

საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი

შუალედური ანგარიში



ფონდი “ლიბერალური აკადემია თბილისი” დაარსდა 2006 წლის დეკემბერში, როგორც არასამთავრობო, არაკომერციული ორგანიზაცია, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოსა და მთლიანად სამხრეთ კავკასიაში ლიბერალური დემოკრატიული ღირებულებების, მშვიდობისა და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის მხარდაჭერას. “ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი” არის ანალიტიკური პროგრამა, რომელიც ორგანიზაციის ბაზაზე ჩამოყალიბდა 2010 წლის იანვარში და ახორციელებს კვლევას და ანალიზს, რათა ხელი შეუწყოს, პირველ რიგში, საქართველოს, ხოლო მომდევნო ეტაპზე – მთლიანად რეგიონის ევროპული მომავლის შესახებ დისკუსიებს და დამოუკიდებელი ექსპერტიზით წვლილი შეიტანოს ამ მიმართულებით პოლიტიკის ფორმირებაში.

“ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი” იკვლევს საკითხებს, რომლებიც ევროკავშირში მიმდინარე პროცესებს, საქართველოსა და რეგიონის ევროკავშირთან თანამშრომლობის ორმხრივ და მრავალმხრივ ფორმატებს უკავშირდება. ძირითადი მიზანია, ერთი მხრივ, საქართველოში/რეგიონში სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფებისა და ფართო საზოგადოების უკეთ გათვითცნობიერება და ჩართვა ევროპული ინტეგრაციის პროცესებში; მეორე მხრივ, ბრიუსელსა და ევროპის სხვა დედაქალაქებში დაინტერესებული პოლიტიკური, საექსპერტო, მედია თუ აკადემიური წრეებისა და პირების უკეთ ინფორმირება საქართველოსა და რეგიონში მიმდინარე პროცესებზე, მათი მხრიდან ევროპული მისწრაფებების მხარდაჭერის ნახალისების მიზნით. აქედან გამომდინარე, “ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი” იკვლევს იმ საკითხებსაც, რომლებიც პირდაპირ არ უკავშირდება საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის არსებულ დღის წესრიგს, მაგრამ ეხმარება ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ გამოწვევებს, ამ თემებზე ფართო საზოგადოებრივი დებატების ხელშეწყობის მიზნით.



USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

“საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება” დაფინანსებულია აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ და ხორციელდება “აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის” (EWMI) მიერ.

G-PAC is funded by the U.S. Agency for International Development (USAID) and implemented by the East-West Management Institute (EWMI).

გამოცემის ავტორების მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), ამერიკის მთავრობის ან “აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის” (EWMI) შეხედულებებს.

The contents of this publication do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government, or EWMI.

შუალედური ანგარიში მომზადდა ფონდ “ლიბერალური აკადემია თბილისი” პროექტის “ტრანსფორმაცია საქართველოში – მნიშვნელოვანი შედეგები” ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია “აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის” (EWMI) მიერ, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს სახსრებით.

პროექტის გუნდი:

ქეთევან ციხელაშვილი – პროექტის ხელმძღვანელი

თენგიზ შერგელაშვილი – ანალიტიკოსი

მიხეილ თოქმაშვილი – მკვლევარი

© EI-LAT 2012 “ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი”

რუსთაველის გამზირი, 50/1, 0108, თბილისი, საქართველო. ტელ./ფაქსი: +(995 32) 293 11 28;

ელფოსტა: info@ei-lat.ge, ვებგვერდი: <http://ei-lat.ge>

შინაარსი

შესავალი	5
1. საქართველოს ეკონომიკის ტრანსფორმაცია საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან “ვარდების რევოლუციამდე”	7
1.1. ეკონომიკის ტრანსფორმაციის თეორიული საფუძვლები	7
1.2. ეკონომიკის განვითარება “ვარდების რევოლუციამდე”	9
1.3. ინსტიტუციური ცვლილებები.....	13
1.4. სოციალური სფეროს განვითარება	16
2. საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარება “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში	23
2.1. “ქართული მოდერნიზაცია” სამთავრობო პროგრამებში	23
2.2. ახალი ხელისუფლების ეკონომიკური რეფორმები.....	39
2.3. საქართველო საერთაშორისო ინდექსებსა და რეიტინგებში	47
3. ეკონომიკის ძირითადი მამოძრავებელი ძალები და წინააღმდეგობები 2004-2011 წლებში	53
3.1. ძირითადი მაკროეკონომიკური ტენდენციები.....	53
3.2. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები	58
3.3. საბანკო სისტემა	62
3.4. საგარეო ვალი.....	64
3.5. უცხოეთიდან მოქალაქეთა ფულადი გზავნილები.....	65
3.6. 2008 წლის კრიზისი საქართველოში	67
3.7. ინფლაცია და გაცვლითი კურსი.....	69
3.8. საგარეო ვაჭრობა და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი	70
3.9. საბიუჯეტო სფეროს ტენდენციები 2004-2010 წლებში	75
4. ეკონომიკის დარგების განვითარება	83
4.1. სოფლის მეურნეობა	83
4.2. მრეწველობა.....	86
4.3. ენერგეტიკა	86
4.4. ვაჭრობა	88
4.5. ტურიზმი	89
5. სოციალური სფერო	94
5.1. შრომის ბაზარი და დასაქმება	94
5.2. შინამეურნეობების შემოსავლების და ხარჯების განაწილება	97
5.3. უთანასწორობა და სიღარიბე.....	102
5.4. რეფორმები სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში	107
დასკვნა - ძირითადი გამოწვევები	109

შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ 20 წლის განმავლობაში პოსტსოციალისტური ქვეყნების ტრანსფორმაცია განსხვავებული ტრაექტორიით წარიმართა. მსგავსი სასტარტო პირობებიდან ამ ქვეყნებმა, სხვადასხვა გარე და შიდა ფაქტორის ზეგავლენით, განვითარების განსხვავებულ დონეს მიაღწიეს. საკმარისი დრო გავიდა საიმისოდ, რომ შეფასდეს ტრანსფორმაციის პროცესი, მისი დინამიკა და მახასიათებლები იმის გათვალისწინებით, რა ამოცანები იყო დასახული და რა შედეგები მივიღეთ. საწყის ეტაპზე პოსტსოციალისტური ქვეყნების მოდერნიზაცია, ანუ ძველიდან ახალ სისტემაზე გადასვლა, გაიგივებული იყო დასავლური ტიპის სახელმწიფოს მშენებლობასთან. თავის მხრივ, ეს, ძირითადად, დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბებასა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას გულისხმობდა. ამ ძირითადი პოლიტიკური და ეკონომიკური კომპონენტების გარდა, ტრანზიციას სხვადასხვა, მათ შორის, სოციალური, კულტურული, მენტალური, ღირებულებითი და ა.შ. განზომილებებიც გააჩნდა, რომელთა ერთობლიობამ დროთა განმავლობაში სხვადასხვა ქვეყანაში მოდერნიზაციის განსხვავებული კურსი ჩამოაყალიბა.

ამ თავისებურებების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, გამოიყოს ქვეყანათა ჯგუფებიც, რომლებიც პროგრესის მსგავსი დინამიკით და ტრანსფორმაციის მსგავსი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური ნიშნებით ხასიათდება. პირობითად, სამი ამგვარი ჯგუფის გამოყოფა შეიძლება. პირველ ჯგუფს წარმოადგენს “ახალი ევროპის” ის ქვეყნები, რომელთა ტრანზიციის მიმართულება დიდწილად განსაზღვრა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში განწევრიანებამ. მეორე ჯგუფში ის ქვეყნები შედიან, სადაც ეკონომიკის ზრდის ფონზე მოდერნიზაციის პროცესი დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის ამოცანას დაშორდა და პოლიტიკურმა სისტემამ ავტორიტარული ხასიათი შეიძინა. ხოლო მესამე ჯგუფში ის ქვეყნები შეიძლება მოვიპოვოთ, სადაც დასავლური ვექტორი გამოკვეთილია, როგორც განვითარების ორიენტირი, თუმცა ეკონომიკური განვითარების კურსის მდგრადობა და სტაბილური დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბება ტრანზიციის მიმდინარე ეტაპის ამოცანად რჩება.

საქართველოს ტრანსფორმაციის ოცნლიანი პერიოდი საინტერესოა მრავალი თვალსაზრისით, მათ შორის, მიმდინარე პროცესების გასაანალიზებლად.

წარმოდგენილ კვლევაში ყურადღებას ვამახვილებთ ტრანსფორმაციის ეკონომიკურ ვექტორზე და მის მახასიათებლებზე, ასევე სოციალურ და ინსტიტუციურ სფეროებზე იმდენად, რამდენადაც ის უშუალო კავშირშია ეკონომიკასთან.

ამ მხრივ, ოცნლიანი პერიოდი, შესაძლებელია, პირობითად ორ ნაწილად დაიყოს: 1990 წლიდან 2003 წლამდე და 2003 წლის, ანუ “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ. თუ 2003 წლამდე ადგილი ჰქონდა, ხშირ შემთხვევაში, წინააღმდეგობრივ პოლიტიკას და მკვეთრ ეკონომიკურ რყევებს, 2003 წლის შემდგომ იყო მცდელობა ეკონომიკური პოლიტიკის კონსოლიდაციის, ეკონომიკური ლიბერალიზაციისა და “მოდერნიზაციის” განახლებული და უფრო აქცენტირებული ხედვების გარშემო.

თუმცა, ოცნლიანი პერიოდის შემდეგაც, განსხვავებული კურსის, ფაზებისა და გარღვევების მიუხედავად, ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგიანობის თვალსაზრისით, რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რაც მოქალაქეთა ცხოვრების დონის თვალსაჩინო გაუმჯობესებას და ეკონომიკური მდგრადობის უზრუნველყოფას უკავშირდება.

ყოველივე ეს ძალზე აქტუალურს ხდის სხვადასხვა პერიოდში გატარებული პოლიტიკის როგორც კონცეპტუალურ, ისე ღრმა ანალიზს მისი ცალკეული კომპონენტების გათვალისწინებით. ზოგადი ტენდენციების, პოლიტიკისა და დინამიკის თავისებურებების მიხედვით, კვლევა მოიცავს ორ პირობით პერიოდს, სადაც 2003 წლის შემდგომი პროცესები უფრო სიღრმისეულადაა განხილული. მით უმეტეს, რომ “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ რვა წელი გავიდა, რაც შეჯამებისთვის

გარკვეულ საფუძველს ქმნის. ასევე, ხშირად კეთდება მინიშნებები პოსტრევიუციური რეფორმების უნიკალურობაზე, რაც, თავისთავად, ზრდის ინტერესს როგორც ცვლილებების იდენტიფიცირების, ისე შედეგების ანალიზის თვალსაზრისით.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2003 წლამდე პერიოდი გაანალიზებულია ცალკეული ეკონომიკური პარამეტრების დინამიკის, სოციალური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური კომპონენტების და მათი არსებითი ცვლილებების ფონზე, განხილულია რეფორმების კონცეპტუალური პარადიგმებიც.

2003 წლის შემდგომ დეტალურადაა გაანალიზებული მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი ძირითადი დოკუმენტები. ასევე, არის მცდელობა, გამოიკვეთოს ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარი ამოცანები და ვექტორი განხორციელებული რეფორმების თუ ყველა იმ ძირითადი კომპონენტის ანალიზით, რომელიც არსებითად ქმნის პოსტრევიუციური ქართული “მოდერნიზაციის” მთლიან სახეს.

1. საქართველოს ეკონომიკის ტრანსფორმაცია საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან “ვარდების რევოლუციამდე”

1.1. ეკონომიკის ტრანსფორმაციის თეორიული საფუძვლები

ოცი წლის წინ, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოს მიეცა შესაძლებლობა, არაეფექტური, ცენტრალიზებულად გეგმური მეურნეობიდან გადასულიყო საბაზრო ეკონომიკაზე. საქართველოში ეკონომიკური განვითარება დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან საკმაოდ რთული გზით წარიმართა და გარდაქმნების პროცესი, არცთუ იშვიათად, ვერ უზრუნველყოფდა მნიშვნელოვან პროგრესს ეროვნული მეურნეობის სტაბილურ განვითარების თვალსაზრისით.

1990-იანი წლები იყო ყველაზე რთული პერიოდი, რომელიც დაიწყო ეთნოკონფლიქტებით და სამოქალაქო დაპირისპირებით. ამას ერთვოდა ფინანსური კრიზისიც. მართალია, შემდგომში კრიზისი დაიძლია, მაგრამ გარდაქმნის პროგრამებმა ვერ უზრუნველყო ქვეყნის განვითარება.

საქართველოში, ისევე, როგორც პოსტსოციალისტური ქვეყნების უმრავლესობაში, ეკონომიკური გარდაქმნის სტრატეგიული გზა ძირითადად ემყარებოდა ევოლუციური განვითარების მოლოდინს, საბაზრო კანონებთან თანდათანობით ადაპტირებას, რასაც შედარებით ნაკლები რყევები უნდა გამოეწვია. თუმცა, სხვადასხვა პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციონალური ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად, ეკონომიკა საბაზრო შოკში აღმოჩნდა და რადიკალური ცვლილებების გატარება მოითხოვა.

სტრატეგიული პროგრამების წარმატებით განხორციელებას ყოველთვის გააჩნდა თანმდევი ეფექტები, რომლებიც თავს იჩენდა განვითარების ყველა ეტაპზე და ტრანსაქციულ ხარჯებს მოითხოვდა. საქართველოში არსებული ეკონომიკური ცოდნა და გამოცდილება ვეღარ განსაზღვრავდა მოსალოდნელი ცვლილებების მთელ სპექტრს და ეკონომიკის მოულოდნელი სცენარით განვითარება ერთგვარ გამოცდას უწყობდა ხელისუფლებას.

ტრანზიციული ეკონომიკის მკვლევრები განსხვავებულად აფასებდნენ ასეთ მოვლენებს. აქცენტები გადატანილი იყო ქვეყნების სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ თავისებურებებზე და მიზანშეწონილად მიჩნევდნენ გარდაქმნის განსხვავებული სტრატეგიების დანერგვას ან დომინანტურ როლს ანიჭებდნენ იმ საერთო პოსტულატებს, რომელიც “ვაშინგტონის კონსენსუსის”¹ (იხ. ჩანართი 1) სახელწოდებით გახდა ცნობილი და რომელიც თავდაპირველად 80-იანი წლების ბოლოს ლათინური ამერიკის ქვეყნებისათვის შეიქმნა. გარდამავალ ეტაპზე ახალი ეკონომიკური აზროვნებაც წინააღმდეგობაში აღმოჩნდა ძველ სტერეოტიპულ აზროვნებასთან.

¹ <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>

ჩანართი 1. ვაშინგტონის კონსენსუსი ეს დასახელება და კონცეფცია პირველად 1989 წელს გაჩნდა ჯონ ვილიამსონის (ეკონომისტი, ვაშინგტონში არსებული ეკონომიკის საერთაშორისო ინსტიტუტი) მიერ. ვილიამსონი იყენებდა ტერმინს “შეჯამება” საზოგადოებრივად განანილებული პოლიტიკის თემების მიმართ, რის ადვოკატირებასაც, ამავდროულად, ვაშინგტონში არსებული ინსტიტუტები ახდენდნენ. ეს ინსტიტუტები იყო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი და შეერთებული შტატების სახელმწიფო ხაზინის დეპარტამენტი, რომელთა დანიშნულებაც ერთგვარად იყო 1980-იან წლებში ლათინურ ამერიკაში შექმნილი ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისიდან ქვეყნის გამოყვანა. 1990-იანი წლებიდან “ვაშინგტონის კონსენსუსი” პოსტსოციალისტურ და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ეკონომიკური კრიზისის დაძლევისათვის ძირითად სარეკომენდაციო ბაზად იქცა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისათვის. “ვაშინგტონის კონსენსუსში” მოცემულია ეკონომიკურ პოლიტიკაში გასატარებელი 10 რეფორმა:

1. ფისკალური დისციპლინის დამყარება (ბიუჯეტის მინიმალური დეფიციტი)
2. სახელმწიფო ბიუჯეტში ჯანდაცვის, განათლების და ინფრასტრუქტურის პრიორიტეტულობა
3. არსებული საგადასახადო განაკვეთების შემცირება
4. ფინანსური ბაზრების ლიბერალიზაცია, რათა რეალური საპროცენტო განაკვეთი შენარჩუნებული იქნას დაბალ, მაგრამ დადებით დონეზე
5. ეროვნული ვალუტის თავისუფალი გაცვლითი კურსი
6. საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია (ძირითადად საიმპორტო ტარიფების შემცირების გზით)
7. უცხოური პირდაპირი ინვესტიციებისთვის შეზღუდვების შემცირება
8. პრივატიზაცია
9. ეკონომიკის დერეგულირება
10. საკუთრების უფლების დაცვა

საზოგადოებრივ-ეკონომიკური გარდაქმნების საწყის ეტაპზე განისაზღვრა ეკონომიკის ტრანსფორმაციის ორი გზა: ევოლუციური და ე.წ. “შოკური”. ისინი ემყარებოდა ევოლუციური და რევოლუციური გარდაქმნების შესაძლებლობებს. ორივე მიმართულებას ჰქონდა არგუმენტები. “შოკურ თერაპიას” ძირითადად მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და ფასების ლიბერალიზაციისათვის მიიჩნევდნენ მიზანშეწონილად, ხოლო სხვა სფეროებში, მაგალითად, ვაჭრობის, მენარმეობის და სოციალურ სფეროებში, რეფორმებს უფრო ხანგრძლივი პერიოდით განსაზღვრავდნენ.² საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ძალების მნიშვნელოვანი ნაწილი ძირითადად ემხრობოდა საბაზრო ეკონომიკაზე თანდათანობით, “გრადუალურ” გადასვლას. თუმცა, გარდამავალი ქვეყნების ეკონომიკა 90-იანი წლების დასაწყისში, პრაქტიკულად, შოკურ მდგომარეობაში აღმოჩნდა და ამან მოითხოვა რადიკალური ცვლილებების გატარება.

ნეოკლასიკურ ეკონომიკაზე დაფუძნებული რევოლუციური, ე.წ. “შოკური” მიდგომა მოითხოვს ტრანსფორმაციის განხორციელებას ლიბერალიზაციის, სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული ტრანსფორმაციის გზით. ევოლუციური მიდგომა ინსტიტუციალიზმსა და პოსტეინსურ მიდგომებს

² Fischer, Stanley, Sahay, Ratna and Vegh, Carlos (1996), Stabilization and growth in transition economies: The early experience International Monetary Fund, p. 1-2.

ეყრდნობა და მოითხოვს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას ქვეყნისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებით გზით, რაც, ფაქტობრივად, მის თანდათანობით ტრანსფორმაციას ითვალისწინებს.³ ამ კრიტერიუმით მეცნიერ-ეკონომისტები ორ დიდ ჯგუფად იყოფა: ეკონომიკურ რეფორმებში “შოკის” მომხრეებად და “გრადუალისტებად”.

როგორც შემდგომ გამოვლინდა, არც ერთი მიმართულება არ იყო დაზღვეული რისკებისაგან. ქართულ რეალობაში ეკონომიკური პოლიტიკის ნაბიჯები ორივე მიმართულების ერთობლიობას ითვალისწინებდა. რეფორმები ძირითადად მიმართული იყო ლიბერალიზაციის, სტაბილიზაციისა და სტრუქტურულ ტრანსფორმაციის განხორციელებისაკენ. ეკონომიკური ლიბერალიზაცია გულისხმობდა: ფასების ლიბერალიზაციას, საწარმოებზე სახელმწიფო კონტროლის გაუქმებას და თავისუფალ საგარეო ვაჭრობას; სახელმწიფო საკუთრების კერძო საკუთრებაში გადაცემას პრივატიზების გზით; მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციას, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო ფულადი მასის რეგულირებით და საკრედიტო ინსტიტუტების რეფორმირებით.

1.2. ეკონომიკის განვითარება “ვარდების რევოლუციამდე”

1990 წლიდან საქართველოში ეკონომიკის მკვეთრი დაცემა გრძელდებოდა დაახლოებით 5 წლის განმავლობაში, რაც ნაწილობრივ გამოწვეული იყო პოლიტიკური დაპირისპირებებითა და ეთნოპოლიტიკური ომებით. 1990-1993 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებელი საშუალოდ წლიური 28%-ით მცირდებოდა და მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის გათვალისწინებით, მოსახლეობის ერთ სულზე იგი 4433 აშშ დოლარიდან 1437 აშშ დოლარამდე შემცირდა.⁴ 1995 წლისათვის წარმოება 1990 წლის დონესთან შედარებით 78%-ით შემცირდა, რაც თითქმის 3-ჯერ აღემატებოდა “დიდი დეპრესიის” დროს აშშ-ში წარმოების დაცემის დონეს. ამასთან, თუ აღმოსავლეთ ევროპის პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში წარმოების დაცემის პერიოდი საშუალოდ 4 წელი იყო, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მან 7 წელი შეადგინა. როგორც ჩანს, საქართველოში დაცემის პერიოდი იყო შედარებით ხანმოკლე, მაგრამ ყველაზე ღრმა. ამასთან, ეკონომიკამ დიდწილად ჩრდილოვან სექტორში გადაინაცვლა.

ცხრილი 1: გარდამავალი რეცესია (დაცემა) და “დიდი დეპრესია”

ქვეყნები	წარმოების დაცემის ხანგრძლივობა (1990-1995 წლები)	კუმულატიური წარმოების შემცირება (%)	რეალური მშპ, 2000 წ. (1990=100)
ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნები	4	23	107
პოსტსაბჭოთა ქვეყნები	7	51	63
სომხეთი	4	63	67
აზერბაიჯანი	6	60	55
ბელარუსი	6	35	88
საქართველო	5	78	29

³ Joseph Stiglitz, Shock Therapy in Russia: Was There an Alternative? www.pbs.org/.../shared/pdf/int_josephstiglitz.pdf; From Plan To Market. 1996. World Development Report, Oxford University Press, p.9-12

⁴ მსოფლიო ბანკის მონაცემები www.data.worldbank.org

ყაზახეთი	6	41	90
ყირგიზეთი	6	50	66
მოლდოვა	7	63	35
რუსეთი	7	40	64
ტაჯიკეთი	7	50	48
უკრაინა	10	59	43
უზბეკეთი	6	18	95

წყარო: Transition (2002), January-February. World Bank.

პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნებიდან საქართველოში, ფაქტობრივად, ყველაზე გვიან – 1995 წლიდან იწყება მშვიდობიანი სახელმწიფოებრივი მშენებლობა და ეკონომიკის ტრანსფორმაცია. 1995 წლიდან საქართველოს ეკონომიკა გამოდის კრიზისული მდგომარეობიდან, რასაც ხელი შეუწყო ინსტიტუციურმა გარდაქმნებმა. ეკონომიკის ზრდის პიკი იყო 1997 წელი და მშპ-ს ზრდის ტემპმა 10.7% შეადგინა, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია “ვარდების რევოლუციამდე”. შემდგომ ზრდის ტემპი მკვეთრად დაეცა და 1998 წელს რუსეთის საფინანსო კრიზისმა მნიშვნელოვნად შეაფერხა ეკონომიკის განვითარება. 1996 წელს საქართველოს მშპ-მ შეადგინა 3,868.5 მლნ ლარი (3,064.6 მლნ აშშ დოლარი), 1999 წელს – 5,668.7 მლნ აშშ ლარი (2,814.1 აშშ დოლარი), 2003 წელს კი – 8,564.1 მლნ ლარი (3,990.8 მლნ აშშ დოლარი).⁵

უკვე ამ პერიოდიდან ჯერ კატასტროფულმა ინფლაციამ გამოიწვია უცხოური ვალუტის, კერძოდ, დოლარის მნიშვნელობის ზრდა საქართველოში, ხოლო შემდგომ კი ჩრდილოვანი ეკონომიკის ზრდის კვალობაზე მისმა ხვედრითმა წილმა (დოლარიზაციის კოეფიციენტმა) 2003 წლის ბოლოს მიაღწია მაქსიმალურ ნიშნულს – 86%-ს. საქართველოში, ფაქტობრივად, ჩამოყალიბდა ორვალუტიანი ზონა: ეროვნული ვალუტა ემსახურებოდა მიმდინარე გადასახდელებს, მცირე სამეწარმეო გარიგებებსა და სამომხმარებლო ხარჯებს, ხოლო დოლარი – მსხვილ სამეწარმეო გარიგებებსა და სამომხმარებლო ხარჯებს, აგრეთვე საინვესტიციო მიზნებს.

რეალურად ახლადჩამოყალიბებული სახელმწიფო ვერ ახერხებდა, უზრუნველყო სახელმწიფო ფინანსების ქმედითობა და ამოელო გადასახადები. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხვედრითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტში უმნიშვნელო იყო. მან 1995 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის 5% შეადგინა, შემდგომ პერიოდში გაიზარდა, თუმცა 12%-ს ვერ გადააჭარბა. 2004 წლამდე ეს იყო ერთ-ერთი დაბალი მაჩვენებელი მთელ პოსტსაბჭოთა სივრცეში. ამდენად, სახელმწიფოს გააჩნდა სუსტი ფინანსური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური შესაძლებლობები საიმისოდ, რომ რაიმე სერიოზული ცვლილება მოეხდინა ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში.

1994-1998 წლებში გატარდა რიგი რეფორმები ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და ლიბერალიზაციის მიმართულებით. შესაბამისად, ცვლილებები განიცადა საბანკო სისტემამ, შემოღებული იქნა ეროვნული ვალუტა – ლარი, დაიწყო მცირე და საშუალო საწარმოების პრივატიზება, განხორციელდა ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. ეს იყო ეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული ცვლილებების რეფორმა, რომლის მიზანი იყო ჰიპერინფლაციის შეჩერება, ქვეყნის ეკონომიკის დაბალანსება და საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისათვის ინსტიტუციონალური პირობების შექმნა. ამ რეფორმების შემდეგ სწრაფად გაიზარდა ეროვნული შემოსავალი, რაც, ქვეყნის შიგნით რეფორმების გატარებასთან ერთად, განპირობებული იყო 1996-1998 წლებში ბაქო-სუფსის და 2003-2005 წლებში ბაქო-ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობით. მიუხედავად ამისა, საქართველოს განვითარების დონე არასაკმარისი აღმოჩნდა სოციალური პრობლემების

⁵ საქსტატი.

გადასაჭრელად და მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, იმ ადამიანების რაოდენობა, რომელთა დღიური შემოსავალი 1.25 აშშ დოლარზე ნაკლები იყო, 1997-2001 წლებში 5.3%-დან 6.0%-მდე გაიზარდა.

1990-1994 წლების ძლიერი დაცემის შემდეგ 1995-1998 წლებში აღმავლობა ხანმოკლე იყო. ამ პერიოდში შედარებით გაიზარდა მოსახლეობის შემოსავლები, ხელფასები, პენსიები, თანდათანობით ამუშავდა მცირე და საშუალო ბიზნესი, შემცირდა უმუშევართა რაოდენობა. 1998-1999 წლებში გლობალური სავალუტო კრიზისის ფონზე ზრდის ტემპები ისევ დაეცა და 2004 წლამდე საქართველო ვითარდებოდა დაბალი ტემპით. თუმცა, თუ საქართველოს ეკონომიკამ 1994 წელს შეადგინა 1990 წლის დონის 18.7%, 2003 წელს იგივე მაჩვენებელი დაახლოებით 73%-ია.⁶ საქართველო არ აღმოჩნდა სიცოცხლისუნარიანი საგარეო შოკების მიმართ და ვერ აიცილა თავიდან მეზობელი ქვეყნების – რუსეთისა და თურქეთის სავალუტო კრიზისების ზემოქმედება 1998 და 2000 წლებში, რაც შეიძლება მივანეროთ არათანმიმდევრულ მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას, სანახევრო სტრუქტურულ რეფორმებს და არატრანსპარენტულ საფინანსო სისტემას, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობდა კორუფციის გაძლიერებას (“საერთაშორისო გამჭვირვალობის” მიერ გამოქვეყნებულ კორუფციის აღქმის ინდექსში 1999 წელს საქართველო 99 ქვეყნიდან 84-ე ადგილს იკავებდა⁷).

საქართველოს ეკონომიკაში ერთ-ერთ ყველაზე დიდ პრობლემას შეადგენდა ჰიპერინფლაცია 90-იანი წლების დასაწყისში, სახელმწიფო ბიუჯეტის მცირე შემოსავლები და 1998 წლის ფინანსური კრიზისი.

ინფლაცია. საქართველოში 1990-1995 წლების ჰიპერინფლაციამ საშუალოდ შეადგინა 3310.6%, რის შედეგადაც ცხოვრების დონე ყველგან დაეცა, შემოსავლების განაწილებამ სოციალურად უთანასწორო ხასიათი შეიძინა, უმუშევრობამ კი კულმინაციას მიაღწია.⁸ ჰიპერინფლაცია საქართველოში თითქმის სამჯერ აღემატებოდა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ინფლაციის საშუალო მაჩვენებელს. შემდგომ პერიოდში იგი მკვეთრად დაეცა, თუმცა კვლავ მაღალი იყო საიმისოდ, რომ დაწყებულიყო სტაბილური განვითარება. 1996-2000 წლებში ინფლაციამ შეადგინა 14.6% და კვლავ აფერხებდა კეთილდღეობის ზრდას. ამავე პერიოდში ფასების ლიბერალიზაციამ გაზარდა სავაჭრო ბალანსში საგადასახდელი დეფიციტი ქვეყანაში კონკურენტუნარიანი საქონლის არარსებობის გამო. ვალუტის თავისუფალი კურსის შემოღებამ კი გამოიწვია მკვეთრი დევალვაცია და იმპორტულ საქონელზე ფასების ზრდა. ამასთანავე, კაპიტალის ნაკლებობის შედეგად გაიზარდა სარგებლის განაკვეთები და შეფერხდა კაპიტალდაბანდები.

სახელმწიფო ბიუჯეტი. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი 1996 წლამდე, ფაქტობრივად, მხოლოდ დონორი ორგანიზაციებისაგან მიღებული დახმარებებით არსებობდა. ეკონომიკის გამოცოცხლებასთან ერთად, უკვე 1996 წელს, შემოსავლების წილმა მთლიან შიდა პროდუქტში 13.5%-ს მიაღწია. 1996 წლის დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები შეადგენდა 568.856 ათას ლარს, ხარჯები კი – 818,017 ათას ლარს. შემდგომში მისი წილი მერყეობდა პერიოდულად, მაგრამ 2004 წლამდე ამ მაჩვენებელს არ აღემატებოდა. 2003 დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები შეადგენდა 1,239,160.0 ათას ლარს, ხარჯები კი – 1,478,960.0 ათას ლარს. ეს იყო ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი დსთ-ს მთელ სივრცეში. შედარებისათვის, ამავე პერიოდში ბალტიისპირეთის საშუალო მაჩვენებელი შეადგენდა 35-37%-ს, ხოლო დსთ-ს საშუალო მაჩვენებელი – 25-30%-ს.⁹ ბიუჯეტის მცირე შემოსავლები

⁶ World development indicators. World Bank. 2002.

⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/1999

⁸ World Economic Outlook Database. 2007; www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx

⁹ Tax Reform in the Baltics, Russia, and other countries of the former Soviet Union, IMF 1999. შენიშვნა: 2000 წელს განხორციელდა ეროვნული ანგარიშგების სისტემაზე გადასვლა, რის შედეგადაც მთელ წინა წლებში მსP მაჩვენებლები შემცირდა დაახლოებით 30%-ით. ამან გაზარდა სახენსი ბიუჯეტის წილი მშპ-ში.

ძირითადად განპირობებული იყო სახელმწიფო სისტემაში არსებული კორუფციით და ფინანსური დისციპლინის არარსებობით. ეს მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას ახდენდა სახელმწიფოს სიძლიერეზე და მის მიერ სოციალური ფუნქციების შესრულებაზე, რის შედეგადაც სოციალური დაძაბულობა და სიღარიბე იზრდებოდა.

1998 წლის ფინანსური კრიზისი. 1998 წლის აგვისტოში კრიზისმა იფეთქა რუსეთში და “დომინოს ეფექტით” ირიბი ზემოქმედება მოახდინა როგორც საქართველოს, ისე სხვა პოსტსაბჭოთა და ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების ეკონომიკაზე. კრიზისის შედეგად ვალუტის კურსი მნიშვნელოვნად დაეცა, ფასები გაიზარდა, შემცირდა განვითარების ტემპი.

ამ პერიოდში რუსეთი იყო საქართველოს ყველაზე მსხვილი სავაჭრო პარტნიორი. მასზე მოდიოდა საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვის 15.2%, იმპორტის – 11.4% და ექსპორტის – 34.1%. ეკონომიკური კრიზისის შედეგად გაუარესდა საქართველოს სავაჭრო ბალანსი, გაიზარდა ფასები იმ პროდუქტებზე, რომლებიც ტრადიციულად იმპორტის გზით შემოდიოდა.

რუსეთიდან “ფინანსური შოკის” ზეგავლენა ძლიერი იყო საქართველოზე, რაც განპირობებული იყო როგორც ეკონომიკური რეფორმების ნაკლოვანებებით, ისე ეკონომიკური სუბიექტების პესიმიზტური მოლოდინით. ეროვნული ვალუტის დევალვაციამ გამოიწვია ინფლაციის ახალი ტალღა, ეროვნულ ვალუტაზე მოთხოვნის შემცირება, მთლიანი შიდა პროდუქტის შემცირება. აღსანიშნავია, რომ სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, საქართველოში საბანკო კრიზისი არ დაწყებულა, თუმცა ეკონომიკური მდგომარეობა სწრაფად ვერ გამოსწორდა და ჩამოყალიბდა უძრავობის პერიოდი.

ფინანსური კრიზისის შედეგები გამოვლინდა რეალურ სექტორში, ასევე მნიშვნელოვანი დევალვაცია განიცადა ვალუტამ, რაც საკმარისი აღმოჩნდა იმისათვის, რომ ისედაც სუსტი ეკონომიკა ფაქტობრივად სრულიად მოშლილიყო.

კრიზისის კულმინაციის პერიოდში ლარის კურსი თითქმის 100 პუნქტით დაეცა, საიმპორტო საქონელზე დოლარის კურსის გაძვირებასთან დაკავშირებით ფასები გაიზარდა 1.5-ჯერ. ლარის ყველაზე დაბალი გაცვლითი კურსი დაფიქსირდა 1999 წლის 23 თებერვალს და შეადგინა 1 აშშ დოლარი – 2.4010 ლარი, სამი თვით ადრე, 1998 წლის 23 ოქტომბრისთვის კურსი შეადგენდა 1 აშშ დოლარი – 1.3800 ლარი (შემოღებული იქნა 1995 წლის სექტემბერში, ლარის შემოღების მომენტისთვის დაფიქსირდა გაცვლითი კურსი 1 აშშ დოლარი – 1.3000 ლარის ნიშნულით).¹⁰ ამავე პროპორციით გაიზარდა ფასები იმ სამამულო საქონელზე, რომლებიც მზადდებოდა შემოტანილი ნედლეულით. ამას თან ერთვოდა საბიუჯეტო შემოსავლების შემცირება, კრიზისი ხელფასებისა და პენსიების გაცემაში, სახელმწიფო ვალის ზრდა და იმპორტის კატასტროფული შემცირება.

ეკონომიკურმა აგენტებმა, თავიანთი შემოსავლების დაცვის მიზნით, ნაცად ხერხს მიმართეს და სავალუტო ბაზარზე ზენოლის გზით კიდევ უფრო გაამძაფრეს კრიზისი. ამით შეიზღუდა სავალუტო ბაზარი, გაიზარდა მოთხოვნა დოლარზე. ბაზრის შეზღუდვამ, აგენტების პესიმიზტურმა მოლოდინმა და რისკის ფაქტორით გამოწვეულმა შიშმა კიდევ უფრო გააღრმავა ლარისადმი უნდობლობა და მისი კურსი კიდევ უფრო დაეცა.

ეროვნული ვალუტისადმი უნდობლობის ფონზე დოლარიზაციის კოეფიციენტის ზრდა უწყვეტად გრძელდებოდა შემდგომ წლებშიც 2004 წლამდე. 1998 წელს მან შეადგინა 69%, 1999 წელს – 79%, 2004 წლის დასაწყისში კულმინაციას მიაღწია და 85% შეადგინა. ამ ნიშნულის ზემოთ მოსახლეობა ყოველდღიური დანახარჯებისათვის (სამომხმარებლო საქონელი და გადასახადები) უკვე ლარს იყენებდა. ეს დინამიკა მიანიშნებს საქართველოში სავალუტო კრიზისის ენდოგენურ მიზეზზე, რაც ხელისუფლების მიერ განხორციელებული პოლიტიკისადმი ეკონომიკური აგენტების უნდობლობასა და დაპირისპირებაში გამოვლინდა. ხოლო ეგზოგენურად არსებობდა

¹⁰ საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

გლობალური სავალუტო-საფინანსო კრიზისის ჯაჭვური რეაქციით გავრცელების რამდენიმე მიზეზი: საქართველოს ჰქონდა ის ფუნდამენტური პრობლემები, რაც ახასიათებს ტიპურ დაბალგანვითარებულ ეკონომიკას. ეს იყო საბიუჯეტო დეფიციტი, მზარდი სახელმწიფო ვალი, ქვეყნის ეკონომიკის დაბალი მონეტიზაცია, სუსტი საბანკო სისტემა და არასაკმარისი პროგრესი ინსტიტუციურ და სტრუქტურულ რეფორმებში.

ტრანსფორმაცია ქვეყანაში ნელი ტემპით მიმდინარეობდა, საბაზრო მექანიზმები კი სუსტად მუშაობდა. ამასთან, ძლიერი ადმინისტრაციული ჩარევა საბაზრო ინსტიტუტების საქმიანობაში ხელს უშლიდა კერძო სექტორის განვითარებას და ასტიმულირებდა კორუფციასა და ახალი სახელმწიფო ოლიგარქიის ფორმირებას. ამას ემატება უძრაობის, სტაგნაციის ხაზი სახელმწიფოსადმი დამოკიდებულებაში, რაც ქმნის სუბიექტების ფსიქოლოგიურ მოლოდინს, რომ კრიზისი განმეორდება. ამისი მაგალითია იგივე უნდობლობა ეროვნული ვალუტისადმი.

დაბალი იყო მონეტიზაციის დონე, რაც მეტყველებდა ბანკების შეზღუდულ როლზე. დაზოგვის დაბალი დონის, ნაღდი ანგარიშსწორების მაღალი წილისა და დოლარიზაციის მაღალი კოეფიციენტის პირობებში, ბანკების განვითარება მიმდინარეობდა შეზღუდულ სივრცეში.

ამ ფაქტორებთან ერთად დაბალი ინვესტირების დონე აძლიერებდა ეკონომიკის არასტაბილურობას, ხოლო დოლარიზაციის მაღალი მაჩვენებელი აძლიერებდა საქართველოს დამოკიდებულებას გარეფაქტორებზე, რაც დოლარის დევალვაციის შემთხვევაში უარყოფითად მოქმედებდა ეროვნულ ეკონომიკაზე და საქართველოში წარმოებულ ფასეულობებზე. ეს და სხვა მაჩვენებლები, მართალია, გამოხატავდა საქართველოში არსებულ სუსტ ფინანსურ მდგომარეობას, დინამიკაში ისინი ნელა, მაგრამ მაინც უმჯობესდებოდა.

მთლიანობაში, 90-იანი წლებში ეკონომიკა არაერთგვაროვნად განვითარდა. 1998 წლიდან ცნობილი სავალუტო კრიზისის შემდგომ სტრუქტურული რეფორმები შეფერხდა და ეკონომიკური ზრდის ტემპი დაეცა. საქართველოში დაიწყო “უძრაობის პერიოდი,” რომელმაც თითქმის “ვარდების რევოლუციამდე” გასტანა. თუმცა, ქვეყანა მაინც ვითარდებოდა ზომიერად დაბალი ტემპით, საშუალოდ 3-3.5%-ით. ამ პერიოდის საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური ანალიზი სწორედ რომ გარდამავალი პერიოდის “უძრაობაზე” მეტყველებს, ანუ იმაზე, რომ სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ცვლილებების მოლოდინის პერიოდში წარმოიშვა ხელისუფლების მხრიდან კონსერვატორული უმოქმედობა. რეალური ცვლილებები, ფაქტობრივად, აღარ ხორციელდებოდა. ამის შედეგად კიდევ უფრო გაძლიერდა მოსახლეობის სოციალური დიფერენციაცია და გაიზარდა არალეგალური ეკონომიკის მასშტაბი. გაიყინა პენსიები, ხელფასების მოცულობა და, შესაბამისად, გაიზარდა ადამიანების მცირერიცხოვანი ჯგუფის სიმდიდრე, ეს ადამიანები ქვეყნის პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ელიტას შეადგენდნენ. საშუალო ხელფასმა შეადგინა საარსებო მინიმუმის მხოლოდ 60-70%, პენსიებმა კი – მისი მეათედი ნაწილი. ამასთან, 1998-2003 წლებში მათი რეალური სიდიდე შემცირდა კიდევ.

მიუხედავად ასეთი განვითარებისა, ქვეყანაში ხორციელდებოდა გარკვეული ინსტიტუციური ცვლილებები, რომლებიც წინააღმდეგობრივად წარიმართებოდა, თუმცა, მთლიანობაში, გზას უკვალავდა ლიბერალური საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას.

1.3. ინსტიტუციური ცვლილებები

პრივატიზება. საქართველოში 1992 წელს დაწყებული პრივატიზების პროცესი, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიმართული იყო იმისკენ, რომ სახელმწიფოსაგან გათავისუფლებულიყო ის საწარმოები, რომელთა მართვაც მას არ შეეძლო ეფექტურად. შესაბამისად, მათი შემდგომი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი იყო დამატებითი კაპიტალდაბანდება, რომელიც სახელმწიფოს არ გააჩნდა და არც სესხის სახით შეიძლება ყოფილიყო აღებული.

საწყის ეტაპზე პრივატიზებას დაექვემდებარა მცირე და საშუალო საწარმოები. კანონმდებლობით¹¹ განისაზღვრა სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტები, ხოლო ე.წ. არასტრატეგიული დანიშნულების ობიექტები დაექვემდებარა განსახელმწიფოებრიობას, რაც მიზნად ისახავდა კონკურენტული ბაზრის შექმნას. მრავალი საწარმო იძულებული იყო, შეეჩერებინა საქმიანობა ხოლო ვადაგადაცილებული დავალიანების მქონე საწარმოების რიცხვი მკვეთრად მატულობდა რამდენიმე მიზეზის გამო: მათ პროდუქციას არ ჰქონდა ბაზარი, საწარმოს ასამუშავებლად არ არსებობდა საკმარისი კაპიტალდაბანდება, ხელმძღვანელობას არ გააჩნდა საბაზრო ეკონომიკის საკმარისი გამოცდილება, საბანკო სისტემა ვერ პასუხობდა ბიზნესის მოთხოვნებს, მათი საპროცენტო განაკვეთები ხელმიუწვდომელი იყო ბიზნესისათვის და სხვ. 1999 წელს 16 ათასზე მეტი საწარმოს დავალიანებამ სახელმწიფო ბიუჯეტის წინაშე 338.4 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც იმ პერიოდში სახელმწიფო შემოსავლების ნახევარზე მეტს შეადგენდა.¹² 1998 წელს მიღებული იქნა კანონი “საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურირების შესახებ”, რომელმაც კიდევ უფრო შეუწყო ხელი დავალიანებების გადავადებას და ამით, ფაქტობრივად, მოახდინა ზომები (მკვდარი) ეკონომიკის ფორმირება.

შემდგომ ეტაპზე, 1997 წლიდან, მასობრივ პრივატიზებაში ჩაერთო მთელი მოსახლეობა და დაიწყო მსხვილი საწარმოების პრივატიზება სააქციო საზოგადოებებად მათი გარდაქმნით, თუმცა ეს საწყის ეტაპზე ძირითადად განხორციელდა პოლიტიკური მიზნებით (უმეტესად, საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციების, USAID და სხვა დონორი ორგანიზაციების კონსულტაციებით) და მისი მიზანი, მოზიდული ყოფილიყო უცხოური ინვესტიციები, ნაკლებად შედეგიანი იყო. ამასთან, როდესაც საკონტროლო პაკეტი იყიდებოდა, ბიუჯეტში შესული თანხები კი არ ხმარდებოდა კომპანიების რეინვესტირებას, შესაბამისად, ეს საწარმოები რთული ფინანსური პრობლემების წინაშე აღმოჩნდნენ. ამასთან, ასეთი სახის კომპანიების მართვის გაუმჭვირვალობის და კადრების ნაკლებობის გამო ვერ ხერხდებოდა შიდა ინვესტირების დაინტერესება, შესაბამისად, გაძნელდა საფონდო ბირჟის ფორმირებაც. აუცილებელი ხდებოდა ასეთი კომპანიების მართვის სტრუქტურის შეცვლა, რასაც, წესით, მნიშვნელოვნად უნდა აემაღლებინა საწარმოების კაპიტალიზაციის დონე, აქციების ლიკვიდურობა და აქციონერთა უფლებების დაცვა.

მიუხედავად საწარმოების განსახელმწიფოებრიობისა, ეკონომიკა მხოლოდ უმნიშვნელოდ ვითარდებოდა და საწარმოები განიცდიდნენ ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების და პერსონალის ნაკლებობას. კერძო მესაკუთრეებს არ ჰქონდათ არავითარი გამოცდილება დამოუკიდებელი საწარმოს ფუნქციონირებისათვის. ამიტომ საწარმოების აბსოლუტური უმრავლესობა გაჩერდა და ვერ შეძლო საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე გადასვლა, ის საწარმოები კი, რომლებიც აგრძელებდნენ ფუნქციონირებას, მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ რესტრუქტურირებული ვალის საფუძველზე “ახერხებდნენ” საქმიანობას და რჩებოდნენ არაკონკურენტუნარიან საწარმოებად. ამდენად, პრივატიზების პროცესმა ვერ უზრუნველყო ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობა, თუმცა ინსტიტუციურად საფუძველი ჩაუყარა საბაზრო ეკონომიკის დანერგვას.

ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. 1990-იანი წლებიდან დაწყებული, საქართველოში წელა, მაგრამ თანდათანობით ხდებოდა ლიბერალური სავაჭრო რეჟიმისათვის წინაპირობების შექმნა, 1992-1996 წლებში დაიწყო იმპორტზე შეზღუდვების თანდათანობით გაუქმება, ხოლო 1995 წელს გაუქმდა კვოტების სისტემა. თანდათანობით მცირდებოდა ექსპორტირებადი, ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდიდან აკრძალული საქონლის ჩამონათვალიც.

საქართველოში ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის განვითარების ინსტიტუციური პირობა შექმნა საქართველოს ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში (ვმო) გაწევრიანებამ. 1996 წლის 26

¹¹ საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ” 1997 წლის 30 მაისი. N 743 – II ს

¹² მოხსენება ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა შესახებ. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის გამოკვლევები. თბ., 1998. გვ. 24.

ივნისს ვმო-ს გენერალური საბჭოს სხდომაზე საქართველოს მიენიჭა დამკვირვებლის სტატუსი. 1996 წლის ივლისში საქართველოს მხარემ ოფიციალურად განაცხადა აღნიშნული ორგანიზაციის სრულუფლებიანი წევრის სტატუსის მიღების სურვილი, რაც, ფაქტობრივად, თავისუფალი და ლიბერალური სავაჭრო რეჟიმის ფორმირებისაკენ გადადგმული პოლიტიკური ნაბიჯი იყო. ვმო-ის გენერალურმა საბჭომ ჩამოაყალიბა წევრი ქვეყნების სამუშაო ჯგუფი საქართველოს განვითარების საკითხზე სამუშაოდ. სრულუფლებიანი წევრის სტატუსის მისაღებად დაწესებული პროცედურის შესაბამისად, 1997 წლის მარტში ვმო-ის სამდივნოს ოფიციალურად გადაეგზავნა “მემორანდუმი საქართველოს საგარეო ვაჭრობის რეჟიმის შესახებ”.

ვმო-ში განვითარების პროცესში გატარდა მრავალი საკანონმდებლო ცვლილება, რათა მომხდარიყო საქართველოს კანონმდებლობის მაქსიმალური ჰარმონიზაცია ვმო-ის მოთხოვნებთან. გაუქმდა ექსპორტ-იმპორტის კვოტირება (შენარჩუნდა მხოლოდ მეტად შეზღუდული ნომენკლატურის სპეციფიკურ საქონელზე ექსპორტის ან იმპორტის აკრძალვა). იგივე შეეხო ლიცენზირებას, გაუქმდა საგარეო სავაჭრო კონტრაქტების რეგისტრაციის მოთხოვნა, შემცირდა აქციზური საქონლის ჩამონათვალი და სააქციზო განაკვეთები, იმპორტზე ტარიფის განაკვეთები დაწესდა საბაჟო ღირებულების 12% ან 5%-ის ოდენობით. ექსპორტის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოში გაუქმდა საბაჟო გადასახადი ექსპორტზე, დაწესდა რიგი შეღავათები საწარმოო დანიშნულების საქონლის იმპორტზე. ამგვარმა ლიბერალურმა სისტემამ წინაპირობები შექმნა საქართველოს ვმო-ში გასაწევრიანებლად.

1999 წლის 6 ოქტომბერს ვმო-ის გენერალურმა საბჭომ მოიწონა სამუშაო ჯგუფის მოხსენება და ხელი მოეწერა ვმო-ის დამფუძნებელ მარაკემის შეთანხმებაზე საქართველოს მიერთების ოქმს. 2000 წლის 20 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა რატიფიცირება მოახდინა ვმო-ში საქართველოს განვითარების ოქმისა და 2000 წლის 14 ივნისიდან საქართველო ვმო-ის სრულუფლებიანი 137-ე წევრი გახდა. საქართველომ აიღო ვალდებულებები, რომლებიც შეეხებოდა ფართო სპექტრის საკითხებს: სამენარმეო საქმიანობისა და ექსპორტ-იმპორტის ლიცენზირებას, საგადასახადო სისტემას, სტანდარტიზაცია-სერტიფიკაციას, სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ ნორმებს, სუბსიდიების გამოყენებას, ინტელექტუალური საკუთრების ვაჭრობასთან დაკავშირებულ ასპექტებსა და ა.შ. მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს ბმული ტარიფების ცხრილთან მიერთება. იმ სასაქონლო პოზიციებზე, სადაც ბმული ტარიფები დაფიქსირდა უფრო დაბალ დონეზე, ვიდრე განვითარების მომენტისთვის მოქმედი ტარიფი (საინფორმაციო ტექნოლოგიები, ფარმაცევტული პროდუქცია, მანქანა-დანადგარები, ზოგიერთი ნედლეული და ა.შ.), საქართველო განვითარების დღიდან ვალდებული იყო, მოქმედი ტარიფი შეესაბამებინა “ბმულის” მოთხოვნებისთვის, დაეწესებინა მისი დონის ან უფრო დაბალი ტარიფი (ბმული ტარიფების ცხრილები წარმოადგენს საქონლის იმპორტზე საბაჟო ტარიფის იმ მაქსიმალური განაკვეთების ჩამონათვალს, რომელთა გამოყენების უფლება აქვს საქართველოს ვმო-ის წევრებისგან დამატებითი თანხმობის მიღების გარეშე.).

ტარიფთა მაღალი დონეები განვითარებისას შეთანხმდა ძირითადად სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციაზე (ალკოჰოლი, ხილის ნვენები, გადამამუშავებელი მრეწველობის პროდუქცია, თამბაქო და ა.შ.), აგრეთვე, მცირე რაოდენობის სამრეწველო პროდუქციაზე (სამშენებლო მასალები, მსუბუქი მრეწველობის ნაწარმი და ა.შ.). ზოგიერთ პროდუქციაზე ბმული ტარიფები მომდევნო 5-6 წლის განმავლობაში თანდათანობით შემცირდა.

ვმო-ში განვითარების შედეგად აშშ-მ საქართველოს მოუხსნა ე.წ. ჯექსონ-ვენეიკის შესწორების მოქმედება, რომელიც ითვალისწინებდა საბჭოთა კავშირთან ვაჭრობის შეზღუდვას და მიანიჭა უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი მუდმივ ბაზაზე, შემდგომ კი – განზოგადებულ პრეფერენციათა სისტემის (GSP) ბენეფიციარის სტატუსი. საქართველომ მიიღო უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი 148 წევრი ქვეყნის ბაზარზე, რაც ნიშნავდა, რომ საქართველოდან იმპორტირებულ საქონელს მათ ბაზარზე ექმნებოდა, სხვა ქვეყნების საქონელთან შედარებით, მსგავსი ხელშეწყობის რეჟიმი. სხვა უპირატესობებთან ერთად, ეს გამოიხატებოდა წევრი ქვეყნების მიერ საიმპორტო ტარიფების შემცირებაშიც.

მიუხედავად ვაჭრობის ლიბერალიზაციისა, აღნიშნულ ინსტიტუციურ ცვლილებებს ეკონომიკაზე თვალსაჩინო ეფექტი არ მოუხდენია. დაბალი ხარისხის საქონელი და მაღალი ხარჯები კვლავინდებურად საქართველოს არაკონკურენტუნარიანობის მაჩვენებელი იყო, რაც ხელისშემშლელად მოქმედებდა მოსახლეობის კეთილდღეობაზე და იწვევდა სავაჭრო დეფიციტის ზრდას. დეფიციტმა კულმინაციას მიაღწია 1997 წელს და შეადგინა 704 მლნ აშშ დოლარი, რაც 1997 წლის სავაჭრო ბრუნვის (1,108 მლრდ აშშ დოლარი) 63.5%-ს შეადგენდა.¹³ მართალია, შემდგომ იგი შემცირდა, მაგრამ ძირითადად არა წარმოების განვითარების, არამედ შავი ლითონის ჯართის ექსპორტის ზრდის ხარჯზე. მიუხედავად ამისა, საქართველოში საფუძველი ჩაეყარა საერთაშორისო ვაჭრობის განვითარების ხელშემწყობი გარემოს ფორმირებას.

ინვესტიციები. ძირითადი ბარიერი, რომელიც ხელს უშლიდა საქართველოს ეკონომიკის ზრდას, იყო ინვესტიციების დაბალი დონე და არასახარბიელო საინვესტიციო გარემო, რაც, თავის მხრივ, განპირობებული იყო კორუფციის მაღალი დონით, ეთნოპოლიტიკური კონფლიქტებით გამოწვეული არასტაბილური გარემოთი, ჩრდილოვანი ეკონომიკის არსებობით და სხვ.

1990-იან წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები უმნიშვნელო იყო (ზუსტი სტატისტიკური მონაცემებიც არ მოიპოვება) იქამდე, ვიდრე დიდი საერთაშორისო ენერგეტიკული პროექტების განხორციელება არ დაიწყო 1997 წლიდან. 1997-98 წლებში ბაქო-სუფსის ნავთობსადენის მშენებლობასთან დაკავშირებით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილმა შეადგინა მშპ-ს 6.9-7.3%, მაგრამ შემდგომ ინვესტიციების წილი მკვეთრად დაეცა 2 პროცენტამდე. ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 2003 წელს გაიზარდა და მან 8.4% შეადგინა,¹⁴ რაც განპირობებული იყო ბაქო-ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობით.

თუ კასპიის ზღვის ნავთობისა და გაზის მილსადენების მშენებლობას არ მივიღებთ მხედველობაში, სხვა სერიოზული უცხოური ინვესტიციები საქართველოში არ დაბანდებულა. მათი დაბანდება გარკვეულ რისკთან იყო დაკავშირებული, რადგან ყველა მნიშვნელოვან შემოსავალს კლანური ჯგუფები აკონტროლებდნენ, ხოლო, თუ ვინმე მოინადინებდა თავისუფალი საბაზრო კანონებით საქმიანობას, ისინი აღმოჩნდებოდნენ კრიმინალების ზემოქმედების ქვეშ. ამდენად, საინვესტიციო გარემო საქართველოში მეტად მძიმე იყო. ამ ვითარების დაძლევა მხოლოდ ჩრდილოვან ეკონომიკასთან და კორუფციასთან ბრძოლით იყო შესაძლებელი. ადამიანების მოტაცება, ბიზნესმენების დატერორება, საგადასახადო და მაკონტროლებელი ინსტიტუტების ზეწოლა და ბიზნესის დაკნინებულ მდგომარეობაში ყოფნა იყო საინვესტიციო განვითარების ხელისშემშლელი პირობა.

1.4. სოციალური სფეროს განვითარება

შრომის ბაზარი. გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში საქართველოს შრომის ბაზარზე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული სოციალური პოლიტიკა უმნიშვნელო გავლენას ახდენდა სამუშაო ადგილების ზრდაზე, სოციალურ დაცვაზე და შემოსავლების უთანაბრობის შემცირებაზე, რის შედეგადაც უმუშევრობა იზრდებოდა.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის ყველაზე დრამატულ – 1990-1994 წლებში საქართველოში რეცესიას და ჰიპერინფლაციას დასაქმების შემცირება და უმუშევრობის შესაბამისი ზრდა არ მოჰყოლია, რადგან ადგილი ჰქონდა დასაქმების მასობრივ გადანაცვლებას შედარებით მაღალმწარმოებლური დარგებიდან დაბალმწარმოებლურ დარგში – აგრარულ სექტორში, სადაც დამატებული ღირებულების წარმოება ერთ დასაქმებულზე, მრეწველობასთან შედარებით 5-ჯერ დაბალი იყო. შედეგად, სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა რაოდენობა 1990 წელს არსებული

¹³ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/mc98_e/st44.pdf

¹⁴ <http://databank.worldbank.org>

26%-დან 2003 წელს 51%-მდე გაიზარდა.¹⁵ სოფლის მეურნეობაზე მოდიოდა საქართველოს ყოველი მეორე დასაქმებული. აღნიშნულ სფეროში დასაქმებულთა საერთო რიცხვი 1990-იანი წლების დასაწყისთან შედარებით ფაქტობრივად გაორმაგდა, მაგრამ აღნიშნული ზრდა გამოწვეული იყო მოსახლეობაზე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების გადაცემით და ამის ხარჯზე თვითდასაქმების დონის მკვეთრი ამაღლებით. სოფლად დაბალი მწარმოებლურობის, რუტინული, ხელით შრომის გავრცელების ფორმალური სოციალური შედეგი უმუშევრობის დაბალი დონე იყო, ხოლო რეალურად იგი მასობრივი სიღარიბის პირდაპირ გამოხატულებას წარმოადგენდა.

