

**პუბლიკაციის ავტორი:** თენგიზ შერგელაშვილი

**კვლევითი გუნდი:** გიორგი(გია) ხეჩინაშვილი, რუსუდან მაჩაიძე, დავით ყიფიანი, გივი ხაჭაპურიძე.

**ორგანიზაციულ-ტექნიკური მხარდაჭერა:** ხათუნა გურჯიშვილი, ანა ასათიანი

პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ფრიდრიხ ებერტის ფონდის პოზიციას. დაუშვებელია ფონდის მიერ გამოცემული მასალების ფონდის წერილობითი თანხმობის გარეშე კომერციული მიზნით გამოყენება.

© ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2025

© საქართველოს განვითარების პლატფორმა, 2025

ISBN

ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში:  
მისამართი:

თბილისი 0179, ნ. რამიშვილის ქუჩის I ჩიხი, #1, ბინა 7

ტელ: +995 32 2250728, georgia@fes.de

საქართველოს განვითარების პლატფორმა

მისამართი: თბილისი 0179, ზაქარია ფალაშვილის ქუჩა #88, ბინა 4

ტელ: +995 (032) 266 19 36 , info@geodp.org



# ეკონომიკური ზრდა და მისი გავლენა ცხოვრების დონეზე საქართველოში

კვლევის შედეგები და სარეკომენდაციო წინადადებები

*სადისკუსიო მასალა*

# სარჩევნი

შესავალი .....	5
ნაწილი I – არსებული მდგომარეობა და გამოწვევები.....	7
1. ძირითადი მაკროეკონომიკური ტენდენციები 2004-2025.....	7
1.1. საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია (2003-2024): ზრდის, კრიზისებისა და აღდგენის ციკლები.....	7
1.2. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციების რეგიონული შედარებითი ანალიზი.....	10
2. ეკონომიკის სტრუქტურული ანალიზი: ზრდის ფასი და აუთისებელი პოტენციალი (2010-2024) .....	17
3. საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური უთანასწორობის გეოგრაფიული განზომილება: კაპიტალის ასიმეტრია და განვითარების მოდელები (2010-2024).....	21
4. სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და შრომის ბაზრის დინამიკა საქართველოში (2012-2025): დასაქმების, უმუშევრობისა და სამუშაო ძალის მიგრაციის კომპლექსური ანალიზი .....	29
5. სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიკაცია და ფინანსური სტაბილურობა საქართველოში: შემოსავლების განაწილების, სიღარიბის დინამიკისა და სტრუქტურული უთანასწორობის ანალიზი .....	34
6. საქართველოს საჯარო სექტორის ზომა და განვითარების სტრატეგია: „მცირე მთავრობის“ ეფექტიანობა და დაკარგული შესაძლებლობები.....	40
7. ეკონომიკური ზრდის ხარისხობრივი განზომილება: საბაზისო სერვისები და ცხოვრების დონის სტრუქტურული ბარიერები .....	48
7.1. წყალმომარაგება და წყალარინება .....	50
7.2. მობილობის კრიზისი და სარკინიგზო ინფრასტრუქტურის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია საქართველოში.....	52
7.3. ჯანდაცვის სისტემის სტრუქტურული ჩიხი: ინსტიტუციონალიზებული უთანასწორობა, პირველადი ჯანდაცვის კოლაფსი და „მცირე მთავრობის“ ამონერული რესურსი .....	55
7.4. განათლების, მეცნიერებისა და ინოვაციების ეკოსისტემა: სტრუქტურული დეფიციტი, ფინანსური ასიმეტრია და კვალიფიციური კადრების კრიზისი .....	59
7.5. სოფლის მეურნეობა: სტრუქტურული სტაგნაცია, „დაბალი მწარმოებლურობის მანკიერი წრე“ და გეოგრაფიული ასიმეტრია .....	63
ნაწილი II – რეკომენდაციები.....	68
1. ეკონომიკური სისტემის და პოლიტიკის ახალი ფილოსოფია და ტონი .....	68
2. მიზნობრივი განვითარება და ეროვნული ინტეგრაცია: სივრცითი დემოკრატიისა და „ერთიანობის ეკონომიკის“ მოდელი .....	71
3. ფისკალური ტრანსფორმაციის სტრატეგიული ჩარჩო.....	75
4. მიზნობრივი განვითარების მმართველობის ახალი არქიტექტურა .....	85
5. სტრატეგიული ინფრასტრუქტურა - სივრცითი მთლიანობისა და სოციალური სამართლიანობის არქიტექტურა .....	86
5.1. წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემური რეფორმა - უნივერსალური ხელმისაწვდომობა და რეგიონული ეკონომიკური აღმავლობის საფუძველი .....	87
5.2. მობილობის ახალი არქიტექტურა და სტრატეგიული ინფრასტრუქტურა - ქვეყნის სივრცითი და ეკონომიკური ინტეგრაციის მოდელი.....	91
6. ეკონომიკის სექტორული და სივრცითი რეკონსტრუქცია - აგრარული ტრანსფორმაციისა და „უკუ-გრაჰიტაციის“ სინერგია .....	93
6.1. საქართველოს აგრარული ტრანსფორმაცია - სოფლის მეურნეობა არა სოციალური ტვირთი, არამედ პოტენციალი.....	94
6.2. „უკუ-გრაჰიტაციის პოლიტიკა“ - ბიზნესის სახელმწიფო მხარდაჭერის სისტემის ტრანსფორმაცია, სივრცითი დეტერმინიზმი და დეცენტრალიზებული მართვა.....	100
7. მიზნობრივი სოციალური პოლიტიკა - სტრატეგიული ტრანსფორმაცია მხარდაჭერიდან სოციალურ ამაღლებამდე .....	102
7.1. განათლება, მეცნიერება და ინოვაცია - 5-წლიანი ტრანსფორმაციული გეგმა (2026–2031).....	110

