ანალიზი და შენიშვნები
საქართველოს სიღარიბისა და ეკონომიკური ზრდის
პროგრამის სადისკუსიო მასალაზე

ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა”

ნოემბერი, 2001
თბილისი

გამოცემა მომზადებული ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა”-ს მიერ

ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა” არის არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც მიზნად ისახავსმდგრადი განვითარების ხელშეწყობას, ეკონომიკურად ხელსაყრელი და სოციალურად მისაღები ალტერნატივების განხორციელებას, საქართველოს გარემოს, ბიოლოგიურო და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას. ასოციაცია არის გარემოსდაცვითი ორგანიზაციის- CEE Bankwatch Network –ის წევრი. ამავდროულად იგი არის საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნულ პროგრამაზე დამკვირვებელთა ქსელის წევრი.

გამოცემაზე მუშაობდნენ:

ნინო გუჯარაიძე, მანანა ქოჩლაძე, ლევან თავართქილაძე

ასოციაცია “მწვანე ალტერნატივა”

მისამართი: ჭავჭავაძის გამზ. 62, 380062, თბილისი, საქართველო
ტელ./ფაქსი +995 32 22 33 47
ელ.ფოსტა: greenalt@wanex.net

ს ა რ ჩ ე ვ ი

მოკლე მიმოხილვა..... 2

ზოგადი შენიშვნები 4

გაფართოებული სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამის ახალი სახელი – სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამა 4

სიღარიბის საფუძველი – სსფ-ის შოკური თერაპია 4

სიღარიბის განსაზღვრება საქართველოში 6

საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი ხედვა **6**

საზოგადოების მონაწილეობა 7

დასკვნები 8

ანალიზი სექტორების მიხედვით 8

ენერგიის ხელმიაწვდომობა და ენერგოსიღარიბე 8

ენერგოუსაფრთხოება 9

ენერგოსექტორის რესტრუქტურიზაცია 10

ბუნებრივი აირის სექტორი 11

ქვანახშირის სექტორი..... **11**

განახლებადი ენერგეტიკის განვითარება..... **11**

ჰიდროელექტროსადგურები..... **11**

ენერგიის სხვა განახლებადი წყაროები 12

სიღარიბის დაძლევის სტრატეგია სოფლის მეურნეობის სექტორში **1**2

სოფლის მეურნეობა და ვაჭრობის ლიბერალიზაცია 12

მიწის რეფორმა 12

აგრო-ბიზნეს საწარმოების პრივატიზაცია 13

საგადასახადო სისტემა 13

გარემოს დაცვა 14

სიღარიბე და გარემოს დაცვა 14

კორელაცია სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სექტორებს შორის 15

კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაცია 16

მოკლე მიმოხილვა

2000 წლის მარტიდან საქართველოს მთავრობა ამზადებს საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამას, რაც უნდა გახდეს ბაზისი მსოფლიო ბანკი/საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, აგრეთვე სხვა დონორების შემდგომი დახმარებისა.

2001 წლის ნოემბერში გამოქვეყნებული საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის სადისკუსიო მასალა წარმოედგენს სხვადასხვა სამინისტროების განვითარების პროგრამებს და ხელს უწყობს ახალი ბიურაკრატიული ფენის შექმნას. იგი არ მოიცავს საქართველოში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების ანალიზს და არ განსაზღვრავს სიღარიბის გამომწვევ მიზეზებს, რომლებიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული სსფ-სა და მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციებსა და სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამებთან, რომლებიც თავის მხრივ აფარხებენ სოფლის მეურნეობისა და მცირე ბიზნესის განვითარებას და ხელს უწყობენ კორუფციისა და საზოგადეობაში უთანასწორობის ზრდას.

სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნულ პროგრამაში კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაცია განხილულია, როგორც მთავარი ანტიკორუფციული ღონისძიება. კომუნალური სექტორის პრივატიზაციას მსოფლიო პრაქტიკაში მოყვება სავალალო ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი შედეგები, კორუფციის მაღალი დონე და მასობრივი პროტესტები. იმედი იმისა, რომ მოსახლეობის წყლით მომარაგების ობიექტების პრივატიზაცია არ დააზარალებს ღარიბებს და ექნება არაპირდაპირი დადებითი გავლენა მოსახლეობაზე, არ უნდა გახდეს კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაციის საფუძველი როგორც ეს დოკუმენტშია მოცემული. აუცილებელია პროგრამის დამტკიცებამდე გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი საკითხები, როგორიცაა განაწილების, ხელმისაწვდომობისა და თანასწორობის საკითხები, მექანიზმის შექმნა რომელიც უზრუნველყოფს ღარიბი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობას წყალზე. არ უნდა განმეორდეს ენერგეტიკის სექტორში არსებული გაუმჭვირვალე პრივატიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა ელექტროენერგიის გამორთვებს სასიცოცხლო მნიშვნელოვნების ობიექტებისათვის, როგორიცაა სავადმყოფოები და ჯანმრთელობის დაწესებულებები, საბავშო და მოხუცებულთა სახლები.

საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამა საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მოთხოვნით უნდა განხორციელებულიყო თანამონაწილეობის პრინციპზე დაყრდნობით, რასაც საფუძველი უნდა დაედო ქვეყნის მაშტაბით, ერთიანი პოზიციის ჩამოყალიბებისათვის პროგრამასთან მიმართებაში. მიუხედავად პროგრამის ავტორთა მტკიცებისა, რომ დოკუმენტი მომზადდა ფართო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობით, თვით საქართველოს ზოგიერთი საკანონმდებლო და სახელისუფლებო სტრუქტურებისათვისაც კი არ არის ცნობილი პროგრამის მნიშვნელობა. ამის კიდევ ერთი დასტურია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გაზაფხულზე დამტკიცებული "სოციალურ-ეკონომიკური ზრდისა და ეკონომიკის გაჯანსაღების პროგრამა", რომელშიც "საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამა" საერთოდ არ არის ნახსენები.

ამავდროულად, საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნულ პროგრამაში საერთოდ არ არის ნახსენები, რომ არ ვილაპარაკოთ პროგნოზირებასა და შეფასებაზე, კავკასიის რეგიონში დაგეგმილი მეგა პროექტები (ბაქო-ჯეიჰანი, ტრასეკა), რომელთაც აუცილებლად ექნებათ მკვეთრი ზეგავლენა საქართველოს მოსახლეობაზე და ქვეყანაზე მთლინად.

ჩვენი აზრით, საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკის ზრდის პროგრამა არ გამოხატავს საქართველოს სახელმწიფოს ინტერესებს სიღარიბის დაძლევისა და მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით. პროგრამას გააჩნია მთელი რიგი ნაკლოვანებები, რაც მოითხოვს დოკუმენტის მთლიან გადამუშავებასა და ახლებური მიდგომების ჩამოყალიბებას მომავალი კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა შორის.

პროგრამა აგრძელებს მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის მიერ რეკომენდირებული ეკონომიკური-ინსტიტუციონალური პაკეტის დანერგვას, რაც ჩვენი აზრით ერთ-ერთი წინაპირობა გახდა საქართველოში სიღარიბის, უთანასწორობის და კორუფციის მკვეთრი ზრდის, ეკონომიკური ინცენტივების შემცირებისა.

დოკუმენტის სრულყოფისათვის აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას მიღებული გამოცდილება და შემუშავდეს კონკრეტული მექანიზმები ქვეყანაში წარმოების ამუშავებისათვის, აუცილებელია შეფასდეს და განხორციელდეს საგადასახადო სისტემის რეფორმირება, რომელიც ხელს შეუწყობს ერთის მხრივ ჩრდილოვანი ეკონომიკის შემცირებას, ხოლო მეორეს მხრივ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას სოფლის მეურნეობისა და მრეწველობის სექტორში. ამავდროულად აუცილებელია, მოხდეს პრიორიტეტიზაცია სექტორებსა შორის და მათ ფარგლებში, მოხდეს მოწყვლადი ჯგუფების იდენტიფიცირება და პირველ რიგში სიღარიბის გამომწვევი ფაქტორების ლიმიტირება. მიკროსაკრედიტო ხაზების შექმნა ხელს შეუწყობს სოფლის მეურნეობის განვითარებას, განსხვავებული დამოკიდებულების დამკვიდრებას რეგიონალური განვითარებისათვის.

საქართველოში სიღარიბის აღმოსაფხვრელად და ეკონომიკური ზრდის განახორციელებლად აუცილებელია შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება:

- სიღარიბის საფუძვლის იდენტიფიცირება მიმდინარე და განხორციელებული რეფორმების ანალიზის გზით;
- საქართველოში სიღარიბის გაზომვის ახალი ინდიკატორული სისტემის შემოტანა, რომელიც დაეფუძნება არა მხოლოდ მოხმარებას, არამედ უნდა მოიცავდეს ინდიკატორებს, რომელიც განსაზღვრავს მოსახლეობის ხელმისაწვდომობას ძირითად კომუნალურ მომსახურეობასა და ბუნებრივ რესურსებზე;
- პრივატიზაციის პროცესის მექანიზმის მომზადება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას რომ კომუნალური მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაციამ ნეგატიურად არ იმოქმედოს მოსახლეობის მოწყვლად ჯგუფებზე, ხელი შეუწყოს მომსახურეობის ხარისხის ზრდას და სამართლიან ეკონომიკურ ზრდას;
- ტყეების პრივატიზაცია საერთოდ უნდა იქნას ამოღებული პროგრამიდან ვინაიდან კონსენსუსი საზოგადოებაში ამ საკითხზე არ არის მიღწეული;
- პროგრამამ უნდა მოახდინოს საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ დონეზე მიკროსაკრედიტო ხაზების გამოყოფის პრიორიტეტიზაცია როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტში, ასევე დონორული დახმარების პროგრამებში, ვიდრე შექმნას ხელსაყრელი პირობები მეგაპროექტების განსახორციელბლად.
- პროგრამა უნდა მოახდინოს ყველა დაინტერესებული მხარის ეკონომიკურ, სოციალურ და გარემოსდაცვით ინტერესთა იდენტიფიცირება და თანხვედრა რათა თავიდან ავიცილოთ კონფლიქტები და ვუზრუნველყოთ ქვეყნის ეკონომიკის მდრადი განვითარება.

ზოგადი შენიშვნები

გაფართოებული სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამის ახალი სახელი – სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამა

1999 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა (სსფ) განაცხადა ახალი ინიციატივის შესახებ - სიღარიბის დაძლევის სტრატეგიის შემუშავებაზე, ღარიბი ქვეყნის მთავრობებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ერთობლივი კონსულტაციების გზით. დოკუმენტი უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის გეგმას ქვეყანაში სიღარიბის შემცირებისათვის, ხოლო მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის დირექტორთა საბჭოზე დამტკიცების შემდეგ ის იქნება ძირითადი ჩარჩო შემდგომი დონორული დახმარებისათვის. იმავდროულად, სსფ-ი სახელს უცვლის გაფართოებული სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამას, სსფ-ს ძირითად სამუშაო დოკუმენტს სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამებისათვის, სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამად.

