

უნივერსალური პარტნიორი საქმიანი ადამიანებისთვის

# ბიზნესი კანონმდებლობა



№2 ივლისი-დეკემბერი 2020



N2 July-Devember 2020

[www.b-k.ge](http://www.b-k.ge)  
[info@iverioni.com.ge](mailto:info@iverioni.com.ge)



# Business & Law

# ბიზნესი კანონმდებლობა ივლინი-ლაქვიანი 2020



## საერთაშორისო სამეცნიერო-ანალიტიკური ჟურნალი

ინდექსირებულია საერთაშორისო საძიებო ბაზაში **Google scholar** რეფერირებადია 2008 წლიდან

ჟურნალი ხელმძღვანელობს თავისუფალი პრესის პრინციპებით. რედაქციის აზრი შესაძლოა ყოველთვის არ ემთხვეოდეს ავტორისას. შემოსული სტატიების შინაარსზე და მონაცემთა სიზუსტეზე პასუხისმგებელია ავტორი.

### რედაქციის მისამართი:

თბილისი, კოსტავას ქ. 12. სართული 2.  
ტელ: 599 56-14-57, 574 43-64-27

www.b-k.ge;

E-mail: info@iverioni.com.ge,

### საბანკო რეკვიზიტები:

სააქციო საზოგადოება "საქართველოს ბანკი";

ბანკის კოდი: BAGAGE22;

ა/ა GE30BG000000850902700;

ს/კ 404956455.

## გამომცემლები:

საქართველოს აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსური მენეჯერთა ფედერაცია,  
საინფორმაციო-ანალიტიკური სააგენტო "ივერიონი"

## რედაქტორთა საბჭოს თავმჯდომარე:

ზაურ ნაჭყაბია

## მთავარი რედაქტორი:

იური ვაპასაძე, ეკ. მეცნ. აკად. დოქტორი, პროფესორი

## პასუხისმგებელი რედაქტორი:

ილონა ალამია

## ტექნიკური რედაქტორი:

ლევან ბოჭორიშვილი

## სამეცნიერო საბჭო:

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორები, პროფესორები:

მიხეილ ჯიბუტი (საბჭოს თავმჯდომარე), ნოდარ ჭითანავა, ელგუჯა მექვაბიშვილი, პაატა კოლუაშვილი, ნატო კაკაშვილი, ნანა შონია, დავით ჯალალონია, თემურ ხომერიკი, კოტე აბულაძე, ნიკოლოზ ჩიხლაძე, ლარისა თაკალანძე, გიორგი ლავთაძე, ლია ელიავა, დავით ჭიოტაშვილი, სულიკო ფუტკარაძე, დემნა კვარაცხელია, ანზორ მესხიშვილი, ბორის ჭიჭინაძე, ზურაბ ლიპარტია, კახა კვაშილაძე, რამინ ცინარძე.

საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიის აკადემიკოსი  
**ავთანდილ სილაგაძე.**

სამართლისა და პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი  
**ჯემალ გასოქია.**

პედაგოგიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი  
**მამუკა თავხელიძე.**

**რობერტ ვ. მაკგი** (აშშ ფაეტევილის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, პროფესორი)

**ვინსენტ რ. ჯონსონი** (სანტ-მარის უნივერსიტეტის სამართლის პროფესორი, სან ანტონიო, ტეხასი, აშშ)

**ანტონი ვ. დნასი** (ნორტცენტრალის უნივერსიტეტის უმაღლესი სკოლის პროფესორი, პრესკოტის ველი, არიზონა, აშშ)

**ბარნარდ ზიგლარი** (ბერლინის უნივერსიტეტის პროფესორი),

**იოჰან ფიშერი** (ბონის უნივერსიტეტის პროფესორი),

**ალი ალერჯავი** (ბაქოს სახ. უნივერსიტეტის პროფესორი).

**მარი ლანგი** (EFAA-ს ტექნიკური დირექტორი).

**ანნა კარმანსკა** (პროფესორი, EFAA-ს გამგეობის წევრი, ვარშავის კომერციის უმაღლესი სკოლის ბულალტრული აღრიცხვის კათედრის ხელმძღვანელი).

**ალექსანდრე რუზი** (რუსეთის ფედერაციის ბულალტრულ ექსპერტთა და ფინანსურ აუდიტორთა გილდიის გამგეობის თავმჯდომარე, აუდიტორულ საკონსულტაციო ჯგუფის „რუფაუდიტ/ინაუდიტ ალიანსის“ გენერალური დირექტორი, დირექტორთა საბჭოს თავმჯდომარე).

**ლილია გრიგორი** (ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, მოლდოვეთის ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის ბულალტრული აღრიცხვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი).

**ფადერიკო დიომედა** (დოქტორი, EFAA-ს პრეზიდენტის საგანგებო მრჩეველი).

**რობინ იარჰესი**, (პროფესორი, ASSA-ის საგანგებო მრჩეველი).

# Business & Law

JULY-DECEMBER  
2020



INTERNATIONAL  
SCIENTIFIC-ANALYTICAL JOURNAL

Indexed in the Google scholar  
international search system

Referenced since 2008

The Journal is governed by free press principles. The editorial board point of view may not necessarily agree with the point of view expressed by the authors. Therefore the Editorial Board does not pledge any responsibility on the content of the articles submitted by the Authors.

**ADDRESS OF EDITORIAL BOARD:**

Tbilisi, Kostava str. 12.

Tel: 599 56-14-57, 574 43-64-27

URL: [www.b-k.ge](http://www.b-k.ge)

E-mail: [info@iverioni.com.ge](mailto:info@iverioni.com.ge),  
[gfaafm@gmail.com](mailto:gfaafm@gmail.com)

**BANK DETAILS:**

JSC Bank of Georgia

Bank code: BAGAGE22

c/a GE30BG000000850902700

i/c 404956455

**PUBLISHERS:**

The Federation of Auditors, Accountants and  
Financial Managers of Georgia;  
Information – analytical agency „Iverioni“

**CHAIRMAN OF THE BOARD OF EDITORS:**

**ZAUR NACHKEBIA**

**EDITOR - IN - CHIEF**

**IURI PAPASQUA, Doctor of Economics, Professor**

**EDITOR - IN - CHARGE**

**ILONA ADAMIA**

**TECHNICAL DIRECTOR:**

**LEVAN BOCHORISHVILI**

**EDITORIAL BOARD:**

**DOCTORS OF ECONOMICS, PROFESSORS:**

Mikheil Jibuti (Chairman of the Board), Nodar Chitanava,  
Elguja Mekvabishvili, Paata Koguashvili, Nato Kakashvili, Nana Shonia,  
Davit Djalagonia, Temur Khomeriki, Kote Abuladze, Nikolodz Chikhladze,  
Larisa Takalandze, Giorgi Gavtadze, Lia Eliava, Davit Chiotashvili,  
Suliko Futkaradze, Demna Kvaratskhelia, Giorgi Rusiashvili, Anzor Meskhishvili,  
Boris Chichinadze, Zurab Lipartia, Kakha kvashilava, Ramin Tsinaridze.

Academic of the Georgian Academy of Sciences

**AVTANDIL SILAGADZE**

Doctor of Law and Politics Sciences

**JEMAL GAKHOKIDZE**

Doctor of Pedagogical Sciences

**MAMUKA TAVKHELIDZE**

Fayetteville State University Professor

**ROBERT MCGEE (USA)**

Professor of Law, St. Mary's University (San Antonio, Texas, USA)

**VINCENT R. JOHNSON,**

The Graduate School, Northcentral University,  
(Prescott Valley, Arizona, USA)

**ANTONY W. DNES**

Berlin University Professor

**BERNARD ZIGLER (GERMANY)**

Bonn University Professor,

**IOHAN FISHER (GERMANY)**

Baku State University, Professor

**ALI ALERZEVI (AZERBAIJAN)**

**MARIE LANG,** Technical Director of EFAA

**ANNA KARMAŃSKA,** Professor, EFAA Board Member,  
Warsaw School of Economics.

**ALEXEY RUF,** Chairman of the Board of Guild of Accountant  
Experts and Financial Auditors of Russian Federation.

**LILIA GRIGOROI,** Ph. D.in Economics, Head of Accounting Department,  
Academy of Economic Sciences of Moldova.

**FEDERICO DIOMEDA,** doctor, Special Adviser to the President of EFAA.

**ROBIN JARVIS,** Professor, Special Adviser,  
Association of Chartered Certified Accountants.

## შინაარსი

### ნოღარ ჭითანავა

მინის რესურსების მართვის ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის ფორმირების თავისებურებანი საქართველოში (კონცეპტუალურ-მეთოდოლოგიური მიდგომა)----- 6

### მისილ ჯიზუტი

მცდარ ექსპერიმენტში გაჯიუტებულნი... ----- 32

### ღავით ჯალაღონია, იური კაკასქა

პანდემიის პირობებში უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის პერსპექტივა ----- 43

### ბესარიონ ნაყოფია

საქართველოში საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითზე ----- 53

### კობა ბასილაია, ღავით ბასილაია

საბანკო სისტემების მოდულების განვითარების ტენდენციები განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებსა და საქართველოში ----- 62

### ბადრი ბიორბიძე

C ჰეპატიტის დიაგნოსტიკის პროგრამის ფარგლებში განეული დაფინანსების სტატისტიკური მაჩვენებლების დინამიკა და ანალიზი ----- 66

### ქანო სუმბაქა

პანდემია და თანამედროვე შრომითი კოჰორტები ----- 72

### ღავით ხუფანია

ლეგიტიმური ძალადობა, როგორც სახელმწიფოს პოლიტ-ეკონომიკური სისტემის საფუძველი ----- 76

### ნათია კურდღელია

მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშემწყობი მიზნობრივი პროგრამები ევროკავშირის ქვეყნებში ---- 84

### აკოლონ არღაშელია

სტრატეგიული მენეჯმენტის ზოგიერთი საკითხი ჯანდაცვის სისტემაში პანდემიის პირობებში და იტალიის გამოცდილება ----- 92

### ნილო წიწვიაკა

სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა უმაღლესი განათლების სფეროში ----- 98

### ჯაჯა ტრიპოლსკი

აუდიტი საქართველოში პირდაპირი რეგულირება ან თვითრეგულირება ----- 102

### ბრიგორი ბურბანოვი

ინოვაციური მენარმეობის დაფინანსების ასპექტები საინფორმაციო ტექნოლოგიების დარგში ----- 108

### ქრისტინა ავალიანი, ირმა ღინაშიძია

მენეჯმენტის შეფასებისადმი მიდგომები და მისი გამოყენების მექანიზმები საქართველოს საჯარო ორგანიზაციებში ----- 112

### ღავან თაფიაშვილი

ინოვაციები საგადასახადო სფეროში ----- 118

შურნალში სამეცნიერო სტატიების გამოქვეყნების წესი ----- 124

## CONTENTS

<b>NODAR CHITANAVA</b>	
Peculiarities of formation of organizational-economic mechanism of land resources management in Georgia, (Conceptual-methodological approach) -----	6
<b>MIKHEIL JIBUTI</b>	
Stubborn in a false experiment-----	32
<b>DAVID JALAGONIA, IURI PAPASKUA</b>	
The prospect of ensuring the continued functioning of the higher education system during the pandemic -----	43
<b>BESARION NAKOPIA</b>	
Improvement of budget and tax system of Georgia according the example of EU Countries -----	53
<b>KOBA BASILAIA, DAVID BASILAIA</b>	
Trends in the development of banking system models in developed market economies and Georgia -----	62
<b>BADRI GIORGIDZE</b>	
Dynamics and Analysis of the Statistical Measures of the Funding for the Hepatitis C Diagnostic Program -----	66
<b>KESO SUMBADZE</b>	
Pandemic and Contemporary Labor Cohorts-----	72
<b>DAVITI KHUPENIA</b>	
Legitimate violence as the basis of the political-economic system of the state -----	76
<b>NATIA KURDGELIA</b>	
Targeted SME support programs in EU countries -----	84
<b>APOLLON ARDASHELIA</b>	
Some issues of strategic management in the healthcare system in pandemic conditions and the Italian experience -----	92
<b>NINO TSIVTSIVADZE</b>	
State financial policy in the field of higher education -----	98
<b>ZAZA TRIPOLSKI</b>	
Auditing in Georgia-direct or self-regulation -----	102
<b>GRIGORIY GURBANOV</b>	
The special aspects of innovative entrepreneurship in the IT industry-----	108
<b>KRISTINA AVALIANI</b>	
Approaches to Management Performance Assessment and Mechanisms of Performance in public organizations of Georgia -----	112
<b>LEVAN TEZIASHVILI</b>	
Innovation in the field of taxation -----	118
<b>RULES FOR PUBLISHING SCIENTIFIC ARTICLES IN THE JOURNAL</b> -----	124

# მიწის რესურსების მართვის ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის ფორმირების თავისებურებანი საქართველოში

(კონცეპტუალურ-მეთოდოლოგიური მიდგომა)

## ანოტაცია

მიწის რესურსების მართვის სრულყოფა ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული, უმთავრესი სადღეისო ამოცანაა.

ეროვნული ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პერიოდში მიწის რესურსების გამოყენებას სახელმწიფოსა და საზოგადოებისგან სათანადო ყურადღება არ მიეცა - მიწის პრივატიზაცია დარღვევით ჩატარდა; მიწის ფართობები წვრილ კონტურიან ნაკვეთებად დაქუცმაცდა; მიწის ფართობების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ მუშავდებოდა.

1990-2019 წლებში მდგომარეობა გაუარესდა - ნათესი ფართობი 495 ათასი ჰექტრით, მრავალწლიანი ნარგავების ფართობი კი 201 ათასი ჰექტრით შემცირდა; პრივატიზებული ფართობების მნიშვნელოვანი ნაწილი რეგისტრირებული არ არის; მიწის დაცვისა და ნაყოფიერების ამაღლების ღონისძიებები არ ხორციელდება; ქვეყანაში მიწის ბალანსი არ დგება; მკვეთრად დაეცა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების მოცულობა; დიდი რისკის ქვეშ აღმოჩნდა სასურსათო უსაფრთხოება; ქვეყნის აგრარული ბაზრის 70-75% იმპორტირებულ პროდუქციას უჭირავს; სოფლის მოსახლეობის რიცხოვნებამ მნიშვნელოვნად იკლო.

მიწის რესურსების გამოყენებაში არსებული პრობლემები მრავალმხრივმა სუბიექტურმა და ობიექტურმა ფაქტორებმა განაპირობეს. უმთავრესი მიზეზი კი ისაა, რომ სახელმწიფოს აგრარული პოლიტიკა ახალი გამოწვევების შესაბამისად, კომპლექსურად და თანმიმდევრულად არ ხორციელდება; მაკროეკონომიკური პოლიტიკა მოსწყდა მიკროდონეს; ობიექტურად არა გაცნობიერებული რეგიონული და დარგობრივი თავისებურებებიც; კოოპერაციული საქმიანობა სუსტად მიმდინარეობს; მწარმოებლურობის დონე დაბალია; მართვის ორგანიზაციული და ეკონომიკური მექანიზმი გამართულად არ მუშაობს.

მიწის რესურსების რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენების ხელსაყრელი სოციალურ-ეკონომიკური



**ნოდარ ჭითანავა**  
ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
დოქტორი, პროფესორი

და ეკოლოგიური წანამძღვრების მომზადების დაჩქარებისათვის საჭიროა განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს ისეთ საკვანძო ელემენტებს, როგორცაა მიწათმონყობა, მიწის კონსოლიდაცია, მიწის რესურსების გამოყენების პროგნოზირება და დაგეგმვა, სახელმწიფო პროტექციონიზმის თავისებურებანი.

ნაშრომში წარმოდგენილია შესაბამისი კონცეპტუალურ-მეთოდოლოგიურ საფუძველზე მიწის კოდექსის, მიწის კადასტრის, მიწის რესურსების გამოყენების სტრატეგიის შემუშავებისთვის წინადადებები (რეკომენდაციები) და მათი განხორციელების მიმართულებები.

კრიზისული მდგომარეობიდან გამოსვლისთვის აუცილებელია გარღვევის სტრატეგია, რომელიც იმპორტჩანაცვლებისა და საექსპორტო პროდუქციის ზრდის მიზნობრივი პროგრამების განხორციელებაზე იქნება ორიენტირებული.

**საკვანძო სიტყვები:** მიწის რესურსები, მიწის კონსოლიდაცია, მიწის კოდექსი, მიწის კადასტრი, მიწათმონყობა, სტრატეგიული დაგეგმვა, პროგნოზირება, სახელმწიფო პროტექციონიზმი, იმპორტჩანაცვლება.

## PECULIARITIES OF FORMATION OF ORGANIZATIONAL-ECONOMIC MECHANISM OF LAND RESOURCES MANAGEMENT IN GEORGIA (CONCEPTUAL-METHODOLOGICAL APPROACH)

**Nodar Chitanava**  
Doctor of Economics, Professor

### ANNOTATION

Improving the management of land resources is a strategic, major task for the political and socio-economic development of the country.

During the transformation of the national economy, the use of land resources was not given due attention by the state and society - land privatization was carried out in violation of the law; Large plots, mechanized, intensive land areas of specialized farms were fragmented into thin contour plots; A significant part of the land was not cultivated.

The situation worsened in 1990-2019 - the sown area was reduced by 495 thousand hectares, the area of perennials was reduced by 201 thousand hectares; A significant portion of privatized areas are not registered; No measures are taken to protect the land and increase fertility; There is no land balance in the country; The volume of agricultural production fell sharply; Food security was at great risk; 70-75% of the country's agrarian market is occupied by imported products; The number of people living in the village has decreased significantly.

Problems in the use of land resources have been caused by many subjective and objective factors. The main reason is that the agrarian policy of the state is not implemented in a complex and consistent manner in accordance with the new challenges; Macroeconomic policy failed to consider the micro level; regional and sectoral peculiarities are not taken into consideration as well; Cooperative activities are weak; Productivity levels are low; The organizational and economic

mechanism of management does not work properly.

In order to accelerate the preparation of favorable socio-economic and ecological guidelines for the rational and efficient use of land resources, special attention should be paid to such key elements as land organization, land consolidation, land use forecasting and planning, and the features of state protectionism.

The paper presents proposals (recommendations) for the development of a land code, land cadastre, strategy for the use of land resources on the relevant conceptual-methodological basis and directions for their implementation.

To get out of the crisis, a breakthrough strategy is needed, which will be focused on the implementation of targeted programs of import substitution and growth of export products.

**Keywords:** land resources, land consolidation, land code, land cadastre, land organization, strategic planning, forecasting, state protectionism, import substitution.



**მიწის რესურსების მართვის თავისებურებანი**

მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი და წარმოების ფაქტორი მრავალ ფუნქციას ასრულებს. ტერმინი „მიწა“ - გულისხმობს ბუნებრივი გარემოს მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელიც განისაზღვრება ისეთი ცნებებით, როგორცაა სივრცე, რელიეფი, კლიმატი, ნიადაგის საფარი, მემცენარეობა, ნიადაგის ფენა, ნყალი; მიწა სოფლისა და სატყეო მეურნეობებში წარმოადგენს წარმოების მთავარ საშუალებას. ასევე, ეკონომიკის და სოციალური სფეროს სანარმოებისა და ორგანიზაციებისათვის წარმოების სივრცობრივი ბაზისია.

თანამედროვე პირობებში საქართველოსთვის მიწის რესურსების მართვის ეფექტიანი სისტემის ფორმირება პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული ამოცანაა. მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ მიწის რესურსების მართვას მრავალნაზნაგა თავისებურებანი გააჩნია; კერძოდ, იგი მოიცავს პოლიტიკურ, სოციალურ, სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ და სხვა სახის მიმართულებებს. ამიტომ მიწის რესურსების მართვა სახელმწიფოსა და საზოგადოების მხრივ მიწის გამოყენების პროცესთან დაკავშირებულ ურთიერთობებზე სისტემური, გაცნობიერებული და მიზანმიმართული ზემოქმედებაა.

სპეციალურ ლიტერატურაში საზოგადოებისა და ბუნების ურთიერთმოქმედებებში მიწის რაციონალურად გამოყენების შემდეგი ასპექტები გამოიყოფა:

- „ბუნებრივ-ბიოლოგიური, რომელიც დაკავშირებულია მიწის, როგორც ბუნებრივი კომპლექსისა და მცენარეთა და ცოცხალი ორგანიზმის გარემოს კომპონენტის ფუნქციონირების შესწავლასთან;

- სოციალურ-ეკონომიკური, რომელიც გამოხატავს მიწის, როგორც რესურსის ეკონომიკური თვალსაზრისით გამოყენებაზე სოციალური პროცესებისა და სახელმწიფოს პოლიტიკის, საზოგადოებრივ-წარმოებითი ურთიერთობების გავლენას;

- ტექნოლოგიური, რომელიც დაკავშირებულია მიწაზე, მისი გამოყენების ტექნოლოგიაზე ტექნიკური ზემოქმედების შესწავლასთან;

- სამართლებრივი (იურიდიული), რომელიც დაკავშირებულია მიწის რაციონალურად გამოყენების, მისი დაცვის ორგანიზებასა და განხორციელებაში სახელმწიფოს საკანონმდებლო საქმიანობის როლისა და მნიშვნელობის შესწავლასთან“.

მიწის რესურსების მართვა კომპლექსური ხასიათისაა, რის გამოც მისი პრობლემების მიმართ აუცილებელია სისტემური მიდგომა.

მეცნიერებასა და პრაქტიკაში ყველაზე გავრცელებულია სამგვარი მეთოდი:

1. მართვის ეკონომიკური მეთოდი ეფუძნება სოციალურ-ეკონომიკურ კანონებსა და სამყაროს (ბუნება და საზოგადოება) განვითარების კანონზომიერებებს. აღნიშნული მეთოდი გამოხატავს პიროვნების, კოლექტივის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ეკონომიკურ ინტერესებს;

2. მართვის ორგანიზაციულ-განმკარგულელებელი (ადმინისტრაციული) მეთოდი - დაფუძნებულია მეურნეობრიობისა და მართვის ყველა დონეზე ადამიანების ეფუძნებასა და პასუხისმგებლობაზე;

3. მართვის სოციალურ-ფსიქოლოგიური მეთოდი - ეფუძნება საზოგადოებრივი და ინდივიდუალური ზნეობრივი პრინციპების - მიწისადმი დამოკიდებუ-

ლების, ცხოვრების არსის, საზოგადოებაში ზნეობრივი სანქციის, პიროვნებისადმი საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებასა და განვითარებას.

ზემოაღნიშნული მეთოდები ურთიერთგანპირობებულობითა და ერთმანეთთან ურთიერთქმედებით ქმნიან ერთიან სისტემას.

**მიწის რესურსებს მეცნიერების მრავალი დარგი სწავლობს. ასევე, შესაბამის პოლიტიკას - მართვის სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ადმინისტრაციულ-მმართველობით, პოლიტიკურ და სხვა ფუნქციებს (საკუთარი ინტერესების გათვალისწინებით) სხვადასხვა ინსტიტუციები ახორციელებენ.**

სამეცნიერო ლიტერატურაში ხაზგასმით არის დაფიქსირებული ყველა ნიშან-თვისება, რომელიც მიწას, როგორც რესურსს, სხვა რესურსებისაგან განასხვავებს.

**მიწა - როგორც ბუნებრივი რესურსი, ბუნებრივ-ბიოლოგიური და სოციალურ-ეკონომიკური კანონების მოქმედების ობიექტია.** ბუნებრივ-კლიმატურ პირობებზე, მათ შორის, ნიადაგის თავისებურებაზეა დამოკიდებული წარმოების მასშტაბი და სეზონურობა, რაც განაპირობებს პროდუქციის გამოშვებასა და მუშაკების დასაქმებაში წყვეტილობას. შემოსავლების ოდენობა კი მხოლოდ წარმოების სრული ციკლის შემდეგ დგინდება. წარმოების კონცენტრაცია დამოკიდებულია მიწის ფართობების ზომაზე, ხოლო სპეციალიზაცია განისაზღვრება ბუნებრივი პირობებით. ამ თავისებურებას, როგორც მეცნიერებაში, ასევე პრაქტიკაში, ხშირად ანგარიშს არ უწევს. აღნიშნულის შედეგი განსაკუთრებული სიმძაფრით საბაზრო პრინციპებზე გადასვლის პროცესში გამოვლინდა.

მიწის რესურსების მართვაში განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს ტერიტორიის სიმაღლეების მიხედვით განაწილების თავისებურება.

ვერტიკალური ზონალობის მიხედვით, საქართველოს ტერიტორია შემდეგ სურათს იძლევა: ტერიტორიის 29% მდებარეობს 0-დან 600 მეტრამდე, 17,1% - 600-დან 1000 მეტრამდე, 39,7% - 100-დან 2200 მეტრამდე, 13,6% - 2200-დან 3500 მეტრამდე, 0,6% კი - 3500 მეტრზე ზემოთ.

ქვეყნის ტერიტორიის 53,6% მთაზე მოდის, 33,4% - მთის წინებზე. ბარის ტერიტორიას უჭირავს 13%, სახნავი ფართობის 10%-მდე განლაგებულია 10<sup>0</sup> მეტ დაქანებაზე. ერთ მლნ ჰექტარ მიწას მენყერები და ღვარცოფები აზიანებს. ქვეყანაში აღრიცხულია 10 ათასზე მეტი მენყერი, 1000-მდე ღვარცოფიანი აუზი.

საქართველოს ფიზიკურ-გეოგრაფიული თავისებურება ქმნის ერთმანეთისგან განსხვავებულ ზონებსა და მიკროზონებს. ეს გარემოება საფუძვლად უდევს საქართველოს სოფლის მეურნეობის სანარმოო სპეციალიზაციის სქემას, რომელიც 13 ზონასა და 8 ქვეზონას აერთიანებს; აქედან 5 სამთო ზონაა.

**მიწის (ნიადაგის) დაცვის პრობლემა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ჩვენი ქვეყნისათვის, სადაც ეროზიული პროცესების, ნიადაგის გაჭუჭყიანებისა და დანაგვიანების, მეორადი დაჭაობებისა და დამლაშების, სასარგებლო ნიაღისეულისა და საშენი მასალების ღია წესით მოპოვების, ადამიანის არასწორი სამეურნეო მოქმედების შედეგად დიდი რაოდენობით ნიადაგი იკარგება.**

1980 წლის მონაცემებით, ეროზია განვითარდა ქვეყნის 300 ათასი ჰექტარი მიწის ფართობზე, აქედან: - წყლისმიერ ეროზიას 200 ათასი, ქარისმიერ ეროზიას 100 ათასი ჰექტარი განიცდიდა. მე-20 საუკუნის ბოლოს ეროზიული იყო 1 მლნ ჰექტარზე მეტი, მათ შორის: - 360 ათასი ჰექტარი სახნავი მიწები, 547 ათასი ჰექტარი საძოვრები.

საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედებს 476 საბადო, რომლებსაც დაკავებული აქვთ 1,4 ათასი ჰა ფართობი. 1997 წლისათვის საკულტივაციო ფართობი 20 ათასი ჰექტარი იყო. 1984 წლიდან სასარგებლო ნიაღისეულის მოსაპოვებლად და თიხის კარიერების, ინერტული მასალების ამოსაღებად 1000 ჰექტარია გამოყოფილი. საზოგადოებრივი მშენებლობას 2550 ჰა მიწის ფართობი ეთმობა. რელიეფის ტრანსფორმაციას ინვესტს სამთო-მოპოვებითი ობიექტები, რომლებიც ღია კარიერული წესით მუშავდება.

1 მლნ ჰექტარი მიწის ფართობი მინდორსაცავი ტყის





ზოლებით დაცვას მოითხოვს, რისთვისაც საჭიროა 20 ათასამდე ჰექტარი ტყის ზოლი (სავარგულის 2%).

ერთ-ერთი მწვავე პრობლემაა მეორადი დაჭაობება (იგი დაახლოებით 60 ათას ჰექტარზე მეტია); დამლაშებული და ბიცობი ნიადაგების საერთო რაოდენობა დაახლოებით შეადგენს 360 ათას ჰექტარს.

მიწის რესურსების ეფექტიანობაზე დიდ გავლენას ახდენს დედამიწის ქერქში და მის ზედაპირზე წარმოქმნილი სტიქიური პროცესები (მიწისძვრები, მენყერები, კლდე-ზვავები, ღვარცოფები, თოვლის ზვავები და სხვ.). თუ გასული საუკუნის 40-იან წლებისთვის ქვეყანაში აღრიცხული იყო 200-მდე მენყერი, 1960 წელს ეს ციფრი 3000-მდე გაიზარდა, 2006 წელს - 53500-მდე. დაფიქსირებული მენყერების 70% სამეურნეო-საინჟინრო ათვისების ზონებშია მოქცეული. მათგან სხვადასხვა ხარისხით დაზიანებულია 1,9 მლნ ჰექტარი. მენყერების საშიშროების ზონებშია 2000-მდე დასახლებული პუნქტი (200 ათას კაცზე მეტი მოსახლე). სპეციალისტების დასკვნით, ღვარცოფული საშიშროების არეალში მოქცეულია ქვეყნის ტერიტორიის 2 მლნ ჰექტარი ფართობი.

**აღნიშნული მონაცემები მოწმობენ იმას, რომ სტიქიურ-კატასტროფული მოვლენების თავიდან ასაცილებლად ან შესამცირებლად საჭიროა მათზე მუდმივი დაკვირვება, პროგნოზირების ძლიერი მექანიზმი და კომპლექსური ღონისძიებების თანამიმდევრულად განხორციელება.**

გაუდაბნობასთან ბრძოლის მეორე პროგრამის (2014-2022 წლები) მიხედვით განსაზღვრულ ღონისძიებათა განხორციელებას (პროგრამაში გაუდაბნობისადმი მონყვლად ტერიტორიებად მიჩნეულია კახეთი, ქვემო ქართლი, შიდა ქართლი, სამცხე-ჯავახეთი, მცხეთა-მთიანეთი. მონყვლად რეგონებად - კახეთი, ქვემო ქართლი და შიდა ქართლი), უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მიწის რესურსების დაცვისა და მდგრადი გამოყენებისათვის.

**ამრიგად, დასამუშავებლად ვარგისი საქართველოს ტერიტორიის ზედაპირის მოსაწესრიგებლად, როგორც ეროზიული და აკუმულაციური პროცესების აღკვეთის, ასევე დაშლილ-დარღვეული მიწების ტექნიკური და ბიოლოგიური რეკულტივაციისთვის დიდძალი და შრომატევადი სამუშაოებია ჩასატარებელი. აღნიშნული სამუშაოების გათვალისწინების გარეშე ქვეყნის მიწის რესურსების სრულად, ეფექტიანად და რაციონალურად გამოყენებისა და მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფის ღონისძიებების დაგეგმვა შეუძლებელია.**

მიწის რესურსების რაციონალურ გამოყენებაში მნიშვნელოვანია დაცული ტერიტორიების ეფექტიანი ფუნქციონირება. მოქმედი კანონის შესაბამისად, დაცული ტერიტორიების შექმნა ნიშნავს ქვეყნის უნიკალური, იშვიათი და დამახასიათებელი ეკოსისტემების, მცენარეთა და ცხოველთა სახეობების, ბუნებრივი წარმონაქმნების და კულტურული არეალების დასაცავად და აღსადგენად, მათი სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, რეკრეაციული და ბუნებრივი რესურსების დამზოგავი მეურნეობის განვითარების მიზნით გამოყენების უზრუნველსაყოფად სივრცის შემოფარგვლას. ფაქტობ-

რივად, დაცული ტერიტორიები მიწის რესურსების მართვის მრავალფუნქციური, უნიკალური მნიშვნელობის ობიექტებია, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის ექსკლუზიურ წვლილს სამყაროს მდგრადი განვითარებაში.

მიწის რესურსების რაციონალურად, ეფექტიანად და მიზნობრივად გამოყენების თვალსაზრისით სისტემატურ ყურადღებას საჭიროებს მსოფლიოში ჩამოყალიბებული ტენდენცია, რომელიც სურსათზე მოთხოვნილების სწრაფად ზრდაში გამოიხატება. იგი, ბუნებრივია, აქტუალურს ხდის მიწის (ნიადაგის) რესურსების რაციონალურად გამოყენების ამოცანას. აქ განსაზღვრული მნიშვნელობა აქვს სოფლის მეურნეობისა და სურსათის წარმოების გადასვლას მდგრადი განვითარების მოდელზე. ამ დანიშნულებით, განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მიერ განსაზღვრული 5 სტრატეგიული მიმართულება:

- ✓ ბუნებრივი რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლება;
- ✓ ბუნებრივი რესურსების შენარჩუნების, დაცვისა და შემდგომი ზრდის პირდაპირი ზომების მიღება და განხორციელება;
- ✓ სოფლად ცხოვრების პირობების დაცვა და გაუმჯობესება;
- ✓ სოციალური თანასწორობის და კეთილდღეობის, მოსახლეობის, ადგილობრივი საზოგადოების და ეკოსისტემის სიცოცხლისუნარიანობის ამაღლება;
- ✓ მართვის პასუხისმგებელი და ეფექტიანი სისტემის არსებობა.

ამ ხუთი მიმართულების განვითარება მოიცავს სამ მთავარ სფეროს - სოციალურს, ეკონომიკურს, ეკოლოგიურს და მოითხოვს მიწის რესურსების გამოყენებისადმი ახალ მიდგომას - იგი ნიადაგის, ზედაპირული და გრუნტის წყლების, მცენარეული საფარისა და ცხოველთა სამყაროს, ადამიანის ცვალებად მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებას უნდა ემსახუროდეს. ამასთან, ქმნიდეს გარანტიას, რომ შენარჩუნებული იქნება რესურსების პროდუქტიულობა და მათ მიერ გრძელვადიან პერსპექტივაში ეკოლოგიური ფუნქციების შესრულება.

საქართველოში, გასული საუკუნის 90-იან წლებამდე, მიწის რესურსები იმართებოდა სოციალისტური სისტემის სამართლებრივ-ეკონომიკური ნორმებით, რომლებიც მიწაზე სახელმწიფო საკუთრებას ემყარებოდა. მიწის ფართობი მუდმივ სარგებლობაში გადაცემული ჰქონდათ კოლმეურნეობებს, სახელმწიფო საწარმოებს, ორგანიზაციებს, მოქალაქეებს. მიწაზე განთავსებული შენობა-ნაგებობები (საცხოვრებელი სახლები და სხვ.), ასევე მრავალწლიანი ნარგავები და პირუტყვი მოქალაქეთა ინდივიდუალურ საკუთრებად ითვლებოდა. მიწის რესურსების დიდი ნაწილი მოდიოდა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებზე, საკარმიდამო მიწის ფართობი ცალკე გამოიყოფოდა. მიწის რესურსების მართვის ფუნქციებს ასრულებდა სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, - ფუნქციონირებდა მიწათსარგებლობისა და მიწათმონყობის მთავარი სამმართველო, საკვლევი და საპროექტო ორგანიზაციები. ავტონომიურ წარმო-

ნაქმნებში, ასევე, რაიონებსა და ქალაქებში მუშაობდნენ სოფლის მეურნეობის სამმართველოები, რომლებიც ყოველი წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით მოცემულ ტერიტორიაზე ადგენდნენ მიწის ბალანსს, რომელსაც (კრებსითი სახით) საბოლოოდ საქართველოს მთავრობა ამტკიცებდა.

**1992 წლის 18 იანვარს საქართველოს დროებითმა მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“ (საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის დადგენილება N48).** ამ დადგენილებით მიწა კერძო საკუთრებაში, მფლობელობასა და სარგებლობაში მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს გადაეცემოდა. ქვეყანაში არსებული მიწები დაიყო სახელმწიფო მიწის ფონდად და მიწის რეფორმის ფონდად. დადგენილებით განისაზღვრა, რომ საკარმიდამო ფართობი შეიძლებოდა გადიდებულიყო (იმ დროს საშუალოდ შეადგენდა 0,26 ჰექტარს) 0,75 ჰექტრამდე, ხოლო მთაში - 3 ჰექტრამდე. ამ ნორმამდე შესავსები ფართობი კომლს კერძო საკუთრებაში უსასყიდლოდ გადაეცემოდა. **ამრიგად, დადგენილება ითვალისწინებდა მოსახლეობისათვის უვადო სარგებლობაში გადაცემული საკარმიდამო ნაკვეთების 0,75 ჰექტრამდე შევსებას და შემდგომში მათ კერძო საკუთრებაში გადაცემას.** ასეთი გადაწყვეტილება სპონტანურად შექმნილ პოლიტიკურ და სოციალურ გამონეგვებს პასუხობდა. დადგენილებით გათვალისწინებული იყო მიწაზე კერძო საკუთრების ფორმის დამკვიდრებისათვის ორგანიზაციული და სამართლებრივი საფუძვლების მომზადება და მათი პრაქტიკული განხორციელება. ამ მიზნით **ზემოაღნიშნული დადგენილებით შეიქმნა მიწის რესურსებისა და მიწის რეფორმის სახელმწიფო კომიტეტი (სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიწათსარგებლობისა და მიწათმონყობის მთავარი სამმართველოს ბაზაზე).** ეს იყო პირველი დამოუკიდებელი სამსახური, რომელსაც ეკისრებოდა პასუხისმგებლობა მიწის რესურსების სრულყოფილად გამოყენებისა და მიწის რეფორმის განხორციელებისათვის. **სამწუხაროდ, აღნიშნული დადგენილების შესრულება დაიწყო მასში რადიკალური ცვლილებების შეტანით.** 1992 წლის 10 მარტს შეიცვალა გასაცემი მიწის ზღვრული ნორმები. სოფელში მცხოვრები სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულებისათვის დაწესდა: ბარსა და ზეგანზე - 1,25 ჰა, მთაში - 5 ჰა; სოფლად მცხოვრები სხვა სფეროს მუშაკებისათვის - 0,75 ჰა - ბარსა და ზეგანზე, ხოლო მთაში - 5 ჰა. ქალაქის მცხოვრებლებს მიწის ფართი საკუთრებაში ბევრად ნაკლები განესაზღვრათ: საგარეუბნო ზონებში - 0,15 ჰა, ბარსა და ზეგანზე - 0,25 ჰა, ხოლო მთაში - 1 ჰექტრამდე. ასეთი გადაწყვეტილება თვითნებურად, სათანადო გაანგარიშებებისა და პროგნოზირების გარეშე მიიღეს, - „რეფორმატორთა“ ვოლუნტარისტული მიდგომით და მიზნობრივად, რათა დაეჩქარებინათ სასოფლო-სამეურნეო სანარმოების, როგორც „სოციალიზმის გადმონაშთის“, ლიკვიდაცია. შედეგმაც არ დააყოვნა: - მთავრობამ 1992 წლის 22 სექტემბერს მიიღო დადგენილება (N949) „საქართველოს რესპუბლიკაში სახელმწიფო მეურნეობების,

კოლმეურნეობებისა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სანარმოების რეორგანიზაციის წესის შესახებ“. ამ დადგენილებით სანარმოებს დაევალიათ, თვითონ განესაზღვრათ მეურნეობრიობის ფორმა და 1993 წლის 1 იანვრამდე დარეგისტრირებულიყვნენ. „რეორგანიზაციის“ პროცესი თვითდინებით წარიმართა. ამ ფაქტმა სასოფლო-სამეურნეო სანარმოების გაუაზრებელი ლიკვიდაცია და ორგანიზაციულ-მმართველობითი სფეროს პარალიზება განაპირობა.

**სტრატეგიული მნიშვნელობის მიწების და საზოგადოებრივი ქონების მიტაცებას მოჰყვა მსხვილი სამექანიზაციო ფართობების წვრილ კონტურიან ნაკვეთებად დაქუცმაცება, მეცხოველეობის კომპლექსების განადგურება, მეთესლეობისა და სანერგე მურნეობების ლიკვიდაცია, სოფლის ინფრასტრუქტურის მოშლა, სარწყავი სისტემების მწყობრიდან გამოყვანა. მიწის რესურსები სახელმწიფო მართვის მიღმა დარჩა.**

1996 წლის 13 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო დადგენილება (N488) „**მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის შექმნის შესახებ**“ და მის ძირითად ფუნქციად მიწის რესურსების მიზნობრივი გამოყენება და დაცვის სახელმწიფო კონტროლი, მიწის სახელმწიფო კადასტრი, ნიადაგის დაცვა განსაზღვრა. შეიქმნა მიწის მართვის დეპარტამენტის ტერიტორიული ორგანოები.

საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 5 ივნისის N255-სმ, 67 ბრძანებულებით, შესაბამისი არგუმენტაციის გარეშე, აღნიშნული დეპარტამენტი გაუქმდა. მისი ძირითადი ფუნქციები გადანაწილდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, სოფლის მეურნეობის, იუსტიციის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროებს შორის.

ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 30 აგვისტოს (N693) ბრძანებულებით გაუქმდა საქართველოს მიწის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო კომისია. ასეთმა მიდგომამ განაპირობა ის, რომ ქვეყანაში 2005 წლიდან მიწის ბალანსი არ დგება. სახელმწიფომ, ფაქტობრივად, დაკარგა მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენების ფუნქცია.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შექმნით (2004 წელი) გარკვეულწილად მოწესრიგდა მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის პროცესი, რომელიც ამჟამადც მიმდინარეობს და ნავარაუდევია, უახლოეს 3 წელიწადში დასრულდეს.

**2019 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“, რომლის საფუძველზე გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო.**

საქართველოში მიწის რესურსების გამოყენების ანალიზი ადასტურებს, რომ მიუხედავად 30 წლიანი გარდაქმნებისა, მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი და წარმოების საშუალება, ფაქტობრივად, სახელმწიფო



**მართვის (რეგულირების) მიღმა დარჩა. ამას თავისი მიზეზები აქვს:**

**პირველი** - პრობლემა მრავალმხრივია, - მოიცავს პოლიტიკურ, იდეოლოგიურ, ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ, რეგიონულ, სოციალურ, ორგანიზაციულ-მმართველობით ასპექტებს;

**მეორე** - მიწის, როგორც წარმოების ფაქტორისადმი, სახელმწიფოს დამოკიდებულების მკვეთრად შეცვლა ექსტრემალურ პირობებში, მაშინ, როცა მიწისადმი თვისებრივად ახალ დამოკიდებულებას განსაზღვრავდა ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური სუვერენიტეტის მოპოვებისა და განმტკიცების ისტორიული და საგანგებო მნიშვნელობის ამოცანის გადანაცვლების სპონტანურად შექმნილი საერთაშორისო ვითარება, თავად ფორმირებადი სახელმწიფო (პოსტსაბჭოთა ხელისუფლება) მზად არ აღმოჩნდა სწორად გაეცნობიერებინა მისი, როგორც პოლიტიკური სუბიექტისა და ეროვნული სიმიდრის მესაკუთრის ფუნქციები (მიწა, ისე როგორც წარმოების სხვა საშუალება, სახელმწიფო საკუთრებაში იყო);

**მესამე** - ისტორიული გარემოებების გამო, 90-იან წლებში ახალი, დამოუკიდებელი სახელმწიფოს აშენებისა და განვითარების პროცესს „ქუჩა“ მართავდა. საზოგადოების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა „რევოლუციურ აღტყინებას“ მხარი დაუჭირა და ქვეყანაში ეკონომიკის მატერიალური და ორგანიზაციული საფუძვლების სრულად მოშლის (პარალიზების) ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი გახდა. ახალ ეკონომიკურ (საბაზრო) სისტემაზე გადასვლის პროცესიდან სახელმწიფო ინსტიტუტები გვერდზე გადგნენ და საბაზრო სტიქიის კანონებით გაგრძელდა ტრანსფორმაციული პროცესების „რეგულირება“. ეს მაშინ, როცა იმ პერიოდში ჩატარებული გამოკვლევებით დასაბუთებული იყო სახელმწიფო ინსტიტუტების მაორგანიზებელი როლი მოსალოდნელ გარდაქმნებში. განვლილმა პერიოდმა აჩვენა, რომ თეზისი „პროცესების თვითდინებაზე მიშვებისას ბუნებრივად მოხდებოდა საბაზრო მექანიზმების დანერგვა (მე-18

საუკუნის სმიტისეული „უხილავი ხელის“ პრინციპებით) და ეკონომიკური აღზევება“, არ გამართლდა. აღმოჩნდა, რომ ლიბერალიზაციის პროცესს ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან რეგულირება სჭირდებოდა. სამწუხაროდ, სახელმწიფო ინსტიტუტები არასწორად გაგებულმა ლიბერალიზაციის რთულმა პროცესებმა შთანთქა. ეს ყველაზე სრულად მიწის პრივატიზაციის შედეგებზე აისახა;

**მეოთხე** - არ იქნა გათვალისწინებული ქვეყნის შიდა პრობლემების გადანაცვლების პირობებში საგარეო ფაქტორების გამოყენების თავისებურებები. გარდამავალ ეტაპზე აღინიშნა განსაკუთრებული მოვლენა - გეოეკონომიკის „მთვლემარე“ მდგომარეობიდან გამოსვლის პირველი შედეგი - ევროპა-აზიის სატრანსპორტო დერეფნის („ტრასეკა“) და ენერგეტიკული დერეფნის ამოქმედება. ამით საქართველომ შეიძინა უნიკალური ფუნქცია, რომელიც სახელმწიფოს მხრივ გლობალური პროცესების ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად რეგულირებას ხელს შეუწყობს. სამწუხაროდ, საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავების (ინტეგრაცია) შესაძლებლობას, როგორც ქვეყნის განვითარების სტრატეგიულ რესურსს საქართველო არაეფექტიანად იყენებს. 2019 წელს იმპორტი 4-ჯერ სჭარბობდა ექსპორტს. ეროვნული ეკონომიკა (განსაკუთრებით სასურსათო უზრუნველყოფა) ფაქტობრივად დამოკიდებულია იმპორტზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ უცხოური საქონლის ინტერვენციის დღევანდელი დონე დიდი რისკების ქვეშ აყენებს ქვეყნის უსაფრთხოებას;

**მეხუთე.** განვლილმა პერიოდმა დაადასტურა, რომ გარდამავალ ეტაპზე ეკონომიკური ცხოვრების სწორი ორგანიზაცია ფაქტობრივად შეუძლებელია სახელმწიფოს აქტიური წარმმართველი როლის გარეშე. ამასთან, დაკონკრეტდა მისი მოქმედების შინაარსი - იგი ასრულებს კანონმდებლის, მესაკუთრის, ქვეყნის განვითარების პროცესის მაკოორდინირებელი რგოლის (სუბიექტის) ფუნქციებს (გარდამავალ ეტაპზე ახალი



სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის ფორმირების განმსაზღვრელი ფაქტორის ეკსკლუზიურ ფუნქციას).

**თანამედროვე პირობებში განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა საკუთრებითი ურთიერთობების რეგულირების საკითხებმა.** კერძო საკუთრების დომინირებადმა მდგომარეობამ (სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების თითქმის 100%, სამრეწველო პროდუქციის 96% კერძო სექტორში ინარმოება) ვერ უზრუნველყო სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტიანი განვითარება. განსაკუთრებით ეს აისახა სასურსათო და სამრეწველო პროდუქციის მკვეთრად შემცირებულ წარმოებაზე. ცალმხრივი (უფრო პოლიტიზებული) აღმოჩნდა მიდგომა, რომ მხოლოდ კერძო საკუთრებაა „წმინდა“. საკუთრებით ურთიერთობათა პლურალიზმის ლოგიკის მიხედვით, საკუთრების ყველა ფორმა, მათ შორის, სახელმწიფო საზოგადოებრივი საკუთრებაც, ისეთივე წმინდაა, როგორც კერძო. **მთავარია, საკუთრების ყველა ფორმა (მათი კომბინაციის ყველა ვარიანტი) ემსახურებოდეს ადამიანის კეთილდღეობის ამაღლებას.** ეს მრავალმხრივობით გამორჩეული ეკონომიკური განვითარების პროცესის ეფექტიან და მიზნობრივ რეგულირებას მოითხოვს. საქართველოში ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პროცესის სტიქიურობამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა საზოგადოებრივი პროგრესი, ხელი შეუწყო ეკონომიკის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაჩანაგებას, გააღრმავა დეინტეგრაცია, შექმნა სახელმწიფოს სოციალურ ფუნქციებზე უარის თქმის ფსიქოლოგიური გარემო, და, რაც ნიშანდობლივია, აღმოჩნდა, რომ ეკონომიკის განვითარების პროცესის რეგულირებიდან სახელმწიფოს ჩამოცილებისას მის ადგილს იკავებს ორგანიზაციული წარმონაქმნი, რომელიც კრიმინალური ცნობიერებით წარმართავს განვითარების პროცესს.

მეექვსე - საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, კერძოდ, სოფლის მეურნეობის (პირველ რიგში მინის გამოყენების) დღევანდელი მდგომარეობა იმის კარგი მაგალითია, თუ რა მოაქვს სახელმწიფოს

იმ პოლიტიკას, რომელიც შესაძლებლობათა მეცნიერული ანალიზის გარეშე სორციელდება. პოლიტიკოსთა ინტუიციით, მეცნიერული აზრის იგნორირებით, ქვეყანა განვითარებაში დიდად ჩამორჩა. სახელმწიფოს დღესაც არა აქვს თავისი ფუნქციების შესასრულებლად არსებული მდგომარეობის დიაგნოზისა და შეფასების რეალური გზების განსაზღვრის შესაძლებლობა. არ გააჩნია შესაბამისი სამეცნიერო ბაზაც. არც ერთი სამეცნიერო და სახელმწიფო სტრუქტურა არ მუშაობს ეკონომიკის პროგნოზირებისა და სტრატეგიული განვითარების პრობლემებზე.

ქართული ეკონომიკური და აგრარული მეცნიერების როლი ფაქტობრივად იგნორირებულია, რაც სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების 2021-2027 წლების სტრატეგიაშიც აისახა. ეს დოკუმენტი მიღებულია ქვეყანაში შექმნილი რეალური მდგომარეობის ობიექტურად შეფასების გარეშე, ეფუძნება არაკომპეტენტური სპეციალისტების ე.წ. ქრესტომათიულ დოკუმებს და არასწორად გაგებულ ლიბერალური მოდელის მოთხოვნებიდან ვერ გამოდის; იგი ეყრდნობა ფილოსოფიას - საჭიროა მხოლოდ ის, რაც სწრაფად გაიყიდება. მაგრამ მეცნიერების პროდუქცია - ცოდნა (ფუნდამენტური გამოკვლევები), რომელსაც მომავალში საზოგადოება უნდა დაეყრდნოს, დღეს არ იყიდება. ამ თავისებურებების გამო „საქონლის სახეს“ მხოლოდ პერსპექტივაში შეიძენს.

ამ მწარე გამოცდილებიდან ის დასკვნა გამოდის, რომ მეცნიერების განვითარება საბაზრო კონიუნქტურას არ უნდა მოვანდოთ.

განვლილ პერიოდში ეკონომიკის ტრანსფორმაციული პროცესების ანალიზიდან ჩანს გარდაქმნების სახელმწიფო პოლიტიკის ცალმხრივობა, რომელიც ემყარებოდა საბაზრო ფუნდამენტალიზმის პრინციპებს და გულუბრყვილოდ მიიჩნევდა, რომ ფორმირებადი საბაზრო მექანიზმები განვითარებას თავადვე უზრუნველყოფდნენ. მოხდა ის, რაც მოსალოდნელი იყო: - ერთი უკიდურესობიდან - ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის

გაფეტიშების ნაცვლად, მივიღეთ მეორე - სახელმწიფო და საზოგადოებაც ფორმირებადი საბაზრო მექანიზმების ყოვლისშემძლეობის იმედით დარჩა. ამიტომ, ეროვნულ ეკონომიკაში შეიქმნა მოჯადოებული წრე - ვერც საბაზრო მექანიზმები, ვერც სახელმწიფო სტრუქტურები ეფექტიანად ვერ ფუნქციონირებენ. ამიტომაც, რომ სახელმწიფო ექსკლუზიურ ფუნქციას - ბიზნესს შეუქმნას განვითარების ნორმალური პირობები, დაიცვას იგი, ვერ ასრულებს. სახელმწიფოს მმართველი ელიტა, რომლის მნიშვნელოვანი ნაწილი კერძო მესაკუთრეა და მოხერხებულად ეგუება საბაზრო პრინციპებს, სახელმწიფოს სახელით აკონტროლებს საკუთარი ბიზნესის განვითარების „სტრატეგიას“, მფარველობს ჩრდილოვან ეკონომიკას, ამიტომ იგი, ფაქტობრივად, გამოდის როგორც ნეგატიური სოციალური და პოლიტიკური ძალა, რომელიც აფერხებს რეფორმებს, მაშინ, როცა რეალურად განსაზღვრავს ქვეყანაში კაპიტალის, საგარეო ვალების, საკრედიტო რესურსების გამოყენების, **სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაციის, საგადასახადო პოლიტიკის მიმართულებებს და სხვ.**

სახელმწიფოს ელიტა მოწყვეტილია რეალობას, - ვერ უზრუნველყოფს ეკონომიკის განვითარებაში ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვას; საბაზრო სუბიექტები ვერ ჩამოყალიბდნენ ფენად, რომელიც ეკონომიკური სისტემის სტაბილიზატორის როლს შეასრულებს; მცირე და საშუალო ბიზნესი სახელმწიფოსგან თანმიმდევრული მხარდაჭერით არ სარგებლობს. ამიტომ კლასიკური გაგებით, განვითარების სტაბილიზატორის როლს ვერ ასრულებს. ასეთი **მდგომარეობიდან გამოსვლისათვის საჭიროა სახელმწიფოს აქტიური სოციალური მიმართულების ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც დაეფუძნება სოციალური სამართლიანობისა და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის ერთიანობას, ეკონომიკის განვითარების ტენდენციების ანალიზს, მსოფლიო სამეურნეო გამოცდილებას და ა.შ.** აქედან გამომდინარეობს ლოგიკური დასკვნა - ეკონომიკური რეფორმები უნდა გაღრმავდეს, მატერიალური წარმოება მაღალი ტემპებით განვითარდეს და ეს რთული პროცესი სახელმწიფოს მაღალი კომპეტენციით წარმართოს. განვითარების პროცესზე ზეგავლენის მექანიზმი თანამედროვე მენეჯმენტის ფუნქციებს უნდა დაეფუძნოს, გარადქმნებში „ხერხემლის“ ფუნქცია საშუალო ფენამ უნდა შესარულოს. ასეთია ქვეყანაში ახალი ტიპის სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბების მეცნიერული ლოგიკა და პრაგმატული მოთხოვნა.

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს მაკროეკონომიკურ პოლიტიკაში, რომელიც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ დონეს მოწყვეტილია, უმნიშვნელოდ არის წარმოდგენილი მიკრო დონის ინტერესები. ეს მაშინ, როცა მიკრო დონეზე წყდება სახელმწიფოს და ბაზრის სიმბიოზის ცენტრალური საკითხი - დოვლათის წარმოებაში კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნა და მისი ეკონომიკური მიზანშეწონილობის მიხედვით რეგულირება.

ეკონომიკის განვითარების მაკრო და მიკრო დონეებს შორის ინფორმაციული ვაკუუმი გაჩნდა, რაც აფერხებს

საზოგადოებრივ პროცესს. ავიღოთ თუნდაც მოსახლეობისა და სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები. 2014 წლის 1 იანვრისათვის მაკრო დონეზე დაფიქსირდა, რომ საქართველოს მოსახლეობა 4490,5 ათასი კაცი იყო. 10 თვის შემდეგ ჩატარებული აღწერით 3713 ათასი კაცი აღმოჩნდა. სასოფლო-სამეურნეო აღწერამ მოიცვა მხოლოდ 842 ათასი ჰექტარი მიწის ფართობი, რომელიც ოჯახურ მეურნეობებსა და სასოფლო-სამეურნეო სანარმოებს ჰქონდა; აქედან სახნავი 377 ათასი ჰექტარი. ეს მაშინ, როცა სახელმწიფო მიწის ბალანსის მიხედვით 2005 წელს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობი შეადგენდა 3026,4 ათას ჰექტარს, მათ შორის სახნავი - 801,20 ათას ჰექტარს. უნდა ვიგულისხმოთ, რომ განსხვავება - სახელმწიფოს მიწებია. მათი გამოყენების შესახებ კი ინფორმაცია არ მოიპოვება. როგორც ჩანს, მაკროეკონომიკური პოლიტიკა (სახელმწიფო) ეკონომიკის მიკრო დონეს (პროდუქციის წარმოებისა და რეალიზაციის პროცესი) მოწყვეტილია. სახელმწიფოს არა აქვს სრული ინფორმაცია ეროვნული სიმდიდრის (მიწის რესურსების) შესახებ.

**ეროვნული ეკონომიკის ტრანსფორმაციული პროცესების ზემოაღნიშნული თავისებურებები (ტენდენციები) გვიჩვენებენ, რომ რეფორმების წარუმატებლობის მიზეზებს შორის უმთავრესია ქვეყნის განვითარების პროგნოზირებისა და სტრატეგიული მართვის (დაგეგმვის), როგორც თანამედროვე მენეჯმენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციის, გაუცნობიერებლობა.**

ამრიგად, მიწის რესურსების პოტენციალის რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენების სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანის გადაწყვეტისთვის საჭიროა ადეკვატური მართვის სისტემის ჩამოყალიბება და ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის შესაბამისი გარემოს შექმნა.

**მიწის რესურსების მართვის ორგანიზაციული სისტემა**

მიწის რესურსების მართვა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მართვის შემადგენელი ნაწილია და განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ახლა, როცა მართვის არსებული სისტემა, თვისებრივად ახალი ფუნქციების შესრულების აუცილებლობის წინაშე დადგა.

წარსულის მემკვიდრეობიდან უკიდურესად მძიმე მდგომარეობა შეგვრჩა - მართვის უნივერსალური ფუნქციები (დაგეგმვა, ორგანიზაცია, კოორდინაცია, სტიმულირება, კონტროლი, აღრიცხვა, ანალიზი) სრულად იგნორირებულია. ყველა ეს ფუნქცია სოციალიზმის გადმონაშთად შეფასდა და მიწის რეფორმის სპონტანურად დაწყებული პროცესი თავად ფორმირებადი საბაზრო მექანიზმების იმედზეა მიწოდებული.

პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ მიწის მართვის მიზნები და ამოცანები უშუალოდ არის დამოკიდებული სახელმწიფოს სოციალურ-პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ მონყობაზე. მიწის რესურსების მართვის მიზნად აღიარებულია მათი რაციონალური, ეფექტიანი გამოყენება,

ბრუნვაში მოქცევა, დაცვა, საკუთრების სხვადასხვა ფორმების განვითარებისათვის თანაბარი პირობების შექმნა, მიწის ბაზრის განვითარება და, რაც არსებითია, სახელმწიფოს უსაფრთხოების მყარი მატერიალური და ორგანიზაციული საფუძვლების შექმნა.

მიწის რესურსების მართვის 4 დონეს გამოყოფენ: **საერთო სახელმწიფო მართვა; დარგობრივი (უწყებრივი) მართვა; ადგილობრივი ორგანოების მართვა და კერძო (შიდასამეურნეო) მართვა.**

სახელმწიფო მართვა იყოფა საერთო სახელმწიფო-ებრივ და უწყებრივ (დარგობრივ) მართვად. საერთო სახელმწიფოებრივი მართვის ფუნქცია, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საკუთრების ფორმებისა და მიწის კატეგორიების მიუხედავად, სახელმწიფო ორგანოებს აკისრიათ; დარგობრივ მართვას - სახელმწიფოს შესაბამისი სტრუქტურები (სამინისტრო, კომიტეტი და სხვ.) ახდენენ; მიწის ადგილობრივი მართვა თვითმმართველობის ორგანოებს ევალებათ; შიდასამეურნეო მართვას კი, მიწის მესაკუთრები და მოსარგებლენი ახორციელებენ.

მიწის მართვასთან დაკავშირებული თითქმის ყველა პრობლემა **მიწის რესურსების სახელმწიფოებრივი მართვიდან იღებს სათავეს.** ეს განპირობებულია იმით, რომ ჯერ კიდევ ჩამოყალიბებული არ არის საქართველოს მიწის რესურსების მართვის ეფექტიანი სისტემა, რომელზეც უნდა აისახოს ქვეყნის სამართლებრივი, პოლიტიკური, ორგანიზაციული, ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური პირობები, განსაკუთრებით - მიწის უძრავი ქონების ობიექტად (მიწის ბაზრის განვითარების ამოსავალი პირობა) აღიარების მნიშვნელობა.

**მიწის რესურსების მართვის სისტემა თავისი აგებულებით რთული, ერთმანეთთან ეკონომიკური ინტერესებით, სამართლებრივი ნორმებითა და სხვადასხვა იერარქიულ დონეზე ორგანიზაციული სტრუქტურებით დაკავშირებული მთლიანობაა.** მიწის რესურსების გამოყენებაში არსებული მდგომარეობის მრავალმხრივი ასპექტების შესწავლა-ანალიზი გვიქმნის საფუძველს, განვაცხადოთ, რომ აუცილებელია თანამედროვე მსოფლიო გამოცდილების საერთო ტენდენციების გათვალისწინებით, ობიექტურად განისაზღვროს საქართველოსთვის მიწის რესურსების გამოყენებაში (მართვაში) სახელმწიფოს (მთავრობის) როლი.

ისტორიულად, მიწის რესურსების (ქვეყნის ტერიტორიის) გამოყენების პრინციპებს ქვეყნის უმაღლესი პოლიტიკური ორგანო აყალიბებს და შესაბამის ორგანიზაციულ სისტემას ქმნის. ამასთან, ანგარიშგასანევია ის თავისებურება, რომ მიწის გამოყენება დაკავშირებულია სოციალურ, სამართლებრივ და ეკონომიკურ სფეროებთან. საერთოდ, ამ პრობლემის მიმართ მრავალფეროვანი ინტერესი არსებობს. გაეროს ერთ-ერთ სახელმძღვანელო დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ არცერთ ქვეყანაში არ არის ერთი ორგანო (სამინისტრო), რომელიც სრულად პასუხისმგებელია მიწასთან დაკავშირებული სამართლებრივი, ფინანსური და ეკოლოგიური საკითხების გადაწყვეტაზე. ამის შედეგია ის, რომ სხვადასხვა დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი წყვეტილია. მიწასთან დაკავშირებულ

პოლიტიკას წარმართავენ ფინანსთა, იუსტიციის, სოფლის მეურნეობის, ქალაქების განვითარების, გარემოს დაცვის და სხვა სამინისტროები, რომელთა მეშვეობით ისინი წყვეტენ საკუთარ ამოცანებს. პრობლემები კი ღრმავდება ადგილებზე, სადაც მიწათსარგებლობის უფლება პრაქტიკულად განისაზღვრება. აღნიშნული მოსაზრებები დასტურდება საქართველოს მაგალითზეც.

**სახელმწიფო (მთავრობა) მიწის რესურსებს, როგორც წესი, საკუთარი პოლიტიკით (კონცეპტუალური მიდგომა, მეთოდოლოგია, ფინანსური მხარდაჭერა და სხვ.) მართავს.** სახელმწიფოს პოლიტიკაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მიწის რესურსების გამოყენებაში სხვადასხვა სამინისტროებსა და უწყებებს შორის კოორდინაციას. ეს რთული პროცესია. გარდამავალ პერიოდში მისი რეგულირება განსაკუთრებით ძნელდება და რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. შექმნილი გარემოებების გამო, მიწათმონყობის პრინციპების განსაზღვრა და საერთოდ მიწის რესურსების მართვის საკითხები განიხილებოდა არა ობიექტური ანალიზით, არამედ, ცალკეული თანამდებობის პირთა სუბიექტური მოსაზრებებით. შედეგებმაც თავი იჩინა. კერძოდ, 2004 წელს ხელისუფლებამ გააუქმა „**მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი**“ და მისი ფუნქციები სხვადასხვა სამინისტროებს ისე გადაუნაწილა, რომ მთავარი საკითხი - ვის შეეძგინა მიწის ბალანსი - განსაზღვრულიც არ იყო. **ამიტომ, 2005 წლის შემდეგ სახელმწიფოს მიწის ფონდმა თუ როგორი ცვლილებები განიცადა, შესწავლილი, გაანალიზებული და შეფასებულიც არ არის.**

საქართველოში მიწის რეფორმის წარუმატებლობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი იყო (არის) არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა. საყურადღებოა, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზაციის შესახებ მიიღო 1996 წელს, მაშინ, როცა მიწის პრივატიზაცია (ფაქტობრივად მიტაცება) ქვეყანაში დასრულებული იყო.

მიმდინარე ეტაპზე, მიწის რესურსების მართვაში, გამოიკვეთა სახელმწიფო და კერძო სექტორების როლის (მათი კოორდინაციის) პრობლემა. ეს ახალი მოვლენაა, რომელიც ყოველმხრივ ანალიზს საჭიროებს. მთავარია, მიწის რესურსების მართვის რიგი ფუნქციების შესრულებაში სწორად განისაზღვროს კერძო სექტორის როლი და მონაწილეობა. დასაშვებია, რომ საკადასტრო მომსახურება, პროგრამირება, ცალკეული პროექტების შედგენა, ტერიტორიის გადაღება, რუკების შედგენა, კადრების მომზადება (გადამზადება) და სხვა სამუშაოები შესრულდეს კონტრაქტებით ან, როგორც ბევრ სფეროში ხდება, ე.წ. ტენდერების მეშვეობით; კერძო სუბიექტებმა, არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად, მათზე გაცემული ლიცენზიების ფარგლებში, შეასრულონ სპეციფიკური სამუშაოები (რესურსების მოძიება მარაგების განსაზღვრა, ახალი ტექნოლოგიების გამოყენება, ექსპერტიზა, საზღვრების გამიჯვნა და სხვ.).

**მიწის რესურსების მართვაში ერთ-ერთი კომპონენტია მიწის გამოყენების შესახებ ინფორმაცია, რომე-**



ლიც მნიშვნელოვანი, ძვირადღირებული რესურსია და ეფექტიანი მართვა მხოლოდ მასზე დაყრდნობით შეიძლება.

სივრცობრივი მონაცემების ქსელის ფორმირება მიწის რესურსების მართვის სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია. მიწის ნაკვეთების შესახებ ინფორმაციები საფუძვლად უნდა დაედოს გადაწყვეტილებების მიღებას. ამიტომ არსებული ინფორმაცია რეალურ სურათს უნდა იძლეოდეს. ამისათვის საჭიროა ინფორმაციების მოძიების თანამედროვე მეთოდებისა და ახალი ხელსაწყოების გამოყენება. ამჟამად ევროპის ქვეყნებში ინერგება „სივრცითი მონაცემების ინფრასტრუქტურა“, რომელიც წარმოადგენს პოლიტიკის უკეთესად განსაზღვრის, გადაწყვეტილებების მიღების და მომსახურების მიწოდების საშუალებას. ეს რთული საკითხია და იგი უნდა გადაწყდეს უწყებათაშორისი ინტერესების გათვალისწინებით.

მიწის რესურსების მართვის ინფორმაციული უზრუნველყოფა გულისხმობს ინფორმაციის მიღებასა და მიწის რესურსების მართვის შესახებ ყველა დონეზე გადაწყვეტილებებისთვის გადამუშავებას.

განსხვავებულია თვით ინფორმაციის წყაროები. მათ შორის, კარტოგრაფიული მასალები, რეესტრები, ანგარიშები, კატალოგები, ენციკლოპედიები, ექსპერტების დასკვნები, სამეცნიერო გამოკვლევები, სტატისტიკური მონაცემები, სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების შესახებ ინფორმაცია, საერთაშორისო სტრუქტურების რეკომენდაციები, დასვნები და სხვა. აუცილებელია ინფორმაციული სისტემა ხელს უწყობდეს ერთიანი ინფორმაციული სივრცის შექმნას, დაბეგვრის ბაზის გაფართოებას, საინვესტიციო პროექტების განხორციელებას, ტერიტორიის განვითარებას. ამ და სხვა რთული ამოცანების შესრულებას არსებული ინფორმაციული ბაზის მუდმივად განახლება სჭირდება. პრაქტიკამ ცხადყო, რომ მიწის რესურსების კომპლექსური მართვისათვის საჭიროა მიწის კადასტრული ინფორმაცია - სისტემის მთავარი შემადგენელი ნაწილი.

**ოდითგანვე სახელმწიფო, როგორც წესი, განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევდა მიწის - ძირითადი ქონების - გონივრულად გამოყენებას.** ამ რესურსის მიმართ სახელმწიფოსა და საზოგადოების (მოქალაქის) დამოკიდებულებით (თუ როგორ, რა საშუალებებით და ეფექტიანად იყენებენ) აიხსნება ცხოვრების დონის დინამიკა, პოლიტიკური და სოციალური სტაბილურობა, საერთოდ სახელმწიფოს იმიჯი.

მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილებით, რომელიც მიწათსარგებლობას გააჩნია, ყალიბდება მთავარი პირობები, რომლებიც ხელს შეუწყობს მიწის რაციონალურად გამოყენებას. მიწათსარგებლობის უნიკალური გამოცდილებიდან ჩანს, რომ მთავარია მიწათსარგებლობის მიზნების სწორად განსაზღვრა ქვეყნის განვითარების ეტაპობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეს სოციალისტური მეურნეობრიობის სისტემიდან საბაზრო პრინციპებზე გარდამავალ პერიოდში, როცა ძირითადი მიზნებია: **მიწის გამოყენების სამართლებრივი დაცვა; მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენება (არსებითად მასზეა დამოკიდებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ-ეკოლოგიური განვითარების დონე); მიწის მდგომარეობის (ეკოლოგიური ასპექტი) გაუმჯობესება.**

იმისათვის, რომ ზოგადად ჩამოყალიბებული ეს ამოცანები შესრულდეს, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა განვითარების ეტაპის თავისებურებების ადეკვატური კანონმდებლობა. ეროვნული ეკონომიკის ტრანსფორმაციის 30 წლის განმავლობაში ვერ მოხერხდა საქართველოში შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნა. ქვეყანას დღემდე არ აქვს „მიწის კოდექსი“, „მიწის კადასტრი“, არც კანონი „მიწათმონყობის შესახებ“, რომლებშიც მიწათსარგებლობის სამართლებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, ორგანიზაციული საფუძვლები კომპლესურად იქნება წარმოდგენილი.

**„მიწის კოდექსის“ მიღების აუცილებლობას განაპირობებს მიწის რესურსების გამოყენების მრავალფეროვნება (ბუნებრივი რესურსი, წარმოების ფაქტორი,**

უძრავი ქონება, ადამიანის ცხოვრებისა და სამეურნეო საქმიანობის სივრცე (სივრცობრივი ბაზისი), მატერიალური ღირებულებებისა და სხვადასხვა ქონების განთავსების ადგილი, სახელმწიფოს ტერიტორია, რომელიც ადასტურებს ქვეყნის იდენტურობას (მინა სახელმწიფო სუვერენიტეტის მატერიალური საფუძველია) და სხვ.). ამასთან, გასათვალისწინებელია ის თავისებურებაც, რომ საადგილმამულო ურთიერთობებში სახელმწიფო ასრულებს როგორც პოლიტიკური სუბიექტის, რომელმაც უნდა არეგულიროს აღნიშნული პრობლემების გადაწყვეტა, ასევე მესაკუთრის ფუნქციებს. ამიტომ პრინციპული მნიშვნელობა აქვს მინის კოდექსის მიზნებისა და ამოცანების სწორად განსაზღვრას (იგი უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყნის სტრატეგიულ ინტერესებს.

საქართველოს მინის კოდექსში (მსოფლიო გამოცდილებაც ამას ადასტურებს) უნდა აისახოს ფუძემდებლური პრინციპები (ეროვნული თავისებურებების გათვალისწინებით), რომელთა დაცვა ქვეყნის ტერიტორიაზე სავალდებულოა.

**მინა საქართველოს ეროვნული სიმდიდრეა** - მისი არსებობის საფუძველი, რომლის დაცვა, მიზნობრივი (რაციონალური) გამოყენება და მომავალი თაობებისათვის შენარჩუნება (გადაცემა) სახელმწიფოსა და საზოგადოების მოვალეობაა.

**მინის დაცვა გულისხმობს ეკოლოგიური სისტემების შენარჩუნებას**, მინის - ბუნებრივი რესურსის, წარმოების ფაქტორის, ადამიანის საცხოვრებელი და სამეურნეო საქმიანობის სივრცის მიზნობრივად გამოყენებას, მინაზე, როგორც უძრავ ქონებაზე უფლებების განსაზღვრას და დაცვას.

**მინის დაცვა კომპლექსური** (სამართლებრივი, ეკონომიკური, ორგანიზაციული და ა.შ.) ღონისძიებებით, საერთო-სახელმწიფოებრივი და რეგიონული პროგრამებით (პროგრამული მიდგომა) ხორციელდება და ეფუძნება ბუნებრივ სასოფლო-სამეურნეო დარაიონების (ტერიტორიის დაყოფა ბუნებრივ-საწარმოო პირობების მიხედვით) პრინციპს.

**მინის კოდექსში უნდა განისაზღვროს:** ქვეყანაში ეკოლოგიური უსაფრთხოების (მდგრადი განვითარების) პრინციპების დაცვის სამართლებრივი, ორგანიზაციული და ეკონომიკური მიმართულებები; მინაზე საკუთრებისა და მეურნეობრიობის მრავალფეროვნების თანაბარუფლებიანი განვითარების პრინციპები, მესაკუთრეთა უფლებები, მოვალეობები, მინის კატეგორიები და სახეები, მათი შეცვლის პირობები, მინის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციები, მინაზე მონიტორინგის, მინის კადასტრის წარმოების, მინათმონყოფის ორგანიზაციის პრინციპები. მინათმონყოფის, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური და ეკოლოგიურ ღონისძიებათა სისტემის მიზნად უნდა განისაზღვროს საადგილმამულო ურთიერთობების რეგულირება და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის რაციონალური ორგანიზაციის საფუძველზე მინის გამოყენება და დაცვა, ხელსაყრელი ეკოლოგიური გარემოს შექმნა და ბუნებრივი ლანდშაფტების გაუმჯობესება, მინის კადასტრის, როგორც სახელმწიფო გეოინფორმაციული

სისტემის (რომელიც მოიცავს ინფორმაციას მინაზე, მის მიზნობრივ ხასიათზე, რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებზე, მინის ეკონომიკურ შეფასებას) წარმოების წესი. კადასტრის წარმოების ხარჯები სახელმწიფოს მიერ ანაზღაურდება;

მინის კოდექსით დადგინდეს მინის სახელმწიფო მონიტორინგი, რომელიც მოიცავს ყველა მინას (მიუხედავად საკუთრების ფორმებისა), მასზე დაკვირვებას, შეფასებას, პროგნოზირებას იმ მიზნით, რომ მინის მდგომარეობის შესახებ ობიექტური ინფორმაცია მოიპოვოს. მინის მონიტორინგთან დაკავშირებული ხარჯები დაიფარება სახელმწიფოს მიერ.

**მინის კოდექსში უნდა განისაზღვროს აგრეთვე სამართლებრივი პრიორიტეტებიც.** საქართველოში, რომელიც მცირემინიან და ბუნებრივი საწარმოო პირობებით განსხვავებულ ტერიტორიებს მოიცავს (დაქუცმაცებული ნაკვეთები, ვერტიკალური ზონალობა, ნიადაგების მრავალფეროვნება, წარმოების პროცესების მექანიზაციის შეზღუდული შესაძლებლობანი და ა.შ.), აუცილებელია, უპირატესობა მინის რესურსების სასოფლო-სამეურნეო გამოყენებას მიენიჭოს, რაც განპირობებულია ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების ინტერესებით.

**ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მიზნებიდან (ამოცანებიდან) გამომდინარე, პრინციპული მნიშვნელობა აქვს მინის გასხვისების საკითხს.** მინა, როგორც რესურსი, უძრავი ქონება, ყიდვა-გაყიდვის საგანია, რაც განსაზღვრავს მინის ბაზრის განვითარების დინამიზმს, მასშტაბს (ისტორიულად ქართველი ხალხი მინის უცხოელის მიერ მიტაცებას ყოველთვის მტკივნეულად განიცდიდა. განსაკუთრებით გამწვავდა ეს საკითხი თანამედროვე პირობებში, როცა ქვეყნის ტერიტორიის ერთი მეხუთედი ოკუპირებულია). უფრო მიზანშეწონილია უცხოელს მინა გადაეცეს საიჯარო ურთიერთობების საფუძველზე (გრძელვადიანი იჯარის პრინციპით). განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკურ სისტემებში იჯარა მინის ბაზრის გაფართოების აპრობირებული ფორმაა.

მინის კოდექსში უნდა ჩაინეროს, რომ საქართველოში მინაზე საკუთრების ფორმებია: კერძო, სახელმწიფო, სათემო (მთის ზონისათვის), საეკლესიო და განისაზღვროს მათთვის განვითარების თანაბარი პირობებიც (სამართლებრივი, ეკონომიკური). ამასთან უნდა დაფიქსირდეს, რომ მინაზე საკუთრება არა მხოლოდ უფლებაა, არამედ ვალდებულებაც. მინის მოვლა-პატრონობა, განსაკუთრებით დამუშავება (მისი ნაყოფიერების ზრდა) მინის მესაკუთრის (ფიზიკური და იურიდიული პირის) მოვალეობაა (ეს მოთხოვნა მკაფიოდ დაფიქსირდა 2019 წლის საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის საჯარო განხილვისას).

**მინის კოდექსში უნდა აისახოს** მინის კატეგორიების (სახეების) ცვლილებების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმიც.

**მინის კოდექსში უნდა განისაზღვროს** მინის ფართობის ზომის (შეზღუდვის) საკითხიც. ასეთი გამოცდილება აქვს ბევრ განვითარებულ ქვეყანას. ახალ პირობებში



საიჯარო ურთიერთობების რეგულირების საკითხიც ქვეყნის მიწის რესურსების ეფექტიანობის ამაღლების პოზიციიდან უნდა განიხილებოდეს. აქ მთავარია დაცული იყოს მიწის მიზნობრივად გამოყენების პრინციპი და მიწის ფართობის ფასი ობიექტურად განისაზღვროს.

**მიწის რაციონალური გამოყენებისა და დაცვის ორგანიზაციაში** სამართლებრივად უნდა განისაზღვროს მიწის სახელმწიფოებრივი რეგულირების მექანიზმი. ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებული მიწის ყველა ფართობი სამართლებრივი და ეკონომიკური ურთიერთობების ობიექტია. ამიტომ, ყველა კატეგორიისა და სახეობის მიწების სახელმწიფო რეგულირების სისტემა ერთიანი უნდა იყოს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ მიწების სახელმწიფო რეგულირება არის დარგთაშორისი საქმიანობა.

განვიხილოთ პერიოდმა გვიჩვენა, რომ მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა სისტემატურ სრულყოფას (ახალი გამონგვევების შესაბამისად ცვლილებებს) მოითხოვს: - მისაღება მიწის კოდექსი, მიწის კადასტრი, უნდა განისაზღვროს მინათმონყობის წესი, 1994 წელს მიღებული კანონი „ნიადაგის დაცვის შესახებ“, ასევე 2003 წლის კანონი „ნიადაგების კონსერვაციისა და ნაყოფიერების აღდგენა-გაუმჯობესების შესახებ“ ახალი პირობების შესაბამისად უნდა განახლდეს და დაჩქარდეს ქარსაფრების შესახებ კანონის მიღება და ა.შ.

**მიწის გამოყენებაში მონაწილე სუბიექტების საქმიანობის მიზნობრივად წარმართვისათვის** ქვეყანაში (პრემიერ მიწისტრთან) უნდა შეიქმნას საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც ხელს შეუწყობს შეთანხმებულ საქმიანობას, დააბალანსებს უწყებათა ინტერესებს, მიზნობრივად წარმართავს მიწის კონსოლიდაციის პროცესს, მოამზადებს დეცენტრალიზაციის გაღრმავების პირობებს, უზრუნველყოფს სახელმწიფო სტრუქტურებისა და კერძო სექტორის პარტნიორულ ურთიერთობებს, მიწის რესურსების შესახებ ინფორმაციის სრულად მოპოვებას.

გასათვალისწინებელია, რომ მიწის რაციონალურად გამოყენება სხვადასხვა მეცნიერული მიმართულებების (გეოგრაფია, ჰიდროლოგია, ეკონომიკა, სოციოლოგია, ბიოლოგია, იურიდიული, ტექნიკური და სხვ.) მიჯნაზე ჩამოყალიბებული ღონისძიებათა სისტემა და ამიტომ მისი თეორიულ-მეთოდოლოგიური ბაზის სრულყოფა მეცნიერული კვლევების კომპლექსური ხასიათით განისაზღვრება. მოგვანია, რომ თემატიკის განსაზღვრის ფუნქცია უნდა ჰქონდეს საქართველოს მეცნიერების ეროვნულ და სოფლის მეურნობის მეცნიერებათა აკადემიებს.

**მიწის რესურსების მართვაში ცენტრალური საკითხია** კვალიფიციური კადრების, განსაკუთრებით ხელმძღვანელი კადრების მომზადება, რისთვისაც უნდა შეიქმნას კადრების მომზადებისა და გადამზადების ერთიანი სისტემა. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის დამუშავდეს მიზნობრივი პროგრამები.

**მიწის რესურსების რაციონალურად და მიზნობრივად გამოყენებისათვის უმთავრესია მართვის ეფექტიანი ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის ფორმირება.**

მიწის რესურსების გამოყენების (მართვის) ორგანიზაციის საფუძველია სახელმწიფოებრივი რეგულირება, რომლის პრინციპები (სამართლებრივი, ეკონომიკური, ორგანიზაციული), მასშტაბი, მიზნობრივი მიმართულებები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია იმისდა მიხედვით, თუ როგორია მათი სანარმოო ძალების განვითარების დონე. ამ მხრივ განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს გასული საუკუნის 80-იანი წლებიდან მსოფლიოს ქვეყნების მნიშვნელოვან ნაწილში (პოსტსოციალისტური სივრცე) მინათსარგებლობაში მიმდინარე რადიკალური ცვლილებების თავისებურებები და ტენდენციები. აღნიშნულ ქვეყნებში (მათ შორის საქართველოშიც) თვისებრივად შეიცვალა მინათსარგებლობის მიზნები, პრინციპები, მეთოდები.

**მიწის მართვაში გამოიყოფა სახელმწიფო, მუნიციპალური, საზოგადოებრივი და შიდასამეურნეო მართვა.**



ამათგან უმთავრესია მინის რესურსების სახელმწიფო მართვა, - ბუნებრივია, იგულისხმება მართვის ყველა ასპექტი (პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური, სამართლებრივი, ეკოლოგიური, სანარმოო და სხვა). მინის რესურსების სახელმწიფოებრივ მართვას რიგი თავისებურებები გააჩნია. მაგალითად, სახელმწიფოს აქვს უზენაესი უფლება და მოვალეობა, მინის რესურსების გამოყენებაში უზრუნველყოს როგორც სახელმწიფოს (მესაკუთრის), ასევე საზოგადოებისა და კერძო ინტერესების დაბალანსება. სახელმწიფო მართვის ფორმები და მეთოდები მრავალგვარია და სამართლებრივ ნორმებს ეფუძნება. პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში გამოიკვეთა მინის, როგორც უძრავი ქონების მართვის ფუნქცია.

**განსაკუთრებით იზრდება სახელმწიფოს როლი საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალ პერიოდში.** ამ ეტაპზე სახელმწიფო გამოდის არა მხოლოდ პოლიტიკური სუბიექტის როლში, არამედ მინის 100% მესაკუთრე და, დროის მოთხოვნის შესაბამისად, მინის რესურსების გამოყენებისა და მართვის თვისებრივად ახალი სისტემის ფორმირების უმაღლესი პოლიტიკური სტატუსით აღჭურვილი სუბიექტი. მინის რესურსების რაციონალური გამოყენების პროცესი არსებითად დამოკიდებულია სახელმწიფოს, როგორც სუბიექტის/მესაკუთრის (მართვის ახალი სისტემის შემქმნელის) როლზე. ამიტომ, რომ თანამედროვე პირობებში კომპლექსურად განიხილება საერთოდ მართვის, მათ შორის მინის, პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციულ-მმართველობითი, სამართლებრივი, მეცნიერული ასპექტები. ამ უკანასკნელის როლი მნიშვნელოვნად იზრდება მეცნიერულად დასაბუთებული რეკომენდაციების (დასკვნების) შემუშავება-დანერგვაში, განსაკუთრებით - მინის რესურსების მართვის ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების შეხამებაში.

აღნიშნული და განვითარების პროცესში ფორმირებადი პრობლემების გადანყვეტას სჭირდება მინის რესურსების მართვის ეფექტიანი ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმი. **იგი რთული სისტემა და ამასთან, მინის რესურსებზე ზემოქმედების ერთმანეთთან დაკავშირებული პოლიტიკური, სამართლებრივი, ეკონომიკური, ორგანიზაციული, სოციალური, ეკოლოგიური და სხვა მეთოდების, ინსტიტუტების სტიმულირების ფორმების ერთობლიობაა, რომელთა მეშვეობით ხორციელდება რესურსების მართვის სუბიექტებსა და ობიექტებზე მიზანმიმართული ზემოქმედება ქვეყნის განვითარების მოცემულ ეტაპზე სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული მიზნის მიღწევისათვის.**

იგულისხმება, რომ მიზანი არის პოლიტიკური - საზოგადოების მუდმივად მზარდი მატერიალური და კულტურულ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება, დოვლათის მიმართ ნდობა, ხოლო საშუალება - მინის რესურსების პოტენციალის რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენება. მიზნიდან გამომდინარე, განისაზღვრება ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის თითოეული ელემენტის (მეთოდის, ინსტრუმენტის) გამოყენების მიზანშეწონილობა. აღნიშნულ მექანიზმს უნდა მივუდგეთ **კომპლექსურად** (რეგულირება ეფუძნება სამართლებ-

რივ, ეკონომიკურ, სანარმოო, ორგანიზაციულ, სოციალურ, დემოგრაფიულ, ეკოლოგიურ **შემადგენლობებს**); **დინამიურად** (იძლევა საშუალებას, გავითვალისწინოთ მოცემული დროის პირობები სიტუაციის მუდმივად გაუმჯობესების მიზნით); **ფუნქციონალურად** (რეგულირების პროცესის სუბიექტებისა და ობიექტების ურთიერთმოქმედება მმართველობითი გადანყვეტილებების მიღებისა და რეალიზაციისას).

