო ფართო წვდომას სთავაზობს. ახალი შეთანხმება უფრო მეტად დაახლოებს უკრაინას ევროკავშირთან სტანდარტების და კანონმდებლობის კუთხით, განსაკუთრებით კი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სფეროში. შეთანხმების ძალაში შესასვლელად აუცილებელობას წარმოადგენს, რომ ევროკავშირის წევრმა 27 ქვეყანამ მოახდინოს მისი რატიფიცირება.

ასევე 2008 წელს 1 იანვარს ევროკავშირისა და უკრაინას შორის გაფორმდა ხელშეკრულება გამარტივებული სავიზო რეჟიმის შესახებ.

2008 წელს უკრაინა გახდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფო, რამაც უკრაინასა და ევროკავშირის შორის ეკონომიკური ურთიერთობები უფრო მაღალ დონეზე დააყენა. თავად ევროკავშირისთვის დიდი მნიშვნელობის მატარებელია მეზობელ სახელმწიფოებთან თავისუფალი ვაჭრობის პრინციპებზე დამყარებული ურთიერთობები. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპას სურს მდგრადი ეკონომიკური გარემოს შექმნა მის საზღვრებთან, უკრაინა კარგ დასაყრდენს წარმოადგენს რეგიონში ეკონომიკური განვითარების და თანამეგობრობის შესაქმნელად.

2009 წლის 18 დეკემბერს აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში უკრაინა-ევროკავშირის შორის ხელი მოეწერა შეთანხმებას, რაც მიზნად ისახავდა უკრაინისთვის, ევროპის ენერგეტიკული თანამეგობრობის სრულფასოვან წევრობას. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აღმოსავლეთის პარტნიორობის მიერ მეზობელი სახელმწიფოებისთვის შეთავაზებული ოთხი პლატფორმიდან ერთ-ერთი მიმართულება სწორედ ენერგოუსაფრთხოებას მოიცავს.<sup>178</sup> ამ მხრივ ასევე აღსანიშნავია ის რეფორმები, რომლებიც გატარდა უკრაინაში ბუნებრივი აირის ბაზრის რეფორმირებასთან დაკავშირებით. ევროკავშირის ინიციატივით უკრაინის რადამ, 2010 წლის ივლისში მიიღო სპეციალური კანონი ბუნებრივ აირთან მიმართებაში, რომლის თანახმადაც უცხოურ კომპანიებს თავისუფლად მიუწვდებათ ხელი უკრაინის ბუნებრივი აირის ადგილობრივ ბაზარზე და იმ გაზსადენებზე, რომლებიც კვეთენ მის ტერიტორიას.

ურთიერთობების გაღრმავების მხრივ აღსანიშნავია ის ფინანსური ტიპის აქტივობა ევროკავშირის მხრიდან, რომელიც მიზნად ისახავს უკრაინისთვის 30 მლნ ევროს გამოყოფას (ბრიუსელი, 2011წ. 13 ივლისი)

<sup>178</sup> აღმოსავლეთ პარტნიორობა და უკრაინა, რუსეთის კვლევების საქართველოს ინსტიტუტი, 2010 წ. [www.girs.org/ge/610/](http://www.girs.org/ge/610/)

ინსტიტუციონალური რეფორმების გატარების მხარდასაჭერად. პროგრამის ფარგლებში რეფორმირება უნდა განახორციელდეს შემდეგი მიმართულებებით:

- კარგი მმართველობა და კანონის უზენაესობა;
- ევროკავშირსა და უკრაინას შორის ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლის ხელშესაწყობად (ღრმა და ყოვლის მომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების ჩათვლით);
- მდგრადი განვითარება.<sup>179</sup>

რაც შეეხება სოციალურ ფონს უკრაინაში, ევროპაში უკრაინას მოსახლეობის რიცხოვნობის მხრივ მე-5 ადგილი უჭირავს, ხოლო მსოფლიო მონაცემების მიხედვით კი ის 27-ე ადგილზეა. გაეროს მონაცემებით, მსოფლიოში მოსახლეობის ბუნებრივი გზით მატების ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი უკრაინაში ფიქსირდება. 1992 წლის მონაცემებით, უკრაინის მოსახლეობა დაახლოებით 53 მლნ. ადამიანს შეადგენდა. 2001 წლის მოსახლეობის აღწერის მიხედვით, უკრაინის მოქალაქეთა რიცხვი 48.457 მლნ-ს შეადგენდა. 2011 წლის მონაცემებით უკრაინის მოსახლეობა 45.76 მლნ-მდე შემცირდა. მხოლოდ გასული წელს უკრაინის მოსახლეობა 200 000 ადამიანით შემცირდა. როგორც კვლევები აჩვენებს, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული დინამიკა შენარჩუნდა, 2030 წლისათვის უკრაინაში დაახლოებით 39 მლნ ადამიანი იცხოვრებს. სტატისტიკის მიხედვით 31.433 მლნ უკრაინელი ქალაქში ცხოვრობს, ხოლო 14.327 მლნ ადამიანი სოფელში ცხოვრობს.<sup>180</sup>

2011 წლის მონაცემებით, უკრაინაში უმუშევართა რაოდენობა 9.5%-ს შეადგენდა, 2000 წლის მონაცემებით კი ქვეყანაში უმუშევართა საერთო რაოდენობამ 4.3% შეადგენდა. უმუშევრობის პროცენტული მაჩვენებლის ამგვარი ზრდა დაკავშირებული არის გლობალურ ფინანსურ კრიზისთან, როდესაც ქვეყნის ეკონომიკა ეფექტურად ვერ ფუნქციონირებდა და არაერთი სერიოზული პრობლემის წინაშე აღმოჩნდა. 2007 წლამდე უმუშევრობის მაჩვენებელი კლებადი დინამიკით ხასიათდებოდა და 2.7% შეადგენდა, ხოლო 2009 წლის მონაცემებით კი ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 8.8%-მდე გაიზარდა. უმუშევართა 3.4% სოფელში ცხოვრობს, ხოლო ქალაქის ტიპის დასახლებებში უმუშევრობის დონე 6,1%-ს შეადგენს. 2011 წლის 1 მარტის მდგომარეობით, უკრაინაში უმუშევრად დარეგისტრირებული იყო სამუშაო ასაკის მქონე 616.7 ათასი ადამიანი, რაც უმუშევართა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 30%-ს შეადგენს. უმუშევრობისთვის განკუთვნილი სახელმწიფო დახმარება 665 გრივნას შეადგენს, ხოლო ის უმუშევრები, რომლებიც არ არიან დაზღვეულნი სპეციალურ ფონდში, შედარებით უფრო ნაკლებ დახმარებას ღებულობენ (430-500 გრივნას). 2011 წელს ამ ტიპის დახმარება უმუშევართა საერთო რაოდენობის 75.6%-მა მიიღო.<sup>181</sup>

რაც შეეხება დასაქმების სფეროს, ამ მრივ ყველაზე დიდი რაოდენობით უკრაინის მოქალაქეები დასაქმებულნი არიან სოფლის მეურნეობაში. 2008 წლის მონაცემებით, დასაქმებულთა 62% სოფლის მეურნეობაზე მოდის. დაახლოებით 2.8 მლნ მოქალაქე (სოფლად დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის 42%), რომლებიც დასაქმებულნი არიან სოფლის მეურნეობაში, აწარმოებს იმ მოცულობით პროდუქციას, რომელიც მხოლოდ მათი გამოსაკვებად არის საკმარისი (ისინი ასევე ითვლებიან დასაქმებულებად). იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებმაც დასაქმების მიზნით დატოვეს უკრაინის ტერიტორია, წლების მანძილზე მერყეობდა 1-დან 7 მლნ-მდე<sup>182</sup>.

<sup>179</sup> European Commission - Press release, European Union provides €30 million for institutional reforms in Ukraine,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/881&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>180</sup> Population in Ukraine falls to 45.76 million, <http://en.for-ua.com/news/2011/03/17/110630.html>

<sup>181</sup> The unemployment rate in Ukraine has increased again, <http://www.ua-business.com.ua/ukraine-business-news/the-unemployment-rate-in-ukraine-has-increased-again.html>

<sup>182</sup> *Social protection and social inclusion in Belarus, Ukraine and Moldova*, Synthesis report, Vienna, June 2010. p. 2.



რაც შეეხება რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის დინამიკას უკრაინაში, 2008 წლის მონაცემებით 2.1%-იანი ზრდა დაფიქსირდა, ხოლო 2009 წელს მსოფლიო ფინანსური კრიზისის ფონზე ამ მაჩვენებელმა მნიშვნელოვანი ვარდნა განიცადა და -14.8% დაფიქსირდა. თუმცა შემდგომ წლებში რეალური მშპ კვლავ ზრდადი დინამიკით ხასიათდებოდა და 2010 წელს - 4,2%-იანი და 2011 წელს 4,5%-იანი ზრდა დაფიქსირდა. რაც შეეხება ამ მაჩვენებლის გამოხატულებას ფულად ერთეულებში, ის შეადგენს 157.611 მლრდ. აშშ დოლარს. 2010 წლის სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, მშპ-ს სექტორული გადანაწილება შემდეგნაირად გამოიყურება: 9.8% - სოფლის მეურნეობა, 30.7% - ინდუსტრიულ სექტორზე და 59.5% სერვისის მიწოდებაზე მოდის. მშპ-ს მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე დაახლოებით 7.26 აშშ დოლარს შეადგენს.<sup>183</sup>

2010 წლის უკრაინის კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 41.18 მლრდ დოლარით იქნა განსაზღვრული. ამავე წელს სახელმწიფოს მიერ გასაწევმა ხარჯებმა 49.79 მლრდ დოლარი შეადგინა. სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტმა დაახლოებით 8 მლრდ დოლარს მიაღწია. 2011 წლის საბიუჯეტო შემოსავლებმა 281 მლრდ გრივნა შეადგინა, ხოლო სახელმწიფოს მიერ გასაწევი ხარჯების საერთო მოცულობა 321 მლრდ-ით განისაზღვრა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის დეფიციტი 40 მლრდ გრივნას შეადგენს. 2011 წელს დაგეგმილია 90 მლრდ გრივნის მოცულობის სესხის აღება. ფულადი სახსრების მოძიება განხორციელდება როგორც საშიანაო, ასევე საერთაშორისო ბაზრებზე.

საბიუჯეტო დეფიციტის პირობებში, სახელმწიფო ხარჯების შესამცირებლად დაგეგმილია განათლების სისტემაში განსახორციელებელი ფულადი სახსრების შემცირება 20 მლრდ გრივნიდან 18.5 მლრდ-მდე. ასევე, დაფინანსება შეუმცირდა საერთაშორისო კვლევით და ტექნოლოგიურ პროგრამებს (10-ჯერ უფრო ნაკლებ დაფინანსებას მიიღებენ), შემცირდა განვითარების პროგრამების ბიუჯეტი (5-ჯერ უფრო ნაკლებ დაფინანსებას მიიღებენ). მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ უკრაინა პირველ ადგილზეა ევროპაში კიბოთი, ტუბერკულოზით და აივ შიდსის ვირუსით ინფიცირებულთა რაოდენობით, დაფინანსება 58 მლნ გრივნი (577 მლნ. გრივნამდე) შეუმცირდა დაავადებათა კონტროლის ორგანოებს.<sup>184</sup>

უკრაინაში ინფლაციის მაჩვენებელი უკანასკნელი წლების განმავლობაში შემდეგნაირად გამოიყურება: 2008 წლის სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით ინფლაციამ მიაღწია 25.2%-ს, ხოლო 2009 წელს დაფიქსირდა 15.9%. ინფლაციის ასეთი მაღალი მაჩვენებელი პირდაპირ კავშირში იყო მსოფლიო ფინანსურ კრიზისთან. მომდევნო წლებში ამ მაჩვენებელმა კლებადი დინამიკა მიიღო და ერთნიშნა ციფრამდე შემცირდა: 2010 წელს 9.4%, ხოლო მიმდინარე წელს კი პროგნოზირებულია 9.2%.

### 10.3.2. უკრაინის სოციალური დაცვის სისტემა

განსხვავებით ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისაგან, უკრაინის სოციალური დაცვის სისტემა ხასიათდება საბჭოთა ცენტრალიზირებული მმართველობის ფორმით. მიუხედავად დიდი ფინანსური სახსრებისა, რომლებიც გამიზნულია ჯანდაცვის და სოციალური დაცვის სისტემების დასაფინანსებლად, მოსახლეობის დიდი ნაწილი ვერ ღებულობს ადეკვატური მოცულობით სოციალურ დახმარებებს.

ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, ჯანდაცვის უზრუნველყოფა დელეგირებულ ფუნქციას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებისათვის. შესაბამისად, ადგილობრივი ორგანოების მიერ ხორციელდება ჯანდაცვის ბიუჯეტის 80%-ის ხარჯვა. 2001 წლის ფინანსური რეფორმის

<sup>183</sup> Ukraine Country Report, <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/154-ukraine-gdp-country-report.html#axzz1WVJO6uTd>

<sup>184</sup> New national budget of Ukraine: For the many or the few? [http://peoplefirst.org.ua/digest\\_2011-03\\_2\\_en.html](http://peoplefirst.org.ua/digest_2011-03_2_en.html)

შედეგად, ადგილობრივი თვითმართველი ერთეულები ცენტრალური ბიუჯეტიდან ღებულობენ გათანაბრებით ტრანსფერს. ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად მხედველობაში მიიღება კონკრეტული თვითმართველობის დემოგრაფიული მაჩვენებელი და არა ჰოსპიტალური ინფრასტრუქტურა. აღნიშნული რეფორმა ითვალისწინებს ადგილობრივი დონის ბიუჯეტისთვის ფინანსების გამოყოფას, იმ ობიექტურ მაჩვენებლებზე და მოთხოვნებზე დაყრდნობით, რომლებიც მოდის კონკრეტული თვითმართველობიდან, რათა უფრო ეფექტურად მოხდეს ჯანდაცვის სისტემის უზრუნველყოფა ადგილობრივ დონეზე. მიუხედავად ამ რეფორმისა, ადგილობრივ ორგანოებს ჯანდაცვის სამინისტროს მხრიდან მკაცრად განსაზღვრული აქვთ მოსამსახურე პერსონალის და საწოლების რაოდენობა, ასევე სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები სამედიცინო დაწესებულებებისთვის. სამინისტროს მიერ დადგენილი რეგულირებების თანახმად, ადგილობრივი ორგანოებისთვის გართულებულია სამედიცინო პერსონალის დათხოვნა, ასევე ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული რეგულირებები ართულებენ ადგილობრივი თვითმართველობების მოქნილობას სამედიცინო პროგრამების ინმპემენტაციის პროცესში.

უკრაინაში სოციალური დაცვის სისტემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ჩარჩო მოიცავს უკრაინის კონსტიტუციას და სამ ძირითად კანონს:

- შრომის ვეტერანების და სხვა ხანდაზმული ასაკის მოქალაქეებს სოციალურ დაცვის შესახებ ეროვნული კანონი (კანონი მიღებულია უკრაინის უმაღლესი რადას მიერ 1993 წელს, უკანასკნელი ცვლილებები შევიდა 2009 წელს);
- ომის ვეტერანის სტატუსთან დაკავშირებით და მათი სოციალური გარანტიების შესახებ ეროვნული კანონი (კანონი მიღებულია უკრაინის უმაღლესი რადას მიერ 1933 წელს);
- სოციალური სერვისის შესახებ ეროვნული კანონი (კანონი მიღებულია უკრაინის უმაღლესი რადას მიერ 2003 წელს და უკანასკნელი ცვლილებები შევიდა 2009 წელს).

უკრაინის კანონმდებლობის შესაბამისად, უფროსი ასაკის მოქალაქეები, რომლებსაც უფლება აქვთ მიიღონ სოციალური დახმარება, იყოფიან ორ სუბ-კატეგორიად: შრომის და ომის ვეტერანებად. შრომის ვეტერანად ითვლებიან ის მოქალაქეები, რომლებსაც სამუშაო გამოცდილება აქვთ 40 წელი (მამაკაცებისათვის) და 35 წელი (ქალებისთვის). რაც შეეხებათ ომის ვეტერანებს, კანონმდებლობით მათი სპექტრი საკმაოდ დიდია და მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც მონაწილეობას ღებულობდნენ სამხედრო მოქმედებებში, ასევე ის სამხედრო მოსამსახურეები, რომლებიც მსახურობდნენ საბრძოლო მოქმედებების განმავლობაში (მათი ოჯახის წევრების ჩათვლით). 2002 წლის მონაცემებით, ომის ვეტერანის სტატუსით სარგებლობდა 4.57 მლნ ადამიანი, მათ შორის მხოლოდ 555 ათას ადამიანს (მ.შ. 136 ათასი ავღანეთის ომის ვეტერანი) ქონდა საბრძოლო მოქმედებებში მიღებული მონაწილეობა<sup>185</sup>.

თავად კატეგორიას „უფროსი ასაკის მოქალაქეები“ უკრაინის კანონმდებლობა (შრომის ვეტერანების და სხვა უფროსი ასაკის მოქალაქეებს სოციალურ დაცვის შესახებ ეროვნული კანონი, მე-10 მუხლი) შემდეგნაირად ადგენს: დაწესებულია ასაკობრივი ზღვარი, რომელიც მამაკაცებისათვის დადგენილია 60 წლის ზემოთ, ხოლო ქალებისთვის - 55 წელს ზემოთ.

რაც შეეხებათ იმ პირებს, ვისაც უფლება აქვთ მიიღონ სოციალური დახმარება უკრაინის კანონმდებლობის თანახმად (სოციალური სერვისის შესახებ ეროვნული კანონი მე-6 მუხლი), არაინ:

- უკრაინის მოქალაქე;
- უცხოელები;

<sup>185</sup> The institutional framework for long term social care benefits, p. 7, 2011.

- მოქალაქეობის არ მოქნე პირები (ლტოლვილების ჩათვლით, რომლებიც ლეგალურად ცხოვრობონ უკრაინის ტერიტორიაზე).

„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“, როგორც უკვე ავლინშნეთ, გულისხმობს გარკვეული ტიპის სოციალურ და ეკონომიკურ რეფორმებს, რათა მოხდეს დაახლოება იმ საერთო ფუნდამენტური ღირებულებებთან, რომელიც გააჩნია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს. სოციალური დაცვის სისტემის გარდაქმნა ერთ-ერთი აუცილებელი რეფორმათაგანია უკრაინაში, რადგან მისი სოციალური დაცვის პოლიტიკა არაეფექტურია და ვერ პასუხობს თანამედროვე მოთხოვნებს. სახელმწიფო სოციალური ხარჯების მშპ-თან თანაფარდობით უკრაინა ისეთი ქვეყნების რიცხვში შედის, რომლებიც სოციალურად ორიენტირებულ სახელმწიფოებს განეკუთვნებიან (ფინეთი, შვედეთი და სხვა), თუმცა, ამ სოციალური ხარჯების ეფექტურობა ძალზე დაბალია. 2010 წელს მშპ-თან მიმართებაში სოციალური დაცვის ხარჯები 18%-ს აღწევდა. ამასთან, დემოგრაფიული სისტემის გათვალისწინებით არსებული საპენსიო სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში, 2025 წლისთვის საპენსიო ფონდის გადამხდელების რაოდენობა პენსიონერების რიცხვს გაუთანაბრდება, ხოლო 2050 წლისთვის პენსიონერები გადამხდელებზე 25%-ით მეტი იქნება.<sup>186</sup>

უკრაინის კონსტიტუციით გარანტირებულია მოქალაქეთა უფლება სოციალურ დაცვაზე და ქვეყანა შეერთებულია ევროპის სოციალურ ქარტიას. მასზე ხელმოწერა 1999 წელს მოხდა, ხოლო რატიფიკაცია - 2006 წლის 21 დეკემბერს.

ქვეყნის სოციალური დაცვის სისტემაში უმთავრესი მიმართულებაა საპენსიოს უზრუნველყოფა. საპენსიო სისტემის სრულყოფილი უკრაინაში შედგება სამი დონისაგან:

- **პირველი დონე** – გულისხმობს სოლიდარობის სისტემას, რომელიც ეფუძნება სოლიდარობისა და სუბსიდირობის პრინციპებს (ის ადამიანები ვინც მუშაობენ და იხდიან გადასახადებს, აფინანსებენ იმ ადამიანებს ვინც უკვე გავიდა პენსიაზე);
- **მეორე დონე** – დაგროვებითი სისტემა, სავალდებულო სახელმწიფო დაზღვევა, რომლის მეშვეობითაც დაზღვეული პირები აგროვებენ საპენსიო დანაზოგს;
- **მესამე დონე** – კერძო საპენსიო სისტემა, რომელიც ეფუძნება მოქალაქეთა თავისუფალ ნებას (მოქალაქეებს შეაქვთ ფულადი სახსრები კერძო საპენსიო ფონდებში და საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ იღებენ თავიანთი შენატანის ექვივალენტურ პენსიას).<sup>187</sup>

პირველი და მეორე დონის საპენსიო სისტემები უკრაინაში წარმოადგენს სავალდებულო საპენსიო დაზღვევის ფორმებს. უკრაინის კანონმდებლობის შესაბამისად, მოქალაქეებს უფლება გააჩნიათ ერთდროულად სხვადასხვა დონის საპენსიო სისტემიდან მიიღონ პენსია. უკრაინის მოქალაქეებს, რომლებიც მიაღწევენ საპენსიო ასაკს, შესაძლებლობა აქვთ არჩევიან გააკეთონ და განაგრძონ მუშაობა, მათ შორის საჯარო სექტორში და ამავდროულად ხელფასთან ერთად მიიღონ სრული პენსია. ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას უკრაინის საპენსიო სისტემაში წარმოადგენდა ის გარემოება, რომ საპენსიო ასაკი უკრაინაში ძალაზე დაბალი იყო. მიუხედავად მოსახლეობის წინააღმდეგობისა, 2011 წლის 7 ივლისს უკრაინის რადაში დაამტკიცეს კანონპროექტი, რომელიც ითვალისწინებს საპენსიო ასაკის გაზარდას 10 წლით. რეფორმის შესაბამისად, მამაკაცებისთვის საპენსიო ასაკი გაიზარდა 60 წლამდე, ხოლო ქალებისთვის - 55 წლამდე.

გაეროს განვითარების პროგრამის ერთ-ერთ მთავარი მოთხოვნა უკრაინასთან მიმართებაში სწორედ საპენსიო ასაკის გაზარდა გახლდათ. ამავე რეფორმის განხორციელებას მოითხოვდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი,

<sup>186</sup> Boroda M., *Pension Reform Sectoral Analysis*, PACT, June 2011.

<sup>187</sup> „სავალდებულო სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის შესახებ“ უკრაინის კანონი.

რომელიც უკრაინას გამოუყოფს 15 მლრდ. დოლარის კრედიტს. მიუხედავად ამ ნაბიჯის პოლიტიკურად არაპოპულარულობისა, ამ გზას ევროპის უმეტესი სახელმწიფოები გადიან.

2011 წლის 1 აპრილის მდგომარეობით უკრაინაში პენისიონერთა რაოდენობა 60 ათასით გაიზარდა და 13,766 ათას ადამიანს მიაღწია. ასევე იმ შრომისუნარიანი მოსახლეობის რაოდენობა, რომელსაც რეგულარული შენატანი შეჰქონდა საპენსიო ფონდში, შემცირდა 400 ათასით (14 მლნ) საშუალოდ პენსია მამაკაცებისთვის შეადგენს 1470 გრივნას (დაახლოებით 125 ევრო), ხოლო ქალებისთვის 1015 გრივნას (დაახლოებით 85 ევრო).

სოციალური სფეროს რეფორმირება და მისი თანამედროვე სტანდარტებით უზრუნველყოფა ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს უკრაინა-ევროკავშირის ურთიერთობებში. ამ მხრივ აღსანიშნავია ის ფინანსური დახმარება, რომელიც ევროკავშირის მხრიდან განხორციელდა უკრაინის ჯანდაცვის სისტემის რეფორმირების პროცესში (EuropeAid/123236/C/SER/UA: Support to Secondary Health Care Reform in Ukraine). აღნიშნული პროექტი განხორციელდა 2007–2009 წლებში. პროექტის ფარგლებში შეიქმნა სამი რეგიონი (ობლასტი), რათა წარმოჩნდეს ის ეფექტური გზები, რომლებიც საჭიროა მეორადი ჯანდაცვის სისტემის რეფორმირების პროცესში, როგორც რეგიონის ასევე ადგილობრივი დონეზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ჰოსპიტალური ინფრასტრუქტურა საკმაოდ კარგად არის განვითარებული უკრაინაში (100 000 მოქალაქეზე დაახლოებით 5.94 საავადმყოფო. ანალოგიური მაჩვენებლები პოლონეთში არის 2.15, ხოლო უნგრეთში – 1.79. საშუალო ევროპული მაჩვენებელი – 4.39), ზოგადად ჯანდაცვის სისტემა შორს დგას იმ სტანდარტებისგან, რომლებიც ევროპის ქვეყნებში გვხვდება<sup>188</sup>. მოსახლეობისთვის ხარისხიანი ჯანდაცვის სერვისის მიწოდებასთან დაკავშირებული პრობლემები გამომდინარეობს შემდეგი გარემოებებიდან:

- საკანონმდებლო/ორგანიზაციულ შეზღუდვებთან;
- საბიუჯეტო სახსრების სიმცირესთან;
- ადამიანურ რესურსებთან;
- სწრაფად ცვალებად დემოგრაფიულ და ეპიდემიოლოგიურ მაჩვენებელთან.

აღნიშნული რეფორმა დაკავშირებული არის სამ ადმინისტრაციულ: **ცენტრალურ** (მთლიანად მთავრობა და ჯანდაცვის სამინისტრო), **რეგიონალურ** (ობლასტის ჯანდაცვის დეპარტამენტები და ობლასტის რადა) და **ადგილობრივ** (რაიონის ჯანდაცვის დეპარტამენტები და ადგილობრივი რადა) დონეებთან.<sup>189</sup>

რაც შეეხება სტატისტიკურ მონაცემებს, მიუხედავად იმისა, რომ უკრაინაში სიღარიბის დონე უკანასკნელი წლების მანძილზე შემცირდა ადგილობრივი მოსახლეობის დაახლოებით 10% მაინც სიღარიბის ზღვარს ქვევით ცხოვრობს. რიგ ევროკავშირის ქვეყნებთან შედარებით, სიღარიბის მაჩვენებელი უკრაინაში უფრო დაბალია. მაგ. 2007 წელს ევროკავშირის მეთოდოლოგიის გამოყენებით, სიღარიბის დონე პოლონეთში -17%-ს, რუმინეთში - 19%-ს და ბალტიისპირა ქვეყნებში 19-21%-ს შეადგენდა, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია ევროკავშირის ქვეყნებში.