2000 წლის მარტიდან საქართველოს მთავრობა ამზადებს საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამას, რაც უნდა გახდეს ბაზისი მსოფლიო ბანკი/საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, აგრეთვე სხვა დონორების შემდგომი დახმარებისა.

სიღარიბის საფუძველი – სსფ-ის შოკური თერაპია

საფუძველისა და გამომწვევი მიზეზების განსაზღვრის გარეშე შეუძლებელია შევამციროთ სიღარიბე, რომელმაც უკანასკნელ ხანებში კატასტროფული სახე მიიღო საქართველოში.

სხვადასხვა სამთავრობო თუ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, უკანასკნელი ათი წლის მანძილზე მნიშვნელოვანი მიღწევებია ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაში. 1994 წლიდან საქართველოს ეკონომიკა ვითარდება მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ს მიერ გამოწერილი სტანდარტული რეცეპტის შესაბამისად. ყველა კრედიტი და რეკომენდაცია რომელიც მოჰყვა სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამას 1994-2000 წლებში შესრულებულ იქნა მთავრობის მიერ და ხშირად საკმაოდ მაღალ შეფასებას ღებულობდა სსფ-დან თუ მსოფლიო ბანკიდან. "ფინანსური დახმარება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან" იყო ეკონომიკური რეფორმების პროგრამის წარმატებით შესრულების ინსტრუმენტი. დამატებით, მთავრობის ძლიერმა მხარდაჭერამ რეფორმის პროგრამის განხორციელებისათვის, სხვადასხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან და დონორი ქვეყნებიდან ინტენსიურმა ტექნიკურმა დახმარებამ, საშუალება მისცა მთავრობას დაეარსებინა და გაეძლიერებინა ძირითადი ინსტიტუტები ეკონომიკური მართვისათვის"[1].

1994 წლიდან საქართველოს მთავრობამ დაიწყო მყარი სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული რეფორმის პროგრამის განხორციელება, რათა შეეჩებინა ჰიპერინფლაცია, დაერეგულირებინა ქვეყნის ფართო შიდა და საგარეო დისბალანსი და ხელი შეეწყო ქვეყნის სტაბილური განვითარებისათვის. სტრუქტურული გარდაქმნების პროგრამები პრივატიზაციის, ლიბერალიზაციის და ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად ხორციელდებოდა მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის რეკომენდაციების შესაბამისად. მიუხედავად ამისა, ექვსწლიანი რეფორმების თავზე საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა და დონორებმა დაიწყეს საუბარი საქართველოს ძლიერ დავალიანებული ქვეყნების სიაში ჩართვის თაობაზე.

1998 წლის შუაში სსფ ლაპარაკობდა წარმატებაზე რეფორმების სფეროში და დაამტკიცა გაფართოებული სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამა. ამავდროულად დირექტორთა საბჭოს წევრებმა მოითხოვეს ერთნაირი საგადასახო ტარიფის დაწესება ადგილობრივ და იმპორტირებულ პროდუქციაზე და ადგილობრივ აგროსამრეწველო პროდუქციაზე გადასახადების შემოღება. ყველაფერი ეს საკმაოდ ნეგატიურად იყო აღქმული საზოგადოების მიერ, ექსპერტები წინასწარმეტყველებდნენ, რომ ეს ზომები მხოლოდ შეაჩერებდა ადგილობრივ წარმოებას და გაზრდიდა სიღარიბეს.

რეფორმების წარმატების მთავარ მაჩვენებლად სსფ თვლიდა, რომ "სსფ-ის მიერ მხარდაჭერილი პროგრამების ზრდის შედეგად საქართველო თანდათანობით ზრდიდა შემოსავლებს ნულიდან (ხუთი წლის წინანდელ მაჩვენებლებთან შედარებით), მშპ-ს 10%-ზრდამდე"[2]. თუმცა რამოდენიმე თვეში განვითარებულმა რუსეთის კრიზისმა ცხადყო, რომ მშპ-ს ზრდა არ იყო გატარებული ეკონომიკური რეფორმების გრძელვადიანი შედეგი.

მშპ გაიზარდა მხოლოდ ბუნებრივი რესურსების ექსპორტისა და არა ადგილობრივი მრეწველობის განვითარების ხარჯზე. მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის მიერ არგუმენტირებულმა სწრაფმა პრივატიზაციამ, მთავრობის გამოუცდელობამ და არსებულმა კორუფციამ ხელი შეუწყო მრავალ სექტორში კერძო

[1] Georgia—Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper, 1998-2000, IMF staff report

[2] "As a result of its International Monetary Fund-supported economic reform program, the country of Georgia is a winner, as Gary S. Becker states in "A free-market winner vs. a Soviet-style loser" (Economic Viewpoint, Aug. 3)" – An IMF Success Story? – Try Georgia BussinessWeek, Aug 13, 1998. John Odling-Smee, director, European II Dept. International Monetary Fund

მონოპოლიების ჩამოყალიბებას და სიღარიბის ზრდას. 1999 წელს პრივატიზირებულ იქნა 50 დიდი და საშუალო საწარმო, რომელთა პრივატიზაციამ სულ 25 მლნ აშშ დოლარი შემატა სახელმწიფოს ბიუჯეტს[3], რაც ნამდვილად არ შეესაბამებოდა ამ ქონების რეალურ ღირებულებას, ხოლო პრივატიზაციის ნაჩქარევი და არასწორი პოლიტიკის შედეგად ადგილი არ ჰქონია ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას და პრივატიზებული საწარმოების ამოქმედებას.

რუსეთის კრიზისის შემდეგ საქართველომ დაკარგა ბუნებრივი რესურსების ექსპორტის ბაზრის 70%, ამავდროულად გაიზარდა იმპორტი რუსეთიდან. გაიზარდა ფასები საქონელზე და მომსახურებაზე. სახელმწიფოს ბიუჯეტის დანაკარგებისა და მკაცრი ფისკალური პოლიტიკის შესანარჩუნებლად მთავრობამ გადაწყვიტა პენსიებისა და ხელფასების გაყინვა. გაფართოებული სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამამ სახელმწიფო ხარჯების შესამცირებლად რამდენჯერმე მოახდინა სახელმწიფო სექტორში დაქირავებულთა რაოდენობის შემცირება, თუმცა ძირითადად ეს შეეხო სამეცნიერო ინსტიტუტებსა და საწარმოებს, და არა სამთავრობო სტრუქტურებს.

ჩრდილოვანი ეკონომიკის არსებობა საკმაოდ დადებით მოვლენად აღიქმება მთელი რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციების (მათ შორის სსფ-სა და მსოფლიო ბანკის) მიერ[4], ვინაიდან მათი აზრით, ჩრდილოვანმა ეკონომიკამ საკმოდ დიდი როლი შეასრულა ღარიბი მოსახლეობის გადარჩენის საქმეში. მაგრამ აღსანიშნავია, რომ სანამ სახელმწიფო არ აღიქვამს ჩრდილოვან ეკონომიკას, როგორც შედეგს მის მიერ არასწორად წარმოებული როგორც ეკონომიკური, ასევე პოლიტიკური პროცესისა, ეს სფერო ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ დანაშაულებათა და კორუფციის ზრდის ინცენტივებს, შეაფერხებს ინვესტიციების მოზიდვას საქართველოში და საბოლოო ჯამში ნეგატიური ზეგავლენა აქვს ისევ მოსახლეობაზე და მწარმოებლებზე. ოფიციალური მონაცემებით ჩრდილოვან ეკონომიკაზე მოდის ეკონომიკური საქმიანობის 35%. ჩრდილოვან ეკონომიკას რამდენიმე შემადგენელი აქვს, მათ შორის (1) მაღალი საგადასახადო განაკვეთები (2) ეკონომიკის კლანური სისტემა და ბატრონაჟი მაღალჩინოსანთა მხრიდან, რაც ქმნის არაკონკურენტულ გარემოს (3) კორუფცია შესაბამის ორგანოებში.

მთავრობისა და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ აღიარებულია, რომ "1998 წლის მსოფლიო საფინანსო კრიზისმა და არახელსაყრელმა ბუნებრივმა პირობებმა (1998 და 2000 წლის უძლიერესი გვალვები) უარყოფითად იმოქმედა ქვეყნის ჯერ კიდევ მყიფე ეკონომიკაზე და ნათლად წარმოაჩინა სისტემური პრობლემები. 1998 წლიდან მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა საბიუჯეტო სახსრების მობილიზაციის მაჩვენებლები, რაც უმეტეს წილად ეკონომიკური რეფორმების დაუსრულებლობით, სახელმწიფო სტრუქტურების ინსტიტუციონალური სისუსტით, ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდი მასშტაბითა და გავრცელებული კორუფციით არის განპირობებული. აუცილებელია პრივატიზაციის დასრულება, საბაზრო ეკონომიკისათვის ხელსაყრელი პირობების მიღება და ცხოვრებაში გატარება, საბიუჯეტო პროცესის ეფექტურობის ამაღლება, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და ქვეყანაში შექმნილი რესურსების სამართლიანი გადანაწილება. ამ პრობლემების გადაჭრამდე შეუძლებელი იქნება სწრაფი და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა, რომელსაც უმნიშვნელოვანესი როლი ენიჭება ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის პროცესში"[5]

სიღარიბის მიზეზების, მათ შორის მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის მიერ შემოთავაზებული რეფორმების შედეგების ღრმა ანალიზის გარეშე ნამდვილად შეუძლებელია სიღარიბის შემცირების გზის პოვნა. ჩვენი აზრით, საქართველოში მსოფლიო ბანკისა და სავალუტო ფონდის პროგრამებმა ხელი შეუწყო სიღარიბის ზრდას. მსგავსი პრობლემები აქვს ყველა იმ ქვეყანას სადაც ეს ორი ინსტიტუტი მუშაობს და ამავე არგუმენტს ამყარებს სსფ-ისა და მსოფლიო ბანკის ორი შიდა დოკუმენტი[6].

სამწუხაროდ, საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის სადისკუსიო მასალა მიჰყვება მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის მიერ შემოთავაზებულ სქემასა და ფილოსოფიას, რაც სინამდვილეში ხელს უწყობს მხოლოდ სიღარიბის გლობალიზაციას, ვიდრე მის შემცირებას.

საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის სადისკუსიო მასალის ავტორები იმედოვნებენ, რომ შემდგომი სამ წელიწადში მშპ გაიზრდება 4%-ით, მაგრამ თუ როგორ აისახება ეს სიღარიბის შემცირებაზე ეს ნამდვილად სხვა საკითხია. გაეროს ადამიანური განვითარების პროგრამის მტკიცებით ქვეყნებმა უფრო მეტი ყურადღება უნდა მიაქციონ ხარისხობრივ ზრდას, ვიდრე რაოდენობრივს.[7]

---

[3] ერგბ 2000 წლის საინვესტიციო პროფილი

[4] Georgia, Joint staff Assesment of the Interim Povery Reduction Strategy , December 4, 2000

[5] საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა, სადისკუსიო მასალა, 2001 წლის ნოემბერი

[6] 1) " .....ბევრმა ქვეყნებმა და მსოფლიო მოსახლეობის უკვე თითქმის ერთმა მეხუთედმა განიცადა შედარებითი და ზოგ შემთხვევაში აბსოლიტური რეგრესი. ეს არის მეოცე საუკუნის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ეკომიკური წარურმატებლობა" (მსოფლიოს ეკონომიკის პერსპექტივები 2000, სსფ –ს პრესკონფერენციის ჩანაწერები 4/12/00. 2) მსოფლიო ბანკის წლიური ანგარიში განვითარების ეფექტურობის შესახებ, 2000; რომელშიც ნათქვამია რომ 28 ქვეყანაში მდგომარეობა გაუარესდა 1981-1997 წლებში

[7] განასაზღვრავს "ზრდის 5 უარყოფით ფორმას":

- ზრდას რომელიც არ გამოიხატება ახალი სამუშაო ადგილების შეცვლაში
- ზრდას რომელიც არ არის გამოხატული დემოკრატიის გავრცელებაში

გაეროს ჰუმანური განვითარების პროგრამის ადამიანური სიღარიბის ინდექსი მიდის უფრო შორს ვიდრე ფულადი სიღარიბე. ის ზომავს ადამიანის ცხოვრების დეპრივაციას სამი ძირითადი მიმართულებით: (1)სიცოცხლის ხანგრძლივობა; (2) განათლებულობა და (3) ცივილიზებული ცხოვრების სტანდარტი საყოველთაო ეკონომიკური და სოციალურ მოთხოვნილებების გათვალისწინებით.

სიღარიბის განსაზღვრება საქართველოში

საქართველოში ჯერ კიდევ მიმდინარეობს დებატები სიღარიბის ცნების განმარტებასა და მისი ინდიკატორების შესახებ. არსებობს სხვადასხვა მოსაზრებები, რომ სიღარიბეს საქართველოში უფრო განსხვავებული ხასიათი აქვს ვიდრე სხვა დაბალშემოსავლიან ქვეყნებში. ხშირად ექსპერტები ცდილობენ დაამტკიცონ, რომ ქვეყანაში ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდი წილის გამო, დღეისათვის არ არის შექმნილი კატასტროფული მდგომარეობა მოსახლეობის სიღარიბის თვალსაზრისით.

თუმცა, არსებობს ერთი უბრალო ჭეშმარიტება, რომ დღესდღეისობით საქართველოს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის (70%) ცხოვრების სტანდარტები უფრო დაბალია ვიდრე გარდამავალი პერიოდის დაწყებისას (იხ. ცხრილი №1). ერი განიცდის უდიდეს უთანასწორობას, და ადამიანთა დიდმა უმრავლესობამ დაკარგა რეფორმების რწმენა.

დოკუმენტში გამოყენებული ინდიკატორები ძირითადად საშემოსავლო სიღარიბის ინდიკატორებს წარმოადგენენ. აუცილებელია, სხვა არასაშემოსავლო ინდიკატორების შემოტანა, რომლებიც ნათლად წარმოაჩენენ სიღარიბის არსს.

სიღარიბის დეფინიციისა და ინდიკატორების დადგენა უნდა იყოს საზოგადოებრივი კონსენსუსის საგანი, ვინაიდან სწორედ ეს იქნება მთავრი კრიტერიუმები პროგრამის შედეგების შეფასებისას.

ცხრილი № 1[8]

წლები	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
მშპ-ს ზრდა წინა წელთან შედარებით	–	-15	-20	-45	-35	-11	2.4	11.2	11.3	3	3.3
მშპ-ს ზრდა 1989 წელთან შედარებით (1989=100%) (%)	100	85	68	35	26	23	23.5	26.1	29	29.9	32

საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი ხედვა

პროგრამა უპასუხოდ ტოვებს კითხვას – რას უნდა მიაღწიოს საქართველომ მომავალი თხუთმეტი წლის განმავლობაში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით? რა არის მთავარი პრიორიტეტი ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის – ქვეყნის ტრანზიტული შესაძლებლობების ათვისება და ბუნებრივი რესურსების ექსპორტი, თუ ადგილობრივი მრეწველობისა და სოფლის მეურნეობის განვითარება? განვითარების ეს ორი მოდელი საკმაოდ განსხვავებულია და შეიძლება ითქვას ურთიერთდაპირისპირებულიცაა სიღარიბისა და უთანასწორობის აღმოფხვრის თვალსაზრისით.

თუ ჩვენ ვცდილობთ აღმოვფხვრათ სიღარიბე და უთანასწორობა საზოგადოებაში, უპირველეს ყოვლისა, ხელი უნდა შეეწყოს ადგილობრივი წარმოების განვითარებას, რისთვისაც მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლები კონკრეტულ სექტორებში, მოხდეს დარგების განვითარების პრიორიტეტიზაცია. ეკონომიკური ზრდა ხელს უწყობს სიღარიბის შემცირებას, როდესაც იგი ზრდის დასაქმებას, პროდუქტიულობას და ხელფასებს ღარიბი მოსახლეობისათვის და როდესაც იგი იძლევა საშუალებას, რომ საზოგადოებრივი რესურსები დახარჯულ იქნას ადამიანური განვითარების ხელშესაწყობად. გლობალური ჰუმანური განვითარების ანგარიში[9] სიღარიბის დაძლევის ხელშემწყობი ზრდის სტრატეგიისათვის განსაზღვრავს შემდეგ პრიორიტეტებს:

- მცირე მაშტაბიანი სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის ზრდა;
- მცირე საწარმოების ხელშეწყობა;
- შრომატევადი მრეწველობის ინტენსიფიკაცია;
- ჰუმანური შესაძლებლობების ზრდის აქსელერაცია;
- სიღარიბის დაძლევის ეკონომიკური ჩარჩოს შექმნა.

- ზრდას რომელიც ამცირებს ადგილობრივ კულტურულ თვითმყოფადობას
- ზრდას რომელიც ზიანს აყენებს გარემოს
- ზრდას, რომლის დროსაც შემოსავლების უმეტესი ნაწილი მიდის უბრუნდება მდიდარ მოსახლეობას

[8] საქართველოს ეკონომიკური მიმართულებები 1996- 2000
გაეროს განვითარების პროგრამა, ჰუმანური განვითარების ანგარიში, საქართველო 1997-2000

[9] გლობალური ჰუმანური განვითარების ანგარიში 1997

მიუხედავად იმისა, რომ "საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა" აღიარებს, რომ "სოფლის მეურნეობას თავისი მაშტაბითა და მასში დასაქმებული აღამიანების რაოდენობის მიხედვით, უმნიშვნელოვანესი როლი აქვს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდის საქმეში", უნდა აღინიშნოს, რომ უკვე განხორციელებული საქმიანობის შეფასება არ შეესაბამება სექტორში არსებულ სიტუაციას. ამავდროულად, სადისკუსიო მასალაში არ არის წარმოდგენილი სოფლის მეურნეობის განვითარების ნაწილი, ხოლო ფრაზები "მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობისათვის", განსაკუთრებით ბუნდოვანი ხდება რადგანაც დოკუმენტის მიხედვით, ეს უნდა შესრულდეს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის მოთხოვნების შესაბამისად, რომელიც თავის მხრივ კრძალავს სოფლის მეურნეობის სუბსიდირებას.

პროგრამაში სახელმწიფო კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაცია წარმოდგენილია როგორც ერთ-ერთი აუცილებელი ზომა სწრაფი ეკონომიკური ზრდისათვის და უფრო მეტიც, განხილულია როგორც მთავარი ანტიკორუფციული ღონისძიება. მსოფლიო გამოცდილება ნათლად გვიდასტურებს კომუნალური მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაციის სავალალო ეკონომიკურ, სოციალურ და გარემოსდაცვით შედეგებს რაც ხშირად ხდება მასობრივი უკმაყოფილებების საფუძველი (ბოლივია 1999).

ამასთან, კონცეპტუალური შეცდომაა პრივატიზაციის როგორც ანტიკოუფციული ზომის განხილვა[10]. ჯორჯ სოროსის სიტყვებით რომ ვთქვათ, "ყოველთვის არის ვიღაც ვინც იხდის და სწორედ საერთაშორისო ბიზნესი ძირითადად არის კორუფციის მთავარი წყარო[11]". არსებობს მკაფიო კავშირი და კორელაცია პრივატიზაციასა და კორუფციის ზრდას შორის.[12] კორუფციის ზრდა განპირობებულია მსოფლიო ბანკის მიერ პრივატიზაციის დაჩქარებით და პროცესის არაგამჭვირვალობით, სუსტი მარეგულირებელი ინსტიტუტებითა და მაღალი კორუფციით დონით სამთავრობო სტრუქტურებში. ასეთ საზოგადოებებში როგორც კამალ მალჰოტრამ (NGO Focus on the Global South), აღნიშნა "პრივატიზაცია არ შეიძლება იყოს პანაცეა", რაც საქართველოს მოსახლეობის უდიდესმა ნაწილმა თავის თავზე გამოსცადა ენერგოსექტორის პრივატიზაციის შედეგად.

საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის ერთ-ერთი სტრატეგიული მიმართულება არის საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. რაც თავისთავად საკმაოდ დადებით ფაქტორს წარმოადგენს, თუმცა საინტერესოა რას გულისხმობს თავისთავად ეს პროცესი. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ საქართველოს განვითარება უნდა მოხდეს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმიანობაში სახელმწიფოს როლის შემცირების გზით. კერძოდ,

- სავაჭრო რეჟიმის და კაპიტალბრუნვის ლიბერალიზაციით, და
- სახელმწიფო კომუნალური სექტორის პრივატიზაციითა და კომუნალური სექტორიდან თანხების ამოღებით.

ამ მხრივ ევროკავშირის ხედვა მთლიანად განსხვავდება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ხედვისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ევროკავშირის ერთიანი მოდელი, ევროკავშირის ქვეყნებში უპირატესობა ენიჭება უფასო კომუნალური სექტორის განვითარებას, სახელმწიფო სოციალური დახმარების პროგრამებს, სრულ დასაქმებას, მდგრადი განვითარების პრინციპების ინტეგრირებას ქვეყნების სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ყველა სექტორში.