**მინის რესურსების რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენების ხელსაყრელი სოციალურ-ეკონომიკური და ეკოლოგიური წინამძღვრების მომზადების დაჩქარებისათვის დღევანდელ პირობებში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის, როგორც სისტემის, შემადგენელი ნაწილების (ელემენტების) მრავალფეროვნებაში გამოვყოთ მისი ისეთი საკვანძო ელემენტები, როგორცაა - მიწათმონყობა (მინის კონსოლიდაცია), მინის რესურსების გამოყენების პროგნოზირება და დაგეგმვა, სახელმწიფო პროტექციონიზმი მინის რესურსების მართვის სისტემაში.**

ამ ელემენტების ერთობლივად (შეთანხმობილად) და ერთმანეთთან ინტეგრაციულ კავშირში, ერთიან კონცეპტუალურ და მეთოდოლოგიურ საფუძველზე ამოქმედება წარმოების სხვა ფაქტორებს აამოძრავებს და ქვეყნის განვითარების მიზანმიმართულ პროცესს დააჩქარებს.

### **მიწათმონყობა - მინის რესურსების გამოყენებისა და მართვის მთავარი ინსტრუმენტი**

ისტორიული განვითარების სხვადასხვა ეტაპის თავისებურებებით განისაზღვრებოდა მიწათმონყობის პრინციპები, მეთოდები, ფუნქციები. მე-20 საუკუნის 90-იანი წლებიდან საქართველოში, ისე, როგორც პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში, წარმოიქმნა ახალი ტიპის (საბაზრო პრინციპებზე) მიწათმონყობის აუცილებლობა.

საბჭოთა პერიოდში, საქართველოში ფუნქციონირებდა მიწათმონყობის ერთიანი სისტემა: „მუშავდებოდა პროგნოზები, მინის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის პროგრამები, სქემები, ტარდებოდა სამეურნეო-ბათაშორისო, შიდა სამეურნეო, სამეცნიერო-საკვლევო, საპროექტო-საძიებო და სხვა ღონისძიებები მინის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის მიზნით. მინის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის სქემები ძირითად შიდასაგეგმო და წინასაპროექტო მონაცემებზე იგებოდა. ობიექტის მიხედვით დგებოდა გენერალური და რეგიონული სქემები, რომელთა რეკომენდაციებიც შესაბამისი პროექტებით რეალიზდებოდა. მონესრიგებული იყო მინის აღრიცხვა“. ყოველი წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით საქართველოს მინისტრთა საბჭო ამტკიცებდა მინის ბალანსს. მინის გამოყენებაში შეტანილი ცვლილებები მკაცრ სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარებოდა.

90-იანი წლებიდან თვისებრივად შეიცვალა მინის რესურსების მართვის პრინციპები, მინაზე საკუთრების ფორმაც. ახლებურად დაისვა მიწათმონყობის ამოცა-

ნებიც. მინის რეფორმის წარუმატებლად (მოუმზადებლად) დაწყებამ მრავალი ახალი პრობლემა წარმოშვა. პირველ რიგში, აღსანიშნავია მინის ფართობების ფრაგმენტაცია. გაუარესდა მრავალ ნაკვეთიანობისა და შორსმინიანობის მაჩვენებლები. 1700 კოლმეურნეობის, საბჭოთა მეურნეობისა და სამეურნეობათაშორისი ორგანიზაციის ბაზაზე შეიქმნა 642 ათასი (2014 წლის აღწერით) მეურნეობა. ამათგან 98,2%-ს წვრილი მეურნეობები შეადგენენ, რომელთა საშუალო ფართობი 1,3 ჰა. 77%-ს ერთ ჰექტრამდე მინის ფართობი აქვს. რეფორმის შედეგად მნიშვნელოვანი ნაწილი ფართობებისა დაიკავა გზებმა, ღობეებმა. საბოლოოდ მინათმონყობის სისტემა მოიშალა.

**მინათმონყობის ახალი სისტემის შექმნის რთული ამოცანა მოიცავს პრობლემათა ფართო სპექტრს. კერძოდ, საკანონმდებლო ბაზის, მართვის ორგანიზაციული სისტემის, ეკონომიკური მექანიზმის ახალ პრინციპებზე ფორმირებას.** გასათვალისწინებელია ის, რომ მინათმონყობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საკუთრებისა და მეურნეობრიობის ფორმების პლურალიზმის პირობებში, თანაც, როცა წვრილ ოჯახურ მეურნეობებშია კონცენტრირებული მინის ფართობები (მწვავედ დადგა მათი კონსოლიდაციის საკითხი), სოფლების, მხარეების, მუნიციპალიტეტების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ტერიტორიების, განსაკუთრებით სახელმწიფოს საზღვრების პრობლემა არ არის მოგვარებული. მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის თავისებურებაც, რომ მინათმონყობა საჭიროა არა მხოლოდ სოფლის მეურნეობაში. თითოეულმა მინათმოსარგებლემ - ფიზიკური პირიდან დაწყებული, სახელმწიფოთი დამთავრებული - უნდა იცოდეს, რას ფლობს, როგორია მინის ფართობის ძირითადი მახასიათებლები. ეს ყველაფერი საჭიროა იმისათვის, რომ მინის ეფექტიანად გამოყენების პერსპექტივა ობიექტურად განისაზღვროს.

**მინათმონყობის ობიექტია სახელმწიფო მინის ფონდი, - აქედან გამომდინარეობს მინათმონყობის სამუშაოების მრავალფუნქციური მნიშვნელობაც.** მინის ფართობის არსებული მდგომარეობის შეფასება, მათი რაციონალურად გამოყენების ღონისძიებათა შემუშავება, მინის კანონმდებლობის დაცვის პირობების შექმნა, მინის დაცვის ღონისძიებათა განხორციელება, მინის ბაზრის ფორმირება-ფუნქციონირება და სხვ. განსაკუთრებით იზრდება ტერიტორიული (სამეურნეობათაშორისი) მონყობის მნიშვნელობა. პირველ რიგში გადასაწყვეტია მინის კონსოლიდაციის პრობლემა.

რთულია შიდასამეურნეო მინათმონყობაც, რომელიც ტარდება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის ფონდის დაცვისა და რაციონალურად გამოყენების მიზნით. შიდა სამეურნეო მინათმონყობა მოითხოვს, შესრულდეს შემდეგი სამუშაოები: „ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ ეფექტური სასოფლო-სამეურნეო წარმოებისთვის მინის ნაკვეთების რაციონალურად გამოყენების ორგანიზაცია, ანუ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების გაუმჯობესება, ახალი მიწების ათვისება, მიწების აღდგენა და კონსერვაცია, დარღვეული მიწების რეკულტივაცია, ეროზიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა დანერგვა, დაჭაობებული მიწების დაშრობა, მიწების გასარწყავება, დატერასება, განმარილება, გამინიანება, დაბალინტენსიური მინის სავარგულების მაღალინტენსიურად გარდაქმნა და სასოფლო-სამეურნეო კულტურათა მიზანშეწონილად გადაადგილება“.

„მინათმონყობის“ თანამედროვე ინტერპრეტაცია მოცემულია გაეროს ევროპული ეკონომიკური კომისიის გამოკვლევაში „ევროპაში მინის რესურსების მართვა, განვითარების ტენდენცია და ძირითადი პრინციპები“, სადაც ნათქვამია, რომ „ტერმინი მინათმონყობა“ გამოიყენება იმ პროცესების აღწერისათვის, რომელთა მეშვეობით მინის მატერიალური რესურსები კარგ მდგომარეობაში მოდის იმისდა მიუხედავად, არის თუ არა მინა სახელმწიფოს, იურიდიული თუ კერძო პირის საკუთრება. იგი მოიცავს საქმიანობის ყველა სახეს, რომლებიც დაკავშირებულია მატერიალური რესურსების რაციონალურ გამოყენებასთან, მინათმოქმედების, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების, უძრავი ქონების ობიექტების რაციონალურად გამოყენებისა და ფლობის ორგანიზაციის, ასევე ქალაქებისა და სოფლების ტერიტორიული დაგეგმვის ჩათვლით. მინათმონყობა მოიცავს კომუნალური ობიექტების, კომუნიკაციების მშენებლობასა და მართვას, მინის რესურსების რაციონალურ გამოყენებას (მაგალითად, სატყეო მეურნეობა, ნიადაგის რაციონალური გამოყენება, ანუ სოფლის მეურნეობა), მინის გამოყენების სფეროში პოლიტიკის რეალიზაციას, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას და მონიტორინგს, იმ საქმიანობას, რომელიც მინის ეფექტიანობაზე გავლენას ახდენს. მინის რესურსების მართვა ინფრასტრუქტურის ნაწილია, მხარს უჭერს ეფექტიან მინათმონყობას, რომელიც უნდა განვიხილოთ არა როგორც თვითმიზანი, არამედ როგორც მიზნის მიღწევის საშუალება.

მინათმონყობის არა როგორც თვითმიზნის, არამედ მიზნის მიღწევის საშუალების ზემოთ აღნიშნულ განსაზღვრას პრინციპული თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. არც ის არის მოულოდნელი, რომ „მინათმონყობა“ მისი მრავალფუნქციონალურობის გათვალისწინებით, თეორიასა და პრაქტიკაში განსხვავებული ინტერპრეტაციით ხასიათდება. ახლა მთავარია გლობალურ სივრცეში მინათმოსარგებლობის ტენდენციათა მეცნიერული ანალიზის საფუძველზე კონცეპტუალურად და მეთოდოლოგიურად განისაზღვროს მინათმოსარგებლობაში არსებული გამოცდილების სრულყოფის გზები, ამოცანები, ტექნოლოგიები. ამოსავალი აქ უნდა იყოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების პოტენციალის (ინტენსიურთან ერთად ექსტენსიური ათვისება) რაციონალური გამოყენება, რაც, უპირველეს ყოვლისა, მინის ნაყოფიერების მიზნობრივად ამაღლებას ნიშნავს. ამიტომ მომავალშიც მთავარ პრინციპად უნდა დარჩეს მინათმონყობის სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი ხასიათი, სოციალურ-ეკონომიკური შინაარსის კონკრეტულ რეალობასთან (დინამიკასთან) ადაპტირების პრინციპი. მინა, როგორც ბუნებრივი სიმდიდრე, წარმოების საშუალება, მრავალფუნქციონალურობით ემსახურება ადამიანს, მის კეთილდღეობას.

მინათმონყობის არა როგორც თვითმიზნის, არამედ მიზნის მიღწევის საშუალების ზემოთ აღნიშნულ განსაზღვრას პრინციპული თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს. არც ის არის მოულოდნელი, რომ „მინათმონყობა“ მისი მრავალფუნქციონალურობის გათვალისწინებით, თეორიასა და პრაქტიკაში განსხვავებული ინტერპრეტაციით ხასიათდება. ახლა მთავარია გლობალურ სივრცეში მინათმოსარგებლობის ტენდენციათა მეცნიერული ანალიზის საფუძველზე კონცეპტუალურად და მეთოდოლოგიურად განისაზღვროს მინათმოსარგებლობაში არსებული გამოცდილების სრულყოფის გზები, ამოცანები, ტექნოლოგიები. ამოსავალი აქ უნდა იყოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების პოტენციალის (ინტენსიურთან ერთად ექსტენსიური ათვისება) რაციონალური გამოყენება, რაც, უპირველეს ყოვლისა, მინის ნაყოფიერების მიზნობრივად ამაღლებას ნიშნავს. ამიტომ მომავალშიც მთავარ პრინციპად უნდა დარჩეს მინათმონყობის სახელმწიფოებრივი და სამართლებრივი ხასიათი, სოციალურ-ეკონომიკური შინაარსის კონკრეტულ რეალობასთან (დინამიკასთან) ადაპტირების პრინციპი. მინა, როგორც ბუნებრივი სიმდიდრე, წარმოების საშუალება, მრავალფუნქციონალურობით ემსახურება ადამიანს, მის კეთილდღეობას.

აქედან ის დასკვნა გამომდინარეობს, რომ მინათმონყობა - როგორც პროცესი, სისტემატიურად სრულყოფას, ფუნქციების გამარავალფეროვნებას, გლობალიზაციისა და ლოკალიზაციის პროცესებზე ზემოქმედების მოზილური მექანიზმების (ადაპტირების) გამოყენებას საჭიროებს.

„მინათმონყობა“ არის კომპლექსურ ღონისძიებათა სისტემა, რომელიც ზემოქმედების სხვადასხვა ბერკეტების (ინსტრუმენტების) გამოყენებით ემსახურება მთავარ მიზანს - მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენებას, რაც არა მხოლოდ სასურსათო უზრუნველყოფის მყარ გარანტიებს ქმნის, არამედ, ამასთან ერთად ხელს უწყობს ყველა სფეროში მინის, როგორც წარმოების ფაქტორის ეფექტიანად გამოყენების საფუძველზე მომიჯნავე დარგების განვითარებას, საბოლოოდ, - შრომის დანაწილების პროცესის გაღრმავებას.

**ამრიგად, მინათმონყობა, როგორც მინის მდგომარეობის შესწავლის მიზნით ჩამოყალიბებული სამართლებრივი, ეკონომიკური, საინჟინრო-ტექნიკური და სხვა სახის სამუშაოთა ერთმანეთთან თანმიმდევრულად დაკავშირებული სისტემა, ქვეყნის მინის რესურსების (სახელმწიფო ფონდის) მიზნობრივად და რაციონალურად გამოყენების მთავარი ინსტრუმენტია, რომელიც სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას, მინის რესურსების ინტეგრალური მართვა და დაცვა უზრუნველყოს.** ამიტომ, რომ თანამედროვე პირობებში მინათმონყობა სახელმწიფო მართვის მეთოდად (ინსტრუმენტად) არის აღიარებული და სახელმწიფო პოლიტიკით ხორციელდება. მისი როლი (მისი ჩანაცვლება სხვა ინსტრუმენტებით არ შეიძლება) განსაკუთრებულია დღეს საქართველოში, სადაც ეკონომიკის საბაზრო პრინციპებზე გარდამავალი პერიოდი გახანგრძლივდა, ადრინდელი და ახალი პრობლემები რთულ კვანძებად ჩამოყალიბდა და მინის რესურსების ეფექტიანობის ამაღლების ხელშემწყობი პირობები, ფაქტობრივად, გამოუყენებელია.

იმის გათვალისწინებით, რომ მინათმონყობის სისტემა, ფაქტობრივად, თავიდან უნდა ჩამოყალიბდეს, აუცილებელია მინათმონყობის თანამედროვე გამოცდილების, ამ სფეროში სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის სიახლეების და მეცნიერების სხვადასხვა დარგების მიჯნაზე ჩამოყალიბებული მიდგომების, პრინციპების ადგილობრივი პირობების შესაბამისად გამოყენების ღონისძიებების განსაზღვრა.

**მინათმონყობის ახალი სახელმწიფო პოლიტიკის, რომლის მიზანია თანამედროვე პირობებში მეცნიერებისა და პრაქტიკაში აღიარებული მიდგომებით ქვეყნის წინაშე დასახული ამოცანების გადაწყვეტა, განმსაზღვრელი უნდა იყოს შემდეგი ძირითადი ამოცანების გადაწყვეტა:**

- საქართველოს ტერიტორიის ბუნებრივ-საწარმოო თავისებურებათა გათვალისწინებით მინის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის მდგომარეობის შესწავლა და შესაბამისი პროგრამებისა და მინათმონყობის გენერალური სქემის შემუშავება;
- ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების, მინის ნაკვეთების საზღვრების გამიჯვნა ერთიანი

სახელმწიფოებრივი სისტემის საფუძველზე და მათი ტექნიკური გაფორმება;

- მინათმონყობის პროექტების შედგენა;
- დაზიანებული მიწების, ნიადაგის დაცვის, ახალი მიწების ათვისების, ნიადაგის შენახვისა და ნაყოფიერების ამაღლების მიზნით შესაბამისი პროექტების დამუშავება;
- ქალაქის, დაბის, სოფლის დასახლებების საზღვრების დაზუსტება;
- ტოპოგრაფიულ-გეოდეზიური, კარტოგრაფიული, ნიადაგობრივი, აგროქიმიური და სხვა გამოკვლევების ჩატარება, ასევე საძიებო სამუშაოების განხორციელება;
- მინის რესურსების გამოყენების მდგომარეობის შესახებ რუკებისა და ატლასების შედგენა;
- მინის რესურსების ინვენტარიზაციის ჩატარება და სხვ.
- სამინათმონყობო საქმიანობა უნდა განხორციელდეს ყველა სახის მინის რესურსის მიმართ; დასახელებული და მათთან დაკავშირებული სპეციფიური ამოცანების, რომლებიც სამუშაოების შესრულების პროცესში წამოიჭრება, განხორციელება ბევრად იქნება დამოკიდებული იმაზე, რამდენად მოხერხდება თანამედროვე ტექნოლოგიების საფუძველზე მინის რაციონალურად გამოყენებისა და დაცვის ორგანიზაცია. ეს არსებითად დამოკიდებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაზე, სამსუხაროდ, ასეთი პროგრამა სახელმწიფოს არ აქვს.

ქვეყნის განვითარების ცალკეულ ეტაპებზე სამთავრობო გადაწყვეტილებებით მიღებული განვითარების სტრატეგიაში მინის რესურსების მართვის, მინის დაცვისა და რაციონალურად გამოყენების ამოცანებიც დეკლარირებული ხასიათისაა. მსოფლიო გამოცდილება, მათ შორის, ჩვენი ქვეყნის პრაქტიკაც - მონიშნავს, რომ მინათმონყობა, როგორც მინის რესურსების სახელმწიფო მართვის ფუნქცია, შესაბამის კანონმდებლობას უნდა დაქვემდებარდეს. პირველ რიგში, საჭიროა, დამუშავდეს საქართველოში „მინის კოდექსი“ და „მინის კადასტრი“, რომლებშიც მინის რესურსების რაციონალური გამოყენებისა და დაცვის სამართლებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, ორგანიზაციული საფუძველები კომპლექსურად განისაზღვრება.

მეურნეობრიობის სისტემაში მინა განიხილება როგორც მთავარი ობიექტი, რაც წარმოშობს მისი რესურსების გამიჯვნის, გადაწინააღმდეგების რეგულირებისა და დაცვის პრობლემებს. ამიტომ კაცობრიობის განვითარების გარკვეულ ეტაპებზე ჩამოყალიბდა მინის კადასტრი, რომელიც ბუნებრივ-რესურსული კადასტრის ერთ-ერთ სახეა. მინის კადასტრი განსხვავდება სხვა სახის კადასტრებისაგან, უპირველეს ყოვლისა, იმით, რომ მინა, როგორც აღინიშნა, მატერიალური კეთილდღეობის წყაროსთან ერთად წარმოების სპეციფიკური საშუალებაა. გადამამუშავებელ მრეწველობასა და მშენებლობაში მინა ასრულებს სივრცობრივი ბაზისის ფუნქციას, ხოლო, მომპოვებელ მრეწველობაში - შრომის საგნის ფუნქციასაც. ამასთან, მიჩნეულია, რომ მინა სოფლის მეურნეობაში არა მხოლოდ ადგილია, სადაც შრომის



პროცესი მიმდინარეობს, არამედ ამასთან იგი **ასრულებს შრომის საგნისა და შრომის იარაღის ფუნქციასაც**. მინა ასევე სივრცობრივად შეზღუდულია. მინას აქვს სპეციფიკური თვისებაც - ნაყოფიერება, რომელზეც არის დამოკიდებული მცენარეთა ზრდა-განვითარება. მინა გამოყენების თვალსაზრისით მრავალმხრივობით გამოირჩევა. ყოველივე ზემოთ აღნიშნული, როგორც თავისებურება, მოითხოვს მინის, როგორც ობიექტის შესახებ სათანადო მონაცემების არსებობას, ე.ი. მინის კადასტრის შედგენას.

თანამედროვე პირობებში ლიტერატურაში მინის კადასტრის შესახებ ერთმანეთისაგან განსხვავებული ცნებები დაფიქსირდა. უფრო მეტად გავრცელებულია შემდეგი განმარტება „მინის კადასტრი არის მინის შეფასება როგორც ნაყოფიერების, ასევე მდებარეობის მიხედვით დიფერენცირებული დაბეგვრისა და მისი ფასების დადგენისთვის“. ეს ძირითადად დამახასიათებელია დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის.

**საქართველოში საბაზრო ეკონომიკურ ურთიერთობებზე გადასვლის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მინის კადასტრი თავისი შინაარსითა და დანიშნულებით არ უნდა დავიყვანოთ მხოლოდ დაბეგვრის ობიექტის მნიშვნელობამდე.** რატომ? მინა მისი მრავალმხრივი თვისებების გამო ეკსკლუზიურ ფუნქციებს ასრულებს, რომელთაგან მნიშვნელოვანია დოვლათის წარმოების უმთავრესი პირობის ფუნქცია. ამიტომ, მართებულად მიგვაჩნია მოსაზრება, რომ მინის კადასტრის დანიშნულებაა მინის რესურსების ეფექტიანი და რაციონალური გამოყენება (მოიცავს ზუსტ აღრიცხვას, ოპტიმალურ მინათმონყობას, მინაზე სამეურნეო საქმიანობის ობიექტურ შეფასებას, კომპლექსურ დაგეგმვას და ა.შ.). ეს ნიშნავს იმას, რომ კადასტრი მრავალმიზნობრივია და ემსახურება მინის რესურსების სტრატეგიულ მართვას (განვითარების სამართლებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და ორგანიზაციული ასპექტების ყოველმხრივ გათვალისწინებას). მინის კადასტრის ასეთი გაგებიდან გამომდინარე მისი მონაცემთა ბაზის ისეთი მახასია-

თებლების განსაზღვრა, როგორცაა: მინის ბუნებრივი მდგომარეობის აღრიცხვა (იგულისხმება ბიოკლიმატური პოტენციალი, ნიადაგის საფარი, რელიეფი, მცენარეული საფარი, მინის სახეები); მინის სამეურნეო დანიშნულება (ადგილმდებარეობა, კონფიგურაცია, ნაკვეთების ზომა, სახეებისა და გამოყენების სამართლებრივი ფორმა, მიზნობრივი დანიშნულება და ა.შ.), მინის ეკოლოგიური მდგომარეობა და მისი ეკონომიკური შეფასება. ძირითადად ამ მონაცემების ერთობლიობით განისაზღვრება მინის კადასტრი, რომლის საბოლოო დანიშნულება უნდა იყოს (როგორც აღინიშნა) მინის რესურსების რაციონალური (მიზნობრივი) გამოყენება და დაცვა, მესაკუთრეთა და მინის მოსარგებლეთა უფლებების დაცვა (როგორც მიზნის მიღწევის საშუალება). კადასტრის საკანონმდებლო საფუძველია მინის კოდექსი, რომლის შესაბამისად განისაზღვრება მისი სტრუქტურა (პრინციპები).

სახელმწიფო მინის კადასტრი უნდა მოიცავდეს ქვეყნის მთელ ტერიტორიას, ხოლო მინაზე უფლებების განხორციელება სავალდებულო სახელმწიფო რეგისტრაციას. მინის კადასტრთან დაკავშირებული ოპერაციების ხარჯებს, როგორც წესი, სახელმწიფო ეწევა.

თანამედროვე საბაზრო ურთიერთობებში, მითუმეტეს გარდამავალ პერიოდში, მნიშვნელოვნად გაიზარდა მინის კადასტრის როლი.

მინის კადასტრის შედგენის პროცესი მოითხოვს რიგი ორგანიზაციულ-ტექნიკური და მმართველობით ღონისძიებათა განხორციელებას. უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს ქვეყნის ბუნებრივ-საწარმოო თავისებურებებისა და კადასტრის შედგენის მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით როგორ მოდელს (კონცეპტუალურად და მეთოდოლოგიურად) ვანიჭებთ უპირატესობას.

გასათვალისწინებელია, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მინის როლი და ფასი მუდმივად გაიზარდება.

თანამედროვე მსოფლიოში მინის კადასტრის წარმოების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ, მიუხედავად საკა-

დასტრო ინფორმაციული სისტემების ერთმანეთისგან განსხვავებისა, ყოველი მათგანი თანაბრად გამოიყენება „დაბეგერის, ასევე მართვის ორგანოების ინფორმაციული უზრუნველყოფისათვის. კადასტრი წყვეტს მინის აღრიცხვის, მინის ნაკვეთების იდენტიფიკაციის, მინის ნაკვეთებისა და უძრავი ქონების რეგისტრაციის, საკადასტრო რუკების შედგენის ამოცანებს“.

მეცნიერებასა და პრაქტიკაში ჩამოყალიბებული მიდგომის მიხედვით, მინის კადასტრის ეკონომიკური ფუნქციაა: მინის რესურსის საბაზრო პოტენციალის სწრაფად და ეფექტიანად მოზილზება, ინვესტიციების მოზილზვა და ინფრასტრუქტურის შესაბამისი სფეროს განვითარების ხელშეწყობი პირობების შექმნა, რითაც დაჩქარდება გაფართოებულ კვლავწარმოებაზე გადასვლა, ეკონომიკის დაბალანსებული განვითარებისათვის მატერიალური და ორგანიზაციული საფუძვლის მომზადება. „მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ ინტერესებს მიესადაგება არა საერთოდ მინის ბაზრის, არამედ სოციალურად ორიენტირებული ბაზრის ფორმირება, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს მთელი საზოგადოების (და არა მხოლოდ მისი „რჩეული“ ნაწილის) ჩაბმას მინაზე საკუთრების ურთიერთობებში. ამ სფეროში ფართოდ უნდა იყოს ჩართული საკრედიტო, სადაზღვევო, სასამართლო სისტემები, ბანკები, ნოტარიუსები და სხვა“.

მინის კადასტრი მრავალ ფუნქციას ასრულებს. კერძოდ:

- „სამართლებრივ სფეროში - მინაზე უფლების სახელმწიფო რეგისტრაცია;

- ეკონომიკის სფეროში - მინის გამოყენებიდან ბიუჯეტში შემოსავლების ზრდა, დასაბეგრი ბაზის გაფართოება, მინის საკადასტრო (ეკონომიკური) შეფასება, მინის ბაზრის ინფორმაციულ უზრუნველყოფა;

- საბანკო სექტორსა და დაზღვევაში - უძრავი ქონების, აქციების, ობლიგაციებისა და სხვა ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ფორმირებისათვის აუცილებელი პირობების შექმნა, იპოტეკური დაკრედიტების განვითარება (გირაოდ მინის ნაკვეთის და სხვა უძრავი ქონების ჩადება), უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლების დაზღვევა;

- ინვესტიციის სფეროში - პირდაპირი ინვესტიციების მოზილზვისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა, საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებისათვის იპოტეკური დაკრედიტების გამოყენება;

- საბინაო მშენებლობაში - საცხოვრებლისათვის გადახდის განაკვეთის, ხარისხისა და ადგილმდებარეობის მიხედვით დიფერენციაციის დასაბუთება;

- მინის რესურსების მართვაში - ტერიტორიაზე მინის რესურსების დაგეგმვისა და მართვისათვის სრული და ობიექტური ინფორმაციის უზრუნველყოფა, უძრავი ქონების ფორმირებაში საუნყებათაშორისი ურთიერთმოქმედების უზრუნველყოფა, მინების მდგომარეობის შესახებ სახელმწიფო კონტროლისა და მონიტორინგის განხორციელება, გენერალური გეგმების დაზუსტება და ა.შ.

- საინფორმაციო მომსახურებაში - სახელმწიფო და

სხვა სტრუქტურებისათვის, ბანკებისათვის, იურიდიული და ფიზიკური პირებისათვის სარწმუნო ინფორმაციის მიწოდება;

- მინათსარგებლობის მდგრადობის უზრუნველყოფის სფეროში - მოცემულ ნაკვეთზე მინის მესაკუთრის უფლების მდგრადობის უზრუნველყოფა;

- სოციალურ პოლიტიკაში - ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, სოციალური და კულტურულ-საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის, ტურიზმის განვითარება, საწარმოო ობიექტების ქალაქიდან გატანა, ახალი სოციალური ფენების ფორმირება“.

ყოველივე ეს, როგორც მსოფლიო გამოცდილებითაც დასტურდება, საბოლოოდ აისახება საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე და სოციალურ-ეკონომიკური თუ ეკოლოგიური ინტერესების დაბალანსებაზე კეთილნაყოფიერ გავლენას მოახდენს, რაც აუცილებელი პირობაა მთელი საზოგადოების მუდმივად მზარდი მატერიალური და კულტურული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისა და შესაბამისად, ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალური სტაბილურობისთვის.

### მინის კონსოლიდაცია მინათმომწყობის სისტემაში

საქართველოში მინის პრივატიზაციის შედეგად მისი ფრაგმენტაციის ფონზე, კონსოლიდაციის პრობლემამ განსაკუთრებული ყურადღება მიიპყრო. ეს ახალი მოვლენა არ არის. იგი მინათსარგებლობაში საუკუნეების მანძილზე დამკვიდრდა.

ლიტერატურაში ცნება „მინის კონსოლიდაცია“ განიხილება ვიწრო და ფართო გაგებით. ვიწრო გაგებით „მინის კონსოლიდაცია“ სასოფლო-სამეურნეო მინათმფლობელობასა და მინათსარგებლობაში სავარგულეების სტრუქტურის, შემადგენლობის, კონფიგურაციისა და მინის ნაკვეთების ზომის გაუმჯობესების მიზნით მსხვილი მასივების (მინდვრების) ფორმირებაა; ფართო გაგებით - სოფლის განვითარების ფარგლებში „მინის კონსოლიდაციის“ უფრო ეფექტიანი საშუალებაა კომპლექსური კონსოლიდაცია, რომელიც ითვალისწინებს მინის ნაკვეთების გადანაწილებასთან ერთად ღონისძიებების ფართო სპექტრს, რომლის მიზანია სოფლის განვითარების სტიმულირება. მაგალითად, სოფლის დასახლების აღდგენა, სოფლის გზების მშენებლობა, საირიგაციო-სადრენაჟო ინფრასტრუქტურის შექმნა, ნიადაგის ეროზიასთან ბრძოლა, გარემოს დაცვა, სოციალური ინფრასტრუქტურის შექმნა და ა.შ.

ამრიგად, მინის კონსოლიდაცია ფრაგმენტაციის აღმოსაფხვრელად მინის ნაკვეთების გადანაწილებასთან ერთად, სხვა მიზნებსაც მოიცავს. ეს კარგად ჩანს ევროპის ქვეყნების მაგალითზე.

ევროპის ქვეყნებში მინის კონსოლიდაცია გამოიყენება რა, როგორც ტერიტორიის განვითარების ინსტრუმენტი, ერთდროულად წყვეტს რამდენიმე პრობლემას: ფერმების (სასოფლო-სამეურნეო წარმოება) კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, გარემოს დაცვას, ლანდშაფტის, კულტურული და ბუნებრივი მემკვიდრეობის,

ბუნებრივი რესურსების რაციონალურ გამოყენებას და სოფლად ცხოვრების ხარისხის ამაღლებას.

აღსანიშნავია, რომ კონსოლიდაციის მიმართ ე.წ. ჩარჩო მიდგომებთან ერთად, ქვეყნების თავისებურებათა გათვალისწინებით, გამოიყენება სპეციალური მიდგომებიც. მაგალითად, ლიეტუვას რესპუბლიკის (ბალტიისპირეთი) კონცეფციაში კონსოლიდაცია გულისხმობს მიწის ნაკვეთების კომპლექსურ რეორგანიზაციას (საზღვრების შეცვლა, ნაკვეთების განლაგება) ტერიტორიის განვითარების გეგმის მიხედვით. მიზანი - სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტიანობა, გარემოს დაცვა, აუცილებელი ინფრასტრუქტურის განვითარებაა.

ნიდერლანდების სამეფოს კონცეფციაში (მიღებულია კანონი მიწის განვითარების შესახებ) მთავარ მიზნად განსაზღვრულია ფერმების სასოფლო-სამეურნეო სტრუქტურის გაუმჯობესება.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მიწის კონსოლიდაციის შესახებ კანონისა და ქალაქთმშენებლობის და სოფლის დაგეგმვის შესახებ კანონის მიხედვით განსაზღვრულია მიწის კონსოლიდაციის როლი მიწათმონყობაში. პირველი კანონი არეგულირებს სოფლის მეურნეობის მიზნებს, მეორე კანონი - წყვეტს მშენებლობისათვის მიწის გამოყოფის, ქალაქთმშენებლობის და საერთოდ უძრავი ქონებისადმი დამოკიდებულების საკითხებს.

მიწის კონსოლიდაციის გამოყენების კონტექსტში საინტერესოა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების გამოცდილება. მაგალითად, მოლდოვის რესპუბლიკაში მიწის კონსოლიდაციის შედეგად წვრილი, დაქუცმაცებული მიწების გამსხვილების მიზნით შეიმუშავეს სასოფლო-სამეურნეო მიწების კონსოლიდაციის პროგრამა. ანალოგიური სამუშაოები მიმდინარეობს უკრაინაში, ესტონეთის, სომხეთისა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკებში, რუსეთის ფედერაციაში. რუსეთში კონსოლიდაციის სამუშაოებს ატარებენ აგროსამრეწველო ჰოლდინგები, რომლებსაც საკუთრებაში და იჯარით აქვთ მიწის დიდი ფართობები. გამოყოფენ კონსოლიდაციის რამდენიმე სახეს (ტიპს). მაგალითად, კონსოლიდაცია გამოიყენება როგორც სასოფლო-სამეურნეო წარმოების განვითარების, ასევე ეკოლოგიური პროექტების რეალიზაციის, მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების ინსტრუმენტი.

მიწის კონსოლიდაციის მსოფლიოში ჩამოყალიბებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ იგი მრავალმიზნობრივი გახდა. სოფლის მეურნეობის განვითარება გადავიდა მრავალმიზნობრივი ფუნქციების შესრულებაზე, ე.ი. სოფლის მეურნეობის მიზანი, ფაქტობრივად, რეგიონების ინფრასტრუქტურის, გარემოს დაცვის, საირიგაციო და სხვა სამუშაოების მიზნებთან ინტეგრირებულია. ამრიგად, მიწის კონსოლიდაცია, როგორც ტექნოლოგიური პროცესი, დაქუცმაცებული ტერიტორიების გაერთიანებისთვის კომპლექსურად უნდა იყოს გამოყენებული.

საქართველოში კონსოლიდაცია მიწის დაქუცმაცების აღმოფხვრის მიზანთან ერთად მთელი ტერიტორიის

**მრავალფუნქციური გამოყენებისთვის ხელსაყრელი პირობების მომზადებას უნდა ემსახურებოდეს.** ასეთი ფუნქციის შესრულებისათვის თანამედროვე პირობებში აუცილებელია ქვეყნის მიწის ფონდის სრული ინვენტარიზაცია. სხვანაირად, ე.წ. კოსმეტიკური მიდგომით, ვერ შევძლებთ რეალური წარმოდგენა გვექონდეს ეროვნული სიმდიდრის უმთავრეს ნაწილზე - საქართველოს მიწის რესურსებზე. მით უფრო, რომ უკანასკნელი 30 წლის მანძილზე არამცთუ მიწის ინვენტარიზაცია ვერ ჩავატარეთ, არამედ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიწის საერთო ფართობი მიახლოებითაც არ ვიცით. ცნობისათვის, - მიწის სრულ ინვენტარიზაციას აშშ-ში 3 წელიწადში ერთხელ, ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკაში 5 წელიწადში ერთხელ ატარებენ. **ინვენტარიზაციის შედეგების შესაბამისად, უნდა შედგეს მიწათმონყობის გენერალური სქემა (გეგმა), რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვეყნის მრავალდარგოვანი ეკონომიკის განვითარებას საფუძვლად დაედება.**

**რატომ არის საჭირო გენერალური სქემის დამუშავება?**

- თანამედროვე პირობებში სასოფლო-სამეურნეო წარმოება უნდა დაეფუძნოს განვითარების ინოვაციურ მიდგომას, რომელიც სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის დანერგვას უზრუნველყოფს. ამ საქმეში მასშტაბის ეფექტის როლთან ერთად, მოცემული ტერიტორიის (მისი კომპონენტების) ინტეგრირებული მიზნობრივი ფუნქციების განხორციელების სოციალურ-ეკონომიკური მნიშვნელობა დიდია. სწორედ ამასია მიწის კონსოლიდაციის მრავალფუნქციური როლი.

- ინვენტარიზაციის შედეგად მიღებული ინფორმაციის გარეშე შეუძლებელია ობიექტურად შეფასდეს მიწის დეგრადაციის დონე (ეროზია, გაუდაბნობა, დამარილიანება, დაჭაობება და სხვ.); განისაზღვროს მიწის ფართობების კონსერვაციის აუცილებლობა, შედარებით დაბალნაყოფიერი მიწის ინტენსიფიკაციის ღონისძიებანი და, რაც აქტუალურია, სახელმწიფო მიწის მარაგების გამოყოფა, ასევე ლანდშაფტის შენარჩუნების, ინფრასტრუქტურის განვითარების ოპტიმალური ვარიანტების შერჩევა და ა.შ.

- კონსოლიდაცია პროექტების მიხედვით უნდა განხორციელდეს. მასში გასათვალისწინებელია ქვეყნის რეგიონების ბუნებრივ-საწარმოო პირობები, შრომითი ტრადიციები, საუკუნეების მანძილზე ჩამოყალიბებული მიწის ნაკვეთის მემკვიდრეობით მიღების ტრადიცია (ოჯახის წევრებზე მიწის მცირე ნაკვეთების გამოყოფა), ასევე ერთ მასივში სხვადასხვა მესაკუთრის ნაკვეთების განლაგება, ირიგაციული ან სხვა ღონისძიებათა (ქარსაფრები) განხორციელება და ა.შ.

- განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მიწის კონსოლიდაციის პროექტში აისახოს ეკოლოგიური მოთხოვნების დაცვის, მშენებლობის, კეთილმონყობის (პარკები, სკვერები, ქარსაფარი და სხვ.), წყალსაცავების, მაგისტრალური გზების რაციონალურად განლაგების, ტყეების ფართობების შერჩევა-განსაზღვრის ღონისძიებანი.

- მიწის კონსოლიდაციის სპეციფიკური ფორმა (მაშინ, როცა მიწის ნაკვეთების გაერთიანება არ ხერ-

ხდება) რეალიზაციის მიზნით წვრილი მეურნეობების პროდუქციის შესყიდვის, შენახვის, გადამუშავების ორგანიზაციაა. ეს მინათსარგებლობის ეფექტიანობას მნიშვნელოვნად ხელს უწყობს. იგულისხმება, რომ წვრილი მეურნეობები ადგილობრივი ბუნებრივ-საწარმოო პირობების შესაბამისად იცავენ ეკოლოგიურ მოთხოვნებს, აწარმოებენ (თუმცა მცირე რაოდენობით) სუფთა პროდუქციას (ყურძენი, ხილი, ციტრუსები, ბოსტნეული და ა.შ.), მაგრამ ჭარბი პროდუქციის რეალიზაციას ვერ ახერხებენ. ამ შემთხვევაში დიდი მნიშვნელობა აქვს კოოპერაციის მისაღები ფორმის გამოყენებას. საქმე გვაქვს არა პირდაპირი მნიშვნელობით მინის კონსოლიდაციასთან, არამედ **მინაზე მონეული, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის აუცილებელი, პროდუქციის კონსოლიდირებული წესით მიწოდებასთან.**

• კონსოლიდაციის ფორმა განისაზღვრება პროექტის მიხედვით. დაპროექტება სპეციალურ ცოდნასთან ერთად, სპეციალიზებულ ორგანიზაციას (საპროექტო), ქვეყანაში შესაბამისი პროფილის კადრების მომზადების საკითხების გადანყვეტას მოითხოვს. ამ მიზნით მინის მართვის სახელმწიფო ორგანოში უნდა ფუნქციონირებდეს მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენების პრობლემების კვლევის სამსახური და საპროექტო ორგანიზაციები (თუნდაც რეგიონების დონეზე). ტერიტორიის მინათმონყობის პროექტში არა მხოლოდ წარმოებისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის მეთოდები და ხერხები განისაზღვრება, არამედ მასთან ერთად მიღებული უნდა იყოს საპროექტო გადანყვეტილებები, რომლებიც ტერიტორიის კომპლექსურ განვითარებას უზრუნველყოფენ. ამიტომ კონსოლიდაციის პროცესი სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და პიროვნული ინტერესების დაცვით უნდა დაპროექტდეს. პროექტების შედგენასა და რეალიზაციაში კერძო სექტორიც აქტიურად უნდა ჩაერთოს.

• მინის კონსოლიდაციის წარმატებულად გამოყენებისათვის აუცილებელია სახელმწიფოს მხრივ მისი რეგულირება; მოსაზრება, რომ კონსოლიდაციის საკითხი მინის ბაზარმა გადანყვიტოს, ქვეყნისათვის დღევანდელ პირობებში მიუღებელია. მინის კონსოლიდაციის ლონისძიებების განხორციელებისათვის საჭიროა პროგნოზირებისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ეფექტური მექანიზმი, მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენების ერთიან კონცეპტუალურ საფუძველზე დაგეგმვა-განხორციელება.

• სახელმწიფომ უნდა მიიღოს კანონი „მინათმონყობის შესახებ“, რომელიც გაითვალისწინებს მინის ეკოლოგიურ, რესურსულ, სოციალურ, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ ასპექტებს, მინის კოდექსთან და მინის სახელმწიფო კადასტრთან ერთად მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენების მყარი საკანონმდებლო ბაზას შექმნის. კანონში სრულად უნდა აისახოს მინის კონსოლიდაციის, როგორც სამინათმონყობო სამუშაოების ერთ-ერთი სახის როლი და მნიშვნელობა. ასევე უნდა განისაზღვროს ზომები, რათა თავიდან იქნას აცილებული მინის ნაკვეთების შემდგომი დაქუცმაცება.

• მინათმონყობის და სახელმწიფო მოვალენი არიან მინათმონყობის ობიექტური ხასიათი გაითვალისწინონ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ თანამედროვე პირობებში ტენდენციად ჩამოყალიბდა მინის კონსოლიდაციის ერთმიზნიანიდან მრავალმიზნიან მდგომარეობაში გადასვლა.

სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკური სუბიექტი და მინის რესურსების მესაკუთრე, უნდა აცნობიერებდეს, რომ ეროვნული სიმდიდრის დაცვაში საკუთარი, საზოგადოებისა და პიროვნების ინტერესების დაბალანსება მისი ეკსკლუზიური ფუნქციაა. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს აქვს საშუალება, განვითარების სტრატეგიაში ასახოს მინის რესურსების მრავალმიზნობრივად გამოყენების პოტენციალი, რომელიც სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების რეალიზაციის პროცესში კონსოლიდაციის ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მექანიზმის გამოყენებას საფუძველად დაედება.

**მინის რესურსების გამოყენების პროგნოზირება და დაგეგმვა საქართველოს და მეურნეობრივობის ფორმების კლუსტრალიზმის პირობებში**

თანამედროვე პირობებში ეკონომიკის მართვის ერთ-ერთ ფუნქციად პროგნოზირებას, სტრატეგიულ დაგეგმვასა და მართვას თვლიან. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იგი მინის რესურსების გამოყენებაში.

FAO-ს მიერ 1981 წელს მსოფლიოს ნიადაგის „ქართიის მიღების“ და 1992 წელს გაეროს გარემოს დაცვისა და განვითარების შესახებ კონფერენციის ჩატარების შემდეგ მინის რესურსების გამოყენების დაგეგმვა მინის რესურსების მდგრადი გამოყენებისა და მართვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად აღიარეს. მინის რესურსების გამოყენებისა და დაგეგმვის ფუნდამენტურ საფუძველად აღიარებულია მინის საფარის სისტემური ანალიზი და შეფასება, რაც განსაზღვრავს იმას, თუ რამდენად გამოსადეგია მინა მისი სხვადასხვა ფორმით გამოყენებისათვის, მათ შორის - არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით. ასეთი მიდგომა მიღებული გადანყვეტილებების ეფექტიანობას და მინის რესურსების მართვის დონეს ამაღლებს.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ რაც უფრო ღრმავდება შრომის დანაწილების პროცესი, მით უფრო მრავალფეროვანი ხდება პროგნოზირება და დაგეგმვა (მართვის სხვა ფუნქციებთან - ორგანიზაცია, მოტივაცია, კოორდინაცია, კონტროლი და ა.შ. ურთიერთკავშირში).

საერთო აღიარებით, პროგნოზი წინასაპროექტო დოკუმენტაციაა, რომელიც არსებული ინფორმაციის საფუძველზე ანალიზს ეფუძნება და იძლევა წარმოდგენას ობიექტის მომავალზე.

ამრიგად, მინის რესურსების გამოყენების პროგნოზირება განიხილება, როგორც მეცნიერულად დასაბუთებული მოსაზრებები (გათვლები) რესურსების გამოყენების შესაძლო მდგომარეობის შესახებ, დაგეგმვა კი - რესურსების გამოყენების პერსპექტივა. ამიტომაც, რომ პროგნოზირებისა და დაგეგმვის მიზნებად აღიარებულია:





„მინის რაციონალურად გამოყენება და დაცვა; სამეცნიერო ნანამძღვრების შექმნა; მმართველობითი გადაწყვეტილებების შესაძლო შედეგების შეფასება;

არსებული რესურსების შეფასება და მათი რაციონალურად გამოყენების ღონისძიებათა განსაზღვრა“.

მინის რესურსების გამოყენების პროგნოზირების პრინციპებს საფუძვლად უდევს ის თეორიული მახასიათებლები, რომლებიც ნებისმიერი სახის პროგნოზირებისა და გეგმისათვის ძირითადია. ესენია: მეცნიერული დასაბუთების, სისტემურობისა და კომპლექსურობის, ერთიანობის, უწყვეტობის, გარანტიების, თანმიმდევრულობის, პრიორიტეტულობის, ინფორმატიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპები.

აღნიშნული პრინციპების დაცვა უზრუნველყოფს მინის რესურსების ისეთი ფუნდამენტური თვისებების გათვალისწინებას, როგორცაა მინა - ეკოლოგიური სისტემის ნაწილი (უნივერსალური ბუნებრივი რესურსი) - ნარმოების ფაქტორი (სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, სამთო მრეწველობა) - უძრავი ქონება (რაც ახალია პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნებისათვის). მინის რესურსების გამოყენების კომპლექსურობა გულისხმობს განვითარების პროცესის ყველა კომპონენტის როლის (ადგილის) და ურთიერთკავშირების მდგომარეობის ახსნას და განვითარებას. ამასთან აღნიშნული პრინციპები გამოიყენება არა ცალ-ცალკე, არამედ როგორც ერთიანი მთელი. ასეთი მიდგომა იძლევა საფუძველს, ობიექტურად განესაზღვროთ განვითარების პროცესი, - ჩვენს შემთხვევაში შეიქმნას მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენების ხელშემწყობი გარემო. ამიტომ პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ფუნქციის წარმატებულად განხორციელება დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად სწორად, თანამედროვე მეთოდების გამოყენებით, რეალობის ადეკვატურად, მოხერხდება რესურსების გამოყენების ანალიზი.

**სამწუხაროდ, მინის რესურსების გამოყენებაში**

**პროგნოზისა და დაგეგმვის, როგორც მართვის ფუნქციის როლი, ფაქტორივად, იგნორირებულია საქართველოში.** ჯერ კიდევ მოუგვარებელია მინის რესურსების აღრიცხვა და რეგისტრაცია. საქართველოს მინის ფონდის (ბალანსი) ანალიზი 2005 წლის შემდეგ არ გაკეთებულა. ამიტომ ქვეყანაში ცნობილი არ არის როგორია მინის ფონდის სტრუქტურა. განსაკუთრებით ეს ეხება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის ფართობებს. ამ ხნის მანძილზე, არამც თუ არსებულ ფონდში მიმდინარე ცვლილებების პროგნოზები და მის შესაბამისად განვითარების გეგმები შედგენილა, არამედ, ტრანსფორმაციის პროცესიც სახელმწიფოს ინტერესების საზიანოდ, რეგულირების გარეშე დარჩა. შესაბამისი დასკვნები არ გაკეთებულა 2004 და 2014 წლების სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგებიდან. უფრო მეტიც, - 2014 წლის, როგორც მოსახლეობის, ასევე სასოფლო-სამეურნეო აღწერის არასრულყოფილად ჩატარების შედეგად მიღებული ინფორმაცია საფუძვლად დაედო წინა წლებში ჩამოყალიბებული მონაცემების გადასინჯვას. პოლიტიკურ-სახელმწიფოებრივი რეაგირება ამ მოვლენის მიმართ არ დაფიქსირებულა. უკანასკნელი 30 წლის განმავლობაში მინის დაცვის ღონისძიებები არ ხორციელდება, ნიადაგის დეგრადაციის მონაცემები განახლებულიც არ არის. მკვეთრად შემცირდა სარწყავი ფართობები, მეორადი დაჭაობების პროცესიც ღრმავდება. სასოფლო-სამეურნეო მიწები უცხოელებზე ქაოტურად გასხვისდა. ისიც არ არის ცნობილი, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის რა ფართობს ფლობენ უცხოეთის მოქალაქეები.

ანგარიშგასანევია ტენდენცია, რომელიც რეფორმების პერიოდში საქართველოში ჩამოყალიბდა და ხელს უწყობს მინის არამიზნობრივად გამოყენების გარემოს შექმნას. ესაა სასოფლო-სამეურნეო მიწების გადანაწილების პრობლემა, რომელიც მინის ბაზრის მახინჯი ფორმით ჩამოყალიბების შედეგად წარმოიქმნა. მინის გადანაწილების პროცესი არ წარმართა

სასოფლო-სამეურნეო მიწების მიზნობრივად გამოყენებისათვის. იმის გამო, რომ საკანონმდებლო ბაზა არასრულყოფილია, მიწის მფლობელი უფრო მეტად ხდება ის, ვისაც შესაბამისი ფულადი კაპიტალი გააჩნია. ასეთი დღეს გლეხი არ არის (უფრო სწორად ის, ვინც მონადინებულია, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში იყოს ჩართული). უკანასკნელ წლებში რიგი მიზეზების გამო სოფლის მოსახლეობა გაღარბდა. 1997-2018 წლებში სოფლის მოსახლეობა შემცირდა 700 ათასი კაცით. ასეთ პირობებში მიწები სულ უფრო ინტენსიურად გადადის ადგილობრივი ოლიგარქიული სტრუქტურების, ან უცხოელი მოქალაქეების საკუთრებაში. ეს პროცესი უფრო დაჩქარა რიგ რეგიონებში მრავალნაკვეთიანობამ, რომლისთვისაც ასევე დამახასიათებელია ნაკვეთების ერთმანეთისაგან დიდი მანძილით დაშორებაც. ეს პრობლემა საბჭოთა პერიოდშიც არსებობდა, მაგრამ იგი უშუალოდ კოლმეურნეობებისა და სახელმწიფო მეურნეობების მეშვეობით წყდებოდა. მდგომარეობა მკვეთრად შეიცვალა საკუთრების ფორმების პლურალიზმის პირობებში, როცა მიწის მესაკუთრე, რომელსაც მიწის ნაკვეთი აქვს შორ მანძილზე (10 კმ და ზემოთ) ვერ ახერხებს მის გამოყენებას. ასეთი მდგომარეობა არც ისე იშვიათად სპეკულაციური გარიგებებისათვის გამოიყენება.

ბოლო პერიოდში, კერძოდ, 2016 წლიდან, დაჩქარდა მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის პროცესი. ეს სწორი ნაბიჯია, თუმცა ამით შეიძლება სპეკულაციური გარიგებების შედეგად ჩამოყალიბებული ნეგატიური რეალობის დაკანონების ხელსაყრელი გარემოც შეიქმნას. მიწის რესურსების გამოყენებისა და დაცვისას პროგნოზირებისა და დაგეგმვის პროცესში ასეთ „ნიუანსებს“ სიღრმისეული ანალიზი სჭირდება. აქაც ამოსავალი უნდა იყოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის რაციონალურად გამოყენების პრიორიტეტი, რაც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს ისეთი სოციალურ-ეკონომიკური გარემოს შექმნას, რომელიც მინიმუმამდე დაიყვანს დღევანდელი სოფლის მეურნის დაქირავებულ მუშებად ჩამოყალიბების რისკებს.

**მიწის რაციონალურად გამოყენებისა და დაცვის, დაგეგმვისა და ორგანიზაციის სრულყოფის მიზნით აუცილებელია:**

- ქვეყნის ტერიტორიის განვითარებისა და მიწის რაციონალურად გამოყენების გრძელვადიანი პერსპექტივის განსაზღვრა (რა თქმა უნდა, მიწაზე ყველა დარგის მოთხოვნილებათა გათვალისწინებით, მიწის კატეგორიების შესაბამისად).

- მიწის იმ ფართობების გამოვლენა, რომლებიც პერსპექტივაში შეიძლება, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში (ათვისება, არსებულის გაუმჯობესება, მელიორაცია (მორწყვა, დაშრობა და სხვა)) გამოიყენებოდეს. ამ მიზნით მიწის გადანაწილების ფონდის შექმნა, რაც ხელს შეუწყობს მიწის კონსოლიდაციის პროცესს, არსებული ფართობების მიზნობრივ გადანაწილებას.

- მიზანშეწონილია შემუშავდეს მიწის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის გენერალური სქემა. მისი უპირატესობა ისაა, რომ იგი გამომდინარეობს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივიდან,

აყალიბებს სტრატეგიული ამოცანების გადაწყვეტისთვის მიზნობრივად ახალ მიდგომას, იყენებს ტერიტორიის რაციონალურად ათვისების თანამედროვე მეთოდებს, აკონკრეტებს მუნიციპალიტეტების როლსა და ადგილს მიწის რაციონალურად გამოყენების საერთო სახელმწიფოებრივ სტრატეგიაში, ავლენს რესურსებს რეგიონული განვითარების დონის გამოთანაბრებისათვის. ასეთი გენერალური სქემა რესურსების კონცენტრირებულად (ერთიან კონცეპტუალურ და მეთოდოლოგიურ ბაზაზე), მიზნობრივად (საერთო სახელმწიფოებრივი, რეგიონული, მუნიციპალური ინტერესების გათვალისწინება) და ორგანიზაციულად (ეტაპობრივად) გამოყენების საშუალებას იძლევა. აქვე ავლნიშნავთ, რომ გენერალური სქემის გამოყენების გამოცდილება საქართველოში გვაქვს. მაგალითად, 80-იან წლებში შემუშავდა საქართველოს სსრ ეროზიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გენერალური სქემა 1981-1990 წლებში და 2000 წლამდე პერიოდისათვის, რომლის განხორციელება 1990 წლიდან პოლიტიკური ვითარების შეცვლის შემდეგ შეწყდა. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ დოკუმენტს აქტუალობა დღესაც არ დაუკარგავს.

**მიწის რესურსების გამოყენების თანამედროვე მდგომარეობის გათვალისწინებით, ზემოთ მითითებული სქემის შემუშავება ობიექტური აუცილებლობაა, რადგანაც იგი, როგორც ურთულესი პროცესების რეგულირების ინსტრუმენტი, ხელს შეუწყობს:**

- რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტებისა და უფრო მიზანშეწონილი მიმართულებების განსაზღვრას, ტერიტორიული პროპორციების დადგენას, მთელის (სახელმწიფო) და ადგილობრივი ინტერესების დაბალანსებას, მიწის რესურსული პოტენციალის ობიექტურად შეფასებას და სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად გამოყენებას, მიწის რესურსების სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვის სისტემის გაუმჯობესებას (აღრიცხვა, შეფასება, მონიტორინგი, დაგეგმვა და ორგანიზაცია), საზღვრების მონესრიგებას როგორც ტერიტორიის სუბიექტების, ასევე სახელმწიფოებს შორის (განსაკუთრებით ეს ეხება საზღვრისპირა ტერიტორიებს), მიწის მარაგის შექმნას (სახელმწიფო, მუნიციპალური, დარგთაშორისი საჭიროებებისათვის), ახალი მიწების ათვისებას, ბუნებადაცვითი ღონისძიებების შემუშავებასა და განხორციელებას.

გენერალურ სქემაში პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს მიწის, როგორც წარმოების ფაქტორის გამოყენებას (იგულისხმება ნიადაგობრივი რესურსის მაქსიმალურად გამოყენება). ასევე აუცილებელია არა მხოლოდ ამჟამად არსებული ნაყოფიერი, არამედ მომავალში ნაყოფიერების პოტენციალის მქონე ფართობების დადგენა და შემდგომში მათი უპირატესად გამოყენება. ეს თვისებრივად ახალი მეთოდი ამჟამად დანერგვის ალტერნატივაა, ამიტომ გარკვეულ წინააღმდეგობას შექმნის. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ დღეს სასოფლო-სამეურნეო მიწა განიხილება როგორც ტერიტორია, სივრცითი ბაზისი. ამიტომ, რომ ტერიტორიული დაგეგმვის პრაქტიკას საფუძვლად უდევს

ქალაქთმშენებლობის მეთოდოლოგიური ბაზა, რაც მიწების რაციონალურ გამოყენებას ვერ უზრუნველყოფს.

- **გენერალური სქემის კიდევ ერთი თავისებურების შესახებ.** იგი თავისი დანიშნულებით გრძელვადიან პერიოდზეა გათვლილი და, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების განხორციელების პერიოდს უნდა ემთხვეოდეს. ამჟამად ასეთი პროგრამები საქართველოში არ დგება.

ქვეყანაში დამკვიდრდა ეკონომიკის, მისი ცალკეული დარგების განვითარების ე.წ. სტრატეგიების შემუშავების პრაქტიკა, რაც წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, ასეთი დოკუმენტები, ძირითადად, ქრესტომათიულ დოკუმებს ეფუძნება, ადეკვატურად არ იყენებს იმ მექანიზმებს (პროგნოზირება და დაგეგმვა), რომელთა გარეშე დასახული მიზნების განხორციელება შეუძლებელია. მაგალითად, 2020 წლამდე პერიოდისათვის მიღებული სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია, სწორად განსაზღვრავს ძირითად მიმართულებებს, მაგრამ, კონკრეტულ მიზანს (ამოცანებს), რაც სურსათით უზრუნველყოფის რისკებს შეამცირებს, არ ითვალისწინებს. თანამედროვე ინტეგრაციული პროცესების მიზანმიმართულად რეგულირებას სჭირდება მონაწილე სუბიექტების ინტერესების გათვალისწინებით განსაზღვრული გეგმა-სტრატეგია (პროგრამა), რომელიც გრძელვადიან პერიოდზეა გათვლილი. სამწუხაროდ, გრძელვადიანი პროგრამის შედგენას ყველა მთავრობა თავს არიდებს. მიზეზი პოლიტიკური კონიუქტურაა, რაც მოკლე პერიოდის პოლიტიკური ინტერესების გავლენით ხელისუფლებაში ყოფნის დროის გახანგრძლივების „სტრატეგიას“ ეფუძნება.

- **მინის რესურსების გამოყენების კონტექსტში პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ობიექტად უნდა მივიჩნიოთ მინის სახელმწიფო ფონდი.** განსაზღვრული პრინციპი უნდა იყოს მინის ფონდის ტრანსფორმაციის თავისებურებებისა და ტენდენციების ანალიზი, ობიექტურად შეფასება და განვითარების პროგნოზირება სტრატეგიული დაგეგმვის ფარგლებში (იგულისხმება მინის რესურსებზე მოთხოვნილება ყველა დარგისა და სამეურნეო საქმიანობის სახეების მიხედვით). ე.ი. პირველ ეტაპზე უნდა შეფასდეს მინის რესურსების გამოყენების დონე (მისი სამეურნეო, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, სოციალური, ორგანიზაციულ-მმართველობითი ასპექტები) და ამის შესაბამისად, პროგნოზირებისა და სტრატეგიული დაგეგმვის თანამედროვე პრინციპების, მეთოდების გამოყენებით მაჩვენებელთა პროგნოზული გაანგარიშება გაკეთდება.

- **გენერალურ სქემაში რეალურად უნდა აისახოს რეგიონული თავისებურებები (ტენდენციები).** ამასთან, სქემის საფუძველზე უნდა დაკონკრეტდეს მუნიციპალური სქემები. დღევანდელი მუნიციპალიტეტები ჩამოყალიბდნენ ადრე არსებული სოფლის ადმინისტრაციული რაიონების ბაზაზე და მთავარი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები არიან.

- **გასათვალისწინებელია მინის რესურსების, როგორც პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ობიექტის, ისეთი თავისებურებებიც, როგორცაა რესურსების**

**მრავალფეროვნება, რომელიც განსხვავებულ მიდგომას მოითხოვს და საჭიროებს შესაბამისი ინფორმაციის მოძიებასა და სისტემატიზაციას.** საქართველოში ამ მხრივ მდგომარეობა უკიდურესად მძიმეა. ამ მიმართულებით კადრების მომზადება შეწყვეტილია, სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში არც შესაბამისი სტრუქტურებია შექმნილი.

- განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს სასოფლო-სამეურნეო ათვისებისათვის მინის რეზერვის განსაზღვრის საკითხი. მინის (ნიადაგის) საფარის ვარგისიანობა ბიო-ფიზიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გათვალისწინებით უნდა განისაზღვროს. მინის რესურსების მრავალფუნქციური დანიშნულება თავად განსაზღვრავს მათი გამოყენების შესაძლებლობათა მრავალვარიანტულობას, რაც იძლევა საშუალებას გაკეთდეს სწორი არჩევანი. დღემდე მინათსარგებლობაში ცვლილებების შეტანა ხდებოდა (ხდება) პოლიტიკური მოსაზრებებით (ცალკეულ შემთხვევებში ეკონომიკური ინტერესებით) და არა ეკოლოგიური და სოციალური თვალსაზრისით. პრაქტიკამ გვიჩვენა, თუ როგორი ნეგატიური შედეგები ახლავს ასეთ მიდგომას. პირველ რიგში უნდა დადგინდეს მინის ის ფართობები, რომლებიც შემდგომში გამოდგება სასოფლო-სამეურნეო ათვისებისათვის (როგორია მათი ათვისების დონე, რამდენად სწორად მიეკუთვნება ამა თუ იმ კატეგორიას). ანალიზისას გამოყენებულ უნდა იქნას მინის ფართობების მდგომარეობის შესახებ ობიექტური ინფორმაცია, ამასთან არგუმენტირებულ იქნას მისი მიზნობრივი გამოყენების აუცილებლობა. ის, რომ პრიორიტეტი ენიჭება მინის სასოფლო-სამეურნეო ათვისებას არ ნიშნავს იმას, რომ სხვა ფართობების გამოყენება არ განისაზღვროს მიზნობრივად. მაგალითად, რეკრეაციული რესურსების, მრეწველობის და სხვა. ასეთი მონაცემები გვაძლევს საფუძველს მყარ მეთოდოლოგიურ ბაზაზე ჩამოყალიბდეს მინის სახელმწიფო რეზერვი (მარაგი). ეს ობიექტური აუცილებლობაა, თუნდაც რთული ეკოლოგიური პირობების გათვალისწინებით (დათობა, სტიქიური მოვლენები და ა.შ.).

- მინის რესურსების გამოყენების დაგეგმვისას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს ბიოფიზიკური, სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების ერთმანეთთან ურთიერთკავშირში განხილვას, შეფასებას. ამ თვალსაზრისით, ჩვენი აზრით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მინისა და წარმოების სხვა ფაქტორების ურთიერთკავშირების სწორად ახსნას. ჩვენი გამოკვლევებით დადასტურებულია, რომ ქვეყანაში, ფაქტობრივად, უყურადღებოდ დარჩა მინის ეფექტიანობის ამაღლებაზე წარმოების სხვა ფაქტორების ზემოქმედების მნიშვნელობა. ახსნილი არ არის, თუ როგორია მათი ურთიერთმოქმედების პრინციპები, ხასიათი, რესურსული პოტენციალი და როგორ მონაწილეობენ ისინი მინის ეფექტიანად გამოყენებაში არა მხოლოდ შემეცნებითი, არამედ პრაგმატული მნიშვნელობითაც. წარმოების ფაქტორებად მეცნიერებასა და პრაქტიკაში იგულისხმება ის მამოძრავებელი ძალა, წარმოების პროცესის განსაკუთრებულად მნიშვნე-

ლოვანი ელემენტი (ობიექტი), რომელიც გადამწყვეტ გავლენას ახდენს წარმოების ხასიათზე და შედეგებზე. ტრადიციულად წარმოების ფაქტორებს მიეკუთვნება მიწა, შრომა, კაპიტალი, მენარმეობრივი უნარი, ინტეგრირებული ცოდნა, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება. აღმოჩნდა, რომ ყველა დასახელებულ ფაქტორს, რომელიც დოვლათის წარმოებაში მონაწილეობს, არაეფექტიანად ვიყენებთ. მიწის რესურსები აღრიცხულიც არ არის, კაპიტალი არ არის საკმარისი გაფართოებული კვლავწარმოებისათვის, სამუშაო ძალა არაკვალიფიციურია, მენარმეობრივი საქმიანობის ხელსაყრელი გარემო შექმნილი არ არის, ინტეგრირებული ცოდნა და ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება ქვეყნის განვითარების დღევანდელი ეტაპის რთული ამოცანების შესრულებას ვერ უზრუნველყოფს. ასეთ სიტუაციაში, როცა წარმოების ფაქტორები არარაციონალურად გამოიყენება, მათზე დაფუძნებული ეკონომიკური სისტემა, ბუნებრივია, არაეფექტიანია.

როგორც აღნიშნულიდან ჩანს, წარმოების არც ერთ ფაქტორს, სხვებისგან მოწყვეტით, არ შეუძლია უზრუნველყოს კვლავწარმოების სტაბილურობა, ამიტომ საჭიროა მათი ოპტიმალური კომბინაცია (მიზანმიმართული ინტეგრაცია). გასათვალისწინებელია ისიც, რომ წარმოების ფაქტორებიც შეზღუდულია, ეს მაშინ, როცა ადამიანების მატერიალური და კულტურული მოთხოვნილებები მუდმივად იზრდება. აქედან გამომდინარეობს დასკვნაც: მიწის რესურსების გამოყენებასა და ინტეგრირებულ მართვაში აუცილებელია ფაქტორებს შორის არსებული წინააღმდეგობების გამოვლენა, მათი ტენდენციების სწორად ახსნა და შესაბამისად, მათი ერთობლივად გამოყენების პირობების განსაზღვრა.

- მიწის რესურსების გამოყენების დაგეგმვისას აუცილებელია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინება, კომპლექსურად შესწავლა იმ მიზეზებისა, რომლებმაც განაპირობეს: მწვავე სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობების (განსაკუთრებით ნათესი და მრავალწლიანი ნარგავების ფართობების) შემცირება, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის მოშლა, კადრების დისკვალიფიკაცია, ქვეყნის სასურსათო უზრუნველყოფის უცხოეთზე დამოკიდებულება (ქვეყნის შიდასასურსათო ბაზრის 70-75% ამჟამადაც იმპორტირებულ პროდუქციას უკავია). უნდა განხორციელდეს იმპორტიჩანაცვლებისა და საექსპორტო პროდუქციის წარმოების გაფართოების „მობილიზაციური პროექტი“, რომელიც მიწის რესურსების გამოყენებისა და დაცვის ზემოთ აღნიშნული გენერალური სქემის მიხედვით შემუშავდება.

- მიწათმოწყობის საფუძველზე, თანამედროვე პირობებს მორგებული მიწის რესურსების გამოყენების, პროგნოზირებისა და დაგეგმვის სისტემის შექმნა ობიექტურად ჩამოყალიბებული მოთხოვნაა. სხვანაირად, სახელწიფო საკუთარი ფუნქციებს ვერ შეასრულებას. განვლილმა 30-მა წელმა გვიჩვენა, რომ განვითარების პროგნოზირება, დაგეგმვა - განსაკუთრებით სახელმწიფოს დონეზე - ის გამოცდილი მექანიზმია, რომლის

რაციონალური გამოყენებით ქვეყნის დაბალანსებული განვითარება მიიღწევა. ეს თანამედროვე განვითარებული ქვეყნების (აშშ, ევროკავშირი, კანადა) მაგალითზეც დასტურდება.

### სახელმწიფო პროტექციონიზმი მიწის რეზურსების მართვის სისტემაში

თანამედროვე მსოფლიოში გლობალური პროცესების განვითარების ფონზე სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის როლისა და სრულყოფის საკითხებს დიდი ყურადღება ეთმობა.

კვლავაც, მაგრამ უფრო მწვავე ფორმით თანამედროვე ბაზრის გაგების ორ მიდგომას შორის წინააღმდეგობები იზრდება. პირველი მიდგომა ემყარება მე-20 საუკუნის 30-იანი წლების თეორიულ დოქტრინას, რომელიც კეინსის სახელს უკავშირდება და თვლის, რომ ბაზარზე მთავარ როლს სახელმწიფო რეგულირება ასრულებს, შესაბამისად, ერთიანი მოთხოვნის სტიმულირება და მეორე - მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან წამყვან დოქტრინად აღიარებული, ჰაიეკისა და ფრიდმანის შეხედულებებზე დაფუძნებული ნეოლიბერალური მოდელი, რომელიც უპირატესობას კერძო ინიციატივას და ბაზარს (მიწოდების სტიმულირებას) ანიჭებს. ამ მოდელის მიხედვით მიჩნეულია, რომ სახელმწიფო რეგულირება ეკონომიკურ ზრდას აფერხებს.

ორივე მიდგომას ჰყავს როგორც მომხრენი, ასევე მოწინააღმდეგეებიც. მსოფლიო ორივე მოდელის ძლიერ და სუსტ მხარეებს კარგად იცნობს.

თითქმის 5 საუკუნეზე მეტია, მეცნიერებასა და პრაქტიკაში (ისტორიული განვითარების ეტაპების თავისებურებების შესაბამისად) განიხილება სახელმწიფო პროტექციონიზმი, როგორც ეკონომიკის განვითარების რეგულირების ფორმა (ინსტრუმენტი).

დღესაც, მეცნიერთა ერთ ნაწილს მიაჩნია, რომ პროტექციონიზმი ხელს უწყობს ქვეყნის ეკონომიკის (როგორც ნაციონალური ეკონომიკის დაცვის ფორმა) განვითარებას, მაშინ, როცა ნეოლიბერალური მოდელი (თავისუფალი ვაჭრობა) ანგრევს ნაციონალურ ეკონომიკას, განსაკუთრებით - თუ იგი სამრეწველო განვითარების დონით ჩამორჩენილ ქვეყანაში გამოიყენება.

პროტექციონიზმის რამდენიმე სახეობა არსებობს. მათ შორისაა:

- „შერჩევითი პროტექციონიზმი - კონკრეტული საქონლის დაცვა, ან კონკრეტული სახელმწიფოს წინააღმდეგ;
- დარგობრივი - კონკრეტული დარგის დაცვა;
- კოლექტიური - ურთიერთდაცვის მიზნით რამდენიმე ქვეყნის კავშირი;
- ფარული პროტექციონიზმი - არასაბაჟო მეთოდების გამოყენება. ამას ემატება პროტექციონიზმის თანამედროვე სახეები:
- ადგილობრივი პროტექციონიზმი - ადგილობრივი კომპანიების პროდუქციისა და მომსახურების პროტექციონიზმი და მწვანე პროტექციონიზმი - ეკოლოგიური სამართლის ნორმებზე ორიენტირებული პროტექციონიზმი“.

მსოფლიო გამოცდილება ადასტურებს, რომ სახელმწიფო პროტექციონიზმი რთული ფენომენია და მოიცავს მისი შიდა ალტერნატიული ფორმების (სახეების) გამოყენების დიდ პოტენციალს. კლასიკური გაგებით, იგი განიხილებოდა, როგორც ეროვნული ეკონომიკის იმპორტისაგან დაცვა (ძირითადად საგარეო ვაჭრობის სფერო). ბოლო 50 წლის მანძილზე გლობალური პროცესების ინტენსიფიკაციის მასშტაბებმა გააფართოვა არა მხოლოდ საქონლის ნაკადის, არამედ კაპიტალისა და სამუშაო ძალის მოძრაობაც. ეს თავისებურება დომინირებადი იყო სოციალისტური ბანაკის დაშლამდეც. მაშინ სახელმწიფო პროტექციონიზმი ორი ერთმანეთისაგან განსხვავებული ეკონომიკური სისტემის საზღვრებით შემოიფარგლებოდა. ორივე სისტემა პროტექციონიზმს, როგორც განვითარების პროცესების (სტრატეგიის) რეგულირების ინსტრუმენტს, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად იყენებდა. მე-20 საუკუნის 90-იანი წლებიდან მსოფლიოში რადიკალური (თვისებრივი) ცვლილებები მოხდა. ორი პოლუსიდან ერთი, საბჭოთა იმპერია, ასპარეზიდან გავიდა. დასავლეთმა (აშშ) ჰეგემონური როლით მსოფლიოს მართვა ერთი ცენტრიდან დაიწყო. ბუნებრივია, ასეთ ცვლილებებს თან ახლდა პროტექციონიზმის შინაარსის ცვლილებებიც. მსოფლიოში განვითარების ლიბერალური მოდელი დომინანტი გახდა. ასეთი გამონკვევების შესაბამისად პროტექციონიზმი კლასიკურ საზღვრებს გასცდა და მთლიანად ნაციონალური ეკონომიკის ახალი სისტემის (საბაზრო) ფორმირების პროცესიც მოიცვა. განვითარებული ქვეყნების ინტერესებს მორგებული საერთაშორისო ეკონომიკური და ფინანსური სტრუქტურების (სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია და სხვ.) რეკომენდაციებს, თუ როგორი უნდა იყოს მეორე სამყაროს (სოციალისტური სისტემის) ქვეყნების საბაზრო მოდელი, საფუძვლად დაედო არა კონკრეტული ქვეყნის თავისებურებები, ტენდენციები, არამედ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებით ჩამოყალიბებული მოდელი, როგორც ყველა ქვეყნისათვის ერთ თარგზე გამოჭრილი. კატეგორიულ „რეკომენდაციებს“ თან ახლდა გავლენის შესაბამისი მექანიზმის გამოყენება. მაგალითად, სავალუტო ფონდის შუამდგომლობის გარეშე კრედიტორები და ინვესტორები კაპიტალს ამა თუ იმ ქვეყანაში არ აბანდებდნენ. ეს პროცესი რეგულირებადი იყო. ერთი მხრივ, პარალიზებული ეროვნული მეურნეობა, მეორე მხრივ, სახსრების უკმარისობის პირობებში ფინანსური დახმარების მიღების პერსპექტივა გარედან შემოთავაზებული მოდელის დანეგირის ვალდებულებებზე იყო დამოკიდებული.

ასეთია ქართული რეალობა, თავისი ხილული (რაც გაცნობიერებულა) და უხილავი თავისებურებებით. ერთ რამ ცხადია: პროტექციონიზმი, როგორც ასეთი, რეალობის (სისტემური კრიზისის) თავისებრივად შეცვლის შემომწმებული ინსტრუმენტია და მისი საჭიროებისამებრ (როგორც დროებითი მოვლენის) მიზანმიმართული გამოყენება ქვეყნის განვითარების სტრატეგიული ამოცანებით განისაზღვრება. პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ 21-ე

საუკუნეში მიმდინარე პროცესების წინააღმდეგობრივი ხასიათი (ხშირად ურთიერთგამომრიცხავი პროცეს-შენაკადები) ადასტურებს, რომ დღემდე არსებულ არცერთ ეკონომიკურ თეორიას, მეთოდოლოგიას (რომელიც პოზიტიურად დაფიქსირდა) არ ძალუძს, თვისებრივად შეცვალოს განვითარება. საჭიროა ახალი გამონკვევების ობიექტურად გაცნობიერება. ამ თვალსაზრისით უნიკალურია პრაქტიკა, რომელიც საქართველოში საბაზრო პრინციპებზე გარდამავალ პერიოდში ჩამოყალიბდა. ჩვენ ადრე გამოვცადეთ თუ რას ნიშნავს ეკონომიკური მოდელი, რომელიც სახელმწიფოს როლის გაფეტიშებით ემსახურებოდა სწორად განსაზღვრულ სტრატეგიულ ამოცანას - მთელი საზოგადოების მზარდ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებას. მიუხედავად მისი ნაკლოვანებებისა, მან შექმნა ქვეყნის ეკონომიკის, კულტურის, მეცნიერების არნახული ტემპებით განვითარების პირობები და ჩამორჩენილი ქვეყანა ტრანსფორმაციის (სტრატეგიული მიზნის მიღწევის საშუალების) ფართო გზაზე გაიყვანა; მოდელის ცალმხრივობის გამო (კერძო ინიციატივის იგნორირება) ვერ მოხერხდა ეფექტიანი ეკონომიკის შექმნა, თუმცა ობიექტურად შექმნილმა ისტორიულმა გარემოებებმა ხელი შეუშალეს მისი პოტენციალის სრულად გამოყენებას. ეს მაშინ, როცა ცალკეული მიმართულებებით (კოსმოსის ათვისება, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი და ა.შ.) მსოფლიოს ახალი სტანდარტები შეიქმნა.

რა გვაქვს დღეს აღნიშნული სოციალისტური მოდელის სანაცვლოდ? სახეზეა ქვეყნის დეინდუსტრიალიზაცია, განათლების, მეცნიერების განვითარების ადრე მიღწეულთან შედარებით დაბალი დონე (30 წლის მანძილზე ქვეყნის ეკონომიკა კვლავწარმოების შეკვეცილი ფორმით ფუნქციონირებს), ეკონომიკური უსაფრთხოების მაღალი რისკი, სოციალურად პოლარიზებული საზოგადოება და დემორალიზებული ეკონომიკა, რომელიც საზოგადოების მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილის კერძო ინტერესებს ემსახურება. ამასთან, დაფიქსირდა პოზიტიური შედეგებიც: ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართვა, განვითარების რესურსებთან წვდომა, საერთაშორისო პროექტებში („ტრასეკა“, ენერგეტიკული დერეფანი) აქტიური მინაწილეობა, კერძო საკუთრების (როგორც მოტივაციის წყაროს) განვითარება (თუმცა ჯერჯერობით არაეფექტიანად გამოიყენება), საერთაშორისო სტრუქტურებში წარმომადგენლობა და სხვ. ეს მაგალითი გვიჩვენებს, რომ ზემოთ აღნიშნულ ორივე მოდელს აქვს როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური მხარეები.

ასეთ სიტუაციაში ლოგიკურია შემდეგი დასკვნაც: რომ ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირებისა და ნეოლიბერალური მოდელის, ასევე ხშირად განსხვავებული შესხედულებებით გამორჩეული დოქტრინებიც ცალმხრივად ასახავს რეალურ სინამდვილეს, რომელიც რადიკალურ ცვლილებებს მოითხოვს. ამიტომ, მთავარია რეალობის ობიექტური, მისი მრავალმხრივი თავისებურებების (განზომილებების) და მიმდინარე გლობალური თუ ლოკალური პროცესების (მოვლენების) ურთიერთკავშირებისა და ურთიერთმოქმედების

ანალიზი და შეფასება. ამ თვალსაზრისით საჭიროა ინტეგრალური მიდგომის საფუძველზე სტრატეგიული ხედვის ჩამოყალიბება და მიზნობრივი პროგრამებით მათი რეალიზაცია. ინტეგრალურ მიდგომას ის უპირატესობა აქვს, რომ იგი იძლევა საშუალებას, მოვლენა კომპლექსურად, მისი მრავალფეროვნების, დივერსიფიცირებულობის, მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების, გარე და შიდა ფაქტორების თავისებურებათა გათვალისწინებით განიხილებოდეს. ეკონომიკის ტრანსფორმაციული პროცესების მიმდინარეობის 30 წლიანი გამოცდილების ჩვენეული ანალიზი ადასტურებს, რომ ქვეყანას სჭირდება „გარღვევის სტრატეგია“, რომელზეც დაფუძნებული „მობილიზაციური მოდელი“ კონცეპტუალურად და მეთოდოლოგიურად განისაზღვრება ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირებისა და ნეოლიბერალური პრინციპების ოპტიმიზაციის საფუძველზე.

ასეთია თანამედროვე გამონეწვევების ლოგიკა. ამიტომ ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების მოდელიც მისი მოთხოვნების შესაბამისად უნდა განისაზღვროს.

**სახელმწიფოს ეკონომიკურ პოლიტიკაში პროტექციონიზმის საკვანძო ობიექტად უნდა მივიჩნიოთ მინის რესურსების (ფართო გაგებით) რაციონალურად გამოყენებისათვის მატერიალური და ორგანიზაციული საფუძველების შექმნის პროცესი, რაც თანამედროვე მსოფლიოში ზოგადსაკაცობრიო და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ პრობლემად განიხილება.** ამიტომ ამ პროცესში საგარეო ფაქტორმაც (პროტექციონისტული მიდგომა) ნამყვანი როლი უნდა შეასრულოს (მეგა, მეზო და ლოკალური პროექტების მიზნობრივი მხარდაჭერა, მონიტორინგი, სამართლებრივი და ეკონომიკური სტიმულირების ინსტრუმენტების გამოყენება, კოორდინაცია და ა.შ.).

„გარღვევის სტრატეგიის“ ანხორციელებისთვის საჭიროა:

**პირველი.** თვისებრივად შეიცვალოს სახელმწიფოს სტრატეგიული ხედვა. დღემდე ეროვნული ეკონომიკის ნეოლიბერალური მოდელის საფუძველზე ფუნქციონირებამ აჩვენა, რომ ცალმხრივი მიდგომის გამო, იგი ეკონომიკის სისტემური კრიზისიდან გამოყვანას ვერ შეძლებს. იგი უნდა შეიცვალოს. ამასთან, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირებით მისი ჩანაცვლება სასურველ შედეგს ვერ უზრუნველყოფს. აუცილებელია მათი ერთობლივად გამოყენება (სიმბიოზი). კერძოდ, იმპორტჩანაცვლებისა და საექსპორტო პროდუქციის ზრდაზე ორიენტირებული სტრატეგიების ერთიან კონცეპტუალურ და მეთოდოლოგიურ საფუძველზე მიზნობრივი პროგრამებით განხორციელება. ამით მიიღწევა ქვეყნის რესურსული პოტენციალის, პირველ რიგში, მინის რესურსების - ნიადაგის, წიაღისეულის, რეკრეაციული, ტყის, წყლის რესურსების მიზანმიმართულად და თანმიმდევრულად გამოყენება. ეს კი ეროვნული ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურის საბაზრო პრინციპებზე ფორმირებისა და ეფექტიანობის ამაღლებას უწყობს ხელს; ამასთან, ღია ეკონომიკის პირობებში მინის რესურსების კომპლექსური ათვისება ინტეგრაციულ პროცესებში აქტიური ჩართვით შრომის

დანაწილების ოპტიმიზაციის, ეროვნული ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლების, ეკონომიკური, სოციალური, ეკოლოგიური და ორგანიზაციულ ხელშეწყობს გარემოს აყალიბებს.

**მეორე.** სტრატეგიული დაგეგვისა და მართვის პრინციპების კომპლექსურად, ეკონომიკური და სოციალური მიზანშეწონილობის საფუძველზე ფართოდ გამოყენება რესურსული პოტენციალის ყველა მხარის ობიექტურად გაცნობიერებას და მათი განსაზღვრისა და რეგულირების სხვადასხვა ინსტრუმენტების დივერსიფიცირებულად გამოყენების საფუძველს ქმნის.

**მესამე.** მინის რესურსების რაციონალურად გამოყენება საგადამხდელო ბალანსის გაჯანსაღების წინაპირობაა. მთავარია ექსპორტ-იმპორტის სტრუქტურის ოპტიმიზაცია. იმპორტის, არა როგორც ახლანდელი, სამომხმარებლო მიმართულება, არამედ ეკონომიკის მოდერნიზაციისათვის საჭირო ტექნიკური საშუალებებისა და ახალი ტექნოლოგიების შემოტანა, ექსპორტში გადამუშავებული პროდუქციის და არა ნედლეულის გატანა, ტურიზმის განვითარების მასშტაბების გაფართოების უპირატესად ადგილობრივი წარმოების პროდუქციით უზრუნველყოფა და ა.შ.

**გასათვალისწინებელია, რომ ქვეყნის ეკონომიკის დეინდუსტრიალიზაციამ, რომელიც, როგორც აღინიშნა, ნეოლიბერალური მოდელისადმი ერთგულებით მივიღეთ, დღის წესრიგში დააყენა ნეოინდუსტრიალიზაციის სტრატეგიული ამოცანა. მსოფლიოში შექმნილ პოსტ-პანდემიურ პერიოდში ამ ახალ გამოწვევებზე ყველაზე რეალური პასუხია ქვეყნის რესურსული პოტენციალის (განსაკუთრებით მინის რესურსების), რაციონალურად გამოყენება.**

ახალმა გამოწვევებმა (განსაკუთრებით კორონა ვირუსით გლობალურ სივრცეში გამოწვეულმა სირთულეებმა) გვიჩვენა, რომ სახელმწიფო პროტექციონიზმი ინტერნაციონალური ბუნებისაა. სამყარო უფრო სწრაფად იცვლება, ვიდრე მასზე არსებული წარმოდგენები, განსაკუთრებით ეს ეხება სამყაროს განვითარების ეკონომიკურ კომპონენტს. მდგრადი (სოციალურ-ეკონომიკურ-ეკოლოგიური) განვითარება მართვის ცენტრალური რგოლის გამოყოფით და არსებული რესურსების საკვანძო მიმართულებებზე კონცენტრაციის გზით უნდა წარიმართოს.