მძიმე დემოგრაფიული მაჩვენებლის ფონზე მოსალოდნელია, რომ უკრაინის მოსახლეობა 2000-2025 წლებში შემცირდეს დაახლოებით ერთი მეხუდებით. ამავე პერიოდისთვის მოსალოდნელია, რომ პროპორციულად გაიზარდოს (დაახლოებით 20%-მდე) იმ ადამიანების რიცხოვნობა, რომელთა ასაკიც მერყეობს 65 წლამდე. ასევე, როგორც შესაბამისმა კვლევებმა აჩვენა, დიდ ქალაქებში ყოველი სამი პაციენტიდან ერთი და რაიონების ცენტრალური საავადმყოფოებში, დაახლოებით 15-20% პაციენტებისა საჭიროებენ მუდმივ ზედამხედველობას

<sup>188</sup> *Reforming Secondary Health Care in Ukraine: Background and Options*, EU funded project, Support to Secondary Health Care Reform 2007-2009. p. 43, [http://www.eu-shc.com.ua/UserFiles/File/SR\\_V04\\_en.pdf](http://www.eu-shc.com.ua/UserFiles/File/SR_V04_en.pdf)

<sup>189</sup> იგივე, p. 10.

და ისეთი ტიპის სამედიცინო მომსახურებას, რომლის გაწევაც ტექნოლოგიური მიზეზების გამო შეუძლებელია სახლის პირობებში.<sup>190</sup>

სიღარიბესთან ბრძოლის ერთ-ერთ ეფექტურ პოლიტიკას წარმოადგენს მოსახლეობის დაზღვევა უმუშევრობისგან. ამ მიმართულებით უკრაინაში, სახელმწიფო პროგრამები გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან დაიწყო. თუმცა, მოსახლეობის დაფარვის და მათი ჩანაცვლების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია, ასევე უმუშევრობის დაზღვევის ვადა ხასიათდება ხანმოკლე პერიოდით, რაც რეალურად გვევლინება ამ ინსტრუმენტის არაეფექტურობის მიზეზად. საერთო ჯამში, უკრაინის მთავრობის მიერ უმუშევართა დაზღვევისათვის 2011 წლის მონაცემებით განსაზღვრულია მშპ-ს 0.64%. ამ თანხის ძირითადი რაოდენობა გაიცემა ფულადი სახით, ასევე ხორციელდება გარკვეული ტიპის ტრენინგები და გადამზადებები.

ადგილობრივი კანონმდებლობა სოციალურ დახმარებებს ითვალისწინებს იმ პირებისთვის, რომლებიც განეკუთვნებიან დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებს. მათი დაფინანსება ხორციელდება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან. ასევე აღსანიშნავია სოციალური დახმარებები უნარშეზღუდულ ადამიანებთან მიმართებაში, რომელიც მოიცავს დროებით უნარშეზღუდულ მოქალაქეებს (2011 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებულია მშპ-ის 0.72%), ბავშვობიდან უნარშეზღუდულ მოქალაქეებს და მათ მეურვეებს და 2004 წლიდან სპეციალური დახმარებები გაიცემა იმ უნარშეზღუდულ მოქალაქეებზე, რომლებიც საპენსიო ასაკს მიაღწევენ.<sup>191</sup>

კვლევების თანახმად ითვლება, რომ უკრაინა დემოგრაფიულ კრიზისშია. 2011 წლის მიხედვით, სიკვდილიანობის მაჩვენებელი უკრაინაში შემდეგნაირად გამოიყურება: ყოველ 1000 ადამიანზე 15.74 გარდაცვალებაა. რაც შეეხება შობადობის მაჩვენებელს, ყოველ 1000 ადამიანზე მოდის 9.62 ახალშობილი.<sup>192</sup>

მძიმე სოციალურ ფონზე, ჯანდაცვის სისტემის გაუმჯობესების მხრივ აღსანიშნავია 2009 წელს უკრაინის მთავრობის მიერ განხორციელებული რეფორმა, რომელიც დაკავშირებული იყო ოჯახის ექიმის ეროვნული ქსელის შექმნასთან და სასწრაფო სამედიცინო მომსახურების გაუმჯობესებასთან.

### 10.3.3. მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმები

აღმოსავლეთის პარტნიორობა წევრ სახელმწიფოებს სოციალური და ინსტიტუციური რეფორმების მხარდაჭერასთან ერთად, ასევე თავაზობს მჭიდრო ეკონომიკურ თანამშრომლობას, რომელიც მოიცავს ეკონომიკურ ინტეგრაციას ევროზონაში. უკრაინა, თავის მხრივ, ევროკავშირისთვის წარმოადგენს დიდ საექსპორტო და ტერიტორიულად ახლო ბაზარს, რაც ამ ქვეყნის მიმართ ინტერესებს ზრდის.

2008 წლის მონაცემებით, უკრაინა ევროკავშირისთვის მე-17 უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორი, ხოლო ექსპორტის მხრივ მე-14 ქვეყანა იყო. ასევე, უკრაინისთვის ევროკავშირი ერთ-ერთი მსხვილი სავაჭრო პარტნიორია. 2008 წელს უკრაინის მთლიანი ექსპორტის 27.1% ევროკავშირის ქვეყნებში განხორციელდა, ევროკავშირის ქვეყნებიდან ჯამურად იმპორტირებულმა საქონელმა შეადგინა 33.7%. 2007 წელს უკრაინასა და ევროკავშირს შორის სავაჭრო ბრუნვის მოცულობა 34.8 მლრდ. ევროს შეადგენდა. ანალოგიურმა მაჩვენებელმა

<sup>190</sup> იგივე, p. 35.

<sup>191</sup> The institutional framework for long term social care benefits, p. 33, 2011

<sup>192</sup> Ukraine Birth rate [http://www.indexmundi.com/ukraine/birth\\_rate.html](http://www.indexmundi.com/ukraine/birth_rate.html)

2008 წელს 39.5 მლრდ ევროს მიაღწია.<sup>193</sup> 2009 წლის მონაცემებით, ევროკავშირთან უკრაინის მიმართულებით განხორციელებული პროდუქტების ექსპორტის მოცულობამ 13.9 მლრდ ევრო შეადგინა. რაც შეეხება უკრაინიდან ევროკავშირში იმპორტირებული საქონლის საერთო ღირებულებას, ამ მაჩვენებელმა 7.9 მლრდ ევრო შეადგინა.<sup>194</sup> უკრაინიდან ევროპის მიმართულებით ძირითადად შემდეგი სახის საქონლის ექსპორტი ხორციელდება: ენერგეტიკული რესურსები, სოფლის მეურნეობის პროდუქტები, ქიმიკატები, რკინა და ფოლადი. რაც შეეხება ევროკავშირის ქვეყნებიდან იმპორტირებულ საქონელს, ის მოიცავს: ტექნოლოგიურ დანადგარებს, სატრანსპორტო საშუალებებსა და აღჭურვილობას, ტექსტილს, ტანსაცმელს და სოფლის მეურნეობის პროდუქტებს.

უკრაინასა და ევროკავშირს შორის სავაჭრო ურთიერთობებში აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ 1993 წლიდან უკრაინა ევროზონაში ექსპორტს ახორციელებს გამარტივებული რეჟიმით (GSP). 2009 წლის მონაცემებით ამ სისტემის გამოყენებით მთლიანი ექსპორტის 71% განხორციელდა. 1,6 მლრდ ევროს ღირებულების პროდუქტის ექსპორტით უკრაინა მე-11 ადგილს იკავებს ამ სისტემის გამოყენების მხრივ. ექსპორტი ძირითადად მოიცავს ქიმიკატებს, მცენარეულ ზეთებს, ლითონებს, მექანიკურ ხელსაწყოებს, მინერალებს და ტექნიკას.<sup>195</sup>

სავაჭრო ურთიერთობების უფრო გაღრმავება ევროკავშირთან უკრაინისთვის ხელშემწყობი ფაქტორი იქნება მისი შემდგომი ევროინტეგრაციისა და მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისთვის.

ეკონომიკური ხასიათის რეფორმათაგან, რაც ბოლო პერიოდში უკრაინაში განხორციელდა, აღსანიშნავია საგადასახადო სისტემაში განხორციელებული რეფორმები. გატარებული ცვლილებების მთავარ მიზანს წარმოადგენდა საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება ქვეყნის მასშტაბით და ადგილობრივი საგადასახადო კანონმდებლობის დაახლოება შესაბამის ევროპულ კანონმდებლობასთან.

საგადასახადო რეფორმის მხრივ პირველი ნაბიჯები გადაიდგა 2010 წლის დეკემბერში, როდესაც უმაღლესი რადას მიერ მიღებული იქნა ახალი საგადასახადო კოდექსი. საკანონმდებლო ხარვეზების გამო, ადრე მოქმედი კოდექსი ვერ პასუხობდა ადგილობრივი ინვესტორების და საზოგადოების მოთხოვნებს, ასევე იმ სტანდარტებს, რომლებიც ევროპის მასშტაბით გვხვდება. არაეფექტური საგადასახადო კოდექსის გამო აუცილებლობას წამოადგენდა ახალი მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტის მიღება.

2011 წლის 1 იანვარს ძალაში შევიდა ახალი საგადასახადო კოდექსი, რომელიც მისი წინამორბედებისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. საგადასახადო რეფორმამდე უკრაინაში მოქმედებდა 29 სახის სახელმწიფოებრივი გადასახადი. ახალი კოდექსის თანახმად გადასახადების რაოდენობა 17 ერთეულამდე შემცირდა. ასევე, კანონის თანახმად, საშემოსავლო გადასახადი ეტაპობრივად შემცირდება 25%-დან 16%-მდე (აღნიშნული გადასახადის დაგეგმილი, კლების დინამიკა შემდგომიდან გამოიყურება 2011 წელს 23 %-მდე შემცირდება, 2012 წელს 21%-მდე, 2013 წელს 19%-მდე და ბოლო ეტაპზე 2014 წლის დასაწყისში 16%-მდე შემცირდება). ახალი კოდექსით, საგადასახადო ტვირთი მომდევნო 10 წლის განმავლობაში უმცირდება მეწარმეობის ისეთ სახეებს, როგორც არის: მსუბუქი მრეწველობა, გემთმშენებლობა, თვითმფრინავების მშენებლობა და სასტუმროების ბიზნესი.<sup>196</sup>

<sup>193</sup> EU-Ukraine bilateral trade, delegation of the European Union to Ukraine, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/trade\\_relation/bilateral\\_trade/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/trade_relation/bilateral_trade/index_en.htm)

<sup>194</sup> Trade statistics, European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/ukraine/>

<sup>195</sup> European Commission Trade, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/ukraine/>

<sup>196</sup> Tax Reform, <http://uerf.org/economic-reforms-in-ukraine/tax-reform/>

ახალი საგადასახადო კოდექსით, მცირდება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაკვეთი 20%-დან 17%-მდე. ასევე, სამშენებლო სექტორში ინვესტიციების გაზრდის მიზნით და უძრავ ქონებაზე ფასის შესამცირებლად, სამშენებლო ბიზნესი თავისუფლდება დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან.

უკრაინის საინვესტიციო გარემოსთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა დაკავშირებული არის ნარინჯისფერი რევოლუციის შემდგომ პერიოდთან. კერძოდ 2004 წელს დაფიქსირდა დაახლოებით 1700 მლნ აშშ დოლარის ინვესტიცია. შემდგომ წლებში ზრდადი დინამიკა ფიქსირდებოდა ინვესტიციებთან მიმართებაში. 2006 წელს 5 მლრდ აშშ დოლარის ინვესტიცია განხორციელდა უკრაინაში, ხოლო მომდევნო წელს კი ეს მაჩვენებელი 10 მლრდ-მდე შემდგომ წელს მსოფლიო ფინანსური კრიზისის ფონზე ეს მაჩვენებელი თითქმის 2-ჯერ შემცირდა და 4.5 მლრდ დოლარი შეადგინა. 2010 წლის მონაცემებით კი საინვესტიციო მაჩვენებელი 5 მლრდ აშშ დოლარამდე არის გაზრდილი.<sup>197</sup>

ინვესტიციები უკრაინაში სხვადასხვა ქვეყნიდან ხორციელდება, მაგრამ ამ კუთხით განსაკუთრებული ადგილი უკავია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს. 2008 წლის მონაცემებით, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაახლოებით 75% ევროკავშირის სახელმწიფოებზე მოდის (გერმანია – 20%, კვიპროსი – 20%). ანალოგიური მაჩვენებელი მეზობელ რუსეთთან მიმართებაში დაახლოებით 5.6%-ია, ხოლო აშშ-დან განხორციელებული ინვესტიციები 4.5%-ს შეადგენს.<sup>198</sup> აღნიშნული სტატისტიკური ინფორმაციის თანახმად თვალნათელია ის დიდი ინტერესი ევროკავშირის მხრიდან უკრაინასთან მიმართებაში, რომელიც რეალურად არსებობს.

## 10.4. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები ბელორუსში

ელზა ჯგერენაია

### 10.4.1. ურთიერთობა ევროკავშირთან და ზოგადი მდგომარეობა

ბელორუსსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობა დაიწყო 1991 წლიდან, როდესაც ქვეყანა გახდა დამოუკიდებელი სახელმწიფო. ამავე წელს ხელი მოეწერა „პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებას“. თუმცა, 1994 წლიდან, ლუკაშენკოს რეჟიმის დადგომისთანავე ურთიერთობა მინუსსა და ევროპას შორის გაცივდა და გახდა დისტანცირებული. 1995 წლიდან პრეზიდენტ ლუკაშენკოს ხელმძღვანელობით ქვეყანა დაადგა „საბაზრო სოციალიზმის“ მშენებლობის გზას, რაც სახელმწიფო კონტროლის საშუალებას იძლეოდა ფასების პოლიტიკასა და კერძო სექტორზე. სწორედ ასეთი მიდგომების გამო საერთაშორისო ხასიათის დოკუმენტის რატიფიცირებას არ ჰქონია ადგილი, ამიტომაც ევროკავშირმა ბელორუსი გარიცხა სამეზობლო პოლიტიკიდან. ევროკავშირის პოლიტიკის ჩარჩოს მიმართულებით 2007 წლიდან ბელორუსის ჩართულობამ მცირედი ცვლილება შეიტანა<sup>199</sup>, ხოლო, 2008 წლიდან კი ამ ურთიერთობამ უფრო ინტენსიური ხასიათი მიიღო. ბელორუსი იყო ის ქვეყანა, რომელმაც არ ითხოვა ევროკავშირის წევრობა და შესაბამისად

<sup>197</sup> <http://www.osteuropa-institut.de/de/oei-policy-issues/ukraine-reforms/graphs-and-tables.html>

<sup>198</sup> Andrew Mac., *Foreign Direct Investment Drives Growth in Ukraine*, <http://www.magisters.com/insight/2008-1/fdi-drives-growth-in-ukraine/>

<sup>199</sup> Lynch D., *Changing Belarus*, Institute for Security Studies, Chaillot paper, November, 2005

ევროკავშირმა არ შესთავაზა ოფიციალურ მინსკს გაწევრიანებისათვის აუცილებელი წინაპირობები. ქვეყანა იმთავითვე ხედავდა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ საყდენს მხოლოდ რუსეთთან კავშირში.

2009 წლის ოქტომბრიდან ბელორუსი ხალხის მონაწილეობამ რეფერენდუმში, სადაც მოსახლეობის ხმათა 44.4%-მა გამოთქვა ევროკავშირში გაერთიანების სურვილი, აჩვენა მდგომარეობის საგრძნობლად გაუმჯობესება. ბრიუსელსა და მინსკს შორის ხანგრძლივი გამყინვარების შემდგომ (1997-2008 წ.წ.), ევროსაბჭომ გადაწყვიტა პოლიტიკური დიალოგის აღდგენა ბელორუსის პოლიტიკურ გუნდთან.

ევროკავშირის ბელორუსში ცვლილება სჭირდება შემდეგი მიზეზების გამო:

- პირველი ქვეყანას გააჩნია საზღვრები ევროკავშირის 3 წევრ ქვეყანასთან: პოლონეთი, ლიტვა და ლატვია. სამივე ეს ქვეყანა დაინტერესებულია ბელორუსთან თანამშრომლობაში, ხელისშემშლელი პირობების გარეშე. ეკონომიკური ურთიერთობა რეგიონებს შორის არის სარგებლიანი ორივე მხარისათვის;
- მეორე, ბელორუსის პირდაპირი მეზობლები და ევროკავშირი როგორც მთლიანი, დაინტერესებულნი არიან საზღვრების უსაფრთხოებით, ორგანიზებული დანაშაულის აღმოფხვრით, არალეგალური იმიგრაციის პრობლემების მოგვარებით;
- მესამე, ბელორუსი არის ვაჭრობისათვის მნიშვნელოვანი სატრანზიტო ქვეყანა ევროკავშირსა და რუსეთს შორის. ამდენად, ევროკავშირისათვის მნიშვნელოვანია ქვეყნის კარგი მმართველობა, შიდა პოლიტიკური სტაბილურობა და ფუნქციური ურთიერთობა რუსეთსა და ბელორუსს შორის.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ევროკავშირის მიერ შეთავაზებული სამეზობლო პოლიტიკა უზრუნველყოფდა თანამშრომლობას ბელორუსის გარეშე მის ყველა აღმოსავლეთ მეზობელ ქვეყანასთან. აქტიური თანამშრომლობა კი რეალურად დაიწყო ახალი ინიციატივით. ამდენად, აღმოსავლეთის პარტნიორობა არის ახალი ფორმატი, სადაც პირველად ჩაერთო ბელორუსი. ეს კი წარმოადგენს უფრო ღრმა და ყოვლისმომცველ ურთიერთობას ევროკავშირთან, ევროკავშირის ღირებულებებისა და სტანდარტების გაზიარების თვალსაზრისით. ამ ახალი შეთანხმების წარმატებული შედეგისათვის მნიშვნელოვანი პირობაა ევროკავშირის მოსაზღვრედ ჰყავდეს აღმოსავლეთით მდებარე ყველა მეზობელი ქვეყანა.

ევროკავშირის უმთავრეს პოლიტიკურ მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის განვითარება, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების დაცვა, სტაბილურობის, კეთილდღეობის და მრავალმხრივი ნდობის აღდგენის ხელშეწყობა.

აღსანიშნავია, რომ ბელორუსმა ბოლო 2 წელია, რაც დაიწყო რეალური ცვლილებები განხორციელება ქვეყანაში. „უკანასკნელი დიქტატურა ევროპაში“ - ასე ეწოდა ბელორუსში დაწყებულ ცვლილებებს. რუსეთ-ბელორუსის ენერგოკონფლიქტმა 2006-2007 წლებში გამოიწვია არსებული პოლიტიკის ახლებურად გადახედვა. ნათელი გახდა, რომ ძველი სისტემის შესაცვლელად ეკონომიკური რეფორმების გატარება იყო მნიშვნელოვანი და აუცილებელი ღონისძიება.

მთავრობამ, თანდათანობით შეცვალა პატერნალისტური და ანტისაბაზრო რიტორიკის ტონი და ჩაანაცვლა იგი პრივატიზაციისა და ლიბერალიზაციის თემატიკით. ახლი ეკონომიკური რეალობა ნაკარნახევია ნაწილობრივ ბელორუსიის გეოპოლიტიკური პირობებით. შეიცვალა ქვეყნის პოლიტიკური და ბიზნეს იმიჯი, დაიწყო აქტიური პოლიტ-დიალოგი ევროკავშირთან და აშშ-სთან. აღსანიშნავია, რომ დიალოგი განსაკუთრებით დაჩქარდა რუსეთ-საქართველოს აგვისტოს საომარი კონფლიქტის შემდეგ.



ქვეყნის სტრატეგიული დოკუმენტში ნათლად ჩანს, შემდეგი ორი გამოკვეთილი პრიორიტეტი<sup>200</sup>:

1. სოციალურ-ეკონომიკური დახმარება, რომელიც მოიცავს ჩერნობილის კატასტროფის შედეგების ლიკვიდაციას;
2. დემოკრატიული განვითარება და ეფექტური მმართველობა.

ევროკავშირის ძირითად მიზანს წარმოადგენს, გახადოს ბელორუსი სტაბილური და სანდო პარტნიორი ქვეყანა, რომელსაც საერთო ექნება ევროპასთან არამარტო საზღვრები, არამედ საყოველთაოდ აღიარებული ღირებულებები.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში ბელორუსმა ყველაზე ნაკლები ფინანსური დახმარება მიიღო სხვა ქვეყნებთან შედარებით (მხოლოდ 21 მლნ ევრო). დამატებითი ფინანსები ხელმისაწვდომია რეგიონალური და რეგიონთაშორისი პროგრამების, სამეზობლო ინვესტიციების და სახელმწიფოს შესაბამისი აღჭურვის მიზნით.

მინსკის ურთიერთობა დასავლეთთან უკიდურესად გაუარესდა გასული წლის დეკემბერში ჩატარებული არათავისუფალი არჩევნებისა და ოპოზიციის მიმართ რეპრესიების შედეგად. შესაბამისად, ალექსანდრ ლუკაშენკოს სხვა გამოსავალი აღარ დარჩა იმის გარდა, რომ ფინანსური დახმარების თხოვნით კვლავ რუსეთისთვის მიემართა შემდეგი საკითხებით: აქტივების პრივატიზაცია, რუსული კაპიტალის შესვლა ბელორუსიაში და რუსული პროდუქციისათვის ბელორუსიის ბაზრის გახსნა<sup>201</sup>.

2011 წლის 31 მარტს ბელორუსმა წარმოადგინა ეკონომიკური სტაბილიზაციის გეგმა, რომლის სანაცვლოდაც მინსკს იმედი ჰქონდა, რომ 2 მილიარდი დოლარის კრედიტს მიიღებდა რუსეთის ლიდერობით მოქმედი ევრაზიის ეკონომიკური თანამეგობრობისაგან და 1 მილიარდ დოლარს - უშუალოდ რუსეთისგან. გასული წლის საპრეზიდენტო არჩევნებამდე ევროკავშირმა მინსკს 4,2 მილიარდი დოლარის დახმარების პაკეტი შესთავაზა იმ პირობით, თუკი ბელორუსია სამართლიან და თავისუფალ არჩევნებს ჩაატარებდა. პირობების შეუსრულებლობის გამო, ევროკავშირმა და ვაშინგტონმა ახალი სანქციები დაუწესეს ბელორუსიის რეჟიმს და მის ასობით მოხელეს. სანქციების გარდა, ბელორუსიაში ეკონომიკური მდგომარეობა კიდევ უფრო გაართულა ლუკაშენკოს ვოლუნტარისტულმა გადაწყვეტილებამ, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფოს სექტორში მომუშავე პირებს ხელფასი მოემატათ, მაშინ როცა რუსეთმა იმპორტირებულ ნავთობსა და გაზზე ბელორუსიას ფასი გაუზარდა.

თანამედროვე პოლიტიკის სივრცეში გაჩნდა ახალი ლოზუნგი "მეტი უფრო მეტისთვის"<sup>202</sup>, რასაც ევროპელი პოლიტიკოსები იყენებენ პოლიტიკის ცვლილებების ასახსნელად, რაც გულისხმობს თუკი გაიზრდება ევროპის მოლოდინი, გაიზრდება შესაბამისად ჯილდოც სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილეთათვის. ანუ "ევროპის რეფორმირებული სამეზობლო პოლიტიკა დააჯილდოვებს მხოლოდ რეალურ პროგრესს. არჩევნების შემდგომ პოლიტიკური ცვლილება განხორციელდა ბელორუსიაში, რომელიც ორივე პროგრამის მონაწილეა – სამეზობლო პოლიტიკისა და "აღმოსავლეთის პარტნიორობისა", ბრიუსელი ბოლო დროს ბელორუსიას პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების სანაცვლოდ უკეთეს ურთიერთობებს სთავაზობდა. დარბევების შემდეგ ევროკავშირმა დაუწესა აკრძალვა მოგზაურობაზე და გაყინა ავტორიტარული ბელორუსი

<sup>200</sup> *European Neighborhood and Partnership, Belarus country strategic paper 2007- 2013, and National Indicative Programme 2007-2011.*

<sup>201</sup> **ლიკლიკაძე კ.,** *ბელორუსია კვლავ რუსეთიდან დახმარების იმედზეა,* [www.radiotavisupleba.ge/content/article/3549264.html](http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/3549264.html)

<sup>202</sup> **იოზვაკი რ.,** *ევროკავშირი მეზობლების მიმართ პოლიტიკას გადააწყობს,* <http://foreignpress.ge/?p=16872>

პრეზიდენტის, ალექსანდრე ლუკაშენკოსა და მისი 157 მოკავშირის ანგარიშები. ევროკავშირი ყურადღებით აკვირდებოდა ვითარებას ბელორუსიაში და მომავალში არ გამოირიცხავდა დამატებით ეკონომიკური სანქციებს.

#### 10.4.2. მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმები

ბელორუსიის ეკონომიკაში ფინანსური სირთულეები პირველად გამოვლინდა 2005 წელს. 2007 წელს კი საკანონმდებლო სისტემაში განხორცილდა ცვლილებები, რათა გაუმჯობესებულიყო ბიზნეს-გარემო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისათვის და შეცვლილიყო პრივატიზაციის პირობები. ასეთი მიდგომით, ქვეყნის ლიდერებმა უცხოელ ინვესტორებს მოუწოდეს ინვესტიციების დაბნდებისაკენ.

ქვეყნის ფინანსური კრიზისის ძირითად მიზეზად დასახელდა შემდეგი ფაქტორები:

- ბიუჯეტის ზრდადი დეფიციტი, ასევე დეფიციტური სავაჭრო და საგადასახადო ბალანსი;
- ეროვნული ბანკის მიერ ფულის უწყვეტი ემისია (ბელორუსული რუბლი);
- უცხოური ვალუტის რეზერვების არასაკმარისი დონე ეროვნული ვალუტის კურსის შესანარჩუნებლად;
- ენერგორესურსებზე ფასების მატება.

2011 წლისათვის ქვეყნის სახელმწიფო ვალმა 12.7 მლრდ დოლარზე მეტი შეადგინა. ზოგიერთი ექსპერტების დაკვნით, პოსტსოციალისტულ ისტორიაში, ბელორუსიამ აჩვენა ზრდის უფრო მაღალი დონე დსთ-ს სხვა ქვეყნებთან შედარებით. თუ მშპ-ს ზრდის ტემპი 2001 წელს იყო 4.7%, 2011 წლისათვის ეს მაჩვენებელი გაორმაგდა და მიაღწია 10.9%-ს. ეკონომიკური ზრდა 2008 წლის კრიზისის შემდეგ დაიწყო 2009 წლის მე-4 კვარტლიდან. რაც შეეხება ინფლაციას, ანტიკრიზისული ღონისძიებების შედეგად, ინფლაცია თანდათანობით შემცირდა და 2010 წლისათვის მისი წლიურმა დონემ 9.9% შეადგინა. ამასთან, 2010 წლიდან რეალური ხელფასები საგრძნობლად გაიზარდა, რითაც შემსუბუქებული იქნა სოციალური მდგომარეობა<sup>203</sup>.

2011 წლის ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთავარ მიმართულებებს წარმოადგენს:

- საგადასახადო ბარიერების შემცირება და გადასახადების ადმინისტრირების გამარტივება;
- სოციალური ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდა, ამასთან სხვა სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფა მოსახლეობისათვის;
- ინოვაციური განვითარების სტიმულირებისათვის მხარდამჭერი პოლიტიკის შენარჩუნება.

ქვეყანაში ძირითად ინვესტორებს წარმოადგენენ: რუსეთი, ევროკავშირი, შვეიცარია.

