

ფროფეზი

7



საგამომცემლო ფირმა „სიანლე“
თბილისი 2009

ვლადიმერ პაპავა

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი, საქართველოს მეცნიერებათა
ეროვნული აკადემიის წევრ-კორესპონდენტი

**სიღარიბის შემცირება კერძო სექტორის
ბანკოთარების გზით: ქართული სინამდვილე
და პერსპექტივები**

შესავალი

ათ წელზე მეტი დრო გავიდა მას შემდეგ, რაც მსოფლიოში ძალზე აქტუალური გახდა სიღარიბის დაძლევის პრობლემა¹. ეს გასაგებიცაა, რადგანაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში სიღარიბის მიერ მსოფლიოს მოსახლეობის მოცვა სულ უფრო და უფრო ფართო მასშტაბებს იღებდა. XX საუკუნის ბოლოს კი ცხადი გახდა, რომ აუცილებელი იყო სპეციალური პროგრამების შემუშავება სიღარიბის დაძლევის მიზნით. ამ პროგრამების შემუშავების ინიცირება და მათთვის ერთიანი კონცეპტუალური სქემის მომზადება გაეროს განვითარების პროგრამისა და მსოფლიო ბანკის მიერ არის კოორდინირებული. უკიდურესი სიღარიბისა და შიმშილის აღმოფხვრა გაეროს ათასწლეულის მიზნებიდან უმთავრესია.

სიღარიბის შემცირება უნდა მიიღწეოდეს არა იმდენად შემოსავლების გადანაწილებით, რამდენადაც ქვეყნის ეკონომიკური გან-

¹ იხ., მაგალითად, **Ahuja, V., Bidani B., Ferreira F. and Walton M.** *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997; **Milanovic, B.** *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998; **Sachs, J. D.** *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: The Penguin Press, 2005, **ВБ**, 2001; **ВБ**, *Наступление на бедность. Доклад о мировом развитии – 2000/2001*. Москва: Издательство «Весь Мир», 2001; **Румянцева, Е. Е.** *Стратегия преодоления бедности*. Минск: «Армита – Маркетинг, Менеджмент», 2001.

ვითარების გზით. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში კი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება კერძო სექტორის განვითარების გარეშე შეუძლებელია. სწორედ კერძო სექტორის განვითარება უწყობს ხელს დასაქმების ზრდას, დასაქმებულთა შემოსავლების ზრდას და ამ გზით სიღარიბის შემცირებას. ამ კონტექსტში უნდა იქნეს განხილული “სიღარიბის დაძლევაზე ორიენტირებული ზრდის” (Pro-Poor Growth)¹ მიდგომა, რომელიც ბოლო ხანებში სულ უფრო პოპულარული ხდება. ამ მიდგომის თანახმად სიღარიბის დაძლევაზე ორიენტირებულ ზრდას აქვს ორი გაგება – *აბსოლუტური* და *ფარდობითი*. პირველის თანახმად ღარიბთა შემოსავლები უნდა იზრდებოდეს, მეორეს თანახმად კი ღარიბთა შემოსავლები უნდა იზრდებოდეს უფრო სწრაფად, ვიდრე საშუალო შემოსავლები. ამგვარი ზრდა კი სწორედ კერძო სექტორის განვითარების გზით მიიღწევა, როცა სულ უფრო მეტ ღარიბს ეძლევა საშუალება დასაქმდეს და საკუთარი შრომით გაიუმჯებესოს თავისი და მისი ოჯახის პირობები.

საქართველოსათვის, ისევე როგორც დანარჩენი მსოფლიოსათვის, სიღარიბის დაძლევა იყო² და დღესაც რჩება ერთ-ერთ უმ-

¹ OECD. *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development. An Analytical Framework*, 2004, online at <http://www.oecd.org/dataoecd/53/21/34055384.pdf>.

² **ასათიანი, რ.** “ახალი სოციალური საკითხი” და სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა. კრებულში: *საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის შრომები*. ტომი 2. თბილისი: “სიანლე”, 2001; **თუთბერიძე, გ.** “საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის” შესახებ. *მაკრო მიკრო ეკონომიკა*, № 9, 2002; *საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის შუალედური დოკუმენტი. მთავრობის განაცხადი*. თბილისი, “ბიტი”, 2001; *საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა*. სადისკუსიო მასალა. თბილისი, “ბიტი”, 2001; Papava, V. *Trends in Poverty and Well-Being in the 90's of Georgia*. Background Paper Prepared for the Regional Monitoring. Report No. 8: A Decade of Transition. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, 2001, online at <http://www.papava.info/publications/Georgia00pov.pdf>; **Tarkhan-**

წვავს პრობლემად¹. მისი გადაწყვეტის მიმართულებით ქვეყანაში უკვე დაგროვდა გარკვეული გამოცდილება, თუმცა, სამწუხაროდ, შეუძლებელია იმის მტკიცება, რომ ხელისუფლებას ბოლომდე გაცნობიერებული ჰქონდა ამ პრობლემის არსი და ქმედითად მოქმედებდა მის გადასაწყვეტად.

არსებული მდგომარეობა

2000 წლის მიწურულს მსოფლიო ბანკისა და გაეროს განვითარების პროგრამის ინიციატივით საქართველოს მთავრობამ დაიწყო მუშაობა სიღარიბის დაძლევის პროგრამის შექმნაზე. მას შემდეგ, რაც მთავრობის მიერ მოწოდებული მასალების საფუძველზე ამ პროგრამაზე მუშაობის პროცესში დამოუკიდებელი ექსპერტები და არასამთავრობო სექტორის სხვა წარმომადგენლები აქტიურად ჩაერთვნენ, პროგრამის პროექტმა მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი სახე შეიძინა და ამ ეტაპზე შესაძლებელი გახდა სამუშაოებში საერთაშორისო ორგანიზაციების ექსპერტების ჩართვა, რამაც ამ დოკუმენტს საბოლოო სახე მიაღებინა. 2003 წლის ივნისში საქართველოს პრეზიდენტის ელზარდ შვეარდნაძის მიერ დამტკიცებულ იქნა “ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა”². აღსანიშნავია, რომ თავიდანვე ამ პროგრამამ საერთაშორისო ორგანიზაციების უმაღლესი შეფასება დაიმსახურა და მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი) საქართველოსთან სწორედ ამ პროგრამის ფარგლებში გააგრძელებდნენ თანამშრომლობას.

Mouravi, G., 1998. *Poverty in a Transitional Society: Georgia*. Discussion Paper Series 6. Tbilisi: UNDP.

