

უნივერსალური პარტნიორი საქმიანი ადამიანებისთვის

ბიზნესი კანონმდებლობა



№1 თებერვალი 2014



www.b-k.ge
info@iverioni.com.ge

ISSN 1987 - 6041



9 771987 604000



ბიზნესი და კანონმდებლობა

№1 თებერვალი 2014

სამეცნიერო,

ანალიტიკურ-პრაქტიკული ჟურნალი

რეგისტრირებულია 2008 წლიდან

WWW.B-K.GE

ჟურნალი ხელმძღვანელობს თავისუფალი პრესის პრინციპებით. რედაქციის აზრი შესაძლოა ყოველთვის არ ემთხვეოდეს ავტორისას. უმეორსული სტატიების უინაარსზე და მონაცემთა სინჯუსტუმე პასუხისმგებელია ავტორი.

ნადაქმნის მისამართი:

თბილისი, ძმები ზუბალაშვილების ქ. 36
ტელ: 292-14-61, 599 56-14-57, 599 34-64-27
ვებ გვერდი: www.b-k.ge
e-mail: info@iverioni.com.ge, gfaafm@gmail.com

საბანკო რეკვიზიტები:

სააქციო საზოგადოება „საქართველოს ბანკი“;
ბანკის კოდი: BAGAGE22;
/ა GE30BG000000850902700; /კ 404956455.

გამომცემელი:

საქართველოს ანტიკორუფციული, გულდასმით და უინანსო მენეჯერთა ფორუმით, სინფორმაციო-ანალიტიკური სააგენტო „ივერიონი“

რედაქტორთა საბჭოს თავმჯდომარე:

ზაქი ნაჭყებია

მთავარი რედაქტორი:

იუი პანასეჯა, ეკონომიკური მეცნ. აკად. დოქტორი, ჰიმოფესოი

პასუხისმგებელი რედაქტორი:

ილინა ადამია

ტექნიკური რედაქტორი:

ლევან ბოქოიშვილი

სამეცნიერო საბჭო:

ეკონომიკური მეცნიერებათა დოქტორები, ჰიმოფესორები:
ივან მესხია, ნონი ჭითანაძე, ელენე მანუჩიანი,
ვანა ელიაშვილი, ნონი ხაჩი, დამიანე ქოქიაი, ნატო
ხაბაშვილი, ნანა შონია, დანიელ ჯანაშვილი, თამარ სომხიანი,
იოსებ პანაძე, ნიკოლოზ ჩინაძე, თამარ პანაძე, დანიელ
თაბაძე, ბიორი ლავთაძე, ილია ივანე, დანიელ ჭითანაშვილი,
სელიო ფაბრიკაძე, დანიელ პანაძე, ბიორი ჭითანაშვილი,
ბიორი ხაჩიანი.

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის წევრ-კორესპონდენტი
ვანაშვილი ნიკაძე.

სამხილისა და პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი
ჯანა ბანაიძე.

იუილი მეცნიერებათა დოქტორი, ჰიმოფესოი
ბიორი ნაჭყებია,

ჰედაგოგიის მეცნიერებათა დოქტორი, ჰიმოფესოი
მანა თაბაძე.

ფაბრიკის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ჰიმოფესოი, აშშ
იორი პანიანი.

ბიორი ზინაიდი (ბიორის უნივერსიტეტის ჰიმოფესოი),
იორი ფიორი (ბონის უნივერსიტეტის ჰიმოფესოი),
ილია ივანე (ბაქოს სახ. უნივერსიტეტის ჰიმოფესოი).

კონსულტანტი:

თამარ იაშვილი, ანთი მეხიშვილი, ილია ლონტი

შინაარსი

საკრედიტო პოლიტიკა

ლია ელიავა

ფინანსური სტაბილურობის ძირითადი მუქარები

3

აბრარული სექტორი

პაატა კოლუაშვილი

კოოპერაციის პროცესის სტიმულირებისთვის საჭიროა კოოპერატივების შიდა სანარმოო ურთიერთობების რეგულირება

9

პაატა კოლუაშვილი, ანა ზირცხალაშვილი

როგორ არეგულირებენ სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებზე გასხვისების საკითხს განვითარებულ ქვეყნებში

13

საგადასახადო პოლიტიკა

ბიორგი რუსიაშვილი

ინოვაციური ზრდის პერსპექტივები საქართველოში

18

გადასახადები

სულიკო ფუტყარაძე, მირზა ფუტყარაძე

რა შეიცვალა საგადასახადო კოდექსში?!

22

ბიუჯეტი

ჯაბა ბიჭაძე

2013 წლის ბიუჯეტის რამდენიმე ასპექტის შესახებ

27

საგადასახადო პოლიტიკა

ღავით ჯალალონია, როდინე ქორჩილაძე

მემკვიდრისთვის საგადასახადო დავალიანების დაკისრების სამართლებრივი ასპექტები

29

ფინანსური ანგარიშგება

Robert W. McGee

Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A summary of Prior Studies

33

აქტუალური თემა

Дмитрий Дубов

Демилитаризация киберпространства и проблемы “киберсдерживания”: возможные решения

41

თვალსაზრისი

ნუკრი მიხანაშვილი

სოციალური კაპიტალი და „არშემდგარი სახელმწიფოები“

49

საქართველო და ევროპა: „ეროვნულები“, „პროგრესულები“ და დაბნეულები

53

რეგიონული პოლიტიკა

ბორის ჭიჭინაძე

ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ასპექტები

57

მენეჯმენტი

ნაირა ღვედაშვილი, თამარ ღამბაშიძე

ლიდერული ინტერპრეტაციები თანამედროვე მართვაში

62

განათლება

ასმათი შაფუზია

პედაგოგიური კადრების მატერიალური ნახალისება

ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის საკადრო პოლიტიკაში

61

ფინანსური სტაბილურობის ძირითადი მუქარები

ანუ რატომ „ბაბვიქსა“ ლარი?

2013 წლის ეკონომიკური შენელების პროცესს ჯერ კიდევ 2012 წელს ჩაეყარა საფუძველი. გასული წლის ეკონომიკურ ვითარებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია 2012 წელს შექმნილმა არასახარბიელო ეკონომიკურმა პროცესებმა. 2012 წლის პირველი სამი კვარტალის მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელთა ზედაპირული ანალიზიდანაც კი აშკარად ჩანს, რომ ადრე აღებული საკმაოდ მაღალი ტემპი თანდათანობით მცირდებოდა. ეს ეხება როგორც მთლიან შიგა პროდუქტს, ასევე პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, ექსპორტს, იმპორტს, დასაქმების დონეს და ა.შ. ეს არც იყო გასაკვირი, ვინაიდან ისეთი მცირე ზომის ქვეყანაში, როგორც საქართველოა, ეკონომიკურ ქცევაზე გარკვეულწილად ნეგატიურად მოქმედებს საარჩევნო პროცესი. ამ შემთხვევაში ბიზნესი და საზოგადოება რაღაც გაურკვეველობისა და მოლოდინის რეჟიმში გადადის.



ლია ელიძე
პროფესორი

ამასთან, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები გარკვეულწილად სპეციფიკური ხასიათის მატარებელი იყო. თითქმის 10 წელი ოპოზიცია ზედიზედ აგებდა ყველა არჩევნებს, მაგრამ მოულოდნელად ახალი და, თანაც, ძლიერი ძალის გამოჩენამ საგონებელში ჩააგდო მოქმედი ხელისუფლება და მასთან დაახლოებული ბიზნესი. **იმდენად მწვავე და დაპირისპირებული ბრძოლა დაიწყო იმდროინდელ ხელისუფლებასა და ახალ ოპოზიციურ გაერთიანებებს შორის, რომ, შეიძლება ითქვას, ეკონომიკისთვის არავის ეცალა. სწორედ ბიზნესის მოლოდინის რეჟიმში გადასვლამ, მხარეთა პოლიტიკურმა დაპირისპირებამ და უცხოელ ინვესტორთა სიფრთხილის დონის ზრდამ ნეგატიურად იმოქმედა ეკონომიკური ზრდის ტემპების ფორმირებაზე.**

გარდა ამისა, ეკონომიკურ მდგომარეობაზე უარყოფითად იმოქმედა მონეტარულ სფეროში მიმდინარე პროცესებმა, კერძოდ, ჯერ კიდევ 2011 წლის მეორე ნახევრიდან ჩამოყალიბებულმა დეფლაციურმა პროცესებმა, რომელიც დროთა განმავლობაში სულ უფრო ღრმავდებოდა და

ამუხრუჭებდა ეკონომიკურ განვითარებას.

2012 წლის არჩევნების შედეგად კოალიციური გაერთიანების განარჯვებას თან მოყვა ორხელისუფლებიანობა, რამაც უაღრესად ნეგატიური ფონი შექმნა როგორც საზოგადოებაში, ისე ეკონომიკაში. არჩევნების დამთავრებისთანავე უკიდურესად დაიძაბა ურთიერთობა ახალ და ძველ ხელისუფლებას შორის. ამ უკანასკნელს საკმაოდ ძლიერი სახელისუფლებო ბერკეტები შერჩა ხელში, რომელიც მას რევეანის საშუალებას აძლევდა. **მეორე მხრივ, ახალმა ხელისუფლებამ ვერ გამოავლინა სათანადო ძალისხმევა და არ ეყო გამოცდილება სწორად დაეგეგმა 2013 წელი. აშკარად შეცდომა იყო მთლიანი შიგა პროდუქტის 6 პროცენტითი პროგნოზის შენარჩუნება (ეს ხელისუფლების მიერ იყო განსაზღვრული). არ იყო რთული იმის განჭვრეტა, რომ დაშინებული ბიზნესის გამოცოცხლებას საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდებოდა და რომ ორხელისუფლებიანობა, რომელიც კანონით კიდევ ერთი წელი შენარჩუნდებოდა, ნეგატიურად იმოქმედებდა ეკონომიკურ განვითარებაზე. ასე რომ, ახალი**

ხელისუფლების ამბიციური პროგრამა მთლად ბოლომდე არ იყო გაზრებული და არგუმენტირებული.

ისიც უნდა ითქვას, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, რომლებიც ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკურ ვითარებაზე მუდმივ მონიტორინგს ეწევიან, თავიდან მდუმარე რეჟიმში გადავიდნენ და მხოლოდ 2013 წლის თებერვალში მოგვცეს სიგნალი, რომ დაგეგმილი ტემპები გაზვიადებული იყო. ამაზე აშკარად მიუთითებდნენ ექსპერტებიც, მაგრამ მთავრობა ვეითად იმეორებდა, რომ დაგეგმილ ზრდას უთუოდ ექნებოდა ადგილი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წელს ახალმა ხელისუფლებამ ბევრი რამ გააკეთა ეკონომიკის გადანაცობისა და მოსახლეობის სოციალურად დაცვის გაუმჯობესების კუთხით.

ფაქტობრივად, გეგმა ვერ შესრულდა. პირველი სამი კვარტალის მონაცემებით, ეკონომიკურმა ზრდამ 1.9 პროცენტი შეადგინა, რაც დაგეგმილზე სამჯერ ნაკლები იყო. ყოველივე ამან უარყოფითი ასახვა ჰპოვა სხვა ეკონომიკურ პარამეტრებზე, განსაკუთრებით, საფინანსო სექტორზე, რადგან ეს უკანასკნელი პირდაპირ კავშირშია ეკონომიკური

განვითარების ტემპებთან.

2013 წელს ვერ მოხერხდა ქვეყნის საფინანსო სექტორის გამოჯანსაღება. პირიქით, მდგომარეობა გაუარესდა კიდევ. მართალია, კომერციული ბანკების საკრედიტო პორტფელი იზრდებოდა, მაგრამ საკმაოდ ნელი ტემპებით (2013 წ. - 11%, 2012 წ. — 22%), რაც ნეგატიურად აისახა ბიზნეს-აქტივობაზე. ასევე კლების ტენდენციას ჰქონდა ადგილი ბანკების მიერ დეპოზიტების მოზიდვის კუთხითაც. ამაში, რა თქმა უნდა, დიდი როლი ითამაშა დეფლაციურმა პროცესებმა. **ასეთ ვითარებაში მოსახლეობაში ჩნდება მიდრეკილება ფული შეინახონ სახლში და არა ბანკში, ხოლო ბიზნეს-სტრუქტურებს კი უმცირდებათ საბრუნავი სახსრები.**

2013 წელს თვით საბანკო სექტორის ფინანსური შედეგები არაერთგვაროვან შთაბეჭდილებას ტოვებს. მართალია, საბანკო სექტორმა წინა წლებთან შედარებით აჩვენა საბალანსო მოგების მაღალი მაჩვენებელი (400 მლნ. ლარამდე), თუმცა, თუ გათვალისწინებით იმ გარემოებას, რომ ამ სექტორის მიერ გადახდილი გადასახადების მოცულობა წინა წლის დონეზე დარჩა, საბალანსო მოგების მონაცემები ნამდვილად არ იძლევა საბანკო სექტორის ეფექტიანობის ამაღლების ვარაუდის საფუძველს.

როგორც წინა წლებში, 2013 წელსაც, კომერციული ბანკები თავს არიდებდნენ ეკონომიკის რეალური სექტორის დაფინანსებას. სიტუაცია ვერ გამოასწორა სოფლის მეურნეობისთვის იაფი სესხის სამთავრობო პროგრამამ, რომლითაც ბანკების რისკები დაფინანსდა სახელმწიფო სახსრებით. ეროვნულ ეკონომიკაზე გაცემული თითქმის 5 მილიარდიანი სესხიდან რეალურ სექტორზე მოდის მხოლოდ 28%, მათ შორის სოფლის მეურნეობაზე — 3%. მაღალ მოგებას გამოკიდებული საბანკო სექტორი ნაკლებად ფიქრობს ეკონომიკის აღმავლობაზე.¹

რთული ეკონომიკური მდგომარეობის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა უცხოური ინვესტიციების ნაკადის შემცირებამ. განვითარებადი ქვეყნებისთვის უცხოური ინვესტიციების პრიორიტეტულობის იდეა ეკუთვნის საერთაშორისო სავალუტო ფონდს. ჩემი აზრით, ეს სავსებით სწორი და მისაღები მიდგომაა, რადგან როდესაც ქვეყანას არ შეუძლია საკუთარი საინვესტიციო სახსრების მობილიზება და ეფექტიანად განთავსება, იგი უცხოურ საინვესტიციო აქტივობაზე ხდება დამოკიდებული. ამ ბოლო წლებში, განსაკუთრებით გლობალური კრიზისის შემდგომ, თითქმის ყველგან იკლო უცხოურმა ინვესტიციებმა, მათ შორის, საქართველოშიც.

2011 წელს პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმა 1117,2 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, 2012 წელს იგი შემცირდა 911,6 მლნ. აშშ დოლარამდე. 2013 წლის პირველ კვარტალში მან შეადგინა 226 მლნ. აშშ დოლარი, ნაცვლად 261 მლნ. აშშ დოლარისა წინა წლის ანალოგიურ პერიოდში, ანუ დაიკლო 35 მლნ. აშშ დოლარით. თუმცა, მეორე და მესამე კვარტალში უფრო მეტი ინვესტიცია შემოვიდა, ვიდრე, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდში. თუ ვიმსჯელებთ სამი კვარტლის მონაცემებით, საქართვე-

ლოში 2013 წელს პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმა შეადგინა 693 მლნ. აშშ დოლარი, მაშინ, როდესაც 2012 წელს ანალოგიურ პერიოდში ეს მაჩვენებელი შეადგენდა 678 მლნ. აშშ დოლარს. ეს მცირედენი ზრდა გვაძლევს იმის ვარაუდის საფუძველს, რომ წლიური მაჩვენებელი უკეთესი იქნება. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ამ მხრივ მდგომარეობა დამაკმაყოფილებელია. იმისათვის, რომ ქვეყანამ გაზარდოს ეკონომიკური ტემპები დაგეგმილ 5 პროცენტამდე მაინც, მინიმუმ საჭიროა 2-2,5 მილიარდი აშშ დოლარი პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია.

ვინაიდან, უცხოური ინვესტორები არ ჩქარობენ საქართველოში შემოსვლას, ბუნებრივია, იბადება კითხვა: **შესაძლებელია თუ არა ადგილობრივი საინვესტიციო პოტენციალის ამაღლება? რა თქმა უნდა, ეს შესაძლებელია და აუცილებელიც.** ამ მიმართულებით გარკვეული ორგანიზაციული ნაბიჯები გადაიდგა. ნელ-ნელა აქტიურდება საპარტნიორო ფონდი, შეიქმნა თანაინვესტირების ფონდი, რომლებიც გარკვეულ სტიმულს ქმნიან შიდა და გარე ინვესტორებისთვის. თუმცა, ბიზნესისა და საზოგადოების მოლოდინი უფრო მეტი იყო და ეს მოლოდინი დროში არ უნდა გაინელოს. საჭიროა სწრაფი და გაბედული მოქმედება.

ამავე დროს, ჩემი აზრით, საჭიროა გატარდეს ისეთი სახის პოლიტიკური ღონისძიება, როგორიცაა: საგადასახადო ამნისტია და აქტივების ხელშეუხებლობის გარანტია იმ არალეგალური მილიონერებისთვის, რომლებსაც თავიანთი სახსრები ოფშორებში აქვთ გადამაღული და რომლებიც მზად იქნებიან საკუთარი სახელით განახორციელონ ამ სახსრების ინვესტირება საქართველოს ეკონომიკაში.

მეორე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი შეიძლება გადაიდგას კომერციული ბანკების, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისა და საკრედიტო კავშირების ისეთი სახის რეგულირებაზე, რომელიც სტიმულს მისცემდა ბიზნეს-სტრუქტურებს გადაერთონ ეკონომიკის რეალური სექტორის დაკრედიტებაზე. ეს პროცესი უნდა წარმართოს ეროვნულმა ბანკმა. მისი მხრიდან საჭიროა აქტიური ძალისხმევა და გონივრული მოქმედება.

და მესამე ნაბიჯი, რომელიც შესაძლებელია განხორციელდეს, არის საბიუჯეტო სახსრებით ბიზნესის სტიმულირება. ამ ნაბიჯის განხორციელებასაც სჭირდება ძალისხმევა და გონივრული მოქმედება აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან.

ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისა და ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფის არანაკლებ მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი სტრუქტურა. **სოციალური ბიუჯეტი, რომელიც ჩვენ გავაჩნია, არ არის სახარბიელო მოვლენა განვითარებადი ქვეყნისთვის. სოციალური ბიუჯეტის ფუფუნება შეიძლება ჰქონდეს მრენველურად განვითარებულ ქვეყანას, სადაც საბიუჯეტო შემოსულობების დონე საკმარისია ფართომასშტაბიანი სოციალური პროგრამების განსახორციელებლად.**

ქვეყანაში, სადაც ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა 2 მლნ. ადამიანია, ხოლო მათგან დასაქმებულია მხოლოდ 17%, რთულია სოციალური დახმარების მიმღები 857 ათასი ადამიანის რჩენა. ხოლო თუ გავითავალისწინებთ სტატისტიკური მონაცემების გაანგაროების

¹ აქ და შემდგომ მოყვანილი ფაქტობრივი მონაცემების წყაროა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური მონაცემები.



მეთოდოლოგიისა და ხერხების ხარვეზებს, პრაქტიკულად ერთი დასაქმებულზე მოდის ერთი სოციალური დახმარების მიმღები.

ამიტომაც ყველაზე ოპტიმალური იქნებოდა არა სოციალური დახმარებების თანხების ზრდა, არამედ საბიუჯეტო სახსრების წარმართვა პირდაპირ ეკონომიკის რეალურ სექტორში სახელმწიფო ინვესტიციების სახით, რაც გაზრდიდა როგორც დასაქმებულთა რაოდენობას, ასევე, საბიუჯეტო შემოსულობებსაც და სოციალური დახმარების ფინანსურ შესაძლებლობებსაც.

2014 წლის ბიუჯეტი შედგენილია საქართველოს ეროვნული ბანკის ოპტიმისტური პროგნოზით, რომლის თანახმად, ინფლაციის მაჩვენებელი მიუახლოვდება მიზნობრივს, ანუ არ იქნება 5%-ზე ნაკლები. თუ ეს გადაჭარბებულად ოპტიმისტური პროგნოზები რეალური იქნება, საქართველოს ეკონომიკის ზრდა არ უნდა იყოს 4-5%-ზე ნაკლები. შესაბამისად, 2014 წლის ბიუჯეტი არა თუ შესრულდება, არამედ პროფიციტულიც შეიძლება გახდეს.

ჩემი აზრით, ასეთი ოპტიმიზმის გაზიარება რთულია იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ მოყოლებული 2009 წლიდან ეროვნული ბანკის მიერ გატარებული ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის შედეგად ინფლაციის მაჩვენებელი არც ერთხელ არ დაფიქსირდა მიზნობრივი მაჩვენებლის დონეზე. ეროვნული ბანკი სრულად ვერ უზრუნველყოფს მისი მთავარი ამოცანის — ფასების სტაბილურობის — შენარჩუნებას და მას ინფლაცია ხან გაურბის 14.5% პროცენტამდე, ხან კი ქვეყანას ჩაითრევს დეფლაციის მორევში.

ასეთ მძიმე მაკროეკონომიკურ ფონზე კომერციული ბანკებიდან ნასესხები საბიუჯეტო სახსრების ისევ კომერციულ ბანკებში დეპოზიტების სახით განთავსება ძალიან ბევრ კითხვას წარმოშობს, რომლებზეც ბოლომდე არგუმენტირებული და მეცნიერულად დასაბუთებული პასუხი არაა გაცემული.

ჯერ-ჯერობით საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკაში არსებითი ცვლილებები არ შეინიშნება. მხედველობაში მაქვს სახელმწიფო სტრუქტურების შენახვის ხარჯების არა თუ შემცირება, ქაძრების მოჭერა, არამედ პირიქით, მათი მნიშვნელოვანი ზრდა.

თუ დღეისთვის სახელმწიფო მართვის ორგანოების შენახვაზე წარმართება საბიუჯეტო ხარჯების და-

ახლოებით 30%, სავსებით შესაძლებელია ამ თანხის შემცირება რამოდენიმე პროცენტული პუნქტით და გამოთავისუფლებული ფულის წარმართვა ეკონომიკის რეალურ სექტორში.

2013 წლის ბოლოდან გაჩნდა ფინანსური სტაბილურობის საფრთხის შემცველი გარემოება, დაკავშირებული ლარის გაცვლითი კურსის ვარდნასთან, რომელიც გაგრძელდა 2014 წლის დასაწყისშიც. ლარის კურსის ვარდნა არ არის პირველი და უნიკალური მოვლენა საქართველოს საფინანსო სექტორში. ლარის დევალვაციის პროცესს პერიოდულად აქვს ადგილი, რაც ბუნებრივი მოვლენაა მართული სავალუტო კურსის პირობებში. კურსის ვარდნის პროცესი საკმაოდ მარტივია: ვალუტით მოვაჭრე ფიზიკური პირი (სავალუტო სპეკულანტი) ან იურიდიული პირი (ჩვეულებრივ, კომერციული ბანკები) დროის მოკლე პერიოდში იძენს დიდი რაოდენობით უცხოურ ვალუტას, რის გამოც ფინანსურ ბაზარზე მატულობს ლარის მასის მოცულობა. ვალუტის გაცვლითი კურსის ვარდნის შემთხვევაში ეროვნული ბანკი ცდილობს მისი დევალვაციის შეჩერებას საერთაშორისო სავალუტო რეზერვებით ინტერვენციების განხორციელების გზით, ანუ, ახდენს ლარის ქარბი მასის ამოღებას უცხოური ვალუტის კომერციული ბანკებისთვის მიყიდვის მეშვეობით. შედეგად ლარის კურსის ვარდნა ჩერდება მანამ, სანამ ლარის მორიგი დიდი მასა არ დაგროვდება ბაზარზე. და ეს პროცესი შეიძლება გაგრძელდეს ეროვნულ ბანკში სავალუტო რეზერვების ამონწურვამდე.

1998-1999 წლების სავალუტო კრიზისის დროს ლარის მაქსიმალური ვარდნა დაფიქსირდა 1.347-დან 2.451 ნიშნულამდე. ეს იყო ლარის კურსის 45%-იანი გაუფასურება. მიჩნეულია, რომ სავალუტო კრიზისი არის ეროვნული ვალუტის მნიშვნელოვანი გაუფასურება. მნიშვნელოვნად მიიჩნევა 25%-იანი გაუფასურება. თუმცა ეს ციფრი ზოგადი ემპირიული ხასიათისაა და იგი შესაძლოა მერყეობდეს ცალკეულ ქვეყანაში. ფაქტი კი ერთია - ეროვნული ვალუტის გაუფასურების პროცესის დაწყება სერიოზული პრობლემების დაწყების მანიშნებელია. ბოლო ორ თვეში ლარის გაცვლითი კურსი საგრძობლად დაეცა, რაზედაც მიუთითებს ის გარემოება, რომ 2013 წლის 20 ნოემბერს ეროვნული ბანკის მიერ ფიქსირებული ლარის გაცვლითი კურსი შეადგენდა 1.6751, ხოლო 2014 წლის 28 იანვარს კი - 1.7791. ლარის ვარდნამ შეადგინა 6%. ამას თან ერთვის ეროვნული ბანკისა და ხელისუფლების წარმომადგენლე-

ბის ბუნდოვანი განმარტებები შექმნილი გარემოებების ირგვლივ, რაც კიდევ უფრო ამწვავებს ვითარებას ფინანსურ ბაზარზე.

საქართველოს საფინანსო სექტორში ჩამოყალიბდა კლასიკური სიტუაცია, რომელიც აღწერილი აქვს ნობელის პრემიის ლაურეატს პოლ კრუგმანს - ეს არის ფუნდამენტური შეუსაბამობა საბიუჯეტო დეფიციტის მონეტიზაციასა და ფიქსირებული კურსის შენარჩუნების მცდელობას შორის, რომელიც საბოლოო ჯამში გადაიზრდება კრიზისში. მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად ასაღები დიდი მოცულობის ვალებისა და სავალუტო ინტერვენციების მეშვეობით ეროვნული ბანკის მცდელობა შეაჩეროს ლარის ვარდნა შესაძლოა გახდეს ფინანსური კრიზისის განვითარების რეალური წინაპირობა.

ლარის მომავალი გაცვლითი კურსის რეალობაზე დაფუძნებული პროგნოზირებისთვის აუცილებელია ინფორმაცია კაპიტალის გადინების მოცულობის შესახებ. სამწუხაროდ, სხვა ქვეყნების ცენტრალური ბანკებისგან განსხვავებით, ეროვნული ბანკი არ ითვლის ან არ ასაჯაროებს ამ ინფორმაციას. ამასთან, მის მიერ საგადასახდლო ბალანსის შედგენის ტემპები და სისშირე არ იძლევა კაპიტალის გადინების მაჩვენებლის ოპერატიული დათვლის საშუალებას. არა და განვითარებადი ქვეყნისთვის ეს არის ეროვნული ვალუტის დევალვაციის მოლოდინის უმნიშვნელოვანესი მაჩვენებელი და იგი პრაქტიკულად მეტყველებს სავალუტო კრიზისის მოახლოებაზე. ამრიგად, ინფორმაციული სიმწირისა და მონეტარული ხელისუფლების ბუნდოვანი და შეუთანხმებელი პოლიტიკის ფონზე შეუძლებელია ლარის მნიშვნელოვანი ვარდნის შესაძლებლობის პროგნოზირება.

ეროვნული ბანკის აზრით, ლარის გაცვლითი კურსი არის მცურავი და მისი ფორმირება ხდება ბაზარზე მიწოდება-მოთხოვნის შესაბამისად. ამგვარი განცხადება ფართო საზოგადოებისთვის ნაკლებად გასაგებია, თუმცა, პროფესიონალებსაც არ გააჩნიათ ერთგვაროვანი მოსაზრება ლარის კურსის ცვლილების მიზეზებთან დაკავშირებით.

ეროვნული ბანკის ინტერნეტ-საიტის მთავარ გვერდზე პერიოდულად ქვეყნდება „ლარის ოფიციალური გაცვლითი კურსი“. ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა - თუ ლარის გაცვლითი კურსი მცურავია და იგი ყალიბდება ბაზარზე ვალუტის მიწოდებისა და მოთხოვნის თანაფარდობის შედეგად, რას უნდა ნიშნავდეს „ოფიციალური კურსი“ და სადაა ამ კურსის მაფორმირებელი ბაზარი? ამ კითხვებზე პასუხი ასევე ეროვნული ბანკის ვებ-საიტზე მოიპოვება.

ეროვნული ბანკის ინფორმაციით, სავალუტო კურსი ფიქსირდება ეროვნული ბანკის მიერ მოწყობილ სავალუტო აუქციონზე, რომელიც „ნარმოადგენს მონეტარული პოლიტიკის ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც ეროვნული ბანკი ყიდის ან ყიდულობს უცხოურ ვალუტას ბანკთაშორის სავალუტო ბაზარზე“¹. ბუნებრივია, საინტერესოა, რა არის ბანკთაშორის სავალუტო ბაზარი. ამის განმარტებასაც იძლევა ეროვნული ბანკი: „ბანკთაშორის სავალუტო ბაზარი ორგანიზებულია ბლუმბერგის ელექტრონულ სავაჭრო სისტემაში, რომლის საშუალებითაც ხდება ვალუტებით ვაჭრობის

გარიგებების დადება. აღნიშნულ ბაზარზე მონაწილეობის უფლება აქვს საქართველოში ლიცენზირებულ ყველა კომერციულ ბანკსა და უცხოური ბანკების ფილიალებს... სავალუტო ბაზარზე მონაწილე ბანკების მიერ ხდება საკუთარი ყიდვა-გაყიდვის კურსების (კოტირებების) გამოქვეყნება ბლუმბერგის სავაჭრო სისტემაში, რომლებიც ხელმისაწვდომია ყველა მონაწილე ბანკისა და მათი დილერებისთვის“². ანუ, ბანკთაშორის სავალუტო ბაზარი არის უცხო პირებისთვის დახურული სავაჭრო მოედანი, სადაც ეროვნული ბანკი ახორციელებს სავალუტო ინტერვენციებს და მას უწოდებს სავალუტო აუქციონებს. ამრიგად, ღრმად გასაიღწეოვებულ პირობებში სავალუტო კურსის ჩამოყალიბების პროცესი არის სრულიად გაუმჭვირვალე. როგორც ჩანს, გაცვლითი კურსის სიდიდე მნიშვნელოვანწილად არის განპირობებული ეროვნული ბანკის ნება-სურვილზე.

რაც შეეხება ოფიციალურ გაცვლით კურსს, ეროვნული ბანკი ამის შესახებ ასეთ განმარტებას იძლევა: „ოფიციალური ყოველდღიური გაცვლითი კურსები ვალუტების მიხედვით — ნარმოადგენს ეროვნული ბანკის მიერ წინა დღეს დადგენილ კურსებს, რომლებიც მოქმედებაშია მოცემული თარიღისთვის“³. გამოდის, რომ ეროვნული ბანკი წინა დღით ადგენს გაცვლით კურსს, რომელიც ძალაშია მომავალი ერთი ან რამდენიმე დღისთვის. პრაქტიკულად ვლემბობთ, რომ ეროვნული ბანკი აფიქსირებს სავალუტო კურსს და მკაცრად ზღუდავს მის მერყეობას სავალუტო ინტერვენციების (იგივე: სავალუტო აუქციონების) გამოყენების მეშვეობით. ამიტომაც აღბათობის მაღალი ხარისხით შეიძლება იმის თქმა, რომ ეროვნულ ბანკი ცდილობს გაცვლითი კურსის მიზნობრივი დონის უზრუნველყოფას, ანუ იგი ახდენს მის თარგეთირებას. როგორც უკანასკნელი რამდენიმე კვირის მოვლენებმა დაგვანახა, გაცვლითი სავალუტო კურსის თარგეთირება ეროვნული ბანკისათვის ისეთივე პრობლემური აღმოჩნდა, როგორც ინფლაციის თარგეთირება. როგორც ცნობილია, ეროვნულმა ბანკმა ვერ უზრუნველყო ინფლაციის დადგენილ თარგეთამდე (6%) მიახლოება (კი. თუმცა, წინა წლებშიც ანალოგიურ ვითარებას ჰქონდა ადგილი.

სმირად ისმება კითხვა: არის თუ არა ლარის გაცვლითი კურსის ვარდნა ხელოვნურად პროვოცირებული? აღბათობის მაღალი ხარისხით მიმჩნია რომ არა, ვინაიდან საერთაშორისო სავალუტო ფონდი კატეგორიულად უკრძალავს ეროვნულ ბანკს ვალუტის კურსის დევალვაციის გზით საგადასახდლო ბალანსის მიმდინარე ანგარიშის გაუმჯობესებას. თუმცა, როდესაც გაჩნდება შანსი გააუმჯობესო არა მარტო სავაჭრო ბალანსი, არამედ, უხეიროდ თარგეთირებული ინფლაციის მაჩვენებელი, რატომ უნდა იქნას ეს შანსი გაშვებული ხელიდან? მით უფრო, რომ ეროვნული ბანკის მიერ დაპირებული 5%-იანი ინფლაციის დონეზე გათვლილი 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი.

ფაქტია, რომ არც თუ ისე შორეულ წარსულში ადგილი ჰქონდა ლარის დევალვაციის შემდგომ მისი გამყარების პროცესს. ამ შემთხვევაში ხდებოდა ეროვნული ვალუტის

2 <http://nbg.gov.ge/index.php?m=542>

3 nbg.gov.ge/uploads/methodologia/exchange_rates_statistics_geo.doc

1 <http://nbg.gov.ge/index.php?m=560>

ხელოვნურად გაძვირება ეროვნული ბანკის მიერ განხორციელებული სავალუტო ინტერვენციების შედეგად. **დღევანდელ ეტაპზე გაქცეული ლარის დაბრუნება ეროვნული ბანკისთვის იქნება პრობლემატური, ვინაიდან, მას ამისთვის არც თავისუფალი სავალუტო სახსრები გააჩნია და არც ხელშემწყობი ეკონომიკური პირობებია შექმნილი ქვეყანაში.**

მიუხედავად იმისა, რომ სულ რამდენიმე თვის წინ ეროვნულმა ბანკმა დააგროვა საერთაშორისო სავალუტო რეზერვების ისტორიული მაქსიმუმი - 3 მლრდ. აშშ დოლარზე მეტი, დღეისთვის სიტუაცია კარდინალურად შეცვლილია: **სავალუტო რეზერვები შემცირებულია 2,6 მლრდ. აშშ დოლარამდე. ამ თანხიდან ეროვნულ ბანკს სავალუტო ინტერვენციებისთვის რეალურად შეუძლია დახარჯოს მხოლოდ 500 მლნ. აშშ დოლარამდე, ვინაიდან, დანარჩენი თანხის ძირითადი ნაწილი განთავსებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდსა და გასაიდუმლოებულ ფასიან ქაღალდებში.** აქედან თანხების დაუყოვნებლივ ამოღება დიდ ტექნიკურ სირთულეებთან და ეკონომიკურ დანაკარგებთან არის დაკავშირებული. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ წინა წლებთან შედარებით საკმაოდ გაიზარდა ეკონომიკაში ეროვნული ვალუტის მასის მოცულობა, რაც განაპირობებს სავალუტო კურსის გასამყარებლად სავალუტო რეზერვების მეტი ოდენობით ხარჯვის აუცილებლობას. ეს კი დიდ რისკთანაა დაკავშირებული.

ნაკლებად სავარაუდოა, რომ უახლოეს მომავალში ეროვნულმა ბანკმა შეძლოს საკმარისი ოდენობით სავალუტო რეზერვების გახარჯვა გაუფასურებული ლარის გასამყარებლად და მისი გაცვლითი კურსის ძველ ნიშნულზე სწრაფად დაბრუნება. თუმცა, მიმდინარე წელს მთავრობა აპირებს დიდი ოდენობით საგარეო ვალის აღებას. ამ თანხის ნაწილი მოხმარდება ძველი საგარეო დავალიანების დაფარვას, ხოლო ნაწილი კი დაილექება ეროვნულ ბანკში რეზერვების სახით. არ არის გამორიცხული, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა და სახელმწიფოებმა გაითვალისწინონ მოსალოდნელი საფრთხეები და პირდაპირი სავალუტო დახმარება აღმოუჩინონ საქართველოს. აქ დიდი მნიშვნელობა ექნება საქართველოს მთავრობისა და ეროვნული ბანკის დაბალანსებულ ძალისხმევას იმისთვის, რომ დროზე შეაფასონ მოსალოდნელი რისკები და არ დაუშვან ფინანსური ბაზრის დესტაბილიზაცია.

უნდა აღინიშნოს, რომ სავალუტო კურსის ვარდნის შედეგად გაზრდილი ფასი პრაქტიკულად იშვიათად მცირდება თავდაპირველ სიდიდემდე. ეს ბიზნესის ფილოსოფიით აიხსნება, რაც მისი მხრიდან მოგებაზე ორიენტირებულობას გულისხმობს. **ბიზნესი არასოდეს იტყვის უარს მოგების გაზრდილ ნორმაზე, მაშინაც კი, თუ ლარის კურსი გამყარდება.** ასეთი მიდგომა მეტწილად დამახასიათებელია ჩვენისთანა ლარიზი და რეალური ეროვნული წარმოების არმქონე ეკონომიკებისთვის, სადაც სამენარშო სექტორისთვის არ არსებობს მომხმარებლების უფლებების დამცავი საკანონმდებლო რეგულაციები. საქართველო, სამწუხაროდ, ძირითადად იმპორტით ცხოვრობს. ასეთ ვითარებაში სამომხმარებლო კალათის 80 პროცენტი იმპორტირებულ პროდუქციას შეადგენს. ამიტომაც სავალუტო კურსის უმნიშვნელო

რყევაც კი მყისიერად აისახება მოსახლეობის ხარჯების სტრუქტურასა და ცხოვრების დონეზე. ლარის კურსის ვარდნა ზრდის ფასებს როგორც საქონელზე, ასევე მომსახურებაზე. და ეს მაშინ, როდესაც მოსახლეობის შემოსავლები არ იზრდება ფასების ზრდის პარალელურად. ფასების ზრდა განსაკუთრებით გრძობადია პენსიონერების, უმწეოთა და დაბალშემოსავლიანი ფენებისათვის. საბოლოო ჯამში ფასების ზრდა იწვევს სიღარიბის დონის ზრდას, რასაც თან სდევს სოციალური უკმაყოფილებისა და პოლიტიკური დაძაბულობის ზრდა.

ფაქტიურად, ლარის კურსის ვარდნა ნიშნავს მისი მსყიდველობითუნარიანობის დაცემას, ანუ, გაუფასურებული ლარით ნაკლები რაოდენობის საქონლის შეძენა შესაძლებელი. **ლარის გაუფასურება აშშ დოლარის მიმართ ნიშნავს, რომ მან დაკარგა თავისი მსყიდველობითი უნარი იმ სიდიდით, რა სიდიდითაც გაიზარდა ფასები.** ეს არ იქნებოდა პრობლემა ისეთ ქვეყანაში, სადაც ეკონომიკა სწრაფად იზრდება და მის პარალელურად მოსახლეობის შემოსავლებიც მატულობს. ასევე ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის ვარდნა ნაკლებად მტკივნეულია იმ ქვეყნებში, სადაც სამომხმარებლო კალათის შევსება ძირითადად ადგილობრივი წარმოების პროდუქციით ხდება. საქართველოსთვის კი გაუფასურებული ლარი ისედაც ღარიბ მოსახლეობას კიდევ უფრო აღარიბებს და აძაბუნებს როგორც ფიზიკურად, ასევე მორალურად.

არანაკლები პრობლემაა ლარის პარალელურად უცხოური ვალუტის ინტენსიური გამოყენება ეკონომიკური გარიგებების დადების დროს. რა არის ლარის ბანკნოტი? ეს არის გაფერადებული დაჭრილი ქაღალდი, რომელიც კანონმდებლობით აღიარებულია გადახდის ერთადერთ საშუალებად საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მისი ავტორიტეტი პირდაპირ დამოკიდებულია საქართველოს ეროვნული ბანკისა და მთავრობის ავტორიტეტზე, მათ რეიტინგზე საზოგადოებაში. ის, რომ მსხვილი გარიგებები ხორციელდება უცხოურ ვალუტაში, ამკარად იმის მანიშნებელია, რომ საქართველოს მოსახლეობა სრულად არ ენდობა ეროვნულ ვალუტას და მისი საკურსო რყევებისგან თავის დასაცავად უპირატესობას ანიჭებს უცხოურ მდგრად ვალუტას, ძირითადად, აშშ დოლარსა და ევროს.

ლარს პრაქტიკულად დაკარგული აქვს ფულის ერთ-ერთი მთავარი და უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია - დაგროვების ფუნქცია. თუ ყოველდღიური მოხმარებისთვის საქართველოს მოსახლეობა სარგებლობს ლარით, გრძელვადიანი მოხმარების საგნების შესაძენად იგი აგროვებს უცხოურ ვალუტას. ასე ხდება იმიტომ, რომ ქვეყანაში მიმოქცევადი და დაგროვილი უცხოური ვალუტის მოცულობა აღემატება ლარის მოცულობას, ამასთან, რომ მოსახლეობის საკმაოდ დიდ ნაწილს შემოსავლები აქვს არა მარტო ლარში, არამედ უცხოურ ვალუტაშიც. მნიშვნელოვნად გაიზარდა უცხოური წარმომადგენლობების, საერთაშორისო ორგანიზაციების ფილიალების, ტრანსნაციონალური კომპანიების ადგილობრივი სამსახურებისა და ა.შ. რიცხვი, რომელთა თანამშრომლები, როგორც რეზიდენტები, ასევე არარეზიდენტები, ხელფასს უცხოურ ვალუტაში იღებენ. ასეთ ვითარებაში საქარ-

თველოს ეროვნული ბანკი დრომოქმული სავალუტო პოლიტიკით მოქმედებს – იგი არ იყენებს ეკონომიკაში უცხოური ვალუტის მართვის უახლეს მეთოდებსა და მიდგომებს.

ლარის მიმართ სუსტი ნდობა, ლარის გაცვლითი კურსის არაპროგნოზირებადი რყევები, ეროვნული ბანკის სუსტი და გაუმჭვირვალე სავალუტო პოლიტიკა, სუსტი ეკონომიკა განაპირობებს არა მარტო უძრავი ქონებითა და ავტომანქანებით ვაჭრობას უცხოურ ვალუტაში, არამედ ბიზნეს-გარიგებების თანხობრივ მიზმას უცხოურ ვალუტასთან.

აღნიშნული სიტუაციის შეცვლა და მისი პროგრესული ორიენტირება დღევანდელი ეკონომიკური და, მათ შორის, სავალუტო, პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიმართულებად მიმაჩნია.

დღევანდელი ჩვენი სუსტი ეკონომიკის პირობებში საფრთხეებსა და გამოწვევებს რაოდენობა დიდია. მაგრამ, ჩემი აზრით, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საფრთხეა სავალუტო კრიზისის განვითარების შესაძლებლობა, რომელსაც, მაღალი ალბათობით, შეიძლება მოჰყვეს საბანკო კრიზისი.

არანაკლებ მნიშვნელოვანი საფრთხეა სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ ასაღები ვალუტის (როგორც საგარეო, ისე საშინაო) მოცულობის ზრდა. მართალია, საგარეო ვალუტის დაბალპროცენტუანობა, მაგრამ მათ მომსახურებაზე ყოველწლიურად ბიუჯეტიდან საკმაოდ დიდი სახსრები იხარჯება.

განსაკუთრებით ყურადღება მინდა გავამახვილო სამთავრობო და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებაზე საბიუჯეტო სახსრების კომერციულ ბანკებში განთავსების შესახებ. როგორც ცნობილია, საბანკო ბიზნესის 200 მილიონიანი ჰუმანიტარული სახელმწიფო დახმარების იდეა ეკუთვნის საქართველოს ეროვნულ ბანკს, რომლის რეალიზებასაც აპირებს ფინანსთა სამინისტრო. **200 მილიონი ლარის კომერციული ბანკებისთვის გადაცემა ნამეტანი ფუფუნებაა ვალუტაში გახვეული სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ 2013 წელს, როდესაც ქვეყნის მთლიანი შიგა პროდუქტის ზრდამ 3 პროცენტსაც ვერ მიაღწია, საბანკო სექტორმა 400 მილიონ ლარამდე წმინდა მოგება მიიღო. რა თქმა უნდა, ეს მისასაღმებელია, მაგრამ დღევანდელ ვითარებაში საჭიროა ბანკებმა უფრო მეტად იფიქრონ ეკონომიკის აღორძინებაზეც.**

2013 წელს მთავრობის გადაწყვეტილებით გატარდა იაფი სესხის პროგრამა სოფლის მეურნეობაში. იგი,

მართალია, მუშაობს, მაგრამ, მისგან მოლოდინი უფრო მეტი იყო, ვიდრე მიღებული შედეგი. გარკვეული იმედის მომცემია მთავრობის გადაწყვეტილება მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის პროგრამის და შესაბამისი სააგენტოს შექმნის შესახებ.

მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ ვილნიუსის მემორანდუმის გაფორმება, რომელიც არა მარტო გახსნის ევროპის ბაზარს ეროვნული საქონელისა და მომსახურებისთვის, არამედ ევროპულ საქონელს მისცემს საშუალებას თავისუფლად შემოვიდეს ქართულ ბაზარზე. ერთი მხრივ, ეს კარგი და მისასაღმებელია, მეორე მხრივ კი იგი გარკვეული საფრთხეების შემცველია. ადგილობრივი ბიზნესის დაბალი კონკურენტუნარიანობისა და სახელმწიფოს მიერ მისი დაცვის მექანიზმების არარსებობის პირობებში, შესაძლოა, იმპორტის მოზღვავებამ ადგილობრივი წარმოება მნიშვნელოვნად დააზარალოს. თუმცა, დადებით გარემოებად უნდა ჩაითვალოს საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევროპულ კანონმდებლობასთან და მისთვის ცივილიზებული სახის მიცემა.

და ბოლოს, ჩამოთვლილ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევებს შორის აუცილებლად უნდა აღინიშნოს შრომითი რესურსების დასაქმებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების პრობლემა, რომლის გადაწყვეტა უნდა გახდეს ხელისუფლების საქმიანობის ყველაზე პრიორიტეტულ მიმართულებად. ამ კუთხით საჭიროა ერთიანი გრძელვადიანი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მეცნიერულად არგუმენტირებული სტრატეგიისა და შესაბამისი სამუშაო პროგრამის შემუშავება და მის რეალიზაციაზე სამთავრობო პასუხისმგებლობის აღება.

სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობისა და ეროვნული ბანკის ბოლოდროინდელი ქმედებები ძალიან ნააგავს დიაგნოზდაუსმელი პაციენტის მკურნალობას. საუბარია იმაზე, რომ მიდის ბრძოლა ნეგატიურ შედეგებთან, და არა მათ გამომწვევ მიზეზებთან.