აქვე ისიც უნდა დავუმატოთ, რომ ამავე პერიოდში თვითდასაქმებულები, რომლებიც რთულად ახერხებდნენ თავისა და ოჯახის რჩენას, შეადგენდნენ მთელი სამუშაო ძალის თითქმის 70%-ს და წლების განმავლობაში ეს მაჩვენებელი უცვლელი რჩებოდა.

პრივატიზაციასთან ერთად მნიშვნელოვნად მცირდებოდა დასაქმება სახელმწიფო სექტორში და იზრდებოდა თვითდასაქმებულთა ხვედრითი წილი. პარალელურად მცირდებოდა დაქირავებით დასაქმებულთა წილიც, რაც ნაწილობრივ განპირობებული იყო იმით, რომ 1990-იანი წლებიდან ხდებოდა ინტენსიური მიგრაცია, ძირითადად, ეკონომიკური გარემოებების გამო. ოფიციალური სტატისტიკის არარსებობის მიუხედავად, სხვადასხვა საექსპერტო გათვლებით, ამ პერიოდში საქართველოდან მიგრანტთა რაოდენობა მერყეობს 400 ათასიდან 1 მლნ ადამიანამდე. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, წმინდა მიგრაცია (მიგრაციას მინუს ემიგრაცია) 1992-1996 წლებში შეადგენდა -544,069 კაცს, 1997-2001 წლებში კი -390,036 კაცს¹⁶. 1989 წლის აღწერის მონაცემებით საქართველოს მოსახლეობა 5443,3 ათას კაცს შეადგენდა, 2002 წლის აღწერის მონაცემებით კი - 4355,7 ათას კაცს¹⁷. ამასთან, მიგრანტთა აბსოლუტური უმრავლესობა შრომისუნარიანი ასაკის იყო. მოსახლეობის მილიონზე მეტით შემცირება, უარყოფით დემოგრაფიულ ტენდენციებსა და კონფლიქტებთან (ტერიტორიების ნაწილზე დე ფაქტო კონტროლის დაკარგვა) ერთად, სწორედ ემიგრაციის დინამიკურობით იყო განპირობებული.

ამავე პერიოდში, ოფიციალური მონაცემებით, უმუშევრობამ შეადგინა 11-14%.¹⁸ უმუშევრობის დონე ქალაქებში დაახლოებით 4-ჯერ აღემატებოდა ამავე მაჩვენებელს სოფლად, ქალაქში ცხოვრობდა მოსახლეობის 52.3%, ანუ აქ უმუშევართა თითქმის 4/5 იყო კონცენტრირებული. ამასთან, უმუშევრებში ცენზობრივი ნიშნით ყველაზე მაღალი წილი უმაღლესი განათლების მქონეებს ეკავათ.

აღსანიშნავია, რომ 60 წელზე უფროსი მოსახლეობის წილი უფრო მაღალი იყო დასაქმებულ მოსახლეობაში, ვიდრე ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობაში. აღნიშნული პროპორციების მიზეზია ის, რომ უმუშევრობის დონე ახალგაზრდებში გაცილებით მაღალი იყო, ვიდრე საშუალოდ ქვეყანაში და ვიდრე 60-ს გადაცილებულ ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობაში.

სიღარიბე. 2004 წლამდე კეთილდღეობის სფერო ფაქტობრივად “ამოვარდნილი” იყო რეფორმირების პროცესიდან. სახელმწიფოს არ შეეძლო გაეტარებინა რადიკალური ღონისძიებები სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის ეფექტიანობის ასამაღლებლად, რის შედეგადაც სიღარიბემ მოიცვა ქვეყნის თითქმის ყოველი მეორე მოსახლე. მიუხედავად ეკონომიკის ზრდის ზომიერი ტემპებისა, სოციალური დაცვის სახელმწიფო ინსტიტუტები ვერ ახერხებდნენ, გამოეყვანათ ადამიანთა ჯგუფები სიღარიბიდან და შეექმნათ მათთვის ცხოვრების გარანტირებული და სტაბილური პირობები. შედეგად, სოციალური დაცვის სახელმწიფო სისტემას ჩაენაცვლა ნათესაური და სამეზობლო დახმარების ინსტიტუტები, ჰუმანიტარული დახმარებები, ქველმოქმედებები, რაც

¹⁵ საქსტატი.

¹⁶ <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?page=2>

¹⁷ http://geostat.ge/?action=page&p_id=676&lang=geo

¹⁸ ამ მონაცემებში არ იგულისხმება სოფლის მოსახლეობა, რომელიც მთელი მოსახლეობის თითქმის ნახევარს შეადგენდა და არსებული კანონმდებლობით ისინი არ მიეკუთვნებოდნენ უმუშევართა რიცხვს მათ საკუთრებაში არსებული 0,8-1,0 ჰა მიწის ნაკვეთის გამო

გარკვეული პერიოდის განმავლობაში უზრუნველყოფდა გაღატაკებული ფენების ფიზიკურ გადარჩენას. ღარიბ შინამეურნეობებში შემომავალი სასურსათო ნაკადის დაახლოებით 10% კერძო წყაროებიდან მიღებულ უფასო სურსათს ეკავა.¹⁹ ანუ, არასახელმწიფო, არაფორმალური სოციალური დაცვის ქსელის როლი მეტად მნიშვნელოვანი იყო.

ამასთან, ისედაც რთული სოციალური გარემო კიდევ უფრო დაიძაბა არასტაბილური პოლიტიკური მდგომარეობით, მოუწესრიგებელი ეთნოკონფლიქტებით, რის შედეგად მოსახლეობის თითქმის 10% აღმოჩნდა დევნილი საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებიდან.

საქართველოს სოციალური ინფრასტრუქტურა საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის მნიშვნელოვანი და, ამასთანავე, ყველაზე სუსტი რგოლი იყო. ამ სფეროში წარმოქმნილი პრობლემები, რომლებიც გამოწვეული იყო საბჭოთა პერიოდის სოციალური ინფრასტრუქტურის რღვევითა და ახალი რეფორმების გატარების სირთულეებით, პირდაპირ აისახა მოსახლეობის სოციალური გარემოს გაუარესებაზე. 1994 წელს სიღარიბემ მიაღწია მაქსიმალურ დონეს და შეადგინა 80%. შემდგომ იგი თანდათანობით შემცირდა. 1995 წელს ოფიციალური მონაცემებით ეს მაჩვენებელი 60% იყო, ხოლო 1997 წელს – დაახლოებით 46%. შემდგომ პერიოდში სიღარიბის დონე უმნიშვნელო ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. ოფიციალური საარსებო მინიმუმის გათვალისწინებით სიღარიბის დონემ 2002 წლის მონაცემებით დაახლოებით 52% შეადგინა.²⁰

სოციალური ინფრასტრუქტურა. საქართველოში არსებული სოციალური პრობლემები, მათ შორის, სიღარიბე, საერთო სოციალური მდგომარეობა და ცხოვრების დონე მნიშვნელოვნად განისაზღვრებოდა ქვეყანაში მოქმედი სოციალური სამსახურების ფუნქციონირების დაბალი ეფექტიანობით. ამ პერიოდში სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარების სისტემაში გამოიკვეთა სამი ძირითადი პრობლემა: ა) საგადასახადო ბაზის სიმცირე, გამოწვეული, ერთი მხრივ, შრომის დაბალი ანაზღაურებით და, მეორე მხრივ, ფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა სიმცირით; ბ) დემოგრაფიული ცვლილებები – მოსახლეობის დაბერება და მიგრაცია; გ) სოციალური ტრანსფერტების არასრულყოფილი მისამართულობა. ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი პრობლემა გახდა მოსახლეობის სოციალური დაცვის დაბალი ეფექტი. სახელმწიფო სოციალური ტრანსფერტების ჯამური წილი (პენსია, სტიპენდიები, დახმარებები) ერთი შინამეურნეობის საერთო შემოსავალში 2002 წელს 3.8%-ს შეადგენდა, მათზე უფრო დიდი წილი კი კერძო (ახლობლებისგან მიღებულ) ფულად ტრანსფერტებს ეკავა – მათი წილი 2002 წლის მონაცემებით 10% იყო.²¹

მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობა განპირობებული იყო საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ღონისძიებების დაბალი ეფექტიანობით, განსაკუთრებით დაავადებების პრევენციის თვალსაზრისით; პირველადი ჯანდაცვის სისტემის არაეფექტიანობა ამცირებდა საბაზისო სამედიცინო მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობას. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა სამედიცინო მომსახურების დაბალი ხარისხი, რაც განპირობებული იყო სამედიცინო ბაზრის სუსტი რეგულირებით, სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი სამედიცინო დაწესებულებების მმართველობის სისუსტით, კერძო და საზოგადოებრივი სახსრების მობილიზებისა და ხარჯვის ადეკვატური მექანიზმების უკმარისობით. მოსახლეობის დიდი ნაწილი არ იყო უზრუნველყოფილი უსაფრთხო და ჯანსაღი გარემოთი, რაც ზრდიდა დაუცველობას და ამძიმებდა ღარიბთა ჯანმრთელობის მდგომარეობას. მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, 1995 წელს 1 წლამდე ჩვილ ბავშვთა სიკვდილიანობამ ყოველ 1000 ბავშვზე შეადგინა 35 გარდაცვლილი, დედათა სიკვდილიანობამ – ყოველ 100 ათას დაბადებულ ბავშვზე 64 გარდაცვლილი დედა, ამასთან, მთლიანი დანახარჯები ჯანდაცვაზე შეადგენდა მშპ-ს მხოლოდ 5.1%-ს.

¹⁹ ეკონომიკური განვითარების და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, თბილისი, 2003.

²⁰ ეკონომიკური განვითარების და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, თბილისი, 2003.

²¹ ეკონომიკური განვითარების და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, თბილისი, 2003.

90-იანი წლების მეორე ნახევარში დაიწყო სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარების რეფორმები. საბაზრო ეკონომიკაზე ტრანსფორმაციის თვალსაზრისით შეიძლება გამოვყოთ მხოლოდ რეფორმები ჯანდაცვის სფეროში, რაც ითვალისწინებდა რიგი სამედიცინო დაწესებულებების პრივატიზებას. თუმცა ამ პროცესების შედეგად მოსახლეობას ნაკლებად მიუწვდებოდა ხელი იმ სამედიცინო მომსახურებაზე, რომელსაც ადრე სახელმწიფო უზრუნველყოფდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში იყო აქტიური სოციალური პოლიტიკის ფორმირების მცდელობები, სახელმწიფოს სოციალური ფუნქცია ვერ განვითარდა. ფინანსური სახსრების ნაკლებობა არ იძლეოდა საშუალებას აქტიური სოციალური პოლიტიკის გასატარებლად.

ხელისუფლება ძირითადად ახორციელებდა პასიურ სოციალურ პოლიტიკას, რომელიც შემოიფარგლებოდა უმუშევართა და ღარიბთა არსებული ცხოვრების დონის შენარჩუნებით. ასეთი პოლიტიკა გულისხმობდა ძირითადად მიზერული ფულადი დახმარებების გაცემას და განკუთვნილი იყო შრომისუნარიანობის დაკარგვისა და შემოსავლებში დანაკარგების კომპენსირებისათვის ისეთ შემთხვევებში, როგორებიცაა ავადმყოფობა, უმუშევრობა, მოხუცებულობა, ბავშვის დაბადება და ა.შ. ტოტალური სიღარიბის და სახელმწიფო ფინანსების დეფიციტის გამო ეს სისტემა არაეფექტიანი და ხარჯიანი იყო.

სოციალური დაცვის სფეროს ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არ იყო საკმარისი საფინანსო რესურსები, ხოლო მიზნობრივი, მისამართული დახმარების ეფექტიანი მიწოდებისთვის ჩამოსაყალიბებელი იყო ადეკვატური ორგანიზაციული ინფრასტრუქტურა და ალტერნატიული მექანიზმები.

სოციალური დახმარებისა და უზრუნველყოფის სისტემას ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში თან სდევდა ქვემოთ ჩამოთვლილი შედეგები:

1. გაუქმდა სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული მრავალი შეღავათი და დახმარება. სახელმწიფოს ჰქონდა აღებული სოციალური ვალდებულება, მაგრამ ვერ ახდენდა მის რეალიზებას; იზრდებოდა მიმდინარე დახმარებისა და პენსიების დავალიანებები, რომლის დაფარვაც წლების განმავლობაში არ ხდებოდა;
2. საქართველოში სოციალური პოლიტიკის ცენტრალურ ამოცანად კვლავ რჩებოდა საპენსიო უზრუნველყოფა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების უკმარისობის გამო ქვეყანა იძულებული იყო, არ შემოეღო საპენსიო სქემა შრომითი სტაჟისა და დამსახურების მიხედვით და შეენარჩუნებინა უნიფიცირებული საპენსიო სისტემა დაბალი საპენსიო განაკვეთით, რაც 2004 წელს საარსებო მინიმუმის 20-30%-ს შეადგენდა და მხოლოდ განსაზღვრულ ფენებს (პარლამენტარები, პოლიტიკური მოღვაწეები, სამხედრო პირები და სხვ.) მიეცათ გაზრდილი პენსიები;
3. სოციალური გადასახადები (ანარიცხები) 2003 წლისთვის მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 2.7% იყო, რაც საპენსიო სისტემაში კრიზისის მნიშვნელოვანი მიზეზი გახდა. ამის შედეგად საპენსიო დავალიანება გაიზარდა და 2003 წლისთვის შეადგინა 116 მლნ ლარი, რაც დაახლოებით 6 თვის გაუცემელი პენსიების ტოლი იყო. ამას ემატებოდა ისიც, რომ პენსიონერთა რაოდენობა შეადგენდა მოსახლეობის დაახლოებით 20%-ს. მათი მინიმალური პენსია 1996-2004 წლებში ძალიან მცირე – 7-14 ლარი იყო, ერთ სულზე შემოსავლის 8-12%-ს შეადგენდა. “სოლიდარულ” პრინციპზე აგებული საპენსიო სისტემის ფარგლებში პენსიების დაფინანსებას ართულებდა დემოგრაფიული სპეციფიკაც: ასაკობრივი სტრუქტურით საქართველო უფრო “ხანდაზმული” ქვეყანა იყო შემოსავლის ანალოგიური დონის მქონე ქვეყნებთან შედარებით. კიდევ ერთი მიზეზი, რომელიც ამწვავებდა საპენსიო კრიზისს, იყო ის, რომ საპენსიო შენატანის გადამხდელთა რიცხვი ორჯერ და მეტად შემცირდა. 1990 წლიდან 2004 წლამდე საპენსიო სისტემის უზრუნველყოფის კოეფიციენტი (დასაქმებულთა შეფარდება პენსიონრებთან) დაეცა 2.6-დან 0.7-მდე. თუ 1990 წელს 2.3 მილიონ დასაქმებულზე მოდიოდა 900 ათასამდე პენსიონერი, 2004 წელს უკვე 600.9 ათას დაქირავებით დასაქმებულზე მოდიოდა 895 ათასი პენსიონერი;

4. მუდმივად მცირდებოდა დახმარებების რეალური მოცულობა; 2000-2003 წლებში სოციალური გადასახადების ბაზა შეადგენდა ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 7-8%-ს და ამ ფინანსებზე დაფუძნებული სახელმწიფო სოციალური დახმარებებით შესაძლებელი იყო სიღარიბის სიღრმის მაჩვენებლის მხოლოდ 3-4%-ით შემცირება;
5. სახელმწიფო სოციალური დახმარებების სისტემა კატეგორიებად დაყოფას ეფუძნებოდა. დახმარებები ეძლეოდა ინდივიდებს არა მატერიალური მდგომარეობის – საჭიროების შეფასების საფუძველზე, არამედ გარკვეული ჯგუფის (კატეგორიის) კუთვნილებიდან გამომდინარე (უსინათლოები, იძულებით გადაადგილებული პირები და სხვ.). შედეგად, ძალზე დაბალი იყო დახმარებების მისამართულობა. სოციალური დახმარება (გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ოჯახური დახმარების სახით გაიცემოდა) კონცენტრირებული იყო ძირითადად შრომისუნარო ადამიანებზე და მარტოხელა პენსიონრებზე, რომელთა დახმარებების პაკეტი (პენსია, საოჯახო დახმარება, სამედიცინო დაზღვევის პოლისი, ელექტროენერგიის მოხმარების საფასური, წითელი ჯვრის დოტაცია და სხვ.) უახლოვდებოდა მინიმალურ კალათას, ხოლო ოჯახების სხვა კატეგორიებისათვის კი დახმარებას მხოლოდ სიმბოლური ხასიათი ჰქონდა და არსებით ზეგავლენას ვერ ახდენდა მათი ოჯახის ბიუჯეტზე. სოციალური დაცვის არსებული სისტემა არ მოიცავდა ბენეფიციართა ყველა კატეგორიას და გაცემული დახმარებები იყო მეტად მცირე;
6. სოციალური დაცვის სისტემისათვის დამახასიათებელი იყო პრივილეგირებული სოციალური ჯგუფების გამოყოფა და მათთვის პრიორიტეტული დახმარების გაწევა, რაც ყოველთვის არ ემსახურებოდა სიღარიბის შემცირებას იმ ჯგუფებში, რომელთაც ყველაზე მეტად სჭირდებოდათ ეს დახმარება. წარმოიშვა უთანასწორობა, როგორც ჰორიზონტალური, ისე ვერტიკალური. ყოველივე ამის შედეგად, მხოლოდ გარკვეული ადამიანების ჯგუფის დახმარება იყო მინიმალურ საარსებო კალათასთან მიახლოებული (საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმი 2007 წელს შეადგენდა 105 ლარს, ხოლო შრომისუნარიანი ასაკის მამაკაცის საარსებო მინიმუმი გამო – 118 ლარს),²² სხვა ჯგუფები კი სიღატაკის ზღვარზე ქრონიკულად რჩებოდნენ;
7. უმუშევართა ეფექტური დახმარება საქართველოში, ისევე, როგორც სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, შეუძლებელი აღმოჩნდა არსებული საგადასახადო სისტემის არაეფექტიანი მუშაობის გამო. სულ უფრო მცირდებოდა დახმარებების რეალური მნიშვნელობა და პარალელურად იზრდებოდა უმუშევრობის საშუალო ხანგრძლივობა. ამასთან, რეგისტრირებულ უმუშევართა რიცხვი იყო ძალიან მცირე, რაც აძნელებდა უმუშევართა რეალური რაოდენობის დადგენას. რეგისტრირებულმა უმუშევრობამ 1994 წელს შეადგინა 65 ათასი ადამიანი, რომელთა დასახმარებლად გამოყოფილი იყო 2.8 ათასი ლარი, 1999 წელს მათი რიცხვი გაიზარდა 102.6 ათას ადამიანამდე, რომელთა დახმარებაც 12.6 ათასი ლარით განისაზღვრა, ხოლო შემდგომ რეგისტრირებულ უმუშევართა რიცხვი მკვეთრად შემცირდა – 2003 წელს შეადგინა 45.9 ათასი ადამიანი და მათი დახმარებები დაფინანსდა მხოლოდ 5,7 ათასი ლარით. ზოგადად, დასაქმების სამსახურები ნაკლებად ეფექტიანი იყო და მათი ქმედება, შეემცირებინათ სიღარიბის რისკი უმუშევრებში, იყო უშედეგო;
8. უმნიშვნელო და არაეფექტური აღმოჩნდა დახმარება ისეთი ახალი სოციალური ფენებისათვის, როგორიცაა იძულებით გადაადგილებული პირები; ასეთი სახის დახმარებებიც უნიფიცირებული იყო და არ იყო დიფერენცირებული ოჯახების მატერიალური მდგომარეობის მიხედვით. იძულებით გადაადგილებული პირების დახმარებები არ იყო ორიენტირებული იმაზე, რომ ნაკლებად უზრუნველყოფილი ოჯახები ამოსულიყვნენ სიღარიბიდან. ეს დახმარებები პოლიტიკურ კომპენსაციას უფრო წააგავდა იმის გამო, რომ სახელმწიფომ ვერ აღადგინა ამ ტერიტორიაზე თავისი იურისდიქცია;

²² http://www.statistics.ge/_files/georgian/households/Saarsebo%20minimumi.xls

9. ინფლაციასთან ერთად იზრდებოდა სხვაობა საარსებო მინიმუმსა და გაცემულ დახმარებებს შორის.

მთლიანობაში, სოციალური სამსახურების დაბალი ეფექტიანობა უფრო აბრკოლებდა სიღარიბის დაძლევას. სოციალური დაცვის სისტემა უნიფიცირებული იყო. სახელმწიფო ბიუჯეტში ფონდების სიმცირეს არ შეეძლო, ტოტალური სიღარიბისაგან დაეცვა მოსახლეობა. სიღარიბე ზრდიდა უთანაბრობას სოციალური ინფრასტრუქტურის (ჯანდაცვა, განათლება და სხვა სოციალურ-კულტურული სიკეთეები) ხელმისაწვდომობაზე, რომელიც აისახა არა მარტო მატერიალურ უთანასწორობაში, არამედ აფერხებდა შრომის მწარმოებლურობასა და სამუშაო ძალის ბაზრის განვითარებას.

სოციალური დაცვის და ინფრასტრუქტურის დაბალი ეფექტიანობის შედეგად განვითარდა შემდეგი მოვლენები:

1. ჩამოყალიბდა მკვეთრი სოციალური დისპროპორცია; სიღარიბე კონცენტრირებული აღმოჩნდა იმ ოჯახებში, რომლებიც მიეკუთვნებოდა დაბალშემოსავლიან ოჯახებს, ესენია: პენსიონრები და უმუშევრები, მრავალშვილიანები, უნარშეზღუდული ადამიანები, იძულებით გადაადგილებული პირები მათ ემატებიან თვითდასაქმებულები, წვრილი მეწარმეები, დაბალხელფასიანი მუშები, სოფლის წვრილი ფერმერები და სხვ. ამასთან, გაღრმავდა უთანასწორობა სიღარიბის თვალსაზრისით როგორც ქალაქსა და სოფელს შორის, ისე პატარა და დიდ ქალაქებს შორისაც, რაც დასაქმების განსხვავებული სტრუქტურით არის განპირობებული. სიღარიბის ზონის გაფართოებასთან ერთად მოხდა თვით ღარიბებს შორის დიფერენციაციის გაღრმავება – ღარიბებს შორის გაჩნდნენ უფრო ღარიბები და ლატაკები.²³ ლატაკმა ადამიანებმა ღარიბი ფენების თითქმის ერთი მესამედი შეადგინეს;
2. მოხდა მოსახლეობის აქტივიზაცია შინამეურნეობებში თვითგადარჩენის მიზნით. ამ სფეროში განსაკუთრებით გაიზარდა ქალების და ნაწილობრივ, ბავშვების შრომის როლი;
3. გაიზარდა გარე შრომითი მიგრაცია და უცხოეთში ქართველი შრომითი მიგრანტების მიერ გამოგზავნილი ტრანსფერების როლი საქართველოში დარჩენილი ნათესავებისა და ოჯახის წევრებისათვის;
4. გაიზარდა სოციალური პროგრამების რაოდენობა, რომელსაც ახორციელებდნენ საერთაშორისო და სამოქალაქო ორგანიზაციები, თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროგრამებს ეპიზოდური ხასიათი ჰქონდა და არ შეეძლო სერიოზული გავლენა მოეხდინა კონკურენტუნარიანი სამუშაო ძალის ფორმირებაზე;
5. სახელმწიფო ფინანსების შემცირებასთან ერთად გაიზარდა ფასიანი კერძო სოციალური მომსახურების სფეროები (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.), რაზეც ღარიბ ფენებს არ მიუწვდებოდათ ხელი.

მთლიანობაში გარდამავალ პერიოდში წარმოიშვა დაპირისპირება არალეგალურად გამდიდრებულ და გაღატაკებულ ფენებს შორის. მათ შუაში იდგა არა საშუალო ფენა, არამედ ხელისუფლება. ის, თავისი ტრადიციული პოლიტიკით, არ უწყობდა ხელს საშუალო ფენის ფორმირებას და გაზრდას, რომელსაც ქვეყნის განვითარებაში გენერატორის როლი უნდა შეესრულებინა. ასეთი ფენის არსებობის ეკონომიკურ საფუძველს შეადგენს მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება,

²³ ასეთი ფენები შეიქმნა სოფლადაც, სადაც მოსახლეობის დაახლოებით 3.8%-ს არ გააჩნია მიწა ან არიან იძულებით გადაადგილებული პირები. სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგად გამოკითხულთა 70,8 პროცენტმა აღიარა, რომ ყოფილა ისეთი წელი, როდესაც მათი შინამეურნეობები არ იყო უზრუნველყოფილი იმ რაოდენობის საკვებით, რასაც ისინი ჩვეულებრივ მოიხმარენ. ეს მაჩვენებელი გურიაში შეადგენდა 82%-ს, შიდა ქართლში – 85%-ს, ხოლო ქვემო ქართლში – 45%-ს (საქართველოს პირველი ეროვნული სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები, 2004, სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf).

ინტელიგენციის შრომის მნიშვნელოვანი ადგილი საზოგადოებაში, ცოდნისა და განათლების გამოყენება, მაგრამ ეს აუცილებელი პირობები არ ჩამოყალიბებულა.

ეკონომიკის ძირითად სუბიექტებს წარმოადგენდნენ ის პირები, რომლებიც არალეგარულად ქმნიდნენ ეკონომიკურ წესებს. ამ წრეებში ჩართული აღმოჩნდნენ მენარმეების, ხელისუფლების და შავი სამყაროს წარმომადგენლები. ასეთმა ურთიერთობამ მიიღო ტოტალური ხასიათი და საზოგადოების ფართო ფენები ჩათრეულნი აღმოჩნდნენ კანონისმილმა დამკვიდრებული წესებით განპირობებულ პრაქტიკაში.

საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბება სპონტანური ძალების კომბინირებული მოქმედებით ხდებოდა და, რამდენადაც არსებული სოციალურ-პოლიტიკური და ინსტიტუციური პირობები სპონტანური ძალების თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობას არ იძლეოდა, საბაზრო ინსტიტუტებიც სახელმწიფოს ინტერვენციებით ყალიბდებოდა და წინსვლისა და შეფერხებების ("Stop and Go") გზით იმართებოდა.

ქვეყანას სჭირდებოდა ახალი კონცეფცია. ცხადი გახდა, რომ "ვაშინგტონის კონსენსუსის" თეორიამ ამოწურა თავისი თავი და იგი ველარ იქნებოდა სტრატეგიული განვითარების იდეოლოგიური საფუძველი. ტრანსფორმაციის განმაზოგადებელი პირობა იყო სახელმწიფოს როლის მნიშვნელობის შემცირება. ცხადია, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები უნდა შემცირებულიყო, მაგრამ სახელმწიფოს გარეშე არც ინსტიტუტების სპონტანური წარმოშობა იქნებოდა დამაკმაყოფილებელი.²⁴ საქართველოს განვითარება მოითხოვდა ახალ მიდგომას, რომლის გარეშეც შეუძლებელი იყო შემდგომი სტრატეგიული განვითარება.

საქართველოს უძრაობის მდგომარეობიდან თავის დაღწევა შეეძლო დემოკრატიული კურსის გაძლიერებით, რაც, ფაქტობრივად, ეკონომიკური ლიბერალიზაციის განმტკიცებასთან ერთად მოითხოვდა სახელმწიფო ინსტიტუტების რადიკალურ ცვლილებასა და ახალი პოლიტიკური დემოკრატიული კურსის ფორმირებას. ამ მხრივ არსებული სერიოზული გამოწვევების, ფაქტობრივად არშემდგარი სახელმწიფოებრიობისა და ზოგადად მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ფონზე, საქართველოში 2003 წლის ნოემბერში მოხდა ხელისუფლების ცვლილება მშვიდობიანი რევოლუციის გზით. უძრაობის მდგომარეობის მოსალოდნელი გაგრძელების თავიდან ასაცილებლად მოსახლეობამ მიმართა რადიკალურ გზას, რასაც ეწოდა "ვარდების რევოლუცია." ისინი გამოვიდნენ ქუჩებში მორიგი გაყალბებული არჩევნების შემდგომ სახელმწიფოს ახლებურად მართვის მოთხოვნით და ძირეული რეფორმების მოლოდინით.

²⁴ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 1997 წლიდან მსოფლიო ბანკმა შეცვალა თავისი დამოკიდებულება გარდამავალი პერიოდის ქვეყნების მიმართ და ბაზრის ავტომატური რეგულატორის ნაცვლად სახელმწიფოს როლის მნიშვნელობაზე გაამახვილა ყურადღება. იხ. ნაშრომი: "Государство в меняющемся мире". Всемирный Банк, 1997.

2. საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარება “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომი ხელისუფლება დადგა ახალი საშინაო თუ საგარეო გამოწვევების წინაშე. ქვეყნის წინაშე დაგროვდა მრავალი მწვავე სოციალური და ეკონომიკური ხასიათის პრობლემა, რომლებიც ქვეყანამ მემკვიდრეობით პრეზიდენტ შევარდნაძის მმართველობიდან მიიღო. ამ პრობლემებს შორის უნდა გამოიყოს შემდეგი:

- ენერგეტიკული კრიზისი – გასაკუთრებით ზამთარში, გათბობისა და ელექტროენერგიის დეფიციტის გამო, ხალხი ფიზიკური გადარჩენის საფრთხის წინაშე იდგა.
- საბიუჯეტო კრიზისი – შევარდნაძის ხელისუფლებას დაგროვილი ჰქონდა უზარმაზარი დავალიანება პენსიებისა და საჯარო სექტორში გაუცემელი ხელფასების სახით, რაც განპირობებული იყო კორუფციით და ხელისუფლების უუნარობით, დაემყარებინა ფისკალური დისციპლინა.
- უმუშევრობის მაღალი დონე და სიღარიბე.

“ვარდების რევოლუციის” შემდეგ პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა დაიწყო რადიკალური ცვლილებები სოციალურ-ინსტიტუციურ და ეკონომიკურ სფეროებში. პრაქტიკულად, საქართველოში დაიწყო ახალი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესი.

2.1. “ქართული მოდერნიზაცია” სამთავრობო პროგრამებში

ახალმა ხელისუფლებამ გააკეთა გარკვეული აქცენტები, რომლებიც ქვეყნის ეკონომიკურ, ინსტიტუციურ, სოციალურ და პოლიტიკურ განვითარებას მოიცავდა. აღნიშნული პოლიტიკის მახასიათებლებზე შესაძლებელია ვიმსჯელოთ საქართველოს მთავრობის პროგრამის, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მისი თანმხლები განმარტებითი დოკუმენტების, მათ შორის, “ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების” დოკუმენტის, სხვა სამთავრობო დოკუმენტების, მთავრობის წარმომადგენელთა ცალკეული განცხადებების და საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე. ხოლო პოლიტიკის შედეგები შესაძლებელია შევაჯამოთ ღრმა სტატისტიკური ანალიზისა და თვისებრივი კვლევის საფუძველზე.

ანალიზისთვის შერჩეული იქნა საქართველოს მთავრობის პროგრამები, რომლებსაც საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებდა მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად, ასევე 2011 წელს წარმოდგენილი “საქართველოს სტრატეგიული განვითარების “ათბუნქტიანი გეგმა” მოდერნიზაციისა და დასაქმებისთვის (2011-2015),” რომელიც ერთგვარ შემაჯამებელ დოკუმენტს წარმოადგენს “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი ხელისუფლების სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკისთვის.

შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ არ ხასიათდებოდა მონოლითური თანმიმდევრულობით, განიცდიდა კორექტირებებს, თუმცა მისთვის დამახასიათებელი ცალკეული მიდგომები მაინც უცვლელი რჩებოდა. მთავრობის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა ყველაზე კონცენტრირებული ფორმით მთავრობის პროგრამებშია ასახული. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ, 2004 წლის 6 თებერვალს, საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად შეიცვალა სახელმწიფო მართვის პოლიტიკური სისტემა, ჩამოყალიბდა მთავრობა და შემოღებული იქნა პრემიერ-მინისტრის პოსტი, ანუ არსებითად შეიცვალა მანამდე არსებული მოდელი, რომელიც ამ უკანასკნელს არ ითვალისწინებდა. სწორედ ამ ცვლილებების შემდგომ, საქართველოს მთავრობისათვის პარლამენტის მხრიდან ნდობის გამოცხადებასთან ერთად, პარლამენტი ამტკიცებს მთავრობის მიერ შეთავაზებულ სამთავრობო პროგრამას. ამ

პროგრამაშია ასახული ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური განვითარების პრიორიტეტები, რომლითაც მთავრობა გეგმავს საქმიანობას. 2004-2011 წლების პერიოდში საქართველოს პარლამენტმა 10-ჯერ უყარა კენჭი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებას და, შესაბამისად, ნდობა გამოუცხადა მის პროგრამასაც. საბიუჯეტო პროცესში ასევე შედგა “ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების” დოკუმენტი, რომელიც არსებითად წარმოადგენს მთავრობის პროგრამის გავრცობილ ვარიანტს. მასში შედარებით დეტალურადაა წარმოდგენილი ფისკალური მაჩვენებლები და საშუალოვადიანი პროგნოზები.

პროგრამების ანალიზი იძლევა საშუალებას, გარკვეულწილად შეფასდეს საქართველოში პოსტრევოლუციური სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური პოლიტიკის ძირითადი ვექტორები და ორიენტირები.

პირობითად, პოსტრევოლუციური პერიოდი შეიძლება სამ ეტაპად დაიყოს: 1) რევოლუციის შემდგომი პირველი თვეები, როდესაც უმთავრეს ამოცანას ფისკალური წესრიგის დამყარება და დაგროვილი საბიუჯეტო, მათ შორის სახელფასო და საპენსიო, დავალიანებების დაფარვა და ვალდებულებების რეალიზაცია წარმოადგენდა, როდესაც უნდა გადაჭრილიყო ენერგომომარაგებაში არსებული უმწვავესი პრობლემები და ა.შ.

2) მომდევნო ეტაპი 2004 წლის მეორე ნახევრიდან იწყება (უმთავრესად უკავშირდება საქართველოს მთავრობაში კახა ბენდუქიძის საქმიანობის პერიოდს) და 2007 წლის ბოლომდე გრძელდება. ამ პერიოდში საქართველოს მთავრობის პოლიტიკაში და რიტორიკაში მკაფიოდ გამოიკვეთა რადიკალურად ლიბერალური (რომელიც ხშირად მოხსენიებულია ანალიტიკოსების მიერ, როგორც ლიბერტარიანული) პოლიტიკის ელემენტები,

3) ეტაპი, რომელიც დაიწყო 2008 წლიდან და 2007 წლის ბოლოს არსებული პოლიტიკური კრიზისის შემდგომ, რომელსაც დაერთო 2008 წლის აგვისტოს ომი და გლობალური ფინანსური კრიზისი. ამ ეტაპზე აღსანიშნავია სოციალური ამოცანების წინა პლანზე წამოწევა.

აღნიშნულის ილუსტრაციას წარმოადგენს თავად სამთავრობო პროგრამების სახელწოდებები.

2004-2005 წლებში პროგრამას ეწოდება **“ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით”**. დოკუმენტი თავისი შინაარსით ზოგადია და ევროინტეგრაციის თემას მოიცავს, ამასთან, მასში აქცენტირებულია ეკონომიკური ზრდა.

2006-2007 წლებში მთავრობის პროგრამებს ეწოდება **“ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის”**, ანუ არ ჩანს მკაფიო აქცენტები, თუმცა ის, რა პრიორიტეტებია თავად პროგრამების შინაარსში, ქვემოთ იქნება განხილული.

2007 წლის ბოლოს დამტკიცებულ სამთავრობო პროგრამის სახელწოდებაში ჩნდება დასაქმების თემა და დოკუმენტს ეწოდება **“საქართველოს მთავრობა დასაქმებისა და კეთილდღეობისათვის”**.

2008 წლის შემდგომ ყველა პროგრამის სახელწოდება იდენტურია – **“ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”**.

მიღების თარიღი	მთავრობის პროგრამის სახელწოდება	პრემიერ-მინისტრი
17.02.2004	ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით	ზურაბ ჟვანია
27.12.2004	ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით	ზურაბ ჟვანია
17.02.2005	ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით	ზურაბ ნოლაიდელი
24.07.2006	ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის	ზურაბ ნოლაიდელი
07.09.2007	ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის	ზურაბ ნოლაიდელი
22.11.2007	საქართველოს მთავრობა დასაქმებისა და კეთილდღეობისათვის	ვლადიმერ გურგენიძე
31.01.2008	ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე	ვლადიმერ გურგენიძე
01.11.2008	ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე	გრიგოლ მგალობლიშვილი
06.02.2009	ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე	ნიკა გილაური
02.07.2010	ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე	ნიკა გილაური

2004 წლის 17 თებერვლის საქართველოს მთავრობის პროგრამის “ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით” სათაურშივე ჩანს ახალი ხელისუფლების პრიორიტეტები: ერთიანი და ძლიერი, რაც ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენას და სახელმწიფოს გაძლიერებას უკავშირდება, ხოლო ამის მიღწევის გზებად მოცემულია ეკონომიკური ზრდა, გრძელვადიანი სტაბილურობის მიღწევა და ევროინტეგრაცია. სამთავრობო პროგრამის დასაწყისშივე მოცემულია პოსტრევოლუციური პირველი მთავრობის განაცხადი (იხილეთ ჩანართი 2).

ჩანართი 2. “ეროვნული გადარჩენის პროგრამის მიზანია, წერტილი დაუსვას საქართველოში უძრაობას, დაქუცმაცებასა და ქაოსს, რომლებიც აფერხებდნენ საქართველოს საზოგადოების განვითარებას, საფრთხეს უქმნიდნენ და უქმნიან ქვეყნის უშიშროებას. წარსულის მწარე გამოცდილების საპირისპიროდ, როდესაც საქართველოს მოქალაქეები ხარისხიანი სამედიცინო მომსახურების, განათლების, ეკონომიკური პერსპექტივის გარეშე, პრაქტიკულად, დაუცველნი იყვნენ ცხოვრების რეალიების წინაშე – ახალი ხელისუფლების უპირობო ვალდებულებაა, თავისი საქმიანობით მოქალაქეებს აღუდგინოს მომავლის რწმენა. საქართველომ თავის სასიკეთოდ უნდა გამოიყენოს ეროვნული ენერგია და თანაცხოვრების ის უნიკალური გამოცდილება, რომელიც საქართველოში მცხოვრებმა სხვადასხვა ერის წარმომადგენლებმა საუკუნეების მანძილზე ჩამოაყალიბეს და ერის ერთ-ერთ უდიდეს სიმდიდრედ დაამკვიდრეს. საქართველოს ხელისუფლებამ და საზოგადოებამ უნდა აამოქმედოს ყველა რესურსი, რათა საბოლოოდ დაამარცხოვს კორუფცია, რომელმაც ესოდენ შეაფერხა და ხანგრძლივი დროით გააჩერა ქვეყნის განვითარება”.

მთლიანობაშია ამ პროგრამაში აქცენტი გაკეთებულია კორუფციის აღმოფხვრაზე, საჯარო ადმინისტრაციული სექტორის გაძლიერებასა და ეფექტურობის ზრდაზე, ასევე, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენაზე; საგარეო-პოლიტიკური თვალსაზრისით – “საქართველოს სრულ ინტეგრაციაზე ევროპულ და ევროატლანტიკურ სივრცეში; ყველა სექტორში ევროპის კავშირისა და ნატოს სტანდარტებთან ჰარმონიზაციაზე”. ეკონომიკური თვალსაზრისით ძირითად მიზნად მოცემულია “ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა; ბიზნესგარემოს მკვეთრი გაუმჯობესება, მიზანმიმართული დასაქმების პოლიტიკის წარმოება და სიღარიბის დაძლევა; აგრარული, გადამამუშავებელი სექტორის, ტურიზმის, ინფრასტრუქტურის და მაღალი ტექნოლოგიების განვითარებისთვის პირობების უზრუნველყოფა; მოქალაქეთა შემოსავლების ზრდა; პენსიებისა და შემწეობების თანმიმდევრული ზრდა; მინიმალური ხელფასის საარსებო მინიმუმთან გათანაბრება”.

პროგრამის ეკონომიკურ ნაწილში ძირითად და უმთავრეს მიზნად შეიძლება წარმოჩენილი იქნეს ეკონომიკური ზრდა, რისი უზრუნველყოფისთვისაც პროგრამაში მოცემულია გარკვეული ამოცანები (იხ. ჩანართი 3).

ჩანართი 3. “ეკონომიკური ზრდა სახელმწიფოს აღორძინების მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენს როგორც განვითარების თვალსაზრისით, ისე ტერიტორიული მთლიანობის აღსადგენად და ევროპაში ინტეგრაციის პროცესების დასაჩქარებლად. წარმატების მისაღწევად საქართველოში უნდა მკვეთრად გაუმჯობესდეს საინვესტიციო გარემო და შეიქმნას მცირე და საშუალო ზომის საწარმოთა განვითარების შესაძლებლობები. აღნიშნული ამოცანა მოიცავს სპეციფიკურ სტრუქტურულსა და საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომელთა კვალობაზეც მოხდება საგადასახადო სისტემის გამარტივება, საბაჟო პროცედურების გაუმჯობესება, ფიზიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, კერძო საკუთრების დაცვის მყარი და ხელშეუხებელი გარანტიების შექმნა და სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან ბიზნესში გაუმართლებელი და უხეში ჩარევის აღკვეთა.”

პროგრამაში აგრეთვე ასახულია კონკრეტული პრიორიტეტები, მათ შორის: “საქართველოს ეკონომიკური განვითარებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს რეგიონული ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების მკაფიო გამოკვეთას და ამ მიმართულებებით მაღალი ტექნოლოგიების დანერგვას; ეკონომიკის პრიორიტეტული სექტორებია ენერგეტიკა, ტრანსპორტი და კომუნიკაციები, ტურიზმი, სოფლის მეურნეობა, საბანკო სექტორი, მსუბუქი მრეწველობა და ა.შ.”

პროგრამის შესაბამისად, ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგები უნდა აისახოს კონკრეტული ეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლებით (იხ. ჩანართი 4).

ჩანართი 4. “უახლოესი ხუთი წლის მანძილზე მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდის საშუალო ტემპი არ იქნება 5%-ზე ნაკლები, რაც ინფლაციის ზომიერი 5-6%-იანი ინდექსის შენარჩუნების ფონზე უზრუნველყოფს მოსახლეობის ცხოვრების დონის სწრაფ ამაღლებას; დასახული ეკონომიკური ზრდის პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტი ეკონომიკაში შექმნილი ღირებულების გადანაწილების ეფექტიანი ინსტრუმენტის ფუნქციას შეიძენს. კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონე მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში ყოველწლიურად არანაკლებ 1%-ით გაიზრდება, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლები 2008 წლისთვის მშპ-ს 20%-ს მიაღწევს ნაცვლად არსებული 14%-ისა. შედეგად, მკვეთრად იმატებს სახელმწიფოს მიერ განეული სოციალური ხარჯების მოცულობა, რაც 2008 წლისთვის მთლიანი შიდა პროდუქტის 10%-ს მიაღწევს, რაც ნახევარ მილიარდ ამერიკულ დოლარს აღემატება (ნაცვლად 2003 წლისთვის არსებული 270 მილიონისა).”

ასევე მოცემულია ამოცანები საგარეო-სავაჭრო კუთხით: “ექსპორტის განვითარებაზე ორიენტირებული საგარეო სავაჭრო პოლიტიკის შედეგად განხორციელდება საგარეო სავაჭრო ბალანსის ეტაპობრივი გაუმჯობესება და არსებული დეფიციტის შემცირება.”

პროგრამაში აქცენტირებულია ინფრასტრუქტურული სფერო და ამ სფეროზე დაკისრებულია ეკონომიკური განვითარების მაღალი ტვირთი: “ქვეყნის სატრანზიტო მიმზიდველობის ზრდა საკვანძო ინფრასტრუქტურის განვითარების გზით. მრავალფუნქციური დერეფნის განვითარების ხელშეწყობა ევროპული ინტეგრაციის მიზნით; ცხოვრების დონის ამაღლების ხელშეწყობა ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და მასზე ხელმისაწვდომობის ზრდის საშუალებით. ცხოვრების დონის განსხვავებათა შემცირება როგორც ქალაქსა და სოფელს, ისე საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებს შორის; მიგრაციული პროცესების მართვა განსახლების სისტემის ოპტიმიზაციის გზით.”

საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი აგრარული სფერო პროგრამაში შედარებით მცირედაა წარმოდგენილი და ამ სექტორში დასახული ძირითადი მიზნები შემდეგნაირად გამოიყურება: “მთავრობის სტრატეგიული მიზნებია ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, სოფლად შემოსავლების გაზრდა და ექსპორტზე ორიენტირებული გადამამუშავებელი მრეწველობის განვითარება.” ამ მიზნების მისაღწევად კი მოცემულია შემდეგი ამოცანები: “ტრადიციული ბაზრების დაბრუნება და გასაღების ახალი ბაზრების მოპოვება; ფერმერთა კოოპერაციული საწარმოების განვითარება; იაფი და გრძელვადიანი კრედიტების სისტემის ჩამოყალიბება; პროდუქტიულობისა და მოსავლიანობის ზრდისათვის საკონსულტაციო ქსელის შექმნა; შიდა ბაზრის დაცვა ფალსიფიცირებული, კონტრაბანდული და დემპინგური პროდუქციისგან; მცენარეთა და ცხოველთა უნიკალური ჯიშების დაცვა, ტრადიციული დარგების აღორძინება და განვითარება”.

სოციალურ სფეროში მოცემულ სხვადასხვა ამოცანებს შორის აღსანიშნავია შემდეგი: “დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება, მის რეალიზაციაზე ზედამხედველობა და დასაქმების სექტორში სამართლებრივი ურთიერთობების ჩამოყალიბება; საპენსიო სისტემის რეფორმირებასა და სოციალური დახმარებების მისამართულობისა და მოცულობის გაზრდა; სახელმწიფო და კერძო სადაზღვევო ინსტიტუტების განვითარება”.

შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ მთავრობის პირველი პროგრამა უფრო მეტად “ვარდების რევოლუციის” მომენტისთვის აქტუალური პრობლემების ლიკვიდაციაზეა ორიენტირებული, ისეთების, როგორებიცაა კორუფცია, საპენსიო, სახელფასო და სხვა ტიპის საბიუჯეტო დავალიანებები, ენერგოკრიზისი და ა.შ. პროგრამაში არ ჩანს ეკონომიკური პოლიტიკის მკაფიოდ გამოკვეთილი იდეოლოგიური ორიენტირებები და ის არსებითად არსებული პრობლემების დაძლევის და მმართველობით-ფინანსური სისტემის დარეგულირების ამოცანებს მოიცავს. ამასთან, უკვე იკვეთება მთავრობის აქცენტები ინფრასტრუქტურაზე, ინსტიტუციურ რეფორმებზე, ხოლო სოფლის მეურნეობას არასათანადო ყურადღება ექცევა.

2004 წლის 27 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა საქართველოს მთავრობის განახლებულ შემადგენლობას კვლავ ზურაბ ჟვანიას ხელმძღვანელობით. მთავრობის შემადგენლობაში მნიშვნელოვანი სიახლეა – კახა ბენდუქიძე ეკონომიკური რეფორმების დარგში სახელმწიფო მინისტრის პოსტზე, რომელიც 2004 წლის ივნისში დაინიშნა ჯერ ეკონომიკური განვითარების მინისტრად, შემდგომ კი სახელმწიფო მინისტრად. ნდობა გამოეცხადა აგრეთვე სამთავრობო პროგრამას, რომელიც წარმოადგენს მხოლოდ დაზუსტებას 2004 წლის 17 თებერვალს დამტკიცებული მთავრობის პროგრამისა “ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით”.

2004 წლის 27 დეკემბრის მთავრობის დაზუსტებული პროგრამის ძირითადი პათოსი მის პირველსავე აბზაცშია მოცემული: “ჩვენ უნდა გავაღრმავოთ და დავაჩქაროთ სტრუქტურული და ეკონომიკური რეფორმები, ჩამოვაყალიბოთ ეფექტიანი სახელმწიფო, მოვხსნათ ბორკილები ჩვენს მენარმეობას და შევქმნათ ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის რეალური შესაძლებლობები”.

ძირითად მიზნებს შორის პროგრამის ტექსტში გვხვდება “ეკონომიკური რეაბილიტაცია, განვითარება და დერეგულაცია; სახელმწიფომ განაცხადოს უარი ყველა ზედმეტ ფუნქციაზე და მოახდინოს ღრმა დერეგულაცია”. აღსანიშნავია, რომ დერეგულაციაზე ასეთი განსაკუთრებული აქცენტი პირველად სწორედ ამ პროგრამაში გვხვდება, წინა, 2004 წლის 17 თებერვლის პროგრამაში, სიტყვა “დერეგულაცია” საერთოდ არაა ნახსენები და მის ნაცვლად გვხვდება “მარეგულირებელი გარემოს ლიბერალიზაცია და კონკურენტული საბაზრო პირობების უზრუნველყოფა.”

ტექსტის სხვა ადგილებში კიდევ უფრო მეტი აქცენტია გაკეთებული ეკონომიკის მკვეთრ ლიბერალიზაციაზე (იხ. ჩანართი 5). ამ ძირითადი მიზნების მისაღწევად კი შემოთავაზებულია ეკონომიკური პოლიტიკის კონკრეტული მიმართულებები (იხ. ჩანართი 6). სოციალური პოლიტიკის თვალსაზრისით შემოთავაზებულ სიახლეებს შორის აღსანიშნავია “შეღავათებიდან მიზნობრივ დახმარებაზე გადასვლა”.

ჩანართი 5. “მთავრობა გააგრძელებს ფორსირებულ გადასვლას თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკურ სისტემაზე. ჩვენ უნდა გავაუქმოთ ზედმეტი რეგულირება, შევამციროთ რისკის ფაქტორები, შევქმნათ პასუხისმგებელი მეპატრონის ინსტიტუტი, დავუტოვოთ ხელისუფლების ორგანოებს მხოლოდ ის ქონება, რომელიც საჭიროა მათი ფუნქციების განსახორციელებლად. რეფორმების შედეგად ეკონომიკური საქმიანობა უნდა გახდეს პროგნოზირებადი, იოლი და გამჭვირვალე”.

აღნიშნულ პროგრამაში, წინა დოკუმენტისაგან განსხვავებით, არსებითად გაფართოებულია და გაშლილია ეკონომიკის დერეგულაციისა და ლიბერალიზაციის თემა, სხვა მხრივ კი, არსებითად, შენარჩუნებულია წინა პროგრამის მიდგომები.

ჩანართი 6. “გაგრძელდება აგრესიული, გამჭვირვალე და კონკურენტული პრივატიზაცია, რომელსაც ექნება სამი მიზანი: სტრუქტურული, ფისკალური და ანტიკორუფციული; მთავრობა მკაფიოდ განსაზღვრავს აუცილებლად რეგულირებად სფეროებს და შეამცირებს მათ რაოდენობას; მნიშვნელოვნად შემცირდება სატარიფო რეგულირების სფერო და შეიქმნება ერთიანი მრავალდარგოვანი სატარიფო მარეგულირებელი; შეიზღუდება სახელმწიფო ორგანოების ის მოქმედება, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს კონკურენციის დარღვევა; ლიცენზირების გამოყენება მოხდება მხოლოდ სასიცოცხლო ინტერესების დასაცავად; ფინანსური ლიბერალიზაციის მეშვეობით მოიხსნება რისკების მნიშვნელოვანი ნაწილი და შეიქმნება ხანგრძლივი უკრიზისო განვითარების საფუძველი”.

2005 წლის 17 თებერვალს საქართველოს პარლამენტს პრემიერ-მინისტრ ჟვანიას გარდაცვალების გამო მოუწია ახალი პრემიერის, ზურაბ ნოღაიდელის მთავრობისა და მისი პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადება. მიუხედავად პრემიერ-მინისტრის ცვლილებისა, პარლამენტის მიერ ნდობაგამოცხადებული სამთავრობო პროგრამა უცვლელი სახით იყო წარმოდგენილი, ანუ ეს იყო 2004 წლის 17 თებერვალს დამტკიცებული სამთავრობო პროგრამა “ერთიანი და ძლიერი საქართველოსთვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით” და 2004 წლის 27 დეკემბერს მასში შეტანილი დაზუსტებები.

2006 წლის 22 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა კვლავ გამოუცხადა ნდობა პრემიერ ზურაბ ნოლაიდელის მთავრობას და პროგრამას. აღსანიშნავია, რომ ამ საპარლამენტო პროცედურისთვის მთავრობამ წარმოადგინა სრულიად ახალი პროგრამა, რომლის სათაურიდან უკვე ამოვარდა ტერმინები “ეკონომიკური ზრდა”, “გრძელვადიანი სტაბილურობა,” “ევროინტეგრაცია” და დოკუმენტს ეწოდა “ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის”. სათაურის შეკვეცის გარდა, შემცირდა დოკუმენტის ფორმატიც: მაშინ, როდესაც წინა სამთავრობო პროგრამა დაზუსტებინადად 30 გვერდს აღემატებოდა, ახალი 2006 წლის 22 ივლისის პროგრამა 4-გვერდიანი გახდა, ამასთან, არსადაა მოხსენიებული, რომ ეს წარმოადგენს წინა პროგრამის დაზუსტებას, რომელიც, არსებითად, 2004-2009 წლებზე გათვლილ პროგრამას წარმოადგენდა. შემცირდა იმ საკითხების რაოდენობაც, რომელიც აისახა პროგრამაში. დოკუმენტის დასაწყისშივე განმარტებულია მისი ძირითადი არსი: “საქართველოს გააჩნია ისტორიული შესაძლებლობა, ააშენოს თავისუფალი, ერთიანი, დემოკრატიული, შეძლებული და სამართლიანი სახელმწიფო...; ახალი ქართული სახელმწიფო – თანამედროვე განვითარებული კაცობრიობის ნაწილი – იქნება სახელმწიფო პიროვნებისათვის, ადამიანის განვითარებისა და საქმიანობის თავისუფლებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო”.

ეკონომიკის კუთხით პროგრამის ძირითად დებულებებში მოცემულია შემდეგი ამოცანები: “შეძლებული საქართველო – კერძო საკუთრების დაცულობით და ეკონომიკური თავისუფლებით...”; “მდგრადი ეკონომიკური ზრდა და დასაქმების ხელშეწყობა; ქმედითი მმართველობის ფორმირება; ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია და განვითარება. სახელმწიფო მიზნების მიღწევის პირობებია, ერთი მხრივ, საზოგადოებრივი სტაბილურობის უზრუნველყოფა და, მეორე მხრივ, რეფორმათა დინამიკის შენარჩუნება და სახელმწიფოს მოდერნიზაცია.” საქართველოს მთავრობის პროგრამულ ტექსტებში ჩნდება ტერმინი “შეძლებული საქართველო,” ინდივიდუალური თავისუფლების და სახელმწიფოს მოდერნიზაციის თემა. მთავრობის ამოცანებში კი ეკონომიკასთან დაკავშირებით მოცემულია “მეტი სამუშაო ადგილი კერძო სექტორში.” პროგრამის ტექსტში ასევე მკაფიოდ იკვეთება “მცირე ხელისუფლებისა” და “კარგი მმართველობის” პრიორიტეტულობა და ამ მიზნით “სახელმწიფო მმართველობის და საჯარო სამსახურის რეფორმირება, კადრების შერჩევის და მოტივაციის სისტემის სრულყოფა”. პროგრამაში მოცემულია კონკრეტული ჩამონათვალი იმ გზებისა, რომლითაც პრიორიტეტული მიზანი – ეკონომიკური თავისუფლება უნდა იქნეს მიღწეული (იხ. ჩანართი 7).

ჩანართი 7. “სალიცენზიო-სანებართვო და ზედამხედველობის სისტემის გამართვა; სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამეურნეო სუბიექტებისა და ქონების განსახელმწიფოებრიობის დასრულება; სახელმწიფო ქონების მართვის გამჭვირვალობის ზრდა და კომერციალიზაცია; მენარმეობაზე სახელმწიფო რეგულირების ზემოქმედების მინიმალიზება; ბუნებრივი (მათ შორის, სატყეო) რესურსებით სარგებლობის კონკურენტული სისტემის განვითარება; ბუნებრივი რესურსების საკუთრებისა და სარგებლობის ფორმების დივერსიფიკაცია; სასოფლო-სამეურნეო სექტორის რეფორმირება რეგულირებისა და ინტერვენციის შემცირებით; სოფლის მეურნეობაში კერძო მინათსარგებლობის სისტემის განვითარება; ეფექტურობისა და კონკურენტუნარიანობის ზრდისათვის პირობების შექმნა; სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისათვის ალტერნატიული ბაზრების მოპოვების ხელშეწყობა.”

პროგრამაში კვლავ მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხებს, მათ შორის სიახლედ შესაძლებელია აღვიქვათ: “ტრანსპორტის ყველა სახეობისათვის “ღია პოლიტიკის” გატარება მობილურობის, საერთაშორისო ინტეგრაციისა და სატრანზიტო მიმზიდველობის უზრუნველსაყოფად.”

სოციალურ პროგრამებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ, წინა პროგრამებისგან განსხვავებით, უფრო დაკონკრეტებულია, როგორი იქნება მთავრობის მიდგომა სოციალური დახმარების სისტემისადმი: “სოციალური დახმარების რეზიდუალური სისტემის ფორმირება; მონეტიზებული, მიზნობრივი და საოჯახო დახმარებების სისტემის დანერგვა”. საპენსიო სისტემასთან დაკავშირებით მკაფიოდ არ ჩანს, რომ ამ სისტემის რეფორმას მთავრობა გეგმავს. ეს საკითხი გაერთიანებულია ზოგადად სოციალური დახმარებების სისტემასთან და ხანდაზმულებში სიღარიბის წინააღმდეგ სოციალური დაცვის კონტექსტში გვხვდება: “ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბისაგან მიზნობრივი დაცვის სისტემის ფორმირება; ასაკსა და სოციალურ სტატუსზე დამყარებული საპენსიო სისტემის დანერგვა და კერძო საპენსიო დანაზოგების ინიციატივების სტიმულირება;” გაურკვეველია, რას ნიშნავს “ასაკსა და სოციალურ” სტატუსზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემა ან როგორ უნდა განხორციელდეს “კერძო საპენსიო დანაზოგების ინიციატივების სტიმულირება”.