¹ მესხია, ი. ცხოვრების დონე და სიღარიბე საქართველოში. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, მაისი, 2008.

² ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა. თბილისი: საქართველოს მთავრობა, 2003.

სამწუხაროდ, ხსენებული პროგრამის მიღებასა და საერთაშორისო მოწონებას არავითარი ზეგავლენა არ მოუხდენია იმდროინდელი საქართველოს მთავრობაზე, რომელსაც არ გააჩნდა ნება და უნარი დაეწყო ამ პროგრამის (და არა მარტო მისი) განხორციელება, 2003 წლის ნოემბერში კი “ვარდების რევოლუციის” შედეგად მოხდა ხელისუფლების ცვლა¹.

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ პროგრამის განხორციელების დაწყება იგვიანებდა, ხოლო რევოლუციის შემდეგ მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ცვლილებები იქნა გატარებული, საჭირო შეიქმნა მისი (პროგრამის) მნიშვნელოვანი გადაშუქება. ამის სანაცვლოდ პოსტრევოლუციურმა მთავრობამ ეს პროგრამა აბსოლუტურად ზედმეტად ჩათვალა და ის დავიწყებას მისცა.

იმავდროულად საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები რატომღაც თვლიდნენ, რომ საქართველოს მთავრობას ჰქონდა სიღარიბის დაძლევის პროგრამა და მასთან სწორედ ამ პროგრამის ფარგლებში თანამშრომლობდნენ. 2007 წლის სექტემბერში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ოფიციალური განცხადებით საქართველოში მან წარმატებით დაასრულა კიდევ სიღარიბის დაძლევის პროგრამა. ასე, რომ პროგრამა კი დასრულდა (თანაც თურმე წარმატებით), მაგარამ სიღარიბე კი მაინც დარჩა!

ასე, რომ შეიქმნა აბსურდული სიტუაცია, როცა საქართველოს პოსტრევოლუციური მთავრობა არ სცნობდა პრეზიდენტ ელუარდ შევარდნაძის მიერ დამტკიცებულ საქართველოს “ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამას”, ხოლო საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები მთავრობასთან სწო-

¹ იხ., მაგალითად, **Coppieters, B., and Legvold R.**, eds. *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*. Cambridge: The MIT Press, 2005; **Fairbanks, Ch. H. Jr.** Georgia’s Rose Revolution. *Journal of Democracy*, Vol. 15, Vol. 2, , 2004; **Jones, S. F.** The Rose Revolution: A Revolution without Revolutionaries? *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 1, 2006; **Karumidze, Z., and Wertsch J. V.**, eds. *“Enough.” The Rose Revolution in the Republic of Georgia 2003*. New York: Nova Science Publishers, 2005.

რედ ამ პროგრამის ფრგლებში ახორციელებდნენ თანამშრომლობას¹.

მას შემდეგ, რაც 2007 წლის ნოემბერში პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი იძულებული იყო გადამდგარიყო და დაენიშნა ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნები მან თავის წინასაარჩევნო კამპანიაში წინა პლანზე სიღარიბის დაძლევის ამოცანა დააყენა. ამას კი შემდეგი ახსნა აქვს: 2007 წლის შემოდგომის საპროტესტო აქციების უმთავრესი გამომწვევე მიზეზი საზოგადოების ხელისუფლებისაგან შელახული ღირსება იყო და წინასაარჩევნო მართონში პრეზიდენტობის კანდიდატმა მიხეილ სააკაშვილმა სცადა ამომრჩეველთა ყურადღება უმწვავეს სოციალურ პრობლემაზე – სიღარიბეზე გადაეტანა, რაც მან წარმატებით მოახერხა კიდევ.

2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებზე ხელისუფლების წინასაარჩევნო მოწოდება იყო “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე!” ამ მოწოდებას მთავრობამ “ხორცი შეასხა” იმავე სათაურის მქონე ე.წ. პროგრამით, რომელიც პარლამენტმა 2008 წლის იანვრის ბოლოს მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადებასთან ერთად დაამტკიცა. ამ დოკუმენტს მხოლოდ პირობითად შეიძლება ეწოდოს პროგრამა, რამეთუ ის მხოლოდ და მხოლოდ რამოდენიმე გვერდზე ჩამოწერილი მოწოდებებით შემოიფარგლება. თვით ამ “სიფრიფანა” დოკუმენტში სიღარიბის პრობლემა მხოლოდ ერთი წინადადებითაა მოხსენიებული, რომლის თანახმადაც “უახლოესი ხუთი წლის განმავლობაში სიღარიბე მნიშვნელოვნად შემცირდება”, რაც, თავის მხრივ, არ ასახავს ამ დოკუმენტის სახელწოდებას, რომლის თანახმადაც საქართველოს უნდა იყოს სიღარიბის გარეშე. სიღარიბის მნიშვნელოვან შემცირებაში კი როგორც ტექსტიდან ირკვევა მთავრობა გულისხმობს იმას, რომ სოციალური პაკეტის მიმღებ ბენეფიციართა, ანუ სახელმწი-

¹ Papava, V. Georgia's Macroeconomic Situation Before and After the Rose Revolution. *Problems of Economic Transition*, Vol. 48, No 4, 2005, p. 14.

ფოზე დამოკიდებულ გაჭირვებულთა რიცხვი 50 პროცენტით უნდა შემცირდეს¹.

მსგავსი მიდგომა იყო დამახასიათებელი სახელისუფლებო პარტიის – ნაციონალური მოძრაობის წინასაარჩევნო კამპანიისათვის, და არჩევნების შემდგომი პერიოდისათვისაც.

როგორც ვხედავთ, სამწუხაროდ, არც 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს მთავრობას სიღარიბის შემცირების არა თუ მეტ-ნაკლებად რეალისტური პროგრამა არ ჰქონდა, არამედ ბოლომდე გააზრებულიც არ აქვს, თუ რა არის სიღარიბე და როგორ უნდა შემცირდეს ის.

“ვარდები რევოლუციის” შემდეგ მთავრობის არაფორმალური მითითებით ცალკეულ კერძო ფირმებს დაევალიათ უფასო სასაიდლოების ფართო ქსელის შექმნა, რაც უკიდურესად ღარიბ მოსახლეობას ერთგვარად უმსუბუქებს არსებობას.

კერძო სექტორში დასაქმების ხელშეწყობის მიზნით პოსტრევოლუციურმა მთავრობამ 2006 წელს წამოიწყო ე.წ. დასაქმების ეროვნული პროგრამა², რომელიც თავის ხასიათით უფრო პოპულისტური დატვირთვის მქონე იყო, და რამაც პრაქტიკულად მხოლოდ ინფლაციის ზრდას შეუწყო ხელი. ეს პროგრამა მთავრობამ 2007 წლის მიწურულსა და 2008 წლის დასაწყისში გაიმეორა.