საზოგადოების მონაწილეობა

პროგრამის ავტორთა მტკიცება, რომ პროგრამა მომზადებული იქნა საზოგადოების აქტიური მონაწილეობით საკმაოდ საეჭვოა. ჩვენი შეფასებით თვითონ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენლები ხშირად ვერ აცნობიერებენ დოკუმენტის დანიშნულებასა და მნიშვნელობას. ამის კიდევ ერთი დასტურია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გაზაფხულზე დამტკიცებული "სოციალურ-ეკონომიკური ზრდისა და ეკონომიკის გაჯანსაღების პროგრამა". ამავდროულად, საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამაში საერთოდ არ არის ნახსენები, რომ არ ვილაპარაკოთ პროგნოზირებასა და შეფასებაზე, კავკასიის რეგიონში დაგეგმილი მეგა-პროექტები (ბაქო-ჯეიჰანი, ტრასეკა), რომელთაც აუცილებლად ექნებათ მკვეთრი ზეგავლენა საქართველოს მოსახლეობაზე და ქვეყანაზე მთლიანად.

პროგრამის ავტორთა მიერ ჩატარებული შეხვედრები მოსახლეობასთან, ექსპერტებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან რასაკვირველია წინ გადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ სამწუხაროდ მან თავის თავში ვერ არ მოიცვა თანამონაწილეობა. როდესაც საზოგადოებაში არ არის მიღწეული კონსენსუსი მთელ რიგ მნიშვნელოვან საკითხებზე (მაგ. ხეტყის თუ ჯართის ექსპორტი საქართველოდან, საგადასახდო სისტემის რეფორმირების საკითხი, ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ა.შ.) ღაპარაკი საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის თანამონაწილეობის პრინციპის საფუძველზე შემუშავებაზე საკმაოდ გადაჭარბებულად გვეჩვენება.

---

[10] თავი 2.1 სწრაფი და სტაბილური ეკონომიკური ზრდა, საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა, სადისკუსიო მასალა, 2001 წლის ნოემბერი

[11] "Fund management Guru reveals doubts" Financial Times, 8 December 1998

[12] („Exporting Corruption – Privatisation, Multinationals and Bribery", The CornerHouse, Briefing 19; June 2000)

დასკვნები

ჩვენი აზრით, საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკის ზრდის პროგრამა არ გამოხატავს საქართველოს სახელმწიფოს ინტერესებს სიღარიბის დაძლევისა და მდგრადი განვითარების თვალსაზრისით. პროგრამას გააჩნია მთელი რიგი ნაკლოვანებები, რაც მოითხოვს დოკუმენტის მთლიან გადამუშავებასა და ახლებური მიდგომების ჩამოყალიბებას მომავალი კონფლიქტების თავიდან ასაცილებლად სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა შორის.

პროგრამა აგრძელებს მსოფლიო ბანკისა და სსფ-ის მიერ რეკომენდირებული ეკონომიკური-ინსტიტუციონალური პაკეტის დანერგვას, რაც ჩვენი აზრით ერთ-ერთი წინაპირობა გახდა საქართველოში სიღარიბის, უთანასწორობის და კორუფციის მკვეთრი ზრდის, ეკონომიკური ინცენტივების შემცირებისა.

დოკუმენტის სრულყოფისათვის აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას მიღებული გამოცდილება და შემუშავდეს კონკრეტული მექანიზმები ქვეყანაში წარმოების ამუშავებისათვის, აუცილებელია შეფასდეს და განხორციელდეს საგადასახადო სისტემის რეფორმირება, რომელიც ხელს შეუწყობს ერთის მხრივ ჩრდილოვანი ეკონომიკის შემცირებას, ხოლო მეორეს მხრივ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას სოფლის მეურნეობისა და მრეწველობის სექტორში.[13] ამავდროულად აუცილებელია, მოხდეს პრიორიტეტიზაცია სექტორებსა შორის და მათ ფარგლებში[14], მოხდეს მოწყვლადი ჯგუფების იდენტიფიცირება და პირველ რიგში სიღარიბის გამომწვევი ფაქტორების ლიმიტირება. მიკროსაკრედიტო ხაზების შექმნა ხელს შეუწყობს სოფლის მეურნეობის განვითარებას, განსხვავებული დამოკიდებულების დამკვიდრებას რეგიონალური განვითარებისათვის.

საქართველოში სიღარიბის აღმოსაფხვრელად და ეკონომიკური ზრდის განახორციელებლად აუცილებელია შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება:

- სიღარიბის საფუძვლის იდენტიფიცირება მიმდინარე და განხორციელებული რეფორმების ანალიზის გზით;
- საქართველოში სიღარიბის გაზომვის ახალი ინდიკატორული სისტემის შემოტანა, რომელიც დაეფუძნება არა მხოლოდ მოხმარებას, არამედ უნდა მოიცავდეს ინდიკატორებს, რომელიც განსაზღვრავს მოსახლეობის ხელმისაწვდომობას ძირითად კომუნალურ მომსახურეობასა და ბუნებრივ რესურსებზე;
- პრივატიზაციის პროცესის მექანიზმის მომზადება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას რომ კომუნალური მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაციამ ნეგატიურად არ იმოქმედოს მოსახლეობის მოწყვლად ჯგუფებზე, ხელი შეუწყოს მომსახურეობის ხარისხის ზრდას და სამართლიან ეკონომიკურ ზრდას;
- ტყეების პრივატიზაცია საერთოდ უნდა იქნას ამოღებული პროგრამიდან ვინაიდან კონსენსუსი საზოგადოებაში ამ საკითხზე არ არის მიღწეული;
- პროგრამამ უნდა მოახდინოს საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ დონეზე მიკროსაკრედიტო ხაზების გამოყოფის პრიორიტეტიზაცია როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტში, ასევე დონორული დახმარების პროგრამებში, ვიდრე შექმნას ხელსაყრელი პირობები მეგაპროექტების განსახორციელბლად.
- პროგრამა უნდა მოახდინოს ყველა დაინტერესებული მხარის ეკონომიკურ, სოციალურ და გარემოსდაცვით ინტერესთა იდენტიფიცირება და თანხვედრა რათა თავიდან ავიცილოთ კონფლიქტები და ვუზრუნველყოთ ქვეყნის ეკონომიკის მდრადი განვითარება.

ანალიზი სექტორების მიხედვით

ქვემოთ წარმოდგენილია ქვეყნის ეკონომიკის და კონკრეტულად სამი უმნიშვნელოვანესი დარგის - ენერგეტიკის, სოფლის მეურნეობის და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის - ანალიზი საქართველოს სიღარიბის დაძლევის და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის თანახმად.

ენერგეტიკის განვითარება

ენერგიის ხელმისაწვდომობა და ენერგოსიღარიბე

სიღარიბის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორი საქართველოში არსებული ენერგეტიკული კრიზისის ფონზე არის ენერგიისადმი ხელმისაწვდომობა. ენერგიის ხელმისაწვდომობის პრობლემა ხელს უწყობს სიღარიბესა და დეპრივაციას და ასევე აღრმავებს ეკონომიკურ კრიზისს.

---

[13] 1997-1998 წლებში უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების ზრდა დაკავშირებული იყო ბაქო-სუფსა ნავთობსადენის მშენებლობასთან. ერგბ-2000 წლის პროფილი

[14] ამავე არგუმენტს ამყარებს Joint Staff Assement of the Interim IPRSP, Georgia, 4 December, 2001

ენერგოსიღარიბე (ენერგიის ხელმისაწვდომობისაგან[15] განსხვავებით) შეიძლება იყოს განსაზღვრული როგორც საკმარისი არჩევნის არარსებობა ადექვატური, მისაღები, უსაფრთხო და გარემოსდაცვითი ენერგომომსახურებისა. სხვა სიტყვებით, ენერგოსექტორი განსაზღვრავს ეკონომიკური განვითარების მთლიან სახეს, ხოლო ენერგიისადმი ხელმიუწვდომლობა ქმნის დიდ წინააღმდეგობებს ეკონომიკური ინცენტივებისათვის და სტიმულია სიღარიბის ზრდისათვის.

დამოუკიდებელი ექსპერტების თანახმად, 600 000 ოჯახი საქართველოში ცხოვრობს (70%) სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ და ეს რიცხვი იზრდება. ამგვარ სიტუაციაში, როგორც სოფლის ასევე ქალაქის მოსახლეობის ღარიბ ფენას არ მიუწვდება ხელი ელექტრობაზე და გაზზე. ღარიბები, განსაკუთრებით სოფლად, იძულებულნი არიან დაიკმაყოფილონ თავიანთი მოთხოვნილებები ენერგიაზე შეშის ჩეხვით მეზობელად განლაგებული ტყეებში. ქალაქში ამას ემატება დაბალი ხარისხის ნავთობპროდუქტების გამოყენება. ღარიბები ძირითადად ხმარობენ ტრადიციულ ენერგომატარებლებს, რაც მოითხოვს მცირე საწყის ინვესტიციებს. მყარი შემოსავლების არარსებობა აიძულებს ღარიბ მოსახლეობას აირჩიოს ნაკლებად ეფექტური მოწყობილებები, რომელიც მოიხმარს უფრო მეტ ენერგიას მოცემული სერვისისათვის. ამავდროულად, საწვავის ხარჯი განისაზღვრება ან საბაზრო ფასით ან იმ დროით, რომელიც დაიკარგა ამ რესურსის მოპოვებაზე. სხვა სიტყვებით, ღარიბები იხდიან უფრო მეტს ენერგიისათვის ვიდრე მდიდრები. მოცემულ სიტუაციაში, ქართველი მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი განიცდის განსაკუთრებულ საწვავის სიღარიბეს (როდესაც ადამიანს არ შეუძლია დაიკმაყოფილოს თავისი ძირითადი ენერგო მოთხოვნები სხვა ბაზისური მოთხოვნების დეპრივაციის გარეშე) როდესაც ოფიციალური მონაცემებით, იძულებულია გადაიხადოს თვიური შემოსავლის 20%-ზე მეტი ენერგო მოთხოვნილების დასაკმაყოფილებლად.

დოკუმენტის მიხედვით "ენერგოშემცველებზე არსებული ტარიფები მძიმე ტვირთად აწვება ღარიბ მოსახლეობას. 1997 წლიდან ელექტროენერგიაზე ტარიფი 2.4 ჯერ გაიზარდა და 2000 წლის 1 სექტემბრისათვის ტარიფმა ელექტროენერგიაზე შეადგინა 9.8 თეთრი/1კვტსთ-ზე თბილისში და სხვა რეგიონებში 8.3 თეთრი/1კვტსთ-ზე. სახელმწიფო სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით თითოეული ოჯახის საშუალო თვიურმა დანახარჯმა ელექტროენერგიაზე შეადგინა 15.5 ლარი 2000 წლის პირველ ნახევარში, რაც წარმოადგენს საშუალო თვიური ხელფასის 21.5 %-ს." ამავდროულად კომუნალური სექტორის დანახარჯები ელექტროენერგიაზე შეადგენს მთლიანი ენერგეტიკული დანახარჯების 40 % -ს.

საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის ერთ-ერთი სტრატეგიული მიმართულება არის საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ამ მიმართულებით აღსანიშანავია, რომ 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულება მოითხოვს, რომ ყველა კანონს შეჰქონდეს წვლილი მდგრად განვითარებაში. ენერგიის მოპოვება და გამოყენება არის მდგრადი განვითარების ძირითადი წინაპირობა.