პროტექციონიზმი, როგორც დღეს გვაქვს წარმოდგენილი, თავისი შინაარსით არ არის გლობალიზაციის წინააღმდეგ მიმართული მოვლენა (რეგულირების ფორმა) და არც მხოლოდ ნაციონალური ეკონომიკის გარედან დაცვა.

მსოფლიოში მიმდინარე წინააღმდეგობების ფონზე მომავალში გაიზრდება ნაციონალური სახელმწიფოს როლი ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავებაში, მას შეექნება პირობები, ეროვნული ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისათვის გამოიყენოს როგორც შიდა რესურსები, ასევე სავალუტო ფონდის, მსოფლიო ბანკის, ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციების პოტენციალიც.

მაგალითად, ეროვნული ინტერესების გათვალისწინ-

ნებით ეფექტიანად შეიძლება გამოვიყენოთ ფინანსური სტაბილიზაციის (საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პოზიცია), ეკონომიკური ზრდის (მსოფლიო ბანკისა და სხვა საკრედიტო ორგანიზაციების პოზიცია), ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურისა და ვაჭრობის სრულყოფის (ვმპ პოზიცია), დასაქმების რეგულირების (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პოზიცია) ფინანსური და ორგანიზაციული ინსტრუმენტები; ამჟამადაც ისინი მონაწილეობენ საქართველოს ეკონომიკის განვითარებაში, მაგრამ არა ერთიან კონცეპტუალურ და მეთოდოლოგიურ საფუძველზე. ეს იმიტომ, რომ სახელმწიფოს არა აქვს შიდა და გარე ფაქტორებზე დაფუძნებული არსებული რესურსული პოტენციალის ეფექტიანად გამოყენების სტრატეგია, ანუ განსაზღვრული არ არის ჯაჭვის ის რგოლი, რომლის ამონევითაც ეკონომიკის განვითარების ხელსარელი პირობები შეიქმნება. სწორედ ასეთ დროს, როგორც ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, გამოიყენება ე.წ. „მობილიზაციური მოდელი“, რაც იმას ნიშნავს, რომ განსაზღვრული მიზნის განხორციელებას დაექვემდებაროს არსებული რესურსული პოტენციალი (არა მხოლოდ მატერიალური, არამედ ორგანიზაციულ-სამართლებრივი, ორგანიზაციულ-მმართველობითი და სხვ. რესურსები). იგი თავად მოიცავს ინოვაციურ განვითარებას, სახელმწიფოს მამობილიზებელ ფუნქციას, პროგნოზირების, სტრატეგიული დაგეგმვისა და მართვის თანამედროვე მეთოდების გამოყენებას.

„მობილიზაციური მოდელის“ უარყოფით მხარედ თვლიან იმას, რომ იგი მნიშვნელოვნად ზღუდავს მავანთა ინტერესებს. მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის, რომ ასეთი მოდელი გამოიყენება ექსტრემალურ პირობებში (სისტემური კრიზისის პირობებში), როცა ყველას ინტერესები ზიანდება, თანაც დიდი ხნის მანძილზე (ეროვნული ეკონომიკა 30 წლის მანძილზე კრიზისულ სიტუაციაშია). ცაიტნოტში ვართ. ისტორიულ განვითარებაში ჩამოვრჩით. ჯადოსნურ წრეში აღმოვჩნდით. ვმოძრაობთ ძირითადად ადგილზე, ხან მარჯვნივ, ხან მარცხნივ, მაგრამ წინ ვერ მივდივართ (ეკონომიკური ზრდა (რაოდენობრივი) ვერ უზრუნველყოფს განვითარებას). ამ ჯადოსნური წრიდან უნდა გამოვიდეთ. ეს არ არის რთული, მაგრამ საით და როგორ უნდა წავიდეთ, სწორედ ამის განსაზღვრაა მთავარი. ჩვენი აზრით, არსებული რესურსული, ინტელექტუალური და გეოეკონომიკური პოტენციალის ეფექტიანად გამოყენებაზე უნდა ავაგოთ ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების სტრატეგია. მისი რეალიზაციის მექანიზმია მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენება. გარე და შიდა რესურსების კონცენტრაცია ამ მიმართულებით უნდა განხორციელდეს. აღსანიშნავია, რომ „მობილიზაციური მოდელი“, მხოლოდ დროებითი მოვლენაა და იგი ეკონომიკურ განვითარებაში წონასწორობის აღდგენისათვის უნდა გამოვიყენოთ.

**ბამოყენებული ლიტერატურა**

1. Управление земельными ресурсами в Европе. Тенденции развития и основные принципы . Организация объединенных наций. Нью-Йорк-Женева. 2005 г;
2. საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და მათი რაციონალურად გამოყენების პრობლემები (რუს.), თბილისი, 1991 წ.;
3. საქსტატი, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/70/soflis-meurneoba-da-sasursato-usaftrkheoba>;
4. ა.მესხიშვილი. უძრავი ქონება., თბილისი, 2011 წელი;
5. ო.ქეშელაშვილი. საქართველოს სოფლის მეურნეობის საწარმოო სპეციალიზაციის განახლებული ზონალური სქემა. თბილისი 2009 წელი;
6. საქართველოს კანონი „ნიადაგების დაცვის შესახებ“. 1994 წლის 19 მაისი;
7. Т.Ф.Урушадзе. В.Блюм. Почвы Грузии., тб., 2014 г.;
8. ნ.ტურაბელიძე, ნ.ბერიძე. მიწის რესურსების მართვა. სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013 წელი;
9. Генеральная схема противозерозийных мероприятий Грузинской ССР на 1981-1990 годы и на период до 2000 года. Тбилиси., 1987 г.;
10. საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია. საქართველოს ეკოლოგიური უსაფრთხოების კონცეფცია.? თბილისი, 2009 წელი;
11. Планирование использования земельных ресурсов для устойчивого управления землепользованием. Профессиональная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. Рим., 2018., fao.org/3/593724;
12. ნ.ჭითანავა. საქართველოს ეკონომიკის გამოწვევები და სტრატეგიები., თბილისი 2018 წელი;
13. ნ.ჭითანავა. გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები (ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება), II ნაწილი, თბილისი, 1999 წელი;
14. ნ.ჭითანავა. საქართველოს სოფლის მეურნეობა. ტრანსფორმაცია, პრობლემები, პერსპექტივები. თბილისი, 2015 წელი;
15. Европейская экономическая комиссия, Женева. Управление земельными ресурсами в Европе, тенденции развития и основные принципы. ООН Нью-Йорк-Женева., 2005 г.;
16. tao.org/3/a-y49545.pat. Разработка концепции экспериментальных проектов консолидации земель в центральной и восточной Европе. рим., 2005 г.;
17. Планирование использования земельных ресурсов для устойчивого управления землепользованием. ФАО., рим., 2018 г.

## მცდარ ექსპერიმენტში გაჯიუტებულნი...

ანოტაცია

სტატიაში დასაბუთებულია, რომ 2019 წლიდან თვითმმართველობებისათვის გათანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის ნაცვლად, დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%-ის გადაცემა, იყო შეცდომა. შეცდომა იყო ე.წ. დღგ-ზე გარდამავალი პერიოდის (2019-2023 წწ) გამოცხადება და მის ფარგლებში განხორციელებული ექსპერიმენტი, რომლითაც ფაქტობრივად გაუქმდა თვითმმართველობის თითქმის 30 - წლიანი რეფორმის მნიშვნელოვანი შედეგები: გათანაბრებითი ტრანსფერის ინსტიტუტი და შეწყდა საშემოსავლო გადასახადის საერთო - სახელმწიფო გადასახადიდან ადგილობრივი გადასახადების კატეგორიაში გადაყვანის პროგრესი. „COVID-19-ის“ პანდემიის გამო შექმნილ კრიტიკულ სიტუაციამ გამოამჟღავნა ამ ექსპერიმენტის პანდემიამდეც არსებული სისტემური ნაკლოვანებები. დღგ-ს გადასახადის შემცირებამ გამოიწვია ყველა მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პრობლემები. საქართველოს ყველა მუნიციპალურმა ბიუჯეტმა განიცადა შემცირება. გარდა მუნიციპალიტეტების ფინანსური ზარალისა, აღნიშნულმა ექსპერიმენტმა შეაფერხა ქვეყანაში საქართველოს კონსტიტუციის თვითმმართველობების თანაბარი სოციალურ - ეკონომიკური და დემოგრაფიულ განვითარების მოთხოვნის რეალიზება. მან აგრეთვე დაამუხრუჭა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის შესაბამისი ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკის განხორციელება;

წარმოდგენილ ნაშრომში მოცემულია რეკომენდაცია, რომ სასწრაფოდ შეჩერდეს შეცდომებზე აგე-



**მიხეილ ჯიბუტი**  
ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
დოქტორი, პროფესორი

ბული ექსპერიმენტი, რომელმაც არ გაამართლა და განხორციელდეს საკანონმდებლო რევერსი. აღდგეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - ობიექტურ, პოლიტიკურ მიზნებსა და სტანდარტებზე დაფუძნებული გაანგარიშების ახალი ფორმულით. საშემოსავლო გადასახადს საერთო-სახელმწიფო გადასახადის ნაცვლად, ადგილობრივი გადასახადის კლასიფიკაცია მიენიჭოს.

**საკვანძო სიტყვები:** დამატებული ღირებულების გადასახადი(დღგ), მუნიციპალური ბიუჯეტი, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი, საზიარო გადასახადი.

## STUBBORN IN A FALSE EXPERIMENT

**Mikheil Jibuti,**  
Doctor of Economics, Professor

### ABSTRACT

This article proves that since 2019 the replacement of both the equalization transfer and the income tax for municipalities with the value added tax of 19 per cent has been a mistake. The announcement of the so-called transition period for Value Added Tax (VAT) (2019-2023) and the experiment carried out within this framework, which factually destroyed the important results of almost 30 years of self-government reform: the institution of equalization transfer and the process of transferring income tax from the common state tax into the category of local taxes. The critical situation created by the COVID-19 pandemic has revealed systemic deficiencies of the experiment that

already existed before the pandemic. The VAT reduction has created budgetary problems for all municipalities. All municipal budgets in Georgia have been cut. In addition to the financial losses for municipalities, the aforementioned experiment disturbed the implementation of the constitutional requirement for equal socio-economic and demographic development of self-government in the country. It has also impeded the implementation of the country's financial equalization policy in accordance with the European Charter of Local Self-Government. Hence, it is recommended to: (i) immediately stop the experiment, which is flawed, and to make a legislative reverse; (ii) re-establish the equalization transfer with a new calculation formula based on objective, political goals and standards; and (iii) re-classify income tax as local tax.

**Keywords:** Value Added Tax (VAT), municipal budget, equalization transfer, tax sharing.



ფინანსთა მინისტრად ბატონი ივანე მაჭავარიანის დანიშვნამდე (12.07.2018) საქართველოში მუნიციპალიტეტები, გარდა ქონების გადასახადისა, იღებდნენ ე.წ. გათანაბრებით ტრანსფერს და საშემოსავლო გადასახადის სახეობებიდან გარკვეულ ნაწილს, როგორც საკუთარი ბიუჯეტის წყაროს, მათი დამოუკიდებლად გამოყენების უფლებით.

ასეთი წესრიგი გამოხატავდა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენიდან მმართველობითი დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის, პირდაპირი მნიშვნელობით, პოლიტიკური ბრძოლის შედეგს. ეს შედეგი, მიღწევის დროის ხანგძლივობის გათვალისწინებით, საუკეთესო თუ არა, სწორი მიმართულებით მოქმედების დადასტურება იყო.

ისტორიულად, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური თვითუზრუნველყოფის საკითხი საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენიდან (1991 წ.) ყოველთვის იდგა დღის წესრიგში, განსაკუთრებით, ჯერ თვითმმართველობის დამკვიდრების მასშტაბური ღონისძიებების დაწყების (1998 წ.) და შემდგომში, ევროპის თვითმმართველობის ქარტიისადმი საქართველოს მიერთების (2004 წ.) შემდეგ. დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან საქართველოში სულ დაძაბული ფინანსური მდგომარეობაა, რის გამოც, პოლიტიკური კონიუნქტურის გასარჩევი ხდება ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებში სახსრების გადანაწილების საკითხი, მაშინ როდესაც თვით საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპი ეჭვს ქვეშ არ დგება. დიდი სხვაობაა კანონმდებლობით გაცხადებულ ნორმებს, მათი რეალიზების მექანიზმებსა და პრაქტიკას შორის. პრაქტიკა ძალიან არათანმიმდევრულია. დიდი დრო დაიკარგა ადგილობრივი და ცენტრალური ბიუჯეტის საგადასახადო და სხვა შემოსავლების გამიჯვნაში. ადგილობრივ ბიუჯეტში მიიმართებოდა ქონების გადასახადის გარდა მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები. 2007-2008 წლებში აღნიშნული გადასახადები ცენტრალურ ბიუჯეტს გადაეცა და ადგილობრივ ბიუჯეტების წყაროდ დარჩა მხოლოდ ქონების (მ.შ. მიწის) გადასახადი. ამ გადაწყვეტილების მიღებისას, ქვეყნის მოსახლეობის, მეგობარი და პარტნიორი ქვეყნების, საერთაშორისო ორგანიზაციების წინაშე ცენტრალური აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების დაპირება, - რაოდენობრივად თვითმმართველობებს დანაკარგი აუნაზღაურდებოდა, შეუსრულებელი დარჩა, მიუხედავად იმისა, რომ ამის შესრულება ჩადებული იყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მექანიზმში. საქმიანობა, რომ გამოთანაბრებით ტრანსფერს, თავისი იდეით უნდა შეესრულებინა მუნიციპალიტეტებს შორის სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების (გათანაბრების) ფუნქცია, რისთვისაც უნდა გამოეყენებინათ ქვეყანაში დადგენილი მინიმალური სოციალური სტანდარტები. ასეთი სტანდარტების არ არსებობის პირობებში ე.წ. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი გახდა კვაზი-ფუნქციის - საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საშუალება, ამისთვის შექმნილი არასრულ-

ფასოვანი ფორმულის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, ეს იყო სწორი მიმართულებით სვლა. მიზანი იყო კონკრეტული - რეალური თვითმმართველობა, რაც რეალური ფინანსური ბაზის გარეშე არ არსებობს. შეზღუდული რესურსული ბაზიდან გამომდინარე, გადაიდგა მტკივნეული ნაბიჯი - მუნიციპალიტეტების გამსხვილების შესახებ, რაც უნდა გამხდარიყო მაღალი სოციალური სტანდარტების დამკვიდრების საფუძველი. საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის არასაკმარისობა იყო ქართული ოცნების ხელისუფლებაში მოსვლის დროს ერთ-ერთი უმთავრესი პოლიტიკონომიური არგუმენტი ნაციონალური მოძრაობის წინააღმდეგ. სამართლიანობის აღდგენად აღიქმებოდა თვითმმართველობებისთვის საშემოსავლო გადასახადის დაბრუნება. მართლაც, 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებისას დაისვა საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივ გადასახადად კვალიფიცირების საკითხი. მაგრამ 2017-2018 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობებს შემოსავლის წყაროდ განესაზღვრა არა ყველა ტიპის საშემოსავლო გადასახადების ნაწილი, არამედ ამ გადასახადის სეგრეგირებული სახე. კერძოდ, მისი ყველაზე მცირე შემოსავლიანი დაბეგვრის ობიექტი: ა) საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; ბ) არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); გ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან, ასევე; დ) ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; ე) ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან და ვ) ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან<sup>1</sup>), თუმცა ეს მაინც მნიშვნელოვანი იყო, როგორც პროგრესი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ავტონომიურობის გაზრდის საქმეში<sup>2</sup>.

ბატონ ვანო მაჭავარიანის საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის დროს გამოიყენებოდა გათანაბრებითი ტრანსფერი. მოქმედი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გაანგარიშების კრიტერიუმებს წარმოადგენდა: მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა; „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი; და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მანძილი.

გათანაბრებით ტრანსფერში თბილისის მონაცემები არ იანგარიშებოდა, რაც, ბუნებრივია, მაჩვენებელთა დიდ ცდომილებას იწვევდა: თუ გაანგარიშებაში ჩაითვლებოდა დედაქალაქის მონაცემებიც, გაიზრდებოდა ყველა საშუალო მაჩვენებელი. შესაბამისად, მოიმა-

1 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, იხ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>;

2 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ.44.

ტებდა სხვა მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი ტრანსფერების ზომა. ამ რეალობის გაუთვალისწინებლობის გამო, „გათანაბრებითი ტრანსფერის“ დასახელება მის მინაარსს და კანონით განსაზღვრულ მიზანს ასცდა.<sup>1</sup>

გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანს, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის იმ დროს მოქმედი რედაქცია, ფაქტობრივად, ორი მიმართულებით განსაზღვრავდა: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერით უზრუნველყოფს სახელმწიფო“ (მუხლი 71, პუნქტი 1); და „გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია, სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გათანაბრება“<sup>2</sup> (მუხლი 71, პუნქტი 3).<sup>3</sup>

**პირველი მიზანი** გამოხატავდა საქართველოს კონსტიტუციის „ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის“ სახელმწიფოს ზრუნვის მოთხოვნას.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას, მოსახლეობის ერთ სულზე წარმოებული მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას, კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, განათლების, მეცნიერებისა და ადამიანისეული კაპიტალის განვითარებას და ა.შ. არსებული ფორმულა შესაცვლელი იყო იმიტომაც, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით დაისვა საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის (მუხლი 5, პუნქტი 4) ამოცანაც.<sup>4</sup> ცხადი გახდა, რომ გაანგარიშების არსებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, გათანაბრებითი ტრანსფერი ვერ ასრულებდა საკონსტიტუციო - სოციალურ-ეკონომიკური გამოთანაბრების მიზანს.<sup>5</sup>

**მეორე მიზანი** - ფინანსური რესურსების გათანაბრება - გულისხმობდა მომსახურების ერთიანი სტანდარტის ხელმისაწვდომობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. რისთვისაც აუცილებელია, არსებობდეს ის საერთო მნიშვნელი, რომლის მიხედვითაც მოხდება გათანაბრება. ასეთი მნიშვნელის ფუნქცია უნდა შეასრულოს ეროვნულმა სტანდარტებმა, რომლებიც დადგენილია, როგორც მომსახურების სავალდებულო მინიმუმი და აუცილებლად შესასრულებელი, დაწყებული საზოგადოებრივი და ადმინისტრაციული მომსახურების მინიმუმითა და დამთავრებული სოციალური, თუ სანიტარულ-ჰიგიენური ნორმატივებით. ასეთ შემთხვევაში, გასაგები ხდება იდეა ამ სტანდარტის შესასრულებელი ხარჯის

გათანაბრების შესახებ ყველა მუნიციპალიტეტში, ვინაიდან, თუ თვითმმართველობას არ ექნება საკმარისი საკუთარი შემოსავლები ამ სტანდარტების უზრუნველსაყოფად, ის შეივსება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ფულადი დახმარებით (ტრანსფერით). ასეთი ტრანსფერი მინიმალური ხარჯების დაფინანსებაში არსებული დეფიციტის შევსების წყაროა. მომსახურების ერთიანი სტანდარტების არ არსებობა - გათანაბრებითი ტრანსფერის მიერ აღნიშნული მეორე მიზნის რეალიზების საშუალებას არ იძლეოდა.

ამრიგად, ბატონ ვანო მაჭავარიანის საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის დროს არსებული გათანაბრებითი ტრანსფერი არ ემსახურებოდა კანონმდებლობით დადგენილ არც ერთ მიზანს, - არც სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას, არც სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებას. ის, როგორც ითქვა, მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრული თანხის განაწილების მექანიზმს წარმოადგენდა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული სახით გათანაბრებითი ტრანსფერი შესაცვლელი, მაგრამ გასაუქმებელი ერთმნიშვნელოვნად არ იყო. მით უმეტეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ (23.03.2018)<sup>6</sup>, შეინარჩუნა და განავითარა ძველი რედაქციის ნორმა<sup>7</sup>: „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ - ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებისათვის კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.“ (მუხლი 5, პუნქტი 3.).<sup>8</sup> შესაბამისად, გათანაბრებითი მექანიზმის არსებობა მუნიციპალიტეტებს შორის დარჩა კონსტიტუციურ მოთხოვნად.

ნაცვლად იმისა, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტროს გამოეჩინა ინიციატივა, გაეუმჯობესებინა გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა და გაეზარდა ფინანსური გამოთანაბრების ფონდი, მან ის, საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებასთან ერთად განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებით, საერთოდ გააუქმა.

2018 წლის 14 დეკემბერს საქართველოს კანონში - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ შეტანილი ცვლილებებით გათანაბრებითი ტრანსფერი გაუქმდა.<sup>9</sup> მუნიციპალიტეტების შემოსავლის წყაროდან ამოიღეს საშემოსავლო გადასახადი (ის დარჩა მხოლოდ ავტონომიურ რესპუბლიკებს). აღნიშნული ძალაში შევიდა 2019 წლის 1 იანვრიდან. ამრიგად, გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივ გადასახადად გარდაქმნის საქმეში მიღწეული პროგ-

1 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ. 47.

2 <https://bit.ly/3hgeMjk>

3 <https://bit.ly/3aG3DXZ>

4 <https://bit.ly/3mMdBrt>

5 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ. 48.

6 <https://bit.ly/3hieLeH>;

7 ძველი რედაქციით: „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ - ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად, კანონი ადგენს შეღავათებს“ (მუხლი 31);

8 <https://bit.ly/3hieLeH> ძალაში შევიდა „2018 წლის 28 ოქტომბერს არჩეული პრეზიდენტის ფიცის მიღებიდან“-საქართველოს პრეზიდენტმა სალომე ზურაბიშვილმა საპრეზიდენტო ფიცი 2018 წლის 16 დეკემბერს თელავში დადო.

9 <https://bit.ly/2WLKlbn>

რესი განუღდა - ეს იყო აშკარად უკანსვლა პოლიტიკო-ნომიკურად, მენტალურად და სტრატეგიულადაც, რაც გამოიწვია საკითხის ტექნოკრატიულმა დანახვამ, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ესაა განაწილების მექანიზმი, რაღაც ხელოვნურად - შემთხვევით შერჩეული კრიტერიუმების მიხედვით და თუ შემოთავაზებული იქნებოდა განაწილებით მეტი ოდენობის ფინანსები, საქმე კარგადაა მოგვარებული. ამ მოსაზრებას ხელს უწყობდა რეალური პრაქტიკაც, როდესაც გათანაბრებითი ტრანსფერი სწორედ რომ განაწილების მექანიზმი იყო, მაგრამ გამოთანაბრების ნორმის პოლიტიკური მიდგომა იყო სწორი, კონსტიტუციური და ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების საშუალებას იძლეოდა.

გადანყდა, რომ მუნიციპალიტეტები დაფინანსებას, ნაცვლად გათანაბრებითი ტრანსფერისა და სხვადასხვა სახის საშემოსავლო გადასახადებისა, მიიღებენ დღე-ის სახით, მისი მობილიზებული სიდიდის 19% -ის ოდენობით<sup>1</sup>.

დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%-ის მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილებისათვის ფორმულა გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის კორექტირებული ვერსია იყო. დღე მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის, მუნიციპალიტეტის ფართობის და მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის (მუხლი 71, პუნქტი 3)<sup>2</sup> მიხედვით უნდა განაწილებულიყო.

გათანაბრებითი ტრანსფერის მოქმედი კრიტერიუმებიდან ჩამონათვალში არ მოხვდა „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“ და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მანძილი (დამატებულია მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობა). კრიტერიუმების წონა შემდეგნაირად დადგინდა: 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიხედვით; 15% - მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის მიხედვით; 10% - მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6-დან 18 წლამდე მოზარდების რაოდენობის მიხედვით; 5% - მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით; 10% - მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის მიხედვით (მუხლი 71, პუნქტი 3)<sup>3</sup>.

ეს გადანყვეტილება ჯერ კიდევ პროექტის დონეზე (2018 წელს) არსებობის დროს კრიტიკის ობიექტი გახდა შემდეგი მიზეზების გამო: **პირველი**, სუბსიდიარობის საკონსტიტუციო მოთხოვნა ამ გადანყვეტილებით რჩება სახელმწიფო უზრუნველყოფის გარეშე; **მეორე**, გაანგარიშების მოცემული კრიტერიუმები გამორიცხავს

„სოციალურ-ეკონომიკური გათანაბრების შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნის შესრულების შესაძლებლობას; **მესამე**, შემოთავაზებული მექანიზმი მოცემული არაა თვითმმართველობებთან მიმართებით საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მოთხოვნათა შესრულება (მაგ.: ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე „თანაბარი დემოგრაფიული განვითარებისათვის“ ზრუნვა; მინიმალური ხელფასის უზრუნველყოფა; სოციალური სტანდარტების გათანაბრება და სხვა); **მეოთხე**, აღნიშნული მექანიზმი განაწილების ფუნქციასაც უფრო ცუდად ასრულებს, ვიდრე ამისთვის დაწინაურებული გამოთანაბრების ფორმულა<sup>4</sup>.

მაშინ რამ გადაწყვეტინა ბატონ ივანე მაჭავარიანს გამინისტრებიდან 100 დღეზე ნაკლებ დროში ასეთი ნაბიჯის გადადგმა? მინისტრობამდე - ვავლილი ცხოვრების გზის არც ერთ მონაკვეთზე, მის მიერ, რაიმე ფორმით, საქართველოს ფისკალური სისტემის ცვლილებების კონცეფციებისა და მოსაზრებების შესახებ, საჯაროდ არ გაცხადებულა. ბატონ ივანე მაჭავარიანის სწორედ CV-ის მიხედვით მისი საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის ალოგიკურობაშია მისი გადანყვეტილების ლოგიკურობა. სხვა შემთხვევაში, პირიქით იქნებოდა. მან, როდესაც სამინისტროში მისვლისას მოისმინა/ნახა პროექტი „გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილებული გადასახადის სისტემით შეცვლის შესახებ“ დარწმუნდა/დარწმუნეს, რომ კარგი იქნებოდა ისე მოქცევა, როგორც მოიქცა. აღნიშნულ ცვლილებებს სამინისტროში ამზადებდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე, ბატონი გიორგი კაკაურიძე, ხოლო პროექტის მომზადება ხდებოდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (GIZ) ტექნიკური დახმარებით<sup>5</sup>.

ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობისთვის საქართველოს პარლამენტში საქართველოს მთავრობამ წარადგინა შემდეგი არგუმენტები:

„გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემა იცვლება განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემით და 2019 წლის 1 იანვრიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის 19% განაწილდება მუნიციპალიტეტზე, რაც მუნიციპალიტეტების მეტ დამოუკიდებლობას და მათი ფინანსების უკეთეს პროგნოზირებადობას უზრუნველყოფს, კერძოდ:

ა) ახალი სისტემით მუნიციპალიტეტებზე განაწილება ფაქტიურად მიღებული დღე-ის 19% ნაცვლად წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გათანაბრებითი ტრანსფერის და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა, რომლის ოდენობაც ნომინალურ გამოხატულებაში განისაზღვრებოდა;

ბ) მოქმედი წესით გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებისას ტრანსფერის მოცულობაზე მოქმედებდა მუნიციპალიტეტების სხვა საკუთარი შემოსავლები, რაც ერთგვარ დემოტივატორსაც წარმოადგენდა

1 <https://bit.ly/2WHoTnW>

2 საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი - <https://bit.ly/37NnUZK>;

3 საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი - <https://bit.ly/37NnUZK>;

4 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ.44-48.

5 <https://bit.ly/38E8RRe>

მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი შემოსავლების გენერირებაზე მუშაობის მიმართულებით. ახალი სისტემით მისაღები შემოსავალი აღარ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავლებს და დამატებით მოტივაციას ქმნის მუნიციპალიტეტებისათვის;

გ) გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულასთან შედარებით განაწილებული დღგ-ის პროგნოზირება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უფრო მარტივია და ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ საშუალოვადიანი და ნლიური სამოქმედო გეგმების შემუშავების გაუმჯობესებას.<sup>1</sup>

ყველა ზემოთმოტანილი არგუმენტი, ყალბია:

ა) ფინანსების პროგნოზირებადობა შეფარდებითი, ერთ გადასახადზე მიბმული მაჩვენებელით, ნომინალურ, მთელი საბიუჯეტო შემოსავლებით უზრუნველყოფილ მაჩვენებელთან შედარებით კი არ იზრდება, არამედ მცირდება. დღგ-ს განაწილების სისტემით შეიცვალა ცენტრალური ბიუჯეტის მუნიციპალურ ბიუჯეტებთან ურთიერთობის მექანიზმი და პოლიტიკური არსი. ამასთან, დაირღვა გადასახადების კლასიფიცირებული მიმართულება - საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი გახდა ადგილობრივი გადასახადის ფუნქციის შემსრულებელი. გარდაქმნა განხორციელდა სარისკო ფორმით. თვითმმართველობის საბიუჯეტო შემოსავლის წყარო ცვლადი სიდიდის პროცენტის პროცენტი გახდა. ასეთ მაჩვენებელზე ხარჯების დაგეგმვა სარისკო და არამდგრადია;

ბ) ადგილებზე მოტივაცია დამატებითი შემოსავლების მობილიზებისათვის, მართლაც, ჩამკვდარი იყო უხეირო წესის გამო, როდესაც თვითმმართველობებს არ რჩებოდათ შემოსავლების ნაშთი, ან/და რაც უფრო იზრდებოდა თვითმმართველობის შემოსავალი, შესაბამისად მცირდებოდა ტრანსფერი. გასაუქმებელი იყო ეს მავნე პრაქტიკა ყოველგვარი წინაპირობისა და სხვა ტრანსფერზე მიბმის გარეშე. ეს მიბმაც ტრანსფერზე იმიტომ იყო შესაძლებელი, რომ ტრანსფერის ნამდვილი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების არსი იყო დამახინჯებული, რაც არ ასაბუთებს დღგ-სისტემის შემოღების აუცილებლობას.

გ). ტექსტი შენიღბულად ისეა შედგენილი, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა და დღგ-ს განაწილების გაანგარიშების ფორმულები ერთმანეთისაგან პრინციპულად არ განსხვავდებიან, ხოლო ზემოთაღნიშნული დღგ-ს განაწილების განსხვავებული კრიტერიუმები უფრო აშორებს სუბსიდიარობის კონსტიტუციური პრინციპის აღსრულებას, ვიდრე გათანაბრებითი ტრანსფერის შემთხვევაში.

იმის მტკიცება, რომ „გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემა იცვლება განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემით“ - აზრობრივი გაუგებრობაა. გათანაბრებითი ტრანსფერს, ანუ გათანაბრებით ფინანსურ ან/და სოციალურ-ეკონომიკური სისტემას ვერ შეცვლის გადასახადის ვერანაირი სისტემა, იმიტომ რომ ეს უკანასკნელი პირველის განხორციელების მექანიზმია.

გათანაბრება შეიძლება მოხდეს, როგორც გადასახადების, ისე ამისათვის შექმნილი საბიუჯეტო ფონდების განაწილების მეშვეობით. ეს შესაძლებელი გახდა იმიტომ, რომ რეალურად საქართველოს სინამდვილეში ფინანსური გათანაბრების მექანიზმი არ არსებობდა. ერთი რაც კარგი მოხდა, ფორმულას დაერქვა თავისი - განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სახელი. შეიძლება გადასახადები ისე გაანაწილო, რომ მას კავშირი არ ჰქონდეს ფინანსურ გათანაბრებასთან. ამდენად, მოხდა ერთი შინაარსის სწორი სახელდება, როდესაც სასურველი იყო მომხდარიყო პირიქით, სახელწოდება, ფორმა შევსებულიყო სასურველი შინაარსით.

ამ ამოცანის შესრულების ვალდებულებისაგან თავის ასარიდებლად, უცხოელი კონსულტანტის ინტელექტუალური ამბიციის დასაკმაყოფილებლად, პროექტის ქართველი მონაწილეების სახელისა და დიდების მოსაპოვებლად, გაუქმდა ის ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობითაც იქმნებოდა შესაძლებლობა საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრებისა და სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებისათვის.

აშკარაა გერმანიის გამოცდილების პირდაპირი და ნაკლოვანი ინპლანტაცია ქართულ რეალობაში. გერმანული მოდელის სრულფასოვნად გადმოტანა საქართველოში შეუძლებელია საერთო ეკონომიკური და სოციალური გარემოს პრინციპული განსხვავებულობის გამო. გერმანიაში გამოიყენება გათანაბრების, როგორც ვერტიკალური, ისე ჰორიზონტალური მექანიზმები. ამ მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის ყველა ნაწილში ცხოვრების პირობების გამოთანაბრება. ასეთი უნიფიკაცია მიიღწევა, როგორც ვერტიკალურად - გადასახადების განაწილების ხარჯზე, ისე ჰორიზონტალურად, როდესაც „მდიდარი“, მაღალი ეკონომიკური ზრდის მქონე თვითმმართველობებიდან ხდება „ღარიბი“, დაბალი ეკონომიკური ზრდის თვითმმართველობების დახმარება. ფინანსური პოტენციალის გამოთანაბრება ხდება იმდენად, რამდენადაც ეს მოცემული მომენტისთვისაა შესაძლებელია. საქართველოში თვითმმართველობებს შორის განსხვავება ფინანსურ შესაძლებლობებში გამოწვეულია არა ეკონომიკური ზრდის სხვადასხვაობით, არამედ სისტემური პოლიტიკონომიკური კრიზისით, რომელიც საბჭოთა კავშირის დაშლის დროს დაიწყო და ჯერაც არაა დაძლეული. იმიტომ აქ მუნიციპალიტეტების დონეზე „მდიდრების“ ხარჯზე „ღარიბების“ დახმარება ამ გარემოში ვერ მოხდება. ამ შეუძლებლობის კომპენსირების, მაგრამ აუცილებელი საჭიროების მექანიზმი უნდა იყოს/ გამხდარიყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

„განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემაზე გადასვლის“ გამოცხადება „სახელისა და დიდების“ მოსაპოვებლად არ გამოდგება იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ არ შეესაბამება სინამდვილეს. ასეთი „გადასვლის“ მომენტისთვის საქართველოში არსებობდა საზიარო გადასახადი (tax sharing - უმჯობესია ითარგმნოს როგორც „საზიარო გადასახადი“) საშემოსავლო გადასახადის სახით. სრულფასოვანი იმიტაციური

<sup>1</sup> განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ <https://bit.ly/38E8RRe>

განვითარების შემთხვევაში საქართველოში საზიარო გადასახადებად უნდა დადგენილიყო არა მარტო დღგ, არამედ დარჩენილიყო საშემოსავლო გადასახადი მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროდ და დამატებოდა მოგების გადასახადი. მათი წილის დასადგენად კი - ტერიტორიებისათვის გასანაწილებელი წილის დადგენის შემდეგ, - თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის, განისაზღვრებოდა, ქვეყანაში მოსახლეობის ერთ სულზე საბიუჯეტო უზრუნველყოფის საშუალო დონიდან. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საქართველოში საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით დადგენილი გადასახადების კლასიფიკაცია არ შეცვლილა.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და ბატონ ივანე მაჭავარიანის „გუნდის“ მიერ ინიცირებული ცვლილების „სიღრმე“ ნათქვამით არ დასრულებულა. გამოცხადდა დღგ-ს საზიარო გადასახადისათვის გარდამავალი პერიოდი. ამისათვის საბიუჯეტო კოდექსს დაემატა ახალი მუხლი - „მუხლი 114<sup>5</sup>“. გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი<sup>1</sup>. დადგინდა, რომ „გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი 2019 წლიდან 2023 წლამდე „(მუხლი მუხლი 114<sup>5</sup>, პუნქტი 1.). აქ ე.წ. „გარდამავალი პერიოდი“ შინაარსობრივ დონეზე სრული რებუსია და მით უმეტეს, გაუგებარია, რა პრაქტიკული მიზანი ჰქონდათ მის ავტორებს. ჯერ ერთი, ან ამ გადასვლის გამოცხადებით, როდესაც ის საიდანაც უნდა გადავიდეს - უკვე გაუქმებულია, ხოლო ის -სადაც უნდა გადავიდეს - უკვე დადგენილია; მეორე ან გადასვლისათვის წლების დადგენით, როდესაც ყველაფერი უკვე განხორციელდა, გაუგებარია, რა უნდა მოხდეს აღნიშნული გარდამავალი პერიოდის დასრულების შემდეგ? რა საჭიროა ეს „არსად“ გარდამავალი პერიოდი? მუნიციპალიტეტებისათვის დღგ-ს კუთვნილი წილი არაპროგნოზირებადი სიდიდეა, არა მარტო დღგ-ზე მოქმედ ეკონომიკურ გარემოებათა გამო, არამედ ამ წილის განსაზღვრის არასტაბილურობისა და ზედა ზღვარის დაწესების გამო. ის ფიქსირებული კი არაა, არამედ ე.წ. გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში, ყოველწლიურად დგინდება: „2020-2023 წლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების შედეგად თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მოცულობის წინა წელთან შედარებით ზრდის მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებელი განისაზღვრება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით (მუხლი მუხლი 114<sup>5</sup>, პუნქტი 5.)<sup>2</sup>“.

მუნიციპალიტეტების დაფინანსების სისტემაში აღნიშნულ ცვლილების მიმართ რაიმე შენიშვნა, მით უმეტეს, უკმაყოფილება, არ გამოთქმულა თვითმმართველობების მიერ. აღნიშნულთან დაკავშირებით არც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს გამოუთქვამს შეფასება „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით დასკვნაში,

სადაც მხოლოდ ისაა აღნიშნული, რომ ცვლილებები გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს შემცირებას<sup>3</sup>. ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ მუნიციპალიტეტები დააკმაყოფილა იმ ფაქტმა, რომ დღგ-ს წილობრივი განაწილების დროს ისინი მიიღებდნენ მეტ შემოსავალს, ვიდრე გათანაბრებითი ტრანსფერით იღებდნენ. მეტი შემოსავლის მიღება იყო მთავრობის მთავარი არგუმენტი ცვლილებების გატარებისას. საქართველოს მთავრობის განცხადებით: „ცვლილებების შემდეგ ეკონომიკის ზრდის პარალელურად მუდმივად მზარდი იქნება მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ დამოუკიდებლობას. არსებული სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების დაფინანსება (საშემოსავლო გადასახადი და გათანაბრებითი ტრანსფერი) 2019 წელს იქნებოდა 900,6 მლნ ლარი (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული მუნიციპალიტეტების გარდა), რაც 2018 წლის მაჩვენებელზე 61,9 მლნ ლარით მეტია. დაფინანსების ახალი სისტემის მიხედვით, აღნიშნული მუნიციპალიტეტების დაფინანსება შეადგენს 946,6 მლნ ლარს, რაც 2018 წლის მოცულობაზე 107,9 მლნ ლარით მეტი, ხოლო ძველი სისტემით გაანგარიშებულ 2019 წლის მოცულობაზე 46,0 მლნ ლარით მეტია“<sup>4</sup>. მუნიციპალიტეტების მხრივ ასეთი პრაგმატიზმი გასაგებია, გაუგებარი ისაა, რომ მათ რეაგირება არ ჰქონდათ ამ შემოსავლების არ შემცირების გარანტიების არ არსებობის გამო. უფრო მეტიც, კანონი უშვებს შემთხვევას, როდესაც „მისაღები დამატებული ღირებულების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი წინა წლის მაჩვენებელზე ნაკლებია“ (მუხლი მუხლი 114<sup>5</sup>, პუნქტი 7.)<sup>5</sup>.

მუნიციპალიტეტის გადასახედიდან გათანაბრების პოლიტიკა არ ჩანს. ეს ცენტრალური, სახელმწიფო მმართველობის მიერ ფისკალური დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის პრობლემაა, სადაც ფისკალური გათანაბრება მისი შემავსებელი ელემენტია.

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N 678 დადგენილებით მიღებულია „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“<sup>6</sup>. ეს არის სწორი პოლიტიკური ორიენტირების, სისტემურად გააზრებული დოკუმენტი. მასში ობიექტურადაა გადმოცემული გამოწვევები, ბარიერები, მიზნები, პრინციპები. დასმულია ისეთი კონკრეტული საკითხები დასაწინდებლად თვითმმართველობებისათვის, როგორცაა მინიმალური სოციალური სტანდარტები, გამოთანაბრება სუბსიდიარობის პრინციპით და გარკვეული, საკმარისი, პროგნოზირებადი საშემოსავლო ბაზა. დოკუმენტი მოითხოვს გამოწვევებზე პასუხს და პრინციპების „რეალურად ამოქმედებას“, თვითმმართველობებისათვის საკუთარ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში განხორციელების მინიმალური სტანდარტის დადგენასა და მისი დაცვის უზრუნველყოფას შესაბამისი რესურსებით. სტრატეგიის აქტივობებში კონკრეტიზაციასთან ერთად, ზემოთ მითითებული მიდგომებისა და პრინციპების რეალიზება, სტრატეგიით

3 <https://bit.ly/34IINmK> გვ.23  
4 <https://bit.ly/3mQIRrY>;  
5 <https://bit.ly/3mQIRrY>;  
6 <https://bit.ly/34LiCw1>;

1 <https://bit.ly/3mQIRrY>  
2 <https://bit.ly/3mQIRrY>

ცხრილი 1.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმა, შესრულება და განაწილება 2018-2021 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონების/კანონპროექტის მიხედვით (ათას ლარებში).

დამატებული ღირებულების გადასახადი	2018 <sup>1</sup> (გეგმა/ფაქტი)	2019 <sup>2</sup> (გეგმა/ფაქტი)	2020 (გეგმა კორექტირებული/ფაქტი 11 თვე) <sup>3</sup>	2020 (გეგმა თავდაპირველი) <sup>4</sup>	2021(პროექტი) <sup>5</sup>
ნაერთი ბიუჯეტი, სულ	4,430,000,0/ 4,426,909,8	5,024,000.0/ 5,239,020.7	4,635,000.0/ 4,397,083.6	5,430,000.0	5,367,000.0
მ.შ. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტი	-	900,600.0 <sup>6</sup> / 995,414.0 <sup>7</sup>	880,650.0/ 835,445.9	1,031,700.0	1,019,700.0
მ.შ. სახელმწიფო ბიუჯეტი	4,430,000,0/ 4,426,909,8	4,071,000.0/ 4,243,606.7	3,754,350.0/ 3,561,637.7	4,398,300.0	4,347,270.0

1 ზოგადი ინფორმაცია 2018 წელს საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობის და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. გვ.8. [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/118964/07-2.352\\_biujetis\\_mimoxilva;](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/118964/07-2.352_biujetis_mimoxilva;)  
 2 საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმოხილვა. გვ.7,8.; [https://cutt.ly/Uh07wr4;](https://cutt.ly/Uh07wr4)  
 3 საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - [https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4906166?publication=0;](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4906166?publication=0)  
 4 <https://cutt.ly/ah046as> საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“(მუხლი 4) 10.12.19;  
 5 <https://cutt.ly/Ah0470X>  
 „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი (პროექტი) მუხლი 4.;  
 6 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე. გვ.10 , <https://cutt.ly/Rh044Tb>

განსაზღვრულ დროდან გადის, უფრო მეტიც, აქტივობების ტემპისა და ურთიერთგამომრიცხველობის გამო, აღნიშნულ პერიოდში საკითხების პრაქტიკულ დონეზე მნიშვნელოვანი მიახლოებაც საეჭვოა.

ჩამკვეტი ქვის ფუნქცია საქართველოში მუნიციპალიტეტებისათვის ესაა შემოსავლების მყარი ბაზის უზრუნველყოფა.

დეცენტრალიზაციის აღნიშნულ სტრატეგიაში მოცემულია სტრატეგიული დაპირება, რომ „კანონმდებლობით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი, რომელიც იქნება მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ 7 პროცენტი“<sup>1</sup>. სტრატეგია შემოსავლების განაწილების გაუმჯობესებული პრინციპის დადგენას ითვალისწინებს საბიუჯეტო კოდექსში უპირველესად „გათანაბრების პოლიტიკის განსაზღვრისა“ და გაანგარიშების სრულყოფით.<sup>2</sup>

ყველაფერი ეს მთავრდება წინადადებით: „ამასთან, 2019 წლიდან ხდება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება“<sup>3</sup>.

დღგ-ს განაწილების საკითხი სტრატეგიაზე მუშაობის პერიოდში წარმოიშვა და სამწუხაროდ, თავშივე ვერ მოხერხდა მისი შეჩერება, რითაც თვითმმართველობათა ფინანსური თვითუზრუნველყოფის საკითხი არსებული დღგ-სისტემის პირობებში ღია დარჩა.

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავალთან

1 <https://bit.ly/3pn6tVN> , ამოცანა 2.1., გვ14-15  
 2 <https://bit.ly/3pn6tVN>, აქტივობა 2.2.1. გვ.15  
 3 <https://bit.ly/3pn6tVN>, აქტივობა 2.2.1. გვ.15

დაკავშირებით გამოცხადებული ე.წ. გარდამავალი პერიოდიდან 2019 წელი პირველი წელი იყო.

2019 წლისათვის მუნიციპალიტეტების წილი საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში (12 907,2 მლნ. ლ) შეადგენდა 15%-ს (1935,7მლნ.ლ), აქედან, 7% (900,5 მლნ.ლ) მოდიოდა ქ. თბილისზე, ხოლო 8% ყველა სხვა (1035,2 მლნ.ლ) ერთად აღებულ მუნიციპალიტეტებზე. ავტონომიური რესპუბლიკების წილი შეადგენდა 2%-ს (296,52მლნ.ლ). საქართველოს მოსახლეობა 2019 წელს იყო 3723500, მ.შ. თბილისის 1140700 სული. თვითმმართველობის ბიუჯეტების შემოსავლების სიდიდე საქართველოში მოსახლეობის ერთ სულზე საშუალოდ შეადგენდა 520 ლარს, ხოლო თბილისში - 789, სხვა მუნიციპალიტეტებში კი - 400 ლარს. ეს უთანაბრობა ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით კიდევ უფრო დიდი იყო, ყოველგვარი ლოგიკის გარეშე, მხოლოდ სუბიექტური ნორმატიული გადაწყვეტილების გამო.

აღნიშნულის მთავარი მიზეზია ადგილობრივი თვითმმართველობების საგადასახადო ბაზა. ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნება ქონების გადასახადი და 2019 წლიდან დღგ-ს ნაწილი. ქონებასთან დაკავშირებით კი მუნიციპალიტეტის გავლენა მცირეა. მას არ გადასცემია რესურსები, წყალი, ტყე... მოუგვარებელია მინის გადასახადის საკითხი: ჯერ 5 ჰა-მდე სასოფლო - სამეურნეო მინის გათავისუფლებისა და შემდეგ მინის კოდექსის არ არსებობის გამო, რაც მინაზე დიფერენცირებული, ბონიტეტის მიხედვით გადასახადების დაწესებას საშუალებას შექმნიდა (იხ. ცხრილი 1).

საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტში დღგ გადასახადების  
ყოველთვიური მონაცემები 2019 და 2020 წლებში (მლნ.ლარებში)<sup>1</sup>

წელი /თვე	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2019	507.3	286.0	299.2	397.8	388.3	409.8	598.4	470.7	458.6	513.8	394.6	514.5
2020	420.2	<b>386.8</b>	<b>409.4</b>	284.5	242.4	363.4	430.1	481.3	434.2	494.3	...	...

1 [https://www.mof.ge/flnasebis\\_statistika\\_naerti\\_biujeti](https://www.mof.ge/flnasebis_statistika_naerti_biujeti)

2019 წელს მუნიციპალიტეტები განაწილების სისტემის შეუცვლელად მიიღებდნენ 900,600.0 ათას ლარს<sup>1</sup>. ახალი სისტემით მიიღეს 94,813.0 ათასი ლარით მეტი. 2019 წელს მუნიციპალიტეტების შემოსულობებმა შეადგინეს 2,758,000.0, ხოლო შემოსავლებმა 2,270,000.0 ათასი ლარი<sup>2</sup>, საიდანაც დღგ-ს წილი იყო 995,415.0 ათასი ლარი, ანუ შესაბამისად 36,1% და 43,9%.

ასეთი ფინანსური დამოკიდებულება მუნიციპალიტეტების მარგი ქმედების კოეფიციენტს ძალიან აქვეითებს. ეს დღგ-ს შემოღებამდეც ასე იყო. ე.წ. გათანაბრებითი ტრანსფერი ფორმით სწორად იყო შემოტანილი, მაგრამ როგორც ითქვა, მისი შინაარსი არ შეესაბამებოდა რეალურ საჭიროებებს, არ პასუხობდა კონსტიტუციურ მოთხოვნებს, თუმცა მისი ამ ფორმით არსებობა იყო დიდი ზენოლა რეალური შინაარსისაკენ პოზიტიური მოძრაობისათვის. 2018 წელს ახალი ბიუჯეტის მიღებასთან ერთად გამოთანაბრებითი ტრანსფერი გაუქმდა, ანუ გაუქმდა პრინციპი, რომელიც მის უკან იდგა და მის ნაცვლად მისი არასწორი კრიტერიუმების შენარჩუნებითა და კიდევ დამატებით განაწილების ფარდობითი პირობებით შემოღებულია დღგ განაწილების სისტემა.

კორექტირებული საპროგნოზო მონაცემების შესრულების შემთხვევაშიც ფაქტია, რომ 2020 წლისათვის მუნიციპალიტეტებმა გათანაბრებითი ტრანსფერისა და მათთვის განკუთვნილი საშემოსავლოს გაუქმებით, დღგ-ზე გადასვლის შედეგად, დაპირებული სიკეთე ვერ მიიღეს. 2020 წლის ნოემბრის თვის ჩათვლით მობილიზებულია დღგ სულ 4,397,083.6 ათასი ლარი, აქედან, სახელმწიფო ბიუჯეტში - 3,561,637.7 ათასი ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში - 835,445.9 ათასი ლარი.

საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების შემთხვევაში 2020 წელს მუნიციპალიტეტების შემოსავალი დღგ-გან იქნება „ძველი სისტემით“ (გათანაბრებითი ტრანსფერი + საშემოსავლო გადასახადი) 2008 წლის შემოსავლების დონეზე (838,7 მლნ. ლარი). ამდენად, 2019 წლის „კვერცხის“ არჩევა აღმოჩნდა შეცდომა, უკვე 2020 წლისათვის „ქათამთან“ მიმართებაში. ვერ კიდევ იაკობ გოგებაშვილი ამტკიცებდა ქართული ანდაზის სწორად

1 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე. გვ.10, <https://bit.ly/3aDWqaV>;

2 <https://bit.ly/3hiRoSl>.

შემობრუნების აუცილებლობას, რომ სვალიდელი ქათამი უნდა ვამჯობინოთ დღევანდელ კვერცხსაო.

რა თქმა უნდა აქ COVID-19-ის პანდემიამ შეასრულა გადამწყვეტი როლი. წარმოებისა და მოხმარების დაცვამ, იმპორტის შემცირებამ გაართულა დღგ-ს მობილიზება. მნიშვნელოვანი როლი შეამცირა დღგ-ს ავტომატური ჩათვლის მექანიზმის ამუშავებამ. მაგრამ პანდემია არ არის მთავარი მიზეზი, მან მხოლოდ დააჩქარა არსებული სისტემის ნაკლოვანებების გამოძვინება. ყველა სისუსტემ, რაც არსებობდა სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში, მათ შორის განაწილების სარისკო დღგ-სისტემამ, თავი იჩინა პანდემიის დროს ექსტრემალურ სიტუაციაში. პანდემიას საქართველოს ადგილობრივი საბიუჯეტო სისტემა დახვდა მონყვლად, ტრანსფორმაციულ მგომარეობაში. ეს გამოწვეული იყო, ერთი მხრივ, ისტორიული განვითარების თავისებურებით, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და მატერიალური შეზღუდულობითა და მეორე, დღგ-ს ექსპერიმენტით (იხ. ცხრილი 2).

მუნიციპალიტეტებისათვის პრობლემა არ დადგებოდა, რომ არა მათი შემოსავლების შევსების დღგ-ს არსებული სისტემა. ეს სისტემა გათვლილი იყო დღგ-ს მუდმივ ზრდაზე და როდესაც დღგ-ის სიდიდე შემცირდა, თანაც მათ შემოდიანებამ მიიღო არითმიული ხასიათი, მუნიციპალიტეტებს შეექმნათ პრობლემები. თავიდან გადასახადის შემოდიანების არასტაბილურობის, ხოლო შემდეგ შემცირების გამო. დღგ-ს შემცირების ტენდენცია პანდემიამდე ჰქონდა. აქ ეს პროცესი უფრო გაღრმავდა და მისი ნაკლოვანება სრულად გამოძვინდა. შეფერხებებმა დღგ-ს მიწოდებაში გამოიწვია იმის აუცილებლობა, რომ მუნიციპალიტეტებს აეღოთ შიდასაბიუჯეტო ვალეები მთავრობის განკარგულებით, რამაც დროისა და ადამიანისეული რესურსისა და ტრანზაქციის დამატებითი ხარჯები მოითხოვა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კორექტირების შემდეგ, როდესაც დადგინდა, რომ თვითმმართველობების ბიუჯეტები დღგ-ს შემცირების გამო, ვერ მიიღებენ დაგეგმილ საკუთარ შემოსავლებს, განახორციელეს ბიუჯეტების კორექტირება. ყველა მუნიციპალიტეტმა ანტიკრიზისული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებიდან (24.06.2020 წ.) ერთი თვის განმავლობაში მოახდინეს საკუთარი ბიუჯეტების კორექცია. აღნიშნული შემცი-

რება განხორციელდა საგანმანათლებლო, სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაცულობის პირობებში, მაგრამ სადაა იმის გარანტია, რომ დღგ-ს შემოსავალი კიდევ უფრო არ შემცირდება, რაც უკვე შეეხება სოციალურ ხარჯებს და გამოიწვევს სოციალური სიმშვიდის დარღვევას.

ძნელად წარმოსადგენია, მაგრამ ფაქტია, შექმნილია მექანიზმი, რომელიც არ ითვალისწინებს გადასახადის მერყეობას და გათვლილია მხოლოდ მის ზრდაზე. უფრო მეტიც, ბიუჯეტის კანონპროექტისათვის თანდართულ ფინანსური რისკების შესწავლისას განხილული არ არის დღგ-ს შემცირების რისკები. ასეთი რამ არ ახლავს არც საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს. უფრო მეტიც, აღნიშნული პროექტი<sup>1</sup>, ისე, როგორც 2021 – 2024 წლების სამთავრობო პროგრამა – „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“<sup>2</sup> შედგენილია ზედმეტად ოპტიმისტურად და ითვალისწინებს 2021 წლისათვის ეკონომიკის 4,3%-იან ზრდას. აღნიშნული ოპტიმიზმი გამჭოლად გავრცელდა ყველა საპროგნოზო მაჩვენებელზე, მათ შორის დღგ-ს გადასახადზე. 2021 წლისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტებისათვის იზრდება 2020 კორექტირებულ მაჩვენებელთან შედარებით 139 მლნ. ლარით.<sup>3</sup>

სამწუხაროდ, მაჩვენებლების პროგნოზების დასაბუთების კულტურა სახელისუფლებო დოკუმენტებში ჯერ არ დამკვიდრებულია. დღგ-ს მოცულობაზე მოქმედი ნეგატიური ფაქტორები (მოხმარების შემცირება, იმპორტის შეზღუდვა) პანდემიის მეორე ტალღის პირობებში, რომელიც ყველა მონაცემით 2021 წლის მნიშვნელოვან პერიოდზე გავრცელდება, საჭიროებს უფრო მკაცრ მიდგომას ამ მაჩვენებლის პროგნოზისადმი. გასათვალისწინებელია მოსალოდნელი - დღგ-ს უკან დასაბრუნებელი 1 მილიარდ ლარამდე თანხის გავლენა. დღგ-ს შემოსავლებში პრობლემები 2021 წელს უფრო მტკივნეულად აისახება მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო ცხოვრებაზე, რადგანაც მათ არ ექნებათ ის ფინანსური „ბალიში“, რაც ჰქონდათ 2020 წელს საბიუჯეტო დაგროვების/ნაშთების სახით. დაგეგმილი ოპტიმისტური სცენარის აღსრულების შემთხვევაშიც, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, ბატონი ივანე მაჭავარიანი 2021 წლისთვის გეგმავს, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტიდან ჩანს, მის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო ნორმის დარღვევას, იმასთან დაკავშირებით, რომ მუნიციპალიტეტებისათვის დღგ-ს განაწილებით მიღებული მაჩვენებელი უნდა იზრდებოდეს ყოველწლიურად და მაჩვენებელი თითოეულ წელს 25%-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს (მუხლი მუხლი 114<sup>5</sup>, პუნქტი 6.)<sup>4</sup>. 2021 წლისათვის დღგ-ს გადასახადის პროგნოზი, 2020 წლის კორექტირების შემდეგ დამტკიცებულ მაჩვენებელს მხოლოდ 12%-ით აჭარბებს.

1 <https://bit.ly/3mPFukb>

2 <https://bit.ly/3rD800W>

3 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.“ გვ.3, <https://bit.ly/3pofCgV>

4 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006>

წარმოდგენილი 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი ადასტურებს აგრეთვე, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, რომლის სახელთანაცაა დაკავშირებული დღგ-ს განაწილების ამ სისტემის დანერგვა, ცდილობს მის შენარჩუნებას და ამისათვის შესთავაზა ახლადარჩეულ პარლამენტს ზედმეტად ოპტიმისტური სცენარი.

საქართველოში 2021 წელს უფრო მოსალოდნელია გაღრმავდეს ეკონომიკური კრიზისი და ადგილი ჰქონდეს შემდგომ ვარდნას, ვიდრე ზრდას. ფინანსური რისკები გასათვლელია დღგ-ს შემცირებაზეც. ასეთი შესაძლებლობის დროს უპირობოდ უნდა ჩანაცვლდეს დღგ-ს განაწილების სისტემა მუნიციპალიტეტებისათვის გათანაბრების ტრანსფერის ალდგენით, რათა მუნიციპალიტეტებში შენარჩუნდეს საბიუჯეტო მომსახურების დონე. შესაძლოა უფრო შორს წასვლაც - მუნიციპალიტეტებში არა მარტო შენარჩუნდეს საბიუჯეტო მომსახურების დონე, არამედ მოხდეს მისი ამაღლება. საერთო საბიუჯეტო ეკონომიის პირობებში, მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო გაუმჯობესება, მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახდება ნდობის გასაძლიერებლად. დღეისათვის არც ერთი ფაქტორი არ იძებნება, გარდა სწორი სახელისუფლებო მოქმედებისა, რაც ხელს შეუშლის იმას, რომ ყველაფერი იყოს კიდევ უფრო უარესად. ერთ-ერთი სწორი მოქმედება მდგომარეობს იმ პოტენციალის ამოქმედებაში, რაც თვითმმართველობას გააჩნია. ამიტომ უნდა მიეცეს საშუალება მათ ჰქონდეთ საკუთარი შემოსავლები და გარანტირებული სოციალური სტანდარტი მოსახლეობისათვის ადგილზე.

ამ თვალსაზრისით, დადებითი მომენტიცაა, რომ სამთავრობო პროგრამაში – „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“ ამ მიმართულებით არის ჩანაწერი, რომლის შესაბამისად „სახელმწიფო მმართველობის სისტემის თანმიმდევრული დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის გზით, მთავრობის პრიორიტეტი იქნება დეცენტრალიზაციის დამტკიცებული პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება. მთავრობის მიზანია, 2024 წლისთვის ჩამოყალიბდეს ევროპული სტანდარტების ადგილობრივი თვითმმართველობა და წარმატებით დასრულდეს დარგობრივ-ცენტრალიზებული მმართველობის ეფექტიან ადგილობრივ-ტერიტორიულ მმართველობად გარდაქმნის პროცესი“<sup>5</sup>.

როდესაც მთავრობა აცხადებს, რომ მისი მიზანი ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობაა, უპრანია ევროპასთან ურთიერთობის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულება. განსახილველი თემატიკიდან უმნიშვნელოვანესია ფინანსური გათანაბრების სისტემის შექმნა, რომელშიც რეალიზებული იქნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნები ამასთან დაკავშირებით (მუხლი 9, პუნქტი 5)<sup>6</sup> და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია №R(95) „სიუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე“, რომელიც ხაზს

5 <https://bit.ly/3poYzew> გვ.46

6 ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე. თბილისი, 2009, გვ.9





უსვამს ფინანსური გათანაბრების განხორციელების აუცილებლობას ფინანსურად სუსტი „ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვის საჭიროების“ მიზნით.<sup>1</sup>

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმაში შეტანილია ამოცანა: „2.2. სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება“, რომლის შედეგად დასახულია 2020-2021 წლებისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილებიდან (მისი გაანგარიშების პრინციპებთან და მეთოდკასთან დაკავშირებით) გამომდინარე მიღებული შედეგების ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადება.<sup>2</sup> ეს ისევ შორი გზაა გამოთანაბრებით ფორმულასა და სოციალური სტანდარტების დადგენამდე. რევერსი გამოთანაბრების ტრანსფერის სწრაფად, 2021 წლისათვის, უნდა განხორციელდეს. ამას წინ არაფერი არ უდგას, გარდა პოლიტიკური ნებისა. ამასთან, უნდა განხორციელდეს ამ სტრატეგიის კოორდინაცია საქართველოს 2018-2021 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამასთან, ამ უკანასკნელში მკვეთრად დგას უთანასწორობის პრობლემა ტერიტორიულ ქრილში.<sup>3</sup>

დღგ-ს პრობლემების გამო, პანდემიის პირველი ტალღის დროს თვითმმართველობებს მოუწიათ ხარჯების შეკვეცა და მათი შემოსავლებთან შესაბამისობაში მოყვანა. ფინანსურად მათი ბიუჯეტები გაჯანსაღდა, თუმცა კულტურის, სპორტის, ახალგაზრდული და ა.შ. პროგრამების ხარჯზე. ეს მოხერხდა სოციალური სტანდარტების არ არსებობის გამო. სახელმწიფო ბიუჯეტში რომელიმე გადასახადის შემოსვლა- არშემოსვლა კი არ უნდა განსაზღვრავდეს მუნიციპალიტეტის შემოსავლების ბედს, არამედ მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფოს დადგენილი სტანდარტების რეალიზების ამოცანები

და ამისათვის საგადასახადო შემოსავლებზე ან სხვა წყაროებისაგან დამოუკიდებელი გამოთანაბრების ტრანსფერი.

პანდემიის პირობებში ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიარობა თვითმმართველობისადმი საბიუჯეტო დოკუმენტაციისა და ფინანსური ნაკადების მიხედვით შემცირდა, რაც შეიძლება აიხსნას საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებაში დაძაბულობით (განსაკუთრებით დღგ-სთან დაკავშირებით), თუმცა მიუხედავად ამისა, სიტუაცია საპირისპიროს მოითხოვს, განსაკუთრებით პანდემიის მეორე ტალღის პირობებში. მოქმედების „ჭიბრიდული“ პოლიტიკის შემთხვევაში მმართველობის ცენტრალურ დონეს აუცილებლად დასჭირდება სრულფასოვანი პარტნიორი ადგილებზე, პანდემიის გეოგრაფიის საყოველთაოდ გაფართოების პირობებში. ამისათვის, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და მატერიალური გაძლიერების დაჩქარებულად უნდა განხორციელდეს რეფორმები და ცვლილებები, რომელთა აუცილებლობა აღიარებულია პოლიტიკურ დოკუმენტებში, სტრატეგიებსა და სპეციალისტთა მიერ. მათ შორის, ამ ეტაპზე, მოკლევადიან პერიოდში განსახორციელებლად, ძირითადია: თვითმმართველობათა ფინანსების გაზრდა, არანაკლებ მშპ-ს 7%-ის დონეზე; თვითმმართველობებს დაუბრუნდეს საშემოსავლო გადასახადი; გაუქმდეს თვითმმართველობებისათვის დღგ-ის განაწილების სისტემა; ქვეყანაში მინიმალური სოციალური და მუნიციპალური სერვისების სტანდარტების თაობაზე რეგლამენტის შემუშავება; შემოღებული იქნას გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ობიექტური, პოლიტიკურ მიზნებსა და სტანდარტებზე დაფუძნებული გაანგარიშების ფორმულით; სოფლებისათვის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა; გაჭიანურებული ფუნდამენტური საკითხების - საკუთრებრივი (მინა, წყალი, ტყე და ა.შ.), სამართლებრივი (მინის კოდექსი), ადმინისტრაციული (ადგილობრივი გადასახადების

1 ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე. თბილისი, 2009, გვ. 45  
2 <https://mrdi.gov.ge/ka>  
3 <https://mrdi.gov.ge/pdf/5d148e85571f3.pdf/2018->



აკრეფის უფლება) - გადაწყვეტის დასრულება; თვითმმართველობის პოლიტიკის ინსტიტუტის გაძლიერება.

იმ შემთხვევაში, თუ ბატონ ივანე მაჭავარიანი და მისი გუნდი, რომლებიც სანამ ხელისუფლებაში არიან, იქნებიან გაჯიუტებულნი თავიანთ შეცდომაში, რომ უნდა არსებობდეს ცალკე აღებული დღგ-ს საზიარო სისტემა, უნდა ვურჩიოთ, რომ მაშინ, სახის შესანარჩუნებლად, მართლა შექმნან ამ ტიპის სისტემა და საზიარო გახადონ დღგ-ს გარდა საშემოსავლო (ის ასეთი ნაწილობრივ არის ავტონომიურ რესპუბლიკებთან მიმართებაში) და მოგების გადასახადი, რისთვისაც შეიტანონ ცვლილებები საგადასახადო კოდექსით <sup>1</sup> დადგენილ გადასახადების კლასიფიკაციაში და საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გადასახადების სახეებს (მუხლი 6. პუნქტი 2.) დაემატოს საზიარო გადასახადი, ან საერთოდ გაუქმდეს გადასახადების სახეებად ასეთი დაყოფა.

მთავარია, უარი ითქვას ექსპერიმენტზე, რომელმაც არ გაამართლა და გამოყენებულ იქნას საქართველოს თვითმმართველობების შესაძლებლობები, როგორც ყველაზე დიდი რესურსი. ზოგადად, ქვეყნის განვითარებისა და კონკრეტულად, პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

<sup>1</sup> <https://bit.ly/37L6vRt>

**გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები**

1. COVID-19 -ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში. 2020, თბ., <https://stopcov.gov.ge/Content/files/Government-report.pdf>;
2. გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის 2017-2029. ძირითადი ორიენტირები.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. 2018, თბ., მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია.
4. Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год .Клод Вендлинг, Лора Дозерти, Тереза Курристин, Фазир Шейк Рахим, Винсент Танг и Бруно Эмбер.
5. Лавровский Б.Л. Германская модель регионального выравнивания <https://cyberleninka.ru/article/n/germanskaya-model-regionalnogo-vyravnvaniya/viewer>;
6. Fiscal Equalization in OECD countries, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>;
7. საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის, სხვა სახელმწიფო და სამთავრობო უწყებებისა და დანესებულებების ოფიციალური ინტერნეტრესურსები.

# პანდემიის პირობებში უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის პერსპექტივა

## ანოტაცია

კორონავირუსის ეპიდემიამ, ადამიანის ჯანმრთელობის ხელყოფასა და ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის დამძიმებასთან ერთად, უარყოფითი ზეგავლენა იქონია საზოგადოების განვითარების უმნიშვნელოვანეს მიმართულებაზე - განათლების სისტემაზე. საფრთხის წინაშე აღმოჩნდა საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტობისა და ხარისხიანი განათლების მიღების შესაძლებლობები.

მსოფლიოს სხვადასხვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, მათ შორის სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, ჩატარებული კვლევებით გამოიკვეთა, რომ გლობალურმა პანდემიამ რადიკალურად შეცვალა სტუდენტების ქცევა და განწყობა, ამასთან, ხარისხიანი განათლების მიღების შესაძლებლობები მკვეთრად შეიზღუდა. შეჯერებული მოსაზრებებით დასტურდება, რომ კორონავირუსის მძვინვარების შედეგად შექმნილი ფაქტობრივი ვითარების გათვალისწინებით, სწავლა/სწავლების დისტანციური ფორმატის გამოყენების გარდაუვალობის მიუხედავად, უწყვეტი განათლების მიღების ტრადიციულ საუნივერსიტეტო-სააუდიტორიო პრაქტიკას ალტერნატივა არა აქვს.

წარმოდგენილ ნაშრომში ასახულია უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირებისთვის სწავლების დისტანციური ფორმატით განხორციელების შესაძლებლობების ანალიზი, მიღებული შედეგების შეფასება, მათი სრულყოფის პერსპექტივის გააზრება.

**საკვანძო სიტყვები:** გლობალური პანდემია; სწავლა/სწავლების დისტანციური ფორმატი; ონლაინ-განათლება.



**დავით ჯალაღონია**  
სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი



**იური პაპასკუა**  
სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

## THE PROSPECT OF ENSURING THE CONTINUED FUNCTIONING OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM DURING THE PANDEMIC

**David Jalaghonia, Iuri Papaskua**  
Professors of Sokhumi State University

### ANNOTATION

The coronavirus (Covid-19), along with the deterioration of human health, has spread equally to the economy as well as other vital areas, negatively affecting the education system of countries, its continuity and obtainment of quality education.

Studies conducted at various higher education institutions around the world, including Sokhumi State University, have revealed that the global pandemic has radically changed the mood of students and severely limited opportunities for continuous quality education. Consensus suggests that despite the inevitability of using the distance learning / teaching format in the current situation created by the rage of the coronavirus, there is no alternative to the traditional university-auditory practice of education.

The presented paper reflects the analysis of the possibilities of implementing distance teaching format for the continuous functioning of the higher education system, evaluating the results obtained and understanding the prospects of improvement.

**Keywords:** Global pandemic; Distance learning / teaching format; Online education.

შისავალი

კორონავირუსის ახალი შტამის - Covid-19-ის გავრცელებით გამოწვეულმა გლობალურმა პანდემიამ ადამიანების ქცევა და განწყობა მკვეთრად შეცვალა. „უხილავი მტრის“ საცეცები სახელმწიფო ინსტიტუციებს, საზოგადოების სოციალურ ჯგუფებს, მათ შორის, ინდივიდების პიროვნულ თვისებებსაც გადასწვდა. ადამიანის ძირითადი და კეთილდღეობის განმსაზღვრელი სასიცოცხლო უფლებების დაცვას საფრთხეები დაემუქრა. Covid-19-ის დამანგრეველი მასშტაბები და გავრცელების არეალი უფრო მეტი გამოდგა, ვიდრე ეს მისი გამოვლენისას პირველშემფასებლებს შეეძლოთ ევარაუდათ - ჯანმრთელობის გაუარესებასთან ერთად, გამოიკვეთა ღრმა გლობალური სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისი, რაც, პანდემიის გაგრძელებასთან ერთად, კიდევ უფრო მძიმდება; უმუშევართა რიცხვი დღით დღე მატულობს; მსოფლიოში ფულადი გზავნილები მცირდება; მილიონობით ადამიანს იძულებით უწევს მათ ძირითად მოთხოვნილებებზე უარის თქმა; სხვადასხვა (სოციალური, ეკონომიკური, სამართლებრივი, ტერიტორიული) სახის კონფლიქტური სიტუაციების გამწვავებას ხელსაყრელი ნიადაგი ექმნება.

ადამიანთა ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით მობილობის შეზღუდვამ, სოციალური დისტანცირების აუცილებლობამ, ეკონომიკის არასტაბილურობამ და რეცესიამ, სიცოცხლის შენარჩუნებასთან დაკავშირებით გამოწვეულმა ფსიქოლოგიურმა წნეხმა, რა თქმა უნდა, უარყოფითი გავლენა იქონია ქვეყნების საგანმანათლებლო სისტემაზეც, მის უწყვეტობასა და სტაბილურობაზე, საბოლოო ჯამში კი - ხარისხიანი განათლების მიღების შესაძლებლობაზე.

შექმნილი რთული ეპიდემიოლოგიური ვითარების გამო, საგანმანათლებლო სისტემა უმთავრესად სწავლა/სწავლების ონლაინ (დისტანციურ) ფორმატზე გადაეწო. თავიდანვე ცხადი გახდა, რომ ცოდნის მიღების ასეთი ფორმატი ხარისხიანი განათლების მიღების საუკეთესო საშუალება, მითუმეტეს მისი სრულყოფილი ფორმა, ვერ იქნებოდა. ამასთან ერთად, გამოიკვეთა, რომ ეს მხოლოდ საგანგებო, მიზნობრივი ჯგუფებისთვის განსაზღვრული ინფორმაციის მიწოდების სახელდახელო, ალტერნატიული ვარიანტი იქნებოდა. ვფიქრობთ, რომ Covid-19-ის ეპიდემიის პირობებში დისტანციური სწავლება ვითარების შესაბამისი, აუცილებელი დროებითი ინსტრუმენტია, რომლის ორგანიზება და მოქმედების ხარისხი დამოკიდებულია ტექნიკური, ტექნოლოგიური (აპარატურის კლასი, მესხიერება, სიჩქარე, ინტერნეტზე

წვდომა) შესაძლებლობების ჰარმონიულ თანხვედრაზე, ლექტორისა და სტუდენტის უნარებსა და განწყობით მზაობაზე, რაც საქართველოში, სამწუხაროდ, სასურველისგან ჯერ კიდევ შორსაა, - ვინც ამ პროცესში ჩართულია, კარგად იცის, რომ სხვადასხვა მიზეზთა გამო, ლექტორისა და სტუდენტის დისტანციური საკომუნიკაციო საშუალებები (ლექტოპი, პლანშეტი, მობილური ტელეფონის აპარატი, ყურსასმენი) ერთნაირად მაღალი ხარისხის, სიძლიერის, შესაძლებლობების ვერ იქნება; ტექნიკასთან ურთიერთობა ყველამ თანაბრად კარგად არ იცის; ინტერნეტის საკომუნიკაციო პლატფორმის უწყვეტობისა და სამუშაო გარემოს (იზოლირების, ხმაურისგან დაცვის, მინიმალური კომფორტის) პირობები სრულყოფილად ყველას არ გააჩნია; ქალაქსა და სოფელს შორის ჯერ კიდევ არსებობს უთანასწორობა და ოჯახების განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსი; მსმენელის გამორთული მიკროფონი და ეკრანი ლექტორს აუდიტორიასთან თავისუფალ კომუნიკაციას და მათზე კონტროლის საშუალებას უზღუდავს; მონიტორზე სტუდენტის გვარისა და სახელის დაფიქსირება ყოველთვის დასწრებას არ ნიშნავს; სწავლების მიმართ მოტივაცია და მზაობითი განწყობა განსხვავებულია; ყოველდღიური ურთიერთობისთვის იდეალურ საკომუნიკაციო პარამეტრებს ვერავის შეუკვეთავ; პანდემიის პირობებში დისტანციური სწავლების ტექნიკური და ტექნოლოგიური შესაძლებლობების მასობრივი უზრუნველყოფისთვის სახელმწიფოსა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების რესურსები შეზღუდულია. ჩამოთვლილი, ასევე სხვა ანგარიშგასაწევი გარემოებები დისტანციური განათლების არაეფექტურობასა და ხარვეზებზე მიუთითებს. თუმცა მისი არგამოყენება განათლების სისტემის ჩამოშლის და, მაშასადამე, განვითარების ხანგრძლივად დაამუხრუჭების კატალიზატორად გადაიქცეოდა. კაცობრიობამ უნდა შეძლოს გადარჩენა კრიზისულ ვითარებაში, ისწავლოს თანაცხოვრება მოულოდნელობებთან. განათლების სისტემაში სწავლა/სწავლების პროცესის ციფრული ტრანსფორმაცია განვითარების თანმდევი აუცილებლობაა. პანდემიების გარეშეც საჭიროა საიმედო კომუნიკაციები, მაღალი ხარისხის ციფრული ტექნოლოგიებით საგანმანათლებლო დაწესებულებების სასწავლო აუდიტორიების აღჭურვა. შესაბამისად, ხელისუფლებამ მაქსიმალურად უნდა იზრუნოს საგანმანათლებლო უთანასწორობების აღმოფხვრასა და ტექნიკური ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე.





გამოცდილებით ჩამოყალიბებული აზრია, რომ სწავლა/სწავლება აუცილებლად უნდა ხორციელდებოდეს აუდიტორიაში, სასწავლო პროცესისთვის სპეცილიზებულ ერთ სივრცეში, სადაც სტუდენტს და პროფესორს შეუძლიათ ერთმანეთთან ვერბალური ურთიერთობა, სალექციო, სემინარული, პრაქტიკული მასალის საფუძვლიანი განხილვა, წერილობითი ფორმით ან სხვა სახის თვალსაჩინო დემონსტრირება, კითხვა-პასუხის ინდივიდუალური კორექტირება და მყისიერი გადანაცვლებების მიღება, რაც ჩვენთან არსებულ ტექნიკურ თუ ტექნოლოგიურ მოცემულობაში რეალურად ძნელი მისაღწევია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წარმოდგენილ კვლევაში ასახულია უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტი ფუნქციონირებისთვის სწავლების დისტანციური ფორმატით განხორციელების შესაძლებლობების ანალიზი, მიღებული შედეგების შეფასება და სრულყოფის პერსპექტივის გააზრება.

**პრობლემის განსჯა**

კაცობრიობის განვითარება ხარისხიან განათლებას ეფუძნება. მაღალი ინტელექტუალური რესურსების გარეშე ცივილიზაციის გადარჩენა, სამყაროს აღქმა, „სიბრძნის საგანძურების“ გახსნა, მეცნიერული აღმოჩენა, ფასეულობების შექმნა, წინსვლა შეუძლებელია. განათლება, როგორც აღმზრდელიობითი და სწავლების ერთიანი, უწყვეტი მიზანმიმართული საქმიანობა, ცოდნის, უნარების, გამოცდილების, კომპეტენციების, ღირებულებებითი ფასეულობების ერთობლიობაა და საზოგადოების სტაბილური, მდგრადი განვითარების საფუძველია. მის უწყვეტად, სრულყოფილად ფუნქციონირებას Covid-19-ის ეპიდემიამ მრავალმხრივი საფრთხე შეუქმნა; მოსალოდნელ კატასტროფულ შედეგებს შორის, ძირითადი ადამიანთა ჯანმრთელობის მოსპობა, სოციალური პოლარიზება, ეკონომიკის რეცესია და მისი მოშლაა. აღნიშნული ყველა მიმართულება განათლებასთან განუყრელად დაკავშირებულია - ადამიანის გარეშე სამყარო ვერ აღიქმება, ეკონომიკა ამ სამყაროში

სასიცოცხლოდ აუცილებელ გარემოს აყალიბებს, ადამიანთა ფსიქოლოგიური განწყობა კი ხარისხიანი ცოდნის მიღების წინაპირობაა.

საქართველო, როგორც ცივილიზებული სამყაროს ნაწილი, გამონაკლისი ვერ იქნებოდა - ვირუსის გავრცელებამ უკვე ათასობით ადამიანის სიცოცხლე შეინირა [1]; ისედაც სუსტად განვითარებული ეკონომიკა ფაქტობრივად დაუძღურდა; ცალკეული დარგის (ტურიზმი, მასთან დაკავშირებული ინდუსტრია, არასასურსათო ვაჭრობა) განვითარება შეფერხდა და პოსტპანდემიურ პერიოდში მის აღდგენას უზარმაზარი დამატებითი რესურსები დასჭირდება.

მდგომარეობის სტაბილიზაციის მიზნით ჯერ კიდევ პანდემიის საწყისი ეტაპიდან ქვეყნის ხელისუფლება აქტიურ ანტიკრიზისულ ღონისძიებებს ახორციელებს. ამასთან, ძალისხმევა, უპირველეს ყოვლისა, მიმართულია ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის, სიცოცხლის გადარჩენის, ეკონომიკის გაჯანსაღების, ნორმალური ფსიქოლოგიური კლიმატის შექმნის უზრუნველსაყოფად. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საგანმანათლებლო სისტემის უწყვეტ და ეფექტიან ფუნქციონირებას. თუმცა ამ მიმართულებებით რეალური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ოპტიმისტური დასკვნების გაკეთება ჯერ კიდევ რთულია. პროცესის ნორმალიზების მიზნით, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია არსებული და მოსალოდნელი რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირება და მათი აღმოფხვრის ღონისძიებების შემუშავება.

**ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD - Organization for Economic Cooperation and Development)** შუალედური ეკონომიკური პროგნოზით 2020 წელს გლობალური ეკონომიკური ზრდა, დაგეგმილი 2.9% ნაცვლად, შესაძლოა შემცირდეს 1.5% -ით [2]; მსოფლიო ბანკის ანგარიშის მიხედვით, ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონის ეკონომიკური ზრდა რეცესიაში გადაიზრდება და 2020 წელს მისი ზრდის მაჩვენებელი მოექცევა - 4.4 და -2.8 პროცენტს

შორის, საქართველოს ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი კი, 0.1%-ს გაუტოლდება [3]. მსგავსი პროგნოზი აქვს აზიის განვითარების ბანკსაც (ADB-Asian Development Bank), რომლის მიხედვითაც 2020 წელს, საქართველოს ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 0%-თან ახლოს იქნება, ხოლო 2021 წლისთვის 4.5%-ს მიაღწევს [4]. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის უფრო მკაცრი (სსფ) (IMF-International Monetary Fund) შეფასებით საქართველოს ეკონომიკა 4%-ით შემცირდება [5];

ქვეყნის ეკონომიკის ზრდა დასაქმების ზრდის განმაპირებელი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია. გაეროს განვითარების პროგრამის - UNDP (United Nations Development Programme) მიერ გამოქვეყნებული მონაცემებით, მსოფლიოში სამუშაო ადგილების მოსალოდნელი დანაკარგი 400 მილიონს მიაღწევს [6], რაც მთლიანობაში უარყოფითად აისახება ქვეყნებს შორის სავალუტო ფულადი გზავნილების მოცულობაზე. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, მიმდინარე წლის განმავლობაში, ფულადი გზავნილები შემცირდება 110 მილიარდი დოლარით [6]. ცხადია, ფულადი ნაკადების შემცირება საქართველოსაც შეეხება;

საქართველოში მშპ-მა მოსახლეობის ერთ სულზე გადაანგარიშებით 2019 წელს შეადგინა 4696.2 აშშ დოლარი. 2020 წლის განმავლობაში ეს მაჩვენებელი პერიოდულად იცვლებოდა. ამასთან, პირველი კვარტლის 1016.3 აშშ დოლართან შედარებით მეორე კვარტალში შემცირდა 952.9 აშშ დოლარამდე, მესამე კვარტალში, პირიქით, გაიზარდა და შეადგინა 1156.2 აშშ დოლარი [7]. წლის დასაწყისთან შედარებით საქართველოში დაქირავებული მუშახელის თითქმის 30 პროცენტი სამუშაოს დაკარგვის მაღალი რისკის წინაშე დგას, რაც ძირითადად გამოწვეულია ეკონომიკური საქმიანობის მოსალოდნელი ვარდნით ვაჭრობის, მშენებლობის, წარმოების, განთავსებისა და საკვების მიწოდების სექტორებში. მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მიუხედავად, უმუშევრობის ზრდა ნაკლებად შეეხო განათლების სფეროს (მხოლოდ 3%), რაც განათლების სფეროს სპეციფიკითაა განპირობებული. ამასთან, აღნიშნული სექტორში უსაფრთხოებისა და ფსიქოლოგიური განწყობის გარკვეულ სტაბილურობას სწავლების დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლამაც შეუწყო ხელი.

განათლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საზოგადოების მდგრადი და სტაბილური განვითარების პროცესში სახელმწიფოს როლი გადამწყვეტია. ეს კარგად გამოჩნდა პანდემიის პირობებში, როდესაც ვირუსის გავრცელების პრევენციისა და პროცესების ეფექტიანი მართვისთვის აუცილებელი გახდა სამართლებრივი, ეკონომიკური თუ ინტელექტუალური რესურსების ამოქმედების თანხვედრა. სახელმწიფოებრივი ვალდებულებაა, რომ ხელისუფლებამ, როგორც ძალაუფლების უმაღლესმა ინსტიტუტებმა, უზრუნველყოს საგანმანათლებლო სისტემის ინოვაციური, თანამედროვე ტექნოლოგიურ შესაძლებლობებზე გათვლილი მატერიალურ-ტექნიკური რესურსებით აღჭურვა და მისი ხანგრძლივადიანი, სტაბილურად ეფექტიანი ფუნქციონირება რათა საგანგებო, პანდემიურ და ფო-

რს-მაჟორულ ვითარებაში საფრთხეები არ შეექმნას ქვეყნის უსაფრთხოებას. ამისთვის მიზანსწრაფულობა და ძალისხმევა არა იმპულსურ, არამედ დროში განერილ პროგრამებს უნდა დაეფუძნოს და თანმიმდევრულად ხორციელდებოდეს.

წარმატებული ქვეყნების გამოცდილებაც სწორედ იმას მოწმობს, რომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები სახელმწიფო პოლიტიკისა და სახელისუფლებო აღსრულების პირობებში უზრუნველყოფენ უწყვეტობის შენარჩუნებას. ამ ქვეყნებმა პანდემიამდეც დაიწყეს ონლაინ-კურსების შემოღება, სწავლების ასეთი ფორმებისთვის სპეციალური პლატფორმების შემუშავება და დანერგვა. ასე, რომ ცალკეულ ქვეყნებს ფაქტობრივად უკვე ჰქონდათ შექმნილი ონლაინ დისტანციური სწავლებისთვის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და პანდემიის პერიოდში განსაკუთრებული ძალისხმევა არ დასჭირდათ - პრობლემებს თავი შედარებით მარტივად გაართვეს.