## შესავალი

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველო ერთ-ერთ ყველაზე დინამიკურ ეკონომიკად ჩამოყალიბდა სამხრეთ კავკასიაში. ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის სტაბილური ზრდა განსაკუთრებით 2021 წლიდან გამოიკვეთა. ამ ტენდენციების უკან დგას უცხოური ინვესტიციების შედარებით მაღალი ნაკადი, ინფრასტრუქტურულ პროექტებში განეული სახელმწიფო ხარჯების ზრდა და კერძო სექტორის გაფართოება. მიუხედავად ამისა, მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პოზიტიური ცვლა არ წარმოადგენს საკმარის გარანტიას იმისა, რომ მოსახლეობის ცხოვრების დონე რეალურად და თანაბრად უმჯობესდება. საქართველოს ეკონომიკური მოდელი დღესაც წარმოაჩენს პარადოქსს, რომელშიც სწრაფი ეკონომიკური ზრდა თანხვედრაში არ მოდის სოციალური განვითარების ხარისხთან.

ოფიციალური სტატისტიკა სიღარიბის შემცირების ტენდენციას ასახავს, თუმცა მოსახლეობის დიდი ნაწილი კვლავ ცხოვრობს ეკონომიკური დაუცველობის ზღვარზე<sup>1</sup>. რეალური ხელფასების დინამიკა ხშირად ჩამორჩება ფასების ზრდის ტემპს, ხოლო სოციალურ და რეგიონულ ჭრილში შემოსავლების გაზღვრა მკვეთრად უთანასწოროა. განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა სოფლის და პერიფერიულ რეგიონებში, სადაც ეკონომიკური აქტივობა სუსტია, დასაქმების შესაძლებლობები შეზღუდულია, ინფრასტრუქტურა — არასაკმარისი, და ადამიანებს სიცოცხლის ხარისხის გაუმჯობესების პერსპექტივა ბუნდოვნად ეჩვენებათ. ამ ქცევით ვითარებაში ეკონომიკური ზრდა ხშირად ცხადდება როგორც „საშუალო კეთილდღეობის ილუზია“, რომელიც სტატისტიკურად ჩანს, მაგრამ სოციალურ რეალობაში ვერ გადაეცემა მოსახლეობის ფართო ფენებს.

სწორედ ამ პრობლემური ურთიერთობის გააზრება წარმოადგენს კვლევის ძირითად მოტივაციას. რატომ ვერ გარდაიქმნება ეკონომიკური ზრდა ცხოვრების ხარისხის თანაბარ გაუმჯობესებად? რას გვამცნობს ეს შეუსაბამობა სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრუქტურის, სოციალური პოლიტიკისა და რეგიონული განვითარების შესახებ? ეკონომიკური წარმატება, რომელიც მშპ-ის მაჩვენებლებით ფასდება, არ იძლევა პასუხს იმ კითხვაზე, თუ ვინ იღებს ამ ზრდის რეალურ სარგებელს. ეკონომიკის პროდუქტიულობა შეიძლება იზრდებოდეს, მაგრამ თუ ეს ზრდა მხოლოდ გარკვეულ სექტორებს, რეგიონებს ან სოციალურ ჯგუფებს ეხება, იგი ვერ გარდაიქმნება საერთო კეთილდღეობად. სწორედ ამიტომაა მნიშვნელოვანი იმის გაანალიზება, თუ რამდენად აღწევს ეკონომიკური ზრდის ეფექტი სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებს, რამდენად თანაბარია მისი გავრცელება გეოგრაფიულ სივრცეში და როგორ მოქმედებს იგი ცხოვრების ისეთ ასპექტებზე, როგორცაა დასაქმება, სერვისებზე ხელმისაწვდომობა, სოციალური მობილობა ან ემიგრაციული ტენდენციები.

დღევანდელი რეალობა მიუთითებს, რომ საქართველოში ეკონომიკური განვითარება ასიმეტრიულად ნაწილდება. ურბანულ ცენტრებში, განსაკუთრებით თბილისში, კონცენტრირებულია ეკონომიკური რესურსების დიდი წილი მაშინ, როდესაც რეგიონების მნიშვნელოვანი ნაწილი ვერ ახერხებს ამ პროცესში სრულფასოვან მონაწილეობას. სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებული ინკლუზიური ზრდის პოლიტიკა პრაქტიკაში ხშირად ვერ უზრუნველყოფს იმის გარანტიას, რომ ეკონომიკური პროგრესი გარდაიქმნება სოციალური უთანასწორობის შემცირებად ან ცხოვრების დონის მდგრად გაუმჯობესებად. რეგიონებში ჯანდაცვის, განათლებისა და ტრანსპორტის ხელმისაწვდომობის შეზღუდული დონე აძლიერებს ეკონომიკური

1 UNICEF Georgia. (2023). მოსახლეობის კეთილდღეობის გამოკვლევა.

და სოციალური ჩამორჩენის რისკს, ხოლო ემიგრაციის ზრდა ხშირად წარმოადგენს „ეკონომიკური სტაბილურობის“ ალტერნატიულ გზას, რაც თავის მხრივ ქვეყნის დემოგრაფიულ და ეკონომიკურ პროფილს ასუსტებს.