ევროკავშირის კანონმდებლობა აერთიანებს სამ უმთავარეს კომპონენტს მდგრადი ენერგეტიკის განვითარებისათვის: (1)გარემოს დაცვის ინტეგრაცია, როგორც ენერგიის გამომუშავევბისას, ასევე მისი მოხმარებისას; (2) მიწოდების უსაფრთხოება; (3)კონკურენტუნარიანი ენერგო სისტემების განვითარება – რათა ფართო სოციალური პოლიტიკური მიზნების განსახორციელების მიზნით, უზრუნველყოფილ იქნეს დაბალი ხარჯები სამრეწველო კონკურენციის გასაღვივებლად.

ენერგოუსაფრთხოება

მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც ასევე უნდა იყოს ასახული საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამაში არის ენერგო უსაფრთხოება[16]. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველო დამოკიდებულია ექსოპორტირებულ საწვავზე და გააჩნია ზომიერი შიდა ენერგორესურსები.

ენერგეტიკული რესურსების სამარაგო რეზერვუარების გაფართოება, ქვეყნებს შორის ურთიერთობების გაძლიერება და მიმწოდებლების მრავალფეროვნება ენერგოუსაფრთხოების შემადგენელი ნაწილია. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ უპირველესი და ძირითადი უნდა იყოს ენერგიაზე მოთხოვნისა და მასზე დამოკიდებულების შემცირება.

ენერგოუსაფრთხოება არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც ეკონომიკურად წამგებიანი მეგაპროექტების საშუალებით ენერგორესურსების უტილიზაცია, რისიც საკმაოდ ბევრი მაგალითი არსებობს ქვეყანაში.[17] რეალურად, საკმაოდ ბევრი ეკონომიკურად მომგებიანი გზა არსებობს შიდა რესურსების ასათვისებლად, რაც არ მოითხოვს დიდ ინვესტიციებს, მოიცავს დიფერენცირებულ მიდგომას ქვეყნის რეგიონების მიმართ, ხელს უწყობს უფრო მეტი სამუშაო ადგილების შექმნას, მცირე ბიზნესის განვითარებას და უზრუნველყოფს ენერგოუსაფრთხოების მდგრადობას.

---

[15] გულისხმობს ენერგიის მიღებას უწყვეტად, საკმარისი რაოდენობით და მისაღები ფასებით.

[16] ენერგოუსაფრთხოება ითვალისწინებს იმ რისკებისა და ზეგავლენის მინიმიზაციას, რომელსაც ადგილი ექნება ენერგიის მოწოდების შესაძლებელი დარღვევებისას ეკონომიკასა და საზოგადოებაზე.

[17] ტყიბულის თბოელექტროსადგური, ბაქო-ჯეიჰანის ნავთობსადენი

რასაკვირველია, მისასალმებელია საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამაში გამოთქმული მოსაზრება მშპ-ში ენერგიის წვლილის შემცირების შესახებ, მაგრამ საჭიროა ენერგოეფექტურობის სტრატეგიის ნაბიჯებისა და ენერგიის მოხმარების ოპტიმიზაციის უფრო ნათელი იდენტიფიცირება.

ენერგოსექტორის რესტრუქტურიზაცია

1997 წლიდან მსოფლიო ბანკი, სსფ და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (ერგბ) ახორციელებენ რეკომენდაციებსა და ფინანსურ მხარდაჭერას საქართველოს ენერგოსექტორის რესტრუქტურიზაციის, როფორც ინსტიტუციონალურ ასევე საკანონმდებლო დონეზე. მსოფლიო ბანკის სტრუქტურული გარდაქმნის პროგრამის შესაბამისად, შემოთავაზებულ იქნა სტანდარტული რეკომენდაციები და ზომები, როგორიცაა პრივატიზაცია და ლიბერალიზია (ანგარიში № 17152 , 16/190/97).

მიუხედავად ფართოდ გავრცელებული იდეისა, რომ პრივატიზაცია არის მხოლოდ გადაწყვეტილება არსებული ენერგოკრიზისის დასაძლევად, რეალობა და გამოცდილება სხვას გვიჩვენებს. მსოფლიო ბანკი აცხადებს, რომ "ენერგეტიკის სექტორის რეფორმასა და კერძო სექტორის მონაწილეობას შეუძლია მნიშვნელოვნად დაეხმაროს მოსახლეობის ღარიბ ფენას სუბსიდიების გადანაწილებით, სახელმწიფო ხარჯების შემცირებით, მაღალი პრიორიტეტის მქონე სოციალური ხარჯების დასაფინანსებლად მწირი ფისკალური რესურსების გამოთავისუფლებით, კერძო ფონდების მობილიზაცით, გადაწყვეტილებათა დეცენტრალიზაცით და ეფექტურობის გაუმჯობესებით. ეს ზრდის ენერგიის ხელმისაწვდომობას, მომხმარებელს აძლევს არჩევანის თავისუფლებას; [და] გარემოსდაცვითი მენეჯმენტის გაუმჯობესებით, ის ეხმარება ღარიბ მოსახლეობას, რომელიც ცხოვრობს ყველაზე დაბინძურებულ გარემოში".[18]

მიუხედავად ამისა, რეალობა და რიტორიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიდგომა "ერთი მოდელი უხდება ყველას" არ ითვალისწინებს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს და იმას თუ რამდენად მომგებიანია სწრაფი პრივატიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის. სახელმწიფო მონოპოლია საქართველოს ენერგოსექტორში შეიცვალა კერძო მონოპოლიით, არაფერი არ შეცვლილა მომხმარებლებისათვის მომსახურების გაუმჯობესების თვალსაზრისით, მიუხედავად ტარიფების ზრდისა[19].

ჩვენ კიდევ ერთხელ უნდა გავუსვათ ხაზი, რომ საქართველოს მოქალაქეები მათ შემოსავლებთან შედარებით (30-40%-მდე) უკვე საკმაოდ მაღალ გადასახადებს იხდიან ელექტროენერგიისათვის და ენერგომომსახურეობისათვის.

საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის შესაბამისი ნაწილი წარმოადგენს მოკლევადიან სქემას რათა დაძლეულ იქნეს არსებული ენერგოკრიზისი საქართველოში, სიღარიბის შემცირების, ენერგოუსაფრთხოებისა და მდგარდი განვითარების საკითხებთან ყოველგვარი ნათელი კავშირების გარეშე.

ელექტროენერგეტიკულ სექტორში არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების მნიშვნელოვან გზას, დოკუმენტის მიხედვით, წარმოადგენს ელექტროენერგიის საფასურის აუცილებლი გადახდა, რომლის განხორციელების გზასაც წარმოადგენს მოსახლეობის სოციალური დაცვის არსებული მექანიზმების გაუქმება, ანუ ელექტროენერგიის უფასოდ გაცემის პროცედურა. სამაგიეროდ, დოკუმენტი გვთავაზობს სოციალური დაცვის ბუნდოვან ალტერნატიულ გზას. უნდა აღინიშნოს, რომ მსოფლიო ბანკის თანახმად, მთავრობამ შეასრულა ყველა სპეციფიური მოთხოვნა "ენერგეტიკის სტრუქტურული გარდაქმნის კრედიტის" [20] პირველი ტრანშის ფარგლებში, გარდა მოთხოვნისა რომლის თანახმადაც მთავრობას უნდა უზრუნველყო შესაბამისი მოწყვლადი მოსახლეობისათვის სოციალურ დაცვა[21]. ეს უნდა განხორციელებულ იქნეს მეორე ტრანშით.[22]

საქართველოს სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამის დოკუმენტში არ არის ნათლად გამოხატული თუ როგორ იმუშავებს მოწყვლადი ჯგუფების დასახმარებლად დაცვის მექანიზმები ელექტროენერგიის გადასახადების გადახდის სფეროში, როგორ იქნება შერწყმული ენერგოეფექტურობის ზომები საოჯახო და საწარმოო პილიტიკასა და პრაქტიკაში, როგორ უნდა იქნეს მიღწეული პროგრამაში განსაზღვრული მშპ-ში ენერგიის წილის შემცირება.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ რჩება არის ელექტროენერგიის ტარიფი. რა თქმა უნდა, ოფიციალურად ტარიფის დადგენა არის საქართველოს ელექტროენერგიის მარეგულირებელი კომისიის მოვალეობა, მაგრამ სინამდვილეში, საკითხი რეგულირდება სსფ-სა და მსოფლიო ბანკის კარნახით, და AES ჯგუფთან კონტრაქტის მეშვეობით, რომელიც მთლიანად მომზადებული იყო მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციებით. სსფ ითხოვს საქართველოს მთავრობისაგან

---

[18] About Markets and reforms – Energy market and reform. www.worldbank.org/html.fpd/energy/gif

[19] AES Group&WorldBank Partnership, CEE BWN, www.bankwatch.org

[20] Georgia – Energy Sector Adjustment Credit of SDR 18.1 million (US$ 25 million equivalent at the time of – Credit No.3266-GE .

[21] IDA/R2001-0061 - President Memorandum "Georgia – Energy Sector Adjustment Credit - Credit No.3266-GE – Release of Second Tranche – Waiver of the condition", April 26, 2001

[22] მეორე ტრანში დამტკიცდა მსოფლიო ბანკის აღმასრულებელ დირექტორთა საბჭოს მიერ 2001 წლის 3 მაისს.

ელექტროენერგიის მოხმარებაზე ტარიფის გაზრდას რათა ქვეყანა მოემსახუროს და გადაიხადოს საქართველოს ენერგოსექტორის ვალი. დოკუმენტი აგრეთვე გულისხმობს ვალის გადახდას მისი ტარიფში ინტეგრაციის გზით, რაც თავისთავად არა მიზანწონილი ზომაა სანამ არ დადგინდება ვალების ხარჯვის შესატყვისობა და არ იქნებიან იდენტიფიცირებული არამართებულ ხარჯვაზე პასუხისმგებელი პირები.

ელექტროენერგიაზე ტარიფის გაზრდა არ არის საქართველოში არსებული ენერგო კრიზისიდან გამოსავალი. მეტიც, ეს ტენდენცია გამოიწვევს სიღარიბისა და კორუფციის გაღრმავებას და გახდება უდიდესი ბარიერი ენერგო სექტორში რეალური რეფორმებისათვის. გაზრდილი ტარიფები არ იქნება წყარო ვალების დაფარვისათვის. პირიქით, ის ხელს შეუწყობს ადგილობრივი მიწოდების შემცირებას და გაზრდის ენერგიის ექსპორტს. როდესაც ელექტროენერგია ფუფუნებაა და ხელმიუწვდომელია რიგითი მოსახლეობისათვის, გადასახადების აკრეფა არ გაუმჯობესდება და ამავდროულად გაიზრდება კორუფციის შესაძლებლობები.