აღნიშნულ პროგრამაში, მიუხედავად თემატიკის დავიწროვებისა, კიდევ უფრო გამოიკვეთა აქცენტები, განსაკუთრებით ლიბერალიზაციისა და დერეგულაციის კუთხით. ამასთან, მიუხედავად მოდერნიზაციის ტერმინის გაჩენისა, არ არის განმარტებული, კონკრეტულად რას მოიცავს იგი. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ის არსებითად ინფრასტრუქტურულ მოდერნიზაციას და სახელმწიფო პასუხისმგებლობების შემცირებას, შესაბამისად, კერძო სექტორის პასუხისმგებლობის ზრდას უკავშირდება.

2007 წლის 7 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა კვლავ გამოუცხადა ნდობა პრემიერ-მინისტრ ზურაბ ნოღაიდელის მთავრობას. ამ დამტკიცებისას მთავრობის პროგრამის ტექსტი არსებითად ანალოგიურია 2006 წლის 22 ივლისს პარლამენტის მიერ ნდობა გამოცხადებული სამთავრობო პროგრამისა, მხოლოდ რამდენიმე საკითხია დამატებული და დაკონკრეტებული. მათ შორის აღსანიშნავია ახალი ჩანაწერი სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებით: “სოფლის მეურნეობაში რეფორმირება კერძო ინვესტიციების საფუძველზე; პროგრამის “ასი ახალი სანარმო” განხორციელება; სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტურობისა და კონკურენტუნარიანობის ზრდისათვის პირობების შექმნა.” საყურადღებოა, რომ გამოჩნდა პროგრამა “ასი ახალი სანარმო”²⁵. ასევე, მაგალითისთვის, თუ წინა პროგრამაში სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის კომპონენტის – სამელიორაციო სისტემის რეაბილიტაციაში გათვალისწინებული იყო კერძო სექტორის როლის ზრდა, 2007 წლის 7 სექტემბრის პროგრამაში უკვე მკაფიოდაა მოცემული “რეაბილიტაცია და კომერციალიზაცია.”

პირველად ჩნდება საქართველოს მთავრობის ამბიცია მის პროგრამაში, საქართველო გადააქციოს საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად – “საფინანსო სექტორის რეფორმირება საქართველოს თანამედროვე საფინანსო ცენტრად გადასაქცევად”. პროგრამაში ჩნდება თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შექმნა, როგორც საქართველოს მთავრობის ამოცანა და ასევე “ბიზნესის წარმოებისათვის საუკეთესო გარემოს უზრუნველყოფა და საკრედიტო რეიტინგის გაუმჯობესება”.

სოციალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებით საერთოდ აღარ ფიგურირებს საპენსიო სფეროში რაიმე რეფორმა და ეს საკითხი მხოლოდ ერთ ამოცანაშია ჩატეული – “ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბისაგან მიზნობრივი დაცვის სისტემის ფორმირება.”

ჯანდაცვის სფეროსთან დაკავშირებით წინა პროგრამაში გვხვდება “მომხმარებელზე ორიენტირებული, ეკონომიკურად გამართული და სადაზღვევო პრინციპებს მორგებული ინსტიტუციური რეფორმა”, 2007 წლის 7 სექტემბრის პროგრამაში კი – “მომხმარებელზე ორიენტირებული, კერძო საკუთრებაზე დამყარებული და სადაზღვევო პრინციპებს მორგებული ინსტიტუციური რეფორმა”. ანუ მკაფიოდ იქნა გაცხადებული, რომ ჯანდაცვის სფერო კერძო საკუთრებაზე დამყარებულ სადაზღვევო პრინციპებს უნდა დაეფუძნოს, აქვე ჩნდება გეგმა “ასი ახალი საავადმყოფო” (იგულისხმებოდა ჯანდაცვის სექტორში პრივატიზება და ინვესტიციები,

²⁵ <http://www.president.gov.ge/ge/PressOffice/News/Releases?p=3526&i=1>

რაც ძველი საავადმყოფოების რეაბილიტაციას და ახალი საავადმყოფოების აშენებას უზრუნველყოფდა) – “ჰოსპიტალური სექტორის განვითარების გენერალური გეგმის – “ასი ახალი საავადმყოფოს” პირველი ეტაპის დასრულება და შემდგომი ეტაპების თანმიმდევრული განხორციელება”.

ამ უკანასკნელი პროგრამის ჩათვლით, სამთავრობო პროგრამები უპირატესად ეკონომიკურ ლიბერალიზაციაზე და ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე აკეთებდა აქცენტს, ხოლო სოფლის მეურნეობაზე და სოციალურ სფეროზე შედარებით ნაკლები ყურადღება იყო გამახვილებული.

მოდერნიზაციის თემის ქვეშ უნდა მოვიაზროთ ეკონომიკური ლიბერალიზაცია და დერეგულაცია, აქცენტი ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული რეფორმები, სოციალურ სფეროში კი – მონეტარული, მიზნობრივი დახმარების სისტემის ჩამოყალიბება, სახელმწიფოს მხრიდან გრძელვადიანი თვალსაზრისით საპენსიო და სხვა სოციალური ვალდებულებების მიმართ “ლიბერალური” მიდგომა, რაც ამ სისტემების უპირატესად პირადი პასუხისმგებლობის პრინციპზე გადასვლას უნდა გულისხმობდეს. ყველაზე ნიშანდობლივია, რომ “მოდერნიზაციის” დღის წესრიგში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს აგრარული სექტორი, რომელთანაც მოსახლეობის ნახევარია დაკავშირებული. წარმოდგენილ პროგრამებში მოდერნიზაციის ამოცანებს არ მიეკუთვნება ცვლილებები შრომის ბაზრის სტრუქტურის, სექტორული განაწილების, ტექნოლოგიური განახლების, შრომის მწარმოებლურობის, ურბანიზაცია-დეურბანიზაციის, გეოგრაფიული და სოციალური პროპორციების, მცირე და საშუალო ბიზნესის და საშუალო შემოსავლების ფენის განვითარების, ცხოვრების დონის და საცხოვრებელი გარემოს არსებითი გაუმჯობესების, მათ შორის ინდივიდუალური შემოსავლებისა და მწარმოებლურობის ზრდის კუთხით. ყოველივე ეს ავინროვებს და, შესაბამისად, ბუნდოვანს ხდის “მოდერნიზაციის” არსს მთავრობისეული ხედვით და მასშტაბური, მაგრამ არსებითად ზედაპირული სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების სახეს ატარებს.

ამის შემდგომ მთავრობის პროგრამას წინ უძღოდა 2007 წლის ნოემბრის პოლიტიკური მოვლენები, საპროტესტო აქციები ქუჩებში და პრეზიდენტის რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნა. ეს გარემოებები აისახა პროგრამაში სოციალური ასპექტების წინა პლანზე წამოწევიტ და თანდათანობით სოფლის მეურნეობაზე მეტი ყურადღების გამახვილებით შემდგომი პროგრამების ტექსტებში. ასევე, თანდათანობით ჩნდება მთავრობის ანტიინფლაციური მიზნები, რაც წინა წლების პროგრამებში არ არის წარმოდგენილი, როგორც პრობლემა.

2008 წლის 31 იანვარს საქართველოს პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა ახალ მთავრობას პრემიერ-მინისტრ ვლადიმერ გურგენიძის ხელმძღვანელობით. შესაბამისი სამთავრობო პროგრამა კი უკვე ახალი სახელწოდებითაა წარმოდგენილი: “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”. პროგრამა ეფუძნება ორ ძირითად პრინციპს: “მოსახლეობის კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად მთავრობის ძალისხმევა მიმართული იქნება, ერთი მხრივ, სწრაფი და ფართო ეფექტის მქონე ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისაკენ და, მეორე მხრივ, სიღარიბის წინააღმდეგ მიმართული მასშტაბური სოციალური პროგრამების განხორციელებისაკენ”. ამ პროგრამისთვის, წინამორბედებისაგან განსხვავებით, დამახასიათებელია მთავრობის ამოცანების გაზომვად, რიცხობრივ მაჩვენებლებში წარმოდგენა. ასევე, ყველაზე ამბიციურად შეიძლება ჩაითვალოს პროგრამის გრძელვადიანობა, რამდენადაც იგი გათვლილია 2008-2012 წლების პერიოდზე. აქედან გამომდინარე, ქვემოთ მოცემულია პროგრამის საკმაოდ დეტალური ანალიზი.

პროგრამაში მოცემულია მკაფიო ამოცანა ეკონომიკურ ზრდასთან დაკავშირებით: “გაგრძელება ეკონომიკის სწრაფი ზრდა – მომდევნო 5 წლის განმავლობაში ეკონომიკა წლიურად საშუალოდ 8%-ით გაიზრდება. საქართველო მსოფლიო ბანკის კლასიფიკაციით “საშუალო-მაღალშემოსავლიანი ქვეყნების ჯგუფში” გადაინაცვლებს.” ამ მიზნის მიღწევის ძირითად გზებად კი ნაგარაუდევია სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემო, ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის შემცირება და ინფლაციის დაბალი დონის შენარჩუნება. აღსანიშნავია, რომ ინფლაცია, როგორც პრობლემა “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ სამთავრობო პროგრამებში პირველად გაჩნდა და

პროგნოზირებულია, რომ მომდევნო 5 წლის განმავლობაში საშუალოდ 7%-ს შეადგენს. ასევე პირველად შემოდის “ბიუჯეტის პროფიციტის” ცნება, ანუ პროგრამა ითვალისწინებს, რომ უახლოესი 5 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის პროფიციტი მშპ-ს 0,5%-ს მიაღწევს. ეკონომიკაში სახელმწიფოს წილის შემცირების მხრივ დაგეგმილია ბიუჯეტის ხარჯების 29%-დან 22%-მდე შემცირება. აღნიშნული პროგრამა ოპტიმიზმით უყურებს საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობებს: “უცხოური პირდაპირი და პორტფელური ინვესტიციების და კერძო სექტორის მიერ მოზიდული დაფინანსების მოცულობა 5 წელიწადში გაიზრდება – ინვესტიციები ყოველწლიურად მშპ-ს 10%-ზე მეტი იქნება და ჯამურად 10 მლრდ დოლარს მიაღწევს”. ამასთანავე, წარმოდგენილია პროგნოზი ინდუსტრიულ ზონებთან დაკავშირებით და აღნიშნულია, რომ: “ფოთის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა მოიზიდავს 1.5 მლრდ ლარამდე ინვესტიციას და დაასაქმებს დაახლოებით 20 000 ადამიანს.”

დაკონკრეტებულია და გამყარებულია წინა პროგრამაში უკვე არსებული თეზა საქართველოს საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად გადაქცევის თაობაზე და პროგნოზირებულია კონკრეტული მაჩვენებლები: “საქართველო გადაიქცევა საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად – იგი მოიზიდავს ფინანსურ რესურსებს მთელი რეგიონის მასშტაბით. მისი მიმზიდველობა გამყარებული იქნება მარტივ და დაბალ გადასახადებზე, გამჭვირვალე საფინანსო რეგულირებაზე, რეფორმირებულ ეკონომიკაზე, რეგულირებად საგადასახადო სისტემაზე და გამჭვირვალე რეგულირებაზე. შედეგად, განთავსებული იქნება არანაკლებ 12 მლრდ დოლარის ოდენობის ფინანსური რესურსი. სანდო საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები იმოქმედებენ საბანკო, სადაზღვევო, გადამზღვევ, ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობის სფეროებში”.

პროგრამა ითვალისწინებს “მომავალი თაობების ფონდის” და “სტაბილური განვითარების ფონდის” ჩამოყალიბებას, სადაც პროგნოზირებულია მნიშვნელოვანი სახსრების აკუმულირება ძირითადად კაპიტალური შემოსავლების ამ ფონდებში განთავსების გზით. ჯამში, ორივე ფონდში პროგნოზირებულია 5 მლრდ ლარამდე აკუმულირება.

აქცენტი კეთდება ექსპორტის ზრდაზე და პროგნოზირებულია, რომ ის 5-წლიანი პერიოდის ბოლოსთვის მშპ-ს 40%-ს მიაღწევს. აღსანიშნავია, რომ ექსპორტზე ორიენტაციის უზრუნველყოფა დაკავშირებულია “ლიბერალურ სავაჭრო პოლიტიკასთან, ეკონომიკურ ზრდასთან და თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებთან”. ასევე ხაზგასმულია, რომ ექსპორტის 80%-ზე მეტი “თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმით” იქნება განხორციელებული.

დასახულია ამოცანები საერთაშორისო შედარებით და სარეიტინგო მაჩვენებლებთან მიმართებაშიც: “გაუმჯობესდება ქვეყნის საკრედიტო რეიტინგი – საერთაშორისოდ აღიარებული საკრედიტო კვლევებით შეფასებები მომდევნო 5 წელიწადში მინიმუმ 3 ნიშნულით გაიზრდება. გაუმჯობესდება ქვეყნის საინვესტიციო გარემოს შეფასება – ბიზნესგარემოს საერთაშორისო შედარებით ანალიზში საქართველოს მაჩვენებლები ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზე მაღალი იქნება.”

წინა პროგრამებისაგან განსხვავებით, უფრო ფართოდაა წარმოდგენილი და დაკონკრეტებული სოციალური საკითხი, უპირველეს ყოვლისა კი ის, რომ პროგრამით იგეგმება, მომდევნო 5 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის 1/3 სტაბილურად იქნეს მიმართული სოციალურ პროგრამებზე და ამასთან, “უმისამართო, “ბრტყელი” დახმარების პრაქტიკა შეიცვლება მიზნობრივი დახმარების პრინციპით.” ოპტიმისტური ვარაუდებია დასაქმებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, პროგნოზირებულია, რომ 10 მილიარდი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შედეგად, მთავრობა 200 000 ახალ სამუშაო ადგილს შექმნის. სიღარიბის დონე კი “საგრძნობლად” შემცირდება – იმდენად, რომ “სოციალური პროგრამების ბენეფიციართა 50% მათი კეთილდღეობის გაუმჯობესების გამო გამოვა ბენეფიციართა სიებიდან”. არის ჩანაწერი საპენსიო სისტემის რეფორმაზე. მაგრამ, გარდა იმ მინიშნებისა, რომ “გატარებული საპენსიო რეფორმის შედეგად გაიზრდება სოციალური პენსიის პაკეტის მოცულობა და ხარისხი, საპენსიო პაკეტი 100 დოლარს მიაღწევს”, არ ჩანს, თუ რა ტიპის რეფორმა იგეგმება.

შემოტანილია სახელმწიფო/სავალდებულო დაზღვევის ცნება და ამ პროგრამაში 1 200 000 ადამიანის ჩართვაა ნავარაუდევო. გამოყოფილია ამ პროგრამის ბენეფიციართა კატეგორიები: სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების ყველა წევრი, სკოლის მასწავლებლები, შეიარაღებული ძალების საბრძოლო შემადგენლობა და პოლიცია. ამასთანავე, აღნიშნულია, რომ ყველა საჯარო მოხელისათვის დაზღვევა სავალდებულო იქნება.

ფართოდაა წარმოდგენილი ენერგეტიკულ და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული კონკრეტული ამოცანები, ფართომასშტაბიანი ადგილობრივი და საერთაშორისო პროექტების განხორციელების ჩათვლით. ასევე, გაკეთებულია საინტერესო პროგნოზი, რომ “მშენებლობის მოცულობა შემდეგ 5 წელიწადში გაორმაგდება და მოხდება სამშენებლო პროდუქტის დივერსიფიკაცია”.

წინა პროგრამებისაგან განსხვავებით, შედარებით მეტი კონკრეტიკაა აგრარულ სექტორში დაგეგმილ პოლიტიკასთან მიმართებაში. აღნიშნულია, რომ “განხორციელება სოფლის მეურნეობის სექტორის ეფექტიანობის ზრდა და კომერციალიზაცია – სასოფლო-სამეურნეო სექტორში საშუალო ფერმერული მეურნეობის წილი გაიზრდება. მომავალი 5 წლის განმავლობაში სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ექსპორტი მთლიანი ექსპორტის 25%-ს გაუტოლდება. საირიგაციო სისტემებით მოცული ფართობი 2.5-ჯერ გაიზრდება (130 ათასი ჰა-დან 300 ათას ჰა-მდე). შეიქმნება 200-ზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმო – დასაქმდება 10 000-მდე ადამიანი, ხოლო პროცესში ჩართული იქნება 100 000-მდე პირი. სოფლის მეურნეობის განვითარებას ხელს შეუწყობს სამთავრობო პროგრამის “100 ახალი გადამამუშავებელი საწარმო სოფლად” ეფექტიანად განხორციელება”.

აღნიშნული სამთავრობო პროგრამა სხვა პროგრამებისგან მეტი ამბიციურობით გამოირჩევა, თუმცა არსებითად ჯდება საერთო ხაზში. ამ პროგრამით ქართული მოდერნიზაციის კონსტრუქციას კიდევ ერთი – ფინანსურ ცენტრად ჩამოყალიბების განვრცობილი ამოცანა დაემატა. გარდა ამისა, ნავარაუდევია მნიშვნელოვანი გარღვევები ჯანდაცვის, სოფლის მეურნეობის, გადამამუშავებელი მრეწველობის, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის და საერთაშორისო რეიტინგების გაუმჯობესების მიმართულებით.

2008 წლის 1 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა ახალი პრემიერ-მინისტრის, გრიგოლ მგალობლიშვილის მთავრობას და სამთავრობო პროგრამას. მთავრობის ამ შემადგენლობის დამტკიცება ემთხვევა პერიოდს, რომელსაც წინ უძღოდა 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს ომი და ტერიტორიების ოკუპირება, მსოფლიოში კი – უმწვავესი საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისი. ამ ორმა გარემოებამ ზეგავლენა იქონია ახალი მთავრობის პროგრამაზეც, რაც აღნიშნულია კიდევ დოკუმენტის დასაწყისში. პროგრამა, შექმნილი გარემოებების გათვალისწინებით, გვთავაზობს: “სტაბილიზაციის და რეკონსტრუქციის 18-თვიან გეგმას”, განიხილავს მას, როგორც მთავრობის უმთავრეს ამოცანას, რომლის რეალიზაციის შედეგად საქართველო უნდა დაუბრუნდეს “დინამიკური ეკონომიკური განვითარების გზას და 50-თვიან გეგმას” (50-თვიანი გეგმა შემოთავაზებული იყო პრეზიდენტ სააკაშვილის დროს 2008 წლის 5 ნოემბრის რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის). 18-თვიანი გეგმის არსი კი შემდეგნაირადაა გამოხატული: “რადიკალური დემოკრატიული და ეკონომიკური რეფორმები, საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ განეული დახმარების გამოყენების მაღალი ეფექტურობა და მაქსიმალური გამჭვირვალობა გახლავთ მთავრობის პასუხი არსებულ გამოწვევებზე”.

ახალი მთავრობის დამტკიცებას წინ უძღოდა დონორთა კონფერენცია ბრიუსელში 2008 წლის ოქტომბერში, სადაც საქართველოსთვის გამოიყო 4.5 მილიარდი დოლარის დახმარება კრედიტებისა და გრანტების სახით უახლოესი 3 წლის განმავლობაში. მთავრობა ვარაუდობს, რომ “ამ თანხებით გარკვეულწილად ჩანაცვლდებოდა საინვესტიციო შემოღინებები, რომელთა შემცირება შესაძლებელი იყო ახალი გარემოებების გამო, ასეთი ჩანაცვლების შემთხვევაში კი ქვეყანა თავიდან აიცილებს მაკროეკონომიკურ საფრთხეებს.” თვალშისაცემია, რომ ინვესტიციების შემოღინებასთან დაკავშირებული სირთულეების ფონზე პროგრამაში უცვლელადაა გადმოტანილი

წინა პროგრამაში მოცემული პროგნოზი საქართველოს საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად გადაქცევის და 12 მილიარდი აშშ დოლარის ფინანსური რესურსების შემოღინების თაობაზე. ანალოგიურად, უცვლელი რჩება ფოთის თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში 1.5 მილიარდის შემოღინებისა და სავარაუდო დასაქმების მაჩვენებლები.

წინა პროგრამისგან განსხვავებით, ნაკლებად ოპტიმისტურია ექსპორტის ზრდასთან დაკავშირებული პროგნოზები, ამ კუთხით აღარ ფიგურირებს რიცხოვრივი მაჩვენებლები და პოლიტიკა მხოლოდ ზოგადი ფრაზებით შემოიფარგლება: “თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის ამოქმედება ევროკავშირთან, აშშ-თან, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ზონასთან და სპარსეთის ყურის თანამშრომლობის საბჭოსთან გააფართოვებს საქართველოს საექსპორტო შესაძლებლობებს. პროდუქციის იოლი ექსპორტის შესაძლებლობა გაზრდის ინვესტორთა დაინტერესებას და, შესაბამისად, კერძო სექტორს, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს დასაქმებას.”

კვლავ აქცენტირებულია სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების რეალიზაცია. პროგრამის მიხედვით, მთავრობა გეგმავს “ვარდების რევილუციის” შემდგომი კურსის გაგრძელებას ეკონომიკური თავისუფლების კუთხით, რაც გამოიხატება “დაბალანსებულ ბიუჯეტში, დაბალ გადასახადებში, ინვესტიციების მოზიდვაში, საკუთრების უფლების დაცვაში, თავისუფალ სავაჭრო და სატრანსპორტო პოლიტიკაში, ექსპორტის ზრდაში, სოფლის განვითარებაში, დასაქმებასა და დაგროვების სტიმულირებაში.” აღსანიშნავია, რომ მთავრობის წინა პროგრამაში საუბარია პროფიციტულ ბიუჯეტზე, აქ კი შემოთავაზებულია ტერმინი “დაბალანსებული ბიუჯეტი”. პრემიერ გურგენიძის მთავრობის პროგრამისგან განსხვავებით, საერთოდ აღარაა ნახსენები ინფლაცია, “მომავალი თაობების ფონდი” და “სტაბილური განვითარების ფონდი”. სოციალური პოლიტიკა კი თითქმის წინა პროგრამის ანალოგიურია. პროგრამა გვპირდება, რომ სოფლის მეურნეობას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცევა, თუმცა კონკრეტული გეგმები ანალოგიურია წინა პროგრამისა და მხოლოდ ერთ დამატებით ჩანაწერს მოიცავს: “სახელმწიფო იზრუნებს, რათა გლესხ შეექმნას ხელშემწყობი გარემო სოფლის მეურნეობის პროდუქციის რეალიზაციისათვის”. წინა პროგრამების მსგავსად, აქცენტირებულია თავად სოფლის ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, სასოფლო გზების, გაზიფიკაციის, სარწყავი სისტემის, ამბულატორიების მიმართულებით.

პროგრამაში საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებით, მისი საკანონმდებლო დეკლარირების გარდა, შემოთავაზებულია თავად საკუთრებასთან დაკავშირებული ნორმების რეალიზაციის მონიტორინგის სისტემის შექმნა.

შეიძლება ითქვას, რომ ამ პროგრამაში კიდევ უფრო გაიზარდა “ლოზუნგური” ხასიათი (“ასი საავადმყოფო და ა.შ”), იმ განსხვავებით, რომ ამბიციური ეკონომიკურ-ფინანსური ლოზუნგები ჩანაცვლდა უმთავრესად სოციალური რიტორიკით. ეს ცვლილება კიდევ უფრო გაფართოვდა სამთავრობო პროგრამის შემდგომ ვერსიებში.

2009 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა ნდობა გამოუცხადა ახალი პრემიერ-მინისტრის, ნიკა გილაურის მთავრობას და მის პროგრამას. პროგრამის სახელწოდება კვლავ შენარჩუნებულია: “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”. დოკუმენტი არსებითად იმეორებს წინა პროგრამაში მოცემულ ძირითად პრიორიტეტებს და მხოლოდ ცალკეული საკითხებია დაკონკრეტებული. ამასთან, შედარებით წინა პლანზეა წამოწეული დასაქმების პროგრამა. აღსანიშნავია, რომ ტექსტში საერთოდ აღარაა ნახსენები “სტაბილიზაციის და რეკონსტრუქციის 18-თვიანი გეგმა”, თუმცა, მითითებულია, რომ “მთავრობის “მსოფლიო ფინანსური კრიზისისგან დაცვის სტრატეგიამ” უნდა დააბრუნოს საქართველოს ეკონომიკა 50-თვიანი გეგმის შესრულების გზაზე”. თავად ანტიკრიზისული სტრატეგია კი ფორმულირებულია შემდეგნაირად: “მსოფლიო ფინანსური კრიზისისგან დაცვის სტრატეგია წარმოადგენს პასუხს მსოფლიო ეკონომიკაში მიმდინარე მოვლენებზე და მოიცავს ეკონომიკის სტიმულირების პაკეტს 2.2 მილიარდი ლარის ოდენობით. ეს თანხა იყოფა სამ ნაწილად: პირველი ნაწილ წარმოადგენს ბიუჯეტში გათვალისწინებულ 1,450 მილიარდ ლარს (მასში შედის როგორც სახელმწიფო შიდა რესურსები, ისე დონორების დახმარება), რომელიც ძირითადად დაიხარჯება საქართველოში ინფრასტრუქტურის

მშენებლობაზე; მეორე ნაწილია 500 მილიონი ლარი, რომელსაც დონორები დამოუკიდებლად დახარჯავენ სხვადასხვა პროექტებზე; ხოლო მესამე ნაწილია 250 მილიონი ლარი, რომელიც მომხმარებელს დარჩება საგადასახადო ტვირთის შემცირების ხარჯზე.”

პროგრამაში, წინა პროგრამებისაგან განსხვავებით, განსაკუთრებით წინა პლანზეა წამოწეული უმუშევრობის თემა “საქართველოს მთავრობას ეკონომიკის სფეროში გააჩნია ერთი პრიორიტეტი – ეს არის სამუშაო ადგილების შენარჩუნება და უმუშევრობის დაძლევა”.

პროგრამაში უცნაურად ჟღერს მთავრობის განცხადება ინფლაციასთან დაკავშირებით, მაშინ, როდესაც მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების ეკონომიკაში რეცესიასთან ერთად დეფლაციური ტენდენციებიც ჩამოყალიბდა და ასეთივე ნიშნებს ატარებდა ქართული ეკონომიკა 2008 წლის მეორე ნახევარში: “ბევრი სხვა ქვეყნისგან განსხვავებით, საქართველომ მოახერხა ინფლაციური პროცესების შეჩერება; ინფლაციის მაჩვენებელი 2008 წლის პერიოდის ბოლოს 5.5% დაფიქსირდა, ნაცვლად გასული წლის იმავე პერიოდისთვის არსებული 10%-სა.”

სხვა მხრივ, პროგრამაში კვლავ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზეა აქცენტი, რასაც, მთავრობის ვარაუდით, ათიათასობით სამუშაო ადგილის შექმნა უნდა მოჰყვეს. საუბარია საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის 25%-იდან 20%-მდე შემცირების გეგმაზე და დაკონკრეტებულია სოციალური დახმარებების ბენეფიციართა რაოდენობები.

2010 წლის 2 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა კვლავ გამოუცხადა ნდობა პრემიერ-მინისტრ ნიკა გილაურის მთავრობას და მის პროგრამას. პროგრამის სახელწოდება კვლავ შენარჩუნებულია: “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”. აღნიშნულ პროგრამაში საერთოდ აღარაა ნახსენები “სტაბილიზაციის და რეკონსტრუქციის 18-თვიანი გეგმა” და “50-თვიანი გეგმა”. რა ბედი ეწიათ ამ გეგმებს, რა იქნა მიღწეული, როგორია ახალი მთავრობის პროგრამის მიმართება მათთან, არ იკვეთება. ამ კუთხით მხოლოდ კრიზისის წარმატებით დაძლევაზეა საუბარი: “საქართველოს მთავრობამ წარმატებით გაართვა თავი გლობალური ეკონომიკური კრიზისის შედეგებთან ბრძოლის გადამწყვეტ ეტაპს. ამჟამად მთავრობის ამოცანაა ამ მიღწევების შენარჩუნება და განვითარება ჯერ კიდევ მიმდინარე კრიზისის ფონზე”.

აღსანიშნავია, რომ პროგრამაში კვლავ დასაქმების პრობლემაა აქტუალიზებული: “დასაქმება საქართველოს მთავრობის როგორც ეკონომიკური, ისე სოციალური პოლიტიკის მთავარი საზრუნავია. მაღალი ეკონომიკური ზრდის ტრაექტორიაზე საქართველოს ეკონომიკის დაბრუნება, ინფრასტრუქტურის განვითარება, მაღალხარისხიანი განათლება და ბიზნესგარემო დასაქმების პოლიტიკის მთავარი მდგენელებია”.

ფისკალურ ამოცანებთან დაკავშირებით წინა პროგრამებისაგან განსხვავებული დამოკიდებულებაა: პრემიერ გურგენიძის სამთავრობო პროგრამაში პროფიციტზე და მის ზრდაზეა საუბარი, შემდგომ – დაბალანსებულ ბიუჯეტზე, ამ შემთხვევაში უკვე ამოცანად დეფიციტის შემცირებაა დასახული.

ინფრასტრუქტურული პროექტები კვლავ რჩება პრიორიტეტად და გამოცხადებულია, როგორც ეკონომიკური ზრდისა და დასაქმების ძირითადი საფუძველი.

სოფლის მეურნეობის განვითარების მთავარ ბერკეტად თავად სოფლის განვითარებაა მოხსენიებული: “სოფლის განვითარება საქართველოს მთავრობისათვის წარმოადგენს მაგისტრალურ მიდგომას სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის.”

სხვა საკითხები წინა პროგრამების ანალოგიურადაა წარმოდგენილი.

2011 წელს საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა “**საქართველოს სტრატეგიული განვითარების “ათპუნქტიანი გეგმა” მოდერნიზაციისა და დასაქმებისთვის (2011-2015).**” ეს დოკუმენტი უნდა განვიხილოთ ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან დოკუმენტად, სადაც თავს იყრის ყველა ის

მიდგომა და ხედვა, რომელიც 2004 წლის შემდგომ მთავრობის საპროგრამო დოკუმენტებში იყო ფრაგმენტირებული. ეს დოკუმენტი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, კომპლექსურად იქნას აღქმული მთავრობის გეგმა და ხედვა უშუალოდ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკაზე და, მეორე მხრივ, რეტროსპექტულად გაანალიზდეს ყველა ის მიდგომა, რომელიც წლების განმავლობაში ფორმირდებოდა და ხორციელდებოდა საქართველოს მთავრობის მიერ. აღსანიშნავია, რომ ეს ოფიციალურად მიღებული პირველი დოკუმენტია, რომლის სახელწოდებაშიც სიტყვა “მოდერნიზაცია” ფიგურირებს, რაც მანამდე არაერთხელ გაჟღერებულა საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენელთა საჯარო გამოსვლებში. შესაბამისად, სულ მცირე, სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში საქართველოს მთავრობის “მოდერნიზაციის” პოლიტიკის იდენტიფიცირებისთვის აღნიშნული დოკუმენტი მნიშვნელოვანი ფუნქციის მატარებელია.

პროგრამის პრეამბულაში მოცემულია მიზანი – “წარმატებული, ერთიანი და მდიდარი” საქართველოსთვის წინაპირობების შექმნა. მიზნის მიღწევის საშუალებად კი ორ თემაზეა მკაფიო ფოკუსირება: ერთი მხრივ, დასაქმების ზრდა, უმუშევრობის შემცირება და, მეორე მხრივ, შრომისუუნარო მოსახლეობის სოციალური დაცვა. ეს პრეამბულა ასახავს პროგრამის სახელწოდებაში არსებულ დასაქმების თემას, თუმცა არ ეხმიანება “მოდერნიზაციის” თემას. შესაბამისად, მოდერნიზაციის შინაარსი და ხედვა თავად პროგრამის ტექსტში უნდა ვეძებოთ.

ჩანართი 8. “საქართველოს მთავრობის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის მიზანია, შექმნას წინაპირობები წარმატებული, მდიდარი და ერთიანი საქართველოსათვის, სადაც ყველა მოქალაქე უზრუნველყოფილი იქნება ღირსეული საცხოვრებელი გარემოთი და ექნება საშუალება, გახდეს მსოფლიო საზოგადოებრიობის წარმატებული და მდიდარი წევრი. ამ მიზნების მიღწევას საქართველოს მთავრობა სამუშაო ადგილების შექმნით და უმუშევრობის შემცირებით გეგმავს, ხოლო შრომისუუნაროთათვის (შეზღუდული შესაძლებლობის პირები, პენსიონრები) – სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესებით. შესაბამისად, ამ “ათპუნქტიანი გეგმის” აბსოლუტურად ყველა პუნქტი სწორედ ამ ორ მიზანს ისახავს, კერძოდ, როგორ შევქმნათ უფრო მეტი და მაღალანაზღაურებადი სამუშაო ადგილი და როგორ გავაუმჯობესოთ ჩვენი მოქალაქეების სოციალური მდგომარეობა (მათ შორის, ჯანდაცვისა და სოციალური დახმარების სისტემების გაუმჯობესების გზით).

პროგრამა მოიცავს 10 პუნქტს:

1. მაკროეკონომიკური სტაბილურობა.
2. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის გაუმჯობესება.
3. საუკეთესო საინვესტიციო და ბიზნესგარემოს შექმნა/შენარჩუნება.
4. რეგიონულ სავაჭრო და ლოგისტიკურ ცენტრად ჩამოყალიბება.
5. ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება.
6. სოფლის მეურნეობის განვითარება.
7. განათლების სისტემის გაუმჯობესება.
8. სოციალური პოლიტიკის დახვეწა.
9. ხელმისაწვდომი, მაღალხარისხიანი ჯანდაცვის სისტემის ჩამოყალიბება.
10. ურბანული და რეგიონული განვითარება.

მაკროეკონომიკური სტაბილურობის კუთხით უმთავრეს ამოცანებად გაცხადებულია: “სწრაფი ზრდა, ფისკალური მდგრადობა, ვალის მცირე წნეხი, მცირე და კონტროლირებადი საბიუჯეტო დეფიციტი, დაბალი ინფლაცია, მთავრობის მცირე ზომა, ფინანსური სისტემის მდგრადობა, ჯანსაღი საბანკო სექტორი, მდგრადობა შოკების მიმართ”. თუმცა, ეს მხოლოდ ამოცანების ნაკრებია, არ ჩანს კონკრეტული მექანიზმები ან საფუძვლები, რითაც ეს ამოცანები იქნება მიღწეული. საინტერესოა, რომ შემოტანილია “ფინანსური ბალიშის” ცნება, რაც გულისხმობს შემდეგს: რადგან საქართველოს მშპ-სთან მიმართებაში საგარეო ვალი 32%-ს არ აღემატება და პროგრამით მშპ-ს 60%-მდე საგარეო ვალი არ მიიჩნევა საგანგაშოდ, არსებული საგარეო ვალის აღების რეზერვი მიჩნეულია “ფინანსურ ბალიშად”, რაც კრიზისის და ინვესტიციების შემცირების შემთხვევაში იქნება გამოყენებული.

პროგრამის მეორე მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს “მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის გაუმჯობესება – საწარმოო პოტენციალის და ღია ეკონომიკის განვითარება – ექსპორტის და ტურიზმის ზრდით”. თავად ამ ნაბიჯის აღწერილობაში კი ამოცანებად მოცემულია ექსპორტის ზრდის ხარჯზე ამ დეფიციტის შემცირება, ასევე ტურისტული სექტორის გაზრდა. წინა პროგრამებისაგან განსხვავებით სიახლედ შემოთავაზებულია საპარტნიორო ფონდის შექმნა: “ფონდის აქტივები გამოყენებული იქნება მსხვილი საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად, რომლებიც უპირატესად საქართველოს საექსპორტო პოტენციალს და დასაქმებას გაზრდის ისეთი პროექტებით, რომელთაც კერძო სექტორი, სახელმწიფოს თანამონაწილეობის გარეშე, ვერ სძლევს სასტარტო გარემოებებიდან და რისკებიდან გამომდინარე.”

პროგრამის მიხედვით, მესამე ნაბიჯს წარმოადგენს “საუკეთესო საინვესტიციო და ბიზნესგარემოს შექმნა/შენარჩუნება – არაკორუფციული გარემო, საუკეთესო პირობები მეწარმეობისათვის, კომფორტული საგადასახადო გარემო დაბალი გადასახადებით.” ამ ნაბიჯის განმარტებაში რაიმე მნიშვნელოვანი სიახლე არაა წარმოდგენილი. დასახულია ისევე ინვესტიციების მოცულობის ზრდის ამოცანა კორუფციისაგან თავისუფალი და საგადასახადო თვალსაზრისით ხელსაყრელი გარემოს შექმნის ფონზე. ერთგვარ სიახლეს წარმოადგენს მხოლოდ: “დასაქმების ხელშესაწყობად შრომის ბაზარი და რეგულაციები მაქსიმალურად მოქნილი უნდა იყოს შრომის ბაზარზე მობილურობისა და მაღალი დასაქმებისათვის – მაგალითად, სპეციალური რეგულაციების შემოტანის გზით 45-დან 60 წლამდე მოსახლეობის დასაქმების შემთხვევაში”.

პროგრამის მეოთხე პუნქტს წარმოადგენს “რეგიონულ სავაჭრო და ლოგისტიკურ ცენტრად ჩამოყალიბება – ღია ეკონომიკა, გამართული ლოგისტიკური ინფრასტრუქტურა”. ამ პუნქტში განსაზღვრულია: “საქართველოს მთავრობის ამოცანაა, ქვეყანა წარმოადგენდეს დერეფანს ტრანზიტისათვის, ასევე “პლატფორმას” ბიზნესის განვითარებისათვის – საქართველოდან მეზობელ ქვეყნებსა და ფართო რეგიონში”. ამ პუნქტში საუბარია ლოგისტიკურ ცენტრებზე, თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებსა და რეგიონული საბითუმო და საცალო ვაჭრობის ცენტრების ჩამოყალიბებაზე.

მეხუთე პუნქტში ასახულია მთავრობის პრიორიტეტი, რომელიც ინფრასტრუქტურის, მათ შორის, სატრასპორტო და ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის განვითარებაზეა ორიენტირებული.

მეექვსე პუნქტში საუბარია სოფლის მეურნეობაზე, კერძოდ, მეწარმეობაზე ორიენტირებულ სოფლის მეურნეობაზე. მთავრობის ამოცანად კი განსაზღვრულია: “...ტრადიციული, კომლზე დაფუძნებული სოფლის მეურნეობის პარალელურად შეიქმნას მოდერნიზებული და სამეწარმეო პრინციპებზე დაფუძნებული პირველადი და გადამამუშავებელი წარმოება სოფლის მეურნეობაში, ლოგისტიკურ ცენტრებში, სადაც მნიშვნელოვანი პოტენციალი არსებობს სამუშაო ადგილების შექმნის და სოფლად საცხოვრებელი პირობების ხარისხობრივად გაუმჯობესებისათვის.” სოფლის მეურნეობაში ძირითად მიმართულებებად დასახულია: სასოფლო-სამეურნეო მიწების ჩართვა წარმოებაში, ლოგისტიკური ცენტრები, საირიგაციო სისტემები. დარგობრივ პრიორიტეტებად ჩამოთვლილია მემარცვლეობა, მეღვინეობა, მეცხოველეობა და მებალეობა. აღნიშნულ დარგებში ამოცანებად დასახულია, ძირითადად, მათი საექსპორტო პოტენციალის ზრდა.

მეშვიდე პუნქტი მოიცავს “განათლების სისტემის გაუმჯობესებას და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას – საქართველოს მომავალი თაობებისა და მოსახლეობის კონკურენტუნარიანობის გაზრდისათვის”. ამოცანები ძირითადად უკავშირდება სწავლის ხარისხის გაუმჯობესებას საშუალო სკოლებში და პროფესიულ თუ უმაღლეს განათლებას. ამ ნაწილში არსებითად შენარჩუნებულია განათლების სისტემასთან დაკავშირებული პრიორიტეტები, მათ შორის, უცხო ენის და კომპიუტერის შესწავლა, კომპიუტერული ტექნოლოგიების გავრცელება სკოლებში, უსაფრთხო სკოლა, ტექნოლოგიური უნივერსიტეტი და ა.შ.

მერვე პუნქტს წარმოადგენს “სოციალური პოლიტიკის დახვეწა – მიზნობრიობისა და თანაზომადობის უზრუნველყოფა, სიღარიბის შემცირება”. აქ გამოყოფილია საპენსიო სისტემა, სოციალური დახმარებები, იძულებით გადაადგილებული პირები, პენიტენციური სისტემა, ბავშვთა სახლები. რაიმე მნიშვნელოვანი სიახლე, მათ შორის, საპენსიო სისტემის რეფორმირებასთან დაკავშირებით, აქ არ გვხვდება. საუბარია მხოლოდ პენსიების ოდენობის ზრდაზე არსებული საპენსიო სისტემის პირობებში, სოციალური დახმარებების სისტემაში კი აქცენტი მიზნობრიობაზე კეთდება.

პროგრამის მეცხრე პუნქტში გათვალისწინებულია “ხელმისაწვდომი, მაღალხარისხიანი ჯანდაცვის სისტემის ჩამოყალიბება – განვითარებული სადაზღვევო ბაზრით, ფარმაცევტული პროდუქტების ფართო არჩევანით, მოდერნიზებული და მომხმარებელზე ორიენტირებული ჯანდაცვის სისტემით”. ჯანდაცვის სფეროში მთავრობას განსაზღვრული აქვს მიზნები: “მთავრობის მიზანია, საქართველოში განვითარდეს ჯანდაცვის სისტემა, რომელიც ორიენტირებული იქნება პაციენტზე, როდესაც სახელმწიფო დაფინანსებს არა ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურას, არამედ მომხმარებელს. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობა მთლიანად საქართველოს ტერიტორიაზე. მისაღწევია მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება ავადობის ტვირთის და სიკვდილიანობის შემცირებით.” პროგრამაში სისტემური თვალსაზრისით ძირითადი აქცენტი ახალი სამედიცინო ცენტრების შექმნაზე და სახელმწიფო სადაზღვევო პროგრამებზეა.

მეათე პუნქტში საუბარია ურბანულ და რეგიონულ განვითარებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პუნქტის ამოცანა სხვადასხვა რეგიონების თანაბარზომიერი განვითარება და ეკონომიკის დეცენტრალიზაციაა, შემოთავაზებული პროგრამული ღონისძიებები ითვალისწინებს ძირითადად სოფლის ექიმის პროგრამას, შიდა სასოფლო გზებისა თუ წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას და ამ სამუშაოებში მოსახლეობის დასაქმებას.

10-პუნქტიანი გეგმა არსებითად წარმოადგენს მთავრობის 8-წლიანი პოლიტიკის მხოლოდ კონსოლიდაციას და არ გვთავაზობს კონკრეტულ გზებს ქვეყნის გრძელვადიანი მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისთვის.

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომი ხელისუფლების ეკონომიკურ დოკუმენტებს შორის აგრეთვე მნიშვნელოვანია ორგანული კანონი “ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ”, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა 2011 წლის 1 ივლისს მიიღო. მისი მიღება განისაზღვრა 2010 წლის 15 დეკემბერს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებით. საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა დამატება, რომელშიც ნათქვამია:

“ხანგრძლივი, სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები დგინდება ორგანული კანონით. მაკროეკონომიკური პარამეტრების დადგენილი ზღვრების დარღვევისა და განსაკუთრებული აუცილებლობის დროს ზღვრებისაგან გადაცდენის შემთხვევები, ასევე პარამეტრების ზღვრებთან დაბრუნების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები განისაზღვრება ორგანული კანონით.”

“საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა

შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას.”

აღნიშნულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა შექმნა ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც კონკრეტული საკითხები დარეგულირდა ორგანული კანონით “ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ”. კანონში, კონსტიტუციიდან გამომდინარე, დაფიქსირდა კანონის მიღების მომენტისთვის მოქმედი გადასახადები. საკონსტიტუციო ცვლილება და ორგანული კანონი “ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ” არის მიხედვით სააკაშვილის ხელისუფლების ეკონომიკური იდეოლოგიის გაგრძელება, რომელიც ქმნის საკონსტიტუციო ჩარჩოებს:

1. გადასახადების განაკვეთების ზედა ზღვრის გაზრდა ან ახალი გადასახადის შემოღება შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით.
2. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 30%-ისა;
3. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 3%-ისა;
4. სახელმწიფო ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 60%-ისა.
5. დაუშვებელია რეზიდენტი ან/და არარეზიდენტი პირების თავისუფლების შეზღუდვა ვალუტის კონვერტაციასთან, ნებისმიერი სახის ანგარიშის გახსნასთან ან ამ ანგარიშზე ფულადი სახსრების მოძრაობასთან დაკავშირებით, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ნებისმიერ პირს აქვს ფულადი სახსრების საქართველოს ფარგლებს გარეთ გატანის შეუზღუდავი უფლება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

აღსანიშნავია, რომ თავად კანონის ამოქმედების ვადად მითითებულია 2013 წლის 13 დეკემბერი. ამასთან, ბიუჯეტთან და საგარეო ვალთან დაკავშირებული შეზღუდვები, კანონის მიხედვით, შესაძლებელია დაირღვეს საგანგებო/საომარი ვითარების და ასევე ეკონომიკური რეცესიის დროს.

2.2. ახალი ხელისუფლების ეკონომიკური რეფორმები

უმთავრესი ამოცანა, რომელიც ახალმა ხელისუფლებამ დასახა, იყო ფინანსური დისციპლინის დამყარება, კანონიერი ეკონომიკური თამაშის წესების აღდგენა, რაც გულისხმობდა ჩრდილოვანი, კლანური სტრუქტურების რღვევას, მათი ძირითადი სუბიექტების მიერ უკანონოდ მითვისებული ქონების კონფისკაციას და გადანაწილებას საზოგადოების ღარიბი სოციალური ფენების სასარგებლოდ. ამ მიზნით განხორციელდა წარსულში რამდენიმე მაღალჩინოსნის დაპატიმრება, მათი ქონების ჩამორთმევა, გადაუხდელი გადასახადების ამოღება. ამ ღონისძიებებს დაექვემდებარნენ ექსპრეზიდენტ შევარდნაძის ოჯახის წევრებიც. ამ გზით ბიუჯეტში რეგულაციის შემდგომი პირველი სამი თვის განმავლობაში შეტანილი იქნა 50 მილიონ აშშ დოლარამდე.

პარალელურად განხორციელდა სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესება, საკანონმდებლო ბაზის შეცვლა, რაც, ძირითადად, მოიცავდა ლიბერალური საგადასახადო კოდექსის შემოღებას, მაკონტროლებელი ორგანოების შემცირებასა და შეზღუდვას.

ამ ამოცანების განხორციელება ხელისუფლებამ დაიწყო მთავრობის რეორგანიზაციით, რაც ითვალისწინებდა კორუფციიდან მის გათავისუფლებას, ბიუროკრატიის შემცირებას, სახელმწიფო მოხელეების პასუხისმგებლობის ზრდას და მათი შრომის ანაზღაურების გაზრდას. ამ მიზნით შეიცვალა კონსტიტუცია, გაუქმდა ძველი საპრეზიდენტო ხელისუფლებისათვის განკუთვნილი სამსახურები და ჩამოყალიბდა ახალი სტრუქტურები.

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რეფორმა გატარდა საგადასახადო-საბიუჯეტო სექტორში. საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება და საბიუჯეტო-ფინანსური დისციპლინის დამყარება სააკაშვილის ხელისუფლების ძირითად მახასიათებლად და მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს. ამასთან, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო პროცესი და ფისკალური პოლიტიკა ორმხრივად დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკასთან. ერთი მხრივ, ეს სისტემა წარმოადგენს ხელისუფლების ძირითად ბერკეტს, რათა გაატაროს ეკონომიკური, სოციალური და ინსტიტუციური პოლიტიკა, მეორე მხრივ, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებში სარკისებურადაა ასახული ეკონომიკაში ჩამოყალიბებული ტენდენციები.

საგადასახადო რეფორმები

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ ახალი ხელისუფლების ერთ-ერთ პრიორიტეტად საგადასახადო გარემოს ლიბერალიზაცია გამოცხადდა. აღსანიშნავია, რომ “ლიბერალიზაციას”, რომელიც უმთავრესად საკანონმდებლო ბაზაში განხორციელებულ ცვლილებებში გამოიხატა, თან სდევდა საგადასახადო ადმინისტრირების უკიდურესი გამკაცრება. 2004 წლის 1 იანვრამდე საქართველოში საგადასახადო კანონმდებლობის ბაზას წარმოადგენდა 1997 წლის 13 ივნისის საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საგადასახადო კოდექსი, აგრეთვე რამდენიმე კანონი, მაგალითად: “საგზაო ფონდის შესახებ”, “საბაჟო კოდექსი” და ა.შ. 1997-2004 წლებში მოქმედ საგადასახადო კოდექსში მრავალი ცვლილება განხორციელდა, ხოლო 2005 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა სრულიად ახალი საგადასახადო კოდექსი, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა 2004 წლის 22 დეკემბერს. ძველი საგადასახადო კოდექსის საფუძველზე საქართველოში მოქმედებდა 13 საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი, 6 ადგილობრივი გადასახადი და 1 საბაჟო გადასახადი, რომელიც რეგულირდებოდა საქართველოს საბაჟო კოდექსით, ანუ სულ 20 გადასახადი. საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნებოდა: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი, ქონების გადასახადი, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი, გადასახადი ქონების გადაცემისათვის, სოციალური დაზღვევის გადასახადი, გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის, გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის, გადასახადი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და ზენორმატიული დატვირთვისათვის, ფიქსირებული გადასახადი, მცირე ბიზნესის გადასახადი. ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნებოდა: სათამაშო ბიზნესის გადასახადი, საკურორტო გადასახადი, სასტუმროს გადასახადი, რეკლამის გადასახადი, გადასახადი ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის, მიწის გადასახადი. ცალკე კანონით რეგულირდებოდა საბაჟო გადასახადი.

ახალი საგადასახადო კოდექსით განისაზღვრა 5 საერთო-სახელმწიფოებრივი და 2 ადგილობრივი გადასახადი, რასაც ემატებოდა საბაჟო კოდექსით რეგულირებული საბაჟო გადასახადი. ანუ გადასახადების რაოდენობა 8-მდე შემცირდა. ახალი საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნებოდა:

- საშემოსავლო გადასახადი;
- მოგების გადასახადი;
- დამატებული ღირებულების გადასახადი;
- აქციზი;
- სოციალური გადასახადი.

ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნებოდა:

- ქონების გადასახადი;
- სათამაშო ბიზნესის გადასახადი.

საბაჟო კოდექსით განსაზღვრული იყო საბაჟო გადასახადი.

ამასთან, ახალი საგადასახადო კოდექსით შეიცვალა საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი, რომელიც 2005 წლის 1 იანვრამდე იყო პროგრესული შემოსავალთან მიმართებაში – 12%, 15%, 17% და 20%, ხოლო დივიდენდებისთვის და პროცენტებისთვის შეადგენდა 10%-ს, შემოვიდა ერთი პროპორციული განაკვეთი – 12%. დივიდენდის და პროცენტის სახით მიღებულ შემოსავლებზე განაკვეთი უცვლელი დარჩა.

არ შეცვლილა არც მოგების გადასახადის განაკვეთი – 20%, დამატებული ღირებულების გადასახადი კი 20%-დან 18%-მდე შემცირდა.

2005-2010 წლებში კვლავ მიმდინარეობდა ცვლილებების განხორციელება საგადასახადო კოდექსში, რომელთა შორის აღსანიშნავია შემდეგი:

- 2008 წლის 1 იანვრიდან გაუქმდა სოციალური გადასახადი და სანაცვლოდ საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი 25%-მდე გაიზარდა.
- 2007 წლის 1 იანვრიდან საბაჟო გადასახადს საბაჟო კოდექსის ნაცვლად არეგულირებს საგადასახადო კოდექსი.
- 2007 წლის პირველი იანვრიდან გაუქმდა სათამაშო ბიზნესის გადასახადი და ის გარდაიქმნა სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლად.
- 2009 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი 25%-იდან შემცირდა 20%-მდე.
- 2008 წლის 1 იანვრიდან მოგების გადასახადის განაკვეთი 20%-დან შემცირდა 15%-მდე.
- 2009 წლის 1 იანვრიდან დივიდენდების საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის განაკვეთი 10%-იდან შემცირდა 5%-მდე; პროცენტების სახით მიღებულ შემოსავლებზე 2009 წლის 1 იანვრიდან საგადასახადო განაკვეთი 10%-დან შემცირდა 7.5%-მდე, 2010 წლის 1 იანვრიდან კი – 5%-მდე.

2004 წელს მიღებული საგადასახადო კოდექსი მოქმედებდა იქამდე, ვიდრე 2011 წლის 1 იანვარს ძალაში არ შევიდა 2010 წლის 17 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსი. ახალი საგადასახადო კოდექსით დადგინდა 6 გადასახადი, რომელთაგან 5 საერთო-სახელმწიფოებრივია – საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი, იმპორტის გადასახადი და ერთი ადგილობრივი – ქონების გადასახადი.

თუმცა, შეიძლება ითქვას, რომ, პრაქტიკულად, გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც გადასახადის სახეებსა და განაკვეთებს შეეხო, შედარებით ნაკლებად აისახა საგადასახადო ტვირთის შემცირებაზე: გადასახადების სახეები შემცირდა 20-დან 6-მდე, მაგრამ მიწის გადასახადი, ავტომობილის მფლობელთა გადასახადი რეალურად არ გაუქმებულა და ინტეგრირებული იქნა ქონების გადასახადში. სოციალური გადასახადის გაუქმების პარალელურად საშემოსავლო გადასახადი გაიზარდა 12%-დან 25%-მდე და მხოლოდ შემდგომ შემცირდა 20%-მდე, ანუ ცვლილებების იმ ეტაპზე ამ ორი გადასახადის ერთგვარ ინტეგრირებასთან გვექონდა საქმე. ცალკე საკითხია ის, რომ სოციალური გადასახადი სოციალურ შენატანად შეიძლება გარდაქმნილიყო სოციალური სისტემის რეფორმის ფონზე, თუმცა ასეთი რეფორმა არ განხორციელებულა. სათამაშო ბიზნესის გადასახადი გარდაიქმნა სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლად. ქონების გადაცემის გადასახადით დაბეგვრის ობიექტი მოექცა საშემოსავლო გადასახადში. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის გადასახადი კი ამავე სახელწოდების მოსაკრებლად გადაიქცა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2004 წლის 1 იანვრამდე არსებული გადასახადის მრავალი სახეობის მიუხედავად, ბიუჯეტში ფისკალური ეფექტი მინიმალური იყო. ძირითადი შემოსავლების მოზილიზება, უპირველეს ყოვლისა, არაპირდაპირი გადასახადებიდან

(დღგ, აქციზი) და შემდგომ უკვე საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან ხდებოდა. ასე რომ, ამ მხრივაც უშუალოდ საგადასახადო ტვირთის შემცირებაზე გადასახადის რაოდენობის შემცირება ნაკლებად აისახა. შედარებით შემცირდა ტვირთი საკანონმდებლო კუთხით დღგ-ს განაკვეთის 20%-დან 18%-მდე დაწევით და მოგების გადასახადის 20%-დან 15%-მდე შემცირებით. საშემოსავლო გადასახადის კუთხით პროგრესული გადასახადიდან 12%-იან პროპორციულ განაკვეთზე გადასვლა მნიშვნელოვანი ლიბერალიზაცია იყო. თუმცა შემდგომ მისი განაკვეთის გაზრდამ ჯერ 25%-მდე, შემდგომ 20%-მდე და დაბეგვრის არეალის გაფართოებამ შეასუსტა რეალური საგადასახადო ტვირთის შემცირების ეფექტი. მით უმეტეს, სოციალური გადასახადი (რომელიც გაუქმდა საშემოსავლოს განაკვეთის ზრდასთან ერთად) ძირითადად დაქირავებით მომუშავეებზე ვრცელდებოდა, საშემოსავლო გადასახადის არეალმა კი ყველა ფიზიკური პირის მიერ მიღებული შემოსავლები მოიცვა და, გარკვეული მორატორიუმების შემდგომ, საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვისაც 12%-დან 20%-მდე გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ დაგეგმილი იყო საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის თანდათანობით შემცირება (20%-დან ჯერ 18, ხოლო შემდეგ 15%-მდე). 2008 წლის კრიზისით გამოწვეული პრობლემების გამო ეს პროცესი შეჩერდა და გადასახადი კვლავ 20%-ია. ასევე, საყურადღებოა, რომ რეფორმების პროცესში, საგადასახადო დავებისთვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული იქნა გადასახადის გადამხდელებსა და საგადასახადო ორგანოებს შორის საგადასახადო დავების კერძო არბიტრაჟში განხილვა, მაგრამ ამ მუხლის იმპლემენტაციაც ვერ მოესწრო. მუხლი გაუქმდა იმ არგუმენტით, რომ ამით სახელმწიფოს ფისკალური ზიანი მიაღებოდა. ეს ფაქტი ერთგვარი მახასიათებელია მთელი პოსტრეფორმაციური საგადასახადო პოლიტიკისა, რამდენადაც კანონმდებლობის ლიბერალიზაციის პარალელურად საგადასახადო ადმინისტრირება მიმდინარეობდა სახელმწიფო საგადასახადო ორგანოების განსაკუთრებული პრესის ფონზე. ამდენად, რეალური საგადასახადო ტვირთი გაცილებით მეტადაა გამოხატული მშპ-თან საგადასახადო შემოსავლების ზრდის დინამიკაში, ვიდრე განაკვეთებთან დაკავშირებულ კალკულაციებში. ქვემოთ განხილული იქნება მშპ-თან მიმართებაში საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტენდენცია, რაც ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ცვლილებაში აისახა.

საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა

2004 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა 2003 წლის 24 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, რომლის მიხედვითაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა ქვეყნის საბიუჯეტო მოწყობამ. შემოღებული იქნა უფრო დეტალური და ოპტიმალური საბიუჯეტო კალენდარი, ახლებურად განისაზღვრა ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცედურები და წესები. ახალი კანონის მიხედვით, 2004 წლის დასაწყისიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში აისახა საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა მხარჯავი დაწესებულების შემოსულობები, ხოლო აპრილის თვიდან ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა ირიცხება სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე და ხმარდება წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული ღონისძიებების დაფინანსებას. ანუ მხარჯავი დაწესებულების მიერ მიღებული შემოსავალი აღარ რჩება მის განკარგულებაში, რის შედეგადაც გაუქმდა მათ დაქვემდებარებაში არსებული ე.წ. სპეცსახსრები. შესაბამისად, სახაზინო სამსახურში დაიხურა საბიუჯეტო ორგანიზაციების სპეციალური შემოსავლების ანგარიშები და ამ ანგარიშებზე რიცხული ნაშთები მიიმართა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ანგარიშზე. საბიუჯეტო სისტემის კანონიდან ამოღებული იქნა დებულება “დაცული მუხლების” შესახებ, რაც იმას ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის ყველა ხარჯი თანაბრად პრიორიტეტულია. ამასთან, შეიცვალა “სეკვესტრის” მექანიზმი და მის ნაცვლად ამოქმედდა ბიუჯეტის შესრულების ყოველკვარტალური განხილვა პარლამენტში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი წინადადებების განხილვის საფუძველზე ხდება დამტკიცებული ბიუჯეტის პარამეტრების ცვლილება მათი შემცირების ან გადიდების გზით. საბიუჯეტო რეფორმის კუთხით დაისახა საბიუჯეტო მოწყობის არსებითი სრულყოფა. წინა წლებთან შედარებით, შემცირდა საბიუჯეტო დაწესებულებათა რაოდენობა. გაიზარდა უწყებების

და ორგანიზაციების დამოუკიდებლობა მათი პოლიტიკის და საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრაში. შეიცვალა ბიუჯეტიდან დაფინანსების მეთოდები. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში და, შესაბამისად, ხარჯებში აღარ აისახება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლები (აღნიშნული შემოსავლები კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად აისახება საბანკო დანესებულებებში). ასევე შეიცვალა ამ ორგანიზაციების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების პრინციპიც: ფინანსთა სამინისტრო ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ასიგნებებს გამოუყოფს მხარჯავ დანესებულებას, რომელიც, თავის მხრივ, აფინანსებს ცალკეული პროგრამის ან ღონისძიების განმახორციელებელ, მისი კონტროლის ქვეშ მყოფ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. შედეგად, შეიცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტის ორგანიზაციული სტრუქტურა და, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მაგივრად, ბიუჯეტის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში მოცემულია ესა თუ ის პროგრამა ან ღონისძიება. გრძელდება მუშაობა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სრულყოფაზე, რაც ითვალისწინებს საქართველოში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის 2001 წლის კლასიფიკაციის დანერგვას²⁶. 2004 წლის 5 აპრილიდან განხორციელდა უმნიშვნელოვანესი რეფორმა, რომლის შესაბამისადაც მთელი ქვეყნის მასშტაბით ეროვნულ ბანკში და მის ფილიალებში დაიხურა შემოსავლების 12500-მდე სატრანზიტო ანგარიში და გაიხსნა სახაზინო სამსახურის ერთიანი ანგარიში.

ბიუჯეტის სტრუქტურასთან დაკავშირებით 2004 წლიდან არსებული ბიუჯეტის შემოსავლითი და გასავლითი მხარის ფორმატი შეიცვალა 2009 წლის 1 იანვარს. 2004-2008 წლებში ბიუჯეტს ჰქონდა ორი მხარე: შემოსულობები და გადასახდელები. შემოსულობები მოიცავდა შემოსავლებს, გრანტებს და სესხებს. შემოსავლები, თავის მხრივ, მოიცავდა საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალურ შემოსავლებს. გადასახდელები მოიცავდა ხარჯებს, დაკრედიტებასა და ვალის ამორტიზაციას. ხარჯები, თავის მხრივ, მოიცავდა მიმდინარე ხარჯებს და კაპიტალურ ხარჯებს. ერთი მხრივ, ბიუჯეტის შემოსავლებსა და გრანტებს შორის, ხოლო, მეორე მხრივ, ხარჯებსა და დაკრედიტებას შორის დადებითი სხვაობა წარმოადგენდა ბიუჯეტის პროფიციტს, ხოლო უარყოფითი სხვაობა – დეფიციტს. 2009 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედებული ბიუჯეტის ახალი ფორმატის მიხედვით, შემოსულობები მოიცავს შემოსავლებს, არაფინანსური აქტივების კლებას, ვალდებულებების ზრდას. შემოსავლები, თავის მხრივ, მოიცავს გადასახადებს, გრანტებს და სხვა შემოსავლებს. ბიუჯეტის გადასახდელები მოიცავს ხარჯებს, არაფინანსური აქტივების ზრდას, ფინანსური აქტივების ზრდას და ვალდებულებების კლებას. ხარჯები, თავის მხრივ, მოიცავს შრომის ანაზღაურებას, საქონელს და მომსახურებას, პროცენტს, სუბსიდიებს, გრანტებს, სოციალურ უზრუნველყოფას, სხვა ხარჯებს. ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა – ბიუჯეტის მთლიანი სალდო. დადებითი მთლიანი სალდო ბიუჯეტის პროფიციტია, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო – ბიუჯეტის დეფიციტი.

2004 წლიდან ცვლილებები განიცადა საბიუჯეტო სისტემამაც. 2004 წლის ჩათვლით საქართველოს ნაერთი (კონსოლიდირებული) ბიუჯეტი (რომელიც სხვადასხვა ბიუჯეტის ანალიტიკური ერთობაა და საკანონმდებლო წესით არ მტკიცდება) მოიცავდა სახელმწიფო, ადგილობრივ და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს. სახელმწიფო ბიუჯეტი კი, თავის მხრივ, მოიცავდა ცენტრალურ ბიუჯეტს და სპეციალურ ფონდებს (სოციალური უზრუნველყოფის ფონდი, საგზაო ფონდი). 2005 წლიდან გაუქმდა სპეციალური ფონდები და მათთან ერთად – ცენტრალური ბიუჯეტის ცნებაც. შესაბამისად, ამჟამად ნაერთი ბიუჯეტი მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს. ამდენად, 2005 წლის 1 იანვრიდან სპეციალური ფონდების სახსრების ინტეგრირება მოხდა სახელმწიფო ბიუჯეტში.

²⁶ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>

2004 წლის შემდგომ ცვლილებები განიცადა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილების პრინციპიც. 2007 წლის ჩათვლით ადგილობრივ ბიუჯეტებში მიემართებოდა ადგილობრივი, მათ შორის, ქონებისა და სათამაშო ბიზნესის გადასახადები, სხვა ადგილობრივი გადასახადები კი – 2005 წლის 1 იანვრამდე, ანუ გაუქმებამდე. ასევე 100%-ით ადგილობრივ ბიუჯეტებში მიემართებოდა ორი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი: მოგების გადასახადი (2006 წლის 1 იანვრამდე) და საშემოსავლო გადასახადი (2008 წლის 1 იანვრამდე), გარდა აჭარის ტერიტორიაზე ამოღებული საშემოსავლო გადასახადისა, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში რჩებოდა. ანუ სადღეისოდ, გარდა ქონების გადასახადისა და აჭარისთვის – საშემოსავლო გადასახადისა, ყველა გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტში. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საკუთარი შემოსავლების წილი მცირეა – საშუალოდ, 5-10%. ძირითად შემოსავლებს კი ისინი იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაცემული გათანაბრებითი, მიზნობრივი, სპეციალური და კაპიტალური ტრანსფერტების საშუალებით.

პრივატიზაცია

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ განსაკუთრებული ინტენსივობით წარიმართა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზაციის პროცესი. მთავრობის ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთ ქვაკუთხედად დაჩქარებული პრივატიზაცია იქცა. საპრივატიზაციო პოლიტიკის იდეოლოგია ეფუძნებოდა ეკონომიკის, შემდგომ კი რეფორმების კოორდინირების სახელმწიფო მინისტრის, კახა ბენდუქიძის ფრაზას “ყველაფერი იყიდება, სინდისის გარდა²⁷.” პრივატიზაციის საკმაოდ აგრესიული და აქტიური პოლიტიკა საზოგადოების გარკვეული ჯგუფების პროტესტს იწვევდა. პრივატიზაციის პროცესში არ არსებობდა რაიმე ტიპის შეზღუდვები ე.წ. “სტრატეგიული” ობიექტების გასხვისებასთან მიმართებაში. ასევე, არ იზღუდებოდა ოფშორული კომპანიების და სხვა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული კომპანიებისთვის საკუთრების გადაცემა. 2003-2010 წლებში 4 280 ობიექტის²⁸ პრივატიზაცია მოხდა, პრივატიზაციიდან მიღებულმა შემოსავალმა კი 1.6 მილიარდი აშშ დოლარი შეადგინა. პრივატიზაცია შეეხო როგორც მსხვილ საწარმოებს, ისე მცირე საწარმოებს და მიწას. პრივატიზაციის პროცესში აქცენტი კეთდებოდა, უპირველეს ყოვლისა, ფისკალურ ეფექტზე, ანუ პრივატიზაციის გზით საბიუჯეტო შემოსავლების აკუმულირებაზე. განსაკუთრებით კახა ბენდუქიძის სახელმწიფო მინისტრობის პერიოდში, პრივატიზაციის პროცესში მთავრობა ხშირად საბაზრო მოთამაშის ამპლუაში გვევლინებოდა, როდესაც კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელი მეთოდებით (მთავრობის წარმომადგენელთა განცხადებებით, რომლებიც ობიექტების გასაყიდი ფასის ზრდაზე იყო ორიენტირებული, საბაზრო ვაჭრობით და ა.შ.) ცდილობდა, აეწია საპრივატიზაციო ობიექტების ფასი და “სარფიანად” გაეყიდა. ამასთან, ხშირ შემთხვევაში ახალი კერძო მესაკუთრეები ვერ ასრულებდნენ ვალდებულებებს, რაც 2005-2007 წლებში ხშირად იწვევდა უკვე პრივატიზებული ობიექტების მესაკუთრეების ცვლილებას. შესაბამისად, 2008 წლისათვის მნიშვნელოვნად შემცირდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოთა რიცხვი, მსხვილი საწარმოებიდან კი მხოლოდ რამდენიმე (მაგ: რკინიგზა, მაგისტრალური გაზსადენი, ენერგეტიკული ობიექტები) დარჩა სახელმწიფო საკუთრებაში. პრივატიზაციის პროცესში გატარებულმა პოლიტიკამ, რომელიც არასაწარმოო ობიექტებსაც შეეხებოდა (მაგ., შენობები ქალაქის ცენტრალურ უბნებში), იმ დაჩქარებულ პოლიტიკასთან ერთად, რასაც უცხოელი ინვესტორები და კომერციული ბანკები ატარებდნენ უძრავი ქონებისა და მშენებლობის სფეროში ინექციებით, საბოლოო ჯამში უძრავი ქონების ფასები მნიშვნელოვნად გაზარდა, რაც შენარჩუნდა

²⁷ http://www.financial.ge/news_flash/Celebrities/61242_%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%90_%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%A3%E1%83%A5%E1%83%98%E1%83%AB%E1%83%94/

²⁸ <http://www.georgianreforms.com/>

2008 წლის აგვისტოს ომამდე. აგვისტოს ომის შემდგომ სიტუაცია გარკვეულწილად შეიცვალა. კერძოდ, იკლო მოთხოვნამ ასეთი ობიექტებზე, თუმცა ფასები გაცილებით ნაკლები ტემპით დაეცა. აღსანიშნავია, რომ უძრავ ქონებაზე ფასების ზრდას მთავრობა ეკონომიკური პოლიტიკის წარმატების ერთ-ერთ მაჩვენებლად²⁹ განიხილავდა.

პრივატიზაციის პროცესი ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი იყო უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების შემოდინებისა და ზრდისთვის, რამდენადაც ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანწილად საპრივატიზაციო ობიექტების შეძენას და მასთან დაკავშირებულ შემდგომ ოპერირებას უკავშირდებოდა. მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, პრივატიზაციამ და მასთან დაკავშირებული უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების შემოდინებამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა, ერთი მხრივ, მშპ-ს ზრდის, მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის ფისკალური ეფექტის თვალსაზრისით.

დერეგულაცია

“ვარდების რევოლუციამდე” არსებული სხვადასხვა ტიპის რეგულაციები ეკონომიკაში დაბალი ეფექტურობით გამოირჩეოდა. მარეგულირებელი ინსტიტუტები, ფაქტობრივად, ვერ ფუნქციონირებდა და ვერ ასრულებდა საკუთარ ამოცანებს (მაგ.: კონკურენციის დაცვა, საქონლის ხარისხისა და უვნებლობის კონტროლი, მშენებლობის უსაფრთხოება და ა.შ.) და, მეორე მხრივ, კორუფციის მაღალი ხარისხით ხასიათდებოდა, მათ შორის ყოველდღიურ ურთიერთობებში. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი მთავრობის პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებად იქცა სხვადასხვა ტიპის რეგულირების სისტემების გაუქმება ან მინიმიზება. ასეთი პოლიტიკა ეფუძნებოდა სამ არგუმენტს: 1. ეს სისტემები არაეფექტურია და მაინც ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს; 2. მარეგულირებელ ინსტიტუტებში მაღალია კორუფციის დონე და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფარგლებში ასეთი ინსტიტუტები მიუღებელია; 3. ეკონომიკის ლიბერალიზაცია გულისხმობს რეგულირების სფეროების და ფორმების შეკვეცას, მათ შორის, ზოგიერთი ტიპის რეგულაციებზე უარის თქმას.

სწორედ აღნიშნული არგუმენტაციის ფარგლებში გაუქმდა ანტიმონოპოლიური სამსახური და მის ნაცვლად ამოქმედდა “თავისუფალი კონკურენციის სააგენტო” მკვეთრად შეზღუდული ფუნქციებით, მთავრობის იმ პოზიციის ფონზე, რომ ანტიმონოპოლიური რეგულირება სახელმწიფოს მხრიდან საერთოდ არ წარმოადგენს აუცილებლობას და ეს ბაზარს უნდა ჰქონდეს მინდობილი.

ამასთან, გაუქმდა სურსათის უვნებლობის კონტროლის სისტემები და შესაბამისი ინსტიტუტები, ასევე ის სტრუქტურები, რომლებიც ახორციელებდნენ ტექნიკურ რეგულირებას, სტანდარტიზაციას, ლიცენზიების და ნებართვების გაცემას. საკუთრივ ლიცენზიებისა და ნებართვების რაოდენობა 84%-ით შემცირდა. დღეისათვის ლიცენზიები და ნებართვები შენარჩუნდა მხოლოდ მაღალი რისკის შემცველი პროდუქციისა და მომსახურების, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისა და სპეციფიკური საქმიანობის წარმოებისათვის. ამასთან, გამარტივდა ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის პროცედურები, დამკვიდრდა “ერთი სარკმლის” და “დუმილი თანხმობის ნიშანია” პრინციპი. რეფორმის შედეგად მოხდა ნებაყოფლობითი სტანდარტების სისტემაზე გადასვლა და სისტემაში სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლის შემცირება, რასაც ხელი უნდა შეეწყოს სამეწარმეო საქმიანობისათვის. ამ პირობებში მეწარმეს საშუალება ეძლეოდა, შეერჩია ქვეყანაში რეგისტრირებული სტანდარტი თავისი საქმიანობისათვის – აქედან ნებისმიერი ქვეყნის ან ნებისმიერი საერთაშორისო ან რეგიონული სტანდარტი და გამოეყენებინა საკუთარი საქმიანობისათვის, ან, მეტიც, შეემუშავებინა საკუთარი სტანდარტი ახალი პროდუქციისათვის და დაერეგისტრირებინა ის სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოში.³⁰

²⁹ <http://www.unm.ge/new/ge/media-center/news/12103>

³⁰ <http://economy.gov.ge/?category=11&lang=geo>

მნიშვნელოვანი დერეგულაცია განხორციელდა შრომის ბაზარზეც. 2006 წელს მიღებული იქნა შრომის ახალი კოდექსი, რომელმაც, ფაქტობრივად, მინიმუმამდე დაიყვანა რეგულირების სფეროები. ამ მხრივ საქართველო მსოფლიოში მოწინავე ადგილზეა ლიბერალური შრომის კანონმდებლობით. ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსში შრომის კანონმდებლობის ლიბერალურობის კომპონენტში საქართველო მსოფლიოში პირველ ადგილს იკავებდა 2007-2009 წლებში³¹. ამასთან, საქართველოს შრომის კოდექსი ეწინააღმდეგება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პრინციპებს, ევროპულ სტანდარტებს და ევროპის სოციალურ ქარტიას³².

მთლიანობაში, მთავრობის ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა, განსაკუთრებით 2004 -2008 წლების პერიოდში, მკვეთრად გადაიხარა “ლიბერტარიული” მიმართულებით და ცალკეულ შემთხვევაში რიტორიკამ ანარქო-კაპიტალისტური სახე მიიღო, მათ შორის, მოქალაქეთა სხვადასხვა ტიპის უსაფრთხოებების სისტემებზე (მაგ.: სურსათის უვნებლობა, ტექნიკური დათვალიერება და ა.შ.) სახელმწიფოს მხრიდან მთლიანად უარის თქმის და საბაზრო სისტემისთვის მინდობის თვალსაზრისით.

საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია

ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესაბამისად, საქართველოში განხორციელდა რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა რეორგანიზაციას, ლიბერალიზაციასა და სავაჭრო რეგულირების გამარტივებას. ეს რეფორმები განსაკუთრებით ინტენსიური გახდა 2003 წლის ნოემბრის შემდგომი პერიოდიდან და ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად საქართველოს სავაჭრო საზღვრები კიდევ უფრო გაიხსნა: გამარტივდა ექსპორტ-იმპორტის პროცედურები, შემცირდა გადასახადის განაკვეთი და სახეები, გამარტივდა სატარიფო და არასატარიფო რეგულირება, განხორციელდა სავაჭრო ურთიერთობების დივერსიფიცირება თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულებების დადებით რეგიონულ და მთავარ სავაჭრო პარტნიორებთან, გაუმჯობესდა საინვესტიციო გარემო, შემცირდა თავისუფალი კონკურენციის ბარიერები საბაჟოს, ლიცენზირების და ნებართვების, საკუთრების რეგისტრაციის გამარტივებით, შეიცვალა შრომის რეგულირება, გაუმჯობესდა კრედიტებზე ხელმისაწვდომობა. მთავრობის რეფორმები ითვალისწინებდა სატარიფო და არასატარიფო ბარიერების გაუქმებას ვაჭრობაში, კონკურენტუნარიანი საბაზრო პირობების ჩამოყალიბებასა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესებას, საერთაშორისო ვაჭრობის დივერსიფიცირებას, რასაც ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა უნდა გამოეწვია.

საქართველოში თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმის ფორმირებამ გავლენა მოახდინა ადგილობრივი საწარმოების კონკურენტუნარიანობაზეც. შეიქმნა გარკვეული სტიმული მათი რესტრუქტურისაციისათვის, რათა მენარმეებს უფრო ეფექტურად და მოქნილად მოეხდინათ რეაგირება საბაზრო მოთხოვნის ცვლილებებზე. თუმცა, თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმი თანაბრად სარგებელიანი ვერ აღმოჩნდა ადგილობრივი საწარმოებისათვის. უთანასწორო კონკურენცია განაპირობა იმანაც, რომ ზოგიერთი მთავარი ეკონომიკური და სავაჭრო პარტნიორი ქვეყანა მისდევს პროტექციონისტულ პოლიტიკას. მაგალითად, ცნობილია, რომ თურქეთი არის საქართველოში მარცვლეულის მთავარი იმპორტიორი (უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში მარცვლეული შედის ხუთ ძირითად საიმპორტო პროდუქციის რიცხვში). მარცვლეულის წარმოებას ასტიმულირებს თურქეთის მთავრობა ამ დარგის სუბსიდირების გზით. ეს კი აძლევს მას საშუალებას, საქართველოში იაფად გაყიდოს საკუთარი პროდუქცია, რითაც კიდევ უფრო ავიწროვებს თავისთავად არაკონკურენტუნარიან ქართულ აგრარულ პროდუქციას.

³¹ <http://www.heritage.org/index/visualize>

³² Commission of the European Communities, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007' Progress Report Georgia, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_393_en.pdf, გვ. 11

იმ პირობებში, როდესაც ქართული ეკონომიკის მწარმოებლური შესაძლებლობები ნაკლებად ვითარდებოდა და მოხმარება იზრდებოდა, თავისუფალმა ვაჭრობამ იმპორტის მოცულობის მკვეთრი ზრდა გამოიწვია და სავაჭო დეფიციტი გაზარდა (დეტალურად იხილეთ ქვემოთ). თავისუფალმა ვაჭრობამ კიდევ უფრო ნათლად გამოავლინა ქართული ეკონომიკის დაბალი კონკურენტუნარიანობა როგორც აგრარულ, ისე ინდუსტრიულ სექტორებში. ამასთანავე, თავად ვაჭრობამაც ვერ შექმნა პირობები ამ კონკურენტუნარიანობის ზრდისთვის.

2.3. საქართველო საერთაშორისო ინდექსებსა და რეიტინგებში

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი საქართველოს ეკონომიკისა ისაა, რომ ხელისუფლების მიერ სხვადასხვა ეკონომიკური რეფორმების და წარმატებების ძირითად ინდიკატორებად ხშირად საერთაშორისო რეიტინგები და ინდიკატორები განიხილება. ამ ინდიკატორებში აღსანიშნავია, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკური თავისუფლების ინდიკატორები.

Heritage Foundation-ის ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსის მიხედვით, საქართველომ 2010 წელს მსოფლიოს 183 ქვეყანას შორის 26-ე ადგილი დაიკავა. ამ ინდექსის მიხედვით, საქართველომ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა. “ვარდების რევოლუციამდე”, 2002 და 2003 წლებში, ის იკავებდა მნიშვნელოვნად დაბალ ადგილებს. ეს ტენდენცია “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ – 2004-2005 წლებშიც გაგრძელდა. 2006 წლიდან იწყება საქართველოს რეიტინგის მკვეთრი გაუმჯობესება ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსში:

წელი	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ადგილი	96	83	79	93	43	31	32	32	26	26

წყარო: <http://www.heritage.org/index/visualize>

საერთო რეიტინგები შედგება ცალკეული კომპონენტებისაგან. ამ მხრივ საინტერესოა ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსის დინამიკა შემადგენელი კომპონენტების მიხედვით³³.

ცხრილი 2: ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსის კომპონენტების მიხედვით მაჩვენებლები საქართველოსთვის (0-დან 100-მდე, 0 – ყველაზე უარესი პოზიციაა, 100 – საუკეთესო)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
საერთო	56.7	58.6	58.9	57.1	64.5	69.3	69.2	69.7	70.4	70.4
ბიზნესის თავისუფლება	55	55	55	55	73.9	80.8	85	86.6	87.9	87.3
ვაჭრობის თავისუფლება	79.2	64.8	65.2	65.2	67.6	71.8	71	80.6	89.06	89.2
ფისკალური თავისუფლება	90.7	90.6	90.6	89.9	94.1	91.2	90.7	86.8	89.1	87.5
მთავრობის ზომა	85.5	88.9	90.1	90.5	90.8	88.4	81.3	74.6	65.3	60.3
მონეტარული თავისუფლება	67.4	74.8	75.5	77	75.2	77.8	71.4	70.9	70.2	76.7
ინვესტიციების თავისუფლება	50	50	50	30	50	60	70	70	70	70
ფინანსური თავისუფლება	30	50	50	50	70	70	60	60	60	60

³³ <http://www.heritage.org/index/visualize>

საკუთრების უფლებები	30	30	30	30	30	30	35	35	40	40
კორუფციისგან თავისუფლება	23	23	24	18	20	23	28	34	39	41
შრომის თავისუფლება	-			66.8	73.6	99.9	100	99.4	93.7	92.1

წყარო: <http://www.heritage.org/index/visualize>

ბიზნესის თავისუფლების მხრივ 2006 წლიდან საქართველოს მაჩვენებელი იზრდება მუდმივად. თუ 2002-2005 წლებში ეს ქულა შეადგენდა 55-ს, 2006-ში ის გაიზარდა 73.9-მდე, ხოლო 2010 წლისთვის 87.9-ს მიაღწია. ეს, ძირითადად, განპირობებულია ბიზნესის დაწყება/რეგისტრაციის გამარტივებით, სალიცენზიო და სანებართვო რეგულირების სფეროში ჩატარებული მნიშვნელოვანი დერეგულაციით.

საქართველოს სავაჭრო პოლიტიკის ლიბერალიზებამ, რაც გულისხმობდა საიმპორტო სასაქონლო პოზიციების უმრავლესობაზე ტარიფების განულებას (მცირე გამოჩენის გარდა, რომელზეც, შესაბამისად, 5%-იანი და 12%-იანი სატარიფო განაკვეთი გავრცელდა), არასატარიფო ბარიერების მინიმალიზებას, შიდა სუბსიდირების სისტემის არარსებობის პირობებში, ვაჭრობის თავისუფლების მაჩვენებლით მუდმივად მაღალი ქულა განაპირობა. აღსანიშნავია, რომ ამ კომპონენტში საქართველოს “ვარდების რევოლუციამდე” მაღალი მაჩვენებელი ჰქონდა მინიჭებული: 2002 წელს – 79.2 და 2003 წელს კი – 64.8. რევოლუციის შემდგომ მაჩვენებელი კიდევ უფრო გაიზარდა და თუ 2006 წელს 67.6-ს შეადგენდა, 2010 წლისათვის 89.06-ს მიაღწია.

ფისკალური თავისუფლების მაჩვენებელი საქართველოს 2002-2010 წლებში მუდმივად მაღალი აქვს – როგორც “ვარდების რევოლუციამდე”, ისე მის შემდგომ. 2002-2003 წლებში ეს მაჩვენებლები 90,7 და 90,6 იყო, ხოლო 2009-2010 წლებში – 86.8 და 89.1. რევოლუციამდე ამ მაღალ მაჩვენებელზე უპირატესად მშპ-ს მიმართ საგადასახადო შემოსავლების დაბალი პროცენტული მაჩვენებელი ახდენდა ზეგავლენას. რევოლუციის შემდგომ კი, მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო შემოსავლების აბსოლუტური მოცულობა მკვეთრად გაიზარდა მშპ-თან მიმართებაში, შემცირდა გადასახადის სახეები და განაკვეთები, რამაც ფინანსური თავისუფლების მაჩვენებელი გაზარდა 2006-2007 წლებში, 2008 წლიდან კი შედარებით შემცირდა.

მთავრობის ზომის კომპონენტშიც საქართველოს ტრადიციულად მაღალი მაჩვენებელი აქვს: 2002-2003 წლებში – 85.5 და 88.9 და 2009-2010 წლებში – 74.6 და 65.3. აღსანიშნავია, რომ 2002-2010 წლებში ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი 2009-2010 წელს დაფიქსირდა, ეს, უმთავრესად, განპირობებულია იმით, რომ პოსტკრიზისულ პერიოდში სახელმწიფომ, წინა წლებთან, შედარებით ბიუჯეტის დეფიციტის მნიშვნელოვანი ზრდა გამოიყენა ეკონომიკის სტიმულირებისთვის.

მონეტარული თავისუფლების მაჩვენებელიც სტაბილურად მაღალია 2002-2010 წლებში. 2002-2003 წლებში ეს მაჩვენებელი იყო 67.4 და 74.8, მაქსიმუმს მიაღწია 2007 წელს 77.8 ქულით და 2010 წელს შემცირდა 70.2-მდე. ზოგადად, საბანკო და მონეტარულ სფეროში საქართველოს პოლიტიკა ლიბერალიზმით ხასიათდებოდა რევოლუციამდეც და მის შემდგომაც.

ინვესტიციების თავისუფლების მხრივ საქართველოს სხვა პარამეტრებთან შედარებით დაბალი მაჩვენებლები აქვს: 2002-2006 წლებში ეს მაჩვენებელი იყო 50, გარდა 2005 წლისა, როდესაც ის 30-მდე შემცირდა. 2007 წელს გაიზარდა 60-მდე, 2008-2010 წლებში კი 70 შეადგინა. ეს ზრდა, სავარაუდოდ, დაკავშირებულია საქართველოს მთავრობის ინიციატივებთან, რომლებიც ინვესტიციებისთვის სპეციალური წამახალისებელი რეჟიმების შექმნას გულისხმობს, მათ შორის, ტურისტული ინფრასტრუქტურის შექმნას (საზღვაო-სანაპირო ზონებში), თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებს და ა. შ.

საქართველოს ძალზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს საკუთრების დაცვის კუთხით. 2002-2007 წლებში ეს მაჩვენებელი სტაბილურად დაბალი იყო – 30, 2008-2009 წლებში გაიზარდა 35-მდე და 2010 წელს – 40-მდე. ბიზნესგარემოსთვის ეს ერთ-ერთი უმთავრესი მაჩვენებელია, სადაც შედარებით დაბალი პოზიცია ხელს უშლის რეალურად ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას და გრძელვადიანი, ინდუსტრიასა და ინოვაციებზე ორიენტირებული ინვესტიციების განხორციელებას.

კიდევ უფრო უარესი მდგომარეობაა კორუფციისგან თავისუფლების კუთხით. 2002-2003 წლებში ეს მაჩვენებელი 23 იყო, 2004 წელს მცირედით გაუმჯობესდა 24-მდე. 2005-2006 წლებში მაჩვენებელი დაეცა “ვარდების რევოლუციამდე” პერიოდში არსებულთან შედარებით უფრო დაბალ ნიშნულზე და შეადგინა 18 და 20. 2008 წლიდან ამ კომპონენტმა დაიწყო გაუმჯობესება და, შესაბამისად, 2008-2010 წლებში შეადგინა 28, 34 და 39.

შრომის თავისუფლების მაჩვენებელი ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსის გაანგარიშებაში 2005 წლიდან იქნა გათვალისწინებული. 2005-2006 წლებში ეს მაჩვენებელი იყო 66.8 და 73.6. შრომის კანონმდებლობის მაქსიმალური ლიბერალიზაციის ფონზე შემდგომ წლებში ეს მაჩვენებელი საქართველოს მსოფლიოში ან ერთ-ერთი საუკეთესო ან საუკეთესო ჰქონდა – 2007-2009 წლებში 99-100-ის ფარგლებში მერყეობდა. 2010 წელს ოდნავ შემცირდა და 93.7 შეადგინა. სამწუხაროდ, ეს მაღალი მაჩვენებელი ვერ აისახა საქართველოს შრომის ბაზარზე დასაქმების ზრდის კუთხით, პირიქით – უმუშევრობის ზრდის ტენდენცია დაფიქსირდა.

ეკონომიკური თავისუფლების ამსახველ სხვა ინდექსშიც, რომელსაც Fraser Institute აქვეყნებს, საქართველომ დაკავებული ადგილი მნიშვნელოვნად გაიუმჯობესა, წლების მიხედვით საქართველოს რეიტინგი შემდეგნაირად გამოიყურება:

წელი	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ადგილი	67	75	46	38	44	23	27

წყარო: <http://www.freetheworld.com/download.html>

ამ ინდექსის შემადგენელი კომპონენტები არსებითად იგივეა, რაც Heritage Foundation-ის მიერ გამოქვეყნებულ ინდექსში³⁴.

სხვა მნიშვნელოვანი მაჩვენებელი, რომელზეც საქართველოს ხელისუფლება აპელირებს, არის მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების ინდექსი (**Ease of doing business ranking**). ამ რეიტინგში საქართველოს რეიტინგს ნახტომისებური წინსვლა ჰქონდა 2006-2007 წლებში, როცა მან 112-ე პოზიციიდან³⁵ 37-ე პოზიციაზე გადაინაცვლა. ეს იყო რეიტინგში, რადგან 2006 წელს 2008 წელს კიდევ უფრო გაუმჯობესდა საქართველოს რეიტინგი და ქვეყანამ 21-ე ადგილზე გადაინაცვლა, 2009 წელს კი – მე-15 ადგილზე.³⁶ 2010 წელს საქართველო ამ რეიტინგით მსოფლიოში მე-12 იყო, 2011 წელს კი – მე-13.³⁷ აღნიშნულ რეიტინგში აგრეგირებულია სხვადასხვა ინდიკატორები (იხ. ცხრილი). ინდიკატორების ანალიზი აჩვენებს, რომ ბიზნესის კეთების რეიტინგი უპირატესად ინსტიტუციური შინაარსისაა. ის უმთავრესად სამართლებრივ-ინსტიტუციური პროცედურების სიმარტივეს ასახავს. ბიზნესის დაწყების სიმარტივეთ (სამართლებრივი რეგისტრაცია და ა.შ.), მშენებლობის ნებართვებით და საკუთრების რეგისტრაციით საქართველო მსოფლიო ქვეყნების ათეულში შედის. ეს, უმთავრესად, საჯარო რეესტრში გატარებული რეფორმების დალიცენზირების

³⁴ <http://www.freetheworld.com/download.html>

³⁵ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2007>

³⁶ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2009>

³⁷ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011>

თუ ნებართვების სისტემის მკვეთრი დერეგულირებით აიხსნება, მათ შორის, მშენებლობის სფეროში. კრედიტის აღებისა და ინვესტირება დაცვის კომპონენტში საქართველო რეიტინგში, შესაბამისად, მე-15 და მე-20 ადგილებზე იმყოფება. შედარებით დაბალია საქართველოს რეიტინგი გადასახადების გადახდის (61), კონტრაქტების დაცვის (41) ინდიკატორებით და ძალიან დაბალი – ბიზნესის დახურვის (105) ინდიკატორის მიხედვით.

ცხრილი 3: მსოფლიო ბანკის “ბიზნესის კეთების” ინდექსში შემავალი ინდიკატორების მიხედვით საქართველოს მიერ დაკავებული ადგილი 2011 წელს

	ადგილი რეიტინგში
ბიზნესის დაწყება	8
სამშენებლო ნებართვები	7
საკუთრების რეგისტრაცია	2
კრედიტის აღება	15
ინვესტირება დაცვა	20
გადასახადების გადახდა	61
სასაზღვრო ვაჭრობა	35
კონტრაქტების დაცვა	41
ბიზნესის დახურვა	105

წყარო: მსოფლიო ბანკი

რეიტინგის შემადგენელი კომპონენტები არსებითად არ ასახავს ბიზნესის კეთების ეკონომიკურ მხარეს. რამდენადაც აღნიშნული ინდექსი უმთავრესად სამართლებრივ-ინსტიტუციური გარემოს შესაფასებლად შეიძლება იქნას გამოყენებული, ის არასრულად ასახავს ბიზნესის ხელშემწყობ ზოგადეკონომიკურ გარემოს.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო რეიტინგი, თავისი შინაარსით ყველაზე კომპლექსური, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსია, რომელსაც მსოფლიოს ეკონომიკური ფორუმი აქვეყნებს დაახლოებით 130-140 ქვეყნისთვის.³⁸ 2007-2008 წლების გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის მიხედვით, საქართველო იკავებდა 90-ე ადგილს. ეს ადგილი შენარჩუნებულია 2008-2009 წლებშიც. 2010-2011 წლების ანგარიშში საქართველომ 93-ე პოზიციაზე გადაინაცვლა, 2011-2012 წლებში კი იმყოფება 88-ე ადგილზე 142 ქვეყანას შორის.

ცხრილი 4: გლობალური კონკურენტუნარიანობის 2011-2012 წლების ანგარიშის პილარების მიხედვით საქართველოს ქულა და ადგილი

ინდიკატორი	ადგილი	ქულა
ინსტიტუტები	60	3.97
ინფრასტრუქტურა	68	3.95

³⁸ წლების მიხედვით რაოდენობა მცირე ცვლილებებს განიცდის

მაკროეკონომიკური სტაბილურობა	137	3.65
ჯანდაცვა და პირველადი განათლება	67	5.7
უმაღლესი განათლება და ტრენინგი	88	3.87
სასაქონლო ბაზრის ეფექტიანობა	74	4.16
შრომის ბაზრის ეფექტიანობა	32	4.74
საფინანსო ბაზრის განვითარება	99	3.68
ტექნოლოგიური მზაობა	100	3.23
ბაზრის ზომა	106	2.8
ბიზნესის კომპლექსურობა	110	3.39
ინოვაციები	118	2.62

წყარო: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2011-2012, <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი ქვეინდექსების მრავალ ჯგუფს და ქვეინდექსს მოიცავს. ქვეინდექსების ძირითად ჯგუფებთან მიმართებაში აღსანიშნავია, რომ მაკროეკონომიკური სტაბილურობის ქვეინდექსით საქართველო საკმაოდ დაბალ, 137-ე ადგილზეა 142 ქვეყანას შორის. ასევე, დაბალია მაჩვენებლები ტექნოლოგიურ მზაობაში (მე-100 ადგილი), ბაზრის ზომას (106-ე ადგილი), ბიზნესის კომპლექსურობას (110-ე ადგილი) და ინოვაციებში (118-ე ადგილი). უკეთესი მდგომარეობაა შრომის ბაზრის ეფექტიანობაში (სადაც საქართველო 32-ე ადგილზეა), ზოგად განათლებაში (57-ე ადგილი), ინსტიტუტებში (მე-60 ადგილი). სხვა მაჩვენებლებში, როგორებიცაა ჯანდაცვა, უმაღლესი განათლება, ფინანსური ბაზრები, საქონლის ბაზრების ეფექტიანობის რეიტინგი, საქართველოს მაჩვენებელი მიახლოებულია ქვეყნის საერთო კონკურენტუნარიანობის რეიტინგთან.

გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსში, სხვა მაჩვენებლებთან ერთად, ინტეგრირებულია ყველა ის მაჩვენებელი, რომლებიც ეკონომიკური თავისუფლების და ბიზნესის კეთების ინდექსებში გამოიყენება. შესაბამისად, ინსტიტუტებთან, პროცედურებთან და სამართლებრივ გარემოსთან დაკავშირებით, საქართველოს შედარებით კარგი პოზიციით ბალანსდება ის მკვეთრად უარყოფითი პოზიცია, რაც არის საკუთრების უფლებაში (120-ე ადგილი) და კერძო კორპორატიული ინსტიტუტების ზოგიერთ მაჩვენებელში.

ცხრილი 5: პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მიერ დაკავებული ადგილები გლობალური კონკურენტუნარიანობის 2011-2012 წლების ანგარიშში პილარების მიხედვით

ინდექსი	სომხეთი	აზერბაიჯანი	ესტონეთი	საქართველო	ყაზახეთი	ყირგიზეთი	ლატვია	ლიტვა	მოლდოვა	რუსეთი	ტაჯიკეთი	უკრაინა
გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2011-2012	92	55	33	888	72	126	64	44	93	66	105	82

ინსტიტუტები	83	68	29	60	94	136	66	62	106	128	63	131
ინფრასტრუქტურა	77	73	40	68	82	114	61	43	96	48	111	71
მაკროეკონომიკური სტაბილურობა	114	16	21	137	18	141	93	73	103	44	120	112
ჯანდაცვა და პირველადი განათლება	94	105	26	67	100	102	59	57	93	84	108	89
უმაღლესი განათლება და ტრენინგი	76	75	23	88	85	104	49	46	86	68	91	74
სასაქონლო ბაზრის ეფექტიანობა	108	79	29	74	87	119	60	64	98	128	117	129
შრომის ბაზრის ეფექტიანობა	34	14	16	32	21	53	47	54	75	65	71	61
საფინანსო ბაზრის განვითარება	95	94	41	99	121	113	60	89	105	127	119	116
ტექნოლოგიური მზაობა	88	74	27	100	87	131	46	34	78	68	116	82
ბაზრის ზომა	115	75	100	106	55	118	95	79	122	8	119	38
ბიზნესის კომპლექსურობა	107	73	53	110	109	127	71	54	117	114	112	103
ინოვაციები	112	60	30	118	116	141	59	48	128	71	83	74

წყარო: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2011-2012,
<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

ინფრასტრუქტურის ბლოკში გაერთიანებულ ინდიკატორებში რაიმე მკვეთრი ამოვარდნა არ ფიქსირდება საერთო ტენდენციიდან და ცალკეული ინდიკატორები ასახავს ბლოკის საერთო ინდექსს. შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა სარკინიგზო ტრანსპორტის ხარისხში, რომელშიც საქართველოს 35-ე პოზიცია უკავია.

მაკროეკონომიკური გარემოს მაჩვენებელთა ბლოკში თითქმის ყველა მაჩვენებელი დაბალია. სხვადასხვა ქვეინდიკატორების მიხედვით, საქართველოს ან მე-100 ადგილთან მიახლოებული პოზიცია ან 100-ზე ზემოთ მკვეთრად უარყოფითი პოზიცია უკავია. ამ ბლოკში შედარებით უკეთესი პოზიციებია მშპ-თან მიმართებაში საგარეო ვალის (66-ე ადგილი) და მშპ-თან მიმართებაში ბიუჯეტის ბალანსის მიხედვით (87-ე ადგილი). მშპ-თან მიმართებაში ეროვნული დანაზოგების მოცულობით საქართველო 135-ე ადგილზეა 142 ქვეყანას შორის.

ინოვაციებთან, ბიზნესის კომპლექსურობასთან, ტექნოლოგიებთან დაკავშირებული ქვეინდექსები მკაფიოდ ავლენს იმ არცთუ ისე სახარბიელო მდგომარეობას. ანუ ამ სფეროში, ამ შეფასებით, არათუ მოდერნიზაციასთან გვაქვს საქმე, არამედ ხშირ შემთხვევაში ჩამოვრჩებით ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებსაც კი, მათ შორის მეზობელ სომხეთსა და აზერბაიჯანს (იხ. ცხრილი).

3. ეკონომიკის ძირითადი მაჩვენებელი ძალად და წინააღმდეგობები 2004-2011 წლებში

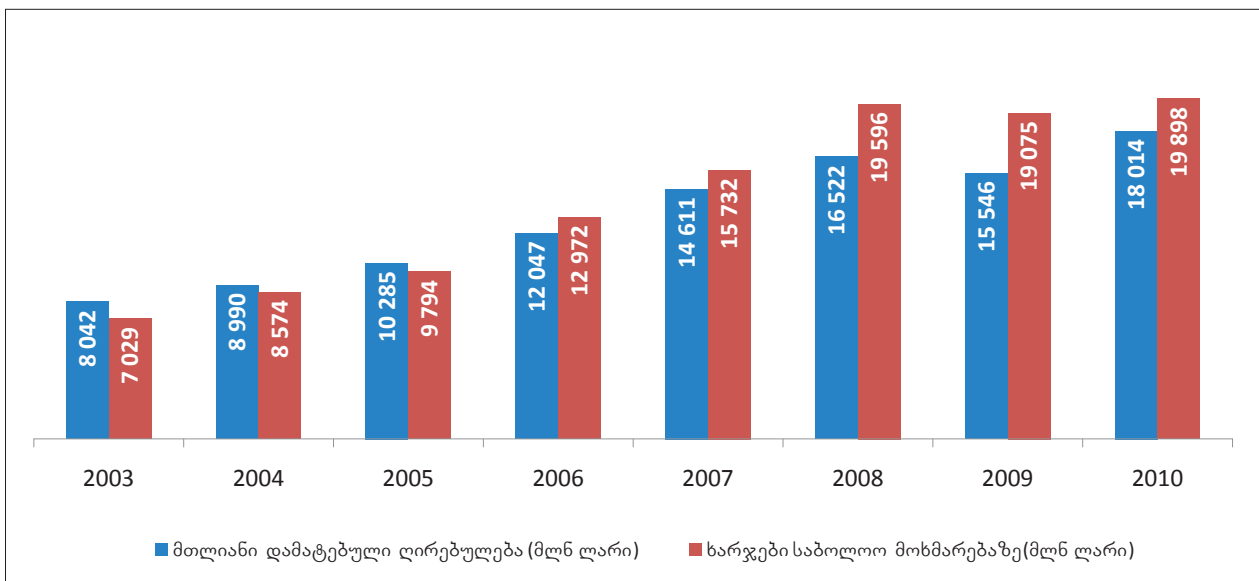
3.1 ძირითადი მაკროეკონომიკური ტენდენციები

მაკროეკონომიკური და ინსტიტუციური რეფორმების პარალელურად, მთავრობის ძალისხმევა მიმართული იყო ეკონომიკაში კორუფციისა და სახელმწიფო ჩარევის რადიკალური შემცირებისკენ, რასაც საინვესტიციო გარემო უნდა გაუმჯობესებინა. 2004-2007 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტის საშუალო წლიური მაჩვენებლის ზრდამ შეადგინა 9.3%. ამასთან, ყველაზე მაღალი ორნიშნულიანი ზრდა დაფიქსირდა 2007 წელს და 12.3% შეადგინა.

ეკონომიკის ძირითად მაჩვენებელ ძალას 2008 წლამდე შეადგენდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები და საბანკო სისტემის განვითარება.

ცალკე აღებული მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკა ეკონომიკური განვითარების შეფასებისათვის ნაკლებად გამოსაყენებელია, მით უმეტეს, საქართველოს შემთხვევაში, როდესაც ეკონომიკა სტრუქტურულად არ არის ფორმირებული და მაღალია დეკაპიტალიზაციის ხარისხი. ამ პირობებში “სწრაფი ზრდის ეფექტმა”, შესაძლოა, შეცდომაში შეგვიყვანოს ეკონომიკის განვითარებასთან მიმართებაში.

დიაგრამა 1

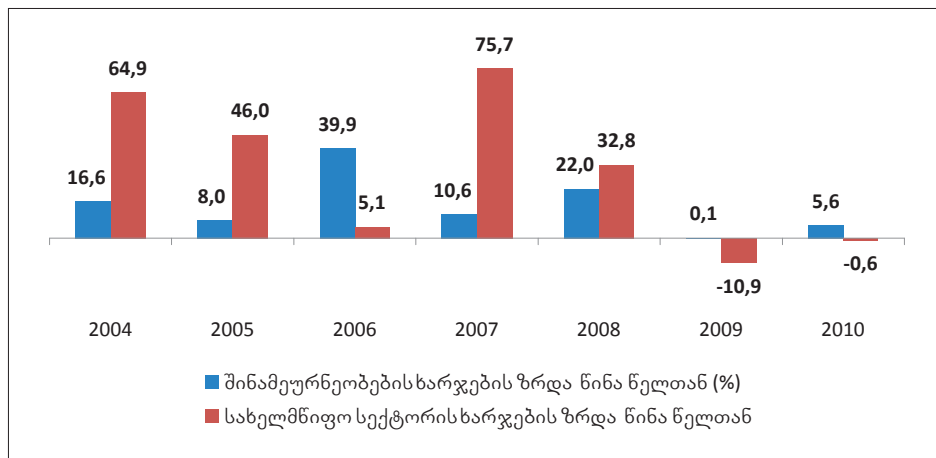


წყარო: საქსტატი

დიაგრამა 1-ზე მოცემულია საქართველოს ეკონომიკაში შექმნილი მთლიანი დამატებული ღირებულების და მთლიან მოხმარებაზე განეული ხარჯების დინამიკა, რაც აჩვენებს, რომ საბოლოო მოხმარებაზე განეული დანახარჯების დინამიკა გაცილებით მზარდი იყო და 2006 წლიდან გადააჭარბა დამატებული ღირებულების ზრდის დინამიკას. ეს დიაგრამა აჩვენებს, რომ ქართული ეკონომიკა მოხმარებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის ნიშნებს უფრო ავლენდა და ნაკლებად იზრდებოდა ეკონომიკის მწარმოებლურობის უნარი. 2008-2010 წლებში ინფლაციის პრობლემის წინა პლანზე წარმოჩენის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზიც ქართული ეკონომიკის ამ მახასიათებელში უნდა ვეძიოთ.

ამასთანავე, საბოლოო მოხმარების ხარჯებში, ძირითადად, მნიშვნელოვნად იზრდებოდა სახელმწიფო სექტორის მოხმარება კერძო სექტორთან შედარებით. ეს ნათლად ჩანს დიაგრამა 2-ზე. აქ ნაჩვენებია სახელმწიფო სექტორისა და შინამეურნეობების ხარჯების ზრდის დინამიკა პროცენტულად წინა წელთან შედარებით. 2004-2008 წლებში მხოლოდ 2006 წელს აღემატებოდა შინამეურნეობების ხარჯების ზრდის დინამიკა სახელმწიფო სექტორისას. სხვა წლებში სურათი საპირისპიროა და მნიშვნელოვანი სხვაობაა სახელმწიფო ხარჯების უპირატესი ზრდის თვალსაზრისით. 2009-2010 წლებში კი ორივე მიმართულებით ზრდის დინამიკა მინიმუმამდეა დაყვანილი და, შესაბამისად, სხვაობებიც ნაკლებად მნიშვნელოვანია. ეს მაჩვენებლები იმის ილუსტრაციაა, რომ სახელმწიფო სექტორის ხარჯები და მისი წვლილი მშპ-ს ზრდაში მთლიანობაში გაცილებით მეტი დინამიზმით ხასიათდებოდა, ვიდრე კერძო სექტორისა.

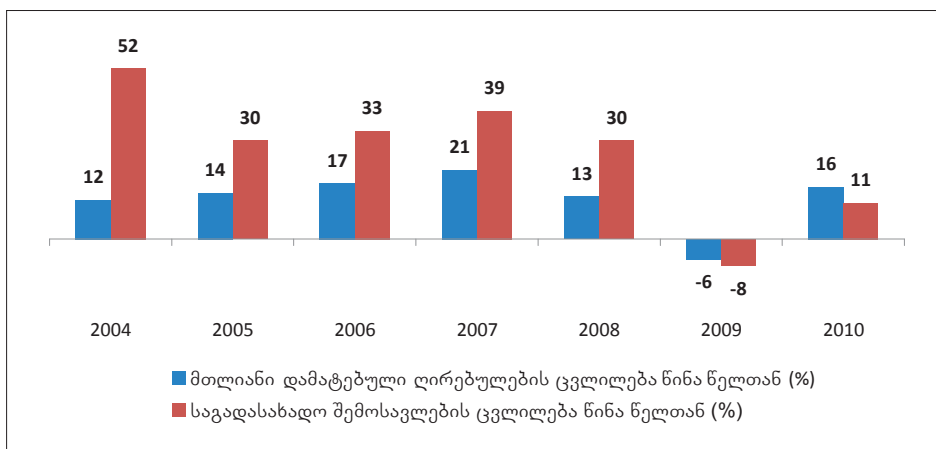
დიაგრამა 2



წყარო: საქსტატი

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო სექტორი არა მარტო ხარჯების თვალსაზრისით ახდენდა ეკონომიკაზე ზეგავლენას, არამედ, ამავედროულად ამ ხარჯების ერთ-ერთ ძირითად წყაროს საბიუჯეტო-საგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენდა.

დიაგრამა 3



წყარო: საქსტატი

ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2004-2010 წლებში ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდის დინამიკა გაცილებით მაღალი იყო, ვიდრე დამატებული ღირებულების ზრდის დინამიკა. ეს ტენდენცია მყარად შენარჩუნებული იყო 2008 წლის ჩათვლით. 2009-2010 პოსტკრიზისულ წლებში მცირდება დამატებული ღირებულების ზრდაც და საგადასახადო შემოსავლების ზრდის დინამიკაც, კერძოდ, 2009 წელს ორივე ეს მაჩვენებელი უარყოფითია, შესაბამისად, -6% და -8%, 2010 წელს კი დამატებული ღირებულება წინა წელთან შედარებით 16%-ით გაიზარდა, საგადასახადო შემოსავლები კი – 11%-ით. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც სახელმწიფო ყოველწლიურად ეკონომიკიდან გადასახადების სახით იღებს გაცილებით მეტს, ვიდრე იზრდება ეკონომიკის მწარმოებლურობის უნარი. ეს კი, ადრე თუ გვიან, ეკონომიკის დამუხრუჭებასაც იწვევს და საბიუჯეტო პრობლემებსაც. ამის ილუსტრაციაა დიაგრამა 3, სადაც პროცენტულადაა მოცემული დამატებული ღირებულებისა და საგადასახადო შემოსავლების ცვლილებები წინა წელთან შედარებით.

ამ თვალსაზრისით საინტერესოა საქართველოში “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი მშპ-ს ზრდის დარგობრივი სტრუქტურა.

ცხრილი 6: მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ჯაჭვური ინდექსები (2003=100,%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სოფლის მეურნეობა, ნადირობა და სატყეო მეურნეობა; თევზჭერა, მეთევზეობა	100	92.1	103.2	91.1	94.1	89.9	83.8	79.8
სამთო მოპოვებითი მრეწველობა	100	80.1	73.8	87.7	105.1	122.7	134.2	140.4
გადამამუშავებელი მრეწველობა	100	111.6	127.3	155.6	173.6	171	156.5	188.1
ელექტროენერგიის, აირისა და წყლის წარმოება და განაწილება	100	96	100.9	114.5	122.2	126.7	134.6	137.3
პროდუქციის გადამამუშავება შინამეურნეობების მიერ	100	98.4	110.6	113.8	145.8	139.2	136.7	130.4
მშენებლობა	100	135.9	155	168.3	192.9	171.5	166.1	176.8
ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი	100	108.2	118.3	141.7	155.3	173.6	145.3	165.8
სასტუმროები და რესტორნები	100	103.5	120.7	133.3	148.5	155.7	148.9	168.4
ტრანსპორტი	100	103.7	107.7	125.9	140.8	127.4	128.1	144.7
კავშირგაბმულობა	100	116.9	150.5	170.7	185.6	215	207.8	229.4
საფინანსო საქმიანობა	100	112.8	172.5	236.1	272.2	283.8	288.1	330.5
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	100	128.1	141.7	166.3	204.7	209.6	201.1	221.4
საკუთარი საცხოვრისის გამოყენების პირობითი რენტა	100	100.6	101.5	101.7	107.2	110.6	113.7	116.6
სახელმწიფო მმართველობა	100	109.7	102.8	100.4	116.3	127.9	129.4	130.4
განათლება	100	101.8	115.9	129.8	142.1	160.8	168.4	173.6
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	100	104.2	112.1	129.4	142.8	152.6	165.8	170.7

სხვა კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების განვება	100	106.5	126	135	167.4	170	147.9	165.1
შინამოსამსახურის საქმიანობა და შინამეურნეობების საქმიანობა, დაკავშირებული საქონლისა და მომსახურების წარმოებასთან საკუთარი მოხმარებისათვის	100	120.5	97.8	106.2	114.1	120.7	124	135.8
ფინანსური შუამავლობის მომსახურების არაპირდაპირი შეფასება	100	92.1	145.1	123.4	175.8	222.1	219.8	240.9
მშპ საბაზისო ფასებში	100	105.6	116.6	127.8	142.6	146.3	140.4	150.3
გადასახადები პროდუქციაზე	100	108.3	109.5	117.2	137.4	138.1	135.7	137.5
სუბსიდიები პროდუქციაზე	100	99.2	99.7	88.8	94.5	102.3	106.5	111
მშპ საბაზრო ფასებში	100	105.9	116	126.9	142.6	145.9	140.4	149.1
მშპ დეფლატორი	100	108.4	117	126.9	139.2	152.7	149.6	162.4

ცხრილი აჩვენებს საქართველოს მშპ-ს ზრდის სტრუქტურულ თავისებურებებს (2003 = 100). შესაძლებელია დარგების რამდენიმე უფრო ძირითადი მსხვილი ჯგუფის გამოყოფა. “საფინანსო საქმიანობა” და “ფინანსური შუამავლობის მომსახურების არაპირდაპირი შეფასების” ზრდის ჯაჭვური ინდექსები მაღალი ზრდით ხასიათდება და, შესაბამისად, 330.5% და 240.9%-ია. ეს მიუთითებს ფინანსური სექტორის მასშტაბის მკვეთრ ზრდაზე.

განვითარდა მშენებლობის დარგი და ზრდის ინდექსი შეადგენს 176.8%-ს, რაც უმთავრესად დაკავშირებულია სწორედ საბანკო სექტორის მიერ ამ სფეროში გაცემული კრედიტების მასშტაბის ზრდასთან, ანუ უშუალოდ უკავშირდება ზემოაღნიშნული ფინანსური სექტორების ზრდას. ამავე ჯგუფს შეიძლება მივაკუთვნოთ “ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების განვება,” რომელთა ზრდის ინდექსიც კიდევ უფრო მაღალია და 221.4%-ს შეადგენს.

მომსახურების სფეროდან აღსანიშნავია “სასტუმროების და რესტორნების” დარგის მკვეთრი ზრდა – 168.4%-ით, რაც მშენებლობასა და ხელისუფლების მხრიდან ტურისტულ ინფრასტრუქტურაზე განსაკუთრებული აქცენტით, ასევე ამ სფეროში ფასების ზრდითაა განპირობებული.

“კავშირგაბმულობის” ზრდა – 229.4%-ით უშუალოდ ამ სერვისის მოხმარების მასშტაბის ზრდის შედეგია. ასევე მკვეთრად გაიზარდა “ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი” – 165.8%, რაც, მშენებლობის დარგის მსგავსად, გამოწვეულია საბანკო სექტორის მსხვილი საკრედიტო ინექციებით ამ სექტორში. სამივე დარგის ზრდის დინამიკა საქართველოს ეკონომიკის სამომხმარებლო ორიენტაციამაც განაპირობა.

გადამამუშავებელ მრეწველობაში ზრდა ძირითადად ტრადიციული შავი და ფერადი ლითონური ნარმოებისა და ქიმიური ნარმოების პროდუქციის ზრდასთანაა დაკავშირებული. ამგვარი ტენდენცია განსაკუთრებით თვალსაჩინო იყო 2008 წლამდე და, თავის მხრივ, განპირობებული იყო მსოფლიოში ლითონურ პროდუქციაზე მოთხოვნისა და, შესაბამისად, ფასების ზრდით. განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფის დარგების ზრდა კი, უმთავრესად, ამ მიმართულებებით სახელმწიფო დანახარჯების ზრდითაა განპირობებული.

სოფლის მეურნეობის დარგში საგანგაშო შემცირების ტენდენცია ჩამოყალიბდა და მისი ზრდის ჯაჭვური ინდექსი 2003 წელთან შედარებით მხოლოდ 79.8%-ია, ანუ 2004-2010 წლებში შემცირდა 20,4% -ით.