ამ მხრივ, სხვათა შორის, საინტერესოა ინდოეთის მთავრობის გამოცდილება. განათლების სამინისტროს და განათლების კვლევებისა და სწავლების ნაციონალური საბჭოს ერთობლივი ძალისხმევით ინდოეთში ჯერ კიდევ 2015 წელს დაიწყო **e-Pathshala პლატფორმის** საგანმანათლებლო რესურსების შესახებ აუცილებელი ინფორმაციით მასწავლებლების, აკადემიური პესონალის, მეცნიერ-მკვლევარების, სტუდენტების, მშობლებისა და ყველა სხვა დაინტერესებული პირების უზრუნველყოფა. ინდოეთის განათლების სამინისტროს ინიციატივით, მისმა სტრუქტურულმა ერთეულმა - გრანტების საუნივერსიტეტო კომისიამ პლატფორმა **e-PG Pathshala**-ის ბაზაზე შეიმუშავა სასწავლო პროგრამების 70 საგნის მაღალი ხარისხის ინტერაქტიული ელექტრონული კონტენტი (საიტზე განთავსებული ინფორმაცია ტექსტის, ფოტოების, ვიდეო-რგოლების, ცხრილების, ლინკების სახით), რამაც შემდგომ უდიდესი როლი შეასრულა ქვეყანაში ონლაინ საგანმანათლებლო ქსელის დამკვიდრების, ნიჭიერი, მიზანსწრაფული ახალგაზრდობისთვის ცოდნის მიღების უზრუნველსაყოფად. მოგვიანებით, ტრადიციული ვიდეო ლექციების კურსის მიწოდებასთან ერთად, დაინტერესებულ პირთა ფართო წრისთვის შესაძლებელი გახდა საკითხების (ტესტების, სიტუაციური შემთხვევების, ამოცანების, კვლევების) ინტერაქტიური განხილვა და მასალების ურთიერთგაცვლა. პროექტში ჩაერთვნენ სატელევიზიო არხებიც, რამაც ხელი შეუწყო ონლაინ საკომუნიკაციო ფორმატის შემდგომ განვითარებას, მომხმარებლებელთა თანასწორობას, მასალის მიწოდების ოპერატიულობას, საბოლოო ჯამში კი, - ხარისხიანი განათლების მიღების შესაძლებლობის გაფართოებას.

კორონავირუსის გავრცელებამდე საქართველოს, სხვა ბევრი ქვეყნის მსგავსად, სწავლების ალტერნატიული ფორმის დამკვიდრებისთვის ბაზის მოსამზადებლად მიზანმიმართული მასშტაბური ღონისძიებები არ განუხორციელებია, არც რესურსები დაუხარჯავს და, შესაბამისად, პანდემიას, ფაქტობრივად, მოუმზადებელი დახვდა.

სწავლა/სწავლების ახალ დისტანციურ ონლაინ ფორმატზე იძულებითმა გადასვლამ ყველა უმაღლესი



საგანმანათლებლო დაწესებულება რთული გამოწვევის წინაშე დააყენა. სირთულე შეეხო ყველა აქტორს - სტუდენტს, აკადემიურ და ადმინისტრაციულ პერსონალს.

ჯანმრთელობის დაცვის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციით, მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის მსგავსად, საქართველოს მთავრობებამ უპრეცედენტო გადაწყვეტილება მიიღო და ქვეყნის მასშტაბით საგანმანათლებლო დაწესებულებებში 2020 წლის 4 მარტიდან 21 მარტის ჩათვლით არდადეგები გამოცხადა; შემდგომ, გართულებების თავიდან აცილების და რისკების დაზღვევის მიზნით, სწავლის პროცესი 1 აპრილამდე გაახანგრძლივა. იმავდროულად, აქტიურად მიმდინარეობდა მზადება სწავლა/სწავლების დისტანციურ ფორმატზე გადასასვლელად.

განვითარებული მოვლენების კვალდაკვალ სწავლა/სწავლების ელექტრონულ ფორმატზე გადასასვლელად მზადება ინტენსიურადად სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტამაც (სსუ) დაიწყო. საერთაშორისო და შინა საუნივერსიტეტო გამოცდილების გათვალისწინებით, განისაზღვრა სწავლა/სწავლების საბაზო შესაფერისი მეთოდები; დისტანციური სწავლების ძირითად პლატფორმად Zoom-ი შეირჩა; შეფასების სისტემა მთლიანად სწავლების დისტანციურ ფორმატზე გადაეწყო. ამასთან, უნივერსიტეტის აკადემიურ პერსონალს მიეცა სრული აკადემიური თავისუფლება და სწავლა/სწავლების სინქრონული, ასინქრონული ან შერეული მეთოდის<sup>1</sup> გამოყენების შესაძლებლობა. ზეპირ და სემინარულ გამოკითხვასთან ერთად, უპირატესობა მიენიჭა სწავ-

<sup>1</sup> სინქრონულია სწავლება, როდესაც სტუდენტები და ლექტორები ერთდროულად სხვადასხვა ლოკაციიდან ონლაინ პლატფორმების საშუალებით არიან ჩართულნი; ასინქრონულია სწავლება, როდესაც სტუდენტებს ონლაინ ლექციებში არ მოეთხოვებათ მონაწილეობა და უნივერსიტეტის სწავლების მართვის სისტემის მეშვეობით მათ მიწოდებათ სასწავლო მასალა; შერეულია - როდესაც გამოიყენება ერთდროულად სინქრონული და ასინქრონული მეთოდის ელემენტები.

ვლების პროცესში პრაქტიკული ამოცანების, სიტუაციური შემთხვევების, ტესტური და თემატური კითხვების ჩართვას, დისკუსიას, დებატებს, პრეზენტაციას და ა.შ.

საზოგადოებრივი საქმიანობის ნებისმიერ პროცესში მნიშვნელოვანია სტაბილურობის განცდა. გამოწვევის არც საგანმანათლებლო სისტემაა. ცოდნის მიღებას, ინდივიდების ქცევასთან და განწყობასთან ერთად, განათლების სისტემის სტაბილურობა განაპირობებს. „საგანმანათლებლო სისტემაში აუცილებელია სტაბილურობის ჩაშენება“ [8], რაც საგანმანათლებლო სფეროში ინოვაციების ზრდას, სახელმწიფო და კერძო სექტორის ურთიერთანამშრომლობის გაღრმავებას, ციფრული ტექნოლოგიების შემდგომ განვითარებას მოითხოვს. აქედან გამომდინარე, სწავლების დისტანციურ ფორმატზე გადასვლისთვის სასწავლო პროგრამების მოდიფიცირება, სტუდენტების, აკადემიური და ადმინისტრაციული პერსონალის გადამზადებაც გახდა საჭირო. ამ მიზნით სსუ-ში შემუშავდა გზამკვლევები, მომზადდა ვიდეოინსტრუქციები, გაიმართა ტრენინგები.

ქვეყანაში ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის დამძიმებამ, სწავლების ონლაინ რეჟიმზე გადასული სტუდენტთა გარკვეული ნაწილი ელექტრონულ სწავლებას მოწყვიტა. სსუ ფაკულტეტების ადმინისტრაციამ შეძლო ასეთი სტუდენტების იდენტიფიცირება და უნივერსიტეტის ბიუჯეტის ხარჯზე ინტერნეტითა და შესაბამისი კომპიუტერული ტექნოლოგიებით მათი უზრუნველყოფა, ხოლო იმ სტუდენტებს, რომლებიც დისტანციურ სასწავლო პროცესში ჩართვას ვერ ახერხებდნენ, ინდივიდუალური გრაფიკები დაუწესდათ.

საუნივერსიტეტო პროცესის განუყოფელი ნაწილია პროგრამების აკრედიტაცია. განათლების სამინისტრომ მათი მოქმედების უწვეტობის შენარჩუნება - პროგრამების შეფასება და განხილვა დისტანციურ რეჟიმშიც დაუშვა.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ გამოსავალი ყველა მიმართულებით მოინახა - ხელისუფლების შტოების, განათლების სამინისტროს, უმაღლესი საგანმანათლებლო

დანესებულებების გადანყვეტილებები პანდემიის პერიოდთან ადექვატურ, კორონავირუსის გავრცელების პრევენციისა და გამონევენების დაძლევის სწორად გათვლილ რეგულაციებს მოიცავდა. მაგრამ გამოცდილებამ აჩვენა, რომ, მიუხედავად საყოველთაო ძალისხმევისა, სწავლების დისტანციური ფორმატი მთლიანობაში ვერ უზრუნველყოფს ხარისხიანი განათლების მიღებას, ვერ პასუხობს კონკურენტუნარიანი სპეციალისტის მომზადების თანამედროვე მოთხოვნებს. ასეთ განზოგადებულ შეფასებას სხვა ქვეყნების უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებებში ჩატარებული კვლევებიც მოწმობს. ელექტრონული ფორმატით სასაჯლო პროცესის შეფასებისას, ინდოეთის „A“ შეფასების მქონე, რეიტინგული მიზორამის უნივერსიტეტის ერთმა ასოცირებულმა პროფესორმა შენიშნა: „აკადემიურ პერსონალსა და სტუდენტებს შორის გრძელვადიან პერიოდში ინტერაქტიური ურთიერთობა აჩენს მრავალ პრობლემას. სწავლების ონლაინ ფორმატის შემთხვევაში, ცალკეული საგნის შინაარსის აბსტრაქტულობიდან გამომდინარე, აუცილებელია ურთიერთობა პირისპირ, აუდიტორიაში. ამასთან, ონლაინ ზემოქმედება უარყოფითად მოქმედებს თვალის და მთლიანად ორგანიზმის ჯანმრთელობაზე“ [9]. ამავე უნივერსიტეტში გამოკითხულ სტუდენტებსა და პროფესორებს მიაჩნიათ, რომ „პანდემიის პირობებში ონლაინ სწავლება იმდენად სარგებელიანია, რომ მისი, როგორც უალტერნატივო ფორმატის გამოყენება, შესაძლებელია მხოლოდ საგანგებო, გარდამავალ პერიოდში“ [9]. კვლევამ აჩვენა, რომ აკადემიური პერსონალი სწავლების პროცესში სხვადასხვა (**Google classroom, Zoom/Ciso WebEx, Google Meet/Skype**) პლატფორმის მეშვეობით სტუდენტებს სასწავლო მასალას აწვდიდა, თუმცა სტუდენტთა 28%-მა გამოხატა დაინტერესება მონოდებული პრეზენტაციებით; აკადემიური პერსონალის მხოლოდ 6% იყენებდა სწავლების ვირტუალურ საშუალებად **Youtube-ს და Facebook-ს**, მაშინ როდესაც სტუდენტთა 18%-ი იყო დაინტერესებული სწავლების ამ ონლაინ-პლატფორმებით; აკადემიური პერსონალის 87%-ი სატელეფონო კომუნიკაციით სარგებლობდა და სტუდენტებს ინფორმაციას ინტენსიურად აწვდიდა, თუმცა სტუდენტთა მხოლოდ 23%-ი იყო კმაყოფილი კომუნიკაციის ასეთი ფორმით [9].

სტაბილური და ხარისხიანი განათლების მიღების შემაფერხებელი ფაქტორების გამოვლენის მიზნით აშშ-ის არიზონას შტატის ერთ-ერთ მსხვილ სახელმწიფო უნივერსიტეტში ბაკალავრიატის პროგრამის 1500 სტუდენტი გამოიკითხა. აღმოჩნდა, რომ, კორონავირუსით შექმნილი სიტუაციის გამო, მათმა 13%-მა სტატუსი შეიჩერა; 11%-მა სწავლა შეწყვიტა; 12%-მა კი სპეციალობის შეცვლა გადაწყვიტა. გამოკითხულთა დაახლოებით 50% თვლის, რომ სასწავლო დატვირთვის (სასწავლო საათები) შემცირება მოუწევს; სტუდენტთა ერთმა მეოთხედმა ოთხი და მეტი საათით გაზარდა კვირული სასწავლო დატვირთვის დრო, მეორე მეოთხედმა კი პირიქით, - შეამცირა ხუთი და მეტი საათით. უკიდურესობის მიზეზი პანდემიით შექმნილი მძიმე სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობაა. ამასთან, კვლევით

გამოვლინდა, რომ დაბალშემოსავლიანი სტუდენტები, მაღალშემოსავლიან სტუდენტებთან შედარებით, 55%-ზე მეტ შემთხვევაში ახდენენ სწავლის პროცესის გადავადებას, რაც პირდაპირ მიუთითებს განათლების მიღების უშუალო კავშირს ქვეყნების, ოჯახების, სოციალური ჯგუფების, მათ შორის, ცალკეული ინდივიდების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან [10]. აშშ-ის განათლების საბჭოს მონაცემებით, 2020 წლის შემოდგომის სემესტრში მოსალოდნელია სტუდენტთა საერთო რაოდენობის 15%-იანი შემცირება, ამასთან, უნივერსიტეტების მნიშვნელოვან ნაწილს, როგორც იძულებითი ღონისძიება, ონლაინ-სწავლების პირობებში სწავლის ქირის შემცირება მოუწევს [10].

როგორც მოსალოდნელი იყო, Covid-19-ის ეპიდემიამ უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა სწავლის დამთავრების შემდგომ პერიოდში სტუდენტთა დასაქმების ბაზრის ფორმირებასა და დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე. აშშ-ის არიზონას უნივერსიტეტში ჩატარებული იგივე კვლევით დასტურდება, რომ მიმდინარე პერიოდში დასაქმებული სტუდენტების 37%-ს კვირაში გამომუშავებული საათების რაოდენობა, ხოლო 31%-ს შრომის ანაზღაურება შემცირდა; გამოკითხულთა 40%-მა სამუშაო ადგილი, სტაჟირების ან მომავალში დასაქმების პერსპექტივა დაკარგა; 29%-ს მიაჩნია, რომ 35 წლის ასაკში გამოიმუშავებს გაცილებით ნაკლებს, ვიდრე ჩვეულებრივ პირობებში შეძლებდა. ამით ისიც დასტურდება, რომ სტუდენტთა განწყობა მკვეთრად შეიცვალა და მათ გაუჩნდათ განცდა, რომ პანდემიით გამოწვეული შედეგები ხანგრძლივად იმოქმედებს მათი დასაქმების ბაზრის სტრუქტურასა და შემოსავალზე. გამოკითხულთა 61% მიაჩნია, რომ ოჯახის წევრის/წევრების შრომის ანაზღაურების შემცირება, საბოლოო ჯამში, იმოქმედებს მათი განათლების მიღების პერსპექტივაზეც.

ეკონომიკური და ფსიქოლოგიური ფაქტორებთან ერთად, ხარისხიანი განათლების მიღებას სტუდენტის და აკადემიური პერსონალის მოტივაცია განაპირობებს. მოტივაციას კი განწყობა ასაზრდოებს. განწყობა არის სუბიექტის მთლიანი მდგომარეობა და გამოხატავს მის მზაობას გარკვეული ქცევის შესასრულებლად [11]. პანდემიის პირობებში, სტუდენტის, აკადემიური და ადმინისტრაციული პერსონალის ქცევა და განწყობა, ახალი კორონავირუსით გამოწვეული ეკონომიკური და ფსიქოლოგიური წნეხის გამო, განსხვავებულია. ამასთან, ყველა შემთხვევაში ნებისმიერ ქცევას, დიმიტრი უზნაძის თეორიის თანახმად, აუცილებლად წინ განწყობის აღმოცენება უსწრებს. განწყობა მოთხოვნილებისა და მისი დამაკმაყოფილებელი სიტუაციის საფუძველზე წარმოიქმნება და განსაზღვრავს ყოველგვარი სახის ფსიქიკური აქტივობის აღძვრასა და მიმდინარეობას.

ონლაინ სწავლების ფორმატის უპირატესობის წარმოსაჩენად მიზორამის უნივერსიტეტის ერთ-ერთმა პროფესორმა ისიც კი თქვა, რომ Covid-19-ის პანდემიის პირობებში ისინი უფრო მეტად დაცულნი არიან და „სამუშაოს შესრულების პროცესში გრძნობენ ფსიქოლოგიურ წონასწორობას და ჯანმრთელობას“ [9].

ახალი კორონავირუსის Covid-19-ის პანდემიის პი-



რობებში ფსიქოლოგიური წნეხის ზემოქმედების შესასწავლად ვალიადოლიდას უნივერსიტეტში (ესპანეთი) ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ 2530 გამოკითხული რესპოდენტიდან უკიდურესად შეშინებულია 21.34%-ი, დეპრესიულ მდგომარეობაშია 34.19%-ი, სტრესულ მდგომარეობაში კი, - 28.14%-ი. გამოკითხულთა 50.43% აღიარებს, რომ Covid-19-ის გავრცელება იხრებოდა საშუალოდან მძიმე ხარისხისკენ. ამასთან, გამოკითხვაში ჩართული სტუდენტების შიშის, დეპრესიული და სტრესული მდგომარეობის ხარისხის სპეციალობების მიხედვით არაერთგვაროვანი იყო - ინჟინერიის და არქიტექტურის ფაკულტეტის სტუდენტებში, ჰუმანიტარულ, სოციალურ და სამართლის ფაკულტეტის სტუდენტებისაგან განსხვავებით, აღნიშნული მაჩვენებელი შედარებით დაბალი აღმოჩნდა. სტუდენტებთან შედარებით კი უნივერსიტეტის თანამშრომლებს დაბალი სტრესული შეგრძნება დაუფიქსირდათ [12]. სტუდენტების გალიზიანების განმაპირობებელ ფაქტორად Covid-19-ის ეპიდემიით გამოწვეული ფსიქოლოგიური აშლილობა სახელდება. საერთაშორისო კვლევების საფუძველზე მიჩნეულია, რომ, სხვა ფაქტორებთან ერთად, დეპრესია, შიში, ინტერნეტთან წვდომის ცუდი ხარისხი, არაჯანსაღი სასწავლო გარემო ოჯახში წარმოადგენს განათლების მიღების შემაფერხებელ გარემოებებს [13].

სტუდენტების გართულებულ ფსიქოლოგიურ მდგომარეობას ამძიმებს მათი სოციალური-ეკონომიკური გარემოც. პანდემიის პერიოდში დანესებული შეზღუდვების შედეგად, საარსებო შემოსავლების შემცირების გამო, სტუდენტების ნაწილი, გადახდის გრაფიკის მიმართ ლიბერალური დამოკიდებულების მიუხედავად, ვერ იხდის სწავლების ღირებულებას და ვერც დისტანციური სწავლებისთვის საჭირო ტექნიკის განახლებას ახერხებს. შექმნილი რთული ვითარების განმუხტვის და სტუდენტთა ფსიქოლოგიური წნეხის მოსახსნელად აუცილებელია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ადმინისტრაციული და აკადემიური პერსონალის, აგრეთვე ქვეყნების მთავრობების ძალისხმევის გააქტიურება, სპეციალური პროგრამების შემუშავება და მიზნობრივი ჯგუფებისთვის დახმარებების სხვადასხვა პაკეტების მიწოდება.

საქართველოში პანდემიამდეც რეალურად მოქმედებდა სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის სტუდენტთა ხელშემწყობი სამთავრობო პროგრამები, მათ შორის, - ოკუპირებულ ტერიტორიებთან გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები სტუდენტების სწავლის ღირებულების სრულად დაფინანსების პროგრამა; 2013 წლიდან - სოციალურად დაუცველი ოჯახების სტუდენტთა მხარდაჭერი პროგრამა. Covid-19-ის ეპიდემიის პირობებში შემუშავდა სამთავრობო პროგრამა, რომელმაც უზრუნველყო აკრედიტებულ პროგრამებში ჩართული სტუდენტების დაფინანსება [14]. მაგრამ ეპიდემის შედეგად, ბევრად მეტ ოჯახს შეეზღუდა საარსებო შემოსავლები, ვიდრე სოციალური დახმარების სამთავრობო პროგრამებშია ჩართული, სტუდენტთა ნაწილი ვერ იხდის სწავლის ღირებულებას - უსახსრობისა და მძიმე სოციალური პირობების გამო, სტატუსს იჩერებს.

სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტში ჩატარებულმა კვლევამ (2020 წლის ნოემბრის თვე) გვიჩვენა, რომ ახალი კორონავირუსის Covid-19-ის ეპიდემიის პირობებში სწავლა/სწავლის პროცესის უწყვეტობის შენარჩუნების მიზნით დისტანციურ ონლაინ-სწავლების ფორმატზე გადასვლა იყო ერთადერთი სწორი გადაწყვეტილება. ზოგადად, გადაწყვეტილების მიღება წარმოადგენს პირად, ოჯახურ, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ შეგრძნებას [15].

სწავლა/სწავლების დისტანციური ფორმატის პლატფორმებს (**Zoom, Microsoft Team, Messenger, Messenger/Facebook, Ft, ვიბერი**) შორის უფრო მისაღები და მოხერხებული ვარიანტის გამოვლენის მიზნით, გამოკითხული სტუდენტებიდან 99.2%-მა პლატფორმა **Zoom-ს** მიანიჭა უპირატესობა.

კვლევაში სტრუქტურული ინტერვიუს რაოდენობრივი მეთოდის გამოყენებამ გამოკვეთა, რომ ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის და დოქტორანტურის 1458 გამოკითხული სტუდენტიდან დისტანციურ ონლაინ სწავლების ფორმატში ჩართულია 83.4%, თუმცა ფაქტობრივად, მეცადინეობებს ესწრება გაცილებით ნაკლები. ამავე კვლევით მყარდება აზრი მასზე, რომ დისტანციურ ონლაინ-სწავლების ფორმატზე მასობრივი გადასვლა დროებით, საგანგებო ვითარებისთვისაა ხელსაყრელი და ხარისხიანი განათლების მისაღებად გრძელვადიან პერიოდში ვერ შეცვლის სწავლების სააუდიტორიო ფორმატს. გამოკითხულ სტუდენტთა მხოლოდ 36.6% უჭერს მხარს ონლაინ-სწავლების დისტანციურ ფორმატს, მაშინ როდესაც სწავლების სააუდიტორიო ფორმატს მხარს უჭერს 42.7%-ი. გამოკითხულთა შორის აღმოჩნდა სტუდენტთა 20.7%-ი, რომლებმაც მხარი დაუჭირეს სწავლების სააუდიტორიო და დისტანციური ფორმატების ერთდროულად გამოყენების მიზანშეწონილობას.

სასწავლო პროგრამის ცალკეული კომპონენტის მიღწევა დისტანციურ ფორმატში ფაქტობრივად შეუძლებელია ან შედეგი მინიმალურზე დაბალი იქნება. ეს პოზიცია გამოკითხვითაც დასტურდება - გამოკითხულ სტუდენტთა 55.2%-ს ვერ წარმოუდგენია ლაბორატორიული მეცადინეობების ჩატარება სწავლების ონლაინ ფორმატით; სანარმოო პრაქტიკის ფორმიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, გამოკითხულ სტუდენტთა 50.8% თვლის, რომ საგანმანათლებლო პროგრამის ამ კომპონენტის განხორციელება თითქმის შეუძლებელია, 49.4%-ი კი აღიარებს პრაქტიკული მეცადინეობების კომპონენტის ჩატარების არაეფექტიანობას; შესაბამისად, გამოკითხულთა მხოლოდ 19.9% და 23.1% მიუთითებს ონლაინ-სწავლების ფორმატით სემინარული მეცადინეობების და ლექციების ჩატარების მიზანშეწონილობას.

ჩართული დაკვირვების თვისებრივი და სტრუქტურული მიზნების გამოკითხვის რაოდენობრივი მეთოდების გამოყენებამ გამოავლინა, რომ დისტანციური ონლაინ-სწავლება მთლიანობაში ვერ უზრუნველყოფს ობიექტური, სამართლიანი შეფასების სისტემის ეფექტიანობას - გამოკითხულ სტუდენტთა 40.8%-ს მიაჩნია, რომ დისტანციური სწავლებისას შეფასება ობიექტური და სამართლიანია; 38.3%-მა უპასუხა - „ნაწილობრივ“;

**ცხრილი 1**

**ბიზნესისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის სტუდენტთა უზრუნველყოფა ინტერნეტ-რესურსით**

კურსი	რაოდენობა	ინტერნეტ-რესურსი					
		მიენოდება		ცუდად მიენოდება		არ მიენოდება	
		რაოდენობა	%	რაოდენობა	%	რაოდენობა	%
1	114	93	81.6	9	7.9	12	10.5
2	112	89	79.5	12	10.7	11	9.8
3	84	64	76.2	11	13.1	9	10.7
4	82	58	70.7	14	17.1	10	12.2
<b>სულ</b>	<b>392</b>	<b>304</b>	<b>77.6</b>	<b>46</b>	<b>11.7</b>	<b>42</b>	<b>10.7</b>

**ცხრილი 2**

**ბიზნესისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის სტუდენტთა უზრუნველყოფა კომპიუტერული ტექნიკით**

კურსი	რაოდენობა	კომპიუტერული ტექნიკა			
		უზრუნველყოფილია		არაა უზრუნველყოფილი	
		რაოდენობა	%	რაოდენობა	%
1	114	80	70.2	34	29.8
2	112	74	66.1	38	33.9
3	84	44	52.4	40	47.6
4	82	59	71.9	23	28.1
<b>სულ</b>	<b>392</b>	<b>257</b>	<b>65.6</b>	<b>135</b>	<b>34.4</b>

20.9% კი, შეფასების ობიექტურობას და სამართლიანობას ეჭვქვეშ აყენებს.

მაღალია უნდობლობა დისტანციური ფორმატით საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო ნაშრომების დაცვის შეფასების ობიექტურობის და სამართლიანობის მიმართაც - გამოკითხულ სტუდენტთა 50.3%-ს ამ ფორმატით საკვალიფიკაციო ნაშრომის დაცვის მომხრეა, 49.7% კი -მას არაეფექტიანად მიიჩნევს.

დისტანციური სწავლება კომპიუტერული ტექნოლოგიებითა და ინტერნეტ-რესურსით სტუდენტთა უზრუნველყოფის გარეშე წარმოუდგენელია. ძლიერი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისაგან განსხვავებით, განვითარებადებში, მათ შორის საქართველოში, აღნიშნული ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება. სსუ ჩატარებული კვლევით აღმოჩნდა, რომ გამოკითხულთა 25.5% არ აქვს წვდომა ინტერნეტთან; 53.7%-ს არ გააჩნია აქსესუარები დისტანციური სწავლებისთვის საჭირო ტექნიკისთვის.

Covid - 19 პანდემიით გამოწვეული შედეგების შესწავლის მიზნით, ჩვენ მიერ ჯერ კიდევ პანდემიის საწყის ეტაპზე განხორციელდა ბიზნესისა და სოციალურ მეც-

ნიერებათა ფაკულტეტის სწავლა/სწავლების პროცესში სტუდენტთა ჩართულობაზე დაკვირვება. ჩართული დაკვირვების პირობებში სტრუქტურული შედეგების რაოდენობრივი მეთოდით მიღებული შედეგების ანალიზმა აჩვენა, რომ (იხ. ცხრილი 1; ცხრილი 2)<sup>1</sup> ბაკალავრიატის პირველი, მეორე, მესამე და მეოთხე კურსის 392 გამოკითხული სტუდენტიდან დაახლოებით 22%-ს ინტერნეტი მიენოდება ხარვეზით (აქედან ცუდად მიენოდება - 11.7%-ს; საერთოდ არ მიენოდება - 10.7%-ს), ან საერთოდ არ აქვს წვდომა ინტერნეტ-რესურსთან; 34.4%-ს კი კომპიუტერული ტექნიკა არ გააჩნია.

დისტანციური ონლაინ-სწავლების პროცესში ჩვენი ჩართულობა გვაფიქრებინებს, რომ რეალური მონაცემები განსხვავებულია კვლევით მიღებული შედეგებისაგან. აღნიშნული აიხსნება იმ გარემოებით, რომ სტუდენტთა გარკვეული რაოდენობა, სხვადასხვა მიზეზებთან ერთად, ერიდება მათი მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამხელას.

\_\_\_\_\_ (ცხრილის მონაცემებში საუნივერსიტეტო და საფა-

**1 კვლევა ჩატარდა 2020 წლის მაისში**

კულტეტო მონაცემებს შორის არსებული განსხვავება დაკავშირებულია გამოკითხვაში მონაწილე სტუდენტების, მათი ოჯახების არათანაბარ ეკონომიკურ მდგომარეობასთან, სტუდენტების ფსიქოლოგიურ განწყობასთან, პროფესიის სპეციფიკასთან, დასაქმების კუთხით მიღებული სპეციალობის უპირატესობასთან. ზოგადად, ბიზნესისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის კურსდამთავრებულთა მიმართ დამსაქმებელთა მოთხოვნა გაცილებით მეტია, რაც ხშირ შემთხვევაში განაპირობებს აღნიშნული ფაკულტეტის სტუდენტთა მოტივაციას - არსებული სირთულეების მიუხედავად განსაზღვრულ დროში დაასრულონ სწავლის პროცესი.

**დასკვნა**

Covid-19-ის ეპიდემიის მძვინვარებამ ფაქტობრივად ერთი წლის განმავლობაში, ადამიანის ჯანმრთელობასთან ერთად, სახელმწიფოების სტაბილურ და მდგრად განვითარებას საფრთხე შეუქმნა. პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სფეროს ყველა მიმართულება კრიზისულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა. ადამიანთა სიცოცხლის გადარჩენის მიზნით ქვეყნების მთავრობების მიერ დაწესებულმა შეზღუდვებმა ყველა სხვა და მთლიანად საგანმანათლებლო სისტემა უდიდესი გამოწვევების წინაშე დააყენა. განვითარებისთვის ყველაზე დიდ პრიორიტეტს - ცოდნის მიღების უალტერნატივო მიზანს განხორციელების შესაძლებლობები შეეზღუდა.

შექმნილ ვითარებაში ტრადიციული, საუნივერსიტეტო-სააუდიტორიო ფორმატი დისტანციური ონლაინ-სწავლების პლატფორმამ დროულად ჩანაცვლა. უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა გააზრებულად შეიმუშავეს და წარმატებით იყენებენ სწავლა/სწავლების სინქრონულ, ასინქრონულ და შერეულ მეთოდებს.

შეიძლება ითქვას, რომ ცივილიზებულმა სამყარომ კრიტიკული მდგომარეობიდან გამოსავალი - განათლების მიღების უწყვეტობის უზრუნველყოფის შესაძლებლობა გამოძებნა. მაგრამ... ქვეყნების პანდემიასთან ბრძოლის თითქმის ერთწლიანი გამოცდილება და განათლების უწყვეტობის შენარჩუნების პროცესში ჩართულობა გვიქმნის საფუძველს დისტანციური სწავლების დამკვიდრებულ ფორმატს კრიტიკულად შევხედოთ - ამ მიმართულებით ჩატარებულ კვლევებსა და საკუთარ გამოცდილებაზე დაყრდნობით შევაფასოთ ფაქტობრივი შედეგი. მით უფრო, ეს აუცილებელია ზოგადი დასკვნებისთვის, რომლებიც დაედება საფუძველად განათლების უწყვეტობისა და ხარისხის გაუმჯობესების უზრუნველყოფის ღონისძიებების შემუშავებას.

ზემოწარმოდგენილმა კვლევებმა და პროცესში ჩართულობა დაკვირვებამ დაგვანახა, რომ დისტანციური სწავლა/სწავლების ფორმატის მასობრივად შემოღება ან ძირითად რანგში წარმოდგენა არაა ხარისხიანი განათლების მიღების საუკეთესო საშუალება, არც მისი სრულყოფილი, ეფექტიანი პრაქტიკა. ეს მხოლოდ საგანგებო ან მიზნობრივი ჯგუფებისთვის განსაზღვრული მოცულობით ინფორმაციის მიწოდების სახელდახელო, ინდივიდუალური მოხმარების ალტერნატიული ვარიან-

ტია, რომელიც არაპანდემიურ, არასაგანგებო, არაფორს-მაჟორულ მდგომარეობაშიც უნდა გამოიყენებოდეს, როგორც სწავლების, ინფორმაციის მიღების, კვლევების ჩატარებისთვის მასალის მოპოვების დამატებითი შესაძლებლობა.

ანგარიშგასანევია, რომ კვლევის მიზნებისთვის გამოკითხული სტუდენტებისა და აკადემიური პერსონალის უმეტესი ნაწილი დისტანციური სწავლების ფორმატისა და ხარისხის მიმართ უკმაყოფილებას ღიად გამოხატავს: არანაკლებ მნიშვნელოვანი ნაწილი, რესურსული პრობლემების გამო, ვერც ახერხებს პროცესში ჩართვას - სწავლას წყვეტს, სტატუსს იჩერებს ან სპეციალობის შეცვლაზე ფიქრობს.

საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების სწრაფი განვითარების კვალდაკვალ სასწავლო პროცესში ციფრული ტექნოლოგიის არგამოყენება ან უკვე წარმოდგენილიც კია. უდავოა, რომ ტრადიციული სწავლების ფორმატშიც სულ უფრო მეტი ციფრული ტექნოლოგია და რესურსი შემოდის. ინტერნეტის ხელმისაწვდომობა და ციფრული რესურსების ინტეგრირება ტრადიციულ სწავლების პროცესში გარდაუვალი, სულ უფრო მიმზიდველი ხდება.

ამასთან, ელექტრონული სწავლება არ არის სრულიად ახალი და არც მხოლოდ პანდემიის პერიოდისთვის გათვლილი ფორმა. ის ადრეც გამოიყენებოდა და მომავალში, შესაძლოა, უფრო პოპულარული, მოთხოვნადი გახდეს, როგორც სწავლების პროცესში მეტი პირის ინდივიდუალურად ჩართვისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის საფასურის შემცირების წყარო.

დაბეჯითებით შეიძლება ვამტყვიკოთ, რომ Covid-19-ის ეპიდემიის პირობებში, სწავლა/სწავლების დისტანციურ ფორმატზე გადასვლა იყო სწორი, გონივრული გადაწყვეტილება, რომელმაც, ცხადია, დადებითი შედეგებიც გამოიღო - იხსნა სისტემა განადგურებისგან და მომავალ თაობებს შეუნარჩუნა განვითარების პერსპექტივა.

ცხადად გამოჩნდა ისიც, რომ ციფრული ტექნოლოგიებისა და ნიგნიერების განვითარება ერთ-ერთი ძირითადი გამოწვევაა ჩვენი, აგრეთვე ბევრი სუსტი ეკონომიკის ქვეყნისთვის; არ გვაქვს საკმარისი, სათანადო, თანამედროვე ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული საგანმანათლებლო რესურსები, ელექტრონული სწავლების ადაპტირებული პლატფორმები; ჯერ კიდევ დიდია საკომუნიკაციო შესაძლებლობების უთანასწორობა ცენტრსა და რეგიონებს შორის; ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური საერთო მდგომარეობა და, აქედან გამომდინარე, მოქალაქეების, მოსახლეობის, ოჯახების საარსებო შემოსავლები არ იძლევა საშუალებას საკმარისი რესურსი გამოინახოს თანამედროვე ტექნიკასა და ტექნოლოგიების შექენაზე, მათ განახლებაზე, მთლიანად ხარისხიანი განათლების მიღებაზე. მწირი რესურსული უზრუნველყოფა, სამუშაო ადგილების ნაკლებობა, დასაქმების პრობლემები, მკვეთრად პოლარიზებული სოციალური და გახანგრძლივებული პანდემიის გამო შექმნილი მძიმე ფსიქოლოგიური ფონი, ერთობლიობაში ქმნიან აქტიურობის არამოტივირებულ განწყობას, რაც კორელაციურ დამოკიდებულებაშია გა-

ნათლების მიღებასთან, აგრეთვე ხარისხიანი სწავლების უზრუნველყოფასთანაც.

კვლევებითა და განვითარების ხანგრძლივადიანი გამოცდილებით დასტურდება, რომ ადამიანის ჯანმრთელობასთან, ქვეყნების, ოჯახების, სოციალური ჯგუფების, ინდივიდების ეკონომიკური მდგომარეობასთან ერთად, ცოდნას ქმნის განწყობაც. დისტანციური ფორმატით სწავლების პრაქტიკამ ცალსახად გამოკვეთა ხარისხიანი, უწყვეტი, სტაბილური განათლების მიღების უზრუნველყოფის პროცესზე ყველა ზემოაღრნიშნული ფაქტორის უარყოფითი ზემოქმედება.

განათლება, განათლებული მოქალაქე და ინტელექტუალური პოტენციალი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების უკიდევანო რესურსია. განათლების ხარისხი მრავალ ფაქტორზე, მათ შორის, ტექნიკური და ტექნოლოგიური შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობაზე, მაღალი მოტივაციების გაჩენასა და მათ რესურსულ უზრუნველყოფაზე დამოკიდებული. ამასთან, ხარისხიანი განათლების მიღება დანახარჯებთანაცაა დაკავშირებული და მწირი შემოსავლების მქონე მოსახლეობის დიდ ნაწილს, აგრეთვე უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს ამის შესაძლებლობა არ გააჩნიათ და სახელმწიფოს მიერ მიზნობრივი ინიციატივების გარეშე პრობლემის გადაწყვეტა ვერ მოხერხდება.

ჩატარებული კვლევა, შეხედულებებისა და მოსაზრებების განზოგადება გვიმყარებს პოზიციას, რომ სწავლა/სწავლება უნდა ხორციელდებოდეს აუდიტორიაში, სასწავლო პროცესისთვის სპეცილიზებულ ერთ სივრცესში, სადაც სტუდენტს და პროფესორს შეუძლიათ ერთმანეთთან ვერბალური ურთიერთობა, სალექციო, სემინარული, პრაქტიკული მასალის საფუძვლიანი განხილვა, წერილობითი ფორმით ან სხვა სახის თვალსაჩინო დემონსტრირება, კითხვა-პასუხის ინდივიდუალური კორექტირება და მყისიერი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც ჩვენთან არსებულ ტექნიკურ თუ ტექნოლოგიურ მოცემულობაში ხარისხიანად ჯერ კიდევ ვერ ხერხდება.

ხელისუფლებამ, განათლების სისტემამ, უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა ყველაფერი უნდა იღონონ, რომ სწავლა/სწავლების პროცესი დაუბრუნდეს აუდიტორიას.

#### **გამოყენებული ლიტერატურა:**

1. კოვიდსტატისტიკა; <https://www.worldometers.info/coronavirus/>; უკანასკნელად გადამოწმებულია 15.12.2020.
2. კორონავირუსის შესაძლო გავლენა მსოფლიო ეკონომიკაზე ქვეყნებისა და ეკონომიკის დარგების მიხედვით; საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი GPRC, 2 აპრილი 2020.
3. Fighting COVID-19; WORLD BANK ECA ECONOMIC UPDATE SPRING 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33476/9781464815645.pdf>.
4. Georgia: Economy | Asian Development Bank (adb.org).

5. INTERNATIONAL MONETARY FUND.
6. (UNDP (2020). COVID-19 pandemic: Humanity needs leadership and solidarity to defeat the coronavirus. Retrieved from <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp>.
7. Tam, G. & El-Azar, D. (March 13, 2020). 3 ways the coronavirus pandemic could reshape education. World Economic Forum: Global agenda. Retrieved from file:///D:/COVID/3%20ways%20the%20coronavirus%20pandemic%20could%20reshape%20education%20World%20Economic%20Forum.html.
8. Dr. Lokanath Mishra , Dr. Tushar Gupta , Dr. Abha Shree Online Teaching-Learning in Higher Education during Lockdown Period of COVID-19 Pandemic, International Journal of Educational Research Open (2020), doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijedro.2020.100012>
9. Esteban M.Aucejo; Jacob French; Maria Paola Ugalde Araya; Basit Zafar - The impact of COVID-19 on student experiences and expectations: Evidence from a survey; ELSEVIER-Journal of Public Economics; Volume 191, November 2020, 104271; <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2020.104271>.
10. დიმიტრი უზნაძე, განწყობის ფსიქოლოგიის ექსპერიმენტული საფუძვლები; განწყობის თეორიის ძირითადი დებულებები; მეოთხე გამოცემა, რედაქტორი, აკადემიკოსი შოთა ნადირაშვილი; გამომცემლობა „საქართველოს მაცნე“ 2009; გვ. 317.
11. Paula Odriozola-González; Álvaro Planchuelo-Gómez; María Jesús Iruña; Rodrigode Luis-García; Psychological effects of the COVID-19 outbreak and lockdown among students and workers of a Spanish university; Psychiatry Research; Volume 290, August 2020, 113108; <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113108>.
12. Nanigopal Kapasia, Pintu Paul, Avijit Roy, Jay Sahac, Ankita Zaveric, Rahul Mallick, Bikash Barmanc, Prabir Dasc, Pradip Chouhanc; Impact of lockdown on learning status of undergraduate and postgraduate students during COVID-19 pandemic in West Bengal, India; Children and Youth Services Review 116 (2020) 105194; journal homepage: [www.elsevier.com/locate/childyouth](http://www.elsevier.com/locate/childyouth).
13. საქართველოს მთავრობის დადგენილება - უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სოციალური პროგრამის ფარგლებში იმ სტუდენტების სახელმწიფო სახელმწიფო გრანტით დაფინანსების ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ, რომლებიც ერთიანი ეროვნული გამოცდების შედეგების საფუძველზე სწავლობენ აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამებზე, 2020 წლის 27 აგვისტო; №534.
14. Nana Akhalai, David Jalagonia, Nino Liparteliani; Teaching Some Issues of Problem Solving and Decision Making in the Social Science; 2012 IV International Conference "Problems of Cybernetics and Informatics" (PCI); 12-14 Sept. 2012; Date Added to IEEE Xplore: 28 March 2013; <https://ieeexplore.ieee.org/document/6486483>.

## საქართველოში საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითზე

### რეზიუმე

სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა მყარი ფინანსური მექანიზმისა და ფინანსური ბაზის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების გადაჭრას, როგორებიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა; ინფლაციის მაღალი დონე; უცხოური და საკუთარი საინვესტიციო რესურსების არაადაპტაციური ფილტვის მოძიება და მოზიდვა; ფინანსური ბაზრის განვითარების დაბალი დონე; საგადასახადო კანონმდებლობის ხშირი, გაუმართლებელი ცვლილება. ამ საკითხების გადაწყვეტის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალებაა საბიუჯეტო შემოსავლების-გადასახადების მობილიზაციის მაღალი დონის მიღწევა, მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო სისტემის არსებობა მდგრადი საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების პირობებში. საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც საბიუჯეტოსთან ერთად ფისკალურ პოლიტიკას ქმნის, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია.

ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც ტარდება მთავრობის მიერ, უნდა პასუხობდეს საქართველოს საგადასახადო სისტემის აგების ძირითად პრინციპებს და უნდა ახდენდეს ქვეყნის შიგნით ეკონომიკური ურთიერთობების რეგულირებას. გარდა ამისა, ფისკალური პოლიტიკის რეალიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს გადასახადებით დაბეგვრის სახელმწიფო მართვის რამოდენიმე ფუნქციას: სახელმწიფო დანახარჯების ფინანსური, ე.ი. გადასახადების პირდაპირ ფუნქციას; სოციალური წონასწორობის შენარჩუნებას ცალკეული ჯგუფების შემოსავლებს შორის თანაფარდობის ცვლილების გზით, მათ შორის უთანასწორობის აღმო-



**ბესარიონ ნაყოფია**  
თბილისის ჰუმანიტარული სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი

ფხვრის გზით; ეკონომიკის ინფლაციის საწინააღმდეგო, სექტორული, დარგობრივი და რეგიონული სახელმწიფო რეგულირებით; დასავლეთის მოწინავე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავისი პოზიცია გადასინჯოს და დამატებითი ღირებულების გადასახადი და ან საშემოსავლო გადასახადის შემოსავლებს მისცეს (დააკისროს) მარეგულირებელი ფუნქცია; დასამუშავებელია მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდიკა, რომელიც კონკრეტულად უნდა პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკისა და ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციის აუცილებელ და მკაცრ მოთხოვნებს.

## IMPROVEMENT OF BUDGET AND TAX SYSTEM OF GEORGIA ACCORDING THE EXAMPLE OF EU COUNTRIES

**Besarion Nakopia**  
the professor at Tbilisi Humanitarian Teaching University

### RESUME

The necessary term for existence and operation of the state is to create solid financial mechanism and financial base, which would support the settlement of such urgent and negative issues like: increase of shortfall in state budget, high rate of inflation; unsatisfactory search and attraction of foreign and own investment resources; financial market's development on low level, frequent and unjustified changes in tax legislation. One of the key means to solve these issues is to reach a high level in mobilization of budgetary income - taxes, the existence of scientifically grounded tax system in the terms of exercise the sustainable tax policy. The tax policy which together with budgetary one creates the fiscal policy constitutes an integral part to the country's economic policy.

Fiscal policy, being exercised by government, should answer the basic principles of construction of tax system of Georgia and should govern the economic relations inside the country. Besides, the realization of fiscal policy should foresee some of the functions of state management regarding the taxation: the financial function of state expenses or direct function of the taxes; maintenance of social equilibrium by altering the relationship of income among some particular groups, including the fix of inequality; state governance against the economy's shortfall having sector, field and regional scale; Coming out of the experience of western leading countries, we consider expedient, that state central authority should revise their position and assign (charge) the income of Value-added Tax and / or Income Tax with governing function; scientifically grounded methods should be processed, which should specifically answer the necessary and strict requirements of realization of market economy and the state budget policy.

სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა მყარი ფინანსური მექანიზმისა და ფინანსური ბაზის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ისეთი მწვავე, ნეგატიური საკითხების გადაჭრას, როგორებიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა; ინფლაციის მაღალი დონე; უცხოური და საკუთარი საინვესტიციო რესურსების არადამაკმაყოფილებელი მოძიება და მოზიდვა; ფინანსური ბაზრის განვითარების დაბალი დონე; საგადასახადო კანონმდებლობის ხშირი, გაუმართლებელი ცვალილება. ამ საკითხების გადაწყვეტის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალებაა საბიუჯეტო შემოსავლების-გადასახადების მობილიზაციის მაღალი დონის მიღწევა, მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო სისტემის არსებობა მდგრადი საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების პირობებში. ეკონომიკის გაუმჯობესებისადმი საერთო ტენდენციამ გამოიწვია სახელმწიფოსა და სახელმწიფო ფინანსების როლის ზრდა სოციალური ამოცანების გადაჭრაში.

საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც საბიუჯეტო-სთან ერთად ფისკალურ პოლიტიკას ქმნის, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია. ეს კონცეფცია დღეს საყოველთაოდაა აღიარებული, მაგრამ ეროვნული ეკონომიკის შესაბამისი და პერსპექტივის მქონე საგადასახადო პოლიტიკის შერჩევა ერთ-ერთი ურთულესი საკითხია. ამ პრობლემის მოგვარება სახელმწიფოებრიობის განმტკიცების უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა. ძლიერი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც ფისკალურთან ერთად შეასრულებს მარეგულირებელ და მასტიმულირებელ ფუნქციებს, ძლიერი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საწინდარია. სწორედ ამ საქმეში გადასახადებს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ფუნქცია აკისრიათ. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულებაში დიდი მნიშვნელობა სწორი, ქვეყნის ეკონომიკისათვის ადეკვატური საგადასახადო პოლიტიკის გატარებას ენიჭება. იგი მაკროეკონომიკური რეგულირების შემადგენელი ნაწილი და მთავარი ბერკეტია. გადასახადებთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული ყველა დღევანდელი მწვავე პრობლემა-სიღარიბე, უმუშევრობა, ბიუჯეტის დეფიციტი, ინფლაცია, გარემოს დაცვა და ა.შ. ამ და სხვა სოციალური თუ ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრა სწორედ გადასახადებშია. გადასახადების ფისკალური ფუნქციით ძირითადად ფორმირდება სახელმწიფო ფინანსური რესურსები, ანუ ამ ფუნქციით ხდება მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვანი ნაწილის ფულადი ფორმით გასახელმწიფოებრივება. საგადასახადო ტვირთის დონეს, პირველ ყოვლისა, სწორედ სახელმწიფო ხარჯების სიდიდე განსაზღვრავს.

გადასახადი საზოგადოების ყველა წევრმა უნდა გაილოს, რადგან იგი სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებისათვის, მისი თითოეული წევრისთვის განუვლი მომსახურების ფასია. ბიუჯეტის ხარჯების ზრდით ქვეყანაში განხორციელდა ცხოვრების დონის, განათლების, ჯანდაცვის, მოსახლეობის უსაფრთხოების მხარდასაჭერი ღონისძიებები. ყველა ამ პრობლემის გადასაჭრელად საჭიროა დამატებითი სახსრები, რომლებიც შემოდის

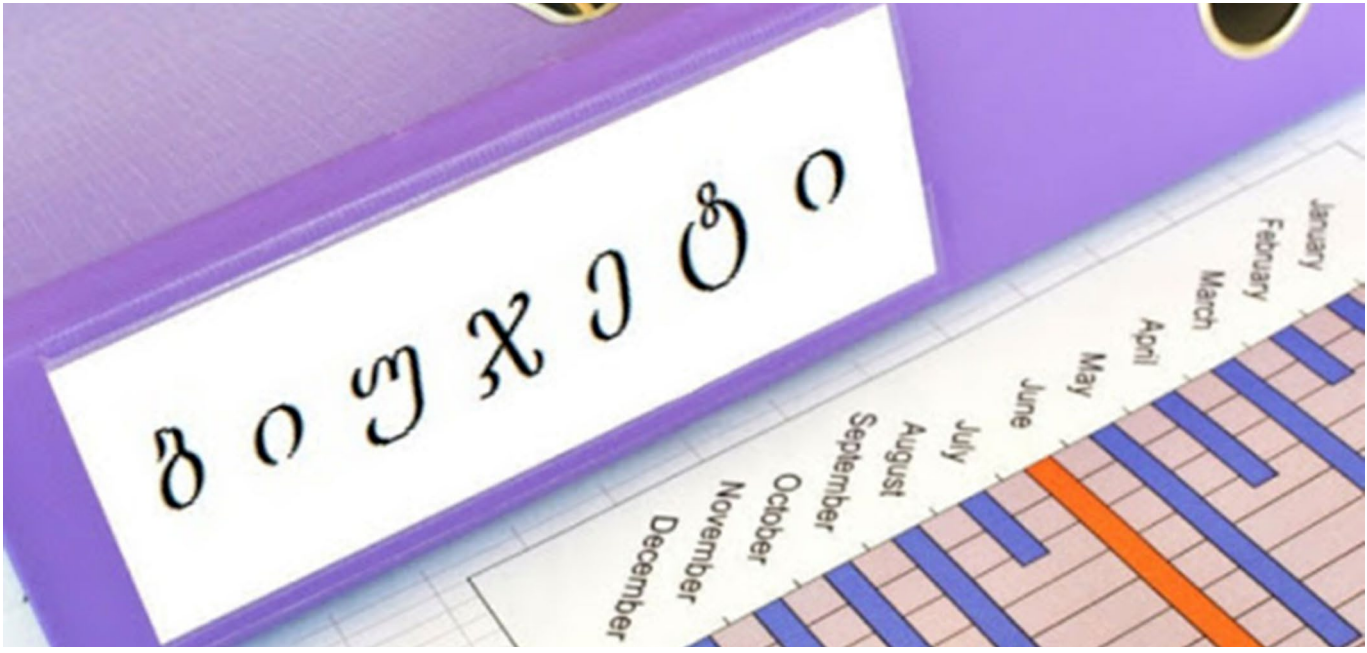
ბიუჯეტში გადასახადების სახით. გადასახადები გამოხატავს ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირების ვალდებულებას გარკვეული ზომით მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფო ფინანსების ფორმირებაში. გადასახადების ძირითადი ეკონომიკური ფუნქცია-აღამიანთა დაინტერესებაა ან დაინტერესების შეზღუდვა საქმიანობის ამა თუ იმ ფორმით. გარდა ამისა, გადასახადების მეშვეობით მხარდაჭერილია სამართლიანობის პრინციპი შემოსავლების განაწილება და განაწილებაში, ფორმირდება ფინანსური საშუალებები სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების გადასაჭრელად.

ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის საკითხები, საბიუჯეტო მონაცემების პრობლემების განხილვა და მისი განვითარების გზები გახდა უმნიშვნელოვანესი საკითხი ბიუჯეტში შემოსავლების ზრდის განხილვისას.

გადასახადები ოდითგანვე ემსახურებოდა სახელმწიფოს ფულადი რესურსების ფორმირების ძირითად წყაროს და ამიტომ ეკონომისტთა ყურადღებას ყოველთვის იქცევდა გადასახადებით დაბეგვრის საკითხები. აქ მნიშვნელოვანია: სახელმწიფოში ყველანი უნდა მონაწილეობდნენ მთავრობის შენახვაში შემოსავლების შესაბამისად, რომლებსაც ისინი ღებულობენ მისი მხარდაჭერის შემთხვევაში; ყოველი გადასახადი უნდა იყოს მკაფიოდ განსაზღვრული ვადის, გადახდის წესის და თანხის მიხედვით; თითოეული გადასახადი უნდა იქნეს ამოღებული იმ ვადაში და იმ წესებით, რომლებიც მოსახერხებელია გადამხდელისათვის; თითოეული გადასახადი ისე უნდა იყოს შემუშავებული, რომ შესაძლებელი იყოს მისი აკრეფა მცირე დანახარჯებით. უფრო რთული პრობლემების გადაჭრის აუცილებლობის დროს სახელმწიფო ზრდის გადასახადებს, მაგრამ, ამასთან უნდა ვიცოდეთ, რომ გადასახადების ზრდა საწარმოს მოგებაზე განსაზღვრულ ფარგლებს მიღმა ამცირებს დასაბეგრ ბაზას და წარმოების მოცულობას.

დღეისათვის ფისკალური პოლიტიკის თემა განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგანაც საქართველოს ეკონომიკა რთული პრობლემების წინაშე დგას. იმაზე, თუ როგორ განახორციელებს ხელისუფლება საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკას, დამოკიდებულია ჩვენს ქვეყანაში მცხოვრები თითოეული ადამიანისა და მთელი ქვეყნის ბედი. ხელისუფლებამ აუცილებლად უნდა იმოძრაოს იმ მიმართულებით, რომ მიმდინარე დროისათვის მხოლოდ ის ხარჯები გასწიოს, რომლებიც დღეისათვისაა სასიცოცხლოდ აუცილებელი და ეს უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო ხარჯების ოპტიმიზაციის გზით, არამიზნობრივი და არასაჭირო ხარჯების შემცირებითა და აღმოფხვრით.

სწორედ სტატიაში მთავარ საკითხს წარმოადგენს საქართველოს საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის გზების განხილვა და მოძიება მდგრადი ეკონომიკის განვითარებისათვის. მიზნები და ამოცანები სწორად უნდა განისაზღვროს, ვიცოდეთ, თუ რას წარმოადგენს თავისთავად სახელმწიფო ბიუჯეტი, რა ფუნქციები ხორციელდება ბიუჯეტის დახმარებით და რა მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტს საბაზრო ეკონომიკის პირობებში.



სახელმწიფო ბიუჯეტი ნებისმიერი ქვეყნის ფინანსური სისტემის ძირითადი რგოლია. ეს განპირობებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელობით და შინაარსით ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური განვითარების თვალსაზრისით. ბიუჯეტი აერთიანებს ძირითად ფინანსურ პარამეტრებს თავისი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთშემავსებელი მხარეებით. აგრეთვე, დროის სხვადასხვა პერიოდებში ესაა ეკონომიკის სტაბილიზაცია და კრიზისიდან გამოყვანა ფინანსური მდგომარეობის გაუმჯობესების გზით, ფულის მიმოქცევის სტაბილიზაციის დაგეგმვა და მისი რეალიზაცია.

საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე საქართველოსთვის შემოთავაზებულია და მუშაობს ელექტრონული ბიუჯეტირების მოდელი, რომელმაც უნდა გადაჭრას შემდეგი პრობლემები:

1. ბიუჯეტირების სისტემის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება კონკრეტული საპროგრამო სისტემის გამოყენებით, სახელმწიფოსათვის აუცილებელ დონეზე მისი სრულყოფით;
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის ყველა დანახარჯისა და შემოსავლის გაკონტროლება.

მნიშვნელოვანია, თუ რა როლს ასრულებს ბიუჯეტი და გადასახადები სახელმწიფოში და როგორ შეიძლება გავლენის მოხდენა ეკონომიკის განვითარებასა და საერთოდ, ქვეყნის კეთილდღეობაზე ამ საკითხების რეგულირებითა და სრულყოფით.

სტატიაში მოცემულია საქართველოს საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემების ანალიზი, რომლის მეშვეობითაც ირკვევა, თუ როგორ რეგულირდება საბიუჯეტო სისტემები ქვეყანაში და რა პრობლემები წარმოიქმნება ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის დროს. გაანალიზებულია, თუ რომელი ცალკეული გადასახადი აითვისება უკეთ ქვეყანაში და რომელი გადასახადების სრულყოფაა შესაძლებელი.

საქართველოს ეკონომიკური რეფორმების პროგრამაში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი დაფინანსების მთელი

მექანიზმის ფაქტობრივად თავიდან შექმნამ დაიკავა. იგი, თავის მხრივ, მოითხოვდა ფინანსური რესურსების ჩამოყალიბებისა და ხარჯვის თანამედროვე მეთოდებით რეგულირების აუცილებლობას. უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა რეგიონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისადმი პოზიციები, თუმცა სერიოზული პრობლემების წინაშე დგება ბევრი საკანონმდებლო აქტი, რომელთა შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საზიანოდ. ყველა რეალური წყაროს შემოსავლები თავს იყრის ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში, ხოლო უმნიშვნელო მოცულობისა და არარეალური წყაროს შემოსავლები - ადგილობრივ ბიუჯეტებში. სწორედ რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების წყაროების არარსებობა არის იმის მიზეზი, რომ ან არ სრულდება ბიუჯეტის შემოსავლები ან ვერ სრულდება შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები. აქ საუბარია როგორც ფედერალურ, ისე ავტონომიურ რესპუბლიკებში და ტერიტორიულ ერთეულებში გადასახადების ამოღებაზე. უკანასკნელ პერიოდში განვითარებული ქვეყნების, განსაკუთრებით ევროკავშირის ქვეყნებში რეგიონული მმართველობის ორგანოების ხელში თავს იყრის და ნაწილდება ქვეყანაში მობილიზებული ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი. ეს გასაგებიცაა, ფედერალური ხელისუფლება ველარ აუდის გაზრდილი და გართულებული სოციალურ-ეკონომიკური (განსაკუთრებით დღეს არსებული კოვიდპანდემიის პირობებში) პროცესების მართვას და რიგ შემთხვევებში მათ გადასცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას, ხელს უწყობს საბიუჯეტო ფედერალიზმის განვითარებას. თუმცა საბიუჯეტო ფედერალიზმი ყოველთვის არ ნიშნავს ქვეყნის ფედერალურ მონყოფას. იგი შეიძლება მოქმედებდეს როგორც ფედერალურ, ისე უნიტარულ ქვეყნებში. იმის მაგალითად, თუ როდენ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება,

ისეთი სახელმწიფო გამოდგება, როგორც გერმანიაა, სადაც დღეს მოქალაქეთა მიერ ხელისუფლების მიმართ დასმული საკითხების 80%-ზე მეტის მოგვარება და დაკმაყოფილება ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ გერმანიის ყველა ფედერალური სუბიექტის ფარგლებში არ მოქმედებს უნიფიცირებული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის შესახებ. ცალკეული ფედერალური ერთეულის უპირატესი უფლებაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა. უფრო მეტიც, დასავლეთ ევროპაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ძლიერი ორგანოს განვითარება ევროკავშირის ფარგლებში საკანონმდებლო აქტივაც არის განმტკიცებული. სწორედ ევროპის ქარტიამ განსაზღვრულია ხელისუფლების ტერიტორიული ერთეულების ორგანოების მოვალეობა თუ როგორ არეგულირონ საზოგადოებრივი საქმეები და იმოქმედონ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე. საბიუჯეტო რეგულირება ხორციელდება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების განაწილებით, რომელთა უკმარისობის შემთხვევაში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს გამოეყოფათ მიზნობრივი ტრანსფერები, ხოლო თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრების არსებობის შემთხვევაში - მოკლევადიანი საბიუჯეტო სესხები უკან დაბრუნების პრინციპით. ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის, ტერიტორიული ერთეულების ორგანოების უფლებამოსილებანი ხორციელდება ქვეყნის კონსტიტუციის, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“, საქართველოს კანონების გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობ-

რივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ნორმატიული აქტების საფუძველზე. გადასახადების ყველა სახის ერთდროული მობილიზება ხდება ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში და შემდგომ წარმოებს მათი გადანაწილება სხვადასხვა პრინციპების საფუძველზე. შემუშავებული პროგრამის რეალიზაცია მიმართული უნდა იყოს საბიუჯეტო მოწყობის, საბიუჯეტო რეგულირების სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებაზე, რაც უზრუნველყოფს ფინანსური რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას საბიუჯეტო სისტემის დონეებს შორის, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დაბალანსებულობას, რეგიონისა და მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის განვითარებას, სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის კომპრომისის მიღწევას საგადასახადო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის საფუძველზე. ამ კანონში მწვავე საკითხს წარმოადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების თემა. არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალში ჩაირიცხება გადასახადები, რომლებზეც შემოსავლის უდიდესი ნაწილი მოდის: დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზის გადასახადი, საბაჟო გადასახადი და სხვ. აქ ასევე გასათვალისწინებელია საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურაში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების თანაფარდობა. იგი დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება: ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იაპონიასა, კანადასა და ინგლისში სჭარბობს პირდაპირი გადასახადები, ხოლო საფრანგეთში-არაპირდაპირი. გერმანიასა და იტალიაში ამ მხრივ არსებული მდგომარეობა შედარებით დაბალანსებულია. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა





და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს, მათ ბიუჯეტში ჩაირიცხება ძნელად ამოსაღები და ნაკლებშემოსავლიანი გადასახადები, რაც მეტად მძიმე პირობებს უქმნის მართვის ადგილობრივ ორგანოებს. სწორედ ამ პრობლემების გამო არსებული სისტემა ძირეულ გარდაქმნას საჭიროებს. ხშირად ადგილი აქვს ცენტრალური ბიუჯეტის კუთვნილი თანხების ტერიტორიულ ბიუჯეტებში დატოვების შემთხვევებს.

ეკონომიკის განვითარებისა და დამატებითი ფინანსური რესურსების ფორმირების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა სწორი და გამართული ფისკალური პოლიტიკა როგორც ფედერალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, სადაც როგორც ხარჯები, ისე შემოსავლები დაექვემდებარება ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს. აუცილებელია დასახულ იქნეს ფისკალური და საგადასახადო პოლიტიკის ეფექტიანობის ამალღების დამატებითი ღონისძიებები, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს არა მარტო სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობის ზრდის, არამედ მთლიან შიდა პროდუქტში მისი წილის ზრდის ტენდენციაც. საშემოსავლო ბაზის ზრდის გაფართოება უნდა მოხდეს არა მარტო ადმინისტრაციული ან საკანონმდებლო გააქტიურებით, არამედ სამეურნეო საქმიანობის გააქტიურებისათვის ეკონომიკური პირობების შექმნით. ამიტომ მონესრიგებული, გამართულად ფუნქციონირებადი საგადასახადო სისტემის გარეშე როგორც ფედერალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე საბაზრო ურთიერთობების ფორმირება ვერ განხორციელდება. გადასახადების ის ბაზა, რომელიც რეგიონალურ ბიუჯეტებშია, არასაკმარისია იმ ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება დაკისრებული აქვს ადგილობრივ ორგანოებს. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლების ორგანოები ღონისძიებებს მათი კომპეტენციის ფარგლებში თვითონვე აფინანსებენ, მაგრამ როცა სახსრები არ ჰყოფნით, ხოლო ამა თუ იმ ღონისძიების დაფინანსება დასაბუთებულია, სახელმწიფო ბიუჯეტი ცენტრალიზებული წესით გამოყოფს საბიუჯეტო სახსრებსა და მიზნობრივი ტრანსფერების მოცულობებს. მათ ეხსნებათ საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ანგარიშები. საბიუჯეტო ანგარიშები ეხსნებათ დაწესებულებებს, სანარმოებს, ორგანიზაციებს, რომელთაც სახსრები მათი მიზნობრივი გამოყენების მიზნით გამოეყოფათ. საბიუჯეტო ანგარიშებზე გამოუყენებელი სახსრების ნაშთები ანგარიშის განმკარგავის საგადასახადო საბუთის საფუძველზე ცენტრალურ ხაზინაში დაბრუნებას ექვემდებარება, ხოლო მიმდინარე ანგარიშები არასაბიუჯეტო სახსრებისათვის ეხსნებათ სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც ფედერალურ ან ადგილობრივ ბიუჯეტებზე იმყოფებიან. ქვეყანაში არიან ისეთი რეგიონები, რომელთა ეკონომიკური განვითარება არასაკმარისია, მაგალითად, მთიანი რაიონები, სადაც აუცილებელია მეტი მოცულობის ხარჯების განევა, ასეთი ბიუჯეტების ფორმირება შეიძლება ვერ შეძლონ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ გადასახადებიდან ანაირიცხები 100% იქნება. მათ უნდა მიიღონ ტრანსფერები მიმდინარე ხარჯებისათვის და სუბვენციები კაპიტა-

ლური ხარჯებისათვის. საქართველოში თანამედროვე საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირება მოითხოვს ისეთი საკითხების დამუშავებასა და სრულყოფას, როგორიცაა ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მისაღები მოდელი, საბიუჯეტო ხარჯების სამართლიანი განაწილების პრინციპები და ა.შ. დღეს მოქმედი საგადასახადო კოდექსი, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია გადასახადების ამოღების საქმეში, მაგრამ უფრო მეტადაა დასარეგულირებელი ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების გარკვევაში. ევროკავშირის იმ ქვეყნებში, სადაც დაბალია ადგილობრივი შემოსავლების ხვედრითი წონა (მაგალითად, საკუთარი წყაროებით იფარება: ესტონეთში - მთელი ხარჯების მხოლოდ 0,1%, ბულგარეთში - 1%, საბერძნეთში - 2%, უნგრეთში - 4%, ჰოლანდიაში - 5%, სლოვენიაში - 5%, ლატვიაში - 6% გამოყენებულია ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის გადასახადების განაწილების პრაქტიკა. მაგალითად, საფრანგეთში ცენტრალურ ბიუჯეტში შედის დამატებული ღირებულების გადასახადის მხოლოდ 41,4% და ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის 10,6%. გერმანიაში ფართოდ გამოიყენება გადასახადების ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის განაწილების პრაქტიკა. საშემოსავლო გადასახადი იყოფა-42,5% 42% და 15% პროპორციებით ცენტრალურ, მინისა და ადგილობრივ მმართველობას შორის. ლატვიაში იყენებენ ადგილობრივი ბიუჯეტების ვერტიკალური გამოთანაბრების ინსტრუმენტებს, რისთვისაც მათ ეძლევათ კომპანიათა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი, რომელიც ხელს უწყობს საგადასახადო ბაზის განმტკიცებას. ამასთან, მათ ეძლევათ ცენტრალური ბიუჯეტიდან დოტაცია 40%-ის ოდენობით. შვეიცარიის ფედერალურ ბიუჯეტში შედის არაპირდაპირი გადასახადების მთლიანი მოცულობის მხოლოდ 30%, ხოლო დანარჩენი 70% მიმართება თემებისა და კანტონების ბიუჯეტებში.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია საგადასახადო ადმინისტრირების უფრო ეფექტიანი ინსტრუმენტების და საგადასახადო შეღავათების სისტემის გამოყენება საგადასახადო ტვირთის სიმძიმის შესამცირებლად.

საბიუჯეტო დაგეგმვის ეფექტიანობის ამალღების მიზნით შემოთავაზებულია ხარჯების კლასიფიკაციისადმი ახლებური მიდგომა, რომელიც შეესაბამება IFRS(International Financial Reporting Standards);

ჩვენს მიერ საჯარო ხარჯების გამჭვირვალობის და ზოგადად საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის ამალღების მიზნით შემოთავაზებულია საინფორმაციო ნაკადების ფორმირებისა და დამუშავებისათვის გამოყენებული იქნას ელექტრონული ბიუჯეტირების პროგრამა (Oracle Hyperion Planning).

მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია ფისკალური პოლიტიკა. ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკის სფეროა, რომელიც უშუალოდაა დაკავშირებული სახელმწიფო ორგანოებისა და სამეურნეო საქმიანობის ყველა დანარჩენი სუბიექტების ურთიერთქმედებასთან. ეს ურთიერთქმედება მიიღწევა სახელმწიფო დაკვეთების, გადასახადებით დაბეგვრისა და ტრანსფერული გადახდების სისტემის მეშვეობით.

ნებისმიერი მთავრობა ყოველთვის ატარებს გარკვეულ ფისკალურ პოლიტიკას იმისაგან დამოუკიდებლად, აცნობიერებს ის ამას თუ არა. რეალურად საკითხი მდგომარეობს იმაში, ეს პოლიტიკა კონსტრუქციული იქნება თუ გაუაზრებელი და არათანმიმდევრული. დიდ ადგილს იკავებს გადასახადებით დაბეგვრა მაკროეკონომიკის ფინანსურ რეგულირებაში. ამასთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება საგადასახადო კანონმდებლობისა და გადასახადების ამოღების არსებული პრაქტიკისა და ერთიანი წესის სრულყოფაა.

იმისათვის, რომ ნათელი მოეფინოს მართებულია თუ არა მთავრობის მიერ განხორციელებული ფისკალური პოლიტიკა, აუცილებელია მისი შედეგების შეფასება. ყველაზე ხშირად ამ მიზნით გამოიყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობა, რადგანაც ფისკალური პოლიტიკის გატარება თანდაყოლილია ბიუჯეტის დეფიციტისა თუ პროფიციტის ზრდით ან შემცირებით. ამ მაჩვენებლის მიხედვით მსჯელობა განხორციელებული დისკრეციული პოლიტიკის შესახებ საკმაოდ რთულია. ეს აიხსნება იმით, რომ, ერთის მხრივ, ბიუჯეტის ფაქტობრივი დეფიციტი თუ პროფიციტი შეიძლება იცვლებოდეს სახელმწიფო ხარჯებისა და გადასახადების მიზანმიმართული ცვლილებების შედეგად, ხოლო, მეორეს მხრივ, მათ სიდიდეზე შეიძლება გაცლენას ახდენდეს ეროვნული პროდუქტის მოცულობის შემოსავლების ცვლილება, რაც განპირობებულია ავტომატური სტაბილიზატორების არსებობით.

ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები მოიცავს სხვადასხვა სახის გადასახადებითა და საგადასახადო განაკვეთებით მანიპულაციებს, გარდა ამისა, ტრანსფერტულ გადახდებსა და სხვა სახის სახელმწიფო ხარჯებს. ფისკალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი კომპლექსური ინსტრუმენტი და ეფექტიანობის მაჩვენებელია სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელიც აერთიანებს გადასახადებსა და ხარჯებს ერთიან მექანიზმში და ინერება ქვეყნის ერთიანი ბიუჯეტი.

ფისკალური პოლიტიკის კიდევ ერთ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გადასახადებით დაბეგვრის ცვლილებაა. მთავრობა ეკონომიკურ პირობებსა და ეროვნული ეკონომიკის განვითარების ეტაპზე დამოკიდებულებით ირჩევს საბიუჯეტო-საგადასახადო ზემოქმედების ფორმებს, რომლებიც იყოფა პირდაპირ და ირიბ ფორმებად. რეგულირების პირდაპირი ფორმა გულისხმობს ძირითადად საბიუჯეტო რეგულირების ინსტრუმენტების გამოყენებას, რომელთა შორისაა სუბსიდიები, სუბვენციები, დოტაციები ცალკეული საწარმოების, დარგებისა და რეგიონების მიმართ; მიზნობრივი კრედიტები, საქონლისა და მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფო ინვესტიციები. სახელმწიფო შესყიდვები აყალიბებს ერთობლივი დანახარჯების და შესაბამისად, ერთობლივი მოთხოვნის ერთ-ერთ კომპონენტს. როგორც კერძო დანახარჯები, სახელმწიფო შესყიდვებიც ზრდის ერთობლივი დანახარჯების დონეს. სახელმწიფო შესყიდვების გარდა არსებობს სახელმწიფო ხარჯების კიდევ ერთი სახე, კერძოდ-ტრანსფერტული გადახდები.

ის არ არის ჩართული მთლიან შიდა პროდუქტში, თუმცა, ის შედის და გაითვალისწინება პირად შემოსავალსა და განკარგვად შემოსავალში. კერძო მოხმარების მოცულობა უფრო მეტად დამოკიდებულია არა ეროვნულ შემოსავალზე, არამედ განკარგვად შემოსავალზე. ტრანსფერტული გადახდები ირიბად ახდენს გავლენას სამომხმარებლო მოთხოვნაზე, რითაც ზრდის შინამეურნეობების განკარგვად შემოსავალს. ერთობლივ დანახარჯებზე უარყოფითი ზემოქმედების ინსტრუმენტიცაა გადასახადები. განკარგვადი შემოსავლის შემცირება, თავის მხრივ, იწვევს არა მარტო სამომხმარებლო ხარჯების, არამედ დანაზოგების შემცირებასაც.

რეგულირების ირიბი ფორმა ეფუძნება საბიუჯეტო და საგადასახადო რეგულატორების კომბინაციას, რომლის დახმარებითაც სახელმწიფოს შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს მწარმოებელთა ფინანსურ შესაძლებლობებზე, გადახდისუნარიანი მოთხოვნის ზომებზე, ინვესტიციებზე, საწარმოთა დანახარჯებზე, ინფლაციურ პროცესებზე, ბიუჯეტის დეფიციტზე, სახელმწიფო ვალზე და სხვ. რეგულირების ირიბ ფორმებს შორის აღსანიშნავია გადასახადები და საგადასახადო შეღავათები, სოციალური დაზღვევის ფონდში შენატანები, სახელმწიფო სესხები და სხვ.

ფისკალური პოლიტიკა, როგორც ეკონომიკის ფინანსური რეგულირების საშუალება, ხორციელდება მძლავრი ბერკეტების დახმარებით-გადასახადებით დაბეგვრითა და სახელმწიფო დანახარჯებით. სწორედ გადასახადები მონაწილეობს რა ახლად შექმნილი ღირებულების პროცესში, გამოდის კვლევარმოების ერთიანი პროცესის ნაწილად, წარმოებით ურთიერთობათა სპეციფიკურ ფორმად, რაც სხვა არაფერია, თუ არა მათი საზოგადოებრივი შინაარსი, რომელიც საშუალებას იძლევა გავარკვიოთ მათი შინაგანი არსი და ევოლუცია, არსებითი თავისებურებანი, განვსაზღვროთ ბაზისისა და ზედნაშენის ზემოქმედების მექანიზმი, რაც მეტად მნიშვნელოვანია გადასახადების მთავარი მახასიათებლების გასარკვევად. საზოგადოების განვითარების ამა თუ იმ ეტაპისათვის, როგორც ეკონომიკურად განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში გადასახადების ამოღების მრავალფეროვანი საშუალებებისა და ხერხების გამოყენება ქმნის საგადასახადო ურთიერთობათა დამოუკიდებლობის, მათი წარმოებითი ურთიერთობებისგან იზოლირების მოჩვენებითობას. რა თქმა უნდა, ეს არასწორია. რეალობაში გადასახადები გამოხატავს რა წარმოებით ურთიერთობათა მეტად შეზღუდულ სფეროს, წარმოადგენს განაწილებით ურთიერთობათა ნაწილს. ხორციელდება ორი ტიპის ფისკალური პოლიტიკა: დისკრეციული და არადისკრეციული. დისკრეციული პოლიტიკაა სამთავრობო შესყიდვებით, გადასახადების განაკვეთებითა და ტრანსფერტული გადახდებით შეგნებულად მანიპულირება. დისკრეციული პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტებს წარმოადგენს: ა) საგადასახადო ამოღების მოცულობის ცვლილება; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯზე დასაქმების პროგრამების განხორციელება, რომელიც მიზნად ისახავს უმუშევართა უზრუნველყოფას სამუშაო ადგილებით;



გ) სოციალური პროგრამების რეალიზაცია, რომელიც მოიცავს შემწეობების გაცემას სიბერის, ინვალიდობის მიხედვით, ღარიბი ოჯახებისადმი დახმარებებს, განათლებლაზე, ჯანდაცვაზე და სხვ. ხარჯებს.

საბიუჯეტო-საგადასახადო რეგულირების სერიოზულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს საკმაოდ მნიშვნელოვანი დროითი ლაგის არსებობა. ჯერ ერთი, ის მოიცავს დროს, რომელიც გადის დაწყებული იმის გაცნობიერებიდან, რომ ქვეყანაში იწყება წარმოების ვარდნა ან ინფლაცია, კონკრეტული ქმედებების განხორციელების აუცილებლობის გაგებაამდე; მეორე-დროით შუალედს ამ აუცილებლობის გაცნობიერებიდან ეკონომიკური პოლიტიკის კონკრეტული ღონისძიებების დამტკიცებამდე; მესამე-დროის პერიოდს მოცემული ღონისძიებების დამტკიცებიდან მათი რეალიზაციის შედეგად ეფექტების მიღებამდე.

არადის კრეციული ფისკალური პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტებად გვევლინება ავტომატური სტაბილიზატორები; უმუშევრობაზე შემწეობები, სიღარიბის მიხედვით შემწეობები; პროგრესიული საშემოსავლო გადასახადი; ფერმერებისადმი სუბსიდიები, რომლებიც ზემოქმედებენ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდაზე ან შემცირებაზე ეკონომიკის მდგომარეობაზე დამოკიდებულებით. ავტომატური სტაბილიზატორები მიმართულია წარმოების შესაძლო ვარდნისა და ინფლაციის უარყოფითი შედეგების დასაძლევად, მაგრამ პოლიტიკოსების მხრიდან რაიმე სახის კონკრეტული ზომების მიღების აუცილებლობის გარეშე. საგადასახადო სისტემისა და შემწეობების ავტომატური სტაბილურობა, რომლებიც დაწესებულია პროცენტებში წინა გამოქვეყნების მიმართ, ამსუბუქებს ეკონომიკური რყევების სიმძიმეს, თუმცა მას არ ძალუძს სრულად მოახდინოს ეკონომიკის ციკლური განვითარების არასასურველი შედეგების კორექტირება. ავტომატურ სტაბილიზატორებს მიეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, ირიბი გადასახადები (უპირველეს ყოვლისა დამატებულ

ღირებულებაზე გადასახადი), უმუშევრობაზე შემწეობა და სოციალური გასაცემლები.

ეკონომიკის ავტომატური სტაბილურობის ხარისხის ამაღლება ეწინააღმდეგება სხვა, ფისკალური პოლიტიკის უფრო გრძელვადიან მიზნებს-წარმოების ფაქტორების მიწოდების გაფართოებისადმი სტიმულების გამყარებას და ეკონომიკური პოტენციალის ზრდას, სტიმულები ინვესტირებისადმი, სამეწარმეო რისკისადმი და შრომისადმი უფრო ძლიერი ფუნქციის შედარებით უფრო დამრეცი მრუდის პირობებში, რომლის მიღწევაც შესაძლებელია გადასახადებით დაბეგვრის ზღვრული განაკვეთების შემცირების გზით. მაგრამ ეს შემცირება თანდაყოლილია ციკლური ბიუჯეტის დეფიციტისა და პროფიციტის სიდიდეების შემცირებით და შესაბამისად, ეკონომიკის ავტომატური სტაბილურობის ხარისხის შემცირებითაც. ფისკალური პოლიტიკის მოკლევადიან და გრძელვადიან ეფექტებს შორის არჩევანი წარმოადგენს რთულ მაკროეკონომიკურ პრობლემას როგორც ინდუსტრიულად განვითარებული, ისე გარდამავალი ეკონომიკისთვისაც. ავტომატური სტაბილიზატორები არ აღმოფხვრის ნონასწორული მთლიანი ეროვნული პროდუქტის ციკლური რყევების მიზეზებს მისი პოტენციური დონის გარშემო, არამედ მხოლოდ ზღუდავს ამ რყევებისამპლიტუდას.

საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ძირითადი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ბიუჯეტის დახმარებით ფინანსდება უპირატესად ის საზოგადოებრივი საჭიროებები ან სახალხო მეურნეობის ის სფეროები, სადაც კერძო ინიციატივა არ მუშაობს ან მუშაობს ცუდად; აგრეთვე თუ საჭიროა საზოგადოების ცალკეული ფენების ან მთელი მოსახლეობის დაცვა, ერთდროულად გადასახადების, სესხების, ხარჯების განწევის მეშვეობით მთლიანად ეკონომიკაზე ხდება ზეგავლენის მოხდენა.

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა შედგება საქართველოს კონსტიტუციისაგან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებისაგან, მოქმედი

კოდექსისგან და მის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან. გადასახადებით დაბეგვისას გამოიყენება საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა, რომელიც მოქმედებს საგადასახადო ვალდებულების დადგომიდან. თუ საქართველოს პარლამენტისა და ძალაში შესული საერთაშორისო შეთანხმებით დადგენილი გადასახადებით დაბეგვის ნორმები განსხვავდება ნორმებისაგან, რომელიც საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობითაა დადგენილი, მიიღება საერთაშორისო შეთანხმების ნორმები.

აქვე აღსანიშნავია, თუ საგადასახადო განაკვეთი იცვლება მიმდინარე წელს, გადასახადის გადამხდელი უფლებამოსილია გამოთვალოს კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადი და აწარმოოს მისი წინასწარი გადახდა, წინა საგადასახადო წლის გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლის მიმართ მოქმედი საგადასახადო განაკვეთის გამოყენებით.

საწარმო განიხილება უცხოურ საწარმოდ, თუ ის არ არის ქართული საწარმო (ე.ი. არ არის ინკორპორირებული და არ გააჩნია საკუთარი მენეჯმენტი საქართველოში). უცხოური საწარმოები, როგორც წესი, საქართველოში იბეგრებიან მიღებულ შემოსავალზე ჩვენი ქვეყნის გადასახადებით, შემოსავლის აღნიშნული ქართული წყარო იბეგრება გადასახადით დაბეგვის სტანდარტული სქემების გამოყენებით (ე. ი. ის, რომელიც გამოიყენება საქართველოს საწარმოების მიმართ, რაც წარმოადგენს დასაბეგრი შემოსავლის 15%-ს). თუ შემოსავალი მიღებულია საქართველოში უცხოური საწარმოს მუდმივი დანესებულების მეშვეობით ან ექვემდებარება გამოქვითვად დაბეგვრას, თუ ის არ არის მიღებული მუდმივი დანესებულების მეშვეობით.

ამჟამად, საქართველო წარმოადგენს შეთანხმების მხარეს ორმაგი დაბეგვის მიხედვით 30-ზე მეტ ქვეყანასთან ერთად. შეღავათებით სარგებლობის წესი, რომლებიც შემოთავაზებულია ორმაგი დაბეგვის მიხედვით შეთანხმებით, დგინდება მინისტრის ინსტრუქციით. ამ წესების თანახმად, საქართველოს რეზიდენტი, რომელიც უხდის არარეზიდენტს, ვალდებულია წარადგინოს საქართველოს საგადასახადო ორგანოებში განცხადების შესაბამისი ფორმა დასაკავებელი გადასახადის თავიდან აცილების ან შემცირებისათვის. განცხადების ფორმა წარმოდგენილი უნდა იყოს გადახდამდე ან გადახდიდან ექვსი თვის განმავლობაში. თუ განაცხადის ფორმა წარმოდგენილია მითითებული ექვსთვიანი პერიოდის შემდეგ, გამოიყენება ჯარიმა საქართველოს საგადასახადო ორგანოში ინფორმაციის წარმოუდგენლობის გამო. თუ გადასახადი დაკავებულ იქნა გადახდის დროს, არარეზიდენტმა შეიძლება მოითხოვოს ანაზღაურება განცხადების შესაბამისი ფორმის წარმოდგენით.

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების ძირითადი წყაროები და ხარჯვითი ნაწილის ძირითადი მიმართულებებია:

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საბიუჯეტო უფლებამოსილება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, სა-

ქართველოს საკონსტიტუციო კანონის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, მოქმედი კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების-აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების საფუძველზე. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ყოველი მონაწილე საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა იცავდეს შემდეგ პრინციპებს:

- ა) ყოვლისმომცველობას;
- ბ) გამჭვირვალობას;
- გ) ანგარიშვალდებულებას;
- დ) დამოუკიდებლობას;
- ე) ერთიანობას;
- ვ) უნივერსალურობას;
- ზ) კონსოლიდირებას.

საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის განუყოფელი ნაწილია, საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობაა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარმოდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. საბიუჯეტო პროცესის სისტემა შედგება ოთხი პორტალისაგან.

1. საბიუჯეტო ორგანიზაციები (SU)-დანესებულებათა დანახარჯების დაგეგმვა, რომლებიც ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ;

2. საგადასახადო-საბიუჯეტო პროგნოზირების დეპარტამენტი (FFD)-სახელმწიფო შემოსავლების დაგეგმვა;

3. ვალების მართვის ელექტრონული სისტემა (eDMS) - საინვესტიციო პროექტებისა და სახელმწიფო შემოსავლების დაგეგმვა;

4. მენეჯმენტი (BUD) - კონფიგურაციითა და კლასიფიკატორებით მართვა, ნაშთების დაგეგმვა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შენიშვნების და კონსოლიდირებული ვერსიის დამტკიცება. საქართველოს ელექტრონული საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი მიზანი მდგომარეობს იმაში, რომ მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების და ნაშთის დაგეგმვა და კორექტირება; სისტემა ახდენს ბიუჯეტის მომზადების პროცესის ავტომატიზირებას, უზრუნველყოფს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის ასიგნებების მართვას; ამ სისტემის დანერგვის შედეგად შემცირდა შეცდომების დაშვების ალბათობა, რომელიც უკავშირდება ადამიანისეულ ფაქტორს ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში.

ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფორმირებაში უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია უცხოური ინვესტიციების მოძიებისა და მოზიდვის საკითხს. საინვესტიციო ბაზრის განვითარება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია, რომელიც მხედველობაში მიიღება ევროკავშირში ქვეყნის განვითარების დროს, განსაკუთრებით პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს. აქ მნიშვნელოვანია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაბანდების შესაძლებლობა, მისი უსაფრთხოება, გა-



ნხორციელებული ინვესტიციების შედეგად მიღებული მოგების დაუბრკოლებლივ გატანა ქვეყნიდან და ა.შ. უცხოური საინვესტიციო ბაზრის განვითარებისათვის აუცილებელია შესაბამისი ინფრასტრუქტურის არსებობა. ინფრასტრუქტურის მთავარი ინსტიტუტია ბანკი. აქ განსაკუთრებით საუბარია საინვესტიციო ბანკებზე. თუ დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში ბანკების წილი საფინანსო-საკრედიტო სისტემის აქტივების 70%-ს შეადგენს, ხოლო არასაბანკო საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტების 30%-ს, საქართველოში მთლიანი აქტივების 90% კომერციულ ბანკებზე მოდის. ინვესტიციური საქმიანობის დროს ბანკისთვის შეიძლება არ იყოს მომგებიანი გრძელვადიანი ინვესტიციები. ინვესტიციური ოპერაციების სანარმოებლად ბანკს უნდა გააჩნდეს ლიკვიდურობის მნიშვნელოვანი ხარისხი. ბანკის საქმიანობა რისკების შეზღუდვის და ინვესტირების ობიექტების პრიორიტეტულობის დადგენისკენაა მიმართული. სიტუაციის მიხედვით ბანკი იყენებს კონსერვატორულ, ზომიერ და აგრესიულ პოლიტიკას. კონსერვატორული პოლიტიკის დროს ბანკი მოქმედებს მინიმალური რისკით და ფასიანი ქაღალდების მაღალი საიმედოობით და ლოკვიდურობით. აგრესიული პოლიტიკის დროს რისკები მაღალია, ფასიანი ქაღალდების ლიკვიდურობა და მომგებიანობა კი შედარებით დაბალია. გარდა ბანკებისა, შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს არასაბანკო საკრედიტო-საფინანსო ინსტიტუტები-სადაზღვევო კომპანიები, საპენსიო ფონდები, საკრედიტო კავშირები, და ამხანაგობები, ლომბარდები და ა.შ. ასევე საინვესტიციო ინსტიტუტები-საინვესტიციო კომპანიები, საინვესტიციო ფონდები, საფონდო ბირჟები, საბროკერო ფირმები და ა.შ. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ისეთი საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მხარდაჭერა, დახმარება, როგორებიცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი(IMF), მსოფლიო ბანკი (WB), აზიის განვითარების ბანკი (ADB), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD). ამ საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობის ძირითადი მიზანია მხარი დაუჭირონ მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევას, ვაჭრობისა და გადასახდლების შეუფერხებელ განვითარებას, უფრო კონკრეტულად-ფულად-საკრედიტო სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაფართოებაში ყოველმხრივი ურთი-

ერთობისა და მხარდაჭერის აღმოჩენაში. ქვეყანაში საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა უნდა პასუხობდეს საქართველოს საგადასახადო სისტემის აგების ძირითად პრინციპებს და უნდა ახდენდეს ქვეყნის შიგნით ეკონომიკური ურთიერთობების რეგულირებას. გარდა ამისა, საბიუჯეტო საგადასახადო პოლიტიკის რეალიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს გადასახადებით დაბეგვრის სახელმწიფო მართვის რამოდენიმე ფუნქციას: სახელმწიფო დანახარჯების ფინანსური, ე.ი. გადასახადების პირდაპირ ფუნქციას; საჭიროა ხელისუფლების ორგანოებმა მიიღონ მეტი ქმედითი ღონისძიებები ინვესტიციების მოზიდვისა და განკარგვის საქმეში; სოციალური წონასწორობის შენარჩუნებას ცალკეული ჯგუფების შემოსავლებს შორის თანაფარდობის ცვლილების გზით, მათ შორის უთანასწორობის აღმოფხვრის გზით; ეკონომიკის ინფლაციის სანინაღმდეგო, სექტორული, დარგობრივი და რეგიონული სახელმწიფო რეგულირებით; დასავლეთის მონინავე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავისი პოზიცია გადასინჯოს და დამატებითი ღირებულების გადასახადი, საშემოსავლო გადასახადი ან ორივე შემოსავლებს მისცეს(დააკისროს) მარეგულირებელი ფუნქცია; დასამუშავებელია მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდოლოგია, რომელიც კონკრეტულად უნდა პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკისა და ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციის ძირეულ, აუცილებელ და მკაცრ მოთხოვნებს

**გამოყენებული ლიტერატურა**

1. სილაგაძე ა. მიკროეკონომიქსი. თბ. 2016;
2. პაპავა ვლ. საგადასახადო ფედერალიზმი, თანხმობა თუ სეპარატიზმი. თბ. 2010;
3. კოვზანაძე ი. კონტრიძე გ. თანამედროვე საბანკო საქმე. თბ. 2014;
4. კაკულია რ. ფინანსური სისტემის განვითარების პრობლემები საქართველოში. თბ. 2015;
5. მესხია ი. ბასარია რ. საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები. თბ. 2011;
6. ნაყოფია ბ. საქართველოში მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის ზოგიერთი საკითხისათვის. თბ. 2016.

# საბანკო სისტემების მოდელის განვითარების ტენდენციები განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებსა და საქართველოში

რეზიუმე

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების თანამედროვე საბანკო ბიზნესში მიმდინარე ტენდენციები შეიძლება განვაზოგადოთ და ჩამოვაცალი-ბოთ შემდეგი ძირითადი მიმართულებები: ტექნოლოგიური რევოლუცია ბანკინგში; ფინანსური ბაზრების დერეგულირება და საბანკო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია; ახალი საბანკო პროდუქტების წილის ზრდა ტრადიციული მომსახურების წილის შემცირების ხარჯზე; საინვესტიციო ბანკინგის განვითარება; საბანკო კაპიტალის კონსოლიდაცია; საბანკო საქმიანობის უნიფიკაცია და სტანდარტიზაცია; ბანკების ბიზნესპროცესების რეინჟინინგი და ორგანიზაციული სტრუქტურის ტრანსფორმაცია.

მსოფლიო წამყვანი ეკონომიკის ქვეყნების საბანკო საქმიანობისათვის დამახასიათებელი ტენდენციები საქართველოს რეალობისათვის მეტ-ნაკლებად არის ნიშანდობლივი, ვინაიდან იგი ჯერჯერობით განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყნების რიგში დგას და მის მდგომარეობაზე გავლენას ახდენს როგორც მსოფლიო ტენდენცია, ასევე, ქვეყნის ეკონომიკის მდგომარეობა და განვითარების პერსპექტივა.

**საკვანძო სიტყვები:** ტექნოლოგიური რევოლუცია ბანკინგში; დერეგულირება; საბანკო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია; საინვესტიციო ბანკინგი; კონსოლიდაცია; უნიფიკაცია; სტანდარტიზაცია; ბიზნესპროცესების რეინჟინინგი.



**კობა ბასილაია**  
სოხუმის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის  
ასოცირებული პროფესორი

## TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF BANKING SYSTEM MODELS IN DEVELOPED MARKET ECONOMIES AND GEORGIA

**Koba Basilaia**

Associate Professor of Sokhumi State University

**David Basilaia**

Sokhumi State University, PhD Student

The current trends in the modern banking business of the developed market economy countries can be generalized and formulated the following main directions: technological revolution in the banking sector; Deregulation of financial markets and liberalization of banking legislation; Increase in the share of new banking products due to a decrease in the share of traditional services; Investment banking development; Consolidation of bank capital; Unification and standardization of banking activities; Updating the business processes of banks and transforming the organizational structure.

The trends typical for the banking activities of the world's leading economies are more or less significant for the reality of Georgia, since it is still one of the developing economies and its position is influenced by global trends, as well as the state of the country's economy and development prospects.

**Keywords:** Technological revolution in banking; Deregulation; Liberalization of banking legislation; Investment banking; Consolidation; Unification; Standardization; Business process reengineering.



**დავით ბასილაია**  
სოხუმის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის  
დოქტორანტი

თანამედროვე საბანკო ბიზნესში XX-XXI საუკუნეების მიჯნაზე საფუძველი ჩაეყარა ტენდენციებს, რომელთაც ბევრი მკვლევარი და სპეციალისტი „საბანკო რევოლუციასაც“ უწოდებს. საბანკო საქმიანობის ისტორიას მრავალი გარდამტეხი მომენტი ახსოვს, რომელთა შორის თანამედროვე ტენდენციები არანაკლები მნიშვნელობით გამოირჩევა.

აღნიშნული ტენდენციები განპირობებულია მსოფლიო ეკონომიკაში მიმდინარე სხვადასხვა პროცესით, რომელთა შორის აღსანიშნავია ფინანსური გლობალიზაცია და კაპიტალის, რესურსების, საქონლისა და ინფორმაციის თავისუფალი გადაადგილება, ასევე კონტრაგენტებს შორის კავშირის ინტერნეტიზაცია. აქვე უნდა აღინიშნოს უკანასკნელ წლებში განვითარებული მსოფლიო ფინანსური კრიზისიც, რომელიც დაატყობს თავის კვალს. როგორც ჩანს, აღნიშნული კრიზისი არ წარმოადგენს შემთხვევით მოვლენას, არამედ მსოფლიო პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი ტენდენციების კონონზომიერი შედეგია. სხვა მიზეზებთან ერთად, გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა გამოავლინა საბანკო სისტემების მოდელეებში არსებული ხარვეზები.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების თანამედროვე საბანკო ბიზნესში მიმდინარე ტენდენციები შეიძლება განვავსოთ და ჩამოვაყალიბოთ შემდეგი ძირითადი მიმართულებები: ტექნოლოგიური რევოლუცია ბანკინგში; ფინანსური ბაზრების დერეგულირება და საბანკო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია; ახალი საბანკო პროდუქტების წილის ზრდა ტრადიციული მომსახურების წილის შემცირების ხარჯზე; საინვესტიციო ბანკინგის განვითარება; საბანკო კაპიტალის კონსოლიდაცია; საბანკო საქმიანობის უნიფიკაცია და სტანდარტიზაცია; ბანკების ბიზნესპროცესების რეინჟინინგი და ორგანიზაციული სტრუქტურის ტრანსფორმაცია.

იმ სახელებმა, რომლებიც მოხდა საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სფეროში ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, მართლაც, რევოლუცია მოახდინა თანამედროვე ბანკინგში. თანამედროვე ტექნოლოგიურმა მიღწევებმა შესაძლებელი გახადა ავტომატიზებული საბანკო სისტემების (იგივე „ბანკის საოპერაციო დღე“), პლასტიკური ბარათების, რეალურ რეჟიმში ანგარიშსწორების სისტემების), ინტერნეტ-ბანკინგის, ელექტრონული ფულისა და ბოლოს - ვირტუალური ბანკების წარმოშობა. შესაძლებელი გახდა არა მარტო საბანკო ოპერაციების წარმოების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების პროცესების დროითი და შრომითი დანახარჯების მინიმუმამდე დაყვანა, არამედ გაჩნდა ახალი პროდუქტები, მომსახურების ახალი სახეობები და ახალი შესაძლებლობები. ბანკებმა ჩამოიცილეს კონსერვატიულობის საბურველი და საბანკო ბიზნესი უფრო „სახალხო“ და მასობრივი გახდა, მან შეაღწია რიგითი ადამიანების ოჯახებსა და ყველა ასაკობრივ ჯგუფში, საბანკო სერვისის ხელმისაწვდომობა უაღრესად გაიზარდა და ბანკები ყოველდღიურობის ელემენტი გახდა.

ინფორმაციის გაცვლა მომხმარებლებსა და ბან-

კებს შორის გამარტივდა და უაღრესად ოპერატიული გახდა, ბევრი საბანკო სერვისის მიღება ავტომატურად შეიძლება (ე. წ. „ონლაინ“ რეჟიმი) და, რაც მთავარია, ბანკში მისვლის გარეშე. დისტანციურმა ბანკინგმა ძირფესვიანად შეცვალა წარმოდგენა ბანკებსა და საბანკო მომსახურებაზე. საბანკო საქმიანობა ბევრად უფრო დინამიკური და კომფორტული გახდა ორივე მხარისათვის. ინფორმაციის ოპერატიულობა და ავტომატურმა დამუშავებამ გამოიწვია ყველაზე ძვირფასის - დროის ეკონომია როგორც ბანკების, ისე კლიენტებისათვის. კლიენტს შესაძლებლობა მიეცა სახლიდან, ოფისიდან და ნებისმიერი ადგილიდან არა მარტო ჩაატაროს სასურველი ოპერაცია დამოუკიდებლად, არამედ გააკონტროლოს კიდევ მისი მიმდინარეობა და დარწმუნდეს მის წარმატებით დასრულებაში.

ტექნოლოგიების განვითარებამ არა მარტო ახალი საბანკო მომსახურების სახეობები წარმოშვა, არამედ ძველი, ტრადიციული საბანკო პროდუქტების ხელმისაწვდომობა გაზარდა. ბანკებს მიეცათ სერვისის პაკეტების შემუშავების შესაძლებლობა ნებისმიერი ჯგუფისა თუ კლიენტისათვის. საბოლოო ჯამში, საინფორმაციო-ტექნოლოგიურმა მიღწევებმა ბანკებს მისცა ხარჯების შემცირების, მომსახურების პაკეტის, მისი ხარისხისა და არეალის გაფართოების, შემოსავლების ზრდისა და ახალი პერსპექტივების დასახვის შესაძლებლობა.

ამ მიმართულებით, საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, იწყება ვირტუალური ბანკებისა და ელექტრონული ფულის ერა. ფინანსური ბაზრების დერეგულირება და საბანკო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია. ჯერ კიდევ XX საუკუნის პირველი ნახევრის ეკონომიკური კრიზისების გავლენით დასავლური კანონმდებლობა, განსაკუთრებით - აშშ-ში, ადგენდა გარკვეულ წესებსა და შეზღუდვებს როგორც ფასიანი ქაღალდებისა და საბანკო ბაზრებს შორის გამიჯვნის, ასევე თვითონ საბანკო ბაზრის მონაწილეების საქმიანობაში. აღნიშნული შეზღუდვები დაწესებული იყო შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით: ბანკების ტერიტორიული ექსპანსია; საპროცენტო განაკვეთების რეგულირება; ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე ბანკების პირდაპირი მონაწილეობა.

ამ და სხვა შეზღუდვების დაწესება თავის დროზე განპირობებული იყო საბანკო საქმიანობის დაცვით მეტისმეტი რისკებისაგან, სისტემური საბანკო კრიზისების თავიდან ასაცილებლად და მენაბრეთა სახსრების დაცვის გარანტირების რაც შეიძლება მეტი მექანიზმის არსებობით. თუმცა, XX საუკუნის ბოლოსათვის შეიქმნა სიტუაცია, როცა დღის წესრიგში დადგა ფინანსური ბაზრების დერეგულირებისა და საბანკო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია. აღნიშნული სიტუაციის შექმნას ხელი შეუწყო სხვადასხვა გარემოებამ, რომელთა შორის აღსანიშნავია: არასაბანკო ფინანსური ინსტიტუტების გაძლიერებით ბანკების შევიწროება და მათი მომგებიანობის შემცირება; საფონდო ბაზარზე ფინანსური ინოვაციების, კერძოდ, წარმოებული ფინანსური ინსტრუმენტების მნიშვნელოვანი ზრდა; ტექნოლოგიური რევოლუცია და ფინანსური რეინჟინინგი, რომელმაც, ერთი მხრივ, გააჩინა სრულიად ახალი რეალობა ფინან-

სურ სეფროში, მეორე მხრივ კი, წარმოშვა აკრძალვებისა და შეზღუდვების გვერდის ავლის შესაძლებლობები.

კიდევ ერთ ტენდენციად ამ მიმართულებით ბანკებისა და სხვა ფინანსური ინსტიტუტების საზედამხედველო და მარეგულირებელი ორგანოების გაერთიანება შეიძლება ჩაითვალოს. ამის მაგალითია თუნდაც საქართველოს 2007 წელს ფინანსური ბაზრის ყველა მონაწილის რეგულირების ფუნქციის საქართველოს ეროვნულ ბანკში თავმოყრა.

ახალი საბანკო პროდუქტების წილის ზრდა ტრადიციული მომსახურების წილის შემცირების ხარჯზე გამოიხატება იმით, რომ მსხვილი კომპანიები და კორპორაციები რესურსების მოსაზიდად სულ უფრო ხშირად ამჯობინებენ საკუთარი ფასიანი ქაღალდების ემისიას და უარს ამბობენ ტრადიციულ საბანკო კრედიტზე. მეორე მხრივ, დროებით თავისუფალი კაპიტალის მქონე კლიენტები უარს ამბობენ ტრადიციული საბანკო მომსახურების სახეობებზე და უფრო შემოსავლიან და ლიკვიდურ განთავსებას ანიჭებენ უპირატესობას. ძირითადად, საუბარია ფასიანი ქაღალდებსა და მასთან დაკავშირებულ მომსახურებებზე, როგორებიცაა: ნდობითი ოპერაციები და ფასიანი ქაღალდების პორტფელის მართვა. კომერციული ბანკები სულ უფრო მეტ დროს უთმობენ საკონსულტაციო მომსახურებას და ამ პროცესში ისინი მათთვის „არაბუნებრივ“ მდგომარეობაში არიან - არც რესურსებს იზიდავენ და არც კრედიტებს გასცემენ, არამედ გვევლინებიან შუამავლებად მსესხებლებსა და კრედიტორებს შორის თავიანთი კლიენტებისათვის. გარდა კონსულტაციებისა, კომერციულმა ბანკმა შეიძლება ასეთ კლიენტებს შესთავაზოს სხვა სერვისი, მაგალითად, საგარანტიო წერილების გაცემა, სხვა ფინანსური გარანტიები და ა.შ.

აღნიშნული პროცესების სტიმულირებას ახდენს, ერთი მხრივ, ფინანსური ბაზრების შესაძლებლობების გაფართოება, ახალი ფინანსური ინსტრუმენტების გაჩენა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ბანკის კლიენტების განსწავლულობის ზრდა, დაინახონ საკუთარი რესურსების განთავსების უკეთესი ალტერნატიული არჩევანი, დაბოლოს, ბანკების მისწრაფება, ფეხი აუწყო

დროს და დაასწრონ კონკურენტებს კლიენტების სურვილებზე მორგებული ახალი სერვისების შეთავაზება.

ბუნებრივია, აღნიშნული ტენდენციები იწვევს ბანკების შემოსავლებისა და ხარჯების სტრუქტურის ცვლილებას. მცირდება დაკრედიტებიდან მიღებული პროცენტული შემოსავლების წილი საპროცენტო ხარჯების შემცირებასთან ერთად და ზრდის ტენდენციით ხასიათდება არაპროცენტული, საკომისიო შემოსავლების ხვედრითი წილი.

თანამედროვე საინვესტიციო ბანკინგში მოიაზრება მომსახურების საკმაოდ ფართო და არცთუ ზუსტად განსაზღვრული სახეობები. აღნიშნული მომსახურება მოიცავს ფასიანი ქაღალდების როგორც პირველად განთავსებას, ისე ოპერაციებს მეორად ბაზარზე, თუმცა, საინვესტიციო ბანკინგის მთავარი ფუნქცია კლიენტების ფასიანი ქაღალდების ემისიისა და პირველადი განთავსების ორგანიზებაა. საინვესტიციო ბანკების განსაკუთრებული განვითარება აშშ-ში მოხდა. რაც შეეხება ევროპასა და აზიას, საინვესტიციო ბანკინგის მომსახურებაზე მოთხოვნა იზრდება საფონდო ბაზრის განვითარებასთან ერთად.

საინვესტიციო ბანკინგი გულისხმობს ფასიანი ქაღალდებით ოპერაციებს მეორად ბაზარზე, ასევე მასთან დაკავშირებულ მომსახურებებს, როგორებიცაა: საკონსულტაციო და ფასიანი ქაღალდების პორტფელის მართვა. საინვესტიციო ბანკინგი მეორად ბაზარზე სულ უფრო რთულდება საფონდო ბაზრის განვითარებასთან, დერივატივების გაჩენასა და ფინანსური ინჟინერინგის დანერგვასთან ერთად. ამ სირთულეებთან გასამკლავებლად ბანკებში იქმნება ფინანსური ბაზრების კვლევის ძლიერი და სოლიდური ანალიტიკური სამსახურები, რათა გააკეთონ მისი ცალკეული სეგმენტებისა და ინსტრუმენტების განვითარების ტენდენციების პროგნოზი.

საინვესტიციო ბანკინგის შედარებით ახალი მიმართულებაა კომპანიების შერწყმასა და შთანთქმასთან დაკავშირებული გარიგებების განხორციელება. ასეთი გარიგებების დროს ბანკების მონაწილეობა გამოიხატება კონსულტაციებითა და შუამავლობით, ანუ ისინი







შემოიფარგლებიან არა მარტო რჩევებით, არამედ აქტიურად ახდენენ პოტენციური მყიდველებისა და გამყიდველების ძებნასა და შერჩევას. ახალ ტენდენციად საინვესტიციო ბანკინგში ასევე უნდა ჩაითვალოს საშუალო და მცირე ბიზნესის დაინტერესება ამ მომსახურებით, გასული წლებისაგან განსხვავებით, როცა საინვესტიციო ბანკინგი გამორჩეულად კორპორაციული კლიენტებისათვის იყო განკუთვნილი.

საინვესტიციო ბანკინგის მიმზიდველობა კომერციული ბანკებისათვის გამოიხატება იმით, რომ მათ მოაქვთ უფრო მეტი მოგება, ვიდრე ტრადიციულ საბანკო მომსახურებას.

მე-20 საუკუნის ბოლოს მსოფლიოს გადაუარა უმსხვილესი ბანკების შერწყმა-გაერთიანებისა და სხვა ფინანსურ ინსტიტუტებთან კოოპერაციის უპრეცედენტო ტალღამ. ამ ტენდენციის მიზანი, ბუნებრივია, იყო კონკურენტული პოზიციების განმტკიცება ნაციონალურ დონეზე და ახალი, საერთაშორისო ბაზრების ათვისება. დღეისათვის საბანკო სექტორი ითვლება თანამედროვე ეკონომიკის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი კონცენტრაციის ბიზნესად.

ზემოაღნიშნულმა უმნიშვნელოვანესმა ცვლილებებმა და ტენდენციებმა ტექნოლოგიურ და ფინანსურ სფეროებში, ფინანსურმა გლობალიზაციამ, საერთაშორისო ტერორიზმის საფრთხემ მნიშვნელოვნად გაზარდა საბანკო რისკები და მოითხოვა გარკვეული წესრიგის, ერთიანი წესების შემოტანა საბანკო საქმიანობაში, რომელიც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ხელშეწყობით და რეკომენდაციებით ხორციელდება.

ყველა ზემოაღნიშნული უმნიშვნელოვანესი თუ სხვა, ნაკლებად მნიშვნელოვანი ტენდენციის, ყველაზე მეტად კი ტექნოლოგიური რევოლუციის ზეგავლენით საფუძვლიანად შეიცვალა არა მარტო საბანკო ინფორმაციის გაცვლა, არამედ თვითონ ბიზნესპროცესები, მათი მიმდინარეობა და განხორციელების დრო, ასევე გაჩნდა ახალი ოპერაციები და მომსახურების სახეობები. რეინჟინინგის მიზანს წარმოადგენს არა არსებული პროცედურების ეფექტიანობის გაუმჯობესება, არამედ

მათი მნიშვნელოვანი ნაწილის სრულად გარდაქმნა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ზედმეტი ოპერაციები. გარემო პირობების ცვლილებები იმდენად სწრაფი და ყოვლისმომცველი იყო, რომ ითხოვდა ბანკების სტრუქტურისა და, შესაბამისად, ბიზნესპროცესების კარდინალურ ცვლილებებს. ფაქტობრივად, დროის ძალიან მცირე პერიოდში ბანკებში ხდებოდა სრულიად ახალ სტრუქტურის, ახალი ბანკის ჩამოყალიბება. ბანკის მართვის პროცესების დიდმა ნაწილმა ვირტუალურ, კომპიუტერულ სამყაროში გადაინაცვლა. ბანკის ბიზნესპროცესების რეინჟინინგმა არა მარტო მნიშვნელოვნად შეამცირა ბანკების დანახარჯები, არამედ უფრო ეფექტიანი და მოქნილი გახადა აქტივ-პასივებისა და მათთან თანმდევნი რისკების მართვა.

მსოფლიო წამყვანი ეკონომიკის ქვეყნების საბანკო საქმიანობისათვის დამახასიათებელი ტენდენციები საქართველოს რეალობისათვის მეტ-ნაკლებად არის ნიშანდობლივი, ვინაიდან იგი ჯერჯერობით განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყნების რიგში დგას და მის მდგომარეობაზე გავლენას ახდენს როგორც მსოფლიო ტენდენციები, ასევე ქვეყნის ეკონომიკის მდგომარეობა და განვითარების პერსპექტივები.

**გამოყენებული ლიტერატურა**

1. კ. ბასილაია „საბანკო საქმე“ სახელმძღვანელო, თბილისი 2018 წ. სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ელექტრონული ბიბლიოთეკა; <https://elibrary.sou.edu.ge/ge/books/sabanko-saqme/759>;
2. კოვზანაძე ი., კონტრიძე გ., (2014), თანამედროვე საბანკო საქმე- თეორია და პრაქტიკა, გამომცემლობა „სეზანი“;
3. ცაავა გ. ხანთაძე გ - საბანკო საქმე: ლექციების კურსი - თბილისი, გამომცემლობა „დანი“ 2014 წ.;
4. ასათიანი რ., „საქართველოს საბანკო სისტემა გლობალური ფინანსური კრიზისის პირობებში“, ჟურნალი „ეკონომისტი“, №4, თბ., 2009.

## **ს ჰეპატიტის დიაგნოსტიკის პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული დაფინანსების სტატისტიკური მაჩვენებლების დინამიკა და ანალიზი**

### **ანოტაცია**

ჩვენი პლანეტის მოსახლეობის დაახლოებით 3% ს ჰეპატიტის ვირუსით არის ინფიცირებული. მთელი მსოფლიოს მასშტაბით 180 მილიონი ინფიცირებული და ყოველწლიურად 350 ათასი დაავადებული – ასეთი გახლავთ ს ჰეპატიტის გავრცელების შედეგები. შესაბამისად, არაა გასაკვირი, რომ დაავადება სამართლიანად ითვლება გლობალური ჯანმრთელობის უმწვეველ პრობლემად. მცდარია შეხედულება იმასთან დაკავშირებით, რომ ადამიანის ორგანიზმი საერთოდ ვერ ახერხებს ვირუსთან გამკლავებას. ს ჰეპატიტის ვირუსით (HCV) ინფიცირებული ორგანიზმი დაახლოებით ათიდან ორ შემთხვევაში მთლიანად თავისუფლდება ვირუსისგან, დაავადება ქრონიკულ ფორმას რვა შემთხვევაში იღებს. ვირუსი აღწევს ღვიძლის უჯრედებში, სადაც მრავლდება და ღვიძლის ქსოვილის ანთებით დაავადებას იწვევს. ს ჰეპატიტის გამომწვევი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა უნარი, ხელიდან დაუსხლტეს იმუნურ ზედამხედველობას. თუმცა 21-ე საუკუნის მეორე ათწლეულში, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ს ჰეპატიტი ერთადერთი ინფექციური დაავადებაა, რომელიც სრულად ექვემდებარება მკურნალობას და განკურნებადია.

სტატიაში საუბარია ჯანდაცვის სისტემაში სტატისტიკური ინფორმაციის მოპოვების ფორმებსა და მეთოდებზე, განხილულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ განხორციელებული ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის ფარგლებში 2016-2019 წლებში განხორციელებული ს ჰეპატიტის მქონე ბენეფიციართა დიაგნოსტიკისა და მონიტორინგის სტატისტიკური მაჩვენებლები.

**საკვანძო სიტყვები:** ანგარიშგება, სპეციალიზირებული ანგარიშგება, ბიუჯეტი, ბენეფიციარი.



**ბადრი გიორგიძე**  
ეკონომიკის აკადემიური  
დოქტორი  
სოხუმის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის  
ასოცირებული პროფესორი

## **DYNAMICS AND ANALYSIS OF THE STATISTICAL MEASURES OF THE FUNDING FOR THE HEPATITIS C DIAGNOSTIC PROGRAM**

**Badri Giorgidze**  
Academic Doctor of Economics  
Associate Professor of Sokhumi State University

### **ABSTRACT**

Hepatitis C virus (HCV) has infected around 3% of the total population on this planet. 350K people each year are diagnosed with HCV, with a total of 180 million people being currently infected. Therefore, it comes as no surprise that this disease is considered one of the biggest challenges to global healthcare. However, the notion that no human can defeat the virus is false. As we see from the statistics, roughly every 2 out of 10 Hepatitis C patients fully recover, while for the rest HCV is transformed as a chronic disease. The virus penetrates the liver cells, where it spreads out and causes inflammation of the liver tissue. HCV is also characterized to be capable of avoiding being detected by the immune system. Nonetheless, we still can proudly say that as of now, the second decade of the 21st century, Hepatitis C is the one and only infectious disease that can be fully treated.

The article covers the different forms and methods of collecting statistical data in the healthcare system. It also reviews the results of beneficiaries of diagnostics and monitoring of the Hepatitis C program conducted between 2016-2019 under the healthcare protection program by the Tbilisi Municipality City Hall.

**Keywords:** Report, Specialized Report, Budget, Beneficiary

**შისავალი**

მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება ხდება სპეციალურად ორგანიზებული სტატისტიკური დაკვირვების, შერჩევითი დაკვირვების, ანგარიშგების, გამოკითხვის სხვადასხვა სახეობებისა და სხვა სტატისტიკური მეთოდების გამოყენებით. სამედიცინო სექტორში ყველაზე ფართოდ გამოიყენება ამ სფეროში ერთერთ საიმედო სტატისტიკური დაკვირვების ფორმად მიჩნეული ფორმა - ანგარიშგება. ზემოაღნიშნულ თემასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოპოვებისთვის გამოყენებული იქნა სპეციალიზირებული, მიმდინარე და წლიური ანგარიშგების ფორმები. მონაცემების მოპოვების მიზნით შეგროვდა რაოდენობრივი ინფორმაცია კვლევებიდან, მონიტორინგის ანგარიშგებებიდან, სამუშაო შეხვედრებიდან და სხვ. ამ ფორმათა გამოყენებით შესწავლილ იქნა:

- ✓ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ 2015-2019 წლებში დაფინანსებული C ჰეპატიტის პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა რაოდენობრივი მაჩვენებლები;
- ✓ 2015-2019 წლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ C ჰეპატიტის პროგრამის ფარგლებში, დიაგნოსტიკებისა და მონიტორინგისათვის გამოყოფილი თანხები;
- ✓ აღნიშნულ პერიოდში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის C ჰეპატიტის პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა რაოდენობებისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ განხორციელებული ხარჯების დინამიკა.

**საკითხის განხილვა**

საქართველო მიეკუთვნება C ჰეპატიტის მაღალი გავრცელების ქვეყნების ჯგუფს. 2015 წელს ჩატარებული პოპულაციური კვლევის მიხედვით, C ჰეპატიტის ანტისხეულებზე დადებითია ქვეყნის მოსახლეობის 7.7%, ხოლო C ჰეპატიტის აქტიური ფორმით დაავადებულია მოსახლეობის 5.4%. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2015 წლამდე C ჰეპატიტით დაავადებულ პირთა მკურნალობა უდიდეს და თითქმის გადაუჭრელ პრობლემას წარმოადგენდა და ქვეყნისთვის სერიოზული გამოწვევა იყო. ხუთი წლის წინ კი ამერიკულმა კომპანია „გილიადმა“ შექმნა პრეპარატი, რომელიც დაავადების სრული განკურნების გარანტიას იძლევა. ამასთან, პრეპარატს მხოლოდ რიგ შემთხვევებში გააჩნია უმნიშვნელო გვერდითი მოვლენები, მისი მიღება იოლია და მნიშვნელოვანია, რომ პრეპარატის გამოყენება ნებისმიერი სიმძიმის პაციენტებს შეუძლიათ. იმის გათვალისწინებით, რომ მედიკამენტი ძვირადღირებულია, მასზე მხოლოდ მდიდარი და განვითარებული ქვეყნების მოსახლეობას მიუწვდება ხელი. მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ საქართველოს შემთხვევაში ხელმისაწვდომობის პრინციპულად ახალი და განსხვავებული პრეცედენტი შეიქმნა. შემუშავდა C ჰეპატიტის ელიმინაციის (მთლიანად აღმოფხვრა) პროექტი, რომელიც გულისხმობდა კომპანიის მიერ მედიკამენტის უფასოდ ან სიმბოლურ ფასად მიწოდებას. პროექტის განხორციელების შემთხვევაში კი, ეს იქნებოდა პირველი პრეცე-

დენტი მსოფლიოში, როცა ერთმა ქვეყანამ შეძლო C ჰეპატიტის სრული აღმოფხვრა.

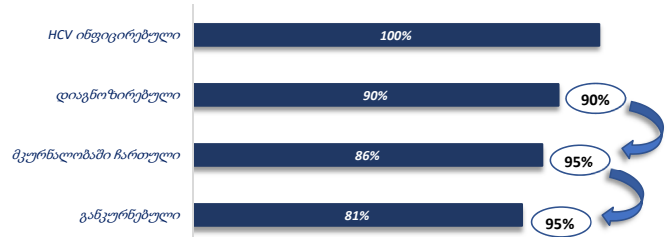
საქართველოში 2015 წლის 28 აპრილს, ფარმაცევტული კომპანია „გილიადის“, ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების მჭიდრო მხარდაჭერით, დაიწყო C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამა. პროგრამის წარმატებით განხორციელებისათვის საქართველოს მთავრობის მიერ 2016 წლის 18 აგვისტოს დამტკიცდა „C ჰეპატიტის ელიმინაციის 2016-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია“, რომლის მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში C ჰეპატიტის ელიმინაცია და შედეგად საზოგადოებასა და ეკონომიკაზე ვირუსული ჰეპატიტის მძიმე ზეგავლენის შემცირება.

ზემოაღნიშნული სტრატეგიული გეგმა გულისხმობს 2020 წლისთვის შემდეგი მიზნების მიღწევას:

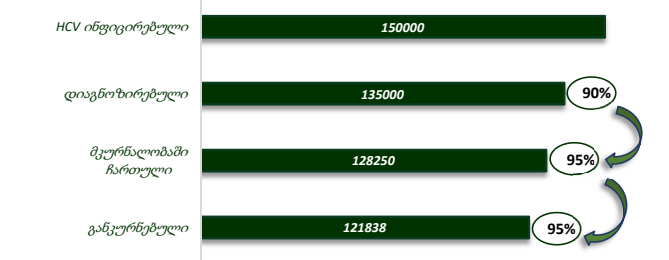
- ✓ C ჰეპატიტით ინფიცირებულთა 90%-ის გამოკვლევა;
- ✓ C ჰეპატიტის ქრონიკული ფორმის მქონეთა 95%-ის მკურნალობა;
- ✓ მკურნალობის შედეგად 95%-ის განკურნება.

ქვემოთ მოყვანილ დიაგრამაზე ნაჩვენებია C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი, რომელიც ეფუძნება სამივე მისაღწევ მიზანს (90-95-95). იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში მცხოვრებ 150 ათას ადამიანს აღენიშნება ქრონიკული C ჰეპატიტი, ელიმინაციის ძირითადი მიზნის მისაღწევად, სტრატეგიული გეგმის შესაბამისად, უნდა განხორციელებულიყო 135 000 პაციენტის დიაგნოსტიკა (150 000-ის 90%), 128 250 პაციენტის მკურნალობა (135 000-ის 95%) და შესაბამისად, 121 838-ის განკურნება (128 250-ის 95%).

**C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი პროცენტულ ჭრილში**



**C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი რაოდენობრივ ჭრილში**



C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამის განხორციელებაში 2015 წლის მაისიდან ჩაერთო ქალაქ თბილისის

მუნიციპალიტეტის მერია, სადაც ამოქმედდა **„C ჰეპატიტის პროგრამა“<sup>1</sup>**, რომელიც გულისხმობდა C ჰეპატიტით დაავადებულ პირებში მკურნალობის ტაქტიკის განსაზღვრისათვის საჭირო კვლევების დაფინანსებას და მოიცავდა:

✓ C ჰეპატიტის ვირუსის სანინალმდეგო ანტიხეულების განსაზღვრას სწრაფი/მარტივი ტესტირების მეთოდით;

✓ მკურნალობაში ჩართვამდე აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას იმ პირებისთვის, რომლებსაც ჩატარებული აქვთ კვლევა C ჰეპატიტის ვირუსის სანინალმდეგო ანტიხეულების განსაზღვრის მიზნით სწრაფი/მარტივი ან/და იმუნოფერმენტული ანალიზის (იფა) მეთოდით და მიღებული აქვთ დადებითი პასუხი (ნარმოდგენილი კვლევის შედეგის საფუძველზე).

2016 წლიდან კი C ჰეპატიტის დიაგნოსტიკის ქვეპროგრამა გულისხმობდა:

✓ მკურნალობაში ჩართვამდე აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას იმ პირებისთვის, რომლებსაც ჩატარებული აქვთ კვლევა C ჰეპატიტის ვირუსის სანინალმდეგო ანტიხეულების განსაზღვრის მიზნით სწრაფი/მარტივი ან/და იმუნოფერმენტული ანალიზის (იფა) მეთოდით და მიღებული აქვთ დადებითი პასუხი (ნარმოდგენილი კვლევის შედეგის საფუძველზე);

✓ მკურნალობის პროცესის მონიტორინგისთვის აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას.

აღნიშნული პროგრამის ბენეფიციარებს 2018 წლამდე წარმოადგენდნენ:

მკურნალობაში ჩართვამდე აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფის კომპონენტით გათვალისწინებული მომსახურების მოსარგებლებს წარმოადგენდნენ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები (მ.შ.იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსის მქონე პირები, რომლებსაც დევნილის სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით რეგისტრირებულ მისამართად უფიქსირდებოდათ - ქალაქი თბილისი), რომლებიც ჩართული იყვნენ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „C ჰეპატიტის მართვის სახელმწიფო პროგრამაში“.

მკურნალობის პროცესის მონიტორინგისთვის აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფის კომპონენტით გათვალისწინებული მომსახურების მოსარგებლები იყვნენ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები (მ.შ.იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსის მქონე პირები, რომლებსაც დევნილის სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით რეგისტრირებულ მისამართად უფიქსირდებოდათ - ქალაქი

თბილისი), რომლებმაც მკურნალობის მონიტორინგის კურსი დაიწყეს 2015 წლის 31 დეკემბრის შემდეგ და ჩართული იყვნენ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „C ჰეპატიტის მართვის სახელმწიფო პროგრამაში“.

2018 წლიდან კი ზემოაღნიშნული მომსახურებების ბენეფიციარებს წარმოადგენდნენ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „C ჰეპატიტის მართვის სახელმწიფო პროგრამით“ მოსარგებლე სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული 70 001-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები (მ.შ.იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსის მქონე პირები, რომლებსაც დევნილის სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით რეგისტრირებულ მისამართად უფიქსირდებოდათ - ქალაქი თბილისი). ამდენად, 2018 წლიდან შემცირდა პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციართა რაოდენობა და შესაბამისად, პროგრამის ფარგლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ პროგრამისათვის გამოყოფილი თანხებიც.

პროგრამა მოიცავდა შემდეგი ღონისძიებების დაფინანსებას:

✓ მკურნალობაში ჩართვამდე აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას იმ პირებისათვის, რომლებსაც ჩატარებული ჰქონდათ კვლევა C ჰეპატიტის ვირუსის სანინალმდეგო ანტიხეულების განსაზღვრის მიზნით სწრაფი/მარტივი ან/და იმუნოფერმენტული ანალიზის (იფა) მეთოდით და მიღებული ჰქონდათ დადებითი პასუხი (ნარმოდგენილი კვლევის შედეგის საფუძველზე). აღნიშნული კვლევები მოიცავდა - ორი სხვადასხვა ტიპის ულტრაბგერით კვლევას, 17 სხვადასხვა ანალიზის გაკეთებასა და ექიმთან ორჯერ ვიზიტს;

✓ მკურნალობის პროცესის მონიტორინგისთვის აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფას. კვლევები გულისხმობდა - 8 სხვადასხვა ანალიზის გაკეთებასა და ექიმთან ერთხელ ვიზიტს;

✓ მკურნალობის პროცესში ექიმის მიერ დეპრესიის მონიტორინგი, მკურნალობის რეჟიმის დაცვის კონტროლი და გვერდითი ეფექტების მონიტორინგი.

პროგრამის ფარგლებში ბენეფიტის ოდენობა და სახე:

✓ სწრაფი/მარტივი ტესტირების მეთოდით C ჰეპატიტის ვირუსის სანინალმდეგო ანტიხეულების განსაზღვრის კომპონენტის ფარგლებში დაფინანსება ხორციელდებოდა ფაქტობრივი ხარჯის მიხედვით, მაგრამ არაუმეტეს დიაგნოსტიკური ჯგუფისათვის დადგენილი ღირებულებისა, პაციენტის მხრიდან თანაგადახდის გარეშე;

✓ მკურნალობაში ჩართვამდე აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფის კომპონენტით გათვალისწინებული მომსახურება მოსარგებლებისათვის, რომლებიც რეგისტრირებულნი იყვნენ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ და

<sup>1</sup> წყარო: ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახური

რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატებოდა 70 000-ს, ფინანსდებოდა ფაქტობრივი ხარჯისა და სსიპ "სოციალური მომსახურების სააგენტოს" მიერ ანაზღაურებული თანხის შესაბამისად, მაგრამ არაუმეტეს დიაგნოსტიკური ჯგუფისათვის დადგენილი ღირებულებების 30%-ით. ხოლო ყველა სხვა მოსარგებლისათვის ღირებულების - 60%-ისა.

✓ მკურნალობის პროცესის მონიტორინგისთვის აუცილებელი კვლევების ჩატარების უზრუნველყოფის კომპონენტით გათვალისწინებული მომსახურება მოსარგებლებისათვის, რომლებიც რეგისტრირებული იყვნენ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ და რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატებოდა 70 000-ს, ფინანსდებოდა ფაქტობრივი ხარჯისა და სსიპ "სოციალური მომსახურების სააგენტოს" მიერ ანაზღაურებული თანხის შესაბამისად, მაგრამ არაუმეტეს დიაგნოსტიკური ჯგუფისათვის დადგენილი ღირებულებების 30%-ით. ხოლო ყველა სხვა მოსარგებლისათვის ღირებულების - 60%-ისა.

იმის გათვალისწინებით, რომ C ჰეპატიტის მართვის პროგრამის ძირითად განმახორციელებელს წარმოადგენდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, პროგრამით მოსარგებლები პირთათვის, რომელნიც რეგისტრირდებოდნენ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ და რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატებოდა 70 000-ს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო აფინანსებდა C ჰეპატიტის მკურნალობის 70%-ს, ხოლო დარჩენილი 30% ფინანსდებოდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ. პროგრამით მოსარგებლე ქვეყნის მოსახლეობის სხვა ნაწილის შემთხვევაში კი, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ ფინანსდებოდა მკურნალობის 60%, ხოლო მკურნალობის 30%-ს აფინანსებდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

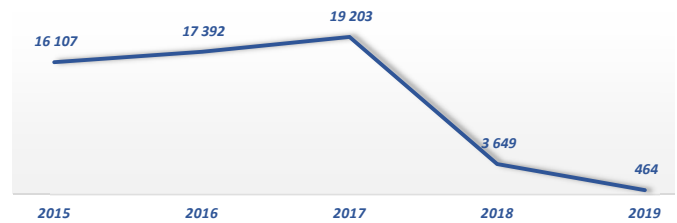
**პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა რაოდენობა და განუხლები ხარჯები**

გაანალიზდა 2015-2019 წლების სტატისტიკური მაჩვენებლები ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის C ჰეპატიტის პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა შესახებ მათი რაოდენობისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ გაწერილი დაფინანსების ჭრილში. ქვემოთ მოცემული დიაგრამის ანალიზიდან ჩანს, რომ 2015 წელს აღნიშნული პროგრამით ისარგებლა 16 107-მა ბენეფიციარმა (ჩაუტარდათ დიაგნოსტიკური კვლევა ან მონიტორინგი), პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციართა რაოდენობა 2016 წელს გაიზარდა 1 285-ით და მიაღწია 17 392-ს, ანუ გაიზარდა 7.98%-ით. C ჰეპატიტის პროგრამით მოსარგებლეთა რაოდენობა 2017 წელს გახდა 19 203, ანუ წინა წელთან შედარებით

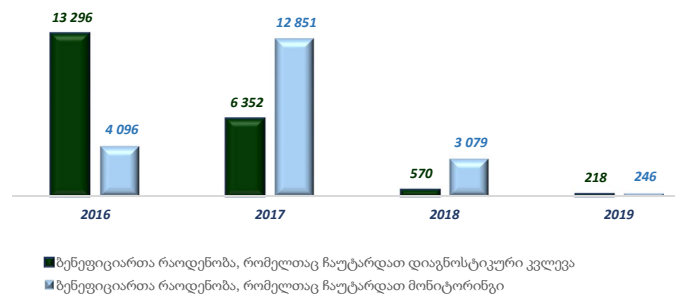
მათი ოდენობა გაიზარდა 1 811-ით, რაც ნიშნავს, რომ ზრდის პროცენტული მაჩვენებელი ამ შემთხვევაში იყო 10.4%, 2015 წელთან შედარებით კი 2017 წელს პროგრამით მოსარგებლეთა რაოდენობა გაიზარდა 3 096 ერთეულით.

აღნიშნული სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ ზრდის ტემპმა 2015-2017 წლებში 19.2% შეადგინა. 2018 წელს ბენეფიციართა რაოდენობა 2017 წელთან შედარებით შემცირდა 15 554 ერთეულით, ანუ 80.1%-ით, ხოლო 2019 წელს კი 2018 წელთან შედარებით შემცირდა 3 185 ერთეულით, შესაბამისად 2018 87.3%-ით.

**2015-2019 წლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის C ჰეპატიტის პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციართა რაოდენობა**

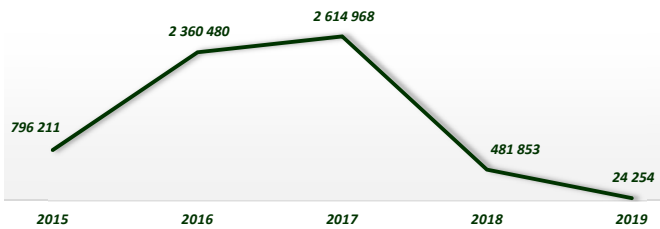


2016-2019 წლებში C ჰეპატიტის პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციართათვის ჩატარებული დიაგნოსტიკური კვლევებისა და მონიტორინგის სტატისტიკური მონაცემებისა და მათი ცვლილების დინამიკის შესახებ იძლევა ინფორმაციას ქვემოთ მოცემული დიაგრამა:



- 2016 წელს C ჰეპატიტის პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა საერთო რაოდენობის 76.4%-ს ჩაუტარდა დიაგნოსტიკური კვლევა და მხოლოდ 23.6%-ს მონიტორინგი;
- 2017 წელს დიაგნოსტიკური კვლევა ჩაუტარდა პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციართა 33.1%-ს, მონიტორინგი კი 66.9%-ს;
- 2018 წელს პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა 15.6%-ს ჩაუტარდა დიაგნოსტიკური კვლევა, მონიტორინგი კი 84.4%-ს;
- 2019 წლის მაჩვენებლებით დიაგნოსტიკურ კვლევას დაექვემდებარა ბენეფიციართა 47%, მონიტორინგს კი 53%.

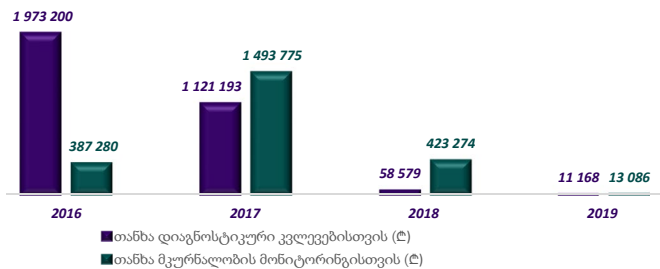
**2015-2019 წლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ C ჰეპატიტის პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციართა მომსახურებაზე განეული ხარჯები**



ზემოთ მოცემული დიაგრამის ანალიზი აჩვენებს, რომ 2015 წელს თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ბიუჯეტიდან C ჰეპატიტის პროგრამის ფარგლებში გატარებულ ღონისძიებებზე გადახდილმა თანხამ შეადგინა 796 211 ლარი. 2015 წელთან შედარებით 2016 წელს თანხის მოცულობა გაიზარდა 1 564 269 ლარით, ანუ 196.5%-ით და მიაღწია 2 360 180 ლარს. 2017 წელს მოხდა აღნიშნული თანხის ზრდა 254 488 ლარით და შესაბამისად, პროგრამისთვის დაიხარჯა 2 614 968 ლარი, ზრდის მაჩვენებელი კი პროცენტებში ამ შემთხვევაში შეადგენს 10.8%-ს. 2017 წელს 2015 წელთან შედარებით ზემოაღნიშნული თანხის მოცულობა 1 818 757 ლარით ანუ 228.4%-ით გაიზარდა. 2018 წელს თანხის მოცულობა შემცირდა 2 133 115 ლარით, ეს კი ნიშნავს, რომ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ბიუჯეტიდან C ჰეპატიტის პროგრამის ფარგლებში გატარებულ ღონისძიებებზე გადახდილი თანხა შემცირდა 81.6%-ით, ხოლო 2019 წლებში ეს მაჩვენებლები იყო შესაბამისად 457 599 ლარი და 95%.

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ C ჰეპატიტის პროგრამის ფარგლებში 2016-2019 წლებში დიფერენცირებულად დიაგნოსტიკისა და მონიტორინგისათვის განეული ხარჯების შესახებ ინფორმაციას იძლევა ქვემოთ მოცემული დიაგრამა:

- 2016 წელს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის



მერიის მიერ პროგრამის ფარგლებში განეული ხარჯის 83.6% მოხმარდა C ჰეპატიტის პროგრამაში ჩართულ ბენეფიციართა დიაგნოსტიკური კვლევებს და მხოლოდ 16.4% ბენეფიციართა მონიტორინგს;

• 2017 წელს დიაგნოსტიკური კვლევებისთვის განეული ხარჯმა შეადგინა პროგრამის ფარგლებში განეული მთლიანი ხარჯის 42.9%, მონიტორინგისთვის განეული ხარჯმა კი 57.1%;

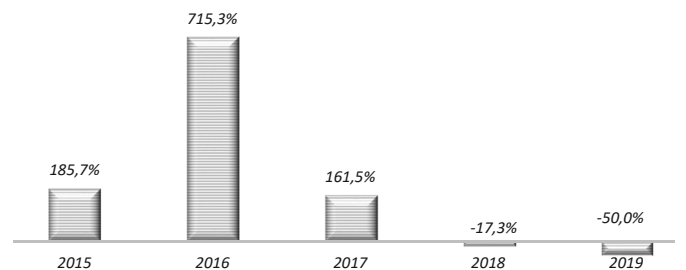
• 2018 წელს ზემოაღნიშნული ხარჯები შემდეგნაირად გადანაწილდა, დიაგნოსტიკური კვლევებს დაეთმო თანხის მხოლოდ 12.2%, მონიტორინგს კი 87.8%;

• 2019 წლის მაჩვენებლებით დიაგნოსტიკურ კვლევას მოხმარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ პროგრამის ფარგლებში განეული ხარჯის 46%, მონიტორინგს კი 54%.

C ჰეპატიტის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ 2015-2019 წლებში განეულმა ხარჯმა ჯამში შეადგინა 6 277 766 ლარი.

მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევა C ჰეპატიტით დაავადებულ პირებში მკურნალობის ტაქტიკის განსაზღვრისათვის საჭირო კვლევების დაფინანსების, დიაგნოსტიკისა და მონიტორინგისათვის (პროგრამული კოდი 06.01.12) ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ცვლილების დინამიკა საბიუჯეტო წლების განმავლობაში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ნაჩვენებია, 2015-2019 პერიოდში, C ჰეპატიტის პროგრამისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ცვლილების დინამიკა პროცენტულ ქრილში საბიუჯეტო წლების განმავლობაში.

**C ჰეპატიტით დაავადებულ პირებში მკურნალობის ტაქტიკის განსაზღვრისათვის საჭირო კვლევების, დიაგნოსტიკისა და მონიტორინგისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ცვლილების დინამიკა 2015-2019 საბიუჯეტო წლებში**



როგორც დიაგრამიდან იკითხება, პროგრამული ბიუჯეტით (პროგრამული კოდი 06.01.12) C ჰეპატიტის პროგრამისათვის გათვალისწინებული თანხა 2015 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გაიზარდა 185.7%-ით, 2016 წლის განმავლობაში - 715.3%-ით, 2017 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში დამტკიცებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხის ზრდა განხორციელდა 161.5%-ით, 2018 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში აღნიშნული თანხა შემცირდა 17.3%-ით, ხოლო 2019 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში შემცირების დონემ მიაღწია 50%-ს.

ქვემოთ მოცემული ცხრილის მონაცემები იძლევა ინფორმაციას იმასთან დაკავშირებით თუ როგორი იყო ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ C ჰეპატიტის დიაგნოსტიკისა და მონიტორინგის პროგრამისათვის დაზუსტებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული და ათვისებული თანხები, ამასთან, ნაჩვენებია დაზუსტებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ათვისების პროცენტი:

წელი	ბიუჯეტი	ათვისება	ათვისების დონე %
2016	2 361 000	2 360 480	100
2017	2 615 000	2 614 968	100
2018	496 000	481 853	97.1
2019	25 000	24 254	97.0

2016-2017 წლებში მზარდი ბიუჯეტის ფარგლებში ათვისების წილი მაქსიმალურია, 2018 - 2019 წლების შემთხვევაში კი ათვისების პროცენტული წილი შეადგენს შესაბამისად 97.2 და 92.0 პროცენტს.

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, საქართველოს მთავრობის მიერ 2016 წლის 18 აგვისტოს დამტკიცებული „C ჰეპატიტის ელიმინაციის 2016-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია“ ითვალისწინებდა ქვეყანაში C ჰეპატიტის ელიმინაციას და გულისხმობდა 2020 წლისთვის შემდეგი მიზნების მიღწევას:

✓ C ჰეპატიტით ინფიცირებულთა 90%-ის გამოკვლევა;

✓ C ჰეპატიტის ქრონიკული ფორმის მქონეთა 95%-ის მკურნალობა;

✓ მკურნალობის შედეგად 95%-ის განკურნება.

ქვემოთ მოყვანილ დიაგრამაზე ნაჩვენებია C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი 2017 წლის ბოლოსათვის, რომელიც ეფუძნება სტრატეგიული გეგმის სამივე (90-95-95) მისაღწევ მიზანს. 2017 წლის ბოლოს ქვეყნის მასშტაბით დიაგნოსტირებული იყო C ჰეპატიტით ინფიცირებულთა 34%, ამასთან, განხორციელდა C ჰეპატიტის ქრონიკული

**დასკვნა**

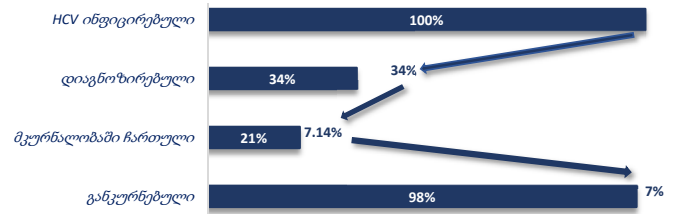
მოპოვებული და დამუშავებული სტატისტიკური ინფორმაცია მეტყველებს იმაზე, რომ აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მერიის მიერ განეული მომსახურებისა და ფინანსური დახმარების დინამიკის მაჩვენებელი 2015-2017 წლებში ზრდადია. იმის გათვალისწინებით, რომ 2018 წლიდან ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის C ჰეპატიტის პროგრამის მოსარგებლებს წარმოადგენდნენ მხოლოდ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული 70 001-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები (მ.შ.იძულებით გადაადგილებული პირის სტატუსის მქონე პირები, რომლებსაც დევნილის სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით რეგისტრირებულ მისამართად უფიქსირდებოდათ - ქალაქი თბილისი), 2018-2019 წლებში იკლებს როგორც პროგრამის ფარგლებში განეული მომსახურების, ასევე ფინანსური დახმარების მაჩვენებელიც.

C ჰეპატიტის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ განეულმა ხარჯმა 2015-2019 წლებში შეადგინა 6 277 766 ლარი.

2015 წელს C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამით მოსარგებლებს ქალაქ თბილისის მასშტაბით

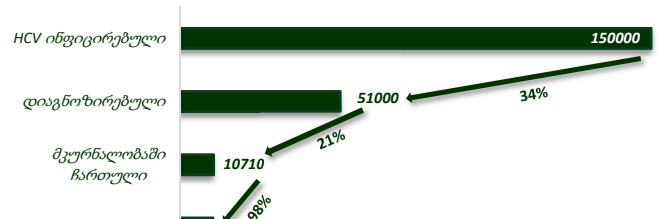
ფორმის მქონე ბენეფიციართა 21%-ის მკურნალობა, რომელთაგან განიკურნა 98%.

**C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი სტრატეგიული გეგმის მიზნების პროცენტულ ჭრილში 2017 წლის ბოლოსთვის**



შესაბამისად, 2017 წლის ბოლოს ქვეყნის მასშტაბით დიაგნოსტირებული იყო C ჰეპატიტით ინფიცირებული 51 000 ბენეფიციარი, მკურნალობა ჩაუტარდა C ჰეპატიტის ქრონიკული ფორმის მქონე 10 710 ბენეფიციარს, რომელთაგან განიკურნა 10 496 პირი.

**C ჰეპატიტის მოვლის კასკადი სტრატეგიული გეგმის მიზნების პროცენტულ ჭრილში 2017 წლის ბოლოსთვის**



მხოლოდ ოთხი კლინიკა უწევდა მომსახურებას, 2019 წლისთვის კი ბენეფიციარებს აღნიშნულ სერვისს აწვდიდა 19 სამედიცინო კლინიკა.

2015 წლის 20 აპრილის „C ჰეპატიტის მართვის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N169-ე დადგენილებაში 2019 წლის 2 აგვისტოს შესული ცვლილებით C ჰეპატიტის მართვის ის სეგმენტი, რომელსაც ახორციელებდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია, მთლიანად გადაეცა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს.

**გამოყენებული მასალა და ლიტერატურა**

1. 2016 - 2019 წლების ქალაქ თბილისის ბიუჯეტი;
2. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების საქალაქო სამსახურის 2015 -2018 წლების სტატისტიკური კრებულები;
3. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ვებ-გვერდზე <http://tbilisi.gov.ge/> განთავსებული ინფორმაცია;
4. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ვებ-გვერდზე <https://www.moh.gov.ge/> განთავსებული ინფორმაცია.

# პანდემია და თანამედროვე შრომითი კოჰორტები

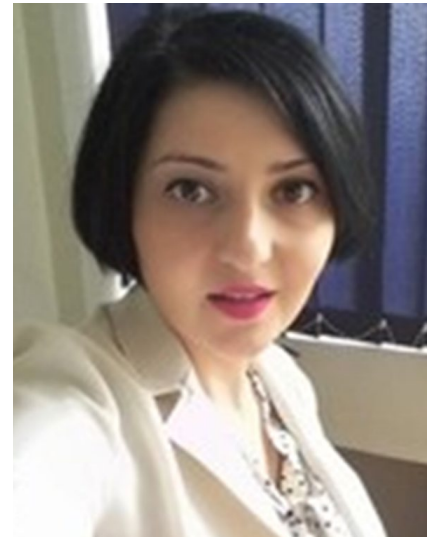
## აბსტრაქტი

მსოფლიო პანდემიით გამოწვეულმა კრიზისებმა კომპანიათა სრული შემადგენლობა განსხვავებულ რეალობაში აღმოაჩინა. დისტანციური სამუშაო პლატფორმები, შემცირებული სამუშაო ადგილები, ანაზღაურებად და არა ანაზღაურებად შვებულებაში გაურკვეველი ვადით გაშვებული თანამშრომლები, დაინფიცირებული პერსონალი და სხვა მრავალი უარყოფითი ასპექტი ბუნებრივი გახდა ორგანიზაციებისთვის. ახალი აღმოჩენა არ არის ის, რომ კომპანიის წარმატებას მოტივირებული და კმაყოფილი თანამშრომლები განაპირობებენ, თუმცა დღევანდელ რეალობაში თანამშრომელთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა და მოტივირება ბევრად რთულია - ვიდრე აქამდე.

ადამიანური რესურსების მართვის მენეჯერები ახალი გამოწვევის წინაშე დგანან. მათი ამოცანა თანამშრომელთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა და შენარჩუნებაა, მაშინ როცა კომპანიები მიდგომებს ცვლიან და მოგების მაქსიმიზაციას გადარჩენის პრიორიტეტით ცვლიან. მდგომარეობა რთული და არაპროგნოზირებადია. საჭიროა ფრთხილი და სწორი რეაგირება, რათა მოხდეს კომპანიათა გადარჩენა, თანამშრომელთა კმაყოფილების შენარჩუნება და მათი მოტივაციის ზრდა. აღნიშნულის მისაღწევად მნიშვნელოვანია შრომითი „კოჰორტების“ თავისებურებების გააზრება და მათზე მორგებული აქტივობების განხორციელება.

სტატიაში განხილულია თანამედროვე შრომით თაობები, აგრეთვე ტრადიციონალისტების, დემოგრაფიული აფეთქების (Baby Boomers), X, Y (Millenials) და Z თაობების შორის, არსებულ განსხვავებები და თავისებურებები. წარმოდგენილია ქართულ რეალობაში თაობათა შორის გამოვლენილი მახასიათებლები, პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები.

**საკვანძო სიტყვები:** პანდემია; ადამიანური რესურსების მართვა; შრომითი კოჰორტები.



**კესო სუმბაძე**

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი, ბიზნესისა და ტექნოლოგიების უნივერსიტეტის მინვეული ასისტენტ-პროფესორი

## PANDEMIC AND CONTEMPORARY LABOR COHORTS

**Keso Sumbadze**  
PhD in business administration  
Invited Assistant Professor  
at Business and Technologies  
University

### ABSTRACT

The full composition of companies has been found in a different reality because of the crises caused by Pandemic. Telecommuting work platforms, dramatic effect on the jobs, reduced work places, paid and unpaid employees on leave indefinitely, infected staff and other several negative dimensions have become ordinary for the organizations. However this isn't a new discovery how is ensured company's success by motivated and satisfied employees, maintaining of staff's welfare and their motivation is much more difficult in today's reality than before.

Human Resource Managers came across a new challenge. Their task is to provide

the welfare of their staff and maintain them while companies are changing their method of approach with a priority of maximize profits survival. The circumstance is complicated and unpredictable. Wary and accurate responding is essential to survive the companies, maintain staff's satisfaction and rise their motivation. To achieve above mentioned conditions, comprehension specificities of labor "cohorts" and carrying out activities fitted to them are decisive.

The article discusses the modern working generations, as well as the differences and peculiarities between the traditionalists, the demographic explosion (Baby Boomers), X, Y (Millenials) and Z generations. The characteristics, problems and ways of solving them revealed in the Georgian reality between the generations are presented.

**Keywords:** Pandemic; management of human resources; Labor cohorts.



ერთი წლის წინ დღევანდელ რეალობას ძნელად წარმოვიდგენდით. გლობალურმა პრობლემამ მსოფლიოს მოსახლეობა მძიმე პრობლემების წინაშე დააყენა. კორონა ვირუსით გამოწვეულმა პანდემიამ, მრავალ სიცოცხლესთან ერთად ადამიანთა კეთილდღეობაც შეინირა. ყოველდღიურად იზრდება უმუშევართა რიცხვი და გაკოტრებულ კომპანიათა რაოდენობა. შექმნილმა ვითარებამ ადამიანებს ერთმანეთისგან დისტანციური ცხოვრება და სახლიდან მუშაობა აიძულა. სამუშაო სივრციდან ადამიანურმა რესურსმა საკუთარ სახლში გადაინაცვლა და იქიდან ცდილობს ეფექტიანობის შენარჩუნებას. თემა აქტუალურია, თუმცა შექმნილ ვითარებაში ადამიანთა ქცევა, დამოკიდებულებები და მოლოდინები თაობების მიხედვით განსხვავდება.

მსოფლიოს მეცნიერები თანამედროვე შრომით კოჰორტებს თაობების მიხედვით ყოფენ. აღნიშნული შესაძლებლობას გვაძლევს განვსაზღვროთ თაობათა შორის არსებული განსხვავებები ღირებულებათა და დამოკიდებულებათა ქრილში. შესაბამისად შეგვიძლია განვსაზღვროთ როგორ გავლენას ახდენს ერთმანეთისგან განსხვავებულ თაობებზე მსოფლიოში მიმდინარე მოვლენები, მათ შორის ტექნოლოგიური, ეკონომიკური და სოციალური პროცესები. თანამედროვე შრომითი კოჰორტები აერთიანებს იმ ადამიანებს, რომლებიც სამუშაო ძალას ქმნის, მათი დანაწილება კი საინტერესო ტენდენციებს ავლენს.

ტოუსონის უნივერსიტეტის მეცნიერის მიერ 2020 წლის იანვარში გამოქვეყნებული კვლევის მიხედვით, თაობები იყოფა შემდეგ ხუთ კატეგორიად:

➤ „ტრადიციონალისტები“ - ადამიანები, რომლებიც დაიბადნენ 1928 -1944 წლებში, მათი ასაკი ამ დროისთვის მერყეობს 76-დან 92 წლამდე, ისინი სამუშაო ძალაში თითქმის აღარ გვხვდებიან.

➤ „დემოგრაფიული აფეთქების თაობა“ (Baby Boomers) - დაიბადნენ 1945-1964 წლებში, მათი ასაკი 56-დან 75 წლამდეა.

➤ „X თაობა“ - ადამიანები, რომლებიც დაიბადნენ 1965-1979 წლებში, მათი ასაკი 41-დან 55 წლამდეა.

➤ „Y თაობა“ (Millenials) - ადამიანები, რომლებიც დაიბადნენ 1980-დან 1994 წლებში, მათი ასაკობრივი კატეგორია მერყეობს 26-დან 40 წლამდე.

➤ „Z თაობა“ - აღნიშნულ კატეგორიას მიეკუთვნებიან 1995 წლიდან 2012 წლამდე დაბადებული ადამიანები (Faizan Imtiaz., 2020).

აღნიშნული საკითხი მრავალი მეცნიერის ინტერესის საგანია, შესაბამისად შემოგთავაზებთ თაობათა იმ მახასიათებლებს, რომლებზეც მათი უმრავლესობა თანხმდება.

„ტრადიციონალისტები“ დაიბადნენ მეორე მსოფლიო ომის დროს, იმ ეპოქაში სადაც არ იყო ტექნოლოგიური პროგრესი, მათ სამუშაო გარემოში მხოლოდ საკაბელო ტელეფონი და საბეჭდი მანქანა იყო. მათთვის დამახასიათებელი გახლდათ ხემძღვანელი პირისადმი უპირობო მორჩილება და პატივისცემა. აღნიშნული თაობის წარმომადგენლები სამუშაო ძალაში თითქმის აღარ გვხვდებიან.

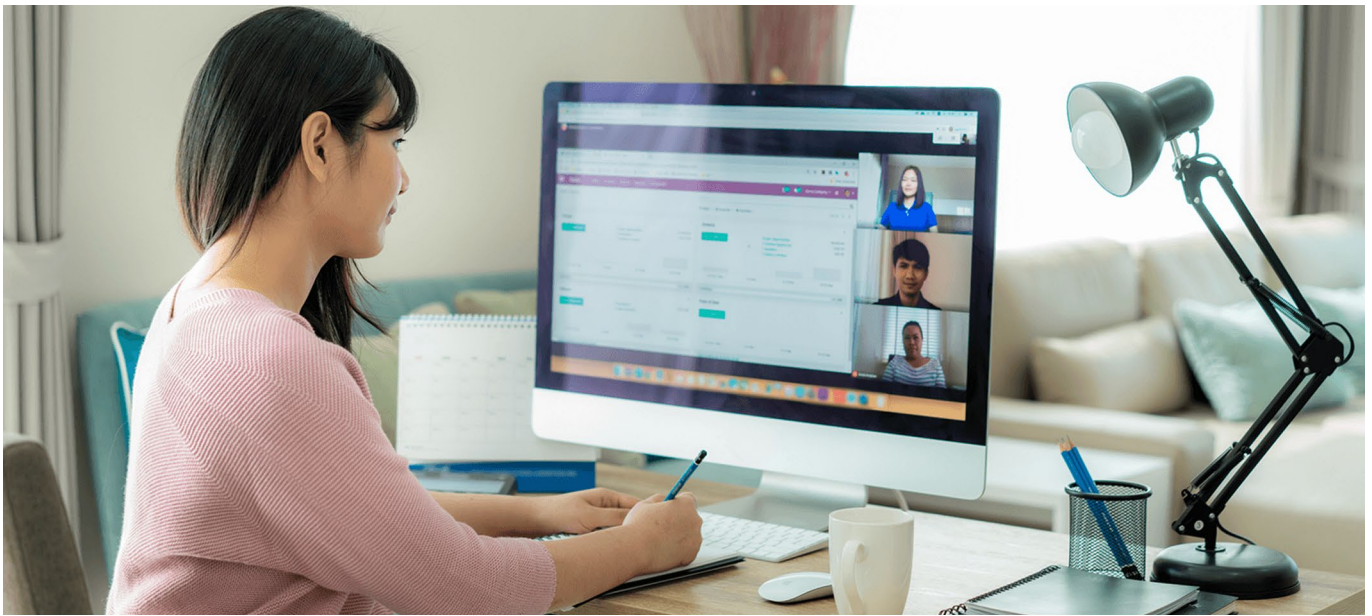
„დემოგრაფიული აფეთქების თაობა“ (Baby Boomers) აღნიშნული თაობისთვის დამახასიათებელია ინტენსიური შრომა, პირდაპირი კომუნიკაცია და ჯგუფთან მუშაობა. განსაკუთრებით აფასებენ სამუშაოს სტაბილურობას და სოციალურ უსაფრთხოებას. აღნიშნული თაობისთვის საინტერესო და მისაღებია საპენსიო დანაზოგები ასევე სოციალური პროგრამები რათა დაცულად იგრძნონ თავი (Chrissy Carroll., 2020).

X თაობა იგივე „იქსერები“- განიხილება როგორც თავდაჯერებული და შრომისმოყვარე თაობა. ახასიათებთ სკეპტიკური განწყობა, მათთვის პრიორიტეტულია ოჯახი და ურთიერთობები, ორიენტირებულნი არიან კარიერულ წინსვლასა და დანინაუტრებაზე. განსაკუთრებით აფასებენ ავტონომიურობას და დამოუკიდებლად მუშაობას. სიამოვნებთ ისეთი ბენეფიტები, როგორცაა ფასდაკლების ბარათები, ფულადი საჩუქრები, აქციების ოფციები, სწავლის დაფინანსება და სხვა. იქსერებს სურთ მოქნილი სამუშაო გრაფიკი, რაც მათ საშუალებას მისცემს მიაღწიონ ცხოვრების ბალანსს (Mandy Smith., 2020).

Y თაობა (Millenials) - წარმოადგენს ამჟამინდელი სამუშაო ძალის უდიდეს ნაწილს, ისინი გაიზარდნენ ციფრული ტექნოლოგიების პერიოდში, რაც მათ შესაძლებლობებზე უდაოდ აისახა. ზემოთგანხილული თაობებისგან განსხვავებით ისინი ადვილად ითვისებენ ნებისმიერი სირთულის ციფრულ პლატფორმებს, დაუფიქრებლად იღებენ ახალ გამოწვევებს და სიახლეებს. მეცნიერები მათ ათასწლეულის კანდიდატებსაც უწოდებენ, რომლებიც კარიერული შესაძლებლობების ზრდისთვის აქტიურად იყენებენ ისეთ თანამედროვე ინტერნეტ აპლიკაციებს როგორცაა: LinkUp, Smart JobBoard, Work4Labs, LinkedIn, Jobcast, Jobvite და სხვ. ჩვეულებრივ სამსახურის შეცვლას ორ წელიწადში ერთხელ ამჯობინებენ. მათი მოთხოვნა დისტანციური ურთიერთობებია, კომუნიკაცია ურჩევნიათ ტექსტური შეტყობინებით და ელექტრონული ფოსტით. ისინი ორიენტირებულნი არიან მუდმივ განვითარებასა და კარიერულ წინსვლაზე. მათ არ ხიბლავს საოფისე გარემო და კომფორტულად გრძნობენ თავს მის გარეთ, შესაბამისად სახლიდან მუშაობა მათთვის პრობლემას არ წარმოადგენს. რაც შეეხება მათ მუშაობას ისინი ზრუნავენ შესრულების ხარისხზე და სურთ შეფასდნენ არა ოფისში სამუშაო საათების მიხედვით არამედ მათი შედეგების მიხედვით. მილენიალები მენეჯერთა მხრიდან გულახდილ და გამჭვირვალე მიდგომას აფასებენ, მოსწონთ როცა მათ კითხვებს ამომწურავად პასუხობენ. მათი ნახალისება შეიძლება კარიერული წინსვლის შესაძლებლობებით, ფულადი საჩუქრებით, ასევე კომპანიიდან წასვლის შემთხვევაში უკან დაბრუნების შესაძლებლობით (Chrissy Carroll., 2020).

როცა მილენიალები სამუშაო ძალაში შევიდნენ, ექსპერტთა ნაწილი ზარმაც თაობად მიიჩნევდა მათ, თუმცა მათი მოლოდინები არ გამართლდა რადგან აღნიშნულმა თაობამ, კერძო სტარტაპების უმრავლესობა დიდ წარმატებამდე მიიყვანა.

Z თაობა - პირველი თაობაა, რომელიც ციფრულ



სამყაროში დაიბადა. ისინი კონკურენტულები და ფინანსებზე ორიენტირებულნი არიან, ახასიათებთ რისკის მაღალი დონე და თავისუფალი კომუნიკაცია. მილენიალებისგან განსხვავებით უპირატესობას ანიჭებენ პირისპირ კომუნიკაციას. მოსწონთ სტაბილურობა და სამუშაო ადგილს სწრაფად არ იცვლიან. არ ხიბლავთ დადგენილი სამუშაო გრაფიკი და ინსტრუქციები. სამუშაოს გამარტივების მიზნით ერთნაირად იყენებენ, თანამედროვე ტექნოლოგიებს მათ შორის კომპიუტერს, მობილურ ტელეფონს, ტაბლეტს და სხვ. ისინი მზად არიან ნებისმიერი გამონევისთვის, სიამოვნებით მუშაობენ მოქნილი სამუშაო გრაფიკით ნებისმიერ სიტუაციაში. Z თაობის წარმომადგენლები სოციალურ მედიისადმი განსხვავებულ დამოკიდებულებას ავლენენ, სოციალური მედია პლატფორმებიდან „Facebook“-ს ნაკლებად იყენებენ და უპირატესობას „YouTube“-ს, „Snapchat“-ს და „Instagram“-ს ანიჭებენ. მათი მიზანია სამყაროს შეცვლა (Dennis Green., 2019).

როგორც ვხედავთ თაობებს შორის არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები, რომელთა ცოდნაც კომპანიებს ეხმარება თანამშრომელთა საჭიროებების, მისწრაფებების, მოლოდინების და დამოკიდებულებების იდენტიფიცირებაში. ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ დღევანდელი სამუშაო ძალის მართვა უფრო რთულია, ვიდრე სხვა დროს. კორონა ვირუსულმა პანდემიამ მსოფლიო განსხვავებული რეალობის წინაშე დააყენა, მომავლისკენ მიმართული ორგანიზაციები აქტიურად ცვლიან მიდგომებს და ადამიანური რესურსების მართვის პროგრამებს უფრო მეტ დროს უთმობენ.

დღეის დროა, როცა კომპანიები ყურადღებას ამახვილებენ ინდივიდუალურად ყველა თანამშრომელზე. შესაბამისად მნიშვნელოვანია თაობათა შორის არსებული განსხვავების გააზრება და შესაბამისი რეაგირება. ჩვენი კვლევის მიზანი გახლდათ გამოგვეკვლია სახლიდან მომუშავე ადამიანების დამოკიდებულებები, ღირებულებები და მოლოდინები. სოციალური ქსელის მეშვეობით ანკეტური ფორმით გამოვკითხეთ სხვადა-

სხვა სფეროში დასაქმებული 101 ადამიანი, რომლებიც ასაკობრივი კატეგორიის მიხედვით შესაბამის თაობას მივაკუთვნეთ და საინტერესო ტენდენციები გამოვკვეთეთ. აქვე აღვნიშნავთ, რომ გამოკითხულთა 20%-მა მონიშნა სამუშაოს დაკარგვა და კვლევაში მონაწილეობა აღარ გააგრძელა, საბოლოო ჯამში დამუშავდა 81 რესპონდენტის პასუხი.

ყველაზე უხუცესი თაობა „ტრადიციონალისტები“ რომელთაც „ვეტერანთა“ (Veterans/Silent Generation) და „მდუმარეთა“ თაობასაც უწოდებენ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ სამუშაო ძალაში თითქმის აღარ გვხვდებიან. ისინი სხვა დანარჩენი თაობისგან მკვეთრად განსხვავდებიან, მათი სამუშაო გარემო და რესურსები ისტორიის ნაწილია, მათთვის თანამედროვე ტექნიკა და ტექნოლოგიები რთულად ასათვისებელი ფენომენია. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს რომ მათი ასაკი 76-დან 92 წლამდეა არ გვიკვირს რესპონდენტთა შორის მათი დეფიციტის აღმოჩენა. ჩვენს მიერ გამოკითხულთა შორის არცერთი ტრადიციონალი არ ყოფილა.

გამოკითხულთა 4% შეადგინეს „დემოგრაფიული აფეთქების თაობის“ (Baby Boomers) -წარმომადგენლებმა. კვლევამ აჩვენა, რომ აღნიშნული თაობისთვის რთულია თანამედროვე ტექნოლოგიებთან ოჯახურ გარემოში ადაპტაცია. რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ პანდემიის პირობებში მაშინ როცა ოჯახის სრული შემადგენლობა ერთ გარემოშია საკმაოდ უჭირთ ეფექტიანად მუშაობა, რის გამოც სტრესის მაღალ დონეს განიცდიან. მათ ემოციურ მდგომარეობას ამძიმებს როგორც ვირუსის, ისე მომავლის შიში რადგან ფიქრობენ, რომ პანდემიის დასრულებამდე ან მის შემდეგ სამსახურს დაკარგავენ. ფიქრობენ, რომ მათი სოციალური მდგომარეობა გაუარესდება რადგან სამსახურის გარეშე, პენსიის მცირე ოდენობა ვერ შეძლებს მათი მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას. გარდა ამისა ისინი აღნიშნავენ, რომ ძალიან აკლიათ თანამშრომლებთან კომუნიკაცია, საკუთარი თავის მნიშვნელობას ვერ გრძნობენ და თავდაჯერებულობას

კარგავენ. მათი პასუხებიდან გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ „Baby boomers“ თაობას ემოციურად ძალიან უჭირს შექმნილ სიტუაციასთან გამკლავება, რაც მათ დამსაქმებელ კომპანიებს ეფექტიანი მოქმედების პასუხისმგებლობას აკისრებს.

რაც შეეხება მომდევნო ნაკადს, „X“ თაობის ადამიანებმა შეადგინეს გამოკითხულთა 15%- როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ისინი დაიბადნენ 1965-1979 წლებში, ხოლო მათი ასაკი მერყეობს 41-დან 55 წლამდე. როგორც „Baby boomers“-ის შემთხვევაში, მათთვისაც მნიშვნელოვანია სამსახურის შენარჩუნება, თუმცა მათგან განსხვავებით სახლიდან ეფექტურად მუშაობენ და დავალებებს ადვილად ასრულებენ. ისინი პირად ცხოვრებასა და სამსახურებრივ პასუხისმგებლობებს შორის გაჩენილ დის ბალანსზე აქტიურად საუბრობენ და მიიჩნევენ, რომ სახლიდან მუშაობისას დროს ეფექტურად ვერ ანაწილებენ რაც ძალიან ალიზიანებთ და ემოციურ სტრესს უმატებთ. აღნიშნული თაობის წარმომადგენლები ამბობენ, რომ სახლიდან მუშაობის პერიოდში სოციალური აღიარების დეფიციტს განიცდიან რაც დისკომფორტის შემქმნელია. ისინი დღეებს ითვლიან სამუშაო სივრცეში დასაბრუნებლად.

გამოკითხულთა ყველაზე დიდი რაოდენობა დაფიქსირდა Y თაობის (Millennials) - კატეგორიაში, მათმა რაოდენობამ შეადგინა გამოკითხულთა 78%. მსოფლიო კვლევებს თუ გადავხედავთ ვნახავთ, რომ დღეს სწორედ აღნიშნული თაობა ქმნის ძირითად სამუშაო ძალას, მათი ასაკი 26-დან 40 წლამდეა. გამოკითხვის შედეგად ირკვევა, რომ მათთვის სახლიდან მუშაობა სირთულე არ არის, მათთვის მთავარი ანაზღაურების მიღება და საკუთარი ცხოვრების ბალანსია. ისინი აცხადებენ, რომ ასე უფრო მეტ დროს უთმობენ საკუთარ ცხოვრებას და შესაბამისად ბედნიერებასაც კი გრძნობენ. მათ აქვთ მეტი დრო რათა იზრუნონ საკუთარი თავის განვითარებაზე და სხვადასხვა შემოქმედებით სფეროებში ძალების მოსინჯვაზე. მოსწონთ სამუშაო გრაფიკის არანორმირებული სისტემა, რის გამოც ღამის საათებში მუშაობენ. გამოკითხულთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მათი სამუშაოს მნიშვნელობა ახლა უფრო შესამჩნევია ოჯახის წევრებისთვის ვიდრე აქამდე, რის გამოც კმაყოფილებას გრძნობენ. მეგობრებთან და კოლეგებთან დისტანციური ურთიერთობების მიუხედავად, თავს კომფორტულად გრძნობენ და ასეთ კომუნიკაციას საინტერესოდ მიიჩნევენ. აღნიშნული თაობისთვის დამახასიათებელია ის ფაქტიც, რომ სამუშაო გარემო დიდად არ ანაღვლებთ, მათი უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ სახლიდან მუშაობა მათ ეფექტიანობას არ ამცირებს. მილენიალები ღიად საუბრობენ ახალ შესაძლებლობებზე, რამოდენიმე მათგანმა აღიარა, რომ ფრილანსერობის გზით დამატებით თანხას აქტიურად გამოიმუშავებს.

რაც შეეხება Z თაობას მათმა რაოდენობამ გამოკითხულთა 3% შეადგინა. ისინი აცხადებენ, რომ სამუშაოს შესრულება მათთვის პრობლემა არ არის, თუმცა უჩივიან კომუნიკაციის ნაკლებობას, ჩაკეტილ სივრცეში

ყოფნას და ინსტრუქციების შესრულების ვალდებულებას. ისინი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ ადამიანებთან პირდაპირ ურთიერთობას, ღია სივრცეს და სამყაროში აქტიურ გადაადგილებას. აპროტესტებენ დადგენილ წესებს და მათი დამორჩილების უაპელაციოობას.

ყველასთვის ნათელია, რომ COVID-19 პანდემია უარყოფით გავლენას ახდენს როგორც მსოფლიო ეკონომიკაზე ისე დასაქმებულთა ჯანმრთელობასა და ფსიქოემოციურ მდგომარეობაზე. ამ მიმართულებით არც ჩვენი ქვეყანა გამონაკლისი, შესაბამისად იზრდება კომპანიათა როლი საჭიროებების შესწავლასა და სირთულეების მოგვარებაში. სამწუხაროდ უახლესი მომავლის პროგნოზი დამაიმედებელი არ არის, მსოფლიო ექსპერტთა აზრით მოსალოდნელია სიღარიბის და უმუშევრობის დონის ზრდა, ინვესტიციების, გლობალური ვაჭრობის და ეკონომიკის შესაძლებლობების შემცირება, ასევე სხვა მრავალი უარყოფითი ტენდენცია, რომელიც თითოეულ ჩვენგანს შეეხება. აღნიშნული პრობლემების მოსაგვარებლად მნიშვნელოვანია როგორც კომპანიების როლის ისე სახელმწიფო ინსტიტუტების პასუხისმგებლობის ზრდა. აუცილებელია ეფექტიანი სტრატეგიის შემუშავება და კომპლექსური ღონისძიებების გატარება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორცაა დასაქმებულთა ინტერესები, ღირებულებები და შეღავათები. მნიშვნელოვანია თითოეულ თაობაზე ზრუნვა, რათ მოხდეს მათი უსაფრთხოების და მოტივაციის გადარჩენა.