ამ ვითარებაში კვლევის საჭიროება მკაფიოდ იკვეთება. აუცილებელია ეკონომიკური ზრდისა და ცხოვრების დონის ურთიერთკავშირის კრიტიკული ანალიზი, რომელიც გააშუქებს როგორც სტრუქტურულ, ისე სოციალურ გამოწვევებს. კვლევა მიზნად ისახავს იმის გარკვევას, თუ რამდენად ახდენს ეკონომიკური პროგრესი გავლენას მოსახლეობის რეალურ კეთილდღეობაზე და რა ფაქტორები აფერხებს ამ გავლენის თანაბარ გავრცელებას. ყურადღება ექცევა როგორც მაკროეკონომიკურ გადაწყვეტილებებს, ისე ისეთ პროცესებს, როგორიცაა შრომითი ბაზრის სტრუქტურა, სოციალური პოლიტიკის ეფექტიანობა, ინფრასტრუქტურული განვითარების ტემპები და რეგიონული განვითარების დისბალანსები.

ამავე დროს, კვლევა ეყრდნობა ჰიპოთეზას, რომ საქართველოში დაფიქსირებული ეკონომიკური ზრდა არ არის სრულად ინკლუზიური. მისი სარგებელი მეტად ეხება ურბანულ ცენტრებში მცხოვრებ მაღალშემოსავლიან ჯგუფებს, ვიდრე სოფლის, მთიანი ან პერიფერიული რეგიონების მოსახლეობას. სწორედ ამიტომ არის საჭირო იმის კვლევა, თუ რამდენად მოქმედებს ეკონომიკური ზრდა ცხოვრების ხარისხის მატერიალურ და არამატერიალურ კომპონენტებზე, როგორ იცვლება სოციალური მობილობის შესაძლებლობები და როგორ ეხმიანება ეკონომიკური ვითარება ადამიანების ემიგრაციის განწყობებს.

კვლევა არამხოლოდ თეორიულად გააღრმავებს ცოდნას ეკონომიკური განვითარების და სოციალური უთანასწორობის შესახებ, არამედ მნიშვნელოვან პრაქტიკულ ინსტრუმენტადაც ჩამოყალიბდება. მისი შედეგები დაეხმარება პოლიტიკის შემმუშავებლებს, სახელმწიფოუნეებებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას იმაში, რომ უკეთ დაინახონ ეკონომიკური ზრდის ხარისხობრივი მხარე, განსაზღვრონ სერვისებზე ხელმისაწვდომობისა და ინფრასტრუქტურული განვითარების პრიორიტეტები და შეიმუშაონ ისეთი პოლიტიკა, რომელიც მშპ-ის ზრდას გარდაქმნის რეალურ, თანაბარ და მდგრად სოციალურ პროგრესად. ამგვარად, კვლევა მოემსახურება არა მხოლოდ აკადემიურ დისკურსს, არამედ ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებას, გააძლიერებს მოთხოვნას სამართლიან და ინკლუზიურ ეკონომიკურ პოლიტიკებზე და შექმნის საფუძველს ქვეყნის განვითარების ახალი, უფრო დაბალანსებული ხედვისათვის.

# ნაწილი I

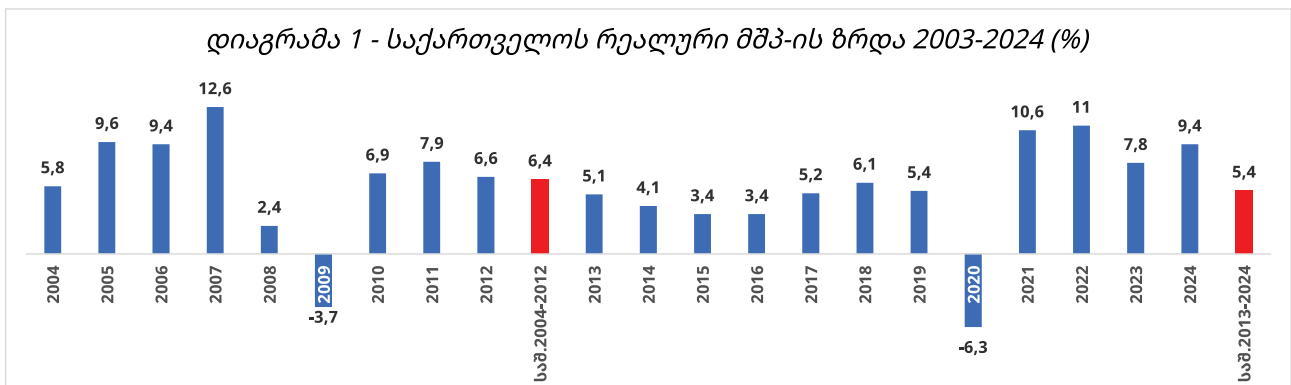
## არსებული მდგომარეობა და გამოწვევები

### 1. ძირითადი მაკროეკონომიკური ტენდენციები 2004-2025

#### 1.1. საქართველოს ეკონომიკური ტრაექტორია (2003-2024): ზრდის, კრიზისებისა და აღდგენის ციკლები

საქართველოს ეკონომიკური ისტორია ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში წარმოადგენს ზრდის, კრიზისებისა და აღდგენის დრამატულ ციკლს. წინამდებარე ქვეთავი იკვლევს მშპ-ის დინამიკას 2003-2024 წლებში, გამოყოფს რა განვითარების ექვს საკვანძო ეტაპს პოსტრევილუციური აღმავლობიდან და „ორმაგი შოკის“ კრიზისიდან თანამედროვე გეოპოლიტიკურ ანომალიებამდე. ანალიზი ფოკუსირებულია არა მხოლოდ ნომინალურ მაჩვენებლებზე, არამედ იმ სტრუქტურულ გამოწვევებსა და მაკროეკონომიკურ რისკებზე, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის განვითარების ხარისხს და მოსახლეობის რეალურ კეთილდღეობას.