2010 წლისათვის, ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით ბელორუსიის ეკონომიკა თანდათან, თუმცა ფრაგმენტული წარმატებით დაუბრუნდა კრიზისამდელ მდგომარეობას. წლიური ანგარიშების თანახმად, მშპ გაიზარდა 7.6 %-ით, მრეწველობა - 11.3%-ით, სოფლის მეურნეობა კი - 2.0%-ით.

ცნობილია, რომ მსოფლიოში მესამე ადგილზე დგას ბელორუსი კალიუმის სასუქების ექპორტით (2010 წელს მან ექსპორტირებული საქონლის დაახლოებით 9% შეადგინა). სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ტექნიკის მსოფლიო ბაზრის წილის 7% შეადგენს ბელორუსის მიერ წარმოებული ტექნოლოგია.

ქვეყანაში გატარებული რეფორმების შედეგად:

- ბოლო 5 წლის განვალბაში გაორმაგდა საბიუჯეტო შემოსავლები;
- შენარჩუნდა სოციალური დაცვის ფონდების სტაბილურობა და მდგრადობა;

<sup>203</sup> *Economic and Financial Development of the Republic of Belarus*, April 2011.

- 2010 წელს საბიჯეტო შემოსავალი მშპ-ს 29.9% იყო, ხოლო ხარჯები კი მშპ-ის 32.5%.

2011 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, მთლიანი საგარეო ვალი გარანტიების ჩათვლით შეადგენს 20.3 მლრდ აშშ დოლარს ანუ მშპ-ის 37.4%-ს. აქედან, საგარეო ვალი არის მშპ-ის 17.8%, საშინაო ვალი კი - მშპ-ის 19.6%.

ბელორუსის ეკონომიკური პოლიტიკის საშუალო და გრძელვადიან პრიორიტეტებს წარმოადგენს:

- სტრუქტურული რეფორმების გატარება, პრივატიზაციის აქსელერაცია და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადის ზრდა;
- ეკონომიკის ლიბერალიზაცია და ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესება;
- ეკონომიკის პოლიტიკის აქტიური მოდერნიზაცია, ინოვაციური კონკურენტუნარიანი საწარმოების განვითარება;
- ეკონომიკის სტაბილური ზრდის დონის შენარჩუნება;
- საბანკო და საფინანსო სისტემების სტაბილურობის უზრუნველყოფა;
- ბიზნეს კავშირების გაფართოება ევროკავშირისა და დსთ-ის ქვეყნებთან.

ამჟამად, ევროკავშირი და ბელორუსია მუშაობს ერთად შემდეგი სოციალურ-ეკონომიკური საკითხების გასაუმჯობესებლად, რომელიც სარგებელს მოუტანს ბელორუს ხალხს:

- ბელორუსიის ეკონომიკის ზრდა (მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება და ბელორუსის საწარმოთა მომზადება ევროპის ბაზარზე გასასვლელად);
- ჯანდაცვისა და განათლების სისტემის გაუმჯობესება;
- ღრმა ეკონომიკური და სავაჭრო ურთიერთობების გაფართოება ბიზნესის განვითარებისათვის.

ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა მიმართული იქნა სავალუტო ბაზარზე და საბანკო სისტემაში სტაბილურობის შესანარჩუნებლად. ეროვნული ბანკის მთავარ ამოცანად რჩება ბელორუსის ეროვნული ვალუტის გაცვლის კურსის სტაბილურობის შენარჩუნება და ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარებისათვის ხელსაყრელი პირობებით უზრუნველყოფა. სიტუაცია საბანკო სექტორში რჩება სტაბილური, საბანკო აქტივები გაიზარდა 51.2%-ით და შეადგინა 131200 მლრდ რუბლი. ყველა კომერციულმა ბანკმა 2010 წელი დაასრულა მოგებით.

ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე იყო ის, რომ 2009 წლიდან 12%-მდე შემცირდა ფიზიკურ პირებზე საშემოსავლო გადასახადი. გარდა ამისა, ადგილობრივი საგადასახადო განაკვეთები გაერთიანდა 5%-ის დონემდე. თუმცა, ბელორუსის ეკონომიკა განიცდის ძლიერ ეკონომიურ რყევებს და მთავრობის წინაშე დგას ფისკალური რეფორმების გატარების აუცილებლობა.

ევროკავშირი თვლის, რომ ბელორუსის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს ფინანსური დახმარება ევროპიდან და ასევე უნდა მოხდეს ღირებული გამოცდილებების შეთავაზება რეფორმების საკითხებში. ევროკავშირის გრძელვადიან მიზანია, ბელორუსი გახდეს დემოკრატიული, სტაბილური სანდო და უფრო განვითარებადი პარტნიორი ქვეყანა, რომელთანაც გაფართოებულ ევროკავშირს ექნება არამარტო საერთო საზღვრები, არამედ საერთო ღირებულებები.

#### 10.4.3. ბელორუსის სოციალური დაცვის სისტემა

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტებია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება და დემოკრატია, ასევე კარგი მმართველობა. თითოეული პრიორიტეტი გულისხმობს ტექნიკური

თანამშრომლობის აუცილებლობას ევროკომისასია და ბელორუსს შორის<sup>204</sup>. რაც შეეხება ქვეყნის სოციალური დაცვის სისტემას, ხელშესახები რეფორმები ამ სფეროს ჯერაც არ შეხება.

ოფიციალურ სტატისტიკურ წყაროებში ნაჩვენებია, რომ 1991-2008 წლებში დასაქმების დონე შემცირდა 8.4%-ით. ჯერ კიდევ გრძელდება დეინდუსტრიალიზაციის პროცესი ქვეყანაში. ქალების დასაქმების დონე შემცირდა 6.9%-ით, მამაკაცებისა კი 10.3%-ით, შედეგად ქალების წილი დასაქმებულთა რაოდენობაში გაიზარდა 0.9%-დან 52.7%-მდე.

ბელორუსიაში სერიოზული და სისტემატიური ხასიათის დარღვევები დაფიქსირდა შრომის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ევროკავშირი ქვეყნისაგან ითხოვს შრომის სართაშორიოს ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული კონვენციების გადახედვას და მათ გათვალისწინებას კანონმდებლობაში.

ბოლო წლების განმავლობაში მთავრობამ შეძლო აბსოლუტური სიღარიბის დონის დაწვევა, მოსახლეობის ნაწილი, რომელთა შემოსავალი საარსებო მინიმუმზე დაბალია, შემცირდა 47.6%-დან (1999 წელს) 7.7%-მდე. ეკონომიკურმა ზრდამ და მაკროეკონომიკურმა სტაბილიზაციამ გადამწყვეტი როლი ითამაშა ქვეყნისათვის.

ბელორუსის საპენსიო სისტემაში ჯერ კიდევ რჩება საბჭოური ელემენტების (pay as you go) პრინციპი და ისევ გადანაწილების საფუძველზე ფინანსდება აღნიშნული სისტემა. არ არსებობს დაგროვებითი სისტემის (სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი) სქემები, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ჯერ ჩანასახოვან სტადიაზეა, რაც გამოწვეულია საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის შეზღუდვით ან არარსებობით. ასაკით პენსიის გარდა, არსებობს სხვა სოციალური პენსიები: ინვალიდობის, სამხედრო, ასევე სპეციალური პენსიები და დანამატები გაიცემა მათთვის, ვინც მუშაობდა სიცოცხლისათვის სახიფათო პირობებში. 4.9 მლნ დასაქმებულიდან 3.7 მლნ-ს შეაქვს შეტანანი საპენსიო სისტემაში, რაც გამოწვეულია არაფორმალური ეკონომიის მასშტაბებით და შესაბამისად არარეგისტრირებული მომუშავეებით. თუმცა, მდგომარეობას ასევე ამძიმებს დემოგრაფიული სურათი და ფინანსური სირთულეები. 2008 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ბელორუსიაში ირიცხება 2.6 მლნ პენსიონერი. სამწუხაროდ ბელორუსის მთავრობა არ გეგმავს საპენსიო სისტემაში სტრუქტურული ხასიათის რეფორმების გატარებას, თუმცა იყო მოსაზრებები საპენსიო ასაკის 5 წლით მატებასთან დაკავშირებით ორივე სქესისათვის, რაც დეფიციტის პრობლემას მოხსნიდა 20 წლით, მაგრამ ეს რასაკვირელია უარყოფითი რეაქციას გამოიწვევს მოსახლეობის მხრიდან, რამაც შესაძლოა სოციალური განხეთქილება წარმოქმნას ქვეყანაში.

## 10.5. ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები მოლოდოვაში

დავით ნარმანია  
ანი ჩხიკვიშვილი

### 10.5.1. ზოგადი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა

მოლოდოვა ყველაზე ღარიბი ევროპული სახელმწიფოა, რომელიც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ემიგრანტების ფულად გზავნილებზე. მოლოდოვას ხელსაყრელი კლიმატი და ნაყოფიერი მიწა აქვს, მაგრამ

<sup>204</sup> ENPI Belarus Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011.

განიცდის მინერალური რესურსების ნაკლებობას. შედეგად, ეკონომიკური ცხოვრება ძირითადად სოფლის მეურნეობაზეა დამოკიდებული (ხილი, თამბაქო, ბოსტნეული, ღვინო).

ეკონომიკური რეფორმების მიმდინარეობა ქვეყანაში გავრცელებული კორუფციის და გავლენიანი ძალების უკანონო საქმიანობის შედეგად შეფერხდა. გარდა ამისა, ეკონომიკურ განვითარებას ხელს უშლის პოლიტიკური არასტაბილურობა, სუსტი ადმინისტრაციული შესაძლებლობები, კერძო ბიუროკრატიული ინტერესები, საწვავის მაღალი ფასები, ასევე უცხოელი ინვესტორების სკეპტიციზმი და უკანონო სეპარატისტული რეჟიმის არსებობა დნესტრისპირეთში. ქვეყნის ენერგო რესურსებით უზრუნველყოფა რუსეთზეა დამოკიდებული. 2005 წლის დასასრულს დნესტრისპირეთში განთავსებულმა რუსულმა ელექტროსადგურმა ქვეყანას ელექტროენერჯის მიწოდება შეუწყვიტა, ასევე ფასებზე შეუთანხმებლობის გამო რუსულმა გაზპრომმაც შეწყვიტა ბუნებრივი აირის მიწოდება. გარდა ამისა, 2006 წელს მოსკოვმა გააორმაგა მიწოდებული ბუნებრივი აირის საფასური, აკრძალა მოლდოვური ხილის და ბოსტნეულის შემოტანა.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1991 წელს მოლდოვამ გააკეთა სტრატეგიული არჩევანი, გაატაროს დემოკრატიული, ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკურ რეფორმები, რათა მიაღწიოს ევროპულ მომავალს. 2009 წლის ივლისში მოლდოვამ ოფიციალურად აირჩია დემოკრატიის გზა, როდესაც უმრავლესობამ ხმა მისცა პროევროპულ პარტიებს. მოლდოვას გზა ევროპირკენ აღმოჩნდა ძალზედ რთული. როგორც აშშ-ს ვიცე-პრეზიდენტმა ჯოზეფ ბაიდენმა ხაზი გაუსვა თავის ბოლო განცხადებაში: პოლიტიკური ცვლილება რთულია, ეკონომიკური რეფორმა შეიძლება კიდევ უფრო რთული აღმოჩნდეს, როცა უმუშევრობა არის მაღალი და ფასები იზრდება.<sup>205</sup> თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ მოლდოვას მზადყოფნას გაატაროს ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები, მაშინ შეიძლება ითქვას, რომ მოლოდინს აქვს შესაძლებლობა მიაღწიოს ამ მიზნებს. მოლდოვას გარდამავალ პერიოდში კომუნიზმიდან ადრეულ 1990-ებში მთავარი საკითხი იყო განხორციელებინათ თუ არა რეფორმები. გარდა კომპრომისების მოწინააღმდეგე კომუნისტებისა, თითქმის ყველა შეთანხმდა, რომ რეფორმები აუცილებელი იყო. დავის საკითხი იყო როგორ დაეჩქარებინათ რეფორმები, რა მოდელები აერჩიათ და როგორ დაეჩქარებინათ გადასვლა სოციალურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკაზე.

მასობრივი პრივატიზაციის რეფორმა არის მაგალითი ერთ-ერთი ადრეული ეკონომიკური რეფორმისა მოლდოვაში. ამ პროცესის განმავლობაში მოსახლეობის 95%-მა მიიღო საგვარეულო ობლიგაციები ან ვაუჩერები, ხოლო 90%-მა გამოიყენა ისინი, ფორმალური კერძო საკუთრების მოსაპოვებლად თავიანთ სახლებზე, მიწებსა და სხვა აქტივებზე, რომელთა მფლობელი იყო სახელმწიფო და შეთავაზებული იყო საპრივატიზაციოდ. თუმცა 90-იანი წლების ბოლოს მოლდოველებმა დაკარგეს რეფორმების ნდობა მთელი რიგი ფაქტორების გამო. პირველი, რეფორმა ითხოვს ძლიერ პოლიტიკურ ნებას ერთიანობას, და მმართველი ელიტის პასუხისმგებლობას. პოლიტიკოსები ორიენტირებულნი იყვნენ საკუთარი და კლასის ინტერესებზე და არა ეროვნული ინტერესების რადიკალურ გარდაქმნაზე. მეორე, რეფორმა არ იყო სინქრონიზებული და ვერ მოვიდოდა შესაბამისობაში რეალურ სიტუაციასთან და ადამიანების საჭიროებებთან. მათი სოციალური ხარჯები იყო ძალიან მაღალი, განსაკუთრებით მოხუცებისა და პენსიონერებისთვის, რომლებიც ამ გარდამავალ პერიოდში საერთოდ მიავიწყდათ. ასევე ახალგაზრდა თაობაც იყო იგნორირებული. გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში ახალგაზრდა მოლდოველებს საკუთარ ქვეყანაში არ სთავაზობდნენ უკეთეს განათლებას და კარიერულ შესაძლებლობებს. მესამე, საერთაშორისო დახმარება, მიუხედავად იმისა რომ ღირებული იყო, არ იყო ფოკუსირებული გარდამავალი პერიოდის უმთავრესი პრობლემატიკის მოგვარებაზე.

<sup>205</sup> აშშ-ს ვიცე-პრეზიდენტის, ჯოზეფ ბაიდენის გამოსვლა, ჩესნაუ, მოლდოვა, 2011 წლის მარტი.

მიუხედავად პოსტკრიზისული ვითარებისა, 2010 წელს მოლდოვას ეკონომიკაში დაფიქსირდა რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა 7%-ით, რამაც გადააჭარბა საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების მოლოდინს. ექსპორტმა გადააჭარბა 20%-ს, ფულადი გზავნილები გაიზარდა 5%-ით, ხოლო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები 50%-ით.<sup>206</sup> მიუხედავად ამისა, მოლდოვას ზრდას კვლავ თან სდევს „უმუშევრობის ზრდის“ მოდელი უმუშევრობის მაღალი დონით (6.5%-ით) და დაბალი პროდუქტიულობის ზრდით.

ის ფაქტი, რომ მოლდოვაში ეკონომიკური ზრდა და პროგნოზები მომდევნო რამდენიმე წლის განმავლობაში დარჩება მაღალი (4-დან 5%-მდე წელიწადში), არის ეკონომიკის სტაბილიზაციის და 2009–2011 წლების აღდგენის გეგმის შედეგი. ეს იყო დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებული იყო ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიულ მიმართულებებზე საერთაშორისო დონორების უპრეცედენტო ფინანსური მხარდაჭერით – 2.6 მილიარდი აშშ დოლარით. ამ მხარდაჭერის ნახევარი არის გრანტების სახით, ხოლო მეორე ნახევარი – შეღავათიანი კრედიტების სახით.<sup>207</sup>

ბოლო წლების მანძილზე მოლდოვას ეკონომიკამ რამდენჯერმე განიცადა შოკი. მათ შორის იყო 2005 წელს მკვეთრი ფასების ზრდა იმპორტირებულ ენერგორესურსებზე და მოლდოვური ღვინის აკრძალვა რუსეთის ფედერაციაში.

მოლდოვას ეკონომიკა არის აგროსამრეწველო, ფულად გზავნილებზე მაღალი დამოკიდებულებით. უფრო მეტიც, სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში შემცირდა 2000 წელს არსებული 29%-დან დაახლოებით 10 %-მდე 2009 წელს. ამ პერიოდში მოლდოვას ეკონომიკის ზრდის მთავარი მამოძრავებელი იყო მომსახურება, მათ შორის საცალო ვაჭრობა, ტრანსპორტი და კომუნიკაციები, მშენებლობა და უძრავი ქონება. ქვეყანას არ აქვს მნიშვნელოვანი ბუნებრივი რესურსები და ასევე სამთო მრეწველობა მშპ-ს მხოლოდ 0,6%-ია. წარმოება ძირითადად დაკავშრებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობასთან. სამშენებლო მასალები კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საწარმოო ინდუსტრიაა. მოლდოვას ეკონომიკა ძირითადად შედგება მცირე და საშუალო ზომის ბიზნესებისგან. ყველაზე დიდი სამრეწველო საწარმოები განლაგებულია დნესტრისპირეთში. საჯარო სექტორის წილი წარმოებაში არ არის მნიშვნელოვანი. მოლდოვას სოფლის მეურნეობა არის მაღალი რისკის ზონაში როგორც ყინვების, ასევე გვალვების მხრივ. საკონსერვო მეურნეობა, რომელიც კიდევ ერთი კარგად განვითარებული სფერო იყო სოფლის მეურნეობაში, არ იყო დროულად განახლებული, რის გამოც მან დაკარგა კონკურენტუნარიანობა როგორც შიდა, ისე საგარეო ბაზარზე. მოლდოვას სოფლის მეურნეობის განვითარების მთვარ დაბრკოლებად კვლავ რჩება მისი შეუსაბამობა ევროკავშირის სტანდარტებთან. მიუხედავად ზოგადად ხელსაყრელი სავაჭრო რეჟიმისა, ევროკავშირის ბაზარი ჩაკეტილია მოლდოვას სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისთვის. უფრო მეტიც, მოლდოვა გარემოცულია ქვეყნებით, რომელთაც გააჩნიათ მაღალი სასოფლო-სამეურნეო პოტენციალი, მაგალითად როგორებიცაა, რუმინეთი, ბულგარეთი და უკრაინა, რაც მას კიდევ უფრო ურთულესს განავითაროს სამეურნეო სექტორი<sup>208</sup>.

მოლდოვას აქვს შედარებით მცირე ცენტრალური ბიუჯეტი, ვიდრე თავის მეზობელ ქვეყნებს. საბიუჯეტო ხარჯები 1999–2008 წლებში შედარებით სტაბილური იყო, საშუალოდ მშპ-ს 19%. ძირითადი ხარჯები გაწეული იყო შიდა საბიუჯეტო გადარიცხვებზე, რაც საშუალოდ 37.4% შეადგენდა 2002–2008 წლებში, სახელფასო 20.9% და სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით 10.9%. ბიუჯეტის შემოსავლების 90% მოდის გადასახადებზე. მიუხედავად იმისა, რომ მოლდოვას დეფიციტი საკმაოდ მცირე იყო (საშუალოდ მშპ-ს 0,5% 1999–2008 წლებში),

<sup>206</sup> *Moldova's European Transformation: Building Consensus for Democratic and Economic Reform*, Economic Reform Feature Service, Center for International Private Enterprise (CIPE), 2011, p. 4.

<sup>207</sup> იგივე, p. 5.

<sup>208</sup> [http://www.icps.com.ua/files/articles/60/29/ICPS\\_ERM\\_eng.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/60/29/ICPS_ERM_eng.pdf)

იგი მნიშვნელოვნად გაიზარდა უახლოესი კრიზისის დროს. საერთაშორისო სავალუტი ფონდის მონაცემების თანახმად, 2009 წელს დეფიციტი 9% იყო, რომელიც ძირითადად დაფინანსებული იყო შიდა ობლიგაციების გამოცემით<sup>209</sup>.

მოლდოვას საგადასახადო სისტემა აძლევს ბიზნესს გარკვეული სახის სტიმულებს. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის 1 იანვრიდან კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადი გახდა ნულოვანი. თუმცა კრიზისმა კვლავ წინ წამოსწია გადასახადების გადახედვის საკითხი. 2006 წლის 1 იანვრიდან 2010 წლის 31 დეკემბრამდე ყველა სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობა (მიუხედავად საკუთრების ფორმისა) გათავისუფლებული იყო კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადისგან, იმ პირობით, რომ ისინი მოგებას მიიღებდნენ მხოლოდ მოსავლის აღებიდან და მეცხოველეობიდან. ასევე მოლდოვაში არსებობს მთელი რიგი შეღავათები ინვესტირებისთვის. თუ კომპანია აბანდება 250,000 აშშ დოლარზე მეტ ინვესტიციას, იგი 50%-ით თავისუფლდება კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადისგან 5 წლის განმავლობაში. დამატებითი პირობა არის ის, რომ ის განთავისუფლებული გადასახადის რაოდენობიდან არანაკლებ 80%-ს უკან ჩადებს საკუთარ წარმოებაში ან ქვეყნის ეკონომიკური პროგრამების განვითარებაში. თუ საწარმო დაადგენს ან გაზრდის მის საწესდებო კაპიტალს კანონმდებლობის შესაბამისად, ის ასევე თავისუფლდება კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადისგან. მოლდოვა ფართოდ იყენებს ინდივიდუალური მეწარმის საპატენტო სისტემას.

მოლდოვას აქვს ექვსი სამუშაო სამეწარმეო ზონა და ორი თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა. მთავრობა უზრუნველყოფს მიწის, ინფრასტრუქტურის, რიგი გადასახადების და ვაჭრობის რეგულაციას, ასევე ბიზნესის წახალისებას ამ ზონებში. 2008 წლის 1 ოქტომბერს საერთო ინვესტიციები სამეწარმეო ზონაში იყო 113.8 მილიონი აშშ დოლარი.

მოლდოვას ეკონომიკის განსაკუთრებით ცუდი მახასიათებელი არის მუდმივად მაღალი ნეგატიური წმინდა ექსპორტის ბალანსი. ეს მაჩვენებელი 2009 წელს იყო მთლიანი შიდა პროდუქტის 36.6%, იმპორტი კი შეადგენდა მშპ-ს 73,4%-ს, ხოლო ექსპორტი მხოლოდ 36.8%-ს.

საერთაშორისო პროგრამებს, რომლებიც ხორციელდება მოლდოვაში, ორი ძირითადი მიზანი აქვთ:

- **მიაღწიონ მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას**, რათა შემცირდეს შეუსაბამობა მოლდოვას და ევროკავშირის ქვეყნების ცხოვრების დონეებს შორის;
- **მხარი დაუჭირონ უღარიბეს მოლდოველებს** და ორგანიზება გაუწიონ მათ დახმარებას, რომ შეამცირონ სოციალური უთანასწორობა და გაზარდონ სოციალური კეთილდღეობა.

თუმცა, ზოგჯერ მათი მიზნები შეუსაბამობაში მოდიან ერთმანეთთან. მაგ., შიდსის ეპიდემიასთან საბრძოლველად საჭიროა ჯანდაცვის ხარჯების გაზარდა, მაგრამ ეს იმას ნიშნავს, რომ ეს ხარჯები დააკლდება სხვა პროგრამებს და გაიზრდება გადასახადები, რაც თავის მხრივ აფრეხებს ეკონომიკის ზრდას.

### 10.5.3. მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმები

მოლდოვის მთავრობამ დაამტკიცა ეკონომიკური სტაბილიზაციის და აღდგენის გეგმა, რომელიც მიზნად ისახავს ეკონომიკური ზრდის განახლებას. გეგმა მიზნად ისახავს მიაღწიოს შემდეგ მიზნებს:

- საჯარო ფინანსების სტაბილიზაცია და შეზღუდული რესურსების განაწილების ოპტიმიზაცია პოლიტიკის პრიორიტეტების მიხედვით;

<sup>209</sup> [http://www.icps.com.ua/files/articles/60/29/ICPS\\_ERM\\_eng.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/60/29/ICPS_ERM_eng.pdf)

- ეკონომიკის აღდგენის სტიმულირება საბაზრო რეფორმების მეშვეობით, ინფრასტრუქტურაში საკრედიტო და საჯარო ინვესტიციებზე წვდომა;
- ეკონომიკური კრიზისის გავლენის შემსუბუქება სოციალურად დაუცველ ფენაზე.

ეკონომიკური პოლიტიკა გატარებული იქნება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეთანხმების მიხედვით. „Rethink Moldova“-ს საშუალოვადიან რეფორმების პროგრამას (2010-2013 წ.წ.) აქვს საერთაშორისო ორმხრივი და მრავალმხრივი დონორების, ასევე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მხარდაჭერა და სულ ამ პროგრამისთვის გამოყოფილია 1.9 მლრდ ევრო. პროგრამით გათვალისწინებული რეფორმები მოიცავს სამოქალაქო მომსახურების სისტემის რეკონსტრუქციას, სასამართლო სისტემის გაუმჯობესებას და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერას და ჯანდაცვის და განათლების გაუმჯობესებას.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ მხარდაჭერილი რეფორმა ფოკუსირებულია შემდეგ მიმართულებებზე:

- საგადასახადო რეგულირების პროგრესის შენარჩუნება;
- ეკონომიკის აღდგენის მხარდაჭერა;
- საფინანსო სისტემის სტაბილურობის უზრუნველყოფა და საბანკო სესხების განახლების ხელშეწყობა;
- ეკონომიკური პოტენციალის ზრდის ტემპის ამაღლება სტრუქტურული რეფორმის განხორციელებით კერძო ინვესტიციების სტიმულირებისთვის, ასევე კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება.

მოლდოვის მთავრობამ უკვე განაცხადა პროგრესის შესახებ, რომელსაც მათ რეფორმების გზით მიაღწიეს. ბოლო წლებში მოლდოვამ პროგრესს მიაღწია რეფორმების განხორციელებაში, განსაკუთრებით შემდეგ სფეროებში: ვაჭრობის ლიბერალიზაცია და სატარიფო სისტემის რეფორმა.

ევროკავშირთან ახალი შეთანხმების შესახებ მოლაპარაკებები დაიწყო 2010 წლის იანვარში. მოლდოვა იმედოვნებს ახალი რომ შესაძლებელი იქნება მოლაპარაკება ახალი ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე, რაც გულისხმობს სავაჭრო შეღავათების გაზრდას და უვიზო რეჟიმს.

2009-2010 წ.წ. ეროვნული განვითარების სტრატეგიის განხორციელების შეფასების ანგარიშში ნათქვამია, რომ ერთი მხრივ 2008 წლის ბოლოს დაწყებულმა ეკონომიკურმა და ფინანსურმა კრიზისისმა და მეორე მხრივ წყალდიდობებმა, რომელმაც გაანადგურა მოლდოვის დიდი ნაწილი, ნეგატიური გავლენა იქონია მოლდოვას ეკონომიკური განვითარების ზრდაზე. მიუხედავად ამ არასასურველი გარემოებებისა, მთავრობამ განაგრძო ეროვნული სტრატეგიით განსაზღვრული რეფორმების განხორციელება და ასევე ინიცირებულ იქნა ახალი სოციალურ-ეკონომიკური რეალობა, რომელიც დაემატა ეროვნულ სტრატეგიას და რომელიც უზრუნველყოფდა ეკონომიკური პროცესების განზოგადებას, სახელმწიფო სოციალური ვალდებულებების შესრულებას, დემოკრატიული ინსტიტუტების ნორმალური ფუნქციონირებას, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის გამყარებას, დონორებთან და სავაჭრო პარტნიორებთან ურთიერთობის განმტკიცებას.