ამ პროგრამის თანახმად მეწარმეებს იმპერატიულ ტონალობაში ეთხოვათ სამი თვის განმავლობაში დაესაქმებინათ უმუშევრები, რომლებიც ამისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსდნენ 2006 წელს თვეში 150 ლარის, ხოლო 2007-2008 წლებში თვეში 200 ლარის ოდენობით. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დახარჯუ-

¹ მთავრობის პროგრამა 2008-2112. ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე. *Civil.Ge*, ახალი ამბები საქართველოდან, 31 იანვარი, 2008, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=17412>.

² ახალი ეკონომიკური ინიციატივები. უმუშევრობის დაძლევა ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესებით. *Civil.Ge*, ახალი ამბები საქართველოდან, 5 აგვისტო, 2006, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=13363&search=ახალი%20ეკონომიკურ>.

ლი ათეულობით მლნ ლარის შედეგად ერთეულები მართლაც დასაქმდნენ, ხოლო უმრავლეს შემთხვევაში მოხდა ჩვეულებრივი გარიგება: მეწარმეები თანახმა იყვნენ ხელი მოეწერათ ნებისმიერ დოკუმენტზე თითქოს კონკრეტული პირი სამსახურში დადიოდა და რაღაცას აკეთებდა. უმუშევარიც კმაყოფილი დარჩა, რადგან მან ჯერ 450, მოგვიანებით 600 ლარი მიიღო არაფერში. უფრო მახინჯი სიტუაციებიც კი დაფიქსირდა, როცა ზოგი წვრილი მეწარმე ხელს მხოლოდ იმ შემთხვევაში უწერდა შესაბამის დოკუმენტზე, თუ უმუშევარი მას თანხის ნახევარს მისცემდა. საბოლოო ანგარიშით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დასაქმების ზრდის ხელშეწყობისათვის გამოყოფილი ათეულობით მლნ ლარის შინაარსობრივი დატვირთვა უმთავრესად უმუშევართათვის შემწეობის გაღებაში გამოიხატა. ეს თანხა ისე გავიდა ბაზარზე სამომხმარებლო პროდუქციის შესაძენად, რომ ადეკვატური ოდენობის პროდუქცია და მომსახურება არ შეუქმნია, რამაც ბუნებრივად ინფლაციის ზრდას შეუწყო ხელი¹.

2006 წლის გაზაფხულზე, როდესაც მოსკოვმა დახურა ქართული ღვინისა და მინერალური წყლისათვის რუსეთის ბაზარი შესაბამისი კერძო კომპანიები უმძიმეს მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ. იმავე და მომდევნო წლების შემოდგომაზე ხელისუფლების მოწოდებით ყველა კერძო (და არა მარტო) კომპანია, პროფილისა და ინტერესების მიუხედავად, იძულებული შეიქმნა რთველში აქტიურად მიეღო მონაწილეობა და დაეფინანსებინა ღვინის ჩამოსხმა. არ უნდა იყოს გასაკვირი, რომ ამ კომპანიებმა თავის საბრუნავი თანხების ნაწილი არამიზნობრივად დახარჯეს, რამაც გარკვეულწილად შეაფერხა მათი შემდგომი განვითარება.

¹ **პაპავა, ვ.** პოსტრევოლუციურ საქართველოში განხორციელებული ეკონომიკური რეფორმების პათოლოგიური ანატომია. წიგნში: „შრომები“. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. VI ტომი. თბილისი, „სიახლე“, 2008, გვ. 28-29; **Papava, V.** The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian International Journal of Science and Technology*, Vol. 1, Issue 1, 2008, pp. 4-5.

საქართველოს მთავრობის ინიციატივებს შორის ცალკე აღნიშვნის ღირსია ე.წ. “იაფი კრედიტის” პროგრამა, რომელიც, როგორც წესი, მიეცემოდა ახალდამწყებ მცირე მეწარმეებს, რაც თავისი იდეით კერძო სექტორის განვითარებისათვის მასტიმულირებელი უნდა გამხდარიყო. მთავრობის მიერ ამ პროგრამის განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის არსი იყო ის, რომ იაფ კრედიტებს ხშირ შემთხვევაში ანაწილებდა თავად მთავრობა და ნაკლებად იყვნენ ამ პროცესში ჩართულნი კომერციული ბანკები და სხვა საკრედიტო ინსტიტუტები, რაც აქვეითებდა ამ კრედიტების განაწილების ეფექტიანობის დონეს (ვინაიდან მთავრობა პოლიტიკური ორგანოა და არა საკრედიტო ინსტიტუტი).

კერძო სექტორის განვითარების ხელშეწყობისა და იმავდროულად სიღარიბის შემცირების კუთხით არაეთმნიშვნელოვნად უნდა შეფასდეს კანონშემოქმედებითი საქმიანობა.

დადებითად უნდა შეფასდეს 2005 წლიდან ახალი საგადასახადო კოდექსის ამოქმედება, რითაც გადასახადების სახეობა 21-დან 7-მდე შემცირდა, ხოლო საგადასახადო ტვირთი ამკარად შემსუბუქდა. ქვეყანაში კონკურენციის განვითარების ხელშეწყობის მიმართულებით, გარდა სასოფლო-სამეორნეო პროდუქციასა და საშენ მასალებზე, დანარჩენ საქონელზე საიმპორტო გადასახადი გაუქმდა. გამარტივდა, ხოლო ცალკეულ შემთხვევაში გაუქმდა ბიზნესის დაწყებისათვის ლიცენზიებისა და სხვადასხვა ტიპის ნებართვების აღების აუცილებლობა. არსებითად გამარტივდა საკუთრების უფლების სახელმწიფო რეგისტრაციის პროცედურები. ყოველივე ეს ამკარად ხელშეწყობს ღონისძიებად უნდა ჩაითვალოს კერძო სექტორის განვითარებისათვის.

საკანონმდებლო ინიციატივათა შორის ცალკე აღნიშვნის ღირსია ისეთები, რომლებიც, ერთი მხრივ, ასტიმულირებდნენ კერძო სექტორის განვითარებას, თუმცა იმავდროულად სიღარიბის შემცირებას სულაც არ უწყობდნენ ხელს.