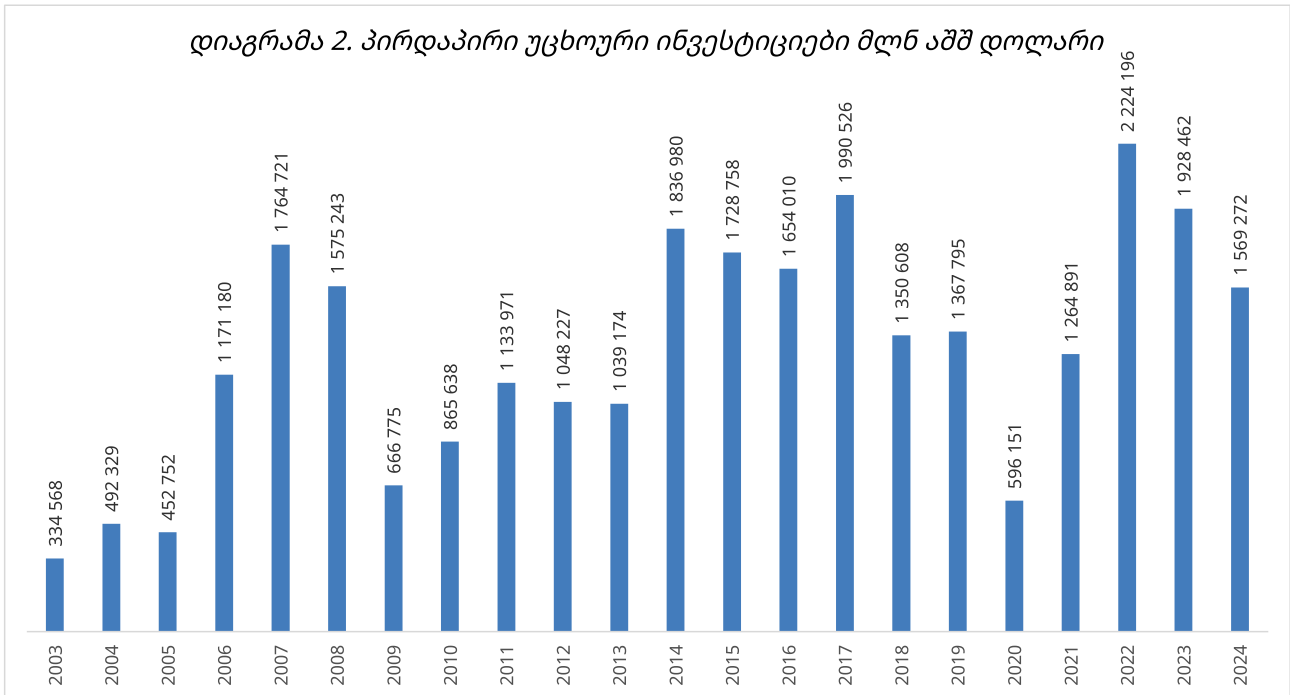
მოწოდებული მონაცემები (დიაგრამა 1) ასახავს საქართველოს რეალური მშპ-ის ზრდის დინამიკას 2003 წლიდან 2024 წლის პროგნოზის ჩათვლით. ეს პერიოდი ხასიათდება ექსტრემალური ვოლატილობით, რომელიც მოიცავს როგორც ორნიშნა ზრდის პერიოდებს, ასევე ღრმა რეცესიებს. ტრაექტორია შეიძლება დაიყოს ექვს მკაფიო ფაზად.