**ბამოყენებული ლიტერატურა:**

1. Mandy Smith „Bridging the Generation Divide in the Work Place“, (2020), <https://blog.swbc.com/businesshub/bridging-the-generation-divide-in-the-work-place>;
2. Marla Tabaka „Gen-Z Will Make Up 24 Percent of the Global Workforce in Here’s What Employers Need to Know“.,(2020), <https://www.inc.com/marla-tabaka/gen-z-will-make-up-24-percent-of-global-workforce-in-2020-heres-what-employers-need-to-know.html>;
3. John Rampton „Different Motivations for Different Generations of Workers: Boomers, Gen X, Millennials, and Gen Z“, Z An honest day’s pay for an honest day’s work isn’t always the case. 2019;
4. Paychex.,„How to Manage the 5 Generations in the Workplace“ (2019) <https://www.paychex.com/articles/human-resources/how-tomanage-multiple-generations-in-the-workplace>;
5. Dennis Green,The most popular social media platforms with Gen Z“, (2019), <https://www.businessinsider.com/gen-z-loves-snapchat-instagram-and-youtube-social-media-2019-6>;
6. [https://www.paperage.com/issues/jan-feb2010/01\\_2010generational\\_differences.pdf](https://www.paperage.com/issues/jan-feb2010/01_2010generational_differences.pdf);
7. <https://www.engagetu.com/2020/01/21/from-millennials-to-boomers-leadingfive-generations-workplace/>.

# ლეგიტიმური ძალადობა, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკო-ეკონომიკური სისტემის საფუძველი

## რეზიუმე

სტატია წარმოადგენს მცდელობას აღინროს ის აუცილებელი პირობები, რა დროსაც პოლიტიკური ელიტის მიერ ლეგიტიმური ძალადობის მონოპოლიზაციას შეუძლია მოახდინოს სახელმწიფოს მდგრადი პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტიტუტების ფორმირება. აგრეთვე, საქართველოს უახლესი ისტორიის მაგალითზე აღწერილია ის საფრთხეები, როდესაც ძალადობა სახელმწიფო ინსტიტუტების კონტროლის მიღმა რჩება.

აქტუალობა/ღირებულება - სტატიაში მოცემულია სახელმწიფოს, როგორც უსაფრთხოების მთავარი სუბიექტის, როლის განმტკიცების და ლეგიტიმური ძალადობის გამოყენების მონოპოლის განტკიცების საჭიროება.

საკვანძო სიტყვები: ძალადობა; ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლია; ინსტიტუტები; პოლიტიკური სისტემა; პოლიტიკური/მმართველი ელიტა.

## LEGITIMATE VIOLENCE AS THE BASIS OF THE POLITICAL-ECONOMIC SYSTEM OF THE STATE

**Davit Khupenia**

PhD student of International Relations

### RESUME

The article is an attempt to describe the necessary conditions under which the monopolization of legitimate violence by the political elite can lead to the formation of sustainable political and economic institutions of the state. The recent history of Georgia also describes the dangers of violence beyond the control of state institutions.

Relevance/Value - The article addresses the need to strengthen the role of the state as a key security entity and to strengthen its monopoly on the use of legitimate violence.

**Keywords:** Violence; Legitimate violence; Institutes; Political system; Political elite.



**დავით ხუპენია**

საერთაშორისო  
ურთიერთობათა დოქტორანტი

პოლიტიკური ინსტიტუტების შესწავლისას სახელმწიფო უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც ერთგვარი პოლიტიკური მონოპოლია, რომელიც განისაზღვრება პოლიტიკური იდეოლოგიებით, ინსტიტუტური ნორმებითა და მთელი რიგი გამონაკლისებით. პოლიტიკაში დომინანტი ნორმის (როგორც ფორმალური, აგრეთვე იდეოლოგიურის) არ არსებობის შემთხვევაში იწყება პოლიტიკური დაქუცმაცება - „ყოველის ომი ყოველის წინააღმდეგ“<sup>1</sup>. ხოლო უმთავრესი რესურსი, რითაც ხდება მდგრადი პოლიტიკური სისტემის (პოლიტიკური იდეოლოგიისა და ინსტიტუტური ნორმების) შექმნა-შენარჩუნება, ჩვენი აზრით, არის ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლია. ვიქტორი მარტიანოვი წერს: „რეალურ პოლიტიკაში სახელმწიფოს მონოპოლია მორალზე და ლეგიტიმურ ძალადობაზე ასრულებს საზოგადოების

სტაბილიზაციის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას, თამაშის უცვლელი წესების დაცვას, რომელიც იცავს სისტემას მუდმივი და წინააღმდეგობრივი ანარქისტული ალტერნატივების წარმოქმნისაგან“ [14, გვ. 230-231].

ადამიანთაშორისო სოციალური ურთიერთობების შესწავლისას ოდითგანვე ფილოსოფოსები და მეცნიერ-მკვლევარები აღწერენ ადამიანის/ადამიანთა ჯგუფებს შორის ურთიერთგანსხვავებულ სოციალურ სტატუსს და ცდილობენ ამ დიქტომიის მიზეზების ახსნას. ჯერ კიდევ არისტოტელე სოციალური იერარქიის არსებობას უკავშირებდა ადამიანთა ზნეობიობას/სათნოებას<sup>2</sup>. იგი წერს, რომ ადამიანთა კეთილდღეობის გარეგნული გამოხატულების ერთ-ერთი მაჩვენებელია მისი ძალაუფლება (ბერძ. *ἐξουσία*) და, მაშასადამე, ყველა ზნეობრივი ადამიანი შეგნებულად მიისწრაფის შეიძინოს იგი. ძველბერძნული „ბატონი და მონას“ (სოციალური იერარქიის) კონცეფციას პოლიტიკურ ჭრილში უბრუნდება ნიკოლო მაკიაველი, რომელიც

1 თომას ჰობსის ეს ცნობილი ფრაზა მიმართული იყო აღწერა საზოგადოებრივი ნორმები სუვერენული სახელმწიფოს (პოლიტიკური სისტემის) არ არსებობს პირობებში. იხ. უფრო ვრცლად Hobbes T. *Leviathan: Revised Student Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996;

2 იხ. უფრო ვრცლად Aristotle. *The Politics*. UK: Penguin Classics. 1981;

ძალაუფლებას უშუალოდ უკავშირებს საერო ხელი-სუფლებას (პოლიტიკურ ელიტას)<sup>1</sup>. ხოლო, უკვე ვინრო მეცნიერული კუთხით ძალაუფლება (ინგ. power), როგორც რესურსი შემოქავს და ახდენს ტერმინის დეკონსტრუქციას ინგლისელი ფილოსოფოსი თომას ჰობსი. იგი წერს: „ადამიანის ძალაუფლება (power) (აღებული ზოგადი ფორმით) არის მისი შესაძლებლობები მომავალში მიაღწიოს გარკვეულ ხილულ სიკეთეს და იგი არის ბუნებრივი ან ინსტრუმენტული“ [7, გვ. 53]. ჰობსის გაგებით ძალაუფლება არის მხოლოდ სოციალური ფენომენი, რომელიც გამოიხატება ერთი ადამიანის მიერ მეორეზე ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობებით (იქნება ეს ფიზიკური (ბუნებრივი) თუ სხვა, სოციალური ურთიერთობების შედეგად შექმნილი (ინსტრუმენტული). თომას ჰობსმა შექმნა სახელმწიფოებრივი (პოლიტიკური) ძალაუფლების მეცნიერული საფუძველი და რადგან მისი ფილოსოფიის უმთავრესი ანთროპოლოგიური აქსიომა არის ადამიანთა შიში ძალადობისადმი, მაქს ვებერმა ჰობსის ძალაუფლება (power) გადაიყვანა ვინრო პოლიტიკურ დეფინიციაში და მისცა მას ინსტრუმენტული ფორმა, რის შედეგადაც პოლიტოლოგიაში დაამკვიდრა ტერმინი ძალადობა (violence), რომელიც უკვე უშუალოდ გამოხატავს ერთი სუბიექტის მიერ მეორეზე ინსტიტუციონალურ ზემოქმედებას, შეზღუდვების დანესების საშუალებით<sup>2</sup>. მაქსიმ ლიპატოვი წერს: „პოლიტიკური ძალადობა არის კლასების, ერების, სოციალური ჯგუფების და სოციალური ინსტიტუტების იდეოლოგიურად განსაზღვრული და მატერიალურად უზრუნველყოფილი საქმიანობა, რომელიც მიმართულია იძულებითი საშუალებების გამოყენებაზე, რათა მოპოვებულ ან შეინარჩუნებულ იქნას სახელმწიფო ძალაუფლება, რომლითაც, თავის მხრივ, მიიღწევა პოლიტიკური დომინირება საერთაშორისო ასპარეზზე და აგრეთვე, იმართება შიდა სოციალური პროცესები, კლასის ინტერესებიდან გამომდინარე“ [13, გვ. 5].

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვასკენით, რომ ძალადობა არის პოლიტიკური სისტემის მეცნიერული

შესწავლის ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტი, განსხვავებით მრავლადინტერპრეტირებადი ტერმინისა - „ძალაუფლება“. ადამიანებსშორისო ძალადობა ექვემდებარება ემპირიულ კვლევას და, მაშასადამე, შეგვიძლია ისტორიული პროცესებზე დაკვირვებით აღვწეროთ თუ რა როლს ასრულებს იგი და როგორ არის გადანაწილებული საზოგადოებაში. ჩვენი აზრით, პოლიტიკური ძალადობა კრიტიკულ როლს თამაშობს, როგორც ინსტიტუტების შექმნასა და ტრანსფორმაციაში, აგრეთვე ფუნდამენტურ დონეზე განსაზღვრავს სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის არსებობას. აქედან გამომდინარე, ხალხში ძალადობის, როგორც პოლიტიკური რესურსის გადანაწილება ისე, რომ იგი პოლიტიკური ელიტის მიერ იქნას მონოპოლიზირებული და ლეგიტიმირებული - ქმნის სახელმწიფო სისტემას.

სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკური ორგანიზაცია, არის დუალური, იგი შედგება პოლიტიკურ/მმართველ ელიტასა და საზოგადოებისაგან, ხოლო მათ შორის ძალადობის გამოყენების, როგორც რესურსის, გადანაწილება ქმნის პოლიტიკურ სისტემას, რომელიც, თავის მხრივ, ქმნის პოლიტიკური ინსტიტუტების ბაზისს. ჩვენი აზრით, საქართველო 1990-იან წლების დასაწყისში მყიფე სახელმწიფოებრივი პოლიტიკური ინსტიტუტების, ძალადობრივად ურთიერთდაპირისპირებულ პოლიტიკურ ელიტასა და ელიტა-საზოგადოებას შორის გრძელვადიანი პოლიტიკური ურთიერთობის არ არსებობის გამო, სახელმწიფოში არ იყო ეფექტიანი და მდგრადი ძალადობის გამტარებელი ინსტიტუტები (ჯარი, პოლიცია და ა.შ.), რომლებზე დაყრდნობითაც ხელისუფლება შეძლებდა წესრიგის აღდგენას ლეგიტიმურ ძალადობაზე კონტროლის (მონოპოლიის) მოპოვებით. საქართველოს მოსახლეობის მიერ ნაწილობრივად თავისუფალმა ურთიერთძალადობისადმი წვდომამ და სახელმწიფოს როლის, როგორც სამართალდამცავი და აღმასრულებელი ორგანიზაციის დაკნინებამ, გამოიწვია ის ეფექტი, რომ საქართველოს მოსახლეობაში „ბუნებრივი მდგომარეობის“ კანონები გახდა დომინანტი - საქართველოში, 1990-იან წლებში, ჩვენ შეგვიძლია ვიპოვოთ ჰობსის - „ყოველის ომის ყოველის წინააღმდეგ“ დამადასტურებელი მრავალი მაგალითი. ამ პოლიტიკურმა სისტემამ, უფრო სწორედ - სახელმწიფოებრივმა პოლიტიკურმა უსისტემობამ, ქვეყნის შიგნით შექმნა მრავალი არაფორმალური ინსტიტუტი და მათი მხარდამჭერი ორგანიზაციები. ყველაზე მთავარ სახელმწიფოს კონკურენტ ინსტიტუტად ჩვენ მივიჩნევთ „ქურდულ სამყაროს“, რადგან, მან, მოღვაწეობის განმავლობაში, მოსახლეობის დიდი ნაწილის „ჩუმი თანხმობის“ შედეგად, ძალადობის გამოყენებაზე ნაწილობრივი ლეგიტიმურობა მოიპოვა, რითაც შევიდა პირდაპირ კონკურენციაში სახელმწიფოსთან (ამ შემთხვევაში მმართველ ელიტასთან) მოსახლეობაზე პოლიტიკური ზემოქმედების საკითხში. შეიძლება ითქვას, რომ ე.წ. ქურდული სამყარო ნაწილობრივ ლეგიტიმური ძალადობრივი მექანიზმებით საზოგადოებას უწევდა „კვაზისახელმწიფოებრივ“ მომსახურებას, ასეთი მაგალითებია: ე.წ. საქმის გარჩევა, როგორც სასამართლოს ალტერნა-

1 იხ. უფრო ვრცლად Machiavelli N. The Prince. NY: Dover Publications. 2012.

2 მაქს ვებერის სახელმწიფო, როგორც ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლისტის თეორიის (გერ. Gewaltmonopol des Staates) მიხედვით, სახელმწიფო სოციოლოგიურად ვერ განისაზღვრება მისი მიზნებით, რადგან შეუძლებელია ისტორიულად (ემპირიულად) ვაჩვენოთ, რომ რომელიმე კონკრეტული ამოცანა ან ფუნქცია სპეციფიურია სახელმწიფოსათვის. ამიტომ, ვებერი ამბობს, რომ სახელმწიფოს განსაზღვრა უნდა ვეძებოთ იმ საშუალებებში, რომლებსაც იგი იყენებს. ასეთი საშუალება, რომლის ლეგიტიმურად გამოყენება მხოლოდ სახელმწიფოს შეუძლია, არის ძალადობა. აქედან გამომდინარე, ჩვენს მიერ გამოყენებადი ტერმინი - ძალადობა (violence) ფართოა და მოიცავს როგორც სასამართლო ინსტიტუტის საქმიანობას, აგრეთვე პოლიციას, ჯარს და ა.შ. ანუ, ნებისმიერი პოლიტიკური ინსტიტუტი, რომელსაც ეკონომიკური ან და ფიზიკური (ძალადობრივი) სანქციის დაკისრება შეუძლია. იხ. უფრო ვრცლად: Waters T. Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification. London: Palgrave Macmillan, 2015.

ტივა; ე.წ. ქურდი ავტორიტეტების მიერ მატერიალური რესურსების გადანაწილება, როგორც საგადასახადო ინსტიტუტების ალტერნატივა; ე.წ. კრიშაობა, როგორც სამართალდამცავი ორგანოების ალტერნატივა და ა.შ. სახელმწიფოს როლის დაკნინების, აგრეთვე ერთ-ერთ უმთავრეს მიზეზად მივიჩნევთ კორუფციის მაღალ დონესა და მოსახლეობის ურთიერთუნდობლობას, ანუ პოლიტიკური ელიტების მოლაპარაკებებისა და კონკურენციის პრაქტიკის არ ქონას და საქართველოს მოსახლეობის პოლიტიკური ერთიანობის, ნაციონალური თვითშეგნების სისუსტეს. სახელმწიფოს როლის გაზრდისთვის აუცილებელი იყო წმინდა სახელმწიფოებრივი პოლიტიკური ბერკეტების დაბრუნება და ზემოაღნიშნული ინსტიტუტების გაუქმება.

90-იანი წლების პოლიტიკური კრიზისი იმდენად ღრმა და ყოვლისმომცველი იყო, რომ საქართველოში სოციალური კონტრაქტის ისეთი ერთ-ერთი უმთავრესი ასპექტი, როგორცაა პოლიტიკური ელიტის მიერ ძალადობრივი შეზღუდვებით მოქალაქეებზე ზემოქმედების „ზღვარი“, სრულიად გაქრა. ამას ასახავს ის ფაქტი, რომ 2000-იან წლებში საქართველოს საზოგადოებაში არსებობდა ორი კარდინალურად განსხვავებული მოსაზრება: პირველი, რომ სახელმწიფომ კიდევ უფრო უნდა გააძლიეროს კრიმინალურ ელემენტებთან ძალადობრივი ბრძოლა. საზოგადოების ეს ნაწილი მხარს უჭერდა მიხეილ სააკაშვილის ფრაზას: „არანაირი პირობითი სასჯელი! ყველა ციხეში!“; ხოლო მეორე მოსაზრება იყო, რომ სახელმწიფო არღვევდა ადამიანის უფლებებს და ზედმეტად იყენებდა ფიზიკური ძალადობის ინსტიტუტებს (ხშირად ამ თეზისს უკავშირდებდნენ ოპოზიციის წინამძღვრ ბრძოლას). დღევანდელი საზოგადოების განსხვავებით, საზოგადოებაში არსებული ძალადობის რესურსის გადანაწილების საყოველთაო შეთანხმება (სოციალური კონტრაქტი) არ არსებობდა, აქედან გამომდინარე, საზოგადოებამ არ იცოდა სად გადიოდა ზღვარი პოლიტიკურ ძალადობაზე და როდის კარგავდა იგი ლეგიტიმურობას, რაც, ერთის მხრივ, აძლევდა შესაძლებლობას მოქმედ პოლიტიკურ ელიტას რეფორმები უფრო მკაცრი და რადიკალური ფორმით გაეტარებინა, ხოლო, მეორეს მხრივ, საზოგადოებაში სულ უფრო და უფრო ჭარბობდა აზრი, რომ სახელმწიფო „გადამეტებულად იყენებს ძალადობას“, რაც უკვე თვითონ პოლიტიკურ სისტემას უკარგავდა რეპრეზენტაციის ხარისხს, ანუ, ხდებოდა გაუცხოება საზოგადოებასა და პოლიტიკურ ელიტას შორის, რადგან საზოგადოების ნაწილისთვის ირღვეოდა სოციალური კონტრაქტი.

პოლიტიკური სისტემის (პოლიტიკური ელიტის) ლეგიტიმურობას განსაზღვრავს სოციალური კონტრაქტი, რომელსაც, თავის მხრივ, პოლიტიკურ ასპექტში განისაზღვრება საზოგადოების პოლიტიკური შეხედულებებით (პოლიტიკური იდეოლოგიით). მმართველი ელიტა აუცილებლად უნდა იყოს - ლეგიტიმური, საზოგადოებასთან იდენტური და მისი რეპრეზენტატორი. ნებისმიერი აღნიშნული კომპონენტის დასუსტების შემთხვევაში, სახელმწიფო, საქართველოს შემთხვევაში იმდროინდელი პოლიტიკური ელიტა, კარგავს

ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლიას და მაშასადამე, საკუთარ პოლიტიკურ გავლენას. 1991 წელს, მიუხედავად მყიფე სახელმწიფო ინსტიტუტებისა, პოლიტიკურ ელიტას გააჩნდა საზოგადოების უდიდეს ნაწილში პოლიტიკური ლეგიტიმურობა, ხოლო, ჩვენი აზრით, მისი უმთავრესი პრობლემა იყო ლეგიტიმური ძალადობის განმახორციელებელი ორგანოების (პოლიცია, ჯარი და ა.შ.) სისუსტე და თანამედროვე გაგებით - კანონის უზენაესობის არ არსებობა, რომელსაც, თავის მხრივ, უნდა დაერეგულირებინა პოლიტიკურ ელიტებს შორის კონკურენცია და შეეკავებინა ურთიერთძალადობა. პოლიტიკური ინსტიტუტების სისუსტეზე დაყრდნობით პოლიტიკურ ელიტებს შორის დაპირისპირება (ამ შემთხვევაში, მმართველ ორგანოსა და ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიას, ეროვნული დამოუკიდებლობის პარტიას, კონსერვატორულ პარტიას, „მეხდრიონსა“ და ა.შ.) კონკურენცია მიმდინარეობდა ძალადობრივი სახით, აღნიშნულ კონფლიქტში ორივე მხარეს ჩართული იყო როგორც ოფიციალური ძალგანი სტრუქტურები, აგრეთვე არაოფიციალური ორგანიზაციებიც.

1991-1992 წლებში მმართველი ელიტას, მიუხედავად პოლიტიკური ლეგიტიმურობისა, რომელიც უმთავრესად აკმაყოფილებდა ელიტა-საზოგადოების იდენტურობის პრინციპს, არ გააჩნდა ინსტიტუციონალური (ფიზიკურ-მატერიალური) რესურსი ყოფილიყო ჰობსისეული სახელმწიფოს - „ლევიათანის“ განსახიერება. ჰობსისის თეორიის პრიზმაში თუ განვიხილავთ აღნიშნულ მოვლენებს, უმთავრეს პრობლემად გვესახება ძალადობის დათმობის საკითხში საყოველთაო შეთანხმების არ არსებობა. ანუ, საზოგადოებამ მოასწრო სოციალურ კონტრაქტში პოლიტიკური რეპრეზენტაციის, ლეგიტიმაციის, მმართველობის ფორმის და ა.შ. ურთიერთშეთანხმება, ხოლო რაც ეხება ჰობსისეული შეთანხმების უმთავრეს ასპექტს - „ხალხის მიერ თავისუფლების დათმობას“ (ურთიერთძალადობაზე უარის თქმას) საზოგადოებამ ეს ვერ განახორციელა. რის გამოც, უპირველეს ყოვლისა, საზოგადოებაში არსებობდა არაოფიციალური ძალგანი ორგანიზაციები, რომლებიც ასუსტებდნენ სახელმწიფო ინსტიტუტებს, ხოლო მეორეს მხრივ, პოლიტიკური ოპოზიცია მმართველ ელიტასთან კონკურენციას ახორციელებდა ძალადობრივად. აღსანიშნია, რომ სახელმწიფო ცდილობდა განიარაღების პოლიტიკის გატარებას, მაგრამ, 1991 წლის აგვისტოში საქართველოს ეროვნული გვარდიის განიარაღების მცდელობა უკვე მიუთითებდა იმ ფაქტს, რომ მმართველი ელიტა არამართო საზოგადოებაში ვერ აკონტროლებდა ძალადობას, არამედ სახელმწიფო ორგანოებშიც. საქართველოში არსებულმა „უკონტროლო“ ძალადობამ თავი მოიყარა პოლიტიკური აქტორების ხელთ, რომლებმაც დაიწყეს პოლიტიკური ურთიერთკონკურენცია, რის შედეგადაც მოხდა სამოქალაქო ომი და სამხედრო გადატრიალება.

პოლიტიკურ სისტემის ლეგიტიმურობის კუთხით თუ განვიხილავთ 1991-1992 წლის სამხედრო გადატრიალებას, აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკურმა სისტემამ კიდევ უფრო დაკარგა სახელმწიფოებრიობის სახე.



სახელმწიფოს კონტროლის გარეშე აღმოჩნდა კიდევ უფრო მეტი ძალადობის რესურსი, კიდევ უფრო შესუსტდა სახელმწიფო ინსტიტუტების გავლენა, ხოლო 1993-1995 წლები მმართველი ელიტის ლეგიტიმურობა უკვე წმინდად მის ძალადობრივ რესურსებზე წვდომით განისაზღვრებოდა. ამის უმთავრეს მიზეზად ჩვენ გვესახება 1990-1991 წლებში შექმნილი სოციალური კონტრაქტის დარღვევა, უმთავრესად რეპრეზენტაციის იდეის. სამხედრო გადატრიალების შედეგად 1993-1995 წლების მმართველი ელიტა არ აღიქმებოდა როგორც საზოგადოების რეპრეზენტანტორი, ანუ, საზოგადოებას არ ჰქონდა პოლიტიკურ ელიტასთან პოლიტიკური იდენტობის განცდა. ასეთი უნდობლობა უმთავრესად გამოწვეული იყო იმით, რომ საზოგადოება ხედავდა „უცხო“ ინდივიდებს მმართველობის სადავეებთან, ან, მეტიც, ხედავდა მიუღებელ პოლიტიკურ აქტორებს. ამ ყველაფრის ფონზე მმართველი ელიტა კიდევ უფრო კარგავდა კონტროლს ლეგიტიმურ ძალადობაზე. ამ პერიოდში სულ უფრო იზრდებოდა არასახელმწიფოებრივი დაჯგუფებების გავლენა, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის კონკურენცია სულ უფრო და უფრო სცილდებოდა სახელმწიფო სამართლის პლატფორმას, რის გამოც ადამიანებს შორის ურთიერთძალადობა მატულობდა, ხოლო ხალხი უკვე არაფორმალურ ორგანიზაციებში ეძებდა სახელმწიფოს ალტერნატივას. ამის შედეგია, რომ საზოგადოების დიდ ნაწილში სახელმწიფო სამართლის სფერო ჩანაცვლდა ე.წ. ქურდული კანონებით, რომლებიც უშუალოდ შეგვიძლია მივაბათ ბუნებრივ მდგომარეობის დროს არსებულ არაფორმალურ კანონებს. ასეთი პოლიტიკური სისტემის პირობში საქართველოს ყველა მაჩვენებელი კრიტიკულად ეცემოდა, მაგალითისთვის: 1993-1997 წლებში საქართველოს უახლოესი ისტორიაში დემოგრაფიული ვარდნის ყველაზე დიდ მაჩვენებლებს ვხედავთ, იმ პერიოდში მოსახლეობის ზრდა იყო: 1993 წ. -2,2%, 1994 წ. -7,8%, 1995 წ. -3,8%, 1996 -3,6% [3, გვ. 16]. აგრეთვე, მიგრაციული სალდოს ყველაზე დიდ მაჩვენებელს 1994 წელს ვადავენებთ თვალს: ათას კაცზე - 194,6 [3, გვ. 16]. ეკონომიკის მხრივ საქართველოს 1994 წლის მშპ შეადგენდა

1988 წლის მხოლოდ 27.8%-ს [4, გვ. 57], ანუ ეკონომიკა თითქმის 4 ჯერ შემცირდა. შეიძლება ითქვას, რომ ამ პერიოდში სახელმწიფო პოლიტიკური სისტემა ძალიან ღრმა კრიზისში შევიდა, რომელიც, ჩვენი აზრით, უმთავრესად გამოწვეული იყო საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის სისუსტით, რაც, თავის მხრივ, გამოწვეული იყო მმართველი ელიტის მიერ საზოგადოებაში ძალადობის ვერ გაკონტროლებით.

საქართველოში 1991-1992 წლის მოვლენები ძალიან სწრაფი ტემპით მიმდინარეობდა, აქედან გამომდინარე, არასწორი იქნება ის აზრი, რომ პოლიტიკური სისტემის კარდინალური რეფორმის შედეგად შესაძლებელი იყო მომენტალურად გაჩენილიყო სრულფასოვანი და მდგრადი სოციალური კონტრაქტი და მითუმეტეს მისი მხარდამჭერი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინსტიტუტები, რომლებზე დაყრდნობითაც იმდროინდელ სახელმწიფო სისტემას (პოლიტიკურ ელიტას) ექნებოდა შესაძლებლობები გაეკონტროლებინა ჯერ ელიტებში, ხოლო შემდგომ საზოგადოებაში არსებული ძალადობისადმი წვდომა. ძალადობისადმი ინსტიტუციონალური შეზღუდვა (ამ შემთხვევაში იარაღის ჩამორთმევა) და ძლიერი ძალადობის მარეგულირებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნა (პოლიცია, სასამართლო და ა.შ.) ძალიან გრძელვადიანი და შრომატევადი მოვლენაა, რომელიც, უმთავრესად ყალიბდება პოლიტიკურ ელიტებსა და საზოგადოებას შორის მოლაპარაკებებისა და რიტუალების ჩატარების გზით. როგორც აღნიშნული მოვლენებიდან ჩანს, 1991 წლის მმართველ ელიტას ამის დრო არ ჰქონდა. ძალადობრივი კონკურენციამ სწრაფადვე მისი ლეგიტიმურობა დააკნინა და საბოლოოდ სამხედრო გადატრიალებამდე მიიყვანა პოლიტიკური სისტემა. მაგრამ, აქაც უნდა ავლნიშნოთ, რომ 1992 წლის სამხედრო გადატრიალება არაორგანული იყო. ასეთი კარდინალური ფორმით ძალადობრივი ურთიერთდაპირისპირება და ამის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მიერ ასეთი მასშტაბის მატერიალური რესურსის (იარაღისა და ცოცხალი ძალის) მობილიზება შეუძლებელი იყო ასეთ მოკლე პერიოდში.

სახელმწიფოს მიერ ძალადობის კონტროლი და მის

მიერ გამოყენებადი ძალადობის ლეგიტიმაცია, ჩვენი აზრით, სახელმწიფოებრიობის ფუნდამენტური ფაქტორია. თავად სახელმწიფო სუვერენიტეტის გაგება უშუალოდ უკავშირდება ამ ფაქტორს, რადგან სახელმწიფოს ძალადობის განმარტოციელებელი ინსტიტუტები არ შემოიფარგლება მხოლოდ პოლიციითა და ჯარით, აქ აგრეთვე შედის ისეთი უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო არენაზე მოქმედი ინსტიტუტები, როგორებიცაა დაზვერვა და სასაზღვრო პოლიცია. როდესაც ჩვენ ვამბობთ, რომ 1991-1992 წლებში საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის (ლეგიტიმური ძალადობის განმარტოციელებელი ორგანოების) სისუსტის გამო სახელმწიფო ვერ აკონტროლებდა ქვეყნის შიგნით ძალადობას, აგრეთვე ვგულისხმობთ, რომ საქართველოს საზღვრები დაუცველი იყო. აქედან გამომდინარე, საქართველოში პოლიტიკურ აქტორებს, კრიმინალურ დაჯგუფებებს, სახელმწიფო ორგანოებსა და ა.შ. სახელმწიფოს ჩართულობის გარეშე იარაღით ამარაგებდნენ, როგორც ქვეყნის შიგნით არსებული რუსეთის სამხედრო ბაზები (ბათუმი, ახალქალაქი, ვაზიანი და გუდაუთა), აგრეთვე საზღვარგარეთიდან კონტრაბანდის გზით (უმთავრესად რუსეთის ფედერაციიდან). ჩვენი სტატიის თემას არ წარმოადგენს იმის დადგენა თუ რა როლს ასრულებდა ოფიციალური მოსკოვი ამ პროცესებში (აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და რუსეთის ფედერაციაში 1991-1992 წლებში სახელმწიფოებრიობის კუთხით მსგავსი მოვლენები ვითარდებოდა - ორივე სახელმწიფოში კონტროლს გარეთ იყო ძალადობის დიდი რესურსი. ამიტომ, სავსებით შეიძლება ითქვას, რომ რუსეთში იარაღით ვაჭრობას, რაღაც დოზით, ახორციელებდნენ არასახელმწიფოებრივი ინსტიტუტებიც). მაგრამ, აღსანიშნავია, რომ საზღვარგარეთიდან (ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა არ აქვს ოფიციალური თუ არაოფიციალური ორგანიზაციები) ხელს უწყობდნენ საქართველოს მოსახლეობაში იარაღის გავრცელებას, რაც, თავის მხრივ, ზრდიდა მოსახლეობაში ძალადობისადმი წვდომას (ძალადობის განხორციელების შესაძლებლობას). ასეთ ვითარებაში, სამოქალაქო ომის პირობებში, საქართველოში სულ უფრო იზრდებოდა მოთხოვნა იარაღზე, რაც კიდევ უფრო ამცირებდა სახელმწიფოს კონტროლს ძალადობაზე. ურთიერთკორელაციაში არსებული იარაღზე მოთხოვნა და საზღვარგარეთიდან გამართული მიწოდების წყაროები ახდენდნენ გავლენას საქართველო-რუსეთის ურთიერთობებზეც. საქართველოს პოლიტიკური ელიტა სულ უფრო და უფრო დამოკიდებული ხდებოდა მოსკოვის პოლიტიკაზე, რადგან რუსულ მმართველ ელიტას ხელში ეჭირა საქართველოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციის - ძალადობის კონტროლის მატერიალური მხარე. აქედან გამომდინარე, მიუხედავად ამ მიმართულებით 1995-1999 წლებში მიღწეული სახელმწიფოებრივი წარმატებებისა, სრული ძალადობის მონოპოლიზაციისა და ლეგიტიმაციისათვის, ჩვენი აზრით, აუცილებელ ფაქტორს წარმოადგენდა საზღვარგარეთ ინსტიტუტებზე დამოკიდებული პოლიტიკური აქტორების სრული ჩანაცვლება ახალით, რაც 2004 წლიდან მოახდინა პარტია ნაციონალურმა

მოძრაობამ, რომლის რეფორმების შედეგად შეგვიძლია ითქვას, რომ საქართველოს სახელმწიფო გახდა ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლისტი.

უპირველეს ყოვლისა, თანამდეროვე, ნაციონალური და განვითარებადი სახელმწიფოს შექმნისთვის საჭირო გახდა მმართველი ელიტის მიერ ძალადობის მონოპოლიზაცია და მისი ლეგიტიმიზაცია, რაც კარგად აღწერილია ევროკავშირის „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის“ ქარტიამში. აღნიშნულ ქარტიამში გამოიკვეთა სამომავლო რეფორმების გეგმები და მათი ფინანსური უზრუნველყოფის წყაროები და მექანიზმები. პოლიტიკური პარტია ნაციონალური მოძრაობის მიერ აღებული პროდასავლური კურსი და ძალაუფლების შენარჩუნების (განმტკიცების) პერსპექტივა მოითხოვდა სწრაფი და კარდინალური რეფორმების გატარებას, რომლების შესრულებისთვის კრიტიკული იყო დასავლური თანამეგობრობის ფინანსური და ინტელექტუალური დახმარება.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმებში პრიორიტეტები (აუცილებლად განსახორციელებელი პუნქტები) შემდეგნაირად არის ჩამოყალიბებული:

- 1) მთელი სასამართლო სისტემის რეფორმირება ევროპული სტანდარტების შესაბამისად;
- 2) ძალაუფლების მკაფიო გამიჯვნა, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს, პროკურატურის, პოლიციის და სამართალდამცავი ორგანოების დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა;
- 3) უფრო მეტად ხელმისაწვდომი მართლმსაჯულების უზრუნველყოფა ეფექტიანი სამართლებრივი დახმარების სისტემის შექმნის საშუალებით;
- 4) პენიტენციური და პრობაციის სამსახურების განვითარება;
- 5) სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულების სისტემა;
- 6) ახალი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მიღება (2007 წლისათვის) [1, გვ. 5].

ზემოთ აღნიშნული პუნქტების განხორციელების შემდგომ, საქართველოს ხელისუფლებამ მოახდინა ძალაუფლების ცენტრალიზაცია და მოიპოვა ბერკეტები რეფორმების გასატარებლად. ევროკავშირიც ამ იდეიდან გამოდიოდა და უკვე შემდგომი ასოცირების ხელშეკრულება მიმართული იყო „ღია საზოგადოების“ შექმნისთვის, რაც სამოქალაქო საზოგადოების პრინციპების გაძლიერებას ესმსახურებოდა. ამაში უმთავრეს როლს თამაშობს არასახელმწიფოებრივი ორგანიზაციების მხარდაჭერა, საზოგადოების ინფორმირება და ძალის დეცენტრალიზაცია ოფიციალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს შორის.

2003 წელს დაწყებული პირველი რეფორმები ძალოვან სტრუქტურებში ეხებოდა ძალაუფლების ცენტრალიზაციას. მმართველმა ორგანომ პოლიტიკური ნაბიჯების გადადგმით პირველ რიგში მოახდინა კონკურენტული ორგანიზაციების დაკნინება, რითაც წაართვა მათ სოციალური ავტორიტეტი, ხოლო ე.წ. ქურდული სამყაროს მიმართებით მოხდა ძალადობის გამოყენების ლეგიტიმურობის ჩამორთმევა, ეს მოხდა პიროვნული ავტორიტეტების დაკნინებით, ხელშეუხებლობის ილუ-





ზიის დანგრევითა და „უსაფრთხოების თეატრის“<sup>1</sup> გათამაშებით. აგრეთვე უნდა ვახსენოთ, რომ რეფორმები ძალიან სწრაფად ხორციელდებოდა, რამაც, რა თქმა უნდა, გამოიწვია ძალის გამოყენების გადაჭარბებული გამოვლინებები და „საჩვენებელი“ დასჯები. „დანაშაულის წინამძღვრ ბრძოლაში სშირად გამოიყენებოდა კვაზილეგალური მეთოდები და კანონის უზენაესობის პატივისცემა შემცირდა. არსებობდა ბევრი ბრალდება სისხლის სამართლის პროცედურების დარღვევის, მაგალითად, სანქციის გარეშე დაპატიმრების“ [6, გვ. 8-9].

ალექსანდრე კუპატაძე კვლევაში „პოლიციის რეფორმა საქართველოში“ წერს: „საქართველოში მთავრობამ აირჩია ნულოვანი ტოლერანტობისა და რაციონალური შეკავების პოლიტიკა. ნაკლები ყურადღება მიექცა არაპროპორციული სასჯელების დანესებისა და დატუსაღების, როგორც პრობლემის გადაწყვეტის უნივერსალური მეთოდის გამოყენების გრძელვადიან შედეგებს. 2003 წლის შემდეგ მთავრობა იყენებს სასჯელს და დასჯის მუქარას ქცევის ჩამოსაყალიბებლად. ფორმალური რიტორიკის მიხედვით, ყველა კრიმინალი უნდა წასულიყო ციხეში. მედიასაშუალებები დიდ ყურადღებას აქცევდნენ პოლიციის ქმედებებს და ხაზს უსვამდნენ მის ეფექტიანობასა და სიმკაცრეს. ასევე ყურადღება ექცეოდა პოლიციის ლეგიტიმურობის გაზრდას იმის დემონსტრირებით, რომ აღარ არსებობდნენ „ხელი-სუფლები“. ამას ხელი უნდა შეეწყოს საზოგადოებაში ზოგადი გაგების ჩამოყალიბებისათვის, რომ პოლიცია ემორჩილება იმავე წესებს, რომელსაც ის აწესებს სხვებისთვის“ [2, გვ. 9].

პოლიციის რეფორმის შედეგად ქვეყნის შიგნით ჩამოყალიბდა ძლიერი ლეგიტიმური ძალადობის გამტარე-

1 უსაფრთხოების თეატრი არის სოციალური ფენომენი, როდესაც გატარებადი ზომების მიზანია საზოგადოებაში უსაფრთხოების შეგრძნების გაზრდა, მაგრამ, აღნიშნული ზომები რეალურ უსაფრთხოების ზრდაზე მიმართული არ არის. ედვარდ ფელტენი უსაფრთხოების თეატრს ეძახის 11 სექტემბრის ტერაქტების შემდგომ აშშ-ის აეროპორტებში დანერგილ რეგულაციებს. იხ. უფრო ვრცლად Schneier B. Beyond Fear: Thinking Sensibly about Security in an Uncertain World. Germany: Copernicus Publications, 2003

ბელი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომელზეც დაყრდნობით სახელმწიფო ახორციელებდა „გაფანტული ძალადობის“ ცენტრალიზაციას, რაც თავის მხრივ ხორციელდებოდა იარაღის ჩამორთმევით, კანონდამრღვევის მიერ მკაცრი სანქციებით, საზოგადოებაში პოლიციისადმი ნდობისა და პატივისცემის გაზრდით და ა.შ.

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ საქართველო არემდგარი სახელმწიფო სისტემიდან (failld state) ხალხის ბუნებრივ მდგომარეობაში დამახასიათებელი ელემენტებიდან) გადავიდა ახალ მოდელზე. ჩვენ მიგვაჩნია, რომ საქართველოს 2003 წლიდან ახალი პოლიტიკური სისტემა ემთხვევა მანსურ ოლსონის სახელმწიფოს, როგორც „სტაციონალური ბანდიტის“ (stationary bandit) თეორიას<sup>2</sup>. ოლსონის მიხედვით, დემოკრატიული სახელმწიფო „სტაციონალური ბანდიტის“ სისტემის დროს ფუნქციონირებს პოლიტიკური კლასის გრძელვადიან პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებზე, ანუ ხდება პოლიტიკური ძალაუფლებით მანიპულირება კერძო, ვინრო ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტერესების დასაცავად. ასეთი სისტემის დადებით მხარეებად ოლსონი მიიჩნევს სამოქალაქო საზოგადოებაში დადებული ხელშეკრულებების მკაცრ დაცვის სისტემას, ანუ, სახელმწიფო ხდება ერთპიროვნულად სამართლებრივი ინსტიტუტი და სასტიკად კრძალავს საზოგადოების მიერ ძალადობის გამოყენებას. სხვა პოლიტიკურ სისტემებისგან განსხვავებით, „სტაციონალური ბანდიტის“ დროს მოსახლეობას ეკისრება უფრო პატარა სახელმწიფოებრივი გადასახადები, რომ მმართველმა ორგანომ მოიპოვოს უმრავლესობის მხარდაჭერა მომდევნო არჩევნებისთვის, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს რეჟიმის ლეგიტიმურობას. ავტოკრატიული სისტემისგან განსხვავებით, „სტაციონალური ბანდიტის“ დროს სახელმწიფოებრივი სარგებლის გადანაწილება ხდება საზოგადოებისთვის უფრო მომგებიანად, რომ შეიქმნას გრძელვადიან მოგებაზე ორიენტირებული და სტაბილური ეკონომიკური გარემო“ [10, გვ. 170].

კონკურენტ ორგანიზაციებისთვის „ჩამორთმევა“

2 იხ. უფრო ვრცლად: Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. Oxford: Oxford University Press, 1999, 272p.

და თავის ხელში სრულიად ლეგიტიმური ძალადობის მონოპოლიზაციამ, უპირველეს ყოვლისა, მმართველ ელიტას მისცა მოსახლეობაზე ზემოქმედების პოლიტიკური ბერკეტები, რაც სხვა სფეროებში რეფორმებისთვის აუცილებელი იყო. ზუსტად ამ ეფექტს ვხედავთ 2003 წლებიდან, რადგან ძალოვანი სტრუქტურებში რეფორმებთან ერთად მოხდა სახელმწიფო ეკონომიკის რეფორმირებაც. ჩვენი აზრით, ეს ორი სფერო მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულია, რადგან ლეგიტიმური ძალადობაზე მონოპოლიის მოპოვების შემდგომ მისი შენარჩუნება, დიდწილად, დამოკიდებულია სოციალურ კონტრაქტში მოსახლეობის მატერიალური კეთილდღეობის (ეკონომიკის) მდგომარეობაზე.

საქართველოს სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის დაცვით აღებული ვალდებულებების სისტემამ უზრუნველყო მოკლევადიანი პროგრონიზირებადი ეკონომიკური მომავალი. სახელმწიფომ დაამარცხა კონკურენტი ორგანიზაციები და ერთპიროვნულად გახდა „სტაციონალური ბანდიტი“ (ლეგიტიმური ძალადობის მონოპოლისტი), რის შედეგადაც შემცირდა შიშები მოქალაქეებს შორის ძალადობის შედეგად კაპიტალის დაკარგვის, თაღლითობისა და გაფორმებული კონტრაქტების დაუსჯელოდ დარღვევის. ამიტომ, მოქალაქეებს გაუჩნდათ სტიმული ეკონომიკურ აქტივობაზე, რაც დადებითად აისახა მოსახლეობის კეთილდღეობაზე და სახელმწიფო ეკონომიკაზე. ძალადობის მონოპოლიზაცია აგრეთვე ამცირებს დაცვის უზრუნველყოფის დანახარჯებს, რადგან დაცვის საკითხში მონოპოლისტი ორგანიზაცია გაცილებით უფრო პროდუქტიულია და იაფი, ვიდრე რეგიონალურად დანაწილებული პატარა-პატარა ორგანიზაციები.

ლეგიტიმური ძალადობის გამოყენებაში კონკურენტის არ არსებობის გამო, სახელმწიფო ხდება უალტერნატივო და ერთპიროვნული უსაფრთხოების გარანტორი, რაც ზრდის სახელმწიფოს როლსა და მის სამართლებრივ ინსტიტუტების გავლენას. აგრეთვე, სახელმწიფო ხდება არამართო საკუთრების დაცვის ინსტრუმენტი, არამედ ლეგიტიმურად საკუთრების გადაცემის, ამით სახელმწიფო იღებს შუამავლის როლს და დაცულობა/გადაცემის სისტემას ხდის საკუთარი ინტერესების დაცვის სისტემად. ასეთი სისტემის ყველაზე დადებით ეფექტად ჩვენ მივიჩნევთ სამოქალაქო საზოგადოების გაჩენის პერსპექტივას. სახელმწიფოს ეკონომიკაში თავისუფალი სივრცის ჩამოყალიბების შედეგად მოსახლეობას უჩნდება ეკონომიკური ურთიერთკონკურენციის სტიმულები, ხოლო ძალადობის გამოყენების მიუწვდომლობა ინდივიდებს აიძულებს კონკურენციისთვის მთავარი არენა აირჩიონ სახელმწიფო სამართლის სფერო. ეს ეფექტი ბადებს სტიმულებს, რომ ერთნაირი ინტერესების მქონე ინდივიდებმა შექმნან, პირველ რიგში, საკუთარი ინტერესების დამცველი ორგანიზაციები და შემდგომ სხვა საზოგადოებრივი კავშირები. ხოლო, ერთნაირი ინტერესების მქონე მოსახლეობის ორგანიზება ბადებს პოლიტიკურ ძალას, რომელიც, თავის მხრივ წარმოადგენს საამომრჩევლო ელექტორატს და ამით პოლიტიკურ დღის წესრიგზე ზეგავლენას ახდენს. ზუსტად ამიტომ, დუგლას ნორტის მიხედვით, ღია წვდომის საზოგადოების (Open-access

orders) ჩამოყალიბების ერთ-ერთი უმთავრესი ფაქტორია - ორგანიზაციებისადმი თავისუფალი წვდომა. მაშასადამე, ვასკვნით, რომ სახელმწიფოს მიერ ძალადობის ლეგიტიმური მონოპოლიზაციით ჩნდება სახელმწიფოს ეკონომიკაში თავისუფალი და დაცული სივრცე, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება ურთიერთკონკურენციის შედეგად ორგანიზდება და საკუთარ ინტერესებს იცავს ხელისუფლებაზე ზეგავლენით.

საქართველოს არ გააჩნდა ასეთი სახელმწიფოებრივი სისტემის არსებობის გამოცდილება, ამიტომ თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების მიზანი პირდაპირ დაკავშირებული იყო ევროპასთან პარტნიორულ ურთიერთობებში.

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, რომ საქართველოში გატარებული ღონისძიებების შედეგად მოხდა მმართველი ელიტების მიერ ლეგიტიმური ძალადობის მონოპოლიზაცია. რაც თავის მხრივ არ ნიშნავს კანონის უზენაესობას, მითუმეტეს პოლიტიკური/მმართველი ელიტის შიგნით. ამ საკითხზე დღეს მუშაობს მრავალი ქართველი მეცნიერი და უკვე მოძველებულ სისტემას აკრიტიკებს, ერთ-ერთი მაგალითია ალექსანდრე კუპატაძის სტატია „პოლიციის რეფორმა საქართველოში“, სადაც ის დასკვნით თავში წერს: „2003 წლის ნოემბერში ხელისუფლების სათავეში მოსულმა ჯგუფმა განახორციელა პოლიციის რეფორმა და მოდერნიზაცია, პოლიციის შენობის ვიზუალური გამჭვირვალობა, პოლიციის აღჭურვა თანამედროვე ტექნოლოგიებით, პოლიციის მიერ მოქალაქეების მოპყრობის გაუმჯობესება შეადგენს პოლიციის საზოგადოებრივი იმიჯის ტრანსფორმაციის ნაწილს, რომლის მიზანია იმ სივრცის ლიბერალიზაცია, სადაც ხდება პოლიციის და მოსახლეობის ურთიერთქმედება. მიუხედავად ამისა, არ უნდა დაგვავიწყდეს პოლიტიკური ოპოზიციის შანტაჟისა და ადამიანის უფლებათა დარღვევის მრავალი ფაქტი, პოლიცია კვლავაც მოქმედებს როგორც მმართველი რეჟიმის მცველი, თუმცა ამჟამად უკეთესად შეფუთული „მოქალაქე-ორიენტირებული რეფორმის“ ლოზუნგით“ [2, გვ. 29-30].

ჩვენ ამ დასკვნას ვეთანხმებით, მაგრამ აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ საქართველოს მმართველობის სისტემამ დაიწყო ფუნქციონირება, როგორც არაეფექტიანმა სახელისუფლებო სისტემამ, სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატის გავლენა ძალიან მცირე იყო და ნებისმიერ გატარებულ ღონისძიებაზე ის აწყდებოდა ძალიან დიდ ტრანსაციონალურ ხარჯებს. საკაცობრიო ისტორიის შესწავლისას, სახელმწიფოებრივი წყობის განვითარების დონეებს თუ შევადარებთ, საქართველოში მოხდა ბუნებრივი გადასვლა არაეფექტიანი სახელმწიფოს ფორმიდან (უმთავრესად failed state) ბუნებრივი სახელმწიფოს სისტემაზე, ანუ, როგორც ზემოთ ავღნიშნეთ, „სტაციონალურ ბანდიტის“ სისტემაზე.

საქართველოს მიერ გავლილი გზა და საბოლოოდ ძალადობის მონოპოლიზაციის შედეგი, ჩვენი აზრით, თეორიულად ზუსტად ემთხვევა დუგლას ნორტის მიერ აღწერილ ბუნებრივ სახელმწიფოს თეორიულ სისტემას: „ბუნებრივი სახელმწიფო ამცირებს საყოველთაო ძალადობის გავრცელებას მმართველი კოალიციის შექმნის

შედეგად, რომლის ნევრებიც ფლობენ განსაკუთრებულ პრივილეგიებს. ბუნებრივი სახელმწიფოს ლოგიკა გამომდინარეობს იქიდან, თუ როგორ წყვეტს ის ძალადობის პრობლემას. ელიტები, მმართველი კოალიციის წარმომადგენლები, თანხმდებიან პატივი სცენ ერთმანეთის პრივილეგიებს, საკუთრების უფლებების დაცულობასა და განსაკუთრებული საქმიანობებიდან მიღებულ პრივილეგიებს. ისინი აგრეთვე აწესებენ ამ პრივილეგიურული საქმიანობების შეზღუდვებს სხვებისთვის და ხდიან ამ სფეროს მხოლოდ ურთიერთმისაწვდომს. ელიტებმა იციან, რომ ძალადობა შეამცირებს მათ რენტას, ამიტომ მათ აქვთ სტიმული შეწყვიტონ ბრძოლა. აგრეთვე ნებისმიერი ელიტარული ჯგუფი იაზრებს, რომ სხვა ელიტარულ ჯგუფებს გააჩნიათ ასეთივე სტიმულები. აქედან გამომდინარე, ბუნებრივი სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემა მანიპულირებს ეკონომიკური სისტემით, რათა შექმნას საკუთარი რენტა, რომელიც სამომავლოდ უზრუნველყოფს პოლიტიკურ ნესრიგს“ [9, გვ. 49].

დუგლას სესილ ნორტი და თანაავტორები შეუმგდარი სახელმწიფოს (failed state) ალტერნატივაზე სისტემაზე წერენ: „ყველა სახელმწიფომ უნდა გადაწყვიტოს ძალადობის პრობლემა, მაგრამ ჩვენ თუ დავიწყებთ იმის დაშვებით, რომ ძალადობაზე მონოპოლია არის მხოლოდ ერთი აქტორის ხელთ, ჩვენ ხელიდან გავუშვებთ ფუნდამენტურ პრობლემას. ყველა სახელმწიფო არის ორგანიზაცია, რომელიც შედგება მრავალი ინდივიდისგან, რომლებიც ახდენენ ურთიერთკოოპერაციას საერთო მიზნების მისაღწევად. ბუნებრივ სახელმწიფოში (natural state) ელიტები არიან ქვეყნის მართვის მთავარი აქტორები და, უმეტეს შემთხვევაში, მხოლოდ მათ მიუწვდებათ ხელი შექმნან კოორდინირებული ორგანიზაციები. აქედან გამომდინარე, რადგანაც ძალის გამოყენება საჭიროებს უფლებამოსილი ინდივიდების კოოპერაციასა და ორგანიზირებას, ამიტომ ელიტების მიერ ხდება ამ ორგანიზაციების ჩამოყალიბება და უმეტეს შემთხვევაში ისინი იმყოფებიან ამ ორგანიზაციების სათავეში ან რიგებში. აქედან გამომდინარე, მმართველი ელიტების კოოპერაცია ორგანიზაციის შექმნის საკითხია, ხოლო სახელმწიფო ორგანიზაციების ორგანიზაცია“ [9, გვ. 18].

საქართველოს სახელმწიფოს მიერ ლეგიტიმურ ძალადობაზე მონოპოლიის ჩამოყალიბების შედეგად გაიზარდა ევროკავშირი-საქართველოს ურთიერთობებიც. ამ ურთიერთობების ზრდის უმთავრეს მიზეზად ჩვენ მიგვაჩნია ის, რომ საქართველოში გაჩნდა მდგრადი, ძლიერი პოლიტიკური ელიტა, რომელიც ქვეყნის შიგნით ფლობს მოსახლეობაზე პოლიტიკური და ეკონომიკური ზემოქმედების ბერკეტებს. აღნიშნული ელიტა სახელმწიფოთაშორისო ხელშეკრულებებისა და ვალდებულებების შესრულების გარანტორებად გამოდიოდა, ხოლო ევროკავშირისთვის დადებული ხელშეკრულების პირნათლად შესრულების გარანტია იყო საქართველოში პოლიტიკური ელიტების კაპიტალზე ზეგავლენის ბერკეტები (ევროკავშირი-საქართველოს დაფინანსების წყაროების სრული კონტროლი). აგრეთვე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები არ არის პარტნიორთა ურთიერთობები, რის შედეგადაც, თუ საქართველოს მხრიდან მოხდებოდა აღებულ ვალდებულებების დარღვევა, ეს,

უპირველეს ყოვლისა, ზიანს მიაყენებდა საქართველოს (უმთავრესად მმართველ ელიტას). ამიტომ, პოლიტიკური ელიტებს გააჩნდათ სტიმული შეენარჩუნებინათ ევროინტეგრაციის კურსი, რასაც ევროკავშირი, თავის მხრივ, იყენებს და ყოველი მომდევნო ხელშეკრულება (მხოლოდ ძალადობის სფეროს შევსებით აქ), მოითხოვს პოლიტიკის ინკლუზიურობას და მოსახლეობის თავისუფალ წვდომას პოლიტიკური საკითხებისადმი. ეს უკვე ქვეყნის სისტემის განვითარების შემდგომი საფეხურია, ძალადობის საყოველთაო კონტროლი და ელიტებს შორის კონკურენცია სახელმწიფოს შეზღუდული წვდომის (limited-access order) სისტემიდან გარდაქმნის ღია წვდომის საზოგადოებაში, რის შედეგადაც არასანდო, ან არამდგრადი პარტნიორიდან ქვეყანა ჩამოყალიბდება სრულფასოვან, პროგრონიზრებად პარტნიორად.

**ბიბლიოგრაფია:**

1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა სამოქმედო გეგმა ევროკავშირი-საქართველო. 2004
2. კუპატაძე ა. პოლიციის რეფორმა საქართველოში. საქართველო: css, 2012, გვ. 29-30.
3. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. დემოგრაფიული ვითარება საქართველოში 2017. თბილისი, 2018, გვ. 16
4. ჭითანავა ნ. გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. თბ.: 1997, გვ. 57
5. Aristotle (Trevor J. Saunders T.A. Sinclair (Translator)). The Politics. UK: Penguin Classics. 1981
6. Georgian Young Lawyers Association (GYLA) Legal analysis of cases of criminal and administrative offenses with alleged political motive, Tbilisi: Georgian Desk, 2011, pp. 8-9.
7. Hobbes T. Leviathan: Revised Student Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 53
8. Machiavelli N. The Prince. NY: Dover Publications. 2012
9. North D. C. Wallis J. J. Weingas R. B. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 18
10. Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. Oxford: Oxford University Press, 1999, 272p
11. Schneier B. Beyond Fear: Thinking Sensibly about Security in an Uncertain World. Germany: Copernicus Publications, 2003
12. Waters T. Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification. London: Palgrave Macmillan, 2015.
13. Липатов М. Сущность и основные формы политического насилия в современных условиях (Философско-социологический анализ). Автореф. дис. канд. филос. наук. М.: 1989, стр. 5
14. Мартынов В. Государство и гетерархия: субъекты и факторы общественных изменений. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2009, 9, 230-231

# მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობი მიზნობრივი პროგრამები ევროკავშირის ქვეყნებში

## აბსტრაქტი

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მხარდაჭერა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის ზრდისა და მსოფლიო ბაზრებზე კონკურენტუნარიანობის ამაღლების ყველაზე დინამიური საშუალებაა.

მცირე ბიზნესის განვითარებისთვის ხელშეწყობით იქმნება საზოგადო კეთილდღეობის სოციალური, ეკონომიკური, სამართლებრივი და პოლიტიკური პირობები.

ეკონომიკის განვითარებაზე ეფექტიანი ზეგავლენის ფაქტორების მიხედვით, ქვეყნებს ყველაზე მეტად გამოარჩევს მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის სახელმწიფო მხარდაჭერის გაცნობიერება და სტიმულირების ორგანიზაციული მონყობა. ამ მხრივ, მდიდარი ტრადიცია, ხანგრძლივი გამოცდილება და ფორმების მრავალფეროვნება თავს იყრის ევროკავშირისა და კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში.

მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის სახელმწიფო მხარდაჭერის ევროპული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინება აქტუალურია საქართველოს ეკონომიკის აღმავლობისთვის.

ნაშრომში განხილულია საფრანგეთის, გერმანიის, იტალიის, დიდი ბრიტანეთის ხელისუფლების დამოკიდებულება მცირე და საშუალო ბიზნესისადმი და ასახულია საწარმოებისთვის სახელმწიფო მხარდაჭერის გამოცდილება.

**საკვანძო სიტყვები:** მცირე და საშუალო ბიზნესი; მცირე და საშუალო ბიზნესის სახელმწიფო მხარდაჭერა.



**ნათია კურდგელია**  
ქუთაისის უნივერსიტეტის  
დოქტორანტი

## TARGETED SME SUPPORT PROGRAMS IN EU COUNTRIES

**Natia Kurdgelia**

PhD student at Kutaisi University

### ABSTRACT

Supporting the development of small and medium-sized businesses is the most dynamic way to increase the socio-economic well-being of the country and increase its competitiveness in world markets.

Social, economic, legal and political conditions of public welfare are created by promoting small business development.

According to the factors influencing the effective development of the economy, the countries most distinguished are

the understanding of state support for small and medium enterprises and the organizational arrangement of incentives. In this regard, the rich tradition, long experience and diversity of forms are concentrated in the countries of the EU and continental Europe.

Consideration of the best practices of state support countries for small and medium enterprises in Europe is relevant for the growth of the Georgian economy.

The paper discusses the attitudes of the governments of France, Germany, Italy, and the United Kingdom towards small and medium-sized businesses and reflects the experience of state support for enterprises.

**Keywords:** small and medium business; State support for small and medium businesses.

ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების შესწავლისას, ყოველთვის ყურადღებას იქცევს აღმავალი ტემპების განმაპირობებელი ფაქტორები. თითქმის ყველგან, ასეთი ფაქტორების ერთობლიობა საწარმოებისა და ბუნებრივი რესურსების მიმართ სახელმწიფოს დამოკიდებულებას უკავშირდება. კვლევის შედეგებში ერთიანია მოსაზრება მასზედ, რომ ეკონომიკის განვითარებას ხელს უწყობს მკაცრი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, საპროცენტო განაკვეთების შემცირება, მწარმე სუბიექტებს შორის ურთიერთობასა და ეროვნული სავალუტო კურსის სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე მუდმივი ზრუნვა. არანაკლებ მნიშვნელოვანი ადგილი

უჭირავს ბაზრების, მაკროეკონომიკური ღონისძიებების, სტატისტიკის, საბანკო სისტემისა და სამეწარმეო კანონმდებლობის გამჭვირვალობის დამკვიდრების აუცილებლობის არგუმენტებს. მაგრამ ეკონომიკის განვითარებაზე ეფექტიანი ზეგავლენის ფაქტორების მიხედვით, ქვეყნებს ყველაზე მეტად გამოარჩევს მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის სახელმწიფო მხარდაჭერის გაცნობიერება და სტიმულირების ორგანიზაციული მონყობა. ამ მხრივ, მდიდარი ტრადიცია, ხანგრძლივი გამოცდილება და ფორმების მრავალფეროვნება თავს იყრის ევროკავშირისა და კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში.

მოქმედი ნორმების თანახმად, ევროკავშირში მცირეს მიეკუთვნება საწარმო, რომელშიც 100-ზე ნაკლები დასაქმებულია, საშუალო - 100-დან 250-მდე, ხოლო მათი წლიური ბრუნვა 40 მილიონ ევროზე ნაკლებია.

„მცირე ბიზნესი ევროპაში წარმოადგენს ევროკავშირის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ხერხემალს. ევროკავშირში 23 მილიონზე მეტი მცირე და საშუალო საწარმოა, რომელთა წილი მთლიანი ბრუნვისა და დამატებითი ღირებულების ნახევარს ქარბობს. მცირე ბიზნესში დასაქმებულთა რაოდენობა დაახლოებით 70%-ია, რაც მთლიანი ბრუნვის 57%-ს და დამატებითი ღირებულების 53% -ს შეადგენს“<sup>1</sup>.

აღნიშნული მონაცემები ნათლად ადასტურებს მცირე და საშუალო საწარმოების ფუნდამენტურ როლს ევროპის თითოეული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში - აქ, მცირე საწარმოები იქმნება და მსხვილ ბიზნესთან ერთად ჰარმონიულად ვითარდება ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროში, უპირატესად კი, ვაჭრობაში, სოფლის მეურნეობაში, მშენებლობასა თუ მრეწველობაში; აქტიური მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა მცირე სექტორშია დასაქმებული და მშპ-ის დაახლოებით ნახევარი ამ სფეროში ინარმოება.

მცირე ბიზნესის სახელმწიფო რეგულირება ევროპაში ხორციელდება მათი განვითარებისთვის ფინანსური, ტექნოლოგიური, ინფორმაციული და პერსონალის მოსამზადებლად დახმარების მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების გზით. მცირე ბიზნესის განვითარების სტიმულირების მიზნით, შემუშავებულია ახალი იურიდიული მოდელები (European Stock Company, European Pool of Economic Interes), რომლებიც სხვადასხვა ქვეყნის მცირე საწარმოებს საშუალებას აძლევს დაამყარონ საქმიანი ურთიერთობა, ეფექტურად გადანაცვლონ სხვადასხვა სახელმწიფოს იურიდიულ სისტემაში არსებული უთანხმოების პრობლემები.<sup>2</sup>

მენარმეობის სახელმწიფო მხარდაჭერის ერთიან პოლიტიკას, დახმარების სისტემურ ორგანიზებას და საკანონმდებლო რეგულირებას განსაზღვრავენ ევროკავშირის სპეციალიზებული სტრუქტურები და ახორციელებენ კავშირში შემავალი ქვეყნების ეკონომიკის ან / მრეწველობის და ვაჭრობის სამინისტროები. აღნიშნულ სტრუქტურებს მცირე და საშუალო ბიზნესთან უშუალო კავშირი არ გააჩნიათ. მათ ფუნქციებში შედის იმ ბაზრის სტრუქტურების მხარდაჭერა და სტიმულირება, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია მცირე ბიზნესთან. შესაბამისი მხარდაჭერის ღონისძიებების დაფინანსება ხდება ევროკავშირის რეგიონული და სოციალური განვითარების სტრუქტურული ფონდებიდან.

მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის ერთიანი პოლიტიკის მთავარი ამოცანაა ინვესტიციები მიიმართოს ამ

სფეროს ყველა სექტორზე, თუმცა ამასთან, რეგიონების მდგრადი და თანაბარი განვითარების ინტერესებისთვის, პრიორიტეტი ენიჭება მრეწველობის, მშენებლობის, აგრეთვე სავაჭრო და ფინანსური საქმიანობის დარგებში საწარმოთა ახალი ტექნიკით გადაიარაღების და ინოვაციური ტექნოლოგიების ათვისების დაფინანსებას.

ევროპის ჩრდილოეთის ქვეყნები, დანია და ნიდერლანდები, ტრადიციულად, აგრარული მიმართულების არიან, ამიტომ ამ ქვეყნების ეკონომიკის განვითარებისთვის სოფლის მეურნეობის საწარმოების მხარდაჭერას ენიჭება უპირატესობა.

პრაქტიკა მონიშნავს, რომ ევროპის ქვეყნებში მცირე ბიზნესი ხელს უწყობს კონკურენციის განვითარებას, „აიძულებს“ მსხვილ კომპანიებს მუდმივად იზრუნონ ახალი ტექნოლოგიების დანერგვასა და წარმოებული პროდუქციის (საქონლის, მომსახურების, შესრულებული სამუშაოს) ხარისხის გაუმჯობესებაზე. მცირე და საშუალო ბიზნესის წარმატებულ საქმიანობაზე პირდაპირაა დამოკიდებული მთელი ეკონომიკის ეფექტურობა. სწორედ ამიტომ ევროკავშირი აწარმოებს მცირე ბიზნესის მატერიალური და ფინანსური მხარდაჭერის ისეთ პოლიტიკას, რომლის მთავარი მიზანია სახელმწიფოსა და ბიზნესის ინტერესების დაბალანსება, სამენარმეო საქმიანობისთვის ოპტიმალური პირობების უზრუნველყოფა, კონკურენტუნარიანობის გაზრდა. მხარდაჭერის ერთიანი პოლიტიკის უპირატესი პრიორიტეტია მცირე ბიზნესის სფეროში ინოვაციების დანერგვა, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სამეცნიერო-ტექნოლოგიურ წინსვლასა და „საშუალო კლასის“, როგორც საზოგადოების სოციალურ-პოლიტიკურ სტაბილურობაში მნიშვნელოვანი ფაქტორის, ჩამოყალიბებას.

განზოგადებულად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროსივრცეში იდენტურია მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები, განსხვავებულია მხოლოდ ცალკეული ქვეყნის ორგანიზაციული და საწარმოების მხარდაჭერის ფორმები.

ევროკავშირის სტრუქტურების გარდა, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერას დამოუკიდებლად ახორციელებს ევროპის ცალკეული ქვეყნის ხელისუფლება. ამ პროცესში ჩართულია კერძო ინიციატივები და მსხვილი ბიზნესიც, რაც ერთობლიობაში დამატებითი, შედეგზე ორიენტირებული, მძლავრი სტიმულია ეკონომიკის აღმასვლისთვის.

ევროკავშირის ქვეყნებში მცირე და საშუალო ბიზნესისადმი ასეთი პოლიტიკის განხორციელება ემსახურება ეროვნული მცირე საწარმოების საერთაშორისო კონკურენციის განვითარებას; ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას, მცირე საწარმოების ეკონომიკური ზრდას; უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას; ინოვაციურ საქმიანობას; ტექნოლოგიებისა და პროდუქციის ხარისხის ამაღლებას.

კვლევის შედეგებისა და მისგან გამომდინარე დასკვნების არგუმენტირებისთვის, მეტ საანალიზო ბაზას შექმნის ევროპის ცალკეულ ქვეყანაში მცირე და საშუ-

1 Арустамов Э.А., Пахомкин А.Н., Митрофанов Т.П. Организация предпринимательской деятельности. – М., 2009. – 331 с.

2 წყარო: Мировые тенденции развития предпринимательской деятельности в экономике зарубежных стран, <https://articlekz.com/article/15307>

ალო ბიზნესის განვითარების სტიმულირების ფორმების წარმოდგენა, მათ შორის, განსაკუთრებით საინტერესოა საფრანგეთის, გერმანიის, იტალიის, ჩეხეთის, დიდი ბრიტანეთის გამოცდილება.

**საფრანგეთში** მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობის პროგრამა ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში მიიღო. მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება საფრანგეთის ხელისუფლებისთვის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა, მით უფრო ქვეყანაში რეგისტრირებული ყველა საწარმოს 99.8% შეესაბამება „მცირე და საშუალო საწარმოების“ განმარტებას. 250-ზე მეტი თანამშრომლის მქონე კომპანიებს საფრანგეთის საწარმოების მხოლოდ 0.2% უკავიათ.<sup>1</sup>

მცირე და საშუალო ბიზნესის ასეთი სიმრავლე, გარკვეულწილად, მსხვილი კომპანიების დამსახურებაა. ისინი მიზნობრივად ქმნიან ტექნოლოგიური ციკლით ურთიერთდაკავშირებულ მცირე საწარმოთა ქსელებს, რომელთა მეშვეობითაც მსხვილი კომპანიები ღებულობენ მაკომპლექტებელ თუ ცალკეულ დეტალებს, სარემონტო სამუშაოებსა და ტექნიკური სახის მომსახურებას. თავის მხრივ, მსხვილი კომპანიები ეხმარებიან კონტრაქტორ საწარმოებს ტექნოლოგიების, ინოვაციების, ნედლეულის, მასალების და ა.შ. მიწოდებაში. ამ ტანდემმა ხარისხობრივად გააუმჯობესა მცირე და საშუალო ბიზნესის მდგომარეობა საფრანგეთის ბაზარზე.

მცირე და საშუალო ბიზნესის სფეროში საფრანგეთის სახელმწიფო სტრატეგია, რომელიც ერთობლივად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ევროკავშირის ბიუჯეტიდან და კერძო წყაროებიდან, კოორდინირებული კავშირის რეგიონების მდგრადი, თანაბარზომიერი განვითარების პოლიტიკასთან და ემსახურება: ახალი საწარმოების შექმნას; რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებას; მოსახლეობის დასაქმებას, ინოვაციების სტიმულირებას; კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას.

მცირე ბიზნესის სტიმულირების სახელმწიფო პოლიტიკა მოიცავს საგადასახადო შეღავათების დაწესებას, ბიზნესის ინკუბატორების შექმნას, ბიუროკრატიული პროცედურების მინიმიზაციას, მენარმეთა ტრენინგისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის ხელმისაწვდომობას. საფრანგეთში არსებობს საგარანტიო ფონდები, რომლებიც დამწყებ მენარმეებს ეხმარება დაფინანსების წყაროების მოძიებაში. მცირე ბიზნესისთვის მოქმედებს გამარტივებული დაბეგვრის რეჟიმი. ახლად შექმნილი მცირე ბიზნესი ორი წლით თავისუფლდება სააქციო საზოგადოებებისა და ადგილობრივი გადასახადებისაგან. მოგებიდან ინვესტირებულ ნაწილსა და საშემოსავლო გადასახადზე მოქმედებს შემცირებული განაკვეთები. მენარმეები, რომლებიც გადაწყვეტენ ბიზნესის გახსნას სუბსიდირებულ რეგიონებში, თავისუფლდებიან სოციალური დაცვის ფონდებში გადასახადებისაგან. მცირე ინოვაციური საწარმოები საქმიანობის პირველი ორი წლის განმავლობაში მთლიანად თავისუფლდებიან საშემოსავლო გადასახადისგან

<sup>1</sup> წყარო: Багова А. Опыт поддержки малого и среднего бизнеса в зарубежных странах (на примере Германии и Франции), <https://center-bereg.ru/b2390.html>

და მხოლოდ არსებობის მეექვსე წლიდან იხდიან ამ გადასახადს სრულად. ახლადშექმნილი საწარმოებისთვის მოქმედებს პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც ბანკები გასცემენ შეღავათიან სესხებს და სუბსიდირებულ სპეციალური პირობებით. ფართოდ არის გავრცელებული უფასო კონსულტაციები დამწყები მენარმეებისთვის მარკეტინგში, სამართალში, აუდიტში და ა.შ. მაგრამ ყველაზე პოზიტიური გავლენა და შედეგები მოაქვს იმ გარემოებას, რომ მუნიციპალური და კერძო ფონდები არიან დაინტერესებული მცირე და საშუალო ბიზნესის სექტორის წარმატებული განვითარებით, ეხმარებიან კომპანიებს საქმიანობის დაგეგმვაში, გაფართოებასა და კავშირურთიერთობების გამყარებაში, აგრეთვე ყველა სხვა პრობლემების გადაწყვეტაში<sup>2</sup>.

**გერმანია**, ევროკავშირის ქვეყნებს შორის, ერთ-ერთი მაღალგანვითარებული და გამორჩეულია მცირე და საშუალო ბიზნესის მიმართ დამოკიდებულებითაც. ექსპერტების აზრით, ევროპის ქვეყნებს შორის, მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის ყველაზე ეფექტიანი სახელმწიფო დახმარების პროგრამებიც სწორედ გერმანიაშია.

გერმანიის ეკონომიკისა და ენერგეტიკის ფედერალური სამინისტრო მცირე და საშუალო საწარმოებს განმარტავს, როგორც კომპანიებს, რომლებსაც ჰყავთ 500-ზე ნაკლები თანამშრომელი ან აქვთ დაახლოებით 50 მილიონ ევროს წლიური ბრუნვა. 2015 წლის მონაცემებით, გერმანული ფირმების 99.6 პროცენტი მცირე და საშუალო იყო. მათ შექმნეს საშუალო ადგილების 58.5%, რომლებსაც ჰქონდათ სოციალური დაზღვევა. და გერმანიის ყველა კომპანიის საერთო გაყიდვების 35.3%. მათ წვლილზე მოდის სუფთა დამატებული ღირებულების 54.9 პროცენტი.<sup>3</sup>

მენარმეთა ინტერესების უზრუნველსაყოფად, გერმანიაში მოქმედებს სახელმწიფო სავაჭრო და ინდუსტრიული პალატები, რომელშიც ყველა მენარმე სუბიექტის გაერთიანება სავალდებულოა. აღნიშნული პალატები მონაწილეობას იღებენ ყველა დონის ბიუჯეტის ფორმირებაში, მშენებლობისა და ინდუსტრიის განვითარებაში, მცირე საწარმოების რეგულაციასთან დაკავშირებული და სხვა უმნიშვნელოვანესი სოციალურ-ეკონომიკური პროექტების გადაწყვეტაში. მათი შეფასების გარეშე არც ერთი სამართლებრივი აქტი არ მიიღება. ისინი კოორდინირებულად მუშაობენ ევროკავშირის ქვეყნების სავაჭრო-სამრეწველო პალატების წარმომადგენლებთან. აღნიშნულ პალატებს სტრუქტურული წარმომადგენლობები გახსნილი აქვთ ქვეყნის ფედერალურ, სამტატო, საქალაქო, სათემო ტერიტორიულ დანაყოფებში და ისინი ადგილებზე იღებენ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს. ოპერატიულობის მიზნით, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის ფუნქციები გადაეცა სპეციალიზირებულ ბანკებს,

<sup>2</sup> წყარო: Багова А. Опыт поддержки малого и среднего бизнеса в зарубежных странах (на примере Германии и Франции), <https://center-bereg.ru/b2390.html>

<sup>3</sup> ჰანსიორგ ჰერი, ცეინერ მ. ნეტეკოვნი, მცირე და საშუალო საწარმოების როლი განვითარების პროცესებში, გერმანული გამოცდილება, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/15734.pdf>



აგრეთვე თვითრეგულირებად ისეთ კერძო ბიზნესს ორგანიზაციას, როგორცაა ხელოსნობის, კომერციული და ინდუსტრიული პალატა.

გერმანიაში მცირე და საშუალო ბიზნესის სახელმწიფო მხარდაჭერა მოიცავს ფედერალური და რეგიონალური მნიშვნელობის 500-ზე მეტ პროგრამას. მათ შორის, დაფინანსების მასშტაბებით გამოირჩევა სუსტი ეკონომიკური მდგომარეობის მქონე რეგიონებისთვის სუბსიდირების პროგრამა. ამ პროცესში აქტიურად ჩართულია კერძო ინიციატივებიც. ბიზნესის მხარდაჭერის პროგრამები მთლიანად ორიენტირებულია საინვესტიციო საქმიანობის გასააქტიურებლად, რამდენადაც მიჩნეულია, რომ ინვესტიციები არის ბაზარზე ახალი სანარმოების გაჩენის, უკვე არსებულ სანარმოებში მუდმივი ცვლილებებისა და ინოვაციების დამკვიდრების ყველაზე მნიშვნელოვანი წინაპირობა. სახელმწიფო მხარდაჭერა გამოიხატება მოქმედი ბიზნესისა და ყველა დაინტერესებული პირისთვის უახლოეს ტექნოლოგიებზე ინფორმაციის მიწოდებაში; ეკონომიკურ და ტექნიკურ საკითხებზე კონსულტაციებისა და ტრენინგის მოწყობაში; მსხვილი, საშუალო და მცირე ბიზნესის თანამშრომლობისთვის ახალი პროექტების შექმნასა და მათ უზრუნველყოფაში. სახელმწიფო ეხმარება სანარმოებს განახორციელონ საწყისი კაპიტალის ფორმირების, ნარმოების გაფართოების, რაციონალიზაციის, მოდერნიზაციისა და ტრანსფორმირების პროცესებში გრძელვადიანი ინვესტიციები.

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მხარდაჭერა ხორციელდება კომბინირებულად, პირდაპირი და ირიბი ფორმებით. პირდაპირ ფორმებში მოიაზრება საინვესტიციო წანამატების, შეღავათიანი კრედიტების, გარანტიების, დახმარებების, სუბსიდიების გაცემა, ხოლო არაპირდაპირ ფორმებში - საგადასახადო შეღავათები, რომლებიც ნაწილობრივ ათავისუფლებენ პროგრამაში ჩართული კატეგორიის სანარმოებს საშემოსავლო გადასახადისაგან. მათთვის მოქმედებს აგრეთვე ამორტიზაციის განსაკუთრებული ნორმები

ნარმოების მიმართულების კომპანიებში განხორციელებული ინვესტიციების სტიმულირებისთვის.

შეღავათიანი კრედიტის გაცემის პირობებში თავიდანვე გათვალისწინებულია:

- დაბალი საპროცენტო განაკვეთი, რომელიც მოქმედებს კრედიტის გაცემის მთელ პერიოდზე;
- კრედიტის გაცემის ხანგრძლივი პერიოდი - ხშირად ათი წელი, თანაც მინიმუმ პირველი ორი წლით სანარმო თავისუფალია ყველა სახის გადასახადისაგან;
- აღებული თანხების დაბრუნების შესაძლებლობა ნებისმიერ დროს, უმეტესწილად, ყოველგვარი დამატებითი გადასახადების გარეშე.

გერმანიაში განსაკუთრებული მხარდაჭერით სარგებლობენ ახლადგახსნილი სანარმოები და დამწყები ბიზნესის წარმომადგენლები. მათზე გაიცემა დაბალპროცენტოანი სესხი - მკვიდრი მოსახლეობისთვის 20 წლამდე ვადით და 50 ათასი ევროს ოდენობით. მუშაობის პირველი ორი წლის განმავლობაში მოქმედებს უპროცენტო განაკვეთი, ხოლო მომდევნო წლების განმავლობაში განსაზღვრულია პროცენტის შეღავათიანი განაკვეთი - წლიურად 4%-დან 5%-მდე. ბიზნესის ფორმირებაში ინვესტიციის 40% -მდე შეიძლება დაფინანსდეს გარანტიების გარეშე. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებს თანხის დაუბრუნებლობის რისკს.

მხარდაჭერის ნახალისების მთლიანი სტრატეგიის შემადგენელია ისიც, რომ გერმანიაში არიან ძალიან ძლიერი დამსაქმებელთა ასოციაციები და ფედერაციები, რომლებიც ასევე დიდ როლს ასრულებენ მცირე და საშუალო სანარმოების წარმატებაში. ასევე, არსებობენ დარგობრივი დამსაქმებელთა ასოციაციები, რომლებიც ფირმებს ეხმარებიან კვლევასა და განვითარებაში, პროფესიულ განათლებასა და ტრენინგებში. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ მცირე და საშუალო სანარმოები, ერთმანეთის მიმართ კეთილგანწყობილ, ურთიერთხელშეწყობის დამოკიდებულებას ავლენენ. სანარმოები ერთმანეთს სამართლებრივი ცვლილებების, მაკროეკონომიკური პირობების, სამომავლო ეკონომიკური და

ტექნოლოგიური ტენდენციების შესახებ ინფორმაცი-  
ბსაც აწვდიან. გერმანია გამოჩეულია მსხვილი კომპა-  
ნიების ურთიერთობითაც მცირე ბიზნესთან - ქვეყნის  
სიმბოლოდ მიჩნეული გიგანტი სანარმოები მცირე  
ბიზნესის წარმომადგენლებს უზიარებენ ცოდნასა და  
გამოცდილებას, აძლევენ დაკვეთებს და ამუშავებენ  
პარტნიორული ურთიერთდამოკიდებულებით. ამ ნიშ-  
ნით, შეიძლება ითქვას, რომ გერმანია არის „თანამშრო-  
მლობითი კონკურენციის“ საუკეთესო მაგალითი. ასეთი  
კომბინაცია ხელს უწყობს კომპანიების ინოვაციას,  
პროდუქტიულობას და კონკურენტუნარიანობას.

**იტალია** ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული ქვეყა-  
ნაა. მისი ასეთი მაღალი რეპუტაცია განაპირობა მცირე  
და საშუალო მენარმობის განვითარების მხარდაჭერის  
მიზნით სახელმწიფოს მიერ გატარებულმა ძალისხმევამ.  
შედეგზე ნათლად მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ამჟამად,  
ამ ქვეყანაში დაახლოებით 3,5 მილიონი მცირე და საშუ-  
ალო ბიზნესია; მცირე და საშუალო ბიზნესში დასაქმე-  
ბულია 13 მილიონზე მეტი ადამიანი, ანუ ეკონომიკურად  
აქტიური მოსახლეობის 80%; მცირე და საშუალო სანა-  
რმოთა წილი ქვეყნის მშპ - ში შეადგენს 52%<sup>1</sup>;

იტალიის ეკონომიკის აღმავლობის მთავარი  
ფაქტორი გახდა ის საკანონმდებლო ნორმები, რომ-  
ლებიც არეგულირებენ მცირე და საშუალო ბიზნესის  
ყოვლისმომცველ მხარდაჭერას. მათ შორისაა გრანტე-  
ბისა და შეღავათიანი სესხების გაცემის, ექსპორტის  
წახალისების, ინოვაციური ბიზნესის მხარდაჭერისა და  
სტიმულირების, ახალბედა მენარმეებისთვის დახმარე-  
ბის პირობების განერა. მცირე და საშუალო ბიზნესის  
სექტორის ასეთი წარმატებული განვითარების ერთ-  
ერთი ფაქტორია აგრეთვე მსხვილი სანარმოებისა და  
მცირე და საშუალო სანარმოების თანამშრომლობა, რაც  
ურთიერთსასარგებლო საწყისებზეა დაფუძნებული.  
ასეთ თანამშრომლობაში უპირატესად ჩართულნი  
არიან კომპანიები, რომლებიც ინოვაციურ პროდუქციას  
ანარმოებენ. მცირე და საშუალო ბიზნესის ყოვლისმო-  
მცველი დახმარება და მხარდაჭერა ხორციელდება  
იტალიის მრეწველობის სამინისტროსა და რეგიონების  
მთავრობის მიერ, რომლებსაც ამისათვის ფართო უფლე-  
ბამოსილებები მიენიჭა.

მენარმეობის ხელშეწყობის მიზნით, იტალიაში შექ-  
მნილია **მცირე სანარმოთა საინვესტიციო ფონდი**. მას  
უფლება აქვს ინვესტიციები განახორციელოს მხოლოდ  
იმ სანარმოებში, რომლებიც არ არიან კოტირებული  
საფონდო ბირჟებზე. მას არ შეუძლია დააბანდოს სახ-  
სრები სახელმწიფო ობლიგაციებში ან სხვა დახურული  
ფონდების მიერ გამოშვებულ აქციებში. ფონდისთვის  
მოგების მთავარი წყაროა მისი კაპიტალური მონაწილე-  
ობით შექმნილი კომპანიების აქციების გაყიდვა.

მცირე სანარმოთა სახელმწიფო დახმარების ძირი-  
თადი მიმართულებაა სუბსიდირება და შეღავათიანი  
სესხების გაცემა. ახალი ფირმების შექმნის პროექტე-  
ბის განსახორციელებლად სესხები გაიცემა 15 წლამდე

**1 წყარო: Понятие малого и среднего предпринимательства и основные критерии отнесения субъектов экономики к малым и средним предприятиям, <http://www.macro-econom.ru/econom-2194-1.html>**

ვადით, ხოლო არსებული ფირმების მოდერნიზაციის ან  
გაფართოების შემთხვევაში - 10 წლამდე ვადით. საპრო-  
ცენტო განაკვეთი, სესხის ზომისა და მიზნობრიობის  
გათვალისწინებით, ბაზრის 36-60%-ს შეადგენს. განსა-  
კუთრებული შეღავათები ეძლევა ახალბედა მენარმეებს,  
მაგრამ ამავდროულად, მოქმედებს მათი საქმიანობის  
პერიოდული შემონმების სისტემა და დარღვევების  
აღმოჩენის შემთხვევაში, უქმდება შეღავათები, გათვა-  
ლისწინებულია სხვა მკაცრი სანქციებიც.

მაღალტექნოლოგიური ბიზნესის, სამეცნიერო-კვლე-  
ვითი და განვითარების ღონისძიებების მხარდასაჭერად,  
იტალიაში მოქმედებს აგრეთვე **ინოვაციებისა და ტექნო-  
ლოგიების ფონდი და გამოყენებითი კვლევების ფონდი**.

მცირე და საშუალო სანარმოთა მხარდაჭერისთვის  
გამოიყენება საგადასახადო შეღავათები, სესხების  
გარანტიები, საექსპორტო კრედიტების დაზღვევა. ც-  
ხშირად, საერთო ჯამში, ყველა სახის პრივილეგიები,  
რომლებსაც მცირე და საშუალო სანარმო სარგებლობს,  
ფარავს საჭირო კაპიტალის ინვესტიციების 50%-ს და  
ექსპორტის საკრედიტო დაზღვევა მოიცავს 90%-დან  
მათი ღირებულების 100%.