ეკონომიკური და სოციალური ინდიკატორების ევოლუცია 2009-2010 წლების განმავლობაში გვიჩვენებს მთლიანი შიდა პროდუქტის დადებით ზრდას, იმპორტ-ექსპორტის ზრდას, ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას და ეროვნული ეკონომიკის რენიშავას.

2010 წლის პირველ ნახევარში მოლდოვას ეკონომიკა შევიდა აღდგენის ფაზაში. ეკონომიკური სტაბილიზაცია მეტწილად მთავარი სავაჭრო პარტნიორების დამსახურება იყო. მშპ გაიზარდა 4.7%-ით წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით და 2010 წლის დეკემბრისთვის მიაღწია 6.5%-ს. ბოლო წლებში მშპ-ს ზრდა უმთავრესად განპირობებული იყო მოლდოვაში წარმოებულ საქონელზე გარე მოთხოვნის აღდგენით.

2009-2010 წლების განმავლობაში გლობალური ფინანსური კრიზისის გავლენა ადგილობრივ საბანკო სისტემაზე



შეზღუდული იყო. საბანკო დეპოზიტების მოცულობა და ეკონომიკისთვის შეთავაზებული კრედიტები სწორედ ამის დასტურია.

2009-2010 წლის საანგარიშო პერიოდში მოლდოვას ხელისუფლება ზრუნავდა ასევე საზოგადოების განათლების დონის ამაღლებაზე. განათლების ხარისხის და პრაქტიკული უნარ-ჩვევების გასაუმჯობესებლად 2009-2010 წლებში გადადგმული ნაბიჯები ფოკუსირებული იყო შემდეგ საკითხებზე: ხარჯების ეფექტურობის ზრდა; საგანმანათლებლო დაწესებულებების მენეჯმენტის გაუმჯობესება; ადამიანური რესურსების განვითარება; საგანმანათლებლო პროგრამების განახლება.

იმისთვის, რომ გაეზარდათ განათლების სისტემისთვის სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურობა, 2009-2010 წლებში მიღებულ იქნა ახალი სუბსიდირების ფორმულა, რომელიც გამოიყენეს ორ საპილოტე რაიონში.

ჯანდაცვის დონის ასამაღლებლად მოლდოვას ხელისუფლებამ 2009 წელს 102 ექიმი და 641 სამედიცინო ასისტენტი გაანაწილა სოფლის პუნქტებსა და რაიონებში. 2010 წლის პირველ ნახევარში 72 ექიმი და 345 სამედიცინო ასისტენტი განაწილდა სოფლებში და მათთვის 2010 წლის პირველ ნახევარში გამოყოფილ იქნა 7.66 მილიონი. 2010 წლის განმავლობაში 22 დამოუკიდებელი ჯანდაცვის ცენტრი შეიქმნა. მთავრობამ დაამტკიცა 2010-2010 წლების საავადმყოფოების დახმარების გაზრდის პროგრამა განახლების და სამედიცინო მომსახურების გაადვილების მიზნით.

## 10.5.2. ურთიერთობა ევროკავშირთან და არსებული გამოწვევები

ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხი, რომელიც წამოჭრილი იყო ბოლო ათწლეულის მანძილზე მოლდოვას ყველა მთავრობის მიერ, იყო ევროკავშირში გაწევრიანება. 2003 წელს ევროკავშირმა შეიყვანა მოლდოვა თავის ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში და დანიშნა სპეციალური წარმომადგენელი მოლდოვაში. ამჟამად მთავარი ხელშეკრულება ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის არის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა<sup>210</sup>. ეს პოლიტიკური დოკუმენტი აყალიბებს მოლდოვა-ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის სტრატეგიულ მიზნებს.

სამოქმედო გეგმა ძირითადად განსაზღვრავს პოლიტიკურ მიზნებს, მაგრამ იქვე არის ეკონომიკური და სოციალური მიზნებიც. გეგმის მიხედვით, წინა პლანზე წამოწეული ეკონომიკური და სოციალური პრობლემებია:

- სიღარიბის შემსუბუქება;
- საგარეო ვალის შემცირება;
- საჯარო ფისკალური ეფექტურობის გაუმჯობესება;
- ბიზნეს-გარემოს დახვეწა;
- მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა;
- მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაციის ვალდებულებების შესრულება;
- ექსპორტის განვითარების მხარდაჭერა;
- საბაჟო ნორმების შესაბამისობა საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებთან.

ევროკავშირმა მოლდოვაში დაიწყო რამდენიმე პროგრამა, რომელიც მოლდოვას ევროინტეგრაციას შეუწყობს ხელს. მაგალითად მაკროფინანსური დახმარება გაცემული სესხების სახით, რომელიც მოლდოვას გადაეცა 1991

<sup>210</sup> [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf)

წლიდან. უკანასკნელი მაკროფინანსური გრანტი 15 მლნ გამოყოფილი მოლდოვას ფისკალური პოზიციის გასაძლიერებლად, ბიზნეს-გარემოს გასაუმჯობესებლად და კერძო სექტორის განვითარებაში არსებული სირთულეების შესამცირებლად.

მნიშვნელოვანი ნაბიჯი ევროკავშირსა და მოლდოვას შორის ასოცირების შეთანხმების მოლაპარაკებების დროს არის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებისათვის სამოქმედო გეგმის მიღება, რომელსაც ხელი მოეწერა მოლდოვა-ევროკავშირის თანამშრომლობის კომიტეტის სხდომაზე ბრიუსელში 2011 წლის 5 მაისს. მისი განხორციელების ყველაზე დიდი გამოწვევები იქნება ბაზრის შემდგომი ლიბერალიზაცია და მზარდი ღია კონკურენცია, განსაკუთრებით მომსახურების სექტორში; ეფექტური სოციალური დაცვის პოლიტიკის მშენებლობაში და ანტიკონკურენტული და მონოპოლიური პრაქტიკის აღმოფხვრაში<sup>211</sup>.

2009 წელს მოლდოვის მთავრობამ დაამტკიცა საინფორმაციო სისტემის „ინტეგრირებული ტარიფი მოლდოვას“, რომელიც უზრუნველყოფს იმას, რომ ოპერატორებმა ონლაინ რეჟიმში მიიღონ ინფორმაცია სასაქონლო კლასიფიკაციის, საბაჟო ტარიფების და კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა რეგულირების შესახებ. ეს მომსახურება ძალაში შევიდა 2010 წელს.

მოლდოვა განაგრძობს ევროკავშირის სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ სტანდარტებთან მიახლოებას, რაც მისი მომავალი განვითარებისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია. მოლდოვამ ასევე დაიწყო სურსათის უვნებლობის შესახებ განახლებული სამოქმედო გეგმის განხორციელება.

2011 წლის იანვარში მოლდოვის ხელისუფლებამ დაამტკიცა 2011–2014 წლების პროგრამა – „ევროპული ინტეგრაცია: თავისუფლება, დემოკრატია, კეთილდღეობა“. პროგრამას 7 მკაფიოდ განსაზღვრული პრიორიტეტი გააჩნია<sup>212</sup>:

1. ევროპასთან ინტეგრაცია;
2. დნესტრისპირეთის შემოერთება და გაერთიანება;
3. ეფექტური და დაბალანსებული საგარეო პოლიტიკა;
4. კანონის უზენაესობა;
5. სიღარიბის შემცირება და საზოგადოებრივი სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა;
6. მდგრადი ეკონომიკური განვითარება;
7. ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია.

ამ პროგრამის დაწყებით მთავრობა შექმნის მიზანს უახლოესი წლების განმავლობაში შეცვალოს განვითარების პარადიგმა და გადავიდეს ცოდნის ეკონომიკაზე, რომელიც დაფუძნებული იქნება ინვესტიციებზე, ინოვაციებზე და კონკურენტუნარიანობაზე. ეს თავის მხრივ მოიტანს მდგრადი და დაბალანსებული ეკონომიკის ზრდას და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. პროგრამის მიხედვით დაგეგმილია შემდეგი ძირითადი რეფორმების გატარება:

- **ეკონომიკური ზრდისთვის მოლდოვამ უნდა გაზარდოს არსებული და პოტენციური წყაროების ეფექტურობა.** ბოლო 10 წლის განმავლობაში კუმულატიურმა ფულადმა გზავნილებმა ბანკების მეშვეობით შეადგინა დაახლოებით 8 მილიარდი აშშ დოლარი, თუმცა ამ თანხიდან მხოლოდ 6%-ის ინვესტიცია განხორციელდა, 20% შეინახა, ხოლო 2/3 დაიხარჯა.<sup>213</sup> ამავე დროს GFI-ის შეფასებამ აჩვენა,

<sup>211</sup> *Moldova's European Transformation: Building Consensus for Democratic and Economic Reform*, Economic Reform Feature Service, Center for International Private Enterprise (CIPE), 2011, p. 5.

<sup>212</sup> იგივე, p. 5.

<sup>213</sup> *Moldpress*, January 6, 2011.

რომ უკანონო ვალუტის გადინებამ მოლდოვადან ბოლო ათწლეულის განმავლობაში შეადგინა დაახლოებით 1.9 აშშ დოლარი. ანუ 182 მილიონი აშშ დოლარი ყოველწლიურად;

- **ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესება.** ამისათვის აუცილებელია ბაზრის ლიბერალიზაცია, ჯანსაღი კონკურენციის მხარდაჭერა და შექმნა, მეტი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა, ცოდნისთვის და ინოვაციაზე დაფუძნებული ეკონომიკის ზრდისთვის საჭირო პირობების შექმნა;
- **ვაჭრობის ლიბერალიზაცია.** ამისათვის საჭიროა რეფორმების გატარება სატრანსპორტო და საბაჟო სისტემებში, მაგალითად როგორცაა ექსპორტზე შეზღუდვების მოხსნა, ან ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, რომ ისინი შეესაბამებოდეს ევროპულ ნორმებს;
- **ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება,** მათ შორის საბანკო მომსახურების, რომ ხელი შეუწყოს საქონლისა და მომსახურების ექსპორტს, სადაც მოლდოვას შედარებითი უპირატესობა აქვს რეგიონში;
- **საჯარო სექტორის ადმინისტრაციული რეფორმა.** მოლდოვამ უნდა დაასრულოს უკვე დაწყებული საჯარო სექტორის ადმინისტრაციული რეფორმა.

მოლდოვას მონდომება შეუერთდეს დანარჩენ ევროპას, დამოკიდებულია არა მარტო მთავრობაზე, არამედ შეერთებული შტატებისა და ევროკავშირის მხარდაჭერაზე.<sup>214</sup> იმისთვის, რომ მიზანს მიაღწიოს, მოლდოვამ არ უნდა შეცვალოს რეფორმების კურსი და დაძლიოს წარსულის მემკვიდრეობა ახალი რეფორმატორული მთავრობის ხელმძღვანელობით.

<sup>214</sup> Rojansky M., Lyndon A., *Moldova's Moment*, The Moscow Times, March 11, 2011.

## 11. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ სტუდენტების და მედიის თვალთ

### 11.1. თავისუფალი ვაჭრობა და სავაჭრო ბარიერები ევროკავშირთან

მირანდა სვანბიძე,

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი,  
ბაკალავრიატის კურსდამთავრებული

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ურთიერთობა 1990-იანი წლების დასაწყისში მაშინ დაიწყო, როცა საქართველომ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ეროვნული დამოუკიდებლობა აღადგინა. ევროკავშირთან ურთიერთობის თითქმის ოცწლიანი პერიოდის განმავლობაში პარტნიორობის მრავალ ხელშეკრულებასა თუ შეთანხმებას მოეწერა ხელი. ეს ხელშეკრულებები და შეთანხმებები თავისი შინაარსით ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ სფეროში მიმდინარე საკითხებს მოიცავენ. აღნიშნული ურთიერთობები ერთჯერადი ხასიათის არ არის და ხშირად პარტნიორობის ახალი ხელშეკრულება წინა შეთანხმების სახეშეცვლილ, უფრო მჭიდრო კავშირის გამომხატველ გაგრძელებას წარმოადგენენ. მიუხედავად ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სხვადასხვა სახის მრავალექტორიანი თანამშრომლობისა, ყველა მიღწეულ შეთანხმებას საერთო მიზანსწრაფვა სტაბილურობის, უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობის გავრცელებას აერთიანებს.

2009 წლის იანვარში, როცა რუსეთმა უკრაინას შეუწყვიტა გაზის მიწოდება, ამგვარი საქციელით ზიანი მიიღო ევროკავშირმაც. ევროგაერთიანების ცხოვრების დონე პირდაპირ დამოკიდებული აღმოჩნდა აღმოსავლეთით მდებარე სამეზობლო ქვეყნების პოლიტიკურ და სავაჭრო მდგომარეობაზე. შესაბამისად, ევროკავშირის პოლიტიკური ინტერესი წარმართა ამ ქვეყნების განვითარებაზე, რაც დააზღვევდა ევროკავშირს მსგავსი უსიამოვნო მოულოდნელობებისგან. გარკვეულნი ამოცანის გადაჭრის შედეგად გადაწყდა ახალი შეთანხმების „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ (Eastern Partnership - EaP) მომზადება, რომელიც 2009 წლის 7 მაისს შევიდა ძალაში. აღმოსავლეთის პარტნიორობა ევროკავშირის ყველაზე ახალი საგარეო პოლიტიკური მიმართულებაა. მისი მიზანია პარტნიორ ქვეყნებში მიმდინარე პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური რეფორმების მხარდაჭერა და მათი ევროკავშირთან დაახლოების პროცესის გაადვილება. იგი აერთიანებს აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ კავკასიის ექვს ქვეყანას: აზერბაიჯანს, საქართველოს, სომხეთს, ბელორუსს, მოლდოვასა და უკრაინას. აღნიშნული ხელშეკრულება წარმოადგენს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (European Neighbourhood Policy) აღმოსავლეთის განზომილებას, რომელიც მიმართავს რეფორმების განხორციელებას მშვიდობის, საკუთრებისა და დაცულობის ინსტიტუტების მხარდასაჭერად. იგი მოიცავს ოთხ თემატურ პლატფორმას:

1. **დემოკრატია, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა.** ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია სტაბილური დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებაზე (საარჩევნო სტანდარტები, მედიის რეგულირება და ანტიკორუფციული ღონისძიებები) და ეფექტიან სახელმწიფო სტრუქტურებზე;
2. **ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან დაახლოება.** ეს პლატფორმა მიმართულია ევროკავშირსა და პარტნიორებს და თვით პარტნიორებს შორის გრძელვადიანი, ღრმა და

- ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების (ან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ რეგიონული შეთანხმებების) მიღწევაზე;
3. **ენერგოსაფრთხოება.** ეს პლატფორმა მიზნად ისახავს მზარდ დიალოგს ენერგოსაფრთხოების საკითხებზე და ენერგოკრიზისისთვის მზადყოფნას ევროკავშირის ენერგოსაფრთხოების ქსელის (Network of Energy Security Correspondents), გაზის საკოორდინაციო ჯგუფის, ასევე ნავთობის მიწოდების ჯგუფის და ენერგეტიკული თანამეგობრობის მონაწილეობით;
  4. **ადამიანებს შორის კონტაქტები.** ძირითადი აქცენტი გადატანილი იქნება ახალგაზრდებზე და საინფორმაციო საზოგადოებისა და მედიის განვითარებაზე. ადამიანებს შორის კონტაქტები გულისხმობს კულტურულ თანამშრომლობას, განათლებას და კვლევას.

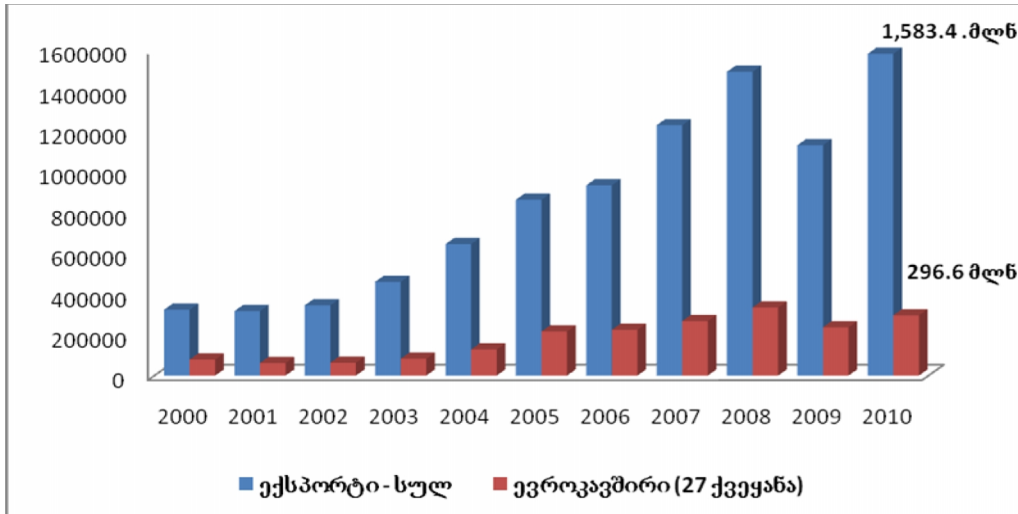
ამავდროულად, საქართველოსთვის EaP-ით განსაზღვრული ამოცანების წარმატებით შესრულება სამომავლოდ ერთგვარ საშვს წარმოადგენს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო ზონებში (Deep and Comprehensive Free Trade Areas - DCFTA) გასაწევრიანებლად. აღმოსავლეთის პარტნიორობა მიღწეული შედეგების თვალსაზრისით კიდევ უფრო შორს უნდა წავიდეს, ვიდრე ეს შეძლო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკამ. პარტნიორობის მთავარი მიზანია პოლიტიკური თანამშრომლობის დამყარება და ეკონომიკური ინტეგრაცია, რისთვისაც ახალი ინიციატივა ითვალისწინებს როგორც ორმხრივი, ასევე მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატს.

ეკონომიკური ინტეგრაციის ჭრილში ყურადღება გამახვილებულია თავისუფალი ვაჭრობის ღრმა და ყოვლისმომცველი ზონების შექმნაზე, რომელმაც შეთანხმების წევრ ქვეყნებს შორის თავისუფალ ვაჭრობას უნდა შეუწყოს ხელი. თანამშრომლობა ასევე გულისხმობს ევროკავშირის ეკონომიკასთან ინტეგრაციის ხელშეწყობას და პარტნიორი ქვეყნების საბაჟო სფეროს რეფორმების მხარდაჭერას. ამგვარი ღონისძიებები მიმართულია იმისთვის, რომ თითოეულმა პარტნიორმა განავითაროს საკუთარი ეკონომიკის უნარი - სრულად გაუმკლავდეს ერთიანი ბაზრის კონკურენტულ წნეხებს, შესატყვის სტანდარტებსა და პრაქტიკაზე დაყრდნობით აჩვენოს მათი განხორციელების უნარიც. რა თქმა უნდა, ამ ამოცანის განსახორციელებლად საჭირო იქნება მნიშვნელოვნად გაზრდილი ტექნიკური დახმარება და დაფინანსება. 2008 წლისთვის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის (ENPI) ფარგლებში პარტნიორებისათვის დაფინანსება დაახლოებით €450 მილიონი ევროს ოდენობით განისაზღვრა. დაფინანსების ბიუჯეტის ფარგლებში, საქართველომ 2007-2010 წლების განმავლობაში €120.4 მილიონი ევრო მიიღო. გარდა ამისა, საქართველომ 2008 წლის საომარი მდგომარეობის გამო დამატებით მიიღო €500 მილიონამდე მოცულობის ფინანსური დახმარება. შეთანხმების ყველა წევრი ქვეყნისთვის კი მთლიანი დაფინანსების მოცულობამ 2013 წლისთვის €785 მილიონ ევროს უნდა მიაღწიოს.

საქსტატის მონაცემებით, 2010 წელს საქართველოს სავაჭრო ბრუნვამ 6,7 მილიარდი აშშ დოლარი შეადგინა. ამასთან, საქართველოს იმპორტი 3.2-ჯერ აღემატებოდა ექსპორტის მაჩვენებელს. იმპორტის მოცულობა თითქმის 5.1 მილიარდ აშშ დოლარის ღირებულებას გაუტოლდა. მაშინ, როცა საქართველოს ექსპორტი მხოლოდ 1.6 მილიარდი აშშ დოლარის ტოლი იყო, რაც აისახა კიდევ მოცემული წლის უარყოფით სავაჭრო სალდოში - 3.5 მილიარდი აშშ დოლარის სიდიდით.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო ვაჭრობის დროითი ტრენდი აღმავალია - 2000 წლიდან 2010 წლამდე ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება როგორც საქართველოს იმპორტის, ასევე ექსპორტის მაჩვენებელი (იხ. გრაფიკი No11.1, გრაფიკი No11.2 და გრაფიკი No11.3).

#### **გრაფიკი No11.1. საქართველოს ექსპორტი: მთლიანი მოცულობა და ევროკავშირის მოცულობა**

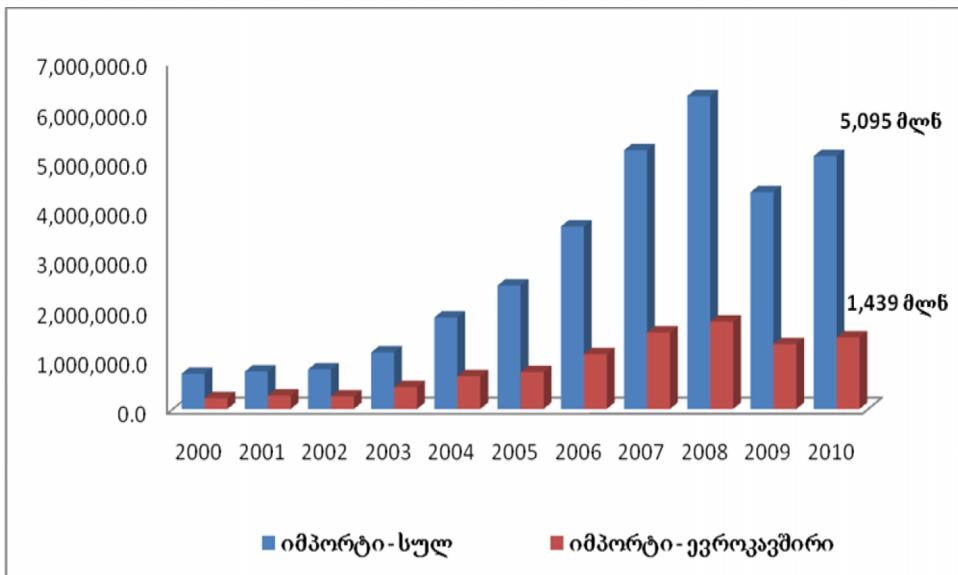


წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

იგივე შეიძლება ითქვას საქართველო - ევროკავშირთან მიმართებაშიც: 2010 წელს საქართველოდან განხორციელებული ექსპორტის 28.2% ევროკავშირის წევრ 27 ქვეყანაში მიემართებოდა, რაც 296.6 მლნ. აშშ დოლარის ღირებულებას შეადგენდა. თუმცა, ევროკავშირისათვის, იგივე მაჩვენებელი ძალზედ მცირეა და ამიერკავკასიის სამივე ქვეყნისთვის 0.5%-ს შეადგენს.

რაც შეეხება 2010 წელს საქართველოში შემოსული იმპორტის მოცულობას ევროკავშირიდან, იგი 1.439 მლნ. აშშ დოლარს უტოლდება და მთლიანი იმპორტის 18.7%-ს შეადგენს. (იხ. გრაფიკი No11.2)

**გრაფიკი No11.2. საქართველოს იმპორტი: მთლიანი მოცულობა და ევროკავშირის მოცულობა**

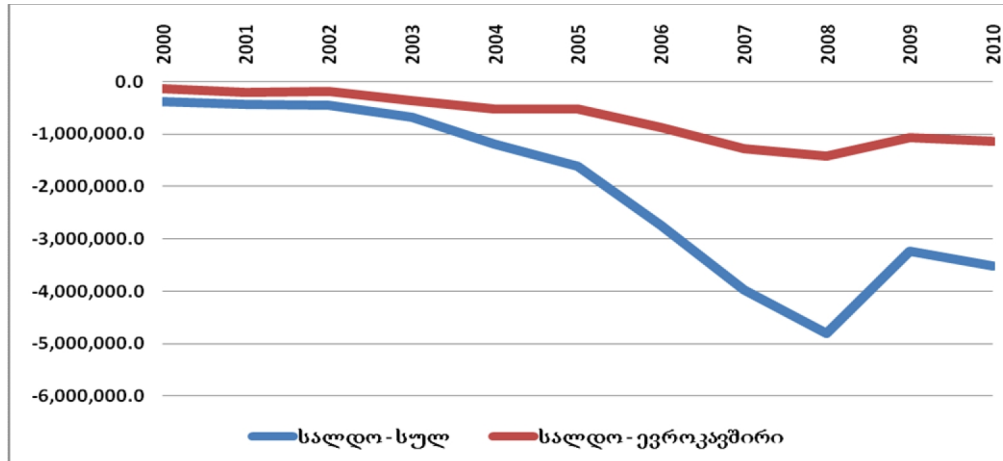


წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ამასთან, თუ განვიხილავთ საქართველოს სავაჭრო მონაცემებს ევროკავშირთან მიმართებაში, 1,142.4 მილიარდი

აშშ დოლარის ღირებულების უარყოფით სავაჭრო სალდოს მივიღებთ. გრაფიკი No11.3-ის ზედა მრუდი ევროკავშირთან მიმართებაში 2000-2010 წლების განმავლობაში არსებულ საქართველოს უარყოფით სავაჭრო სალდოს ასახავს.

### გრაფიკი No11.3. საქართველოს სავაჭრო სალდო: მთლიანი სალდო და ევროკავშირის სალდო



წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

როგორც გრაფიკების მონაცემებიდან ჩანს, სავაჭრო სასაქონლო ნაკადების გზა საქართველო - ევროკავშირის მიმართულებით ჯერ კიდევ არაა ფართოდ გახსნილი. ევროსტატის მონაცემების მიხედვით, 2010 წელს ევროკავშირის სასაქონლო ექსპორტი საქართველოში - €0.88 მილიარდ ევროს შეადგენდა, ხოლო იმავე წლის ევროკავშირის სასაქონლო იმპორტი საქართველოდან - €0.48 მილიარდი ევროთი განისაზღვრა. ევროკავშირისათვის პრიორიტეტულია საკუთარი მოქალაქეების ჯანმრთელობის მაქსიმალური დაცვა, რის უზრუნველსაყოფად ევროკავშირი მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობისას ფართოდ იყენებს არასატარიფო ბარიერებს სამრეწველო და სასურსათო პროდუქციისათვის „ევროსტანდარტების“ დადგენის გზით.