იმისათვის, რომ ქვეყნის ეკონომიკის მართვა გახდეს ეფექტიანი, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია მკაფიო წარმოდგენა იმ მთავარ ორიენტირებებზე, რომელთა მიღწევით შესაძლებელი გახდება ეკონომიკის აღორძინება და განვითარება. საჭიროა მიზნებისა და ამოცანების მკაფიოდ ჩამოყალიბება, მათი რეალიზაციის ფორმებისა და მეთოდების ცოდნა, სათანადო გამოცდილება და, რაც მთავარია, პასუხისმგებლობის მაღალი გრძობა სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე.

MAJOR THREATS TO FINANCIAL STABILITY

LIA ELIAVA, Professor

RESUME

The process of economic slowdown that began in 2012 continued in 2013. This was due to both political and economic reasons. Among the political factors, the most important is the change of authority, which made the society and the business mode of uncertainty and expectations. Among the main economic factors are the development deflation processes, slowing GDP growth, GEL exchange rate depreciation, which presentation as a threat to financial stability. A way out of this situation is to strengthen the activities of the Government of Georgia and the National Bank of Georgia towards the eradication of negative processes in the economy.

კოოპერაციის პროცესის სტიმულირებისთვის საჭიროა კოოპერატივების შიდა სანარმოო ურთიერთობების რეგულირება

ქართული სოფელი უკანასკნელ წლებში გატარებული არასწორი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გამო უაღრესად დაკნინებულია. ასეთ პირობებში აგროსექტორის კრიზისიდან გამოსვლა და შემდგომი განვითარება შესაბამისი დაცვითი მექანიზმებისა და გარედან დახმარების გარეშე პრაქტიკულად შეუძლებელია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში დღეისთვის შექმნილი არასახარბიელო მდგომარეობა კიდევ უფრო მეტად აძლიერებს სახელმწიფოს მხრიდან სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი სექტორის მხარდაჭერისა და რეგულირების მოტივაციას.



ვაჰა კოლუაშვილი,
პროფესორი

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო რეგულირებით ხორციელდება ის ფუნქციები, რომლებიც არ არიან უზრუნველყოფილი თვითრეგულირების საბაზრო ბერკეტებით. ამ ორი მექანიზმის ოპტიმალური და დაბალანსებული შეთანხმებით მიიღწევა ფინანსური სტიმულების ეფექტური მართვა, რომელიც ხდება მყარი საფუძველი ყველა სანარმოო სუბიექტის ეკონომიკური ინტერესების მაქსიმალური მობილიზაციისა და რეალიზაციისთვის.

თუ თვალს გადავავლებთ სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებას ამ კუთხით, დავინახავთ, რომ საკრედიტო-საფინანსო ინსტიტუტები, ისევე როგორც სანარმოო-ეკონომიკური ურთიერთობები, იცვლება განვითარების ეტაპების მიხედვით. დღეს აგრარული სექტორის ხელშეწყობა სახელმწიფოს მხრიდან, როგორც წესი, ყველგან ხორციელდება სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამებით. ამ პროგრამების შემუშავებასა და რეალიზაციას სახელმწიფო ახორციელებს მხოლოდ კომპლექსური მიდგომების საფუძველზე, რაც გამოიხატება იმაში, რომ პროექტმა უნდა მოიცვას კონკრეტული მიმართულების სასოფლო-სამეურნეო წარმოების მთლიანი სისტემა. საერთაშორისო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ აგროპროდუქციის წარმოების სფერო იმყოფება რა სახელმწიფოს მუდმივი მზრუნველობის ქვეშ და ფინანსდება რა მიზნობრივი პროგრამების საფუძველზე, ქმნის ფერმერული მეურნეობების მდგრადი განვითარების საფუძველს.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ხელთ არსებული რეგულირების ეკონომიკური მექანიზმების რაციონალური გამოყენება საშუალებას იძლევა გადაილახოს ამ მიმართულებით დღეს არსებული შეზღუდვები და შეიქმნას ოპტიმალური პირობები სასოფლო-სამეურნეო წარმოების დაფინანსებისა და მაღალ დონეზე განვითარებისთვის.

თუმცა, როგორი იქნება საბოლოოდ ქართული

სოფლის მომავალი, დამოკიდებულია ძირითადად იმაზე, თუ რამდენად სწორად იქნება გაანალიზებული და შეფასებული დარგის ძირეული პრობლემები, რადგან, მხოლოდ ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი მისი განვითარების პროგრესული კონცეპტუალური ხედვებისა და ეფექტური პროექტების შემუშავება. სწორი პოზიციის ჩამოყალიბება, კი უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს, რომ ცალსახად იქნეს განსაზღვრული — რომელი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა არის უფრო ახლოს აგრარულ სექტორში სახელმწიფოს სოციალურ და ეკონომიკურ მიზნებთან და შესაბამისად, რომელ მათგანს შეიძლება მიენიჭოს პრიორიტეტი სახელმწიფო ხელშეწყობის თვალსაზრისით.

აგრარული სექტორის ფუნქციონირების ეკონომიკური ანალიზი ნათლად წარმოაჩენს ქართული სოფლისა და მისი მოსახლეობის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას, რომელიც რატომღაც ნაკლებად იყო გაცნობიერებული და წარმოჩენილი როგორც ხელისუფლების, ასევე სამეცნიერო წრეების მხრიდან. კერძოდ, **სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის გადამამუშავებელი საწარმოები, რომლებიც ძირითადად წარმოდგენილი იყვნენ მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის — შპს-ს სახით, მოგების გაზრდის მიზნით ახდენდნენ ფერმერებისგან პროდუქციის შესყიდვას მათთვის მისაღები დაბალი ფასებით, რაც ხშირ შემთხვევაში ვერ ანაზღაურებდა საქონელმწარმოებლის მიერ პროდუქციის წარმოებაზე განხულ დანახარჯებსაც კი. ისინი პრაქტიკულად გადაიქცნენ გადაულახავ, „კარტელურ“ ბარიერად გლეხობასა და თავისუფალ ბაზარს შორის.** ინტერესთა აღნიშნული კონფლიქტი, რომელიც გამოწვეული იყო ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში სასოფლო-სამეურნეო სისტემის არასწორი, გაუაზრებელი ორგანიზაციული მოწყობით, მნიშვნელოვანწილად გახდა საფუძველი ერთის მხრივ — სოფლებიდან მოსახლეობის



გაძლიერებული მიგრაციისა და მეორეს მხრივ — აგრარული წარმოების პარალიზებისა.

დღეს უკვე სავსებით ნათელია, რომ საწარმოო ურთიერთობათა ასეთი ფორმის შენარჩუნება და გლახობიდან პროდუქციის შემსყიდველი, მხოლოდ მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციების ერთპიროვნული ხელშეწყობა სოფლის მოსახლეობას (განსაკუთრებით მინის წვრილ მესაკუთრეებს, რომლებიც სოფლის მოსახლეობის დიდ უმრავლესობას შეადგენენ) საბოლოოდ დაუკარგავს სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოების მოტივაციას და რაც მთავარია, სოფლად ცხოვრებისა და განვითარების პერსპექტივას. **მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმების განვითარებას, რა თქმა უნდა, თავისი ადგილი გააჩნია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, მაგრამ როცა არსებობს აგროწარმოების განვითარების სხვა, უფრო ძლიერი სოციალური და ეკონომიკური მოტივები, მათი იგნორირება, ბოლო წლების ეკონომიკური პოლიტიკის სერიოზულ შეცდომად შეიძლება ჩაითვალოს!**

მიმდინარე პერიოდში საქართველოში სახელმწიფო ზემოქმედების სასოფლო-სამეურნეო სუბიექტის განსაზღვრისას, სოფლის, როგორც ტერიტორიული და სოციალური ერთეულის განვითარების, საწარმოო ძალთა კონცენტრაციის, წარმოების სპეციალიზაციისა და ეფექტური მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციის თვალსაზრისით სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციებს რა თქმა უნდა პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს, რამდენადაც ეკონომიკური საქმიანობის კოოპერაციული ფორმის განვითარება სახელმწიფო რეფორმების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა. კოოპერაციის როგორც მეწარმეობის ფორმის აღმოცენება თავის დროზე განპირობებული იყო ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ობიექტური მოთხოვნებით (განსაკუთრებით სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობების განვითარებაში ჩამორჩენილ ეკონომიკის სხვადასხვა დარგში, მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო სფეროში). კოოპერაცია უაღრესად დიდ როლს

ასრულებს კრიზისების გადალახვის, სოციალური პრობლემების მოგვარების, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებისა და ზოგადად ქვეყნის ეკონომიკის ქმედუნარიანობის ამაღლების საკითხებში. ამიტომ, წარმატებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებმა სახელმწიფო ხელშეწყობისა და დაფინანსების პრიორიტეტულ მიმართულებად სწორედ კოოპერაციულ საწყისებზე ფუნქციონირებადი ორგანიზაციების ხელშეწყობა მიიჩნიეს.

საქართველოში, დღეისათვის არსებული სოციალური, ეკონომიკური, დემოგრაფიული და სხვა მძიმე პრობლემების ფონზე, კოოპერირების საშუალებით შესაძლებელია ორი საწყისის გაერთიანება, კერძოდ, საკუთრების (რომელიც აძლევს მის მფლობელს არჩევანის თავისუფლებას) და მასშტაბური წარმოების განვითარების (რაც განაპირობებს ერთს მხრივ — ტექნიკურ და ეკონომიკურ უპირატესობას და მეორეს მხრივ — ავტორიტეტსა და წონას სასაქონლო და საფინანსო ბაზრებზე).

კოოპერაციების მუშაობის სტილი მოქნილია და დღევანდელი მოთხოვნილებების ადეკვატური. სახელმწიფოსათვის იგი წარმოადგენს ძლიერ და სანდო პარტნიორს სოფლად რთული ეკონომიკური და ორგანიზაციული პრობლემების მოგვარებისას. საჭიროა გავაცნობიეროთ, რომ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის სწორი კურსით წარმართვა ნიშნავს მასშტაბურ ღონისძიებათა ერთობლიობას, რომლის რეალიზაცია გამიზნულია არამარტო სოფლად მცხოვრები ადამიანების, არამედ, მთელი საზოგადოების სასიკეთოდ. ამ მიზნის რეალიზაცია შესაძლებელი იქნება მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების, გადამუშავებისა და რეალიზაციის ერთიანი ციკლის შექმნისა და ფუნქციონირების გზით. საყურადღებოა რომ ხსენებული ერთიანი ციკლის პირობებში ყოველ მომდევნო საწარმოო საფეხურზე იზრდება დამატებული ღირებულება, რაც ქმნის დამატებით მოტივაციას დაინტერესებული მხარეებისთვის.

ამდენად, არსებულ სიტუაციაში, **კოოპერაციული სისტემის ხელშეწყობით, შესაძლებელია სოფლად სიღარიბის დაძლევისა და ჯანსაღი საშუალო ფენის**

აპრარული სექტორი

ჩამოყალიბების მეტად რთული პროცესის განხორციელება.

ეს უაღრესად მნიშვნელოვანი პოზიცია არაერთხელ იყო გაჟღერებული საქართველოს პრემიერ-მინისტრის საჯარო გამოსვლებში, როგორც აგრარულ სექტორში ახალი ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტი. როგორც ცნობილია, საქართველოს მთავრობის მიერ დაწყებულია ქართული სოფლის ფეხზე დადგომის ფართომასშტაბიანი ღონისძიებების განხორციელება, რომლის ქმედუნარიანობა მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული იმაზე თუ სასოფლო-სამეურნეო სისტემის მართვის რომელ ორგანიზაციულ მოდელს აირჩევს ქვეყანა. მიგვაჩნია, რომ ასეთი მიდგომა მნიშვნელოვნად აფართოებს დახმარების პოტენციურ მიმღებთა წრეს და უზრუნველყოფს ერთის მხრივ — ფინანსური და ორგანიზაციული რესურსების მიზნობრივ მართვას და მეორეს მხრივ — აუცილებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღებას.

საქართველოს პარლამენტის მიერ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ კანონის მიღება უდაოდ უნდა ჩაითვალოს როგორც საეტაპო მნიშვნელობის მოვლენა, რომელმაც დასაბამი უნდა მისცეს ქვეყნის ეკონომიკის მნიშვნელოვანი დარგების ახლებურ, რაციონალურ ორგანიზაციულ მოწყობას, რაც პირდაპირ აისახება მოსახლეობის ეკონომიკურ და სოციალურ მდგომარეობაზე. მიუხედავად ამისა, არ შეიძლება ყურადღების გარეშე დავტოვოთ ის საკითხები, რომლებიც დროთა განმავლობაში შეიძლება ნეგატიურად აისახოს ამ უმნიშვნელოვანეს პროცესზე. კერძოდ, უნდა შეიქმნას შესაბამისი ნორმატიული ბაზა, რითაც დარეგულირდება კოოპერატივის შიდა საწარმოო ურთიერთობათა ძირითადი წესები. ეს არის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, რომლის საშუალებით შესაძლებელია კოოპერატივმა შეინარჩუნოს მისი ძირითადი არსი (რაც მას დიამეტრალურად განასხვავებს მოგებაზე ორიენტირებული სხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმებიდან). ამასთან, კოოპერატივის დაარსების მიზანშეწონილობის განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორი უნდა იყოს არა საპაიო ფონდში შეტანილი ფულადი და სხვა სახის ქონებრივი სახსრები, არამედ მისი წევრების შრომის კაპიტალიზაცია. სწორედ ამ ორი კომპონენტის - (შრომითის და მატერიალურის) რაციონალური შერწყმით მიიღწევა მაღალი ეკონომიკური ეფექტიანობის, სოციალურ სოლიდარობაზე და სამართლიანობაზე დაფუძნებული სისტემის ფორმირება, რომელიც დასავლური დემოკრატიის ერთერთ მნიშვნელოვან მონაპოვრად შეიძლება ჩაითვალოს.

ევროპულ ქვეყნებში კოოპერატივების განვითარების 170 წლიანი გამოცდილება იძლევა მდიდარ მასალას ჩვენს ქვეყანაში კოოპერაციული მოძრაობის სწორად წარმართვისთვის. ამ გამოცდილებიდან ყველაზე ნიშანდობლივია ის, რომ ამ მიმართულებით განვითარებული ყველა წარმატებული ქვეყანა ქმნის შესაბამის ნორმატიულ-საკანონმდებლო ბაზას, სადაც ისეთი ელემენტების შემოტანით, როგორიცაა: საპაიო შენატანი, დამატებითი პაი, კოოპერაციული შემოსავლები, კოოპერატივის ასოცირებული წევრი და სხვა, ახდენენ

კოოპერატივების შიდა საწარმოო ურთიერთობების რეგულირებას უშუალოდ საკანონმდებლო დონეზე იმ მთავარი მიზნით, რომ ამ ურთიერთობებში განმსაზღვრელი იყოს შრომითი რესურსის ფაქტორი და მასზე მატერიალურმა კაპიტალმა საპაიო შენატანების სახით, არ მოახდინოს დომინანტური ზეგავლენა.

საქართველოს მსგავსად, ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს განსხვავებული პრაქტიკაც: საკანონმდებლო დონეზე ხდება კანონის მიღება სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის შესახებ გამარტივებული წესით, რომელიც არ ახდენს კოოპერატივების შიდა საწარმოო ურთიერთობების რეგულირებას, მაგრამ ამ შემთხვევაში ეს საკითხი რეგულირდება ქვეყნის მთავრობის, ან შესაბამისი სახელმწიფო უწყების ნორმატიული აქტებით, რაც უმეტეს შემთხვევაში ხდება სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ტიპური წესდების მიღება-დამტკიცებით.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, ორივე შემთხვევაში ყველა ქვეყნის კანონი სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის (კოოპერატივების) შესახებ შეიცავს პუნქტებს, რომლებიც ძირითადი და საერთოა ყველასთვის. მაგალითად ასეთია:

— კოოპერატივის წევრთა პაი ყალიბდება აუცილებელი და დამატებითი საპაიო შენატანებით. კოოპერატივის წევრის აუცილებელი საპაიო შენატანის მოცულობა განისაზღვრება თანაბრად, ან კოოპერატივის სამეურნეო საქმიანობაში მისი მონაწილეობის პროპორციულად. დამატებითი პაის შეტანის წესი განისაზღვრება კოოპერატივის წესდებით.

• კოოპერატივის წევრს შეუძლია განახორციელოს დამატებითი საპაიო შენატანი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა მის მიერ სრულად იქნება დაფარული აუცილებელი საპაიო შენატანი.

• დამატებითი საპაიო შენატანი კოოპერატივის წევრს უფლებას აძლევს მიიღოს დივიდენდი.

• დივიდენდების გაცემის შემდეგ დარჩენილი შემოსავლები ნაწილდება კოოპერატივის წევრებზე, კოოპერატივის სამეურნეო საქმიანობაში მათი მონაწილეობის პროპორციულად.

• ამ შემოსავლებიდან ავტომატურად ხდება აუცილებელი საპაიო შენატანის გადაუხდეელი ნაწილის დაფარვა და სხვა.

მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ასეთი რეგულაციების გარეშე კოოპერატივები ვერ უზრუნველყოფენ ყველაზე მთავარს — იყვნენ ორიენტირებული შრომითი რესურსის კაპიტალიზაციაზე და მაქსიმალურ უკუგებაზე. ასეთ შემთხვევაში კანონი "სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ" მალევე გადაიქცევა კანონად "სასოფლო-სამეურნეო შპს-ბის შესახებ", რადგან "კოოპერატივებისგან", როგორც ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისგან, დარჩება მხოლოდ სახელი და ისინი ფაქტობრივად გადაიქცევიან შპს-ბად. ეს პროცესი კიდევ უფრო გააღრმავებს საზოგადოებაში ისედაც შორს ნასულ სოციალურ პოლარიზაციას და ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს იმ მთავარი მიზნის განხორციელებას, რისთვისაც შეიქმნა კანონი სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ (სოფლის მოსახლეობის



სამეწარმეო გააქტიურება, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა და შრომისუნარიანი მოსახლეობის მიგრაციის შეჩერება და სხვ.).

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე ცხადია, რომ განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მსგავსად, საწყის ეტაპზე სწორედ ქართულმა სახელმწიფომ უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა და იკისროს ამ უაღრესად მნიშვნელოვანი პროცესის ძირითადი მაკოორდინირებელი, მარგანიზებელი და ხელშემწყობი ფუნქცია.

დასკვნის მაგიერ. სახელმწიფო რეგულირების სისტემაში ახალი სოციალურ-ეკონომიკური მექანიზმების შეტანა იძლევა საშუალებას ინსტიტუციონალური საფუძვლების შექმნისთვის, რაც თავის მხრივ ქმნის ეკონომიკურ პირობებს იმ წინააღმდეგობათა

გადალახვისათვის, რაც აფერხებს აგრარული სექტორის ტრანსფორმაციას მრავალფეროვანი საწარმო-ეკონომიკური და საფინანსო ურთიერთობების გაფართოებულ სისტემებზე.

რამდენადაც საქმე ეხება ეკონომიკურ ეფექტიანობის ამაღლებას, სოფლის მეურნეობის სისტემის (მ.შ. დარგების) ორგანიზაციულ მოწყობას (ცვლილებათა საფუძველზე, ჩვენს ქვეყანაში სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის განვითარება გახდება ეკონომიკური რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც დიდ წვლილს შეიტანს სოფლის მოსახლეობის მასობრივი დასაქმების, მათი შემოსავლების მკვეთრი ზრდის, აგრარული შრომის ავტორიტეტის ამაღლებისა და სოფლის, როგორც ტერიტორიული და სოციალური ერთეულის კომპლექსური და დაჩქარებული განვითარების ეროვნულ საქმეში.

COOPERATIVE PROCESS IS NEEDED TO STIMULATE DOMESTIC PRODUCTION COOPERATIVES REGULATE

Paata Koghuashvili, GTU full Professor

RESUME

The work concerns the development of voluntary cooperative relations and inter-branch integration and also the technological settlement in rural areas. Under the aegis of the community unions, the most important locally available resources of the intellectual, economic and organizational arrangement will be fully highlighted as well as a single cycle of production, processing and marketing of agricultural products will be created. Based on social solidarity the cooperative community population will be in full ownership of the income from sales of the final product and it will itself decide on earmarking the respective funds for reproduction and/or handling of common social problems. Implementation of the Community Entrepreneurial Mobilization Program will bring forth a substantial growth of incomes of the major portion of the country's population and dynamic improvement of its socio-economic situation.

როგორ არეგულირებენ სასოფლო-სამეურნეო მიწის უსხოელაზე ბასხვისების საკითხს განვითარებულ ქვეყნებში

თანამედროვე მსოფლიოში შეზღუდული რესურსების – კერძოდ, საკვების რესურსთა შემცირების – პრობლემა სულ უფრო მწვავედება. ეს პირველ რიგში ეხება მიწას, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის სავარგულებს, რადგან, ეს უკანასკნელი, ანთროპოგენური ზემოქმედების გამო, სულ უფრო მცირდება. ნიშანდობლივია, რომ ეს ხდება პლანეტის მოსახლეობის სწრაფი ზრდის ფონზე. დამახასიათებელია ამ მხრივ FAO-ს განცხადება, რომ იაფი საკვების ეპოქა დასრულდა.



სწორედ ამიტომ, მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფო განსაკუთრებით ფრთხილად ეკიდება სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებისთვის მიყიდვის საკითხს და ეს სფერო უმკაცრესი რეგულაციით გამოირჩევა. ამავე დროს არც ერთ თანამედროვე ქვეყანაში, მიწაზე საკუთრება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას (გამოყენების და ბოროტად გამოყენების უფლება), არამედ ის რეგულირდება სხვადასხვა ნორმატიული აქტებით.

საქართველოში არსებული სიტუაცია ამ პრობლემასთან დაკავშირებით განსაკუთრებული სიმწვავეით გამოირჩევა. საქართველოს მოსახლეობის გამოკვება დღეს არსებითად დამოკიდებულია იმპორტზე, რომელიც, მძიმე გეოსტრატეგიული და გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ყოველ წუთს შეიძლება შეწყდეს. უცხო ქვეყნის მოქალაქის საკუთრებაში მყოფი სასოფლო-სამეურნეო მიწის გამოყენება ამ საშიშროების პრევენციისათვის მოითხოვს იურიდიული ბერკეტების ქონას, რომელიც საქართველოს სახელმწიფოს დღესდღეობით არა აქვს.

თავის პასუხისმგებლობას მოქალაქის წინაშე საქართველოს სახელმწიფო ვერ განახორციელებს და, შესაბამისად, მას თავის მოქალაქეობრივ მოვალეობათა შესრულებას სრულფასოვნად ვერ მოსთხოვს, თუ მისი თავის რჩენის მთავარი ბაზა – სასოფლო-სამეურნეო მიწა – მნიშვნელოვნად შევიწროებული იქნება მასზე საკუთრების მხრივ.

ვითარება მას შემდეგ დამძიმდა, რაც კანონით ნებადართული გახდა უცხოელი ფიზიკური პირის მიერ საქართველოში ნებისმიერი სახის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენა (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე – „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის

წინააღმდეგ“, რომლის თანახმადაც საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო და ძალადაკარგულად გამოაცხადა „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის რიგი ნორმები, რომლებიც უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენას ზღუდავდა).

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა ნებისმიერ სახელმწიფოში სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტადაა მიჩნეული და მსოფლიოს უმრავლეს სახელმწიფოში ამ ტიპის მიწის უცხოელებზე (მოქალაქეობის არმქონე პირებზე) გასხვისება ძირითადად შეზღუდულია, ან დაშვებულია მხოლოდ გარკვეული და კონკრეტული წინაპირობებით.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ ზოგ ქვეყანაში შეზღუდვები არსებობს იურიდიული პირების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდვაზეც. აქ გვხვდება გარკვეული რეგულირება, წინაპირობები, რომელიც ართულებს, ან გარკვეულ მოთხოვნებს აწესებს.

ზოგჯერ არსებობს სახელმწიფო ორგანოების მიერ სპეციალური, დამატებითი ნებართვის მიღების შემაფერხებელი პროცედურა, ხოლო, ზოგ შემთხვევაში, ქონების შესყიდვაზე პირდაპირი აკრძალვები.

ფაქტები და არგუმენტები იძლევა საფუძველს, დავასკვნათ, რომ არ არსებობს ზოგადად მიღებული ბარიერი და საქართველოს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება მისი ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ინტერესების შესაბამისად. მიწის კანონმდებლობა უნდა დარეგულირდეს იმდაგვარად, რომ დაცული იყოს საქართველოს ყველაზე ძვირფასი ეროვნული სიმდიდრე, - ქართული მიწა და საქართველოს მოქალაქე.

აქვე, განსჯისათვის გთავაზობთ ევროკავშირისა



და ზოგიერთი სხვა განვითარებული ქვეყნის საკანონმდებლობა გამოცდილებას.

რუმინეთი

მოქალაქეობის არმქონე პირებს, უცხოელ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს რუმინეთში მიწის შეძენა მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად – აუცილებლად ნაცვალგების პრინციპით შეუძლიათ.

ეს ნიშნავს, რომ რუმინეთშიც უცხოელის მიერ მიწის და მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენა შესაძლებელია ქვეყნებს შორის შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულების არსებობის შემთხვევაში და ისიც მხოლოდ იმ პირობის გათვალისწინებით, თუ მეორე ქვეყანაც რუმინეთის მოქალაქეებს ანალოგიურ უფლებას მისცემს.

დღევანდელი მდგომარეობით, რუმინეთში ევროკავშირის სახელმწიფოთა მოქალაქეები, რომლებსაც თავიანთი საცხოვრებელი ადგილი აქვთ რუმინეთში და იურიდიული პირები, რომლებიც რუმინეთში არიან რეგისტრირებულნი სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესაძენად აქვთ იგივე უფლებები, რაც რუმინეთის მოქალაქეებს. იმ „ევროკავშირის უცხოელებს“ კი, რომლებიც რუმინეთში არ ცხოვრობენ, რუმინეთში მიწის შეძენა შეუძლიათ მხოლოდ ნებართვის მიღების შემთხვევაში.

ევროკავშირის ქვეყნების გარდა, სხვა უცხოელებისთვის რეგულირება არ შეცვლილა. მათ, ისევე როგორც 2007 წლამდე (რუმინეთის ევროკავშირში განწევრიანებამდე), არა აქვთ უფლება შეიძინონ რუმინეთში მიწის ნაკვეთი.

ავსტრია

ავსტრიაში უცხოელთა მიერ მიწის შეძენა რეგულირდება ცალკეული მიწების კანონებით. მაგალითად, ერთ-ერთი მიწის (ბურგერლანდის) „კანონით უცხოელის მიერ უძრავი ქონების შეძენის შესახებ“, უცხოელი უძრავი ქონების შეძენისთვის საჭიროებს ნებართვას (§13). ნებართვა კი, თავის მხრივ, შეიძლება მიღებული იქნეს თუ „სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური“ ინტერესები არ იქნება შელახული და თუ:

- არსებობს მიწის (ბურგერლანდის) ეკონომიკური, სოციალური თუ კულტურული ინტერესი
- უცხოელი ავსტრიის ტერიტორიაზე მინიმუმ 10 წელი ლეგალურად, კანონიერად იმყოფება და მისი შენაძენით მნიშვნელოვანი ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული, ან სხვა საჯარო ინტერესი არ ილახება.

თუ უცხოელს (და მათ შორის არ მოიაზრებიან ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოთა მოქალაქეები) ნაცოფიერი, სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა სურს, ის ზემოთ მოცემულ ნებართვასთან ერთად საჭიროებს დამატებით ნებართვას, რომელიც გაიცემა სპეციალური კომისიის მიერ (რუნდვერკეჰრსკომისსიონ) (§8).

დაახლოებით იგივე რეგულირება ავსტრიის სხვა მიწების კანონმდებლობებითაც, როგორცაა მაგალითად, ობეროსტერრეიხის (OBERÖSTERREICH) კანონმდებლობა. ის ითვალისწინებს, რომ უცხოელის მიერ ყოველგვარი ქონების შეძენა (ყიდვით, ჩუქებით ან გაცვლით) არ საჭიროებს ნებართვას. მაგრამ უცხოელის მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის (1 ჰექტარზე მეტის) არა თუ შეძენა, არამედ, იჯარით აღებაც კი საჭიროებს სპეციალურ ნებართვას.

უძრავ ქონებაზე საკუთრების შეძენის ნებართვა იმ შემთხვევაში შეუძლია უცხოელმა მიიღოს, თუ:

- ის აკმაყოფილებს იმ პირობებს, რომელსაც საკუთრების შეძენისას ქვეყნის მოქალაქეც უნდა აკმაყოფილებდეს,
- თუ არ იქნება შელახული ავსტრიის კულტურული, სოციალურ-პოლიტიკური და საჯარო ინტერესი, ან უშიშროება,
- სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური ინტერესები არ იქნება შელახული. უცხოელთა მიერ მიწის შეძენის შესახებ ავსტრიის ყველა ფედერაციულ ერთეულში ვხვდებით მსგავს რეგულირებას.

დანია

დანის კანონმდებლობის შესაბამისად, მიუხედავად მისი გარეგნული ლიბერალური ხასიათისა, აქ ქონების შეძენა საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცესია. ქონების შეძენა განსაკუთრებით რთულია არარეზიდენტებისთვის. მათ დანიაში არ შეუძლიათ

აპრარული სექტორი

შეიძინონ ქონება გარდა შემთხვევებისა, როდესაც:

- ისინი არიან ევროკავშირის სხვა წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები და იურიდიული პირები და მუშაობენ ან საქმიანობენ დანიაში;
- ისინი არიან არაევროკავშირის რომელიმე სახელმწიფოს მოქალაქეები და უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში დარეგისტრირებულნი არიან დანიაში, როგორც მუდმივი რეზიდენტები;
- აქვთ მოპოვებული შესაბამისი ნებართვა დანიის იუსტიციის სამინისტროსგან.

მაგალითად, თუ დანიაში ჩასულია სხვა ქვეყნის მოქალაქე ან იურიდიულ პირი და მას უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში ამ ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების დამადასტურებელი რეგისტრაცია არა აქვს, დანიის იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი ნებართვის გარეშე, ის მიწას ვერ შეიძენს. თუ ვიგულისხმებთ, რომ ასეთ შემთხვევაში იუსტიციის სამინისტრო ნებართვას არ გასცემს, მაშინ საერთოდაც ვერ შეიძენს.

დანიის კანონმდებლობა განსაკუთრებით მკაცრია ზაფხულის დასასვენებელი სახლების შეძენასთან დაკავშირებით. ეს განსაკუთრებით თვალშისაცემია პოპულარულ და სტრატეგიულად მნიშვნელოვან ზღვის სანაპიროზე, სადაც მოქმედი სპეციალური შემზღუდავი წესები „ანტი გერმანული წესებითაა“ ცნობილი. ალბათ მარტივი გასაგებია, რომ ეს რეგულაციები შემუშავებულია გერმანელების მიერ სანაპირო ზოლში საკუთრების შეძენის შესაზღუდავად.

შვეიცარია

უცხოელების მიერ შვეიცარიაში მიწის შეძენა დაშვებულია, თუმცა მხოლოდ ნებართვის აღების პირობით. შვეიცარიის ფედერალური კანონი უცხოელთა მიერ მიწის შეძენის შესახებ პირველი მუხლით ადგენს ამ კანონის მიზანს. ეს არის: „*უცხოეთში მცხოვრებთა მიერ შვეიცარიის მიწის შეძენის შეზღუდვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შვეიცარული მიწის „გაუცხოება“*“. ამ კანონით შეზღუდვები ძირითადად იმ პირებზე წესდება, რომლებიც უცხოეთში ცხოვრობენ და არა იმ უცხოელებზე რომლებიც შვეიცარიაში კანონიერად ცხოვრობენ.

საინტერესოა, რომ კანონის მე-5 მუხლის „ც“ პუნქტით გამოყოფილი არიან უცხოეთში მცხოვრები ის პირები რომლებსაც ამა თუ იმ ქვეყანაში „განსაკუთრებით კარგი“ მდგომარეობა აქვთ. მე-6 მუხლი კი იქვე განმარტავს, თუ რა მოიაზრება „განსაკუთრებით კარგი“ მდგომარეობაში. ამ განმარტების თანახმად, აქ იგულისხმებიან ფინანსურად განსაკუთრებით კარგი მდგომარეობის უცხოელები, ან რომელიმე ქვეყანაში საარჩევნო ხმათა უმრავლესობის მფლობელი, ან კიდევ რაიმე სხვა განსაკუთრებული სტატუსის მატარებელი ადამიანები. კანონით მათზე ნებართვის გაცემა შესაძლებელია. მაგრამ კანონი ამ ადამიანებს განსაკუთრებულ კატეგორიად განიხილავს.

ლატვია

ლატვიის მიწის პრივატიზების კანონმდებლობის შესაბამისად ევროკავშირის არანევრ სახელმწიფოს მოქალაქეებს და იურიდიულ პირებს მიწა და ტყე არ

შეუძლიათ შეიძინონ!

თურქეთი

თურქეთის კანონმდებლობით, უცხოელზე გაყიდული თურქეთის მიწა მთლიანობაში არ უნდა აღემატებოდეს 2.5 ჰექტარს. (გაზრდა, გამონაკლის შემთხვევებში, მაქსიმუმ 30 ჰექტარამდე არის შესაძლებელი). მემკვიდრეობით მიღებულ მიწაზე არ არსებობს შეზღუდვა.

არგენტინა

ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე არგენტინაში განსაზღვრულია ნაყოფიერი მიწის ტერიტორიის ის ოდენობა, რომელიც შესაძლებელია, რომ შეიძინონ უცხოელებმა და იმ იურიდიულმა პირებმა რომელთა 51 % არის უცხოელთა ხელში (მხოლოდ 1.000 ჰექტარი). უცხოელთა საკუთრებაში შეიძლება იყოს არგენტინის მთლიანი ტერიტორიის მაქსიმუმ 20%. არგენტინის პრეზიდენტი ქრისტინა ფერნანდეს დე ქირხნერი თავის კანონპროექტს მიწის უცხოელთა საკუთრებაში გადაცემის შემოფარგვლის აუცილებლობას შემდეგნაირად ასაბუთებდა: „*არგენტინა არაა პირველი ქვეყანა, რომელიც მსგავს რეგულირებას აწესებს. ასეთივე რეგულირებები აქვთ ბრაზილიას, კანადას, აშშ-ს და საფრანგეთს. შეზღუდვა დანესე-ბული აქვთ ასევე სხვა განვითარებულ ქვეყნებს*“. სამხრეთ ამერიკის ქვეყნებში განვითარებული ეს ტენდენცია ძირითად იმაზეა დაფუძნებული, რომ მიწის რესურსი ამონურვადია და მიწის უცხოელების ხელში გადასვლა სახელმწიფოს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ინტერესებზე მოქმედებს!..

გერმანია

გერმანიის კანონმდებლობით, უცხოელებს მიწის საკუთრებაში შეძენასთან დაკავშირებით იგივე შეზღუდვები აქვთ, როგორც გერმანიის მოქალაქეებს. სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენისთვის აუცილებელია განცხადების წარდგენა, რომელშიც აღწერილი და დასაბუთებული უნდა იყოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის განვითარების გეგმა. და ასევე ის წინაპირობა, რომ ფიზიკური პირი, რომელიც საკუთრებაში იძენს მიწის ნაკვეთს, უნდა იყოს 18 წლის, მიუხედავად იმისა, იქნება ის უცხოელი, თუ გერმანიის მოქალაქე. გერმანიაში საკმაოდ ფრთხილია მიდგომა სასოფლო სამეურნეო მიწის არასათანადო გამოყენებასთან დაკავშირებით, ნებისმიერის, მოქალაქის თუ არამოქალაქის მიერ. ამიტომაც ასეთი ნებართვის მოპოვება სპეციალური კომისიის თანხმობის გარეშე შეუძლებელია.

რუსეთი

რუსეთში სულ არის დაახლოებით 400 მილიონი ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა. აქედან 129 მილიონი კერძო საკუთრებაშია. დანარჩენი კი სახელმწიფოს საკუთრებაში რჩება. 2006 წლამდე რუსეთში არსებობდა აკრძალვა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდვაზე უცხოელი ფიზიკური და იურიდიული პირების მიმართ. რადგან რუსეთში

ძალიან დიდი გამოუყენებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაა, 2006 წელს გაუქმდა მსგავსი აკრძალვა უცხოელებზე. თეორიულად უცხოელს შეუძლია იყიდოს რუსეთში სასოფლო სამეურნეო მიწა, იმ შეზღუდვების გათვალისწინებით, რომლებიც ასევე ქვეყნის მოქალაქეზე ვრცელდება. მაგალითად, ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციაა – დაადგინოს მაქსიმუმი იმ მიწისა, რომელიც შეუძლია საკუთრებაში შეიძინოს ერთმა ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა.

როგორც ჩანს, ზოგადი შეზღუდვა სასოფლო სამეურნეო მიწის უცხოელთა მიერ საკუთრებაში შექმნისა რუსეთის კანონმდებლობით არ არსებობს. გარდა ერთი გამონაკლისისა. აკრძალულია რუსეთის სასაზღვრო ტერიტორიასთან არსებული სასოფლო სამეურნეო მიწის უცხოელებზე გასხვისება. ასეთი ტერიტორიების ზუსტი დასახელება რამდენიმე წელი უცნობი იყო. მაგრამ რუსეთის პრეზიდენტის 2011 წლის 9 იანვრის ბრძანებით განისაზღვრა ის ტერიტორიები, რომელიც ექცეოდა უცხოელებისთვის შესასყიდად აკრძალულ ტერიტორიების ნუსხაში. საკმაოდ გრძელ სიაში აღმოჩნდა რუსეთის 380 რეგიონალური ქვედანაყოფი. მათ შორისაა შორეული აღმოსავლეთის და ციმბირის ტერიტორიული საზღვრები. ასევე ქალაქი კალინინგრადი და მის ახლოს მდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწები და არასასოფლო-სამეურნეო მიწები. უცხოელებს ეკრძალებათ ასევე უკრაინასთან მოსაზღვრე ქალაქ ბელგოროდის მიმდებარე ტერიტორიებისა და რა თქმა უნდა, ქალაქ სოჭისა და აზოვის ზღვასთან მოსაზღვრე ტერიტორიების მიმდებარე მიწების შექმნა. გრძელ ჩამონათვალში გვხვდება ასევე აკრძალვა კრასნოდარის და მთლიანი კავკასიის რეგიონის მიმდებარე ტერიტორიებზე არსებულ სასოფლო სამეურნეო მიწებზე.

უკრაინა

უცხოელი ინვესტორებისთვის საინტერესოა უკრაინის ნაყოფიერი მიწები. უკრაინაში 32 მილიონი ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო მიწაა. მიუხედავად იმისა, რომ მიწის ზოგიერთი ნაწილი რადიაციულად დასაზიარებული იყო, უკრაინული მიწები მაინც ძალიან ნაყოფიერად ითვლება. ამიტომაც ბუნებრივია უცხოელთა ინტერესი ამ მიწების შექმნაზე. სწორედ ამან გამოიწვია უკრაინაში მიწის მორატორიუმის შემოღება, რომელიც 2012 წლის ბოლომდე კრძალავდა მიწის გაყიდვას. უკრაინაში არ არის დაშვებული უცხო ქვეყნის ფიზიკური პირების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნა. თუმცა, აქაც მოქმედებს იურიდიული პირის დარეგისტრირების გზით მიწის შესყიდვის სქემები. შესაძლებელია 50 წლიანი იჯარის გაფორმებაც. უკრაინელ მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებს კი მიწა აქვთ იჯარით (50 წ-მდე). ასევე იჯარით აქვთ უკრაინული მიწის 17 მილიონი ჰექტარი უცხოურ ფირმებს.

მოლდოვა

მოლდოვას რესპუბლიკის შემთხვევაშიც არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნა შეუძლია ნებისმიერ პირს - მოქალაქეს, არამოქალაქეს, ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს. რაც შეეხება სასოფ-

ლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას, აქ გამონაკლისია დაშვებული მოქალაქეობის არმქონე პირებსა და უცხო ქვეყნის იურიდიულ პირებზე. მოლდოვის კანონმდებლობის შესაბამისად, ამ უკანასკნელთ არა აქვთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდვის უფლება.

ბულგარეთი

ბულგარეთის შემთხვევა ჩვენთვის საინტერესოა, რადგან ეს ქვეყანა, ბუნებრივი და ინფრასტრუქტურული პირობებით ჩვენი მსგავსია. აქ უცხოელ მოქალაქეებს შეუძლიათ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შექმნა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ბულგარეთში დაარეგისტრირებენ შეზღუდული პასუხისმგებლობის კომპანიას. ეს რეგულაცია უცხოელ (არამოქალაქე) ფიზიკურ პირებს მიწის პირდაპირ შექმნას უზღუდავს, თუმცა, იურიდიული პირის დაფუძნების შემდგომ, ეს საკმაოდ მარტივი ხდება.

აღნიშნული რეგულირება ძალიან ნაგავს საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლამდე არსებულ ვითარებას.

მოქალაქეობის არმქონე პირებს, უცხოელ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ბულგარეთში მიწის შექმნა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ: **თუ ისინი იმ ქვეყნის მოქალაქეები არიან, რომელთანაც ბულგარეთს 2007 წლის 1 იანვრის შემდეგ შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულება აქვს დადებული; თუ ქონებას მიიღებს მემკვიდრეობით; თუ არის ევროკავშირის მოქალაქე, რომელსაც აქვს მუდმივი ადგილსამყოფელი ბულგარეთში; თუ არის ევროკავშირის თვითდასაქმებული ფერმერი და მიწას ბულგარეთში დასასახლებლად და სამუშაოდ ყიდულობს.**

მნიშვნელოვანია, რომ ევროკავშირის ქვეყნებისთვის არსებობს ლიბერალური და „მინაურული“ რეგულირება, ხოლო არანეერი ქვეყნებისათვის ცალსახად მოქმედებს ზემოთ მოცემული შეზღუდვები და მათ თავისი სახელით ფაქტობრივად არ შეუძლიათ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შექმნა.

უნგრეთი

უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ მიწის უცხოელთა საკუთრებაში ქონის შესახებ სულ 4 გადაწყვეტილება მიიღო. თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, მან განმარტა მიწის საკუთრების ფუნქციები, რათა დაესაბუთებინა ის შეზღუდვები, რომლებიც მიწის შექმნასთან დაკავშირებით არსებობდა.

უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლო მიწას ხედავს, როგორც საკუთრების განსაკუთრებულ ობიექტს, და შესაბამისად, მასთან განსაკუთრებული სამართლებრივი დამოკიდებულება უნდა არსებობდეს. ის განსაკუთრებით აღნიშნავს, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მხოლოდ მცირე რესურსი არსებობს და ის სხვა ღირებულებებით შეუცვლელია. ამიტომ მიწის საკუთრების შეზღუდვის ლეგიტიმური მიზანი არის საჯარო ინტერესი. სასამართლოს აზრით, ტყეები და ნაყოფიერი მიწები ისტორიულად ერთობლივად, კოლექტიურად

აპარული სექტორი

გამოიყენებოდა. ამიტომაც, მისი აზრით, ისტორიიდან მოყოლებული ნაყოფიერ მიწებზე, ისევე როგორც ტყეზე, საჯარო ინტერესი დღესაც არსებობს. უნგრეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ უცხოელებისადმი მიმართული შეზღუდვა, მიწის საკუთრებაში შექმნისა ლეგიტიმურად ჩათვალა.

ბულგარეთისა და უკრაინის მსგავსი მორატორიუმი მოქმედებდა უნგრეთშიც.

ზოგადად ევროკავშირი, აშშ და სხვ.

არცერთ თანამედროვე ქვეყანაში, მიწაზე საკუთრება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას (გამოყენების და ბოროტად გამოყენების უფლება), არამედ, ის რეგულირდება სხვადასხვა ნორმატიული აქტით. **ევროკავშირის რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო დონეზე (ირლანდია, ჩეხეთი) იკრძალება, ან იზღუდება სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის, ან არარეზიდენტი იურიდიული პირებისთვის გადაცემა. მსგავსი დამოკიდებულებაა ამ საკითხისადმი თურქეთში, ავსტრიაში, იაპონიაში, ისლანდიაში, ახალ ზელანდიაში, მექსიკაში, აშშ-ში, კანადასა და ავსტრალიაში. პოლონეთში** სანებართვო სისტემა მოქმედებს. **დანიაში** ერთ პირს უფლება არა აქვს ჰქონდეს 2 ნაკვეთზე მეტი 24 ჰა საერთო ფართობით, ამასთან, ნაკვეთებს შორის მანძილი არ უნდა აღემატებოდეს 20 კილომეტრს. თუ მაინც არსებობს მოთხოვნა, ვინმეს ჰქონდეს 24 ჰა-ზე მეტი, მაშინ საკითხს მთავრობა იხილავს. მიწის ყიდვა არსად არავის არ შეუძლია, თუ არ დასტურდება მისი წინა საქმიანობით, რომ ის ფერმერია, ან აქვს სპეციალური აგრარული განათლება. ამასთან, უცხოელს უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში ამ ქვეყანაში მუდმივი ცხოვრების დამადასტურებელი რეგისტრაცია უნდა გააჩნდეს, რომელსაც დანიის იუსტიციის სამინისტრო გასცემს. შედარებით ლიბერალურია მიწის გასხვისების საკითხი **ესპანეთში**, მაგრამ იქაც ისეთი პირობებია, რომ უცხოელი მიწის ბაზარზე ვერ შევა. არის კიდევ ერთი პრობლემა: მცირე ნაკვეთები უნდა უზრუნველყოფდეს სამუშაო საათების წლიური ოდენობის 75%-ს მაინც, რომ ადამიანი სოფლის მეურნეობის მუშაკად ჩათვალოს. სასარგებლო იქნება აშშ-ის **ზოგიერთ შტატში, კანადის რამდენიმე პროვინციასა და ავსტრალიის დასავლეთ ნაწილში** აკრძალულია მიწის უცხო ქვეყნის რეზიდენტების მიერ შესყიდვა. ზოგან ეს პროცესი ირიბი მექანიზმებით არის უზრუნველყოფილი, მაგალითად, **ევროკავშირში, მართალია, მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვების მხრივ ნევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები გათანაბრებულნი არიან ერთმანეთთან, მაგრამ მათთვის დანესებული შეღავათები ეკონომიკურად თითქმის შეუძლებელს ხდის მესამე ქვეყნების რეზიდენტების მიერ მიწის შექმნას. ახალ ზელანდიაში** შექმნილია მიწის დაცვის ტრიბუნალი და ეს ორგანო კონკრეტულად განიხილავს 2 ჰა-ზე მეტი მიწის შესყიდვის მსურველთა ყოველ განცხადებას, დადებითი გადაწყვეტილება კი უამრავი პირობის შესრულებაზეა დამოკიდებული. აღსანიშნავია ისიც, რომ თვით ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოებს შორისაც შეიძლება

იყოს ამგვარი შეზღუდვები, რისი მაგალითიც არის ირლანდიის კანონმდებლობა, რომლის მიხედვითაც ამ ქვეყანაში 7-წლიანი ცხოვრების ვადაა საჭირო, რათა მიწის შექმნის მსურველმა განცხადებით მიმართოს მიწის კომისიას. საფრანგეთში შეზღუდულია ვენახების (ფრანგი ერის სიამაყის საგანი!) და, განსაკუთრებით, დიდი ფართობის მიწის შექმნა. აშშ-ში 1978 წელს მიღებულ იქნა ფედერალური აქტი სოფლის მეურნეობაში საზღვარგარეთული კაპიტალდაბანდებების შესახებ. მართალია, ამით დაშვებულია უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესყიდვა, მაგრამ ყოველი კონკრეტული შემთხვევა განიხილება ამ ქვეყნის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ. ძირითადი რეგულირება აშშ-ში სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებისათვის მიყიდვის საკითხზე (ცალკეული შტატის დონეზეა დანესებული. ამგვარი კანონმდებლობა აკრძალვების სხვადასხვა დონეს გულისხმობს და უკვე შტატების ნახევარზე მეტშია მიღებული. ამასთან, რაც უფრო სასოფლო-სამეურნეო მიმართულებისაა შტატის ეკონომიკა, მით უფრო მკაცრია აკრძალვა, უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შესყიდვის სრულ აღკვეთამდე (ისინი უნდა აკმაყოფილებდნენ მკაცრ მოთხოვნებს. ეს მოთხოვნები განსაკუთრებით ეხება სპეციალურ სასოფლო-სამეურნეო განათლებას, აგრარული შრომის გამოცდილებას, სოფლად ცხოვრებას, სათანადო კაპიტალის ფლობას და სხვ.). ამის შედეგია ის, რომ აშშ-ში სასოფლო-სამეურნეო მიწის მხოლოდ 1%-ზე ნაკლები ეკუთვნის უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებიც ძირითადად ევროპელები და კანადელები არიან.