პოსტრეკოლუციური მთავრობის ერთ-ერთ “დამსახურებად” ითვლება შრომის კოდექსის ისეთი ვარიანტის მიღება, რომელიც მაქსიმალურ უფლებებს აძლევს დამქირავებელს და აბსოლუტურად

უუფლებოს ხდის დაქირავებულს. ამ ტიპის შრომითი ურთიერთობების ჩამოყალიბებას მთავრობა იმით ასაბუთებდა, რომ მიმზიდველი გაეხადა საქართველო უცხოელი ინვესტორებისათვის. მართალია, რომ დამქირავებლისათვის მაქსიმალური უფლებების მიცემა ხელს უწყობს კერძო სექტორის განვითარებას, მაგრამ დაქირავებულთა უუფლებობა არ იძლევა მათ მიერ სამსახურის შენარჩუნების საკანონმდებლო გარანტიებს, რაც, საბოლოო ანგარიშით, აფერხებს სიღარიბის შემცირების შესაძლებლობის რეალიზაციას.

2006 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით 20-პროცენტის სოციალური გადასახადი და 12-პროცენტის საშემოსავლო გადასახადი უნდა გაერთიანებულიყო (!) საშემოსავლო გადასახადში, რომლის დონეც უნდა დადგენილიყო 25 პროცენტით. საქართველოს პროფკავშირების წინააღმდეგობის მიუხედავად ეს ასეც გაკეთდა, და შესაბამისი საგადასახადო ცვლილება ძალაში 2007 წლიდან შევიდა. იმის გათვალისწინებით, რომ სოციალური გადასახადი და საშემოსავლო გადასახადი სხვადასხვა ბაზიდან იანგარიშება მათი გაერთიანება პრინციპულად შეუძლებელია. შედეგად მივიღეთ სიტუაცია, როცა 20-პროცენტის სოციალური გადასახადი, რომელსაც დამქირავებელი იხდიდა, გაუქმდა, ხოლო 12-პროცენტის საშემოსავლო გადასახადი, რომელსაც დაქირავებული იხდის 25 პროცენტამდე გაიზარდა.

20-პროცენტის სოციალური გადასახადის გაუქმება კერძო სექტორის განვითარებისათვის ხელშემწყობია, თუმცა 12-პროცენტის საშემოსავლო გადასახადის 25 პროცენტამდე გაზარდა სიღარიბის შემცირებას სულაც არ უწყობს ხელს.

2008 წლის ბოლოს მიღებული გადაწყვეტილების თანახმად, 2009 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი 25 პროცენტის 20 პროცენტამდე შემცირდა, რაც თავისთავად კარგია დაქირავებულთათვის, თუმცა სულაც არ უნდა იყოს დავიწყებული ის, რომ ორიოდე წლის წინ ეს განაკვეთი მხოლოდ 12 პროცენტი იყო.

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა კერძო სექტორის განვითარებით სიღარიბის დაძლევის ამოცანის გადაჭრაში აშკარად

არადამაკმაყოფილებელია, თუმცა ეს უფრო თავად სამოქალაქო საზოგადოების პრობლემაა, რომელსაც სერიოზული სირთულეები შეექმნა პოსტრევოლუციური განვითარების პროცესში, რაც სცილდება აქ განსახილველ საკითხთა წრეს.

ხარვეზები და შესაძლებლობები

ხარვეზებს შორის უწინარეს ყოვლისა აღსანიშნავია ის, რომ საქართველოს მთავრობას ჯეროვნად არ აქვს გააზრებული თუ რას ნიშნავს სიღარიბის დაძლევა. თანაც არც ის აქვს რეალურად დათვლილი თუ საქართველოს მისახლეობის რა ნაწილი ცხოვრობს სიღარიბის ზღვარს მიღმა.

პრობლემის არსი კი იმაში მდგომარეობს, რომ მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, სადაც სიღარიბე არ იყოს. თვით აშშ-შიც კი სიღარიბის ზღვარს (აშშ-ში ღარიბად ითვლება საშუალო ოთხსულისიანი ოჯახი, რომლის წლიური შემოსავალიც 20 ათას დოლარს არ აღემატება) მიღმა მოსახლეობის 12 პროცენტი ცხოვრობს. საერთაშორისო სტანდარტებით მსოფლიოს ყველაზე ჩამორჩენილ ქვეყნებში ღარიბად ითვლება ადამიანი, რომელსაც დღეში შეუძლია მოიხმაროს არაუმეტეს 2,5 აშშ დოლარი, ხოლო უკიდურესად ღარიბად, ანუ ლატაკად კი – არაუმეტეს 1 აშშ დოლარი.

აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ ყველა ქვეყანას ეკონომიკური განვითარების დონის გათვალისწინებით სიღარიბის დონის შეფასების განსხვავებული კრიტერიუმი აქვს. აქედან გამომდინარე აუცილებელია პასუხის გაცემა კითხვაზე, თუ რამდენადაა შესაძლებელი სიღარიბის როგორც ასეთის აღმოფხვრა. ეს პრობლემა უშუალოდ უკავშირდება სიღარიბის ზღვრის განსაზღვრის კრიტერიუმს. რა თქმა უნდა, სწორი ეკონომიკური პოლიტიკის პირობებში სიღარიბის ამა თუ იმ წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმის მიხედვით ამ ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის ნულამდე დაყვანა შესაძლებელია, მაგრამ უნდა გვახსოვდეს, რომ ეკონომიკური განვითარების კვალობაზე დღის წესრიგში დგება თავად ამ კრიტერიუმის გადასინჯვის აუცილებლობა, რადგანაც სიღარიბე

უწინარეს ყოვლისა ფარდობითი მოვლენაა და საზოგადოებაში ეკონომიკური სიმდიდრის ზრდის კვალობაზე ღარიბებად უკვე ის ადამიანები ჩაითვლებიან, ვინც წინა კრიტერიუმით სულაც არ იყო ასეთი. ამის საუკეთესო მაგალითად გამოდგება ზემომოყვანილი ინფორმაცია აშშ-ის შესახებ: დღევანდელ საქართველოში ოთხსულთან ოჯახს წელიწადში 20 ათასი აშშ დოლარის შემოსავალი თუ აქვს, ის სულაც არ არის ღარიბი, მაგრამ გავა დრო და ისევე როგორც დღევანდელ აშშ-ში ეს შემოსავალი უკვე სიღარიბის ზღვარი გახდება. ასე, რომ ფარდობითი სიღარიბის სრული აღმოფხვრა ისევე შეუძლებელია, როგორც პერპეტუობილის შექმნა, ამიტომ მოწოდება “საქართველო სიღარიბის გარეშე” არაკორექტულია.

2003 წლის ზაფხულში, როცა ქვეყნის პრეზიდენტმა დაამტკიცა საქართველოს “ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა”, დადგინდა, რომ საქართველოში სიღარიბის ზღვარს მიღმა მოსახლეობის 52, ხოლო სიღატაკის ზღვარს მიღმა მოსახლეობის 25 პროცენტი ცხოვრობდა.