თემის დასაწყისში აღინიშნა, რომ საქართველოს ევროკავშირთან ურთიერთობის თითქმის ოცწლიანი გამოცდილება გააჩნია. ამ პერიოდის განმავლობაში მჭიდრო თანამშრომლობის დამყარების მცდელობა სხვადასხვა სფეროში პროგრამების განხორციელების გზით ხდებოდა. ამ ნაშრომში ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ჩამოყალიბებული მრავალმხრივი ურთიერთობებიდან მხოლოდ ვაჭრობის სფეროში მიმდინარე პროცესები, უფრო კონკრეტულად კი, საქართველოს საექსპორტო პოტენციალი იქნება განხილული, როგორც ევროკავშირთან გატარებული თავისუფალი ვაჭრობისა და არასატარიფო ბარიერების პოლიტიკის შედეგი.

ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის ეკონომიკური ურთიერთობის ოთხი პრიორიტეტული სფერო განისაზღვრა:

- სურსათის უვნებლობა;
- კონკურენციის პოლიტიკა;
- ტექნიკური ბარიერები ვაჭრობაში (ტექნიკური რეგლამენტები და სტანდარტები);
- ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა.

სწორედ ამ სფეროებში მიღწეული პროგრესით განისაზღვრება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი

ვაჭრობის შეთანხმების (DCFTA) შესახებ პროცესის მოკლე დროში დაწყების შესაძლებლობა და სასურველი შედეგით დასრულება. ევროკავშირის მოთხოვნა ძლიერი ანტიმონოპოლიური სამსახურის და ისეთი კანონმდებლობის შექმნა, რომელიც კარტელური შეთანხმებების შეზღუდვას, სახელმწიფო დახმარებების გამჭვირვალობას და კონკურენციის წესების დაცვას უზრუნველყოფს. დასახელებული მოთხოვნები კვლავ შეუსრულებელია და განიხილება, როგორც აუცილებლად მოსაწესრიგებელი პრობლემური საკითხები.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ხელშეკრულებით დაგეგმილია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ორმხრივი სავაჭრო ურთიერთობების განმტკიცება. ასევე, საქართველოს საექსპორტო საქმიანობის გაუმჯობესება შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებთან, სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ სტანდარტებთან (SPS), ვეტერინარულ ნორმებთან შესაბამისობის გაზრდის გზით.

საგარეო ვაჭრობის პროცედურების მოწესრიგება კიდევ ერთი აუცილებლობაა, რასაც საქართველომ თავი უნდა გაართვას და რაშიც იგულისხმება მეკობრული და ფალსიფიცირებული საქონლის იმპორტსა და ექსპორტზე საბაჟო კონტროლის გაძლიერება; საზღვრის ინტეგრირებული მართვის (IBM) სტრატეგიის შემუშავება; კომერციულ გაცვლებში სერტიფიცირების სტანდარტების განსაზღვრა; სტანდარტების, ტექნიკური ნორმებისა და შესაბამისობის დადგენის პროცედურების შემუშავება; საერთაშორისო და ევროკავშირში მოქმედი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ პრაქტიკაზე გადასვლა; თანამშრომლობა საერთაშორისო კლასიფიკაციის საეტალონო ლაბორატორიების შესაქმნელად, რათა ერთმანეთთან თავსებადი იყოს საზომთა საერთაშორისო სისტემები. ხელშეკრულებით განსაზღვრულია სანიტარული და ფიტოსანიტარული საკითხების მოგვარების საჭიროება მომხმარებლისთვის საკვების უვნებლობის გაზრდით, ასევე სანიტარული და ფიტოსანიტარული სამსახურების რეფორმირებისა და მოდერნიზების გზით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სავაჭრო საქონლის სტანდარტებთან შეუსაბამობის სერიოზული პრობლემა აქვს, რაც უარყოფითად აისახება საქართველოდან ევროკავშირში ექსპორტირებული სასურსათო და სოფლის მეურნეობის პროდუქციის მოცულობაზე.

საქართველოსთვის ეკონომიკური განვითარების მხრივ ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა საექსპორტო შესაძლებლობების მსოფლიო ბაზარზე რეალიზაციაა. ევროკავშირის 500 მილიონზე მეტი მომხმარებლის ბაზარი ქართული წარმოების გასაღებისთვის მიმზიდველი სექტორია. საქართველო-ევროკავშირის შორის სავაჭრო ურთიერთობის მეტად გაღრმავებისთვის წინადადებული ნაბიჯი იყო 2005 წელს პრეფერენციების ზოგადი სისტემით (GSP) საერთაშორისო ვაჭრობისთვის მინიჭებული უფლება, რომელიც 2008 წელს ახალი ვადით დამატებითი სატარიფო დათმობის ფორმატში (GSP+) გაგრძელდა. იგი ითვალისწინებს საქართველოდან ევროკავშირში ექსპორტირებული 7200 დასახელების პროდუქციის საბაჟო გადასახადებისგან გათავისუფლებას და ტარიფების ცალმხრივად შემცირებას. გარდა ამისა, WTO-ს უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმის ფარგლებში 2100 დასახელების სასაქონლო კატეგორიაზე გაუქმებულია ტარიფები, რაც საერთო ჯამში საბაჟო გადასახადის ტვირთისგან შემსუბუქებულ 9300 დასახელების პროდუქციას შეადგენს.

მიუხედავად არსებული სატარიფო შეღავათებისა, ამგვარი შეღავათებით საქართველოდან ექსპორტირებული საქონლის მხოლოდ 34 დასახელება სარგებლობს. მიზეზად არასატარიფო ბარიერები - სასურსათო და ტექნიკურ მახასიათებლებთან შეუსაბამობა სახელდება. სწორედ ხარისხის შეუსაბამობის აღნიშნული მიზეზების გამო საქართველო ევროკავშირის ბაზარზე საერთოდ ვერ ახორციელებს ისეთი პროდუქტების ექსპორტს, რომლებიც მსოფლიოს სხვა ქვეყნებთან მიმართებაში საქართველოდან ექსპორტირებული პროდუქტების მნიშვნელოვან წილს შეადგენენ (იხ. ცხრილი No11.1).

**ცხრილი No11.1. საქართველოს საექსპორტო საქონელი, რომელიც არ არის ჩართული ევროკავშირთან**



## ვაჭრობაში (2010 წ.)

კოდი	საქონლის დასახელება	ექსპორტი მსოფლიოსთან (ათასი აშშ დოლარი)
0102	მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვი ცოცხალი	15 932.39
0805	ციტრუსების ნაყოფი ახალი ან გამხმარი	12 142.93
0104	ცხვრები და თხები ცოცხალი	7 842.90
1001	ხორბალი ან მესლინი	7 256.89
0302	თევზი ახალი ან შეცივებული	4 113.55
1005	სიმინდი	2 650.29
0701	კარტოფილი ახალი ან შეყინული	1 238.06

წყარო: საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

საქართველოსან ევროკავშირის ბაზარზე შეტანილი საქონლის იმპორტი, ძირითადად სამი სახის გადასახადით დაბეგრას ექვემდებარება. ესენია:

- საბაჟო (იმპორტის) გადასახადი;
- დამატებითი ღირებულების გადასახადი;
- სააქციზო გადასახადი.

ამასთან, სხვადასხვა პროდუქცია ევროკავშირის ბაზარზე სხვადასხვანაირ დასაბეგრ განაკვეთს ექვემდებარება და შესაბამისად, ზემოთ ჩამოთვლილი გადასახადები ცვალებადია საქონლის სახეობის მიხედვით. რაც შეეხება საბაჟო გადასახადს, იგი ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანაში ერთნაირი განაკვეთით განისაზღვრება, ხოლო დამატებითი ღირებულებისა და სააქციზო გადასახადების ოდენობა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ დამოუკიდებლად, სხვადასხვა ოდენობით არის დაწესებული.

განვითარებად ქვეყნებთან ვაჭრობაში, ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკა ზოგადად საიმპორტო ბარიერების თანდათანობით შემცირებაზეა ორიენტირებული. ევროკავშირი განვითარებად ქვეყნებში წარმოებული სოფლის მეურნეობის პროდუქციის მთავარი იმპორტიორია. აქედან გამომდინარე, საქართველოსთვის საექსპორტო პოლიტიკის გააქტიურება აღნიშნული სფეროს მიმართულებით პრიორიტეტული უნდა იყოს. ქვემოთ მოცემული ცხრილი 2 გვიჩვენებს იმ საქონლთა დასახელებებს, რომელთაც დიდი წილი უკავიათ საქართველოდან ევროკავშირში განხორციელებული ექსპორტის მოცულობაში.

**ცხრილი No11.2. საქართველოს საექსპორტო საქონელი, რომელიც ჩართულია ევროკავშირთან ვაჭრობაში (2010 წ.)**

კოდი	საქონლის დასახელება	ევროკავშირთან ექსპორტის წილი მსოფლიო ექსპორტის მოცულობაში (%)	ექსპორტი ევროკავშირთან (ათასი ევრო)	ექსპორტი მსოფლიოსთან (ათასი ევრო)
2603	მადნები და კონცენტრატები სპილენძის	334.41	162844.72	48695.51
0802	კაკალი სხვა, ახალი ან გამხმარი	77.52	34204.05	44120.72
2009	ხილისა და ბოსტნეულის წვენები	77.22	3217.38	4166.42

3102	სასუქები ქიმიური ან მინერალური, აზოტოვანი	66.19	32884.85	49686.11
2202	წყლები მინერალურისა და დაგაზიანებულის ჩათვლით, შაქრის დანამატების შემცველობით	50.77	4694.04	9246.59
9701	სურათები, ნახატები და პასტელები, ხელით შესრულებული	38.31	33.48	87.39
2204	ყურძნის ნატურალური ღვინოები	18.78	5080.25	27056.33
2201	მინერალური და მტკნარი წყლები	18.53	3850.07	20776.89
0709	ბოსტნეული სხვა, ახალი ან შეყინული	17.02	297.76	1749.31
7404	ნარჩენები და ჯართი სპილენძის	15.24	4374.53	28708.35
7204	ნარჩენები და შავი ჯართი ლითონისა	6.84	5152.56	75356.53
7202	ფეროშენადნობები	4.82	8768.56	181853.18
0902	ჩაი არომატიზირებული/ არაარომატიზირებული	3.93	32.14	817.39
7602	ნარჩენები და ჯართი ალუმინის	2.14	195.99	9169.69
2208	ეთილის სპირტი არადენატურირებული, სპირტის კონცენტრაციით 80 მოც. %-ზე ნაკლები, სპირტიანი სასმელები	0.95	356.23	37601.02
8703	მსუბუქი ავტომობილები	0.52	809.55	156607.52
9403	ავეჯი სხვა და მისი ნაწილები	0.42	15.68	3701.12

*შენიშვნა:* საქონლის დასახელება მიუთითებს „მადნები და კონცენტრატები სპილენძის“ [კოდი:2603] ევროსტატის მიხედვით საქართველოდან 162,844,720 ევროს ღირებულების ექსპორტს აჩვენებს. მაშინ, როცა საქსტატის მიხედვით იგი 70,675,628 აშშ დოლარია (ევროს ვალუტაში € 48,695,510). აღნიშნული მდგომარეობა არარეალურ სურათს ქმნის, ვინაიდან მსოფლიოსთან ექსპორტი უნდა აღემატებოდეს ევროკავშირთან ექსპორტს, და არა პირიქით, როგორც ამ შემთხვევაშია

ევროპის ბაზარზე სოფლის მეურნეობის პროდუქტებიდან განსაკუთრებული მოთხოვნით სარგებლობს ქართული კაკალი და თხილი. თუმცა, ხარისხის სტანდარტთან შესაბამისობის პრობლემების გამო თხილის ექსპორტი ბოლო ერთი წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად 12%-ით შემცირდა. ევროკავშირის ბაზარზე ასევე დიდია მოთხოვნა მინერალურ და შაქრის დანამატის შემცველ წყლებზე, მინერალურ და აზოტოვან სასუქებზე.

ევროკავშირში განხორციელებული ექსპორტის შესახებ მონაცემების მოძიება და ქართველ ექსპორტიორთა დაკვალიანება შესაძლებელია ინტერნეტ-ცნობარის საშუალებით, რომელიც ევროკავშირმა 2004 წელს აამოქმედა. EU export help-desk (<http://exporthelp.europa.eu/>), რაც მესამე ქვეყნის ექსპორტიორებს მნიშვნელოვნად უადვილებს ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევისთვის აუცილებელი ინფორმაციის მოპოვებას. იგი იძლევა ამომწურავ ინფორმაციას შემდეგი საკითხების შესახებ:

- ევროკავშირის საბაჟო ტარიფები;
- ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მოქმედი სააქციზო და დამატებითი ღირებულების გადასახადები;
- ევროკავშირში იმპორტის დროს აუცილებელი საბაჟო დოკუმენტაცია;
- მეწარმეებისათვის სასარგებლო სავაჭრო სტატისტიკა;

- ინფორმაცია იმაზე, ვრცელდება თუ არა ევროკავშირის სავაჭრო შეღავათები პროდუქციაზე.

2010 წელს ევროკავშირში განხორციელებული ექსპორტის მოცულობის მიხედვით, საქართველოსთვის 10 ყველაზე მსხვილი სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნის ჯგუფი შეადგენს: გერმანია, რუმინეთი, ირლანდია, ბულგარეთი, ნიდერლანდები, საბერძნეთი, საფრანგეთი, გაერთიანებული სამეფო, ჩეხეთი და ბელგია.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის პირველი ოფიციალური საფუძველი, რომლითაც ევროკავშირთან სავაჭრო ურთიერთობები განისაზღვრა, იყო პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება (PCA). იგი 1996 წელს გაფორმდა და მისი საშუალებით მხარეებმა ერთმანეთს ვაჭრობაში უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი მიანიჭეს. პრეფერენციებმა მოიცვა შემდეგი მიმართულებები:

- საბაჟო მოსაკრებელი და ექსპორტ-იმპორტის გადასახდელები;
- საბაჟო კლირინგი, ტრანზიტი, დასაწყობება და გადმოტვირთვა;
- ანგარიშსწორების ფორმები და მათი ტრანსფერი;
- საშინაო ბაზარზე საქონლის ყიდვა-გაყიდვასთან, ტრანსპორტირებასთან, განაწილებასა და გამოყენებასთან დაკავშირებული წესები.

იგივე შეთანხმებით განისაზღვრა, რომ მხარეებს შორის საქონლით ვაჭრობა განხორციელდება საბაზრო ფასების საფუძველზე და საქართველოში წარმოებული საქონლის იმპორტი თავისუფლდება რაოდენობრივი შეზღუდვების ან მსგავსი ეფექტის მქონე საშუალებებისგან, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ერთი მხარის ტერიტორიაზე პროდუქტი იმდენად დიდი რაოდენობით და ისეთი პირობებითაა იმპორტირებული, რომ საფრთხე ექმნება ამ პროდუქტის ან უშუალოდ ამ პროდუქტის კონკურირებადი პროდუქციის შიდა წარმოებას, მაშინ მხარეებს შეუძლიათ მიიღონ შესაბამისი ზომები პროცედურების შესაბამისად. ურთიერთშეთანხმების მისაღწევად, პირველ რიგში მათ უნდა მიაწოდონ შესაბამისი ინფორმაცია თანამშრომლობის კომიტეტს და შექმნილი მდგომარეობის აღსაკვეთად მასალების შეტანიდან 30 დღის ვადაში დაელოდონ გადაწყვეტილებას იმპორტის გარკვეული რაოდენობრივი მასშტაბით ან დროითი შეზღუდვის დაწესების შესახებ.

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მიხედვით ვაჭრობის სფეროში მხარეებს შორის თანამშრომლობა გამოიხატება სასაქონლო კვოტების გაუქმებასა და ინტელექტუალური, საწარმოო და კომერციული საკუთრების უფლების დაცვაში. იმისთვის, რომ PCA -ის მიერ განსაზღვრული წესები არ იყოს წინააღმდეგობრივი სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან, მხარეების თანამშრომლობა ითვალისწინებს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან საქართველოს მიერ გაფორმებულ საერთაშორისო ვაჭრობის დებულებებს.

ერთი შეხედვით, მსოფლიო სავაჭრო სისტემაში მონაწილეობისათვის საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა საფუძველზე ერთობ ხელსაყრელი პირობები აქვს შექმნილი - ქვეყანა სარგებლობს ევროკავშირის პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემით (GSP+) გათვალისწინებული სატარიფო შეღავათებით. ასევე იგი არის ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (WTO) წევრი, სარგებლობს დონორების, მათ შორის ევროკავშირის ფინანსური და ტექნიკური დახმარებით და ა.შ. მიუხედავად ამისა, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვაჭრობის მოცულობა შექმნილი პირობების არაადეკვატურია, საქართველო არასრულად იყენებს არსებულ სავაჭრო პოტენციალს. უნდა აღინიშნოს, რომ ხსენებული პრობლემები არა მხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ სხვა განვითარებადი ქვეყნებისთვისაც იჩენენ თავს. არსებითად, მესამე ქვეყნები ძნელად ახერხებენ სატარიფო ბარიერებისა და ადმინისტრაციული დაბრკოლებების, როგორცაა საბაჟო და სხვა მსგავსი პროცედურების გადალახვას. ევროკავშირთან ვაჭრობაში მესამე ქვეყნები თუმცა მაქსიმალურად გათავისუფლებულნი არიან სატარიფო ბარიერებისაგან, მათ მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობები ექმნებათ არასატარიფო ბარიერების დაძლევის პროცესში. ამ შემთხვევაში, არასატარიფო ბარიერებში იგულისხმება ის ტექნიკური (მათ შორის სანიტარული და ფიტოსანიტარული) სტანდარტები, რომლებსაც პროდუქცია უნდა

აკმაყოფილებდეს ევროკავშირის ბაზარზე მოსახვედრად. მათში ასევე მოიაზრება სერტიფიცირებისა და პროდუქციის წარმოშობის მოთხოვნები და სხვა.

გარდა იმისა, რომ ევროკომისია შეიმუშავებს იმპორტირებული პროდუქციისათვის მონიტორინგის წესებსა და მოთხოვნებს, ამავდროულად თითოეული წევრი ქვეყანა მესამე ქვეყნებიდან იმპორტირებული პროდუქციისთვის თვითონ განსაზღვრავს დამატებით მოთხოვნებს. ამასთან, თავისი მოთხოვნები აქვთ სარეალიზაციო და სადისტრიბუციო ორგანიზაციებს, მაგალითად, საცალო და საბითუმო ქსელებს. შესაბამისად, მესამე ქვეყნის კომპანიებს ევროკავშირის ბაზარზე პროდუქციის სარეალიზაციოდ მოთხოვნათა ზემოაღნიშნული სამი წყების დაკმაყოფილება უწევთ. გარდა ამისა, კანონმდებლობა, როგორც წესი, განსაზღვრავს პროდუქციის მახასიათებლებსა და მისი წარმოების მეთოდებს, ასევე მოიცავს პროდუქციასთან დაკავშირებულ ტერმინოლოგიას, სიმბოლიკას, დაფასოების, შეფუთვის, მარკირების და ეტიკეტირების მოთხოვნებს.

ზოგადად, მესამე ქვეყნებიდან ევროკავშირის ბაზარზე ექსპორტს ევროკავშირის სამი სახის საკანონმდებლო აქტი არეგულირებს. ესენია:

- **ევრორეგულაციები** - რომელთაც პირდაპირი მოქმედება აქვთ და არ საჭიროებენ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვას;
- **ევროდირექტივები** - რომლებიც სავალდებულოა ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნისთვის და მოითხოვენ ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახვას. ამასთან, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ეძლევათ საშუალება, ეროვნული კანონმდებლობის საშუალებით თავად განსაზღვრონ ამ დირექტივებით გათვალისწინებული მიზნების შესრულების გზები;
- **ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებები** - ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების მიღების გზით, ევროკავშირის ინსტიტუტებს ეძლევათ ბერკეტები, შესაბამისი ზომები გაატარონ კონკრეტული პირების, კომპანიების ან წევრი ქვეყნის მიმართ.

ევროსივრცეში ინტეგრაციის საქართველოსეული გზა გარკვეული სახის ხელშეკრულებისა და პარტნიორობის დოკუმენტების გაფორმებით იწყება. ერთ-ერთი უახლესი შეთანხმება - აღმოსავლეთის პარტნიორობა პერსპექტიული დოკუმენტია იმისთვის, რომ სამომავლოდ ევროკავშირთან მიღწეულ იქნეს თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება. ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო შეთანხმება (DCFTA) კი თავის მხრივ, ქმნის უპირატეს შესაძლებლობებს:

- საქონლისა და მომსახურებისათვის ახალი ბაზრების გახსნით;
- გაზრდილი საინვესტიციო შესაძლებლობებით;
- ვაჭრობის პროცესის გაიაფებით - ყველა მომსახურების ვალდებულებათა მოხსნით;
- ვაჭრობის პროცესის დაჩქარებით - საერთო ნორმების დაწესებით ტექნიკურ და სანიტარულ სტანდარტებზე;
- სავაჭრო პოლიტიკის უფრო განჭვრეტადობით - საერთო რეგულირებათა მექანიზმების შემოღებით ვაჭრობაზე გავლენის მომხდენ სფეროებში: ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა, კონკურენციის ნორმები და საჯარო შესყიდვების გადაწყვეტილებათა ჩარჩო-პროგრამა.

თუმცა, სანამ შეთანხმება მიიღწეოდეს, საქართველოს მოსაწესრიგებელი აქვს მთელი რიგი სავაჭრო საკითხები. ევროკავშირის ბაზარზე ქართული პროდუქცია რომ შევიდეს, მან ჯერ ევროპული ბაზრის მოთხოვნებთან შესაბამისობის გარკვეული პირობები უნდა დააკმაყოფილოს. ამისთვის ქართულმა საექსპორტო საქონელმა ევროპის ან მესამე ქვეყნების საერთაშორისო აღიარების მქონე სასერტიფიკაციო ცენტრებში სერტიფიცირების პროცესი უნდა გაიაროს, საწარმოებში კი ევროპულთან ჰარმონიზებული სტანდარტები უნდა დაინერგოს.

ევროპული ბაზარი საქართველოს პროდუქციის ხარისხის თვალსაზრისით სერიოზულ პირობებს უყენებს, რომელთა დაკმაყოფილებას დიდი ძალისხმევა დასჭირდება. თუმცა, ქართული საექსპორტო პროდუქტის ევროკავშირის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა საქართველოსთვის თავისუფალი ვაჭრობის დაწყების გარანტია, რაც საბოლოოდ სარგებელს მოუტანს საერთაშორისო ვაჭრობის მონაწილე ორივე მხარეს.

თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნის მიზანი სავაჭრო ბარიერების შემცირებაა. აღნიშნული უნდა ემსახურებოდეს სავაჭრო გაცვლის შედეგად საერთო ვაჭრობის მოცულობის ზრდას, რომელიც გამომდინარეობს წარმოების სპეციალიზაციის, შრომის საერთაშორისო დანაწილებისა და ყველაზე მნიშვნელოვნად, შეფარდებითი უპირატესობის სარგებლისაგან. შეფარდებითი უპირატესობის თეორია (თეორიის ავტორია მე-18 საუკუნეში მოღვაწე მეცნიერი დავიდ რიკარდო) ამტკიცებს, რომ შეუზღუდავ და თავისუფალ სავაჭრო სივრცეში წარმოების თითოეული რესურსი დასპეციალიზდება იმ საქმიანობაში, რომელშიც ეს ქვეყანა ფლობს შეფარდებით უპირატესობას სხვებთან შედარებით. მისი მოსაზრება შეფარდებითი უპირატესობის კანონის შესახებ ასეთია: საერთაშორისო ვაჭრობასა და შრომის საერთაშორისო დანაწილებაში მონაწილეობა ისეთი ქვეყნებისთვისაც კი მომგებიანია, რომლებსაც არ შეუძლიათ რომელიმე საქონლის უფრო მცირე დანახარჯებით წარმოება, ვიდრე საზღვარგარეთის ქვეყნებს (მათ არ აქვთ აბსოლუტური უპირატესობა). საერთაშორისო ვაჭრობიდან სარგებლის მისაღებად ნებისმიერი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანია მხოლოდ გარკვეული საქონლის წარმოებაში შეფარდებითი უპირატესობის ფლობა. რაიმე საქონლის ექსპორტი რომ განახორციელოს, არ არის აუცილებელი ეს ქვეყანა ფლობდეს აბსოლუტურ უპირატესობას ამ საქონლის წარმოებაში. მხოლოდ რესურსების ფარდობითი შედარება მათი ღირებულების მიხედვით განსაზღვრავს, რომელმა ქვეყანამ რა უნდა აწარმოოს და გაიტანოს ექსპორტზე. თეორიის მიხედვით, თავისუფალი საერთაშორისო ვაჭრობის წმინდა შედეგი იქნება გაზრდილი შემოსავალი (წარმოების რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისთვის) და საერთაშორისო სოციალური კეთილდღეობა (მომხმარებელთა კეთილდღეობის გაზრდილი დონის გამო).

ვაჭრობის შეფარდებითი უპირატესობის თვალსაზრისით, საქართველოს აგრო-კულტურულ წარმოებას, სოფლის მეურნეობის სექტორს, ასევე მსუბუქი მრეწველობის დარგებს ევროპის ბაზრის ათვისების დიდი პერსპექტივა აქვს. რაც შეეხება მძიმე მრეწველობის პროდუქტებს, მათ საწარმოებლად უპირატესობას მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნები ფლობენ როგორც რესურსების, გამოცდილებისა და წარმოების ტექნოლოგიის თვალსაზრისით (ნიშანდობლივია ისიც, რომ ქვეყნის სახელწოდება „Georgia“ წარმოდგება ბერძნული სიტყვისაგან *Geo*, რაც *მიწას* ნიშნავს).