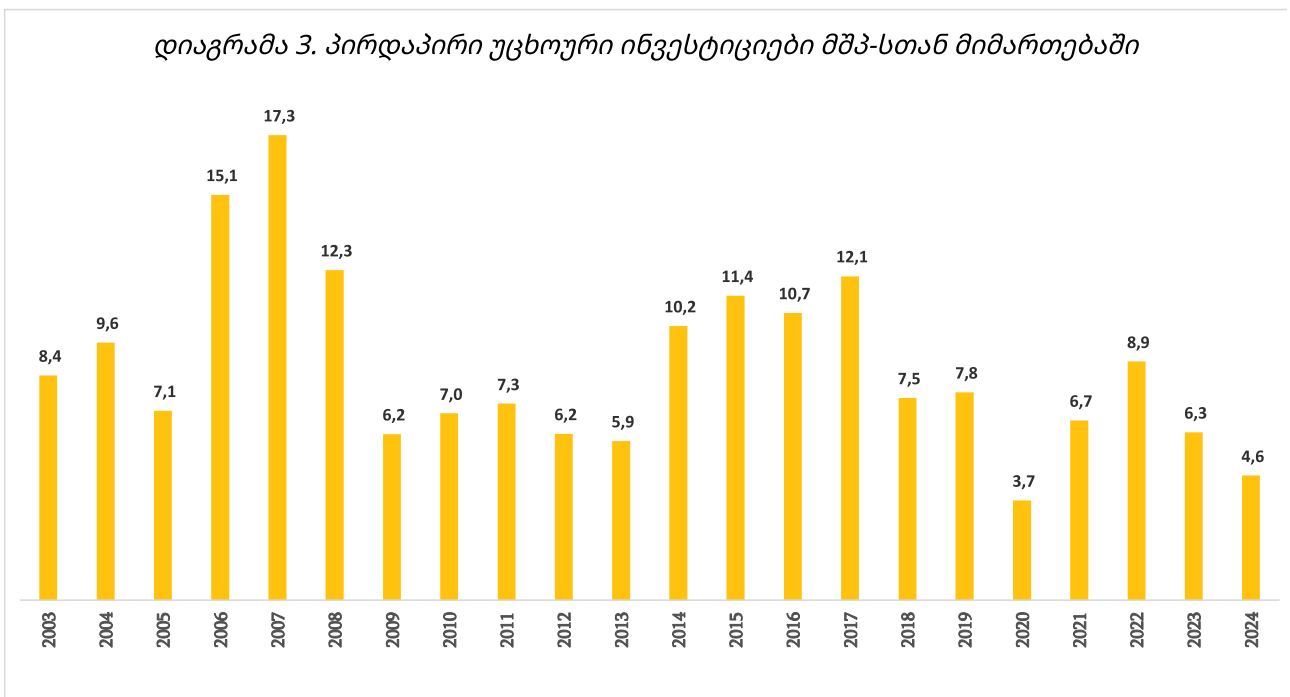
წყარო: საქსტატი

**"ვარდების რევოლუციის" შემდგომი ბუმი (2004-2007)** - 2003 წლის "ვარდების რევოლუციის" შემდგომი პერიოდი ხასიათდება ეკონომიკური ზრდის დრამატული აჩქარებით. მონაცემები აჩვენებს ზრდას 5.8%-დან (2004 წ.) 9.6%-მდე (2005 წ.) და 9.4%-მდე (2006 წ.), რომელიც პიკს 2007 წელს 12.6%-ით აღწევს. ეს პერიოდი ემთხვევა რადიკალური ეკონომიკური და დემოკრატიული რეფორმების გატარებას, რამაც, შეფასებების თანახმად, საქართველო "თითქმის ჩავარდნილი სახელმწიფოდან" (near-failed state) "შედარებით კარგად ფუნქციონირებად საბაზრო ეკონომიკად" აქცია. ამ ზრდის ფუნდამენტური მამოძრავებელი იყო მნიშვნელოვანწილად აგრესიულ პრივატიზაციაზე დაფუძნებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (FDI). 2007 წელს FDI-ის წმინდა შემოდინებამ მშპ-ის 17.2%-ს მიაღწია. თუმცა, ზრდის ეს მოდელი, რომელიც თითქმის სრულად იყო დამოკიდებული უცხოური კაპიტალის მასიურ შემოდინებაზე, იმთავითვე შეიცავდა მაღალ რისკებს და ეკონომიკას უკიდურესად მოწყვლადს ხდიდა

გლობალური ფინანსური განწყობების ცვლილების მიმართ. 2007 წლის 12.6%-იანი პიკი, რეტროსპექტივაში, ეკონომიკის გადახურების და არამდგრად დამოკიდებულებებზე მიუთითებდა.



წყარო: საქსტატი



წყარო: საქსტატი

**ორმაგი შოკი (2008-2009)** - 2008 წელს ზრდა მკვეთრად შენედა 2.4%-მდე, ხოლო 2009 წელს ეკონომიკა -3.7%-იან რეცესიაში შევიდა. ეს იყო "ორმაგი კრიზისის" (twin crisis) შედეგი: 2008 წლის აგვისტოს ომი რუსეთთან, რასაც მყისიერად დაემთხვა გლობალური ფინანსური კრიზისის ტალღა. ამ შოკმა გამოიწვია კაპიტალის შემოდინების მკვეთრი შეწყვეტა. მიუხედავად იმისა, რომ -3.7%-იანი კლება მძიმე იყო, რეგიონულ

კონტექსტში ის საოცრად რბილი აღმოჩნდა სომხეთთან (-14.1%) და უკრაინასთან (-15.1%) შედარებით. ეს "სირბილე" განპირობებული იყო არა ეკონომიკის იმანენტური მდგრადობით, არამედ ომის შემდგომი მასიური საერთაშორისო დახმარებით (4.5 მილიარდ აშშ დოლარზე მეტი) და ფისკალური სტიმულირებით<sup>2</sup>.

**პოსტკრიზისული ნორმალიზაცია და ზრდის შენელება (2010-2019)** - ეკონომიკამ სწრაფი V-სებური აღდგენა აჩვენა 2010-2011 წლებში, რაც საჯარო ინვესტიციებით და ტურიზმით იყო განპირობებული. 2012 წლის შემდეგ ეკონომიკა გადავიდა "ახალ ნორმალურ" რეჟიმზე. 2013-2019 წლების პერიოდი ხასიათდება უფრო ზომიერი, თუმცა სტაბილური ზრდით (საშუალოდ 4-5%). საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) შეფასებით, ეს შენელება ასახავს იმ ფაქტს, რომ პოსტრევივოლუციური რეფორმების ეფექტი ამოიწურა. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ წლებში საქართველოში სავარაუდოდ ადგილი ჰქონდა „სწრაფი ზრდის ეფექტს“, რაც გულისხმობს ეკონომიკის მკვეთრ ნახტომს დაბალი საწყისი ბაზიდან საერთაშორისო ინსტიტუციური და მმართველობითი მოდელების სწრაფი ათვისების ხარჯზე. ეს პროცესი ქვეყანას აძლევდა საშუალებას, მხოლოდ ბიუროკრატიული ბარიერების მოშლითა და სისტემური რეფორმებით მიეღწია მაღალი დინამიკისთვის. ზრდის ტემპის დასაჩქარებლად დღის წესრიგში დადგა უფრო რთული სტრუქტურული რეფორმების აუცილებლობა (განათლება, პროდუქტიულობა)<sup>3</sup>.

COVID-19-ის რეცესია (2020) - 2020 წელს დაფიქსირდა -6.3%-იანი რეცესია, რაც ყველაზე ღრმა ვარდნა იყო 2009 წლის შემდეგ. კრიზისი გამოწვეული იყო პანდემიით და გლობალური ლოქდაუნებით. ამ შოკმა განსაკუთრებით მძიმედ დააზარალა საქართველო, რადგან ქვეყნის ზრდის მოდელი გადამწყვეტად იყო დამოკიდებული ტურიზმსა და მომსახურების სექტორზე, რომლებიც ჰიპერ-მოწყვლადი აღმოჩნდა მობილობის შეზღუდვების მიმართ<sup>4</sup>.