პოსტრევოლუციური მთავრობის მიერ სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი “ქმედითი” ხერხი სიღარიბის ზღვრის მეთოდის შეცვლა აღმოჩნდა: შეამცირეს საარსებო მინიმუმის კალთაში გასათვალისწინებელი პროდუქტების კალორიულობა, ხოლო საცალო ფასების ნაცვლად აიღეს საბითუმო. შედეგად მთავრობამ თავი მოიწონა იმით, რომ მათი აზრით, 2004 წელს სიღარიბის ზღვარმა 35 პროცენტამდე დაიწიაო. საინტერესოა, რომ ამ ახალი მეთოდით ჩატარებულმა გათვლებმა 2005 წელს სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის 39 პროცენტი დააფიქსირა, რაც მთავრობისათვის არა მარტო მოულოდნელი, არამედ მიუღებელიც აღმოჩნდა. სწორედ ამიტომ 2006 წლის მონაცემები საერთოდ არ გამოაქვეყნეს, რადგანაც არაოფიციალური ცნობით სიღარიბის ზღვარი კიდევ უფრო გაიზარდა და 42 პროცენტი შეადგინა. 2007 წლის დეკემბრიდან, როცა ქვეყანაში საპრეზიდენტო არჩევნების კამპანია იყო გაჩაღებული უმაღლეს დონეზე გაიჟღერა სულ ახალმა მაჩვენებელმა, რომლის თანახმადაც თურმე სიღარი-

ბის ზღვარს მიღმა საქართველოს მოსახლეობის 28 პროცენტი ყოფილა. თუ კი სიღარიბის ზღვარის განსაზღვრის ყველა წინა მარკენებელი საარსებო მინიმუმის გათვლაზე იყო დაფუძნებული, ეს 28 პროცენტი აღებულია იმაზე დაყრდნობით, თუ მთავრობის ხელლოენური მეთოდით მოსახლეობის რა ნაწილი იღებს მთავრობისაგან დახმარებას როგორც სიღარიბის ზღვარს მყოფი.

ამკარაა, რომ მთავრობას ესჭიროება სიღარიბის შემცირების რეალისტური და ყოვლისმომცველი პროგრამის შემუშავება, რომელიც დაყრდნობა მსოფლიოში დაგროვილ მდიდარ გამოცდილებას.

კერძო სექტორის განვითარების კუთხით პოსტრევოლუციური მთავრობის მიერ არაერთი სერიოზული შეცდომა იქნა დაშვებული. მათგან განსაკუთრებით მწვავე კერძო საკუთრების უფლების ხელყოფაა. მესაკუთრეებს ძალოვანი უწყებების ზეწოლით აიძულებდნენ ვითომდა “ნებაყოფლობით” დაეთმოთ საკუთრება სახელმწიფოს სასარგებლოდ. ეს პროცესი დეპრივატიზაციის საბურველქვეშ იქნა გატარებული, რომლის მიზნადაც პრივატიზაციაში 2004 წლამდე დაშვებულ შეცდომათა ვითომდა გამოსწორება იქნა გაცხადებული. სინამდვილეში საკუთრების უფლების ხელყოფა გამოყენებულ იქნა ხელისუფლებასთან დაახლოებულ ე.წ. ელიტარულ ბიზნესმენთათვის ქონების გადანაწილების მიზნით. ამ სიტუაციას ისიც ამძიმებდა, რომ ყოველგვარი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე დაინგრა არაერთი შენობა-ნაგებობა; თითოეული ასეთი შემთხვევა საკუთრების უფლების დარღვევის თვალსაჩინო პრეცედენტი იყო¹.

აუცილებელია საკუთრების უფლების დაცვის არა მარტო საკანონდებლო ბაზის სრულყოფა, არამედ ხელისუფლების მხრიდან იმ პოლიტიკური ნების არსებობაც, რომ ამგვარი რამ აღარ განმეორდეს. ამასთან, ყველა მათ, ვისაც უკანონოდ, იძულების

¹ **პაპავა, ვ.** პოსტრევოლუციურ საქართველოში განხორციელებული ეკონომიკური რეფორმების პათოლოგიური ანატომია, გვ. 29-30; **Papava, V.** Anatomical Pathology of Georgia's Rose Revolution. *Current Politics and Economics of the Caucasus Region*, Vol. 2, Issue 1, 2009, pp. 11-12.

გზით ჩამოერთვა თუ გაუნადგურდა საკუთრება, უნდა მიეცეს სათანადო კომპენსაცია.

კერძო სექტორის განვითარებას სერიოზულ დაბრკოლებებს უქმნის მთავრობის მიერ ინიცირებული ე.წ. “ნებაყოფლობითი შენატანები” ხელისუფლების წინასაარჩევნო კამპანიებსა, თუ სხვა მასობრივ ღონისძიებებში.

რეალურად, სასამართლოები არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი, რაც სერიოზული შემაფერხებელია კერძო სექტორის განვითარებისათვის.

კერძო სექტორის განვითარებაში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციას. 2004 წლიდან დაწყებული მსხვილმასშტაბიანი პრივატიზაცია მიმდინარეობდა კანონმდებლობის სრული დარღვევით, რაც სულაც არ არის გასაკვირი, თუ კი გავიხსენებთ, რომ სწორედ ამ გზით შემოვიდა საქართველოში რუსული, ყაზახური, თუ არაბული კაპიტალი. ხშირ შემთხვევაში პრივატიზაციისას გაჟღერებულ თანხაზე რამოდენიმეჯერ ნაკლები ფიქსირდებოდა სახელმწიფოსა და ახალ კერძო მესაკუთრეს შორის გაფორმებულ კონტრაქტებში.

არც თუ იშვიათად, სპეციალურად ამა თუ იმ ობიექტის პრივატიზაციაში მონაწილეობის მისაღებად, პრივატიზაციის წინ იქმნება ფირმები საეჭვო დამფუძნებლებითა და საეჭვო კაპიტალით. სწორედ ისინი გამოდიან შესაბამის ტენდერებში გამარჯვებულნი.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესი უნდა ტარდებოდეს მაქსიმალური გამჭვირვალობით, ისე, რომ ყველასათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფორმაცია იმის შესახებ თუ ვინ არიან ამა თუ იმ კომპანიის დამფუძნებლები. მიზანშეწონილია კანონით შეიზღუდოს ოფშორულ ზონებში დარეგისტრირებული კომპანიების შემოსვლა საქართველოს ეკონომიკაში.