დასასრულს, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ინტერესი მეზობელი ქვეყნების მიმართ გადმოცემულია ევროკავშირის კომისიონერის საგარეო ურთიერთობებსა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში - ბენიტა ფერერო-ვალდნერის სიტყვაში, რომელიც წარმოთქვა 2009 წლის 20 თებერვალს გამართულ სხდომაზე „აღმოსავლეთის პარტნიორობა - ამბიციური პროექტი 21-ე საუკუნის ევროპული საგარეო პოლიტიკისთვის“:

„აღმოსავლეთ ევროპისა და ამიერკავკასიის ქვეყნებისთვის ექსპერტული გამოცდილების შეთავაზებით, ჩვენ ვცდილობთ ინვესტირებას არა მხოლოდ ამ ქვეყნების ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობისათვის, არამედ საკუთარი კეთილდღეობისთვისაც... აღმოსავლეთის პარტნიორებს სურთ უფრო თავისუფალი ვაჭრობა და უფრო მარტივი გადაადგილება ევროკავშირის სივრცეში. ევროკავშირს სურს მხარი დაუჭიროს შესაბამის რეფორმებს. ჩვენ შეგვიძლია მივადწიოთ რეალურ პროგრესს თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაში (FTA) ისეთი ეკონომიკის შექმნით, რომელიც სავსებით მზად იქნება ღია კონკურენციის გასაწევად. ჩვენ შეგვიძლია მხოლოდ მაშინ დავაწესოთ თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმი შეთანხმების პარტნიორ ქვეყნებთან, თუ გვექნება უსაფრთხო დოკუმენტები გადაადგილებისთვის, საკუთრივ დაცული საზღვრები და მიგრანტთა რეადმისიისთვის მოწესრიგებული სამართლებრივი რეგულირებები. მაგრამ თუ ჩვენ გვსურს დავიცვათ ჩვენი [ევროკავშირის]

უსაფრთხოება, მაშინ ჩვენ უნდა დავეხმაროთ ჩვენს მეზობელ ქვეყნებს განსაზღვრულ ამოცანათა მიღწევაში... ეს ნიშნავს, გავუხსნათ ჩვენი საქონლის ბაზარი ახალ კონკურენტებს, ისევე როგორც კონტროლზე დაფუძნებული მობილობის პარტნიორობის ფარგლებში დასაშვები გავხადოთ ამ ქვეყნებიდან სამუშაო ძალის ევროკავშირის შრომის ბაზარზე შემოსვლა, როცა ჩვენთან შესაბამისი შრომის უნარის ნაკლებობაა. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ ევროკავშირის მოქალაქეთა მიერ გადახდილი გადასახადები ამ ქვეყნებისთვის უნდა დაიხარჯოს. თუმცა ყველაფერი ის, რაც ევრო კომისიამ შეიმუშავა, ჩვენივე მოქალაქეების ინტერესებს ემსახურება. ეს არ არის უბრალოდ ფილანტროპია. ეს 21-ე საუკუნის ევროპული საგარეო პოლიტიკაა. დარწმუნებული ვარ, ადმოსავლეთ პარტნიორობის შეთანხმება ევროპელ მოქალაქეებს მოუტანს სტაბილურობის დივიდენდებს მომავალი თაობებისთვის, გრძელვადიანი პერიოდის განმავლობაში.“

## 11.2. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ სტუდენტის თვალით

ვახტანგ ჭარაია,

ბალტიის საერთაშორისო აკადემიის სტუდენტი.

### რა არის აღმოსავლეთის პარტნიორობა?

„აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ - არის ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული პარტნიორობის ახალი პროგრამა მისი აღმოსავლეთით მდებარე პოსტ საბჭოთა ქვეყნებისათვის, რომლებიც ამ ეტაპზე არ განიხილებიან ევროკავშირში გაერთიანების პრეტენდენტებად (ანუ აღმოსავლეთის პარტნიორობა არ წარმოადგენს გზას ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის), მაგრამ თანამედროვე რეალობიდან გამომდინარე იმსახურებენ ყურადღებას და მხარდაჭერას ევროკავშირის მხრიდან პოლიტიკურ დონეზე. ეს ქვეყნებია: საქართველო, უკრაინა, აზერბაიჯანი, სომხეთი, მოლდოვა და ბელორუსი.

აღმოსავლეთის პარტნიორობა პირველად წარმოდგენილ იქნა ევროკავშირის ზოგად საქმეთა და საგარეო ურთიერთობათა საბჭოს სხდომაზე ბრიუსელში 2008 წლის 26 მაისს პოლონეთის პრემიერ მინისტრის მიერ და შვედეთის მთავრობის მხარდაჭერით. ხოლო ერთი წლის შემდეგ 2009 წლის 7 მაისს ევროკავშირში ჩეხეთის პრეზიდენტობის დროს, აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამიტზე 27 + 6 ქვეყნის ერთობლივი დეკლარაციის მიღებით ზემოთ ხსენებული პროგრამა ოფიციალურად შევიდა ძალაში. აღსანიშნავია, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა ეფუძნება იმ მიღწევებს, რომლებიც უკვე არსებობს ამ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის, ის აგრეთვე წარმოადგენს სპეციალურ განხრას ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის პროგრამაში.

სისტემურად თუ განვიხილავთ, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ემყარება შემდეგ პრინციპებს:

- კანონის უზენაესობა;
- კარგი მმართველობა;
- ადამიანის უფლებათა პატივისცემა;
- უმცირესობათა პატივისცემა და დაცვა;
- საბაზრო ეკონომიკა;
- მდგრადი განვითარება.

რაც შეეხება ინსტრუმენტებს და მასტიმულირებელ ღონისძიებებს, ისინი ეყრდნობიან ორმხივ და მრავალმხრივ მოლაპარაკებებს (იხ. გრაფიკი No11.4).

2011 წლის დასაწყისისთვის ევროკავშირის ერთ-ერთი წევრი ქვეყანა – ესტონეთი, გეგმავს აამოქმედოს აღმოსავლეთის პარტნიორობის ტრეინინგ ცენტრი, რომელიც განკუთვნილი იქნება ახალგაზრდა სახელმწიფო მოხელეებისთვის ექვსივე პარტნიორი ქვეყნიდან.

### გრაფიკი No11.4. აღმოსავლეთის პარტნიორობის თანამშრომლობის ინსტრუმენტები

აღმოსავლეთ პარტნიორობა		
	მრავალმხრივი მოლაპარაკებები	ორმხრივი მოლაპარაკებები
პრინციპები	დიფერენცირება, დადებითი პირობები, საერთო მფლობელობა და პასუხისმგებლობა	

<p><b>ინსტრუმენტები</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ოთხი თემატური პლატფორმა:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1. დემოკრატიის და კარგი მმართველობის დამკვიდრება,</li> <li>2. ენერგოუსაფრთხოების ხელშეწყობა,</li> <li>3. ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკებთან მიერთება,</li> <li>4. ხალხთაშორისი კონტაქტების გამყარება.</li> </ol> </li> <li>✓ ფლაგმანური ინიციატივები</li> <li>✓ სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ყოვლისმომცველი ინსტიტუციური განვითარების პროგრამა;</li> <li>✓ გაძლიერებული თანამშრომლობა ეკონომიკურ, ენერგეტიკულ და მობილურობის საკითხებში.</li> </ul>
<p><b>სტიმულები</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ დამატებითი დაფინანსება ევროპის სამეზობლო და თანამშრომლობის ინსტრუმენტი-დან</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება;</li> <li>✓ ასოცირების შეთანხმება;</li> <li>✓ სავიზო რეჟიმის გამარტივება;</li> <li>✓ დამატებითი დაფინანსება “ევროპის სამეზობლო და თანამშრომლობის ინსტრუმენტი”-დან.</li> </ul>

**წყარო:** მოდიფიცირებულია ავტორის მიერ. ძირითადი წყარო: **Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia*, Berlin, 2011. p. 22.**

**აღმოსავლეთის პარტნიორობის წინაპირობა**

აღმოსავლეთის პარტნიორობა არის გამოწვეული მთელი რიგი საკითხებით. ამ პროექტის განხორციელების ერთ-ერთ უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ექვსივე პარტნიორი ქვეყანა არის გეოპოლიტიკურად ძალიან მნიშვნელოვანი ევროკავშირისთვის, როგორც ნავთობისა და გაზის სატრანზიტო ტერიტორიები რუსეთიდან, შუა აზიიდან და აზერბაიჯანიდან; ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია ევროკავშირისათვის ამ მეზობელი ქვეყნების ბაზრების ათვისება, რაც საკმაოდ ძნელი მისაღწევი იქნებოდა იმ რეფორმების გატარების და მათი წახალისების გარეშე, რომელსაც მთლიანობაში ჰქვია “ევროკავშირის სტანდარტებთან” დაახლოება. არაუკანასკნელ როლს თამაშობს ამ ქვეყნების მისწრაფება ევროკავშირისადმი (არაერთფეროვანი, რუსეთის ფაქტორის გამო) და შესაბამისად გატარებული ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური რეფორმები (სხვადასხვა ხარისხის სხვადასხვა ქვეყნებში) ქვეყანაში დემოკრატიის გასავითარებლად და გასამყარებლად.

„აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ პროგრამის შექმნის ერთ-ერთი მიზეზი იყო ისიც, რომ წინამორბედი პროექტი - ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა და მისი სამოქმედო გეგმა (ENP AP), დასასრულს უახლოვდებოდა და საჭირო იყო ახალი ინიციატივის წამოწყება ევროკავშირის მხრიდან იმისთვის, რომ მხარდაჭერა დაეფიქსირებინათ თავისი აღმოსავლეთით მეზობლებისა და პარტნიორებისათვის, თანაც იმ დროს, როდესაც ამ პროექტის მთავარ მოწინააღმდეგეს საფრანგეთს, პრეზიდენტ ნიკოლას სარკოზის ინიციატივით წამოწყებული ჰქონდა პროექტი – “ერთიანობა ხმელთაშუა ზღვისათვის” (2008 წელი), რომელიც ითვლება ევროკავშირის სამეზობლო პროგრამად მის სამხრეთით მდებარე ქვეყნებთან და რომელშიც გაერთიანებულია 43 ქვეყანა. ამ პროგრამის განხორციელებით ამოიწურა საფრანგეთის მთავარი არგუმენტი იმასთან დაკავშირებით, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობის გააქტიურება გამოიწვევდა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის რეგიონალურ დისბალანსს.

კიდევ ერთი ძალიან მნიშვნელოვანი არგუმენტი აღმოსავლეთის პარტნიორობისათვის იყო 2008 წლის რუსეთ-



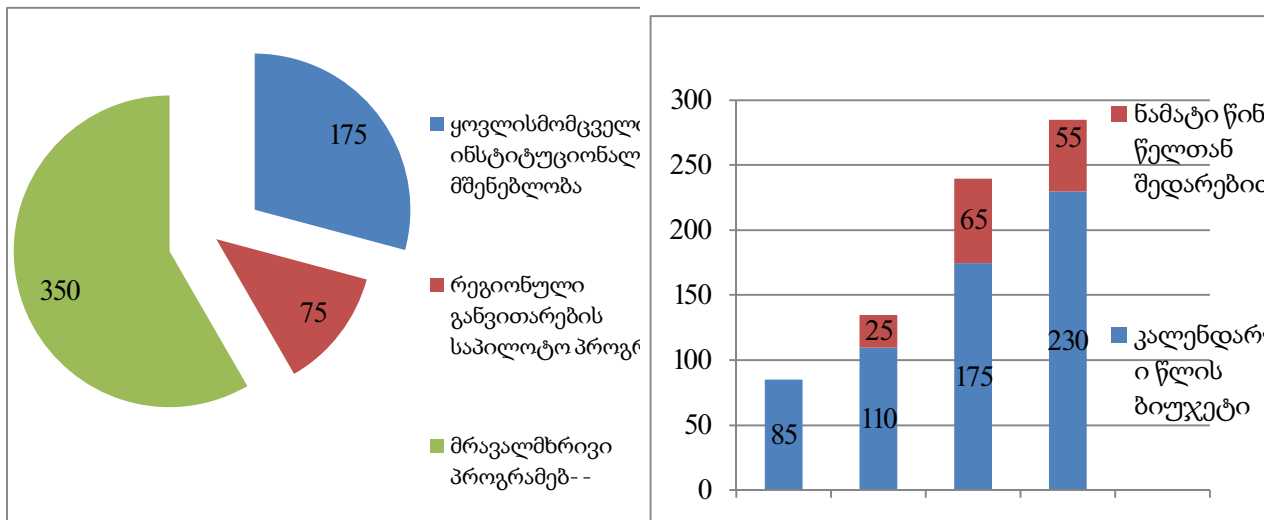
საქართველოს ომი, რომელმაც შესაძლებლობების ახალი „ფანჯარა გაუღო“ ევროკავშირის პრო აღმოსავლური გაფართოების მომხრეთა ჯგუფს (პოლონეთს, შვედეთს, ბალტიისპირეთის ქვეყნებს და სხვებს), რომ დაერწმუნებინათ მათი მოწინააღმდეგეები (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია) მსგავსი პროგრამების არსებობის აუცილებლობაში.

**აღმოსავლეთის პარტნიორობის დაფინანსება და დასაფინანსებელი პროექტები**

ევროკავშირი ფინანსურად ეხმარება მის აღმოსავლეთით მდებარე მეზობელ ქვეყნებს, რომ დაახლოვოს ისინი ევროკავშირის სტანდარტებთან უამრავ სხვადასხვა სფეროში, მაგალითად: დემოკრატიული მმართველობა, საბაზრო ეკონომიკა, გარემოს დაცვა, კანონის უზენაესობა და მრავალი სხვა. ამ მიზნის მისაღწევად ევროკავშირი სისტემატიურად ზრდის ფინანსური დახმარების ოდენობას.

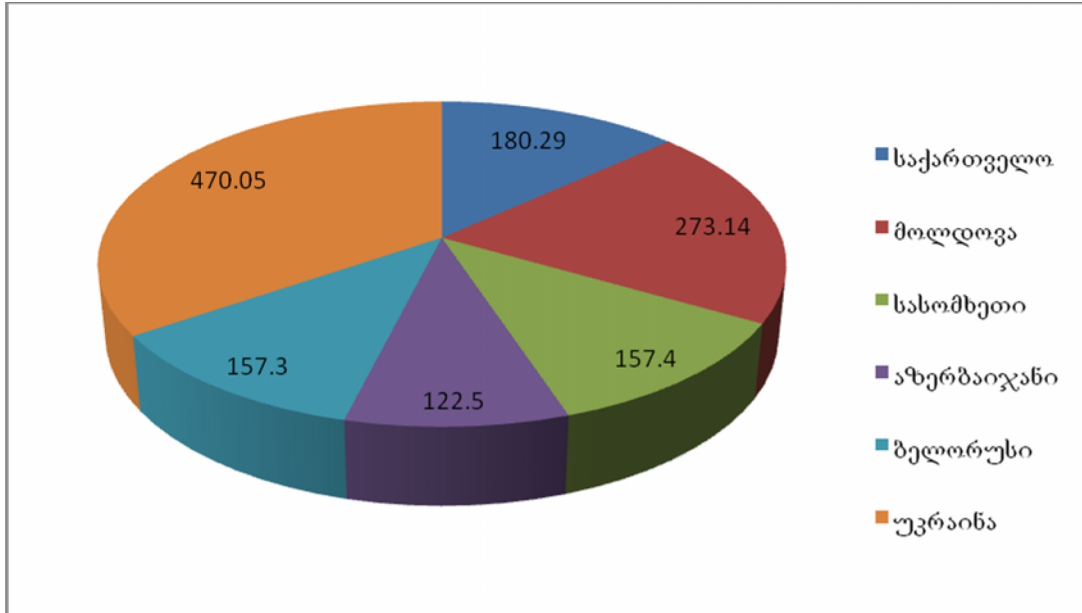
2009 წელს აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამით დადგენილი 2010-2013 წწ. ბიუჯეტმა შეადგინა 600 მლნ. ევრო (£535 მლნ; \$804 მლნ), რომელიც ფინანსდება შემდეგი წყაროებიდან: 1) 350 მლნ ევრო „ახალი ფული“ და 2) დანარჩენი 250 მლნ ევრო კი, ევროპის სამეზობლო და თანამშრომლობის ინსტრუმენტის (ENPI) აღმოსავლეთის რეგიონული პოლიტიკის ფონდიდან გადამისამართებული იქნება აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფონდში.

**გრაფიკი 11.5 . აღმოსავლეთის პარტნიორობის დაფინანსება სექტორების და წლების მიხედვით (მლნ. ევრო)**



წყარო: ცნობარი აღმოსავლეთ პარტნიორობის დაფინანსების ფარგლებში, ევროკომისია 2010, [www.eas.europa.eu/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/eastern/docs/eap_vademecum_en.pdf)

**გრაფიკი 11.6. აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის ქვეყნების დაფინანსება 2010-2013 წლებში (მლნ ევრო)**



წყარო: ევროპარლამენტი [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-4493&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-4493&language=EN)

**შენიშვნა:** მიუხედავად იმისა რომ მთლიანი დაფინანსება აღმოსავლეთ პარტნიორობის განისაზღვრება 600 მლნ ევროთი, ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის ოფიციალური ვებ გვერდი თითოეული ქვეყნისთვის გამოყოფილ თანხებს ასეთნაირად ანაწილებს.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის დაფინანსება დაყოფილია სამ სექტორად/მიმართულებად:

**1. ყოვლისმომცველი ინსტიტუციონალური მშენებლობა (CIB)**

ამ პროგრამის ძირითადი მიზანია გააუმჯობესოს ინსტიტუციონალური წყობა პარტნიორ ქვეყნებში და მიიყვანოს ისინი ევროკავშირის სტანდარტებამდე, ისეთი პროგრამების დახმარებით როგორებიც არის “ტვინინგი” და “ტაიქსი”, თანამშრომლების ურთიერთგაცვლა და სტაჟირება, სამსახურეობრივი მივლინებები შესაბამის ორგანიზაციებში და სტიპენდიები პროფესიონალური ტრენინგებისათვის.

ამ პროგრამის ფარგლებში ურთიერთგაცვლის მემორანდუმი ევროკავშირს აქვს გაფორმებული ყველა აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის ქვეყნებთან, გარდა ბელორუსიისა. ინსტიტუციონალური მშენებლობის პროგრამა მოქმედებს იწყებს 2011 წლიდან, ხოლო 2010-2013 წწ. ბიუჯეტი ცალკეული ქვეყნებისათვის იქნება შემდეგი: საქართველო - €31 მლნ; აზერბაიჯანი - €19 მლნ; სომხეთი €32 მლნ; უკრაინა – €20 მლნ; მოლდოვა – €50 მლნ.

**2. რეგიონული განვითარების საპილოტო პროგრამები (PRDP)**

ევროკავშირს ამ პროგრამის განსახორციელებლად 2010-2013 წწ. ბიუჯეტში გამოყოფილი აქვს 75 მლნ ევრო, თუმცა ხარჯვითი ნაწილის დაწვრილებითი გეგმა ჯერ არ არსებობს და ის შემუშავებული იქნება 2012 წლისათვის.

რეგიონული განვითარების საპილოტო პროგრამის ძირითადი მიზანი იქნება დაეხმაროს მოცემული ექვსი ქვეყნის ყველაზე ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებს ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის, შრომითი კაპიტალის, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებაში. აგრეთვე დაფინანსდებიან არასამთავრობო ორგანიზაციები, მედია და ადგილობრივი თვითმმართველობები.

### 3. მრავალმხრივი პროგრამები

350 მლნ ევროდან, რომელიც გამოყოფილია ამ პროგრამისათვის, დაახლოებით ნახევარი (160 მლნ ევროზე მეტი) დაიხარჯება შემდეგ 6 პროგრამაზე:

1. საზღვრის მართვის ინტეგრირებული პროგრამა (**€44,5 მლნ**);
2. მცირე და საშუალო საწარმოების დახმარების პროგრამა (**€57 მლნ**);
3. რეგიონული ენერჯო ბაზარი და ენერგეტიკული ეფექტურობა (**€41 მლნ**);
4. ენერჯო მოწოდების დივერსიფიკაცია (სამხრეთ ენერგეტიკული კორიდორი);
5. პრევენცია, მომზადება და მზადყოფნა ბუნებრივი და ადამიანის მიერ განხორციელებული კატასტროფების წინააღმდეგ (**€12 მლნ**);
6. ფლაგმანური ინიციატივები გარემოს დაცვის მართვისთვის (**€12 მლნ**).

დარჩენილი თანხა გაერთიანებული იქნება ევროპის სამეზობლო და თანამშრომლობის ინსტრუმენტის (ENPI) ფონდში, რომლის მცირე ნაწილი დაფარავს თემატიკური პლატფორმებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმებისათვის მიძღვნილი ღონისძიებების საფასურს.

აგრეთვე აღნიშვნას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ გარდა ზემოთ მოყვანილი პირდაპირი ფინანსური დახმარებებისა, ევროკავშირი ხელს უწყობს ინვესტიციების მოზიდვას აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის ქვეყნებში ევროპის საინვესტიციო ბანკის დახმარებით (EIB). ამ პროგრამის ფარგლებში ევროპის საინვესტიციო ბანკი აძლევს საშუალებას 2007-2013 წწ. პერიოდში აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამის ქვეყნებს და რუსეთს აიღონ სესხები საერთო ღირებულებით €3.7 მლრდ შემდეგი სექტორების გასავითარებლად/დასაფინანსებლად: ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, მედია და ტელეკომუნიკაცია. ევროპის საინვესტიციო ბანკის დახმარებით ხორციელდება ინფრასტრუქტურული პროექტები მოლდოვაში, რომელთა საერთო ღირებულება შეადგენს 92.5 მლნ ევროს; მაღალი ძაბვის გადამცემი ხაზების მშენებლობა საქართველოში, რომლის ბიუჯეტი შეადგენს 80 მლნ ევროს და სხვა.

### აღმოსავლეთის პარტნიორობა და საქართველო

აღმოსავლეთის პარტნიორობაში მონაწილეობა საქართველოს სხვა მრავალ სარგებელთან ერთად 2011-2013 წწ. 180.29 მლნ ევროს მოუტანს, რაც ევროპის სამეზობლო და თანამშრომლობის ინსტრუმენტიდან (ENPI) 2007-2010 წწ დაფინანსებას 60 მლნ ევროთი აღემატება. გარდა ამისა, ევროკავშირი საქართველოს მთელ რიგ დახმარებებს სთავაზობს აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამაში მონაწილეობისათვის, მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია:

- **ასოცირების შეთანხმება**

ამ პროგრამას ოფიციალურად საფუძველი ჩაეყარა 2010 წლის 15 ივლის ქალაქ ბათუმში, როდესაც საქართველოს ოფიციალური ვიზიტით ეწვია ევროკომისიის ვიცე პრეზიდენტი ქალბატონი ქეთრინ ეშტონი. ასოცირების შეთანხმებამ ოფიციალურად ჩაანაცვლა მისი წინამორბედი პროექტი - “პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება” (PCA) და ამით ხაზი გაესვა, რომ ევროკავშირი მომავალშიც ითანამშრომლებს საქართველოსთან და მას საშუალება ექნება გაერთიანდეს ევროკავშირში, იმის მიუხედავად თუ რამდენი დრო დასჭირდება მას ამისთვის.

- **სავიზო რეჟიმის გამარტივება**

რუსეთ-საქართველოს ომის შემდგომ ევროკავშირმა და მისმა წევრმა ქვეყნებმა აქტიურად დაიწყეს მსჯელობა საქართველოსთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების (ან საერთოდ გაუქმების) შესახებ, მაგრამ რეალური ნაბიჯი მხოლოდ 2010 წლის დეკემბერში გადაიდგა, როდესაც ევროპარლამენტმა ხელი მოაწერა შესაბამის დოკუმენტს.

თუმცა აღსანიშნავია, რომ სავიზო რეჟიმის გამარტივებით მიღებული შედეგი არ შეიძლება ჩაითვალოს მნიშვნელოვნად, რადგანაც საჭირო საბუთების რაოდენობის შემცირება და გადასახადის დაწევა 60 ევროდან 35 ევრომდე ევროკავშირის ვიზის მისაღებად დიდი შეღავათი არ არის და საჭიროა შემდგომი მუშაობა უფრო უკეთესი პირობების მისაღებად, რომლის მაქსიმუმაც შეიძლება იყოს სავიზო რეჟიმის საერთოდ გაუქმება (მოლაპარაკებები ამ საკითხზე ოფიციალურად გადადებულია გაურკვეველი ვადით). აღსანიშნავია, რომ საქართველოსთვის დაწესებული სავიზო რეჟიმის მსგავსი ევროკავშირის აღმოსავლეთის პარტნიორ სხვა ქვეყნებთანაც გააჩნია (უკრაინა, მოლდოვა). აზერბაიჯანმა კი საერთოდ “გამოისყიდა” სავიზო რეჟიმის გამარტივება ევროკავშირთან, როდესაც 2011 წლის 14 იანვარს აზერბაიჯანის პრეზიდენტმა ილხამ ალიევმა და ევროკომისიის პრეზიდენტმა ჟოზე მანუელ ბაროზომ ხელი მოაწერეს ერთობლივ შეთანხმებას აზერბაიჯანიდან ევროკავშირში ყოველწლიურად 10 მლნ. კუბური მეტრი აირის მიწოდების შესახებ.

• **შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ**

ეს არის შეთანხმება, რომელიც მიზნად ისახავს ტარიფების, ქვოტების და არასატარიფო ბარიერების მოშლას და ხარისხის სტანდარტების დანერგვას, მთელ რიგ საკითხებში ევროკავშირის სტანდარტებთან დასაახლოვებლად და ვაჭრობის გასაუმჯობესებლად, როგორც საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასევე საქართველოსა და სხვა მეზობელ/პარტნიორ ქვეყნებთან. ეს შეთანხმება ორმაგად მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოდან ექსპორტის 21.2% (170.5 მლნ. ევრო) და აგრეთვე საქართველოში იმპორტის 30% (931.8 მლნ. ევრო) მოდის ევროკავშირზე და ამავდროულად ის არის საქართველოს ნომერ პირველი სავაჭრო პარტნიორი.

ამჟამად საქართველოს გააჩნია (2005 წლიდან) “წახალისების სპეციალური სისტემა მდგრადი განვითარებისა და კარგი მმართველობისათვის”, ე.წ. GSP+, რომელიც იძლევა უფლებას განვითარებადი ქვეყნებისათვის, შეღავათიანი პირობებით (ტარიფების მთლიანი ან 10 %-მდე შემცირება ან სპეციალური ტარიფი 1 კგ.-ზე 1 ევროს ოდენობით) ევროკავშირში შეტანილ იქნას 7200 სახეობის სხვადასხვა პროდუქცია, შესაბამისი სანიტარული და ფიტოსანიტარული ნორმების დაცვის შემთხვევაში. თუმცა, საქართველოსთვის სტრატეგიული სავაჭრო საქონელი – ღვინო, აგრეთვე მინერალური პროდუქტები არ შედის “GSP+”-ის ჩამონათვალში და შესაბამისად ის ევროკავშირის ბაზარზე შეტანისას იბეგრება სრული განაკვეთით (შუშხუნა ღვინო €32 - 100 ლიტრზე და წითელი ან შავი ღვინო ალკოჰოლის შემცველობით 13%-ზე ნაკლები €13.1\_თი ყოველ 100 ლიტრზე).

განსხვავებით “GSP+”-საგან, შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ ვაჭრობაზე მისცემს საშუალებას საქართველოს, ევროკავშირთან ივაჭროს ყველანაირი დაბრკოლების გარეშე ანუ თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმში. ეკონომისტები ვარაუდობენ, რომ დროის ხანმოკლე პერიოდში, როგორც საქართველოს მთავრობისთვის, ასევე კერძო ორგანიზაციებისთვის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოება ძვირი დაჯდება, თუმცა გრძელვადიან პერსპექტივაში ის საკმაოდ მომგებიანი იქნება. სპეციალისტების გათვლებით, შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ საქართველოს შემდეგნაირად დაეხმარება<sup>215</sup>:

1. გაზრდის პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს 2020 წლისათვის 11.5 მლრდ. ა.შ.შ. დოლარამდე, რომელმაც 2009 წელს საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით შეადგინა 759.1 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი.
2. გაზრდის ექსპორტს დამატებითი 13.3%-ით ხუთი წლის ვადაში.
3. გაზრდის ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტს 6.5%-ით.

<sup>215</sup> Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia*, Berlin, 2011. p. 13.