პოსტპანდემიური ანომალია (2021-2024) - პანდემიურ კოლაფსს მოჰყვა პერიოდის ყველაზე თვალსაჩინო ანომალია: ორნიშნა ეკონომიკური ზრდა 2021 წელს (10.6%) და 2022 წელს (11.0%). თუ 2021 წელი აღდგენის ეფექტი იყო, 2022 წლის ბუმი ახალი, ეგზოგენური შოკის - რუსეთ-უკრაინის ომის შედეგია. კვლევები ადასტურებს, რომ ზრდა განაპირობა მიგრანტების, კაპიტალისა და ფულადი გზავნილების მასიურმა შემოდინებამ, რამაც სტიმული მისცა მომსახურების სექტორებს (ICT, უძრავი ქონება). ეს იყო "პარადოქსული" გეოპოლიტიკური სარგებელი<sup>5</sup>.

2022 წლის შოკის ეფექტი გაგრძელდა 2023 (7.8%) და 2024 (9.4%) წლებშიც. თავდაპირველი მოლოდინი, რომ ზრდა 5%-იან ნიშნულს დაუბრუნდებოდა, არ გამართლდა. აზიის განვითარების ბანკის (ADB) 2024 წლის სექტემბრის ანგარიში ადასტურებს, რომ ზრდას კვლავ სერვისების სექტორის (ტრანსპორტი, ფინანსები) ექსპანსია განაპირობებს. ეს მიუთითებს, რომ საქართველომ შესაძლოა რეგიონული სერვის-ჰაბის ახალი ფუნქცია შეიძინა, რამაც ზრდის ტრენდი აამაღლა<sup>6</sup>.

2 World Bank & Joint Needs Assessment. (2008). Georgia: Summary of Joint Needs Assessment Findings.

3 International Monetary Fund (IMF). (2018). Georgia: Country Report No. 18/198 - Select Issues.

4 World Bank. (2021). Georgia Economic Update: Recovery amid Uncertainty.

5 National Bank of Georgia (NBG) & ISET Policy Institute. (2023). Impact of Russian Migration and Capital Inflows on Georgian Economy.

6 Asian Development Bank (ADB). (September 2024). Asian Development Outlook (ADO) Update: Georgia.

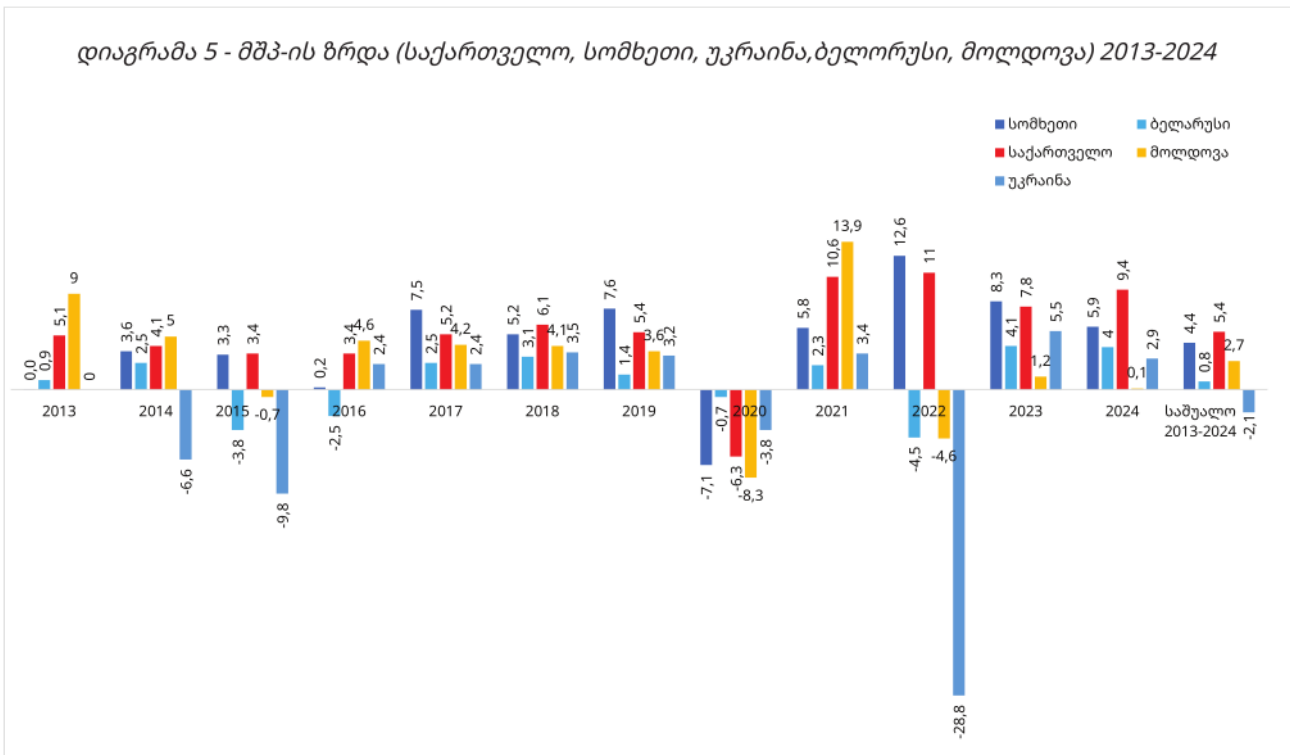
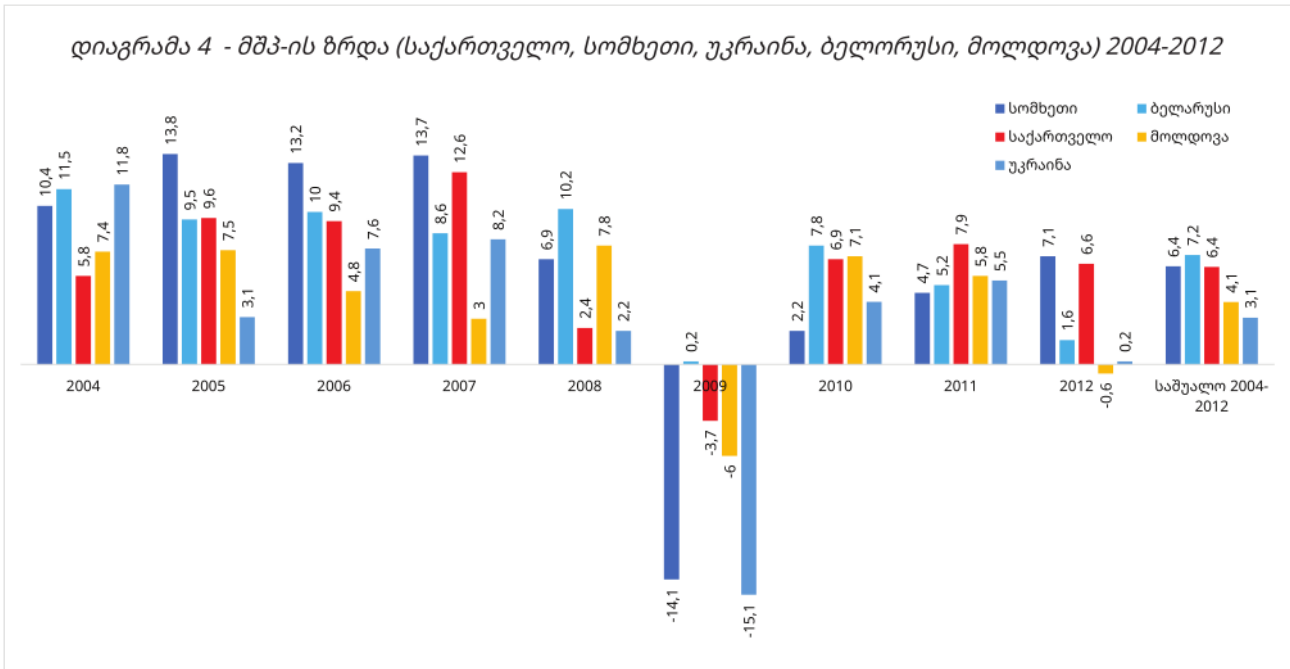
ცხრილი 1: საქართველოს რეალური მშპ-ის ზრდის ძირითადი პერიოდები და შოკები (2003-2024)