დასკვნის მაგიერ. მიწა არის შეუცვლელი, გაუმრავლებელი და „ამონურვადი“ (შეზღუდული) (VerfGE#21, 73). რესურსი. მოსახლეობის ზრდასთან და სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზე მოთხოვნის ზრდასთან ერთად მცირდება დაუმუშავებელი სოფლის მეურნეობის სავარგულეები და აქედან, გამომდინარე, იწურება რესურსიც. **ამიტომაც მიწის განუსაზღვრელი ოდენობით გასხვისება უცხოელებზე ქვეყნის სასიცოცხლო ამოცანებთან და საზოგადოებრივ ინტერესთან შეუთავსებელია. სასოფლო-სამეურნეო მიწის გასხვისება ყოველთვის უნდა იყოს სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი პროცესი.**

მხოლოდ საქართველოს გადასაწყვეტია მისი კანონმდებლობის სტრუქტურა (სადაც თანამედროვეობასთან მორგებულად ასახული იქნება ის შეზღუდვები, რომლებიც ეხება უცხოელებზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გასხვისებას). ამასთან, ხელისუფლება კანონმდებლობას უნდა არეგულირებდეს იმდაგვარად, რომ დაიცული იქნეს, როგორც საქართველოს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ასევე, სახელმწიფოს ინტერესების ბალანსი.

ჰაათა კოლუაშვილი,
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი
ანა ფირცხალაშვილი,
სამართლის დოქტორი, პროფესორი

ინოვაციური ზრდის პერსპექტივები საქართველოში



გიორგი რუსიაშვილი
ეკონომიკის აკადემიური
ლოქტორი, პროფესორი

ამერიკელი მეცნიერის პოლ კრუგმანის მიხედვით, პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში ბიზნესზე საგადასახადო წნეხი არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი შიდა პროდუქტის 14%-ს. სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, საქართველოში საგადასახადო წნეხი 21%-ს შეადგენს.

აქედან გამომდინარე, სავსებით ბუნებრივია, შემდგომი საგადასახადო ლიბერალიზაციის მოთხოვნა, რასაც პოლიტიკური რეალიებიც უწყობს ხელს - ახალი ხელისუფლების მეცადინეობით, წარსულში სახელმწიფოსგან ფართო მასშტაბიანად დატერორებულ ბიზნესს განვითარების მეტი შანსი მიეცა.

თუმცა, ჩვენი აზრით, ბოლო დროს, სამეცნიერო წრეებში ფართოდ დისკუსირებულ საგადასახადო ლიბერალიზაციის მიდგომას ანგარიშგასაწევი ობიექტური შეზღუდვებიც გააჩნია. მათ შორის, მნიშვნელოვანია:

1. მიმე სოციალურ-ეკონომიკური ფონი, რის გამოც კვლავაც უპირველეს მიზნად რჩება გადასახადების (მაღალი განაკვეთების შენარჩუნების) ხარჯზე სახელმწიფო ბიუჯეტში სახსრების მაქსიმალური მობილიზაცია სოციალური ვალდებულებების (პენსიების, დახმარებების, ჯანდაცვის პროგრამების) უზრუნველსაყოფად;
2. ეკონომიკის ზრდა და ჯინი ინდექსის მიხედვით მოსახლეობის შემოსავლების გამოთანაბრების დონე ქვეყანაში¹. ეკონომიკის ზრდა მიღწევადია საგადასახადო ლიბერალიზაციის გზით, მაგრამ მოსახლეობის შემოსავლების გამოთანაბრების დონე მხოლოდ საგადასახადო ლიბერალიზაციით ვერ ამალღდება, თუნდაც იმის გამო, რომ ა) საფონდო ბირჟების განუვითარებლობის, ბ) ექსპორტთან იმპორტის უპირატესობის, შეზღუდული მასშტაბების ადგილობრივი მოხმარების მქონე

* რაც სრულ შესაბამისობაშია რანის (გაუმჯობესებულ ლაფერის) თეორიულ პარამეტრებთან, მაინც არამართლზომიერად მიგვაჩნია გარდამავალი ტიპის ეკონომიკისათვის სახელმწიფო სექტორის თანდაყოლილი არაეფექტიანობის და შესაბამისად კაპიტალისტური წესით წარმოებული ბიზნესის დაზოგვით ხასიათთან წინააღმდეგობაში მყოფი: „დახარჯვის კულტის“ არსებობის გამო.

1 განვითარებული ქვეყნების ტოპ 10-ული შემოსავლების გამოთანაბრების კუთხით, რომელთაც ამავე დროს უჭირავთ ქვეყნებში პირველი ათეული ერთ სულ მოსახლეზე ნომინალური შემოსავლის მიხედვით, ასე გამოიყურება: შვედეთი, ნორვეგია, დანია, ფინეთი, ისლანდია, ავსტრია, საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, ლიხტენშტეინი, შვეიცარია. შესაბამისად კორელაცია საერთო შემოსავლების ზრდასა და მათ მოსახლეობის სხვადასხვა ფენების მიხედვით გამოთანაბრებას შორის აშკარაა და კანონზომიერი.

ეკონომიკის ისეთ ქვეყანაში, როგორც საქართველოა, მეწარმეები არ არიან მოტივირებულნი მაღალი მოგებით (რითაც იქმნება დოვლათი, სამუშაო ადგილები, დამატებითი შემოსავლები) და გარკვეულწილად, ადგილი აქვს ეკონომიკურ სტაგნაციას, რადგან ნებისმიერი ახალი ინვესტიცია/რეინვესტიცია რისკია კაპიტალის მფლობელისთვის განუსაზღვრელობის პირობებში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოსგან ეკონომიკაში დაბრუნებული ნებისმიერი ლარი მეწარმის დამატებით შემოსავლის წყაროა, რაც სხვა თანაბარ პირობებში, საბოლოო ჯამში, მართალია, აისახება მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკაში მოგების სახით, მაგრამ ამით ადექვატურ სარგებელს ვერ მიიღებს ჩვეულებრივი მოქალაქე, რომლის კეთილდღეობასაც ყველაზე უპრიანად სწორედ ჯინი ინდექსის დონე და არა მშპ-ის ზრდის დინამიკა განსაზღვრავს.

ცნობილია, რომ კლასიკური ეკონომიკური მიდგომით, მეწარმეზე მოგების გადასახადის დამატებითი წნეხი და მეწარმის ექსტრემალურ, არასახარბიელო საგადასახადო მდგომარეობაში ჩაყენება ყოველთვის ხელს უწყობს ინოვაციურ განვითარებას და საზოგადოებრივ პროგრესს, რადგანაც ისეთი მდგომარეობაში, მეწარმეს უჩნდება ინტერესი უფრო მეტი დაზოგვის („გამოიგონოს ახალი“, შეამციროს დანახარჯები) შემცირებული მოგების ნორმის კომპენსირების მიზნით.

შესაბამისად, ჯინი ინდექსის დონის ასამაღლებლად, აუცილებელია არა საგადასახადო წნეხის შესუსტება, არამედ მისი გარკვეული დოზით გაძლიერება, რათა სახელმწიფომ ბიზნესიდან ამოიღოს რაც შეიძლება მეტი თანხა ხელმეორე გადანაწილებისათვის, მაგრამ ამავედროულად მაქსიმალურად უნდა წახალისდეს ბიზნესი, რომ მან შექმნას ინოვაცია.

კლასიკური ეკონომიკური რეკომენდაციების თანახმად, თუ ქვეყანაში არაინფლაციური ეკონომიკური ზრდის ტემპი არ აღემატება 4%-ს წლიურად, მაშინ

ცხრილი 1. K-ს სიდიდეს და კომპანიებს შორის კორელაცია $K = 10000 (V^2 + 1) / N$

K – ს სიდიდე	კომპანიების მაქსიმალური რაოდენობა (N)	ბაზრის მაქსიმალური წილი (%)			
		1 კომპანიისთვის	2 კომპანიისთვის	3 კომპანიისთვის	4 კომპანიისთვის
		უმსხვილესი კომპანიები			
1000	10	<u>31</u>	44	54	63
1800	6	42	60	72	85
3000	4	54	75	95	100
5000	2	70	100	100	100
10000(*)	1	100	100	100	100

შენიშვნა*: როდესაც K უდრის 10 000, მაშინ ბაზარზე იმყოფება მხოლოდ 1 მონოპოლისტი.

ქვეყანამ უნდა მიმართოს ეკონომიკის მკვეთრ და რადიკალურ ინოვაციურ განვითარებას, თუ არა - მისი ჩამორჩენა მოწინავე ქვეყნებისგან უფრო და უფრო გაღრმავდება და ტექნოლოგიური თვალსაზრისით მათი (განვითარებული ქვეყნების) დაწვევის შესაძლებლობა სრულად უპერსპექტივო აღმოჩნდება ახლო პროგნოზირებად მომავალში¹.

როგორ შეიძლება განიმარტოს ინოვაციური განვითარება? - ეს, რა თქმა უნდა, არის ინტენსიური, ანუ უფრო მწარმოებლური, პროდუქტიული და ეფექტიანი განვითარება, როდესაც ერთი და იგივე რესურსის ჩადებისას ეკონომიკაში უფრო მეტი სარგებელი, შედეგი მიიღება, რაც საბოლოო ჯამში საზოგადოებას ტექნიკურ პროგრესს გვაძლევს.

ზოგადად მიჩნეულია, რომ ეროვნული სახელმწიფოები ზრუნავენ რა საკუთარი სახელმწიფოების წარმატებასა და წინსვლაზე, ხელს უწყობენ ინოვაციის განვითარებას, რაც, ვფიქრობთ, მისაღებია საქართველოსთვისაც. ამ პროცესის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია:

1) **ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების (IPR) მკაცრი საკანონმდებლო დაცვა**² ევროკავშირის რეგულაციების და დირექტივების შესაბამისად, რათა

1 შედარებისათვის 90-იან წლების ბოლოს და 21 საუკუნის დასაწყისში ეკონომიკურ წრეებში მუსირებდა აზრი, რომ დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების დაწვევა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებს ეკონომიკურ-ტექნოლოგიური თვალსაზრისით 50 წლიან დიაპაზონში თუ შეეძლებათ და ისიც აქტიური განვითარების ტემპების შენარჩუნების პირობებში.

2 აღსანიშნავია, რომ ეროვნულ საპატენტო სამსახურს დააწვევა დიდი პასუხისმგებლობა, რადგან მოუწევს ინოვაციების დაპატენტება და შემდეგ მათი ავთენტურობის დაცვა წამყვან საპატენტო ორგანიზაციებთან და ცნობისათვის ქვეყნის ეკონომიკის ინტელექტუალური პოტენციალის საზომად გამოიყენება წლის განმავლობაში აშშ-ის საპატენტო ბიუროში დარეგისტრირებული ეროვნული პატენტების რაოდენობა.

მეწარმეებს (ფირმებს) გაუჩნდეთ მოტივაცია, შექმნან ინოვაციური პროდუქტი, რაც ამავდროულად უზიარებს დინამიურ კონკურენციას ეკონომიკაში, ანუ კონკურენციას არა ბაზარზე არსებულ ყველა სუბიექტს შორის, ვინც ამის სურვილი აქვს, არამედ მათ შორის, ვინც ქმნის ინოვაციურ პროდუქტს და აქვს შესაბამისი ტექნოლოგიური, საკადრო, სამეცნიერო-კვლევითი (Research & Development) რესურსული უზრუნველყოფა. ეს, ამავდროულად, ოპტიმალურ დონემდე შეამცირებს „კონკურენცია-ინტელექტუალურ საკუთრების უფლებების დაცვას“ შორის ჩამოყალიბებულ დიალექტიკური წინააღმდეგობიდან წარმოდგარ საზოგადოებრივ ხარჯს;

2) **ანტიმონოპოლიური რეგულირება**, რომელიც გულისხმობს საზოგადოებრივი დანახარჯის შესამცირებლად, მონო/ოლიგოპოლისტი ფირმების, კომპანიების მიერ გადასახადის გადახდას ბაზრის წილის თითოეულ ზენორმატიულ პროცენტზე (იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ფლობენ ბაზრის 25%-ზე მეტს), (პარპინდელ-პარპინის ცნობილი თეორიული ინდექსის და ასევე ევროკავშირის პრაქტიკული რეკომენდაციების საფუძველზე. ცხრილი 1);

3) **ეროვნული ეკონომიკისთვის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებთან** (ბასს სტანდარტი 38) მკაფიო შესაბამისობაში კვლევის და განვითარების კრიტერიუმების დადგენა. (ცხრილი2);

4. **დადგენილი კრიტერიუმების თანახმად, ფირმებზე მხოლოდ „განვითარების“ ხარჯების კომპენსირება** (მაგალითად 70% / 30% თანაფარდობით, ანუ განვითარების ხარჯის 70% ანაზღაურდება სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო დოტაციის ხარჯზე, ხოლო ხარჯის 30% შესაბამისად წარმოადგენს კომპანიის სუფთა დანახარჯს, რომელიც ამავე დროს საგადასახადო მიზნებისთვის ჩამოიწერება/გამოიქვითება მოგება-ზარალში). ამასთან „კვლევის“ ხარჯი, რომელიც ამავდროულად გამოსაკვითი ხარჯია, არ უნდა ექვემდებარებოდეს ანაზღაურებას სახელმწიფოს მხრიდან, რადგან წარმოადგენს



ფირმის ე.წ. „ინოვაციურ საქმიანობის რისკს“ წინასწარ გაწეული ხარჯის სახით. რა თქმა უნდა, ეროვნულ მეურნეობაში წარმოებული კვლევის ყველა სხვა ხარჯი მოგვეცემს ტექნოლოგიური ციკლის „განვითარების“ ეტაპს და ზოგადად, დაუშვებელიცაა სახელმწიფოს მონაწილეობა ამ ეტაპზე¹.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 1 კომპანიისთვის ბაზრის მაქსიმალური წილის ზომა უნდა შეადგენდეს არა უმეტეს 31%-ს (როდესაც ბაზარზე 3-ზე ნაკლები ფირმა არაა), რაც თეორიული პოსტულატია, მაგრამ ახლოსაა ევროკავშირის პრაქტიკულ რეგულაციებთან, რომელიც განსაზღვრულია 25% ოდენობით (როდესაც ბაზარზე 4-ზე მეტი ფირმაა).

საქართველოში, თვალი რომ გადავავლოთ ეროვნულ ბაზარს, ვნახავთ, რომ ბევრია ისეთი სემინტი, სადაც მხოლოდ 2 ან 3, ან უკეთეს შემთხვევაში, 4 კომპანიაა და არასაჭირო - 4-ზე მეტი, რაც თავისთავად აფერხებს ქვეყნის განვითარებას კონკურენციული გარემოს ზრდის შეფერხების გამო², მაგ.: ნავთობის სფერო: (ლუკოილი, სოკარი, გალფი, ვისოლი), მობილური კომუნიკაცია (ბილანი, ჯეოსელი, მაგთი), ინტერნეტ კომუნიკაცია (სილქნეტი, კავკაზუსი), ლუდი (ნატახტარი, მთიელი, ყაზბეგი, კასტელი), ძებვეული (ნიკორა, ვაკე, ლოიდლი, მითანა), ხორცის წარმოება

¹ აღნიშნული მიდგომის ძირითად განმახორციელებელ დარგებს უნდა მიეკუთვნებოდნენ მწარმოებელი და არა ვაჭრობის დარგები: მძიმე და მსუბუქი მრეწველობა, კვების მრეწველობა, ენერგეტიკა, კავშირგაბმულობა, სოფლის მეურნეობა, სამთო-მომპოვებელი მრეწველობა, ტურიზმი, ტრანსპორტი და სხვ.

² აღსანიშნავია, საქართველოს პრემიერ-მინისტრ ბატონ ირაკლი ღარიბაშვილის მიერ ბოლო დროს ამ კუთხით გაკეთებული საჯარო განცხადებები, რომ „ქვეყანაში კონკურენცია უნდა იყოს და გაძლიერდეს“, რაც წინა ხელისუფლების პირობებში გარკვეული პოლიტიკური - ეკონომიკური ინტერესების გადაკვეთის და შესაბამისი კაპიტალის დაგროვების ფონზე ალბათ არ იქცეოდა შესაბამის და სათანადო ყურადღებას სახელმწიფოს მხრიდან.

(იბერულა), შოკოლადის წარმოება (ბარამბო), რძის პროდუქტების წარმოება (სანტე, სანტინო, ეკოფუდი), კვერცხის და ქათმის წარმოება (მუხრანი, კოდა, დილა, ნოზამე), ლიმონათის წარმოება (ნატახტარი, ყაზბეგი, ზანდუკელი) და სხვები.

ცხრილი 2: „განვითარების“ ხარჯების კომპენსირების მიზნით კრიტერიუმის განსაზღვრა, რაც უნდა გულისხმობდეს ქვემოთ მოცემული ყველა ინდიკატორის შესრულების ზედმიწევნით დაცვას, რადგან ერთ-ერთის არ არსებობა იწვევს მის მთლიანად გაუქმებას:

- მოსალოდნელია მომავალი ეკონომიკური სარგებლის მიღება არამატერიალური აქტივიდან;
 - არამატერიალური აქტივის ღირებულება შეიძლება საიმედოდ შეფასდეს;
 - შესაძლებელია არამატერიალური აქტივის დამუშავების დასრულება ტექნიკური თვალსაზრისით (და შესაბამისად, იგი გახდება ხელმისაწვდომი გასაყიდად ან გამოსაყენებლად);
 - არსებობს ამის (ანუ დასრულების და შესაბამისად შემდგომი გაყიდვის ან გამოყენების) როგორც მზადყოფნა/სურვილი, ისე შესაძლებლობა/უნარი;
 - არსებობს ან ფართო ბაზარი, ან თუ არამატერიალური აქტივი შიდა გამოყენებისათვისაა განკუთვნილი - სარგებლიანობა (დადგენილი მარგი ქმედება);
 - შესაბამისი ადექვატური ტექნიკური, ფინანსური და სხვა რესურსების გამოყენების ხელმისაწვდომობა არამატერიალური აქტივის დასრულებისათვის.
- აღნიშნული ინდიკატორები უნდა ხასიათდებოდნენ შემდეგი თვისებებით: უნდა იყვნენ მკაფიოდ რაოდენობრივად განსაზღვრული, ობიექტურად მიღწევადი, მათ შორის, მხოლოდ სუბიექტის დამოუკიდებელი ძალისხმევით, უნდა წარმოადგენდნენ მიზანს და არა საშუალებას და ასევე არ უნდა ხდებოდეს კრიტერიუმის დუბლირება.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მიდგომის განხორციელება ქვეყნის საგანმანათლებლო სფეროს ფართომასშტაბიანი და რადიკალური მოდერნიზაცია-რეფორმირების გარეშე აზრს მოკლებულია, რადგან ცოდნაზე დაფუძნებული ეროვნული ეკონომიკის ფორმებს დასჭირდებათ კვალიფიციური ადგილობრივი საინჟინრო და ტექნოლოგიური კადრები. კერძოდ, ამ მიზნით სასწავლო აკადემიური თავისუფლების პარადიგმის შემოღება უნდა გულისხმობდეს შემდეგი ღონისძიებების გატარებას ქვეყნის უმაღლეს საგანმანათლებლო ინსტიტუტებისთვის:

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დონეზე თითოეული საგანმანათლებლო პროგრამის (კურსის) დამტკიცებული კურიკულუმის ფარგლებში განათლების სამინისტროს მიერ თითოეული საგნის (დისციპლინის) სილაბუსის შესაბამისად (რომელიც ამავე დროს იდენტური იქნება ყველა პროფესორ-მასწავლებლისთვის და უმაღლესი სასწავლებლებისთვის) უნდა შედგეს ფინალური გამოცდის მომზადების დამოუკიდებელი „ბანკი/ბაზა“ (წარსულში „სახელმწი-

ფო გამოცდის“ მსგავსად და ამჟამად საქართველოში აპრობირებული ბრიტანული ეი-სი-სი-ეის წიგნების გამოცდის ჩაბარების ანალოგიურად);

- შესაბამისად, პროფესორ-მასწავლებლებს შორის კონკურენცია წარიმართება უკვე არა სუბიექტური თვალსაზრისით, არამედ, იმ კუთხით, თუ რომელი პროფესორ-მასწავლებელი უფრო უკეთესად და ეფექტიანად მოამზადებს სტუდენტებს უმაღლესი შეფასების მისაღებად დამოუკიდებელი ავტონომიური გამოცდების ჩაბარების საფუძველზე;

- აქედან გამომდინარე, თავისუფალ კონკურენციაში მყოფი პროფესორ-მასწავლებლები კი აღარ შეაფასებენ გამოცდის შედეგებს, არამედ სრულებით განზე გადგებიან სწავლის პროცესში შეფასების ეტაპისგან, რომელიც ავტომატურად შეფასდება დამოუკიდებელი სპეციალისტებისა და კომპიუტერული პროგრამების გამოყენებით, ხოლო, ისინი კი მთლიან-

ად კონცენტრირებული იქნებიან სტუდენტებისთვის საგნის საუკეთესო წესით მიწოდებაზე.

უნდა ითქვას, რომ საერთაშორისო კვლევებისა და დასკვნების მიხედვით, პოსტ - საბჭოთა ქვეყნებში, ახლო მომავალში შეუძლებელი იქნება მსოფლიო მასშტაბის სამაგისტრო პროგრამების განვითარება. ამდენად, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო ზრუნვის საგანს ამ თვალსაზრისით მაქსიმალურად საბაკალავრო დონის საგანმანათლებლო საფეხური უნდა წარმოადგენდეს.

შესაბამისად უნდა ხდებოდეს წარმატებული სტუდენტების მსოფლიოში ფართოდ აპრობირებული მეთოდებით წახალისება და სტიმულირება, მაგ.: მაღალი სტიპენდიების და შეღავათების დანიშვნა, საზღვარგარეთის წამყვან უნივერსიტეტებში ინტერნშიპი-მივლინებები, ეროვნული ბიზნესის მოწინავე კომპანიებში სტაჟირება, დასაქმების ყოველგვარი ხელისშეწყობა, და სხვ.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- | | |
|---|---|
| 1. www.accaglobal.com | 6. www.parliament.ge |
| 2. www.geostat.ge | 7. www.government.ge |
| 3. www.giniindex.org | 8. www.krugmann.org |
| 4. www.mof.ge | 9. www.iprp.org |
| 5. www.nbg.gov.ge | 10. www.eu.org |

LIMITATIONS OF TAX LIBERALIZATION APPROACH DURING COUNTRY’S MODERN STAGE OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT AND PERSPECTIVES OF INNOVATION GROWTH IN GEORGIA

Giorgi Rusiashvili

Academic Doctor of Economics, Professor

ABSTRACT

According to notable American scientist Paul Krugman in post-soviet states the business tax burden shall be in the range of 14% of GDP. Nowadays in Georgia as per statistical data tax burden’s level is about 21% which is still in compliance to Rahn curve. Therefore its demanded further tax liberalization which is also supported by new political reality after government change and businesses freed from state control and “patronage”.

Although the tax liberalization issue is actively discussed recently in Georgian scientific circles, it still has several limitations, including heavy social-economic household living conditions and income distribution equality low level according to Gini index, for which strong fiscal system mechanisms may be used. Income distribution equality level is one of the attributes of “good” country governance prevailing by social responsibility as identified by OECD and World Bank.

This paper examines limitations of tax liberalization approach during country’s modern stage of social-economic development. These results were then compared to data of national states in developed market economies to determine whether there was a significant difference. This study also examines perspectives of innovation growth in Georgia. However the indicated approach may be implemented only based on large scale modernization of Georgian education system since agents (firms) of knowledge based economy will increase demand on high qualified technological and R&D staff.

რა შეიცვალა საგადასახადო კოდექსში?!

საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრული დაბეგვრისა და ადმინისტრირების პროცედურების დახვეწის, აღნიშნული სფეროს უფრო ეფექტური რეგულირებისათვის მოქნილი მექანიზმის შემუშავების საჭიროებიდან და საგადასახადო კოდექსში ჯერ კიდევ არსებული ცალკეული ბუნდოვანი, ორაზროვანი დებულებების, ტექნიკური თუ რედაქციული ხასიათის უზუსტობების აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს მთავრობის ინიციატივით საქართველოს საგადასახადო კოდექსში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა (იხ. 2013 წლის 26 დეკემბრის საქართველოს კანონი N1886-რს „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“).

განხორციელებული ცვლილებების აქტუალობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ მოგანოდოთ მათზე კომენტარი, რათა გადამხდელთა მიერ სწორად იქნას აღქმული აღნიშნული ცვლილებები.



რედაქციაში შემოსულმა გადასახადების გადამხდელის სატელეფონო ზარებმა, მათან უშუალო გასაუბრებამ დაგვარწმუნა, რომ ერთმა ნაწილმა სწორად ვერ გაიგო ხანდაზმულობის ვადის განსაზღვრასთან დაკავშირებით საგადასახადო კოდექსის მე-4 მუხლით (ხანდაზმულობის ვადა) დადგენილი ახალი - 3 წლიანი ვადის შემოღებისა და მასზე პერიოდულად, თანდათანობით - 6 წლიანი ვადიდან 3 წლიან ვადებზე გადასვლის, აგრეთვე სხვა ნორმების ამოქმედებისა და ძალაში შესვლის კანონით დადგენილი წესები.

საგადასახადო კოდექსის მე-3 მუხლის ახალი რედაქციის თანახმად, უკვე არც ერთი გადასახადის საანგარიშო პერიოდი არ არის კვარტალი და შესაბამისად, ვადები კვარტლობით აღარ იქნება განსაზღვრული. ამის გამო, გაუქმდება კვარტლობით ვადების გაანგარიშებასთან დაკავშირებული დებულებები. გადასახადების კვარტალური დეკლარირების დებულებები ყოფილი ხელისუფლების მიერ იქნა შეტანილი საგადასახადო კოდექსში (2010 წ.) და იგი სსკ-ის 309-ე მუხლის მე-7 ნაწილის მიხედვით, 2013 წლის პირველი იანვრიდან მთავრობის მიერ დადგენილი წესისა და პირობების შესაბამისად უნდა ამოქმედებულიყო. თუმცა შეიძლება ითქვას, ამოქმედებამდე გაუქმდა. ეს იყო მხოლოდ PR-კომპანის ნაწილი (ან გარკვეულ პირთა წრისთვის გათვლილი) და არც ძველი ხელისუფლების პირობებში იმუშავებდა იმდენად, რამდენადაც კვარტალური ანგარიშგება და შესაბამისად გადასახადების გადახდა კვარტალურად, ჩვენის აზრით, არც სახელმწიფოს არ აძლევს ხელს, რამდენადაც სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების შემოდინება ვადებში იწელება. იგი არახესაყრელია გადასახადების გადამხდელისთვისაც, რამდენადაც კვარტლობით გადასახადების დეკლარირებისა და გადახდის შემთხვევაში გადამხდელს ერთდროულად დაგროვილ სამი თვის შემოსავლებზე მოუწევდათ გადასახადების გადახდა, რაც სოლიდურ თანხებთანაა დაკავშირებული. შესაბამისად, უფრო მეტად გაუმწიფდებოდათ მათი გადახდა, ვიდრე, ცალკეული თვეების მიხედვით ანგარიშგება-დეკლარირებისა და მათი თანდადათობით ყოველთვიურად გადახდისას;

კვარტალური საგადასახადო ანგარიშგების გაუქმებიდან გამომდინარე, შეიცვალა საგადასახადო კოდექსის 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის შესაბამისადაც 2014 წლის 1 იანვრიდან მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე მეწარმე ფიზიკური პირები ვალდებული არიან მიმდინარე გადასახდელის თანხები ბიუჯეტში შეიტანონ გასული საგადასახადო წლის წლიური გადასახადის მიხედვით - არაუგვიანეს 15 მაისისა - 25%, არაუგვიანეს 15 ივლისისა - 25%, არაუგვიანეს 15 სექტემბრისა - 25% და არაუგვიანეს 15 დეკემბრისა - 25%, ნაცვლად აქამდე მოქმედი არაუგვიანეს კვარტლის მომდევნო თვის 15 რიცხვისა, 25-25 პროცენტის ოდენობით (არაუგვიანეს 15 აპრილისა - 25%, არაუგვიანეს 15 ივლისისა - 25%, არაუგვიანეს 15 ოქტომბრისა - 25%, არაუგვიანეს 15 იანვრისა - 25%);

ასევე, შეიცვალა სსკ-ის 101-ე მუხლის მე-5 ნაწილის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტიც და იგი ჩამოყალიბდა, შემდეგი რედაქციით:
„5. ამ მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის მიზნებისათვის საპროცენტო განაკვეთის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი.“ (ამოღებულია - „ყოველკვარტალურად“);

ანალოგიურადვე შეიცვალა სსკ-ის 153-ე მუხლის (დეკლარაციის წარდგენა) მე-5 ნაწილი, რომელიც

№1 თებერვალი 2014

გადასახადები

არეგულირებდა პირის მიერ გაცემული შრომის ან-აზღაურების თანხებისა და დაკავებული გადასახადის შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესითა და ფორმით საგადასახადო ორგანოში დეკლარაციის წარდგენის ვადებს და სსკ-ის 172-ე, 174-ე და 190-ე მუხლებიც, დღგ-ისა და აქციზის დეკლარირებასთან, დღგ-ისა და აქციზის ჩათვლებთან დაკავშირებით (ყველა მათგანში ამოღებულია ტერმინი - „ყოველკვარტალური“);

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ხანდაზმულობის ვადის განსზღვრასთან დაკავშირებული ცვლილებები საგადასახადო კოდექსში. მართალია, საგადასახადო კოდექსის მე-4 მუხლში ხანდაზმულობის ვადა სამი წლით განისაზღვრა, მაგრამ გადასახადის გადამხდელთა ყურადღება გვინდა მივაპყროთ საგადასახადო კოდექსის 309-ე მუხლში დამატებით შეტანილი 62-ე პუნქტზე, რომლის შესაბამისადაც დგინდება, რომ **ხანდაზმულობის 6 წლიანი ვადიდან 3 წლიან ვადაზე გადასვლა მოხდება არა უცებ, ერთი ხელის მოსმით, არამედ ეტაპობრივად, 2015 – 2017 წლებში, კერძოდ, ცვლილებების შესაბამისად, 2015 წლის 1 იანვრამდე საგადასახადო პერიოდის მიხედვით ხანდაზმულობის ვადა განისაზღვრება 6 წლის ვადით, 2015 წლის 1 იანვრიდან 2016 წლის 1 იანვრამდე - 5 წლის ვადით, 2016 წლის 1 იანვრიდან 2017 წლის 1 იანვრამდე - 4 წლის ვადით და ხანდაზმულობის 3 წლიანი ვადის ამოქმედება მხოლოდ 2017 წლის 1 იანვრიდან მოხდება.** ამასთან, თუ კი მანამდე საგადასახადო კოდექსის აღნიშნულ მუხლებში კიდევ რაიმე ცვლილება არ არ შევა, ან ამოქმედების ვადა არ გადავადდება, რისი მაგალითებიც სამწუხაროდ ხშირად გვაქვს (ამის ნათელი მაგალითია ფიზიკურ პირთა სამემოსავლო გადასახადის 15 %-მდე, დივიდენდებისა და პროცენტების დაბეგვრის 0%-მდე ეტაპობრივად შემცირების გაცხადებული მოლოდინი და იმედგაცრუება);

ცვლილებების შესაბამისად, დაზუსტდა აღიარებული საგადასახადო დავალიანების განმარტება, კერძოდ კი, საგადასახადო დავალიანება აღიარებულად ჩაითვლება, თუ:

- დარიცხვის საფუძველია საგადასახადო/საბაჟო დეკლარაცია, აგრეთვე ალტერნატიული აუდიტის მიერ ჩატარებული შემოწმების საფუძველზე წარდგენილი ანგარიშგება;
 - პირს გაშვებული აქვს საგადასახადო მოთხოვნის ან/და დავის განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების კოდექსით დადგენილი ვადა;
 - საგადასახადო ვალდებულებათა შემცირების მიზნით შემოსავლების სამსახურსა და გადასახადის გადამხდელს შორის გაფორმდა საგადასახადო შეთანხმება;
 - დარიცხვის მართლზომიერების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება შესულია კანონიერ ძალაში.
- საგადასახადო კოდექსის მე-9 მუხლს დაემატა მე-3 ნაწილი, რომლითაც ზუსტდება, რომ უსასყიდლოდ,

საქონლის მიწოდება/მომსახურების გაწევა ეკონომიკურ საქმიანობად ითვლება, თუ იგი ხორციელდება საწარმოს, ან მეწარმე ფიზიკური პირის მიერ, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებით განსაზღვრული საქმიანობის ფარგლებში;

საგადასახადო კოდექსის 39-ე მუხლის მე-2 ნაწილში შეტანილი დამატების (პუნქტი „რ“) შესაბამისად, ამიერიდან საგადასახადო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია აგრეთვე ხელმისაწვდომი გახდა საგადასახადო ომბუდსმენისთვის/მისი მოადგილისთვის საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელებისას;

ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა 41-ე მუხლი (გადასახადის გადამხდელის უფლებები), რომლის შესაბამისადაც დაზუსტდა ამ მუხლში არსებული ბუნდოვანი და ორაზროვანი დებულებები, მასში გაერთიანდა საგადასახადო კოდექსის მე-40 მუხლი (საგადასახადო შეღავათის სარგებლობისა და ზედმეტად გადახდილი გადასახადის დაბრუნების უფლებები), მისგან გამომდინარე საგადასახადო კოდექსის მე-40 მუხლი ამოღებულია;

ცვლილებების შესაბამისად დაზუსტდა საგადასახადო კოდექსის 44-ე მუხლი (მიმოწერა გადასახადის გადამხდელთან), შესაბამისადაც დაზუსტდა საგადასახადო ორგანოს მიერ გადამხდელისთვის დოკუმენტაციის ჩაბარების პროცედურები. ცვლილების თანახმად, გადამხდელის შესახებ საჯარო შეტყობინების გავრცელება დასაშვებია ხდება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პირს 2-ჯერ მაინც გაეგზავნა დოკუმენტი წერილობითი ფორმით და ადრესატისთვის ჩაბარება ვერ მოხერხდა. ამ მუხლში განხორციელებული ცვლილებებიდან გამომდინარე საგადასახადო კოდექსის 45-ე მუხლი (ვალდებულების დამდგენ ურთიერთობათა წერილობითი/ელექტრონული ფორმით განხორციელება ამოღებულია);

განხორციელებული ცვლილების შესაბამისად, შემოსავლების სამსახურის მიერ პირის მიმართვის საფუძველზე წინასწარი გადაწყვეტილების (მუხლი 47) გამოცემის 60 დღიანი ვადა გაიზარდა 90 დღემდე;

ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა საგადასახადო კოდექსის 57-ე მუხლი (გარდაცვლილი პირის საგადასახადო ვალდებულებების შესრულება), რომლის შესაბამისადაც, დაზუსტდა გარდაცვლილი პირის საგადასახადო ვალდებულებების შესრულების წესები. მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ის, რომ ამიერიდან მემკვიდრეს უფლება ეძლევა მოითხოვოს გარდაცვლილი პირის მიერ ზედმეტად გადახდილი გადასახადის/სანქციის დაბრუნება ან მომავალი გადასახადების ანგარიშში ჩათვლა. კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ის, რომ მემკვიდრეს, რომელიც აგრძელებს გარდაცვლილი პირის ეკონომიკურ საქმიანობას, უფლება ეძლევა გარდაცვლილი პირის პირველადი საგადასახადო დოკუმენტები გამოიყენოს საგადასახადო ანგარიშგების დროს. გარდაცვლილი



პირის საქმიანობის პერიოდზე, წარადგინოს საგადასახადო დეკლარაციები (მათ შორის, შესწორებული), ასევე გარდაცვლილი პირის შესაბამისი დოკუმენტები გამოიყენოს ერთობლივი შემოსავლიდან გამოსაქვითი ხარჯების დასადასტურებლად და დღგ-ის ჩათვლის მისაღებად, გააგრძელოს გარდაცვლილი პირის მიერ დაწყებული საგადასახადო დავა. ცვლილებებით აგრეთვე დაზუსტდა ამ მუხლში არსებული სხვა ბუნდოვანი და ორაზროვანო დებულებები;

საგადასახადო კოდექსის 73-ე მუხლის მე-5 ნაწილის ახალი რედაქციით კიდევ უფრო დაზუსტდა და დაკონკრეტდა საგადასახადო ორგანოს მიერ გადასახადის გადამხდელის შემოწმებისას არაპირდაპირი მეთოდების გამოყენების შესაძლებლობების განმსაზღვრელი შემთხვევები.

საშემოსავლო გადასახადისგან განთავისუფლებულ შემოსავლებს, რომელსაც ითვალისწინებდა სსკ-ის 82-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ტ“ და „ქ“ ქვეპუნქტები - სახელმწიფოსა და საქართველოს ეროვნული ბანკის სასესხო ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული შემოსავლებსა და ეროვნულ ბანკში ანგარიშზე განთავსებულ სახსრებზე დარიცხულ პროცენტებიდან მიღებულ შემოსავლებს, ცვლილებების შესაბამისად დაემატა საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტის ფასიანი ქაღალდებიდან პროცენტის სახით მიღებული და საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტის ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული ნამეტი შემოსავალი.

ანალოგიურადვე სსკ-ის 99-ე მუხლის (იურიდიული პირების მოგების გადასახადისან განთავისუფლება) პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, სახელმწიფოსა და საქართველოს ეროვნული ბანკის სასესხო ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული შემოსავლებსა და ეროვნულ ბანკში ანგარიშზე განთავსებულ სახსრებზე დარიცხულ პროცენტებიდან მიღებულ მოგებასთან ერთად, საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტებიდან მიღებული პროცენტები და ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული მოგებაც განთავისუფლდა მოგების გადასახადისაგან.

საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების სია კი საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება.

აღნიშნული შედეგები ჩვენის აზრით მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ქვეყანაში საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების საქმიანობის გააქტიურებას.

იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის სხვადასხვა ტერიტორიაზე ფიქსირებული გადასახადით დასაბეგრი საქმიანობის მოცულობა და შესაბამისად, აღნიშნული საქმიანობის განმხორციელებელი პირის შემოსავალი/მოგება შესაძლებელია განსხვავებული იყოს, სსკ-ის 95³ მუხლის (ფიქსირებული გადასახადის განაკვეთი) მე-2 ნაწილის ახალი რედაქციის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილი ხდება ერთ და იმავე საქმიანობის სახეზე სხვადასხვა ტერიტორიაზე დააწესოს განსხვავებული ფიქსირებული გადასახადის განაკვეთები.

სსკ-ის 106-ე მუხლში (ხარჯები, რომლებიც არ გამოიქვითება) შესული ცვლილებებით, მნიშვნელოვნად დაზუსტდა ხარჯები, რომლებიც ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვას არ ექვემდებარება, კერძოდ:

აღნიშნული მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის ახალი რედაქციის შესაბამისად, ერთობლივი შემოსავლიდან არ გამოიქვითება იმ საქონელზე/მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი, რომელიც მოგების გადასახადის მიზნისთვის არ ითვლება მიწოდებად, ან რომლის მიწოდებისას შესაბამისი შემოსავალი/საბაზრო ფასით არ ექვემდებარება ერთობლივ შემოსავალში ასახვას, გარდა - სახელმწიფოსთვის ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის საქონლის უსასყიდლოდ გადაცემა ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მომსახურების უსასყიდლოდ გაწევა (სსკ-ის მე-100 მუხლის მე-4 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი);

ამავე მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის ახალი რედაქციის შესაბამისად კი, მიკრო ბიზნესის სტატუსის მქონე ფიზიკური პირებისგან შეძენილ საქონელზე/მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამ სტატუსის მქონე პირის მიერ საქონლის მიწოდებით/მომსახურების გაწევით მიღებული შემოსავლები საერთო წესით დაიბეგრება;

ამ ცვლილებასთან დაკავშირებით კი იზადება კითხვა: როგორ უნდა გაიგოს მყიდველმა/მომსახურების მიმღებმა პირმა, რომ მის მიერ მიკრო ბიზნესის სტატუსის მქონე პირისაგან შეძენილი საქონელი/მიღებული მომსახურება, რომელიც ზოგადად დაბეგვრისგან განთავისუფლებულია, მიკრო ბიზნესის სტატუსის მქონე პირისთვის, რაღაც მიზეზის გამო (სტატუსის ჩამორთმევა, სტატუსის შეცვლა (მცირე ბიზნესის სტატუსზე გადასვლა), დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაცია) უკვე ჩვეულებრივ დასაბეგრ ბრუნვად ექცა მომწოდებელს და აღნიშნულის საფუძველზე მყიდველს/მომსახურების მიმღებს უფლება ეძლევა ის გამოქვითვებში აღიაროს?

აღნიშნულ 106-ე მუხლში (ხარჯები, რომლებიც არ გამოიქვითება) გადამხდელთათვის სასურველ და მისაღებ უაღრესად მნიშვნელოვან ცვლილებად მიგვაჩნია, ამ მუხლში არსებული გადასახადის გადამხდელთათვის მეტად პრობლემური „ზ“ ქვეპუნქტის ამოღება. ადრე ეს ქვეპუნქტი „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ - „ი“ და „ლ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ უფლებებთან დაკავშირებული გარიგების შედეგად გადახდილი თანხის სახით გაწეული ხარჯი, თუ საგანი არ იყო შესაკუთრებელი საკუთრების უფლებით რეგისტრირებული, ერთობლივი შემოსავლიდან არ გამოიქვითებოდა, რაც მნიშვნელოვან პრობლემებს უქმნიდა იმ გადასახადის გადამხდელებს, რომლებიც ამ კატეგორიის (საჯარო რეესტრში დაურეგისტრირებელ უძრავ ქონებას) იღებდნენ იჯარით საექსპლოატაციოდ და ეს ყველაფერი რბილად, რომ ვთქვათ, სახელმწიფოს მხრიდან ამ კატეგორიის გადამხდელების მიმართ არაკორექტულ მიდგომას წარმოადგენდა;

საგადასახადო კოდექსის მოქმედი ნორმის დღგ-ით დაბეგვრის სპეციალური წესის შესაბამისად, პირისთვის დღგ-ით დაბეგვრის ობიექტად არ განიხილება საქონლის იმპორტი და იმპორტის დაბეგვრის ზოგადი წესისგან განსხვავებით ამ შემთხვევაში იმპორტიორი დღგ-ს იხდიდა არა საქონლის იმპორტისას, არამედ ქვეყნის შიდა სივრცეში აღნიშნული საქონლის მიწოდების შემდეგ. საგადასახადო კოდექსის 162-ე მუხლს (იმპორტი, იმპორტის თანხა და დრო) დაემატა 3¹ ნაწილი, რომლითაც საქართველოს მთავრობას უფლება ეძლევა განსაზღვროს საქონლის ცალკეული სახეები, რომლებზეც არ განხორციელდება იმპორტის დაბეგვრის სპეციალური წესი. ეს უკანასკნელი კი საქართველოს მთავრობას შესაძლებლობას აძლევს ადგილობრივი წარმოების პროდუქციას შეუქმნას თანაბარი პირობები იმპორტირებულ პროდუქციასთან მიმართებაში;

სსკ-ის 173-ე მუხლის (დღგ-ის ჩათვლა) მე-2 ნაწილს დაემატა „თ“ ქვეპუნქტი:

„თ) საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილების საფუძველზე საქონლის იმპორტთან ან/და საქონლის დროებით შემოტანასთან დაკავშირებით დარიცხული დღგ-ის გადასახადის გადამხდელის მიერ ბიუჯეტში გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი.“

აღნიშნულის საფუძველზე ამიერიდან გადასახადის გადამხდელს უფლება ექნება შემოწმების შედეგებით საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილებით საქონლის იმპორტთან ან/და დროებით შემოტანასთან დაკავშირებით დარიცხული დღგ ჩათვალოს ბიუჯეტში გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტის საფუძველზე. ამასთან, მხედველობაში მისაღები ის გარემოება, რომ საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილებით, საქონლის იმპორტთან ან/და დროებით შემოტანასთან დაკავშირებით, დღგ-ის დარიცხვის თაობაზე გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იყოს ამ ნორმის ამოქმედების შემდეგ, შესაბამისად აღნიშნულისა, ამ ნორმის ამოქმედებამდე განხორციელებული დარიცხვებზე ჩათვლის მიღების შესაძლებლობა არ არსებობს;

სსკ-ის 182-ე მუხლს (აქციზის გადამხდელი) დაემატა მე-5 ნაწილი, რომლის შესაბამისადაც განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში მოქცეული აქციზური საქონლის რეალიზაციისას აქციზის გადამხდელად ითვლება აქციზური საქონლის შემძენი პირი;

აღნიშნული რეგულაციის შემოტანიდან გამომდინარე, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა 190¹-ე მუხლი, რომლის შესაბამისადაც, სახელმწიფო საკუთრებაში მოქცეული აქციზური საქონლის რეალიზაცია იბეგრება აქციზით ზემოთ მითითებული წესის შესაბამისად, ამასთან, თუ შემძენი პირი შეძენილ აქციზურ საქონელს გამოიყენებს აქციზური საქონლის წარმოებაში, მისთვის ჩათვლის მიღების საფუძველი იქნება აღნიშნულ ოპერაციაზე დარიცხული და აქციზის დეკლარაციაში ასახული აქციზის თანხა. თუმცა, აქვე 190¹-ე მუხლის მეორე ნაწილში შევიდა ცვლილება, რომლის შესაბამისადაც განისაზღვრა გამონაკლისი შემთხვევა, როდესაც არ განხორციელდება დაბეგვრის აღნიშნული წესის გამოყენება.