მშპ-ს დარგობრივი ანალიზის სტრუქტურა ავლენს ქართული ეკონომიკის ზრდის გარკვეულ სურათს. ერთი მხრივ, ფინანსურ სექტორთან დაკავშირებული დარგების: უძრავი ქონების, მშენებლობისა და ვაჭრობის სექტორის გამოკვეთილად მაღალი ზრდა ერთიან კონტექსტშია განსახილველი და ის უშუალოდ უკავშირდება საბანკო სექტორის გაფართოებას, და ნაწილობრივ, პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, რაც ქვემოთ იქნება განხილული. მეორე მხრივ, სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვანი როლი მშპ-ს ზრდაში გამოიხატება განათლების, ჯანდაცვის, სოციალური დახმარებისა და მომსახურების კომუნალური სექტორის განვითარების კუთხით.

ქართული ეკონომიკის მახასიათებელია შიდა დანაზოგების სიმცირე მშპ-თან მიმართებაში. მიუხედავად უცხოური ინვესტიციების ძირითადად ზრდადი დინამიკისა (ამასთან, არასტაბილურობისა), ქართული ეკონომიკა მაინც არ გამოირჩევა დანაზოგებისა და ინვესტიციების მაღალი წილით მშპ-ში. ამ მხრივ, განსაკუთრებით კი დანაზოგების წილით, იგი ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებსაც ჩამორჩება.

ცხრილი 7. დანაზოგების და ინვესტიციების წილი მშპ-თან მიმართებაში პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის

ქვეყანა	დანაზოგების საშუალო წილი მშპ-თან მიმართებაში 2004-2011 წლებში (%)	ინვესტიციების საშუალო წილი მშპ-თან მიმართებაში 2004-2011 წლებში (%)
სომხეთი	25.0	32.9
აზერბაიჯანი	44.3	28.5
ბელარუსი	27.6	35.7
საქართველო	12.7	26.0
ყაზახეთი	30.8	31.0
ყირგიზეთი	20.4	22.6
ლატვია	21.6	30.4
ლიტვა	16.0	22.1
მოლდოვა	20.0	29.9
რუსეთი	28.4	21.3
ტაჯიკეთი	13.6	17.6
უკრაინა	22.1	22.9
უზბეკეთი	36.6	29.5

წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

ქართული მშპ-ს ზრდის მახასიათებელია ერთ სულ მოსახლეზე დამატებული ღირებულების არათანაბარი გეოგრაფიული განაწილება, კერძოდ, სხვაობა დედაქალაქსა და რეგიონებს შორის.

ცხრილი 8: ერთ სულ მოსახლეზე შექმნილი დამატებული ღირებულების განაწილება საქართველოს რეგიონების მიხედვით

რეგიონი	დამატებული ღირებულება ერთ სულ მოსახლეზე ლარებში
თბილისი	7351
აჭარის ა/რ	3564
გურია	2721
კახეთი	2406
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	2867
სამცხე-ჯავახეთი	2662
ქვემო ქართლი	3076
იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	2975
შიდა ქართლი, მცხეთა-მთიანეთი	2682

წყარო: საქსტატი

3.2. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ საქართველოში საინვესტიციო ნაკადების მკვეთრი ზრდის ტენდენცია შეინიშნებოდა. ამ ტენდენციას ძირითადად განაპირობებდა შედარებითი ფისკალური სტაბილურობა, ლიბერალური ეკონომიკური კურსი და ქვეყნის ხელისუფლების მიერ საერთაშორისო დონეზე განხორციელებული მასობრივი პიარ-კამპანიები. საინვესტიციო აქტივობის თვალსაზრისით, სიტუაცია გარკვეულწილად უარყოფითად იცვლება 2007-2008 წლებიდან.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების პროპორცია ერთ სულ მოსახლეზე:

2002 წელი – 37 აშშ დოლარი

2004 წელი – 104 აშშ დოლარი

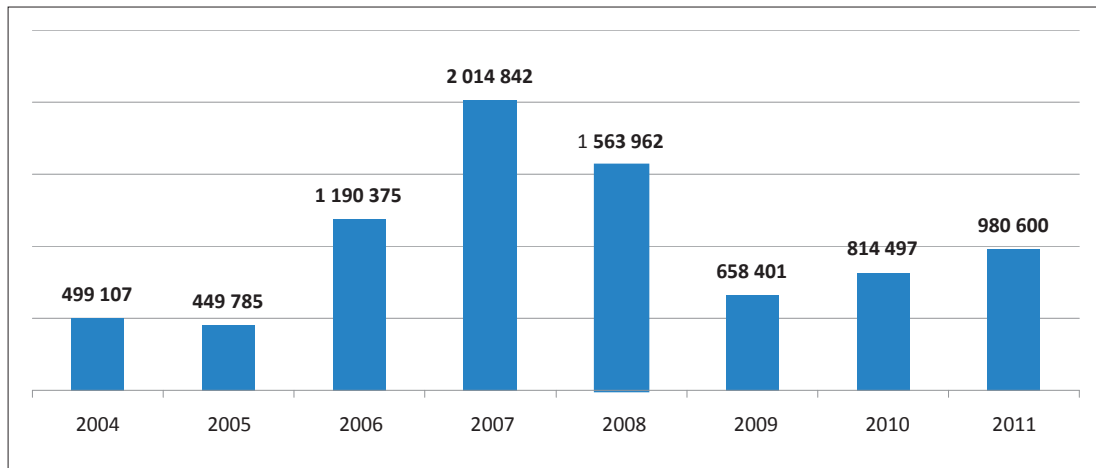
2006 წელი – 240 აშშ დოლარი

2007 წელი – 360 აშშ დოლარი

2008 წელი – 350 აშშ დოლარი.

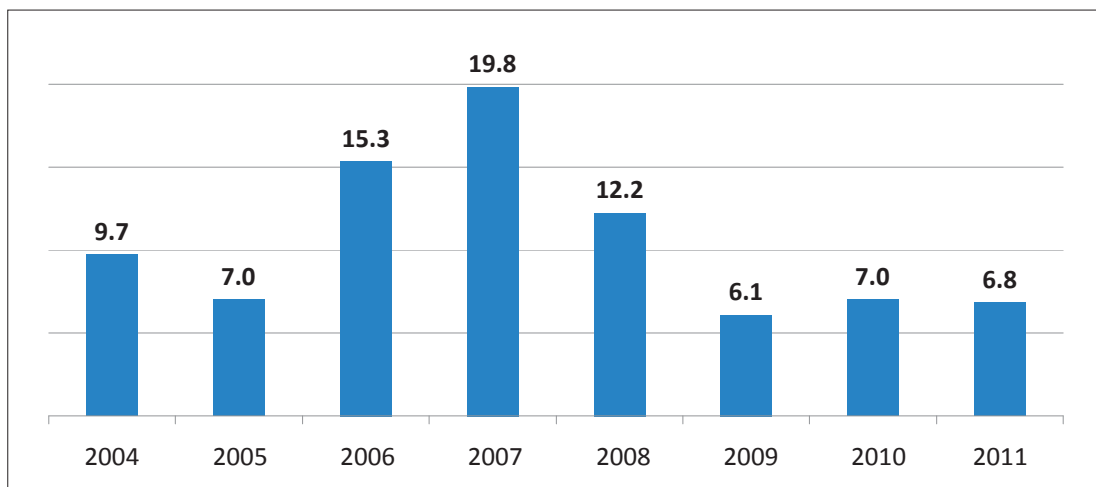
გარდა ამისა, მოხდა “ვარდების რევოლუციამდე” მიღებული უკანონო შემოსავლების ლეგალურ ჩარჩოში მოქცევა. ამ ფულის დიდი ნაწილი ინვესტირებული იქნა სამშენებლო, ფინანსურ სფეროებში და ტელეკომუნიკაციებში, რამაც, თავის მხრივ, პოზიტიური ზეგავლენა მოახდინა მშპ-ს ზრდაზე.

დიაგრამა 4: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები საქართველოში (ათასი აშშ დოლარი)



მთლიან პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებში ნახტომისებური ზრდა მოხდა 2006 წელს და მან შეადგინა 1,190,374.6 ათასი აშშ დოლარი, 2007 წელს კი ეს მაჩვენებელი ყველაზე მაღალი იყო საქართველოს დამოუკიდებლობის პერიოდში და შეადგინა 2,014,841.6 ათასი აშშ დოლარი. 2008 წელს დაიწყო ინვესტიციების შემცირება, განსაკუთრებით მე-3 და მე-4 კვარტალში, ანუ მსოფლიო კრიზისისა და საქართველო-რუსეთის აგვისტოს ომის შემდგომ. თუმცა, წლიურმა ინვესტიციებმა მაინც სოლიდურ ნიშნულს მიაღწია და შეადგინა 1,563,962.4 ათასი აშშ დოლარი. 2009-2010 წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა მნიშვნელოვნად შემცირდა წინა წლებთან შედარებით და, შესაბამისად, 658,400.6 და 814,496.6 ათასი აშშ დოლარი შეადგინა. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი მშპ-თან მიმართებაში იზრდებოდა 2005-2007 წლებში: 2007 წელს მშპ-ს 19.8% იყო, 2008 წელს კი შემცირდა და 12.2% შეადგინა. 2009-2011 წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი მშპ-თან მიმართებაში 6-7%-ის ფარგლებში მერყეობს და ამ მაჩვენებლით ვერ ცდება 2004-2005 წლების დონეს (იხ. დიაგრამა 5).

დიაგრამა 5: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები მშპ-თან მიმართებაში (პროცენტი)



ცხრილი 9: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დარგობრივი სტრუქტურა (პროცენტი)

დარგი	2007	2008	2009	2010	2011*
სოფლის მეურნეობა, თევზჭერა	0.8	0.5	3.4	1.1	1.4
მოპოვებითი და გადამამუშავებელი მრეწველობა	19.8	13.3	21.2	28.1	3.8
ენერგეტიკა	18	18.9	-0.3	2.7	18.4
მშენებლობა	8.5	3.6	16	0.6	16.1
სასტუმროები და რესტორნები	12	11.6	5.7	2.1	3.6
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	20.7	27	15	26.4	1.4
უძრავი ქონება	1.5	17.8	22.4	14.6	13.3
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	0.1	0	0	0.1	12.5
დანარჩენი მომსახურება	6.9	6.5	7.8	11	1.8
საფინანსო სექტორი	6.8	0.5	7.5	13.2	9.5
უცნობი	4.9	0.3	1.3	0.1	18.1

ინვესტიციების სტრუქტურა ეკონომიკის სექტორების მიხედვით აჩვენებს, რომ ტრანსპორტის და კავშირგაბმულობის სფეროებზე მუდმივად ინვესტიციების უდიდესი წილი მოდის – საშუალოდ, მეხუთედი. ხოლო სოფლის მეურნეობაში კი ინვესტიციების წილი უმცირესია და საშუალოდ 1-2%-ს შეადგენს. ენერგეტიკაში ინვესტიციების წილი მაღალი იყო 2007-2008 წლებში, შემდგომ 2009-2010 წლებში მკვეთრად დაეცა, 2011 წლის წინასწარი მონაცემებით კი კვლავ გაიზარდა და მთლიანი ინვესტიციების 18.4%-ს მიაღწია. მაღალია ინვესტიციების მოცულობა მოპოვებითი და გადამამუშავებელი მრეწველობის სექტორებში. სასტუმროებისა და რესტორნების სექტორში სხვადასხვა წლებში ინვესტიციების მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება, თუმცა იგი იკლებს 2009-2010 წლებში. უძრავი ქონების სექტორში კი ინვესტიციების წილი განსაკუთრებით 2008 წლიდან გაიზარდა. მერყევია ინვესტიციების მაჩვენებელი მშენებლობაში: 2009 წელს 16% 2010 წელს მკვეთრად დაეცა (0,6%-მდე) და 2011 წელს კვლავ გაიზარდა 16.1%-მდე. განსაკუთრებით შესამჩნევია 2011 წელს ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური დახმარების სექტორში ინვესტიციების ზრდა, რამაც მთლიანი მოცულობის 12.5% შეადგინა, მაშინ, როდესაც ამ მაჩვენებელს წინა წლებში არ გადაუჭარბებია 0,1%-ისთვის. ინვესტიციების მთლიანი და სექტორული ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია გამოვკვეთოთ შემდეგი:

- უცხოურ პირდაპირ ინვესტიციებსა და მშპ-ს ზრდის დარგობრივ სტრუქტურას შორის მნიშვნელოვანი კორელაცია არსებობს. ამასთან, უცხოური პირდაპირი ინვესტიციები მშპ-ს ზრდის ერთ-ერთ ძირითად მდგენელად უნდა იქნას განხილული.
- ცალკეულ სექტორებში მკვეთრი ცვლილებები ინვესტიციების მოცულობასა და ინვესტიციების სექტორულ სტრუქტურებს შორის წლების მიხედვით მიუთითებს ეკონომიკური ზრდის სიმყიფესა და არამდგრადობაზე.

შვეიცარია	6	ვირჯინიის კ-ები (ბრიტ.)	5	რუსეთი	6	აზერბაიჯანი	5
ყაზახეთი	4	ნიდერლანდები	5	საერთაშორისო ორგანიზაციები	6	ლუქსემბურგი	4
ავსტრია	3	საერთაშორისო ორგანიზაციები	5	კვიპროსი	5	ვირჯინიის კ-ები (ბრიტ.)	4
გერმანია	3	აზერბაიჯანი	5	ვირჯინიის კ-ები (ბრიტ.)	5	გაერთიანებული სამეფო	4
სხვა ქვეყნები	15	სხვა ქვეყნები	3	სხვა ქვეყნები	21	სხვა ქვეყნები	19

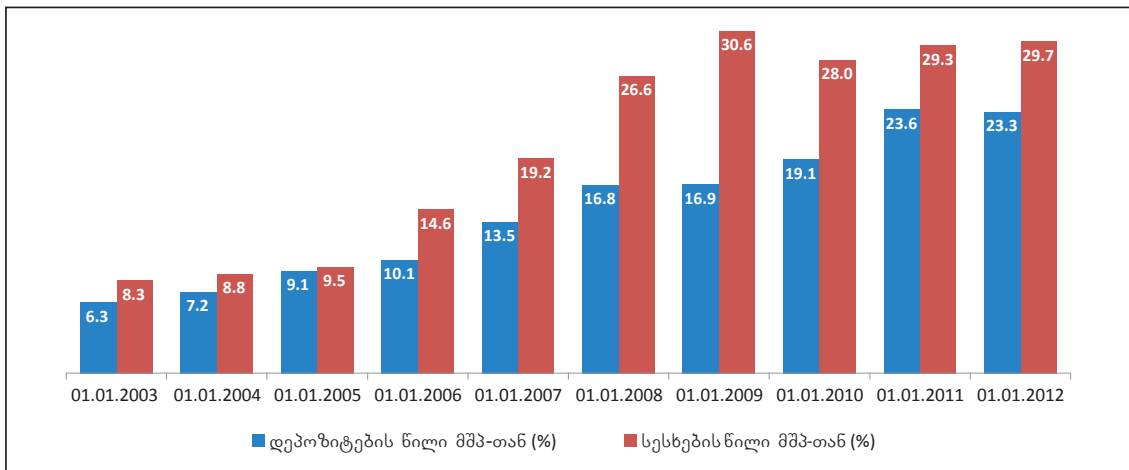
საქართველოს მშპ-ს ზრდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროდ უნდა განვიხილოთ საბანკო სექტორის გაფართოება.

3.3. საბანკო სისტემა

“ვარდების რევოლუციის” შემდეგ საქართველოში დაიწყო საბანკო სისტემის მნიშვნელოვანი გაფართოება. ამ მხრივ გარდატეხის პერიოდი იყო 2004-2006 წლები, როდესაც სესხების ხვედრითი წილი მშპ-ში გაიზარდა 9.2%-დან 19.4%-მდე. შესაბამისად, ბანკების მიერ გაცემული რესურსებით ვითარდებოდა ეკონომიკა. იზრდებოდა ბანკების მნიშვნელობა და მათი მონაწილეობა ქვეყნის მშპ-ს ზრდაში. ეს ტენდენცია 2008 წლამდე გაგრძელდა. ბანკების ზრდის ტემპი მკვეთრად აღემატებოდა ეკონომიკის სხვა სექტორების ზრდის ტემპს. ამასთან, ასევე გაფართოვდა სესხებზე ხელმისაწვდომობის არეალი.

“ვარდების რევოლუციამდე” ბანკებში დეპოზიტების მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში დაბალი იყო. თუ 2003 წელს დეპოზიტების მოცულობამ მშპ-ში შეადგინა 22%, 2011 წელს ეს მაჩვენებელი 40%-ზე მეტია; მონეტიზაციის კოეფიციენტი 12%-დან 2011 წელს 21%-მდე გაიზარდა და, ფაქტობრივად, საქართველო ამ მაჩვენებლებით გაუთანაბრდა აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებს. ამდენად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ მკვეთრად გაიზარდა ბანკების მიერ ეკონომიკის უზრუნველყოფა კრედიტით. 2004 წლის 1 იანვრისთვის ეკონომიკის დავალიანება ბანკების მიმართ შეადგენდა 747,911 ლარს, ხოლო 2011 წლის 1 დეკემბრისთვის ამ მაჩვენებელმა 7,269,145 ლარი შეადგინა, ანუ 10-ჯერ გაიზარდა “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში.

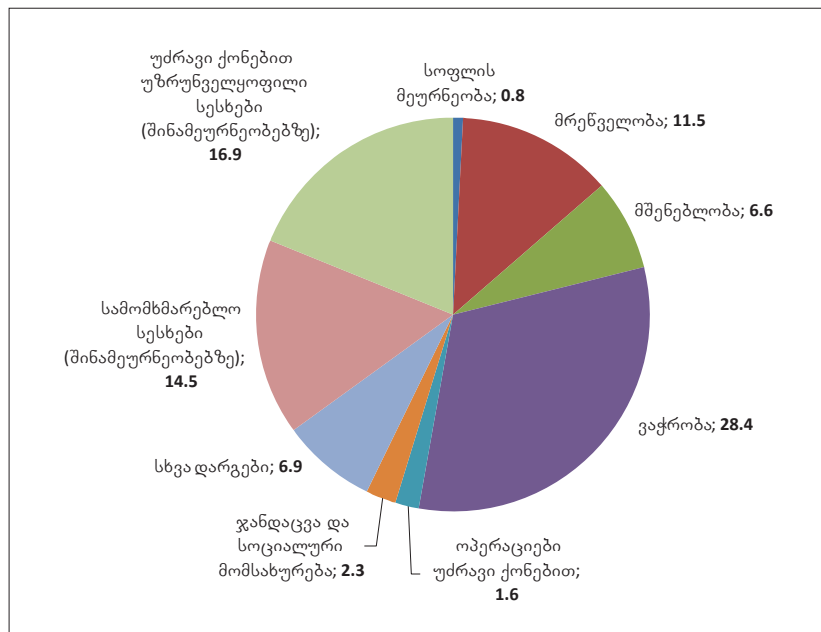
დიაგრამა 7: კომერციულ ბანკებში არსებული დეპოზიტების და მათ მიერ გაცემული სესხების მიმართება მშპ-თან (პროცენტი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

დიაგრამა 7-დან ჩანს, როგორ იზრდებოდა საბანკო დეპოზიტებისა და სესხების როლი მშპ-თან მიმართებაში. ამასთან, სესხების ზრდის დინამიკა, განსაკუთრებით 2006 წლის შემდგომ, მკვეთრად აღემატება დეპოზიტების ზრდის დინამიკას. ამ პერიოდში კომერციულმა ბანკებმა მოახერხეს უცხოური საკრედიტო რესურსების შემოტანა, რასაც გლობალური ფინანსური კრიზისის დადგომამდე მსოფლიო ფინანსურ ბაზრებზე არსებული ხელსაყრელი მდგომარეობა და პირობებიც უწყობდა ხელს. ამ თვალსაზრისით, საბანკო სექტორმა აგრეთვე ითამაშა მნიშვნელოვანი როლი მშპ-ს ზრდაში. ამასთან, კრედიტების გაცემის სისტემა კორელაციაშია მშპ-ს ზრდის დარგობრივ სტრუქტურასთან, ასევე ქართული ეკონომიკის უპირატესად სამომხმარებლო და არამწარმოებლურობაზე ორიენტირებული ეკონომიკის ტიპად ჩამოყალიბების ტენდენციასთან. ამის თვალსაჩინო ილუსტრაციაა დიაგრამა 8-ზე მოცემული ეკონომიკის მთლიანი დავალიანების სტრუქტურა ბანკების მიმართ (2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით).

დიაგრამა 8: კომერციული ბანკების მიერ გაცემულის სესხების დარგობრივი სტრუქტურა 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით (პროცენტი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

მთლიანი სესხების 31.3% ჯამში გაცემულია შინამეურნეობებზე, მათ შორის, 14.4% – სამომხმარებლო სესხებზე, 16.9% კი – უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილ სესხებზე. სამომხმარებლო სესხები, ვაჭრობაზე გაცემულ სესხებთან ერთად (რომლის წილი 28.4%-ია), თავისი შინაარსით შესაძლებელია “ვაჭრობის” გამსხვილებული სექტორის ქვეშ დავაჯგუფოთ. საქართველოს სამომხმარებლო საქონლის წარმოების განუვითარებლობის პირობებში “ვაჭრობისთვის” გაცემული სესხების ჯამურმა 42.4%-მა ერთ-ერთი განმსაზღვრელი როლი ითამაშა იმპორტირებული საქონლით ვაჭრობის და, საბოლოო ჯამში, იმპორტის ზრდასა და სავაჭრო დეფიციტის გაუარესებაში. მშპ-ს სტრუქტურის თვალსაზრისით, სესხებმა ამ სექტორზე გაზარდა მშპ-ში ვაჭრობასთან და მომსახურებასთან დაკავშირებული სექტორების წილი და თავად ამ სექტორების ზრდის ინდექსები, მაგრამ ნაკლებად იმოქმედა ინდუსტრიის განვითარებაზე. ძირითადი ინდუსტრიული პოტენციალი, რომელიც არსებითად რამდენიმე მსხვილი საწარმოთი შემოიფარგლება, უმთავრესად ექსპორტზეა ორიენტირებული, ანუ შიდა სამომხმარებლო ბაზართან უშუალო კონტაქტი არ გააჩნია. აქედან გამომდინარე, ვაჭრობის ზრდამ გამოიწვია მშპ-ს და იმპორტის მოცულობის ზრდა. ამასთან, შიდა ინდუსტრიული შესაძლებლობების ნაკლებობის პირობებში, ვაჭრობის ზრდამ ზეგავლენა იქონია ინფლაციის მზარდ დინამიკაზეც.

იპოთეკური სესხები შინამეურნეობებისთვის, სესხები მშენებლობისათვის და უძრავი ქონებით ოპერაციებისათვის ჯამში 25.1%-ს შეადგენს. ამ სამ სექტორზე გაცემული სესხები, შესაძლებელია, არსებითად, გავაერთიანოთ “მშენებლობის და უძრავი ქონების” გამსხვილებული სექტორის ქვეშ. შესაბამისად, ამ სფეროში გაცემული სესხების თითქმის მეოთხედი ზეგავლენას ახდენდა უშუალოდ მშენებლობის სფეროს გაფართოებაზე, რაც 2007 წლის ბოლომდე განსაკუთრებულად მზარდი ტენდენციით ხასიათდებოდა. 2007 წლიდან ამ დარგში იწყება კრიზისი (ჯერ კიდევ 2008 წლის აგვისტოს ომამდე და მსოფლიო კრიზისამდე). ამ პერიოდიდან დაიწყო ინვესტიციების შეკვეცა, ბანკებმა კი კვლავ განაგრძეს კრედიტების გაცემა. მშენებლობის და იპოთეკური სესხების განმსაზღვრელი ნაწილი უშუალოდ ბინათმშენებლობაზე იყო ორიენტირებული. ბინათმშენებლობა, როგორც ფაქტორი, ზეგავლენას ახდენს მშპ-ს ზრდაზე, მაგრამ “კაპიტალიზაცია” ამ შემთხვევაში პირობითია, რადგან უპირატესად სამომხმარებლო დანიშნულების აქტივების ფორმირება ხდება. გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოში 2005-2008 წლებში ჩამოყალიბებულმა “იპოთეკურმა ბუმმა” მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონია უძრავი ქონებაზე ფასების ზრდაზეც.

3.4. საგარეო ვალი

საქართველოს ეკონომიკის ზრდაზე, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების გარდა, მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენდა საგარეო ფინანსური ნაკადები, რომელიც საგარეო ვალის ზრდით და უცხოეთიდან ფულადი ტრანსფერების ფორმით შემოედინებოდა.

მთლიანი საგარეო ვალი მოიცავს როგორც სამთავრობო სექტორისა და ეროვნული ბანკის ვალს, ისე კერძო სუბიექტების, მათ შორის, ფინანსური ინსტიტუტების და სანარმოების, დავალიანებებსაც (იხ. ცხრილი).

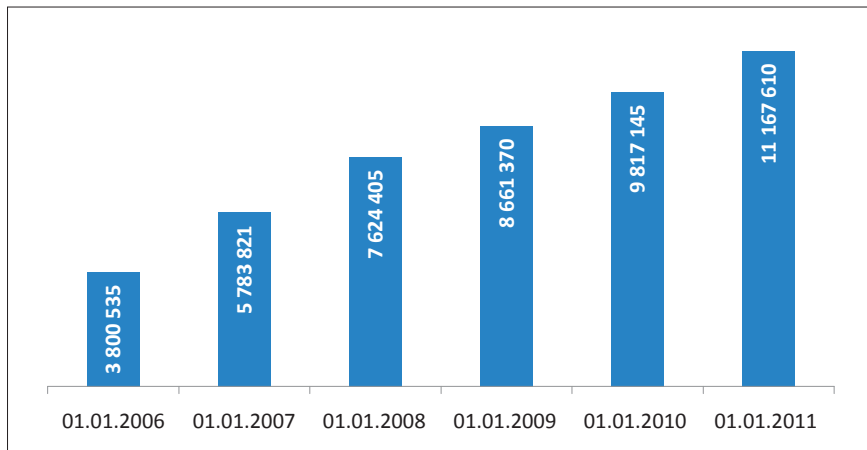
ცხრილი 11: საქართველოს მთლიანი საგარეო ვალი და მისი სტრუქტურა (ათასი აშშ დოლარი)

	12/31/2006	12/31/2007	12/31/2008	12/31/2009	12/31/2010	12/31/2011
სამთავრობო სექტორი	1,440,477.0	1,584,821.2	2,087,572.1	2,743,749.4	3,342,699.0	3,674,223.0
ეროვნული ბანკი	294,690.8	254,221.4	460,954.0	913,873.7	876,513.9	815,051.7
ბანკები	548,668.1	1,295,028.4	1,874,812.9	1,498,722.2	1,597,648.8	2,121,971.7
სხვა სექტორები	689,975.5	851,026.8	1,098,822.1	1,366,289.9	1,678,815.3	1,987,374.0
არასაბანკო საფინანსო კორპორაციები	18,839.5	37,994.9	41,273.7	48,264.4	68,603.8	99,412.3
არასაფინანსო კორპორაციები	671,135.9	813,031.9	1,057,548.3	1,318,025.5	1,610,211.5	1,887,961.7
პირდაპირი ინვესტიციები: კომპანიათაშორისი სესხები	826,723.9	1,798,723.3	2,102,244.0	2,138,735.0	2,321,468.1	2,568,990.0
მთლიანი საგარეო ვალი	3,800,535.3	5,783,821.1	7,624,405.1	8,661,370.1	9,817,145.1	11,167,610.3

წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

მთლიანი საგარეო ვალი 2006-2010 წლებში თითქმის გასამმაგდა და 2006 წელს 3,800,535.3 ათასი აშშ დოლარიდან 2010 წელს 9,817,145.1 ათას აშშ დოლარამდე გაიზარდა.

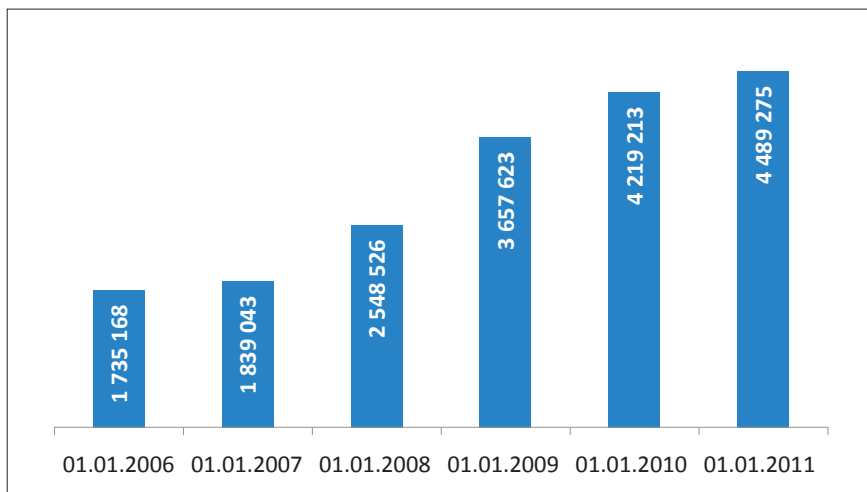
დიაგრამა 9: საქართველოს მთლიანი საგარეო ვალი (ათასი აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

მთლიანი საგარეო ვალის ზრდის დინამიკა მნიშვნელოვანია, რამდენადაც უცხოური, შესაბამისი ვალდებულებებით დატვირთული ფინანსური ნაკადები წარმოადგენს ქვეყნის მშპ-ს ზრდის ერთ-ერთ ძირითად წყაროს. ამავდროულად, ცალკე უნდა აღვნიშნოთ მთლიანი საგარეო ვალის ის კომპონენტი, რომელიც სახელმწიფო სექტორის მიერ იქნა აღებული. ამ მხრივ, სამთავრობო სექტორის და ეროვნული ბანკის ხაზით ჯამური დავალიანება 2006 წლის დასაწყისისთვის წარმოადგენდა 1,735,167.8 ათას აშშ დოლარს, 2010 წლისთვის კი ის გაიზარდა 4,219,212.90 ათას აშშ დოლარამდე.

დიაგრამა 10: სამთავრობო სექტორის და ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი (ათასი აშშ დოლარი)



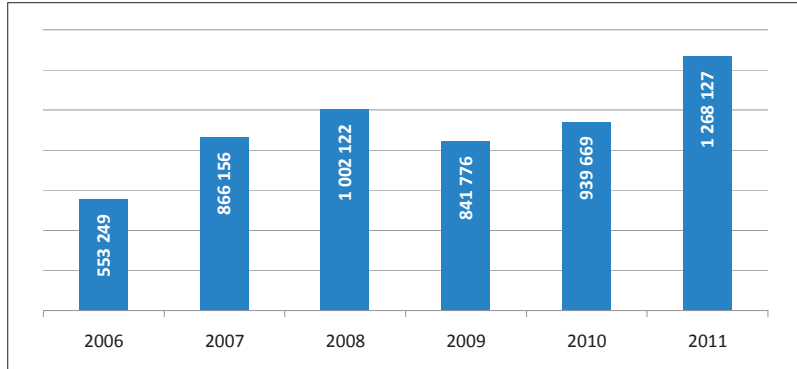
წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

3.5. უცხოეთიდან მოქალაქეთა ფულადი გზავნილები

საქართველოს ეკონომიკისთვის მნიშვნელოვან როლს თამაშობს უცხოეთიდან შემოსული ფულადი გზავნილები, რომელსაც იქ დასაქმებული მოქალაქეები უგზავნიან ოჯახის წევრებს და ახლობლებს. ამასთან, ამ გზავნილების მხოლოდ ნაწილი ხორციელდება საბანკო არხებით. ასეთი გზავნილების მთლიანი მოცულობა მუდმივად იზრდებოდა საქართველოში და მხოლოდ

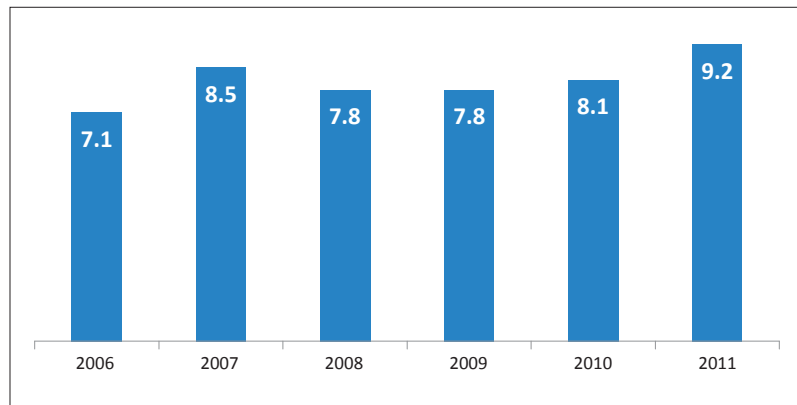
გლობალური ეკონომიკური კრიზისის პერიოდში შემცირდა ოდნავ, თუმცა შემდგომ განაგრძო ზრდა.

დიაგრამა 11: უცხოეთიდან განხორციელებული ფულადი გზავნილები საქართველოში (ათასი აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

დიაგრამა 12: უცხოეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილები მშპ-თან მიმართებაში (%)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <http://nbg.gov.ge/index.php?m=306>

შესაძლებელია, პოსტრეკლუციური ეკონომიკური განვითარება ორ ეტაპად დაიყოს: 2008 წლის აგვისტოს ომამდე და ომის შემდგომ. 2004-2008 წლებში სახელმწიფომ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საგადასახადო ადმინისტრირება, აგრეთვე, გაცილებით მეტი უცხოური კრედიტი და გრანტი ასახა ბიუჯეტში, ვიდრე წინა პერიოდში. ამან გამოიწვია ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ზრდა, თუმცა, პარალელურად გაიზარდა საგარეო დავალიანებებიც. ამასთან, სახელმწიფოს მიერ ჩატარებული პრივატიზაციის პროცესი თუ უცხოური კაპიტალის შემოსვლა, რომელიც უმეტესწილად წარმოადგენდა აქტივების ერთი ხელიდან მეორეში გადანაცვლებას და ფოკუსირებული იყო ეკონომიკის რამდენიმე სექტორზე (მშენებლობა, ვაჭრობა, ფინანსური სექტორი), წარმოადგენდა ზრდის მასტიმულირებელ ფაქტორს. ამავე წლების განმავლობაში კომერციული ბანკების მხრიდან თითქმის ათჯერ გაიზარდა ეკონომიკის სფეროში კრედიტების გაცემა, მნიშვნელოვანწილად გაიზარდა უცხოეთიდან შემოსული საკრედიტო რესურსები, ასევე – უცხოეთიდან საქართველოს მოქალაქეების ფულადი გზავნილები. ეს ნიშნავს იმას, რომ ეკონომიკური ზრდის ყველა ძირითადი ფაქტორი იყო საგარეო, უმეტესწილად ატარებდა ფინანსური ინექციის ხასიათს და ნაკლებად განაპირობებდა ეკონომიკის შიდა დაგროვების და მწარმოებლური შესაძლებლობების ზრდას. ფინანსური ინექციების ძალზე მცირე ნაწილი იქნა

მიმართული ისეთ სფეროებში, რომელიც წარმოების მოცულობის გაფართოებაზე/წარმოების ზრდაზე იქნებოდა ორიენტირებული. ამან განაპირობა ის, რომ მოხმარების ტემპები გაცილებით მეტად იზრდებოდა, ვიდრე ეკონომიკის წარმოების უნარი. ბუნებრივია, თუ მოხმარება უფრო მკვეთრად იზრდება, ვიდრე საწარმოო შესაძლებლობები, მაშინ, როდესაც სერვისის სექტორშიც მნიშვნელოვან გარღვევას არ აქვს ადგილი, ეკონომიკა შესაძლოა ჩიხში შევიდეს. ამ დროს იზრდება სხვადასხვა ტიპის კრედიტორული დავალიანებები როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ, რადგან მოხმარება, თავის მხრივ, უმეტესწილად გულისხმობს ქვეყნის დავალიანებების ზრდას და არა მწარმოებლურობისას. კიდევ ერთი მახასიათებელი ამ პერიოდის საქართველოს ეკონომიკისა არის ის, რომ მნიშვნელოვნად გაიზარდა იმპორტის მოცულობა ექსპორტთან შედარებით, რის გამოც უცხოური ინექციების და შემოსული სახსრების დიდი ნაწილი ისევ უცხოეთში გაედინება იმპორტის გზით მაშინ, როცა ქვეყნის რეალურ სექტორზე მნიშვნელოვანად არ აისახება. ამგვარი სურათი მოცემულ პერიოდში განპირობებულია ეკონომიკაში სექტორული აქცენტებითაც, კერძოდ ვაჭრობის, მშენებლობის, ფინანსური სექტორის და სახელმწიფო სექტორის ხარჯების ცალკეულ მსხვილ მიმართულებებზე. ამავდროულად, ძირითადი დარგებიდან სოფლის მეურნეობა არ წარმოადგენდა პრიორიტეტს არც სახელმწიფოსთვის, არც უცხოელი ინვესტორებისთვის და არც ბანკებისთვის, რამაც, შესაბამისად, ამ დარგში წარმოების შემცირება გამოიწვია.

3.6. 2008 წლის კრიზისი საქართველოში

2008 წლის აგვისტოს ომის და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე გამოიკვეთა ეკონომიკური კრიზისის “ქართული ვერსიის” მახასიათებლები.

ეკონომიკის დაცემის მიზეზებიდან უნდა გამოვყოთ საგარეო ფაქტორები, როგორებიცაა რუსეთთან ჯერ გართულებული ეკონომიკური და პოლიტიკური ურთიერთობები, შემდგომ 2008 წლის აგვისტოს ომი და გლობალური ფინანსური კრიზისი და ყველა ის საშინაო ფაქტორი, რაც ინფლაციას წარმოშობდა.

დიაგრამა 13: ეკონომიკური პარამეტრების დინამიკა 2008 წლის კრიზისთან მიმართებაში



2008 წლის მეორე ნახევარში ქვეყანა შევიდა რეცესიის ფაზაში. რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის აგვისტოს ომი მძიმე შედეგებით დამთავრდა. ქვეყანამ განიცადა დიდი პირდაპირი ეკონომიკური ზარალი და აისახა ზრდის მაჩვენებლის მკვეთრ შემცირებაში. 2008 წელს მშპ-ს ზრდამ მხოლოდ 2.1% შეადგინა, მაშინ, როდესაც 2007 წელს ეს ციფრი 12.3% იყო. ომს მოჰყვა მნიშვნელოვანი ეკოლოგიური ზიანი და სერიოზული სოციალური პრობლემები. იძულებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობა გაიზარდა თითქმის 160 000 კაცით³⁹, საჭირო გახდა მათთვის დროებითი საცხოვრებელი სახლების აშენება და სოციალური დახმარება.

ამასთან, თანმხვედრი გლობალური ფინანსური კრიზისი ეკონომიკის დაცემის მეორე ძირითად მიზეზად იქცა. დასავლეთის კომპანიებმა შეწყვიტეს საქართველოს ბანკებისთვის კრედიტების გაცემა, რამაც წარმოშვა ლიკვიდურობის მწვავე უკმარისობა. ამ მოვლენებს მოჰყვა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადების მკვეთრი შემცირება საქართველოს ეკონომიკაში. 2009 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ ერთ სულ მოსახლეზე შეადგინა 180 დოლარი, ხოლო 2010 წელს კიდევ უფრო ნაკლები – 125 დოლარი, რაც თითქმის სამჯერ ნაკლებია 2007 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. 2009 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ორჯერ შემცირდა წინა წელთან შედარებით და შეადგინა 658.4 მლნ დოლარი, 2010 წელს კი კიდევ უფრო ნაკლები – 553.1 მლნ დოლარი. ამასთან, საბანკო სესხები 2009 წელს წინა პერიოდთან შედარებით 13.5%-ით შემცირდა.

ქვეყნის ფისკალური და სავალო პოზიცია გაუარესდა. 2009 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი შემცირდა 10.9%-ით და ბიუჯეტის დეფიციტმა მიაღწია მშპ-ს 9.9%-ს, საგარეო ვალი კი 2008 წელს მშპ-ს 19.3%-დან გაიზარდა 2010 წელს 27.9%-მდე.

2008 წლამდე ქართული ეკონომიკის ზრდის თავისებურებებმა ის მოწყვლადი გახადა. შესაბამისად, 2008 წლის მეორე ნახევრიდან ქვეყანა დიდი ალბათობით კიდევ უფრო მწვავე ეკონომიკურ კრიზისში აღმოჩნდებოდა, რომ არა ის მხარდაჭერა, რომელიც საქართველომ მიიღო დონორებისგან აგვისტოს ომის შემდგომ.

2008 წლის ოქტომბერში ერთობლივ კონფერენციაზე ბრიუსელში 38 ქვეყნის და 15 საერთაშორისო ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ საქართველოს გამოუყო 4.5 მლრდ დოლარის დახმარება, საიდანაც 2.0 მლრდ დოლარი წარმოადგენდა გრანტებს და 2.550 მლრდ დოლარი – სესხებს. ეს დახმარება გამიზნული იყო პოსტკონფლიქტური ეკონომიკის რეაბილიტაციისათვის 2008-2010 წლებში. ამასთან, მან მნიშვნელოვნად შეარბილა გლობალური ფინანსური კრიზისის ზემოქმედება საქართველოზე, რის შედეგადაც ქვეყანაში ეკონომიკური დაცემა შედარებით უმტკივნეულოდ წარიმართა.

კიდევ ერთი სერიოზული გამოწვევა იყო მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი. საქართველოს მზარდი სავაჭრო დეფიციტი ბალანსდებოდა უცხოური პირდაპირი ინვესტიციებით და ტრანსფერებით. 2008 წლის მეორე ნახევრიდან ამ დამაბალანსებელი საშუალებების შეკვეცამ შექმნა პრობლემა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის თვალსაზრისით, რაც უშუალოდ აისახა გაცვლით კურსზე. თუმცა, ეროვნული ბანკის რეზერვების შევსებამ სავალუტო ფონდის რეზერვებით 2008 წლის შემდგომ შექმნა ლარის კურსის შენარჩუნების შესაძლებლობა.

2004-2008 წლებში ქვეყნის ეკონომიკის ორიენტაცია მოხმარების ზრდაზე უკვე ქმნიდა ნანამძღვრებს ინფლაციის პრობლემისათვის. 2008 წლის შემდგომ, კრიზისის დასაძლევად სახელმწიფოს მიერ საჯარო ხარჯების კიდევ უფრო გასაფართოებლად საბიუჯეტო დეფიციტის ზრდა იქნა გამოყენებული. ამასთან, დონორთა საგრანტო და საკრედიტო დახმარების ასახვამ ხარჯების გაფართოებაზე კიდევ უფრო წინა პლანზე წამოსწია ინფლაციის პრობლემა, სამთავრობო პროგრამებში სწორედ ამ პერიოდიდან ხდება ინფლაციაზე აქცენტირება.

³⁹ <http://www.internaldisplacement.org/idmc/website/countries.nsf/%28httpEnvelopes%29/C38CFB59E6593F79C12579C6006DCACC?OpenDocument#19.2.1>

3.7. ინფლაცია და გაცვლითი კურსი

ინფლაცია გამოიკვეთა, როგორც “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი პერიოდის ეკონომიკის ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა. 2004 წლიდან, მას შემდეგ, რაც ეკონომიკური გარემო გახდა უფრო აქტიური და დინამიკური, ინფლაცია იზრდებოდა. 2000-2003 წელს წლიური მშპ-ს ზრდა შეადგენდა საშუალოდ 4%-ს, ხოლო საშუალო წლიური ინფლაციის ზრდა კი 3.5% იყო. იმ პერიოდის რეალობის გათვალისწინებით ეს იყო ეკონომიკური სტაგნაციის მკაფიო ინდიკატორი.

2004-2007 წლებში მშპ-ს საშუალო წლიური ზრდა შეადგენდა 9.3%-ს, საშუალო წლიური ინფლაცია კი გაიზარდა 11.1%-მდე. შესაბამისად, ამ პერიოდში 2000-2003 წლის მაჩვენებელს მშპ-ს ზრდა ორჯერ, ხოლო ინფლაციის ზრდა – სამჯერ აღემატებოდა. 2008 წელს, ენერგეტიკის სფეროში ფასების ზრდისა და ფინანსური კრიზისის გამო, ინფლაციის ოფიციალურმა დონემ 5.5% შეადგინა, 2009 წელს კი იგი 3.0%-მდე შემცირდა. ეს იყო ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ. 2010 წელს წლიურმა ინფლაციამ გადააჭარბა 11.2%-ს, რაც გამოწვეული იყო მსოფლიოში ფასების ზრდით და ცუდი კლიმატური პირობების შედეგად მოსავლიანობის შემცირებით.

შესაბამისად, ინფლაცია მნიშვნელოვნად იზრდებოდა, რასაც რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებდა:

1. გაუმჯობესდა საინვესტიციო გარემო და გაიზარდა ტრანსფერები. 2004-2007 წლებში ფართომასშტაბიანმა პრივატიზაციამ და საზღვარგარეთიდან ტრანსფერების რადიკალურმა ზრდამ მნიშვნელოვნად, 25%-ით, გადააჭარბა მშპ-ს ზრდას. აქედან გამომდინარე, მოთხოვნა ეროვნულ ვალუტაზე განუხრელად იზრდებოდა და მოითხოვდა ფინანსურ ბაზრებზე ფულის მიწოდების ზრდას, რაც, თავის მხრივ, ქმნიდა ინფლაციის ზრდის პირობებს. ეროვნული ვალუტის სტაბილურობის უზრუნველყოფაც ასევე ქმნიდა გარკვეულ საშიშროებას. საქართველოს ეროვნული ბანკი მონეტარული პოლიტიკის განხორციელებისას არჩევანის წინაშე იდგა: მას ან უნდა შეენარჩუნებინა ინფლაცია სასურველ დონეზე, ან უნდა უზრუნველყო გაცვლითი კურსის სტაბილურობა. ეროვნულმა ბანკმა არჩევანი ამ უკანასკნელზე გააკეთა. უცხოური ვალუტის ჭარბი შემოდინების პირობებში, ეროვნული ვალუტის გამყარებასთან ერთად ხდებოდა ინფლაციის ზრდა.
2. 2004-2007 წლებში 2000-2003 წლებთან შედარებით საბიუჯეტო შემოსავლები გაიზარდა ექვსჯერ. ამან საშუალება მისცა ქვეყანას, დაეფარა ადრე დაგროვილი შიდა ვალეები და გაეზარდა ხელფასები და პენსიები. ამის შედეგად გაიზარდა მოთხოვნა სამომხმარებლო ბაზარზე, რაც, თავის მხრივ, ინფლაციის ზრდის ფაქტორი გახდა.
3. 2004-2006 წლებში საჯარო სექტორში ხელფასები გაიზარდა 67%-ით, ხოლო კერძო სექტორის ზოგიერთ დარგში – საშუალოდ 208%-ით. ამგვარად, იქმნებოდა ინფლაციის პირობები.
4. ამას დაემატა საერთაშორისო ფაქტორებიც, კერძოდ: საერთაშორისო ბაზრებზე ენერგორესურსების ღირებულების ზრდა, ამერიკული დოლარის ღირებულების შემცირება და ინფლაციის ზრდა საქართველოს ძირითად სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში: აზერბაიჯანში, რუსეთში, თურქეთსა და უკრაინაში, სადაც ინფლაცია საშუალოდ 10%-ით გაიზარდა.
5. ინფლაციის ზრდის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს მთავრობის საბიუჯეტო პოლიტიკა წარმოადგენდა, კერძოდ, საბიუჯეტო დეფიციტი რომელიც მკვეთრად გაიზარდა 2009-2010 წლებში წინა წლებთან შედარებით და, შესაბამისად, -1,196,966 ათასი ლარი და -918.60 ათასი ლარი შეადგინა.

საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა, ფულის მიწოდების შემცირებისა და ინფლაციის დასარეგულირებლად დაიწყო სადეპოზიტო სერტიფიკატების გამოცემა და, ფაქტობრივად, ინტერვენციების განხორციელება სავალუტო ბაზარზე. 2008 წლის აგვისტოში რუსეთთან ომის შემდეგ, მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით, ეროვნულმა ბანკმა დაიწყო ლარის დევალვაცია. ამის შედეგად 2008 წლის ნოემბერში ლარის კურსი მკვეთრად გაუფასურდა.

სრულიად განსხვავებული სცენარით წარიმართა 2004 წლის დასაწყისში ლარის რევალვაცია, რომლის პირობას შეადგენდა მსოფლიოში ბოლო ორი წლის განმავლობაში დოლარის კურსის მიზანმიმართული დევალვაცია და ქვეყანაში დაწყებული კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკა, რამაც ლარის კურსის განმტკიცებას შეუწყო ხელი.

2003 წლის ნოემბერში რევოლუციური ცვლილებებისა და ახალი პოლიტიკური კურსის შემოღების შემდეგ ლარის კურსის რევალვაციაზე იმოქმედა შიდა ფაქტორებმა, განსაკუთრებით არალეგალური შემოსავლების ლეგალიზაციის ღონისძიებების დაწყებამ. ამის შედეგად გაიზარდა ფისკალური ეფექტი და, შესაბამისად, მოთხოვნა ეროვნულ ვალუტაზე. თუ 2003 წლის დეკემბერში ერთი დოლარი შეადგენდა 2.14 ლარს, ლარის რევალვაციამ კულმინაციას მიაღწია 2008 წლის ზაფხულში, აგვისტოს ომის წინა პერიოდში, როდესაც მისი ნიშნული შემცირდა 1.39 ლარამდე, ხოლო ომის შემდგომ – 2008 წლის ნოემბერში იგი დოლართან მიმართებაში ჩამოყალიბდა 1.66-ის ფარგლებში და, ფაქტობრივად, ეროვნული ვალუტა გაუფასურდა 14%-ით. ამის შემდეგ მისი რყევები კვლავ გრძელდებოდა და მხოლოდ 2011 წლის დასაწყისის შემდგომ დაიწყო მისი სტაბილურობა.

3.8. საგარეო ვაჭრობა და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი

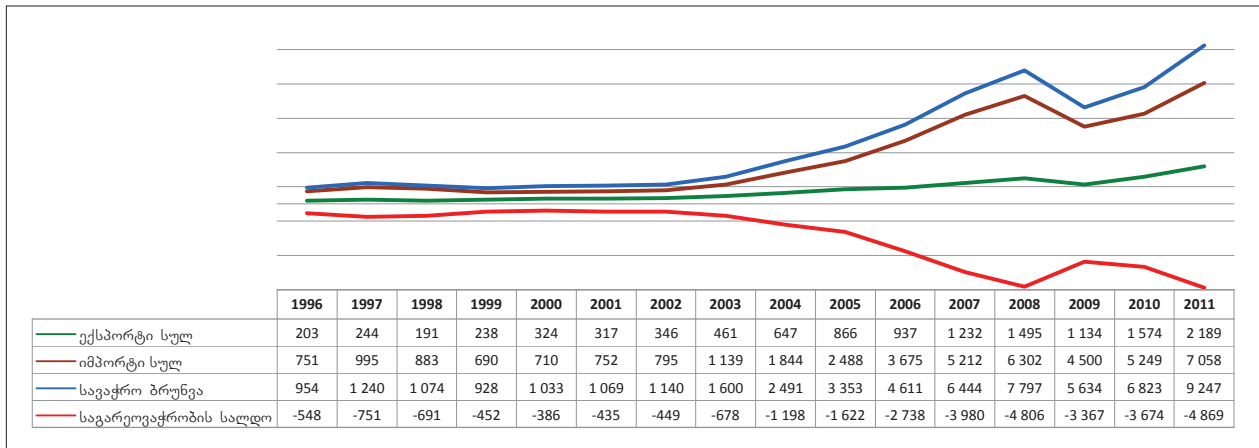
2002-2007 წლებში საქართველოს ექსპორტი და იმპორტი გაიზარდა, თუმცა იმპორტის ზრდამ გადააჭარბა ექსპორტის ზრდას. იმპორტის ექსპორტით გადაფარვის კოეფიციენტი შემცირდა თანდათანობით – თუ 2002 წელს 46.5% იყო, 2007 წელს შეადგინა 27.0%. შესაბამისად, 2002-2007 წლებში სავაჭრო დეფიციტი გაიზარდა ექვსჯერ, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი კი – ორჯერ და 2007 წელს მიაღწია მშპ-ს 19.0%-ს, ხოლო 2008 წელს – დაახლოებით 22%-ს. 2009 წელს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი იყო მშპ-ს 11.2%, ხოლო 2010 წელს საექსპორტო პოტენციალი გაიზარდა უფრო მეტად და ამან შეამცირა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-ს 9.6 %-მდე. 2011 წელს ეს მაჩვენებელი კვლავ გაიზარდა 11.7%-მდე.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები და საზღვარგარეთიდან ტრანსფერტები წარმოადგენს დეფიციტის დაფარვის წყაროს. 2002-2007 წლების განმავლობაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები გაიზარდა 6.6-ჯერ, ხოლო ტრანსფერტები საზღვარგარეთიდან – 8.5-ჯერ. ენერგიის მოხმარებაზე ფასების და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა იყო იმპორტის ზრდის ძირითადი მიზეზი. 2008-2009 წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და ფულადი გზავნილების მოცულობა მნიშვნელოვნად შემცირდა. 2010 წელს ფულადი გზავნილები კვლავ გაიზარდა, რაც უკავშირდება მსოფლიო ეკონომიკის გაჯანსაღებას, თუმცა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადები მნიშვნელოვნად შემცირდა. უცხოური ინვესტიციების შემცირება უკავშირდება საპრივატიზაციო რესურსების კლებას, 2008 წლის აგვისტოს ომის შედეგად წარმოშობილ სტაბილურობის რისკებს და მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკურ რყევებს.

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომი პერიოდის ქართული ეკონომიკის ერთ-ერთ ძირითად მახასიათებელს საგარეო ვაჭრობის ზრდა და, ამავდროულად, სავაჭრო დეფიციტის ზრდა წარმოადგენდა.

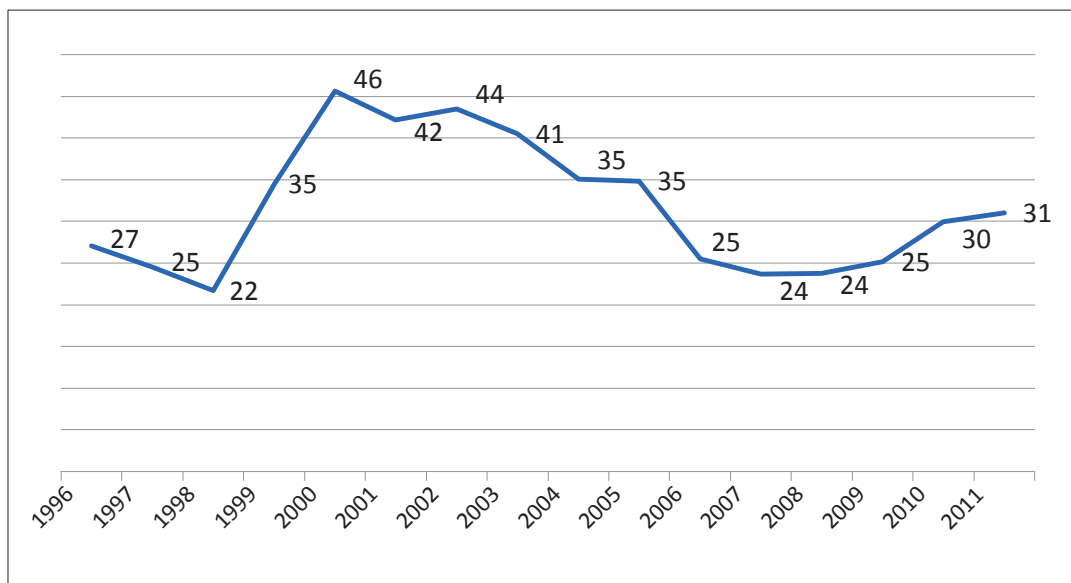
საქართველოში 2003 წლის შემდგომ პერიოდში ინსტიტუციურმა რეფორმებმა ხელი შეუწყო ქვეყნის სავაჭრო ბრუნვის გაფართოებას, თუმცა, ვაჭრობის განვითარებაზე უარყოფითი გავლენა მოახდინა 2006 წლის რუსეთის ემბარგომ, 2008 წლის საომარმა მოქმედებებმა და გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა. მიუხედავად ამისა, 2003-2010 წლებში სავაჭრო ბრუნვა 5.2-ჯერ აღემატებოდა 1996-2003 წლის მაჩვენებელს.

დიაგრამა 14: საქართველოს სავაჭრო ბრუნვა (მლნ აშშ დოლარი)



ვაჭრობის ლიბერალიზაციის, სავაჭრო ბარიერების გაუქმებისა და თავისუფალი და პრეფერენციული სავაჭრო რეჟიმების დამყარების შედეგად იმპორტი განსაკუთრებით სწრაფად გაიზარდა. 2003-2010 წლებში იგი 4.7-ჯერ აღემატებოდა 1996-2003 წლების დონეს. შედეგად, საქართველოს სავაჭრო ბალანსი კვლავ შეიცავდა მაღალ მაკროეკონომიკურ რისკებს და განსაკუთრებით გაუარესდა ბოლო წლებში.

დიაგრამა 15: ექსპორტით იმპორტის გადაფარვის მაჩვენებელი (პროცენტი)



1996-1998 წლებში ექსპორტით იმპორტის გადაფარვის მაჩვენებელი 27%, 25% და 22% იყო, 1999 წლიდან ამ მაჩვენებელმა დაიწყო გაუმჯობესება – 2002 წელს 44%-ს და 2003 წელს 41%-ს მიაღწია. 2004 წლის შემდგომ ამ მაჩვენებელმა კვლავ შემცირება დაიწყო – 2005-2009 წლებში 24 -25%-ის ფარგლებში მერყეობდა (რაც ნიშნავს, რომ იმპორტი ექსპორტს 4-ჯერ აღემატებოდა), 2010-2011 წლებში კი ოდნავ გაუმჯობესდა და 30% და 31% შეადგინა. 2003-2010 წლებში სავაჭრო დეფიციტი გაიზარდა 5.1-ჯერ, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი კი – 2.9-ჯერ. სავაჭრო ბრუნვაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს მსოფლიო ფასები, რომელიც 2008-2010 წლებში განსაკუთრებული რყევებით გამოირჩეოდა.