როგორც ცნობილია, კონკურენცია კერძო სექტორის განვითარების მასტიმულირებელია, ამიტომ მისი (კონკურენციის) შეზღუდვა ყოველად გაუმართლებელია. იმის ნაცვლად, რომ პოსტრევილუციური მთავრობას ხელი შეეწყოს კონკურენციის განვითარებისათვის 2004 წლის ბოლოს, ვითომდა რეფორმების საბურველქვეშ

გაუქმდა ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და შესაბამისად სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახური, რითაც ბაზრის მონოპოლიზაციის დონე გაიზარდა.

აშკარა კუროზი კი ის იყო, როცა 2007 წლის ოქტომბერში მთავრობის სხდომაზე საქართველოს პრეზიდენტმა ანტიმონოპოლიური რეგულირების ფუნქცია მარილის, შაქრის და სხვ. საქონლის ბაზრებზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაავალა, რაც სრული ნონსენსია, ვინაიდან ეს ფუნქცია არანაირ კავშირშია პოლიციისა, თუ სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის საქმიანობასთან.

ეჭვგარეშეა, რომ კერძო სექტორის განვითარებისათვის გადაუდებელ ამოცანად უნდა ჩაითვალოს ახალი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის მიღება და შესაბამისი სამსახურის ჩამოყალიბება.

ქვეყანაში უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ქალაქ ფოთთან სპეციალური ინდუსტრიული ზონის შექმნის შესახებ, რაც თავისი ბუნებით თავისუფალი ეკონომიკური ზონაა¹ (ანუ იმ ეკონომიკური სივრცის, სადაც ქვეყნის დანარჩენი ტერიტორიისაგან განსხვავებით, სხვადასხვა სახეობის შეღავათები მოქმედებს). მთავრობას ასეთივე ზონების შექმნა დაგეგმილი აქვს ბათუმსა და ქუთაისთანაც.

სიტუაციას ამძიმებს ის, რომ დღეს (2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს ომამდევ, და განსაკუთრებით ომის შემდეგ) საქართველოს ეკონომიკა ინვესტიციების ნაკლებობას, ანუ ინვესტიციურ “შიმშილს” განიცდის და ასეთ პირობებში თავისუფალი ეკონომიკური ზონის შექმნა ქვეყანაში ინვესტიციური “შიმშილის” გაღრმავებას გამოიწვევს, რაც, საბოლოო ანგარიშით, მთელი ეკონომიკის განვითარებას შეაფერხებს. საგადასახადო შეღავათების პირობებში არა მარტო უცხოელი, არამედ ადგილობრივი პოტენციური ინვესტორიც ფულს მხოლოდ თავისუფალ ეკონომიკურ ზონა-

¹ არაბული საამირო ფოთის თავისუფალ ეკონომიკურ ზონას განავითარებს. *Civil.Ge*, ახალი ამბები საქართველოდან, 15 აპრილი, 2008, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=18003&search=ეკონომიკური%20ზონ>.

ში დააბანდებს. ასე, რომ მომავალში ინვესტიციები მხოლოდ ფოთში, ბათუმსა და ქუთაისში არსებულ თავისუფალ ეკონომიკურ ზონაში ჩაიდება და არცერთი ინვესტორი აღარ მოინდომებს ინვესტიციის გაღებას საქართველოს სხვა რეგიონებში, რაც იმას ნიშნავს, რომ ფოთისა და მიმდებარე რეგიონების ეკონომიკური განვითარება დანარჩენი საქართველოს ხარჯზე მოხდება. შედეგად ზონის მიღმა სხვა ტერიტორიებზე კერძო სექტორის განვითარებას აშკარად შეექმნება ნაკლებად მიმზიდველი გარემო¹, ხოლო თავისუფალი ეკონომიკური ზონების ტირაჟირება ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში კი უარყოფითად აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტზე მისი შემოსავლების კლების კუთხით.

2008 წლის აგვისტოში რუსეთის აგრესიამ უდიდესი ზიანი მიაყენა ქვეყანას, მის ეკონომიკას. სირთულეები შეექმნა კერძო სექტორსაც (განსაკუთრებით, სამშენებლო სექტორს, რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე მზარდი სექტორი იყო პოსტრევოლუციურ საქართველოში). ამას დაემატა გლობალური ფინანსური კრიზისის უარყოფითი ზეგავლენაც. არსებულ ვითარებას ნაწილობრივ ამსუბუქებს 2008 წლის 22 ოქტომბერს ბრიუსელში გამართულ დონორთა კონფერენციაზე მიღებული გადაწყვეტილებები, რომელთა თანახმადაც საქართველოს 2010 წლის ჩათვლით შეუძლია მიიღოს 4,55 მლრდ აშშ დოლარის დახმარება, საიდანაც მნიშვნელოვანი თანხები გათვალისწინებულია კერძო სექტორისათვისაც.

საქართველოში საკამოდ განვითარებული იყო კერძო ბანკებისა და სხვა საკრედიტო ორგანიზაციების მიერ მცირე ბიზნესის დაკრედიტების პრაქტიკა, რომელსაც სირთულეები შეექმნა 2008 წლის აგვისტოში რუსეთის აგრესიისა და გლობალური ფინანსური კრიზისის ზეგავლენით.

დღეს საქართველოში პრაქტიკულად განუვითარებელია ბიზნესმენთა სხვადასხვა ტიპის სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელი გა-

¹ **ხუციძე, ნ.** თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნაში საფრთხეებს ხედავენ. *Civil.Ge*, ახალი ამბები საქართველოდან, 18 მაისი, 2007, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=15372&search=ეკონომიკური%20ზონ>.

ერთიანებები. მათ შორის ყველაზე გამორჩეულმა – საქართველოს ბიზნესმენტის ფედერაციამ თავისი საქმიანობა ხელისუფლების ზეწოლის ქვეშ ჯერ კიდევ 2007 წელს შეაჩერა.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში სიღარიბის დაძლევის და კერძო სექტორის განვითარების კუთხით არსებული მდგომარეობა ხასიათდება სერიოზული ხარვეზებით.

ყველა დაინტერესებული მხარის პოტენციური როლის შესახებ

იმისათვის, რომ საქართველოში სიღარიბე კერძო სექტორის განვითარების გზით შემცირდეს აუცილებელია ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიური თანამონაწილეობა.