ბუნებრივი აირის სექტორი

კავკასია-კასპიის რეგიონში გაზსადენის მშენებლობასთან დაკავშირებით ამჟამად მიმდინარე მოვლენები საქართველოს იაფი ბუნებრივი იარით უზრუნველსაყოფად კარგ შესაძლებლობებს ქმნის. ამავდროულად ბუნებრივი აირის მოხმარების გაზრდა ნავთობისა და ქვანახშირის მოხმარების შემცირების ხარჯზე საქართველოსთვის მომგებიანია რამოდენიმე მოსაზრების გამო.

ბუნებრივი აირის, როგორც უფრო მდგრადი ენერგიის წყაროს მოხმარება პრიორიტეტული უნდა იყოს პროგრამებში და განსაკუთრებით გარდამავალი პერიოდის ფონზე, აქცენტი უნდა გაკეთდეს ამ მიმართულების უფრო მდგრადი და განახლებადი ენერგიის ფორმებისაკენ.

მიუხედავად ამისა, კონცეპტუალური შეცდომაა ვილაპარაკოთ ბუნებრივ და თხევად გაზზე, როგორც ენერგო მომარაგების ადექვატურ წყაროზე, განსაკუთრებით ფასებთან მიმართებაში. თხევადი გაზი ექვსჯერ ძვირია ბუნებრივზე (12.1 აშშ დოლარი/მგვსთ – ბუნებრივი აირი, 65 აშშ დოლარი/მგვსთ – თხევადი აირი)[23].

ქვანახშირის სექტორი

დოკუმენტში წარმოდგენილია ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრება საქართველოში ქვანხშირის სექტორის განვითარების შესახებ. საკითხისადმი ერთი მიდგომა გულისხმობს ინვესტიციების მოზიდვას სექტორის რეაბილიტაციისათვის, ხოლო მეორე შახტების კონსერვაციას.

ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა ქვანახშირის ბაზრის არ არსებობა რეგიონში, ქართული ქვანახშირის დაბალი ხარისხი, რომელიც არ იქნება კონკურენტუნარიანი საერთაშორისო ბაზარზე, უნდა მოიძებნოს ეკონომიკურად უფრო მომგებიანი გადაწყვეტილება.

არსებობს რამოდენიმე ალტერნატიული გზა[24] ქართული ქვანახშირის უტილიზაციისათვის, მაგალითად, ისეთ ინდუსტრიულ პროცესებში გამოყენება როგორიცაა, ცემენტის, აგურის და კაფელის წარმოება, საწვავი ქვანახშირის ბრიკეტირება[25] ოჯახებში და მცირე ინდუსტრიაში მოხმარებისათვის. ამგვარ საქმიანობაში მცირე ინვესტიციები უფრო შეუწყობს ხელს ქვანახშირის მოპოვების რეგიონში მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას, ვიდრე ქვანახშირზე მოთხოვნილების ხელოვნურად შექმნა ტყიბულში ახალი ქვანახშირის ელექტროსადგურის მშენებლობის გზით, რომელიც საკმაოდ მძიმედ დააწვება საქართველოს ეკონომიკას.

განახლებადი ენერგეტიკის განვითარება

ჰიდროელექტროსადგურები

დოკუმენტში არის მთელი რიგი დადებითი მომენტები საქართველოში არსებული ჰიდროელექტროსადგურების პოტენციალის რეაბილიტაციასთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, ის უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ენეგო სექტორის ოპტიმალური განვითარების გეგმას 1998-2020 წლებისათვის[26] უმცირესი დანახარჯების დაგეგმვის მოდელის საფუძველზე ყველა ძირითადი სცენარებისათვის: სწრაფი, ნორმალური და ნელი ეკონომიკური განვითარებისთვის. გეგმის შემუშავების ძირითადი მიზანი იყო დახმარებოდა საქართველოს მთავრობას უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების სწორი გადანაწილების საქმეში ელექტროგენერაციის სექტორში 2000-2020 წლების განმავლობაში. გეგმის

[23] დოკუმენტის 364 თავში ლაპარაკია თხევადი გაზის მოპოვების გაზრდაზე, რომელიც ვიმედოვნებთ რომ მხოლოდ პროგრამის შემდგენების გრამატიკული შეცდომაა.

[24] ტყიბული, ევროკომისიის ტასისის პროგრამა

[25] ამ შემთხვევებში შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ნარჩენი ქვანახშირი ნაგავსაყრელებიდან, რაც თავისთავდ ხსნის ნარჩენების პრობლემას.

[26] prepared by Burns and Roe Enterprises, Inc. contract 5826-067, 1998, USAID

მიხედვით, საქართველოსათვის ეკონომიკურად მომგებიანია არსებული სადგურების აღდგენა, ხოლო ნებისმიერი ახალი ჰიდრო და/ან თბოელექტროსადგურის მშენებლობა, რომ არაფერი ვთქვათ ქვანახშირის ელექტროსადგურებზე, განიხილება როგორც ძვირი და ეკონომიკურად არამომგებიანი ნაბიჯი.

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ინვესტიციების მოზიდვას ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციისათვის, და არა ახალი სადგურების მშენებლობისათვის.

ენერგიის სხვა განახლებადი წყაროები

არსებობს განახლებადი ენერგიის წყაროების ფართო სპექტრი, როგორიცაა ბიოგაზი, მზის წყალგამაცხელებლები, მინი ჰიდროელექტროსადგურები, რომელთა განვითარებისათვის კარგი პირობებია საქართველოს სასოფლო დასახლებებში. ეს მიმართულება არ მოითხოვს მაღალ წინასწარ დანახარჯებს და ეკონომიკურად მომგებიანია. მიკრო-კრედიტების სქემის პროგრამის შემუშავება მცირე განახლებადი ენერგიის წყაროების მონტაჟისათვის გაზრდის ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას სოფლის მოსახლეობისათვის და შეამცირებს საწვავის სიღარიბეს.

სამწუხაროდ, სიღარიბის შემცირებისა და ეკონომიკური ზრდის პროგრამაში, ისევე როგორც უმეტეს წილად ქვეყანაში, განახლებადი ენერგიის სხვა წყაროები განიხილება არა როგორც ენერგეტიკის პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილი, არამედ როგორც "საჩუქარი" გარემოს დამცველებისათვის.

სიღარიბის დაძლევის სტრატეგია სოფლის მეურნეობის სექტორში

მიუხედავად იმისა, რომ "საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა" აღიარებს, რომ "სოფლის მეურნეობას თავისი მაშტაბითა და მასში დასაქმებული ადამიანების რაოდენობის მიხედვით, უმნიშვნელოვანესი როლი აქვს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდის საქმეში", უნდა აღინიშნოს, რომ უკვე განხორციელებული საქმიანობების შეფასება და მომავალი განვითარების სტრატეგია არ შეესაბამება სექტორში არსებულ სიტუაციას. სამწუხაროდ, საქართველოში სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის სადისკუსიო მასალა საერთოდ მოკლებულია სოფლის მეურნეობის განვითარების ძირითადი მიმართულებების ამსახველ ნაწილს.

სოფლის მეურნეობა და ვაჭრობის ლიბერალიზაცია

ვაჭრობის ლიბერალიზაცია დოკუმენტში განხილულია როგორც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიღწევა სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის – "ქვეყნის ხელისუფლებამ თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის აღრეულ ეტაპზევე განახორციელა ფასებისა და ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. გაუქმდა სახელმწიფო ჩარევა სასაქონლო ბაზარზე და დაწესდა ვაჭრობის ლიბერალური რეჟიმი."

სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ბაზარი მთლიანად ლიბერალიზირებულ იქნა საქართველოში, მაგრამ არ შეიძლება ითქვას, რომ ვაჭრობის ლიბერალიზაციამ რამენაირად ხელი შეუწყო სიღარიბის დაძლევას ან სოფლის მეურნეობის განვითარებას. ამჟამად ფერმერები თავის პროქციას ყიდიან გადამყიდველებზე სოფლებში, ან ადგილობრივ და ქალაქის ბაზრებზე. დაბალი შესყიდვისუნარიონობის გამო ადგილობრივი ბაზრები არასაიმედოა. პროდუქციის დაშორებულ საქალაქო ბაზრებზე გაყიდვა კი არამომგებიანია, იმის გამო რომ საცალო ვაჭრობის პირობებში მცირე რაოდენობის პროდუქციიდან მოგება საკმაოდ მცირეა.

სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებლებისათვის აგრეთვე წარმოედგენს პრობლემას კონკურენცია უცხოელ მწარმოებლებთან, რომლებიც აწარმოებენ პროდუქციის იმპორტს დაბალ ფასებში და ამცირენებენ ადგილობრივი მეწარმეების მოგების ოდენობას, რომელთა დაბალი წარმოების ეფექტურობა თავიდანვე განაპირობებს მათ არა კონკურენტუნარიანობას და ამცირებს მუშაობის გაუმჯოსების შესაძლებლობებს. ხელისუფლებამ, კი არ იზრუნა დაცვითი მექანიზმების გატარებაზე, რომლებიც საშუალებას მისცემდა ადგილობრივი სასოფლო-სამეურნეო წარმოების რესტრუქტურიზაციას და გახდიდა მას უფრო კონკურენტუნარიანს.

მიწის რეფორმა

დოკუმენტი დადებითად აფასებს მიწის რეფორმის პროცესს: "აღნიშნულმა რეფორმამ, სხვა დადებით შედეგებთან ერთად, შექმნა მოსახლეობის შრომითი დასაქმების რეალური შესაძლებლობა. თუმცა, გლეხთა და ფერმერთა საქმიანობას აფერხებენ: ცუდად განვითარებული ინფრასტრუქტურა (სოფლად გადამამუშავებელი საწარმოების უკმარისობა); სარწყავი და სადრენაჟო სისტემების მოშლა; ძნელად ხელმისაწვდომი და ამავდროულად არახელსაყრელი კრედიტები; სასოფლო-სამეურნეო საბრუნავი საშუალებების (საწვავი, შხამ-ქიმიკატები, სასუქი) სიძვირე; სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სიძვირე და დეფიციტი; ტრანსპორტირების სიძვირე; და სხვა".

ამავდროულად შეიძლება ითქვას, რომ სხვადასხვა კანონების, ბრძანებულებების, სტრატეგიების, პროგრამებისა და ა.შ. მიღებისა და დამტკიცების ფონზე მიწის რეფორმა საქართველოში მიმდინარეობს ქაოსურად.

1996 წლიდან მიწა გახდა კერძო საკუთრების, იჯარის, ყიდვის, გაყიდვის ობიექტი, ამგვარად ჩამოყალიბებულ იქნა საფუძველი მიწის ბაზრისათვის. მთლიანი რესურსის თითქმის 25.2 პროცენტი იქნა გადაცემული კერძო პირებისა და საოჯახო მეურნეობებისათვის უსასყიდლოდ. მიუხედავად ამისა, მიწის ნაკვეთები საკმაოდ მცირეა, ხოლო სოფლის მოსახლეობის სიმჭიდროვე საკმაოდ მაღალია. ბაზრის მოთხოვნები პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით გამოიწვევს მიწის მეპატრონეთა ხელში ჩავარდნას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს უფრო მეტი სიღარიბე, სოფლის მოსახლეობის ქალაქებში მიგრაცია და უმუშევრობის ახალი დიდი ტალღა.