ტრადიციულად, საქართველოს მთავარ საექსპორტო პროდუქციას წარმოადგენს კვების პროდუქტები (მინერალური წყლები, ღვინო, თხილი, ციტრუსები, ხილი) და სამრეწველო პროდუქცია (შავი და ფერადი ლითონები, მინერალური სასუქები, ალუმინი, ოქრო, ჯართი და სხვ.). საქართველოს ძირითად საიმპორტო საქონელს შეადგენს გაზი და ნავთობპროდუქტები, მანქანის ნაწილები, სატრანსპორტო საშუალებები, მარცვლეული, კვების პროდუქტები, მედიკამენტები და ა.შ.

1990-იანი წლებიდან 2005 წლამდე მთავარი საექსპორტო პროდუქციის პირველ ხუთეულში შედიოდა შავი ლითონების ჯართი, ახალი ან გამხმარი კაკალი, ფეროშენადნობები, ყურძნის ნატურალური ღვინო, ძვირფასი ლითონების მადანი და კონცენტრატები და აზოტის სასუქები, ხოლო იმპორტის პირველ ხუთეულში შედიოდა ნავთობი და ნავთობპროდუქტები, ნავთობის აირები, მედიკამენტები, სიგარები და სიგარეტები, მსუბუქი ავტომობილები.

ამ პერიოდში რუსეთი იყო საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორი. 2006 წლიდან რუსეთის მიერ ემბარგოს დაწესების შედეგად, მასთან სავაჭრო ურთიერთობები გაუარესდა. რუსეთის მიერ საქართველოდან სასოფლო-სამეურნეო და კვების პროდუქტების ექსპორტის აკრძალვებისა და სატრანსპორტო კავშირების ბლოკირების შემდეგ საქართველოს საგარეო სავაჭრო მიმართულებები შეიცვალა. თურქეთი გახდა საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორი. თურქეთსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების შესაბამისად, საქართველო 2006 წლიდან ავტომატურად გახდა თურქეთის GSP + სქემის მომხმარებელიც (ევროკავშირთან ამ რეჟიმის ამოქმედების შემდგომ). 2007 წელს საქართველომ გააგრძელა თურქეთთან სავაჭრო ურთიერთობების გაღრმავება და გააფორმა მასთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება, რომელიც ამოქმედდა 2008 წლის 1 ნოემბერს.

გაიზარდა საგარეო ვაჭრობაში აზერბაიჯანისა და უკრაინის მონაწილეობაც. შეიცვალა ექსპორტის სტრუქტურაც და კვების პროდუქტებმა, ძირითადად, ყურძნის ღვინომ, დაკარგა რეალიზაციის მნიშვნელოვანი ბაზარი.

2010 წელს ექსპორტირებულ საქონელს შორის ფეროშენადნობები ტრადიციულად პირველ ადგილს იკავებს. მეორე პოზიციაზე იყო მსუბუქი ავტომობილების ექსპორტი, მესამეზე – შავი ლითონების ჯართი, რომლის ხვედრითი წონა ექსპორტში, თითქმის 2-ჯერ შემცირდა 2000 წელთან შედარებით, მაგრამ კვლავ მნიშვნელოვან რესურსს წარმოადგენს. მესამე პოზიციაზეა ოქრო, რომელზეც საერთაშორისო ფასების ზრდამ 2009 წელს განაპირობა მისი ექსპორტის წლიური ზრდა 16.1%-ით, თუმცა 2010 წელს იგი შემცირდა 27.8%-ით, რაც გამოწვეული იყო ამ საქონელზე ფასების ზრდის სტაბილიზაციით. 2011 წელს საქართველოს ექსპორტში პირველი ადგილი მსუბუქმა ავტომობილებმა დაიკავა და 450 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა (მთლიანი ექსპორტის 20,6%), მეორე პოზიცია ფეროშენადნობებმა დაიკავა, მესამე პოზიციაზე კი აზოტოვანი სასუქებმა გადაინაცვლა (იხ. ცხრილი 12).

ცხრილი 12: უმსხვილესი სასაქონლო პოზიციები საქართველოს ექსპორტში

	2010 წელი		2011 წელი	
	ათასი დოლარი	პროცენტული წილი	ათასი დოლარი	პროცენტული წილი
ექსპორტი – სულ	1 574 084.5	100	2 189 135.8	100
მათ შორის:				
მსუბუქი ავტომობილები	227 251.4	14.4	450 296.6	20.6
ფეროშენადნობები	263 937.8	16.8	254 910.8	11.6
აზოტოვანი სასუქები	72 113.4	4.6	144 090.7	6.6

თხილი და სხვა კაკალი	64 035.9	4.1	130 085.7	5.9
შავი ლითონების ჯართი	109 370.9	6.9	116 811.6	5.3
ოქრო დაუმუშავებელი ან ნახევრადდამუშავებული	85 788.3	5.5	109 890.0	5
სპილენძის მადნები და კონცენტრატები	70 675.6	4.5	85 135.3	3.9
სპირტი ეთილის არადენატურირებული 80 მოც. % -ზე ნაკლები სპირტის კონცენტრაციით და სპირტიანი სასმელები	54 573.3	3.5	67 852.1	3.1
წნელები ნახშირბადიანი ფოლადისაგან, ე.წ. "არმატურა"	35 511.5	2.3	61 012.6	2.8
ყურძნის ნატურალური ღვინოები	39 269.0	2.5	54 103.4	2.5
დანარჩენი პროდუქცია – სულ	551 557.4	35	714 946.9	32.7

ბოლო წლებში აღინიშნებოდა გარკვეული პოზიტიური ტენდენციები ექსპორტის სტრუქტურაში. კერძოდ, განუხრელად იზრდებოდა ელექტროენერგიისა და მედიკამენტების ექსპორტის წილი, რაც გარკვეულწილად ამ დარგებში მსოფლიო ფასების ზრდის შედეგია.

2010 წელს 10 ყველაზე მსხვილი საექსპორტო პროდუქტის წილმა მთლიან ექსპორტში შეადგინა 51.5%, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველო უწინდებურად დამოკიდებულია რამდენიმე პროდუქტის ექსპორტზე და კონცენტრირებულია ტრადიციულ დარგებზე. ამ მხრივ, დადებითი მოვლენა იყო ექსპორტში ახალი პროდუქტების – ჩაის, ელექტროენერგიის, სამედიცინო მოწყობილობების, ცოცხალი საქონლის, ცხვრისა და ა.შ. წილის გაზრდა.

საქართველოს იმპორტში წამყვანი ადგილი უწინდებურად ნავთობს და ნავთობპროდუქტებს უკავია. შემდეგ პოზიციებზეა მსუბუქი ავტომანქანები და მედიკამენტები. აღსანიშნავია, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში იმპორტში იზრდება ხორბლის, მზესუმზირის ზეთის, შაქრის, სიგარეტებისა და თამბაქოს ნაწარმის ხვედრითი წილი, რაც სოფლის მეურნეობისა და კვების მრეწველობის დაბალ კონკურენტუნარიანობაზე მეტყველებს.

ექსპორტი		იმპორტი	
ქვეყანა	წილი %	ქვეყანა	წილი %
აზერბაიჯანი	15.4	თურქეთი	17.4
თურქეთი	13.6	უკრაინა	10.9
აშშ	11.3	აზერბაიჯანი	9.1
უკრაინა	6.5	გერმანია	6.4
კანადა	5.4	რუსეთი	5.4
ბულგარეთი	3.9	აშშ	5.1
		ჩინეთი	6.5

წყარო: საქსტატი

2010 წელს თურქეთიდან საქართველოში ხდებოდა მედიკამენტების, ცემენტის, ქაღალდის და ქაღალდის ნაწარმის, პლასტიკატების, აგროსასურსათო პროდუქციის და სხვ. საქონლის იმპორტი. სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, თურქეთთან იმპორტი გამოირჩეოდა მრავალფეროვნებით.

აზერბაიჯანიდან საქართველოში იმპორტირებული იყო ძირითადად ნავთობი, ნავთობპროდუქტები და გაზი, ხოლო საქართველო აზერბაიჯანში აწარმოებდა ავტომანქანების, ცემენტის, ცოცხალი საქონლის ექსპორტს.

უკრაინაში საქართველოს გაჰქონდა ალკოჰოლური სასმელები, ნატურალური ღვინო, მინერალური წყლები, ციტრუსები, ფერადი ლითონები. რუსეთის მიერ შემოღებული სავაჭრო ემბარგოს შემდეგ უკრაინაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა მანამდე ტრადიციულად რუსეთის ბაზრებზე დანერგილი ქართული პროდუქტების: ალკოჰოლური სასმელების, ღვინისა და მინერალური წყლების, ასევე ციტრუსების ექსპორტი. უკრაინიდან ძირითადი საიმპორტო პროდუქციაა თამბაქო და თამბაქოს ნაწარმი, მზესუმზირის თესლი და ზეთი, საკონდიტრო ნაწარმი და სხვ.

საქართველოს სავაჭრო ბრუნვა განსაკუთრებით სწრაფად გაიზარდა აშშ-თან. 2005 წლიდან დღემდე აშშ-თან ვაჭრობის საშუალო ყოველწლიური ზრდა 20%-ზე მეტს შეადგენს. დადებითია ის გარემოება, რომ აშშ-თან ვაჭრობისას ექსპორტის წილი გაცილებით სწრაფად იზრდება, ვიდრე იმპორტის, თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს 3400 დასახელების პროდუქციიდან, რომელიც 2001 წლიდან ამოქმედებული პრეფერენციული სისტემით (GSP) არის განსაზღვრული, საქართველო აშშ-ში აწარმოებს მხოლოდ 9 დასახელების პროდუქციის ექსპორტს, მაგალითად, 2009 წელს ეს პროდუქცია აშშ-ში საქართველოს მთლიანი ექსპორტის 3% იყო. როგორც ჩანს, საქართველო სრულად ვერ იყენებს ვაჭრობის პოტენციალს. ამასთან, მისი საექსპორტო პროდუქცია ნაკლებად დივერსიფიცირებულია.

ბოლო წლებში ექსპორტ-იმპორტის წილი საგარეო ვაჭრობაში ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან მცირეოდენ შეიცვალა. 2000 წელთან შედარებით საქართველოსთან სავაჭრო ბრუნვაში მისი წილი შემცირდა, რაც განპირობებულია ევროკავშირის გაფართოების შედეგად ახალ წევრ ქვეყნებში არასათარიფო მოთხოვნების გაზრდით. 2010 წელს ევროკავშირთან სავაჭრო ბრუნვამ შეადგინა 25.9%, იმპორტმა – 28.2%, ხოლო ექსპორტმა – 18.7%. საქართველოს 10 ძირითადი სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნიდან ევროკავშირის წევრები არიან: გერმანია, ბულგარეთი, იტალია და რუმინეთი.

საქართველოს ძირითადი საექსპორტო პროდუქტები ევროკავშირში არის თხილი, ამონიუმის ნიტრატი, არაალკოჰოლური სასმელები, ღვინის ძმარი, იზოტოპები და ფერადი ლითონები. 2007 წლიდან კი ხდება ისეთი პროდუქტების ექსპორტი, როგორიცაა მწვანილი, თაფლი და ევკალიპტის ფოთლები. 2005 წელს საქართველოს სავაჭრო ურთიერთობები ევროპელ პარტნიორებთან ახალ ფაზაში შევიდა და საქართველოს, მოლდოვის რესპუბლიკასთან ერთად, მიენიჭა GSP+. შესაბამისად, საქართველოს ექსპორტიორებს მიეცათ შესაძლებლობა 7200 სახეობის საქონლის ექსპორტისა ევროკავშირში საბაჟო გადასახადების გადახდის გარეშე.⁴⁰ ამჟამად საქართველო აწარმოებს მოლაპარაკებებს აშშ-თან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების, ხოლო ევროკავშირთან – ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების გაფორმების თაობაზე.

დღეს საქართველო ვაჭრობს 132 ქვეყანასთან. სავაჭრო ბრუნვა დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის ქვეყნებთან შემცირდა და 2010 წელს შეადგინა 32.8%, მაშინ, როდესაც 2005 წელს იგი შეადგენდა 42.7%-ს. მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრ ქვეყნებთან ექსპორტ-იმპორტის წილი საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვაში ყველაზე მაღალია და სტაბილურად შეადგენს 60%-ს.

საქართველო “ღია კარის” სავაჭრო პოლიტიკას ატარებს სავაჭრო პარტნიორებთან, რომელთა უმრავლესობა ახორციელებს პროტექციონისტულ პოლიტიკას სუბსიდირების და საბაჟო ბარიერების გამოყენებით გზით, რის შედეგადაც საქართველოში ადგილობრივ მწარმოებელთა კონკურენტუნარიანობა მცირდება. მაგალითად, 2000-2009 წლებში საქართველოში მარცვლეულის

⁴⁰ European Commission, DG Trade, Generalized System of Preferences (2010) retrieved from http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/#_legislation on 23.07.2010

იმპორტი გაიზარდა 4-ჯერ, მაგრამ 2006-2009 წლებში ამ სექტორში დამატებული ღირებულება გაიზარდა მხოლოდ 38%-ით. ამასთან, რიგ დარგებში იმპორტი ჩაენაცვლა ადგილობრივ პროდუქციას. ასევე, ადგილობრივი საფეიქრო მრეწველობის პროდუქცია, ფაქტობრივად, სრულად განიდევნა ადგილობრივი ბაზრიდან იმპორტირებული ნაწარმის მიერ.

ამრიგად, საქართველოს ეკონომიკა ძირითადად ორიენტირებულია იმპორტზე. იმპორტის უპირატესი ზრდა სავაჭრო დეფიციტის ზრდის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზთაგანია. მართალია, გაჩნდა ახალი საექსპორტო პროდუქტებიც, მაგრამ საქართველო საგარეო ვაჭრობაში წარმოდგენილია ტრადიციული პროდუქტებით და ქართული წარმოების საექსპორტო შესაძლებლობები კვლავინდებურად ჩამორჩება მის პოტენციურ შესაძლებლობებს. ეს მნიშვნელოვნად ზრდის საქართველოს ეკონომიკის დამოკიდებულებას გარესამყაროზე.

3.9. საბიუჯეტო სფეროს ტენდენციები 2004-2010 წლებში

საქართველოში 2004 წლის შემდგომ სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების ანალიზისათვის მნიშვნელოვანია ფისკალურ პოლიტიკაში მიმდინარე პროცესების შესწავლა. ქვემდებარე თავი წარმოადგენს ბიუჯეტის შემოსავლებისა და მისი სტრუქტურის, ხარჯების, დეფიციტის, საგარეო ინექციების ანალიზსა და მათ მიმართებას ქვეყნის ეკონომიკასთან. 2004 წელს წინ უძღოდა მრავალწლიანი უარყოფითი ტენდენციები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში. ეს, ძირითადად, გამოწვეული იყო ბიუჯეტის შემოსავლით ნაწილში გათვალისწინებული შემოსავლის პროგნოზების ქრონიკული შეუსრულებლობით საგადასახადო ადმინისტრირებასა და სხვა ფისკალურ საქმიანობაზე პასუხისმგებელი ორგანოების მიერ, რაც, შესაბამისად, იწვევდა საბიუჯეტო ხარჯვითი ვალდებულებების შეუსრულებლობას, დავალიანებების წარმოქმნას, ბიუჯეტის სეკვესტრის აუცილებლობას. მთლიანობაში, ფაქტობრივად, მოშლილი იყო ფისკალური დისციპლინა და 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” ერთ-ერთ ძირითად მიზეზად და საფუძვლად სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოების, მათ შორის, საბიუჯეტო სფეროში ჩამოყალიბებული კატასტროფული ვითარებაც შეიძლება იყოს განხილული.

2004 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ ბიუჯეტში სამჯერ შევიდა ცვლილებები, რაც გამოწვეული იყო დაგეგმილ საპროგნოზო შემოსავლებზე ბიუჯეტის შემოსავლების ფაქტობრივი მობილიზაციის გადაჭარბებით. შესაბამისად, შედიოდა ცვლილებები სხვა დონის ბიუჯეტებშიც.

ცხრილი 13: სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებული და ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებლები

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
თავდაპირველად დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტით დაგეგმილი შემოსავლები (2008 წლიდან შემოსავლების და არაფინანსური აქტივების კლების ჯამი) (ათასი ლარი)	1,424,447	1,945,875	3,068,622	3,712,294	5,467,507	5,588,461	5,398,176
დამტკიცებული ბიუჯეტის ბოლო ვარიანტით დაგეგმილი შემოსავლები (2008 წლიდან შემოსავლების და არაფინანსური აქტივების კლების ჯამი) (ათასი ლარი)	1,742,289	2,497,683	3,601,368	5,104,334.	6,008,611	5,113,645	5,513,552

პროცენტული სხვაობა დაგეგმილ შემოსავლებში თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტსა და ბიუჯეტის საბოლოოდ დამტკიცებულ ვარიანტს შორის (პროცენტი)	22.31	28.36	17.36	37.50	9.90	-8.50	2.14
ფაქტობრივად მოხილზებული შემოსავლები (2008 წლიდან შემოსავლების და არაფინანსური აქტივების კლების ჯამი) (ათასი ლარი)	1,773,730	2,607.90	3,773	5,158.	6,086,452	5,077,302	5,568,249
თავდაპირველად დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტით დაგეგმილი ხარჯები (2008 წლიდან ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი) (ათასი ლარი)	1,731,577	2,260,694	3,285,417	4,077,817	5,467,232	6,248,648	6,473,355
დამტკიცებული ბიუჯეტის ბოლო ვარიანტით დაგეგმილი ხარჯები (2008 წლიდან ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი) (ათასი ლარი)	1,926,355	2,842,073	3,878,542.00	5,469,861.00	6,559,206.90	6,412,993.20	6,572,996.60
ფაქტობრივად გაწეული ხარჯები (2008 წლიდან ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი) (ათასი ლარი)	1,930,210	2 618 557	3 822 512.6	5 237 131.1	6,448,085.30	6,274,268.40	6,486,731.80
თავდაპირველად დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტით დაგეგმილი ბიუჯეტის დეფიციტი (2008 წლიდან მთლიანი სალდო) (ათასი ლარი)	307,130	314,910	216,795.00	365,523.00	275.00	-660,187.00	-1,075,178.40
დამტკიცებული ბიუჯეტის ბოლო ვარიანტით დაგეგმილი ბიუჯეტის დეფიციტი (2008 წლიდან მთლიანი სალდო) (ათასი ლარი)	-184,066	-344,390	-277,174.00	-365,526.70	-550,595.7	-1,299,347.80	-243,949.20
ფაქტობრივი დეფიციტის დაფინანსება (ათასი ლარი)	-211,738	-98,962	-48,454.80	-78,124.10	-361,632.70	-	-918.60
ახალი მეთოდოლოგიით (ამოქმედდა 2008 წლის 1 იანვარს) დეფიციტი/ პროფიციტი (დადებითი ან უარყოფითი მთლიანი სალდო) (ათასი ლარი)	52.600	177.200	345.200,00	129.600,00	-361.700,00	-1,197.000,00	-918.600,00

2004 წლის შემდგომ ყოველწლიურად ადგილი ჰქონდა რამდენჯერმე დამტკიცებულ საბიუჯეტო კანონში ცვლილებების შეტანას იმ განსხვავებით, რომ თუ 2004 წლამდე ეს ცვლილებები ძირითადად ითვალისწინებდა ბიუჯეტის შემოსავლითი და ხარჯვითი ნაწილის სეკვესტრსა და შემცირებას,

2004 წლიდან ყოველი ასეთი ცვლილება შემოსავლებისა და საბიუჯეტო გადასახდელების გეგმას ზრდიდა. მაგალითისთვის, 2004 წელს თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტებთან შედარებით, წლიური ბიუჯეტის ბოლო ვარიანტში სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების პროგნოზი გაიზარდა 22.3%-ით, 2005 წელს – 28.4%-ით, 2006 წელს – 17.4%-ით, 2007 წელს – 37.5%-ით, 2008 წელს – 9.9%-ით, 2009 წელს მოხდა შემცირება 8.5%-ით, 2010 წელს კი აღდგა ტენდენცია და კვლავ მოხდა მცირე ზრდა – 2.8%-ით. შემოსავლების ფაქტობრივი მობილიზება კიდევ უფრო მეტი იყო ყოველწლიურად, ვიდრე დაიგეგმა დამტკიცებული ბიუჯეტების საბოლოო ვარიანტებში. ჩამოყალიბებული ტრადიცია, როდესაც დამტკიცებულ ბიუჯეტში წლის განმავლობაში რამდენჯერმე შედის ცვლილება და საბოლოოდ ბიუჯეტის მოცულობა მკვეთრად განსხვავდება თავდაპირველი ვარიანტისაგან, მიუთითებს გარკვეულ მახასიათებლებზე. ერთი მხრივ, ეს უკავშირდება ბიუჯეტის დაგეგმვის და პროგნოზირების პრობლემას, მეორე მხრივ – ბიუჯეტში შემოსავლების სულ უფრო მზარდ მობილიზაციას. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლითი ნაწილის ზრდა 2004-2006 წლებში ნახტომისებურად მოხდა და შემდგომაც გააგრძელა მზარდი ტენდენცია, გარდა 2009 წლის ჩავარდნისა. მაგალითისთვის, 2004 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლები შეადგენდა 1,773,730.90 ათას ლარს, ხოლო 2010 წლისთვის მან მიაღწია 5,568,249.90 ათას ლარს, ანუ გასამმაგდა.

საინტერესო სურათია სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტთან დაკავშირებითაც. 2008 წლის 1 იანვრამდე და მის შემდგომ ბიუჯეტის ფორმატი და სტრუქტურა არსებითად განსხვავდებოდა. ძველი მეთოდოლოგიით, 2004-2007 წლებში დამტკიცებული ბიუჯეტის საბოლოო ვარიანტით გათვალისწინებული იყო დეფიციტები: 2004 წელს – (184,066.50) ათასი ლარი, 2005 წელს – (344,390.00) ათასი ლარი, 2006 წელს – (277,174.00) ათასი ლარი და 2007 წელს – (365,526.70) ათასი ლარი. ფაქტობრივი დეფიციტი ამ წლებში შესაბამისად შეადგენდა: 2004 – 211,738.00 ათასი ლარი, 2005 – 98,962.60 ათასი ლარი, 2006 – 48,454.80 ათასი ლარი, 2007 – 78,124.10 ათასი ლარი. 2008 წლის 1 იანვრიდან შემოვიდა ბიუჯეტის დეფიციტის დაანგარიშების ახალი მეთოდოლოგია. დეფიციტი გამოხატულია ბიუჯეტის მთლიან სალდოში, რომლის მიხედვითაც 2008-2010 წლებში დამტკიცებული ბიუჯეტის შესაბამისად, დაგეგმილი იყო უარყოფითი მთლიანი სალდოები: 2008 წელი – 550,595.7 ათასი ლარი, 2009 წელი – 1,299,347.80 ათასი ლარი, 2010 წელი – 243,949.20 ათასი ლარი. საყურადღებოა, რომ ახალი მეთოდოლოგიის შესაბამისად, პოსტ ფაქტუმ შეიცვალა 2004-2007 წლების ბიუჯეტებთან დაკავშირებული მაჩვენებლები. ანუ მიუხედავად იმისა, რომ 2004-2007 წლებში, როგორც დამტკიცებულ ბიუჯეტებში, ისე ფაქტობრივად დეფიციტის დაფინანსების წყაროებში სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენდა დეფიციტურს, ახალი მეთოდოლოგიით, მთლიანი სალდო ამ პერიოდში გახდა დადებითი: შესაბამისად, 2004 წელს – 52.600,00 ათასი ლარი, 2005 წელს – 177.200,00 ათასი ლარი, 2006 წელს – 345.200,00 ათასი ლარი, 2007 წელს – 129.600,00 ათასი ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ 2004-2007 წლების ბიუჯეტები ახალი მეთოდოლოგიით პროფიციტულად იქნა გადათარგმნილი, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ის თავისი არსით წარმოადგენს დეფიციტურს, შესაბამისი დეფიციტის დაფინანსების წყაროებით. 2008-2010 წლების ბიუჯეტები კი ორივე მეთოდოლოგიით დეფიციტურს წარმოადგენს. შესაბამისად, 2004-2010 წლების ყველა ბიუჯეტი დეფიციტური იყო. ამასთან, 2009 და 2010 წლებში დეფიციტი მკვეთრად მაღალი იყო, შესაბამისად, (1,196,966.00) ათასი ლარი და (918.600,00) ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის ფაქტობრივი ხარჯების მიმართ შეადგენს, შესაბამისად, 19.08%-ს და 14.16%-ს. გასათვალისწინებელია, რომ წინა წლებში, გარდა 2004 წლისა, როდესაც ბიუჯეტის დეფიციტი ფაქტობრივი ხარჯების მიმართ 11%-ს შეადგენდა, ორნიშნა პროცენტი არ დაფიქსირებულა. ასევე მაღალია ბიუჯეტის დეფიციტის შეფარდება ნომინალურ მშპ-თან, განსაკუთრებით 2009-2010 წლებში, როდესაც მაჩვენებლები შესაბამისად იყო 6.7% და 4.5%.

საჯარო ფინანსებთან მიმართებაში მთლიანი სურათის ანალიზისთვის მიზანშეწონილია, შევავსოთ ნაერთი ბიუჯეტის (სახელმწიფო, ადგილობრივი და ავტ. რესპუბლიკების ბიუჯეტების ერთობლიობა) ძირითადი მაჩვენებლები და დინამიკა.

ცხრილი 14: საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი, საგადასახადო შემოსავლები და მისი მიმართება მშპ-თან.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
მშპ საბაზრო ფასებში (ათასი ლარი)	7,456.0	8,564.1	9,824.3	11,620.9	13,789.9	16,993.8	19,074.9	17,986.0	20,791.3
ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები (ათასი ლარი)	1,144	1,345	2,267	2,829	3,850	4,973	5,854	5,265	5,866
შემოსავლების ცვლილება წინა წელთან მიმართებაში (პროცენტი)		18	69	25	36	29	18	-10	11
ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების წილი მშპ-თან (პროცენტი)	15	16	23	24	28	29	31	29	28
ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების წილი მშპ-თან (პროცენტი)	1,114	1,261	1,836	2,426	2,979	4,379	5,411	5,397	5,480
ხარჯების ცვლილება წინა წელთან მიმართებაში (პროცენტი)		13	46	32	23	47	24	0	2
ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები წილი მშპ-ში (პროცენტი)	15	15	19	21	22	26	28	30	26
ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)	924	1,006	1,530	1,983	2,647	3,669	4,753	4,389	4,868
საგადასახადო შემოსავლების ცვლილება წინა წელთან მიმართებაში (პროცენტი)		9	52	30	33	39	30	-8	11
საგადასახადო შემოსავლის წილი მშპ-თან (პროცენტი)	12	12	16	17	19	22	25	24	23

2004 წელს, წინა წელთან შედარებით ნაერთი ბიუჯეტის ფაქტობრივმა შემოსავლებმა მკვეთრი, 63%-იანი ზრდა განიცადა. ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები შემდგომაც იზრდებოდა საკმაოდ მაღალი ტემპებით: 2005 წელს – 25%-ით, 2006 წელს – 36%-ით, 2007 წელს – 29%-ით, 2008 წელს – 18%-ით, 2009 წელს შემცირდა წინა წელთან შედარებით 10%-ით, თუმცა 2010 წელს კვლავ 11%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით. კიდევ უფრო მზარდი იყო საგადასახადო შემოსავლების ზრდის დინამიკა: 2004 წელს წინა წელთან შედარებით 52%-ით გაიზარდა, 2005 წელს – 30%-ით, 2006 წელს – 33%-ით, 2007 წელს – 39%-ით და 2008 წელს – 30%-ით. 2009 წელს საგადასახადო შემოსავლებშიც 8%-იანი ვარდნა დაფიქსირდა, ხოლო 2010 წელს კვლავ გაიზარდა 11% -ით.

ნომინალური მშპ-ს საკმაოდ სწრაფი ტემპებით ზრდის ფონზე, ნაერთი ბიუჯეტის როგორც მთლიანი შემოსავლები, ისე საგადასახადო შემოსავლები იზრდებოდა არა მარტო აბსოლუტურ მაჩვენებლებში, არამედ პროცენტულადაც მშპ-ს მიმართ. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების წილი მშპ-თან მიმართებაში 2004 წელს წინა წელთან შედარებით მკვეთრად – 7%-ით გაიზარდა, კერძოდ, 16%-დან 23%-მდე. შემდგომ ზრდის ტენდენცია შენარჩუნებული იქნა 2008 წლის ჩათვლით და მიაღწია 31%-ს. 2009-2010 წელს კი ოდნავ შემცირდა, შესაბამისად, 29%-მდე და 28%-მდე. ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებიც მშპ-თან მიმართებაში 2004 წელს წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 4%-ით, ანუ 12%-დან 16%-მდე, შემდგომაც განაგრძო ზრდის ტენდენცია 2008 წლის ჩათვლით 25%-მდე, ოდნავ მოიკლო 2009-2010 წლებში, შესაბამისად, 24% და 23%-მდე.

ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების მზარდი დინამიკა აისახა საბიუჯეტო ხარჯებზეც. კერძოდ, 2004 წელს წინა წელთან მიმართებაში მშპ-ს წილში საბიუჯეტო ხარჯები 15%-დან 19%-მდე გაიზარდა. მზარდი ტენდენცია იყო კრიზისული 2009 წლის ჩათვლითაც და ამ წელს 30%-ს მიაღწია, მიუხედავად იმისა, რომ ამავდროულად სხვა ეკონომიკურ პარამეტრებში, მათ შორის საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებაში მკვეთრი დაცემა იყო და დეფიციტიც გაიზარდა. 2010 წელს მშპ-თან მიმართებაში ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების წილი შემცირდა 26%-მდე.

ცხრილი 15: სოციალური ხარჯები ნაერთ ბიუჯეტში

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები ნაერთი ბიუჯეტიდან (ათასი ლარი)	314,800	378,700	547,600	558,100	661,400	933,700	1,347,400	1,505,900	1,623,600
სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების ცვლილება წინა წელთან მიმართებაში ნაერთი ბიუჯეტიდან (პროცენტი)		20.30	44.60	1.92	18.51	41.17	44.31	11.76	7.82
ნაერთ ბიუჯეტში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების წილი (პროცენტი)		30.0	29.8	23.0	22.2	21.3	24.9	27.9	29.6
ნაერთ ბიუჯეტში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში (პროცენტი)		4.4	5.6	4.8	4.8	5.5	7.1	8.4	7.8

2004 წელს წინა წელთან შედარებით სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები გაიზარდა 44.6%-ით, ანუ 378,700 ათასი ლარიდან 547,600 ათას ლარამდე. 2005 წელს ზრდა წინა წელთან შედარებით ნაკლები იყო და – 1.9% შეადგინა. 2006-2008 წლებში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების საკმაოდ მაღალი ზრდა დაფიქსირდა, შესაბამისად, 18.5%, 41.17% და 44.3%-ით. 2009-2010 წლებში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების ზრდის ტემპმა იკლო, შესაბამისად, 11.8%-დან 7.8%-მდე.

2004-2007 წლებში ნაერთი ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებთან მიმართებაში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების წილი მცირდებოდა, შესაბამისად, 30%-დან 21.3%-მდე. 2008-2010 წლებში კი აღნიშნული წილის ზრდის ტენდენცია დაფიქსირდა და, შესაბამისად, შეადგინა 24.9%, 27.9% და 29.6%.

მშპ-თან მიმართებაში სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯებთან დაკავშირებით შესაძლებელია გამოიყოს ორი ეტაპი: 2004-2007 წლები, როდესაც ეს წილი შეადგენდა, შესაბამისად, 5.6%, 4.8%, 4.8% და 5.5%-ს და 2008-2010 წლები, როდესაც მშპ-თან მიმართებაში სოციალური ხარჯები გაიზარდა, შესაბამისად, 7.1%, 8.4% და 7.8%-მდე.

მნიშვნელოვანია ამ პერიოდში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფუნქციური სტრუქტურაც.

ამ მხრივ, საკუთრივ ფუნქციურ კლასიფიკაციაში გარკვეული ცვლილებები მოხდა. შესაბამისად, გასათვალისწინებელია 2007 წლამდე და 2007-2010 წლების პერიოდების ხარჯების განხილვისას.

ცხრილი 16: სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების განაწილება ფუნქციური ნიშნით (2003-2006 წლები)

	2003 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2004 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2005 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2006 (ათასი ლარი)	წილი (%)
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	272,914.40	22.61	301,711.05	15.63	264,037.00	10.08	397,283.30	10.39
თ ა ვ დ ა ც ვ ა	60,391.80	5.00	158,749.04	8.22	389,292.60	14.87	720,147.90	18.84
საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება	107,604.50	8.91	237,432.90	12.30	267,563.90	10.22	369,005.70	9.65
გ ა ნ ა თ ლ ე ბ ა	40,994.30	3.40	65,291.96	3.38	77,694.30	2.97	348,397.80	9.11
ჯ ა ნ მ რ თ ე ლ ო ბ ი ს და ც ვ ა	57,939.00	4.80	147,362.30	7.63	165,259.90	6.31	205,459.90	5.37
სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა	240,196.10	19.90	364,257.66	18.87	529,081.30	20.21	622,664.70	16.29
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	3,137.20	0.26	2,792.96	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00
საქმიანობა კულტურის, სპორტისა და რელიგიის სფეროში	25,007.20	2.07	39,212.49	2.03	41,720.00	1.59	71,935.50	1.88
სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი	36,767.30	3.05	78,386.23	4.06	230,349.10	8.80	242,712.30	6.35
სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა	14,730.70	1.22	29,177.36	1.51	48,413.40	1.85	71,322.80	1.87
სამთომომპოვებელი მრეწველობა და სასარგებლო წიაღისეული სათბობის გარეშე; გადამამუშავებელი მრეწველობა; მშენებლობა	748.8	0.06	1,526.36	0.08	855.20	0.03	110.60	0.00
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	48,027.50	3.98	67,416.80	3.49	125,896.10	4.81	181,243.00	4.74
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა, ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საქმიანობა	2,532.60	0.21	4,798.56	0.25	17,553.00	0.67	19,626.90	0.51
ხარჯები, რომლებიც არ განეკუთვნება ძირითად განყოფილებებს	296,081.50	24.53	432,094.64	22.39	460,841.10	17.60	572,602.20	14.98

სულ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და ხარჯები	1,207,073.10	100.00	1,930,210.31	100.00	2,618,557.00	100.00	3,822,512.60	100.00
--	--------------	--------	--------------	--------	--------------	--------	--------------	--------

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ, 2004 წელს, წინა წელთან შედარებით ყველაზე მეტად გაიზარდა თავდაცვის ხარჯები – 60,391.80 ათასი ლარიდან 158,749.04 ათას ლარამდე, რაც თითქმის სამმაგი ზრდაა ნომინალურ გამოხატულებაში. თავდაცვის სფეროს წილმა 2004 წელს შეადგინა ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 8.2%, როცა წინა წელს 5%-ს შეადგენდა. შემდგომ წლებში კვლავ იზრდებოდა თავდაცვის ხარჯების წილი – 2005 წელს 145%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით და მთლიანი ხარჯების 14.87% შეადგინა, 2006 წელს კი კვლავ გაორმაგდა წინა წელთან შედარებით და მთლიანი ხარჯების 18.8% შეადგინა.

ცხრილი 17: სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები ფუნქციური ნიშნით (2007-2010 წლები)

	2007 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2008 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2009 (ათასი ლარი)	წილი (%)	2010 (ათასი ლარი)	წილი (%)
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	761,988.80	14.55	1,363,102.10	21.14	1,576,993.20	25.13	1,736,326.30	26.8
თავდაცვა	1,500,303.50	28.65	1,548,412.20	24.01	867,667.40	13.83	667,341.90	10.3
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	684,454.50	13.07	983,461.30	15.25	853,143.30	13.60	829,063.70	12.8
ეკონომიკური საქმიანობა	764,212.00	14.59	571,513.50	8.86	767,348.90	12.23	828,468.40	12.8
გარემოს დაცვა	25,804.60	0.49	21,661.50	0.34	28,693.90	0.46	20,242.20	0.3
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	3,906.30	0.07	47,088.50	0.73	2,286.10	0.04	23,833.30	0.4
ჯანმრთელობის დაცვა	240,650.50	4.60	283,853.60	4.40	331,612.30	5.29	414,821.30	6.4
დასვენება, კულტურა და რელიგია	94,241.50	1.80	102,106.30	1.58	137,359.70	2.19	137,936.50	2.1
განათლება	384,001.50	7.33	420,504.60	6.52	459,589.80	7.32	542,128.30	8.4
სოციალური დაცვა	777,567.90	14.85	1,106,381.80	17.16	1,249,573.70	19.92	1,286,570.00	19.8
მთლიანი ხარჯები	5,237,131.10	100.00	6,448,085.30	100.00	6,274,268.40	100.00	6,486,731.80	100.0

თავდაცვის ხარჯების ზრდა შემდგომ წლებშიც გაიზარდა და, შესაბამისად, 2007 წელს შეადგინა მთლიანი ხარჯების 28.65%, 2008 წელს კი – 24%, მხოლოდ 2009 და 2010 წელს დაიწყო თავდაცვის ხარჯებმა შემცირება, კერძოდ, 2009 წელს თითქმის განახევრდა წინა წელთან შედარებით და მთლიანი ხარჯების 13.8% შეადგინა, ხოლო 2010 წელს კიდევ უფრო შემცირდა და 10.3% შეადგინა.

ასეთივე მკვეთრი ზრდის დინამიკა დაფიქსირდა საბიუჯეტო ხარჯების სხვა მიმართულებით, კერძოდ, “საზოგადოებრივი წესრიგისა და უშიშროების” სფეროში, რომელიც 2004 წელს წინა წელთან შედარებით გაორმაგდა და ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 12.3% შეადგინა. შემდგომაც გაგრძელდა მკვეთრი ზრდის ტენდენცია 2008 წლის ჩათვლით, როდესაც ამ სფეროში ხარჯებმა 983,461.30 ათასი ლარი და ბიუჯეტის ხარჯების 15% შეადგინა, მაშინ, როდესაც 2004 წელს აბსოლუტურ გამოხატულებაში 237,432.90 ათასი ლარი იყო. 2009-2010 წლებში ოდნავ შემცირდა ამ მუხლით განხორციელებული ხარჯები და, შესაბამისად, მთლიანი ხარჯების 13.8% (853,143.30 ათასი ლარი) და 10,3% (829,063.70 ათასი ლარი) შეადგინა.

ასეთივე მკვეთრი ზრდა ფიქსირდება “ტრანსპორტის და კავშირგაბმულობის” სფეროში, რომელიც 2004-2005 წლებში გაორმაგდა წინა წლებთან შედარებით, 2006 წელს კი 44%-ით გაიზარდა. 2007 წლიდან ბიუჯეტის ახალი კლასიფიკატორის მიხედვით, ეს მუხლი შევიდა ეკონომიკურ საქმიანობაში, რომელიც ძირითადად მოიცავს საგზაო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაციას. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში ამ სფეროში დანახარჯები ბიუჯეტის მთლიანი დანახარჯების საშუალოდ 4-5%-ის ფარგლებში მერყეობს.

სოფლის მეურნეობაზე გაწეული დანახარჯების მიხედვით აბსოლუტურ მაჩვენებლებში მცირედით ზრდის ტენდენცია ფიქსირდებოდა, თუმცა ეს მუხლი ბიუჯეტის საერთო დანახარჯების მხოლოდ 2%-ის ფარგლებში რჩებოდა ყოველწლიურად. ამასთან, ეს სფეროც 2007 წლიდან “ეკონომიკური საქმიანობის” მუხლში იქნა ინტეგრირებული.

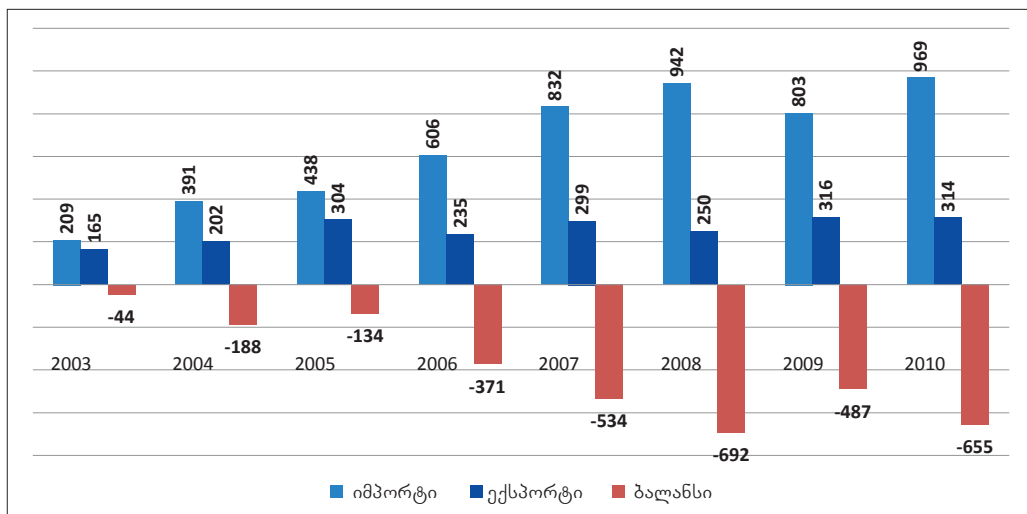
4. ეკონომიკის დარგების განვითარება

4.1. სოფლის მეურნეობა

სოფლის მეურნეობა ყოველთვის იყო საქართველოს ეკონომიკის ერთი-ერთი ძირითადი დარგი. 1990-იანი წლებიდან სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში ყოველწლიურად მცირდებოდა და თუ 1996 წელს ის შეადგენდა მშპ-ს 33%-ს, 2010 წლისათვის მისი წილი 7.3%-მდე შემცირდა. 1990-2009 წელს მთლიანი სასოფლო გამოშვება, რომელიც, ძირითადად, შედგებოდა ისეთი პროდუქტებისგან, როგორებიცაა ხორბალი, თამბაქო, ბოსტნეული, ხილი, ყურძენი და ჩაი, მნიშვნელოვნად შემცირდა. 2010 წელს 2003 წელთან შედარებით სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ინდექსი მეხუთედით შემცირდა. 2003-2010 წლებში განახევრდა ერთწლოვანი კულტურების ნათესი ფართობები. მათ შორის: 60%-ით შემცირდა ხორბლის, 50%-ით – სიმინდის, კარტოფილის და ბოსტნეულის, 80%-მდე – ბალჩეულისა და ცხვრელთა საკვები კულტურების ნათესი ფართობები, კარტოფილის მოსავალი თითქმის განახევრდა, სიმინდის შემცირდა 70%-ით, ბოსტნეულისა და ბალჩეულის – 60%-ით, ხორბლისა და საკვები კულტურების – 80%-ით, ხილის და ყურძნის მოსავალი განახევრდა. 2010 წელს 2003 წელთან შედარებით 10%-ით შემცირდა ცხვრისა და თხის, 16%-ით – მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის, 77%-ით – ღორის, 30%-ით – ფრინველის სულადობა, 48%-ით ნაკლები ხორცი და 23%-ით ნაკლები რძე იქნა წარმოებული. აგრარულ სექტორში არ იზრდება მოსავლიანობა, ხოლო ზოგიერთი კულტურის შემთხვევაში ადგილი აქვს მოსავლიანობის მაჩვენებლის მნიშვნელოვან კლებას;

კონკურენტუნარიანობის და მწარმოებლურობის დაბალი დონე სოფლის მეურნეობაში. აგროსასურსათო სექტორში არსებული პრობლემების გამო, მაღალ საწარმოო დანახარჯებთან შედარებით უფრო დაბალი საბაზრო ფასები განაპირობებს ადგილობრივ ბაზარზე სამამულო წარმოების პროდუქციის ნაკლებკონკურენტუნარიანობას იმპორტულ პროდუქციასთან შედარებით. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ იმპორტიორ ქვეყნებში ადგილი აქვს აგრარული სექტორის ფართომასშტაბიან პირდაპირ და არაპირდაპირ სუბსიდირებას, რაც კიდევ უფრო ამცირებს ადგილობრივი მწარმოებლების კონკურენტუნარიანობას. 2003-2010 წლებში აგროსასურსათო პროდუქციის იმპორტი თითქმის 5-ჯერ გაიზარდა, ხოლო ექსპორტი – მხოლოდ ორჯერ. უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი 15-ჯერ გაიზარდა.

დიაგრამა 16: საგარეო ვაჭრობა აგროპროდუქციით (მლნ აშშ დოლარი)



წყარო: საქსტატი

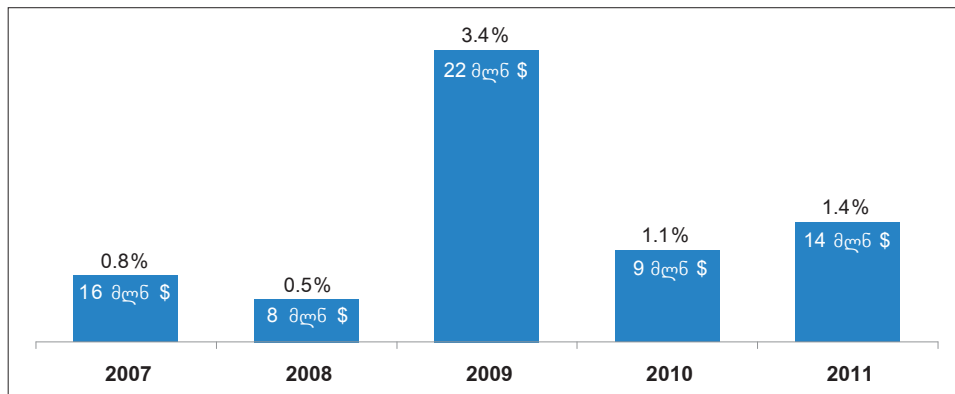
სოფლის მეურნეობის განვითარების ძირითადი გამოწვევებია:

- სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მცირე ნაკვეთებად დაყოფა: 1990-იანი წლების რეფორმის შედეგად ერთ საოჯახო მეურნეობაზე მოდის დაახლოებით 0.88 ჰა სახნავი მიწა. აგროსექტორში დღემდე მცირე ფერმერები დომინირებენ. ისინი ძირითადად საოჯახო მოხმარებისთვის აწარმოებენ პროდუქციას და თვითკმაყოფილებაზე არიან. მცირე მეურნეობები აწარმოებენ სოფლის მეურნეობის პროდუქციის 80%-ს, აქედან მხოლოდ 8%-10% აღწევს ადგილობრივ ბაზარზე⁴¹, დანარჩენი მოდის თვითმოხმარებაზე. შესაბამისად, მიწის მცირე ნაკვეთებად დაყოფა ხელს არ უწყობს დარგის კომერციალიზაციას, ინვესტიციების მოზიდვას და შრომის მწარმოებლურობის ზრდას.
- ადამიანური კაპიტალი: ფერმერების დაბალი მწარმოებლურობა განპირობებულია მათ მიერ მარკეტინგული უნარისა და ცოდნის არქონითაც. ფერმერებს ხელი არ მიუწვდებათ საჭირო სამეცნიერო და ინოვაციურ ინფორმაციაზე. უნარ-ჩვევების გადამცემაზე ახლო წარსულში აქცენტი არ კეთდებოდა (ტრენინგები, კონსულტაციები, ექსტენცია). ახლანდელი აქტივობები ძალზე მცირე მასშტაბისაა და სურათს ვერ ცვლის. მათ არ გააჩნიათ მარკეტინგისა და მენეჯმენტის გამოცდილება. ყოველივე ზემოთქმული არ აძლევს მათ იმის საშუალებას, რომ იფიქრონ ღირებულებათა ჯაჭვის გაზრდაზე და ინვესტიციების მიღების შესაძლებლობებზე.
- განუვითარებელი ინფრასტრუქტურა და არასტაბილური ლოგისტიკა, რაც ამაღლებს საკრედიტო რისკებს: ფერმერებს არ ჰყავთ მუდმივი მიმწოდებლები თუ კლიენტები და, ინვესტიციების არქონის გამო, ყიდულობენ დაბალი ღირებულებისა და დაბალი ხარისხის თესლს, ნერგებს და სხვა ნედლეულს, რაც აისახება მათი საბოლოო პროდუქტის ხარისხზე. ამ ტენდენციის შედეგად ადგილობრივი ნედლეულისა და მასალების მიწოდება მცირდება. მეტიც, გაყიდვის სუსტი მეთოდები და სასაწყობო ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობა ზრდის მათ ხარჯებს. ფერმერების საწარმოო ნაგებობები და ტექნოლოგიები არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, ტექნიკა საჭიროებს მოდერნიზაციას. მიწების მცირე ნაკვეთებად დაყოფა ართულებს მანქანა-მონწყობილობების ეფექტიანად გამოყენებას, განსაკუთრებით ხორბლისა და სხვა ერთწლიანი კულტურების წარმოებაში. გარდა ამისა, სასოფლო-სამეურნეო საშუალებების, სარწყავი სისტემების, მაღალხარისხიანი სასუქების არქონის გამო ბაზარი მცირე ფერმერებისთვის ნაკლებად ხელმისაწვდომი ხდება. იმ ფერმერების წილი, რომლებსაც საკუთარი აგროტექნიკური საშუალებები და მანქანა-დანადგარები გააჩნიათ, ფერმერების მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 20%-ს შეადგენს და ფერმერების მხოლოდ 25-30%-ს შეუძლია აგრომრეწველობაში დანადგარების გამოყენება. ფაქტობრივად, საქართველო 100 ჰა-ზე 53.2 ტრაქტორს და 0,4 კომბაინს იყენებს⁴², (ეს უკანასკნელი შეფარდება პოსტკომუნისტურ სივრცეში ყველაზე ცუდი მაჩვენებელია). განუვითარებელი ინფრასტრუქტურა ასევე გულისხმობს სოფლად გადამამუშავებელი ქარხნების ნაკლებობას, სარწყავი და სადრენაჟო სისტემების უქონლობას, საქონლის არამდგრად საკვებ ბაზას, ფერდობების დასამუშავებლად საჭირო სასოფლო-სამეურნეო აღჭურვილობის დეფიციტს, სასუქებისა და თესლების სიძვირეს და ა.შ. ქალაქებში აგრარული ბაზრების მოშლა და სხვა ადგილას გადანაცვლება მნიშვნელოვან წინააღმდეგობას უქმნის ურბანულ რაიონებში აგროპროდუქტების მიწოდების გაფართოებას.
- ფინანსური რესურსების სიმწირე: საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო სექტორი ნაკლებად მიმზიდველია ინვესტორებისთვის. ამას ადასტურებს ის გარემოება, რომ ამ სექტორის წილი მთლიან საბანკო სესხებში 1-დან 2%-მდე მერყეობს. ძალიან მცირეა აგრეთვე პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში, რომლის წილიც მთლიან უცხოურ პირდაპირ ინვესტიციებში 1-3%-ის ფარგლებში მერყეობს (იხ. დიაგრამა 17), რაც ამ სექტორის დაბალი უკუგებისა და მაღალი რისკის მაჩვენებელია. სოფლის მეურნეობის წილი საბიუჯეტო ასიგნებებში მხოლოდ 1-2%-ია.

⁴¹ საქსტატი.

⁴² FAO Statistical Yearbook, 2009. Statistics Division FAO.

დიაგრამა 17: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები სოფლის მეურნეობის სექტორში



- შედარებით მაღალი საპროცენტო განაკვეთი კრედიტებზე. ურბანულთან შედარებით, აგრარული წარმოება ძვირია. ამ სექტორისთვის ბევრად უფრო ძნელია კრედიტების აღება. მცირე მოცულობის ინვესტიციები და მაღალი საპროცენტო განაკვეთი საბანკო კრედიტებზე მნიშვნელოვნად ამცირებს ტექნოლოგიების გამოყენებისა და წარმოების საშუალებების გაფართოების შესაძლებლობებს. ამჟამად საშუალო წლიური შენონილი საპროცენტო განაკვეთი მოკლევადიან საბანკო კრედიტებზე 25%-ს შეადგენს, გრძელვადიანზე კი – 22.8%-ს. ეროვნულ ვალუტაში ზოგიერთ შემთხვევაში მაქსიმალური განაკვეთი საბანკო სექტორში 36%-ს აღწევს, ხოლო მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებში – 48%-ს,⁴³ რაც 3.5-5-ჯერ (გადახდის ვადის მიხედვით) აღემატება ევროკავშირის ტერიტორიაზე არსებულს.⁴⁴ საქართველოში მთლიანად სესხებზე საპროცენტო განაკვეთები ყველაზე მაღალია პოსტკომუნისტურ და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს შორის (გარდა ტაჯიკეთისა), სასოფლო-სამეურნეო სექტორში კი ეს განაკვეთები ბევრად მაღალია. სესხების მაღალი საპროცენტო განაკვეთების გამო ფერმერებს უმეტესწილად საკუთარი ხარჯით უწევთ მუშაობა. გირაოთი უზრუნველყოფა შეზღუდულია დაბალი ლიკვიდურობის გამო, რაც მნიშვნელოვნად ამაღლებს ფინანსური ინსტიტუტების დანახარჯებს.
- მაღალი რისკიანობა: ფერმერები დგანან რიგი რისკების წინაშე, რომლებიც მათ შემოსავალსა და კეთილდღეობას ემუქრება. ესენია, ძირითადად, ამინდის პირობებთან, მავნებლებთან და დაავადებებთან, საბაზრო პირობებთან და ა.შ. დაკავშირებული საწარმოო რისკები. აქედან გამომდინარე, საფრთხე შეიძლება დაემუქროს სასოფლო-სამეურნეო სექტორთან დაკავშირებულ მენარმეთა შემოსავლების სტაბილურობას. საქართველოში 15 სადაზღვევო კომპანიაა,⁴⁵ მაგრამ მათი მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილი ემსახურება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის, მიწების, ცხოველების დაცვას რისკებისგან. სასოფლო-სამეურნეო დაზღვევა სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობასთან დაკავშირებული საწარმოო რისკების (პრემიის გადახდით) მესამე პირებისთვის გადაცემის საუკეთესო, გამოცდილი ფინანსური ინსტრუმენტია საერთაშორისო პრაქტიკაში. განუვითარებელი სადაზღვევო სისტემის გამო ფერმერებს არ გააჩნიათ მისი გამოყენების შესაძლებლობა სასოფლო-სამეურნეო რისკების შესამცირებლად.

⁴³ ევროპის ცენტრალური ბანკი, სტატისტიკური მონაცემების ბაზა, იხ. <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=100000173>

⁴⁴ ჩარკვინი დ., ჭინჭარაული თ., შატერაშვილი ე. სასოფლო-სამეურნეო კრედიტებისა და დაზღვევის კვლევის შედეგები. საქართველოში არსებული მდგომარეობა და სამომავლო პერსპექტივები. ელკანა, OXFAM, თბილისი, 2010.

⁴⁵ <http://nbg.gov.ge/index.php?m=486>

4.2. მრეწველობა

2000 წლის შემდგომ პერიოდში მრეწველობა არსებითად გაიზარდა და ზრდის ყველაზე მაღალ ტემპს, 14%-ს, მიაღწია 2007 წელს. შემდგომ ტემპები შემცირდა და 2010 წელს შეადგინა 9.0%, ძირითადად, სამთომომპოვებითი და გადამამუშავებელი დარგების სტაბილური ზრდის ხარჯზე.

დარგის ძირითადი სანარმოებია სამთომომპოვებითი, ქიმიური და კვების სანარმოები. ქვანახშირის წარმოება კარგად არის განვითარებული. მანგანუმი და არალითონური მინერალები, მინერალური სასუქები, სინთეზური მასალები და ბოჭკოები, ფარმაცევტული პროდუქტები ძირითადი საექსპორტო პროდუქტებია.

მრეწველობის წილი მშპ-ში შემცირდა 1996 წელს 11%-დან 2003 წელს 8%-მდე ენერგოდეფიციტისა და არასაკმარისი ინვესტიციების გამო, მაგრამ 2003 წლის შემდგომ განხორციელებული პრივატიზაციის შედეგად, მისმა წილმა 2010 წელს მიაღწია 15.2%-ს.

2008-2009 წლებში გადამამუშავებელი მრეწველობა განიცდიდა დაცემას. ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ მსოფლიოში მოთხოვნა საქართველოში წარმოებულ საქონელზე შემცირდა. მხოლოდ სამთო სექტორი ვითარდებოდა სტაბილურად, რამდენადაც საგარეო მოთხოვნა ოქროზე იზრდებოდა, თუმცა სხვა ლითონებზე საერთაშორისო ფასების შემცირებას ჰქონდა უარყოფითი ზეგავლენა ამ პროდუქციის წარმოებაზე საქართველოში, სადაც სპილენძის მადნები და კონცენტრატები ექსპორტის ძირითად პროდუქტებს შეადგენდა. ამ პერიოდში მათი ექსპორტი ბევრად შემცირდა. გარდა ამისა, გლობალური კრიზისის წლებში საავტომობილო ინდუსტრიაში მოთხოვნის მკვეთრი შემცირების შედეგად, შემცირდა საქართველოს მთავარი საექსპორტო პროდუქციის – ლითონების ექსპორტი. 2009 წელს გადამამუშავებელი დარგის 8.5%-ით შემცირების შემდეგ 2010 წელს მისი წარმოება გაიზარდა 20.3%-ით. ეს იყო დარგში ყველაზე მაღალი ზრდა, რაც მიუთითებს საქართველოს საექსპორტო პროდუქტებზე მოთხოვნის ზრდაზე.