პერიოდი	წლები	საშუალო/ პიკური ზრდა (%)	ძირითადი მამოძრავებლები და მოვლენები (კვლევის მიხედვით)
პოსტრევოლუციური ბუმი	2005-2007	10.5% (საშ.) / 12.6% (პიკი)	რადიკალური ლიბერალური რეფორმები, პრივატიზაცია, მასიური FDI (მშპ-ის 17.2%)
ორმაგი შოკი	2008-2009	2.4% (2008) / -3.7% (2009)	2008 წლის ომი, გლობალური ფინანსური კრიზისი, ინვესტორთა ნდობის კოლაფსი
კრიზისის მენეჯმენტი	2009-2010	-3.7% - 6.9%	\$4.5+ მლრდ აშშ დოლარი საერთაშორისო დახმარება, ფისკალური სტიმულირება
პოსტკრიზისული ნორმალიზაცია	2010-2019	4.5-5% (ტრენდი)	ტურიზმი, საჯარო ინვესტიციები; "დაბლა ჩამოკიდებული ხილის" ამოწურვა
პანდემიური შოკი	2020	-6.3%	გლობალური ლოქდაუნები, ტურიზმისა და სერვისების სექტორის კოლაფსი
გეოპოლიტიკური ბუმი	2021-2022	10.6% (2021) / 11.0% (2022)	პოსტ-პანდემიური აღდგენა (2021), რასაც მოჰყვა ომის შედეგად გამოწვეული მიგრაცია, კაპიტალის და გზავნილების ანომალური შემოდინება (2022)
"ახალი ნორმა"	2023-2024	7.8% (2023) / 9.4% (2024)	2022 წლის შოკის მდგრადი ეფექტი; სერვისების (ICT, ტრანსპორტი, ფინანსები) ბუმის გაგრძელება

## 1.2. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციების რეგიონული შედარებითი ანალიზი

საქართველოს ეკონომიკური ტრაექტორიის შესწავლა ვერ იქნება სრულფასოვანი, თუ მას რეგიონულ კონტექსტში არ განვიხილავთ. მცირე, მაღალინტეგრირებული ეკონომიკის შემთხვევაში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის დანახვა, რამდენად განსხვავდება ან ემთხვევა ქვეყნის ეკონომიკური ციკლები მეზობელი და შედარებადი ეკონომიკების დინამიკას, როგორ რეაგირებს საქართველო გარე შოკებზე და რამდენად ახერხებს აღდგენას იმავე პირობებში, სადაც სხვა ქვეყნები ხშირად ან კატასტროფული ვარდნისთვის, ან სტაგნაციისთვის არიან განწირულნი. სწორედ

ამიტომ, 2004–2024 წლების რეგიონის ქვეყნების მონაცემების შედარება ასახავს არა მხოლოდ ზრდის ტემპებს, არამედ ეკონომიკური მოდელების სიმყიფეს, მდგრადობასა და ცვლილების პოტენციალს, რაც პირდაპირ განსაზღვრავს, რამდენად გარდაიქმნება ეკონომიკური ზრდა მოსახლეობის რეალურ ცხოვრების დონედ.