აგრო-ბიზნეს საწარმოების პრივატიზაცია

დოკუმენტის მიხედვით "აგროსამრეწველო საწარმოთა კერძო მფლობელობაში გადასვლამ, სამწუხაროდ, ჯერ ვერ უზრუნველყო პროდუქციის წარმოების მნიშვნელოვანი ზრდა. მიზეზი მდგომარეობს იმაში, რომ მესაკუთრეებს არ გააჩნიათ საშუალება მოიზიდონ კაპიტალი, დანერგონ მართვის ახალი სისტემები და გავიდნენ ახალ ბაზრებზე. საექსპორტო პოტენციალის ამოქმედებაც სწორედ ამ სირთულეებს უკავშირდება. პრობლემის გადაჭრის ძირითად გზას ინვესტიციების მოზიდვა წარმოადგენს."

"საქართველოში მეწარმეობისა და ბიზნესის განვითარების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების[27] თანახმად, "ეკონომიკური რეფორმების მეორე ეტაპზე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს კერძო სამეურნეო ინიციატივის საფინანსო, ეკონომიკური და ორგანიზაციული ხელშეწყობა, ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნისა და დემონოპოლიზაციის ღონისძიებათა გატარება. ინვესტიციების სფეროში სახელმწიფოს და მეწარმეების პარტნიორული ურთიერთობების გაძლიერება, პრივატიზებული საწარმოების ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა, საგადასახადო პოლიტიკისათვის წარმოების მასტიმულირებელი ხასიათის მინიჭება".

1999 წელს სსფ-ს რეკომენდაციით საქართველოს მთავრობამ შეიტანა ცვლილება კანონში "დამატებითი ღირებულების გადასახადის გამოთვლისა და გადახდის წესის შესახებ", რომლის მიხედვითაც "გადასახადით დაიბეგრებიან ინდივიდუალური მეწარმეები და ინდივიდუალური საწარმოები, რომლებიც აღრიცხულნი არიან კანონმდებლობით დადგენილი წესით და რომელთა დასაბეგრი შემოსავალი სამეწარმეო საქმიანობიდან აღემატება შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური მინიმალური დონის ორმოცდაათ მაგ ოდენობას წელიწადში."(100 000 ლარი). ცვლილება შეტანილი იქნა მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტრო წინააღმდეგი იყო ამ ცვლილების და ამტკიცებდა, რომ იგი შეაფერხებს მცირე სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების განვითარებას და ხელს შეუწყობს ამ სექტორში შემდგომ მონოპოლიზაციას.

საგადასახადო სისტემა[28]

სასოფლო-სამეურნეო სექტორის განვითარებისათვის ერთ-ერთ აუცილებელ ზომად დოკუმენტში მიჩნეულია "არსებული საგადახადო რეჟიმის ოპტიმიზაცია, მათი გამარტივების, ბიზნესის წარმოებისათვის ხელსაყრელი პირობების უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს მიერ მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წინაშე აღებული ვალდებულებების გათვალისწინებით"[29]; რაც აისახება შემდეგში: "მცირე საწარმოებისათვის შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმის დაწესების მიზნით აუცილებელია საწარმოთა რეგისტრაციის პროცედურის მნიშვნელოვნად გამარტივება და სარეგისტრაციო გადასახადის შემცირება."

---

[27] საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება 1997 წლის 31 დეკემბერი

[28] შემდეგი სახის გადასახდები ეხება სოფლის მეურნეობისა და აგრობიზნესის სექტორს:

- ?? იურიდიული პირები (ფერმერთა ჯგუფები, ან ფერმერები რომლებიც ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას) უნდა გადაიხადონ 20%-იანი დღგ
- ?? ინდივიდუალური მეწარმეები შემოსავალი სამეწარმეო საქმიანობიდან აღემატება 100 000 ლარს უნდა გადაიხადონ 20%-იანი დღგ.
- ?? გადასახადი საკუთრებაზე გადახდილი უნდა იქნეს მხოლოდ იურიდიულ პირთა მიერ და როგორც წესი შეადგენს საკუთების ღირებულების 1%-ს
- ?? მცირე და სასუალო ზომის ბიზნესი (აგროზნესის ჩათვლით), უნდა გადაიხადონ დღგ, საშემოსავლო, მოგების და სოციალური გადასახადები.

[29] მსო-ში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, რომ საგადახადო სისტემამ უნდა მისცეს არანაკლებ შეღავათიანი პირობები იმპორტირებულ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციას ვიდრე ადგილობრივს.

ანუ არ არის საუბარი გადასახადების გაუქმებაზე ან თუნდაც შემცირებაზე სოფლის მეურნეობის ან აგრობიზნესის სფეროში, რომლებიც ფაქტობრივად აფერხებენ სექტორის განვითარებას.

გარემოს დაცვა

სიღარიბე და გარემოს დაცვა

"სიღარიბის შემცირების სტრატეგიები უნდა იყოს გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მდგრადი, იმ თვალსაზრისით, რომ არსებული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებამ არ უნდა ხელყოს მომავალი თაობების შესაძლებლობა დაიკმაყოფილონ საკუთარი მოთხოვნილებები" – სიმონ მაქსველი, "მსოფლიო განვითარება 1990"-ზე დაყრდნობით.

ამ სიტყვებმა არ დაკარგეს თავისი მნიშვნელობა უკვე ათწლეულის შემდეგაც, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კორელაცია სიღარიბესა და გარემოს დაცვას შორის ჯერ კიდევ სუსტია.

სიღარიბისა და გარემოს დაცვის ურთიერთადამოკიდებულების შედეგები და გავლენა ღარიბი მოსახლეობის ძირითად ჯგუფებზე დამოკიდებულია სამ ინდიკატორზე: (1) ბუნებრივი რესურსების ხელმისაწვდომობა (მრავალი გარემოსდაცვითი პრობლემა პირდაპირ აღიქმება ამ მიმართებით); (2) ფაქტორები, რომლებიც განაპირობებენ მოსახლეობის სხვადახვა ჯგუფების შესაძლებლობას ეფექტურად მართონ ბუნებრივი რესურსები; (3) პრობლემატური გარემოსდაცვითი საკითხების ცვლილება დროთა განმავლობაში.

(1) ბუნებრივი რესურსების ხელმისაწვდომობა

სიღარიბის შედეგები სოციალურ-ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით სფეროში უკანვე უბრუნდებათ ღარიბებს. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ სიღარიბის გამო ხალხი შეიძლება იძულებული გახდეს ზიანი მიაყენოს გარემოს, რის შედეგადაც ყველაზე მეტად ისევ იგივე ხალხი ზარალდება. სიღარიბის მიზეზით გარემოზე მიყენებული ზარალი თვისობრივად განსხვავდება ქალაქსა და სოფელში. მიუხედავად ამისა, ორივე უპირველეს ყოვლისა გავლენას ახდენს მოსახლეობის საარსებო პირობების და ცხოვრების დონის ხარისხზე[30].

გარემოზე მიყენებული ზარალი, რომელიც შეიძლება გამოწვეულ იქნეს სიღარიბის გამო[31] და რომელიც ყველაზე მეტად ახდენს გავლენას სოფლის მოსახლეობაზე კარგი ინდიკატორია მდგრადობასა და სიღარიბეს შორის არსებული კორელაციისა.

ყველაფერი ეს დამახასიათებელია საქართველოსათვის. ცუდად დაგეგმარებული სახლები, ყოველგვარი თბოიზოლაციისა და ცენტრალური გათბობის სისტემის გარეშე ცუდ საცხოვრებელ პირობებთან ერთად, იწვევს დისკომფორტს, დაავადებებსა და სიკვდილიანობასაც კი მოსახლეობის ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებს შორის (ბავშვები და მოხუცებულები)[32]. ქალაქის ღარიბი მოსახლეობა (დაბალშემოსავლიანი ოჯახები, უპატრონო ბავშთა სკოლები, მოხუცებულები) განიცდიან როგორც საყოფაცხოვრებო ასევე ინდუსტრიული მიზეზებით გამოწვეულ ჰაერის დაბინძურებას, რომელიც უარყოფითად მოქმედებს ჯანმრთელობაზე.

მძაფრი ენერგოკრიზისის გამო, განსაკუთრებით სოფლებში, ღარიბები იძულებულები არიან გასათბობად და საკვების მოსამზადებლად გამოიყენონ არალეგალურად მოპოვებული შეშა ან შეიძინონ იაფი და დაბალი ხარისხის საწვავი, რომელიც იწვება ღია და არაეფექტურ ქურებში, რაც შემდგომში

---

[30] სიღარიბის შესაძლო გავლენა ქალაქებში

- ✍✍ ადამიანის საარსებო გარემოში ჯანმრთელობისათვის მავნე სხვადასხვა დამბინძურებლებისა და მიკროორგანიზმების მომატება
- ✍✍ ტოქსიკური ნარჩენების მომატება ჰაერსა და წყალში
- ✍✍ მიწისქვეშა არტეზიული წყლების ხელმისაწვდომობის შემცირება
- ✍✍ საარსებო პირობების გაუარესება და დასახლების სიმჭიდროვის ზრდა

სიღარიბის შესაძლო გავლენა სოფლებსა და მთიან რეგიონებში

- ✍✍ მზარდი მეწყერები
- ✍✍ ეროზია
- ✍✍ ტერასების გაჩანაგება
- ✍✍ სახეობების მრავალფეროვნების შემცირება ტყეებსა და საძოვრებზე
- ✍✍ რქოსანი პირუტყვის ჩანაცვლება ცხვრითა და თხებით
- ✍✍ ღრმა-ფესვიანი მარცვლეულის ჩანაცვლება ზედაპირულ-ფესვინებით
- ✍✍ სასოფლო სამეურნეო პროდუქტიულობის პერმანენტული კლება
- ✍✍ მზარდი სეზუნური მიგრაცია
- ✍✍ მიწის დამუშავების, კულტურათა შეთავსების და მრავალფეროვნების შემცირება

[32] ყოველივე ეს დაკავშირებულია ჯანმრთელობის დაცვისა და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ინდიკატორებთან

იწვევს დაავადებებს. მათთვის ფუფუნებას წარმოადგენს ენერგიის უფრო სუფთა წყაროები (გაზი, ელექტროენერგია).