4.3. ენერგეტიკა

დარგი სერიოზულ წინსვლას განიცდიდა 2004-2005 წლებში. ამ პერიოდში განხორციელდა ენერგეტიკული სექტორის რეორგანიზაცია, მოწესრიგდა აღრიცხვიანობა და აღმოიფხვრა დავალიანებები, რამაც უზრუნველყო ამ დარგის შემდგომი სტაბილიზაცია. ჰიდროელექტროსადგურების და შიდა გაზსადენების რეაბილიტაციამ შექმნა შეუფერხებელი მიწოდების შესაძლებლობა. ადგილობრივი წარმოება გაიზარდა. მეტიც, აღმოიფხვრა კორუფცია ენერგოსექტორში, რის შედეგადაც დაძლეული იქნა ენერგეტიკული კრიზისი. უკვე 2006-2007 წლებში მთელ საქართველოს მუდმივად მიეწოდებოდა ელექტროენერგია. ენერგეტიკის სექტორში პრივატიზების ღონისძიებებმა პერმანენტული ხასიათი მიიღო. პრივატიზებას დაექვემდებარა ყველა ელექტროსადგური, გარდა ენგურის ჰიდროელექტროსადგურისა. ოფიციალური განცხადებით, 2008 წელს ენგურჰესის მართვაზე რუსულ კომპანია “ინტერ რაოს”-თან გაფორმდა მემორანდუმი, თუმცა მემორანდუმის შინაარსი არ გასაჯაროებულა.⁴⁶

ელექტროენერგია საქართველოს ერთ-ერთი პოტენციური მსხვილი საექსპორტო პროდუქტია. ამ მიზნით დაგეგმილია ხუდონის ჰიდროელექტროსადგურის, მრავალი მცირე და საშუალო ზომის ენერგოსადგურის მშენებლობა და 400-კილოვოლტიანი ელექტროგადამცემი ხაზის მშენებლობა საქართველოსა და სომხეთს შორის, რომელიც გამოყენებული იქნება, როგორც რუსეთის, სომხეთისა და ირანის ან, საჭიროების შემთხვევაში, თურქეთისა და ირანის ენერგეტიკულ სისტემებს შორის სატრანზიტო გზა. დაგეგმილია 500 და 400-კილოვოლტიანი ელექტროგადამცემი

⁴⁶ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=20347>

ხაზის მშენებლობა თურქეთთან⁴⁷. 2011 წლისათვის მშენებლობის პროცესშია 10 ჰესი, ჯამური ინვესტიციით – 819 მლნ აშშ დოლარი. 2015 წლისთვის მშენებლობის პროცესში იქნება კიდევ 13 ჰესი, ჯამური ინვესტიციით – 3 210 მლნ აშშ დოლარი. სულ იგეგმება 27 ჰესის აშენება, ჯამური ინვესტიციით – 4 113 მლნ აშშ დოლარი.⁴⁸

ცხრილი 18: საქართველოს ელექტროენერგიის მოხმარების და ექსპორტ-იმპორტის მაჩვენებლები

წელი	ელექტროენერგიის მოხმარება (კვტ/სთ)	ელექტროენერგიის ექსპორტი (კვტ/სთ)	ელექტროენერგიის იმპორტი (კვტ/სთ)
2000	7814.9	210.7	605
2001	7159.4	595.6	818
2002	7713	251.6	739.7
2003	7976.7	235.5	1079.8
2004	8109.8	70.5	1278.1
2005	8337.7	121.8	1398.5
2006	8302.5	96.4	777
2007	8146	633.94	433.5
2008	8410.8	679.4	649.2
2009	7907.9	749.3	255
2010	8478.7	1524.3	222.1
2011	9221.5	930.6	471

წყარო: საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო

საქართველო გაზით მომარაგება 2006 წლამდე ძირითადად ჩრდილოეთ-სამხრეთ კავკასიის მაგისტრალით ხორციელდებოდა, რომელიც გასული საუკუნის 70-იან წლებში აშენდა. 1200 მმ-იანი დიამეტრის ძირითადი მაგისტრალის მშენებლობა, რომლითაც რუსეთიდან სომხეთს გაზი მიეწოდება, დასრულდა 1992 წელს. იგი საქართველო-რუსეთის საზღვრიდან იწყება და საქართველო-სომხეთის საზღვრამდე გრძელდება (221 კმ). გაზსადენით შესაძლებელია ბუნებრივი აირის მიწოდება საქართველოსა და სომხეთისთვის. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პრივატიზაციის პირველი ტალღისას მიმდინარეობდა დისკუსიები ამ გაზსადენის პრივატიზების თაობაზე. პრივატიზაციის მოწინააღმდეგეები მას „სტრატეგიულ ობიექტად“ რიცხვს მიაკუთვნებდნენ. დისკუსიებს ამწვავებდა ის გარემოება, რომ აღნიშნული გაზსადენით უშუალოდ რუსული კომპანიები იყვნენ დაინტერესებული. გაზსადენის პრივატიზაცია საქართველოს მთავრობამ არ განახორციელა. საქართველოს „ათასწლეულის ფონდის“ პროექტის ფარგლებში გაზსადენს საფუძვლიანი რეაბილიტაცია 2006-2009 წლებში ჩაუტარდა. მაგისტრალური გაზსადენის საპროექტო გამტარუნარიანობა წელიწადში 12 მილიარდი კუბური მეტრი, 2011 წელს მან, ფაქტობრივად, გაატარა 1.6 მილიარდი კუბური მეტრი ბუნებრივი აირი. საქართველოს ამ გაზსადენიდან ეკუთვნის გატარებული გაზის მოცულობის 10%. 2006 წლის იანვარში ჩრდილოეთ კავკასიაში ამ გაზსადენის ძირითად და სათადარიგო მაგისტრალზე მოხდა აფეთქება, იმავდროულად აფეთქდა რუსეთ-საქართველოს დამაკავშირებელი მაღალი

⁴⁷ <http://www.ghn.ge/news-58503.html>

⁴⁸ საქართველოს სტრატეგიული განვითარების „ათაუწეტიანი გეგმა“ მოდერნიზაციისა და დასაქმებისათვის.

ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზი. მომხდარი აფეთქებების შედეგად საქართველოს ენერგეტიკას მწვავე პრობლემები შეექმნა. ამ ფაქტის შემდგომ საქართველოს მთავრობის მიერ კიდევ უფრო მეტი აქცენტი გაკეთდა გაზომომარაგების სისტემის დივერსიფიცირებაზე.

ბაქო-თბილისი-ერზრუმის (სამხრეთ-კავკასიის) გაზსადენის გამოცდისა და ამუშავებისათვის საქართველოს ტერიტორიაზე გაზი 2006 წლის სექტემბერში გაუშვეს. ეს მაგისტრალი აზერბაიჯანში, შაჰ-დენიზის საბადოდან მოპოვებული გაზის თურქეთში ტრანზიტს ახორციელებს. გაზსადენის სიგრძე 692 კმ-ია (საქართველოს მონაკვეთზე 249 კმ). მილსადენის საპროექტო გამტარუნარიანობა წელიწადში 20 მილიარდი კუბური მეტრია.

2007 წელს დასრულდა გაზომომარაგების სისტემასთან მილსადენის შემაერთებელი ახალი, გარდაბანი-საგურამოს 12-კილომეტრიანი გაზსადენის მშენებლობა. ექსპლუატაციაში მისი გაშვების შემდეგ საქართველომ მილსადენიდან პირველი გაზი 2007 წლის იანვარში მიიღო. მისივე მეშვეობით საქართველო გაზს იღებს BP-ის ხელმძღვანელობით შექმნილი გაზის საერთაშორისო კონსორციუმიდან, ასევე „სოკარიდან“. დივერსიფიკაციის პოლიტიკამ პოზიტიური შედეგები გამოიღო ენერგეტიკული უსაფრთხოების თვალსაზრისით.

4.4. ვაჭრობა

ვაჭრობას საქართველოს ეკონომიკის რეალურ სექტორში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია. მისი წილი მშპ-ში განუხრელად იზრდებოდა, რაც გარდამავალი პერიოდის ქვეყნებისათვის საერთო დამახასიათებელი მოვლენა იყო. მრეწველობისა და ეკონომიკის სხვა დარგების დაქვეითების პერიოდში ვაჭრობა დასაქმების ერთ-ერთი ძირითადი სფერო გახდა. 1990-იან წლებში ჩამოყალიბებული ეს ტენდენცია გრძელდება დღემდე.

ვაჭრობა განსაკუთრებით სწრაფად გაიზარდა 2003-2010 წლებში (7.9-ჯერ), მაშინ, როდესაც ამავე პერიოდში მშპ გაიზარდა 1.65-ჯერ. აღსანიშნავია, რომ თუ 2000-2004 წლებში ვაჭრობაში გამოშვება მცირედით ჩამორჩებოდა ეკონომიკაში მთლიანი გამოშვების ზრდის ტემპებს, 2004 წლის შემდეგ მდგომარეობა პირიქით შეიცვალა.

მართალია, 2009 წელს გამოშვება ვაჭრობაში წინა წელთან შედარებით 26%-ით შემცირდა, მშპ კი – 16.3%-ით, რაც 2008 წლების მოვლენებმა, ავტომობილებითა და საწვავით ვაჭრობის შემცირებამ განაპირობა, მაგრამ 2010 წელს უკვე გამოშვების ზრდამ 28.1% შეადგინა, ხოლო მშპ 14.1%-ით გაიზარდა.

საბითუმო ვაჭრობას უკავია ვაჭრობის თითქმის 60%, ხოლო საცალო ვაჭრობის ნახევარი ავტომობილებსა და საწვავით ვაჭრობაზე მოდის. ეს განპირობებულია როგორც ამ პროდუქტებზე ფასების შედარებით სწრაფი ზრდით, ისე სამხრეთ კავკასიაში საქართველოს როლით საავტომობილო მანქანებით სატრანზიტო ვაჭრობაში.

აღსანიშნავია, რომ თუ 2009 წელს 2000 წელთან შედარებით აქტიური მოსახლეობის რაოდენობა შემცირდა 2.9%-ით და დასაქმებულთა რაოდენობა კი – 9.9%-ით, ამავე პერიოდში დასაქმება ვაჭრობაში 1.6-ჯერ გაიზარდა, მათ შორის ავტომობილებისა და საწვავით ვაჭრობაში – 2-ჯერ, საბითუმო ვაჭრობაში და ვაჭრობაში აგენტების საშუალებით (ავტომობილებითა და მოტოციკლებით ვაჭრობის გარდა) – 3.9-ჯერ, ხოლო დასაქმება საცალო ვაჭრობაში (ავტომობილებითა და მოტოციკლებით ვაჭრობის გარდა) შემცირდა 50,9%-ით. ეს გარემოება, საცალო ვაჭრობის მაღალელასტიურობასთან ერთად, საბითუმო ვაჭრობის სტაბილურ და მზარდ ტენდენციაზე მეტყველებს.

4.5. ტურიზმი

საქართველოს ხელისუფლებისთვის ტურიზმი განსაკუთრებულ პრიორიტეტს წარმოადგენს. ეს გამოიხატებოდა საბიუჯეტო სახსრების განსაკუთრებული აქცენტირებით ინფრასტრუქტურაზე, ასევე მთავრობის კამპანიებით ტურიზმის სექტორში ინვესტიციების მოსაზიდად. მეტიც, მთავრობამ განახორციელა მიზანმიმართული ინფრასტრუქტურული პროექტები და კამპანიები ინვესტიციების მოსაზიდად საქართველოსთვის ნაკლებად “ტრადიციული” ტურისტული “ბრენდების” შესაქმნელად (მათ შორის, მესტია სათხილამურო სპორტზე აქცენტით, ანაკლია, სილნალი, კახეთის ცალკეული ადგილები და ა.შ.). ტურიზმთანაა დაკავშირებული, უმთავრესად, სასტუმროებისა და რესტორნების სექტორი, რომელშიც პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ყველაზე მაღალი 2007 წელს იყო და 242,076 ათასი აშშ დოლარი შეადგინა (მთლიანი ინვესტიციების 12%), 2008-ში – 181,939.2 ათასი აშშ დოლარი (12%), 2009-2011 წლებში კი მკვეთრად – საშუალოდ 7-ჯერ დაეცა (იხ ცხრილი):

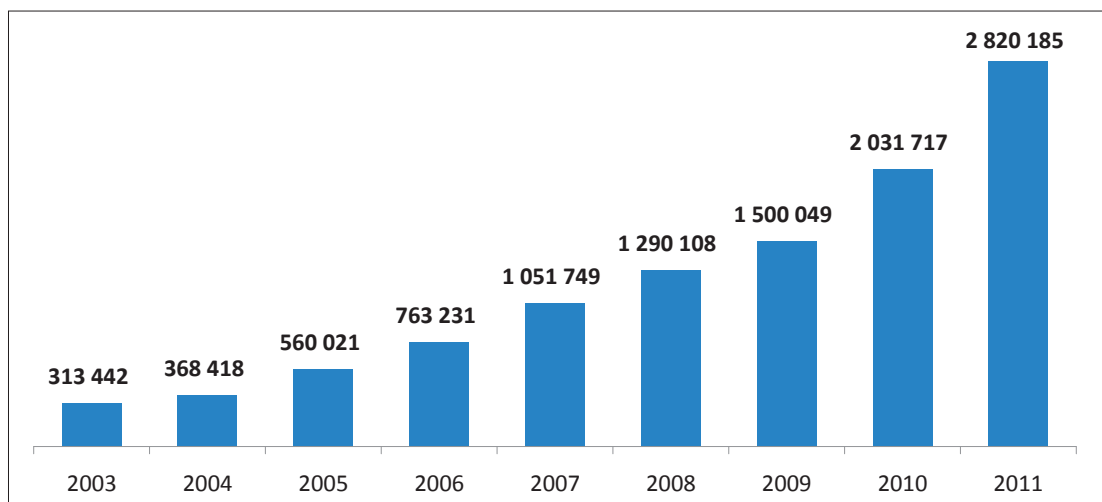
ცხრილი 19: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები სასტუმროებისა და რესტორნების სექტორში

	2007	2008	2009	2010	2011
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები სასტუმროებისა და რესტორნების სექტორში (ათასი აშშ დოლარი)	242,076	181,939.2	37,542.3	17,121.8	34,823.1
სასტუმროებში და რესტორნებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი მთლიან პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებში (პროცენტი)	12	12	6	2	4

წყარო: საქსტატი

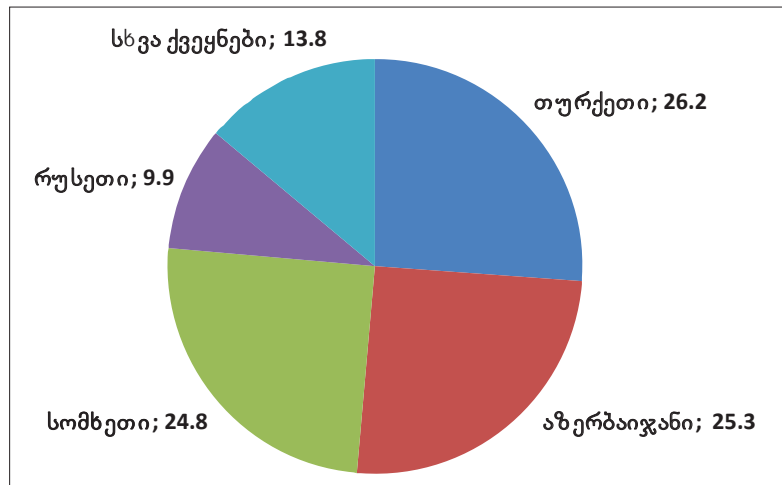
2003-2011 წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საქართველოში ჩამომსვლელთა რაოდენობა – 2003 წელს 313,442 კაციდან 2011 წელს 2,820,185 კაცამდე (იხ. დიაგრამა 18).

დიაგრამა 18: საქართველოში ჩამომსვლელთა რაოდენობა



წყარო: ტურიზმის ეროვნული სააგენტო. www.gnta.ge

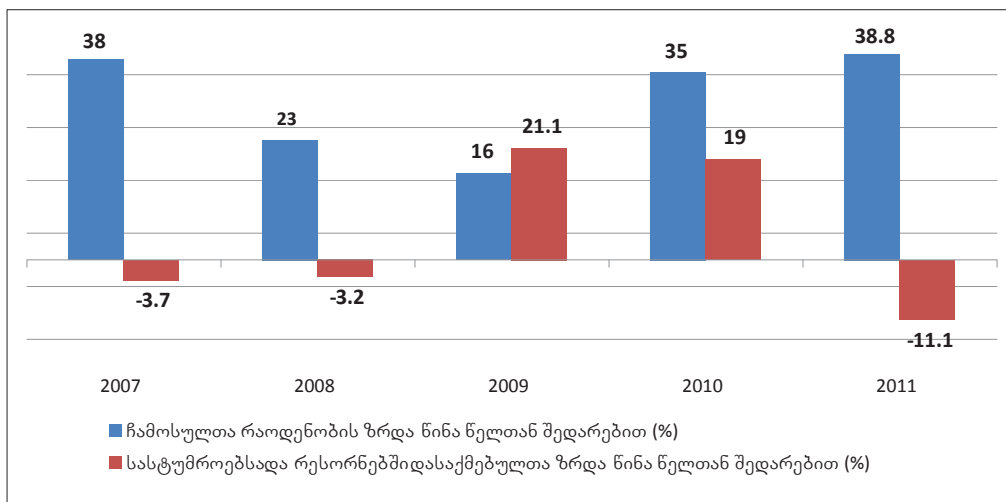
დიაგრამა 19: საქართველოში ჩამომსვლელთა პროცენტული განაწილება წარმომავლობის ქვეყნების მიხედვით



წყარო: ტურიზმის ეროვნული სააგენტო. www.gnta.ge

მიუხედავად საქართველოში ჩამომსვლელების ზრდისა, გაცილებით ნაკლებად იცვლება საქართველოში ჩამომსვლელთა გეოგრაფია. ჩამოსულთა 85% უშუალოდ მოსაზღვრე სახელმწიფოებზე – სომხეთზე, აზერბაიჯანზე, თურქეთსა და რუსეთზე მოდის (იხ დიაგრამა 19).

დიაგრამა 20

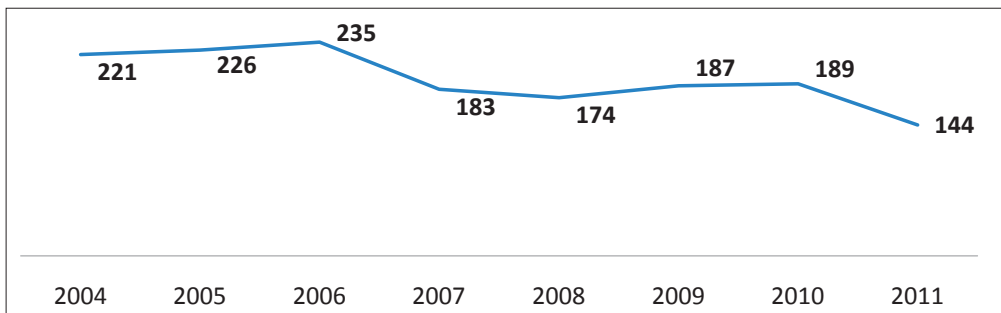


საქართველოს მთავრობა ტურიზმს დასაქმების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროდ განიხილავს როგორც სამთავრობო პროგრამებში, ისე საჯარო განცხადებებში. პრეზიდენტ სააკაშვილის ერთ-ერთი განცხადებით, “ტურიზმი არის საშუალება, რომელიც ყველაზე მეტად გამოაცოცხლებს ხალხს, საქართველოს ისეთ რეგიონებში, სადაც უმუშევრობის გამო დეპრესიაა დასადგურებული,”⁴⁹ თუმცა ჩამომსვლელთა რაოდენობის ზრდის დასაქმების მაჩვენებლების ზრდასთან კორელაცია მთავრობის ამგვარი ოპტიმიზმის საფუძველს ნაკლებად იძლევა. ამას

⁴⁹ <http://www.epn.ge/?p=47200>

ნათლად აჩვენებს ჩამომსვლელთა რაოდენობის ყოველწლიური ზრდისა და სასტუმროებსა და რესტორნებში (მათ შორის, სასტუმროები და რესტორნები, მოკლევადიანი საცხოვრებელი ადგილები, ბარები, სასადილოების და მზა საკვების მიწოდების ადგილები) დასაქმებულთა ზრდის ურთიერთმიმართება (იხ. დიაგრამა 20). დიაგრამიდან ჩანს, რომ ჩამოსულთა რაოდენობა განუხრელად იზრდება, დასაქმებულთა რაოდენობა კი მერყეობს წლიდან წლამდე და ჯამში ვერ ახდენს დასაქმებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას. 2006-2011 წლებში ჩამომსვლელთა რაოდენობა დაახლოებით 4-ჯერ გაიზარდა (763,231 კაციდან 2,820,185 კაცამდე)⁵⁰, სასტუმროებში და რესტორნებში დასაქმებულთა რაოდენობა კი – დაახლოებით მეხუთედით (11,993 კაციდან 14,312 კაცამდე)⁵¹. იზრდებოდა სასტუმროების და რესტორნების ბრუნვაც (179.0 მლნ ლარიდან 2006 წელს 406.3 მლნ ლარამდე 2011 წელს)⁵², თუმცა მცირდებოდა ერთ ჩამომსვლელთან მიმართებაში (იხ. დიაგრამა 21).

დიაგრამა 21: სასტუმროების და რესტორნების ბრუნვის მაჩვენებელი ერთ ჩამომსვლელზე საქართველოში (ლარი)



წყარო: ტურიზმის ეროვნული სააგენტო, სტატისტიკის ეროვნული სააგენტო.

ტურიზმის ეროვნული სააგენტოს მიერ გამოქვეყნდა “უცხოური მოგზაურების კვლევა სასაზღვრო პუნქტებში 2010”⁵³. კვლევის მიხედვით, გამოკითხულთა 60%-ისთვის საქართველოში ღამისთევს რაოდენობა 5 დღეზე ნაკლებია. 6-დან 10 დღემდე 20% რჩება. გამოკითხულთა მხოლოდ 46% იყო განთავსებული სასტუმროში ან სხვა დიდი ზომის ფასიანი განთავსების ადგილებში, 9% – სასტუმრო სახლებსა და საოჯახო სასტუმროებში, 33% კი – ნათესავის ან მეგობრის უფასო საცხოვრებელში. დასვენება და რეკრეაცია გამოკითხულთა მხოლოდ 32%-ისთვის იყო მგზავრობის მიზანი, საქმიანი და პროფესიული მიზნები ჰქონდა 28%-ს, ნათესავების და მეგობრების მონახულება კი – 25%-ს. ერთ ვიზიტორზე საერთო საშუალო დანახარჯი 1,589.55 აშშ დოლარია, დღიური საშუალო დანახარჯი კი – 323.45 აშშ დოლარი. კვლევა გარკვეულ წარმოდგენას ქმნის საქართველოში ჩამომსვლელთა შესახებ. საქართველოში ვიზიტორთა რიცხვის ზრდას უპირატესად მეზობელი სახელმწიფოებიდან (თურქეთი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, რუსეთი) საქართველოსთან სავაჭრო-ეკონომიკური და საქმიანი ურთიერთობების გაფართოებისა და ნათესავებთან და მეგობრებთან ურთიერთობების მიზანი განაპირობებს, დასვენებასთან და რეკრეაციასთან დაკავშირებული მოტივაცია მხოლოდ გამოკითხულთა მესამედს ჰქონდა. ყოველივე აღნიშნული გარკვეულწილად ხსნის იმ გარემოებას, თუ რატომ აისახება ნაკლებად ვიზიტორთა მასშტაბური ზრდა ტურისტული სერვისის მიმწოდებელ დარგებში დასაქმებასა და სხვა ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე.

ტურიზმის სექტორისთვის მნიშვნელოვანია აგრეთვე საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი აქვეყნებს მოგზაურობისა და ტურიზმის კონკურენტუნარიან-

⁵⁰ <http://www.gnta.ge/?lan=en>

⁵¹ საქსტატი.

⁵² საქსტატი.

⁵³ <http://www.gnta.ge/?61/statistics/&lan=en>

ნობის ანგარიშს⁵⁴. 2011 წლის ანგარიშით საქართველო მსოფლიოს 139 ქვეყანას შორის მოგზაურობის და კონკურენტუნარიანობის ინდექსით 73-ე ადგილზეა.

ცხრილი 20: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის 2011 წლის მოგზაურობისა და ტურიზმის კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის სუბინდექსებისა და პილარების მიხედვით საქართველოს მიერ დაკავებული ადგილი

სუბინდექსები	ადგილი 139 ქვეყანას შორის	სუბინდექსში შემავალი პილარები	ადგილი 139 ქვეყანას შორის
მოგზაურობისა და ტურიზმის მარეგულირებელი ჩარჩოები	35	პოლიტიკის წესები და რეგულაციები	35
		გარემოს მდგრადობა	69
		დაცულობა და უსაფრთხოება	47
		ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება	31
		მოგზაურობისა და ტურიზმის პრიორიტეტულობა	31
მოგზაურობა და ტურიზმი გარემო და ინფრასტრუქტურა	94	საჰაერო ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურა	105
		მინისზედა ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურა	69
		ტურისტული ინფრასტრუქტურა	87
		ინტერნეტ-საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურა	82
		ფასების კონკურენტუნარიანობა მოგზაურობისა და ტურიზმის ინდუსტრიაში	91
მოგზაურობა და ტურიზმი ადამიანური, კულტურული და ბუნებრივი რესურსები	92	ადამიანური კაპიტალი	30
		მოგზაურობასთან და ტურიზმთან დაკავშირებული ფაქტორები	46
		ბუნებრივი რესურსები	120
		კულტურული რესურსები	80

წყარო: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, მოგზაურობისა და ტურიზმის კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2011, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf

მოგზაურობისა და ტურიზმის კონკურენტუნარიანობის ინდექსი კომპლექსურია და მოიცავს 3 ქვეინდექსს, მათში შემავალ 14 პილარს და პილარებში შემავალ 75 ინდიკატორს. ქვეინდექსებში საქართველოს საუკეთესო მაჩვენებელი “მარეგულირებელ ჩარჩოებში” აქვს და ის 35-ე ადგილზეა 139 ქვეყანას შორის. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეინდექსის კონკრეტული ინდიკატორების მნიშვნელოვანი ნაწილი ემთხვევა იმ ინდიკატორებს, რომელიც საქართველოს ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსში მაღალ პოზიციებზე ყოფნას განაპირობებს. ამასთან, ამავე ქვეინდექსის ორ კონკრეტულ ინდიკატორში საქართველოს დაბალი მაჩვენებლები აქვს: “საკუთრების უფლებებში” – 120-ე ადგილი და ორმხრივი საჰაერო მომსახურების შეთანხმებების ღიაობაში (Openness of bilateral Air Service Agreements) – 121-ე ადგილი. მოგზაურობისა და ტურიზმისთვის გარემოსა და ინფრასტრუქტურის ქვეინდექსში საქართველო 94-ე ადგილს იკავებს. შედარებით

⁵⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf

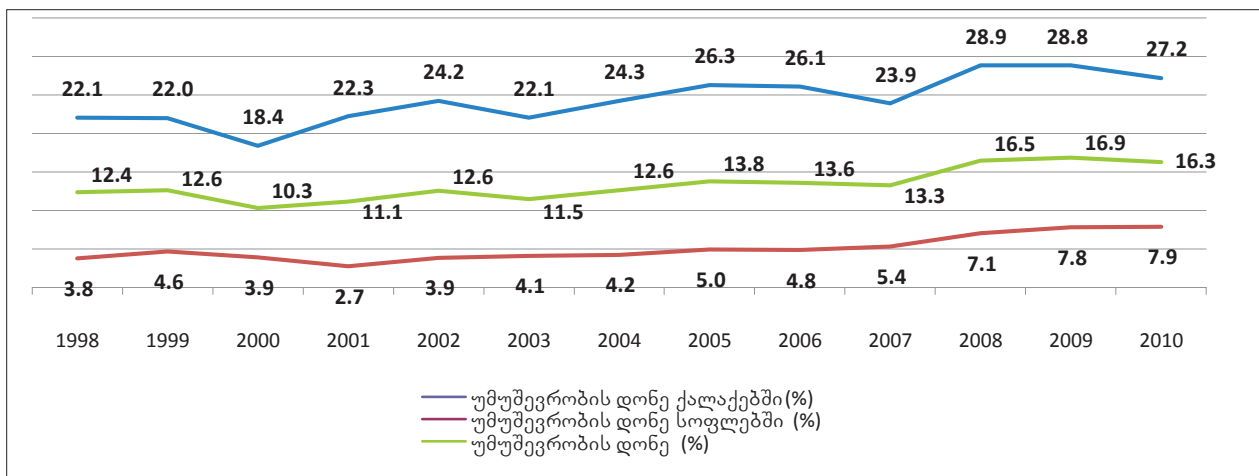
დაბალი პოზიციები აქვს საქართველოს საჰაერო ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურაში (105-ე ადგილი), ფასების კონკურენტუნარიანობაში მოგზაურობისა და ტურიზმის ინდუსტრიაში (91-ე ადგილი), ტურისტულ ინფრასტრუქტურაში (87-ე ადგილი). ამ ქვეინდექსში აღსანიშნავია განსაკუთრებით არასახარბიელო პოზიცია ორი ინდიკატორის მიხედვით – საჰაერო ტრანსპორტის გადასახადები და აეროპორტების მოსაკრებლები (104-ე ადგილი) და სასტუმროების ფასების ინდექსი (109-ე ადგილი). ტურიზმისთვის ადამიანური, კულტურული და ბუნებრივი რესურსების სუბინდექსში საქართველო 92-ე ადგილზეა. ამ ქვეინდექსში შემავალ “ბუნებრივი რესურსების” პილარში საქართველოს 120-ე ადგილი აქვს (მასში შემავალ დაცული ტერიტორიების ინდიკატორში კი – 111-ე ადგილი). ადამიანური კაპიტალის პილარში საქართველო 30-ე ადგილზეა, თუმცა ეს, ძირითადად, მიღწეულია პირველადი განათლების (მე-6 ადგილი) და საშუალო განათლების (მე-11 ადგილი) ინდიკატორებით, ხოლო საგანმანათლებლო სისტემის ხარისხით საქართველო 119-ე ადგილზეა, კვლევის და ტრენინგების სისტემის ადგილობრივი შესაძლებლობებით – 125-ე ადგილზე, თანამშრომელთა ტრენინგების ხარისხით კი – 108-ე ადგილზე.

5. სოციალური სფერო

5.1. შრომის ბაზარი და დასაქმება

ზოგადად, ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგები მნიშვნელოვნად აისახება შრომის ბაზარზე და დასაქმებაზე. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ დასაქმების მაჩვენებლის დინამიკას, არამედ დასაქმების სტრუქტურას, შრომის მწარმოებლურობას, სექტორულ და გეოგრაფიულ გადანაწილებებს, შემოსავლებს და ა.შ. უნდა აღინიშნოს, რომ “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ მასობრივი უმუშევრობის პრობლემა, მიუხედავად ეკონომიკური ზრდისა, არათუ დაიძლია, არამედ გაიზარდა.

დიაგრამა 22



უმუშევრობა ყველაზე მნიშვნელოვანი სოციალური პრობლემაა, რომელიც განპირობებულია, ძირითადად, მცირე და საშუალო ბიზნესის განუვითარებლობით და დაქირავებით დასაქმებულთა დაბალი წილით დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში. ოჯახების სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ ჩავარდნის რისკი იზრდება უმუშევარი წევრების რაოდენობის მიხედვით.

ოფიციალურად უმუშევრობის დონე გაიზარდა 2003 წელს 12.6%-დან 2010 წელს 16.3%-მდე. ამ მაჩვენებელში არ შედის სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის უმრავლესობა, რომელთა საოჯახო მეურნეობებსაც აქვთ არანაკლებ 1 ჰა მიწა საკუთრებაში. მხოლოდ დედაქალაქში ოფიციალურად უმუშევრობის დონე 30%-ია.⁵⁵

ცხრილი 21: უმუშევრობის დონის დინამიკა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში (%)

ქვეყანა	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
სომხეთი	9.6	8.2	7.5	7.0	6.3	6.8	7.0	7.0
აზერბაიჯანი	8.4	7.6	6.8	6.5	6.1	6.0	6.0	6.0
ბელარუსი	1.9	1.5	1.2	1.0	0.8	0.9	0.7	0.7

⁵⁵ Saakashvili on Three Pillars of Georgia's Economy 09/11/2010, Financial, http://www.finchannel.com/Main_News/Politics/75043_Saakashvili_on_Three_Pillars_of_Georgia's_Economy/

საქართველო	12.6	13.8	13.6	13.3	16.5	16.9	16.3	16.2
ყაზახეთი	8.4	8.1	7.8	7.3	6.6	6.6	5.8	5.7
ყირგიზეთი	8.5	8.1	8.3	8.2	8.2	8.4	9.3	8.4
ლატვია	10.6	8.8	7.0	6.2	7.8	17.3	19.0	16.1
ლიტვა	11.4	8.3	5.6	4.3	5.8	13.7	17.8	15.5
მოლდოვეთი	8.1	7.3	7.4	5.1	4.0	6.4	7.4	7.3
რუსეთი	8.2	7.6	7.2	6.1	6.4	8.4	7.5	7.3
უკრაინა	8.6	7.2	6.8	6.4	6.4	8.8	8.1	7.8
უზბეკეთი	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2

წყარო: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2011

სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებთან შედარებით, საქართველოში უმუშევრობის დონე ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია (იხ. ცხრილი 21). თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოში დასაქმებულებში უდიდეს წილს შეადგენს სოფლის მეურნეობაში საკუთარ შინამეურნეობებში თვითდასაქმებული მოსახლეობა, დაბალი შრომის ნაყოფიერებით და, ფაქტობრივად, არასრული დასაქმებით, რეალური სურათი კიდევ უფრო შემაშფოთებელია, მათ შორის, სხვა პოსტსაბჭოთა რესპუბლიკებთან შედარებითაც. აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველო თვითდასაქმებულთა წილითაც პირველ ადგილზეა პოსტსაბჭოთა სივრცეში.

ოფიციალური მონაცემებით, უმუშევართა დიდი ნაწილი შეადგენს 15-50 წლამდე ასაკის მოსახლეობას და კონცენტრირებულია ქალაქებში. უმუშევრობის დონე ქალაქებში დაახლოებით ოთხჯერ აღემატება სოფლების მაჩვენებელს. ცხოვრობს მოსახლეობის 47% (2010 წელი), ხოლო უმუშევართა 4/5 კონცენტრირებულია ქალაქში. ბოლო 6 წლის განმავლობაში ეს მაჩვენებელი რეალურად არ შემცირებულა და იგი მიუთითებს არა იმდენად უმუშევრობის პრობლემის ურბანულ ხასიათზე საქართველოში, რამდენადაც იმაზე, რომ განუვითარებელ ბაზარზე ვერ იქმნება სამუშაო ადგილები და არ ხდება გარკვეული კვალიფიკაციის და პროფესიის ადამიანთა დასაქმების უზრუნველყოფა. შედეგად, უმუშევარ მოქალაქეთა რაოდენობა იზრდება ქვეყნის შიგნით, ხოლო ნაწილი კი ტოვებს საქართველოს და ცდილობს იპოვოს ნებისმიერი სამუშაო საზღვარგარეთ. მსოფლიო ბანკის მონაცემებზე დაყრდნობით, წმინდა მიგრაცია (მიგრანტთა ის რაოდენობა, რომელიც წარმოადგენს სხვაობას ემიგრანტებისა და იმიგრანტების რიცხვს შორის წლის განმავლობაში⁵⁶) პერიოდების მიხედვით მუდმივად მკვეთრად უარყოფითია 1992 წლიდან⁵⁷.

პერიოდი წმინდა მიგრაცია

1992-1996 -544,069

1997-2001 -390,036

2002-2006 -309,021

2007-2011 -150,000

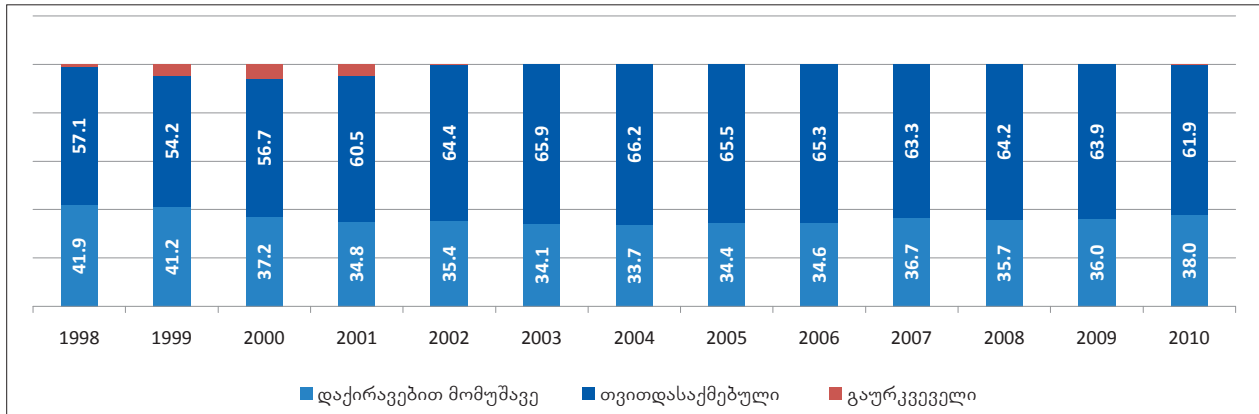
გარდა ამისა, თვითდასაქმება მიაწოდებს არა მხოლოდ უმუშევრობის, არამედ კეთილდღეობის დაბალ დონეზე სოფლად. მთიან რეგიონში თვითდასაქმების მაჩვენებელი აქტიურ მოსახლეობაში 70%-ია და ეს მაჩვენებელი აღემატება მთლიანად ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს – 51.7%-ს.

⁵⁶ მსოფლიო ბანკის მონაცემები, 2006-2010 წლები: <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM>

⁵⁷ World Bank, Net migration, <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM>

შეიძლება ითქვას, რომ არსებობს უარყოფითი კორელაცია სიღარიბის დონესა და უმუშევრობას შორის საქართველოს რეგიონებში: რაც უფრო დაბალია უმუშევრობის დონე, მით მაღალია სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების წილი ამ რეგიონებში და პირიქით (მაგალითად, თბილისში დასაქმების დონე 23%-ია, უმწეო მდგომარეობაში მყოფთა ბაზაში კი რეგისტრირებულია მოსახლეობის 38%, სხვა რეგიონებში დასაქმების საშუალო მაჩვენებელი 41%-ია, ხოლო უმწეოთა ბაზაში გაცილებით მეტი, ამ რეგიონების მოსახლეობის 60%-ია რეგისტრირებული⁵⁸).

დიაგრამა 23: დასაქმებულთა სტრუქტურა ეკონომიკური აქტივობის მიხედვით (პროცენტი)



წყარო: საქსტატი

დაქირავებულთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 31.3% ცხოვრობს სოფლად. სხვა სიტყვებით, სოფლად დაქირავებულთა რაოდენობა 3.4-ჯერ ჩამორჩება ქალაქის მაჩვენებელს. არასახელმწიფო სექტორში დაქირავებულთა რაოდენობა სოფლად 3.1-ჯერ ნაკლებია ქალაქთან შედარებით. ეს მიანიშნებს ბიზნესსაქმიანობის განუვითარებლობასა და არასაკმარის საინვესტიციო საქმიანობაზე სოფლად.

ზოგადად, რაც უფრო მცირე ზომის მიწის ნაკვეთი აქვს ოჯახს სოფლად, მით უფრო ღარიბია იგი და მისი წევრები კი უმუშევარნი არიან და პირიქით: რაც უფრო დიდია მიწის ნაკვეთი და მრავალფეროვანი შემოსავალი აქვს შინამეურნეობას, მით უფრო მეტია მათი ფულადი შემოსავლები და ოჯახის წევრები დასაქმებულნი არიან მიწაზე.

ამასთან, მაღალია უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანთა წილი უმუშევართა კატეგორიაში და ის საერთო რაოდენობის 1/3-ზე მეტს შეადგენს.

საქართველოში მაღალია, კერძოდ, ნახევარზე მეტია გრძელვადიანი (სამი და მეტი წლის) უმუშევრობის მაჩვენებელიც. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ეს მაჩვენებელი შედარებით მცირეა ახალგაზრდებში, რომლებიც პოულობენ სამუშაოს, მაგრამ მხოლოდ ხანმოკლე პერიოდით, რაც შრომის ბაზრის სწრაფად ცვლებად ხასიათსა და დაძაბულობაზე მეტყველებს.

დასაქმებულებს შორის მაღალია პენსიონრების რაოდენობა, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობაში, სადაც თვითდასაქმებულთა მეოთხედს პენსიონრები შეადგენენ. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ თანდათანობით იზრდებოდა პენსიის ოდენობა (2004 წელს 14 ლარს შეადგენდა, 2012 წლისთვის კი 100 ლარს მიაღწია). ამ პერიოდში გაზრდილი პენსიები გარკვეულწილად ამცირებს ამ სოციალური ჯგუფის რისკებს სიღარიბის მიმართ. სიტუაცია უფრო დრამატულია,

⁵⁸ საქსტატი, სოციალური მომსახურების სააგენტო.

როდესაც ოჯახის ერთადერთი შემოსავალი მხოლოდ პენსიონრის მიერ მიღებული დახმარება და ტრანსფერია.

უმუშევრობის ხანგრძლივობა შემთხვევათა 2/3-ში ერთ წელზე მეტხანს გრძელდება. ეს პრობლემა უფრო მწვავეა ურბანულ ცენტრებში, ვიდრე სოფლად. ყოველ 1000 ადამიანზე 1 წლამდე უმუშევრები ქალაქად 4.9-ჯერ მაღალია, ვიდრე სოფლად, 1-3 წლით უმუშევრები – 5.1-ჯერ და 3 წელზე მეტი ხნით უმუშევრები ქალაქად 7.2-ჯერ აღემატება სოფლად უმუშევართა რაოდენობას.

საქართველოში დაქირავებით დასაქმებულები ვერ გახდნენ ეკონომიკის მამოძრავებელი ძალა. მათი წილი დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში 41.9%-დან (1998 წელი) შემცირდა 37.9%-მდე (2010 წელი), მაშინ, როცა თვითდასაქმებულის წილი იმავე წლების მიხედვით 57.1%-დან გაიზარდა 61.9%-მდე დასაქმებულების საერთო რაოდენობაში. დღეს თვითდასაქმებულების ძირითად ნაწილს უწევს მინიმალური საარსებო საშუალებებით დაკმაყოფილება.

ცხრილი 22: დასაქმებულთა განაწილება ეკონომიკის სექტორებს შორის საქართველოში (%)

წელი	სოფლის მეურნეობა	მრეწველობა	მომსახურება
1998	48.5	10.2	41.1
1999	52.2	9.4	38.2
2000	52.1	9.8	37.9
2001	52.8	9.3	37.8
2002	53.8	8.2	38.0
2003	54.9	8.3	36.5
2004	54.0	8.8	36.9
2005	54.3	9.3	36.2
2006	55.3	9.0	35.5
2007	53.4	10.4	36.0

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია

ეკონომიკაში მიმდინარე მნიშვნელოვანი ძვრები, როგორც წესი, ავლენს ცვლილებებს, რომელიც აისახება სექტორებს შორის დასაქმებულთა გადანაწილებაზე და, შესაბამისად, ეკონომიკის სექტორებში დასაქმებულთა წილის დინამიკაზე. საქართველოში მნიშვნელოვანი ძვრები არც ამ მხრივ შეინიშნება (იხ. ცხრილი 22) ბოლო წლების განმავლობაში. სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა განმსაზღვრელი წილი, ნახევარზე მეტი, შენარჩუნებულია წლების განმავლობაში. ინდუსტრიაში დასაქმებულთა პროცენტული მაჩვენებელი 10%-ის ფარგლებში მერყეობს. მომსახურების სექტორში დასაქმებულთა წილი კი 40%-დან მცირედით კლების ტენდენციას ავლენს, უპირატესად, სოფლის მეურნეობის წილის ზრდის ხარჯზე.

5.2. შინამეურნეობების შემოსავლების და ხარჯების განაწილება

2004-2010 წლებში მშპ გაიზარდა 2.2-ჯერ, ხოლო ყოველწლიური ინფლაცია – საშუალოდ 7.5%-ით. ამან მნიშვნელოვნად იმოქმედა მოსახლეობის შემოსავლებზე და სოციალურ სტრუქტურაზე. საშუალო ხელფასი 156.6 ლარიდან 2004 წელს მკვეთრად გაიზარდა 556.8 ლარამდე 2009 წელს.

ეკონომიკურმა ზრდამ საშუალება მისცა ხელისუფლებას, გაეზარდა პენსიები და სოციალური ხარჯების დაფინანსება. 2005 წელს წინა წელთა მიმართებაში საშუალო პენსია გაიზარდა 18-დან 37.3 ლარამდე, 2009 წელს კი – 77.6 ლარამდე. 2011 წლის ბოლოდან პენსიამ 100 ლარი შეადგინა. მთლიანად, 2003-2011 წლებში პენსიები გაიზარდა 5.5-ჯერ.

თუ 2004 წლამდე ოფიციალურად სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა 50%-ს აღემატებოდა, “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ ფინანსური დისციპლინის აღდგენამ და გაზრდილმა სახელმწიფო ბიუჯეტმა პოზიტიური ცვლილებები შეიტანა სოციალური დაცვის სისტემაში. საბიუჯეტო შემოსავლების გაუმჯობესებამ საშუალება მისცა საქართველოს მთავრობას, რადიკალურად გაეზარდა სახელმწიფო ხარჯები განათლების, ჯანდაცვის და სოციალური დაცვის სფეროში.

ყოველივე აღნიშნულმა გამოიწვია ცვლილებები ოჯახის შემოსავლების სტრუქტურაში. 2004-2010 წლებში საშუალო ყოველთვიურ შემოსავლებს ერთ სულ მოსახლეზე ჰქონდა ზრდის ტენდენცია (ცხრილი 21). ფულადი შემოსავლები და ტრანსფერები ნომინალურ გამოხატულებაში თითქმის გასამმაგდა, ასევე, მკვეთრად გაიზარდა შემოსავლები დასაქმებიდან და თვითდასაქმებიდან. ფულადი გზავნილები უცხოეთიდან გაიზარდა თითქმის ორჯერ.

ცხრილი 23: საშუალო ყოველთვიური შემოსავლების განაწილება ერთ სულზე წლების მიხედვით (ლარი)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ფულადი შემოსავლები და ტრანსფერები	34.0	40.8	45.9	50.3	59.7	68.5	81.3	103.3	114.7	132.1
დაქირავებული შრომიდან	13.7	15.4	16.1	17.8	23.3	28.6	36.2	45.3	50.2	56.1
თვითდასაქმებიდან	6.3	7.7	8.6	9.7	10.5	10.8	11.5	14.4	15.0	15.3
სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გაყიდვიდან	5.6	7.7	8.2	9.1	8.5	8.6	7.4	8.3	7.9	10.5
ქონებიდან (გაქირავება, პროცენტი ანაბრიდან)	0.4	0.3	0.4	0.6	0.9	0.4	1.1	0.9	1.7	1.9
პენსიები, სტიპენდიები, დახმარებები	3.2	3.3	2.2	4.1	6.8	8.7	11.3	17.2	20.2	22.8
უცხოეთიდან მიღებული გზავნილები	2.2	2.9	4.9	3.3	3.7	4.0	4.8	5.4	6.1	6.9
საჩუქრად მიღებული ფული	2.5	3.4	5.4	5.7	6.0	7.5	9.0	11.8	13.6	18.5
არაფულადი შემოსავლები	24.2	24.8	23.5	23.1	21.1	21.8	20.2	24.2	22.4	22.6
შემოსავლები, სულ	58.2	65.5	69.3	73.4	80.8	90.2	101.5	127.5	137.1	154.7
სხვა ფულადი სახსრები	4.8	11.9	11.1	11.3	11.5	12.4	13.8	19.7	17.4	23.9
ქონების გაყიდვა	1.8	2.4	2.2	2.5	1.4	1.8	1.6	2.8	1.8	3.1
ფულის სესხება ან დანაზოგის გამოყენება	3.0	9.5	8.9	8.8	10.1	10.6	12.2	16.9	15.6	20.8
ფულადი სახსრები, სულ	38.8	52.7	57.0	61.6	71.2	80.9	95.0	123.0	132.1	156.0
ფულადი და არაფულადი სახსრები, სულ	63.0	77.4	80.4	84.7	92.3	102.6	115.2	147.2	154.5	178.6

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
საარსებო მინიმუმი (დასაქმებული მამაკაცის)				84.3	95.8	106.5	118.6	127.9	128.8	134.3
ნაღდი ფულის და ხელფასის თანაფარდობა საარსებო მინიმუმთან (%)				59.7	62.3	64.3	68.5	80.8	89.1	98.4
ხელფასის წილი მთლიან შემოსავლებში (%)	21.7	19.9	20.0	21.0	25.2	27.9	31.4	30.8	32.5	31.4
თვითდასაქმებიდან მიღებული შემოსავლების წილი მთლიან შემოსავლებში (%)	10	9.9	10.7	11.5	11.4	10.5	10.0	9.8	9.7	8.6

წყარო: საქსტატი

2004-2010 წელს ფულადი და არაფულადი შემოსავლები ერთ სულ მოსახლეზე გაიზარდა 2.2-ჯერ, მაგრამ ეს მაჩვენებელი ჯერ კიდევ დაბალია მინიმალურ საარსებო დონესთან შედარებით (2011 წლის დეკემბრის მონაცემით, შრომისუნარიანი მამაკაცის საარსებო მინიმუმი 156.9 ლარია თვეში⁵⁹) და წარმოადგენს აბსოლუტური სიღარიბის ზღვარს. შესაბამისად, მიუხედავად ზრდის ტენდენციისა, მოსახლეობის უმეტესობის ფულადი შემოსავლები ჯერ კიდევ მცირეა. 2010 წელს ფულადი შემოსავლები ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენდა დასაქმებული მამაკაცის საარსებო მინიმუმის 98,4%-ს.

ამავე დროს, ნათესავებისგან და ახლო მეგობრებისგან ნაჩუქარი ფულის და ასევე სესხის ოდენობა იზრდება, რაც მიუთითებდა იმაზე, რომ იზრდებოდა მათი მნიშვნელობა ცხოვრების პირობების გაუარესების რისკების შემცირებაში. ამასთან, ფართოვდებოდა საბანკო კრედიტების მასშტაბი შინამეურნეოების განვითარებაში, მათი დროულად დაფარვის პრობლემები კი არასტაბილურ ხასიათს აძლევდა მათ შემოსავლებს.

დადებითი ტენდენცია იყო თვითდასაქმებიდან მიღებული შემოსავლების წილის შემცირება და პარალელურად ხელფასის წილის ზრდა მთლიან შემოსავლებში. თუმცა, შემოსავლები დაქირავებული შრომიდან ჯერ კიდევ არ არის საერთო შემოსავლების ძირითადი წყარო. მიუხედავად გარკვეული ზრდისა, შემოსავალი დაქირავებული შრომიდან უმნიშვნელოა მოსახლეობის მეოთხედისათვის. თუ ქალაქად იგი საერთო შემოსავლის 42%-ია, სოფლად ეს ციფრი ძალზე დაბალია და მხოლოდ 17.3%-ს შეადგენს.

2004-2011 წლებში ხელფასი და შემოსავლები დაქირავებით დასაქმებიდან უფრო სწრაფად გაიზარდა, ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტსა და შინამეურნეოების მთლიანი შემოსავლების ზრდასთან შედარებით. თუმცა, შემოსავალი ხელფასიდან შეადგენდა საერთო შემოსავლის მხოლოდ 1/3-ს. დღეს ქალაქის აქტიური მოსახლეობის მხოლოდ 21.8% და სოფლის 9.9% ღებულობს ხელფასს დაქირავებული შრომიდან. საქსტატის მონაცემებით, მოსახლეობის შემოსავალი მათი ხელფასებიდან შეადგენს საქართველოს ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 13.6%-ს.

სახელმწიფო ტრანსფერების წილი ოჯახის შემოსავლების სტრუქტურაში დაბალია, მაგრამ პენსიები და სოციალური დახმარებები თანდათანობით იზრდება.

⁵⁹ საქსტატი.

“არატრადიციული შემოსავლები”, როგორებიცაა ქონების იჯარა, გზავნილები სხვა ქვეყნიდან, პირადი ტრანსფერები, შემოსავლები კერძო საკუთრების გაყიდვიდან, ფულადი სესხები და დანაზოგები, უახლოვდება შემოსავლებს დაქირავებული შრომიდან. ასეთი შემოსავლები საშუალოდ შეადგენს დაქირავებული შრომიდან შემოსავლების 91.5%-ს. ქალაქებში მათი დონე 77.4%-ია, სოფლებში – 141.88%.

არაფორმალური შემოსავალი იზრდება თვითდასაქმებიდან, სოფლის მეურნეობის პროდუქტების გაყიდვიდან, ქონების გაყიდვიდან, ფულადი ტრანსფერებიდან (ნათესავებისაგან და სესხებიდან). ეს შემოსავლები წარმოადგენს ოჯახების რისკების დაცვის ძირითად საშუალებას.

ოჯახის შემოსავლების მონაცემების ანალიზი აჩვენებს შემდეგ დინამიკას და უკუკავშირს:

- ხელფასის წილი იზრდება შემოსავლების საერთო მოცულობაში.
- შემოსავლების წილი თვითდასაქმებიდან უცვლელი რჩება. ეს შეიძლება აიხსნას თვითდასაქმების მაღალი წილით დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში და სხვა შემოსავლების ზომიერი ზრდით.
- ბოლო 10 წლის განმავლობაში ნატურალური შემოსავლები ორჯერ და მეტად შემცირდა საერთო შემოსავლებში.
- 2003 წლიდან კვების პროდუქტებზე ფასების ზრდის გამო მათი წილი თანდათან იზრდება ხარჯების მთლიან მოცულობაში. სამაგიეროდ, მცირდება ხარჯები ტანსაცმელზე, ფეხსაცმელზე და საყოფაცხოვრებო საგნებზე. მკვეთრად იმატებს შინამეურნეობების ხარჯები ჯანდაცვასა და კომუნალურ მომსახურებაზე (ელექტროენერგია, გაზი, წყალი, ტრანსპორტი); ეს იყო მომსახურების ამ სფეროს კომერციალიზაციის შედეგი. შინამეურნეობები იძულებულნი არიან, დაფარონ გაზრდილი ხარჯები ტრანსპორტზე, ტანსაცმლის, ფეხსაცმლის ან ოჯახის სხვა საჭიროებების შეძენის სანაცვლოდ.
- საშუალო ყოველთვიური შემოსავლების, ხარჯების და რეალური შემოსავლების კორელაციური კავშირი მეტყველებს იმაზე, რომ ოჯახების შემოსავლები და ხარჯები პერიოდულად განიცდიდა სტაგნაციას ან რეგრესს (იხ. ცხრილი 23 და ცხრილი 24).
- ინფლაცია და მიმდინარე შოკები მოსახლეობის სოციალური დაძაბულობის ზრდის ძალიან მგრძნობიარე მაჩვენებელია.

უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში შინამეურნეობების ხარჯებს ჰქონდა მზარდი ტენდენცია, თუმცა ყველაზე მეტად ხარჯები აბსოლუტურ მაჩვენებლებში მაინც კვების პროდუქტებზე იზრდებოდა. მაგრამ ამ უკანასკნელის წილი მთლიან ხარჯებში მცირდება სხვა დანახარჯების წილის ზრდის ფონზე – მისი წილი მცირდება მთლიან ხარჯებში, თუ არ გავითვალისწინებთ რეცესიის და კრიზისის პერიოდს, 2007-2009 წლებში (ცხრილი 24). ამის საპირისპიროდ, სანვაზე, ელექტროენერგიასა და ტრანსპორტზე ფასების გაძვირების გამო, შინამეურნეობების ხარჯები ამ მომსახურებაზე გაიზარდა და მიაღწია საერთო დანახარჯების 15%-ს.

ცხრილი 24: საშუალო ყოველთვიური ხარჯების განაწილება ერთ სულზე წლების მიხედვით (ლარი)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სამომხმარებლო ფულადი ხარჯები	52.6	58.1	58.6	64.9	70.6	78.6	89.3	106.2	108.0	111.6
სურსათზე, სასმელზე, თამბაქოს ნაწარმზე	27.8	30.3	31.2	34.8	35.6	38.9	42.0	48.2	45.3	46.2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ტანსაცმელსა და ფეხსაცმელზე	3.2	3.3	3.6	3.8	4.0	4.0	4.2	4.9	4.6	4.0
საოჯახო მოხმარების საქონელზე	6.7	2.0	2.0	2.4	2.6	2.7	3.3	3.7	3.5	4.2
ჯანმრთელობის დაცვაზე	3.0	4.2	3.7	4.1	5.2	6.1	7.4	10.1	12.6	11.2
სათბობსა და ელექტროენერგიაზე	4.4	5.4	5.3	5.8	6.9	7.5	9.2	11.8	12.0	13.0
ტრანსპორტზე	3.2	6.9	5.9	6.2	7.2	6.4	7.5	9.1	9.1	11.4
განათლებაზე, კულტურასა და დასვენებაზე	1.9	3.6	1.7	1.7	2.1	2.4	3.4	3.6	4.3	4.4
სხვა სამომხმარებლო ხარჯები	2.4	2.4	5.3	6.1	7.1	10.6	12.4	14.8	16.6	17.2
არაფულადი ხარჯები	24.2	24.8	23.5	23.1	21.1	21.8	20.2	24.2	22.4	22.6
სამომხმარებლო ხარჯები, სულ	76.8	82.9	82.1	88.0	91.7	100.4	109.6	130.4	130.4	134.2
არასამომხმარებლო ფულადი ხარჯები	7.1	13.4	13.3	12.1	10.1	13.2	14.3	19.9	20.3	25.3
სასოფლო-სამეურნეო ხარჯები	1.5	1.9	1.8	1.7	1.9	2.0	2.4	2.6	2.3	2.8
ტრანსფერტებზე	0.2	1.5	2.4	2.5	2.5	2.9	3.5	3.5	4.0	5.0
დაზოგვაზე ან გასესხებაზე	5.4	6.2	7.0	6.0	3.6	5.1	5.8	8.6	10.1	11.7
ქონების შეძენაზე	—	3.8	2.1	1.9	2.0	3.1	2.7	5.2	3.8	5.8
ფულადი ხარჯები, სულ	59.7	71.5	71.9	77.1	80.8	91.8	103.7	126.1	128.3	136.9
ხარჯები, სულ	83.9	96.3	95.4	100.2	101.8	113.5	123.9	150.3	150.7	159.5
სურსათზე, სასმელზე, თამბაქოს ნაწარმზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში (%)	33.1	31	33	34.7	35	34.3	33.9	32.1	30.1	29
ჯანდაცვაზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში (%)	3.6	4.4	3.9	4.09	5.11	5.37	5.97	6.72	8.36	7.02
განათლებლასა და კულტურაზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში (%)	2.3	3.7	1.8	1.7	2.06	2.11	2.74	2.4	2.85	2.76
განათლებლასა და ჯანდაცვაზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში (%)	5.8	8.1	5.7	5.79	7.17	7.49	8.72	9.12	11.2	9.78
ტრანსპორტზე, ელექტროენერგიასა და სასახლეზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში	9.1	13	12	12	13.9	12.2	13.5	13.9	14	15.3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
დანაზოგებსა და ქონების შეძენაზე ხარჯების წილი საერთო ხარჯებში (%)		10.4	9.5	7.9	5.5	7.2	6.9	9.2	9.2	11.0
მარტოხელა ადამიანის საარსებო მინიმუმი (ლარი)				96.2	98.3	120.3	115.9	130.7	126.1	149.6
დანახარჯებისა და საარსებო მინიმუმის თანაფარდობა				32.4	35.4	29.59	33.56	32.13	38.22	30.28

წყარო: www.geostat.ge

მკვეთრად განსხვავდებოდა ქალაქისა და სოფლის ხარჯების სტრუქტურა. ნატურალური (არაფულადი) დანახარჯები ქალაქში მხოლოდ 4.0%-ს შეადგენდა, ხოლო სოფლად – 26.2%-ს.