- **საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზაციაში დახმარება**

ევროკავშირის და საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოება ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნაა ევროკავშირის მხრიდან საქართველოს ევროკავშირში გაერთიანების გზაზე და სწორედ ამიტომაც საქართველოს დღევანდელი მთავრობა 2003 წლიდან მოყოლებული ახორციელებს რეფორმებს სხვადასხვა სფეროში. საქართველოს კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არის დავის საგანი ევროკავშირისათვის და ის ხშირად აკრიტიკებს მას რადგანაც: 1) ინტელექტუალური საკუთრება; 2) კონკურენციის შესახებ კანონი; 3) ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერები; 4) სანიტარული და ფიტოსანიტარული ნორმები; 5) მედიის თავისუფლების ხარისხი და სხვა არ შეესაბამება მის სტანდარტებს. ამის გამო მოლაპარაკებები თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ღრმა და ყოვლისმომცველი შეთანხმების თაობაზე ჯერაც არ არის დაწყებული. აღსანიშნავია, რომ საქართველომ საბჭოთა კავშირული საკვების უსაფრთხოების მოდელიც კი მოიშორა თავიდან, მაგრამ იმის ნაცვლად რომ ახალი კანონები შეექმნა და აღესრულებინა (კანონმდებლობის შექმნის მცდელობა კი იყო, მაგრამ მისი აღსრულების მექანიზმები - არა), მან დღესდღეისობით სრულად დატოვა ეს სექტორი უკონტროლოდ და ეს ძალიან დიდ პრობლემებს ქმნის ქართული პროდუქციისათვის ევროკავშირის ბაზარზე შესატანად.

- **სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი და ეროვნული პლატფორმის ჩამოყალიბება**

სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის დაარსება მიზნად ისახავს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, მათი პროცესში ჩართულობისათვის და თანამშრომლობის წახალისებას ევროკავშირის და პარტნიორი ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოებებს შორის.

დღემდე სულ ჩატარდა 2 აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი თითო წლის ინტერვალით 2009 და 2010 წლებში. დღეისთვის საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ეროვნულ პლატფორმაში გაერთიანებულია 80-მდე ორგანიზაცია (არასამთავრობო ორგანიზაციები, პროფესიული გაერთიანებები და სხვა).

პოლიტიკური თვალსაზრისით, აღმოსავლეთის პარტნიორობას საქართველოსთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს, რადგანაც ევროსტანდარტებთან მაქსიმალური დაახლოება მომავალში საქართველოს გაუადვილებს ევროინტეგრაციისკენ გზას. თუმცა, აქ მრავალი სხვა ფაქტორი თამაშობს თავის როლს და ეს არც თუ ისე მარტივი პროცესია. სპეციალისტები მიიჩნევენ, რომ საქართველოს მიერ ყველა იმ რეკომენდაციის შესრულება ანუ მაქსიმალური დემოკრატიზაცია, რასაც აღმოსავლეთის პარტნიორობა მოითხოვს, გამოიწვევს მოქმედი მთავრობის დასუსტებას ამიტომაც არის, მაგალითად, ის რომ დღევანდელი საქართველოს მთავრობა უბრალოდ უგულვებელყოფს სასამართლო სისტემაში საჭირო რეფორმებს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ რეფორმების აუცილებლობა ხშირად არის ხაზგასმული ევროკავშირის მხრიდან, ისევე როგორც მედიის თავისუფლების ხარისხის მაჩვენებლის ამაღლება<sup>216</sup>. ან კიდევ, მიუხედავად ევროკავშირის მოთხოვნებისა სამუშაო კოდექსის გაუმჯობესებაზე, საქართველოს მთავრობა მას დიდად არ აქცევს ყურადღებას, რადგანაც არსებული ულტრა ლიბერალური კოდექსის პირობების შეცვლამ მუშების სასარგებლოდ შესაძლოა შეამციროს ინვესტიციების მოდინება ქვეყანაში, რაც პოლიტიკურად წამგებიანი შედეგის მომტანი იქნება მთავრობისთვის. სამაგიეროდ, საქართველოს მთავრობა მაქსიმალურად ცდილობს მობილობის საკითხის წინ წაწევას, რაც გულისხმობს გრძელვადიან პერსპექტივაში ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის შემოღებას. ამისათვის საქართველოს მთავრობამ დაჩქარებული წესით 2010 წელს შემოიღო ბიომეტრიული პასპორტები.

არის საკითხები, სადაც საქართველო ევროკავშირის მეტ ჩართულობას ისურვებდა. ასეთია მაგალითად სურვილი აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში ევროკავშირის მეტი ჩართულობისა აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს კონფლიქტების მოგვარებაში და რუსეთთან ურთიერთობების გაუმჯობესებაში. თუმცა,

<sup>216</sup> Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia*, Berlin, 2011. p. 13-15.

აღმოსავლეთის პარტნიორობა საქართველოს მთავრობის მიერ მიჩნეულია, როგორც გარკვეული სახის დაცვის მექანიზმი.

**აღმოსავლეთის პარტნიორობა დანარჩენ ხუთ მონაწილე ქვეყანაში**

სხვადასხვა მიზეზების გამო, აღმოსავლეთის პარტნიორობისადმი მიდგომა არაერთგვაროვანია პარტნიორ ექვსივე ქვეყანაში. ამასთან, განსხვავებულია დაფინანსების ოდენობა და მათი მიზნობრიობაც ექვსივე ქვეყანაში, როგორც ეს ქვემოთმოცემულ სქემაში ი არის ნაჩვენები.

**გრაფიკი No11.7. აღმოსავლეთის პარტნიორობის პრიორიტეტები მონაწილე ქვეყნებში**

ქვეყანა	პრიორიტეტული დარგები
საქართველო	დემოკრატიული განვითარება, კანონის უზენაესობა, კარგი მმართველობა, ვაჭრობა და ინვესტიციები, რეგიონული განვითარება, მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარება, სიღარიბის დაძლევა, კონფლიქტების მშვიდობიანი გზით მოგვარება
აზერბაიჯანი	დემოკრატია და კარგი მმართველობა, სოციალ-ეკონომიკური და მდგრადი განვითარება, ვაჭრობა და ინვესტიციები, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებების ამოქმედება, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის ამოქმედება, მობილობა და უსაფრთხოება
სომხეთი	დემოკრატია და კარგი მმართველობა, ვაჭრობა და ინვესტიციები, სოციალურ-ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების რეფორმები
უკრაინა	კარგი მმართველობა და კანონის უზენაესობა, ევროკავშირი-უკრაინის ასოცირების შეთანხმების ამოქმედებაში ხელშეწყობა, მდგრადი განვითარება
მოლდოვა	კარგი მმართველობა, კანონის უზენაესობა და ფუნდამენტური ღირებულებები, სოციალური და ადამიანური განვითარება, ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება
ბელორუსი	დემოკრატიის განვითარება, კარგი მმართველობა და სტაბილურობა

**წყარო:** ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ოფიციალური ვებ-გვერდი:

- [www.enpi-info.eu/main.php?id=296&id\\_type=9](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=296&id_type=9)
- [www.enpi-info.eu/maineast.php?id=294&id\\_type=9](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=294&id_type=9)
- [www.enpi-info.eu/maineast.php?id=293&id\\_type=9](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=293&id_type=9)
- [www.enpi-info.eu/maineast.php?id=295&id\\_type=9&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=295&id_type=9&lang_id=450)
- [www.enpi-info.eu/main.php?id=292&id\\_type=9](http://www.enpi-info.eu/main.php?id=292&id_type=9)
- [www.enpi-info.eu/maineast.php?id=286&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=286&id_type=10)

• **აზერბაიჯანი:**

აღმოსავლეთის პარტნიორობა დიდი ენთუზიაზმით იქნა მიღებული აზერბაიჯანის სამოქალაქო საზოგადოების მიერ, მაგრამ ქვეყნის მთავრობამ განაცხადა, რომ ის მიზნად არ ისახავს ევროკავშირის წევრობას, მისი მიზანია მხოლოდ აამაღლოს საცხოვრებელი და სხვა სტანდარტები ევროკავშირის სტანდარტებამდე და ამიტომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა მისთვის არც თუ ისე მნიშვნელოვანია. აზერბაიჯანის მთავრობა აგრეთვე თვლის, რომ ის მეტ ყურადღებას იმსახურებს ევროკავშირის მხრიდან და შესაბამისად მეტი ორმხრივი მოლაპარაკებები უნდა იყოს გათვალისწინებული ევროკავშირსა და აზერბაიჯანს შორის აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში და რომ ამ პროექტის ქმედითუნარიანობის ასამაღლებლად საჭიროა აზერბაიჯანის სამოქალაქო

საზოგადოება ჩართულიქნას ოფიციალურ მოლაპარაკებებში. სხვა შემთხვევაში გამოვა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა ჩამოყალიბდება ბაქოსა და ბრიუსელის ელიტის ინტერესებზე დაფუძნებული ორგანიზაციად და ფართო მოსახლეობის ინტერესები დარჩება გაუთვალისწინებელი.

მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ აზერბაიჯანში აღმოსავლეთის პარტნიორობისადმი დამოკიდებულება სკეპტიკურია, მითუმეტეს, რომ ამ პროექტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პუნქტი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება წინასწარ არის განწირული, რადგანაც აზერბაიჯანი არ არის მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი (და არც გახდება ახლო მომავალში). ამ ორგანიზაციის წევრობა კი ერთ-ერთი წინაპირობაა ევროკავშირთან თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმის დამყარებისათვის. მაგრამ აზერბაიჯანის მთავრობას ევროკავშირთან პარტნიორობა შეუძლია სათავისოდ გამოიყენოს მთიანი ყარაბახის კონფლიქტის გადასაწყვეტად. აზერბაიჯანს ზურგს უმაგრებს ის გარემოება, რომ მისი შემოსავლები გაზისა და ნავთობის ხარჯზე არის საკმაოდ მაღალი.

#### • **სომხეთი**

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში, სხვადასხვა პროექტების განსხორციელებლად სომხეთი 2011-2013 წლებში ევროკავშირისაგან €157.4 მლნ დახმარებას მიიღებს. მიმდინარეობს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებაზე და სავიზო რეჟიმის გამარტივებაზე მოლაპარაკებები. 2010 წლის ნოემბერში ევროკავშირსა და სომხეთს შორის გაფორმდა ურთიერთგაგების მემორანდუმი ყოვლისმომცველი ინსტიტუციონალური მშენებლობის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს სომხური საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ევროკავშირთან დაახლოებას და აგრეთვე ევროკავშირი მხარს უჭერს სომხეთის მცდელობებს საზღვრის გახსნასთან დაკავშირებით სომხეთსა და თურქეთს შორის. მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ სომხეთის რუსეთთან სტრატეგიულ პარტნიორობას და რომ ეს პარტნიორობა როგორც მინიმუმ უახლოეს მომავალში მაინც წარმოუდგენელია დაირღვეს (თუმცა გამორიცხული არაფაერია), პლუს ამას რომ სომხეთის მოსახლეობა და მთავრობა ძლიერ უფრთხილდება რუსეთთან კავშირებს, ძნელი მისახვედრი არ არის, რომ სომხეთი არ ცდილობს ევროკავშირში გაწევრიანებისათვის პოლიტიკური ქულების დაწერას, არამედ ის ატარებს სწორი პოლიტიკური ბალანსის მეთოდს. სომხეთის საგარეო მინისტრის ედვარდ ნალბანდიანის მტკიცებით, სომხეთი ცდილობს გაამყაროს მისი კავშირები ევროკავშირთან და მათი პარტნიორობა ქმნის დამატებით შესაძლებლობებს პოლიტიკური, ეკონომიკური და ჰუმანიტარული თემატიკური პლატფორმების ფარგლებში.

#### • **უკრაინა**

2010 წელს ახალი პრეზიდენტისა და მთავრობის მოსვლის შემდეგ ევროკავშირისადმი ინტერესი უკრაინაში შენედა, მაგრამ არ გამქრალა. მართალია წინა მთავრობისაგან განსხვავებით ახალი მიზნად არ ისახავს უპირობოდ ნატოში და ევროკავშირში გაერთიანებას, მაგრამ ქვეყნის მმართველი ელიტა ერთხმად თვლის, რომ საჭიროა ევროკავშირთან უფრო ღრმა თანამშრომლობა. მოლაპარაკებები ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ ვაჭრობაზე დროებით გაყინულია უკრაინული მხარის გამო, რადგან ისინი მიიჩნევენ, რომ ევროკავშირის მიერ წამოყენებული პირობები საზიანო იქნება უკრაინული ეკონომიკისათვის. რაც შეეხება სავიზო რეჟიმის გამარტივებას, ის უკვე გამარტივებულია 2008 წლიდან და ახლა მიმდინარეობს მოლაპარაკებები ევროკავშირსა და უკრაინას შორის უვიზო მიმოსვლის დამყარებაზე შესაბამისი სამოქმედო გეგმის განხორციელების შემდეგ.

უკრაინის მთავრობა მიიჩნებს რომ მისი კავშირები ევროკავშირთან უფრო მყარია, ვიდრე დანარჩენი ხუთი ქვეყნისა და აქედან გამომდინარე ისინი სკეპტიკურად უყურებენ აღმოსავლეთის პარტნიორობას და მიიჩნევენ, რომ ის არ წარმოადგენს წინ გადადგმულ ნაბიჯს წინა შეთანხმებებთან შედარებით.

#### • **მოლდოვა**

მოლდოვა უკმაყოფილოა აღმოსავლეთის პარტნიორობით. ის მიიჩნევს, რომ ბევრად მეტს აკეთებს ევროკავშირის

სტანდარტებთან დასაახლოებლად და ამიტომ ის იმსახურებს სხვა სტატუსს, უფრო მაღალს ვიდრე სხვა ქვეყნები. მოლდოვის პარლამენტის თავმჯდომარეს მარიან ლუპუს მტკიცებით, მოლდოვა “უფრო განვითარებულია” და ამიტომ ის არ უნდა ელოდებოდეს მაგალითად, სომხეთს და აზერბაიჯანს ევოკავშირში გასაწევრიანებლად.

მოლდოვა უკრაინის მსგავსად უკვე ფლობს ევოკავშირთან გამარტივებულ სავიზო რეჟიმს და ახლა უვიზო რეჟიმზე მიმდინარეობს მუშაობა. მაგრამ აღსანიშნავია, რომ მოლდოვას, ისევე როგორც საქართველოს, გააჩნია ტერიტორიული პრობლემა და ის ცდილობს ევოკავშირის დახმარება გამოიყენოს ამ პრობლემის მოსაგვარებლად.

#### • ბელორუსი

ბელორუსის შეყვანა აღმოსავლეთის პარტნიორობაში მეტად ტექნიკური ხასიათისაა, ვიდრე პოლიტიკური. ბელორუსი ამ შემთხვევაში დაინტერესებული არის ფინანსური დახმარებით, რომელსაც ის მიიღებს ევოკავშირისგან. ის მოიცავს სხვადასხვა სახის სოციალურ ჯგუფებს: ახალგაზრდა ადამიანებს, მცირე და საშუალო ბიზნესს და სხვა. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად დიდი დაპირისპირებებისა, 2006 წლის ნოემბრიდან შეინიშნება ურთიერთობის დათბობა ევოკავშირსა და ბელორუს შორის, 2008 წლიდან კი მოიხსნა სავიზო შეზღუდვები ბელორუსის სახელმწიფო მოხელეებისთვის და ბელორუსი მიწვეულ იქნა აღმოსავლეთის პარტნიორობაში.

#### აღმოსავლეთის პარტნიორობის კრიტიკა

მიუხედავად მრავალი დადებითი მხარისა, აღმოსავლეთის პარტნიორობას კრიტიკოსებიც ყავს, რაც არ უნდა იყოს გასაკვირი. ყველაზე დიდი კრიტიკოსი ამ პროექტისათვის მისი წამოწყების დროს იყო რუსეთის ფედერაცია, რომელიც ყველანაირად ცდილობდა ამ პროექტის ჩაშლას და შესაბამის განცხადებებს აკეთებდნენ როგორც ქვეყნის საგარეო საქმეთა მინისტრი, ასევე პრეზიდენტიც. ისინი ამტკიცებდნენ, რომ აღმოსავლეთის პარტნიორობა უვარგისი პროექტია და სხვა არაფარია თუ არა “გავლენის სფეროების” გადანაწილება. ყველაზე გამაღიზიანებელი კი რუსეთისთვის ის ფაქტი გახდა, რომ ევოკავშირმა ამ პროგრამაში ბელორუსიც ჩართო. შესაბამისმა წარმომადგენლებმა ისიც განაცხადეს, რომ ბელორუსს შეუძლია დაივიწყოს აღმოსავლეთის პარტნიორობა, თუ ის აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთს აღიარებს. თუმცა, საბოლოოდ პოლონეთისა და შვედეთის აქტიური მხარდაჭერით ამ პროექტის განხორციელება (წამოწყება) მაინც მოხერხდა.

კრიტიკის ძირითადი მიზეზი არის ის, რომ ის სწორად არ ასახავს ექვსივე ქვეყნის მიღწევებს ევოკავშირთან მიმართებაში და არ აძლევს უპირატესობას მეტად მონდომებულ ქვეყნებს (გარდა მცირე დიფერენციაციისა ფულად დახმარებაში). ამაზე ღიად საუბრობენ მოლდოველები და უკრაინელები, საქართველოს მთავრობა კი მაინც თავის შეკავებას ამჯობინებს, რადგან მისთვის პოლიტიკურად გაუმართლებელია ევოკავშირის გაკრიტიკება.

აღმოსავლეთის პარტნიორობასთან დაკავშირებული უკმაყოფილების მიზეზი ამ პროექტის ჩამოყალიბების დღიდან იყო ის ფაქტი, რომ 2009 წელს დამფუძნებელთა კრებაზე პრადაში არ იყვნენ მიწვეულნი ალექსანდრე ლუკაშენკო და ანდრეი ვორონინი (ბელორუსიის და მოლდოვის პრეზიდენტები) შესაბამისად და ისინი მთავრობის სხვა წარმომადგენლებით იყვნენ წარდგენილნი.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის ერთ-ერთი მინუსი არის ისიც, რომ ის არ არის პრიორიტეტული დასავლეთ ევროპული ქვეყანათა უმეტესობისათვის (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, საბერძნეთი). მას მხარს აქტიურად უჭერენ მხოლოდ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები და ზოგიერთი დასავლეთ ევროპული ქვეყნა გამონაკლისის სახით (პოლონეთი, შვედეთი, ბალტიისპირეთის ქვეყნები, უნგრეთი, სლოვაკეთი).



## გრაფიკი No11.8. აღმოსავლეთის პარტნიორობისადმი დამოკიდებულება

	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები	აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნები
პრიორიტეტის მაღალი ხარისხი	პოლონეთი, შვედეთი, ლატვია, ლიტვა, ესტონეთი, უნგრეთი, სლოვაკეთი	საქართველო, მოლდოვა
პრიორიტეტის საშუალო ხარისხი (მაღალი)	ჩეხეთი, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია	უკრაინა
პრიორიტეტის საშუალო ხარისხი (დაბალი)	ავსტრია, ბელგია, ჰოლანდია	სომხეთი
პრიორიტეტის დაბალი ხარისხი	საფრანგეთი, საბერძნეთი, იტალია, ირლანდია, პორტუგალია, ესპანეთი	აზერბაიჯანი, ბელორუსი

წყარო: Rinnert D., *The Eastern Partnership in Georgia*, Berlin, 2011. p. 25.

არსებობს ვერსია იმის თაობაზეც, რომ ევროკავშირმა ამ პროექტს “აღმოსავლეთ პარტნიორობა” (არა მაგალითად “ევროკავშირის აღმოსავლეთ მეზობლებთან პარტნიორობა”) იმიტომ დაარქვა, რომ მას სურდა იმდენად ახლოს არ მოეშვა ეს ექვსი ქვეყანა, რომ საკითხი დამდგარიყო ასოცირების შეთანხმებაზე ხელის მოწერისა.

### 11.3. თავისუფალი ვაჭრობა - გზა ევროპული ბაზრისკენ

**ლატავრა ჩუბინიძე,**

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი,  
მაგისტრატურის კურსდამთავრებული,  
გერმანიის მარბურგის უნივერსიტეტის მაგისტრი

„ჩვენ დღეს ვსაჭიროებთ ევროპის ინტეგრაციას,  
ვიდრე ოდესმე. ეს უბრალოდ აუცილებელი გახდა“.

**ლ. ერჰარდი**

განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა მათი საექსპორტო შესაძლებლობების მსოფლიო ბაზარზე მაქსიმალური რეალიზაციაა. სწორედ ეს აძლევს ამ ქვეყნებს ეკონომიკური ზრდისა და, შესაბამისად სიღარიბის ეფექტიანად დაძლევის ახალ შესაძლებლობებს. საქართველოს განვითარების დღევანდელ ეტაპზე ქართველი მწარმოებლებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს სტრატეგიული თვალსაზრისით ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ბაზართან - ევროკავშირთან ვაჭრობის ზოგადი და კონკრეტული საკითხების შესახებ ინფორმაციის გამარტივებული სახით მიწოდებას. ეს საკითხი განსაკუთრებით საგულისხმოა მას შემდეგ, რაც აქტიურად მიმდინარეობს ევროკავშირთან თანამშრომლობა ადმოსავლეთის პარტნიორობის ფარგლებში.

საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ქვეყნის ინტეგრაცია ევროპულ სავაჭრო ურთიერთობებში დადებით ზეგავლენას ახდენს ადგილობრივ ბაზარზე, ხელს უწყობს მეტი კონკურენტუნარიანი კომპანიის წარმოქმნასა და განვითარებას, პოზიტიურად აისახება მომხმარებლის ჯანმრთელობისა და უფლებების დაცვაზე, შემოსავლების დონესა და ცხოვრების ხარისხზე.

ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, საქართველო გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება. ქვეყნის მიზანია ევროპის ეკონომიკურ სივრცეში ინტეგრაცია, რაც მიიღწევა ეკონომიკური გარემოს ჰარმონიზაციით ევროკავშირის ძირითად მოთხოვნებთან. ამ თვალსაზრისით, ქვეყნის წინაშე მდგარი პრიორიტეტული ამოცანების რიცხვში უმთავრესია ღია ეკონომიკური პოლიტიკისა და მიმზიდველი ბიზნეს-გარემოს შექმნა. საქართველოსთვის ასეთი ინსტიტუციური ცვლილებები ორიენტირებული უნდა იყოს ევროპის ეკონომიკურ სივრცესთან ჰარმონიზაციაზე. ცხადია ისიც, რომ ყველა წარმატებული კონვერგენცია არა უბრალოდ საბაზრო ეკონომიკის, არამედ თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ხდება. ამდენად, მნიშვნელოვანია იმ რეალობის გათვალისწინება, რომელიც ინსტიტუციური რეფორმების დარგში ტრასფორმაციის ეტაპზე მიმდინარეობს ქვეყანაში, რაც უნდა გახდეს საქართველოს სწრაფი ეკონომიკური განვითარების საფუძველი.

ზრდის ზოგადი ტენდენციის მიუხედავად, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის სავაჭრო ბრუნვა მცირე და არასაკმარისად დივერსიფიცირებულია. გაცილებით დიდია ჩამონათვალი იმ ქართული საექსპორტო საქონლისა, რომელიც გაერთიანებული ევროპის ბაზარზე ჯერ კიდევ არ შედის. ექსპერტთა მოსაზრებით, საქართველოს აგროსამრეწველო სექტორს ევროპის ბაზრის ათვისების დიდი პერსპექტივა აქვს. სავაჭრო რეჟიმების გამარტივება ხელსაყრელ პირობებს ქმნის ისეთი პროდუქციის ექსპორტისთვის, როგორცაა ხილისა

და ბოსტნეულის წვენები, ხილ-ფაფები, ჯემები, ხილის კონცენტრატები, დაკონსერვებული ნაყოფი და ღვინო.

ოფიციალური მონაცემებით, 2003-2008 წლებში საქართველოს საგარეო სავაჭრო ზრდის მაღალი ტემპებით ხასიათდებოდა და ევროკავშირში საქართველოდან ექსპორტის გარკვეული ზრდაც აღინიშნებოდა<sup>217</sup>. 2009 წელს კი საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვის მოცულობა 29,5%-ით შემცირდა. მიზეზად მსოფლიო ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისი დასახელდა. 2010 წელს საქართველოს სავაჭრო ურთიერთობები 138 ქვეყანასთან ჰქონდა და საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ (არაორგანიზებული ვაჭრობის გარეშე) 6678 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 21 პროცენტით მეტია; აქედან ექსპორტი 1583 მლნ. აშშ დოლარი იყო (40 პროცენტით მეტი), ხოლო იმპორტი – 5095 მლნ. აშშ დოლარი (17 პროცენტით მეტი). საქართველოს უარყოფითმა სავაჭრო ბალანსმა 2010 წელს 3512 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა (9 პროცენტით მეტი). 2010 წელს საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ ევროკავშირის ქვეყნებთან 1736 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 13 პროცენტით მეტია.

ზრდის ტენდენციით ხასიათდება საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვა 2011 წლის იანვარ-თებერვალშიც. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით მან 1 137 მლნ ამერიკული დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის მაჩვენებელზე 40 პროცენტით მეტია. თუმცადა სრულიად შესაძლებელია ის ფაქტიც, რომ საქართველოდან ექსპორტის ზრდა ფასების ზრდით იყოს გამოწვეული.

ევროკავშირი მეზობელ ქვეყნებს სთავაზობს ევროკავშირის შიდა ბაზარში მონაწილეობის პერსპექტივასა და შემდგომ ეკონომიკურ ინტეგრაციას.

ევროკავშირთან ინტეგრაცია საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად რჩება. ევროკომისიის ინტერნეტ-გვერდზე ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) ნათქვამია, რომ ევროკავშირი საქართველოს განიხილავს ე.წ. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნად, რომელიც ევროკავშირის მხრიდან სარგებლობს დროებითი საბაზრო ეკონომიკური მიდგომით.

საქართველო ევროკავშირთან სავაჭრო-ეკონომიკურ ურთიერთობებს არეგულირებს **შეთანხმება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ (PCA)**, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP), GSP+ სქემა და 2009 წლის 7 მაისიდან ძალაში შევიდა ახალი აღმოსავლეთის პარტნიორობა, რომლის ამოსავალ დებულებას ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობა წარმოადგენს. ასეთი პრეფერენციების სისტემები ქართულ პროდუქციას დიდ უპირატესობას ანიჭებს.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის სავაჭრო ბრუნვა მცირე და არასაკმარისად დივერსიფიცირებულია, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე საქართველოდან ევროკავშირში ექსპორტს შეეხება. რატომ ხდება ასე? ერთი შეხედვით, მსოფლიო სავაჭრო სისტემაში მონაწილეობისათვის საქართველოს ერთობ ხელსაყრელი პირობები აქვს შექმნილი – ქვეყანა სარგებლობს ევროკავშირის პრეფერენციათა (შეღავათების) განზოგადებული სისტემით (GSP+) გათვალისწინებული სატარიფო შეღავათებით. 10000 სატარიფო პოზიციიდან, რომელსაც ევროკავშირის ერთიანი საბაჟო კოდექსი ითვალისწინებს, დღეს 9300 დასახელების პროდუქცია საქართველოდან ექსპორტის შემთხვევაში, გათავისუფლებულია საბაჟო გადასახადისაგან. მათგან 2100 სასაქონლო კატეგორიაზე ტარიფები, ქვეყნისთვის ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ეგიდით ადრე მინიჭებული უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმის ფარგლებში გაუქმდა. 7200 დასახელების პროდუქციაზე კი – ევროკავშირის მიერ 2005 წლიდან დაწესებული პრეფერენციების განზოგადებული სისტემის დამატებითი სატარიფო დათმობის ფორმატში (GSP+). მანამდე პრეფერენციების განზოგადებული სისტემა (GSP) 6900 დასახელების პროდუქციაზე ვრცელდებოდა და მათგან

<sup>217</sup> საქსტატი, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ნულოვანი განაკვეთით მხოლოდ 3300 სარგებლობდა. ამის მიუხედავად, ევროპის ბაზარზე საქართველოდან მხოლოდ რამდენიმე ათეული დასახელების პროდუქცია გადის. აქედან GSP+-ის შეღავათების რეჟიმს უშუალოდ 34 დასახელების პროდუქცია ექვემდებარება.