(2) მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფების შესაძლებლობა მოიპოვონ ხელმისაწვდომობა და ეფექტურად მართონ ბუნებრივი რესურსები

ენერგიის ნაკლებობის გამო სოფლის მოსახლეობის ბევრი ოჯახი საქართველოში ჭრის ტყეს და ყიდის ხის მასალას შემოსავლების დაგროვების, გათბობისა და საკვების მომზადების მიზნით, რაც აუარესებს ტყის ხარისხს, რომელზეც ღარიბები თავისთავად მნიშვნელოვანწილად არიან დამოკიდებულნი. უკანასკნელი ათი წლის მანძილზე არასწორი ექსპლუატაციის შედეგად დეგრადირებულ იქნა 200 000 ჰა ტყე. ეს ტენდენცია ხელს უწყობს ეროზიულ პროცესებს, ნიადაგების გამოფიტვასა და წყლის ცირკულაციის რეჟიმის რღვევას. ბევრი ექსპერტი ტყის რესურსების გადამეტებულ ექსპლუატაციას უკავშირებს ძლიერ გვალვებს, რომელსაც ადგილი აქვს ქვეყანაში ბოლო წლების განმავლობაში, რაც თავისთავად უკავშირდება კლიმატის ცვლილების გლობალურ პროცესებს.

(3) გარემოსდაცვითი რესურსების და პრობლემების ცვლილება, რომელიც დროთა განმავლობაში შეიძლება გაუმჯობესდეს ან გაუარესდეს.

ჯერჯერობით ჩვენ გვაქვს გარემოსდაცვითი რესურსების გაუარესების მხოლოდ მაგალითები. პრობლემის კარგი ილუსტრაციად შეიძლება განვიხილოთ ეკოლოგიური ლტოლვილები აჭარაში და საქართველოს სხვა მთიან რეგიონებში. პრობლემები დაიწყო 80-იანი წლების დასაწყისში და განსაკუთრებით აქტუალური გახდა ბოლო დეკადაში გახშირებული მეწყერების გამო (რომლებიც ძირითადად გამოწვეულია გადამეტებული ტყის ჭრით, ჭარბი ძოვებით და მოსახლეობის მაღალი სიმჭიდროვით). ყოველივე ეს იწვევს მაღალ ეკონომიკურ დანახარჯებს როგორც მთლიანად ქვეყნის, ასევე ადგილობრივი მოსახლეობისათვის.

ბუნებრივი რესურსების ნაკლებობას აქვს დიდი წილი აქვს სიღარიბის ზრდაში, რაც გამოიხატება საარსებო პირობებისა და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესებაში, რაც განსაკუთრებით შესამჩნევია ექსტრაორდინალურ სიტუაციებში (სამოქალაქო ომები, ეკონომიკური კრიზისი).

კორელაცია სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამა და გარემოსდაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სექტორს შორის

სამწუხაროდ, არცერთი ზემოხსენებული ინდიკატორი არ არის წარმოდგენილი დოკუმენტის გარემოსდაცვით ნაწილში და ის ძირითადად მოიცავს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ინსტიტუციონალური განვითარების გეგმას.

ამგვარი დამოკიდებულება მთლიანად მიუღებელია, რადგანაც გარემოზე უარყოფითი გავლენის შესამცირებლად საჭიროა კონკრეტული ზომების განხორციელება გარემოსდაცვითი პოლიტიკისა და პროგრამების დონეზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დოკუმენტში არ არის ასახული კონკრეტული ამოცანები და დროის განრიგი გარემოსდაცვითი პირობების გაუმჯობესების მისაღწევად, რომელიც თავის მხრივ გაზრდის საარსებო პირობების ხარისხს. დოკუმენტში წამოჭრილი საკითხები მნიშვნელოვანია შესაბამის სფეროში, მაგრამ ერთის მხრივ, ის არანაირად არ უკავშირდება სიღარიბის შემცირებას და მეორეს მხრივ, ისინი წარმოადგენენ უკვე დაფინანსებული და მიმდინარე პროექტების ნაწილებს. მაგალითისთვის, ჰოლანდიის მთავრობა და გაეროს განვითარების პროგრამა უკვე აფინანსებს სამინისტროს განვითარების პროექტს. მსოფლიო ბანკის ახალი კრედიტი "ენერგიის ტრანზიტის ინსტიტუციონალური განვითარება" ასევე ითვალისწინებს ქვეყნის გრძელვადიანი გარემოსდაცვითი მართვის გაძლიერებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დოკუმენტის ფარგლებში დამატებითი ფონდების მოძიებაზე საუბარი ცოტა არ იყოს უცნაურია.

დოკუმენტში საუბარია საერთაშორისო კონვენციებით სავალდებულო შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მომზადების, "გარემოს მდგომარეობის" ეროვნული წლიური ანგარიშის შემუშავების, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართვის შესახებ. აღნიშნული ღონისძიებების ჩატარება თავისთავად წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნას. ასე რომ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ჩვეულებრივი საქმიანობების ჩართვა და წარმოდგენა სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნულ პროგრამაში ბადებს უამრავ კითხვას.

ამავდროულად დოკუმენტში არ არის წარმოდგენილი თუ როგორ იმუშავებს სამინისტრო მოსახლეობაზე ნეგატიური გავლენის შესამცირებლად უფრო ფართო სპექტრში, რათა უზრუნველყოს ბუნებრივი რესურსების მდგრადი გამოყენება და როგორ იქნება გარემოს დაცვა ინტეგრირებული საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში. განსაკუთრებით ისეთი დიდი პროექტების გათვალისწინებით როგორებიცაა ტრასეკა და ბაქო-ჯეიჰანი.

რა თქმა უნდა, ცუდი გარემოსდაცვითი დაგეგმარების არგუმენტად შეიძლება მოყვანილ იქნეს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი ხედვის ჩამოუყალიბებლობა. მაგრამ ამ

ეტაპზე უპირველესი პრიორიტეტი უნდა იყოს ეფექტური მონიტორინგის სისტემის შემუშავება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რის საფუძველზეც შესაბამის სტრუქტურებთან მჭიდრო თანამშრომლობით შესაძლებელი იქნება საქართველოს ბუნებრივი რესურსების ეფექტური მართვა. ბუნებრივი რესურსების მარაგების შემცირება და გარემოს დაბინძურების თავიდან აცილება მთავარ საკითხად უნდა იქნეს ინტეგრირებული სამრეწველო და სოციალურ სექტორებში.

დაცული ტერიტორიების სისტემის შექმნა თავისთავად მდგრადი განვითარებისაკენ გადადგმული ნაბიჯია. მიუხედავად ამისა თუ არ გატარდება რადიკალური ცვლილებები გარემოსდაცვითი დაგეგმარების სისტემის გაუმჯობესებისათვის, ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიური მონაწილეობით და ინტერესთა გათვალისწინებით, არ შემუშავდება კონკრეტული გეგმები რეგიონში არსებული შიდა რესურსების მდგრადი გამოყენებისათვის, ამ შემთხვევაში გაგრძელდება არსებული ინტერესების კონფლიქტი ცენტრასა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, რაც დაცული ტერიტორიების იდეის დისკრედიტაციას უწყობს მხოლოდ ხელს.

დოკუმენტის მიხედვით გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო აპირებს "სუფთა განვითარების მექანიზმის" ამოქმედების სქემის ჩამოყალიბებას, რაც დადებითი მომენტია გაეროს კლიმატის ცვლილებების კონვენციის მოთხოვნათა შესასრულებლად, მაგრამ ამ კონტექსტში გაუგებარია რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი. პირველ რიგში, აღნიშნული მექანიზმი შეთანხმებული და დამტკიცებული უნდა იქნეს კონვენციის მხარეთა შეხვედრაზე, რაზეც 4 წლიანი დავა ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. ამავე დროს, კლიმატის ცვლილების კონვენციის არსიდან გამომდინარე, კონცეპტუალური შეცდომაა აღნიშნული მექანიზმის დაკავშირება განახლებად ენერგეტიკასთან, რამაც შეიძლება დიდი დაბრკოლებები შეუქმნას საქართველოს შემდგომ ეკონომიკურ განვითარებას.

დოკუმენტის მიხედვით, გარემოს პირობების გაუმჯობესების ღონისძიებების გატარება და "ეკოლოგიური პოლიტიკის" შემუშავება იწყება 2004 წელს და მთავრდება 2009 წელს ანუ ხუთწლიან პერიოდს, რაც განსაკუთრებულ ინტერესს და შეშფოთებას იწვევს გარემოსდამცველებში.

კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაცია

სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის ეროვნული პროგრამის რამოდენიმე ნაწილში, მათ შორის გარემოსდაცვით ნაწილში, საზოგადოების წყლით მომსახურების ობიექტების პრივატიზაცია წარმოდგენილია როგორც ერთ-ერთი აუცილებელი ზომა და უფრო მეტიც, კომუნალური მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაცია განხილულია როგორც მთავარი ანტიკორუფციული ღონისძიება.

კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაციას მსოფლიო პრაქტიკაში მოყვება სავალალო ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი შედეგები. მსოფლიო ბანკის მიერ 1999 წელს განხორციელებულ ბოლივიის კომუნალური წყალმომარაგების ობიექტების პრივატიზაციას მოჰყვა მასობრივი პროტესტი, რადგანაც კომპანიებმა რამოდენიმე კვირის განმავლობაში გააორმაგეს და გაასამმაგეს წყლის გადასახადი მოსახლეობის რეალური შემოსავლების გათვალისწინების გარეშე.

"საფუძველი იმის მტკიცებისა, რომ საზოგადოებრივი მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაცია ან ლიბერალიზაცია დაეხმარება ღარიბებს ან გარემოს, არ არსებობს. არსებული კვლევები მოიცავს პრივატიზაციისა და ლიბელარიზაციის შედეგების შეფასების მხოლოდ ძალზე ხანმოკლე პერიოდს და არა მათი შედეგების გრძელვადიან შეფასებას. სწორედ ამიტომ არ გამოდგება ის საზოგადოებრივი მომსახურეობის ობიექტების პრივატიზაციის ან ლიბერალიზაციის მხარდასაჭერ არგუმენტად"[33]. იმედი იმისა, რომ მოსახლეობის წყლით მომარაგების ობიექტების პრივატიზაცია არ დააზარალებს ღარიბებს და ექნება არაპირდაპირი დადებითი გავლენა მოსახლეობაზე, არ უნდა გახდეს კომუნალური სექტორის ობიექტების პრივატიზაციის საფუძველი როგორც ეს დოკუმენტშია მოცემული. აუცილებელია პროგრამის დამტკიცებამდე გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი საკითხები, როგორიცაა განაწილების, ხელმისაწვდომობისა და თანასწორობის საკითხები, მექანიზმის შექმნა რომელიც უზრუნველყოფს ღარიბი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობას წყალზე. არ უნდა განმეორდეს ენერგეტიკის სექტორში არსებული გაუმჭვირვალე პრივატიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა ელექტროენერგიის გამორთვებს სასიცოცხლო მნიშვნელოვნების ობიექტებისათვის, როგორიცაა სავადმყოფოები და ჯანმრთელობის დაწესებულებები, საბავშო და მოხუცებულთა სახლები.

[33] Friends of the Earth International, 2000