აქამდე არსებული წესის შესაბამისად კი, როგორც წესი, ჩამორთმეული აქციზური საქონლის განადგურება ხდებოდა. ყოველთვის მიგვაჩნდა, რომ ჩამორთმეული ისეთი აქციზური საქონელი, რომელიც მოხმარებისთვის დადგენილ სტანდარტებს აკმაყოფილებდა, უმოწყალოდ კი არ უნდა განადგურებულიყო, არამედ იგი სახელმწიფო საკუთრებაში უნდა მოქცეულიყო და მისი რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესავსებად უნდა მიმართულიყო;

საგადასახადო კოდექსის 202-ე მუხლის (ქონებაზე გადასახადის განაკვეთი) მე-6 ნაწილში შეტანილი ცვლილებებით დაზუსტდა ქონების გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლებში (40 000 ლარზე მეტი) გასათვალისწინებელი შემოსავალი მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე პირებისთვის და დადგინდა, რომ მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე პირებისთვის აღნიშნულ შემოსავლებში შეიტანება სპეციალური რეჟიმით დაბეგვრას დაქვემდებარებული შემოსავლების 25% და აგრეთვე ის შემოსავლები, რომლებიც არ მიეკუთვნება მცირე ბიზნესის სპეციალური რეჟიმით დასაბეგრ შემოსავლებს.

სსკ-ის 206-ე მუხლის პირველ ნაწილის „ნ“, „ო“¹

და „შ“ ქვეპუნქტებში, რომლებიც ითვალისწინებს შეღავათებს ქონების გადასახადში, ცვლილებების შესაბამისად, ამ ნორმებით განსაზღვრული შეღავათების გამოყენება დადასტურდება თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მიერ გაცემული ცნობით. ამასთან, სამართლიანობის პრინციპიდან გამომდინარე, სასოფლო-სამეურნე დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელზეც მისაღები მოსავლის ნახევარზე მეტი განადგურდა სტიქიის (ქარიშხლის, სეტყვის, გვალვის, წყალდიდობის, მეწყრის და სხვა) ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოების შედეგად (მუხლი 206-ე პუნქტი პირველი, ქვეპუნტი „შ“), გავრცელდება 2011 წლის პირველი იანვრიდან წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებზე, ვინაიდან გადამხდელებმა ვერ ისარგებლეს შეღავათით, რაც გამოწვეული იყო საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოს გაუქმებით და რასაც ითვალისწინებდა ამ პუნქტის ყოფილი რედაქცია;

ამავე მუხლს პირველ ნაწილს დაემატა ახალი „35“ ქვეპუნქტი, რომლის შესაბამისადაც ქონების გადასახადისაგან თავისუფლდება სახელმწიფოს მიერ დაფუნდებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების საკუთრებაში არსებული სახელმწიფო ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ უსასყიდლოდ გადაცემული უძრავი ქონება, რომლებიც გამოიყენება საგანმანათლებლო საქმიანობაში. უნდა ითქვას, რომ ეს უკანასკნელი სხვა შეღავათებთან ერთად დამატებითი კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი შეღავათი იქნება სახელმწიფოს მიერ დაფუნდებული უმაღლესი სასწავლებლებების საგანმანათლებლო საქმიანობის გაუმჯობესების ხელშეწყობისთვის;

238-ე მუხლის (საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველყოფა საგადასახადო ორგანოს მიერ) მე-7 და მე-8 ნაწილებში განხორციელებული ცვლილებებით დაზუსტდა საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველყოფის ღონისძიებების გაუქმებისა და გადავადების პირობები;

გაუქმდა საგადასახადო კოდექსის 247-ე მუხლი (შემოსავლის ბენეფიციური მფლობელი), რომლის ბუნდოვანი დებულებები პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდა გადასახადის გადახდის უზრუნველყოფას, ეს მაშინ, როცა მოქმედი საგადასახადო კოდექსის 246-ე მუხლი (ცრუმაგიერი მფლობელობა), რომელსაც ადგენს სასამართლო, ფაქტობრივად ეფექტურად არეგულირებს იგივე საკითხს;

სსკ-ის 269-ე (საგადასახადო სამართალდარღვევა და საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზოგადი პრინციპები) 2¹ ნაწილის შესაბამისად, თუ საგადასახადო დავის დასრულებამდე კანონით გაუქმებული, ან შემსუბუქებული იყო პასუხისმგებლობა ასეთი ქმედების ჩადენისთვის, დავის განმხილველი ორგანო უფლებამოსილი იყო გამოეყენებინა ახალი კანონით დადგენილი ნორმა და იგი ფაქტობრივად უკავშირდებოდა დავების განმხილველი ორგანოს კეთილ ნებას, ამ პუნქტის ახალი

რედაქციის შესაბამისად კი, ეს უკანასკნელი სავალდებულო ნორმად იქცა და იგი დავების განმხილველი ორგანოს არა უფლება, არამედ ვალდებულება გახდა, შესაბამისად იგი აღნიშნული ორგანოს კეთილ ნებაზე აღარ არის დამოკიდებული;

დაზუსტდა საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის (საგადასახადო სანქცია) მე-2 ნაწილი, რამდენადაც კოდექსის მოქმედი რედაქციით გაუქმებულია პასუხისმგებლობა საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთის უფლების შეზღუდვისათვის, შმესაბამისად უქმდება სანქციის აღნიშნული სახეც;

ახალი რეალობიდან გამომდინარე, რაც დაკავშირებულია 2013 წლის 1 იანვრიდან სსკ-ის 81¹ მუხლის (დაუბეგრავი მინიმუმი) ამოქმედებასთან დაქირავებულისათვის დაუბეგრავი მინიმუმის ფარგლებში თანხის დაბრუნებასთან დაკავშირებით, საგადასახადო კოდექსს დაემატა ახალი:

„**მუხლი 288⁴**. საანგარიშო თვის მიხედვით განაცემებისა და დაკავებული გადასახადის შესახებ არასწორი ინფორმაციის წარდგენა

საგადასახადო ორგანოსათვის საანგარიშო თვის მიხედვით განაცემებისა და დაკავებული გადასახადის შესახებ არასწორი ინფორმაციის წარდგენა, რამაც გამოიწვია დაქირავებულისათვის დაუბეგრავი მინიმუმის ფარგლებში თანხის ზედმეტად დაბრუნება,-

იწვევს ინფორმაციის წარმდგენი პირის დაჯარიმებას ზედმეტად დაბრუნებული თანხის ორმაგი ოდენობით.“

სსკ-ის 292-293-ე მუხლებში შეტანილი ცვლილებებით, ახალი რედაქციით ჩამოყალიბდა საგადასახადო შეთანხმების მექანიზმები. გაუქმდა ყოფილი ხელისუფლების პერიოდში არსებული საგადასახადო შეთანხმებების ნაირგვაროვანი - მომავალი და მიმდინარე პერიოდის საგადასახადო ვალდებულებებზე საგადასახადო შეთანხმებების გაფორმების მანკიერი ნორმები, რომლებსაც ყოფილი ხელისუფლება მოქნილად იყენებდა პოლიტიკური ნიშნით მათთვის სასურველი გადამხდელების საგადასახადო ვალდებულებათა შესამცირებლად, აღნიშნული მუხლების ახალი რედაქციების შესაბამისად, ამიერიდან საგადასახადო შეთანხმება ფორმდება მხოლოდ და მხოლოდ არსებულ საგადასახადო დავალიანებაზე. თუმცა, ამ ცვლილებების ამოქმედებამდე გაფორმებული საგადასახადო შეთანხმებები იურიდიულ ძალას ინარჩუნებს.

სულიკო ფუტყარაძე

ბიზნესის მართვის აკადემიური დოქტორი, ჟურნალ „ბიზნესი და კანონმდებლობის“ სამეცნიერო სარედაქციო საბჭოს წევრი.

მირზა ფუტყარაძე

ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესის და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტის დოქტორანტი.

2013 წლის ბიუჯეტის რამდენიმე ასპექტის შესახებ

2013 წელს ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ის 2.8%-ის ფარგლებში იყო დაგეგმილი, მაშინ როცა 2012 წლის ბიუჯეტის დეფიციტი 3.5%—ს უახლოვდებოდა. დეფიციტის შემცირება, ფისკალური კონსოლიდაციისკენ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. მიუხედავად იმისა, რომ მაღალი დეფიციტი მთავრობას საშუალებას მისცემდა თავისი ახალი სოციალური და სხვა პრიორიტეტები უფრო მეტად დაეფინანსებინა, არჩევანი ქვეყნის ფისკალური პოზიციის გამყარების სასარგებლოდ გაკეთდა.

მიუხედავად დაგეგმილისა, 2013 წელს საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი არ შემცირებულა 2%-ით, მისი შემცირება არც მიმდინარე წელს იგეგმება, რაც სრულიად რაციონალური გადაწყვეტილებაა. საქმე იმაშია, რომ ეს შემცირება უპირატესად მაღალი შემოსავლების პირების ფინანსურ მდგომარეობაზე მოახდენდა გავლენას. სანაცვლოდ შემოდის დაუბეგრავი მინიმუმის ცნება, რაც ფიზიკურ პირებს შესაძლებლობას აძლევს ხელფასიდან ყოველწლიურად გამოიქვითონ 1800 ლარი, თუ მათი წლიური ხელფასი არ აღემატება 6000 ლარს.

2013 წელს საგადასახადო შემოსავლები 620 მილიონი ლარით უნდა გაზრდილიყო, რაც მიანიშნებს მთავრობის განზრახვაზე გააუმჯობესოს საგადასახადო ადმინისტრირება. საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესების გარეშე 620 მილიონით მეტი გადასახადის შეგროვება შეუძლებელი იქნებოდა.

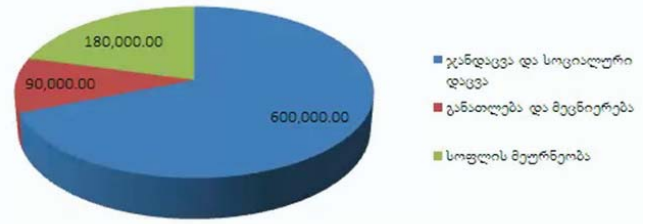
2013 წლის პროგრამული ბიუჯეტი არა მხოლოდ 2012 წლის პროგრამული ბიუჯეტზე გაცილებით ნაკლებად დეტალიზებულია, არამედ, 2009 და 2008 წლების არაპროგრამულ ბიუჯეტებზეც ნაკლებ ინფორმაციას შეიცავს და ხშირ შემთხვევაში საერთოდ უგულვებელყოფილია შეფასების ინდიკატორები.

2012 წლის ბიუჯეტის ჯანმრთელობის დაზღვევის პროგრამის აღწერაში, მაგალითად, მოცემულია სამი შუალედური მოსალოდნელი შედეგი:

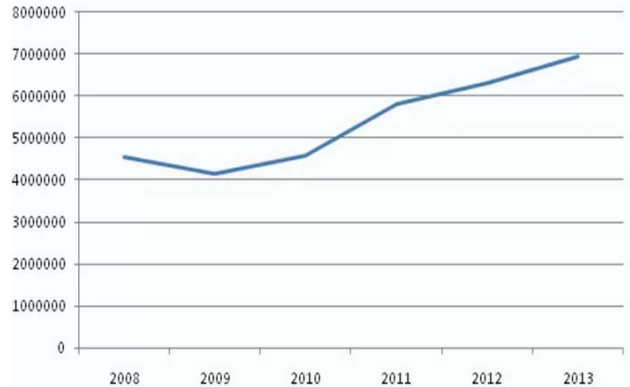
- მოსახლეობის მიზნობრივი ჯგუფებისთვის სამედიცინო მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის ზრდა
- 2. მიზნობრივი ჯგუფებისთვის ჯანდაცვაზე გაწეული დანახარჯების ტვირთის შემსუბუქება
- 3. სამედიცინო სფეროში ე.წ. „ჯიბიდან გადახდების“ წილის შემცირება.

ამავე პროგრამის მოსალოდნელი შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორებში კი სამი ინდიკატორია მოცემული:

- სახელმწიფოს მიერ დაზღვეულთა რაოდენობა
- 2. „ჯიბიდან გადახდების“ წილის შემცირება 10%-ით ჯანმრთელობის მთლიან დანახარჯებში



ნახ.1 ახალი პრიორიტეტების დაფინანსება (ათას ლარებში)



ნახ. 2. საგადასახადო შემოსავლები 2008-2013 წლები

• 3. 2010 წელს დაზღვეულთა რაოდენობისთვის, სტაციონარული და ამბულატორიული მომსახურების უტილიზაციის გაზრდა 2-3%-ით.

2013 წლის ბიუჯეტის ჯანმრთელობის დაზღვევის პროგრამის აღწერაში კი ერთადერთ შუალედურ მოსალოდნელ შედეგად მოცემულია “ქვეყნის მოსახლეობის უზრუნველყოფა სამედიცინო დაზღვევით”, ხოლო, შუალედური შედეგის შეფასების ერთადერთ ინდიკატორად მოცემულია “დაზღვეულ პირთა რაოდენობის ზრდა”. სრულიად არაფრისმთქმელია როგორც ერთი, ისე მეორე მონაცემი.

პირველ რიგში, პროგრამულ ბიუჯეტს სჭირდება შეფასების ინდიკატორები და არა მოსალოდნელი შედეგები. მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრა ხდება პრიორიტეტების, მიზნების, ამოცანებისა და მიღწევის ინდიკატორების ფორმით. შეფასების ინდიკატორი იქნებოდა არა დაზღვეულ პირთა რაოდენობის ზრდა, არამედ, ვთქვათ, მიმართვიანობის ან რეჰოსპიტალიზაციის მაჩვენებლის ზრდა პროცენტულ გამოსახულებაში.

პროგრამული ბიუჯეტისთვის შეუცვლელია ლოგიკური ჩარჩოს ფორმატი, რომლითაც უნდა მოხდეს პრიორიტეტების, მიზნების, ამოცანების, ღონისძიებების, წინა წლის ხარჯეფექტურობის კოეფიციენტების, მიღწევის ინდიკატორების, რისკების, ბენეფიციარების რაოდენობის, შესრულებაზე პასუხისმგებლებისა და ვადების განსაზღვრა. სამწუხაროდ ამ ელემენტების უმრავლესობა 2013 წლის ბიუჯეტში არ არის.



როგორც წესი, პროგრამული ბიუჯეტისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მიღწევის რაოდენობრივი და თვისობრივი ინდიკატორები. 2013 წლის ბიუჯეტში პრაქტიკულად არ არის ინდიკატორი, რაც მიღწეული შედეგების გასაზომად, ან შესაფასებლად გამოდგება.

ძალაში რჩება საბიუჯეტო კოდექსის 56-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, 2013 წლის 1 იანვრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე მთავრობის წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, ან დაზუსტებულ და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს.

განმარტების ეს ზღვრები არასწორ სტიმულებს აძლევს მხარჯავ დაწესებულებებს, რითიც პირდაპირ ახდენს მათ მიერ ბიუჯეტის დაუდევრად დაგეგმვის წახალისებას. ბიუჯეტის დაგეგმვის ოპტიმიზებისთვის და მისი გამჭვირვალობის გასაზრდელად

აუცილებელია განმარტების აღნიშნული ზღვრების დაწევა.

უფრო მკაფიოდ უნდა გაწერილიყო სამემოსავლო გადასახადში დაუბეგრავი მინიმუმის ადმინისტრირების მექანიზმი, კერძოდ მისი დაბრუნების წესი (მათ შორის გადაანგარიშების წესი) და ვადები. აქ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს ყველა დასაქმებულის მონაცემთა ბაზის შექმნა, რამაც დეკლარირება და დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნება უნდა გახადოს შესაძლებელი.

სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების დაფინანსების მკვეთრი ზრდა ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მასწავლებელთა და ადმინისტრაციული პერსონალის ხელფასების ზრდასთან ერთად შეიცავს სერიოზულ ინფლაციურ საფრთხეს, რასაც მთავრობა არ შეიძლება მოუმზადებელი შეხვდეს.

ჯაბა ბიწაძე
ეკონომიკის დოქტორი, აწსუ,
ასოცირებული პროფესორი

SOME ASPECTS OF THE 2013 BUDGET

Jaba Bitsadze

ATSU, Doctor of Economics Associate Professor

SUMMARY

The 2013 budget reflects the priorities of the new administration, which are agriculture, health and social security, education and science. In 2013, should be increased 620 million in tax revenues, which indicates the government's intention to improve tax administration.

2013 program budget is not only much less detailed than the 2012 program budget, but consists even less information than 2009 and 2008 not programmed budgets. In many cases, assessment indicators are completely ignored.

First of all, the program budget requires performance indicators and not expected results. The assessment indicator is not an increase in the number of insured persons, but it is, for instance, percentage increases in number of re-hospitalizations. Results should not be determined by the priorities, goals, objectives and indicators of achievement.

მემკვიდრისთვის საგადასახადო დავალიანების დაკისრების სამართლებრივი ასპექტები

მარტივი, ნათელი და არაორაზროვანი საგადასახადო კანონმდებლობა გადასახადის გადამხდელის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებების დაცვის გარანტი და გადამხდელზე დაკისრებული ვალდებულებების პირნათლად შესრულების აუცილებელ წინაპირობაა. სწორედ, ამიტომ სახელმწიფოსა და გადასახადის გადამხდელებს შორის ურთიერთობის ფორმები და გადასახადების ადმინისტრირების მეთოდები დიდადაა დამოკიდებული ქვეყანაში არსებული საგადასახადო ადმინისტრირების საკანონმდებლო ბაზასა და შემდგომში მისი სრულყოფის საკითხებთან.

დიახ, საგადასახადო სამართლის ძირითად წყაროს კანონები წარმოადგენენ, რომელთა შორისაც უზენაესი მნიშვნელობა სახელმწიფოს ძირითად კანონს - კონსტიტუციას გააჩნია. მისი ნორმები საგადასახადო კანონმდებლობისთვის წარმოადგენენ ფუნდამენტალურ საფუძვლებს, რომლებიც თავისი არსით ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს გამოხატავენ. აღნიშნული აქტი ადგენს, რომ გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა სავალდებულოა. ამასთანავე, გადასახადების სტრუქტურა, შემოღების წესი, ოდენობა და გათავისუფლების საფუძვლები მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით უნდა იქნეს განსაზღვრული. კონსტიტუცია განმარტავს, რომ: „**მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება საგადასახადო კანონმდებლობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები**“. თუმცა ვფიქრობთ, უფრო მართებულია ვგულისხმობდეთ, რომ ეფექტური, სამართლიანი საგადასახადო პოლიტიკის არსებობა ეს არის არა მარტო საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, არამედ, უპირველესად, ამ პროცესში მონაწილე მეწარმეთა (გადასახადის გადამხდელთა) საზრუნავი, რომელთა აქტიური ჩართულობითაც უნდა განხორციელდეს აღნიშნული პოლიტიკა. ამ პირთა მონაწილეობით შემუშავებული საგადასახადო კანონმდებლობა აგებული უნდა იყოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე, სადაც მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული, როგორც სახელმწიფოს, ისე გადასახადის გადამხდელის ინტერესი¹.

1 გადამხდელის ინტერესში ვგულისხმობთ საგადასახადო ადმინისტრირებისა და პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმებისა და მეთოდების შემუშავებას, ისეთი პასუხისმგებლობის ზომების დაწესებას, რომელიც ექვემდებარება დააყენებს მეწარმის მხრიდან საქმიანობის გაგრძელების საკითხს. ავტორი



დავით ჯალალონია
სსიპ სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის დეკანი, სრული პროფესორი



როდიონ ქორჩიავა,
სსიპ სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის „ბიზნეს ადმინისტრირების“ დოქტორანტი, სსიპ შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის პროფესიული მომზადების სამმართველოს უფროსი

საგადასახადო ადმინისტრირების საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფისთვის მიზნაა გამოვყო ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც მიმაჩნია, რომ აუცილებელ გადაწყვეტას მოითხოვს. კერძოდ, საგადასახადო კოდექსის 57-ე მუხლი (გარდაცვლილი პირის საგადასახადო ვალდებულების შესრულება) ჩემი აზრით წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციით აღიარებულ ადამიანის უფლებებთან და საკუთრების უფლების არსთან. საკითხის აქტუალობა მდგომარეობს შემდეგში:

პირველი, მუხლის სათაური წინააღმდეგობაშია მასში მოცემულ შინაარსთან. სათაური გულისხმობს გარდაცვლილი პირის საგადასახადო ვალდებულების შესრულებას მემკვიდრის მიერ, ხოლო, მუხლის შინაარსში მემკვიდრეს ავალდებულებს გარდაცვლილი პირის საგადასახადო დავალიანების შესრულებას. ეს

ორი ერთმანეთისგან რადიკალურად განსხვავებული ცნებებია, მათ შორის, თანხობრივ გამოხატულებაშიც. ვინაიდან, საგადასახადო კოდექსის მიზნებისთვის (53.1 მუხლი) საგადასახადო ვალდებულებად ითვლება პირის ვალდებულება, გადაიხადოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული, აგრეთვე, ამავე კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ შემოღებული გადასახადი. ხოლო, საგადასახადო დავალიანება (8.23 მუხლი) შეადგენს დადგენილ ვადაში გადაუხდელი გადასახადების ან/და სანქციების (ჯარიმა, საურავი) თანხების ჯამს, რომელიც შეიძლება შემცირდეს ზედმეტად გადახდილი გადასახადების ან/და სანქციების თანხების ჯამით.

მეორე, დღეს მოქმედი რედაქციით სამკვიდრო მოწმობის მიღების დღიდან გარდაცვლილი პირის საგადასახადო დავალიანებას (და არა ვალდებულებას) სამკვიდრო ქონებაში წილის პროპორციულად იხდის მისი მემკვიდრე. გამოდის, რომ კანონმდებელი მემკვიდრეს აკისრებს, არა მხოლოდ მამკვიდრებლის (სამკვიდროს დამტოვებელი) მიერ გადასახდელ გადასახადებს, არამედ სანქციებსაც. შესაბამისად, სანქციის (სამართალდარღვევის) გადაკისრება წინააღმდეგობაშია თვით საგადასახადო კოდექსის მიზნებისთვის საგადასახადო სამართალდარღვევის განმარტებასთან - პირის მართლსაწინააღმდეგო ქმედება (მოქმედება, ან უმოქმედობა), რომლისთვისაც ამავე კოდექსით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია რომ: „ამ კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ჩადენისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება საწარმოს/ორგანიზაციას და ფიზიკურ პირს“. ნათელია, ნორმის არსი. საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობა დგება იმ სუბიექტის მიმართ, რომელმაც ჩაიდინა კონკრეტული მართლსაწინააღმდეგო ქმედება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საგადასახადო კოდექსი მემკვიდრეს აკისრებს პასუხისმგებლობას (სანქციას), მაშინ, როდესაც მის მიერ არ ჩადენილა მართლსაწინააღმდეგო ქმედება (სამართალდარღვევა) და შესაბამისად, იგი არ წარმოადგენს სამართალდამრღვევს. ყოველივე ეს ეწინააღმდეგება სამართლიანობისა და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპებს. რომის სტატუტის¹ და ევროპული სამართლის კანონიერების პრინციპის თანახმად, - არ არსებობს დანაშაული კანონის გარეშე (nullum crimen sine lege) და არ არსებობს სასჯელი ბრალის გარეშე (nulla poena sine culpa),² ეს დებულებები, მართალია, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების კონტექსტშია, მაგრამ ისინი წარმოადგენენ სამართლი-

ანობის ფუნდამენტალურ პრინციპებს.

აღსანიშნავია, რომ კოდექსის სადავო ნორმა (გარდაცვლილი პირის საგადასახადო დავალიანებას გადაიხდის მისი მემკვიდრე სამკვიდრო ქონებაში მისი წილის პროპორციულად, სამკვიდრო მოწმობის მიღების დღიდან) ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ წინადადებას: „საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია“. ვინაიდან სახელმწიფოს მიერ მემკვიდრისთვის მსგავსი რეგულაციის დაწესება ზღუდავს მემკვიდრის უფლებას და წინააღმდეგობაშია სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებასთან ხელი შეუწყოს საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლებას. შესაძლებელია გარდაცვლილი პირის საგადასახადო დავალიანების მოცულობა აღმატებოდეს მემკვიდრეობით მიღებული ქონების ღირებულებას, რაც საკმარისი საფუძველი გახდეს იმისა, რომ მემკვიდრემ უარი განაცხადოს იმ ქონებაზე, რომლის გარდა მას სხვა არ გააჩნია. შესაბამისად, კონსტიტუციის ჩანაწერი „დაუშვებელია საკუთრების, მისი შემენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება“, მოქმედებს მემკვიდრის ვალდებულებაზეც საგადასახადო დავალიანების დაფარვაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო სამართალდარღვევები თავისი შინაარსით, წარმოადგენენ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის (სამართალდარღვევის) ნაირსახეობას, სხვათა შორის, საგადასახადო კოდექსში დღეს არსებული ზოგიერთი სამართალდარღვევის ნორმა ადრე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში იყო გათვალისწინებული³, რომელიც შესაბამისი ცვლილებებით აისახა საგადასახადო კოდექსში. ვინაიდან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევისას ადმინისტრაციული სახდელის აღსრულების შეწყვეტა ხდება პირის გარდაცვალებისას, ანალოგიურად საგადასახადო კოდექსშიც პირის გარდაცვალების ფაქტი უნდა იწვევდეს მასზე გასავრცელებელი სანქცი(ებ)ის მოხსნას. მაგალითად, ფიზიკური პირი გ. კ-მე ალკოჰოლური სიმთვრალის მდგომარეობაში მართავდა კუთვნილ სატრანსპორტო საშუალებას, რის გამოც, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის თანახმად, დაჯარიმდა 200 ლარის ოდენობით, ხოლო სატრანსპორტო საშუალება გადაიყვანილ იქნა სპეციალურ ავტოსადგომზე. კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადაში (30 დღე) სამართალდამრღვევმა ვერ (არ) გადაიხადა ჯარიმის თანხა, რაზეც მას დაერიცხა საურავი 500 ლარის ოდენობით და დამატებით განესაზღვრა ვადა ჯარიმა/საურავის გადახდისთვის და ვთქვათ, ესეც არ შესრულდა.

გ. კ-ის გარდაცვალების შემდეგ სატრანსპორტო საშუალება საკუთრებაში გადავიდა მის შვილზე, ლ.

3 საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოსპრეზიდიუმი.ქ. თბილისი,1984 წლის15 დეკემბერი.

1 მ. ტურავა „სისხლის სამართალი“. გამომცემლობა „ბონა კაუზა“ თბილისი 2006 წ. 23 გვ.
2 მ. ტურავა „სისხლის სამართალი-დანაშაულის მოძღვრება“. გამომცემლობა „მერიდიანი“ თბილისი 2011 წ. 107 გვ.

აბრარული საქმეები

კ-ზე. შესაბამისად, ლ. კ-ს სატრანსპორტო საშუალებაზე საკუთრების წარმოშობა არ გამოიწვევს სამართალურ-თიერთობაში გ. კ-ს უფლებამონაცვლეობას, ვინაიდან, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 286-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, იმ პირის გარდაცვალება, რომლის მიმართ იყო გამოტანილი დადგენილება, არის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილების გამომტანი ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ დადგენილების აღსრულების შეწყვეტის საფუძველი. ამავე კოდექსის 232-ე მუხლის მე-9 პუნქტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება არ შეიძლება დაიწყოს, ხოლო დაწყებული საქმე უნდა შეწყდეს იმ პირის გარდაცვალების გამო, რომლის მიმართ დაწყებული იყო საქმის წარმოება.

ჩემი აზრით, ვინაიდან სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება ქმედების ჩამდენ პირს,

სამართალდარღვევის ჩადენასთან დაკავშირებით სამართალდამრღვევის მემკვიდრის უფლებამონაცვლედ აღიარება უნდა მოხდეს მხოლოდ მის მიმართ კანონიერად წარმოშობილი საგადასახადო ვალდებულების და არა დავალიანების ნაწილში. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხების მოწესრიგების შემთხვევაში, ეს იქნება კიდევ ერთი წინგადადგმული ნაბიჯი საგადასახადო სანქციის ლიბერალიზაციის მიმართულეობით. ამასთან, აღნიშნული საკითხის სამართლებრივი მოგვარება განეკუთვნება საგადასახადო ომბუდსმენის უფლებამოსილების სფეროს, ვინაიდან საგადასახადო კანონმდებლობით მისი პირდაპირი მოვალეობაა ზედამხედველობა გაუწიოს საქართველოს ტერიტორიაზე გადასახადის გადამხდელთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას, გამოავლინოს მათი დარღვევის ფაქტები და ხელი შეუწყოს დარღვეული უფლებების აღდგენას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
3. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
4. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი;
5. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 23 თებერვალის №92 დადგენილება „საგადასახადო ომბუდსმენის უფლებამოსილების, საქმიანობის ძირითადი პრინციპებისა და ფორმების შესახებ“;
6. მ. ტურავა „სისხლის სამართალი“. გამომცემლობა „ბონა კაუზა“ თბილისი 2006 წ.
7. მ. ტურავა „სისხლის სამართალი-დანაშაულის მოძღვრება“. გამომცემლობა „მერიდიანი“ თბილისი 2011 წ.

LEGAL ASPECTS OF THE IMPOSITION OF THE INHERITANCE OF TAX LIABILITY

**David jalagonia,
Rodion Korchilava.**

SUMMARY

This article discusses the problems related to the formation of the legal framework for tax administration, which in turn prevents taxpayers' understanding and creation of a healthy business environment. We believe that during the state's execution of its functions, it should take into account the fact that during the implementation of tax administration law, people's (entrepreneurs) rights must not be violated. We believe that good tax legislation (laws) is the main precondition for the normalization of relations between entrepreneurs and the tax authorities. The primary goals for the enforcement of the laws must be prevention of crime and raising the taxpayer's self-awareness

მკითხველთა საყურადღებოდ!

სიამოვნებით გაცნობებთ, რომ ამერიკელი პროფესორი რობერტ ვილიამ მაკგი დათანხმდა ახლანდელ ფედერაციის გამგეობის შეთავაზებას და არჩეულია ფედერაციის საპატიო წევრად. მისი თავაზიანი თანხმობით იგი წარმოდგენილია ჟურნალ „ბიზნესი და კანონმდებლობის“ სამეცნიერო საბჭოშიც.

გთავაზობთ რობერტ ვილიამ მაკგის მოკლე ბიოგრაფიას და მის ინტერესთა სფეროს, აგრეთვე სტატიას, რომელიც მაკგის კვლევების ერთგვარი შეჯამებაა.

რობერტ ვ. მაკგი ბულალტრული საქმის ასოცირებული პროფესორია ფაეტევილის (Fayetteville) სახელმწიფო უნივერსიტეტში. მას გააჩნია მუშაობის 40 წლიანი გამოცდილება საჯარო ფინანსების, კორპორაციული ბულალტერის, საბანკო საქმის, საგადასახადო კანონმდებლობის, კონსალტინგისა და განათლების სფეროებში. მისი კლიენტები მოიცავენ USAID-ს, მსოფლიო ბანკს, აფრიკის განვითარების ბანკს და დაზვერვის ცენტრალურ სააგენტოს. USAID ბულალტრული რეფორმის პროგრამის ფარგლებში იყო პასუხისმგებელი სომხეთის ფინანსთა სამინისტროს დახმარებაზე ქვეყნის საერთაშორისო ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტებზე გადასვლის საკითხში; ასევე კურირებდა ბულალტრული პროგრამის რეფორმირების საკითხს სომხეთისა და ბოსნიის წამყვან უნივერსიტეტებში. მოამზადა ბულალტრული კანონმდებლობა სომხეთისა და ბოსნიისთვის და კომენტარები გააკეთა მოზამბიკის ბულალტრულ კანონმდებლობას. მას გაკეთებული აქვს კომენტარები ფასიანი ქაღალდების კანონმდებლობის თაობაზე თურქეთში, დატრენინგებული ჰყავს სამთავრობო წარმომადგენლები ბულგარეთის, რუანდის და ტანზანიის სხვადასხვა სამინისტროებიდან, ასევე მომზადებული ჰყავს სხვადასხვა დონის ბულალტრები რუსეთიდან და ფართო პროფილის ეკონომისტები უკრაინიდან. იგი ასწავლიდა და კონსულტაციებს უწევდა მსოფლიოს 30 ქვეყანაში და აქვს მინიჭებული 13 სადოქტორო ხარისხი მსოფლიოს სხვადასხვა უნივერსიტეტიდან აშშ-ში, აღმოსავლეთ და დასავლეთ ევროპაში. რამდენიმე სერიოზული კვლევის მიხედვით ბატონი მაკგი არის №1 მკვლევარი მსოფლიოში ბულალტრული და ბიზნეს ეთიკის კვლევის სფეროში. მას გამოქვეყნებული აქვს 58 წიგნი და ასობით სტატია.



ამჟამად მუშაობს რამდენიმე ნოველაზე. არის კარატეში აშშ-ის შუკოკაი (იაპონია) და ტაეკვანდო (კორეა) სტილით ჩემპიონატების პრიზიორი, მათ შორის მოგებული აქვს 15 ოქროს მედალი ამერიკის ეროვნულ ჩემპიონატში.



School of Business and Economics
Department of Accounting
1200 Murchison Road
Fayetteville, NC
28301-4298
USA

January 24, 2014

Nikoloz Bakashvili
Chairman of the Board of Auditors, Accountants and Financial Managers of Georgia
Doctor of Economics, Professor, Academician
0160 Tbilisi, A1. Kazbegi #2, i/c 404921 670
Georgia

Dear Professor Dr. Bakashvili:
I am honored to accept your invitation to become a member of your Federation and a member of your Editorial Board. Thank you for your kind invitation.

Robert W. McGee
JD, PhD, DPhil, DSc, Dr Univ, Dr.oec, CPA, CMA, CBA, CertIFR, Cert IA

CORPORATE GOVERNANCE AND THE TIMELINESS OF FINANCIAL REPORTING: A Summary of Prior Studies

Robert W. McGee
Fayetteville State University, USA

ABSTRACT

This article summarizes the findings of more than 20 studies on the timeliness of financial reporting. Some studies also examined which audit firms audited the companies and which set of accounting principles were used in the company annual reports.

INTRODUCTION

Timeliness of reporting financial results is one of the attributes of good corporate governance according to the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Bank. Shareholders and others need financial information while it is still fresh, and the more time that passes between year-end and disclosure, the more stale and less useful the information becomes. This article summarizes the findings of more than 20 studies of the timeliness of financial reporting that have been made of companies in Russia, China, the USA, the European Union and Kenya. Some studies also examined which audit firms audited the companies and which set of accounting principles were used in the company annual reports.

Due to space constraints, a full literature review is omitted. However, those who are interested in reading more on the topic of timeliness may find several literature reviews at the links provided in this article.

METHODOLOGY

The timeliness of financial reporting was measured by counting the number of days that elapsed between a company's year-end and the date of the audit report. For the comparative studies, statistical tests were conducted to determine whether the difference in timeliness between countries was significant.

FINDINGS

The below summarizes the findings of the prior studies.

Summaries of Prior Studies on Timeliness Theoretical Study ^{1 2}

Summarizes prior theoretical studies on the timeliness of financial reporting, emphasizing corporate governance and timeliness in transition & developing economies. The full study is available at [SPRINGER LINK](#).

1 McGee, Robert W. 2008. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: An Overview, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Transition Economies. New York: Springer, pp. 91-99.

Reprinted in Robert W. McGee. 2010. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: An Overview, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Transition Economies, Dongbei, China: Dongbei University of Finance & Economics Press, pp. 104-115.

2 McGee, Robert W. 2009. The Timeliness of Financial Reporting in Developing Economies: An Overview, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Developing Economies. New York: Springer, 87-95.

Russia¹
(Energy)

The timeliness of Russian energy companies was compared to the timeliness of non-Russian energy companies.

RUSSIAN COMPANIES

Mean 145.5 days
Range 50-351 days

NONRUSSIAN COMPANIES

Mean 70.2 days
Range 11-143 days

The difference was highly significant ($p \leq 3.012 \times 10^{-18}$).

Russia & non-Russian²
(Telecom)

RUSSIAN TELECOM COMPANIES

Mean 138.3 days
Range 65-339 days

1 McGee, Robert W. 2006. Timeliness of Financial Reporting in the Energy Sector. *Russian/CIS Energy & Mining Law Journal* 4(2): 6-10.

Also published in McGee, Robert W. 2007. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Case Study of the Russian Energy Sector. *Andreas School of Business Working Paper*, Barry University, April. Reprinted at <http://ssrn.com/abstract=978114>

Also published in McGee, Robert W. 2008. Timeliness of Financial Reporting in the Russian Energy Sector, in Robert W. McGee, editor, *Accounting Reform in Transition and Developing Economies*. New York: Springer, 459-466.

Reprinted in McGee, Robert W. 2011. Timeliness of Financial Reporting in the Russian Energy Sector, in *Accounting Reform in Transition and Developing Economies* (Robert W. McGee, ed.), New York: Springer & Dalian, China: Dongbei University of Finance and Economics Press, 154-160. Chinese edition.

Also published in McGee, Robert W. 2007. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Case Study of the Russian Energy Sector. *Proceedings of the Fifth International Conference on Accounting and Finance in Transition*. London, July 12-14, pp. 289-303.

The 2006 version is available online at <http://ssrn.com/abstract=899615>

Another 2006 version is available online at <http://ssrn.com/abstract=883770>

2 McGee, Robert W. 2007. Corporate Governance in Russia: A Case Study of Timeliness of Financial Reporting in the Telecom Industry, *International Finance Review* 7: 365-390.

NONRUSSIAN TELECOM COMPANIES

Mean 63.2 days
Range 23-281 days

The average delay for large Russian companies was 131.6 days, compared to 141.4 days for small Russian companies. The difference was not significant ($p = 0.1939$).

It took large non-Russian companies an average of 62.7 days to report, compared to 64.4 days for small companies and 63.1 days for medium-sized companies. The differences were not significant.

The reporting delay for statements using Russian Accounting Standards (RAS) averaged 106.6 days ; for U.S. GAAP statements 117.5 days ; for IFRS statements 181.5 days. The differences between RAS and IFRS and between U.S. GAAP and IFRS were highly significant, but the difference between RAS and U.S. GAAP was not significant.

The dominant international auditor was Ernst & Young (60.4% of all audits), which took 137.3 days to issue an audit opinion, compared to 134.3 days for the other audit firms. The difference was not significant.

A trend analysis found that the difference in reporting times between the earliest and latest year of the study was not significant.

Russia³
(Telecom)

RUSSIAN TELECOM COMPANIES

Mean 141.6 days
Median 119 days
Range 65-546 days

NONRUSSIAN TELECOM COMPANIES

Mean 63.9 days
Median 59 days
Range 23-281 days

The difference was highly significant.

Ernst & Young was the dominant international auditor, with 66.7% of total audits, followed by Deloitte & Touche (16.7%) and KPMG (16.7%).

None of the Russian companies published English language statements using RAS, although it should be pointed out that they are required by law to use RAS. IFRS statements were issued by 64% of the Russian companies ; 36% of the companies used U.S. GAAP.

3 McGee, Robert W. 2008. The Timeliness of Financial Reporting: The Russian Telecom Industry, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 115-126.

Russia¹
(Banks)

RUSSIAN BANKS
Mean 98.8 days
Median 104 days
Range 18-346 days

The Big-4 accounting firms conducted 85% of the audits: PricewaterhouseCoopers (27.3%), Deloitte & Touche (22.8%), KMPG (19.5%), Ernst & Young (15.4%).

More than 80% of Russian banks reported results using International Financial Reporting Standards. Russian Accounting Standards were the next most popular choice, followed by U.S. GAAP.

Russia²
(Banks)

RUSSIAN BANKS
Mean 112.8 days
Median 107.0 days
Range 18-376 days

NOTE : The U.S. Securities and Exchange Commission imposes a 60-75 day deadline to report, depending on the type of entity reporting ; 80% of Russian banks took longer than 75 days to report.

1 McGee, Robert W. and Thomas Tarangelo. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting and the Russian Banking System: An Empirical Study*, in Robert W. McGee, editor, *Accounting Reform in Transition and Developing Economies*. New York: Springer, 467-487.

Reprinted in McGee, Robert W. and Thomas Tarangelo. 2011. *The Timeliness of Financial Reporting and the Russian Banking System: An Empirical Study, in Accounting Reform in Transition and Developing Economies* (Robert W. McGee, ed.), New York: Springer & Dalian, China: Dongbei University of Finance and Economics Press, 161-184. Chinese edition.

Also published in McGee, Robert W., Thomas Tarangelo and Wendy Gelman. 2009. *Corporate Governance in Russia: A Study of Financial Reporting in Russian Banks*. 55th Annual Southeastern Academy of Legal Studies in Business Conference, Miami Beach, November 5-7.

The 2008 version is available online at <http://ssrn.com/abstract=1141885>

2 McGee, Robert W., Yeomin Yoon and Thomas Tarangelo. 2013. *The Timeliness of Financial Reporting: An Empirical Legal Study of Russian Banks*. *Hastings Business Law Journal* 9(2): 303-325.

Available online at <http://ssrn.com/abstract=2244470>

Also published in McGee, Robert W., Thomas Tarangelo, Yeomin Yoon and Wendy Gelman. 2012. *Financial Reporting in Russian Banks: A Study in Corporate Governance*. Presented at the 20th Annual Conference of the Global Finance Association, Chicago, May 24-26.

A trend analysis examining 1998 to 2010 found that Russian banks are becoming less timely over time, which is the opposite of what one might expect.

Banks that used Russian Accounting Standards had the smallest reporting delay (93.7 days). Banks that used U.S. Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) took only slightly longer (98.5 days), which was not a significant difference (p = 0.55121). Banks that used International Financial Reporting Standards (IFRS) took an average of 115.5 days to report, which was significantly longer compared to both U.S. GAAP (p = 0.02041) and Russian Accounting Standards (p = 0.00035).

Pricewaterhouse Coopers conducted the most audits (116), followed by Deloitte & Touche (107), KPMG (102) and Ernst & Young (62). All Russian firms combined conducted only 31 audits, followed by Grant Thornton (6) and BDO (5). The audit firm could not be determined in 11 cases. Grant Thornton was by far the timeliest, with an average delay of only 22.8 days. Of the Big-4 accounting firms, Ernst & Young was significantly more timely than the other three firms.

Russia & Other Countries³(Banks)

RUSSIAN BANKS
Mean 98.8 days
Median 104 days
Range 18-346 days

NONRUSSIAN BANKS
Mean 44.9 days
Median 59 days
Range 31-88 days

The differences in median scores were significant.

Russia⁴ (Oil, Gas & Power)

RUSSIAN COMPANIES
Mean 134.1 days
Median 126.0 days
Range 50-351 days

3 McGee, Robert W. and Thomas Tarangelo. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Russian and Non-Russian Banks*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 101-113.

4 McGee, Robert W. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: The Russian Oil, Gas and Power Industries*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 127-136.

NONRUSSIAN COMPANIES

Mean 72.9 days
Median 66.0 days
Range 11-231 days

The difference in median scores with highly significant. PricewaterhouseCoopers dominated the Russian audit market with 70% of total audits. KPMG was a distant second, at 10%.

Forty-one percent (41%) of the Russian companies used IFRS ; 36% published their statements using RAS ; 23% used U.S. GAAP.

Russia¹ (Trend Analysis)

The mean, median and range of reporting delays were :

YEAR	MEAN	MEDIAN	RANGE
1999	93.1	95	42-139
2000	100.2	106	45-151
2001	95.1	87	44-158
2002	100.3	92	45-157
2003	96.1	86	29-152
2004	99.6	91	18-159
2005	105.0	104	31-158
2006	107.5	108	51-157

Conclusion : Russian companies became less timely over time.

Russia & Other Countries² (Transportation)

RUSSIAN COMPANIES

Mean 161 days
Median 176.5 days
Range 85-309 days

NONRUSSIAN COMPANIES

Mean 45.1 days
Median 42 days
Range 40-100 days

1 McGee, Robert W. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting in Russia: A Trend Analysis*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 181-188.

2 McGee, Robert W. and Ramon Gunn. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Russian and Non-Russian Companies in the Transportation Industry*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 137-145.

The difference in median scores was highly significant. PricewaterhouseCoopers dominated the market with 29.4% of the total audits, followed by KPMG (19.6%), Ernst & Young (11.8%) and Deloitte & Touche (9.8%).

Companies used IFRS overwhelmingly to report financial results (92.3%).

Russia & Other Countries³
(various industries)

This study compared Russian and non-Russian companies in several industries. The mean scores below list the Russian companies first and the non-Russian companies second.

- Airlines 178.11/60.62
- Other transportation 134.33/58.75
- Finance, insurance & real estate 114.7/71.3
- Ferrous & nonferrous metals 140.31/61.48
- Defense contractors & aerospace 227.0/54.23
- Auto manufacturers 69.00/73.00
- Food industry 89.86/62.04
- Precious metals & diamonds 123.5/69.33
- Overall 116/59

The median delay by country was :

- USA 54 days
- England 56
- Switzerland 57
- Australia 65
- Canada 77
- Russia 115.5

The range by country was :

- Australia 51-119 days
- Canada 37-151
- England 42-72
- Russia 64-271
- Switzerland 52-69
- USA 8-90

The Russian companies were audited by the following firms:

- PricewaterhouseCoopers 22%
- Deloitte & Touche 21%
- KPMG 20%
- Ernst & Young 13%
- Other 24%

3 McGee, Robert W. and Michael Tyler. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Russian and Non-Russian Companies*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 147-156.

Russian companies reported using the following accounting standards :

- IFRS 67%
- US GAAP 19%
- RAS 14%

Russia & USA¹

RUSSIAN COMPANIES

- Mean 101.7 days
- Median 100.0 days
- Range 18-159 days

US COMPANIES

- Mean 65.8 days
- Median 53.0 days
- Range 8-100 days

The difference in median scores was highly significant.