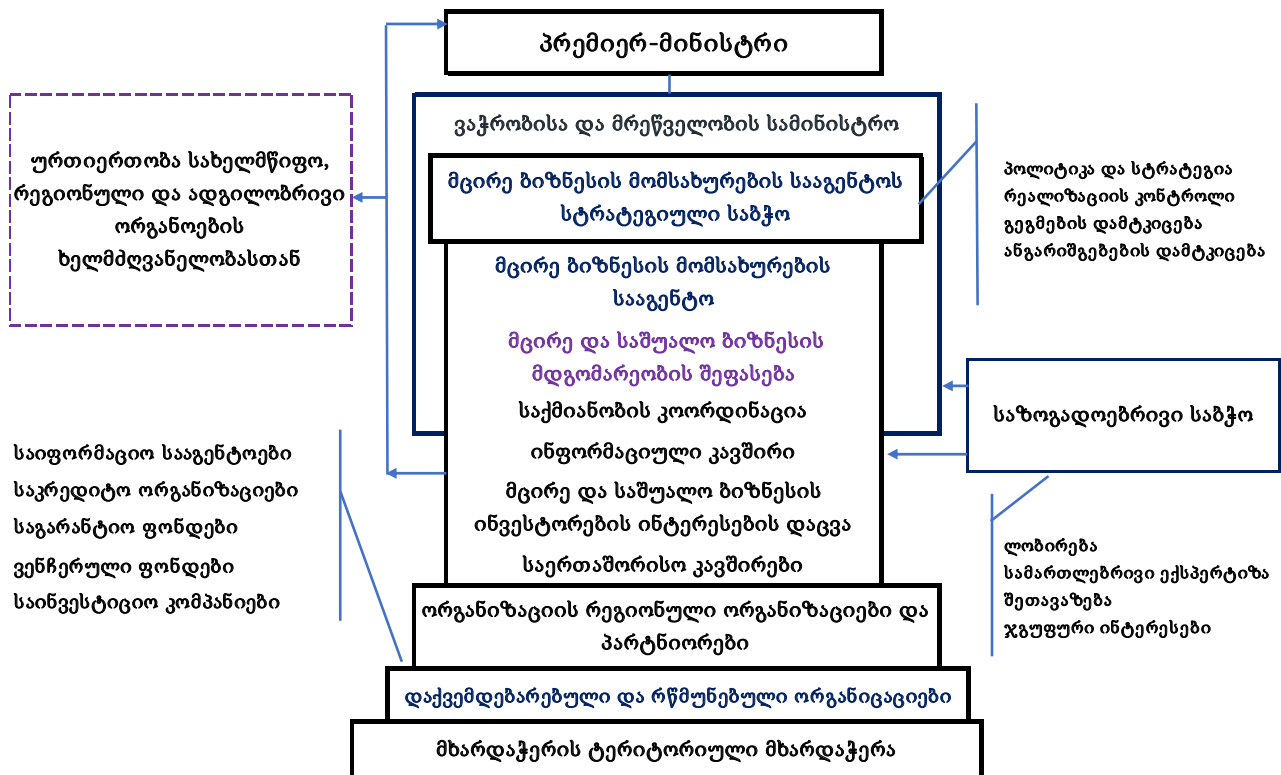
იტალია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს მათ,  
ვინც მუშაობს ინოვაციების დანერგვაზე, აგრეთვე ისეთ  
ინდუსტრიებში, როგორცაა ინფორმატიკა და ბიოტექ-  
ნოლოგია. მცირე და საშუალო ბიზნესის დასახმარებ-  
ლად, იტალია იყენებს არა მხოლოდ საკუთარი, არამედ  
ევროკავშირის ფინანსებსაც. გარდა ამისა, იტალიას  
აქვს პროფესიული გადაამზადების კურსებისა და ბიზ-  
ნესსერვის ცენტრების ფართო ქსელი, რომელიც უფასო  
რჩევებს აძლევს მენარმეებს ეკონომიკური საქმიანობის  
ყველა მიმართულებით<sup>2</sup>.

**დიდ ბრიტანეთში** მცირე და საშუალო სანარმოების  
მიმართ დამოკიდებულება ევროპის ქვეყნებისგან ძალიან  
განსხვავებულია. ასეთი განსაკუთრებულობა დაკავშირე-  
ბულია იმ გარემოებასთან, რომ გასული საუკუნის 90-იანი  
წლებში ამ ქვეყნის კონკურენტუნარიანობა საერთაშო-  
რისო ბაზრებზე და ევროკავშირის ქვეყნებში შესამჩნე-  
ვად შემცირდა. შესაბამისად, ეკონომიკური პრობლემე-  
ბით დაინტერესების გააქტიურება გარდაუვალი გახდა.  
ეკონომიკური პოლიტიკის უმთავრესი პრიორიტეტი,  
რომელიც პრემიერ-მინისტრ **ტონი ბლერის** კაბინეტმა  
დასახა, ითვალისწინებდა მცირე და საშუალო ბიზნესის  
განვითარებისთვის, როგორც მსოფლიო ბაზრებზე ქვე-  
ყნის სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის ზრდისა  
და მისი კონკურენტუნარიანობის ყველაზე დინამიური  
საშუალებისთვის, საუკეთესო პირობების შექმნას. აღ-  
ნიშნული მიზნისთვის, მცირე ბიზნესის მხარდაჭერი  
დაქსაქსული, სხვადასხვა ორგანიზაციების ნაცვლად,  
ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტროს სტრუქ-  
ტურაში ჩამოყალიბდა ძლიერი, ერთიანი სპეციალური  
სამთავრობო ორგანო - **მცირე ბიზნესის მომსახურების  
სააგენტო**, რომელიც უშუალოდ ანგარიშვალდებულია  
პრემიერ-მინისტრთან და სრულად აგებს პასუხს სა-

**2 წყარო: Роль малого и среднего бизнеса в экономике страны и инфраструктура его поддержки, <https://zaeto.ru/nuda/mehanizmi-finansovoj-podderjki-malogo-i-srednego-biznesa-v-ita/stranica-2.html>**



დიდი ბრიტანეთის მცირე ბიზნესის სახელმწიფო მხარდაჭერის სტრუქტურა



წყარო: Зарубежный опыт поддержки малого и среднего предпринимательства, <https://kfpp.ru/analytics/material/foreignsupportexp.php>

მართავად განწესებულ სფეროს წარმატებაზე. მცირე ბიზნესის მომსახურების სააგენტო ადგენს მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მიმართულებებს, ურთიერთქმედებს ხელისუფლების ყველა შტოსთან და ქვეყნის მთავრობასთან, კოორდინაციას უწევს მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერი ყველა სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის საქმიანობას, აქტიურად თანამშრომლობს პარტნიორ და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან (სქემატურად იხ. სურათი 1).

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის უმთავრეს მომართულებებად განისაზღვრა<sup>1</sup>:

- სამენარმეო კულტურისა და საქმიანი ურთიერთობების გაღრმავება;
- ახალი საწარმოების წარმოქმნის პროცესების გააქტიურება, მათი დაჩქარებული განვითარებისა და შემდგომი ზრდის პირობების შექმნა;
- ფინანსური რესურსების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება;
- მენარმეობის განვითარება დეპრესიულ ადგილებში და გარკვეულ სოციალურ ჯგუფებში (ქალები, ეროვნული უმცირესობები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ა.შ.);
- მენარმეების მოზიდვა საჯარო სერვისების (ინფორმაცია, მარკეტინგი, სახელმწიფო შეკვეთები, დაფინან-

- სება, ექსპორტი და ა.შ.) აქტიური გამოყენებისთვის;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, უფრო ეფექტური საჯარო პოლიტიკისა და ბიზნესის რეგულირების ღონისძიებების შემუშავება;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის ბაზრის კვლევისა და შეფასების ღონის ამაღლება.

საერთო ძალისხმევების შედეგი მალევე დაეტყო დიდი ბრიტანეთის ეკონომიკას: მცირე საწარმოთა რაოდენობა მოქმედ საწარმოთა შორის 99,1%-ს შეადგენს. მათი წვლილი ქვეყნის მშპ-ში 54 %-მდე გაიზარდა, დასაქმებულთა საერთო რაოდენობა პრომისუნარიანი მოსახლეობის 55,5 %-ია და 15,3 მილიონს ქარბობს.

ბრიტანეთში მცირე ან საშუალო ბიზნესის მკაფიო განმარტება, ფაქტობრივად, არ არსებობს. პრაქტიკის მიხედვით, აქ მცირე საწარმოებს აკუთვნებენ საწარმოებს, რომლებშიც დასაქმებულია 50-მდე ადამიანი და წლიური ბრუნვა 5,3 მილიონ დოლარამდეა, ხოლო საშუალოს აკუთვნებენ საწარმოებს, რომლებშიც 50-დან 250-მდე დასაქმებულია და წლიური ბრუნვა 21,2 მილიონ დოლარს არ აღემატება.

მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის სახელმწიფო დახმარებას შემდეგი ოთხი ძირითადი მიმართულებით ხორციელდება:

- საკანონმდებლო აქტების შემუშავება და მისი დებულებების დაზუსტება, ადმინისტრაციული მოთხოვნების რელაქსაცია;



- ფინანსური მხარდაჭერა;
- საკონსულტაციო და დამხმარე მექანიზმების შემუშავება.

- დაბეგვრის გაუმჯობესება.

ფინანსური დახმარებების სახელმწიფო პოლიტიკა მიზნად ისახავს კომერციული ბანკების წახალისებას და მათ ჩართვას მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის ხელშეწყობის სქემაში. პრაქტიკულად, ყველა ბანკი იყენებს დაკრედიტების საკუთარ სისტემას, თუმცა მოქმედი სახელმწიფო საგარანტიო პროგრამა კომერციულ ბანკებს საშუალებას აძლევს დააფინანსონ საწარმოები, რომელთაც არ შეუძლიათ სესხის აღება საკუთარი ძალებით. ამ პროგრამის მიხედვით, მთავრობა უზრუნველყოფს სესხის დაუფარავი სესხის დეფოლტის 70%-ს, ხოლო დაუცველ ადგილებში - 85%-ს. სახელმწიფო გარანტიები მოიცავს კომერციული ბანკების მიერ მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის გაცემული სესხების 70-80% -ს.

გარდა ამისა, ხორციელდება სპეციალური პროგრამები, რომლებიც ეხმარება ბიზნესის დაწყებით ან გაფართოებით დაინტერესებულ პირებს; რეგიონული დახმარების პროგრამები შოტლანდიის, უელსისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის საწარმოებისთვის; აგრეთვე საექსპორტო საქმიანობის წახალისების პროგრამები, რომელიც საერთოა მცირე ბიზნესის ყველა წარმომადგენლისთვის.

დიდი ბრიტანეთის მასშტაბით, მცირე ბიზნესს ეძლევა ფართო მასშტაბის საკონსულტაციო მომსახურება და სხვადასხვა სახის ტექნიკური დახმარება.

როგორც წესი, ბრიტანეთში შემოსავლის გაანგარი-

შებისა და დეკლარირების მოთხოვნები ერთიანია ყველა გადამხდელისთვის, მაგრამ გარკვეული დათმობები მოქმედებს მცირე კომპანიების მიმართ. კერძოდ, 15,000 ფუნტ სტერლინგის შემოსავლის მქონე კომპანიებს შეუძლიათ წარადგინონ გამარტივებული დეკლარაციები, ასევე, მცირე ბიზნესი თავისუფლდება წინასწარი გადახდებისგან, თუ მათი წლიური მთლიანი დავალიანება 500 ფუნტ სტერლინგზე ნაკლებია. საგადასახადო შეღავათები წესდება, როგორც დროებითი წახალისება და მოქმედებს შეზღუდული ვადით.

ქვეყნის მასშტაბით მოქმედებამია სულ: 28 სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მეშვეობით მცირე ბიზნესის საწარმოებზე სესხი სახით ყოველწლიურად 6,3 მილიარდი დოლარი გაიცემა; მცირე ბიზნესის მომსახურების სააგენტოს 26 რეგიონული და პარტნიორი ორგანიზაცია; 12 უფლებამოსილი საკრედიტო-ფინანსური ორგანიზაცია; 450 მენარმეობის განვითარების ცენტრი; 471 ბიზნეს-ინკუბატორი და ტექნოპარკი; 98 მენარმეობის სოციალურად ორიენტირებული ცენტრი; 45 საინფორმაციო ცენტრი; 11 საინფორმაციო ქსელი; 60 ექსპორტის მხარდაჭერის სააგენტო.

ყველა სამენარმეო ორგანიზაცია აქტიურად თანამშრომლობს მცირე ბიზნესის მომსახურების სააგენტოს „საზოგადოებრივ საბჭოსთან“, აგრეთვე დამოუკიდებელი ექსპერტების ჯგუფთან, რომლებიც ეკონომიკის დერეგულირებაზე ქვეყნის მთავრობისთვის რეკომენდაციებს ამუშავებენ.

**ამდენად, გვაქვს საფუძველი შევნიშნოთ, რომ განხილული ევროპის სახელმწიფოების (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, დიდი ბრიტანეთი), აგრეთვე, ნაშრომზე მუშაობის დროს ჩვენს მიერ შესწავლილი ანალოგიური ან ნაკლებად საინტერესო პრაქტიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილება მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის, მათთვის ფინანსურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის სფეროში სრულიად იდენტური არ არის, პრობლემას არც ცალსახა გადაჭრა გააჩნია. საერთო ისაა, რომ განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნების ხელისუფლებას მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მხარდაჭერა თანაბრად გაცნობიერებული აქვთ, როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის ზრდისა და მსოფლიო ბაზრებზე კონკურენტუნარიანობის ამაღლების ყველაზე დინამიური საშუალება, მისი რეალიზაციის გზები განსხვავებულია.**

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობის გამოცდილების შესწავლა გვაძლევს შესაძლებლობას, რომ საერთო კანონზომიერებიდან გამოვყოთ რამდენიმე საყურადღებო დაკვირვება:

რაც უფრო ნაკლებადაა ქვეყანა განვითარებული, მით უფრო მწვავეა მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის ფინანსური რესურსებზე წვდომის პრობლემები. ფინანსების გარეშე კი ეკონომიკური სუბიექტები ვერ მიაღწევენ ეკონომიკური განვითარების აღმავალ დინამიკას. მთელი ქვეყნის განვითარება შეუძლებელია ჯანსაღი კონკურენციისა და მყარი ფინანსური სისტემის გარეშე;

ხელმისაწვდომი, ადეკვატური და გრძელვადიანი

კრედიტის მიღება მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის უფრო რთულია, ვიდრე დიდი ფირმებისათვის. ხშირ შემთხვევაში, მცირე და საშუალო საწარმოები იძულებულნი არიან სესხები აიღონ არაოფიციალური წყაროებისგან, როგორცაა ოჯახი, მეგობრები, არაპროფესიონალი გამსესხებლები ან არაფორმალური სოციალური ქსელები, რაც ურთიერთობებში წარმოშობს გაუმართლებელ რისკებს და განვითარებაზე უარყოფითად აისახება;

სამუშაო ძალისა და მმართველობითი იერარქიის პროფესიული უნარები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ეკონომიკის განვითარებასა და ბიზნესსუბიექტების წარმატებაში. მათი მომზადების ხარისხი შესაბამისად აისახება პროდუქტიულობასა და კომპანიების ინოვაციურობაზე. უმეტეს შემთხვევაში, ფინანსურ რესურსებზე მეტად, კვალიფიკაციის დეფიციტი წარმოშობს განვითარების შემაფერხებელ გარემოებებს. ამიტომ მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის მხარდაჭერის მთავარ მიმართულებად განათლებასა და ტრენინგების ორგანიზებაში ინექციები განიხილება. განათლების როლი უდავოდ მნიშვნელოვანია, მაგრამ საკმარისი არაა განვითარების მისაღწევად. ის უნდა იყოს მთელი სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილი;

ცნობილი ფაქტია, რომ მცირე საწარმოების რაოდენობა იზრდება კრიზისულ სიტუაციებში, რადგან უმუშევარი და ღარიბი მოსახლეობა იძულებულია ყველაფერი სცადოს თავის გადასარჩენად.

კრიზისების და სიღარიბის პირობებში იწყება ახალი საწარმოების შექმნის, ინოვაციების დანერგვის ალმავალი ტემპით ზრდა. ბევრ განვითარებად ქვეყანაში მცირე და საშუალო საწარმოების უმრავლესობა სწორედ სიღარიბის ფონზეა წარმოშობილი.



სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის პარტნიორობა, ინოვაციური ინიციატივების რეალიზაცია ეკონომიკის მოდერნიზაციის ძირითადი ფაქტორია. თანამშრომლობის, მხარდაჭერისა და ნახალისების ყველაზე საუკეთესო შედეგები მოაქვს ისეთ მიზნობრივ პროგრამებს, რომლებიც ეკონომიკურ პროცესებში მონაწილე ყველა ელემენტის განსხვავებულ გეგმებსა და მოქმედებებს ურთიერთდაკავშირებული ინტერესად აქცევს.

მიზნობრივი პროგრამების წარმატებული განხორციელების გამოცდილებიდან ზოგიერთი გარემოება ანგარიშგასაწვეია საქართველოსთვისაც. მათ შორის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

- მხარდაჭერის ინსტიტუციური მოწყობის, ორგანიზაციული, ინფორმაციული, იურიდიული, საშტატო და ფინანსური დახმარების ფორმები;
- სახელმწიფოს, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და კერძო ინიციატივების ძალისხმევის შერწყმის შედეგები;
- სუფსიდირების ნაცვლად, გადასახადების დიფერენცირების, დეპრესიული რეგიონებისთვის განსაკუთრებული საგადასახდო შეღავათებისა და სხვა არაპირდაპირი დახმარებების ფორმების გამოყენებისთვის უპირატესობის მინიჭება;
- მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის მხარდაჭერი დაქსაქსული, სხვადასხვა უწყებრივი დაქვემდებარების ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინაცია და ერთ ინსტიტუციაში თავმოყრა.

**გამოყენებული ლიტერატურა**

1. Арустамов Э.А., Пахомкин А.Н., Митрофанов Т.П. Организация предпринимательской деятельности. – М., 2009. – 331 с.;
2. Мировые тенденции развития предпринимательской деятельности в экономике зарубежных стран, <https://articlekz.com/article/15307>;
3. Багова А. Опыт поддержки малого и среднего бизнеса в зарубежных странах (на примере Германии и Франции), <https://center-bereg.ru/b2390.html>;
4. ჰანსიორგ ჰერი, ცეინერ მ. ნეტეკოვენი, მცირე და საშუალო საწარმოების როლი განვითარების პროცესებში, გერმანული გამოცდილება, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/15734.pdf>;
5. Понятие малого и среднего предпринимательства и основные критерии отнесения субъектов экономики к малым и средним предприятиям, <http://www.macro-econom.ru/economics-2194-1.html>;
6. Роль малого и среднего бизнеса в экономике страны и инфраструктура его поддержки, <https://zaeto.ru/nuda/mehanizmi-finansovoj-podderjki-malogo-i-srednego-biznesa-v-ita/stranica-2.html>;
7. Зарубежный опыт поддержки малого и среднего предпринимательства, <https://kfpp.ru/analytics/material/foreignsupportexp.php>.

# სტრატეგიული მენეჯმენტის ზოგიერთი საკითხი ჯანდაცვის სისტემაში პანდემიის პირობებში და იტალიის გამოცდილება

## რეზიუმე

ნაშრომში განხილულია ვირუსული ინფექციის COVID-19 პანდემიის პირობებში მსოფლიოში შექმნილი ვითარება, გამოვლენილია ის ზიანი, რომელიც მან მიაყენა მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების ეკონომიკას, გაანალიზებულია სხვადასხვა ქვეყნების, როგორცაა აშშ, გერმანია და ა. შ. ჯანდაცვის სფეროში სტრატეგიული მენეჯმენტის ძირითადი საკითხები. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია იტალიაში (ქვეყანა, რომელზედაც ყველაზე მძიმედ აისახა პანდემიის დამანგრეველი გავლენა როგორც მოსახლეობის ჯანმრთელობის, ისე ეკონომიკის მხრივ) ჯანდაცვის სისტემის მენეჯმენტში სანყის ეტაპზე დაშვებულ ხარვეზებზე.

განხილულია საქართველოში პანდემიასთან ბრძოლის სტრატეგიული მიდგომები; დასაბუთებულია, რომ მიუხედავად გატარებული ღონისძიებებისა, საქართველოს მთავრობის ღონისძიებები არასაკმარისი აღმოჩნდა, რამაც ჯანდაცვის სისტემის მწვავე კრიზისი გამოიწვია, რისი დასტურიცაა 2020 წლის მინურულს კორონავირუსის პანდემიით ქვეყანაში შექმნილი მდგომარეობა. იტალიაში შექმნილი მდგომარეობის სიღრმისეული ანალიზის კვალობაზე გამოყოფილია ის ძირითადი მიდგომები, რომელიც გასათვალისწინებელია ახალი კორონავირუსის პანდემიის პირობებში მიყენებული ზიანის აღმოსაფხვრელად როგორც საქართველოში, ისე სხვა ქვეყნებში. აგრეთვე, გამოთქმულია მოსაზრება, რომ აუცილებელია სახელმწიფოს, კერძო სექტორის და საზოგადოების მჭიდრო კოორდინირებული ურთიერთთანამშრომლობა.

**საკვანძო სიტყვები:** ჯანდაცვის სისტემა, სტრატეგიული მენეჯმენტი, მთავრობა, ვირუსული ინფექციის COVID-19 პანდემია, გადანყვეტილება, კრიზისი.



**აპოლონ არდაშელია**  
სოხუმის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის დოქტორანტი

## SOME ISSUES OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE HEALTHCARE SYSTEM IN PANDEMIC CONDITIONS AND THE ITALIAN EXPERIENCE

**Apolon Ardashelia**  
Doctorant of Sokhumi State University

### RESUME

The article discusses the global situation during the COVID-19 virus pandemic, identifying the damage it has done to the economies of the world's leading countries, and analysing key issues in strategic health management in various countries, such as the USA, Germany, etc. Particular attention is given to the initial weaknesses in the management of the health system in Italy (the country most severely affected by the devastating effects of the pandemic, both in terms of public health and the economy).

The article examines strategic approaches to addressing the pandemic in Georgia; it argues that, despite all the measures taken, the measures taken by the Georgian government have been insufficient, leading to a serious crisis in the health system, as evidenced by the situation in the country caused by the coronavirus pandemic in late 2020. Following an in-depth analysis of the situation in Italy, the main approaches to address the damage caused by the new coronavirus pandemic in Georgia and elsewhere have been identified. It also expressed the view that close coordinated collaboration between government, the private sector and society is needed.

**Keywords:** Healthcare system, Strategic management, Government, COVID-19 virus pandemic, Solution, Crisis.

კორონავირუსის ახალი შტამის კოვიდ-19-ის გავრცელების გამო, მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობა ჯანდაცვის სისტემაში მწვავე პრობლემებს განიცდის, რაც განპირობებულია სტატეგიონარული საწარმოების დეფიციტით, სამედიცინო პერსონალისა და ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების უკმარისობით, ასევე ცენტრსა და რეგიონებს შორის მართვის

დეზინტეგრაციითა და ფინანსირების მოუქნელი სისტემით.

პანდემიის პირველი ოთხისთვის განმავლობაში დიდი ზიანი მიაღწია ისეთ ქვეყნებს, რომლებიც თავიანთი ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად ჯანდაცვის სექტორში დიდ თანხებს ხარჯავდნენ. მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის ანალიტიკური ინფორმაციის მიხედვით,

იტალიამ აღნიშნულ სექტორში დახარჯა მშპ-ის 8,9%, ესპანეთმა - 9%, აშშ-მა - 17,1%, საფრანგეთმა - 11,5% და დიდმა ბრიტანეთმა - 9,8%. შედარებისთვის, სამხრეთ კორეამ დახარჯა - 7,3%, ხოლო ჩინეთმა - 5%<sup>1</sup>, თუმცა სწორედ ევროპული და ამერიკის კონტინენტის ქვეყნები აღმოჩნდნენ პანდემიისთვის ყველაზე მოუმზადებლები და გამოირჩევიან მოსახლეობის ინფიცირებისა და სიკვდილიანობის მაღალი მაჩვენებლებით.

მაგრამ ამასთან, ევროპაში გამოჩნდა ჯანდაცვის სისტემის ეფექტური მართვის ისეთიმოდელებიც, რომლებმაც გაუძლეს პანდემიის პირველ ტალღას - შედარებით მცირე დანაკარგებითა და ეკონომიკის მინიმალური ვარდნით ახერხებენ „უხილავ მტერთან“ წარმატებულ ბრძოლას. სამედიცინო სფეროს ექსპერტები დადებითად აფასებენ გერმანიის გამოცდილებას - ამ ქვეყნის ჯანდაცვის გამართულმა ცენტრალიზებულმა სისტემამ, საჭირო სამედიცინო დანადგარების საკმარისმა რაოდენობამ, დიდმა საწარმოებმა და მისი გაზრდის შესაძლებლობამ, პირველადი ჯანდაცვის, კერძო და საჯარო დაწესებულებების კოორდინაციამ, ასევე, ნეს-რიგისადმი მოსახლეობის მორჩილმა დამოკიდებულებამ და მაღალი დისციპლინის გამოვლენამ, ხელი შეუწყო მძიმე პაციენტების ოპერატიულ მართვას, რესპირატორული გართულებების გამკლავებას, სოციალური კონტაქტებისა და რისკ ჯგუფების შემცირებას.

სრულიად საპირისპირო მდგომარეობაში აღმოჩნდა აშშ-ის ჯანდაცვის სისტემა. 2019 წლის „ჯანდაცვის უსაფრთხოების გლობალური ინდექსის“ 100 ქულიანი შკალის მიხედვით, აშშ-მ დააგროვა 83,5 ქულა<sup>2</sup>, რაც მიუთითებდა სახელმწიფოს უსაფრთხოებას მისი მოქალაქეების ჯანმრთელობის დაცვისა და ინფექციური დაავადებების აფეთქების საშიშროების თავიდან აცილების მზადყოფნას. მიუხედავად ასეთი მაღალი შეფასებისა, დღეის მდგომარეობით, აშშ კორონავირუსის გავრცელების მასშტაბითა და საერთო სიკვდილიანობის მაჩვენებლით ერთ-ერთი პირველია. მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, აშშ-ში მთლიანი ინფიცირებულების 4,4% არის ლეტალური, მას მოსდევს ბრაზილია - ინფიცირებულების 3,9%-ანი სიკვდილიანობით, ინდოეთი - 2,8%, რუსეთი - 1,5%<sup>3</sup>.

კორონავირუსის გავრცელების განდაცული ვერც საქართველო აღმოჩნდა, თუმცა საზღვრების დროული ჩაკეტვით, საყოველთაო კარანტინის გამოცხადებითა და მოსახლეობის მიერ წესების მეტ-ნაკლები დაცვით, მან პანდემიის პირველ ტალღას თავი წარმატებით გაართვა. შედეგად საქართველომ მინიმალური დანაკარგებით შეძლო ზაფხულის სეზონში შესვლა. მაგრამ თავის მხრივ, ასეთმა ღონისძიებებმა ეკონომიკის ფუნქციონირებას სერიოზული ზიანი მიაყენა და მთლიანად ბიზნეს სექტორი კრიზისში აღმოჩნდა. განსაკუთრებით ეს შეეხო ტურისტულ ინფრასტრუქტურას და მასზე დამოკიდებულ მცირე და საშუალო ბიზნესს. შექმნილი მდგომარეობიდან გამოსვლისა და ეკონომიკის ცალ-

კეული მიმართულებების გამოცოცხლების მიზნით, ხელისუფლებამ სეზონზე ტურისტული ნაკადების მიღება დაუშვა და ინფიცირებულთა რაოდენობის ზრდა კვლავ დაიწყო. ასეთმა პრაქტიკამ გვაჩვენა, რომ ერთთვისანი მკაცრი შეზღუდვებისა და ეკონომიკის გაჩერების ხარჯზე მოგებულმა ძვირფასმა დრომ, რომელიც უნდა მოხმარებოდა შემოდგამა-ზამთრის სეზონის დადგომის წინ ქვეყნის მოსახლეობის მომზადებას შესაძლო პანდემიის მეორე ტალღის განვითარების გასამკლავებლად, უკუჩვენება მოგვცა. შედეგად, მივიღეთ ის, რომ დღითიღე მატულობს ინფიცირებისა და სიკვდილიანობის შემთხვევები და ამ ფონზე მკაფიოდ ჩანს ჯანდაცვის სექტორის მენეჯმენტში არსებული ხარვეზები. კერძოდ:

- პანდემიის საწყის ეტაპზე, საერთაშორისო ფონდებიდან, დონორი და მეგობარი სახელმწიფოების მხარდაჭერით მოხერხდა ფინანსური რესურსების მობილიზება. საკუთარი და მოზიდული ეს რესურსები მაქსიმალურად უნდა მოხმარებოდა პანდემიის შესაძლო მე-2 ტალღის დაწყებისთვის ყველა შესაძლო შემთხვევის გათვალისწინებასა და პრევენციული ღონისძიებების მზადებას. უწინარესად, საჭირო იყო სხვა ქვეყნების ჯანდაცვის სისტემებში ვირუსის გავრცელების პირველი ტალღის დროს დაშვებული შეცდომების შეფასება და გაანალიზება. საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ მოღვაწე ქართველი ექსპერტების აზრით, არასაკმარისი იყო მძიმე პაციენტების მართვისათვის საჭირო დანადგარებისა და საწარმოების რაოდენობა. ასევე, აუცილებლობას წარმოადგენდა ყველაზე მოთხოვნადი სამედიცინო კადრების - საექთნო პერსონალისა და ექიმ-რეანიმატოლოგების გადამზადება. ამისთვის კი საჭირო იყო გადაუდებელ ღონისძიებში არსებული პროფილური საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩართვა და რეგულარულად მომუშავე ტრენინგ-ცენტრების ორგანიზება. მაგრამ სწორედ სწავლისა და ცოდნის მიღების მიმართულებების ფინანსური უზრუნველყოფა არ აღმოჩნდა ერთ-ერთ პრიორიტეტად მიჩნეული და ამ შეცდომის გამო, ჩვენი ქვეყნის ჯანდაცვა განიცდის სამედიცინო პერსონალის მწვავე უკმარისობას.

- კოვიდპანდემიის მართვის ცენტრის მუშაობაშიც გამოჩნდა ნაკლოვანებები, რაც დაკავშირებულია მოსახლეობის მხრიდან დახმარებისთვის განხორციელებულ ზარების რეაგირებასთან - ჭიანჭურდებოდა მოქალაქეებისთვის პასუხის გაცემა, ხშირ შემთხვევაში კი კლინიკაში გადასაცვანად უწევთ რამდენიმე დღიანი ლოდინი და ამ ხნის განმავლობაში მათი მდგომარეობა კიდევ უფრო მძიმდება. 112-ის მართვის ქოლ-ცენტრი ვერ უძლებს რაოდენობრივ დანოლას და ასეთ დროს, აუცილებელია კერძო სექტორში არსებული სამედიცინო დაწესებულებების ქოლ-ცენტრების ჩართვა. ასეთი ქოლ-ცენტრებიდან მორიგე ექიმის ჩართვით უნდა ხდებოდეს პაციენტების ავადმყოფობის ხარისხის შეფასება, მსუბუქი ფორმებით მიმდინარე პაციენტები გადამისამართდებიან დისტანციური წესით მკურნალობის რეჟიმზე და იქნებიან მუდმივი მოკითხვის რეჟიმში, ხოლო შედარებით გართულებული პაციენტებისათვის საჭიროა ტერიტორიული პრინციპით ჰოსპიტალიზაცია.

1 <https://bit.ly/3rraFFS>

2 <https://bit.ly/2WMeMhz>(მე-20 გვერდი)

3 <https://www.worldometers.info/coronavirus/>



ამასთანავე, საქმეში ჩართვას საჭიროებენ ფსიქოლოგები, რომელთა მუშაობას მოსახლეობასთან დიდ მნიშვნელობა აქვს.

- ცალკე მიმართულება თანამედროვე ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენება, რასაც სხვადასხვა ქვეყნები წარმატებით იყენებენ. ასე მაგალითად: ე.წ. „მსუბუქი სიმპტომების“ მქონე პაციენტები და მათი სოციალური კონტაქტები პანდემიის მართვის ცენტრის მიერ ოპერატიულად აღირიცხებიან. შედეგად, აღნიშნულ კონტიგენტს სმარტფონებზე უმონტაჟდებით სპეციალური აპლიკაცია, რომლის მეშვეობით, ერთის მხრივ, ხორციელდება სამედიცინო მდგომარეობის მართვა (პაციენტები საათობრივად იღებენ ექიმის რეკომენდაციებს, ავსებენ ონლაინ კითხვარებს და ა.შ) და მეორე მხრივ, საპოლიციო სამსახურების მიერ მიმდინარეობს გადაადგილების შედამხედველობა (იგულისხმება დაინფიცირებულებისა და საეჭვოდ მიჩნეული პაციენტების მიერ საცხოვრებელი სახლების თვითნებური დატოვება).

ჩვენი ქვეყნის მოსახლეობის რიცხოვნობის გათვალისწინებით, მსგავსი ტიპის პროექტების დაფინანსება არ მოითხოვს დიდი დანახარჯებს, ამასთანავე კომპიუტერული ტექნოლოგიების (IT) ბიზნეს სექტორში დასაქმებული კომპანიებისა და საკადრო რესურსების გათვალისწინებით, მსგავსი ტიპის პროექტების მენეჯმენტი არ წარმოადგენს სირთულეს.

- პანდემიამ დაგვანახა თუ რამხელა მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ადამიანების თანამედროვე ციფრული ტექნოლოგიების გამოყენებით დისტანციური წესით მუშაობას. ამ მიმართულებით რიგი პროცედურების დისტანციური წესით მომსახურების დანერგვა ხელს შეუწყობს ადამიანების ერთმანეთთან ნაკლებ შემხებლობას და შესაბამისად, ინფიცირების რაოდენობაზეც აისახება.

- სავაჭრო ცენტრებში, კვების ობიექტებში, მომსახურების ოფისებში, საჯარო ტრანსპორტში არ ხდება (დახურულ სივრცეებში) ერთდროულად შესული ადამიანების რაოდენობის კონტროლი და შეზღუდვა, რაც კიდევ უფრო ზრდის ინფიცირების რისკებს. მხოლოდ პირბადეების სავალდებულო ტარება და სოციალური დისტანცირების შეხსენება არასაკმარისია. აღნიშნულ

პროცესს სჭირდება სახელმწიფოს მხრიდან ძალოვანი სტრუქტურების მობილიზაცია (მათ შორის, სამხედრო ძალების ჩათვლით) რუტინული შედამხედველობა და სხვადასხვა პროფესიისა და კომპეტენციის ადამიანების ჩართულობით მუდმივი მუშაობა მოსახლეობის ჯგუფებთან.

ობიექტურობისთვის, ხარვეზებთან ერთად, უნდა შევნიშნოთ მთავრობის მიერ ინფიცირების კერების შეზღუდვის მიმართულებით გატარებული დადებითი-გადაწყვეტილებები, მათ შორის, გონივრული აღმოჩნდა კოვიდსასტუმროების ორგანიზება. ამით, ერთი მხრივ, ხდება ე.წ. მსუბუქი ინფიცირების მქონე დაავადებული პაციენტის კონტაქტებისგან იზოლირება, მეორეს მხრივ კი, პანდემიისაგან დაზარალებული სასტუმროების ნაწილის ფუნქციონირება და აღნიშნული სეგმენტის ბიზნეს-მხარდაჭერა.

დადებითად აღიქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის ისეთი ინიციატივების მხარდაჭერა, როგორცაა ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების (სამედიცინო ნიღბები, ფარები, ხალათები, კომბინიზონები, ხსნარები და სხვა) ადგილობრივი წარმოება. აღნიშნულმა ღონისძიებებმა ხელი შეუწყო ადგილობრივი წარმოებების განვითარებას, გააჩინა დამატებითი სამუშაო ადგილები, ფასის და ხარისხის გათვალისწინებით კონკურენცია გაუწია ჩინეთიდან და თურქეთიდან შემოტანილ ანალოგიურ პროდუქციას, შედეგად 5-ჯერ შემცირდა მითითებულ პროდუქციაზე საცალო ფასები და მოსახლეობისათვის ფინანსურადაც ხელმისაწვდომი გახდა.

სამედიცინო რესურსებისა და ფინანსური შესაძლებლობების ფონზე, უდავოდ შთამბეჭდავია მოსახლეობისთვის სოციალური მხარდაჭერის მიმართულებით განხორციელებული ღონისძიებები, მაგრამ ამასთან, ფაქტია, რომ ქვეყანა, მისი ჯანდაცვის სისტემა აღმოჩნდა უმწვავესი პრობლემების წინაშე. ამისდასტურია ის გარემოება, რომ 2020 წლის ნოემბრის თვიდან კორონავირუსით ინფიცირებულთა რაოდენობა კრიტიკულად იზრდება და გარდაცვლილთა რაოდენობაც მატულობს.

სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები ყოველდღიურ ბრძოლაში არიან ჩართულები პანდემიის მზარდ ტემპებთან გასამკლავებლად. თუმცა, ხშირად ისინი იმეორებენ იგივე შეცდომებს, რაც იტალიამ დაუშვა პანდემიის

ტალის პირველ ეტაპზე.

ჰარვარდის ბიზნეს სკოლის ბიზნეს-ადმინისტრირების პროფესორის გერი პიზანოსა (Gary P. Pisano) და ამავე სკოლის ბიზნეს-ადმინისტრირების მასწავლებლის რაფაელა სადუნის ავტორობით, ჰარვარდის 2020 წლის აპრილის თვის ბიზნეს გამოცემაში გამოქვეყნდა ანალიტიკური მასალა კორონავირუსის პანდემიის გამო იტალიაში დატრიალებული ტრაგედიის შესახებ.

ამ დოკუმენტში აღწერილია იტალიაში პანდემიის დაწყების პირველ ეტაპზე ჯანდაცვის სისტემის მენეჯმენტში დაშვებული ხარვეზები, რომლებიც ავტორებმა მიიჩნიეს, როგორც 5 კაკეთილი. ვფიქრობ, მიზანშეწონილია, გამოვყოთ ის ძირითადი აქცენტები, რომლებიც შემოსენებული კვლევის ავტორების შეფასებით გასათვალისწინებელია ახალი კორონავირუსის პანდემიის ბრძოლის პერიოდში ყველა ქვეყნის მთავრობისათვის და ჩემის აზრით, საქართველოს მოცემულობაშიც.

აღნიშნულინაშრომით ავტორები მსოფლიო საზოგადოებისთვის ავრცელებენ შემდეგ გზავნილებს:

**1. გააცნობიერეთ თქვენი შემეცნებითი მიკერძოება**

იტალიაშიახალი კორონავირუსის კოვიდ 19-ის პანდემიის აფეთქების დროს ჩინეთს და ზოგიერთ სახელმწიფოს უკვე გავლილი ჰქონდა პანდემიასთან ბრძოლის პირველი ეტაპი, რაც იძლეოდა იმის გამოცდილებას, რომ საჭირო იყო პანდემიასთან წარმატებით რეალიზებული მეთოდების ოპერატიულად გაცნობა, გადანყვებილების მიღება და მათი დანერგვა - მაშინ როდესაც, იტალიის მთავრობას არანაირი ინფორმაცია და სათანადოცოდნა არ გააჩნდა თუ როგორ უნდა ემოქმედათ ახალი კორონავირუსის შესაჩერებლად. ამასთანავე, მათ არ ესმოდათ ექსპერტების, რომლებიც სისტემატიურად მიუთითებდნენ პრობლემებზე და სთავაზობდნენ სხვადასხვა წინადადებებს, ნაცვლად ამისა, ხელმძღვანელი პირები გადანყვებილებს იღებდნენ შინაგანი რწმენისა და ინსტიტუტების მიხედვით.

**შეფასება:** ასეთი გაურკვეველობის ჟამს მნიშვნელოვანია, მთავრობამ გამოყოს დრო და ორგანიზება გაუწიოს ცოდნის შექმნისა და ამაღლების საქმეს, რაც

შესაძლებელია სხვადასხვა სფეროებში გაფანტული სხვადასხვა პროფესიისა და კომპეტენციის ადამიანების შემოკრებით.

**2. თავიდან აიცილეთ არასრულყოფილი გადანყვებილები**

იტალიური გამოცდილებიდან აღებული მეორე გაკვეთილი, ეს არის სისტემური მიდგომების მნიშვნელობა და სახიფათო გადანყვებილებების მიღება, რომელიც გვეხმარება ნაწილობრივ.

იტალიის მთავრობამ დაიწყო საკარანტინო ღონისძიებები კონკრეტული რეგიონებიდან და შემდგომ მოიცვა ქვეყნის მთელი ტერიტორია. ჩვეულებრივ, ასეთი ღონისძიებები ჩაითვლებოდა გონივრულ გადანყვებილებად, მაგრამ ამან მიიყვანა საპირისპირო შედეგებამდე.

**პირველი,** ის რომ ვირუსის სწრაფი გავრცელების პარალელურად არ მომხდარა ენ. „ლოქდაუნები“ - ვერ განსაზღვრეს თუ რა იყო მოსალოდნელი თუნდაც 3-4 დღის შემდეგ და გამოვიდა, რომ ვირუსის გავრცელებას და ეპიდემიის აფეთქებას მოყვებოდა კარანტინის შესახებ გადანყვებილება;

**მეორე:** გადანყვებილების მიღებამ ცალკეულ რეგიონში კარანტინის დანესების შესახებ გამოიწვია იმ რეგიონიდან მასების გადინება მეზობელ რეგიონებში. ეს დასაშვები იქნებოდა, თუკი ჯანდაცვის სისტემა გააკონტროლებდა პოტენციურად ინფიცირებულების გადაადგილებას შედარებით მშვიდ რეგიონებში. ამასთან დაკავშირებით, საჭირო იყო ეფექტური საკომუნიკაციო კავშირების დამყარება, ინფორმაციების შეგროვება და ერთ სისტემაში მოქცევა.

აღნიშნული წესები უნდა გამოიყენებოდეს ჯანდაცვის სისტემის ორგანიზაციებში, კლინიკებში, სადაც საჭიროა ტოტალური რეორგანიზაციები (მაგალითად: პაციენტების ნაკადების დაყოფა, კოვიდპაციენტებად და დანარჩენებად). ამასთანავე, მნიშვნელოვანია კლინიკები გადავიდნენ პაციენტზე ორიენტირებული სამედიცინო დახმარებიდან ხალხის მასებზე გათვლილ სამედიცინო მომსახურებაზე, განსაკუთრებული აქცენტით სახლში სამედიცინო მომსახურების განწევაზე.



ეს იმას ნიშნავს, რომ აუცილებელია რგოლებს შორის კოორდინირებული მუშაობა, რაც აშშ-ს შემთხვევაში პრობლემატური აღმოჩნდა.

### 3. სწავლა იქნეს გადამწყვეტ მნიშვნელობას

სწორი რეაგირებების გამოსავლის ძიებაში, საჭიროა ვისწავლოთ, როგორც წარმატებულ ნაბიჯებზე, ისე შეცდომებზე, ასევე, მუდმივად გვექონდეს მზადყოფნა შევცვალოთ მოქმედების ტაქტიკა. რა თქმა უნდა, ღირებულები გაკვეთილების მიღება შესაძლებელი იყო ისეთი ქვეყნების გამოცდილებიდან, როგორცაა ჩინეთი, სინგაპური, ტაივანი, კორეა, რომლებმაც გატარებული ზომებით შეძლეს პანდემიის შეჩერება. მაგრამ ზოგჯერ უკეთესი გამოსავლის მოძიება შესაძლებელია იქვე ახლოს. ვინაიდან იტალიის ჯანდაცვის სისტემა ძალიან არის დეცენტრალიზებული, სხვადასხვა რეგიონები ცდილობდნენ სხვადასხვა საპასუხო ზომების გატარებას. ამის ყველაზე ნათელ მაგალითს წარმოადგენს აბსოლუტურად კონტრასტული ლომბარდიისა და ვენეტოს მომიჯნავე რეგიონი, რომლებსაც ანალოგიური სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლები აქვთ.

ლომბარდია, ერთ-ერთი ყველაზე მდიდარი და მწარმოებელი რეგიონი ევროპაში არაპროპორციულად ძლიერად დაზარალდა კოვიდ 19-ის პანდემიისგან. პანდემიის დაწყებიდან ერთ თვეში 2020 წლის 26 მარტის მდგომარეობით ლომბარდიაში დარეგისტრირდა 35 ათასი ინფიცირებული და 5 ათასი გარდაცვლილი 10 მილიონიან მოსახლეობის მქონე რეგიონში. ვენეტოს რეგიონი კი პირიქით, ადრეულ ეტაპზე ვირუსის განუწყვეტელი გავრცელების მიუხედავად, აჩვენებდა პანდემიასთან ბრძოლაში გაცილებით უკეთეს შედეგებს: 7 ათასი ინფიცირებული და 287 გარდაცვლილი 5 მილიონიანი მოსახლეობის პირობებში.

ამ ორ რეგიონში მდგომარეობის ცვლილების ტრექტორიის ფორმირება განაპირობა ხელისუფლებაზე არადაპირდაპირი ბევრმა ფაქტორმა, მათ შორის, როგორცაა მოსახლეობის სიმჭიდროვე და კრიზის დასაწყისში ინფიცირების შემთხვევების მეტი რაოდენობა. მაგრამ ცხადია, რომ კრიზისის დასაწყისში საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მიერ მიღებული სხვადასხვა გადაწყვეტილებები აღმოჩნდა მნიშვნელოვანი. ასე მაგალითად: თუ რომელიმე ოჯახის წევრს გამოუვლინდებოდა კლინიკური სიმპტომები, მას, მის ოჯახის წევრებს და ახლო მეზობლებსაც კი უტარდებოდათ კორონავირუსის გამოსავლენი ტესტი, ხოლო თუ ტესტების რაოდენობა არ იყო ხელმისაწვდომი, ამ ადამიანებს ათავსებდნენ კარანტინის რეჟიმში.

განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ პაციენტების დიაგნოსტიკებასა და მკურნალობას სახლის პირობებში. სპეციალური ჯგუფების მეშვეობით აკითხავდნენ ადამიანებს სახლში ტესტის სინჯების ასაღებად, რომლებიც მიქონდათ კლინიკებსა და საუნივერსიტეტო ლაბორატორიებში კვლევებისათვის.

დიდი ძალისხმევა მიიმართა სამედიცინო დაწესებულებებში, აგრეთვე ხანდაზმულთა მოვლის პანსიონებში, მოსახლეობის მომსახურების ობიექტებში (სუპერმა-

რკეტების მოლარეები, ფარმაცევტები, სოციალური მუშაკები) დასაქმებული პრინციპულად მნიშვნელოვანი პროფესიების წარმომადგენლების ჯანმრთელობის დაცვის მიმართ და დანესდა მათზე მუდმივი კონტროლი.

ვენეტოს რეგიონის მთავრობისა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მითითებებით, ტესტირებების უფრო კონსერვატიული მიდგომა შეირჩა. პანდემიის ტალღის განვითარების მომენტისათვის, ჩატარებული ტესტების რაოდენობა მოსახლეობის რიცხოვნობის ნახევარზე გაითვალადატიპიური სიმპტომებით პაციენტებსმეტი ყურადღება დაეთმო. ამასთან, პროფილაქტიკურ ღონისძიებებს, პაციენტების სახლის პირობებში მომსახურებას, სამედიცინო პერსონალის ჯანმრთელობის მონიტორინგს და დაცვას ვენეტოს რეგიონის ხელისუფლება სულ უფრო შეზღუდულ მატერიალურ რესურსებს ახმარს.

ზოდადად ითვლება, რომ ვენეტოს რეგიონის მიერ გატარებულმა კომპლექსურმა ზომებმა მნიშვნელოვნად შეამცირა კლინიკებზე დატვირთვა და მინიმუმამდე დაიყვანა კოვიდ 19-ის ინფიცირების რისკები სამედიცინო დაწესებულებებში, რაც ლომბარდიის რეგიონის კლინიკებს სერიოზულ პრობლემად დაუდგა. ის ფაქტი, რომ პანდემიასთან ბრძოლის სხვადასხვა ტაქტიკამ აჩვენა სხვადასხვა შედეგები მსგავს რეგიონებში, თავიდანვე უნდა იქნას აღიარებული როგორც პერსპექტიული შესაძლებლობა შესწავლისათვის. ვენეტოში მიღებული რეზულტატები შესაძლებელია გამოყენებულიყო რეგიონალური და ცენტრალური პოლიტიკის გადახედვისთვის კრიზისის განვითარების ადრეულ ეტაპზე. მიუხედავად ამისა, იტალიაში პანდემიის აფეთქებიდან მთელი ერთი თვის გასვლის შემდგომ, ლომბარდიის და სხვა რეგიონებიც დგამენ იმ ნაბიჯებს და იმიტირებენ „ვენეტოს მიდგომის“ ზოგიერთ ასპექტს, რომელიც ითვალისწინებს მათ შორის ზენოლას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დიაგნოსტიკების მასშტაბების გაზრდის მიზნით.

ახალშეძენილი ცოდნის გავრცელების პრობლემა დამახასიათებელია, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფოსექტორისათვის. მაგრამ, კვლევის ავტორების აზრით, სხვადასხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შედეგად (იტალიისა და სხვა ქვეყნების მაგალითზე) გამოცდილების გავრცელების დაჩქარება ითვლება უპირველეს ამოცანად.

### 4. მონაცემების შეგროვება და გავრცელება მნიშვნელოვანია.

როგორც ჩანს, იტალია განიცდის მონაცემთა ბაზებთან დაკავშირებულ პრობლემებს. კერძოდ, 2020 წლის პირველ თვეებში, პანდემიის ფართო და შეუმჩნეველი გავრცელება შესაძლოა განპირობებულიყო ყოფილიყო ზოგიერთი კლინიკების უუნარობით ენარმოებიანთ ინფექციების ანომალური პიკის რეგულარული რეგისტრირება.

აქვე, მწვავედ იჩინა თავი მონაცემთა სიზუსტის პრობლემამ. მიუხედავად შთამბეჭდავი ძალისხმევისა, რომელსაც მიმართავს იტალიის მთავრობა საჯარო ვებ-გვერდზე სტატისტიკის რეგულარულ განახლებასთან





დაკავშირებით, ზოგიერთი ექსპერტის მხრიდან წარმოდგენილი იქნა ჰიპოთეზა იმის შესახებ, რომ გარდაცვალების შემთხვევების რაოდენობების განსაცვიფრებლად განსხვავებული მონაცემები იტალიასა და სხვა ქვეყნებს შორის (მათ შორის იტალიის შიდა რეგიონებს შორის) შესაძლებელია გამოწვეული იყოს ტესტირების ჩატარების სხვადასხვა მიდგომებით. ეს განსხვავებები მნიშვნელოვნად ართულებს პანდემიის მართვას, ვინაიდან რეალურად შესაძლებელი მონაცემების არ ქონის პირობებში, რთულია გაანალიზო რესურსები და გაიგო, თუ რომელმა ღონისძიებებმა სად უკეთ იმუშავა.

იდეალური სცენარის პირობებში, ვირუსის გავრცელებისა და გავლენის შესახებ დოკუმენტურად დადასტურებული მონაცემები უნდა იქნეს მაქსიმალურად სტანდარტიზებული რეგიონებისა და ქვეყნების მიხედვით, რათა შესაძლებელი გახდეს ვირუსის გავრცელების მეთვალყურეობა და მისი შესაძლებელი ზომების გატარება, როგორც რეგიონის, ასევე კლინიკის დონეზე. ამიტომ, დაუშვებელია მონაცემთა საჭიროების შეუფასებლობა მიკროდონეზე, თუმცა სამედიცინო დახმარების ხარისხის შეფასება ხშირად მაკროერთეულის (ქვეყნის ან რეგიონის) განხილვით ტარდება. ცნობილია, რომ სამედიცინო დანებებულებები ძალიან განსხვავდებიან ერთმანეთისგან როგორც მომსახურების ხარისხის თვალსაზრისით და მათ მიერ მიწოდებული სერვისების მრავალფეროვნებით, ასევე მენეჯმენტის შესაძლებლობებით. ნაცვლად იმისა, რომ უგულებელვყოთ ეს ფუნდამენტალური განსხვავებები, ჯერ უნდა გავითავისოთ აღნიშნული და შემდგომ შესაბამისი ფორმით დავგეგმოთ ჩვენი შეზღუდული რესურსების განაწილება. მხოლოდ უტყუარ მონაცემებზე დაყრდნობით მთავრობის მოქმედებების სწორი ანალიზის პირობებში, ჯანდაცვის სფეროს სპეციალისტებსაც შეუძლიათ გამოიტანონ სწორი დასკვნები, თუ რომელი მიდგომები უფრო მუშაობს კორონავირუსთან ბრძოლაში და რომელი არა.

5. **გადანყვეტილების მიღების განსხვავებული მიდგომა**  
ჯერ კიდევ არსებობს დიდი გაურკვეველობა იმასთან

დაკავშირებით, თუ რა უნდა გააკეთო კორონავირუსის შესაჩერებლად. ვირუსის ზოგიერთი საკვანძო ასპექტები დღემდე უცნობი და ცხარე განხილვის საგანია და სავარაუდოდ კიდევ დიდხანს დარჩება ასეთ მდგომარეობაში. გარდა ამისა, მოქმედებას (ხშირ შემთხვევებში უმოქმედობას) და რეზულტატს შორის ჩნდება დროის მნიშვნელოვანი მონაკვეთები. უნდა ვალიაროთ, რომ იმის გაგებას, თუ რომელი გადანყვეტილებები მუშაობს, შეიძლება დასჭირდეს თვეები და შეიძლება წელიწადიც.

ამდენად, იტალიის გამოცდილება ნათლად წარმოაჩენს შექმნილი კრიზისის ორ ასპექტს. **პირველ რიგში**, ვირუსის სწრაფი და ხანგრძლივი განვითარების გათვალისწინებით არ შეიძლება დროის დაკარგვა. როგორც ამას ამბობს იტალიის მთავრობის წარმომადგენელი - საგანგებო სიტუაციების სააგენტოს ხელმძღვანელი ანჯელო ბორელი: „ვირუსი ბევრად უფრო სწრაფია, ვიდრე ჩვენი ბიუროკრატია“. **და მეორე**, კორონავირუსთან ბრძოლის ეფექტური მეთოდი მოითხოვს სამხედრო მობილიზაციას, როგორც ადამიანური ასევე ეკონომიკური რესურსების თვალსაზრისით, მათ უპრეცედენტო კოორდინაციას, რომელიც აუცილებელია ჯანდაცვის სისტემის სხვადასხვა ნაწილების მართვისათვის, ამასთანავე ამ ბრძოლაში საჭიროა სახელმწიფო და კერძო სექტორების და საზოგადოების სრული ჩართულობა.

**გამოყენებული ლიტერატურა:**

1. Harvard Business Review, 27 March, 2020;
2. Lessons from Italy`s Response to Coronavirus (by Gary P. Pisano, Raffaella Sadun and Michelle Zanini);
3. <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus>;
4. Global Health Security Index, Building Collective Action and Accountability – October 2019 /Index Developed With - The Economist/;
5. Johns Hopkins University & Medicine - <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

# სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა უმაღლესი განათლების სფეროში

## აბსტრაქტი

ნაშრომში გაანალიზებულია სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა უმაღლესი განათლების სფეროში. ყურადღება ეთმობა განათლების სხვადასხვა საფეხურების დაფინანსების სტრუქტურას და ქვეყნის ბიუჯეტში უმაღლესი განათლებისთვის გამოყოფილ ასიგნებებს მშპ-სთან მიმართებაში. შესწავლილია ქვეყნის სტატისტიკური მონაცემები და საკანონმდებლო აქტები, გამოკვეთილია სახელმწიფოს მხრიდან უმაღლესი განათლების განვითარების ხელშეწყობის და უმაღლესი განათლების მიღების ხელმისაწვდომობის პრობლემები ქვეყანაში და შემოთავაზებულია მისი დაძლევის მექანიზმები.

**ძირითადი საძიებო სიტყვები:** ფინანსური პოლიტიკა, განათლების სისტემა, საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიუჯეტი, სასწავლო გრანტი.

## STATE FINANCIAL POLICY IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Nino Tsivtsivadze

PhD student of Sokhumi State University

### ABSTRACT

The paper analyzes the financial policy of the state in the field of higher education. Attention is paid to the funding structure of the various levels of education and the allocations for higher education in the country budget in relation to GDP. The statistical data of the country and the legislative acts are studied, the problems of promoting the development of higher education and access to higher education in the country are identified and the mechanisms for overcoming it are proposed.

**Keywords:** Financial policy, education system, educational institution budget, study grant.



ნინო წიცივაძე

სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ბიზნესისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის დოქტორანტი

### შესავალი

ნებისმიერი ქვეყნის უმთავრესი ამოცანა განათლების სისტემის მუდმივი განვითარებაში მდგომარეობს. მნიშვნელოვან როლი ამ ამოცანის გადასაჭრელად უჭირავს სახელმწიფოს ფინანსურ პოლიტიკას განათლების სფეროში. განვითარებულ ქვეყნებში, სახელმწიფოს პოლიტიკას საზოგადოება თავად განსაზღვრავს და შემდგომ სწორედ ეს პოლიტიკა აყალიბებს ქვეყნის საზოგადოებას. სწორი ფინანსური პოლიტიკა უმაღლეს საგანმანათლებლო სივრცეში სახელმწიფოს განვითარებისთვის ერთ-ერთი ძლიერი ფასილიტატორია.

კვლევის მიზანია სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის განსაზღვრა უმაღლეს საგანმანათლებლო სფეროში, სახელმწიფოს მხრიდან უმაღლესი განათლების განვითარების ხელშეწყობის და უმაღლესი განათლების მიღების ხელმისაწვდომობის პრობლემები საქართველოში. კვლევის პერიოდად შერჩეულია 2016 – 2020 წწ. კვლევის მეთოდად შერჩეულია რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევის მეთოდები, კვლევის მიზნიდან გამომდინარე შესწავლილია ქვეყნის საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები, რომლებმაც საშუალება მომცა პრობლემას სიღრმისეულად ჩავენდომოდი.

### ძირითადი ნაწილი

საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო სფეროში გარდამტეხი ცვლილებები 2004 წელს დაიწყო. ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად ქვეყანამ განვითარების მიმართულებაც შეცვალა. დაიწყო რეფორმების ბუმი, რაც შეეხო განათლების სისტემასაც. საბოლოო ჯამში ყველაფერმა თავი მოიყარა საქართველოს კანონში „უმაღლესი განათლების შესახებ“<sup>1</sup>, რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის ჩამოყალიბებას და ფუნქციონირებას საქართველოში. კანონმა განსაზღვრა საქართველოში უსდ<sup>2</sup>-ს საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევითი საქმიანობის განხორციელების პროცესი, უმაღლესი განათლების მართვის და დაფინანსების პრინციპები და წესები, უსდ-ს დაფუძნების, საქმიანობის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის წესი, ავტორიზაცია და აკრედიტაციის პრინციპები. ეს კანონი არის ერთ-ერთი იმ სამი ძირითადი სამართლებრივი აქტიდან, რომლებიც საქართველოში უმაღლესი განათლების სფეროს არეგუ-

1 <https://bit.ly/3pApUe7>

2 უსდ - უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება (ავტორის შენიშვნა)

**ცხრილი №1**

საქართველოში ავტორიზებული უსდ-ები 01.05.2020 წლის მდგომარეობით

უსდ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ)	არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი (ა(ა)იპ)	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს)	სულ
უნივერსიტეტი	13	5	13	31
სასწავლო უნივერსიტეტი	6	9	14	30
კოლეჯი	-	-	4	4
სულ	19	14	31	64

წყარო: <http://mes.gov.ge/content.php?id=1855&lang=geo>

**ცხრილი №2**

განათლების სისტემაზე გამოყოფილი სახელმწიფო ასიგნებები

ათას ლარებში	განათლება	ზოგადი განათლება	პროფესიული განათლება	უმაღლესი განათლება
2016	1 024 002	523 688	25 995	139 155
2017	1 172 526	587 382	36 874	140 042
2018	1 243 492	603 548	36 646	161 696
2019	1 481 259	741 305	47 991	159 902
2020	1 478 029	816 361	51 075	134 718

ლირებს. საქართველოს განათლების სისტემის ეფექტიანობის ზრდისთვის მეორე არანაკლებ მნიშვნელოვანი ხასიათის მატარებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტი, არის საქართველოს კანონი "განათლების ხარისხის განვითარების შესახებ"<sup>1</sup> (2010 წლის ივლისი), რომლის მიზანია განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობის მექანიზმის სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა, მესამე ძირითადი სამართლებრივი აქტი არის „ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო"<sup>2</sup>, რომელიც 2010 წლის დეკემბერში დამტკიცდა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ. სამივე სამართლებრივი აქტი სრულად ითვალისწინებს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ და ბოლონის პროცესის ფარგლებში (2005 წელი, ბერგენის სამიტზე საქართველო ბოლონის დეკლარაციაზე ხელმოწერით შეუერთდა უმაღლესი განათლების ევროპულ სივრცეს) ნაკისრ ვალდებულებებს, აგრეთვე ევროპარლამენტისა

და ევროპის საბჭოს რეკომენდაციებს და მსოფლიო დეკლარაციის „განათლება ყველასათვის“ ფარგლებში შეთანხმებულ მიზნებს.

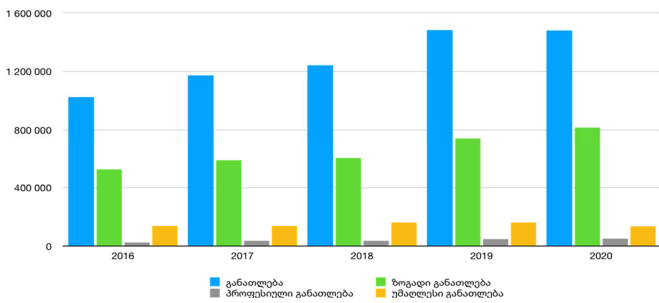
საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს 2020 წლის 1 მაისის მონაცემებით დღეს ქვეყანაში 64 ავტორიზებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებაა<sup>3</sup>, რომლებიც დაყოფილია ორგანიზაციული და სამართლებრივ ფორმებად, (იხ. ცხრილი №1) მაგრამ მათი სამართლებრივი სტატუსის მიუხედავად ხარისხის კრიტერიუმები ყველა დაწესებულებისთვის ერთნაირია.

განათლება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია, თუმცა უმაღლესი განათლების გარდა, განათლება მოიცავს - ზოგად განათლებას, პროფესიულ განათლებას და მეცნიერებას, ხოლო განათლებაზე გამოყოფილი სახელმწიფო ასიგნებები უმაღლეს განათლებაზე შემდეგი პროპორციულობითაა გადანაწილებული (იხ. ცხრილი № 2)

1 <https://bit.ly/2WIC9J9>  
2 <https://bit.ly/2Ks5LHh>

3 <http://mes.gov.ge/content.php?id=1855&lang=geo>

**დიაგრამა №1**  
**განათლების სისტემაზე გამოყოფილი სახელმწიფო ასიგნებები**



აღნიშნული სურათით შეგვიძლია დავასკვნათ რომ განათლების სფეროზე სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი ასიგნებები წლიდან წლამდე იმატებს, თუმცა მსგავსად ვერ ვიმსჯელებთ უმაღლესი განათლების მიმართულებაზე: გვაქვს ასიგნებების მატება 2016 წლიდან 2018 წლის მდგომარეობით, ხოლო შემდეგ სახელმწიფოს მხრიდან გამოყოფილი დაფინანსება მცირდება, რასაც ვერ ვიტყვით ზოგად და პროფესიულ განათლებაზე, მათი დაფინანსების ზრდის ტემპია შენარჩუნებული, შესაბამისად ნათლად იკვეთება სახელმწიფოს დამოკიდებულება განათლების სფეროს მიმართ - „ განათლება ქვეყნის პრიორიტეტია, მაგრამ არა უმაღლესი განათლება“.

უფრო ჩავუღრმავდეთ უმაღლესი განათლების დაფინანსების საკითხს: 2020 წლის ბიუჯეტში უმაღლესი განათლებისთვის გამოყოფილია 134.72 მლნ ლარი, რაც ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.9 %ს წარმოადგენს, ხოლო წლების წრილში ქვეყნის ბიუჯეტში უმაღლესი განათლების ხელშეწყობისთვის გამოყოფილი ასიგნებები, მშპ-სთან მიმართებაში შემდეგ სურათს გვაძლევს (იხ. ცხრილი №3), სადაც უმაღლესი განათლების წილის ზრდას ვხედავთ, მაგრამ ცხრილი №2-ის გათვალისწინებით მარტივად დავასკვნით, რომ აქ მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებლის კლებასთან გვაქვს საქმე და არა უმაღლესი განათლების წილის ზრდასთან, მაშინ როდესაც ევროკავშირის ქვეყნები მშპ-ს 2%<sup>1</sup>-ს მხოლოდ კვლევა-განვითარებაზე გამოყოფენ, თვალსაჩინო ხდება რამდენად დიდი ყურადღება ეთმობა უმაღლესი განათლების განვითარების საკითხს საქართველოში.

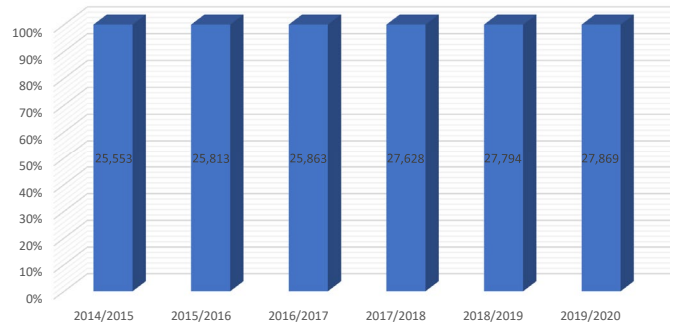
**ცხრილი №3**  
**უმაღლესი განათლების წილი მშპ-ში**

წელი	უმაღლესი განათლების წილი მშპ-ში
2016	0.92
2017	0.86
2018	0.92
2019	1

1 <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

მესამე მნიშვნელოვანი საკითხი რასაც მინდა აღნიშნულ სტატიაში შევეხო არის უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სახელმწიფოს მხრიდან სწავლის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. წლების მიხედვით უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ჩარიცხული სტუდენტების სტატისტიკა (იხ. დიაგრამა №2) შევუდართო სახელმწიფოს მიერ სასწავლო-სამაგისტრო გრანტის სახით გაცემულ დაფინანსებას, რისი მოცულობაც წლების (2016-2020წწ) განმავლობაში უცვლელია და განსაზღვრულია შემდეგნაირად - პრიორიტეტული პროგრამული დაფინანსების მოცულობა - 12 723 750 ლარი, ერთიანი ეროვნული გამოცდების საფუძველზე გაცემული სახელმწიფო სასწავლო გრანტი - 12 600 000 ლარი, სრული და ნაწილობრივი ოდენობის კონკრეტულ სპეციალობებზე გასაცემი სახელმწიფო სასწავლო გრანტი - 9,155,000 ლარი, ჯამში 34,478,750 ლარი.

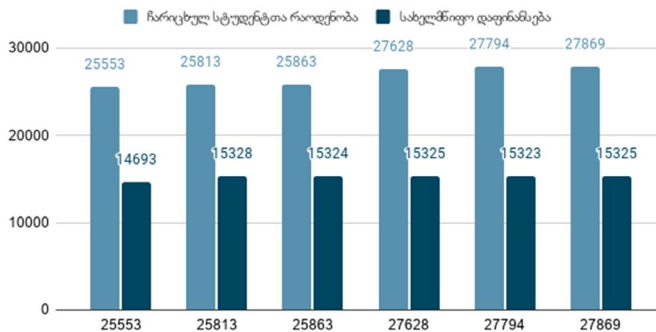
**დიაგრამა №2**  
**სახელმწიფოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ეროვნული გამოცდების საფუძველზე ჩარიცხული სტუდენტების რაოდენობა (ათასებში)**



თუ გავითვალისწინებთ რომ ერთიანი ეროვნული გამოცდის საფუძველზე ჩარიცხული სტუდენტის 100 % სასწავლო გრანტი მთავრობის დადგენილებით შეადგენს 2250 ლარს, (კერძო უნივერსიტეტებში სწავლის ქირა გაცილებით მაღალია) ყველა ჩარიცხული სტუდენტის დაფინანსებისთვის სახელმწიფოს 2016/2017 წწ - 58,191,750 ლარი დასჭირდებოდა, 2017/2018 წწ - 62,163,000 ლარი, 2018/2019 წწ - 62,536,500, ლარი, ხოლო 2019/2020 წწ- 62,705,250 ლარი. თუ ჩავთვლით რომ სახელმწიფოს მხრიდან სახელმწიფო სასწავლო გრანტის ფარგლებში გამოყოფილი მთლიანი ასიგნება სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში კონკრეტულ წელს ჩარიცხული სტუდენტების დასაფინანსებლად გამოიყენება (არ გავითვალისწინოთ რომ სტუდენტები ბაკალავრიატის საფეხურზე 4 წელი სარგებლობენ სახელმწიფო სასწავლო გრანტით და მაგისტრატურის საფეხურზე 2 წელი) მაშინ გვექნება შემდეგი სურათი (იხ. დიაგრამა №3):

მოცემული სტატისტიკიდან გამომდინარეობს რომ ჩარიცხული სტუდენტების 50 % -ს სახელმწიფო უფინანსებს სწავლას, რაც საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვა-

**დიაგრამა №3**  
**ჩარიცხული სტუდენტების რაოდენობა და სახელმწიფო დაფინანსება**



ღისწინებით მაინც არაა საკმარისი ქვეყანაში სწავლის ხელმისაწვდომობისთვის, ახლა კი ჩავთვალოთ რომ ჩარიცხული სტუდენტის სწავლის დაფინანსებაზე მოდის მხოლოდ ერთიანი ეროვნული გამოცდების საფუძველზე გაცემული სახელმწიფო სასწავლო გრანტი - 12 600 000 ლარი, მაშინ 100% სასწავლო გრანტით დაფინანსების შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან მხოლოდ 5600 სტუდენტისთვისაა უსდ-ში სწავლა დაფინანსებული, რაც მარტივად გვცემს პასუხს კითხვაზე „ ხელმისაწვდომია თუ არა ქვეყანაში უმაღლესი განათლება?“

**დასკვნა**

სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის შესაცვლელად უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები თავად უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა უნდა გადადგან. საერთო კრების საფუძველზე (რეგენტთა საბჭო, ან სხვა ინიცირებული შეკრება), უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა უნდა მოამზადონ გრძელვადიანი სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელშიც ყურადღება გამახვილებული იქნება უნივერსიტეტის როგორც ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულების აკადემიური და ადმინისტრაციული პერსონალის, ასევე უნივერსიტეტის ადმინისტრაციული პერსონალის, ინფრასტრუქტურის, საბიბლიოთეკო ფონდების, ინფორმაციული ტექნოლოგიების, სამეცნიერო-კვლევით საქმიანობის განვითარებაზე, უსდ-ების მისიისა და ხედვის გათვალისწინებით.

უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა მეცნიერებასა და პრაქტიკას შორის ხიდი უნდა გადონ, ყოველწლიურად მოახდინოს ქვეყნის შრომის ბაზრის კვლევა და შესაბამისი კადრების მომზადების მიზნით სასწავლო პროგრამების შემუშავება.

უსდ-ების გაზრდილი ინტერესი და მაღალი ჩართულობა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საკითხებში, საზოგადოების მხრიდან მეტ ნდობას და ინტერესს გამოიწვევს, რაც საბოლოო ჯამში განსაზღვრავს სახელმწიფოს შეცვლილ ფინანსურ პოლიტიკას უმაღლესი განათლების განვითარებაში. მეტი დაფინანსება გამოიწვევს უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობას და მაღალ ხარისხს, შრომის ბაზრის გამდიდრებას პროფესიონალი კადრებით, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში გაგვიყვანს ღია, პროგრესულ, განათლებულ საზოგადოებაზე და „ევროპული ცოდნის“ ასპარეზზე საქართველოს ღირსეულ ადგილს განუსაზღვრავს.

**ბამოყენებული ლიტერატურა**

1. საქართველოს კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“;
2. საქართველოს კანონი “განათლების ხარისხის განვითარების შესახებ“;
3. ეროვნული საკვალიფიკაციო ჩარჩო;
4. 2014 წლის 20 მარტის საქართველოს მთავრობის დადგენილება №248;
5. 2015 წლის 24 აპრილი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №180;
6. 2016 წლის 1 აპრილი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №158;
7. 2017 წლის 24 ივლისი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №359;
8. 2018 წლის 13 აგვისტო, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №414;
9. 2016-2020 წწ - საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი;
10. <http://mes.gov.ge/content.php?id=1855&lang=geo;>
11. [http://erasmusplus.org.ge/files/files/Strategic\\_Development%20of\\_HE\\_and\\_Science\\_in\\_Georgia-ge.pdf](http://erasmusplus.org.ge/files/files/Strategic_Development%20of_HE_and_Science_in_Georgia-ge.pdf);
12. CONNECTING STATE AND INSTITUTIONAL FINANCE POLICIES FOR IMPROVED HIGHER EDUCATION OUTCOMES by Steve D. Boilard Center for California Studies, California State University Sacramento JUNE, 2016.

# AUDITING IN GEORGIA: DIRECT REGULATION OR SELF-REGULATION

## ANNOTATION

There are different approaches to the problems in the field of regulation of audit and accounting supervision among experts from different countries.

Over the years, the accounting and auditing professions have been subject to various forms of supervision. The actual result of the success also turned out to be unequal.

Auditing in Georgia began after the declaration of independence and the transformation of the command economy. The establishment of a market economy required proper accounting and auditing for enterprises. Controlling accounting, reporting and auditing activities was a new challenge for Georgia.

How did Georgia meet this challenge? Are current methods and forms of regulation relevant to the requirements of the time and how does it help develop a free market economy? - These questions are relevant.

The present paper discusses how this issue is regulated in the US. Sharing the experience of a country with such a developed market economy as the US is useful and important for the reform of the accounting, reporting and auditing system in Georgia and all the countries of the former Soviet Union where the administrative-command economy system existed and where the market infrastructure is still weakly developed.

**Keywords:** audit; Audit regulation; Auditing standards; Audit oversight system; Professional certification.



ZAZA TRIPOLSKI

Student of Doctorate of Business Administration of the Sokhumi State University

## აუდიტი საქართველოში: პირდაპირი რეგულირება თუ თვითრეგულირება

ზაზა ტრიპოლსკი  
სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
დოქტორანტი

### ანოტაცია

აუდიტისა და აღრიცხვის ზედამხედველობის რეგულირების სფეროს პრობლემებზე სხვადასხვა ქვეყნის ექსპერტთა შორის განსხვავებული მიდგომები არსებობს. წლების განმავლობაში ბუღალტრული და აუდიტორული პროფესია ექვემდებარებოდა ზედამხედველობის სხვადასხვა ფორმას. წარმატების ფაქტორი შედეგად არათანაბარი აღმოჩნდა.

საქართველოში აუდიტორული საქმიანობა ქვეყნის დამოუკიდებლობის დეკლარირებისა და სოციალისტური ეკონომიკის ტრანსფორმაციული პროცესების შემდეგ დაიწყო. საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრებამ საწარმოებისთვის სათანადო ბუღალტრული აღრიცხვას და აუდიტი მოითხოვა. ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტორული საქმიანობის კონტროლი საქართველოსთვის ახალი გამოწვევა იყო.

როგორ შეხვდა საქართველო ამ გამოწვევას? არის თუ არა რეგულირების ამჟამინდელი მეთოდები და ფორმები დროის მოთხოვნებთან შესაბამისი და როგორ ეხმარება იგი თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას? - ეს კითხვები აქტუალურია.

წარმოდგენილ ნაშრომში განხილულია თუ როგორ რეგულირდება ეს საკითხი აშშ-ში. ისეთი დონის განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნის გამოცდილების გაცნობა-გაზიარება, როგორცაა აშშ, სასარგებლო და მნიშვნელოვანია ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის ზედამხედველობის სისტემის რეფორმისთვის საქართველოში და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა ქვეყნისთვის, სადაც არსებობდა ადმინისტრაციულ-მბრძანებლური ეკონომიკის სისტემა და სადაც საბაზრო ინფრასტრუქტურა ჯერ კიდევ სუსტად არის განვითარებული.

**საკვანძო სიტყვები:** აუდიტი; აუდიტის რეგულირება; აუდიტის სტანდარტები; აუდიტის ზედამხედველობის სისტემა; პროფესიული სერტიფიცირება;

*„The audit profession should operate with radical transparency, as if in a glass box, be clear about its social purpose and embrace innovation and collaboration.“*

**Matthew Taylor**, RSA ( Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce) Chief Executive and British Former Political Strategist

In Georgia market economy launched after independence of country, from 1991 year. Market economy needs proper accounting and auditing of a business entities. In 1997 established Council of Auditing Activities by the Parliament of Georgia. Council formed according to State law about auditing activities. This Council abolished in 29<sup>th</sup> of June 2012 year.

During the period of activity, the Council delegated rights to non-governmental professional organization-GFPAA (The Georgian Federation of Professional Accountants and Auditors).

GFPAA implemented a wide range of professional activities: professional certification of accountants and auditors, publishing professional journals and textbooks, meetings, seminars and different training courses.

The GFPAA is a non-governmental, non-for-profit PAO in Georgia. Prior to 2016, it was the only accredited professional organization authorized to regulate auditors. The GFPAA membership is mostly comprised of audit firms, auditors employed by audit firms, sole practitioners, and consultants. The GFPAA offers a certification program under the local accountancy qualification, based on the UK Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) qualification curricula translated into the Georgian language. The GFPAA has been an IFAC member since 2000.

The other non-governmental, non-for-profit organization is the GFAAFM (The Georgian Federation of Auditors, Accountants and Financial Managers).

The GFAAFM, established in 2011, unites small and medium audit practices, bookkeepers, accountants and tax advisors, who join the organization on a voluntary basis. It is the successor body of the Audit Council of the Parliament in Georgia, which before 2005 had been authorized to license statutory auditors. The GFAAFM delivers trainings in various areas including tax, internal audit and financial management. It is a full member of the European Federation of Accountants and Auditors for SMEs.

The Law on Accounting, Auditing and Reporting No. 5386 adopted in June 2016 established the Service for Accounting, Reporting and Auditing Supervision (SARAS) under the Ministry of Finance as the authority responsible for audit oversight, accounting and reporting.

SARAS acts in behalf of State.

Regulation of SARAS is approved by the Ministry of Finances of Georgia in 14<sup>th</sup> of September 2016 year. (Order #223).

With the adoption of the new Law on Accounting, Auditing and Reporting (Law No. 5386) in 2016, certified accountants are now regulated by the SARAS, with certain functions delegated to recognized professional organizations.

The responsibilities of the SARAS include: (1) promulgation of international standards, including their translation into Georgian, such as IFRS, IFRS for SMEs, ISA, and IESBA Code of Ethics; (2) defining rules and requirements for auditing; (3) defining rules for audit quality control system and its monitoring; (4) monitoring quality control systems of auditors and audit firms registered in the auditors' registry; (5) defining requirements for professional certification, examination procedures and continuous education in accordance with IES, EU Directives and approving respective standards; (6) setting rules for recognition of certification programs, examination procedures and continuous education programs and their recognition; (7) overseeing professional organizations, examination bodies and other persons engaged in professional educational activities with the law; (8) maintaining the registry of auditors and audit firms, recognized training and continuous education programs, specialized examination bodies; and (9) investigation and discipline of auditors and audit firms, among other functions.

The Law on Accounting, Auditing and Reporting No. 5386 restricts the exercise of the accountancy profession to individuals and entities that meet professional certification and continuous education requirements established by the law and further detailed by the Service for Accounting, Reporting and Auditing Supervision (SARAS) under the Ministry of Finance.

The law recognizes the qualification of a Certified Accountant, who is defined as an individual certified by a professional organization in accordance with the Professional Certification Standard set by SARAS or is recognized as such under the Law No. 5386, and who can prove their qualification after certification in accordance with the Continuous Education Standard. Certified accountants must be members of one of the professional organizations.

The Professional Certification Standard defines the subjects for professional certification, the rules for carrying out the exam process, the rules for exemption from exams and tests, the documents to be submitted for professional certification and the rule on certificate issuance. Professional certification is conducted by professional organizations whose certification programs or/ and examination procedures meet the standards set by SARAS and which are recognized in accordance with the SARAS Order on Approving Procedure for Recognition of Certification Programs and Examination Process.

SARAS recognized certification programs of two professional organizations: the Georgian Federation of Professional Accountants and Auditors (GFPAA), and the Georgian Federation of Auditors, Accountants and Financial Managers (GFAAFM).

Only GFPAA is authorized to conduct examinations.

The Continuous Education Standard defines continuous



education programs and the continuous education procedures and authorizes recognized professional organizations to implement and monitor continuous education. GFPAA and GFAAFM are authorized to conduct CPD.

In order to provide **Auditing Services**, certified accountants and audit firms must be registered with SARAS. Auditors must satisfy the following requirements: (1) be a certified accountant; (2) have at least three years of supervised practical experience; (3) be a member of professional organization; and (4) comply with the IESBA Code of Ethics as evidenced by the professional organization or the auditor attesting to the practical experience. SARAS is also entitled to register an individual, who is a full member of a professional organization that is a member of IFAC from the OECD and EU member states, provided they passed a qualification test in Georgian Law.

SARAS is responsible for the establishment and implementation of a **quality assurance (QA)** review system. Reviews are conducted every three years for public-interest entities and every six years for other types of companies.

Professional organizations are involved in: (a) the certification and continuing professional education of their members; (b) administering qualification exams when recognized as specialized examination bodies; and (c) investigating and disciplining their individual members, except for audit firms, in accordance with the procedures developed in agreement with SARAS.

As it seems, the role of the non-governmental, non-for-profit professional organization was significantly restricted after formation of SARAS. The main player in the sphere of regulation and supervision of auditing and accounting is the State. The professional non-governmental organizations are only implementers of continuing professional education. They lost their functions.

Was establishment of SARAS a fact of direct control from State Authorities and the State monopoly? Was it Ignore of non-governmental professional organizations role?

What is better, strictly control by the State Authorities or a hybrid of oversight of the State and non-governmental professional organizations?

I think that strictly supervision by the State is not appropriate response on attitude of free market economy and free civil society.

Let's briefly overview experience on this field in US.

Why US?

Because US is a sample of the most developed civilization, most developed free market economy, free civil society and proper regulation of balance between the State and non-governmental sector, between a public and private activities.

Over the years the accounting profession has been subject to various forms of oversight with varying degrees of success. Nevertheless, it used to be self-regulating. But a series of financial scandals involving once prominent companies such as Enron, WorldCom and Parmalat lead the authorities to consider whether the accounting profession's self-regulatory oversight system was appropriate to meet the necessary objectives. These corporate failures had shown that the self-regulatory system did not produce credible results and "had the potential to undermine investor confidence in the integrity of the securities markets" (The Treasury, 2006).

As a consequence a number of countries have reviewed their arrangements for independent oversight of the auditing profession. The United States, for example, has introduced tough external audit regulation under the Sarbanes-Oxley Act of 2002 (Named after its authors, the democratic senator Paul S. Sarbanes and the republican delegate Michael Oxley). Canada has also introduced a regulator with extensive powers, including a national inspections unit as independent monitor of major audits, while the British and Australian solutions are based mainly on oversight rather than on full regulatory control (Malthus and Scoble, 2005).

However, all these oversight bodies are needed to protect the public and the credibility of financial information.

Given the corporate scandals of recent years, the audit profession is now in the forefront of the minds of investors, businesses, regulators and others. Financial reporting, corporate governance and accounting and auditing practices must keep up with the needs of these groups. Effective regulation of the audit profession is one means of ensuring



that the profession and the private sector keep pace with these challenges. The purpose of this essay is to discuss the need to strike a right balance between self-regulation and government regulation. Broadly defined, regulation refers to the making and implementing of rules which direct or constrain the behavior of a person or group of people being regulated. It is important to acknowledge the role of the profession in the evolution of its regulation. In most developed nations, the licensing and regulation of the accountancy profession was founded through the initiative of practicing professional accountants who often sponsored legislation to set minimum requirements to be designated as a professional public accountant.

Historically, leading practitioners then established a code of professional conduct and, eventually, accounting, auditing and other practice standards. Through much of the 20th century, the requisite knowledge of professional practice standards that protected the public resided nearly exclusively with professional practitioners who founded professional associations to promote their profession and its standards. This led many government regulators who had the legal authority to mandate compliance to choose to adopt the standards of the professional associations by reference or as acceptable interpretations.

Over time and in many countries, such as the United States, this approach evolved into a sophisticated system of government-sanctioned self regulation that for many years was considered adequate, efficient and protected the public. Regulation of the audit profession has typically been included as part of the overall regulation of the accountancy profession and has covered the following areas:

- Education and admission standards;
- Audit standards;
- Ethical standards; and Disciplinary action.

Where the regulation has been carried out primarily by the profession, it is often referred to as “self-regulation” and when it is carried out by the government, is often just “direct regulation”. There is no pure model of either self-regulation or direct regulation. The profession rarely regulates without some form of government mandate to do so, and similarly, the government rarely regulates without some form of interaction with the profession.

In general, the International Federation of Accountants (IFAC) member bodies, the professional institutes, act under a delegation from their respective governments. The government has given legal recognition to the profession and has given the professional institute a set of roles and responsibilities and some form of reporting requirement. These responsibilities can include admission criteria, continuing education requirements, disciplinary provisions, standard setting and so on. Reporting requirements often take the form of annual reports by the professional body. Under self-regulation then, the government has delegated the responsibility for regulation to the profession and the profession regulates itself within that framework and then reports on its activities. There can be a greater or a lesser

degree of government monitoring and oversight. Direct regulation, for example, through the establishment of an audit oversight body, simply means that the government itself has assumed responsibility to regulate part, or, rarely, all of the profession.

However, like self-regulation, this regulation is taking place within a set of roles, responsibilities and reporting arrangements that have been set by government and established in legislation. To be successful, the regulator needs to have an effective working relationship with the profession. In discussing methods of regulation, it is important to remember that accountancy is a profession. That means that professional accountants have an overriding responsibility to the community in which they live, not just to their current clients or to themselves.