ის ფაქტი, რომ დანაზოგები თითქმის ორჯერ აღემატება ხარჯებს ქონების შესყიდვებზე, მეტყველებს შინამეურნეობების მისწრაფებებზე, თავიდან აიცილონ შესაძლო ფინანსური რისკები.

მთლიანად 2004-2010 წლებში საერთო ხარჯები ერთ სულ მოსახლეზე გაიზარდა 59.1%-ით და ცხოვრების მინიმალური ღირებულება – 55.5%-ით. ეს მეტყველებს სიღარიბის შემცირების მეტად ნელ ტემპზე.

5.3. უთანასწორობა და სიღარიბე

ეკონომიკური ზრდისა და სოციალური რეფორმების შედეგად სიღარიბე შედარებით შემცირდა, მაგრამ პარალელურად გაიზარდა სოციალური უთანასწორობა და შეიცვალა სიღარიბის პროფილი ცალკეულ სოციალურ ჯგუფებს შორის.

უთანასწორობის მონაცემებით, განაწილებაში (ჯინის კოეფიციენტი) უთანასწორობა ბოლო 10 წლის განმავლობაში გაიზარდა ერთობლივი შემოსავლების ცვალებადი გახდა მიხედვით, მთლიანი მოხმარების მიხედვით, ხოლო უმნიშვნელოდ შემცირდა დანახარჯების მიხედვით.

ეს გარემოება მეტყველებს იმაზე, რომ უკანასკნელ წლებში სიღარიბე კვლავ მწვავე პრობლემას წარმოადგენს.

ცხრილი 25. ჯინის ინდექსი 1997-2009 წლებში

წლები	მთლიანი შემოსავლების მიხედვით	მთლიანი მოხმარების მიხედვით	მთლიანი დანახარჯების მიხედვით
1997	0.46	0.38	0.39
1998	0.47	0.39	0.40
1999	0.50	0.40	0.41
2000	0.49	0.39	0.42
2001	0.45	0.4	0.39
2002	0.46	0.39	0.41
2003	0.47	0.38	0.40

2004	0.44	0.38	0.41
2005	0.44	0.39	0.41
2006	0.45	0.39	0.41
2007	0.46	0.41	0.42
2008	0.48	0.41	0.43
2009	0.48	0.41	0.44

წყარო: საქართველოს სტატისტიკური წელიწდეული, 2009, www.geostat.ge

სიღარიბის დონე

მიუხედავად ეკონომიკური ზრდისა, სიღარიბე კვლავ რჩება საქართველოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად. 2006 წლიდან სახელმწიფომ გააუქმა უმუშევართა ყველანაირი დახმარება და სოციალური დაცვის და დასაქმების ღონისძიებები შეუერთა უკიდურესად შეჭირვებული ადამიანების მიზნობრივად ორიენტირებული დაცვის სისტემას.

არსებობს სიღარიბის დონის რამდენიმე მაჩვენებელი. 2004 წლამდე სახელმწიფო სიღარიბის დონის განსაზღვრისათვის განსხვავებულ კრიტერიუმებს იყენებდა, ვიდრე შემდგომ. 2002 წელს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ, საარსებო მინიმუმის მიხედვით, მოსახლეობის 52% იყო. 1994 წელს ეს მაჩვენებელი შეადგენდა 80%-ს, 1995 წელს – 60%-ს. სიღარიბის დონე ყველაზე დაბალი იყო 1996-97 წელს – დაახლოებით 46%.

2004 წლიდან სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურმა მოახდინა საარსებო მინიმუმის კორექტირება და გათვლის ახალი მეთოდოლოგიით, თითქმის მესამედით შეამცირა სამომხმარებლო კალათის ღირებულება, რის შედეგადაც სიღარიბის დონე სტატისტიკურად მკვეთრად შემცირდა და 2004 წელს მაჩვენებელი 52%-დან 35.7%-მდე დაეცა, ხოლო 2005 წელს კი 39.4% შეადგინა.

ამჟამად ოფიციალური სტატისტიკა არ ასახავს სიღარიბის აბსოლუტურ მაჩვენებელს და, ძირითადად, ფარდობით მაჩვენებლებს იყენებს, რაც ართულებს იმის იდენტიფიცირებას, თუ რამდენი ადამიანის შემოსავალია საარსებო მინიმუმის ქვემოთ.

ცხრილი 26: მინიმალური საარსებო დონე

მინიმალური საარსებო დონე (წლის ბოლოს, ლარი)	“ძველი” სამომხმარებლო კალათა				“ახალი” სამომხმარებლო კალათა						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
შრომისუნარიანი ასაკის მამაკაცი (ლარი)	114.5	118	127.9	136	96.2	98.3	120.3	115.9	130.7	126.1	149.6
საშუალოდ შინამეურნეობა (ლარი)	199.2	205.2	222.4	236.7	161.4	164.9	201.7	194.4	219.3	211.5	250.9

წყარო: www.geostat.ge

აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ 2006 წლამდე იანგარიშებოდა სიღარიბის დონე, სიღრმე და სიმკაცრე. 2007 წლიდან კი ეს მაჩვენებლები აღარ გამოქვეყნებულა.

ცხრილი 27: სიღარიბის მაჩვენებლები

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
სიღარიბის დონე	51.8	51.1	52.1	54.5	35.7	39.4	38.5
სიღრმე	20.2	19.3	19.8	12.1	12.2	13.5	13.4
სიმკაცრე	10.7	9.9	10.3	11.2	6.1	6.6	6.7

დღეს სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის შესახებ ინფორმაციას სოციალური მომსახურების სააგენტო ფლობს და იგი ეფუძნება საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა რაოდენობას და მათ წილს მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში. ამ მაჩვენებლით, სიღარიბის დონე საქართველოში 9-10%-ია. აშკარაა, რომ დღეს საქართველოში სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ გაცილებით მეტი ადამიანი მოიაზრებს საკუთარ თავს, ვიდრე ამას სახელმწიფო და საერთაშორისო ორგანიზაციები განსაზღვრავენ. აღნიშნულზე მეტყველებს ის, რომ შემწეობდგომარეობაში მყოფთა მონაცემთა ბაზაში შეტანილი განაცხადის საფუძველზე 2012 წლის იანვრის მდგომარეობით რეგისტრირებულია 1,639,264 კაცი (511,060 ოჯახი)⁶⁰, რაც საქართველოს მოსახლეობის 36.7%-ია. აქედან მხოლოდ 9%-მა მიიღო დახმარება სოციალური დახმარების სააგენტოს სიღარიბის შეფასების კრიტერიუმების მიხედვით. ამდენად, სიღარიბის დონე, შესაძლებელია, სამჯერ მეტი იყოს მოსახლეობის იმ რაოდენობაზე, რომელსაც სახელმწიფომ გაუწია სიღარიბის ქვემოთ მყოფი ოჯახების დახმარება.

ცხრილი 26: სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობა

	2007	2008	2009	2010
საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობა	279,474	368,431	436,309	430,603
წილი საშუალო წლიურ მოსახლეობასთან (%)	6.4	8.4	9.9	9.7

წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტო

2009 წელს სოციალური მომსახურების სააგენტო 2.5 მლნ ადამიანს მოემსახურა და ყოველთვიური ფულადი დახმარება 1,8 მლნ ადამიანს გაუწია. ამასთან, მის მონაცემთა ბაზაში 539 ათასი ოჯახი იყო რეგისტრირებული.⁶¹ ამ მაჩვენებლებით, 2009 წელს საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი გაჭირვებულთა ფენას მიეკუთვნება.

მსოფლიო ბანკის მონაცემებით კი, ღარიბია ადამიანი, რომლის შემოსავალი დღეში 1.25 დოლარზე ნაკლებია. ამ მაჩვენებლით, ექსტრემალური სიღარიბის დონე საქართველოში, ღარიბ დოლარზე მიმდინარე კურსის მიხედვით, შეადგენს 66 ლარს თვეში ერთ სულ მოსახლეზე. ხოლო სიღარიბის დონე კი შეადგენს 2 დოლარს დღეში, რაც, ღარზე გაანგარიშებით, 108 ლარია თვეში ერთ სულ მოსახლეზე. შესაბამისად, ექსტრემალურ სიღარიბეში იმყოფება მოსახლეობის 5%, ხოლო სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ კი – 15%.

ცხრილი 30: სიღარიბის დონე საქართველოში (მსოფლიო ბანკის მეთოდოლოგიით)

	1995	2000	2005	2009
დღეში 1.25 დოლარზე ნაკლები შემოსავლების მქონე მოსახლეობის წილი (მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის მიხედვით)	4	10	13	15

წყარო: <http://data.worldbank.org/indicator>

⁶⁰ http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=748

⁶¹ http://www.moh.gov.ge/files/2010/socialuri_statistika/STATISTIKA.pdf

საინტერესოა ისიც, რომ ეროვნულ-დემოკრატიის ინსტიტუტის (NDI) მიერ ჩატარებული კვლევის მიხედვით, 2010 წლის ნოემბერში, რესპონდენტთა 25%-მა განაცხადა, რომ მათ არ აქვთ საკმარისი ფული კვების პროდუქტების შესასყიდად, ხოლო 42%-მა კი განაცხადა, რომ ისინი ყიდულობენ კვების პროდუქტებს, მაგრამ არ რჩებათ ფული ტანსაცმლის საყიდლად. 2012 წლის თებერვალში ჩატარებული კვლევის თანახმად, კი რესპონდენტებმა უმთავრეს პრობლემად მიიჩნიეს დასაქმება, სიღარიბე და აღნიშნეს, რომ ამ მხრივ უკანასკნელ წლებში მდგომარეობა გაუარესდა.⁶²

სიღარიბე ქალაქისა და სოფლის ჭრილში

ქალაქად და სოფლად სიღარიბის მაჩვენებლები საკმაოდ განსხვავებულია. უკიდურესად გაჭირვებული ოჯახების რაოდენობა სოფლად მეტია, ვიდრე ქალაქად, თუმცა სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახების წილი ქალაქებში მეტია. გარდა ამისა, ღარიბი ოჯახების წილი თბილისში უფრო ნაკლებია, ვიდრე მათი წილი მთლიან მოსახლეობაში. დედაქალაქში ღარიბი ოჯახების წილი აგრეთვე ნაკლებია სხვა ქალაქებთან შედარებით.

სიღარიბე ქალაქებში ძირითადად ასოცირდება კვების პროდუქტების არასაკმარის მოხმარებასთან, რაც მწვავე და ღრმა სიღარიბის გამოხატულებაა, მაშინ, როდესაც სოფლად სიღარიბე ნაკლებად არის დამოკიდებული კვების პროდუქტების მოხმარებაზე, რადგან სოფლის მოსახლეობა ძირითადად თავად აწარმოებს კვების პროდუქტებს. სიღარიბის ზღვარს ზემოთ სოფლად ცხოვრების პირობებს განსაზღვრავს საკუთარი მოსავალი, პირუტყვის და ფრინველის რაოდენობა. იგი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული კლიმატურ პირობებზე.

სოფლის მეურნეობაში სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტი მუშაობს, მაგრამ ეს სექტორი აწარმოებს მთლიანი შიდა პროდუქტის ერთ მეათედზე ნაკლებს. სოფლის მოსახლეობის 80 პროცენტზე მეტი დამოკიდებულია საკუთარ შინამეურნეობაზე. აგრარულ სექტორში ძირითადად მცირე მეურნეობები არსებობს და მათი უმრავლესობა უზრუნველყოფს მხოლოდ მინიმალურ საარსებო მოხმარებას.

სოფლის მეურნეობის პროდუქტების გაყიდვიდან მიღებულ შემოსავლებს შემცირების ტენდენცია აქვს. ამასთან, მისი წილი შინამეურნეობების მთლიან შემოსავლებში წლების განმავლობაში ძალიან დაბალია – 2009-2010 წლებში, შესაბამისად, 6% და 6.7%-ს შეადგენდა (იხ. ცხრილი). საქართველოს სოფლის მოსახლეობის დაახლოებით 85% მთლიანად დამოკიდებულია მათი მეურნეობების ნატურალურ ხასიათზე.

ცხრილი 31: სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლების წილი ოჯახური მეურნეობების ფულად შემოსავლებში (%)

2006	2007	2008	2009	2010
10.6	7.8	6.7	6.0	6.7

წყარო: საქართველოს სოფლის მეურნეობა. 2010. გვ.19. http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/agriculture/2010%20wli%20soflis%20meurneoba.pdf

სიღარიბე კიდევ უფრო მაღალია შორეულ, მთიან და მაღალმთიან რაიონებში მცხოვრებ მოსახლეობაში, სადაც სოფლის მეურნეობის ან ტურიზმის განვითარებისათვის არასახარბიელო პირობებია და არ არის ან არასაკმარისია სოციალური და ფინანსური მომსახურება.

⁶² საერთაშორისო საქმეთა ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), კვლევა საარჩევნო პროცესისა და პოლიტიკური შეხედულებების შესახებ საქართველოში, თებერვალი, 2012. http://www.ndi.org/publications?filter1=All&tid_2=311&tid_1=All&keys=

საქართველოს არც ერთი რეგიონი არ არის სიღარიბის ან უკიდურესი სიღარიბის გარეშე. თუმცა, ამ ასპექტში განსხვავებები რეგიონების მიხედვით საკმაოდ მკვეთრია: სიღარიბის დონე ლარიბ რეგიონებში რამდენჯერმე აღემატება შედარებით მდიდარი რეგიონების ამავე მაჩვენებელს. კერძოდ, მაღალია სიღარიბის დონე იმ რეგიონებში, სადაც ტრადიციულად სოფლის მოსახლეობის მაღალი წილია მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში, მათ შორის, იმერეთის რეგიონში, სამეგრელო-ზემო სვანეთის და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში. რეალურად ყველა აგრარული რეგიონის მოსახლეობის სიღარიბის უმნიშვნელოვანესი პრობლემა უკავშირდება შინამეურნეობების დაბალ პროდუქტიულობას.

აჭარაში და სამეგრელოში ყველაზე დაბალია სიღარიბის სიმწვავე, ხოლო იმერეთში კი – ყველაზე მაღალი. მაღალია სიღარიბის დონე სამცხე-ჯავახეთში, შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთსა და მთიანი აჭარის ნაწილში. მოსახლეობის ყველაზე დიდი ნაწილი, რომელიც საკუთარ თავს მოიაზრებს საარსებო შემწეობების მიმღებ პოტენციურ კანდიდატად, ცხოვრობს მთიან რაჭა-ლეჩხუმში, ქვემო სვანეთში, (57%) და მცხეთა-მთიანეთის (41.1 %) ტერიტორიაზე (იხ. ცხრილი 32). ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით სოციალური დახმარების მიმღებთა შორის ბენეფიციარების 20-22% 40-60 წლის და 70 წელზე მეტი ასაკისაა. ბენეფიციარების უმრავლესობა არის მარტოხელა და ორი წევრისგან შემდგარი ოჯახები.

ცხრილი 32: უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული და საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობა

რეგიონი/ რაიონი	რეგისტრირებულთა რაოდენობა		საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა		საარსებო შემწეობის მიმღებთა პროცენტული წილი რეგისტრირე- ბულთაგან		საარსებო შემწეობის მიმღებთა პროცენტული წილი მთელ მოსახლეობასთან	
	ოჯახი	მოსახლეობა	ოჯახი	მოსახლეობა	ოჯახი	მოსახლეობა	ოჯახი	მოსახლეობა
თბილისი	83,496	257,115	19,586	52,481	23.5	20.4	6.4	4.9
გურია	21,953	70,385	5,283	15,756	24.1	22.4	13.3	11.0
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	12,325	30,105	6,385	15,042	51.8	50.0	37.1	29.5
კახეთი	59,634	178,339	18,074	49,129	30.3	27.5	16.5	12.1
იმერეთი	99,609	302,764	28,026	81,927	28.1	27.1	13.9	11.7
მცხეთა- მთიანეთი	16,877	46,190	5,545	13,437	32.9	29.1	16.1	10.7
სამეგრელო- ზემო სვანეთი	57,170	186,867	10,979	36,150	19.2	19.3	9.2	7.8
სამცხე- ჯავახეთი	24,882	83,356	3,271	8,914	13.1	10.7	6.4	4.3
ქვემო ქართლი	46,788	157,329	8,639	25,199	18.5	16.0	7.0	5.1
შიდა ქართლი	47,798	153,471	17,678	53,617	37.0	34.9	21.2	17.1
აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა	39,601	166,539	7,206	29,967	18.2	18.0	8.2	8.0
ზემო აფხაზეთი	242	704	109	270	45.0	38.4	18.2	13.8
სულ	510,375	1,633,164	130,781	381,889	25.6	23.4	11.1	8.7

წყარო: <http://www.ssa.gov.ge/index.php?mid=1392>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გაიზარდა სხვაობა ქალაქისა და სოფლის მოსახლეობას შორის კეთილდღეობის დონის მიხედვით. სოფლად შინამეურნეობების კეთილდღეობა რამდენჯერმე ჩამორჩება ქალაქად კეთილდღეობის დონეს.

ცხრილი 33: შინამეურნეობების საშუალო ყოველთვიური ფულადი და არაფულადი აქტივები საშუალოდ ერთ შინამეურნეობაზე 2006-2010 წლებში ქალაქი-სოფლის ჭრილში (ლარი)

	2006	2007	2008	2009	2010
ქალაქი	386.4	455.1	603.4	651.4	733.8
სოფელი	384.2	388.2	477.0	486.9	568.1
სოფლების მაჩვენებლები ქალაქთან მიმართებაში (%)	99.4	85.3	79.1	74.7	77.4

წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. www.geostat.ge

ბოლო წლებში სოფლად მაცხოვრებელი ოჯახები ჩამორჩებიან ქალაქს თითქმის ყველა ძირითადი პარამეტრის მიხედვით. მაგალითად, ფულადი შემოსავლების მიხედვით სოფლად ჩამორჩენა გაიზარდა 6.5 პუნქტით, 2006 წელს 33%-დან 2010 წელს 39.5%-მდე. აშკარა ჩამორჩენაა დასაქმებულთა შემოსავლებში: სოფლად დასაქმებულთა შემოსავლები შეადგენს ქალაქად დასაქმებულთა შემოსავლების მხოლოდ 31.6%-ს. დაბალია შემოსავლების წილი სოფლად არასასოფლო დანიშნულების თვითდასაქმებიდან მიღებულ მთლიან შემოსავლებში (34.7%). თუმცა, საშუალოდ არაფულადი შემოსავლები სოფლის მოსახლეობაში 6.1-ჯერ მაღალია, ვიდრე ქალაქად (შესაბამისად, 139.2 ლარი და 25.6 ლარი). თუმცა, ეს უპირატესობა პირობითია, რადგან ნატურალური შემოსავლების გაანგარიშება ხდება საბაზრო ფასებით, რაც ხელოვნურად ზრდის სოფლის ოჯახების მოხმარების პოტენციალს. მიუხედავად ამისა, სიღარიბე სოფლად 20-25%-ით აღემატება სიღარიბეს ქალაქად და ეს სხვაობა ყოველწლიურად სულ უფრო იზრდება. ქალაქი-სოფლის ჭრილში სიღარიბეში სხვაობა ღრმავდება და დასაქმების სტრუქტურებში განსხვავების შედეგად, იზრდება უთანასწორობა მცირე და დიდ ქალაქებს შორისაც.

5.4. რეფორმები სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში

ბოლო წლების განმავლობაში სოციალური დაცვის სფეროში ინსტიტუციური კუთხით რამდენი ნაბიჯი გადაიდგა. სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის სოციალური დაცვის მიზნით დაიწყო სიღატაკის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების იდენტიფიკაციის, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისა და მონაცემთა ბაზის ფორმირების სახელმწიფო პროგრამა, რომლის ფარგლებში განხორციელდა უკიდურეს სიღატაკეში მყოფი ოჯახების შესწავლა, შეფასება და მათი აღრიცხვა მონაცემთა ერთიან ბაზაში. დაიწყო მიზნობრივი სოციალური დახმარების – საარსებო შემწეობის გაცემა.

რეფორმის ძირითადი მიზანი იყო მხოლოდ მოსახლეობის იმ ნაწილის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება, რომლებიც უკიდურეს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იყო. შეღავათების ნაცვლად, დაწესდა ყოველთვიური ფულადი დახმარებები, რომელსაც ოჯახები თავად განკარგავენ. ოჯახები განცხადების საფუძველზე რეგისტრირდებიან უმწეო მდგომარეობაში მყოფ ოჯახთა ბაზაში. შემდგომ სოციალური მომსახურების სააგენტოს წარმომადგენელი თითოეული ოჯახისთვის ავსებს “ოჯახის დეკლარაციას” ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ, რის საფუძველზეც ოჯახს ენიჭება სარეგისტრაციო ქულა. ბაზაში დარეგისტრირებული ოჯახებიდან დახმარების უფლებას მოიპოვებენ ის ოჯახები, რომელთა სარეგისტრაციო ქულა 57000-ზე ნაკლებია. ამჟამად დახმარების ოდენობა ერთსულიან ოჯახზე შეადგენს 30 ლარს და

ოჯახის ყოველ მომდევნო წევრზე ემატება 24 ლარი⁶³. ეს თანხა, მართალია, ჯერ კიდევ შორსაა საარსებო მინიმუმის დონიდან მაგრამ, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმასაც, რომ მონეტარული დახმარების გარდა არსებობს სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევა და არამონეტარული დახმარება (კომუნალური მომსახურების ღირებულების დაფარვის მიზნით), მაშინ მთლიანობაში ეს სისტემა უფრო უკეთ უზრუნველყოფს სოციალურ დაცვას, ვიდრე წინა პერიოდში არსებული სისტემა.

ახალი პროგრამის შესაბამისად, ფულადი დახმარების ოდენობა განისაზღვრება ოჯახის შემოსავლისა და სულადობის გათვალისწინებით. ამ შემთხვევაში ოჯახი თვითონ განსაზღვრავს, თუ რამდენად არის სოციალურად გაჭირვებული და რამდენად სჭირდება მას დახმარება. განსაზღვრული სისტემა პირველ რიგში თვითშეფასებას ეფუძნება. ოჯახები სამი სახის დახმარების პაკეტიდან – ფულადი დახმარება, ჯანმრთელობის პოლისები, სუბსიდიები ელექტროენერგიაზე – მიიღებენ ერთ-ერთს, იმის მიხედვით, თუ შეფასების შედეგად რა “სარეიტინგო ქულები” დააგროვეს მათ.

სოციალური დაცვის ახალი სისტემა ფუნქციონირებს ისეთ სისტემასთან ერთად, რომელიც გასცემს დახმარებას ადამიანების კატეგორიების მიხედვით – ლტოლვილი, დევნილი, ომის ვეტერანი, მრავალშვილიანი დედა და ა.შ. დაგეგმილი იყო, რომ დახმარების სისტემა ოჯახის შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის მიხედვით გახდებოდა სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური დაცვის ერთადერთი ინსტრუმენტი, მაგრამ ასევე გაიცემა დახმარებები ზოგიერთ სოციალურ კატეგორიაზე, მაგალითად, ვეტერანებზე ან ომში დაღუპულთა ოჯახებზე, დევნილებზე.

სოციალურმა რეფორმებმა მთლიანად შეცვალა სოციალური პროგრამების დაფინანსების სქემებიც. 2007 წლამდე სახელმწიფო უზრუნველყოფდა რამდენიმე სოციალური პროგრამის დაფინანსებას: უმუშევართა შემწეობას, პროფესიულ მომზადებასა და გადამზადებას, უმუშევართა დროებით დასაქმებას და უმწეო მდგომარეობაში მყოფ ოჯახთა სოციალურ დახმარებას, მის მონიტორინგსა და ანალიზს. 2005 წლის ბიუჯეტში უმუშევართა დაცვაზე ჯერ კიდევ გამოიყოფოდა თანხები, 2007 წლიდან ბიუჯეტიდან მთლიანად იქნა ამოღებული ეს მუხლი და უმუშევართა სოციალური დაცვისა და დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები ინტეგრირებული (უნიფიცირებული) იქნა ლატაკთა მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასთან.

საპენსიო სისტემასთან მიმართებაში ის, ფაქტობრივად, ჩამოყალიბდა, როგორც საპენსიო ასაკში მყოფთა და სხვა კატეგორიის პენსიონერთა სოციალური დაცვის სისტემა. გაუქმდა სოციალური გადასახადი, სოციალური დაზღვევის ფონდი. პენსიების გაცემისთვის საჭირო სახსრები კონსოლიდირებულია და მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ანუ მოქმედებს ისევ “თაობათა სოლიდარობის პრინციპზე” დაფუძნებული საპენსიო სისტემა. მთავრობა არ გეგმავს რაიმე ტიპის რეფორმას, რომელიც დაგროვებით სისტემაზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემის რომელიმე ტიპის (სახელმწიფო ან კერძო საპენსიო ინსტიტუტებზე დაფუძნებული) განვითარებას გამოიწვევს. რეფორმა მხოლოდ პენსიის ოდენობის პერიოდულ ზრდაში გამოიხატება. არსებული დემოგრაფიული ფონის პირობებში, ამგვარ სისტემას, შესაძლოა, სულ უფრო დიდი პრობლემები შეექმნას.

⁶³ http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=35

დასკვნა – ძირითადი გამოწვევები

საბჭოთა კავშირის დაშლის პირველ წლებში, 1990-1995 წლების პერიოდში, ქართულმა ეკონომიკამ მკვეთრი დაცემა განიცადა როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური მიზეზების გამო. ეკონომიკური პარამეტრების და საერთო ფონის გაუარესებით, საქართველომ მნიშვნელოვნად გაუსწრო ბევრ პოსტსოციალისტურ და პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოს. აღნიშნული სირთულეების მიუხედავად, 1995 წლამდე პერიოდში გამოიკვეთა მდგომარეობის ეკონომიკურ პოლიტიკაში, რომელიც ეკონომიკაში საბაზრო პრინციპების დანერგვას გულისხმობდა. ამ მხრივ აღსანიშნავია მიწების მასშტაბური პრივატიზაცია, მოქალაქეთა საცხოვრებელი ბინების პრივატიზაცია, ფასების ლიბერალიზაცია, ცალკეული საწარმოების პრივატიზაციის პროცესის დაწყება, ქაოტური და ხშირ შემთხვევაში კორუფციული გარიგებებით, ფინანსური ინსტიტუტების ფორმირება და ა.შ.

მეტიც, ამ პერიოდში მოსახლეობის მძიმე სოციალური მდგომარეობის შერბილება სწორედ საბაზრო მექანიზმების ცალკეული კომპონენტების ფორმირებამ განაპირობა. 1995 წლისათვის ქვეყანამ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დახმარებით, მოახდინა ჰიპერინფლაციის შეჩერება და ეროვნული ვალუტის შემოღება. წინა პერიოდის ქაოსის, ინფლაციის და საკუთრივ რყევების ფონზე, ეს სტაბილურობის ფაქტორს წარმოადგენდა.

1990-იან წლებში განიხილებოდა სოციალისტური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის ორი გზა: სწრაფი ტრანსფორმაცია, ე.წ. “შოკური თერაპიის” გზით და მეორე, გრადუალური ტრანსფორმაცია შედარებით ნელი სტრუქტურული ცვლილებების ხაზით. პოსტსაბჭოთა ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პერიოდი ისე წარმართა, რომ საქართველოს ეკონომიკურმა პოლიტიკამ ვერ წარმოაჩინა მკაფიო არჩევანი ამ ორ გზას შორის. ზოგი მიმართულებით გამოყენებული იქნა “შოკური” მეთოდები. სხვა შემთხვევებში კი გრადუალური ცვლილებების ტაქტიკამ ძალზე გააჭიანურა ცალკეული სექტორული და ინსტიტუციური რეფორმები. ხედვების, პოზიციების და პოლიტიკის წინააღმდეგობები რეფორმებთან მიმართებაში მხოლოდ ამ ორ მიდგომას შორის არ არსებობდა. 1990-იან წლებში და შემდგომაც მუდმივად არსებობდა წინააღმდეგობები ეკონომიკის ლიბერალური საბაზრო გარემოს შექმნასა და მის ძირითადად სოციალურ ორიენტაციას შორის. ამასთან, ეკონომიკური პოლიტიკა წმინდა პოლიტიკური ფაქტორების პრიმატის ფონზე მიმდინარეობდა. ეკონომიკური განვითარების განსხვავებული ვექტორები ერთმანეთის შემავსებელი ფაქტორების კომპლექსს არ ქმნიდნენ. ხშირ შემთხვევაში, ცალკეული მიმართულებებით გარკვეული მიღწევები ნივთიერდებოდა სხვა მიმართულებით გატარებული პოლიტიკის მანკიერებით ან საერთოდ პოლიტიკის გაუტარებლობით.

მიუხედავად ამისა, 1995 წლიდან ქართულმა ეკონომიკამ დაიწყო სტაბილიზაცია და ზრდის გარკვეული ტენდენციების ჩამოყალიბება. ამ პერიოდში, მიუხედავად ცალკეული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების მზარდი დინამიკისა, ვერ მოხერხდა საკვანძო სექტორების ეფექტიანი ტრანსფორმაცია (ენერგეტიკა, სოციალური სფერო და ა.შ.). ასევე არ განხორციელდა ინსტიტუციური ცვლილებები, რამაც საჯარო სტრუქტურების უუნარობა და კორუფციის ზრდა განაპირობა. ქართული ეკონომიკა საგარეო დამოკიდებულების მაღალ ხარისხს ავლენდა (უცხოური კრედიტები, დახმარებები, მოხმარების მაღალი იმპორტშემცველობა). ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 1990-იან წლებში საგარეო დახმარებებთან ერთად, აგრარულმა სექტორმა, სხვა სექტორებისაგან განსხვავებით, გარკვეული როლი შეასრულა უმწვავესი სოციალური მდგომარეობის შერბილებაში. ეს განაპირობა სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების გლეხებზე პრივატიზაციამ. მიწების მცირე სავარგულებად ფრაგმენტაციამ შეარბილა სოციალური პრობლემები, თუმცა ხელი შეუშალა ინვესტიციების მოზიდვას აგრარულ სექტორში და ამ სფეროს კომერციალიზაციას.

ქართული ეკონომიკის აღნიშნულმა მახასიათებლებმა მწვავედ იჩინა თავი 1990-იანი წლების ბოლოს და 2000-იანი წლების დასაწყისში. ეფექტიანი სექტორული რეფორმების გაუტარებლობამ გამოიწვია პრობლემების აკუმულირება. შესაბამისად, ენერგეტიკულ, წყალმომარაგების, კომუნალური

სერვისების სფეროებში პოსტსაბჭოთა ტრანსფორმაციის ათწლიანი პერიოდის შემდგომაც ღრმა სისტემური პრობლემები და დეფიციტი იყო ჩამოყალიბებული, რაც არც ეკონომიკის შემდგომ განვითარებას და არც მოსახლეობაში ცხოვრების დონის გაზრდის პერსპექტივას არ ქმნიდა. საგარეო დამოკიდებულების მაღალმა ხარისხმა 1990 წლების ბოლოს საქართველოს მეზობელ და ძირითად პარტნიორ ქვეყნებში – რუსეთსა და თურქეთში განვითარებულმა ფინანსურმა კრიზისებმა უშუალოდ იმოქმედა ნეგატიურად საქართველოს მაკროეკონომიკურ პარამეტრებზე. ხელისუფლების ინსტიტუციურმა არამდგრადობამ კი მკვეთრი საბიუჯეტო, ფისკალური, საჯარო სერვისების მიწოდების და მწვავე კორუფციული პრობლემები ჩამოაყალიბა. დროში განვლილმა და აკუმულირებულმა სოციალურ-ეკონომიკურმა კრიზისმა შექმნა ფონი 2003 წლის პოლიტიკური ცვლილებებისთვის.

2003 წლის ნოემბრის “ვარდების რევოლუციის” შედეგად მოსული ხელისუფლება 2004 წლიდან საწყის ეტაპზევე მრავალი გადაუჭრელი პრობლემის და კრიზისული ფონის წინაშე აღმოჩნდა. ახალმა ხელისუფლებამ გარკვეული ეფექტური ცვლილებები განახორციელა საჯარო ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში. ეს იყო სტრუქტურული, საკადრო, ორგანიზაციული და ტექნოლოგიური ხასიათის ცვლილებები. შესაბამისად, დაიძლია ქაოტურობა ამ სტრუქტურებში, გაიზარდა ორგანიზაციული მდგრადობის და ქმედითობის ხარისხი. მკვეთრად შემცირდა კორუფციის მასშტაბი საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოების ქვედა და საშუალო დონეებზე, თუმცა, საერთაშორისო შეფასებებით, ელიტური და პოლიტიკური კორუფციის ახალი ფორმებიც ჩამოყალიბდა.⁶⁴ გატარებული რეფორმები, უპირველეს ყოვლისა, აისახა ფისკალური დისციპლინის დამყარებაზე და ფისკალური პრობლემების დაძლევაზე, საჯარო სერვისების მიწოდების ხარისხზე და მექანიზმებზე, კრიმინალის მკვეთრ შემცირებაზე და ა.შ. მიუხედავად წარმატებული ცვლილებებისა, ვერ იქნა მიღწეული საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოების გამჭვირვალობის, დეცენტრალიზაციის და მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხარისხის ზრდა. ხელისუფლებამ დაიწყო სექტორული რეფორმები, რაც განსაკუთრებით ენერგეტიკული პრობლემების დაძლევაში და ცალკეული კომუნალური სერვისების მოსახლეობისთვის მიწოდებაში გამოიხატა. თუმცა, პრობლემური გახდა ამ მომსახურების ტარიფების სიდიდეები და გაანგარიშების მექანიზმების საკითხები.

ქვეყნის ეკონომიკის საგარეო დამოკიდებულების ასპექტი კიდევ უფრო გაიზარდა და რეალურად შემდგომი ეკონომიკური პოლიტიკის და მზარდი მაკროეკონომიკური ტენდენციების ძირითად წყაროდ იქცა. აგრარულ სექტორში პრობლემები კიდევ უფრო გაღრმავდა, ჩამოყალიბებული ნეგატიური ტენდენციები კი ძირითად დაბრკოლებად იქცა რეგიონებში სიღარიბის შემცირების თვალსაზრისით.

ხელისუფლების ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პოსტულატები დაეფუძნა ეკონომიკური თავისუფლების, დერეგულაციის და ეკონომიკური მოდერნიზაციის თეზებს, ცალკეული მიდგომები კი ლიბერტარიანული ხედვების გამოვლენა იყო. პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმებად ცალკეული მაკროეკონომიკური პარამეტრების მიხედვით (მშპ-ს ზრდა, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა) და საერთაშორისო რეიტინგულ ინდექსებში (ეკონომიკური თავისუფლების, ბიზნესის კეთების ინდექსები და ა.შ.) პოზიციების გაუმჯობესება იქცა. ხელისუფლების ეკონომიკური პოლიტიკა ითვალისწინებდა მასშტაბურ და სწრაფ პრივატიზაციას, ეკონომიკის ცალკეული მიმართულებების დერეგულირებას, საგადასახადო ლიბერალიზაციას, საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაციას, შრომის კანონმდებლობის ლიბერალიზაციას. ხელისუფლებამ შემოიტანა ქართული ეკონომიკური გარემოს ე.წ. “სინგაპურიზაციის” გზით სწრაფი ეკონომიკური ზრდის ამოცანა.

⁶⁴ აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტი, 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/160457.pdf>

პრივატიზაცია მართლაც სწრაფი ტემპებით განხორციელდა და არსებითი როლი ითამაშა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დინამიკური ზრდის თვალსაზრისით. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ პიკს 2007 წელს მიაღწია და ძირითადად დაკავშირებული იყო პრივატიზაციასთან და პრივატიზაციის შემდგომ ოპერირებასთან. შესაბამისად, მან ვერ ითამაშა განმსაზღვრელი როლი შიდა, ახალი მწარმოებლური აქტივების მასშტაბურ ფორმირებასა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაში. ის გარემოება, როდესაც ინვესტიციების მასშტაბის ზრდა არ აისახება სამუშაო ადგილების ზრდაზე, მეტიც, პარალელურად, იზრდება უმუშევრობის დონე და ეს არ უკავშირდება შრომის მწარმოებლურობის ტექნოლოგიურ განვითარებას, იძლევა დასკვნის საფუძველს, რომ ეს ინვესტიციები მნიშვნელოვანწილად არ ატარებდა ეკონომიკური თვალსაზრისით მომავალზე ორიენტირებული აქტივების შექმნის ფუნქციებს და უმთავრესად, აქტივების ტრანზაქციებთან დაკავშირებულ ფინანსურ ნაკადებს წარმოადგენდა.

დერეგულირების მიმართულებით ხელისუფლება ეყრდნობოდა ორ ძირითად არგუმენტს: ეკონომიკურს და ინსტიტუციურს. ეკონომიკური თვალსაზრისით, ლიბერტარიანული მიდგომა უპირატესობას ანიჭებდა ბაზრის განუსაზღვრელ შესაძლებლობებს თვითრეგულირებისათვის. ინსტიტუციური თვალსაზრისით კი, არგუმენტები ეყრდნობოდა 1990-იანი წლებიდან შემორჩენილი მარეგულირებელი სტრუქტურების დაბალეფექტურობას და კორუფციულობას. აღნიშნული არგუმენტების საფუძველზე, პრობლემის გადაჭრის გზად, ნაცვლად ინსტიტუციური და სამართლებრივი რეფორმებისა, რაც კორუფციის რისკების ნიველირებისკენ და კერძო სექტორისათვის ტვირთის შემსუბუქებისკენ იქნებოდა მიმართულია, არჩეული იქნა ცალკეული მიმართულებით რეგულირების სრული ლიკვიდაცია. ეს შეეხო, მათ შორის, ისეთ მიმართულებებს, სადაც ინსტიტუციური და სამართლებრივი რეფორმები გულისხმობდა ანტიმონოპოლიურ რეგულირებას, სურსათის უვნებლობის სტანდარტებს და ტექნიკურ რეგულაციებს, შრომითი ურთიერთობების რეგულირებას და ა.შ. საკანონმდებლო და ინსტიტუციური თვალსაზრისით, დერეგულირება იმდენად მასშტაბური იყო, რომ საქართველოს ეკონომიკური თავისუფლების, ბიზნესის კეთების სიმარტივის საერთაშორისო ინდექსებში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება და ცალკეული ინდიკატორების მიხედვით, მონიწივე ადგილების დაკავების საშუალება მისცა. ანალოგიური მიდგომით, საგადასახადო სისტემაში შემცირდა გადასახადის სახეები და საგადასახადო განაკვეთები, რამაც აგრეთვე პოზიტიური გავლენა იქონია ქვეყანაში ლიბერალური გარემოს შეფასებაზე. დერეგულირების ეკონომიკური შინაარსი გულისხმობს იმგვარი ბიზნესგარემოს ფორმირებას, როდესაც ნოყიერი ნიადაგია კერძო ინიციატივებისათვის, რაც უნდა აისახოს არსებული ბიზნესების გაფართოებაში, ახლის შექმნაში, მათ შორის მცირე და საშუალო ბიზნესის მასშტაბის ზრდაში. თუმცა, საქართველოში ჩამოყალიბებული სურათი ამგვარი დასკვნის საშუალებას ნაკლებად იძლევა. ხელსაყრელი საბაზრო გარემოს ჩამოყალიბება მრავალკომპონენტიანია, მათ შორის არის ფუნდამენტური კომპონენტები, როგორებიცაა: საკუთრების უფლებები, გარიგების დაცვა, კონკურენცია. საკუთრების უფლების საკითხში საქართველოში ბევრი გამოწვევაა. ამას აჩვენებს არა მხოლოდ საკუთრების უფლების ხელყოფის მრავალი გავრცელებული მაგალითი მედიის მიერ, არამედ შესაბამისი მაჩვენებლები საერთაშორისო ინდექსებშიც. ეკონომიკური თავისუფლების ამსახველ ინდექსებში, სადაც საქართველოს ეკონომიკური გარემო ზოგადად პოზიტიურად ფასდება, საკუთრების უფლებების ინდიკატორებში ქვეყანას აქვს დაბალი მაჩვენებლები და რაიმე მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება წლების დინამიკაში არ შეიმჩნევა. სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, რომელზეც ასევე მიუთითებს მრავალი კვლევა და შეფასება⁶⁵, უშუალოდ აისახება გარიგების დაცულობის პრობლემაზე. დერეგულირების ზოგადმა ტენდენციამ ვერ გამოიღო მნიშვნელოვანი შედეგები ხელსაყრელი ბიზნესგარემოს ფორმირებისთვის, რადგან განმსაზღვრელ და ფუნდამენტურ კომპონენტებში ქართულ ეკონომიკურ პოლიტიკას ჰქონდა ჩავარდნა, შესაბამისად, დერეგულირება მნიშვნელოვნად ვერ აისახა ვერც ადამიანთა დასაქმებასა და ცხოვრების დონის ზრდაზე.

⁶⁵ აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტი, 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/160457.pdf>

მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ყველაზე მკაფიოდ ხელისუფლების პოლიტიკა აისახა მშპ-ს მზარდ დინამიკაზე. მშპ-ს ზრდაზე მოქმედი უმთავრესი ფაქტორები იყო ფისკალური და საგარეო ფაქტორები. ფისკალური ფაქტორებიდან აღსანიშნავია ის, რომ საგადასახადო ადმინისტრირების მკვეთრმა გაუმჯობესებამ ბიუჯეტის მოცულობა რამდენჯერმე გაზარდა. მთავრობის სახარჯო პოლიტიკაში მნიშვნელოვანი აქცენტირება მოხდა ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე (მათ შორის, საგარეო რესურსებით), შესაბამისად, გაიზარდა სახელმწიფოს როლი მშპ-ს ზრდაზე პოზიტიური ზემოქმედების თვალსაზრისით. ასეთი ფაქტორები, ერთი მხრივ, სტატისტიკურად იწვევს მშპ-ს ზრდას, მაგრამ, მეორე მხრივ, ნაკლებად უკავშირდება მდგრადი ეკონომიკური ზრდის ეკონომიკურ შინაარსს. არსებითად, მეორე და განმსაზღვრელ როლს მშპ-ს ზრდაში ასრულებდა საგარეო ფინანსური ნაკადები, მათ შორის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, მოქალაქეთა ფულადი გზავნილები, სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალი და მიღებული გრანტები, კერძო სტრუქტურების, მათ შორის, საბანკო სისტემების მიერ შემოტანილი საგარეო ფინანსური რესურსები. თავის მხრივ, საგარეო რესურსების არსებობა, რომელიც ეროვნულ ეკონომიკას აძლევს საშუალებას, შეავსოს შიდა დანაზოგების დეფიციტი და შექმნას საინვესტიციო შესაძლებლობები, პოზიტიური მოვლენაა. მაგრამ საქართველოში მივიღეთ სურათი, როდესაც შემოსული ფინანსური ნაკადები უმთავრესად სამომხმარებლო ხარჯებზე წარიმართა, როგორც კერძო სექტორის, ისე სახელმწიფო სექტორის მიერ. ინვესტიციებმა ვერ იქონია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა რეალური სექტორის მწარმოებლურობის უნარის განვითარებაზე. შესაბამისად, ამ ნაკადებმა სტატისტიკურად იქონია მშპ-ს ზრდაზე ზეგავლენა, ხოლო ეკონომიკური შედეგებით ატარებდა, ერთი მხრივ, ინფლაციური ზრდის ბუნებას და, მეორე მხრივ, მოხმარებაზე ორიენტიაციის ზრდის ხასიათს შიდა წარმოების განუვითარებლობის პირობებში. ეს დაბალანსებული იქნა იმპორტით, რამაც, საბოლოო ჯამში, საგარეო ვაჭრობის სალდოს მკვეთრი გაუარესება გამოიწვია. შედეგად, საქართველოს ეკონომიკა ჩამოყალიბდა მოხმარებაზე ორიენტირებულ და იმპორტზე დამოკიდებულ ეკონომიკად, რაც კომპენსირებულია არა ეკონომიკის უნარით, აწარმოოს მეტი, არამედ ძველი აქტივების რეალიზაციით, საგარეო ვალდებულებების ზრდით და ინფლაციით. ინფლაციის პრობლემა, მიუხედავად იმისა, რომ გამოკვეთილად 2008 წლის კრიზისის შემდგომ იჩინა თავი, თავისი არსით გრძელვადიანი ზრდის ინფლაციური ბუნების გამოვლენაა და არა მოკლევადიანი კონიუნქტურული ინფლაცია. მეტიც, თავად ინფლაციის შეკავების პოლიტიკა იყო მოკლევადიანი კონიუნქტურული ბუნების, რომლის ზეგავლენა ეკონომიკური პოლიტიკის სხვა პარამეტრებზე არაერთმნიშვნელოვანია. დეკლარირებულ მიდგომას, რომელიც გულისხმობდა მკვეთრ ზრდაზე ორიენტირებულ დერეგულირებას, შედეგად შიდა დანაზოგების, რეინვესტიციების, შიდა საინვესტიციო რესურსების ზრდა უნდა გამოეწვია. საქართველოში მივიღეთ საპირისპირო სურათი: შიდა დანაზოგების მაჩვენებელი დაბალია და არც ზრდის დინამიკა გამოუვლენია.

აღსანიშნავია, აგრეთვე, მაკროეკონომიკის სექტორული ასპექტი. ჩამოყალიბდა შიდა და გარე ფინანსური რესურსების კონცენტრაციის გარკვეული “სამკუთხედები”: “ბანკი-ინვესტიციები-მშენებლობა და უძრავი ქონება” და “ბანკი-მოხმარება-ვაჭრობა”.

“ბანკი-ინვესტიციები-მშენებლობა და უძრავი ქონება” გულისხმობს იმას, რომ საბანკო და საინვესტიციო რესურსები მნიშვნელოვნად იყო კონცენტრირებული მშენებლობის და უძრავი ქონების სექტორებზე, რამაც სამშენებლო ბიზნესის და უძრავი ქონების სექტორების არაბუნებრივი “გაბერვა” გამოიწვია (მით უმეტეს, ფართოდ იყო დანერგილი ე.წ. ფინანსური პირამიდების პრაქტიკა). ამგვარმა ბუმმა, ერთი მხრივ, მშენებლობა-უძრავი ქონების სექტორში, რომელიც ძირითადად სამომხმარებლო და არა საინვესტიციო ბუნების აქტივებს უკავშირდებოდა, განაპირობა ე.წ. “ჰოლანდიური ავადმყოფობის” ნიშნები, როდესაც ეკონომიკის სხვა, უფრო მწარმოებლურ სექტორებს, მოაკლდა ფინანსური რესურსები. ამასთანავე, წარმოიქმნა შიდა და გარე კრედიტორული დავალიანებების პრობლემა.

“ბანკი-მოხმარება-ვაჭრობა” გულისხმობს იმას, რომ კომერციული ბანკების მიერ, ერთი მხრივ, სამომხმარებლო სესხებზე და, მეორე მხრივ, ვაჭრობაზე სესხების მასშტაბი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ამგვარმა ფინანსურმა სტიმულირებამ მოხმარების მასშტაბი გაზარდა. პარალელურად,

ბანკები ახდენდნენ ვაჭრობის სექტორის სტიმულირებას. საბოლოო ჯამში, ამგვარი კორელაცია აისახა იმპორტის მოცულობის მკვეთრ ზრდაზე, ხელი შეუწყო ინფლაციურ პროცესებს, შექმნა არაუზრუნველყოფილი საკრედიტო ვალდებულებების პრობლემა.

აღნიშნული მაკროეკონომიკური ვითარება უშუალოდ ეკონომიკური შინაარსით იმაშიც აისახა, რომ სტატისტიკურად 2004 წლის შემდგომ კერძო და საჯარო დანახარჯების დინამიკა გაცილებით მზარდი იყო, ვიდრე ქვეყანაში შექმნილი დამატებული ღირებულების ზრდის დინამიკა. ამასთანავე, თანდათანობით გაუარესდა ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შეფასება საერთაშორისო რეიტინგებში და, მაგალითისთვის, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსში საქართველო ამ კომპონენტით საკმაოდ დაბალ ადგილზეა (137-ე ადგილი 142 ქვეყანას შორის 2011-2012 წლის ანგარიშში).

“ვარდების რევოლუციის” შემდგომ მოსული ხელისუფლების საპროგრამო ამოცანები, განეხორციელებინა ცალკეულ პროგრამებში დასახული ამბიციური ამოცანები საქართველოს “საერთაშორისო ფინანსურ ცენტრად” ქცევასთან დაკავშირებითან დაენერგა “სინგაპურის მოდელის” ელემენტები, მკვეთრად გადაჭარბებული და უსაფუძვლო აღმოჩნდა. გატარებულმა პოლიტიკამ ვერ შექმნა მდგრადი ეკონომიკური განვითარების არსებითი მახასიათებლები. ეკონომიკური განვითარება, მისი თანამედროვე გაგებით, მნიშვნელოვნად განსხვავდება ეკონომიკური ზრდის მაკროეკონომიკური მოვლენისაგან. რასაკვირველია, ეკონომიკური ზრდა არის ძირითადი წყარო ეკონომიკური განვითარებისთვის, მაგრამ განვითარება არსებითად სხვა კომპონენტებსაც ითვალისწინებს და თანამედროვე პირობებში მდგრადი განვითარების პლატფორმას გულისხმობს. მდგრადი განვითარება ეკონომიკის ზრდის ფონზე, პარალელურად ეკოლოგიური და სოციალური გარემოს გათვალისწინებასაც მოიაზრებს. ამ თვალსაზრისით, ეკოლოგიური და ადამიანისათვის უსაფრთხო გარემო არ ყოფილა ხელისუფლების გამოკვეთილი პრიორიტეტი. სოციალურ გარემოსთან მიმართებაში კი მდგომარეობა არსებითად ვერ გაუმჯობესდა, რადგან “ვარდების რევოლუციის” შემდგომი ეკონომიკური ზრდის ბუნებამ განაპირობა ის, რომ უმუშევრობის და სიღარიბის პრობლემა კვლავ მწვავედ დგას. შრომის ბაზარზე არსებული ვითარება ბოლო 15 წლის მანძილზე არსებითად არ შეცვლილა. სიღარიბეზე კი ზეგავლენას ახდენს ის ფაქტორი, რომ ქართული მოსახლეობის და სამუშაო ძალის ნახევარი უშუალოდ არის დაკავშირებული სოფლის მეურნეობასთან და “ლიბერტარიული ეკონომიკური პოლიტიკა” აგრარულ სფეროში რაიმე ტიპის სექტორული პოლიტიკის გატარებას არ ითვალისწინებდა და მის განვითარებას მთლიანად ბაზარს მიანდობდა. ბაზარი, თავის მხრივ, უშუალო შეხებაშია სხვა ქვეყნების აგრარულ სექტორებთან, სადაც სექტორული, მათ შორის ინტერვენციული პოლიტიკა, ძალზე მასშტაბურია. ხელისუფლების პოლიტიკა ამ სექტორში ცალკეული ერთჯერადი და უფრო პოლიტიკური კამპანიური ნაბიჯებით შემოიფარგლებოდა. შედეგად კიდევ უფრო დაეცა ქართული აგრარული სექტორის კონკურენტუნარიანობა, შემცირდა წარმოების დონე. სიღარიბე, განსაკუთრებით რეგიონებში, უმწვავეს პრობლემად დარჩა. ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელმაც ვერ შექმნა შესაძლებლობები იმ სექტორის განვითარებისთვის, რომელთანაც მოსახლეობის ნახევარია დაკავშირებული, სოციალური თვალსაზრისით განსაკუთრებით წარუმატებელი აღმოჩნდა. სწორედ მძიმე სოციალური ფონის და 2007 წლის კრიზისული პოლიტიკური მოვლენების შემდგომ, 2008 წლიდან სამთავრობო პროგრამებსა და განცხადებებში ხდება სოციალური პრობლემების წინა პლანზე წარმოჩენა, იზრდება ბიუჯეტიდან სოციალური დანახარჯები, აქცენტი გადადის დასაქმებაზე და სოფლის მეურნეობაზე. თუმცა სოფლის მეურნეობაზე აქცენტირება სამთავრობო დოკუმენტებსა და განცხადებებში ნაკლებად გამოიხატა სისტემური და გრძელვადიანი პროგრამების რეალიზაციაში. დასაქმების თვალსაზრისითაც რაიმე მნიშვნელოვანი სიახლე მთავრობის მიერ შემოთავაზებული არ არის, გარდა იმისა, რომ განსაკუთრებული აქცენტირება ტურიზმის სექტორზე კეთდება. ტურიზმის სექტორის მნიშვნელობა დასაქმების ზრდაში ჯერჯერობით არ არის მნიშვნელოვანი. ამასთანავე, არც ცალკეული კომპონენტები, რომელმაც ტურიზმის სექტორში საქართველოს კონკურენტუნარიანობა უნდა განაპირობოს, არ ქმნის იმ გადაჭარბებული ოპტიმიზმის წინაპირობებს, რომელიც საქართველოს ხელისუფლების გეგმებში

გამოიხატება ამ სექტორთან მიმართებაში. აღსანიშნავია, რომ გვაქვს გარკვეული პარადოქსული ვითარება: აგრარულ სექტორში, რომელიც ძალიან მნიშვნელოვანია ქვეყნის მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის, სახელმწიფოს ინტერვენცია ან რაიმე ტიპის ფინანსური მხარდაჭერა “ანტისაბაზრო” ზომად განიხილება, სამთავრობო პოლიტიკა კი ტურიზმის სექტორში ფაქტობრივად ანაცვლებს კერძო სექტორს და ხშირ შემთხვევაში ტურიზმზე ორიენტირებული პროექტების ინიციატორად და განმახორციელებლად სახელმწიფო გვევლინება.

მთლიანობაში, “ვარდების რევოლუციის” ხელისუფლების შემდგომი ეკონომიკური პოლიტიკის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხები:

რამდენად ლიბერალურია მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა? მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული მიმართულებით მთავრობამ მართლაც მოახდინა მკვეთრი დერეგულირება (მაგ., შრომის კანონმდებლობა, ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და ა.შ.), ვერ ჩამოყალიბდა არსებითად თავისუფალი ეკონომიკური გარემო, რისი უმთავრესი მიზეზიც საკუთრების დაუცველობა იყო. შედეგად, ვერ მოხერხდა ეკონომიკური განვითარების იმ რეალური უპირატესობების გამოვლენა, რომელიც ლიბერალურმა ეკონომიკურმა გარემომ უნდა მოიტანოს.

მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკას ასევე აკლდა თანმიმდევრულობა, რადგან 2004-2007 წლების განმავლობაში ნაკლები ყურადღება ექცეოდა სოფლის მეურნეობასა და სოციალურ პრობლემებს, სიღარიბის დაძლევის, დასაქმებას. 2008 წლის შემდგომ კი მთავრობის პოლიტიკის აქცენტები სწორედ ამ საკითხებზე გადავიდა, თუმცა ჯერჯერობით რაიმე ხელშესახები ნარმატებების გარეშე.

მიუხედავად ეკონომიკური ზრდისა, ვერ იქნა მიღწეული გარდატეხა ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით. ამის მიზეზი იყო ზრდის ფაქტორებში საგარეო და შიდა ფინანსური ნაკადების განმსაზღვრელობა, რომელიც ნაკლებად აისახა რეალურ სექტორებზე. ეკონომიკური ზრდა ვერ აისახა დასაქმებაზე, ეკონომიკის ახალი სექტორ(ებ)ის წარმოჩენაზე და ტრადიციული სექტორების განვითარებაზე. მოდერნიზაციის იდეა, რომელიც მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკაში ფიგურირებს, არ იქნა მკაფიოდ გამოკვეთილი ან ჩამოყალიბებული კონცეფციისა და სტრატეგიის დონეზე. აქედან გამომდინარე, საქმე უპირატესად გვექონდა მოდერნიზაციის ზედაპირულ გაგებასთან, როდესაც იცვლება არა ეკონომიკის მამოძრავებელი ღრმა სტრუქტურული ტენდენციები (სექტორული, შრომის ბაზრის, ტექნოლოგიური, სავაჭრო), არამედ ძირითადად ხდება ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და აქცენტების გადათამაშება სექტორებს შორის. ამგვარად, “მოდერნიზაციის” სამთავრობო პოლიტიკა არ იყო მკაფიოდ იდენტიფიცირებული, არსებით შედეგებზე ორიენტირებული და მყარ, სიღრმისეულ ეკონომიკურ გათვლებზე დაფუძნებული.

საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია:
დამოუკიდებლობის 20 წელი

შუალედური ანგარიში

© EI-LAT 2012 "ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი"
რუსთაველის გამზირი, 50/1, 0108, თბილისი, საქართველო. ტელ./ფაქსი: +(995 32) 293 11 28;
ელფოსტა: info@ei-lat.ge, ვებგვერდი: <http://ei-lat.ge>