Russia & USA²

It took Russian companies 136.6 days to report financial data, compared to 63.6 days for U.S. companies.

Russian companies that published their annual reports using U.S. GAAP took an average of 123.3 days to report. Russian companies that used IFRS took an average of 184.1 days to report.

Overall, Russian companies published 42.4 pages of financial data in their annual reports. Russian companies that used U.S. GAAP reported an average of 39.9 pages of financial data. Russian companies that used IFRS reported an average of 51.3 pages of financial data.

1 McGee, Robert W., Thomas Tarangelo and Michael Tyler. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Companies in Russia and the USA*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 157-163.

2 McGee, Robert W. 2007. *Transparency and Disclosure in Russia*. In Tomasz Marek Mickiewicz (editor), *Corporate Governance and Finance in Poland and Russia*, Palgrave Macmillan, pp. 278-295.

Russia & EU³

RUSSIAN COMPANIES

- Mean 101.7 days
- Median 100.0 days
- Range 18-159 days

EU COMPANIES

- Mean 78.7 days
- Median 69.0 days
- Range 23-354 days

The difference in median scores was highly significant.

Russia & China⁴

RUSSIAN COMPANIES

- Mean 101.7 days
- Median 100.0 days
- Range 18-159 days

CHINESE COMPANIES

- Mean 89.7 days
- Median 86.0 days
- Range 28-181 days

The difference in median scores was highly significant.

Russia & Kenya⁵

KENYAN COMPANIES

- Mean 97.1 days
- Median 82.0 days
- Range 16-357 days

3 McGee, Robert W., Michael Tyler, Thomas Tarangelo and Danielle N. Igoe. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Companies in Russia and the European Union*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 165-171.

4 McGee, Robert W., Xiaoli Yuan, Michael Tyler and Thomas Tarangelo. 2008. *The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of the People's Republic of China and Russia*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 173-179.

5 Muhoro, Judith, Robert W. McGee, Michael Tyler and Thomas Tarangelo. 2009. *Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Kenya and Russia*, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Developing Economies*. New York: Springer, 119-125.

RUSSIAN COMPANIES

Mean 101.7 days
Median 100.0 days
Range 18-159 days

The difference in median scores was significant at the 1% level.

EU & Transition Countries¹

Companies in old EU countries were compared to companies in transition countries that were new EU members.

NEW EU MEMBERS

Mean 84.7 days
Range 37-342

OLD EU MEMBERS

Mean 85.6 days
Range 23-354

The difference in mean scores was not significant.

AUDIT FIRMS FOR NEW EU COMPANIES

Ernst & Young 25.4%
Deloitte & Touche 24.9%
PricewaterhouseCoopers 23.2%
KPMG 16.0%
Arthur Andersen 9.4%

EU & Kenya²

KENYAN COMPANIES

Mean 97.1 days
Median 82.0 days
Range 16-357 days

EU COMPANIES

Mean 78.7 days
Median 69.0 days
Range 23-354 days

The difference in median scores was significant at the 1% level.

EU, China & USA³

	MEAN	MEDIAN	RANGE
PRC	84.7	86	11-303
EU	78.8	69	23-354
US	65.8	53	8-100
EU & US combined	73.1	65	8-354

Chinese companies took significantly longer to report data than either the US or EU companies (1%).

EU companies took significantly longer to report data than US companies (1%).

Nearly 90% (89.6%) of audits of Chinese companies were conducted by firms other than the Big-4.

COMPARISON OF TIMELINESS – BIG-4 VS. CHINESE AUDIT FIRMS

	MEAN	MEDIAN	RANGE
Big-4	84.0	85.5	27-120
PRC	84.8	86.0	11-303

The difference in median scores was not significant (p <= 0.8908)

1 McGee, Robert W. and Danielle N. Igoe. 2008. The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Selected EU and Transition Economy Countries, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Transition Economies. New York: Springer, pp. 189-199.

Also published in McGee, Robert W. and Danielle N. Igoe. 2008. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Old and New EU Countries. Proceedings of the 43rd Annual Western Regional Meeting of the American Accounting Association, San Francisco, May 1-3, 74-87.

An earlier version of this article is available online at <http://ssrn.com/abstract=1131331>

2 Muhoro, Judith, Robert W. McGee, Danielle N. Igoe, Thomas Tarangelo and Michael Tyler. 2009. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Kenya and the European Union, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Developing Economies. New York: Springer, 105-110.

3 McGee, Robert W. and Xiaoli Yuan. 2012. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of the People's Republic of China, the USA and the European Union, Journal of Asia Business Studies 6(1): 5-16.

China¹

CHINESE COMPANIES

Mean 92.2 days
Range 24-181 days

NONCHINESE COMPANIES

Mean 65.5 days
Range 46-111 days

The difference was significant at the 1% level.

PricewaterhouseCoopers was the Big-4 accounting firm that conducted the most audits (35.8%), followed by KPMG (26.3%), Ernst & Young (16.8%) and Deloitte & Touche (1.1%). BDO conducted 5.2% of the audits.

The most frequently used accounting standards were Chinese (45.3%), followed by Hong Kong (24.2%), IFRS (20.0%) and U.S. (10.5%).

China & USA²

CHINESE COMPANIES

Mean 89.7 days
Median 86.0 days
Range 28-181 days

US COMPANIES

Mean 65.8 days
Median 53.0 days
Range 8-100 days

1 McGee, Robert W. and Xiaoli Yuan. 2009. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: An Empirical Study of the People's Republic of China. *International Journal of Business, Accounting & Finance* 3(1): 19-27.

Also published in McGee, Robert W. and Xiaoli Yuan. 2008. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: An Empirical Study of the People's Republic of China. Presented at the Spring Conference of the International Academy of Business and Public Administration Disciplines, Dallas, April 24-27, 2008. *IABPAD Conference Proceedings* 5(2): 574-583.

The 2008 version is available online at <http://ssrn.com/abstract=1131338>

A slightly different version is available online at <http://ssrn.com/abstract=1283343>

2 McGee, Robert W. and Xiaoli Yuan. 2008. The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of the People's Republic of China and the USA, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 201-210.

The difference in mean scores was highly significant.

AUDIT FIRMS FOR CHINESE COMPANIES

Chinese firms	35.4%
PricewaterhouseCoopers	33.3%
Ernst & Young	12.5%
KPMG	12.5%
Deloitte & Touche	4.2%
BDO	2.1%

ACCOUNTING STANDARDS USED BY CHINESE COMPANIES

Chinese	65%
Hong Kong	23%
IFRS	10%
US	2%

China & EU³

CHINESE COMPANIES

Mean 89.7 days
Median 86.0 days
Range 28-181 days

EU COMPANIES

Mean 78.7 days
Median 69.0 days
Range 23-354 days

The median difference was highly significant.

China & Kenya⁴

KENYAN COMPANIES

Mean 97.1 days
Median 82.0 days
Range 16-357 days

3 McGee, Robert W., Danielle N. Igoe, Xiaoli Yuan and Michael Tyler. 2008. The Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of the People's Republic of China and the EU, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Transition Economies*. New York: Springer, pp. 211-216.

4 Muhoro, Judith, Robert W. McGee and Xiaoli Yuan. 2009. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Kenya and the People's Republic of China, in Robert W. McGee, editor, *Corporate Governance in Developing Economies*. New York: Springer, 127-133.

CHINESE COMPANIES

Mean 89.7 days
Median 86.0 days
Range 28-181 days

The difference in median scores was not significant.

Kenya¹

Mean 97.1 days
Median 82.0 days
Range 16-357

MEDIAN (days)

1988	81.0
1989	113.0
1990	110.5
1991	107.0
1992	88.0
1993	83.0
1994	82.0
1995	88.0
1996	96.0
1997	87.5
1998	86.0
1999	88.0
2000	78.0
2001	71.0
2002	78.0
2003	75.5
2004	78.0
2005	74.0
2006	77.0

Kenya & USA²

KENYAN COMPANIES

Mean 97.1 days
Median 82.0 days
Range 16-357 days

US COMPANIES

Mean 65.8 days
Median 53.0 days
Range 8-100 days

The difference in median scores was significant at the 1% level.

1 Muhoro, Judith and Robert W. McGee. 2009. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Case Study of Kenya, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Developing Economies. New York: Springer, 97-104.

2 Muhoro, Judith and Robert W. McGee. 2009. Corporate Governance and the Timeliness of Financial Reporting: A Comparative Study of Kenya and the United States of America, in Robert W. McGee, editor, Corporate Governance in Developing Economies. New York: Springer, 113-118.

**კორპორატიული მმართველობა და ფინანსური ანგარიშგების
ნარდგენის ვადები: წინა კვლევების შეჯამება**

რობერტ ვ. მაკგი
ფაეტევილის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, აშშ

რეზიუმე

ეს სტატია აჯამებს ფინანსური ანგარიშგების ნარდგენის ვადების თაობაზე სხვადასხვა დროს გამოქვეყნებული 20-ზე მეტი წინარე კვლევის შედეგებს. მათ შორის, შესწავლილია თუ რომელი აუდიტორული ფირმები იღებდნენ მონაწილეობას კომპანიების დამოუკიდებელ აუდიტში და რა ტიპის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტები გამოიყენება ამა თუ იმ ქვეყანაში კომპანიის წლიური ანგარიშგების მოსამზადებლად.

ДЕМИЛИТАРИЗАЦИЯ КИБЕРПРОСТРАНСТВА И ПРОБЛЕМЫ «КИБЕРСДЕРЖИВАНИЯ»: ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Последние 2-3 года принципиальным стал вопрос о будущем киберпространства: останется ли он источником экономического, инновационного и социального развития или превратится в новое пространство военного противостояния. Деятельность целой группы вирусов класса «кибероружие» (например, Stuxnet), наращивание государствами своих киберпотенцилов и кибермогущества (в том числе – через увеличение кибервозможностей разведывательных и военных структур) – все это говорит о том, что киберпространство уже сейчас активно милитаризируется и используется силовыми структурами ключевых стран для осуществления влияния на другие международные субъекты.



Соответственно, ключевые геополитические игроки должны серьезно подойти к проблеме не просто констатации факта увеличения силовых возможностей киберпространства, но принять меры относительно его демилитаризации, а превентивно – не допустить его дальнейшей милитаризации.

Говоря о вопросах киберпространства в контексте проблемы его милитаризации и заинтересованности в этом великих государства, геополитик Ф.Макдональд обращает внимание на очевидную схожесть проблемы милитаризации киберпространства с аналогичной проблемой милитаризации космоса: «Несмотря на то, что еще в 1967 году был принят Договор ООН относительно космоса, в котором прямо запрещается его милитаризация, ведущие мировые игроки и тогда и сейчас, раздумывая про дальнейшее исследование космоса, прежде всего думают про его военный потенциал... это справедливо и для киберпространства» [1, с. 600].

Причины непреодолимого желания государств превратить киберпространство в поле военного противостояния обусловлено его специфическими признаками. Американский политолог Дж.Най говорит об этом следующим образом: «Киберпространство включает в себя не только подсоединенные к Интернету компьютеры, но и интранет, мобильные технологии, оптико-волоконные кабели и базированные в космосе коммуникации. Киберпространство имеет физический уровень инфраструктуры который следует экономическим законам соперничества за ресурсы и политическим законам суверенной юрисдикции и контроля. Этот аспект Интернета не является «общим» в традиционном понимании. В тоже время он имеет виртуальный или информационный уровень который увеличивает экономические прибыли и особую политиче-

скую практику, которая делает контроль за ним сложным. Атаки из информационной реальности стоят чрезвычайно мало, однако могут быть направлены против физического пространства, где ресурсы ограничены и не дешевы. С другой стороны, контроль над физическим уровнем может иметь территориальные и экстерриториальные эффекты на информационном уровне. Кибермогущество может продуцировать результаты, как в киберпространстве, так и за его пределами. По аналогии, морская сила направлена на использование ресурсов в морском пространстве ради победы в морских битвах в океанах, однако океаны точно так же могут быть использованы для осуществления мероприятий влияния на торговлю и точек зрения на суше. Схожую аналогию можно применить и для воздушного пространства» [2, с.19].

Еще более точно про особенности киберпространства с точки зрения заинтересованности в нем военных структур говорит британский дипломат Дж.Шелдон: «Основным стратегическим признаком кибермогущества, который и делает его настолько уникальным в современном мире является возможность как в военное, так и мирное время манипулировать стратегической обстановкой одновременно не давая противнику возможности сориентироваться в той же обстановке» [3, с. 104].

Государства явным образом чувствуют «дефицит безопасности» когда имеют дело с киберпространством и сетью Интернет. В то время, когда все проявления межгосударственной агрессии на физическом уровне более чем формализованы и нормированы на всех уровнях (национальном, международном), киберпространство с его возможностями влиять на физическое пространство вызывает у них естественное желание исправить существующую неопределенность.

Вынуждены признать, что идеи стремительной милитаризации киберпространства исходят из объективной неспособности государств выработать такие международные правила игры, которые бы хотя бы на общем уровне обеспечили им уверенность в сохранении баланса сил. Г.Раттрей по этому поводу отмечает: «Киберпространство становится основным источником для политического и военного соперничества. Новые угрозы исходят от акторов, которые не были соперниками в иных пространствах (realms)... Новые военные возможности и интересы частного сектора требуют сбалансирования возможностей и рисков; это требует пристального анализа, что так и не сделано. США должны изучить как защитить свое присутствие в киберпространстве экономически-целесообразным способом. Это может привести к созданию масштабных атакующих сил для защиты коммерческих интересов в Сети; управления международными усилиями и нормами, которые должны быть направлены на ограничение разрушительной активности одних государств против других и наказания негосударственных акторов; возможно новый «кибер Манхэттенский проект» может восстановить более безопасную технологическую основу киберпространства» [6, с. 265].

При этом, сейчас на экспертно-научном уровне происходит серьезная дискуссия относительно того, действительно ли угрозы милитаризации киберпространства настолько серьезны, что им стоит уделять повышенное внимание на международном уровне, в том числе – что бы осуществлять действия по предупреждению этого процесса.

Интересно, но значительная часть американских ученых и экспертов, особенно среди тех, кто приближен к американскому военному сектору, достаточно скептически подходят к определению военных возможностей киберпространства.

Один из известных исследователей вопросов кибербезопасности М.Либицки, говоря про потенциал киберпространства как источника угроз и разрушений, отмечает, что: «уничтожение или отсоединение киберсистем способно вернуть экономику в 1990-е годы. Однако мы должны помнить, что ядерный удар вполне может вернуть нас в Каменный век» [4, с.136]. М.Либицки последовательно отстаивает скептическую позицию относительно «алармистских» настроений в отношении киберугроз. В частности он отмечает, что большинство организаций (независимо от их величины – будь то государство или частная компания) зависимы от киберпространства ровно настолько, насколько хотят быть зависимы [5, с. xiv]. Кроме того, по его мнению «операции, которые могут трактоваться как «кибервойна» наносят вред, прежде всего, индивидуальный, не уничтожая оборудование (за редким исключением). В лучшем случае эти операции могут смутить или дезориентировать оператора военных систем и то лишь временно. Поэтому кибервойна может выполнять функцию поддержки для других элементов военных действий, в том числе – для обезоруживания противников» [5, с. xiv-xv].

Существенные «кибероперации» в рамках такого дискурса рассматриваются как часть мероприятий поддержки основных сил, поскольку самостоятельные «принуждаю-



щие» возможности киберпространства весьма ограничены. Интересно, что для иллюстрации этих «ограничений» исследователи пользуются теми же примерами, которые обычно используют, дабы показать опасность кибератак – события в Эстонии и Грузии.

Уже упомянутый Дж.Шелдон в этом контексте замечает: «Эстония, в первую очередь, реагировала на более традиционные угрозы со стороны России – прежде всего дипломатические, в то время как киберсоставляющая стала лишь дополнительным неприятным фактором. Аналогично в Грузии. Российские кибератаки вызвали нарушения предоставления Интернет-услуг, однако сложно представить, что российская военная компания была бы менее эффективной или вообще бы не удалась, если бы киберсоставляющая была не эффективна или не удалась» [3, с. 99].

При этом, несмотря на подобные «успокаивающие» и «примеряющие» подходы именно США остается лидером по созданию технологий, которые могут быть использованы во время противостояния в киберпространстве.

В тоже время не можем хотя бы частично не согласиться с подобными скептическими настроениями в связи с тем, что все более доминирующим дискурсом обсуждения киберугроз становится идея «цифрового Перл-Харбора», как некоего обобщенного образа тотального поражения государства вследствие его неготовности ответить на мгновенный и неожиданный киберудар. Львиная доля сегодняшних научных исследований и еще большая часть полупублицистических работы посвященных противостоянию в киберпространстве, апеллируют как раз к этому образу, пытаясь запугать читателя поражающими воображение масштабами катастрофы.

По нашему мнению даже на сегодняшний день подобные сценарии тотальных повреждений и возвращения экономик целых стран чуть ли не до «до индустриальных» времен является больше вымыслами, чем реальностью. Однако и чрезмерно оптимистичные и самоуспокаивающие размышления про абсолютную периферичность киберпространства также выглядят неадекватными современному уровню проникновения ИКТ во все сферы жизни общества.

Наиболее вероятностным и похожим на реальное развитие событий представляется описание потенциального масштабного конфликта Дж.Бренером – одной из важных фигур в структуре американской разведки, который почти 20 лет посвятил разведсообществу. В своей книге «Уязвимая Америка» он целую главу посвящает гипотетическому дипломатическому кризису между США и Китаем, который, не перерастая в жесткое противостояние, находит свое отображение в киберпространстве. Вследствие действий китайских хакеров не происходят взрывы на химических предприятиях, на падают авиалайнеры, не сходят с рельс поезда – нет, им просто удается стереть значительный массив данных в военных сетях

Пентагона, внести «шумы» в системы управления ракетами и навигационное оборудование военных самолетов, а также целый ряд иных действий. Их основная цель не остановить атаку, но принудить руководство страны и разведывательные органы понять то, что в действительности они не владеют ситуацией и не могут с уверенностью предвидеть где именно будет нанесен следующий удар [приводиться по 15].

На международно-правовом уровне проблема недопущения милитаризации киберпространства, использования его в целях военных противостояний сталкивается сразу с несколькими существенными сложностями, каждая из которых будет требовать своего решения. Среди ключевых проблемных точек: выработка согласованной позиции относительно того, можно ли считать кибератаку «актом войны» и формулирование адекватной нормативно-правовой базы относительно контроля над кибервооружениями.

При этом вынуждены отметить, что позиции ключевых геополитических игроков по каждому из этих вопросов существенно отличается, что не способствует поиску действительно согласованного решения. Частично это объясняется и неточностью базовых нормативно-правовых актов, которые на международном уровне регулируют «силовые» вопросы.

Например, по сути «акт войны» является достаточно условным термином, который является скорее политической конструкцией, чем юридическим понятием. Как отмечает Д.Чарльз [8] ООН сделало все, что бы выбросить из международного юридического лексикона слово «война». В ключевых статьях Устава ООН, которые относят к «военным» (то есть статьи 2(4) и 51), понятие «войны» не встречается – вместо этого там упоминается значительное количество других эвфемизмов вроде «угроза силой», «применение силы против территориальной целостности», «вооруженное нападение» и «право на самооборону».

В тоже время юристы-международники находят возможности применения действующего международного законодательства и для кибератак. Например, для этого предлагается использовать отдельные положения Протокола 1 Женевской Конвенции. Однако все это скорее временные решения, которые все еще имеют сомнительные с точки зрения политиков обоснования.

Вся эта ситуация является частью иное, более широкой по масштабам проблемы, связанной с тем, что вообще можно считать «актом войны» и что может трактоваться как события, отвечающие статье 51 Устава ООН. В отдельных случаях Международный Суд ООН признавал случаи предоставления военной помощи повстанцам недостаточными для применения силы в ответ. Таким образом, вопрос возникает и относительно традиционного понимания «акта войны».

В случае же с киберпространством это усложняется еще одним обстоятельством – уже упомянутая статья

51 регулирует отношения между государствами, то есть живет реалиями вестфальского мироустройства, в той время как проблемы киберпространства это, очевидно, проблемы поствестфальской модели международных отношений, которая все еще пребывает в процессе своей институализации. И в контексте проблемы определения «акта войны» этот вопрос становится особо острым, поскольку атака на государственные структуры может осуществляться и негосударственным актором, который в тоже время находится на территории определенного государства. На это обстоятельство обращает внимание юрист-международник М.Шмидт: «Кибернасилие любого уровня насыщенности, если оно осуществляется отдельными лицами или даже неорганизованными преступниками, даже если оно осуществляется против правительства, не создает «вооруженного конфликта» в том смысле, как его понимает Женевская конвенция» [12]. Однако возникает вопрос относительно ответственности как атакующего, так и того, с чьей территории была осуществлена атака. Принимая во внимание возможности злоумышленников удачно маскировать свою деятельность и даже представлять, что агрессивные действия были осуществлены с территории другого государства, этот вопрос звучит особенно остро.

Среди возможных путей решения подобных проблем предлагается обращаться к правительствам (или уполномоченных национальных силовых/правоохранительных структур) стран с целью прекратить деятельность злоумышленников и лишь тогда, когда правительства не захотят/не смогут повлиять на ситуацию, считать возможным осуществлять мероприятия по самообороне. Это решение является достаточно условным по целому ряду причин. И даже если отбросить сомнительный с точки зрения международного права базовый посыл остается другая проблема: во многих случаях реагирование на кибератаки должно осуществляться в режиме реального времени, если не параллельно самой атаке. В предлагаемой же схеме предусматриваются длительные переговоры, на которые просто нет времени.

Должны отметить, что речь в большей части описанных выше случаев идет о более-менее «физических» атаках, то есть влиянии на конкретные автоматизированные системы и оборудование. Если же мы добавим к этому и «информационно-психологическую» составляющую (на чем настаивают Россия и Китай, но против чего выступает США), то проблема станет значительно более точной, но при этом и значительно более сложной.

Интересно, что несмотря на якобы жесткую позицию руководства США относительно не смешивания кибервопросов и того, что можно назвать «информационно-психологической» составляющей, есть достаточно масштабный набор примеров, согласно которым органы безопасности США (прежде всего Минобороны и ЦРУ) уделяют особое внимание деятельности в блогосфере с целью улучшения

своего имиджа, сбора развединформации и влияния на общественное мнение по актуальным вопросам безопасности (например, относительно компаний в Ираке и Афганистане) [8, с. 96].

Подводя промежуточный итог можно с уверенностью сказать, что пока не будет дан четкий ответ на то, что в киберпространстве можно считать актом войны, государства будут чувствовать очевидную неопределенность в том, какие конкретно инструменты могут быть использованы против них в киберпространстве. Одновременно с этим те же информационно-развитые государства, понимая нерешенность данного вопроса, будут не в состоянии устоять перед непреодолимым желанием и самим воспользоваться такими инструментами, пока они могут быть уверены в отсутствии обратного ответа от потенциальной жертвы.

Это подводит нас к второму аспекту проблемы – внедрения механизмов международного контроля за кибервооружениями (точного определения которого на сегодняшний день так же нет). И это при том, что по мнению экспертов, времени на создание адекватного киберсоглашения все меньше и это приводит к тому, что использование кибервооружений так и остается юридически не урегулированным вопросом, хотя вероятность киберконфликтов и возрастает [9].

Впрочем, даже наиболее оптимистические юристы-международники сомневаются в том, что в ближайшее время будет принят подобный международный документ. И обусловлено это прежде всего его весьма условной потенциальной эффективностью. Известный американский политолог и публицист Ч.Краутхаммер формулирует проблему режимов сдерживания и нераспространения следующим образом: «Начиная с морского соглашения 1920 года и до сегодняшних дней контроль над вооружениями всегда балансировал между двумя полюсами, одним из которых (и это в лучшем случае) был сугубо символизм этого режима и до (в худшем случае) абсолютной бессодержательности, которая могла даже нанести вред безопасности во всем мире. Проблема никогда не была в оружии как таковом, это проблема самого режима контроля над оружием» [10].

И действительно, сам режим контроля редко был эффективным и адекватно воспринимался большими странами, которые часто считали его элементом их сдерживания. Например, замминистра обороны У.Линн заявил, что традиционные соглашения по контролю над вооружениями, скорее всего, не способны предупредить кибератаки и прежде всего потому, что провести соответствующую проверку невозможно [11]. Несмотря на это те же США в целом демонстрируют готовность принять участие в разработке новых норм поведения в киберпространстве, однако, очевидно, не на базе тех идей и подходов, которые сейчас предлагаются Россией и Китаем [приводиться по 8].

Преимущественно негативная позиция относительно



перспектив международных договоров, которые направлены на «киберсдерживание» и «контроль за кибервооружениями» характерна и для экспертного сообщества. Специалисты обращают внимание на то, что «такой договор был бы абсолютно не эффективным и прежде всего из-за правовой неопределенности большинства из «кибер» понятий» [16], «практически все технологии, которые связаны с киберпространством являются технологиями «двойного назначения», а те, которые называются «кибероружием» оружием вообще не являются» [17] и [18], «такой договор был бы просто неэффективным из-за сложности контроля того, ради чего он и был бы принят: при производстве кибервооружений ничего, собственно, не производится, что можно было бы контролировать и отслеживать» [19].

Подобная критичность позиций по поводу перспектив киберсдерживания характерна не только для американских специалистов. Исследователь Тенг Лан отмечает, что концепция киберсдерживания, видимо, не является тем ответом, который может дать мир на рост киберугроз в том числе – из-за интерконнективности Всемирной Сети, множества акторов и наличия потенциального эффекта от «киберответа» (например, дестабилизация работы банковской системы оппонента может привести к потерям и собственной экономики). Адекватным ответом может быть лишь усиление международного сотрудничества, в том числе – относительно выработки согласованных международных подходов об основных принципах функционирования киберпространства, усовершенствования международной правовой базы и более интенсивного межгосударственного диалога [22].

В тоже время есть и иные мнения на этот счет. М. Макконел (экс-руководитель Национальной разведки

США) считает, что киберсдерживание вполне может стать основой для построения действительно безопасного киберпространства. Он обращается к идее, что наличие могучих кибернаступательных потенциалов будет выступать сдерживающим фактором относительно возможности применения масштабных кибератак против США [27].

Иные эксперты, которые так же считают, что разработка подобных документов не только возможна, но и необходима, апеллируют к истории принятия иных аналогичных документов: Женевского протокола 1928 года, конвенции про биологическое оружие 1972 или Конвенцию про химическое оружие 1992 года [21].

Еще один вариант решения данной проблемы предложили специалисты East-West Institute. Речь идет о специальной «цифровой маркировке» сугубо гражданских объектов, против которых не должны применяться кибервооружения. Однако даже в этом случае мы должны понимать всю ограниченность подобных договоров, как с точки зрения попыток положиться на моральность участников кибервойны, так и самой технологии, которая применяется для кибервооружений.

Несмотря на подобную пессимистическую перспективу относительно возможности принятия эффективных международных договоров, в целом дискуссия об этой проблеме все чаще возвращается к временам Холодной войны, идее политики «сдерживания», «гарантированного уничтожения», а в целом – проблемы появления ядерного оружия и того, как мировые государства пришли к пониманию необходимости создания механизма, дабы не допустить самоуничтожения человечества. Уже упомянутый Тенг Лан отмечает, что «киберпространство сегодня такое же небезопасное, как и мир в 1950-х годах, когда сложился ужасный баланс ядерного террора» [22, с. 44].

Дж.Най, который обращается к этой проблеме более подробно в своей статье «Ядерный урок для кибербезопасности?» [2] отмечает, что сама возможность заимствования опыта событий 70-летней старины для описания сегодняшней ситуации хотя и выглядит на первый взгляд малоцелесообразно (прежде всего через существенное отличие в технологиях), однако вопрос истории и динамики решения ядерной проблемы, на которую все более схожа проблема кибербезопасности, актуализирует этот вопрос.

Важной особенностью ядерного сдерживания был его экзистенциальный характер – все понимали, что в случае массовых ядерных ударов вопрос будет стоять не про победителей или проигравших, а про само выживание человечества. Особо остро этот вопрос стал после изобретения водородной бомбы. И хотя глобальная киберугроза не может соперничать с ядерной, однако чем больше человечество зависит от киберпространства, тем более близкими становятся аналогии.

В ядерном противостоянии проблема дополнительно обострялась значительным взаимным недоверием, которое существовало между ключевыми геополитическими игроками на протяжении всей Холодной войны. Это недоверие не стало принципиально меньше в наше время, хотя глобализационные процессы (в первую очередь – в экономике) внесли в это недоверие определенные коррективы.

Несмотря на это недоверие, геополитические субъекты понимают необходимость сотрудничества ради обеспечения глобальной кибербезопасности. С каждым годом становится все понятнее, что как и в случае с ядерным сдерживанием, попытки самостоятельно решить проблемы кибербезопасности будут ограниченно эффективными и сотрудничество становится необходимым. Это и выступает в качестве сильного источника для стратегической идеи демилитаризации киберпространства или создания хотя бы механизмов взаимного сдерживания в нем. Однако для закрепления подобного понимания, по мнению исследователей, потребуется нечто большее, чем рациональное мышление – и скорее всего это будет цифровой аналог «Кубинского кризиса».

Уже упомянутый Дж.Най считает, что исходя из истории взаимоотношений больших стран на протяжении последних 70 лет сложно представить, что бы они действительно смогли создать такие международные правила игры, которые будут реально ограничивать их в обеспечении своих национальных интересов. В тоже время вполне вероятно, что часть действий, которые на сегодняшний день наносят вред всем игрокам (например - кибершпионаж) могут получить некие неформальные ограничения, которые будут взяты на себя странами добровольно.

И это снова может отослать нас к реалиям Холодной войны и формированию того, что З.Бжезински назвал «кодексом правил взаимного поведения, направленных на поведение, которое уменьшает опасность, которая в

ином случае может стать смертельной» [25, с.244]. Во многом именно эти правила, в свое время, привели к взаимному уважению сфер влияния и решению «Кубинского кризиса», а в дальнейшем стали основой для ядерного разоружения. Скорее всего и для киберпространства ситуация будет складываться аналогичным образом – будет приходиться постепенное и непростое понимание всеми заинтересованными сторонами необходимости наработать общие подходы.

Правда на пути этого могут стать некие принципиальные отличия между ядерным и кибер сдерживаниями. Показательным тут является аспект усиления доверия и прозрачности подготовительных мероприятий к агрессивным действиям. В то время, как для обычных вооружений есть целый комплекс общепризнанных мероприятий контроля за прозрачностью действий (например, согласованный порядок проведения военно-морских суден, предупреждения соседних стран про перемещения крупных групп войск, отчеты перед международными структурами относительно масштабов закупок военной техники и т.д.), то для киберпространства, с его неопределенными границами и зонами ответственности, все это выглядит достаточно условно. Особенно принимая во внимание то, что генерирование необходимых для кибератаки сил может происходить абсолютно тайно. Более того, сам успех кибератак во многом зависит от тайности действий и, соответственно, отсутствия любой прозрачности для других.

Проблема киберсдерживания сталкивается и с проблемой, которая не была характерна для периода ядерного сдерживания – существует целая группа факторов, которые влияют на возможность определить, кто, собственно, нанес удар и, соответственно, против кого должен быть нанесен удар в ответ. М.Либицки по этому поводу выделяет группу вопросов, которые описывают проблемы у в целом:

- далеко не всегда можно определить, кто вас атакует;
- даже если вам удастся ответить на масштабную кибератаку не факт, что вам удастся это сделать аналогичным образом хотя бы дважды;
- даже если вы сможете нанести обратный удар это не гарантирует того, что цель действительно будет выведена из строя;
- нет никаких гарантий относительно того, что в это противостояние не втянутся третьи стороны и прежде всего – негосударственный сектор;
- киберсдерживание может нести не верный сигнал для внутренних игроков (например, если будет четко заявлено, что кибератака на объекты критической инфраструктуры, которые часто принадлежат частному сектору, будут пониматься как акт, для обратного удара со стороны государства, то это уменьшит желания собственников этой инфраструктуры вкладывать деньги в их безопасность);
- государствам будет крайне сложно установить пороговые значения за которыми будет идти обратный ответ,

поскольку это может вынудить государство отвечать даже на наиболее незначительные атаки или недооценивать другие;

- киберпротивостояние, скорее всего, не сможет иметь ограниченную (сугубо киберпространством) сферу функционирования и в случае обострения может перекинуться в реальный мир.

Еще одна (хотя и не последняя) проблема подобных конфликтов – отсутствие четких механизмов их прекращения или уменьшения эскалации на высшем уровне. В то время, как в обычных конфликтах есть тысячами наработанные механизмы взаимных гарантий и обязательств, сама природа киберпространства делает их достаточно условными и не надежными.

На этом фоне показательной стала последняя конференция Международного Союза Электросвязи в Дубаи, когда группе стран так и не удалось поставить на обсуждение вопрос относительно баланса между национальностью и суверенными правами государств в сети Интернет. В тоже время, несмотря на эту, очевидно, неудачную попытку на фоне общего роста обеспокоенности ведущих стран масштабными мониторинговыми возможностями спецслужб США, эта дискуссия вполне может вернуться на повестку дня. В том числе – по инициативе тех стран, которые в Дубаи выступили против подобных обсуждений.

Однако даже этот случай демонстрирует заметную проблемность выработки действительно согласованного международного документа, который бы положил начало процессу киберразоружений и демилитаризации киберпространства,

Между тем создание подобного соглашения является объективным требованием времени. Более того – похоже, что решение этого противоречия станет одним из доминирующих мотивов международных дискуссий по кибербезопасности в ближайшие годы.

И тут опыт Холодной войны и решения «ядерной проблемы» может стать тем указателем, который окажется актуальным и для киберпространства. В частности речь идет про то, каким именно образом разворачивалась политика взаимного ядерного сдерживания и контроля над ядерными вооружениями. Ведь первые соглашения касались не столько взаимного разоружения или ограничений, сколько третьих стран (например – не передача ядерных технологий третьим сторонам). Аналогично и в случае демилитаризации киберпространства целесообразно начать с договоров по вопросам, которые не вызывают жестких противоречий. Например, среди таких могли бы стать договора про противодействие террористическим кибератакам, которые осуществляются при помощи ИКТ. Возможно со времени количество найденных общих позиций станет основной для более масштабного взаимопонимания [2].

На сегодняшний день ведущие государства де-факто

уже пытаются идти таким путем, выделяя отдельные конфликтные позиции и пытаются их решить не захватывая более сложных вопросов. К примеру, проблема кибершпионажа становится настолько масштабной, что, видимо, вынудит информационно развитые государства выработать определенные правила в этой сфере (хотя бы ради более прогнозируемого экономического роста). В 2013 году Китай официально заявил, что будет разрабатывать и вводить новые правила борьбы с международным кибершпионажем [28]. Другой пример: по результатам Саммита ЕС 24-25 октября 2013 года канцлер Германии А.Меркель и Президент Франции Ф.Олланд (на фоне информации о фактах прослушки телефонов европейских руководителей со стороны АНБ США) выступили с идеей заключения «антишпионского пакта».

К аналогичным, по сути, попыткам поиска точек соприкосновения можно отнести идею, с которой выступили Президент РФ В.Путин и премьер-министр Индии М.Сингх относительно необходимости «принять [международные] нормы и правила, которые исключили бы возможность использования информационных технологий в преступных или террористических целях» [29].

При поиске подобных механизмов обеспечения глобальной кибербезопасности следует помнить, что в отличие от классических силовых угроз, которые исходят преимущественно со стороны крупных стран (поскольку лишь они владеют достаточным экономическим и военным потенциалом), новые угрозы включают в процесс глобальных дискуссий значительно более широкий круг стран. В том числе тех, которые не являются игроками глобального уровня, однако имеют достаточные интеллектуальные и технические ресурсы, которые являются доминирующим фактором в киберпротивостояниях. Соответственно вопросы выработки глобальных подходов к вопросам кибербезопасности будет невозможно решить в случае не включения этих стран в общий диалог.

В целом же можем констатировать, что путь к поиску компромиссных, но при этом общих для всех решений не будет ни быстрым, ни простым, а его конечный результат, видимо, будет существенно отличаться от того, каким мы его видим сейчас. Это объясняется как тем, что уровень прогресса (инновационности и изменчивости) в данной сфере остается глобальной доминантой, так и тем, что сама концепция «кибербезопасности» и всех ее составляющих (в том числе – кибермогущества, цифрового суверенитета и т.д.) пребывает на начальных этапах своего становления.

Дубов Дмитрий Владимирович,

Кандидат политических наук, Национальный институт стратегических исследований (Киев, Украина), Заведующий отделом исследований информационного общества и информационных стратегий

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. MacDonald F. Anti-Astropolitik – outer space and the orbit of geography / Fraser MacDonald // Progress in Human Geography.- 2007.-№31(5).- P.592–615
2. Nye J. Nuclear lessons for cyber security? / Joseph S. Nye // Strategic Studies Quarterly.- 2011.- №5(4).- P.18-38
3. Sheldon J.B. Deciphering cyberpower strategic purpose in peace and war / J.Sheldon // Strategic Studies Quarterly.- 2011.- №5(2).- P.95-112.
4. Libicki M. Cyberwar as a Confidence Game / Martin C. Libicki // Strategic Studies Quarterly.- 2011.- №5(1).- P.132-146
5. Libicki M. Cyberdeterrence and Cyberwar / Martin C. Libicki.- RAND Corporation, 2009.- 238 p.
6. Kramer F., Starr S., Wentz L. Cyberpower and National Security / Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, Larry Wentz.- Washington, D.C: Potomac Books, 2009.- 642 p.
7. Addico J. Cyberterrorism: Legal Policy Issues / Jeffrey F. Addico // Legal Issues in the Struggle against Terrorism / John N. Moore, Robert F. Turner.- Durham, NC: Carolina Academic Press, 2010.- P.592
8. Charles, J. D.,Jr. Perspectives for cyber strategists on law for cyberwar/ J.Charles // Strategic Studies Quarterly.- 2011.- №5(1).- P.81-99.
9. It will soon be too late to stop the cyberwars [Электронный ресурс] / Bruce Schneier // Financial Times, 2 December 2010, - Режим доступа: <http://www.ft.com/cms/s/0/f863fb4c-fe53-11df-abac-00144feab49a.html#axzzl9cNCeszp>
10. The irrelevance of START [Электронный ресурс] / Charles Krauthammer // The Washington Post.- Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/25/AR2010112502232.html>
11. Defending a New Domain: The Pentagons Cybers strategy [Электронный ресурс] / William J. Lynn // Foreign Affairs.- 2010.- №89 (5).- Режим доступа: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66552/william-j-lynn-iii/defending-a-new-domain>
12. Cyber Operations in International Law: The Use of Force, Collective Security, Self-Defense, and Armed Conflict [Электронный ресурс] / Michael N. Schmitt // Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for US. Policy.- Washington: National Academies Press, 2010.- Режим доступа: http://books.nap.edu/openbook.php?precord_id=12997&page=R1
13. Clarke R., Knake R. Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It / Richard A. Clarke, Robert K. Knake.- Harper Collins, 2010.- 320 p.
14. Creveld van M. Command in War / Martin van Creveld.- Cambridge: Harvard University Press, 1985.- 352 p.
15. Joel Brenner. America the Vulnerable. Inside the New Threat Matrix of Digital Espionage, Crime, and Warfare. N. Y.: The Penguin Press. 2011. 320 p / О. Демидов // Индекс безопасности.- №1(104).-Том 19.- С. 257-260
16. Cyberwarfare a Viable Nonviolent Alternative to Military Strikes [Электронный ресурс] / L.Lawrence, Jr.Muir // U.S.News.- Режим доступа: <http://www.usnews.com/debate-club/should-there-be-an-international-treaty-on->

cyberwarfare/cyberwarfare-a-viable-nonviolent-alternative-to-military-strikes

17. Cyberwarfare Treaty Would Be Premature, Unnecessary, and Ineffective [Электронный ресурс] / Sean Lawson // U.S.News.- Режим доступа: <http://www.usnews.com/debate-club/should-there-be-an-international-treaty-on-cyberwarfare/cyberwarfare-treaty-would-be-premature-unnecessary-and-ineffective>
18. International Cyberwar Treaty Would Quickly Be Hacked to Bits [Электронный ресурс] / Jon Lindsay // U.S.News.- Режим доступа: <http://www.usnews.com/debate-club/should-there-be-an-international-treaty-on-cyberwarfare/international-cyberwar-treaty-would-quickly-be-hacked-to-bits>
19. Setting International Norms on Cyberwar Might Beat a Treaty [Электронный ресурс] / Martin Libicki // U.S.News.- Режим доступа: <http://www.usnews.com/debate-club/should-there-be-an-international-treaty-on-cyberwarfare/setting-international-norms-on-cyberwar-might-beat-a-treaty>
20. A Cybersecurity Treaty Is a Bad Idea [Электронный ресурс] / James Lewis // U.S.News.- Режим доступа: <http://www.usnews.com/debate-club/should-there-be-an-international-treaty-on-cyberwarfare/a-cybersecurity-treaty-is-a-bad-idea>
21. A Proposal for an International Convention To Regulate the Use of Information Systems in Armed Conflict [Электронный ресурс] / Davis Brown // The Harvard International Law Journal Online.- Режим доступа: http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/10/HILJ_47-1_Brown.pdf
22. Tang L. New Approaches to Information Security / Lan Tang // Contemporary International Relations.- 2010.- Vol.20 №3.- P.41-49
23. Carnesale A. Living with Nuclear Weapons / A.Carnesale.- Harvard University Press; 5th Edition edition, 1983.- 288 p.
24. В Gartner борьбу с киберугрозами считают финансовой пирамидой [Электронный ресурс] // SecurityLab.ru.- Режим доступа: <http://www.securitylab.ru/news/443716.php>
25. Brzezinski Z. Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest / Zbigniew Brzezinski.- Boston: Atheneum, 1986.- 288 p.
26. Lin, H. Escalation dynamics and conflict termination in cyberspace / H.Lin // Strategic Studies Quarterly.- 2012.- №6(3).- 46-70.
27. McConnell M. How to Win the Cyber-war. We're Loosing [Электронный ресурс] / Mike McConnell // The Washington Post.- 2010.- Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/25/AR2010022502493.html>
28. Китай собирается вводить новые правила борьбы с международным кибершпионажем [Электронный ресурс] // SecurityLab.ru.- Режим доступа: <http://www.securitylab.ru/news/438546.php>
29. Путин обсудил с премьером Индии тему международного терроризма, затронув вопрос использования информтехнологий в преступных целях [Электронный ресурс] // NEWSru.com.- Режим доступа: http://www.newsru.com/arch/russia/21oct2013/put_ter.html

სოციალური კაპიტალი და „არშემდგარი სახელმწიფოები“

მსოფლიოს ცნობილი ეკონომისტები, სოციოლოგები და ფილოსოფოსები უკვე ცალკე გამოყოფენ ე.წ. „სოციალური კაპიტალის“ კატეგორიას - არამატერიალურსა და უხილავს, მაგრამ განსაკუთრებულს, რომელიც სახელმწიფოს განვითარებისა და სტაბილურობის თვალსაზრისით უფრო მნიშვნელოვანი ფაქტორია, ვიდრე თვით ეკონომიკური რესურსები და ყველა სხვა სახის მატერიალიზებული კაპიტალი.



„მეორე მსოფლიოს“ ქვეყნების განვითარების შესაძლებლობათა სპექტრში, აქცენტი, როგორც წესი, გადატანილია სტანდარტულ მიდგომებზე: კონცეფციებზე, პროექტებზე და დემოკრატიული გარდაქმნებისთვის აუცილებელ ინიციატივებზე. მაგრამ, არ ხდება თავად მოქალაქეთა ტრადიციული ღირებულებების გათვალისწინება, არ განიხილება საკითხი: არის თუ არა ამ ქვეყნებში საზოგადოება გარდაქმნებისთვის მომზადებული?! რა სახლზე და ფასეულობა შეუძლია მიიღოს (შეითვისოს) მან და რა - არა?! რამდენად „მოწესრიგებული“ და მოტივირებულია ეს საზოგადოება შინაგანად განვითარებისთვის?!

მკვლევარები მივიდნენ დასკვნამდე, რომ ნებისმიერი ცვლილების განხორციელება და მისი ეფექტიანი დანერგვა-ფუნქციონირება დამოკიდებულია საზოგადოების წევრებს შორის ჩამოყალიბებულ თანამშრომლობის კულტურაზე, ნდობაზე, შეთანხმებაზე, მათ ლიბერალურ ფასეულობებზე. ასე ყალიბდება მტკიცე სოციალური კავშირები, ქვეყნის ნორმები და პარტნიორობის განცდა, რაც ქმნის მყარ საზოგადოებრივ წესრიგს, აძლიერებს ინტეგრაციას და სოლიდარობას. ასე იქმნება ქმედუნარიანი და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტები.

საზოგადოებრივი ურთიერთობის ამ ასპექტებს ახასიათებენ ტერმინით - „სოციალური კაპიტალი“. ის გვიჩვენებს, თუ რა მდგომარეობაშია საზოგადოება, რამდენად „ჯანმრთელია“ ის. როგორც აღმოჩნდა, სწორედ სოციალური კაპიტალის „დაგროვება“ განაპირობებს ცივილიზებული საზოგადოების ჩამოყალიბებას და კეთილდღეობის მაღალი დონის მიღწევის შესაძლებლობას.

ეს „რთული და იდუმალებით მოცული კულტურული პროცესია“ (ფრენსის ფუკუიამა).

ჩვეულებრივ ადამიანურ ურთიერთობებში, სოციალური შეთანხმებით ჩამოყალიბებული „კავშირები“ ყალიბდება მორალიდან და არა გათვლებიდან გამომდინარე. ქორწინება, ოჯახები, სამოქალაქო ასოციაციები, მეგობრობა არის შეთანხმებაზე დაფუძნებული ურთიერთობები“. ასეთი კავშირების დარღვევა ადვილი არ არის, თუნდაც მაშინ, „როცა ადამიანს აღარ მოსწონს ეს იდეა. ასეთი კავშირი გრძელდება მაშინაც, როცა სიამოვნება აღარ არის, როცა საჭიროებები და სურვილები არ კმაყოფილდება და საჭირო ხდება საკუთარი ინტერესების მსხვერპლად გაღება“. ეს ფუნდამენტური კულტურული ღირებულებაა, რაც საზოგადოების განვითარებასთან ერთად ვითარდება, ურთიერთობათა მთელ სპექტრზე აისახება და უკვე პოლიტიკურ ღირებულებას იძენს.

სოციოლოგები მიუთითებენ, რომ საზოგადოებრივი (სოციალური) კაპიტალის გაზრდის მისწრაფება ისეთივეა, როგორც ჩვეულებრივი კაპიტალის. თანაც, სოციალური კაპიტალი, სხვა რესურსებისგან განსხვავებით, მისი ხშირი მოხმარებით იზრდება და არ მცირდება. პირიქით, იგი მცირდება, თუ ამ კაპიტალით არ სარგებლობენ.