So even in circumstances where there is total direct regulation, there is still a need for the profession to regulate the activities and conduct of its members to ensure that this responsibility to the community is fulfilled. The only caveat is that this regulation needs to be efficient and effective. Whatever regulatory framework is used, be it administered by the profession or government, it must give the regulator appropriate incentives to act in the public interest.

Regulators must have a clear, overarching purpose and the ability to resist any moves towards regulation that are self-interested or motivated by special interest groups. Serving the public interest means having regulations that achieve their aim of being effective and efficient without imposing unnecessary costs. The benefits of the regulation – that is, its effectiveness in protecting the public interest – must exceed its costs. The International Organization of Securities Commissions (IOSCO) has undertaken work in this area and has developed a series of principles for regulators.

These principles hold that:

- The responsibilities of the regulator should be clear and objectively stated;
- The regulator should be operationally independent and accountable in the exercise of its functions and powers;
- The regulator should have adequate powers, proper resources and the capacity to perform its functions and exercise its powers;
- The regulator should adopt clear and consistent regulatory processes; and
- The staff of the regulator should observe the highest professional standards, including appropriate standards of confidentiality.

The choice between self-regulation and direct regulation primarily depends on who can meet the IOSCO principles and carry out the required functions most efficiently. For example, a professional body often has considerable expertise regarding the profession so it may be better placed to regulate where this expertise is needed. As well, the professional body’s separation from government can mean that it can react faster and more flexibly than a comparable government agency. In those countries where the profession needs to be strengthened, granting the profession self-regulatory

powers can assist it in gaining the necessary expertise.

Direct regulation can be the most appropriate solution if there is a need for the regulator to be completely independent of the profession, or if it is considered inappropriate for the profession to carry out certain functions. Taking into account these factors and differences in history, culture, commercial law and varying stages of economic development, we see at a national level a huge diversity of regulatory approaches. In IFAC's view there is no "one size fits all" answer to the issue of how to regulate the audit profession at the national level. A cornerstone of our free enterprise system is "freedom of choice. Consumers are free to choose what they wish to purchase and from whom. This simple concept is the powerful engine that drives economies in free markets. At the same time, there is an appropriate role for government oversight in the free market process to ensure that the consuming public is not being misled or defrauded by unethical business practices. IFAC recognises that the role of governments, as well as the role of the profession, will vary, but they should be guided by the principle of striking the right balance – to protect consumers without comprising free enterprise and without inflicting undue costs on the profession or the public.

It is critical that, regardless of whether there is self-regulation, direct regulation or some combination, that both the profession and the regulator act in the public interest and that the benefits of regulation outweigh the costs.

#### THE AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (AICPA)

The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) is a non-profit professional organization representing certified public accountants (CPA) in the United States. The organization is integral to rule-making and standard-setting in the CPA profession, and serves as an advocate for legislative bodies and public interest groups.

The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) was founded in 1887, under the name American Association of Public Accountants, to ensure that accountancy gained respect as a profession and was practiced by ethical, competent professionals. The AICPA exists to provide its more than 418,000 members with the resources, information, and leadership to provide CPA services in the highest professional manner.

From its earliest iteration in 1887 to as late as the 1970s, the AICPA was the only body setting generally accepted technical and professional standards for CPAs in a number of areas. In the 1970s, the Financial Accounting Standards Board (FASB) took over responsibility for setting generally accepted accounting principles (GAAPs). However, the AICPA still retains its standards-setting responsibilities in such areas as professional ethics, business valuation, financial statement auditing, attest services, and CPA firm quality control.

More recently, in 2012, the AICPA partnered with the Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) to create the Chartered Global Management Accountant

(CGMA) designation. The two organizations then went on to create the Global Management Accounting Principles (GMAPs) in 2014, in order to formalize best practices in the field of management accounting.

In 2017, the two organizations formed a third international association, the Association of International Certified Professional Accountants, which seeks to strengthen the accounting profession by combining the skills and knowledge of both public and management accountants. Despite all these developments, the AICPA and the CIMA still continue to provide all of their previous benefits to existing members.

In response to auditors across the public accounting industry consistently failing to apply a healthy amount of skepticism to clients' statements, the AICPA proposed a new standard with the goal of promoting skepticism as part of general auditing standards.

In 2020, Statement on Auditing Standards No. 143 was issued to supersede SAS no. 122, amending section 540, auditing accounting estimates, including fair value accounting estimates, and related disclosures, as well as various other sections in AICPA Professional Standards.

The AICPA is integral to rule-making in the largely self-regulated CPA profession and serves as an advocate for legislative bodies and public interest groups. It sets standards for obtaining and maintaining the CPA designation, which is earned by accountants who pass a series of accounting exams and satisfy other experience requirements, and oversees CPA practitioners to make sure they are meeting competence and performance standards.

Members of the AICPA consist of professionals in business and industry, public practice, government, and education. Offices are located in New York City; Washington, D.C.; Durham, North Carolina; Ewing, New Jersey; and Lewisville, Texas.

#### IFIAR

The International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR) was established in September 2006 by independent audit regulators from 18 jurisdictions. Since its creation, IFIAR's membership has grown as a result of the establishment of new independent audit regulators in different jurisdictions around the globe, bringing together independent audit regulators from a total of 52 jurisdictions. IFIAR focuses on the following activities:

- Sharing knowledge of the audit market environment and practical experience of independent audit regulatory activity with a focus on inspections of auditors and audit firms;
- Promoting collaboration and consistency in regulatory activity; and
- Providing a platform for dialogue with other international organizations that have an interest in audit quality.

IFIAR became a Member of the Monitoring Group during 2011; the Group oversees audit and accounting related standard setting activities of the International Federation of Accountants (IFAC), monitors the activities of the Public Interest



Oversight Board (PIOB), and convenes to discuss issues and share views relating to international audit quality and regulatory and market developments having an impact on auditing.

In 2015, IFIAR's members approved a multilateral framework for information sharing, and the organization is piloting a coordinated, multijurisdictional audit inspection for gaining a better understanding of group audits. IFIAR also conducts and publishes annual surveys of its members' inspection findings.

Based on IFIAR's 2015-2017 Work Plan, the organization's key objectives for the next year are:

- Improving audit quality globally
- Implementing IFIAR's new governance structure and operations
- Strengthening IFIAR's role as the international leader on audit matters
- Facilitating learning and cooperation among IFIAR Members

The purpose of independent audit inspections is ultimately to enhance the level of audit quality. This should in turn increase the public's confidence in financial statements, thereby contributing to the more efficient operation of capital markets and greater investor protection. Improving audit quality remains IFIAR's most important objective. The most important activities within IFIAR to improve audit quality globally are:

- Continuing to press the six largest global networks for actions;
- Providing input on audit standard setting and standard setting governance;
- Conducting and reporting on IFIAR's Inspection Findings Survey;
- Publication of thought papers on matters relating to audit quality; and
- Continuing to address group audit considerations.

In compare with US, Georgia is not developed market economy country and direct comparison is not relevant in this field. But, in any case, the experience of developed market economy country is a useful and significant sample

to reform of accounting, reporting and auditing supervision system in Georgia.

Primate of direct control is the main feature of country of command economy.

Reagan said, "In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem."-this wisdom means that only direct control will not be cause to wishful effects.

This is challenge for wide sphere of specialists and experts. Reforms never finished. Reform are changeable due to circumstances and must be flexible and adoptable to interest of nation.

#### LITERATURE AND WEBSITES:

1. ICAEW (Institute of Chartered Accountants in England and Wales) Version 6 / April 2017. ISBN 978-1-84152-549-5; Audit Regulations and Guidance;
2. Accounting and Auditing Regulatory Structure: U.S. and International; Congressional Research Service, US. R44894 <https://crsreports.congress.gov/>;
3. <https://pcaobus.org/oversight/standards/auditing-standards/>;
4. [https://pcaobus.org/news-events/speeches/speech-detail/the-audit-profession-and-the-evolution-to-independent-oversight\\_159/](https://pcaobus.org/news-events/speeches/speech-detail/the-audit-profession-and-the-evolution-to-independent-oversight_159/);
5. <https://www.icaew.com/technical/audit-and-assurance/inquiry-into-audit/audit-manifesto/>;
6. <https://www.frc.org.uk/>;
7. [www.ifac.org/](http://www.ifac.org/);
8. <https://www.ifac.org/about-ifac/membership/country/georgia/>;
9. <https://www.fasb.org/home/>;
10. <http://www.iaasb.org/>;
11. <https://www.investopedia.com/terms/f/fasb.asp/>;
12. საქართველოს კანონი ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ (მიღების თარიღი 08.06.2016; დოკუმენტის ნომერი 5386-III), საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

# THE SPECIAL ASPECTS OF INNOVATIVE ENTREPRENEURSHIP IN THE IT INDUSTRY

## ინოვაციური ბენეფიციის დაფინანსების ასპექტები საინფორმაციო ტექნოლოგიების დარგში

**გრიგორი გურბანოვი**

სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

### აბსტრაქტი

საზოგადოების განვითარების ბოლო რამოდენიმე ათწლეულის ტენდენციამ - ინტერნეტის, საინფორმაციო ტექნოლოგიების და „დიდი მონაცემების“ განვითარებამ, მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა გლობალიზაციის პროცესში და მოახდინა როგორც სოციალური, ისე ეკონომიკური სფეროს ტრანსფორმაცია. საინფორმაციო ტექნოლოგიების სექტორი გახდა პრიორიტეტული დარგი, რომლის განვითარება არის უმნიშვნელოვანესი ამოცანა განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნებისთვის. სტატიის ამოცანაა გამოავლინოს საინფორმაციო მენარმეობის განვითარების წყაროები, საინფორმაციო პროცესის თავისებურებები მცირე და მსხვილ საინფორმაციო ტექნოლოგიების კომპანიებში და აჩვენოს როგორ ახდენს გლობალიზაცია და სპეციალიზაცია გავლენას საინფორმაციო პროექტის დაფინანსების ფორმებზე. ავტორი აღნიშნავს, რომ საინფორმაციო პროდუქტის კვლევა და განვითარება უფრო ეფექტიანია მცირე ზომის საწარმოებში, ხოლო მომდევნო კომერციალიზაცია უნდა განხორციელდეს მსხვილი კომპანიების დახმარებით.



**GRIGORIY GURBANOV**  
Sokhumi State University,  
PhD Student

Innovation-based entrepreneurship is the process of creation and implementation of technological innovation than an entrepreneurial entity constantly focuses on innovation search in products and services, methods which creates new markets, promoting the satisfaction of new public needs to make a profit. Innovative technologies create a fundamentally new product, services or improve the technological process of manufacturing an existing product. Innovative firms arise as a result of the public need to reduce costs associated with the process of introducing a product created in the scientific field into the economic sphere. Technological constraints and market conditions that are limitations for a regular company represent the environment in which an innovative entrepreneur works and makes investments.

Representatives of the first economic schools noticed the great importance of scientific and technological inventions in the economic development of the national economy. D. Ricardo emphasized the importance of technological progress. In his works, he identified such types of progress as the production of new products, the opening of new markets, the creation of new forms of organization of production.<sup>1</sup>

J. A. Schumpeter made a significant contribution to the development of the theory of innovations. In his famous work, he argued that innovation is a factor of production and the classical political economy did not take into account the main features of the entrepreneur — special organizational skills required to introduce new products and processes to

the market. The role of the entrepreneur is to reform the method of production by searching for inventions or unproven technological capabilities.<sup>2</sup> Thus, the entrepreneur, creating new products, technologies and introducing them to the market, provides innovative leadership, which moves from individuals to large firms as society matures.

Subsequently, F. Knight identified another important feature of entrepreneurial activity, making a distinction between concepts of risk and uncertainty, the willingness of entrepreneurs to carry out activities related to the adoption of risky decisions, which, according to some researchers, became the theoretical justification for the emergence of venture capital financing innovative startups.

German economist G. Mensch continued Schumpeter's works and distinguishes the following categories of innovations: basic innovations; improvement innovations (imply the development and modification of basic innovations); pseudo-innovations (reflecting false ingenuity, aimed at partial improvement of dying technologies). He linked up economic and technological rise with new basic technologies in production.

W. Lazonick claimed that modern economic science mainly considered a firm in the framework of the theory of optimizing firm, although the optimizing does not automatically mean innovative. According to him, in the real economy,

<sup>2</sup> Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры): пер.с англ. М.: Прогресс, 1982.

<sup>1</sup> Рикардо Д. Начало политической экономии и налогового обложения. Изд-во: Эксмо, 2016



firms compete by creating sustainable competitive advantages. The latter include new goods or improved quality of old ones, an increase in the number of goods produced from the previous amount of resources, in any other differences between the goods and services marketed. These features of firms, distinguishing them from others, become sustainable competitive advantages if they give decline or not increase in the costs of a unit of production relative to competitors or a reduction in costs in proportion to sustainable market entrenchment.

P. Drucker believed that it was the entrepreneur who was able to perceive and bring to the market innovative ideas while carrying out systematic innovation.<sup>1</sup>

Entrepreneurship is an activity related to the creation and development of new enterprises, based on market opportunities or technological inventions and requiring the mobilization of financial, human, organizational and research resources. Typical entrepreneurial activities oriented on the intensification of internal resources to increase profitability which can provide growth of the company but not always development. It includes such stages as searching for new ideas and opportunities, checking its feasibility; business plan development; attracting the required resources and formation management of the company. However, typical entrepreneurship does not necessarily imply that the proposed product is a new product. Innovation-based entrepreneurs starting their activity from the development of innovative ideas, selection the most perspective one and its expert evaluation. And in cases of technological innovations research and development process starting from the beginning of such activities.

The innovative activity can proceed within the framework of various organizational and legal forms. So, Schumpeter believed that large firms are more able to carry out an innovative activity in the framework of routine processes

<sup>1</sup> Друкер П.Ф. Бизнес и инновации / Пер. с англ. М.: Вильямс, 2007.

than small enterprises because of economies of scale. And the stronger the market power of the company, the more incentives it has to participate in innovation to maintain the possibility of obtaining monopoly rents.<sup>2</sup>

Subsequent research (Cohen, Levin, 1989; Wakasugi, Koyata, 2003; Hicks D., Hedge D., 2005; Chesbro, 2008 and others) and recent growth of internet-based companies, and other examples have shown inconclusiveness of these allegations. The problem of large companies is that with a quantitative increase in costs associated with the process of creating an innovative product, resources can be allocated inefficiently compared to small innovative enterprises. Thus, an innovative enterprise arises when the transaction costs of business entities related to the acquisition of an innovative product in the market are less than the internal costs associated with the creation of a similar product by the business entity itself. Small innovative enterprises combine two functions. They are developers of a new product or technology and a link in the value chain for transferring an innovative product or technology to consumers.

As we notices before, not all innovative firms are technological. High technologies include those that have significant potential in replacing existing technologies or to produce products with new qualities that represent new progressive changes. The high-tech market has been greatly developed during the last twenty years that greatly contributed to the formation of era of globalization. Such technologies bring significant competitive advantage to the country and include nanotechnology, biotechnology, and information technology (IT). Innovation activities in high-tech industries is much higher than in low-tech, which include food, paper, wood processing, metal-processing and others.

<sup>2</sup> Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры): пер.с англ. М.: Прогресс, 1982.

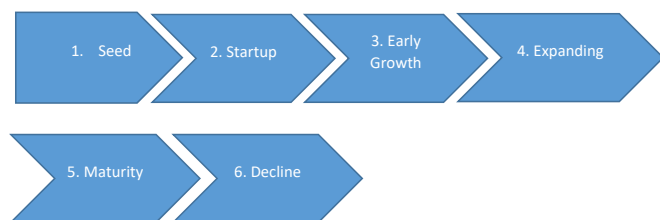
There are several factors that influence the development of innovative processes in IT companies:

- economical
- technological
- legal
- managerial
- cultural and psychological

Economic factors that might impede the development of innovative processes are funds availability, material incentives, important technological factors are scientific basis and physical infrastructure. Examples of legislative factors are anti-monopoly, tax and patent legislation, governmental support of IT-innovations. Managerial and psychological factors include levels of flexibility of organizational structures, democratic and participatory style of management, resistance to changes, moral encouragement or punishment for unsuccessful projects, possibilities of self-realization, public recognition.

The modern market for information technology is influenced by a combination of two processes: globalization and specialization. One example of globalization is the widespread use of specific software developed by various large and small companies by many millions of users around the world. Specialization refers to the development and implementation of certain technologies to solve specific problems. Thus, it seems more likely that specialization will emerge in small-scale firms.

Even though that large IT companies have significant resources for the implementation of innovative projects, advantages of small IT-companies in innovation are mobility and flexibility in decision making, strong motivation, and narrow specialization, focus on a result, ability to take a conscious risk.



**Fig. 1. Six stages of development of innovative enterprise<sup>1</sup>**

Innovation process of any innovative enterprise, regardless of its size, goes through several stages of development (fig. 1.). The “seed” stage covers the initial research and developing ideas or business concepts; the focus is on the feasibility study, the determination of market potential and economic viability. At this stage, entrepreneurial activity is carried out without a legal form or any profits.

„Startup“ stage involves working on a prototype, trial product testing, initial market research and finding ways entering the market, as well as giving the company official

<sup>1</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809203916300341>

status. Even though we consider “Startup” as one of the stages of development of an innovative enterprise, in recent years, the term has come to describe business ideas in the IT and telecom sector. With the development and penetration innovative IT technologies in other areas of the economy, the term eventually came to describe any microenterprise whose development based on an innovative idea or technology that can provide a sustainable competitive advantage. It is important to note, however, that LLC, JSC and sole proprietor are the most common legal forms of such enterprises and the term “startup” is their informal name.

The early growth stage is related to achieving small scale commercialization of the product and creating foundations for further expansion. If the project is developing successfully, the innovative enterprise moves to the next stage of development which repeats typical stages of traditional firms.

It must, however, be noted that due to specific characteristics such as flexibility, mobility and adaptability the cost of the first three stages of innovation development for small enterprises is lower than for large enterprises (Table 1.).

**Table 1. Innovation cost distribution by stages of development, (%)\***

Stage of development	Large enterprise	Small enterprise	Individuals
Idea Generation	1,6	0,3	0,1
Advocacy and Screening	3,2	1,8	0,4
Experimentation	0,8	0,9	1,0
Commercialization	16,0	9,0	5,5
Implementation	78,4	88,0	93,0
Total	100	100	100

\*Source: Мотин Г.А., Рождественский В.Г. Инновационный менеджмент – Н. Новгород: НИМБ, 2007. 126 с. (p. 58)

As shown in table 1., expenses of large enterprises at the idea generating stage are five times higher than those of small enterprises. But at the stage of implementation large enterprises benefit from mass production due to economies of scale by selecting the most promising innovations that have passed market approbation. Despite the prediction from representatives of earlier economic schools that large companies would put small businesses out of the innovation sector, the above-mentioned characteristics predetermined opportunities for cooperation between large and small high tech companies. As international practice shows, full innovation cycle inextricably linked to such cooperation

which takes various forms. The diversity in the ways of cooperation enhances sustainability of alliances to current circumstances.

There are the following types of innovative small enterprises according to their interaction with partners:

- Scientific innovative enterprises – conducting scientific research which is applicable in nature at the order of ministries, funds, public and private corporations. For example, subcontracting represents a complementary way of working for these companies;

- Integrated innovative enterprises – carrying out active cooperation with other innovation stakeholders and transfer them selected functions. To meet the challenges of technological change, which require considerable financial, logistical and human resources, alliances, consortia and joint ventures between large and small enterprises are established. Cooperation at the production and marketing stages makes it possible to reduce financial costs, rationalize production, use joint experience in developing markets and share financial risk due to the high level of failure.

Joint scientific and technical entrepreneurial activity is based on barter transactions and scientific information is disseminated between participants of agreement exclusively. Consortia requires a co-financing of joint R&D activities. The most prevalent type of such cooperation in IT industry is consortia with permanent staff, own laboratories and scientific centers. Some of them prefer to collaborate with universities.

The most important form of cooperation is cooperation with entities operating within the framework of the state strategy in the field of innovation. According to the Georgian law on innovation, such entities include: a science / technology park, a business incubator, a business accelerator, a technology transfer center, a laboratory and an innovation center. The main task of such organizations is to support start-up IT enterprises, provide them with educational and administrative services, prototype and commercialize IT projects. An example of such an organization is the Georgian Innovation and Technology Agency – GITA. The agency provides the necessary environment for creating high-tech products by allocating grants and providing infrastructure. The agency has funded local projects such as Lingwing, Cnick, Optio Discovery, Elven Technology, Edvexy, Hand4help, VADAC, CLPHUb and others.

- Self-innovating enterprises – that have sufficient resources for small scale production. All scientific works conduct by internal departments based on planning and monitoring.

- Innovative enterprises getting profit from transfers of innovation to other innovation stake holders by selling it. A growing number of firms focuses on the acquisition of shares of small firms that have already demonstrated the market viability of their innovative product (for example, Esri, Oracle, Uber and others). Such cooperation is mutually beneficial for all stakeholders.

Thanks to such collaboration the cluster of small and



medium-sized enterprises specializing in design, development, implementation and maintenance of information systems and its components were formed. Such companies deal with both individual functions of information systems and their combinations. In general, IT companies operate in all segments of the IT market.

Therefore, small innovative enterprises can solve various tasks on design, development and implementation of innovative IT-projects of small series, switching to new IT-projects by the whole team. They are able to adjust to the current market situation, solve most demanded tasks in the market and quickly attract various specialists on a temporary basis for a specific IT-project. They have an ability to integrate with different structures in order to solve technical tasks.

#### RESERENCES:

1. Lazonick W., Teece D. Management Innovation: Essays in the Spirit of Alfred D. Chandler, Jr. 1st Edition, Oxford University Press, May 4, 2012;
2. Silva F., Oliveira E., Moraes M. Innovation development process in small and medium technology-based companies. RAI Revista de Administração e Inovação. Volume 13, Issue 3, July–September 2016;
3. Друкер П.Ф. Бизнес и инновации / Пер. с англ. М.: Вильямс, 2007;
4. Мотин Г.А., Рождественский В.Г. Инновационный менеджмент – Н. Новгород: НИМБ, 2007. 126 с. (р. 58);
5. Рикардо Д. Начало политической экономии и налогового обложения. Изд-во: Эксмо, 2016;
6. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры): пер.с англ. М.: Прогресс, 1982;
7. <https://gita.gov.ge/>

## MECHANISMS FOR ELIMINATING RISK FACTORS IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ORGANIZATIONS

### ABSTRACT

„Approaches to Management Performance Assessment and Mechanisms of Performance in public organizations of Georgia“ deals with the most important issues such as the role of management in economic development. Determining management efficiency factors, approaches to assessment of management efficiency; Based on the analyses of several public organisations of Georgia, relevant conclusions are made, which in practice will facilitate the development of the country's economy. The topic has its actuality and practical significance of the research topic. The results of the study and their judgment, basic aspects of management as the origin and development of the economic category itself are composed from different subdivisions. A composite economic category of management provides general definition of explanation, its characteristic features; Explains the essence, importance and objectives of management in the market economy; Basics of management historical process of development - is the historical process of management development from the earliest period to the current period.

Increasing efficiency of the organization is the main task of management performance. Management criteria and the achievement of the main goal to improve the effectiveness of the implementation have the main directions of this task, such as personnel and properly designed. Specifically, to manage the impact of the economic unit and its social management, properly use the time factor. The management decision is reviewed as a result of analysing, predicting, optimizing and alternatives in the enhancement of management efficiency from many options for achieving a main goal. The essence and meaning of operative, tactical and strategic decisions in terms of management levels are discussed. It also discusses the intuitive reasoning and the



KRISTINA AVALIANI

Doctoral Student of Sokhumi State University

essence of rational decisions. The issues also discussed in the importance of system management, which should be evaluated by two criteria, productivity and efficiency. It is also possible to achieve efficient management with situational management processes. The role of strategic management in competitive advantage discusses the essence of strategic management and its role and importance in ensuring competitive advantage. The importance of strategic management in general is considered to achieve a competitive advantage, efficiency improvement.

At the end of the work, conclusions and recommendations are based on the findings to ensure correct management performance and enhance its level.

**Keywords:** Business failure; efficiency; strategic management; risk factors; agenda; entrepreneurial learning; costs of failure.

### საჯარო ორგანიზაციების მენეჯმენტში რისკ-ფაქტორების აღმოფხვრის მექანიზმები

ქრისტინა ავალიანი  
სსუ ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორანტი

#### ანოტაცია

საქართველოს საჯარო ორგანიზაციებში მენეჯმენტის შეფასების მიდგომა და საქმიანობის მექანიზმები ეხება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა: მენეჯმენტის როლი ეკონომიკურ განვითარებაში, მენეჯმენტის ეფექტურობის ფაქტორების დადგენა, მენეჯმენტის ეფექტურობის შეფასების მიდგომები საქართველოს რამდენიმე საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ანალიზის საფუძველზე, რაც პრაქტიკაში ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებას. კვლევის შედეგები და მენეჯმენტის ძირითადი ასპექტები, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის წარმოშობა და განვითარება, შედეგება სხვადასხვა ქვედანაყოფებისაგან. მართვის კომპონირებული ეკონომიკური კატეგორია უზრუნველყოფს ზოგად დახასიათებას, მისთვის და-

მახასიათებელი ნიშნები კი განმარტავს საბაზრო ეკონომიკაში მენეჯმენტის არსს, მნიშვნელობასა და მიზნებს.

კერძოდ, ეკონომიკური ერთეულის გავლენისა და მისი სოციალური მენეჯმენტის სამართავად უნდა გავითვალისწინოთ დროის ფაქტორი. მენეჯმენტის გადანყვეტილება განიხილება, როგორც ძირითადი მიზნის მისაღწევად, მრავალი ვარიანტიდან მენეჯმენტის ეფექტურობის ამაღლების, ანალიზის, პროგნოზირების, ოპტიმიზაციისა და ალტერნატივების შედეგად. ასევე განხილულ იქნება სისტემის მართვის მნიშვნელობის საკითხები, რომლებიც უნდა შეფასდეს ორი კრიტერიუმით, პროდუქტიულობითა და ეფექტურობით.

საბოლოოდ, დასკვნები და რეკომენდაციები ემყარება შედეგებს მენეჯმენტის სწორი მუშაობის უზრუნველსაყოფად და მისი დონის ასამაღლებლად.

**საკვანძო სიტყვები:** ბიზნესის ჩავარდნა; ეფექტურობა; სტრატეგიული მენეჯმენტი; რისკ ფაქტორები; ჩავარდნის მაჩვენებლები.



## INTRODUCTION

In a market economy, a firm's business requires a style of work that is based on constant search for new opportunities, attracting resources from different sources for solving tasks, and utilizing the knowledge gained, thereby enhancing production efficiency. In these conditions, there is a growing demand for mechanisms for the organization's management to properly evaluate the effectiveness of management's work. The manager should ensure that the organization's activities meet market demand, characterized by a constant drive to increase production efficiency, concentrate and optimize decisions and develop control mechanisms. The term "management" is interpreted not as "management" (In the broadest sense), but as leadership, administration and case management.

Research papers on business failures are conceptual, so it was necessary to add new criteria in the process of problem solving, in order to focus more on the factors that underlie business projects those have a particular problem.

In addition, the practical value of the work is that startups or qualified managers and entrepreneurs will have the opportunity to learn about modern progressive management models, management effectiveness criteria and the introduction of competitive ways to help them to improve the production process.

An organisational assessment is a systematic process for obtaining valid information about the performance of an organisation and the factors that affect performance. It differs from other types of evaluations because the assessment focuses on the organisation as the primary unit of analysis.

Also, the extension of modern economic processes has also increased the importance of our involvement in globalization. Especially when during the communist rule the economic situation was particularly influenced by the upper echelons. Today's reality, business success and economic development are very important to the country's interests. Accordingly, the role of public organizations should also increase the production process and business-oriented management.

## HISTORY

The origins of management as a science began in the late nineteenth century in the United States. This was conditioned by the objective processes that took place in the economy of this country. Concentration of production, capital and exacerbate of the competition have put on the agenda of a new concept of farm management.<sup>1</sup>

There are cases where business research mainly focuses on successes, which ignores the high rate of failures in emerging enterprises and eliminates a holistic view of the entrepreneurial process.<sup>2</sup> There are not highlighted the problems and outcomes that business-oriented organizations should use in their future.

A business case study highlighting failure and factors includes two major failure studies:

1 (Giorgi Shubladze; Babulia Mgebrishvili; Fikria Tsotskolauri 2008, 21.2 შრომითი რესურსების განვითარება; pg. 174)

2 (Astan 2016, 3. Entrepreneurial Learning; pg.437)

1. The first was a 20 year study of 250 technology-based business ventures begun in the 1960s in Silicon Valley, California. These scholars (Bruno ET al.1992) examined failure as well as success. Findings indicated that by 1988, 50% of the firms in the sample had failed (discontinued), 32% had merged or had been acquired and only 18% continued to survive as independent businesses. Results further showed the reasons entrepreneurs gave for the discontinuance of their businesses. Reasons included product or market problems, financial difficulties, and managerial or key employee problems. To further clarify, the lead up to financial difficulties often involved the deterioration of relationships with venture capitalists and managerial problems. Specifically, the problem of an ineffective management team was cited as a cause of failure by 90% of the respondents.

2. The second study was done by Zacharakis et al. (1999) and examined entrepreneurial failure only. These researchers were interested in comparing the explanations for failure given by entrepreneurs and venture capitalists. They defined entrepreneurial venture failure as bankruptcy, and examined eight case studies of failed, high technology manufacturing firms. In six cases failure had already occurred and the other two cases involved companies that were on the verge of failure. Two key findings were reported. First, entrepreneurs and venture capitalists had different perceptions about why the entrepreneurs' ventures failed. Fifty eight percent of entrepreneurs attributed the failure of their company to internal factors such as poor management strategy and lack of capitalization. In fact, the most common internal factor cited by entrepreneurs was poor management strategy. However, the venture capitalists (75%) attributed failure of the same companies to external factors, factors outside the control of entrepreneurs. For example, venture capitalists tended to see strong competition, slow market growth, and small market size as causes of failure.<sup>3</sup>

Progress in business failures research is emerging today as new interests, approaches and new areas of using them.

As for the Georgian business sector, they often fail to correctly predict the expected failures and often re-invent the bicycle, while the world business community and scientists are actively working with practitioners to develop new ways and then introduce them. According to papers by Andy Lockett, a professor at the University Of Warwick School Of Business, there are several types of causes of business failure:

1. Discontinuity of Ownership - A broad definition of business failure focuses on the entrepreneur's exit from his or her business. Discontinuity of ownership not only includes businesses that closed but also businesses sold because the owner wished to retire for age or health reasons, those sold for a profit, and those sold because the owner merely wished to move on to another venture;

2. Bankruptcy - The advantage of using bankruptcy as a definition is that it relies on an observable, recorded event. Further, while recovery from one form of bankruptcy is

3 (Smita Singh; Patricia Doyle Corner; Kathryn Pavlovich 2007, Empirical Findings; pg. 333)

possible, the chances of doing so are slim. Thus, bankruptcy represents a clear indication of a failing firm and a major step toward death;

3. Discontinuity of Ownership Due to Insolvency - Business failure occurs when a fall in revenues and/or a rise in expenses are of such a magnitude that the firm becomes insolvent and is unable to attract new debt or equity funding; consequently, it cannot continue to operate under the current ownership and management;

4. Discontinuity of Ownership Due to Performance below Threshold - Rather than there being a universal notion of poor economic performance sufficient for business failure and/or resource providers, some studies have emphasized that entrepreneurs' expectations represent an important threshold consideration for defining business failure;

5. Social Costs of Failure - Failure can lead to social costs in relation to its impact on personal and professional relationships. The quality of relationships after a failure can be diminished as a result of the stigma associated with failure;

6. Financial Costs of Failure - At a minimum, failure is likely to impose a financial cost on the entrepreneur in the form of a loss of or reduction in personal income. While a degree of financial cost is to be expected following failure, an interesting issue relates to how entrepreneurs manage and/or absorb these costs. For some entrepreneurs, financial costs may take the form of personal debt that takes years to clear (Cope, 2011). In contrast, based on the theoretical notion of risk diversification, an entrepreneur with a portfolio of wealth or ventures may more easily absorb the financial costs associated with a single business' failure. Contributing to behavioural economics theories, Arora and Nandkumar (2011) report that entrepreneurs with high opportunity costs are likely to be more impatient for success and invest more aggressively in their ventures, thereby increasing the chances of large financial gains or large financial losses. As such, in the case of business failure, the entrepreneurs may incur considerable financial costs. Nevertheless, given the availability of alternatives, they may also absorb these costs more readily;

7. Psychological Costs of Failure - A number of negative emotions have been associated with business failure, including pain, remorse, shame, humiliation, anger, guilt, and blame as well as the fear of the unknown. Common across these studies is the notion that business failure has parallels with the loss of something important. Theories of entrepreneurial grief have also deepened our understanding of motivation. The motivational effects of failure can be twofold. First, experiencing failure can have adverse motivational effects by generating a sense of "helplessness," thus diminishing individuals' beliefs in their ability to undertake specific tasks successfully in the future and leading to rumination that hinders task performance;

8. Cohesion between Financial, Social, and Psychological Costs - Although we classified the costs of business failure to the entrepreneur in terms of financial, social, and psychological costs, these categories are often inter-related, and research has begun to look at these intersections. Financial costs may have a psychological dimension. Business failure

typically generates a financial cost, and delaying business failure due to cognitive biases can increase those costs. The social costs of failure can have financial implications. Theory-building research using a case study design has produced evidence that even when the direct financial costs of failure are not particularly high, indirect financial costs of failure may accrue due to the social costs of failure. Social costs can have a psychological impact. The psychological costs of failure may have a social impact.<sup>1</sup>

And also the role of moderators in the analysis of each.

This paper will discuss management effectiveness issues, performance criteria and approaches, based on the features of management functioning in Georgian public organizations. Evaluating the effectiveness of organizations, increasing the efficiency of production is a topical issue for the economy of Georgia as a whole.

## METHODOLOGY

One of the most comprehensive frameworks for organisational performance assessment (OPA) is the Institutional and Organisational Assessment Model elaborated by Universalia and the International Development Resource Centre (IDRC) (see Figure 1). This model views the performance of an organisation as a multidimensional idea, as the balance between the effectiveness, relevance, efficiency and financial viability of the organisation. The framework also posits that organisational performance should be examined in relation to the organisation's motivation, capacity and external environment. Indeed, a review of the literature conducted as a preliminary step for developing the framework showed that organisations change: in response to factors in their external environment, because of changes in their internal resources and as a result of fundamental shifts in values within the organisation, which in turn affect the organisational climate, culture and ways of operating.<sup>2</sup>

In this review, we have addressed the following question: what happens to entrepreneurs when their businesses fail? Drawing on research relating to the immediate and longer-term consequences of business failure for the entrepreneur and the associated underlying processes that shape them, we have synthesized findings into a schematic model (see Figure 2). Specifically, we highlight the costs of business failure, the social psychological processes of sense making and learning, and the outcomes of business failure. Building on insights from the schematic model, we have developed a research agenda for each of these areas. Our aim, through providing a clear research agenda, is not to constrain future research on business failures but simply to offer some suggestions to encourage more research on this important topic and, in doing so, further unravel some of the mystery surrounding the effect of business failure on the entrepreneurs involved.<sup>3</sup>

1 (Deniz Ucbasaran; Dean A. Shepherd; Andy Lockett; John Lyon 2013, *Interrelationships between Financial, Social, and Psychological Costs*; pg. 23)

2 (Rojas 2015, *Frameworks*; pg. 2)

3 (Deniz Ucbasaran; Dean A. Shepherd; Andy Lockett; John Lyon 2013, *CONCLUSION*; pg. 49)

(Figure 1). Institutional and Organisational Assessment Model (IOA Model)



Source: *Universalia Institutional and Organisational Assessment Model (IOA Model)*

**PURPOSE OF THE RESEARCH**

The main goal of the business is to maximize the benefits with minimal costs. In order to conduct these processes positively, it is necessary to study the problems and develop a recommendation plan for Georgian public organizations that will be based on the analysis.

In view of the above, it can be said that the thesis is highly relevant for the problems it presents and the ways of overcoming them determine to some extent: the effectiveness of management and the high quality of production.

One of the goals of this paper is to present and identify problems in public management processes in Georgian public organizations individually, develop a specific recommendation action plan that will help optimize managerial processes to maximize resource utilization in the organization.

**MAIN TASKS**

1. To portray the importance of management as an economic category in the management of a public organization;
2. To study the necessary conditions for effective management;

3. Investigate the approaches and views of Georgian and foreign scientists and demonstrate the benefits of effective management by representing and synthesizing them;

4. Demonstrate the effectiveness of management problems in Georgian public organizations as a result of research;

5. Develop recommendations for ensuring effective management based on both: classical management theories and new methods or forms of management used to achieve effective management at the modern stage.

**EXPECTED RESULTS OF THE STUDY**

It is well known that management is an economic category. In a market economy, management means organizing the firm's activities in line with market demand, continually striving to increase production efficiency, freedom of decision making, systematically adjusting goals and programs. Management can be seen as a system of knowledge of the organization, methods, techniques and technologies of production and services, and the regularities of human relations development.

The purpose of an organization management process is to create value for people through the use of market de-

**(Figure 2). Summary of Research on the Processes and Consequences of Business Failure for Entrepreneurs**

Author(s) & year	Theme	Literature/Theory Base	Method	Key Findings
1. Harris & Sutton (1986)	Social costs, emotional costs, and their management	Affect and cognition	Qualitative. Interview and archival data from about 11 parties, picnics, and dinners from six dying organizations.	Parting ceremonies create settings in which people can exchange emotional support and can edit self, social system, and event schemata.
2. Sutton & Callahan (1987)	Social costs and impression management	Impression management and stigma	Qualitative. Interview, archival, and observational data from four computer firms	Bankruptcy is a discrediting label that creates negative perceptions (stigma) of a firm and its leadership. However, leaders may employ techniques to avert or reduce the stigma of bankruptcy, including concealing, defining, denying, or accepting responsibility as well as withdrawing.
3. Sitkin (1992)	Learning	Organizational learning theories	Conceptual.	Highlights the potential advantages of learning from failure relative to learning from success. Introduces the notion of "intelligent failures"; small and relatively harmless failure experiences. Argues that it may be difficult to learn from failures that deeply challenge core beliefs and assumptions.
4. Moulton & Thomas (1993)	Definitional issues and financial costs	Bankruptcy and strategic choice	Quantitative. Sample of 73 publicly traded firms that filed for bankruptcy under Chapter 11 from 1980 to 1996	Bankruptcy is a costly response to financial distress, and managerial choice in bankrupt firms is highly constrained.
5. Watson & Everett (1996)	Definitional issues	Definitional effects on failure rates	Quantitative. 5,196 small business startups from 51 managed shopping centers in Australia between 1961 & 1990.	Reports failure rates of small business startups vary greatly according to the definition of business failure employed with annual rates ranging from a high of 9% to a low of 1%.
6. Cardon & McGrath (1999)	Psychological costs and attribution	Attribution theory	Quantitative. Exploratory analysis on a sample of students with a high propensity for entrepreneurship	Two attribution styles: a helpless orientation whereby failure is attributed to ability and, therefore, leads to a propensity to give up and a mastery orientation whereby failure is attributed to lack of effort and generates motivation to exert additional effort. While there is a greater tendency within the sample towards a mastery orientation, there was some variation also.

Source: *Journal of Management*· January 2013

mands. The solution to any management problem is related to the time factor. Both the present and the future should be assessed, a program evaluation model (before-after) should be developed for both the short and long term decision making process to perform the tasks set should be taken. One of the most important criteria for management is administrative activity, which goal is to managing ongoing activities and their continuous improvement.

When it comes to enhancing production efficiency, rational and timely management decisions play a crucial role here. It enables organizations to achieve their goals, design and build flexible systems of operations and control systems.

The data obtained from the interviews will be analysed multiple frameworks of literature in business sector. The results will determine whether organizations are more likely to tackle and study the formulas of success in business, which relate mainly to social, psychological and physiological aspects. Because the consequences of failure are often caused by psychological, social and financial turmoil. Research shows the effects of doing business, including ways to recover, as well as cognitive and behavioural outcomes. A scheme will be developed to properly organize the issues to be addressed consistency, allocation of risk factors and

this will all be a platform for developing a future research agenda.<sup>1</sup>

Organisational assessment results have a wide variety of uses. For instance, they can be used by an organisation to build its capacity, to validate its work, to promote dialogue with funders or partners and to help devise its strategies for the future. However, to ensure that results of the organisational assessment are used, their use must be planned for by the organisation from the onset of the assessment, as well as considered throughout the implementation phase and even once reports have been submitted and disseminated. Some conditions which enhance the utilisation of the results are when:

1. The purpose and benefits of the assessment are clear to the organisation's stakeholders.
2. The main focus of the assessment is on learning rather than on accountability.
3. Internal leadership is identified to champion the process and results of the assessment.
4. The organisational culture is one that supports use of

<sup>1</sup> (Deniz Ucbasaran; Dean A. Shepherd; Andy Lockett; John Lyon 2013, LIFE AFTER BUSINESS FAILURE:THE PROCESS AND CONSEQUENCES OF BUSINESS FAILURE FOR ENTREPRENEURS; pg. 5)



positive and negative feedback in planning and managing change

5. Stakeholders are involved in the assessment process (from the negotiation and planning stages).

6. Stakeholders see the assessment as relevant, credible, transparent, of high quality, and the findings have face validity.

7. The assessment team is able to communicate the intent of the assessment, their approach, and the results to senior staff and board members.

8. The report is timely (i.e., produced at an opportune time within the planning cycle of the organisation).

9. There is a process in place and resources allocated to implement and follow-up on the assessment's recommendations.

10. Recommendations are realistic and feasible (for example, financially).<sup>1</sup>

Finally, the implementation process is bureaucratic: - when several institutions are involved in the process at the same time, as well as uncoordinated actions between internal units and external structures, which is one of the factors causing the issue to fall. For both the initiation and

implementation process, we can say that the big problem is the lack of qualified staff and low level of management. All of this leads to the failure or delay of important economic projects, spending the budget and causing consumer dissatisfaction.

#### BIBLIOGRAPHY

1). Astan, Nuray. 2016. "Failure experiences of entrepreneurs: Causes and learning outcomes." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 435-442.

2). Deniz Ucbasaran; Dean A. Shepherd; Andy Lockett; John Lyon. 2013. "Life after Business Failure: The Process and Consequences of Business Failure for Entrepreneurs." *Journal of Management* 163-2002.

3). Giorgi Shubladze; Babulia Mgebrishvili; Fikria Tsotskolauri. 2008. *Fundamentals of Management*. Tbilisi: Universal.

4). Rojas, Katrina. 2015. "Evaluating the Performance of an Organisation." *better evaluation*.

5). Smita Singh; Patricia Doyle Corner; Kathryn Pavlovich. 2007. "Coping with entrepreneurial failure." *Journal of Management & Organization* 331-344.

<sup>1</sup> (Rojas 2015, Factors that support the use of results of the assessment; pg. 6)

# ინოვაცია საგადასახადო სფეროში

ახალი გადასახადი, რომელიც ამარტივებს საგადასახადო ადმინისტრირებას და აუმჯობესებს ქვეყნის ეკონომიკას

## ანოტაცია

ნარმოდგენილ ნაშრომში ასახულია სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტის ლევან თეზიაშვილის მოსაზრებები დაბეგვრის სისტემის შემდგომი გამარტივებისა და ოპტიმიზაციის შესახებ.

დოქტორანტი ანვითარებს აზრს მასზე, რომ საქართველოში შემოიღონ ერთიანი, გამარტივებული გადასახადი, რომელიც ჩაანაცვლებს ყველა არაპირდაპირ გადასახადს. მარტივი სისტემა და რაციონალური საპროცენტო განაკვეთი დადებითად აისახება გადასახადის გადამხდელის საქმიანობასა და ეკონომიკის განვითარებაზე. რყევების გასაწეიტრალებლად, მიზანშეწონილია ეს პროცესი განხორციელდეს ეტაპობრივად - პირველი ნაბიჯი, რაც ოპტიმიზაციის შეუწყობს ხელს, არის გაერთიანებული გადასახადის ნარმოდგენა, დაბეგვრის ობიექტისა და გამოთვლის მოდელირება.

ნაშრომში განხილულია სხვა ქვეყნების, მათ შორის, ინდოეთის, სინგაპურის გამოცდილება და მიღწეული შედეგები, რაც საქართველოსთვის მისაღებ მოდელს შეიძლება დაედოს საფუძვლად.

**საკვანძო სიტყვები:** გადასახადები ოპტიმიზაცია, ხარჯების მოდელირება, მარტივი ინტერფეისი.



**ლევან თეზიაშვილი**  
სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

## INNOVATION IN THE FIELD OF TAXATION

### A new tax that simplifies tax administration and improves the country's economy

#### Levan Teziashvili

PhD student at the Faculty of Business and Social Sciences of Sokhumi State University

#### ANNOTATION

This paper reflects the views of Levan Teziashvili, a doctoral student at Sokhumi State University, on further simplification and optimization of the taxation system.

The doctoral student develops the idea of introducing a single, simplified tax in Georgia, which will replace all

indirect taxes. The simple system and rational interest rate have a positive impact on the taxpayer's activities and the development of the economy. To neutralize the fluctuations, it is advisable to carry out this process in stages - the first step that will help to optimize is the submission of a unified tax, modeling of the tax base and calculation.

The paper discusses the experience of other countries, including India, Singapore and the results achieved, which can be the basis for a model acceptable to Georgia.

**Keywords:** Payments optimization, cost modeling, simple interface.

#### შესავალი

ერთ-ერთი სახელმწიფო, რომელმაც საგადასახადო რეფორმები გაატარა და გადასახადების ოპტიმიზაციის მიზნით მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოახდინა, ინდოეთია. გამომდინარე იქიდან რომ, ინდოეთს აქვს დიდი და რთული საგადასახადო ბაზარი, სადაც ყველა პრობლემის აღმოსაფხვრელად, ძირეული რეფორმების გატარება მარტივი არ არის, - ამ ქვეყნის მოსახლეობის დიდი ნაწილი გადასახადებს თავს არიდებდა, სახელმწიფო კარგავდა შემოსავლებს, რაც უარყოფით გავლენას ახდენდა ეკონომიკის განვითარებაზე. გადამხდელებისთვის სირთულეს ქმნიდა ამ ქვეყნის ბევრი რთული არაპირდაპირი გადასახადები.

2017 წლიდან ინდოეთმა შეძლო თავი დაეღწია საგადასახადო სირთულეებისთვის, მას აქეთ, რაც

ქვეყნის ეკონომისტებისა და ფინანსისტების მიერ ჩატარებული კვლევების საფუძველზე განხორციელდა რეფორმა - ადრე მოქმედი ყველა არაპირდაპირი გადასახადის ნაცვლად შემოიღეს ერთი, **საქონლისა და მომსახურების გადასახადი - GST (Goods and Service Tax)**. ამავდროულად გამარტივდა გადახდა და ასევე აღრიცხვა. ამ გადასახადმა, უპირველეს ყოვლისა, კასკადურ დაბეგვრას შეუშალა ხელი. კასკადური დაბეგვრა არის პრობლემა, რომელიც ძალიან დიდ ტვირთად აწევს დღეს მსოფლიოს არაერთი სახელმწიფოს გადამხდელს. ფაქტობრივად, ეს არის გადასახადებზე გადასახადი, რაც უპირველეს ყოვლისა, ზრდის ფასებს, მეორე მხრივ, ბიუროკრატიულ პრობლემებს აჩენს და უკიდურესად რთულდება ადმინისტრირება. კასკადური დაბეგვრა დამახასიათებელია სუსტი

ეკონომიკის ქვეყნებისთვის. მათთვის ეს გადაუჭრელი პრობლემაა და ასოცირდება დიდ საგადასახადო რეფორმასთან, რომლის ჩატარება ხშირ შემთხვევაში, განვითარებულ სახელმწიფოებსაც უჭირთ. რეფორმის ჩასატარებლად საჭიროა ფართომასშტაბიანი კვლევა, რამდენიმე წლიანი დაკვირვება, ფასებისა და ინფლაციური პროცესების გამომწვევი მიზეზების შესწავლა, ასევე, მიწოდებისა და მოხმარების რეალური უტყუარი სურათის დანახვა, რადგან ასეთი სახის რეფორმას ყოველთვის ახლავს ეკონომიკური პრობლემების გამწვავება, მთლიანი შიდა პროდუქტის პროცენტული კლება, ფასების ზრდა და ა.შ. რეფორმის განხორციელების სირთულე უკავშირდება საფინანსო და საგადასახადო სექტორში კვალიფიციური კადრების, ტექნიკური და ტექნოლოგიური რესურსების დეფიციტს, პროცესებზე კონტროლის განხორციელების უუნარობას, დემოგრაფიულად მრავალრიცხოვანი მოსახლეობის განათლების დონეს, ინფომირებულობას, ერთიანი სამოქმედო პლატფორმის შექმნის შესაძლებლობების შეზღუდულობას. სუსტი ეკონომიკისა და დემოგრაფიულად დიდ სახელმწიფოებში საგადასახადო კონტროლის სისტემა არაეფექტიანად მუშაობს; ვერ ხერხდება საგადასახადო ერთიანი ელექტრონული პლატფორმის შექმნა. შედეგად, გაუკონტროლებელ ბაზარზე ცოტაა, ვინამაც იცის თუ რაში მდგმარეობს გადასახადების გადახდისა და მისი აკუმულირების არსი, მაშასადამე, განათლების დონე საკმაოდ დაბალია და შესაბამისად, მთელი პრობლემის არსიც ამაში მდგომარეობს.

რა არის GST ?

GST - ეს არის დიდი რეფორმის პროდუქტი, ყოველისმომცველი არაპირდაპირი გადასახადი, რომელიც

დანესებულია საქონლის წარმოებაზე, რეალიზაციასა და მოხმარებაზე, ასევე, მომსახურებაზე. მან შეცვალა ყველა ირიბი გადასახადი, რომელიც ინდოეთის ცენტრალურმა და შტატების მთავრობამ დააკისრა საქონელსა და მომსახურებას.

GST რეჟიმი განხორციელდა 2017 წლის 1 ივლისიდან და ინდოეთმა მიიღო მოდელი, რომელშიც ორივე - ცენტრი და შტატები იღებენ გადასახადებს (იხ. სურ. 1).

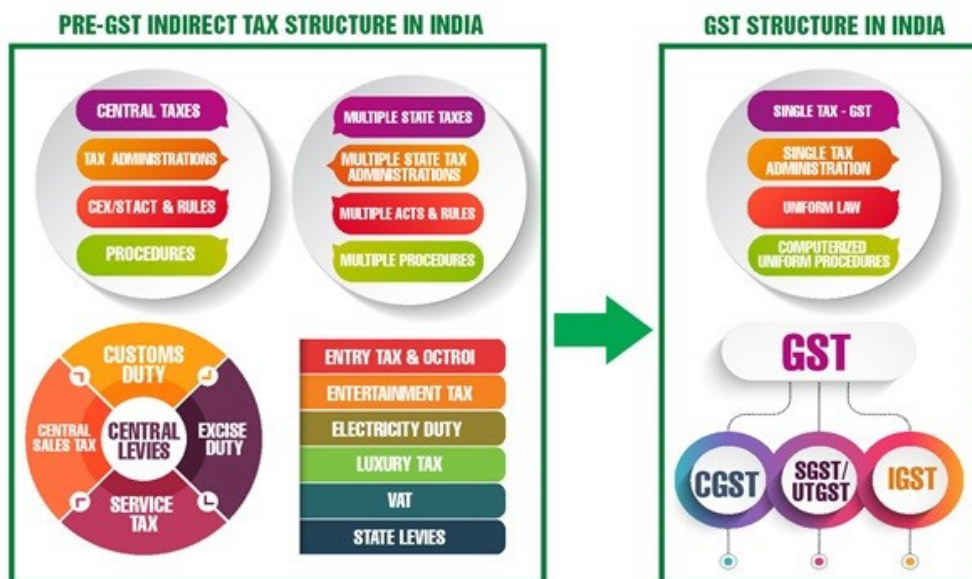
GST რეჟიმის პირობებში მოქმედებს:

- 1) მინიმალური ფიზიკური ინტერფეისი;
- 2) შესაბამისი ღირებულების შემცირება არაპირდაპირი გადასახადების გაერთიანების გამო;
- 3) გადასახადების თავიდან აცილების საშუალება ინოვაციურ ტექნოლოგიებზე (IT) დაფუძნებული ძლიერი ადმინისტრაციის საშუალებით;
- 4) საქონლის და მომსახურების ერთიანი საგადასახადო რეჟიმი;
- 5) საგადასახადო კასკადის არარსებობა.

GST არის ერთიანი არაპირდაპირი გადასახადი მთლიანი ქვეყნისთვის, რომელმაც გააერთიანა მანამდე არსებული 11 არაპირდაპირი გადასახადი. მათ შორის, საბაჟო გადასახადი, მომსახურების გადასახადი, შტატის საბაჟო გადასახადი, აქციზის გადასახადი, შტამპის და რეგისტრაციის მოსაკრებელი, საერთო გაყიდვების გადასახადი, ტრანსპორტის გადასახადი, გართობის გადასახადი, საქონლისა და მგზავრობის გადასახადი, ელექტროენერჯის გადასახადი, შაქრის ლერწმის შესყიდვის გადასახადი.

GST ვრცელდება ყველა პროდუქტზე, გარდა ადამიანის მოხმარებისთვის ალკოჰოლური სასმელებისა და შემდეგი ხუთი სახის ნავთობპროდუქტისა: - ნედლი ნავთობი; მაღალსიჩქარიანი დიზელის საწვავი; ძრავის

## IMPACT OF GST



სურათი:1 ძველი მოდელის ტრანსფორმაცია და ახალი მოდელის იმპლემენტაცია

სპირტი; ბუნებრივი აირი და საავიაციო ტურბინის სანვავი. მათზე GST-ის დარიცხვა დაინყება ძალაში შესვლის თარიღის გამოცხადების შემდეგ.

GST დანიშნულების ადგილზე დაფუძნებული გადასახადი და მხოლოდ საბოლოო მომხმარებელს ეკისრება გადაიხადოს გადასახადი, რომელსაც ბოლო მოვაჭრე აწესებს მიწოდების ქსელში.

GST რეჟიმის პირობებში საქონელი და მომსახურება იბეგრება სხვადასხვა დონეზე და რადგან საკრედიტო მექანიზმი ეფექტურია, შესაძლებელია საგადასახადო კასკადის თავიდან აცილება. ამ რეფორმით მოგებული დარჩა მომხმარებელი და რაც მთავარია - ქვეყნის ეკონომიკა.

ინდეთში ადრე არსებული არაპირდაპირი საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვანი მიწის იყო კასკადური ეფექტი, რომელიც წარმოებდა გადასახადებში. ასევე, ძალიან შემამოფოთებული იყო საგადასახადო სისტემის გამჭვირვალობა.

დეცენტრალიზებული ინდოეთის ოცდაერთივე შტატს სხვადასხვა საგადასახადო სისტემა ჰქონდა, რაც თავის მხრივ, ართულებდა ურთიერთობას შტატებს შორის, ეს გარემოება კი ხელს უშლიდა ვაჭრობას, ინვესტიციების მოზიდვას და ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილურ განვითარებას. ახალმა გადასახადმა ინდოეთს მისცა საერთო სისტემა, რომელშიც ჩაება მთელი ინდოეთი. ინდოეთში ახლადამკვიდრებული გადასახადი ადგილობრივი მომხმარებელზე გათვლილი გადასახადია, ამიტომ ღარიბი, მაგრამ პოპულაციით დიდი შტატები ინტერესით იყო ჩართული საერთო ეკონომიკური წარმატების ფორმირებაში, რადგან გადახდილი გადასახადი, რომელიც პროპორციულად ნაწილდება და სახელმწიფოს ბიუჯეტს, ასევე შტატის ადგილობრივ ბიუჯეტს ავსებს. ეს გადასახადი ნაკლებად განვითარებულ შტატებს შესაძლებლობას აძლევს ბევრი სხვა საზოგადოებრივი პროექტი განახორციელონ.

ეს გადასახადი სწორად გაანგარიშებულ, ოპტიმალურ საპროცენტო განაკვეთს მოიცავს. ამ გადასახადის დღეს არსებული პროცენტული დიფერენცია 0% დან 28% შორის ვარირებს. არსებობს 0, 5, 12, 18 და 28 პროცენტიანი განაკვეთი, რაც განსაზღვრულია საქონლის კლასიფიკაციის, სასაქონლო ნიშნის, მისი მოხმარების აუცილებლობის და დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების მიხედვით. მათ შორის, მოქმედებს შემდეგი სახის საქონლისა და მომსახურების გადასახადი:

0%-იანი განაკვეთით იბეგრება წარმოება, - ძირითადი საკვები, მათ შორის: თევზი, ხორცი, რძის პროდუქტები, ბოსტნეული, პური, მარილი, საფოსტო მომსახურება, ნიგნები და გაზეთები;

5%-იანი განაკვეთით იბეგრება რძის პროდუქტები - უცხიმო რძის ფხვნილი, რძის საკვები ახალშობილებისთვის, შედედებული რძე, შეფუთული პანელი, კრემები, გაყინული ბოსტნეული, ეკონომკლასის საჭაერო მოგზაურობა, კვების ტროდუქტები - შაქარი, სანელებლები, საკვები ზეთი, პიცის პური, რუსკი, ტკბილეული, თევზის ფილე, ტაპიოკა, ტაქსის მომსახურება, სასმელები - ყავა, ჩაი, ნვენები, ტანსაცმელი, ფეხსაცმელი,

სანვავი - ნავთი, ნახშირი, მზის პანელები, საერთო კომუნალური გადასახადები;

12%-იანი განაკვეთით იბეგრება რძის პროდუქტები - კარაქი, ყველი, სასტუმროები და რესტორნების მომსახურება, შეფუთული მშრალი ხილი, ბიზნეს კლასის საჭაერო მოგზაურობა, კვების ობიექტები - საჭმელები, შეფუთული ქათამი, ძხვეწი, მურაბები, სოუსები, სასმელები - ხილის ნვენები, შეფუთული ქოქოსის წყალი, პირადი ჰიგიენის საშუალებები, საკანცელარიო ნივთები, სავარჯიშო ნიგნები, რვეულები, საკერავი მანქანა, ქოლგა, აიურვედული მედიცინა, მობილური ტელეფონები;

18%-იანი განაკვეთით იბეგრება რძის პროდუქტები, ნაყინი, დაბინავება სასტუმროებში (მომსახურება), დაკონსერვებული ბოსტნეული, კვების, სასმელების მომარაგება 5 ვარსკვლავიან და მაღალრეიტინგულ რესტორნებში, კვების ობიექტები, არომატიზირებული რაფინირებული შაქარი, მაკარონი, სიმინდის ფანტელები, ნამცხვრები, ნენიანები, მყისიერი საკვების ნარევი, დამუშავებული საკვები, ტელეკომის მომსახურება, სასმელები - მინერალური წყალი, IT მომსახურება, ბრენდული სამოსი, ფინანსური მომსახურება, სამუშაოების შესრულება, კინოს ბილეთები, საკანცელარიო ნივთები - კონვერტები, ელექტრონული მოწყობილობა - ნაბეჭდი სქემები, მონიტორები;

28%-იანი განაკვეთით იბეგრება საკვები პროდუქტები - შოკოლადები, სალექი რეზინი, კრემის ფხვნილი, პირადი ჰიგიენა - დეოდორანტი, საპარსი კრემი, გაპარსვის შემდეგ, თმის შამპუნი, საღებავი, მზისგან დამცავი საშუალება, სუნამო, სახის კრემები, სარეცხი საშუალებები, საყოფაცხოვრებო საქონელი - მტვერსასრუტი, საპარსები, თმის საკრეჭი, სარეცხი მანქანები, ჭურჭლის სარეცხი მანქანები, წყლის გამაცხელებლები და სხვა საყოფაცხოვრებო ტექნიკა, დინამიკები, კამერები, ავტომობილები და ავტომობილები\*, საბინაო მასალები - საღებავი, ფონი, კერამიკული ფილები, ცემენტი, ამონი მანქანები, სავაჭრო მანქანები, ბანკომატი, ფეიერვერკი, ძვირადღირებული დემირირებული საქონელი პანმასალა, თამბაქო, ბიდისები, გაზიანი სასმელები და ავტომობილები, გასართობი ღონისძიებები - გასართობი ობიექტები, წყლის პარკები, თემატური პარკები, მხიარული გასეირნებები, მხიარული ტურები, რბოლა, კარტინგი, კაზინოები, ბალეტი, სპორტული ღონისძიებები, ანტიკვარული პროდუქცია;

SGST - სახელმწიფო GST, აკუმულირდება შტატის ბიუჯეტში;

CGST - ცენტრალური GST, აკუმულირდება ცენტრალურ ბიუჯეტში;

IGST - ინტეგრირებული GST, აკუმულირდება ცენტრალური ბიუჯეტში;

UGST - შეგროვებული სახელმწიფო ცენტრალური მთავრობის მიერ საკავშირო ტერიტორიებიდან;

შტატის შიდა მოხმარების გადასახადი;

შტატის გარეთ გაყიდვის გადასახადი.

როგორ მუშაობს GST

მისი მოდელირება და გადაადილების ტრაექტორია,



თუ როგორ გადაიხდება და რა გზას გადის, ასახულია წარმოდგენილ 2 სურათზე.

ეს სქემა გვიჩვენებს, თუ რა გზას გადის პროდუქცია ხე-ტყის მასალების დამამზადებლიდან საბოლოო მომხმარებლამდე. მწარმოებელი გადაიხდის საპროცენტო განაკვეთებს, როგორც ადგილობრივი შტატის GST ანუ SGST-ს და ასევე, CGST-ს, მაგალითად, 10%-10% -ს და შესაბამისად, მიიღებს კრედიტს, ანუ ჩათვლას და შემდეგი საფეხური არის მიწოდება. ავეჯის ხელოსანს, რომელიც ინვოისის საშუალებით გადაიხდის უკვე ცენტრალური ხელისუფლების გადასახადს და შტატის გადასახადს, თუ პროდუქცია გადაკვეთს შტატს, ამ შემთხვევაში ავეჯის გამყიდველი მიიღებს შტატიდან მის შტატს გადაუხდის შტატის გადასახადს და ცენტრალურ გადასახადს, ასე საბოლოო დანიშნულებამდე ფასში განივთებული GST მიაღწევს საბოლოო მომხმარებლამდე და საგადასახადო ტვირთი აწევა მომხმარებელს, რომელიც ყიდულს პროდუქციას, რომელიც დამზადებულია სხვა შტატში და ეს გადასახადი აძლევს ყველა შტატს მიიღოს გადასახადი მწარმოებლისგან და მოახდინოს საგადასახადო თანხების აკუმულირება, რაც დადებითად აისახება ამ შტატის განვითარებაზე - რთულად ჩანს, თუმცა საბოლოო შედეგი ყველასთვის ხელსაყრელი და ეფექტიანია.

გადასახადების ლიბერალურობითა და ოპტიმიზაციის ხარისხით განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს

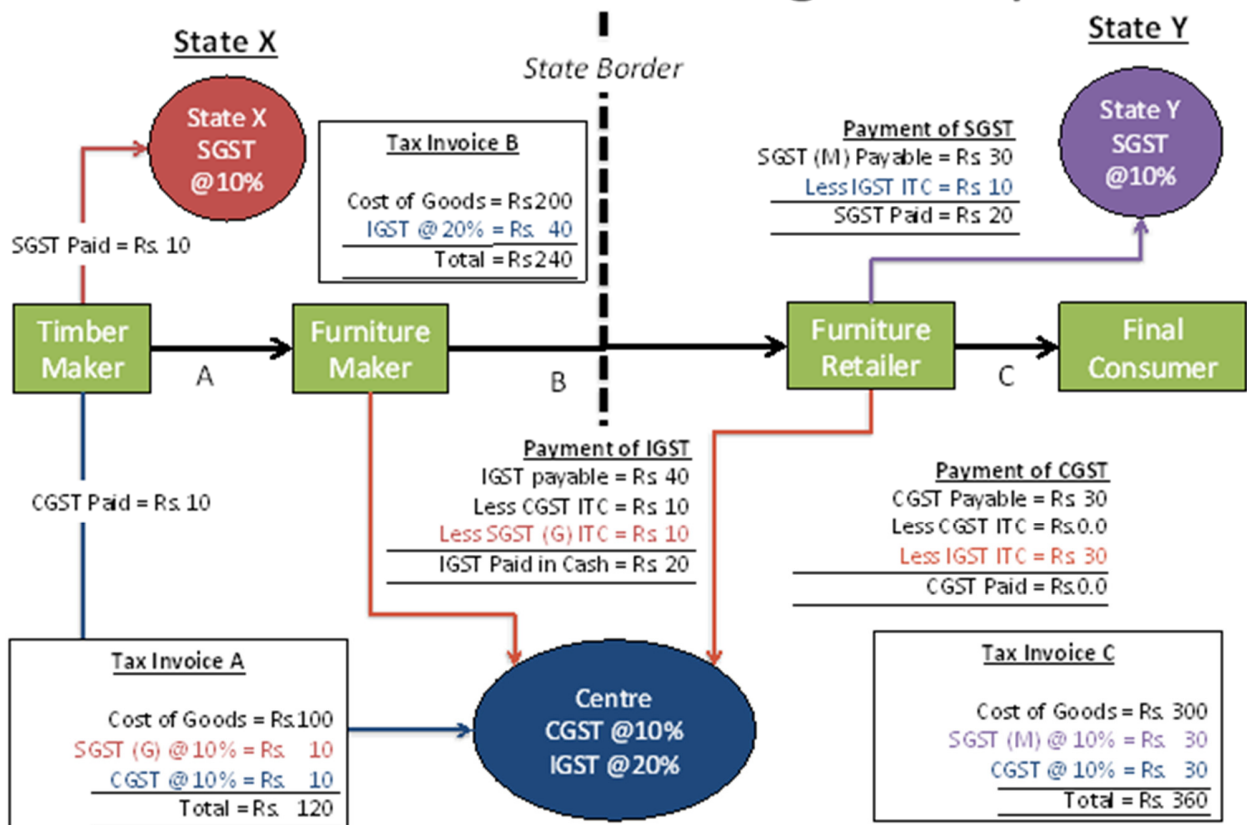
აზიის ქალაქი-სახელმწიფო - სინგაპური, რომელიც ეკონომიკური მდგომარეობით მსოფლიოში ერთ-ერთ ყველაზე უფრო ლიბერალურ სახელმწიფოდ მიიჩნევა. მინიმალური ადმინისტრაციული ბარიერები და მკაფიო საგადასახადო ნესები იზიდავს მწარმოებებს მთელი მსოფლიოდან.

გააზრებული და მიზანმიმართული რეფორმების შედეგად, ლარიბი სახელმწიფო ძალიან სწრაფად უმდიდრეს სახელმწიფოდ გარდაიქმნა. წარმატებულ ეკონომიკურ რეფორმებს აქ პოლიტიკურ ავტორიტარიზმიც ახლავს.

საგადასახადო განაკვეთი სინგაპურში საკმაოდ დაბალია და საშუალოდ ის ფირმის შემოსავლის 20.3%-ს შეადგენს,

სინგაპურის საგადასახადო პოლიტიკის ფუნდამენტური პრინციპია როგორც კორპორატიული, ისე ინდივიდუალური საგადასახადო განაკვეთების კონკურენტუნარიანობის შენარჩუნება. კორპორატიული საგადასახადო განაკვეთების კონკურენტუნარიანობა უზრუნველყოფს უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას. ინდივიდუალური საგადასახადო განაკვეთების კონკურენტუნარიანობა უზრუნველყოფს შრომის პროდუქტიულობის ამაღლებას და მწარმოების წახალისებას. საგადასახადო სისტემის მოქნილობის გასაზრდელად, როგორც მთავრობის შემოსავლის წყარო, 1994 წელს შემოიღეს საქონლის და

## IGST Model: Working Example



სურათი 2. საქონლიდან და მომსახურების გადასახადის მოდელირება

მომსახურების გადასახადი (GOODS & SERVICES TAX). რამაც უზრუნველყო მოხმარების და შემოსავლის გადასახადის მიქსის დაბალანსება და გაამყარა სინგაპურის ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობა.

საქონლის და მომსახურების გადასახადით იბეგრება მოხმარება და, როგორც ყველა ირიბი გადასახადი, ხელს უწყობს დანაზოგების და ინვესტიციების ზრდას.

საქონლისა და მომსახურების გადასახადი (GST) ეს არის შიდა მოხმარების გადასახადი, რომელიც ვრცელდება სინგაპურში გაყიდულ ყველა საქონელზე და მომსახურებებზე, გარდა ფინანსური მომსახურებისა და საცხოვრებელი უძრავი ქონებისა. იგი გადაიხდება საქონლისა და მომსახურების შეძენისას, ბევრ სხვა ქვეყანაში ეს არაპირდაპირი გადასახადი ასევე ცნობილია, როგორც დამატებული ღირებულების გადასახადი, თუმცა მას აქ განსხვავებული დატვირთვა აქვს.

საქონლისა და მომსახურების გადასახადის განაკვეთი 7% -ს შეადგენს.

საერთაშორისო ხასიათის ექსპორტისა და მომსახურების განევის შემთხვევაში კი 0%.

საქონლისა და მომსახურების გადასახადი იბეგრება საბოლოო შემსყიდველისათვის, ამიტომ ეს გადასახადი არ არის ხარჯი კომპანიისთვის. საქონლისა და საერთაშორისო მომსახურების ექსპორტი, ასევე საცხოვრებელი უძრავი ქონების გაყიდვა ან იჯარით გაცემა არ ექვემდებარება დაბეგრვას.

ამ ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა იძლევა საშუალებას, დავინახოთ პარალელები ან გადაკვეთები საქართველოში არსებულ პრაქტიკასთან და გავაკეთოთ დასკვნები, დავსახოთ განვითარების, სრულყოფის პერსპექტივა.

არსებული რეალობიდან გამომდინარე, ქვეყნები ცდილობენ გამოავლინონ მეტი პოტენციალი და შეიქმნან როგორც ტურისტული, ასევე საიმედო საინვესტიციო გარემო, რომელსაც ქმნის ფაქტორთა ერთობლიობა. ასეთ ფაქტორებს მიეკუთვნება საგადასახადო გარემო, მთვარობების დამოკიდებულება ბიზნეს სექტორის მიმართ, სახელმწიფოს გეოპოლიტიკური მნიშვნელობა და პოლიტიკური კურსი, დამოუკიდებელი სასამართლო და მისი დემოკრატიულობა, რომელიც წარმოშობს მშვიდობას ან არეულობას, რაც შემდეგ აისახება ქვეყნის განვითარებას დონეზე.

გადასახადების ოპტიმიზაციის გზა, რომელიც უნდა გაიაროს სხვადასხვა ქვეყნის სისტემამ და ჩამოყალიბდეს ახალი სახით, განსხვავებულია, თუმცა მათ შორის შესაძლებელია ვიპოვოთ ისეთი მიმართულება, რომელიც რეფორმებისთვის ორიენტირად გამოდგება. მისი განხორციელების შემდეგ საგადასახადო სისტემა იქნება უფრო ელასტიური და გადამხდელზე მორგებული. ქვეყნების გამოცდილებებიდან და საუკეთესო პრაქტიკებიდან იკვეთება 10 ნაბიჯიანი სქემა, რომელიც ოპტიმიზაციის და მისი იდეალური ღირებულების გამოთვლის წინაპირობაა:

1. ბანკის საგადასახადო ოპერაციების ანალიზი;
2. საგადასახადო კანონმდებლობის მონიტორინგი;
3. მონიტორინგი ბანკის სადაგასახადო ოპერაციების;
4. შიდა ცვლილებების პროგნოზირება;
5. საგარეო ცვლილებების პროგნოზირება;
6. საგადასახადო ბაზების შექმნა;
7. მეთოდოლოგიის შემუშავება;
8. ბუღალტრული აღრიცხვის განვითარება;
9. საგადასახადო აღრიცხვის მოდერნიზება;
10. სისტემის კონტროლი.

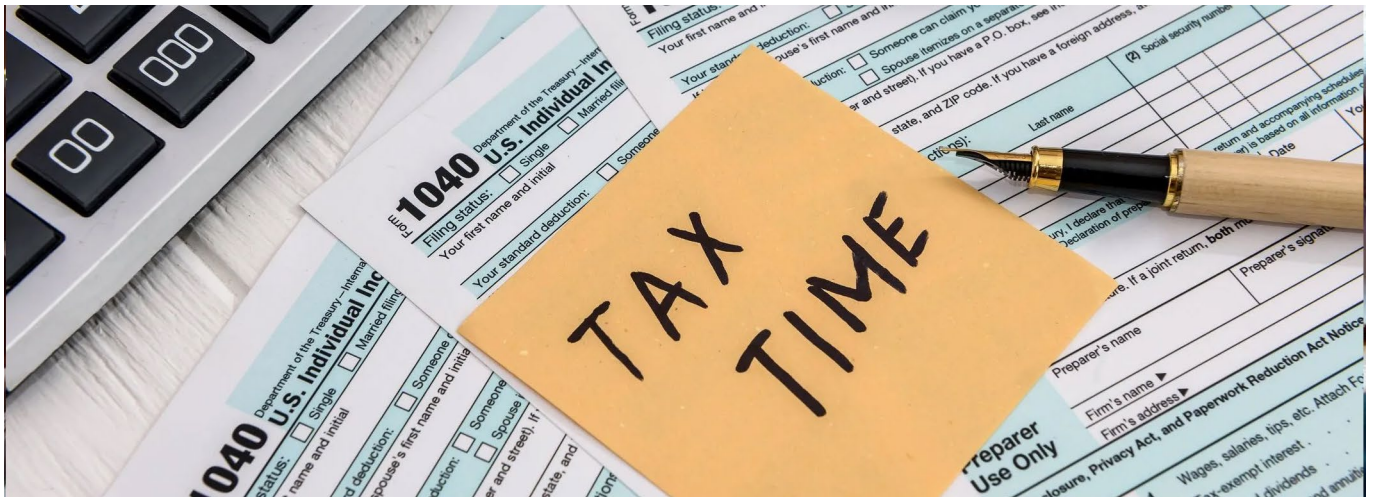
საბოლოო წარმატებული შედეგისთვის ასევე აუცილებელია საგადასახადო რისკების ეფექტური მართვა. რისკების სწორი მენეჯმენტის უზრუნველსაყოფად საჭიროა:

1. საგადასახადო რისკების გამოვლენა და შეფასება;
2. სადავო დებულებების შესწავლა;
3. მიმდინარე რისკების მონიტორინგი;
4. რისკების კლასიფიკაცია და მათი შედეგების ანალიზი;
5. რისკების ზემოქმედების პროგნოზირება;
6. რისკის შესახებ მეთოდების შემუშავება;
7. სხვადასხვა ალტერნატივების შედარება;
8. რისკზე ზემოქმედების საუკეთესო მეთოდის გამოყენება.

თავის მხრივ, სისტემის ფუნქციონირება მოითხოვს მისი ეფექტიანობის სტაბილურობას ხანგრძლივადიან პერსპექტივაში, რისთვისაც გამოცდილების სპექტრიდან გამოირჩევა რამდენიმე ნაბიჯიანი სქემა. მასში მოიაზრება:

1. ზოგადი ეფექტიანობის მაღალი დონის მხარდაჭერა;





2. ეფექტიანი სტრუქტურის შექმნა;
3. ინფორმაციის სწრაფი და ზუსტი გადაადგილების უზრუნველყოფა;
4. სასიცოცხლო ციკლის მიმდინარე ეტაპზე მონიტორინგი;
5. სამუშაო პროცესის ავტომატიზაცია;
6. ურთიერთობების შენარჩუნება და განვითარება;
7. სისტემის სამუშაო ხარისხის მაღალი დონის უზრუნველყოფა;
8. გადამხდელთა ეფექტურობის მუდმივი ზრდა;
9. თვითკონტროლის სისტემის განხორციელება;
10. შედეგზე ორიენტირებული საგადასახადო მოდელის განსაზღვრა;

11. გადამხდელთა კვალიფიკაციის ამაღლება.  
გადასახადების ოპტიმიზაცია მოითხოვს კომპლექსურ მიდგომას და რეფორმებს საგადასახადო სფეროში. ვფიქრობ, ზემოაღნიშნულის გათვალისწინება ხელს შეუწყობს ოპტიმიზაციის პროცესს სრულად და რეფორმის გატარებისთვის იქნება წინაპირობა.

საქართველოში გადასახადების ტრანსფორმაციისთვის შესაძლოა მოინახოს შემდეგი ალტერნატივა - შეიქმნას სამი ტიპის გადასახადი:

- GST I - იმპორტის გადასახადი;
- GST V - დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ);
- GST E - აქციზის გადასახადი;

აუცილებლად უნდა მოვახდინოთ აქციზის გადასახადის რეფორმირება და გამოანგარიშება მოხდეს ღირებულების მიხედვით, შესაბამისად, კვოტირებული, ფიქსირებული გადასახადი გადავიყვანოთ ის პროცენტულ მაჩვენებელზე, რადგან სხვა არსებულ გადასახადთან ერთად მარტივად გაერთიანდეს.

დაკვირვებიდან და უცხოური გამოცდილებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნება რამდენიმე სა-აქციზო პროდუქციის დაბეგვრის განაკვეთების სახეცვლილება. მათ შორის, უფრო რაციონალური იქნება: ავტომობილებზე აქციზი იყოს ღირებულების 12%, (ვფიქრობ, ეს ყველაზე ოპტიმალური საპროცენტო განაკვეთია); სიგარეტებზე გადასახდელი გადასახადი შეადგენდეს ღირებულების 10% -ს (ესეც ოპტიმალური საპროცენტო განაკვეთია); ნავთობპროდუქტებზე აქ-

ციზი განისაზღვრებოდეს 40%-ით; საპოხი მასალებზე კი - 80%-ით; ალკოჰოლურ სასმელებზე აქციზის განაკვეთი - ღირებულების 10% -ს.

გამომდინარე იქიდან, რომ რამდენიმე გადასახადის ერთად გადახდა მოუწევს გადამხდელს, ეს გადასახადები გაერთიანდება და ერთად მოხდება მათი გადახდა.

GST V+E ანუ დღგ-ს და აქციზის ერთად გადახდა - 18%+10% ანუ 28 % -ს გადაიხდის გადამხდელი და შესაბამისად, მიიღებს საგადასახადო ჩათვლას.

GST I+E აქციზის და იმპორტის გადასახადების ერთად გადახდის შემთხვევაში გაერთიანდება იმპორტის 0,04%-იანი, 5%-იანი და ან 12%-იანი განაკვეთი აქციზის გადასახადთან ერთად და ჩაირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში, შესაბამისად, გადასახადის გადამხდელი მიიღებს საგადასახადო ჩათვლას.

GST V+ I ანუ დღგ-ს 18%-ს დაემატება იმპორტის გადასახადს. ამ მეთოდით მივიღებთ გამარტივებულ, მოქნილ და არსებითად ახალ ევროპულ გადასახადს, რომელსაც ანალოგი არ აქვს.

**გამოყენებული ლიტერატურა**

1. <https://cleartax.in/s/gst-law-goods-and-services-tax>
2. <https://www.gstindia.com/>
3. [https://www.researchgate.net/publication/30176-4994\\_Tax\\_Optimization](https://www.researchgate.net/publication/30176-4994_Tax_Optimization)
4. <https://www.nerdwallet.com/blog/2019-tax-report/>
5. <https://www.chargebee.com/docs/indian-gst.html>
6. <http://gstcouncil.gov.in/>
7. <https://www.bankbazaar.com/tax/gst.html>
8. <https://taxadda.com/gst-calculator/>
9. <https://www.investopedia.com/terms/g/gst.asp>
10. <https://www.sagesoftware.co.in/gst-india/>
11. <https://cbic-gst.gov.in/>
12. <https://www.kompassindia.com/blog/types-of-gst-in-india-cgst-sgst-igst-and-utgst-explained/>
13. <https://www.ibef.org/research/india-study/goods-and-services-tax>
14. <https://pteducation.com/gst/defaultgst.aspx>

# ჟურნალის მკითხველთა და კოტენსიურ ავტორთა საყურადღებოდ!

ვფიქრობთ, თქვენთვის საინტერესოა გაცნობოთ, რომ ჟურნალი „**ბიზნესი და კანონმდებლობა**“ უკვე გასული წლის დეკემბრიდან გამოდის საერთაშორისო სამეცნიერო-ანალიტიკური სტატუსით და ინდექსირებულია საერთაშორისო საძიებო ბაზაში - **Google Scholar**.

ჟურნალი წლების განმავლობაში წარმოადგენდა საქმიანი წრეებისთვის საიმედო პარტნიორს, ბიზნესის დარგში - გამოცდილ გზამკვლევეს, საკანონმდებლო აქტების ლაბორინთებში - გულთმისან მეგზურს, აკადემიურ სფეროსთვის - უანგარო მსახურს და გააგრძელებს ამ ტრადიციას.

ჟურნალი ღიაა ყველა დაინტერესებული პირისთვის. მასში შესძლებელია ქართულ, ინგლისურ, გერმანულ და რუსულ ენებზე სტატიების გამოქვეყნება ბიზნესის ადმინისტრირებისა და მენეჯმენტის, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის აქტუალურ საკითხებზე. მიიღება რეცენზიები გამოქვეყნებულ მონოგრაფიებსა და სახელმძღვანელოებზე, აგრეთვე საკანონმდებლო აქტებზე კომენტარები, განმარტებები, შენიშვნები და სრულყოფის რეკომენდაციები.

ჟურნალის ახალ სტატუსთან დაკავშირებით, შეგახსენებთ სამეცნიერო სტატიის გამოქვეყნების წესს და განვდით დამატებით მოთხოვნებს:

- სამეცნიერო სტატია წარმოდგენილი უნდა იყოს **A4 ფორმატით**. მოცულობა, გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალისა და რეფერატის ჩათვლით, არ უნდა აღემატებოდეს კომპიუტერზე **1,5 ინტერვალთ** და **11 ზომის შრიფტით** ნაბეჭდი ტექსტის **20 გვერდს**. მასში უნდა იკვეთებოდეს საკვლევი პრობლემის აქტუალურობა, კვლევის მიზანი და ამოცანები, კვლევის მეთოდოლოგია, კვლევის შედეგები (სიახლე), რეკომენდაციები.

- ქართულ ენაზე შესრულებულ ნაშრომს უნდა ახლდეს რეფერატები ქართულ და ინგლისურ ენებზე - თითოეული 1000-მდე ნიშნის მოცულობით. უცხო ენაზე დანერილს კი - ძირითადი შინაარსი 2-3 გვერდზე ქართულ ენაზე და რეფერატი იმავე უცხო ენაზე.

- რედაქციაში სტატიის წარმოდგენა აუცილებელია ნაბეჭდ ეგზემპლარად, ელვერსიასთან ერთად (ქართული - შრიფტით **Sylfaen**, ხოლო უცხოურ ენაზე ტექსტი - **Times New Roman**). სტატიის სათაურის ქვემოთ (მარჯვენა მხარეს) უნდა მიე-

თითოს ავტორის (ან ავტორების) სრული სახელი, გვარი, აკადემიური ხარისხი, თანამდებობა, ტელეფონი და ელექტრონული ფოსტის მისამართი;

- სტატიაში უნდა ჩანდეს საკვლევ პრობლემასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ლიტერატურის გამოყენება. ლიტერატურის დასახელება უნდა განთავსდეს სტატიის ბოლოს ერთიანი სიის სახით: ა) ნიგნის დასახელება შემდეგი თანმიმდევრობით - ავტორის (ავტორების) გვარი და ინიციალები, ნიგნის დასახელება, გამოცემის ადგილი, გამომცემლობა, წელი; ბ) საჟურნალო სტატიისათვის - ავტორის (ავტორების) გვარი და ინიციალები, სტატიის დასახელება, ჟურნალის დასახელება, წელი, ჟურნალის ნომერი. ლიტერატურის სიაში მითითებული წყარო გამოყენებული უნდა იყოს სტატიის ტექსტში. ამა თუ იმ ავტორის ნაშრომიდან ციტირებისას, მას უნდა მიეთითოს წყარო შესაბამისი გვერდის აღნიშვნით შემდეგი სახით [3, გვ.41], სადაც პირველი ციფრი შეესაბამება ციტირებული წყაროს რიგით ნომერს გამოყენებული ლიტერატურის სიაში, ხოლო მეორე - იმ გვერდს, საიდანაც მოყვანილია ციტატა. ლიტერატურის სიაში ყოველი ნიგნის (ჟურნალის) ბიბლიოგრაფიული აღწერა უნდა შეესაბამებოდეს მის სატიტულო ფურცელს.

- ძირითადად ტექსტში ცხრილები, გრაფიკები და სქემები უნდა განთავსდეს მათი მითითების ადგილზე, თუ იქ ადგილი არასაკმარისია - შეიძლება მომდევნო გვერდზე. ცხრილებს, გრაფიკებს და სქემებს უნდა ჰქონდეს დასახელება და ნუმერაცია.

გამოსაქვეყნებლად წარმოდგენილი სამეცნიერო სტატია გადის რეცენზირებას დარგის სპეციალისტ რეცენზენტთან (რეცენზენტის ვინაობა ავტორისთვის არ იქნება ცნობილი, არც რეცენზენტს ეცნობება ავტორის/ავტორების ვინაობა).

ცალკეული გამონაკლისის გარდა, სტატიის გამოქვეყნება ფასიანია. **ერთი გვერდის საფასურია 5 (ხუთი) ლარი**. ანგარიშსწორების ანგარიში მითითებულია ჟურნალში.

აღნიშნული მოთხოვნების შეუსრულებლობისას, სტატია არ გამოქვეყნდება და ავტორს არ უბრუნდება.

წელიწადში გამოდის ჟურნალის არანაკლებ 4 ნომერი, ვრცელდება ელექტრონულად და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი მომხმარებლისთვის მისამართზე: **b-k.ge**.

ჟურნალის რედაქცია