ამ მხრივ უმთავრესი დატვირთვა მთავრობაზე მოდის, რომელმაც უნდა სრულად გააცნობიეროს პრობლემის სირთულე და შეიმუშავოს სათანადო მრავალწლიანი ეკონომიკური პროგრამა, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება საერთაშორისო გამოცდილება. ამისათვის კი, უწინარეს ყოვლისა, საჭიროა, რომ სტატისტიკის სამსახურმა პერიოდულად გამოაქვეყნოს ინფორმაცია საარსებო მინიმუმისა და სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის შესახებ, რომელიც უნდა ასახავდეს რეალურად არსებულ მდგომარეობას. იმავდროულად მთავრობისათვის ეს მაჩვენებლები უნდა გახდეს მისი საქმიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი ინდიკატორები.

მთავრობისათვის ამ პროგრამის შემუშავებაზე ტექნიკური დახმარების გაწევა სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციას შეუძლია. ამ მხრივ განსაკუთრებული როლი შეიძლება შეასრულოს გაეროს განვითარების პროგრამამ, რომელსაც ხელეწიფება მსოფლიოში არსებული საუკეთესო გამოცდილების განზოგადებით მთავრობას აღმოუჩინოს ტექნიკური დახმარება.

ძალზე მნიშვნელოვანია საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის როლი საქართველოში კერძო სექტორის განვითარების გზით სიღარიბის შემცირების ხელშეწყობაში. მათ სა-

ქართველოს მთავრობას არა მარტო შესაბამის სახელმწიფო პროგრამის მომზადებაში შეუძლიათ დაეხმარონ, არამედ ამ პროგრამის ქვეშ შეუძლიათ ქვეყანას გაუწიონ ფინანსური დახმარება. პროგრამის შესრულებაზე მონიტორინგის შედეგების შესაბამისად კი გადაწყდება მისი დაფინანსების გაგრძელების მიზანშეწონილობა, რაც საქართველოს მთავრობას უფრო ქმედითუნარიანს გახდის კერძო სექტორის განვითარების გზით სიღარიბის შემცირების პრობლემის გადაჭრაში.

კერძო სექტორის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი სტიმულის მიმცემი იქნება ევროკავშირთან და აშშ-თან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმზე გადასვლა, რომელიც ახალ სტიმულს მისცემს პოტენციურ ინვესტორებს საქართველოში დაიწყოთ ევროპისა და ამერიკის ბაზრებზე კონკურენტუნარიანი პროდუქციის წარმოება. თუ აშშ-თან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმზე გადასვლის საკითხი ჩანასახოვან ეტაპზეა, ევროკავშირიდან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის მიღებისათვის, უწინარეს ყოვლისა, აუცილებელია ევროპული სტანდარტებზე დაყრდნობით შეიცვალოს შრომის კოდექსი და მიღებული იქნეს ანტიმონოპოლიური და მომხმარებლებთა უფლებების დაცვის შესაბამისი კანონმდებლობა, რაც ბრიუსელის მხრიდან მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ პირობათა რიცხვს განეკუთვნება¹.

ძალიან დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მთავრობისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებს შორის პრაქტიკულად მუდმივ რეჟიმში მოქმედი დიალოგის არსებობას. ეს შესაძლებელს გახდის, რომ მთავრობა ყოველთვის იყოს ინფორმირებული იმ სირთულეების შესახებ, რომლის წინაშეც დგას კერძო სექტორი.

კერძო სექტორს თავისი ინტერესების დასაცავად, თავის მხრივ, ესაჭიროება სხვადასხვა ტიპის გაერთიანებების შექმნა და მათი გააქტიურება. ბიზნესმენებს უნდა შეეძლოთ თავისი სატკივა-

¹ Papava, V. Is Georgians' European Dream Any Part of Government Policy? *The Georgian Times*, December 15, 2008, online at <http://www.geotimes.ge/index.php?m=home&newsid=14166>; Papava, V. Post-War Georgia's Economic Challenges. *Central Asia-Caucasus Analyst*, Vol. 10, No. 23, November 26, 2008, online at <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4991>.

რის გაზიარება თავიანთი კოლეგებისათვის, რათა მთავრობასთან შეძლონ შეთანხმებული წინანდადებების ერთიანი ძალისხმევით წარდგენა.

სიღარიბის შემცირება უნდა გახდეს ორი მთავარი მხარის – მთავრობისა და კერძო სექტორის ურთიერთშეთანხმებული მოქმედების შედეგი, ხოლო ამ შეთანხმების პროცესში აუცილებელია დაქირავებულთა ინტერესების დაცვა, რაც, რა თქმა უნდა, პროფკავშირების უმთავრესი ამოცანაა.

აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია პროფკავშირების როლის ამაღლება, რათა დაქირავებულთა ინტერესების დაცვით ხელი შეეწყოს სიღარიბის ღონის შემცირებას.

დიდი მნიშვნელობა აქვს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას სიღარიბის შემცირებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტაში. ამ კუთხით უნდა გააქტიურდეს ინფორმაციის მასობრივი საშუალებების საქმიანობა, რომლებმაც პერიოდულად უნდა გაააქტიურონ სიღარიბის შემცირებისა და კერძო სექტორის განვითარებასთან დაკავშირებული პრობლემების გაშუქება.

მიზანშეწონილია განვითარდეს იმ არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელი, რომელიც საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში მონიტორინგს განახორციელებს როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გატარებულ სიღარიბის შემცირებაზე ორიენტირებულ ღონისძიებებზე.

რეკომენდაციები

ზემოთმოყვანილი ანალიზის საფუძველზე საქართველოში კერძო სექტორის განვითარების გზით სიღარიბის შემცირებისათვის მიზანშეწონილია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს სიღარიბის შემცირების ყოვლისმომცველი პროგრამა მოკლევადიან (ერთწლიან), საშუალოვადიან (3-5 წლიან) და გრძელვადიან (10-15 წლიან) ჭრილში. ბოლო ორის დაზუსტება უნდა მოხდეს ყოველწლიურ

რად, რაც უზრუნველყოფს ამ პროგრამის პრაქტიკულად უწყვეტ რეჟიმში განახლებას. ამ მიზნით მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობაში ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ფუნქციის გაძლიერება, რომელიც წამყვანი სამთავრობო ინსტიტუტი უნდა შეიქმნას სიღარიბის შემცირების პროგრამის მომზადებასა და მის რეალიზაციაზე სამთავრობო მონიტორინგის განხორციელებაში;