როგორ აისახება ამ „კულტურული პროცესის“ არსებობა ან დეფიციტი სხვადასხვა კატეგორიის ქვეყნების სწრაფვაზე და შედეგებზე გარდაქმნების მიმართულებით?

ცალკეული სახელმწიფოების განვითარების შეფასებისას გამოიკვეთა, რომ ერთი ქვეყანა სწრაფად აღწევს

მნიშვნელოვან წარმატებას, მეორე კი ათწლეულების განმავლობაში რჩება სიღარიბის ტყვეობაში. უფრო მეტიც, პარადოქსულია სიტუაცია, როცა ბუნებრივი რესურსების მნიშვნელოვანი მარაგის მქონე ქვეყანა, ეკონომიკური განვითარებით და ცხოვრების დონით ჩამორჩება ქვეყნებს, რომლებსაც ბუნებრივი რესურსები თითქმის არ გააჩნია. მაგალითად, შევადაროთ ახლო აღმოსავლეთის ქვეყნები და დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოები. წარუმატებლობის მიზეზი სოციალური კაპიტალის დეფიციტია.

ადამიანთა შორის ნდობას, როგორც სოციალური კაპიტალის ფორმას, ფრენსის ფუკუიამა განიხილავს ეფექტიანი ეკონომიკური სტრუქტურის შექმნის მნიშვნელოვან წინაპირობად. მისი მტკიცებით, აშშ-სა და იაპონიას გაცილებით მეტი აქვთ საერთო, ვიდრე, ამას ფიქრობდნენ. „ორივე ქვეყანის მოქალაქეებს ახასიათებთ მაღალი უნარი ენდონ არანათესავეებს, დაიქირაონ პროფესიონალი მენეჯერები და ასე შექმნან დიდი ინდუსტრიული კორპორაციები. ნდობის დაბალი დონის მქონე ქვეყნებში კი, მაგალითად, ლათინურ ამერიკაში, ბიზნესი თითქმის მთლიანად ოჯახური საწარმოს სახით შენარჩუნდა“ და ამიტომ ვერ ვითარდება. ამგვარად, შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ მსოფლიოში ეკონომიკური ჩამორჩენილობის დიდი ნაწილი უნდა აიხსნას სოციალური კაპიტალის დეფიციტით.

რა ფაქტორები განაპირობებს სოციალური კაპიტალის დეფიციტს?

უიღბლო ქვეყნები, სადაც სახელმწიფოებრიობა სუსტია, ან არ არსებობს, სტანდარტული ან მსგავსი ნიშნებით ხასიათდებიან:

- მმართველი ელიტა თანამდებობებზე ყოფნისას ხელმძღვანელობს ძირითადად პირადი მოტივაციით, თავის შენარჩუნების განცდით, კარიერის შექმნით და ა.შ.;
- საზოგადოებაში დაბალია ადამიანთა შორის ნდობის დონე, მაღალია დაპირისპირების, განცალკევების, გათიშულობის ხარისხი;
- ადამიანები მტრულ პატარ-პატარა ჯგუფებად, კლანებად, პარტიებად იყოფიან;
- ყველა სახის კონფლიქტი - სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური, - მწვავე და შეურიგებელ ფორმებს იღებს;
- გაუფასურებელია ზნეობრივი და მორალური ღირებულებები. წარმატებას აღწევენ უზნეო, უტიფარი ადამიანები. საზოგადოების გონიერი და მაღალზნეობრივი ნაწილი კი „დაკარგულია“ - არ ჩანს, არ აქტიურობს;
- სხვადასხვა დონის არჩევნები, ასევე დასაქმების შესაძლებლობა და საჯარო კონკურსები ფორმალური ხასიათისაა, რაც მოტივირებულ ადამიანს უიშვებობს დაღს ასვამს.

შედეგად, საზოგადოებაში რღვევის ტენდენცია ძლიერდება, გამოუყენებელი რჩება არსებული ეკონომიკური, ბუნებრივი შესაძლებლობები და განვითარების პოტენციალი.

ამ ქვეყნების პოლიტიკურ ელიტებს არა აქვს, ზოგადად, „საზოგადოების მსახურების“ განცდა, სოციალური კაპიტალის დაგროვების სურვილი, მოტივაცია და მიზანი. აქ ადამიანები „ბუნებრივ მდგომარეობაში“ მიდრეკილები არიან დესტრუქციული კონფლიქტებისკენ.

საერთაშორისო პრაქტიკაში ახალი პოლიტიკური ტერმინი დამკვიდრდა - „**ჩაილედ შტატე**“ - „ქმედუნარი, არშემდგარი, ვერშექმნილი სახელმწიფოები“. სახელმწიფოს ასეთი მდგომარეობის მაგალითებად ასახელებენ სომალის, ჰაიტის, ზიმბაბვეს, სუდანს, ავღანეთს. ესენი ღარიბი, ან ლატაკი ქვეყნებია, რომლებიც ნადგურდებიან და ვერ ვითარდებიან პოლიტიკური ელიტის სიხარბის, კორუფციის, ომის და სხვა მიზეზების გამო. ხელისუფლებაში მოდიან ძალით, ან იმიტაციური არჩევნებით. ასეთ ქვეყნებს ძირითადად მართავენ ექსცენტრიული ლიდერები. კორუფციის აღქმის ინდექსით ისინი რეიტინგის ბოლო ადგილებს ინაწილებენ.

შეგვიძლია გავაგრძელოთ მსგავსი სახელმწიფოების ჩამონათვალი, სადაც სოციალური კაპიტალის მწვავე დეფიციტია. ასეთებია ახლო აღმოსავლეთის და ლათინური ამერიკის ქვეყნების უმრავლესობა, ზოგიერთი აზიის და მთლიანად პოსტკომუნისტური (მ.შ. ყოფილი სსრ კავშირის შემადგენელი) ქვეყნები, რომლებსაც სოციალური კაპიტალის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვთ. ასეთივე სუსტი და ბოლომდე ვერშექმნილი სახელმწიფოს კარგი მაგალითია რუსეთი, მთელი თავისი პოტენციალით და ისტორიით. ევროპა-აზიის ეს გიგანტი პულსირებს: ძლიერდება და სუსტდება, და ასე გაგრძელდება ალბათ უახლოეს 50-100 წელი. აქ პროგნოზიკი რთული საქმეა, მხოლოდ ტენდენციების შეფასება შეიძლება რაღაც ეტაპზე.

შეიძლება თუ არა შეიქმნას ქვეყნის „წარმატების ელექსირი“, საზოგადოების „ლიმფა“ (შემაკავშირებელი) - სოციალური კაპიტალი იქ, სადაც ის არ არსებობს? რა თქმა უნდა, სოციალური კაპიტალის გაზრდის სპეციალური ფორმულა არ არსებობს. თუმცა, მსოფლიო ცივილიზაციის ისტორია გვიჩვენებს, რომ საზოგადოების გამაერთიანებელი და მომწესრიგებელი საწყისი ლიბერალური დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობაში და აუცილებელი „ცოდნის“ დაგროვებაშია, რაც თანდათანობით, სოციალური კაპიტალის შექმნაში უნდა აისახოს. ეს პროცესი შეიძლება დაჩქარდეს ეპოქის გამოწვევების ზეგავლენით, ან შეფერხდეს ხანგრძლივი პერიოდით - გააჩნია, რა ღირებულებითი ფასეულობებია ამა თუ იმ საზოგადოებაში, ამა თუ იმ პერიოდში, ადამიანთა მოტივატორი წარმატებისკენ სწრაფვაში.

ადამიანის მისწრაფება საზოგადოებაში თვითდამკვიდრების და „სიცოცხლით ტკბობის“ პროცესში სამ განსხვავებულ ღირებულებით სურვილს აერთიანებს: **არსებობის სიხარულის განცდა, კმაყოფილების განცდა და ბედნიერების განცდა.** „სიცოცხლით ტკბობის“ თვალსაზრისით, მთელი ადამიანური მოტივაცია ამ



კატეგორიებში თავსდება. და მაინც, რა არის არსებითი და გამაერთიანებელი ამა თუ იმ საარსებო გარემოში?!

ადამიანთა ცხოვრების ძირითადი მოტივატორი წარმატებისკენ სწრაფვაა, რომლის მთავარი მიზანიც საკუთარი თავისუფლების განხორციელებაა.

საზოგადოების განვითარების „რთულ და იდუმალეზით მოცულ კულტურულ პროცესში“ ადამიანთა წარმატების ორი სახე შეიძლება გამოვყოთ: **გარეგანი და შინაგანი, მატერიალური და არამატერიალური.** გარეგანი წარმატება ხილული და ხელშესახებია, შინაგანი კი დაფარული და განსაჭვრეტია. პირველი სამოქმედო გზის მიმდევართა მიზანი მარტივი არჩევანია: მათ სამოქმედო გარემოში არსებული მატერიის გადანაწილება მხოლოდ თავის სასარგებლოდ. მეორესი - ღირებულებათა არჩევანში მატერიალურზე უფრო მეტის სურვილი: არამარტივი, არამატერიალური ფასეულობის ძიება, მიგნება და მიღება, რაც საზოგადო წარმატებისკენ - აღიარებისკენ სწრაფვაში გამოიხატება. ასეთები არიან მაძიებლები: ჰუმანისტები, შემოქმედი ადამიანები და პოტენციური ლიდერები, ქარიზმატული პოლიტიკოსები. ასეთია ადამიანთა განსხვავებული ბუნება „საკუთარი თავისუფლების განხორციელებაში“ და სწორედ ამ განსხვავებული პოლუსების გამაერთიანებელი საარსებო გარემოს შექმნა და მოწესრიგება მნიშვნელოვანი წარმატებული საზოგადოებისთვის.

მაგრამ, საქმე უფრო რთულადაა. წარმატებულ ადამიანსაც კი ყოველთვის რჩება უკმარისობის განცდა და ჩნდება მთავარი პასუხგაუცემელი კითხვა: რა არის სიცოცხლის კონკრეტული აზრი, როგორ დაგეგმოს და წარმართოს მან სიცოცხლის გზა, რომ მიიღოს შედეგი: საკუთარი თავისუფლების განხორციელება?! კაცობრიობის უდიდესი ლიდერი - **იესო გვასწავლის, რომ სიცოცხლე ბევრად უფრო მეტია, ვიდრე გართობა, კეთილდღეობა და ბოლოს - საფლავი.** ე.ი. აქ (აზრის ძიებაში) მატერიალიზებული სიკეთე სრულიად არასაკმარისია. და მაინც, ადამიანთა უმრავლესობა ცდი-

ლობს „საფლავამდე“ მიიღოს ყველა სიკეთე: დიდება, სიმდიდრე და ა.შ. რაც სრულ ბედნიერებაში მაინც ვერ აისახება. მარტივი გაგებით „სრული ბედნიერება“ კი, აუცილებლად ტოვებს ადგილს სიცარიელისთვის და ის მატერიალური სიკეთით ვერასდროს შეივსება. ამას უმდიდრესი და უპოპულარესი ადამიანები ადასტურებენ. უნდა ვიფიქროთ, რომ **თვითკმარი, სრული ბედნიერება საზოგადოებრივი ხასიათისაა,** რადგან ადამიანი არსით პოლიტიკური (საზოგადოებრივი) ცხოველია (“ზოონ პოლიტიკონ”), მისთვის **აუცილებელია ორგანიზებული პოლიტიკური ერთობლიობის წევრობა** (არისტოტელე), მათ შორის და მათთან ერთად წარმატება.

მხოლოდ განსაზოგადებული შინაგანი წარმატება შეიძლება იყოს თვითკმარი ბედნიერების საწინდარი, გარეგანი და განცალკევებული კი მხოლოდ უკმარი **კმაყოფილების** დროებითი განცდაა. ორივე პოლუსის საერთო ნიშანი კი **არსებობის სიხარულის** განცდაა. აქ აც, არსებობის სიხარული, მარტივი კმაყოფილებიდან **ბედნიერებად** რომ გარდაიქმნას, და ეს განცდა (მდგომარეობა) მთელ საზოგადოებაზე აისახოს, ლიბერალური სოციალური საწყისების (ნდობის, თანადგომის, სოლიდარობის) ხელშეწყობა და დამკვიდრება, შესაბამისი „ცოდნის“ დანერგვა და განვითარებაა აუცილებელი, რაც საზოგადოების გამაერთიანებელ და გამამდიერებელ ლიმფად გარდაიქმნება. ეს მისია სახელმწიფოთა ახალი თაობის ლიდერებმა, ზოგადად, ახალგაზრდა, თანამედროვე ცოდნის მატარებელმა საზოგადოებამ უნდა ითაოს.

თუ ადამიანთა ასაკს და განათლების დონეს ლიბერალური დასავლური ფასეულობის შექმნის კრიტერიუმებად განვიხილავთ, საზოგადოების „ჯანმრთელობის“ ხარისხი (და ის, თუ რა კატეგორიის ადამიანები არიან გარდაქმნებისთვის მოტივირებული და „მოწესრიგებისკენ“ მიდრეკილი) კარგად შეიძლება შევავსოთ თუნდაც უკრაინის მაგალითზე, რომელიც დღეს „თვითმოწესრიგების პროცესშია“ და „სიმწიფის



ატესტაციას“ გადის. დონეცკის ოლქში ჩატარებული კვლევების მიხედვით, შეკითხვაზე, უნდა ვისწრაფოდეთ თუ არა ევროკავშირისკენ, ევრაზიული რუსული პროექტი უნუგეგმოდ აგებს სამ ასაკობრივ ჯგუფში: ან-გარიშით 44:25 „ევროპელები“ იგებენ მოსწავლეთა და სტუდენტთა შორის 18-25 წწ ასაკობრივ ჯგუფში; 43:30 – 25-36 წწ ჯგუფში და 48:32 – 36-45 წწ. ვინც 50 წელთან ახლოსაა, ის ახლოა საბაჟო კავშირთანაც (40% 31%-ის წინააღმდეგ). და მხოლოდ მოხუცებულთა კატეგორია უგებს „ევროპელებს“ დამაჯერებლად 73:35-ს. ევროპა იგებს უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანთა კატეგორიაშიც 54:33-ს და აგებს არასრულ საშუალო და დაწყებითი განათლების ჯგუფში 11:53-ს. (PIA Новости <http://ria.ru/ocherki/20131210/983252136.html#ixzz2nLfGvWZq>).

გავიხსენოთ მისია, რაც სახელმწიფომ, როგორც ინსტიტუტმა უნდა უზრუნველყოს: **მოქალაქეთა საზოგადოებრივი ინტერესების რეალიზება**. ესაა წარმატებული სახელმწიფოს არსი, ფუნქცია.

რა არის ადამიანთა საზოგადოება? - სამყაროს ერთ-ერთი შემადგენელი, ვარსკვლავთა ცოცხალი მტვერი, რომელიც საყოველთაო ქაოსიდან სწორედ მომწესრიგებელმა საწყისმა აქცია სამყაროში ყველაზე სტაბილურ, ცოცხალ მატერიადა. არაცოცხალი მატერიისგან განსხვავებით, მხოლოდ მას გააჩნია უნიკალური მასტაბილიზებული შემადგენელი - გონება, ცოდნა, აზროვნების, შეფასების და არჩევანის უნარი, ემოცია და ნება - უძლიერესი შემოქმედი და დამანგრეველი ძალა, რაც კი ამ სამყაროში ღმერთის შემდეგ არსებობს. ამ ძალას მხოლოდ **დროის ფაქტორი** არ ემორჩილება. ეს ძალა ცივილიზაციის ისტორიაში ჯერ მხოლოდ პირველ ნაბიჯებს დგამს. სწორედ ამიტომ, გლობალური განვითარება და საყოველთაო წარმატება გარდაუვალია.

სამწუხაროდ, მიუხედავად უძლიერესი პოტენციისა, ჩვენს სინამდვილეში ჯერ კიდევ არსებობენ

ძლიერი და სუსტი საზოგადოებები, წარმატებული და უიღბლო ქვეყნები, გლობალურ ეკონომიკაში ინტეგრირებული და მის მიღმა დარჩენილები. საზოგადოების ნაწილმა მოახერხა სოციალური კაპიტალის შექმნა და დაგროვება, და ეს მათი მძლავრი განვითარების საწინდარი გახდა. ნაწილმა ეს ჯერ ვერ შეძლო და წარსულში, ახალი ისტორიის მიღმა ჩარჩენილი.

პრობლემის გადაწყვეტა არამატერიალური, ღირებულებითი კატეგორიების - კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და ფუნდამენტური თავისუფლების - შექმნაში, დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობაში და უბრალოდ - ლიბერალური ქრისტიანული ფასეულობების რეალიზებაშია. ეს არის გზა, რომელიც ყველა ქვეყანაში მოწესრიგებული სახელმწიფოს მშენებლობამდე მიდის. ამის ნათელი მაგალითებია ევროპის უძველესი ქრისტიანული სახელმწიფოები და ამ სახელმწიფოთა პირველსაწყისი ნაკრები, მსოფლიოში ეთნიკურად ყველაზე მრავალფეროვანი და მულტიკულტურული ქვეყანა - ამერიკის შეერთებული შტატები. ამ ქვეყნებში ქრისტიანული ლიბერალური კულტურა დემოკრატიის უძველეს ბერძნულ პრინციპებს შეერწყა და ეს ნაერთი სოციალური კაპიტალის შექმნა-დაგროვებით, უძლიერეს სახელმწიფოებრიობაში ტრანსფორმირდა. დღევანდელ მსოფლიოში სწორედ ამ სახელმწიფოებს უწევთ ავტორიტარულ რეჟიმებთან დაპირისპირება და იქ დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნის მცდელობით, „ახალი მსოფლიო წესრიგის“ დამყარება.

ეს სოციალური კაპიტალის გადნაწილების გლობალური გამოვლინებაა, და ეს მხოლოდ ისტორიის დასაწყისია.

ნუკრი მიხანაშვილი,
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი

საქართველო და ევროპა: „ეროვნულები“, „პროგრესულები“ და დაბნეულები

თავიდანვე უნდა ვთქვა, რომ ამ სტატიას, ძირითადად, დაბნეულებისთვის ვწერ. „ეროვნულებს“ და „პროგრესულებს“ კი ვთხოვ, მომევენენ მსჯელობაში და საკუთარი პოზიციები შეაფასონ (ან გადააფასონ).

საქართველო ისტორიულ გზაჯვარედინზეა და უმნიშვნელოვანესი გამონვევისთვის ძალებს იკრებს. ამ გამონვევის პიკი ამჯერად, 2014 წლის ზაფხულ-შემოდგომაზე დაფიქსირდება, როცა დღის წესრიგში დადგება ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის საკითხი.



საქართველოს „გზაჯვარედინზე“, როგორც დიდი პოლიტიკის ერთ-ერთ შემადგენელზე, იკვეთება ევრო-ატლანტიკური, რუსული და აზიური სამყაროს ინტერესები. ამიტომაც არის ჩვენი ქვეყანა მსოფლიო პოლიტიკის ერთ-ერთი რეგიონული ცენტრი და დიდ სახელმწიფოთა საჯილდაო ქვა. ამას თითქოს შევეჩვიეთ. მაგრამ, მსოფლიოს ურთიერთგადამკვეთი ინტერესების განეიტრალება და დაბალანსება კვლავ ჩვენი ქვეყნის გადაუწყვეტ პრობლემად რჩება, რაზეც პოლიტიკურ სტრუქტურებთან და ექსპერტულ საზოგადოებასთან ერთად, ყველა სახელისუფლო ინსტიტუტი გამალებულად უნდა ბჭობდეს. რეალურად კი, ამ პრობლემის მიმართ მეტ-ნაკლებად მხოლოდ პოლიტიზირებული საზოგადოება თუ აქტიურობს. ასე ჩანს ქართულ მედია სივრცეში. სამაგიეროდ, არაფერი ჩანს და არ ისმის სახელისუფლო სტრუქტურებიდან, სადაც ყველამ თავისი ადგილი უკვე კარგად მოირგო და თავი დაიმკვიდრა, საქმე „გაკეთდა“ და მათი აქტიურობაც დასრულდა. ქვეყანა გარინდულია.

გამოწვევების წინაშეა ქართული საზოგადოებაც - რიგითი, ქვეყანის ბედზე მოფიქრალი კონსერვატორი „ეროვნულებიც“ და ევროცივილიზაციას ნაზიარები „პროგრესულებიც“. ადამიანთა დიდი ნაწილი კი დაბნეულია, რადგან საერთო აზრი არ არსებობს: რა უნდა ამ პატარა ქვეყანას, ევროპა თუ ევრაზია, თუ არც-ერთი?!

თუ ჩვენი საზოგადოება ამ არჩევანში, ამ გზაჯვარედინზე მტკიცე და ერთმუშტად შეკრული არ იქნება, ქვეყანას მოსალოდნელ გამოწვევებთან გამკლავება გაუჭირდება. გამოჩნდებიან სულ სხვა პოლიტიკური ინტერესების წარმომადგენელი „მამულიშვილები“ და მყარი ისტორიული არგუმენტებით, ეკონომიკურად დასაბუთებულ, პოლიტიკურად „საჭირო“ თემებს

გააქტიურებენ საზოგადოების სახელით. მაგალითად, რეფერენდუმის გამართვას, ან ფართო დისკუსიის წამოწყებას საქართველოს პოლიტიკურ არჩევანზე. შეიქმნება ან გააქტიურდება „ეროვნული“ ორიენტაციის საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, პარტიული კოალიციები და დაიწყება ვახანალია: მიტინგები, შედეგ ქუჩის დაპირისპირების იმიტაცია, მათი დაშლის მცდელობა და ა.შ. ასეთი სცენარები და მათი შედეგები ჩვენ კარგად გვახსოვს 90-ანი წლების გზაჯვარედინზეც, სიგუა-კიტოვანის (და სხვა მრავალის) „ეროვნული“, სინამდვილეში კი ბრიყვული, ან გარედან პროვოცირებული მოთხოვნებით (მაგალითად: დემოკრატია თუ თავისუფლება, ან: ჯერ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, შემდეგ ეკონომიკური - გახსოვთ, ალბათ). ასეთ ხალხს - ცბიერ „სიგუებს“ და ბრიყვ „კიტოვანებს“ რა გამოლევს საქართველოში, ყველა დროში და ეპოქაში. ესეც ერთ-ერთი ის შესაძლო საფრთხეა, რასაც რუსული კაპიტალი და პოლიტიკა საქართველოს დაუპირისპირებს ევროინტეგრაციის გზაჯვარედინზე - 2014-ის ზაფხულ-შემოდგომაზე. ვიძახოთ მერე, რუსეთს ბერკეტები აღარ აქვს ჩვენს წინააღმდეგო... ხალხი ჰყავს სამაგიეროდ ჩვენს წიაღში, უხვად „მოსახმარი“ და უვადოდ „გამოსაყენებელი“. იმასაც ამბობენ, რომ მსგავსი სცენარი გაცილებით იაფი ჯდება, ვიდრე ქვეყნის დაფინანსება მილიარდებით, ან აშკარად ჩარევა ქვეყნის სამინაო საქმეებში. უკვე ვნახეთ, რა ძალა აქვს რუსეთს და რამდენად ცივილურად მოქმედებს ის.

სტაბილურობის თემას უკავშირდება თბილისის მერის და თვითმმართველობის არჩევნებიც, რაც ქვეყნისთვის მეტად მწვავე პერიოდს ემთხვევა. საზოგადოებამ ეს გამოწვევა უნდა გაითვალისწინოს და არჩევნებში გულგრილი, პასიური არ იყოს. „თბილისელობა“ აქ



სრულიად პირობითია და კანდიდატის ღირსებას არ-
ანაირად არ უკავშირდება. ვინც ბ-ნ დავით ნარმანიას
მერობის კანდიდატობის თემას ამწვავებს და ზოგიერ-
თი „ძველი ბიჭვით“ აქ უადგილოდ „თბილისელობის“
პრობლემად ქცევას ცდილობს, ის მართლა უმწიფარი
„ბიჭია“ ან სრულიად შეგნებულად ქვეყნის პოლიტიკურ
რისკებს ზრდის.

პრობლემის სიმწვავეს ერთმნიშვნელოვნად ადას-
ტურებს უკრაინის მოვლენები, ასევე საქართველოს
მიმართ რუსული საგარეო სცენარები და ამ თემაზე
რუსული კომენტარები. მაგალითად, ასეთი - რუსი
ექსპერტის, სტრატეგიულ კონიუნქტურის ცენტრის
დირექტორის მოადგილის, მიხეილ ჩერნოვის აზრით:

• კონკრეტული ისტორიული და სამხედრო-პო-
ლიტიკური ვითარების გამო, საქართველოს მოუწევს
თავის გეგმების კორექტირება;

• რუსეთმა უკანასკნელი ერთი-ორი წელია და-
იწყო ევრაზიის სივრცის შეგრძობის პროცესი. შემ-
დგომში, ევრაზიულ ეკონომიკურ კავშირს ერთიან
სახელმწიფოს ფორმა ექნება;

• ვერაფერი ვერ შეუძლის ხელს რუსეთის ფედე-
რაციას ადადგინოს სახმელეთო საზღვარი სომხეთთან
და შესაბამისად, ახლო აღმოსავლეთში გასასვლელი
გააკეთოს (ეს პუტინის სიტყვებს უფრო ჰგავს - ნ.მ.);

• ახლა რეალობა ასეთია - რუსეთი ამიერკავკასი-
აში კვლავ დაბრუნდება და ობიექტურ მიზეზთა გამო
საქართველოს საზღვრები გადაიხედება (“ინტერპრეს-
ნიუსი” 10:28 18-01-2014).

ეს კაცი რუსულ იმპერიაზეა კაემანს მიცემული და
გონებაამღვრეული, ისევე, როგორც მისი პრეზიდენტი.
შესაძლოა ეს „რბილი“, პროპაგანდისტული ომის ნაწი-
ლიცაა, ისევე, როგორც პრორუსული პუბლიკაციების
გამოჩენა ქართულ პრესაში. მაგრამ ქართველებს რა
გვჭირს, რატომ ვართ გარინდული და ნეტარ მოლოდინს
მიცემული? როგორც ვხედავთ, საქმე გვაქვს სრულიად
უკონტროლო, თავხეხილად მალასთან, რომე-
ლიც შუასაუკუნეების დონეზე აზროვნებს და კვლავ
„მიწების შეგროვებით“ (ამჯერად ევრაზიის სივრცეში)
არის დაკავებული, რასაც საბოლოოდ „ერთიანი სახელ-
მწიფოს ფორმა“ ექნება (ანუ, ევრაზიის ეკონომიკურ

კავშირს). უფრო გასაგებად, ჩვენს გზაჯვარედინზე,
არჩევანი გასაკეთებელი გვაქვს თავისუფლების სამ-
ყაროსა და ბნელეთის სამყაროს შორის (რომელიც
უცერემონიოდ გადაყლაპვას გვიპირებს), და რა არის
აქ გაუგებარი ან დასაბნევი?! მარტივი არჩევანია: დე-
მოკრატია ან კარგად ნაცნობი ბოროტების იმპერია.
თუ არჩევანი ჩვენზე იქნება, ქართულ საზოგადოებას
დღეს მხოლოდ ევროოპტიმიზმი სჭირდება, ცალსახად
და ერთმნიშვნელოვნად. აქ, ორჭოფობა და მოლოდინი
შესაძლო რუსულ სიკეთეებზე, მხოლოდ ცნობიერების
დამანგრეველია. ან რატომ გვგონია, რომ ჩვენი სურვი-
ლები და აქეთ-იქით „სწრაფვა“ გადამწყვეტი ფაქტორია?
მიგვიღებს კი ევროპა ასეთ დაბნეულ საზოგადოებას?

საქართველოში ევროკავშირის ელჩის, ფილიპ
დიმიტროვის განცხადებით, ქვეყანაში მოქმედებენ
ძალები, რომლებიც საქართველოს ევროინტეგრაციას
ეწინააღმდეგებიან.

“თქვენ გექნებათ ბევრი გამოწვევა იმ ადამიანების-
გან, რომლებიც საუბრობენ ქართულ ტრადიციებზე,
ქართულ სტანდარტებზე, იმაზე, თუ რამდენად გარ-
ყვნილია ევროპა, რამდენად სულელურია ევროპული
შემწყენარებლობა და ტოლერანტობა” (“რეზონანსი”:
„ბრძოლა საქართველოს ევროინტეგრაციის წინააღ-
მდეგ“, 21.01.2014).

პრობლემა იმაშია, ხელისუფლების გულარხეინობ-
ით, ისე ხომ არ გამოვა, რომ ჩვენ, მოქალაქეები, ნელ-
ნელა ქართული სტანდარტებისთვის უფრო „მისაღები“
და „მომხიბვლელი“ რუსულ-აზიური “რბილი ძალის”
ტყვეობაში აღმოვჩნდებით?! რბილი, „ეროვნული“ ინ-
ტერესი დაახლოებით ასეთია:

„ქართველმა ხალხმა უნდა გააკეთოს ის, რაც მის სა-
ხელმწიფო ინტერესებსა და სულიერ მოთხოვნილებას
წარმოადგენს, რაც მას შინაგან კმაყოფილებას მოუტანს...
და არა იმ იდეებს ემსახუროს, რაც მისთვის სრულიად
უცხოა, გარედან ბრჭყვიალა, ლამაზი სიტყვებით მორ-
თული, მაგრამ მისი ეთნოფსიქიკისთვის მიუღებელი,
ფიზიკურ-სულიერი გადაშენების საფრთხის მომ-
ცველი... უცხოური ფულით გავრცელებულ მტრულ
იდეოლოგიას, თავი რატომ უნდა მოატყუებინოს ქარ-
თველმა ხალხმა?“ (გია თვალავაძე: “ევროკავშირი თუ

ევრაზიული კავშირი”, For.ge, 2014-01-03).

არა, ეს არ მოხდება, ნუ გეშინიათ ხალხო. „შეუძლებელია რომ ის გენეტიკური ქართული კოდი, რომელიც საუკუნეების მანძილზე საკუთარი თვითმყოფადობის გადარჩენისათვის ბრძოლაში ჩამოყალიბდა, ეროვნული სხეულის გამხრწნელმა და მომაკვდინებელმა იდეოლოგიებმა დაძლიოს და სიკვდილის გზას გაუყენოს“. ამისთვის კი, არ უნდა ავყვეთ მსოფლიოს რეალურ მმართველთა (მასონთა და ა.შ.) კოსმოპოლიტურ მისწრაფებებს. რადგან „ფაქტია, რომ მათ ლიბერალისტურ კოსმოპოლიტურ იდეოლოგიას ეფუძნება ევროპის მოქმედი პოლიტიკურ-ეკონომიკური გაერთიანება ევროკავშირი“ (გ. თ. - იქვე).

მკითხველო, აქ დასკვნებს ჯერ ნუ გააკეთებთ. ამ სტატიის ბოლოს გაიხსენეთ ეს ემოციური პასაჟი და შემდეგ შეაფასეთ მისი მომწესხველი ძალა.

ამგვარად, აქ, ორიენტაცია ცალსახად ჩამოყალიბებულია: უარი „დასავლურ გლობალისტურ იდეოლოგიას“, გახრწნილ, ქართული ეთნო-ფსიქიკისთვის მიუღებელ ევროპას, წინ - „შინაგანი კმაყოფილების მომგვრელი“ ევრაზიული პერსპექტივისკენ. ასეთია „ეროვნული ფენომენის შენარჩუნებისა და ეროვნული კულტურის დამფასებელი ადამიანის“ პოზიცია. ეს პოზიცია (მთლიანობაში სტატია) საკმაოდ არგუმენტირებული და ვფიქრობ, გულწრფელია. მაგრამ კონცეპტუალურად მცდარია. შედეგად კი, საზოგადოება და მკითხველი - დაბნეულია.

ამ ფონზე, ქვეყანა მსოფლიო ცივილიზაციას ჩამორჩენილ, თანამედროვე „ცოდნას“ მოკლებულ, პატარა პროვინციის შთაბეჭდილებას ტოვებს, სადაც ყველაფერი „მოსულა“, და ამას, სულ ადვილად მიხვდება დაფიქრებული მკითხველი, აქ და ახლავე. დავინახავთ, რომ საქართველო ჯერ კიდევ არშემდგარი სახელმწიფოა და მას, გარდა ფსიქო-სოციალური და პოლიტიკურ-ეკონომიკური სირთულეებისა, ელემენტარულად, სადად მოაზროვნე ადამიანების (და საზოგადოების) პრობლემებიც აქვს. დიახ, ქვეყანაში ასეთი ადამიანების მწვავე დეფიციტია. ნათელი გონების კაცები არ ჩანან - აღარ იბადებიან და აღარ იზრდებიან. ალბათ, ეს პატარა ქვეყნების სინდრომია.

ფსევდო პატრიოტიზმი სრულ გონებაშეზღუდულობაში რომ არ გადაიზარდოს, ჯერ იმაზეც უნდა დავფიქრდეთ, არის თუ არა საქართველო ჩამოყალიბებული სახელმწიფო, ვართ თუ არა თავისუფალი მოქალაქეები?!

ჩემს წინა სტატიაში - „სოციალური კაპიტალი და „არშემდგარი სახელმწიფოები“ - ვცდილობდი ამეხსნა, თუ რა ფაქტორები განაპირობებს სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას და ეს, ე.წ. „სოციალური კაპიტალის“ შექმნას დაფუძველირე, რაც არამატერიალური და უხილავია, მაგრამ სახელმწიფოს განვითარების თვალსაზრისით უფრო მნიშვნელოვანი ფაქტორია, ვიდრე ეკონომიკური რესურსები და ყველა სხვა სახის მატერიალიზებული კაპიტალი.

„სოციალური კაპიტალის გაზრდის მზა ფორმულა არ არსებობს. თუმცა, მსოფლიო ცივილიზაციის ისტორია გვიჩვენებს, რომ საზოგადოების მომწესრიგებელი საწყისი ლიბერალური დემოკრატიული ინსტიტუ-

ტების მშენებლობაში და აუცილებელი „ცოდნის“ დაგროვებაში, ე.ი. უმარტივესი სოციალური საწყისების (ნდობის, თანადგომის, სოლიდარობის) დამკვიდრება, შესაბამისი „ცოდნის“ დანერგვა და განვითარება აუცილებელი, რაც ახალგაზრდა, თანამედროვე ცოდნის მატარებელმა საზოგადოებამ უნდა ითაოს“ - ვწერდი სტატიაში (For.ge, 2013-12-20 00:07:15).

როგორც ჩანს, ასეთი კაპიტალი საქართველოს არ გააჩნია.

არის ასეთი პოლიტიკური ტერმინი - „Failed State“ - „ქმედუუნარო, არშემდგარი, ვერშექმნილი სახელმწიფოები“. ასეთი სახელმწიფოს მაგალითებად ასახელებენ სომალის, ჰაიტის, სუდანს და ა.შ. ესენი ღარიბ-ღატაკი ქვეყნებია, რომლებიც ვერ ვითარდებიან პოლიტიკური ელიტის სიხარბის, კორუფციის, ომის და სხვა მიზეზების გამო. არის არშემდგარ სახელმწიფოთა სხვა კატეგორიაც, ბუნებრივი რესურსებით მდიდარი, მაგრამ სოციალურად ღატაკი, არაპროგნოზირებადი, დესტრუქციული და აგრესიული, სადაც ადამიანები „ბუნებრივ მდგომარეობაში“ კონფლიქტებისკენ არიან მიდრეკილები. აბა, რომელ სახელმწიფოს გაგონებთ ეს კრიტერიუმები? აზიური ყოფის და მიდრეკილების ქვეყნებს ხომ არა? ვერშექმნილი, თითქმის ველური ინსტიტუტების მქონე სახელმწიფოს კარგი მაგალითია რუსეთი, მთელი თავისი პოტენციალით და ისტორიით. არჩევანის გაკეთებამდე, ესეც დავიმახსოვროთ. მე ვფიქრობ, აღნიშნულის გარდა, ასეთია მთლიანად პოსტკომუნისტური (მ.შ. ყოფილი სსრ კავშირის შემადგენელი) ქვეყნებიც, რომლებსაც სოციალური კაპიტალის დაბალი მაჩვენებელი აქვთ, მათ შორის საქართველოს.

ჩვენი ბუნებრივი მდგომარეობა ჯერ კიდევ დესტრუქციული ყოფაა, ამღვრელი გონება, უკიდევანო და უსასრულო ეკონომიკური სიდუხჭირე, ჩამოყალიბებული პარტიები, ტენდენციური ენჯეოები - მსუყენი ადაგია ნებისმიერი ორიენტაციის იდეების დასამკვიდრებლად. სწორედ ასეთია „არშემდგარი სახელმწიფო“.

ჩვენი „არშემდგარობა“ სხვა მხრივაც მტკიცდება. რაც უფრო ახლოსაა გეოგრაფიულად ქვეყანა ევროკავშირთან, მით უფრო პროგრესულად და საღად გამოიყურება საზოგადოება. მაგალითად, თუ ადამიანთა ასაკს და განათლების დონეს დასავლური ფასეულობის შექმნის და „მოწესრიგებისკენ“ ორიენტაციის კრიტერიუმებად განვიხილავთ, საზოგადოების „ჯანმრთელობის“ ხარისხი კარგად შეიძლება შევადაროთ თუნდაც უკრაინის მაგალითზე. დონეცკის ოლქში (აღმოსავლეთ, ე.წ. რუსულენოვან უკრაინაში, სადაც 74,9% რუსულად საუბრობს, 24,1%-უკრაინულად) ჩატარებული კვლევების მიხედვით, შეკითხვაზე, უნდა ვისწრაფოდეთ თუ არა ევროკავშირისკენ, ევრაზიული რუსული პროექტი უნუგემოდ აგებს სამ ასაკობრივ ჯგუფში: ანგარიშით 44:25 „ევროპელები“ იგებენ მოსწავლეთა და სტუდენტთა შორის 18-25 წწ ასაკობრივ ჯგუფში; 43:30 - 25-36 წწ ჯგუფში და 48:32 - 36-45 წწ. ვინც 50 წელთან ახლოსაა, ის ახლოა საბაჟო კავშირთანაც (40% 31%-ის წინააღმდეგ). და მხოლოდ მოხუცებულთა კატეგორია უგებს „ევროპელებს“ დამაჯერებლად 73:35-ს. ევროპა იგებს უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანთა კატეგორიაში-

იც 54:33-ს და აგებს არასრულ საშუალო და დაწყებითი განათლების ჯგუფში 11:53-ს (PIA Новости, 2013 12 10).

ამგვარად, უკრაინის არჩევანი სტატისტიკურად და „დემონსტრაციულად“ - საზოგადოების დონეზე, ცალსახა და ჩამოყალიბებულია.

ეხლა ვნახოთ, რას ფიქრობენ თავად რუსები რუსეთში. ნათელი გონების რუსი მოაზროვნეები და ექსპერტები სამომავლოდ, რუსეთისთვისაც კი ევროპულ არჩევანს ერთმნიშვნელოვნად აღიარებენ და პუტინის პროექტების მიუხედავად ევროპის ნაწილად ყოფნას არ გამორიცხავენ.

სტატიაში - „რატომ მისწრაფიან დნებრის სანაპიროებზე არა აღმოსავლეთით, არამედ დასავლეთით“, საზოგადოება „მემორიალის“ წევრი, ევროპული პროგრამების ექსპერტი კირილ ველიკანოვი წერს: „ევროპაში უნდა ასევე თურქეთს. უნდა საქართველოს. უნდა ჩრდილოეთ აფრიკის ქვეყნებს, თუმცა იცინა, რომ იქამდე მათთვის ჯერ შორი გზაა. უნდა მოლდავეთს, უნდა ასევე დიდებულ და სახელოვან დნესტრისპირეთის მოლდოვას რესპუბლიკას. ჩვენ კი აქ, რუსეთში, რუსებს და თათრებს, ბაშკირებს და კარეელებს, ასევე ჩრდილოეთ კავკასიის ათას ერთ ეროვნებას, ჩვენ ყველას, განა არ გვინდა ევროპაში? გვინდა, რა თქმა უნდა გვინდა; გვიკვირს: რატომ არ არის აქ ევროპა? ჩვენ რა, მათზე სულელები ვართ? მზად ვართ, თუნდაც ხვალვე გავხდეთ ევროპა. რა ან ვინ გვიშლის ხელს? ახ, დიახ, უფროსობა. აქ ხომ აზიაა (უკაცრავად, ევრ-აზია, უფრო ზუსტად - „აზიოპა“). და უფროსობა აქ აზიურად გვიყურებს. და ხომ არ იქნება ჩვენთვის „დამლუპველი“, თუ ოდესმე ევროპაში აღმოვჩნდებით? სისულელეა“ („ნეზავისიმაია გაზეტა“, 2014-01-15).

და რატომ მიიღებენ ეს ქვეყნები ევროკავშირში? რით არის ის მიმზიდველი გარშემო მყოფი ქვეყნებისთვის? რიგითი, მოაზროვნე რუსის პოზიცია ჩამოყალიბებულია, და ის დაახლოებით ასეთია:

„პირველ რიგში, მიმზიდველია მასში შესვლის ნებაყოფლობითი ხასიათით და ყველა წევრი-სახელმწიფოს თანასწორუფლებიანობით. ნახეთ: ერთხელ ჩეხეთმა, მეორედ ირლანდიამ, პატარა ქვეყნებმა, რამდენიმე წლით დაბლოკეს უმნიშვნელოვანესი საერთოსაკავშირო გადაწყვეტილებები, და არავის არ დაუმალება, არ დაუშანტაჟებია, არ გადაუკეტია გაზის მილსადენი, არ შეუფერხებია ტრანსპორტი მოლდოვური ღვინით, ქართული ბორჯომით ან ლიტვური არაჟით. ეს რუსული მეთოდები იქ არ ჭრის, ასე, რომ, საშიში არაფერია. პირიქით - ამ მოსკოვური მეთოდებისგან იქ ერთობლივად დაგიცავენ“.

ევროკავშირი ასევე მომზიბლელია ეკონომიკურ ექსპანზიასა და სოციალურ დაცულობას შორის ბალანსის დაცვაზე ზრუნვით და შენარჩუნებით, მიუხედავად მსოფლიო-ეკონომიკური კონიუნქტურით გამოწვეული სიძნელეებისა. ბალანსით, რომელიც არ არსებობს არც აშშ-ში და მით უფრო, თანამედროვე რუსეთში.

დაბოლოს, ევროკავშირის მესამე ძირითადი მახასიათებელია მრავალენობრიობის საფუძველშივე აღიარება, მრავალი, ძალიან განსხვავებული კულტურის მიღება არა როგორც პრობლემის, არამედ როგორც

სიმდიდრის, რაც შენარჩუნებას და განვითარებას საჭიროებს. მალტაც კი, პატარა კუნძული, რომელიც სხვადასხვა ევროპული და არაბული ენების საოცარ ნაერთზე საუბრობს, ევროკავშირში იმავე სტატუსით სარგებლობს, როგორც საფრანგეთი ან გერმანია.

ამ თემაზე „ნეზავისიმაია გაზეტას“ ფურცლებზე მსჯელობენ. ე.ი. რუსები თანაუგრძობენ უკრაინელებს, მოლდოველებს, ქართველებს, რუსეთი მისწრაფვის (პუტინის გარეშე) ევროკავშირში და ჩვენ, ქართველ „აზიატებს“ პუტინის რუსულ-აზიური ალიანსი არჩევანის და განხილვის თემად წარმოგვიდგენია?! სად არის ამ დროს ქართული ლოგიკა, სად არიან ქართველი „ლოგიკოსები“? აქ არიან, და რეფერენდუმს ითხოვენ.

კულტურულად, ცხადია რუსეთი ევროპაა, დასავლური ცივილიზაციის ნაწილია. მხოლოდ პოლიტიკურად არის ის მოწყვეტილი ევროპულ ცივილიზაციას, ხელოვნურად, დროებით. ეს შესანიშნავად იცის განათლებულმა, თანამედროვე ცოდნას ნაზიარებმა რუსმა. ამიტომაც მისი მსჯელობა კომპეტენტური და პატრიოტულია. უფრო მეტიც - ეს წმინდა ევროპული აზროვნებაა, ისეთივე, როგორც თავისი ქვეყნის პატრიოტი, თავისუფალი ევროპელის.

ამ ფონზე, სამწუხაროდ, ზოგიერთი „ეროვნული“ პოზიციის მქონე ქართველი, ისტორიას ჩამორჩენილ, ბნელი პროვინციის ბინადრად გამოიყურება, როცა ამ თემის „ანალიზისას“ მრავალ კითხვის ნიშანს სვამს.

გვავიწყდება, რომ თავის დროზე, ერეკლეს არჩევანი, დღევანდელ პოლიტიკურ ენაზე, ევროპული არჩევანი იყო. ნადირ-შახის კარზე გაზრდილმა ქართველმა მეფემ შესანიშნავად იცოდა, რომ სასტიკი აზიური ყოფისგან თავის დაღწევის და ევროპასთან დაახლოების ერთადერთი გზა, იმ დროს, რუსეთზე გადიოდა. ასე იყო: ერეკლემ აზიისგან დაიცვა საქართველო, როგორც შეძლო, და დაგვიბარა - დანარჩენი თქვენ გააკეთეთო... და დღემდე, გზაში ვართ. სხვა შემთხვევაში, დღეს ჩვენ ან ირანის პროვინცია ვიქნებოდით, ან თურქეთის, ან შუაზე გაყოფილი - ორივესი ერთად. და მაშინ, არც არჩევანის დილემა გვექნებოდა გადასაწყვეტი: ევროპული გზა აგვეჩრია თუ რუსულ-აზიური.

დღევანდელ ქართველს კი, ჯერ კიდევ არშემდგარ ქართულ სახელმწიფოში, გაურკვევლობის სენი შეპყროია...

მაგრამ ყველაფერს მოეველება. უნდა გვახსოვდეს, რომ ცნობიერების დაწმენდა და პრობლემის გადაწყვეტა ღირებულებითი კატეგორიების - კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და ფუნდამენტური თავისუფლების - შექმნაში, დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობაში და უბრალოდ - ლიბერალური ქრისტიანული ფასეულობების რეალიზებაშია. ასეთია მოწესრიგებული სახელმწიფოს მშენებლობის გზამკვლევი. ამის ნათელი მაგალითია ევროპის ქრისტიანული სახელმწიფოები და მათი გაერთიანება - ევროკავშირი.

ასეთია თანამედროვე ცივილიზაციის გზა და ორიენტირი ჩვენს, ქართულ გზაჯვარედინზეც.

ნუკრი მიხანაშვილი,
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი

ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ასპექტები

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, როცა ჯერ კიდევ არ არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბებისა და შემდგომი განვითარების ტენდენციები, მნიშვნელოვნად გაუარესდა ადგილობრივ დონეებზე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, შემცირდა წარმოების ზრდა, გაიზარდა უმუშევრობა, გამწვავდა ეკოლოგიური მდგომარეობა.



შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა ადგილობრივ დონეზე ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობა, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ქმედუნარიანობის ამაღლებას. გამომდინარე იქედან, რომ ცენტრალური ხელისუფლება იჩენდა სრულ ინდიფერენტულობას ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების საქმეში, მდგომარეობა თანდათან რთულდებოდა და ფერხდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორი იყო ასევე თვითმმართველობების განვითარების ერთიანი მეთოდოლოგიის არარსებობა. სწორედ მეთოდოლოგიის საშუალებით უნდა განისაზღვროს, თუ როგორ პოლიტიკას ირჩევს ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების კუთხით, როგორია სახელმწიფოს როლი და დანიშნულება თვითმმართველობების განვითარების საქმეში და როგორ უწყობს ხელს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონები ადგილებზე არსებული მიმდევარ სოციალური საკითხების ეფექტიანად გადაწყვეტას.

შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით არ გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები შემდეგი მიმართულებით:

- საინფორმაციო ინფრასტრუქტურის შექმნის კუთხით; ადგილობრივი განვითარების პროგრამების სოციალურად ორიენტირებულობის კუთხით; ადგილობრივი კანონების ეფექტურობის კუთხით; ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირებულობის კუთხით; ადგილობრივი მნიშვნელობის კანონების

მიღებისას ადგილობრივი მოსახლეობის თანამონაწილეობის კუთხით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 57-ე მუხლის მიხედვით ადგილობრივ თვითმმართველობებში საფინანსო კონტროლის ფორმებია; ა) აუდიტორული შემოწმება; ბ) საფინანსო შემოწმება. აუდიტორული შემოწმება არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო დოკუმენტაციის აუდიტორული შემოწმება, რომელსაც საკრებულოს ერთი მესამედის წერილობითი მოთხოვნით, არა უმეტეს წელიწადში ერთხელ ატარებს მოწვეული აუდიტორი. აუდიტორის დასკვნა წარედგინება საკრებულოს. თავის მხრივ, აუდიტორი დასკვნას აგზავნის საქართველოს კონტროლის პალატაში. აუდიტორული დასკვნა საჯაროა და ექვემდებარება გამოქვეყნებას. საფინანსო შემოწმებას ახორციელებს საკრებულოს საფინანსო კომისია, აღნიშნული შემოწმება ასევე შესაძლებელია განახორციელოს საქართველოს კანონით განსაზღვრულმა სხვა ორგანომაც.

თანამედროვე პირობებში შეიმჩნევა მუნიციპალიტეტების განვითარების უთანაბრობა. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გარკვეული საკანონმდებლო ნორმები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების შესახებ, ის მაინც არ არის ეფექტიანი და ხელს არ უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას. ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების პასიურობით და გულგრილობით არის გამოწვეული ის, რომ ფაქტობრივად არ ხდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლად განვითარების გზების დასახვა.

სწორედ მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობა თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღ-

ლების საწინდარია. შეჯიბრობითობის პრინციპი, კონკურენცია მუნიციპალიტეტებს შორის უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის პოზიციების გაძლიერებას.

თითოეულ მუნიციპალიტეტს განვითარების თავისებურებანი გააჩნია, მაგრამ არსებობს ასევე საერთო პრობლემები. თითქმის შეუძლებელია ერთი რომელიმე მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების ხშირ შემთხვევაში დამოუკიდებლად გადაწყვეტა. არ არსებობს საკმარისი ურთიერთდამოკიდებულება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციასა და მუნიციპალიტეტში არსებულ მეწარმე-სუბიექტებს შორის, რაც იწვევს მუნიციპალიტეტების განვითარების შეფერხებას და მათ მუშაობას ქაოტურს და არაპროგნოზირებადს ხდის ხოლმე. საჭიროა მუნიციპალიტეტებსა და მეწარმე-სუბიექტებს შორის არსებობდეს ორგანიზაციული, სისტემური და ინსტიტუციონალური კომუნიკაცია. ასეთი კომუნიკაციების არარსებობის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა ვერ იქნება შედეგზე ორიენტირებული.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საქმეში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილებზე არსებული საწარმოების ფუნქციონირებას. საინტერესოდ მიგვაჩნია განვიხილოთ, თუ როგორი ზემოქმედება შეუძლიათ მოახდინონ ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა (მუნიციპალიტეტებმა) ადგილებზე მოქმედი საწარმოების მოგებიანობაზე.

მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობებს რამდენიმე გზით შეუძლიათ ადგილობრივ საწარმოებზე ზეგავლენის მოხდენა; პარტნიორობა და საქმიანი ურთიერთობა მუნიციპალიტეტსა და საწარმოებს შორის; საწარმოების მონაწილეობის მიღება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ განხორციელებულ საქონლისა და მომსახურების შესყიდვაში; ადგილობრივი სატარიფო პოლიტიკა; ფინანსური დახმარება; ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება; ადგილობრივი მიწათმოწყობის დაგეგმვა; ადგილობრივი საწარმოებისათვის მშენებლობის ნებართვების გაცემა; ადგილობრივ საწარმოებში დასაქმებული მოქალაქეების სისტემატური გადამზადება.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს მიღებული ფინანსებით ასევე შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის გაფართოების კუთხითაც, რაც საბოლოო ჯამში სამეწარმეო საქმიანობის გაუმჯობესებას და სამუშაო ადგილების შექმნას შეუწყობს ხელს.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ ადგილებზე სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით დააწესონ დიფერენცირებული გადასახადი ქონების დაბეგრისას.

მოქმედი საგადასახადო კოდექსით, ქონების გადასახადი (აღნიშნული გადასახადი წარმოადგენს ერთადერთ ადგილობრივ გადასახადს) შეადგენს საწარმოს ბალანსზე რიცხული ქონების საშუალო საბალანსო

ღირებულების არა უმეტეს 1%-ს. აღნიშნულ განაკვეთზე მეტის დაწესების უფლება თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ, ხოლო, რაც შეეხება მინიმალურ განაკვეთს, იგი კანონმდებლობით არ რეგულირდება. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ დააწესონ ქონების გადასახადზე 1%-ზე ნაკლები განაკვეთი, რაც საერთო ჯამში მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული გადასახადის მობილიზების მიმართულებით მდგომარეობას გააჯანსაღებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკე აღებულ ერთ საწარმოს ადგილობრივ ბიუჯეტში ქონების გადასახადის კუთხით ნაკლები გადასახადი მოუწევს, მთლიანობაში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქონების გადასახადის კუთხით მობილიზებული გადასახადების ჯამური ოდენობა მნიშვნელოვნად გადააჭარბებს 1%-ანი ქონების გადასახადის არსებობისას ბიუჯეტში შემავალ თანხებს.

ეს საკითხი მუნიციპალიტეტების მიერ არ არის ღრმად და საფუძვლიანად შესწავლილი. ამიტომაც, რომ საქართველოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში, (მათ შორის ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოებისთვის) შემოღებულია მაქსიმალური 1%-იანი განაკვეთი, რაც ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია ადგილობრივი თვითმმართველობების არაპროფესიონალიზმით. ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა და მათი გადაწყვეტილებები ხშირად არაკომპეტენტურობით გამოირჩევა.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს ასევე შეუძლიათ მოახდინონ ადგილობრივი საწარმოების უზრუნველყოფა იაფი კაპიტალით, რაც გამოიხატება მათთვის სესხის, სუბსიდიის და სხვა გრანტების მიცემით. აღნიშნული მეთოდების გამოყენება საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით არ რეგულირდება, რაც საერთო ჯამში ნეგატიურად აისახება ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე. აღნიშნული მეთოდი კარგად აპრობირებულია უცხოეთის მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობები უცხოეთში (აშშ-ში, დიდ ბრიტანეთში, გერმანიაში) ფართოდ იყენებენ საგადასახადო შეღავათებს იმ კომპანიების მიმართ, რომლებიც ფუნქციონირებენ შტატებში, მუნიციპალიტეტებში, საგრაფოებში. ადგილობრივი თვითმმართველობები მათ ტერიტორიაზე მოქმედი კომპანიების მიმართ იყენებენ როგორც საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრულ ბერკეტებს, ასევე ამ კომპანიებს უწესებენ სხვადასხვა საგადასახადო შეღავათებს, ე.წ. „საგადასახადო არდადეგებს“, ასევე აძლევენ საგადასახადო კრედიტებს. ადგილობრივი თვითმმართველობები საწარმოებს უწევენ ასევე არაპირდაპირ დახმარებებს, რაც გამოიხატება პრემიების დაწესებით, ასევე დაბალპროცენტიანი სესხების გაცემით. ასეთი

მიდგომებით თანდათან ფართოვდება ადგილობრივი საგადასახადო ბაზა, ხდება მუშა-ხელის დასაქმება და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. აღნიშნული კუთხით საქართველოს თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში არ გამოიყენება უცხოეთში აპრობირებული წახალისების ფორმები, თუ არ ჩავთვლით საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ქონების გადასახადის დიფერენცირებულ 1%-იან განაკვეთს, რომლის გამოყენებაც არ ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ და მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში კიდევ უფრო რთული მდგომარეობაა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის შემთხვევაში. აღნიშნული გადასახადი წარმოადგენს ქონების გადასახადის შემადგენელ ნაწილს, რომელიც 100%-ით ირიცხება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში. საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად არასასოფლო-სამეურნეო მიწის 1 კვ.მ-ზე გადასახადის საბაზისო განაკვეთი შეადგენს 0,24 ლარს, ხოლო ტერიტორიულობის კოეფიციენტი მერყეობს 1-იდან 1,5-მდე, მინიმალური განაკვეთი 1 კვ.მ-ზე შეადგენს 0,24 ლარს, ხოლო მაქსიმალური განაკვეთი 0,36 ლარს.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ტერიტორიები ქონების გადასახადის მიზნებისთვის დაყოფილი იყო ზონებად და თითოეულ ზონაში მოქმედებდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე განსხვავებული განაკვეთი. 2011 წლიდან თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში მოქმედებს ერთი განაკვეთი, რომელიც წარმოადგენს მაქსიმალურ განაკვეთს-0,36 ლარს 1 კვ.მ-ზე. ასეთი დაბეგვრით მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე მოქმედ საწარმოებს გაეზარდათ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადი, რაც მათ მიერ წარმოებული საქონლის და მომსახურების თვითღირებულების გაზრდას იწვევს, მთლიანობაში კი ეს ადგილებზე უმუშევრობის პროვოცირებას უწყობს ხელს, ხოლო, ადგილობრივი საწარმოების მიერ წარმოებული საქონელი და მომსახურება დაბალმემოსავლიანი მოსახლეობისთვის ხელმიუწვდომელი ხდება.

ზემოაღნიშნული ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას აფერხებს და ადგილობრივ თვითმმართველობებს ცენტრზე დამოკიდებულს ხდის. ასეთი მიდგომები კი ადგილობრივი თვითმმართველობების მოტივაციის მინიმუმამდე დაყვანას უწყობს ხელს, რაც აღრმავებს უფსკრულს ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაობის ტრანსფარენტულობას, მის გამჭვირვალობას და მოსახლეობისადმი ანგარიშვალდებულებას.

საქართველოში ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა სრულად გამორიცხავს ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ინიციატივის გამოჩენას. თითქმის შეუძლებელია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მთავრობების მიერ მათ ტერიტორიაზე მოქმედი სა-

წარმოების მისამართით სხვადასხვა საინფორმაციო მომსახურების გაწევა (იურიდიული, საკონსულტაციო, საფინანსო და სხვა მომსახურება). აღნიშნული მიდგომების არარსებობით კი ფაქტიურად ადგილობრივი ხელისუფლება ვერ უწყობს ხელს მათ ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოების დახმარებას და საერთო ჯამში მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში გამოყენებულ უნდა იქნეს უცხოეთის განვითარებულ ქვეყნებში აპრობირებული მიდგომები ადგილობრივ საწარმოებთან ურთიერთობის კუთხით (თვითმმართველობებში ერთობლივი შერეული კომპანიების დაფუძნება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების კაპიტალის მეშვეობით და სხვა).

ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თითქმის არც ერთ მუნიციპალიტეტში წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოები) მიერ არ მიიღება ისეთი კანონები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების სწრაფად და ეფექტიანად გადაწყვეტა. ეს ხშირ შემთხვევაში გამოწვეულია როგორც ობიექტური (საკანონმდებლო ვაკუუმი), ასევე სუბიექტური (არაკვალიფიციური კადრების არსებობა) ფაქტორებით. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დღემდე არ ხდება ისეთი კანონების მიღება, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობას და ფინანსურ მდგრადობას. ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ყოველწლიურად მძიმდება და ადგილობრივი თვითმმართველობების მაკროეკონომიკური პარამეტრები ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 1990 წლამდე (საბჭოთა კავშირის პერიოდამდე) არსებული რაიონების მონაცემებს. მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებს ადგილობრივ დონეებზე მართვის უსისტემობა, ადგილებზე სუსტი მენეჯმენტი, კადრების არასწორი შერჩევა და გადამზადების კურსების არარსებობა, ასევე ადგილობრივი რესურსების (ბუნებრივი, ფინანსური, ადამიანური, ინფორმაციული და სხვა) პოტენციალის შესახებ არაობიექტური ინფორმაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კუთხით მათი გამოუყენებლობა.

თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში არ არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტების განმტკიცებისა და გაზრდის კუთხით მოკლევადიანი და გრძელვადიანი გეგმები, არ არის მოძიებული ადგილობრივი საბიუჯეტო რეზერვები, რამაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან თითქმის არ ხდება იმ ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშება, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს ეკუთვნით მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამი-

სად. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობები ტრანსფერის იმ ოდენობას სჯერდებიან, რომელსაც მათ ცენტრი „უწყალობებს“. გამოყოფილი ტრანსფერი ვერ უწყობს ხელს ადგილობრივ თვითმმართველობებში მცხოვრები პირების სოციალურ გამოთანაბრებას და ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური ელფერი დაჰკრავს (თუ ჩვენი მხარდამჭერია, მეტ ტრანსფერს მიიღებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში იმას უნდა დაჯერდეს, რასაც ჩვენ ვთავაზობთ).

სწორედ ამის გამო ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეებზე არ არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტების დაგეგმვის ერთიანი მეთოდოლოგია, რომელიც დამტკიცებული უნდა იყოს წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოების) მიერ.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ იგნორირებულია ადგილობრივი ორგანოების ინტერესები (მოკლევადიანი, გრძელვადიანი) და ამოცანები. ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა ხდება ექსპერტული გათვლების გარეშე, რაც ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას.

განვილიმა 20 წელმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიმართულებით ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ეპიზოდური იყო ძალისხმევა. ადგილებზე არასათანადო დონეზეა სააღრიცხვო საქმიანობა. მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტი კანონის შესაბამისად არსებულ ვადებში ღებულობდა ადგილობრივ ბიუჯეტებს, მათ არ ჰქონდათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული საწარმოების შესახებ სრული ინფორმაცია, არ იცოდნენ საწარმოების ბალანსზე რიცხული ქონების ღირებულების შესახებ, ასევე იმ საწარმოების შესახებ, რომლებზეც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გაცემული ჰქონდა ლიცენზია შესაბამის ტერიტორიაზე ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის კუთხით.

შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობების მუშაობა იყო არაეფექტური და ვერ უწყობდა ხელს ადგილებზე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, შედეგად ადგილებზე მეტად სავალალო პირობებში არის ადგილობრივი წყალსადენები, სათაო ნაგებობები, საკანალიზაციო სისტემა, ადგილობრივი გზები და ა.შ. აღნიშნული საკითხების მოგვარების მიმართულებით ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე არაფერი კეთდებოდა.

მდგომარეობას ართულებდა ისიც, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ ჰყავდა თავისი საგადასახადო სამსახურები - ცენტრალურ დონეზე არსებული საგადასახადო სამსახური კი ძირითადად ცენტრალური მთავრობის ინტერესებს ითვალისწინებდა და არ უწყობდა ხელს ადგილობრივი ბიუჯეტების ზრდას. არ არსებობდა ასევე ადგილობრივი სამუშაოების და-

გეგმვის ორგანიზაცია.

შეიძლება გადაუჭარბებლად ითქვას, რომ ფაქტობრივად ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის კავშირი გაწყვეტილია, რაც დიდი უნდობლობას იწვევს. ამის დამადასტურებლად გამოგვადგება ის, რომ თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში საკრებულოს სხდომების გამართვის დროს დარბაზში არ იმყოფებიან რიგითი მოქალაქეები, არ არსებობს არანაირი საკანონმდებლო ინიციატივები მოქალაქეების მხრიდან, რაც იწვევს დიდ ხიდრატებილობას ადგილობრივ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის. მდგომარეობას ართულებს ისიც, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები (დეპუტატები) არ გამოირჩევიან მაღალი კვალიფიკაციით, არ იჩენენ არანაირ საკანონმდებლო ინიციატივებს, რაც მთლიანობაში არაეფექტურს ხდის მათ მუშაობას, ხოლო, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას არ გააჩნია არანაირი ბერკეტი გამოიწვიოს მათ მიერვე არჩეული დეპუტატი საკრებულოებიდან.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოუწესრიგებელია საბიუჯეტო პროცესი. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით საბიუჯეტო პროცესი ეს არის საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებას და და კონტროლს. საბიუჯეტო კოდექსის მთავარი პრინციპია ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების ხარჯვის გამჭვირვალობა და ტრანსფარანტულობა.

ცნობილია, რომ ფინანსთა სამინისტროს კანონმდებლობით ევალება მოახდინოს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო ყოველწლიური საბიუჯეტო შემოსავლების დადგენა და უთანაბრობის შემთხვევაში მოახდინოს მისი გამოთანაბრება. აღნიშნულ გამოთანაბრებას ფინანსთა სამინისტრო ახდენს ტრანსფერების საშუალებით. გამომდინარე იქედან, რომ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური, ეკოლოგიური და საინვენსტიციო მდგომარეობა განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, ცენტრიდან მისაღები ტრანსფერების ოდენობაც განსხვავებული იყო.

ასეთი სატრანსფერო პოლიტიკა ხშირ შემთხვევაში ადგილებზე მხოლოდ პასიურად უწყობდა ხელს მდგომარეობის გაუმჯობესებას და ვერ ახდენდა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების თვითგანვითარების სტიმულირებას. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ვერ იჩენდნენ ადგილებზე ინიციატივას, ასეთი პასიურობა კი მთლიანობაში მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკოლოგიურ-ეკონომიკური მდგომარეობის კიდევ უფრო გაართულებას იწვევდა. ამიტომ დღის წესრიგში დგებოდა, ის რომ თავად ადგილობრივ თვითმმართველობებს გამოეჩინათ პრინციპულობა და არსებული რესურსების პირობებში დაეწყით გადაჭრის გზების ძიება საკითხების პრიორიტეტულობიდან გამომდინარე.

სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობა ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის გაზრდის მიმართულებით, კიდევ უფრო აუტანელს ხდის ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ ყოფას და განვითარების სამომავლო პერსპექტივის ბუნდოვანებას იწვევდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მრავალჯერ იყო მცდელობა ადგილობრივი თვითმმართველობების საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიმართულებით, რეალურად არაფერი კეთდებოდა და ადგილობრივი თვითმმართველობები ცენტრალურ ხელისუფლებაზე კიდევ უფრო დამოკიდებულნი ხდებოდნენ.

არადა, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარება წარმოუდგენელია ცენტრალური ხელისუფლების მხარდაჭერის გარეშე, რაც უნდა გამომდინარეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების სპეციფიკიდან და მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოფდეს

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საფინანსო-საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ზრდას. აღნიშნულმა მხარდაჭერამ საბოლოო ჯამში უნდა უზრუნველყოს ადგილებზე ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრება და ცენტრისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა კომპეტენციების მკვეთრი გამოიჯვანა.

ამჟამად არსებობს გარკვეული ვალდებულებები, რომელიც შედის როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციაში, რეალურად კი ასეთ ვალდებულებას ხელისუფლების არცერთი შტო (ცენტრალური და ადგილობრივი) არ ასრულებს.

გაგრძელება შემდეგ ნომერში

ბორის ჭიჭინაძე
აკაკი წერეთლის სახელობის ქუთაისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპის ქარტია.
2. ბარათაშვილი ე. რეგიონული ეკონომიკა, თბ. 2004 წ
3. ზოლაშვილი პ, მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბ. 2000 წ, გვ.140-144.
4. გველესიანი ე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების ძირითადი მიმართულებები (საქართველოს მაგალითზე), ქუთ. 2009, დისერტაცია; ეკონომიკის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად. გვ.236.
5. ერქომაიშვილი გ. საქართველოს ადგილობრივი ბიუჯეტები, წიგნში; „ქალაქის მართვა“, თბ, 2002 წ, გვ.45-48.
6. საქართველოს კანონი-„ზოგადი განათლების შესახებ“
7. ჭითანავა ნ. ჟურნ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2012 წ, №1. გვ.36
8. ხმაღაძე კ. ჟურნ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2011 წ, №10-11, გვ.72-79
9. Ведомости Литовской Республики, №4, закон „Литовской Республики о выборах советов самоуправления“
10. Дергачев И. А., Регионалистика, Издательский проект 2008 г
11. www.economy.gov.ge- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი.
12. www.b-k.ge-ჟურნალ „ბიზნესი და კანონმდებლობის“ ოფიციალური ვებ-გვერდი.
13. www.mrdi.gov.ge-საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი.
14. www.government.gov.ge საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებ-გვერდი.
15. www.nala.ge- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი.
16. www.mof.ge- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი.
17. www.geostat.ge- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდი.

ლიდერული ინტერპრეტაციები თანამედროვე მართვაში



მენეჯერმა, მმართველობითი ფუნქციების წარმატებით შესრულებისთვის, უნდა იცოდეს როგორ გაუძღვეს თავის ქვეშევრდომებს. თანამედროვე სიტუაციებში მმართველის, დიპლომატის, აღმზრდელის, ინოვაციორის და უბრალოდ ადამიანის როლში მენეჯერი უპირველეს ყოვლისა თავს იჩენს როგორც ლიდერი. ლიდერული ქცევებით თანამედროვე მენეჯმენტში მანიპულირებენ ნებისმიერ სფეროში, ნებისმიერი რანგის მმართველის პროფესიულ საქმიანობაში.

ვინაიდან, შრომითი პროცესი მიმდინარეობს სოციალურ ჯგუფებში, ყოველ კონკრეტულ ჯგუფში მოქმედებს ინდივიდი, რომელსაც მიჰყვება კოლექტივი. ასეთი ტიპის ინდივიდი წარმოადგენს სწორედ ლიდერს, რომელიც ზეგავლენას ახდენს გარშემომყოფებზე ძირითადად ორი სოციალურ-ფსიქოლოგიური არხით:

ა) ავტორიტეტის (ჯგუფის წევრები აღიარებენ ლიდერის უპირატესობას თანამდებობის, ოსტატობის, განათლების და ა.შ. მახასიათებლების გამო);

ბ) ქარიზმატული თვისებების (ადამიანობა, თავაზიანობა, ზნეობა). რეალურ ცხოვრებაში ეს ყველაფერი გამოიხატება ლიდერის განსაკუთრებლობის კეთილი ნების აღიარებაში, რაც ხასიათდება მისთვის უცილობლად გაყოლაში, მისი ქმედებების და საერთოდ ქცევების კოპირებაში.

ლიდერი-სოციალური ჯგუფის მნიშვნელოვანი ნაწილია. როგორც კი თავს იჩენს ადამიანთა რაიმე ერთობლიობა, მის სტრუქტურაში ჩნდება ლიდერი. რაც უფრო იზრდება ჯგუფის ფუნქციები და ფართოვდება მისი მოქმედების სფეროები, ყალიბდება ლიდერების იერარქია. აქ იწყებენ მოქმედებას "ფორმალური" და "არაფორმალური" ლიდერები. პირველები იღებენ უფლებამოსილებას მართონ ხალხი, ზემდგომი ინსტანციების საშუალებით, მეორენი ხდებიან ლიდერები გარშემომყოფთა აღიარებით.

ნამდვილ ლიდერს უნარი აქვს წაიყოლიოს ხალხი, ლიდერი ხდება ის ვინც ღებულობს ხალხისგან საყოველთაო აღიარებას. გარშემომყოფები აღიქვამენ ასეთი ლიდერის ოთხ მოდელს:

1) „ერთ-ერთი ჩვენთაგანი“. სავარაუდოა, რომ ლიდერის ცხოვრების წესი იდენტურია ნებისმიერი სოციალური ჯგუფის წევრის ცხოვრების წესის.

2) „საუკეთესო ჩვენთაგანი“. იგულისხმება, რომ ლიდერი წარმოადგენს მაგალითს მთელი ჯგუფისთვის, როგორც ადამიანი და როგორც პროფესიონალი. ამასთან დაკავშირებით, ლიდერის ქცევა ხდება საგანი მიბაძვისთვის.

3) „კეთილშობილების განსახიერება“. ითვლება,

რომ ლიდერი არის ზოგადსაკაცობრიო მორალის ნორმების მატარებელი. ლიდერი იზიარებს ჯგუფთან მის სოციალურ ფასეულობებს და მზადაა დაიცვას ისინი.

4) „ჩვენი მოლოდინის გამართლება“. ხალხი იმედოვნებს ლიდერის ქცევითი მოქმედების მუდმივობას ცვალებადი ვითარების მიუხედავად. მათ უნდათ, რომ ლიდერი ყოველთვის სიტყვის ერთგული იყოს, არ უშვებდეს გადახრებს ჯგუფის მიერ მოწონებული ქცევის კურსიდან.

ხელქვეითებს სურთ, რომ მათი ლიდერი იყოს, არა მარტო და არა იმდენად პროფესიონალი ტექნოკრატიული განხრით, ორიენტირებული მხოლოდ წარმოების პროცესზე, არამედ, პირველ რიგში - ადამიანური ხელმძღვანელი, ფსიქიკური განცდების სრული გამის მფლობელი. მის საქმიანობაში პირველ პლანზე უნდა იდგეს ადამიანი. სწორედ ამაში მდგომარეობს ნამდვილი ლიდერობის არ სი. ყველა მმართველი (მენეჯერი) ვერ გახდება ლიდერი. ლიდერი შეიძლება იყოს ადამიანი, რომელსაც აქვს საკმაოდ განსაზღვრული თვისებები:

ა) **პატიოსნება** – სრული სიცხედე ზოგადსაკაცობრიო მორალის დაცვაზე.

პასუხი კითხვაზე - „ნახვილოდი თუ არა ამ ადამიანთან დაზვერვაზე?“ - უნდა იყოს დადებითი;

ბ) **ინტელექტი** – ტვინის სისწრაფე, მოქნილობა და პროგნოზირების უნარი;

– მკაცრი ყურადღება, სიტყვის წარმოთქმის უნარი;

– ცნობისმოყვარეობა;

გ) **ხალხის გაგების უნარი** – მოსაუბრის ქცევის შეგრძნების უნარი;

ადამიანში პიროვნების დანახვის უნარი;

ადამიანის სულიერად გამდიდრებისკენ მისწრაფება;

დ) **შეხედულებების სიმყარე** – სიტუაციაზე ადექვატური რეაქცია;

– ემოციების კონტროლი;

– მოქმედებების მუდმივობა;

ე) **თვითდაჯერებულობა** – პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღებისკენ

- მისწრაფება;
 - საკუთარ ღირსებასა და ნაკლში
 - გათვიცნობიერებულობა;
 - მიზნის მიღწევაში დაჟინებულობა;
- ვ) ყოველდღიურ ცხოვრებაში – სიმდიდრისადმი სწრაფვის უქონლობა;
- მორიდებულობა – ნივთებთან მოპყრობაში რაციონალურობა;
 - თვითმომსახურებისკენ მიდრეკილება;
- ზ) ერუდირებულობა – მეცნიერებისა და სხვა ტექნიკის სხვადასხვა დარგის სიღრმისეული ცოდნა;
 - კარგი გათვითცნობიერებულობა ფილოსოფიაში, პოლიტოლოგიაში, ისტორიაში;
 - საზოგადოებათმცოდნეობაში.

ზემოთნახსენები თვისებები წარმოადგენენ ლიდერის პოტენციალის ხერხემალს. პიროვნების ამ თვისებებისა და ჩვევების გამოხატულების ხარისხის გამოვლენა ხორციელდება სხვადასხვა მეთოდების ერთობლიობით: ინდივიდის საქმიანობაზე დაკვირვებით, მისი საქმიანობის შედეგის შესწავლით და აგრეთვე პირადი ტესტების დახმარებით. სასარგებლოა აგრეთვე ქვემოთ მოყვანილი თვითშეფასების ცხრილის გამოყენება, რომელიც მომზადებულია ზემოთ ხსენებული ლიდერის თვისებების სისტემის ბაზაზე. რადგანაც ლიდერობა ჯგუფური საქმიანობისთვისაა დამახასიათებელი, ხოლო საქონლის წარმოება ხდება სამუშაო ჯგუფებად გაერთიანებული ადამიანების მიერ, ლიდერობა და მენეჯმენტი ურთიერთგანპირობებულნი არიან. მიუხედავად წარმოების ორგანიზატორების

თვითშეფასების შკალა

თქვენს წინაშეა ლიდერის თვისებების შეფასების შკალა.

ციფრი 9 აღნიშნავს თვისების გამოვლენის უმაღლეს ხარისხს, ციფრი 1 – უდაბლესს. გააკეთეთ თქვენი არჩევანი.

	ძლიერი	სუსტი
1. მორალის ნორმების დაცვა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
2. გონების სისწრაფე და მოქნილობა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
3. სხვების გაგების უნარი	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
4. განსჯის უნარი	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
5. სწრაფვა პასუხისმგებლობის აღებისაკენ	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
6. ფუფუნებისაკენ მიდრეკილების არქონა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
7. ღრმად აღქმის უნარი	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
8. თავისი სიტყვის ერთგულება	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
9. ორატორობის უნარი	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
10. ადამიანების პატივისცემა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
11. თავშეკავებულობა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
12. თვითშეფასების ადეკვატურობა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
13. რაციონალურობა საგნებთან მიმართებაში	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
14. ჰუმანიზმი	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
15. კეთილშობილება	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
16. ცნობისმოყვარეობა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
17. ადამიანთა დახმარებისაკენ სწრაფვა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
18. ქცევის სტაბილურობა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
19. შეუპოვრობა მიზნის მიღწევაში	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
20. მიდრეკილება თვითმომსახურებისაკენ	9 8 7 6 5 4 3 2 1	
21. ქცევის კულტურა	9 8 7 6 5 4 3 2 1	

შეაერთეთ ყველა მონიშნული ციფრი უწყვეტი ხაზით და მიიღებთ თვითშეფასების გრაფიკს.

1) სთხოვეთ რამდენიმე ადამიანს შეაფასონ მოცემული ცხრილით. მოძებნეთ საშუალო ქულა ყველა სტრიქონიდან. შეაერთეთ ყველა მონიშნული ციფრი სხვა ფერის უწყვეტი ხაზით და თქვენ მიიღებთ სხვის მიერ თქვენი შეფასების გრაფიკს.

2) იფიქრეთ ორივე გრაფიკზე და გააკეთეთ თქვენთვის დასკვნები. შეიმუშავეთ თვითაღზრდის პროგრამა.

3) თუ ფასდება კანდიდატი მმართველის თანამდებობაზე, გაითვალისწინეთ შემდეგი:

- საერთო შეფასების ქულა 189-დან 21-მდე;
- საშუალო მაჩვენებელი 126-დან 84-მდე;
- უდაბლესი ქულა 42-დან 21-მდე.

პირები, რომლებმაც დააგროვეს 80 ქულაზე ნაკლები, როგორც წესი, არ მიიჩნევიან კოლექტივებისა და ჯგუფების ლიდერებად.

შენიშვნა: უფრო ადეკვატური მონაცემების მიღება შეიძლება, როცა შეფასებას 7-8 ექსპერტი ატარებს.

სურვილისა, ნებისმიერ სამუშაო ჯგუფში ჩნდება თავისი ლიდერი. ის აუცილებელია ჯგუფისთვის, როგორც ერთი-ანობის სიმბოლო, როგორც დამრიგებელი მამა, როგორც საყრდენი მმართველობისა და სხვა ჯგუფებთან რთული დამოკიდებულებისას. ლიდერის გამოჩენა, ყველა ადამიანური ფაქტორის გათვალისწინებით ისეთივე აუცილებლობას წარმოადგენს, როგორც ის ფაქტი, რომ დღეს ღამე მოსდევს. მაგრამ როგორია მთლიანობაში ლიდერის ზეგავლენა ფსიქოლოგიურ კლიმატზე და სამუშაო ჯგუფის განწყობაზე?

რა თქმა უნდა, ის შეიძლება იყოს დადებითი, ან უარყოფითი. უკანასკნელ შემთხვევაში ლიდერის საქმიანობა იქნება არასასურველი. აქედან გამომდინარე, მენეჯმენტის თეორიტიკოსები და პრაქტიკოსები დიდი ხნის წინ მივიდნენ დასკვნამდე, რომ ლიდერობის პროცესს მართვა სჭირდება. თვითონ მართვის პროცედურა ძალიან მარტივია:

ა) სოციალური ჯგუფების ფუნქციონირების ფსიქოლოგიური კანონზომიერების აღრიცხვა (ჯგუფური რეაქციის სპონტანური გამოვლენა, შიდა მიზნების რეალიზაცია, არაფორმალური ლიდერის ფუნქციონირება);

ბ) ჯგუფზე განპირობებული წარმოების მიზნების აღწერა.

გ) არაფორმალური და აკვიატებული ქმედებების კომბინაციის შექმნა; (არაფორმალური ხასიათის სამუშაო ჯგუფების ორგანიზება, შიდა და გარე მიზნების გადახლართვა, მენეჯერის მიერ არაფორმალური ლიდერის ფუნქციების შესრულება).

მაკიაველი და მენეჯმენტი

აღორძინების ეპოქის იტალიელი ფილოსოფოსის ნიკოლო მაკიაველის (1469-1527) იდეები პრაქტიკაში გამოიყენება მთელი რიგი უცხოელი მენეჯმენტის სპეციალისტების მიერ. ზოგიერთი ფიქრობს რომ ეს იდეები საკმაოდ თანამედროვეა. აი მაკიაველის ერთ-ერთი იდეა, რომელიც გადმოცემულია ნიგნში „ხელმწიფე“.

– ხელმწიფე – ამტკიცებს ფილოსოფოსი – არ უნდა იყოს დაპირების ერთგული, თუ ის ვნებს მის ინტერესებს და თუ გაქრა ამ დაპირების მიცემის მიზეზი. ასეთი რჩევა უკადრისი იქნებოდა ხალხი რომ თავის სიტყვას პატიოსნად ასრულებდეს, მაგრამ ვინაიდან სიტყვის პატრონები არ არიან, შენც უნდა ასევე მოექცე მათ. ხოლო საპატიო საზაბი ყოველთვის მოიძებნება.

„უნდა შევიგნოთ, რომ ხელმწიფე ვერ შეასრულებს ყველაფერს, რასაც ხალხი კარგად თვლის, რადგან სახელმწიფოს ინტერესებისთვის ის ხშირად ვალდებული ნაფიცავს თავის სიტყვას, მონყალების, სიკეთისა და კეთილსინდისიერების წინააღმდეგ.“

მენეჯერი, ხდება რა ლიდერი, ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს (დაგეგმვას, ორგანიზებას, მოტივირებას, კონტროლს) არაფორმალური ლიდერის მეშვეობით. ლიდერობა ჩართულია მართვის სისტემაში 3 მიმართულებით:

ა) მომუშავეთა საქმიანობის ორგანიზება და კორექცია:

- ცხადი მიზნების დასმა;
- ძალისხმევის კოორდინაცია;

- რეზულტატის მონახაზი;
 - მმართველის როლის შესრულება.
- ბ) ხელქვეითების საქმიანობის მოტივაცია:
- მიზანდასახული ქცევის ნახალისება;
 - ინდივიდუალური და ჯგუფური მოთხოვნების დაკმაყოფილება;

- სიმტკიცის ჩანერგვა;
- საკუთარი საქციელით ხალხის აღტაცების გამოწვევა;

• ჯგუფური სინერჯის შექმნა (ამის ნათელი დადასტურებაა ის, რომ ერთიანი ჯგუფური საქმიანობით მეტი იქმნება, ვიდრე უბრალოდ ინდივიდუალური ძალისხმევის არითმეტიკული ჯამით).

გ) ჯგუფის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა:

- ჯგუფის ინტერესების წარმოდგენა მის ფარგლებს გარეთ;
- ჯგუფის შიდა და გარე მოთხოვნილებებს შორის წონასწორობის შენარჩუნება;
- ჯგუფის განვითარების პერსპექტივების განსაზღვრა.

ყველა ზემოთ ნათქვამი გვაძლევს საშუალებას ფორმულირება გავუკეთოთ მენეჯერის საქმიანობაში ლიდერის ფუნქციების განსაზღვრას.

ლიდერობა წარმოადგენს მენეჯერის საქმიანობის მნიშვნელოვან კომპონენტს, დაკავშირებულს ცალკეულ პირებზე ან მთელ სამუშაო ჯგუფზე მიზანდასახული ზეგავლენის მოხდენასთან.

ასეთი ზეგავლენის ინსტრუმენტებად გამოდიან ურთიერთობის უნარი და მენეჯერის პირადი თვისებები, რომლებიც აკმაყოფილებენ ჯგუფის შიდა და გარე მოთხოვნილებებს.

ჩნდება კითხვა – “როგორ შევუთანხმოთ მენეჯერის ლიდერული პოტენციალი, მისთვის მიწერილ ძალაუფლების ფუნქციებს?” “ხომ არ მოხდება აქ ურთიერთგამორიცხვა?” ცნობარი ბრიტანელი მენეჯერებისთვის გვაძლევს ამ მხრივ საკმაოდ ზუსტ განმარტებებს.

როგორც ცნობილია, ძალაუფლების პოტენციალი მენეჯერის საქმიანობაში არის მძლავრი ფაქტორი ხელქვეითებზე ზეგავლენის მოსახდენად. ძალაუფლებით აღჭურვილ მენეჯერს შეუძლია მოსთხოვოს ხელქვეითებს ბრძანებებისა და მითითებების უცილობელი შესრულება. ძალაუფლების ფუნქცია მჟღავნდება მართვაში, საკმაოდ განსაზღვრული არხების მეშვეობით. შედეგად გვაქვს ძალაუფლების 7 სახეობა:

1. იძულების ძალაუფლება. ხალხის ასეთი ნაქეზება საქმიანობის კენ არის მათი სურვილის სანინააღმდეგოდ. ნაქეზების ასეთი სახეობა ემყარება დასჯის შიშს. იძულების ინსტრუმენტებად გამოდიან შენიშვნები, სასჯელები, სამსახურიდან დათხოვნა, დაბალანაზღაურებად სამუშაოზე გადაყვანა და ა.შ.

2. ზეგავლენის ძალაუფლება. მენეჯერის დამოკიდებულება გავლენიან ხალხთან (შეფთან, ხელმძღვანელობის მაღალ ემელონებთან) აძლევს მას ირიბ ძალაუფლებას. ხელქვეითები, ურთიერთობენ რა თავის უფროსთან, გრძნობენ არა მარტო პირდაპირი უფროსის ძალაუფლებიან ფუნქციას, არამედ მის ზემოთ მდგარი უფროსისაც.

3. კომპეტენციის ძალაუფლება. მენეჯერი, თავისი პროფესიული მომზადების ძალით იძენს უფლებას გამოვიდეს ექსპერტისა და “მოსამართლის” როლში წარმოების

მენეჯმენტი

ყველა კითხვაზე. ხელქვეითები ამას აღიქვამენ, როგორც ძალაუფლების ნაირსახეობას.

4. ინფორმაციის ძალაუფლება. ხალხი მუდამ განიცდის მოთხოვნილებას სხვადასხვა სახის ინფორმაციაზე. მენეჯერი არეგულირებს ინფორმაციის მიწოდებას ხელქვეითებისთვის. ამით ის ახორციელებს მათზე ძალაუფლებიან ზეგავლენას: როგორცაა ინფორმაცია, ისეთია ხალხის საქმიანობის ხასიათიც.

5. თანამდებობრივი ძალაუფლება. რაც უფრო მაღალია მენეჯერის თანამდებობა, მით უფრო დიდი ზეგავლენა აქვს მას ხალხზე. ხელქვეითები, ეჯახებიან რა ხელმძღვანელობას ურთიერთობის პროცესში, უპირველეს ყოვლისა, აქვთ საქმე თანამდებობასთან-ბრიგადირთან, ოსტატთან, საამქროს უფროსთან, მთავარ ინჟინერთან და ა.შ. თავიდან ურთიერთობის პროცესი ყალიბდება დაქვემდებარების (იერარქიის) ვერტიკალზე და მხოლოდ შემდეგ, თუ მენეჯერი თავს გამოიჩინს როგორც ლიდერი, იღებს ჰორიზონტალურ მდგომარეობას.

6. ავტორიტეტის ძალაუფლება. მენეჯერი, რომელიც სარგებლობს ხელქვეითებთან ავტორიტეტით, ახორციელებს მათზე გავლენას საკუთარი თანამდებობრივი ძალაუფლების დემონსტრაციის გარეშე. ხალხი პროტესტის გარეშე ემორჩილება ავტორიტეტის მქონე ხელმძღვანელს.

7. დაჯილდოების (და პატიების) ძალაუფლება. ხალხი ადვილად ემორჩილება მას, ვისაც აქვს დაჯილდოების და პატიების უფლება და შესაძლებლობა. ყველას სურს მეტი ფულის კეთება, სამსახურეობრივი წინსვლა, ხალხის აღიარება. ადამიანს რომელსაც შეუძლია ამ ღირებულებებზე ზეგავლენის მოხდენა, ხალხის მიერ აღიარებით სარგებლობს. მისი ძალაუფლება შეიძლება გაიზარდოს მნიშვნელოვან სიმაღლეებამდე.

როგორც ჩანს, ყველა მენეჯერს გააჩნია საკმარისი არხები საკუთარი ძალაუფლების გამოსაყენებლად და ხალხის გასაყოლად, ეს ძალაუფლება წინდახედულად უნდა იქნას გამოყენებული. ინგლისელი მენეჯმენტის თეორიტიკოსები გვიჩვენებენ აქ გავითვალისწინოთ მომუშავე ჯგუფის მონიფულობა და მომუშავეების გამოცდილება. მონიფულობის ხარისხის მიხედვით, ყველა მომუშავეს ყოფენ 4 ჯგუფად. ძალაუფლების არხების გამოყენება ურთიერთქმედების პროცესში ხორციელდება შემოთავაზებული გრადაციის შესაბამისად.

დაბალი მონიფულობის ხელქვეითები, თავიანთი საქმიანობის პროდუქტიული შესრულებისთვის საჭირობენ მუდმივ კორექციას. მენეჯერს, ნაქვების სხვა საშუალებებთან ერთად, უნევს იძულების ძალის გამოყენება. მაგრამ საჭიროა იმის გათვალისწინება, რომ იძულების სანქციების გამოყენება (შენიშვნა, ჯარიმა) — არ არის თვითმიზანი. მენეჯერის ასეთმა ქმედებებმა უნდა მიიყვანონ მომუშავეები იმ ფაქტის გაცნობიერებამდე, რომ “თამაშის წესების” არდაცვის სურვილი მოუტანს მათ დიდ დანაკარგებს. ძალდატანების ბერკეტების ჭკვიანურად გამოყენებით მენეჯერს შეუძლია ადვილად მიაღწიოს ხელქვეითებისგან ლოიალობის აუცილებელ ხარისხს. ამით შეცდომაში შესვლა არ ღირს, რადგან ძალდატანების გამა “მუშაობს” მხოლოდ მომუშავეების 10-12%. ხალხის ძირითადი მასებისთვის კი (მონიფულობის ხარისხში წინ ნაწეულებისთვის) წარმატებით მოქმედებს ძალაუფლების სხვა არხები.

მონიფულობის პირველი ფაზიდან მეორეში გადასვალ ეტაპზე, დირექტივების მიხედვით მართვა და აგრეთვე იძულება, ჯერ კიდევ აუცილებელია. მაგრამ აქ თავს იჩენს მენეჯერის პირადი კავშირების არხი. ხელქვეითები, გააცნობიერებენ რა ხელმძღვანელის კავშირებს და პრესტიჟს თავიანთი ჯგუფის გარეთ, ნებაყოფლობით ანებებენ თავს ჭირვეულობას და იღებენ დაქვემდებარების ფორმას.

მონიფულობის მეორე ეტაპზე ისინი მთლიანად გადადიან ჯილდოს მოძიებაზე. მენეჯერმა ანგარიში უნდა გაუწიოს ხელქვეითების სურვილს.

მონიფულობის მესამე ეტაპზე ჩნდება ავტორიტეტის და თანამდებობის ძალაუფლების გამოჩენის საშუალება. მთავარ როლს რა თქმა უნდა თამაშობს ძალაუფლება და ავტორიტეტის ძალა. ხელმძღვანელი აქ მოქმედებს თავისი კრედოს დემონსტრაციით და განაწყოებს ხელქვეითებს საკუთარი თავისადმი მორიდებულობის მაგალითით, თან ინარჩუნებს კარგ პირად ურთიერთობებს მათთან. ასეთი პირობების დროს ხელქვეითები პასუხობენ ხელმძღვანელს “იგივე შესტით”, რითაც ნებაყოფლობით აძლევენ მას მათზე ზეგავლენის განხორციელების საშუალებას.

მონიფულობის მეოთხე ეტაპზე, ხელმძღვანელის მსგავსი ქმედებები იღებენ მხარდაჭერას ძალაუფლების სხვა არხებით, რომლებიც ხასიათდება სირბილით და ადამიანურობით. ყველაზე უფრო აქ თავს იჩენს კომპეტენციის ძალაუფლება.

ხელქვეითს, რომელიც მოქმედებს მონიფულობის მაღალ დონეზე, არ ჭირდება არც დირექტივები, არც მითითებები. ასეთ ხელქვეითს სურს და შეუძლია შესარულოს ყველაზე დიდი სირთულის ამოცანა. ის ელის ხელმძღვანელისგან მხოლოდ საჭირო რჩევას და პროფესიულად ღირებულ კონსულტაციას. თუ ხელმძღვანელი შეძლებს დროულად მიანოდოს ასეთი ინფორმაცია, ხელქვეითი დააფასებს ასეთ ქმედებას ღირსეულად.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ ნახსენები 7 ძალაუფლების არხი კარგადაა ცნობილი და მისაწვდომი ნებისმიერი მენეჯერისთვის, ის პრაქტიკაში გამოიყენება არაერთფეროვნად. ზოგთან ძალაუფლება ჰარმონიულადაა გადახლართული ზოგადასაკაცობრიო ურთიერთობებთან და მაშინ ის არის აღქმული, როგორც რაღაც საჭირო და აუცილებელი მართვის სისტემისთვის, სხვებთან კი ძალაუფლება გამოიყენება მხოლოდ ზენოლისთვის და მაშინ მისი გამოყენება ხელქვეითებში იწვევს პროტესტს. მხოლოდ ის მენეჯერი, რომელიც შეძლებს გადააქციოს ძალაუფლების ფენომენი საქმიანი ურთიერთობის საშუალებად, გახდება მენეჯერი.