მაშასადამე რა არის მიზეზი იმისა, რომ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ვაჭრობის მოცულობა შექმნილი პირობების არაადეკვატურია და საქართველო არასრულად იყენებს არსებულ პოტენციალს?

როგორც გამოცდილება გვიჩვენებს, ევროკავშირთან ვაჭრობაში მესამე ქვეყნები მეტნაკლები წარმატებით ახერხებენ ე.წ. სატარიფო, ანუ ადმინისტრაციული ბარიერების, როგორცაა, მაგალითად, საბაჟო და სხვა ადმინისტრაციული პროცედურები, გადალახვას და მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობები ექმნებათ არასატარიფო ბარიერების დამლევის პროცესში. არასატარიფო ბარიერში იგულისხმება ის ტექნიკური (მათ შორის, სანიტარული ან ფიტოსანიტარული) სტანდარტები, რომლებსაც პროდუქცია უნდა აკმაყოფილებდეს ევროკავშირის ბაზარზე შესაღწევად. მათში ასევე მოიაზრება სერტიფიცირებისა და პროდუქციის წარმოშობის მოთხოვნები და სხვა. ამ მოთხოვნათა სირთულე ნაკარნახევია ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა სურვილით, ერთისმხრივ, მაქსიმალურად დაიცვან საკუთარი მოქალაქეების ჯანმრთელობა, ხოლო მეორესმხრივ, ევროკავშირის შიდა ბაზარზე სამართლიანი კონკურენციის პირობები შექმნან, ანუ არ დაუშვან საკუთარ ბაზარზე ისეთ პირობებში და ისეთი ტექნოლოგიებით დამზადებული პროდუქციის შემოსვლა, რომელიც ევროკავშირის სტანდარტებს არ შეესაბამება, შესაბამისად დაბალი თვითღირებულება აქვს და ამით ბაზარზე გარკვეულ უპირატესობას ფლობს. უნდა აღინიშნოს, რომ არასატარიფო ბარიერების უარყოფითი გავლენა გლობალური ვაჭრობის სისტემის განვითარებაზე არა მხოლოდ ევროკავშირთან ორმხრივ ვაჭრობაში შეინიშნება. შესაბამისად, მათი შეცდომების საკითხი ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ფარგლებში მიმდინარე “დოჰა-ს განვითარების რაუნდის” მოლაპარაკებებშიც არის ჩართული.

ევროკავშირის არასატარიფო ბარიერების დამლევა გართულებულია იმ მიზეზითაც, რომ ეს ბარიერები ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ დამტკიცებული საკანონმდებლო აქტებისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობების რთული სინთეზის შედეგია. საგულისხმოა ისიც, რომ ხსენებული სინთეზური საკანონმდებლო ბაზა მუდმივად განახლების პროცესშია და, შესაბამისად, მასში შესული ცვლილებების მკაცრ მონიტორინგს საჭიროებს.

ევროკავშირის ბაზარზე პროდუქციის იმპორტის დამაბრკოლებელი ფაქტორი შეიძლება იყოს, როგორც პროდუქციის ტექნიკური სტანდარტი და სერტიფიცირების მოთხოვნა, ასევე პროდუქციის წარმოშობის დაცვა, ხარისხის კონტროლი, მომხმარებელთა დაცვა, საბაჟო და ბიუროკრატიული პროცედურები, გარემოს დაცვითი ზომები და ა.შ. იმის სადემონსტრაციოდ, თუ როგორ აბრკოლებს ევროკავშირის ბარიერები მესამე ქვეყნებიდან ექსპორტს ისიც გამოდგება, რომ ევროკავშირის სანიტარული და ფიტოსანიტარული ნორმების გამო, აფრიკის ქვეყნებიდან ევროკავშირის ბაზარზე ექსპორტი მათი სრული პოტენციალის მხოლოდ 36%-ს შეადგენს. ევროკავშირის არაწევრ ქვეყნებში და კონკრეტულად ჩვენს რეგიონში მცირეა იმ კომპანიათა რიცხვი, რომლებიც იცნობენ ევროკავშირის სავაჭრო კანონმდებლობას. ამდენად, ევროპულ ბაზარზე ორიენტირებულ კომპანიათა დიდ უმრავლესობას შესაბამისი საკონსულტაციო მომსახურება ესაჭიროება. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია ევროკავშირის სატარიფო და არასატარიფო ბარიერებთან დაკავშირებული იმ საკანონმდებლო აქტების ქართველი მწარმოებლებისათვის გასაგებ ენაზე გადმოცემა და მათი კონკრეტულ რეკომენდაციებად ჩამოყალიბება, რომელთა გათვალისწინების გარეშე ქართველ ექსპორტიორებს ევროკავშირის ბაზარზე პროდუქციის რეალიზაციის პროცესში გადაულახავი სირთულეები შეექმნებათ.

საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის კურსის შესანარჩუნებლად ეკონომიკური ინტეგრაცია უაღრესად მნიშვნელოვანია, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ევროკავშირი მოითხოვს პარტნიორი ქვეყნის ზოგიერთ

სფეროში, ძალზე მკაცრი წესების დანერგვას. უვნებლობისა და ხარისხის თვალსაზრისით, ევროპის ბაზარს ესაჭიროება სტაბილური ხარისხის სურსათი, რომლის მიწოდება მოხდება ხელშეკრულებით დადგენილ დროში. წინააღმდეგ შემთხვევაში სავაჭრო პარტნიორობა არ შედეგება.

ევროკავშირის ახალი ინიციატივა “აღმოსავლეთის პარტნიორობა” ითვალისწინებს ახალი ტიპის ასოცირების შესახებ შეთანხმებების დადებას, ევროკავშირის ეკონომიკაში გრძელვადიან ინტეგრირებას, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს და მის ერთ-ერთ პლატფორმა-დებულებას წარმოადგენს ეკონომიკური ინტეგრაცია და ევროკავშირის პოლიტიკასთან დაახლოება. ეს პლატფორმა პარტნიორი ქვეყნების ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციისა და მარეგულირებელი სფეროს დაახლოებისკენაა მიმართული. ამ ამოცანის მიღწევა უნდა მოხდეს ევროკავშირისა და პარტნიორებს და თვით პარტნიორებს შორის გრძელვადიანი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებების (ან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ რეგიონული შეთანხმებების) საშუალებით.

ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის შემოღება საქართველოსთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თემაა, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც ქვეყნისთვის დაიხურა გასაღების ისეთი დიდი ბაზარი, როგორც რუსეთია. მოსკოვის მიერ ქართულ პროდუქციაზე სანქციების დაწესებამ კიდევ უფრო გაზარდა ექსპორტის დივერსიფიცირების მნიშვნელობა ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოებისთვის. ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების გაფორმება ქართველ მეწარმეებს შესაძლებლობას მისცემს ევროპულ ბაზარზე საკუთარი პროდუქცია ყოველგვარი კვოტების, დამატებითი ბარიერებისა და დამატებითი გადასახადების გარეშე გაიტანონ და, შესაბამისად, ახალ ბაზარზე ადგილის დამკვიდრებასაც გაუადვილებს.

როგორც აღვნიშნეთ, ევროკავშირთან ვაჭრობაში მესამე ქვეყნები რთულად ახერხებენ არასატარიფო ბარიერების დაძლევას. ევროკავშირის ახალი ინიციატივის “აღმოსავლეთის პარტნიორობის“ ერთ-ერთ ამოსავალ დებულებას ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება წარმოადგენს. არსებობს ორმხრივი მისწრაფება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების გაფორმების თაობაზე. შეთანხმების ეკონომიკური მიზანშეწონილობის შეფასების შემდეგ მიღებულ იქნა დადებითი დასკვნა, რასაც მოჰყვა ევროკავშირის მიერ სიტუაციის ადგილზე დამატებით შესწავლა. 2009 წლის მარტის ბოლოს ქართულმა მხარემ მიიღო კონკრეტული რეკომენდაციები, რომელთა შესრულება აუცილებელი იყო მოლაპარაკებების დაწყებისთვის. მიღებული რეკომენდაციები ვაჭრობასთან და ზოგადად ეკონომიკურ ურთიერთობებთან დაკავშირებულ საკითხთა ფართო სპექტრს მოიცავს. თუმცა ევროკავშირმა რამოდენიმე ძირითადი სფერო გამოჰყო – **სურსათის უვნებლობა, კონკურენციის პოლიტიკა, ტექნიკური ბარიერები ვაჭრობაში, რაც გულისხმობს ტექნიკურ რეგლამენტებსა და სტანდარტებს და ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა.**

სწორედ ამ სფეროებში განხორციელებული პროგრესით განისაზღვრება თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ მოლაპარაკებების პროცესის მოკლე დროში დაწყების შესაძლებლობა და სასურველი შედეგით დასრულება.

გარდა ამისა, ეს შეთანხმება უზრუნველყოფს ქვეყნის კანონმდებლობის და სტრუქტურების ჰარმონიზაციას და შესაბამისად ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებას, რომლის შემდეგაც არასატარიფო ბარიერების გადალახვა გაცილებით ადვილი იქნება და ექსპორტის მოცულობაც გაიზრდება, ხოლო ექსპორტის დივერსიფიცირება ევროპული, უმაღლესი სტანდარტებისა და 500 მლნ-ზე მეტ ევროპელ მომხმარებელს ბაზარზე (დასავლეთ ბალკანეთისა და თურქეთის ევროკავშირში შესაძლო გაწევრიანების პროცესის დასრულების შემდეგ მომხმარებელთა რაოდენობამ შეიძლება 800 მლნ-ს გადააჭარბოს). აღნიშნული უაღრესად მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს საქართველოს ეკონომიკის განვითარების მაღალი ტემპის

შესანარჩუნებლად.

ამრიგად, საქართველოს მთავარი საზრუნავი არის არასატარიფო ბარიერებზე ზრუნვა. იმ ქართული კომპანიების წარმომადგენლების განმარტებით, რომლებიც ევროკავშირში ახორციელებენ ექსპორტს, ნაკლებად ექმნებათ სატარიფო ბარიერებთან დაკავშირებული პრობლემები. ძირითადი პრობლემები დაკავშირებულია არასატარიფო ბარიერებთან და იმ ფაქტთან, რომ საქართველო არ არის ევროკავშირის წევრი ქვეყანა. ექსპორტირებისას ევროკავშირი არ აღიარებს ხარისხის სერტიფიკატს და იქ ხელახლა ხდება ლაბორატორიული შემოწმება. შემოწმებას სჭირდება რამდენიმე დღე, რაც განსაკუთრებით ცუდად აისახება მალფუჭებად პროდუქტებზე.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, აღმოსავლეთის პარტნიორობა ევროკავშირსა და აღმოსავლეთის პარტნიორ ქვეყნებს სთავაზობს უფრო მტკიცე პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თანამშრომლობას და ისეთ პარტნიორობას, რომელიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკას ეფუძნება, მაგრამ მის ფარგლებში მიღწეულ წარმატებებზე უფრო შორს მიდის. ევროკავშირი დაინტერესებულია, რომ ეკონომიკურმა ინტეგრაციამ ფართო სახე მიიღოს, რაც ხელს შეუწყობს როგორც ევროპის, ისე საქართველოს ეკონომიკურ ზრდას და ცხოვრების დონის ამაღლებას. აქედან გამომდინარე ნათელია, რომ დღესდღეობით ქართული ეკონომიკის ევროპეიზაცია იქნება ჩვენი ეკონომიკის აღმავლობისა და განვითარების საუკეთესო გამოსავალი, ამ ეტაპზე საქართველოსთვის არსებითად მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან ფართომასშტაბიანი თანამშრომლობა, რადგან ეს არის ჩვენი ქვეყნის სტაბილურობის, უსაფრთხოების და ეკონომიკური განვითარების გარანტი. ეს კი, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავს ჩვენი მოსახლეობისთვის ცხოვრების უკეთესი პირობების შეთავაზებას.

## 11.4. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ ჟურნალისტიკის თვალთ

ზვიად ბიაშვილი,  
ჟურნალისტი, გაზეთი „კახეთის ხმა“

საქართველოს ევროპული არჩევანი სათავეს უძველეს წარსულში იღებს და ჯერ კიდევ მაშინ, როდესაც ჩვენმა ქვეყანამ ქრისტიანობა მიიღო და საბოლოოდ გაემიჯნა ჯერ მაზდეანურ და შემდეგ ისლამურ სამყაროს, თუმცა კავკასიის რეგიონში ასწლეულების განმავლობაში დომინანტები აზიაში წარმოშობილი იმპერიები იყვნენ. კავკასიის პატარა ქვეყნები კი ვერ ახერხებდნენ დამოუკიდებელი პოლიტიკის წარმოებას და უმეტესად ფიზიკური გადარჩენისთვის უწევდათ ბრძოლა. აქედან გამომდინარე, ქართველებს და მის მეზობელ კავკასიელ ერებს ევროპასთან ურთიერთობა შეზღუდული ჰქონდათ. ევროპასთან დაახლოების შანსი კავკასიელებს მე-20 საუკუნის 10-იან წლებში რუსეთის იმპერიის დაშლის შემდეგ მიეცათ, თუმცა საბჭოთა 70-წლიანმა ოკუპაციამ ეს შანსი სურვილად დატოვა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს დასავლურმა ორიენტაციამ მეტი აქტუალობა შეიძინა. ეტაპობრივად დაიწყო ქვეყნის დაახლოება ევროკავშირთან. 90-იან წლებში დაემთხვა თვითონ ევროპული ინსტიტუტების სრულყოფის და იმ საბოლოო სახის მიღების პროცესს, რომელიც დღეს მას აქვს. ამ პერიოდიდან იწყება ევროპის კავშირის, როგორც ზესახელმწიფოებრივი გაერთიანების გაძლიერება და საკუთარი, როგორც სამინაო, ისე საგარეო პოლიტიკის წარმოების დაწყება. ხსენებულმა ინსტიტუტმა (ევროკავშირმა) აქტიური ურთიერთობები დაიწყო მეზობელ სახელმწიფოებთან. პირველ ეტაპზე ამას ევროკავშირის რიგებში ახალი ქვეყნების მიღება მოჰყვა. ორგანიზაცია აღმოსავლეთის მიმართულებით ძირითადად პოსტსოციალისტური ქვეყნების ხარჯზე გაფართოვდა, თუმცა ევროპულ ოჯახში ბალტიისპირეთის სამი ყოფილი პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკაც გაწევრიანდა. სულ ბოლოს კი ევროკავშირის წევრები ბულგარეთი და რუმინეთი გახდნენ. გაერთიანებამ შავ ზღვამდე მოაღწია და დღის წესრიგში თურქეთთან და კავკასიის ქვეყნებთან ურთიერთობების განვითარების საკითხი დადგა. თურქეთი უკვე მრავალი წელია ევროკავშირის კანდიდატ ქვეყნად ითვლება, თუმცა მის გაწევრიანებას რამდენიმე ფაქტორი აფერხებს. პირველი არის ქვეყანაში ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტები, მეორე - სომეხი ერის გენოციდის საკითხი, რასაც თურქეთი არ აღიარებს, თუმცა ერევანი დღემდე სადაოდ თვლის ამ საკითხს თურქეთთან და ევროპაში არსებული გავლენიანი სომხური დიასპორის მეშვეობით გარკვეულ ზეწოლას ახდენს ორგანიზაციის რამდენიმე წევრზე და აფერხებს თურქეთის ევროკავშირში ინტეგრაციას. დღემდე გადაუჭრელ პრობლემად რჩება ქურთული ექსტრემიზმი და სეპარატიზმი, რომელიც სერიოზულ პრობლემებს უქმნის ოფიციალურ ანკარას. ცალკე გამოსაყოფია ჩრდილოეთ კვიპროსის საკითხი. ევროკავშირში თურქეთის მიღებას ყველაზე აქტიურად სწორედ არაოკუპირებული სამხრეთ კვიპროსი და საბერძნეთი ეწინააღმდეგებიან. ორივე ნახსენები სახელმწიფო ევროკავშირის წევრები არიან და ნებისმიერ საკითხზე ვეტოს დადების უფლება აქვთ.

სამხრეთ კავკასიის ხელმწიფოებთან ევროკავშირის ურთიერთობები სტარტს 90-იანი წლებიდან იღებს. ორგანიზაციამ ეტაპობრივად დაიწყო რეგიონის ქვეყნების დახმარება მთელ რიგ სფეროებში. საქართველოში რეფორმების წარმატების და განვითარების კუთხით ორგანიზაციამ საკმაოდ სოლიდური თანხები გამოყო. გაფართოებასთან ერთად ევროკავშირისთვის მთავარ პრიორიტეტად მეზობელი სახელმწიფოების, როგორც სოციალური ისე ეკონომიკური უსაფთხოება დადგა. სწორედ ამიტომ შემუშავდა ე. წ. აღმოსავლეთის პარტნიორობის გეგმა, რომლითაც ევროკავშირმა ექვს პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოსთან- ბელორუსთან,

უკრაინასთან, მოლდოვასთან, საქართველოსთან, სომხეთთან და აზერბაიჯანთან დაიწყო პარტნიორობის გააქტიურება. ჩამოთვლილ სახელმწიფოებთან თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით, ყველასთვის ერთნაირი პირობები იქნა შეთავაზებული. ევროკავშირმა გარკვეული ვალდებულებები აიღო ამ სახელმწიფოების წინაშე, თუმცა ვალდებულებები აიღო ზემოთ ხსენებულმა ექვსმა ქვეყანამაც. პროგრამამ უნდა უზრუნველყოს ევროგაერთიანებასა და ექვს სახელმწიფოს შორის ურთიერთობების გაღრმავება, ასევე პარტნიორი სახელმწიფოების ინსტიტუტების გამჭვირვალობა და კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია. ახალი ინიციატივით ევროკავშირი ცდილობს ხელი შეუწყოს ახალგაზრდა დემოკრატიული სახელმწიფოების განვითარებას, ეკონომიკის მოდერნიზაციას და სოციალური გარემოს ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

აღნიშნულ პროგრამაში ჩართული ქვეყნებიდან კავკასიის რეგიონის სახელმწიფოებს კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა ალტერნატიული ენერგომარშრუტების გამოც ენიჭება. აზერბაიჯანი ცნობილია, რომ მდიდარია ნავთობით და გაზით. რაც შეეხება საქართველოს, მისი ტერიტორიის გავლის გარეშე თითქმის შეუძლებელია კასპიის აუზიდან რუსეთის გვერდის ავლით ენერგომატარებლების ტრანსპორტირება ევროპის მიმართულებით. ამიტომ, კავკასიის სახელმწიფოების განვითარებას და ევროპასთან დაახლოვებას თვითონ ამ ორგანიზაციაში შემავალი სახელმწიფოების ენერგო დამოუკიდებლობისთვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

ადმოსავლეთის პარტნიორობა კიდევ უფრო მეტ სარგებელს მასში ჩართულ ქვეყნებს აძლევს, თუმცა ეს მრავალ შესასრულებელ ვალდებულებასაც გულისხმობს, რომელიც პოსტსაბჭოთა ქვეყნებმა უნდა შეასრულონ. თავისთავად, ეს ხელს უწყობს ახალგაზრდა სახელმწიფოების დემოკრატიზაციას, ეკონომიკურ წინსვლას, განათლების, სოციალური სფეროს, უსაფრთხოების და სახელმწიფოსთვის აუცილებელი სხვადასხვა დარგების განვითარებას.

ადმოსავლეთის პარტნიორობის ერთ-ერთი მთავარი ასპექტი უკანონო მიგრაცია და მისი მართვაა. 2011 წლის 1 მარტიდან საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ახალი გამარტივებული სავიზო რეჟიმი შევიდა ძალაში. მოქალაქეების გარკვეული ფენისთვის მაგალითად ჟურნალისტებისთვის, მეცნიერებისთვის, სპორტული სამყაროს წარმომადგენლებისთვის, ექიმებისთვის და სტუდენტებისთვის სავიზო რეჟიმი გამარტივდა. მათთვის სავიზო მოსაკრებლის გადასახადი 60 ევროდან 35 ევრომდე შემცირდა. ასევე შემცირდა საკონსულო განყოფილებაში წარსადგენი საბუთების რაოდენობაც. ამის პარალელურად ამოქმედდა ე. წ. რეადმისიის ხელშეკრულება, რაც იმას გულისხმობს, რომ საქართველო ვალდებულებას იღებს ევროკავშირის ტერიტორიაზე არალეგალურად შესული თავისი მოქალაქეების უკან დაბრუნებაზე. ევროკავშირი ასევე იღებს ვალდებულებას საქართველოს გაუწიოს დახმარება უკვე დაბრუნებული მოქალაქეების ინტეგრაციის და სოციალური პირობების გაუმჯობესების საქმეში.

ადმოსავლეთის პარტნიორობის ხელშეკრულება მასში ჩართულ ქვეყნებს ბუნებრივად უჩენს მოტივს, რომ მათ თავიანთ ქვეყნებში გააძლიერონ დემოკრატიული ინსტიტუტები, შეამცირონ წნეხი სასამართლოზე, თავისუფალ მედიაზე და მოქალაქეებისთვის შექმნან მყარი სოციალური გარანტიები. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ექვსივე ქვეყანას პირობები ერთნაირი აქვს, თუმცა რომელიც ყველაზე ადრე შეასრულებს ხელშეკრულებაში არსებულ ვალდებულებებს, მას ევროგაერთიანება უფრო მეტ პრივილეგიას მისცემს და კიდევ უფრო გაააქტიურებს მასთან თანამშრომლობას, რაც დადებითად აისახება იმ კონკრეტული სახელმწიფოს წარმატებაზე და პერსპექტივაში შექმნის მყარ ბაზისს ევროკავშირთან კიდევ უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის განვითარების კუთხით.

ადმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა ბუნებრივად ააქტიურებს ურთიერთობებს მასში ჩართულ ქვეყნებს შორისაც გამოცდილების გაზიარების და სხვადასხვა პროექტების დაგეგმვის კუთხით. ეს ქმნის ასევე კარგ პირობებს სახელმწიფოებს შორის არსებული უთანხმოებების მოგვარების და მათი მოლაპარაკებების



მაგიდასთან დაჯდომის ხელშეწყობისთვისაც (მაგალითად პროგრამაში ჩართულ ორ სახელმწიფოს სომხეთს და აზერბაიჯანს ერთმანეთთან უკვე ოც წელზე მეტია ტერიტორიული დავა აქვთ და ხსენებული პროგრამა გარკვეულწილად ხელს შეუწყობს მათ დაახლოებას და მომავალში პრობლემის გადაწყვეტის ეფექტური გზების მოძიებას).

აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა თვისობრივად გააუმჯობესებს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებას ეკოლოგიის, ბირთვული უსაფრთხოების, სურსათის უვნებლობის და სტანდარტიზაციის ახალი მეთოდების დანერგვის კუთხით. ეს კი თავის მხრივ დააჩქარებს თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებების გაფორმებას ევროკავშირსა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის და მათი პროდუქციის ევროპის ბაზარზე შედქვეადობის გამარტივებას. ევროპული ბაზრის გახსნის შემდეგ, პარტნიორ ქვეყნებში წახალისდება ეკონომიკა და გაიზრდება ბიზნესის რენტაბელობა, რაც მომავალში დაეხმარება ამ ქვეყნებს ეკონომიკურ წინსვლაში და შეამცირებს მათ დამოკიდებულებას დონორების დახმარებებზე. ამ ექვსი ქვეყნის ეკონომიკური გაძლიერება და სოციალური ფონის სტაბილიზება ბუნებრივად შეამცირებს ევროკავშირში არალეგალურად შემსვლელ მოქალაქეთა რიცხვს, რომლებმაც საკუთარ ქვეყნებში ვერ მოახერხეს დასაქმება.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის პროგრამა ხელს შეუწყობს იმ ადამიანებს, ვისაც ევროპაში განათლების მიღება სურთ. ახალგაზრდა განვითარებადი ქვეყნების ჟურნალისტებს, ბიზნესმენებს, სტუდენტებისთვის, მედიცინის და მეცნიერების სფეროს წარმომადგენლებს, იმ ადამიანებს ვისაც რეალურად ხელეწიფებათ ქვეყნის განვითარება, შესაძლებლობები გაეზრდებათ გაეცნონ ევროპულ გამოცდილებას და ის თავიანთ ქვეყნებში დანერგონ.

აღმოსავლეთის პროგრამა მასში ჩართული სახელმწიფოებისთვის არის რეალური შესაძლებლობა გაატარონ ეფექტიანი რეფორმები და განვითარების ახალ ევროპულ საფეხურზე გადავიდნენ, თუმცა პროგრამის წარმატებულობა უფრო მეტად მასში ჩართულ სახელმწიფოებზე არის დამოკიდებული. პოსტსაბჭოთა ექვსი ქვეყნისთვის ეს არის განვითარების და მოდერნიზაციის საგზაო რუკა. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ხელშეკრულებაში გაწერილი ყველა ვალდებულება პარტნიორმა ქვეყნებმა უნდა შეასრულონ, რომ შექმნან მათი განვითარების სტაბილური ხაზი, განავითარონ რეალური საბაზრო ეკონომიკა და დაძლიონ მავნე საბჭოთა მემკვიდრეობიდან მიღებული კორუფცია და ნეპოტიზმი.



CAUCASIAN INSTITUTE  
FOR ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH

### კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი

---

**მისამართი:** აბაშიძის 43/15, 0179, თბილისი, საქართველო  
**ტელ./ფაქსი:** (+995 32) 272 90 21; (+995 555) 14 33 33  
**E-mail:** [info@ciesr.org](mailto:info@ciesr.org) ; [davit.narmania@ciesr.org](mailto:davit.narmania@ciesr.org)  
**Web:** [www.ciesr.org](http://www.ciesr.org)  
**საკონტაქტო პირი:** დავით ნარმანია, აღმასრულებელი დირექტორი.



CAUCASIAN INSTITUTE  
FOR ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH

კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი

მისამართი: აბაშიძის 43/15, 0179, თბილისი, საქართველო  
ტელ./ფაქსი: (+995 32) 272 90 21; (+995 555) 14 33 33

E-mail: [info@ciesr.org](mailto:info@ciesr.org) ; [davit.narmania@ciesr.org](mailto:davit.narmania@ciesr.org)

Web: [www.ciesr.org](http://www.ciesr.org)

საკონტაქტო პირი: დავით ნარმანია, აღმასრულებელი დირექტორი