- საქართველოს მთავრობის მხრიდან უნდა ეთხოვოს გაეროს განვითარების პროგრამას, საერთაშორისო სავალუტო ფონდს, მსოფლიო ბანკს, რომ ტექნიკური დახმარება გაუწიონ მთავრობას სიღარიბის შემცირების პროგრამის განხორციელებაში;
- სასურველია, რომ სიღარიბის შემცირების პროგრამა საფუძვლად დაედოს საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მომავალ თანამშრომლობას საქართველოსთან;
- ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმზე გადასასვლელად საქართველოს მთავრობამ და პარლამენტმა ევროპულ სტანდარტებზე დაყრდნობით უნდა შეცვალოს შრომის კოდექსი და მიღებული უნდა იქნეს ანტიმონოპოლიური და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესაბამისი კანონმდებლობა;
- აშშ-თან თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმზე გადასასვლელად საქართველოს მთავრობამ აშშ-ის ადმინისტრაციას უნდა სთხოვოს მოლაპარაკებათა ფორმატის ჩამოყალიბება და ამ მოლაპარაკებათა უახლოეს ხანებში დაწყება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი დაბალპროცენტიანი საკრედიტო რესურსი კერძო სექტორის განსავითარებლად მთავრობამ უნდა გადასცეს ტენდერით გამოვლენილ საუკეთესო კომერციულ ბანკებსა ან/და სხვა საკრედიტო ინსტიტუტებს, რაც მთავრობას სრულად გაანთავისუფლებს მისთვის არათავსებადი საკრედიტო ფუნქციისაგან;
- აუცილებელია საკუთრების უფლების დაცვის არა მარტო საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა, არამედ ხელისუფლების მხრიდან იმ პოლიტიკური ნების არსებობაც, რომ ამგვარი რამ აღარ განმეორდეს. ამასთან, ყველა მათ, ვისაც უკანონოდ, იძუ-

ლების გზით ჩამოერთვა თუ გაუნადგურდა საკუთრება, უნდა მიეცეს სათანადო კომპენსაცია;

- სასამართლოებმა უნდა გახდნენ რეალურად დამოუკიდებელი აღმსარულებელი ხელისუფლებისაგან;
- სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესი უნდა ტარდებოდეს კანონის სრული დაცვითა და მაქსიმალური გამჭვირვალობით, ისე, რომ ყველასათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფორმაცია იმის შესახებ თუ ვინ არიან ამა თუ იმ კომპანიის დამფუძნებლები. კანონით უნდა აიკრძალოს ოფშორულ ზონებში დარეგისტრირებული კომპანიების შემოსვლა საქართველოს ეკონომიკაში;
- თავისუფალი ეკონომიკური ზონის დაარსებისა და რეგულირების საქართველოში მოქმედი კანონი სპეციალური ინდუსტრიული ზონის შესახებ უნდა გაუქმდეს. ბათუმსა და ქუთაისში, სადაც ჯერ არ დაწყებულა ასეთი ზონების შექმნა საჯაროდ უნდა გაცხადდეს, რომ ისინი აღარ შეიქმნება. ხოლო იმ უცხოელ ინვესტორთან დადებული ხელშეკრულება, რომელიც შეირჩა ფოთში ამ ზონის შესაქმნელად და გასანვითარებლად, სათანადო საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებითა და იმ არგუმენტზე დაყრდნობით, რომ სწორედ ფოთის პორტი და ფოთის მიმდებარე ტერიტორია იყო რუსების მიერ ოკუპირებული და დაზიანებული, საერთაშორისო სამართლის ნორმებზე დაყრდნობით უნდა გაუქმდეს;
- უნდა გააქტიურდეს კერძო სექტორის წარმომადგენლებით შექმნილი სხვადასხვა გაერთიანებები, რაც ბიზნესმენებს გაუადვილებს ერთმანეთის პრობლემების გაცნობასა და ამის საფუძველზე შეთანხმებული წინადადებების მომზადებას მთავრობისათვის წარსადგენად;
- მთავრობასთან უნდა შეიქმნას ბიზნესმენტა საბჭო, რომელშიც შევლენ ბიზნესმენტა გაერთიანებებიდან არჩეული წარმომადგენლები, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მთავრობისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებს შორის პრაქტიკულად მუდმივ

რეჟიმში მოქმედი დიალოგი. მსგავსი საბჭოები უნდა შეიქმნას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთანაც;

- სრულყოფა უნდა განიცადოს პროფკავშირების საკანონმდებლო ბაზამ, რამაც საფუძველი უნდა შექმნას მათი როლის გააქტიურებისათვის დაქირავებულთა უფლებების დაცვაში;
- მთავრობამ უნდა წახალისოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი და ინფორმაციის სხვა მასობრივი საშუალებები სიღარიბის შემცირებისა და კერძო სექტორის განვითარების პრობლემების გაშუქებაში;
- სხვადასხვა საერთაშორისო ფონდებმა უნდა შეუწყონ ხელი იმ არასამთავრობო ორგანიზაციათა ქსელის განვითარებას, რომელიც საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში მონიტორინგს განახორციელებს როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გატარებულ სიღარიბის შემცირებაზე ორიენტირებულ ღონისძიებებზე და საზოგადოებას ოპერატიულ რეჟიმში აცნობებს ამ მონიტორინგის შედეგებს.

Vladimer Papava

*Professor, Corresponding Member of
the Georgian National Academy of Sciences*

**POVERTY REDUCTION THROUGH PRIVATE
SECTOR DEVELOPMENT: GEORGIAN REALITY
AND PERSPECTIVES**

S u m m a r y

The paper deals with the experience gained in the area of poverty reduction and private sector development in Georgia.

It demonstrates that the Economic Development and the Poverty Reduction Program approved by the President of Georgia in 2003 has never been implemented because the Georgian government never had a will and ability to launch its implementation. Further-

more, the post-revolution government simply forgot that such a program had once existed. During the presidential and parliamentary elections in 2008, the government's electoral slogan was "An Integrated Georgia with No Poverty!" Unfortunately, even this slogan never prepared any grounds for the government to develop a more-or-less complete poverty reduction program.

The post-revolution government was not always consistent in its endeavors to support private sector employment programs. Very often its steps were rather populist than practical. While the post-revolution government must actually be commended for its initiatives to simplify business licensing procedures, its quite numerous infringements upon the private owner's rights must be deemed to be its biggest mistake.

It is required that all stakeholders be actively involved in the process if the poverty reduction through the private sector development is desired to be an achievable objective. The key role must be performed by the government. It has to develop an appropriate long-term economic program which will be based on international experience. Various international organizations should be requested to provide some technical assistance for developing such a program.

It is important that the government and the private sector maintain a continued dialogue with each other on this matter. At the same time, the private sector needs to set up and activate various associations which may safeguard its interests.

Poverty reduction may be achieved as a result of coordinated efforts of both parties – the government and the private sector. This kind of coordination requires an active involvement of trade unions and civil society.