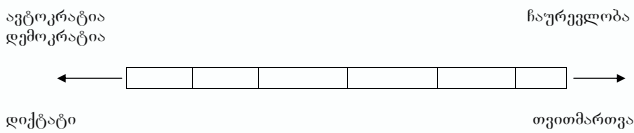
დღეს ლიდერულ შესაძლებლობებზე მეტოქეობს ორი შეხედულება. **პირველი ამტკიცებს, რომ ლიდერად უნდა დაიბადო და რომ ლიდერის აღზრდა უიმედო საქმეა. მეორე შეხედულება ამტკიცებს, რომ ლიდერული შესაძლებლობები ვითარდება. მართალია, ამისთვის აუცილებელია გარკვეული, ფსიქოლოგიური ტიპის მონაცემები: მკაცრი ყურადღება, კარგი მახსოვრობა, პროდუქტიული აზროვნების კენ მიდრეკილება და ა.შ.**

ლიდერული შესაძლებლობები და განსაკუთრებით ლიდერული ოსტატობა ვითარდება მიზანდასახული საქმიანობის პროცესში.

მენეჯერის თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის შემთხვევაში, ახალგაზრდა ხელმძღვანელი უნდა გა-

ეცნოს ცოდნის არსენალს, რომელსაც უნდა ფლობდეს მომუშავე ჯგუფის ლიდერი. ამ მხრივ გარკვეული დახმარება შეიძლება გაუწიოს ინფორმაციამ ხალხის ურთიერთქმედების შესახებ. ზემოთ მოცემულმა უნდა განაწყოს ლიდერობის პრეტენდენტი საკუთარ თავზე თავდაუზოგავად სამუშაოდ. აქ დიდად შეიძლება დაეხმაროს ურთიერთობის, დარწმუნების უნარის, კონსულტაციის და ა.შ. მასალები. მაგრამ ეს მხოლოდ მედლის ერთი მხარეა; მეორე მხარეს შეადგენს პრაქტიკულად სტაჟირება, რომელიც ხორციელდება ლიდერული ფუნქციების რეალური შესრულებით. ასეთი პრაქტიკუმის საფუძვლად სასურველია ჩაიდოს ცნობილი სოციალური ფსიქოლოგის **კურტ ლევინის (1890-1947)** ლიდერობის სტილის კონცეფცია.

ამ კონცეფციის თანახმად, ლიდერობის მთელი რთული გამავითარდება სკალაზე "ავტოკრატიის-ჩაურევლობის" პოლუსებს შორის, რომელთა შორის მოთავსებულია „დემოკრატიის“ ფუნქცია.



სქემა - ლიდერობის სტილის დიაპაზონი

ლიდერობის სტილის დიაპაზონი იმდენად წარმატებულად აღიქვა **კურტ ლევინმა**, რომ მისი აღქმა ფაქტურად კლასიკური აღმოჩნდა. დღემდე მიუხედავად ცალკეული ავტორების გამომგონებლობის უნარისა, ყველა გამოკვლევა სტილის შესახებ ტრიალებს მისი იდეების ირგვლივ. ამის გამო, პრაქტიკული ვარჯიშები მენეჯერისთვის ლიდერული პოტენციალის განსავითარებლად მიზანდასახულია ავაგოთ კ. ლევინის მოდელის საფუძველზე. აი ზოგიერთი მეთოდური შენიშვნა ამ თემაზე: ყველა ადამიანს აქვს ბუნებრივი მიდრეკილება ან წლობით გამომუშავებული გამორჩეულობა ხალხთან ურთიერთობისას. მმართველობის საჭესთან აღმოჩენისას, უმრავლეს შემთხვევაში, მას აქვს მიდრეკილება განახორციელოს რომელიმე ერთი სტილი - ავტორიტარული (ტოტალიტარული, ავტოკრატიული), დემოკრატიული (კოლეგიალური) ან ჩაურევლობის (ანარქიული). ამასთან დაკავშირებით მმართველი, მოქმედებს რა ერთი სტილის ფარგლებში, აღარბეჭდს თავის საქმიანობას. სტილის არ-

ჩევა განპირობებულია ბევრი სხვადასხვა ფაქტორით. მათ შორის მთავარ როლს თამაშობს სიტუაცია.

ავტორიტარული სტილი შეესაბამება სიტუაციას, როცა ჯგუფში აღინიშნება ხელმძღვანელის კრიზისი და ვითარება აღარ ემორჩილება კონტროლს. ლიდერობის სხვა სტილებით პერსონალის მართვა ვერ მოიტანს აქ ვერანაირ სარგებელს.

დემოკრატიული სტილი აუცილებელია იქ, სადაც მომუშავეთა ჯგუფი არის მონიფულობის მაღალ საფეხურზე, სადაც აღინიშნება საქმიანობის მდგრადი ტემპი, ნესრიგი და დისციპლინა.

ჩაურევლობის სტილი აუცილებელია იმ შემთხვევაში, თუ მომუშავე ჯგუფი გაიზარდა თავის განვითარებაში იქამდე, რომ შეუძლია ეფექტურად იმოქმედოს თვითმართვის სანყისებზე.

ჩამოთვლილი სტილები საკმაოდ "კანონიერი" და აუცილებლები არიან ყოველ კონკრეტულ სიტუაციაში. მიუხედავად ამისა, როგორც აჩვენებს დაკვირვებები, მითითებული სტილების გამოყენების სიხშირე განსხვავებულია. ყველაზე გავრცელებულია დემოკრატიული სტილი. მენეჯერი რომ გახდეს და დარჩეს ლიდერად უნდა შეიგრძნოს სიტუაცია და საქმიანობის ისეთი სტილი აირჩიოს, რომელიც სჭირდებათ მის ქვეშევრდომებს. ამასთან დაკავშირებით აუცილებელია საკუთარი მიდრეკილების გამოვლენა ადამიანებთან ურთიერთობებისას.

ნაირა ღვებავილი,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი
თამარ ლამბაშიძე
საქართველოს შოთა რუსთაველის
თეატრისა და კინოს სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

გამოყენებული ლოტირატურა:

1. Волков Н.Н .Сто страниц о бизнесе М., 2008
2. В. Зигерт. Лючия Ланг „Руководитель без конфликтов“ Экономика М., 2000
3. Джинни Г. Скотт. Сила ума (пер с англ) М., 2000
4. Друкер П. Ф . „Задачи менеджмента В XXI веке“ М., 2000
5. 10. Виханский О. Наумов А. практикум по курсу менеджмент М., 2004

Resume

LEADERSHIP INTERPRETATIONS IN THE MODERN MANAGEMENT

Tamar Ghambashidze, Naira Ghvedashvili

Leadership abilities and especially leadership skills develops at the process of purposeful activities. Leader is an essential part of social group. As soon as any unity of human comes up, the leader appears in its structure. The hierarchy of leaders is formed where the functions of the group is more growing and expending the spheres of its activities. Here the "formal" and "informal" leaders begin to act. The firsts take the authority to rule the people, through the further judiciary institutions; the seconds become leaders through recognition of the surrounding people.

There are two competitive opinions about leadership abilities. According to the first opinion people must be born as a leader and it is a hopeless task to bring up someone as a leader. According to the second opinion the abilities of leader are developing. It is true that for this is required certain types of physiological data: strict attention, good memory, inclination towards productive thinking and etc.

კედაბოგიური კადრების მატერიალური ნახალისება ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის საკადრო პოლიტიკაში

დღევანდელ საქართველოში, როგორც მთლიანად პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, შრომის ანაზღაურება უმთავრესი მასტიმულირებელ ფაქტორს, რადგან ის ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს ადამიანის მოთხოვნილებების საარსებო მინიმუმის დაკმაყოფილებას. შესაბამისად, ასეთ სიტუაციაში შრომითი საქმიანობის უფრო მაღალი მოტივები ქვეყანაში გადადის უკანა პლანზე.



**ამათ შახმუროვა,
სოხუმის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის დოქტორანტი**

დამქირავებლები, ხელფასის ფორმირების დროს ეფუძნებიან ნორმატიულ ბაზას, რომელსაც იყენებენ საშემსრულებლო და საკანონმდებლო ხელისუფლება, სატარიფო შეთანხმებებს პროფკავშირებთან და სწორედ ასეთ პირობებში განსაზღვრავენ შრომის ანაზღაურების სისტემას, პირობებსა და მოცულობას სხვადასხვა კატეგორიის თანამშრომლისთვის და თანამდებობრივი პირობებისათვის. მოცემულ შემთხვევაში ისინი ყოველთვის ხელმძღვანელობენ იმის აუცილებლობით, რომ:

- უზრუნველყოფილი იქნას დაქირავებულის ალნარმოება;
- ორგანიზაციის საქმიანობის განვითარებაში დაინტერესების სტიმულირება;
- სოციალური სამართლიანობის პრინციპების რეალიზაცია და
- თანამშრომლების შრომის გაზომვა საქონლის ან მომსახურების ფასებში.

შრომის ანაზღაურების (ხელფასის) ორგანიზაცია სოციალური, ეკონომიკური, ტექნიკური, ფსიქოლოგიური ხასიათის ღონისძიებების კომპლექსია, რომელიც მონოდედებულია, შრომა დაუკავშირდეს მის ანაზღაურებას. ამისთვის გამოიყენება ხელფასის სხვადასხვა ფორმა/მეთოდი, მათ შორის ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში. როგორც სპეციალური ეკონომიკური ლიტერატურიდან ცნობილია, ძირითადად, გავრცელებულია პირდაპირი დროითი, დროითი პრემიული და საკონტრაქტო სატარიფო-საატესტაციო ანაზღაურება კვალიფიკაციის დონის მეშვეობით.

ხელფასის ორგანიზაცია საბიუჯეტო სფეროში ხშირად კრიტიკას იწვევს. სისტემატიურად მიმდინარეობს პროექტების შემოთავაზება, რომელიც ითვალისწინებს პერსონალის შრომის ანაზღაურების დარგობრივ სისტემას. ამ უკანასკნელს საფუძვლად უდევს ორგანიზაციებისა და დანესებულებების დაყოფა კატეგორიების მიხედვით (შესრულებული ფუნქციები და საქმიანობის მოცულობა). ამ შემთხვევაში სპეციალისტების ხელფასი განისაზღვრება დაკავებული თანამდებობითა და სამუშაო გამოცდილებით (სტაჟით). ამავდროულად, რეკომენდებულია, რომ შენარჩუნებული იქნას დანამატები (სამეცნიერო ხარისხი და სხვ.). ასევე საჭიროა დანესდეს ზეტარიფული დანამატი ხელფასზე, მათ შორის მასტიმულირებელი დანამატები შრომის, დაძაბულობისა და ხარისხის მიხედვით და სხვ [5,23].

როგორც ცნობილია, ხშირად მიუთითებენ კადრების მატერიალური სტიმულირების რამდენიმე აუცილებელი პირობის გათვალისწინებაზე. ესენია:

- ყოველი თანამშრომლისთვის სტიმულირების სისტემის სიმარტივე და მისი იოლი გაგება;
- სტიმულირების დადებითი შედეგების ოპერატიულობა;
- ნახალისების მოცულობის დაკავშირება ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ და ფსიქოლოგიურ ფაქტორებთან;
- სამართლიანი სტიმულირების გრძნობის ფორმირება;
- ორგანიზაციის საქმიანობის საერთო შედეგებისადმი ინტერესების ამაღლება;
- ლტოლვა საქმიანობისადმი, ინდივიდის შე-

დეგების გაუმჯობესებისადმი.

იმ შემთხვევაში, თუ თანამშრომლების დაჯილდოების (გასამრჯელოს) სისტემა აგებულია არაეფექტიანად, მაშინ, ის შეიძლება გახდეს დესტაბილიზაციის ფაქტორი, გამოიწვიოს პერსონალის გულგრილობა საკუთარი სამუშაოს მიმართ, აგრეთვე შრომის ხარისხის შემცირება, კონფლიქტები და სხვ. უკიდურესი მოვლენებიც კი.

შრომის ანაზღაურების პრობლემა საჭიროებს სისტემურ მიდგომას, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელფასთან ერთად, გათვალისწინებული უნდა იყოს სხვა ფაქტორებიც, კერძოდ, სადაზღვევო დაგროვებები, ფასისმიერი პოლიტიკა და ა.შ.

სტიმულირება, რომელიც დაკავშირებულია პიროვნების თვითშეფასებასთან, მისი შრომის ფასეულობის აღიარებასთან, ექვემდებარება არასამართლიან კორექტირებას [4,42-44].

საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში, სადაც შრომითი საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება ძალიან ძნელია, შრომის ანაზღაურებას გააჩნია პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა.

განვითარებული ქვეყნების სასკოლო დანესებულებებში, გარეგანი დაჯილდოების პროცესში, პრემიის მეთოდის გამოყენება ყველაზე საკამათო ფორმას წარმოადგენს. ეს უკანასკნელი, თავისი წმინდა არსით, გულისხმობს კომპენსაციის სისტემას, რომელშიც შრომის ანაზღაურება (ხელფასი) ეფუძნება ინდივიდის მუშაობას. კარგი შემსრულებლები იღებენ მეტ თანხას; შედარებით სუსტი შემსრულებლები კი – ნაკლებს. ძირითადი პრინციპია ის, რომ ზოგიერთი მასწავლებელი, ან ხელმძღვანელი გამოიმუშავეს სხვებზე მეტს იგივე სამუშაოს – მხოლოდ კარგად შესრულებისას. თუმცა, როგორც ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში გავრცელებულია, პრემია ემატება ხელფასის სტანდარტულ თანრიგს და შეადგენს დაქირავებულის შრომის ანაზღაურების მხოლოდ მცირე ნაწილს.

1900-იანი წლების დასაწყისიდან პედაგოგიური კადრებისთვის პრემიის მრავალი გეგმა იქნა შემოღებული ამერიკის შეერთებულ შტატებში (აშშ). ამ მიმართულებით მოქმედება განსაკუთრებით გააქტიურდა 1980-იანი წლების შუა პერიოდში. პირველ მიზეზს საფუძვლად ედო დაშვება - მასწავლებლის მოტივაციის გაზრდის იმედი, როდესაც პრემია უბიძგებს განმანათლებელს მეტი მუშაობისა და პროდუქტიულობის გაზრდისკენ. ხოლო, მეორე მიზეზს კი წარმოადგენდა ის, რომ ბევრი პედაგოგი არც ნიჭიერი იყო და არც ეფექტიანი. იდეის არსი მდგომარეობდა იმაში, რომ მოეძებნათ ხელფასის გაზრდის გზები, რათა დაეჯილდოებინათ უკეთესი მასწავლებლები და მოეზიდათ ახალბედა პედაგოგები, არაეფექტიან განმანათლებლებზე კოლოსალური თანხების დახარჯვის გარეშე.

თავიანთ კვლევაში მარკა. სმაილიმ და ჯონ ს.სმარტმა (1990) დაადგინეს, რომ პედაგოგიური კადრების მიერ პრემიული ანაზღაურების სქემის მხარდაჭერა დამოკიდებულია პრემიის გავლენაზე, კოლეგიურ კომუნიკაციაზე მასწავლებლებს შორის. პრემიის მიმართ წინააღმდეგობა, ცხადია, ზრდის კონკურენციას და ამცირებს კოლეგებს შორის თანამშრომლობას. განათ-

ლების სისტემის მკვლევარმა ფაიერსტონმა (1991) სწორედ ამის მსგავსი დასკვნები გააკეთა.

მოცემული პრობლემის სხვა მკვლევარების: ბეთი მალენის, მაიქლ ჯ. მარფის და ენ ვ. ჰარტის (1988) მიხედვით, პრემიის მიღების კრიტერიუმები, ჩვეულებრივ, მოიცავს ბრწყინვალე, მონინავე მასწავლებლად შეფასებას (მაგალითად, დადგენილი პედაგოგიური ჩვევების გამოვლენა, მოსწავლეების ტესტირების გაუმჯობესებული შედეგები) ან სხვა სამუშაოს შესრულებას დამატებითი გადასახადისათვის (მაგ., მენტორული სამუშაოს შესრულება, სკოლისგარეშე აქტივობების წარმართვა, სამუშაოდან მოუწყვეტლად სემინარების გამართვა და ა.შ.).

როგორც ცნობილია, პრემიის ორი ტიპია ფართოდ გავრცელებული. ესენია: ხელფასის ბონუსი და გაზრდილი სტატუსი მაღალი ხარისხის შესრულების საჯარო აღიარებით. სწორედ მითითებულმა ავტორებმა დაადგინეს, რომ პრემიის სისტემები მნიშვნელოვნად არ ცვლის არცერთ მოსალოდნელ ჯილდოს. როგორც ხელფასის სარგებელი, ასევე პრემია გამოიყენება რომ გაკეთდეს დანაშაუტი და არ შემცირდეს შრომის ანაზღაურების ძირითადი ფონდი. თუნდაც პრემიის არსებობის პირობებშიც, პედაგოგის ანაზღაურების უმთავრეს ნილს კვლავ ხელფასი შეადგენს, რაც დადგენილია განათლების, გამოცდილების საფუძველზე. უფრო მეტიც, პრემიები ამა თუ იმ სახით ფართოდ უნაწილდება ყველას ან თითქმის ყველას, ვინც შეიტანს მასზე განაცხადს. ასეთ შემთხვევაში პრემია აღიქმება, როგორც ძირითადი ხელფასის ზრდა ყველა პედაგოგისათვის. რაც შეეხება სტატუსს, პროცედურული და კოლეგების მხრიდან ურთიერთზენოლა (პრესი) განაპირობებს იმას, რომ ამგვარი პრემიების რეციპიენტები და ჯილდოები, უმთავრესად, საიდუმლოდ ინახება. იმ შემთხვევაში, როცა ხდება საჯარო გამომჟღავნება, სარგებელი კომპენსირდება კოლეგების სანქციებით.

მიუხედავად იმისა, რომ პრემიული სისტემა ათწლეულების მანძილზე ყალიბდებოდა, უქმდებოდა და თავიდან იქმნებოდა პრემიული სქემების მთელი მრავალფეროვნება, მხოლოდ მცირე მათგანმა გაუძლო დროს. პრემია არ წარმოადგენს ეკონომიკური თუ სტატუსის ჯილდოების გადანაწილების სიცოცხლისუნარიან მიდგომას სასკოლო დანესებულების გარემოში. ხელშემწყობ გარემოებათა არსებობის პირობებშიც კი პრემიული სქემების უმეტესობა, სავარაუდოდ, ვერ იქნება წარმატებული და არ წარმოადგენს სტიმულირების გაძლიერების პერსპექტიულ საშუალებას ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში. უმეტესად, მასწავლებლები წინააღმდეგები არიან პრემიული სქემების შემოღებისა, რადგან ისინი, როგორც წესი, პედაგოგიურ კადრებს შორის ინვესტს განხეთქილებას, კონკურენციას და კონფლიქტს [1,44-46].

ნებისმიერი ზოგადსაგანმანათლებლო ორგანიზაციის წარმატებული ფუნქციონირება, დიდად არის დამოკიდებული ინდივიდის მაქსიმალურ მოტივირებაზე, რადგან, საბოლოო ჯამში, სწორედ პედაგოგიური კადრების აქტიური და მაღალი ხარისხის შრომით ყალიბდება და ვითარდება მოსწავლე, როგორც დროის მოთხოვნების

განათლება

შესაბამისი ცოდნით აღჭურვილი პიროვნება. შესაბამისად სწორედ მატერიალური ნახალისების ფორმები და მეთოდები წარმოადგენს მასწავლებლის საქმიანობის ინტერესის რეალიზაციის მექანიზმს. თუ როგორ იქნება უზრუნველყოფილი ინდივიდის მატერიალური ინტერესის დაკმაყოფილების ხარისხი, მის ქცევაზეა დამოკიდებული. ყოველივე ეს ბუნებრივია განსაზღვრავს, როგორც სწავლების მიმართ, ასევე ამ პროცესის მაქსიმალურად ეფექტიანად შესრულების მიზნით საკუთარი კვალიფიკაციის პერმანენტულ განვითარებას, ეს, რასაკვირველია, თავის მხრივ ითხოვს სასწავლო პროცესის პარალელურად, პედაგოგის თვითგანვითარებას. რადგან ჩვენი მოსაზრებით, თანამედროვე სწავლადცვალებად ეპოქაში, მხოლოდ ერთჯერადი სერტიფიცირებით შეუძლებელია უზრუნველყოფილი იქნას მასწავლებლის პროფესიული მომზადების შესაბამისობაში მოყვანა, იმ ყოველდღიურ მოთხოვნებთან, რომლებიც დგება უშუალოდ მის წინაშე მოსწავლეების სწავლა/სწავლებისა და აღზრდის პროცესში.

პედაგოგის კვალიფიკაციის ამაღლება უნდა ეფუძნებოდეს **მატერიალურ და მორალურ ნახალისებას**, მისი თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისობის უზრუნველყოფას. ერთი რამ ფაქტია: მასწავლებლის პროფესია მაღალმემოსავლიანი არც ერთ ქვეყანაში არ არის. მას არსად არ აქვს ისეთი ხელფასი, როგორც, ვთქვათ, ბიზნესის სფეროში დასაქმებულ ადამიანებს მთავარი, რასაც პედაგოგს სწავლა/სწავლების პროცესი აძლევს, მხოლოდ მატერიალური კომპენსაცია არ არის. განმანათლებლის ხელფასის ზრდა კი წარმოადგენს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სტრატეგიულ ამოცანას. მასწავლებელი არ ირჩევს აღნიშნულ პროფესიას გამდიდრების მოლოდინით. მაგრამ, როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, განვითარებად ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, სადაც ცხოვრების დონე ჯერ კიდევ დაბალია, ხელფასის სიდიდე ინარჩუნებს საკმაოდ მაღალ მასტიმულირებელ ფუნქციას პედაგოგიურ საქმიანობაში.

მიუხედავად იმისა, რომ მატერიალურ ანაზღაურებას პედაგოგისთვის ძალიან დიდი მნიშვნელობა გააჩნია ისეთ სიტუაციაში, როდესაც მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი დასაქმებულია საბაზრო ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში, სადაც, როგორც ვიცით, ანაზღაურება საკმაოდ მაღალია, ყოველივე ეს კი იწვევს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის დიფერენციაციას მემოსავლების მიხედვით. **ასეთ პირობებში პედაგოგი, როგორც საზოგადოების აქტიური წევრი, ხედავს, რომ მისი ეკონომიკური მდგომარეობა შედარებით უარესდება და იგი რიგ შემთხვევაში ადგილს იკავებს დაბალმემოსავლიანი მოსახლეობის ფენაში, ე.ი. გამოდის, რომ მასწავლებელი ხვდება „მონყვლადთა კატეგორიაში.“** რა თქმა უნდა, ეს ყველაფერი არ არის, თუმცა განმანათლებელს, ცხადია, არ უნდა ანუხებდეს პირადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება, ამავდროულად მან დრო უნდა დაუთმოს თვითგანვითარებას და უმნიშვნელოვანესია, მუდმივად იყოს პროფესიული განვითარების პროცესში ჩართული, საჭიროა საზოგადოების განვითარების თანამედროვე ეტაპზე, ის აუცი-

ლებელი ხარისხით, პასუხობდეს სათანადო ცოდნის გადაცემას მოსწავლეებისათვის და ემსახურებოდეს მათი საფუძვლიანად აღზრდის საქმეს. სწორედ ამიტომ, ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ელემენტს უნდა წარმოადგენდეს პედაგოგიური კადრების მატერიალური ნახალისების არა მარტო ფორმებისა და მეთოდების, არამედ შრომის ანაზღაურების სიდიდის განუყოფელი შრომის ხარისხთან შესაბამისობაში მოყვანა.

ამ პრობლემის აქტუალობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვიხილოთ პედაგოგიური კადრების მატერიალური ნახალისების ფორმებისა და მეთოდების სრულყოფა, ასევე მისი ამოსავალი პოზიცია, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ის უნდა ითვალისწინებდეს თანამედროვე სწავლა/სწავლების პროცესის შრომატევადობასა და ხარისხს. ანუ, მარტივად რომ ვთქვათ, საუბარია ამოსავალ ნორმატიულ საფუძვლებზე, რომელიც როგორც პერსპექტივაში გვესახება უნდა იყოს შემუშავებული შესაბამის უწყებაში (საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში) და გარკვეული პროცედურების გავლის შემდეგ, ის უნდა გახდეს შრომის მატერიალური ანაზღაურების ფორმებისა და მეთოდების საფუძველი (რეგლამენტი). ეს მაშინ, როდესაც სტიმულირების დონე შეესაბამება პედაგოგის მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობას, ამ უკანასკნელის სირთულესა და ხარისხს. ყველაფერმა ამან, ასახვა უნდა ჰპოვოს შესაბამის ნორმატიულ დოკუმენტში, სადაც საჭიროა აღწერილი იყოს შესასრულებელი სამუშაოს პროცედურა და მისდამი მოთხოვნები. ამით ჩვენ კიდევ ერთხელ ვუსვამთ ხაზს მატერიალური სტიმულირებისთვის ნორმატიული დოკუმენტების შექმნას. ეს განსაკუთრებით ეხება პედაგოგების ძირითადი სახელფასო განაკვეთის (მინიმუმის) ფორმირებას. რაც შეეხება მის ჩამოყალიბებას, აუცილებელია სწორედ მასზე აიგოს მთლიანად პედაგოგის შრომის სტიმულირების მექანიზმი, რასაკვირველია, მისი ფორმებისა და მეთოდების გათვალისწინებით

ცნობილია, რომ ნებისმიერი ფორმის სტიმულირება მიზნად ისახავს პედაგოგის ქცევის სასურველი მიმართულებით წარმართვას და მისი განმეორებადობის უზრუნველყოფას. აქ იგულისხმება, რომ ნახალისების მიზანია მასწავლებლების მოტივირება სასკოლო დაწესებულებისათვის სასურველი ქცევის განსახორციელებლად. პედაგოგთა ქცევის მართვისადმი ამგვარი მიდგომა, არსებითად უპირისპირდება ორგანიზაციის მართვის ადმინისტრაციულ მოდელს, რომელიც უფრო მეტად ეფუძნება გარკვეული დისციპლინური ზომების გამოყენების. ბევრი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ მხოლოდ შიშზე დაფუძნებული ქცევის ხანგრძლივი დროით შენარჩუნება საკმაოდ რთულია ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში და ადრე, თუ გვიან მართვის ამგვარი სტილი უკვე მოძველებულია (წარსულია), მისი გამოყენება რისკქვეშ დააყენებს სასკოლო ორგანიზაციის მომავალ წარმატებას. თანამედროვე მენეჯმენტის სისტემაში დღითიდღე ძლიერდება კოლექტივის წევრების მართვის პროცესში ფართო მონაწილეობის მეთოდები, რაც მორალური სტიმულირებისა და ადამიანების აქტი-

ურობის ამაღლების ძლიერ ინსტრუმენტად მიიჩნევა, მაგრამ მატერიალური ნახალისების, მისი ფორმებისა და მეთოდების სრულყოფა, რომელიც მიმართულია შრომის რაოდენობისა და ხარისხის მაქსიმალურ გათვალისწინებაზე, რჩება მეტისმეტად აქტუალურ პრობლემად ყველა ქვეყანაში. ეს განსაკუთრებით უპირისპირდება საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემას და შეიძლება შეფასდეს, როგორც ქვეყნის ერთ-ერთი უმწვევალესი პრობლემა. პრაქტიკული გამოცდილებიდან ცნობილია, რომ მოტივაციაზე ორიენტირებული მიდგომა, პედაგოგიურ კადრებში სამუშაოს შესრულების მიმართ დაინტერესებას აღვივებს და ეფექტიანობის გარანტიად იქცევა ხანგრძლივი დროის განმავლობაში. სწორედ ამ მიმართულებით ვითარდება მატერიალური ნახალისების სისტემა. ერთის მხრივ, სულ უფრო და უფრო პრომატივადი და ინტენსიური ხდება, რაც ითხოვს შესაბამისი დონის მატერიალურ ნახალისებას და მეორე მხრივ, სწავლა/სწავლების ინოვაციური მეთოდები აძლიერებენ სასწავლო დისციპლინების ათვისების დონეს, თანაც პედაგოგიური სწავლების თანამედროვე სტანდარტებითა და ტექნოლოგიებით. სხვა შემთხვევაში თუ ეს ასე არაა, მაშინ შეუძლებელი იქნება მოტივირებული პედაგოგის სტიმულირების გარეშე მოღვაწეობა. ორივე მათგანი ერთმანეთს ავსებენ და განაპირობებენ ჩვენს შემთხვევაში, პედაგოგის საქმიანობის მაღალი ხარისხისადმი ლტოლვას (რასაკვირველია, თუკი ეს გათვალისწინებულია შრომის ანაზღაურების სისტემაში).

პერსონალის მართვის თანამედროვე ტექნოლოგიები სულ უფრო მეტად ითვალისწინებს კოლექტივის ეფექტიანი მართვის პროცესში აქტიური საქმიანობის ნახალისების მიზნით, მატერიალური სტიმულირების მეთოდების ფართო სპექტრს. ლიტერატურული წყაროებიდან ცნობილია, რომ პედაგოგიური კადრების მოტივაციის გაზრდისთვის მატერიალური ნახალისების კატეგორიაში გაერთიანებულია ისეთი ფორმები და მეთოდები, რომლებიც პედაგოგიური კადრების ფინანსურ ნახალისებას ითვალისწინებს, აგრეთვე მათზე დაკისრებულ მოვალეობებსა და განსაკუთრებულად რთული სამუშაოების შესრულებაზე დაწესებული მატერიალური დაჯილდოების ფორმებს. ფინანსური ნახალისება ორიენტირებულია პედაგოგების გარეგან მოტივირებაზე.

პედაგოგიური კადრების მატერიალური ნახალისების მიზნით მთელი რიგი განვითარებული ქვეყნები, ძირითადი სახელფასო განაკვეთის გარდა, იყენებენ სხვადასხვა ფორმებსა და მეთოდებს, რომლებიც სულ უფრო აქტიურ პოზიციაში ამყოფებს კადრებს რუტინული სამუშაოს შესრულების პროცესში. რა თქმა უნდა, საუბარია დანამატებზე, ხელფასზე, პრემიებსა და სხვადასხვა მატერიალური ნახალისების ჯილდოზე. ფინანსურ სტიმულირებზე დამყარებული ნახალისების სისტემები სულ უფრო და უფრო აქტუალური ხდება თითქმის ყველა სახის ორგანიზაციაში, განსაკუთრებით აშშ-სა და ევროპის ქვეყნებში, რომელთაგან მოწინავე პოზიცია ამერიკის შეერთებულ შტატებს უკავია, სადაც უკვე 1995 წლის მაჩვენებლებით ეკონომიკური სტიმულირების ამ ფორმას ორგანიზაციების 77% მიმართავდა. აღსანიშნავია, რომ ეს მაჩვენებელი დაახლოებით ორჯერ

აღემატება იმავე პარამეტრს 1998 წლისათვის. სამწუხაროდ, ჩვენ არ ვფლობთ უფრო ახალ, ოფიციალურ სტატისტიკას ნახალისების ამ ფორმის გამოყენების სიმშრის შესახებ, თუმცა არსებული ზრდის ტენდენციის გათვალისწინებით და არამეცნიერული დაკვირვების საფუძველზე შეიძლება ვიფიქროთ, რომ გარკვეული სახის მატერიალური ნახალისების ფორმები დღეს ყველა ორგანიზაციაში, მათ შორის ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაშიც, გამოიყენება [2, 181-182]. მსგავსი ფორმები გავრცელებულია საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის სინამდვილეში, რომელთაგან ძირითადია:

- **ინდივიდუალური ან ჯგუფური პრემიები/ბონუსები.** აღნიშნული მეთოდი გამოიყენება პედაგოგის/მასწავლებელთა გარკვეული ჯგუფის მიერ განეული განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო სამუშაოს სანიმუშოდ შესრულების შემთხვევაში და ითვალისწინებს ყოველთვიურ ანაზღაურებაზე დამატებითი ფულადი „ჯილდოს“ გაცემას. ჯგუფური მასწავლებლების გარეგანი მოტივირების კლასიკური და ტრადიციული მაგალითია – ქცევის გამოწვევა და „გამყარება“ უკავშირდება განმანათლებლისათვის სასურველ ფინანსურ ჯილდოს. კვლევებით დადგენილია, რომ პრემიების მოცულობის ზრდასა და სამუშაოს შესრულებას შორის ყალიბდება გარკვეული ტენდენციები. პრემიების მოცულობის ზრდა მოტივაციას აძლიერებს მხოლოდ გარკვეული დონის მიღწევამდე. მნიშვნელოვანი ჰიპოთეზური ზღვარის გადალახვის შემდეგ კი, ჯილდოს მოცულობის ზრდა, უკვე ვეღარ იწვევს მოტივაციის სიძლიერის ცვლილებას. შესაბამისად, ჩვენი აზრით, პედაგოგების ნახალისების მხოლოდ ეს მეთოდი არ უნდა იყოს საკმარისი მამოტივირებელი გარემოს შექმნისათვის;

- **კალენდარული პრემიები/ბონუსები.** წინა ნახალისების ფორმისგან განსხვავებით, ეს მეთოდი დაკავშირებულია წელიწადის დროებთან და არა პედაგოგების მუშაობის ხარისხთან. როგორც წესი, ისინი გაცივება ერთდროულად ყველა დასაქმებულზე. სასკოლო დაწესებულებები, რომლებიც იყენებენ ნახალისების ასეთ ფორმას, მიიჩნევენ, რომ ამ გზით შესაძლებელი ხდება პედაგოგებს შორის არასასურველი კონკურენციისა და ნახალისებასთან დაკავშირებული ბევრი სხვა სირთულისაგან თავის დაცვა;

- **მატერიალური ჯილდო.** ეს მეთოდი, ასევე, გამოიყენება ერთჯერადად, პედაგოგის განსაკუთრებული წვლილისა და დამსახურების აღსანიშნავად და გამოიხატება რაიმე სახის საჩუქრის გადაცემაში. ჯილდოები მეტ-ნაკლებად დაკავშირებულია ორგანიზაციის სპეციფიკასთან, მის სამუშაოსთან. თუმცა ასევე ხშირია ორგანიზაციის მუშაობასთან დაუკავშირებელი საჩუქრებიც. მაგალითად, მასწავლებლებისთვის ეს შეიძლება იყოს ბილეთის მიღება რომელიმე ცნობილ თეატრალურ წარმოდგენაზე, ან სასწავლო ტური ავტორიტეტულ საგანმანათლებლო ორგანიზაციაში. ხშირად გამოიყენება ისეთი საჩუქრებიც, რომლებიც სასურველი და სასიამოვნო არა მხოლოდ პედაგოგისათვის, არამედ მისი ოჯახისთვისაც. ვფიქრობთ, რომ ასეთი ზრუნვა პედაგოგსა და მის ოჯახზე პოზიტიურ განწყობას ჩამოა-

მოტივატორები	პიგიენური ფაქტორები
<ul style="list-style-type: none"> • მიღწევის შესაძლებლობა; • კოლეგებისა და უფროსის დაფასება; • მამოტივირებელი/საინტერესო სამუშაო; • პასუხისმგებლობის განაწილება; • დაწინაურების შესაძლებლობა; • პროფესიული ზრდის შესაძლებლობა. 	<ul style="list-style-type: none"> • ანაზღაურება და სხვა სახის ფინანსური დანამატები; • კომფორტული სამუშაო გარემო; • ურთიერთობები კოლეგებთან; • ხარისხიანი ობიექტური ზედამხედველობა; • სტატუსი ორგანიზაციის შიგნით; • სტაბილურობა; • სამუშაოს ფიზიკური მახასიათებლები და აღჭურვა; • პირადი ცხოვრებისათვის დარჩენილი დრო.

ყალიბებს ზოგადსაგანმანათლებლო ორგანიზაციის მიმართ და ბუნებრივია კიდევ უფრო მეტად გააძლიერებს საჩუქრის მამოტივირებელ ეფექტს;

• **სპეციალური შეღავათები და სოციალური პროგრამები.** ეს მეთოდი საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში ყველაზე ფართოდ გამოიყენება. აღნიშნული მეთოდის არსი მდგომარეობს პედაგოგებისთვის სპეციალური შეღავათების დაწესებასა და სოციალური დახმარებების განწესებაში მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან კავშირის გარეშე. სპეციალური შეღავათების ყველაზე პოპულარული მაგალითებია: **სადაზღვევო პაკეტი (სახელმწიფოს სრული, ან ნაწილობრივი დაფინანსებით), კორპორაციული პროგრამები მობილურ ოპერატორებთან, შეღავათები და ფასდაკლებები კონკრეტულ მაღაზიებში ან/და კონკრეტულ პროდუქციაზე, უფასო ან შეღავათიანი მგზავრობა საჯარო ტრანსპორტში (თბილისის მერიის მიერ გაცემული პლასტიკური, სამგზავრო ბარათები) და ა.შ.** ამგვარი პროგრამების არსებობა, რასაკვირველია, მიმზიდველს ხდის მასწავლებლის პროფესიას და ხელს უწყობს მაღალკვალიფიციური პედაგოგიური კადრების შენარჩუნებას ხანგრძლივი დროის განმავლობაში.

სკოლის მენეჯერების უმეტესობა (97%) პედაგოგიური კადრების მოტივირებისა და ნახალისების ყველაზე მნიშვნელოვან ფორმად მატერიალურ სტიმულირებას მიიჩნევს და ამ შეხედულებას ხსნის იმით, რომ ქვეყანაში არსებულ ეკონომიკურ პირობებში მასწავლებლისთვის ფინანსური დანამატი ბევრად უფრო სასურველი და მამოტივირებელია, ვიდრე მორალური ნახალისების ფორმები. თუმცა, ორგანიზაციულ ფსიქოლოგიაში ამ მიმართულებით ჩატარებული უამრავი კვლევით დადგინდა, რომ მატერიალურ ნახალისებას აქვს საკმაოდ მოკლე მამოტივირებელი ეფექტი და თანამშრომელთა მოტივირება ხანგრძლივი დროით ნახალისების უფრო სხვა — შინაგანი მოტივაციის ზრდაზე ორიენტირებულ ფორმებს შეუძლია (ჩვენ ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ვგულისხმობთ განვითარებულ ქვეყნებს). აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთი ყველაზე პოპულარული კვლევები ეკუთვნის **ამერიკელ ფსიქოლოგს ფრედერიკ ჰერცბერგს [2,183-188]**. მისი ნაშრომი „**როგორ გავზარდოთ თანამშრომელთა მოტივაცია?**“ (1968წ.) იმ დროისთვის არნახული 1.2 მილიონიანი ტირაჟით დაიბეჭდა და ცნობილი ამერიკული გამოცემების მიერ

ყველაზე ხშირად ციტირებულ წყაროდ იქცა. ავტორის აზრით, ორგანიზაციაში (განურჩევლად იმისა, თუ რა ტიპის ორგანიზაციასთან გვაქვს საქმე) მოტივაციის გამღვივებელი ფაქტორები პირობითად შეიძლება ორ ფართო კატეგორიაში მოვათავსოთ – **მამოტივირებელი და პიგიენური ფაქტორები**. ამგვარი დაყოფის შემოთავაზებისთვის მის თეორიას ხშირად „**ორი ფაქტორის თეორია**“ უწოდებენ. ქვემოთ მოცემული ცხრილი №1 აჯამებს **ფ. ჰერცბერგის** მიერ თითოეულ კატეგორიაში მოაზრებულ ფაქტორებს. თეორიის ძირითადი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ თანამშრომელთა ხანგრძლივი დროით მოტივირება შეუძლია მხოლოდ ე.წ. მოტივატორებს, პიგიენური ფაქტორები კი მხოლოდ სამუშაოთი უკმაყოფილების დონის შემცირებისთვის არის ეფექტიანი. შესაბამისად, მათი გამოყენება თანამშრომელთა მოტივაციისთვის არ არის ქმედითი.

მოცემული თეორია, რომელზეც მიდის საუბარი, რა თქმა უნდა, არ აკნინებს პიგიენური ფაქტორების ზოგად მნიშვნელობას. თუმცა, ცხადია, მხოლოდ პიგიენურ ფაქტორებს არ შეუძლია თანამშრომელთა მოტივირება და მათი ქცევის მიმართვა ორგანიზაციისთვის სასურველი მიმართულებით. უნდა ითქვას, რომ საკმაოდ იშვიათია შემთხვევები, როდესაც სამუშაო პირობებით უკმაყოფილო ადამიანი განსაკუთრებით მოტივირებულია იმუშაოს ამ ორგანიზაციაში. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიის თანახმად, სტიმულირების ძალა ძირითადად მოტივატორებს აქვთ, პიგიენური ფაქტორების არსებობა აუცილებელ და ხელსაყრელ გარემოს ქმნის მოტივატორების ამოქმედებისთვის, ამიტომაც, რასაკვირველია, მათი მნიშვნელობა ძალიან დიდია.

მასასადამე, ჩვენ განვიხილეთ ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში დღეისათვის ყველაზე ფართოდ გამოყენებული და გავრცელებული მატერიალური ნახალისების ფორმები და მეთოდები. მათი გაცნობა, გაანალიზება და ლოგიკური გააზრება, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანი იყო სტიმულირების შესახებ ზოგადი შთაბეჭდილების შესაქმნელად. თუმცა, ვფიქრობთ, სასკოლო დაწესებულებების ხელმძღვანელებმა არ უნდა შეიზღუდონ თავი მხოლოდ ზემოთ აღწერილი მეთოდების გამოყენებით. ახლა უკვე, როდესაც ჩვენთვის ცნობილი გახდა ის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც ნახალისების სისტემებს უდევს საფუძვლად, კარგი იქნება, თუ ზოგადსაგანმანათლებლო ორგანიზაციის მენეჯმენტი, საკუთარ პედაგოგიურ პერსონალთან

ერთად, მოიფიქრებს და შეიმუშავებს სტიმულირების ორიგინალურ და საინტერესო მეთოდებს, ჩვენს მიერ განხილული ფორმების კომბინაციითა, თუ ინოვაციური მიდგომების საფუძველზე, რასაკვირველია, სასკოლო დაწესებულების საბიუჯეტო შესაძლებლობიდან და პოტენციალიდან გამომდინარე.

ამრიგად, ყველაზე მთავარი მოტივი მასწავლებლისთვის მის მიერ აღსაზრდელი მოსწავლეებისთვის საფუძვლიანი ცოდნის მიცემა და მათი სასკოლო ცხოვრებაში ჩართულობით დაინტერესებაა. აქვე აღვნიშნავთ იმასაც, რომ პედაგოგი არ უნდა ეძებდეს არსებობისთვის დამატებით გზებსა და საშუალებებს. მასწავლებლის მთავარი საქმიანობა უნდა იყოს საკუთარ თავზე მუდმივი მუშაობა, რათა ის არ ჩამორჩეს თანამედროვე მოთხოვნებს, რადგან, პედაგოგი თითქმის 24 საათიან რეჟიმში ჩართულია სასკოლო დაწესებულებაში მიმდინარე პროცესებში, ასევე მოსწავლე-განმანათლებლის კომუნიკაციის გაუმჯობესების ფორმებისა და მეთოდების გზების ძიებაში.

შრომის სტიმულირება, რომელიც მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს ადამიანის ორგანიზაციაში საქმიანობის ეფექტიანობას, ფაქტიურად მოიცავს ორიერთად ასპექტს – მატერიალურ და არამატერიალურ ნახალისებას და, ცხადია, ამით უკვე დასტურდება ის, რომ ყოველი ორგანიზაციის, მათ შორის სასკოლო დაწესებულების ხელმძღვანელმა, პედაგოგიური კადრების ნახალისების ფორმებისა და მეთოდების დადგენის პროცესში, მაქსიმალური ხარისხით უნდა გაითვალისწინოს მათი ასაკობრივი სტრუქტურა, განწყობა და დამოკიდებულება სტიმულირების ფორმების მიმართ, რომლებიც უნდა იყოს საჯარო განხილვის პროდუქტი და თითოეული განმანათლებლისთვის ხელმისაწვდომი. ყოველივე აღნიშნული, რა თქმა უნდა, საჭიროა აისახოს სასკოლო დაწესებულების შესაბამის დებულებაში. ეს უკანასკნელი კი აუცილებელია მიღებული და დამტკიცებული იყოს სკოლის სამეურვეო და პედაგოგიური საბჭოების მიერ, ანუ მას საჭიროა მიეცეს სახელმძღვანელო დოკუმენტის სახე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ჰოი უ.კ., მისკელი ს.გ., „განათლების სფეროს ადმინისტრირება“, თეორია, კვლევა და პრაქტიკა, რედ., ჩუბინიძე ნ., კაკაჩია მ., მეექვსე გამოცემა, USAID, თბ., 2012 წ.;
2. ჩაჩხიანი ქ., კობახიძე მ., გაბაშვილი მ., „სკოლის დირექტორის პრაქტიკული გზამკვლევი“, გვ. 181-191; „მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი, თბ., 2011წ.;
3. Зайцев, Л. Г., Соколова, М. И., „Организационное поведение“: учебник, М.: Экономистъ, 2005;
4. Кротова, Н.В., Клеппер, Е.В., „УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ“, Москва, „Финансы и статистика“, стр. 7-318, 2006;
5. Кубанов, А.Я., Дуракова, И.Б., Высшее образование, „УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ“ „организации Стратегия, Маркетинг, интернационализация, Учебное пособие; стр. 9-296, М., Инфра-М 2005;

STIMULATE THE MATERIAL INTERESTS OF PEDAGOGICAL PERSONNEL IN AN EDUCATIONAL SYSTEM'S STAFF POLICY

Asmat Shamugia,
Postdoctoral student of Sukhumi State University

Summary

The market economics, development on modern stage in front of general education system`s raises in a new manner the whole of row problems, from which the most important is effective use the staff potential as much as it possible. In order to, the aim suit achievement, the school should have in all its aspects well-founded staff policy.

Hence, the staff policy is the staff work princips, methods, forms, aims and problems collaborate, organization mechanizes in whole, which is direction to the staff potential collaborate, strengthening and development.

The staff policy cares for making skilled and highproductivity connected staff policy, which will have the ability for timely respond to market pulsating requests for school development and its personal manage strategies forming, which for one`s part founds school general development strategy.

The estimation policy, which is used by the teachers has more meaning for motivation. The estimation policy means estimation standards, criterions, concrete methods and their frequence using.

In addition to estimation, there is also very important to discuss the encouragement police issue. To the final aim achievement rearrangement each step can, kindles human`s motivation for the future effective steps realization. To say with another words, small success could cause more stimulation to achieve much more success.