წყარო: World Bank Data. (2024). GDP growth (annual %)

დიაგრამა 4 - ის მიხედვით, 2004–2012 წლებში საქართველოს ეკონომიკური ზრდა სომხეთის, ბელარუსის, მოლდოვის და უკრაინის ფონზე ერთდროულადაც სინქრონულ და განსხვავებულ ტრაექტორიებს წარმოქმნის. პრეკრიზისულ პერიოდში, 2004–2007 წლებში, მაღალი ზრდა ყველა ამ ქვეყანაში ფიქსირდება, რაც გლობალური „სუპერ-

ციკლის“ შედეგია - საქონლის მაღალი ფასები, მზარდი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები და კაპიტალის მოძრაობის მიმართულების შეცვლა განვითარებადი ბაზრების სასარგებლოდ ქმნიდა ერთიან აღმავალ ტალღას. ამ საერთო სურათში განსაკუთრებით თვალშისაცემია 2007 წლის პიკი, როდესაც საქართველო (12.6%) და სომხეთი (13.7%) აშკარად დომინირებენ. მათი მოდელები, რომლებიც მეტად ეფუძნებოდა FDI-სა და სწრაფ ფინანსურ გახსნას, ამ ფაზაში უფრო მაღალი ზრდის პოტენციალს აჩენდნენ, ვიდრე შედარებით სტაბილური, მაგრამ ნაკლებად დინამიური ბელარუსისა და უკრაინის ეკონომიკები.

იგივე დიაგრამა მკვეთრად აჩვენებს, როგორ გარდაიქმნა ეს მდგომარეობა 2009 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისის პირობებში. დარტყმა რეგიონში ასიმეტრიული იყო: სომხეთმა (-14.1%) და უკრაინამ (-15.1%) განიცადა პრაქტიკულად კოლაფსური ვარდნა. ხოლო ბელარუსმა, მისი სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებულ, ნახევრად იზოლირებულ ეკონომიკურ მოდელზე დაყრდნობით, მოახერხა თითქმის ნულოვანი, ფორმალურად პოზიტიური ზრდის ფიქსირება. საქართველო და მოლდოვა თითქოს შუაში აღმოჩნდნენ - ქართული ეკონომიკა 3.7%-ით შემცირდა, მოლდოვის კი 6%-ით, თუმცა ორივე შემთხვევაში ვარდნა შედარებით რბილია იმ ქვეყნებთან შედარებით, სადაც ფინანსური სექტორი, ვალუტა და საგარეო ფინანსებზე დამოკიდებულება უკიდურესად მოწყვლად გარემოს ქმნიდა. საქართველოს შემთხვევაში ეს შედარებითი სტაბილურობა დიდწილად განპირობებული იყო საერთაშორისო დახმარებით, რომელმაც შეარბილა კრიზისის უშუალო ზეწოლა<sup>7</sup>.

2010–2011 წლები დიაგრამა 5-ზე სწრაფ V-სებურ აღდგენას წარმოაჩენს, თუმცა აღდგენის ხარისხი ქვეყნებს შორის განსხვავებულია. საშუალო მაჩვენებლები (წითელი სვეტები) ადასტურებს, რომ 2004–2012 წლების განმავლობაში ყველაზე დინამიურ ეკონომიკებად საქართველო და სომხეთი რჩებიან, ბელარუსი მათ უახლოვდება, თუმცა სრულიად სხვა - ადმინისტრაციულად მართვადი, სახელმწიფო ხარჯებზე დაფუძნებული მოდელით. უკრაინა და მოლდოვა კი ამ ეტაპზე აშკარად ჩამორჩებიან.

დიაგრამა 5 უკვე სხვა პერიოდს გვაჩვენებს — 2013–2024 წლების პერიოდში რეგიონი გადის ორ უმძიმეს შოკს: COVID-19-ის პანდემიასა და რუსეთ–უკრაინის ომს. პანდემიის წელს, 2020-ში, დიაგრამა ყველა ღიად ინტეგრირებული, სერვისზე ორიენტირებული ეკონომიკის ერთდროულ შემცირებას აჩვენებს: საქართველო, სომხეთი და მოლდოვა დაახლოებით 6–7%-იან ვარდნას განიცდიან. ეს შოკი მკვეთრად განსხვავდება 2009 წლის კრიზისისგან, რადგან იგი მომდინარეობს არა ფინანსური სისტემიდან, არამედ მობილობის შეზღუდვებისა და ტურიზმის პარალიზებიდან. ბელარუსისა და უკრაინის შედარებით რბილი ვარდნა სტრუქტურული თავისებურებით აიხსნება და არა კრიზისზე უკეთესი რეაგირებით.

2022 წლის მონაცემებში რეგიონი პრაქტიკულად იყოფა ორ ბანაკად - ერთშია ომითა და სანქციებით დაზიანებული უკრაინა (-28.8%), ბელარუსი (-4.5%) და მოლდოვა (-4.6%), მეორეში კი საქართველო და სომხეთი, რომლებიც ორნიშნა ეკონომიკურ ზრდას აფიქსირებენ. დიაგრამა ამ მოვლენას ზუსტად ასახავს: რუსეთის მოქალაქეთა, კაპიტალისა და ფირმების გადინებამ შექმნა ერთჯერადი, მაგრამ ძალიან მასშტაბური ბიძგი ორი გამყარებული ფისკალური და საბანკო სისტემის მქონე ეკონომიკისთვის. ამ თვალსაზრისით 2022 წელი უნიკალური „ბუნებრივი ექსპერიმენტი“, სადაც ერთი გეოპოლიტიკური შოკი რეგიონში დიამეტრულად განსხვავებულ შედეგებს წარმოშობს. საშუალო მაჩვენებლები ამ განსხვავებებს საბოლოოდ ამყარებს. 2013–2024 წლებში უკრაინის ეკონომიკა საშუალოდ უარყოფით ტემპშია (-2.1%), ბელარუსი და მოლდოვა

7 Brussels Donor Conference. (2008). Post-Conflict Needs Assessment (PCNA) for Georgia.

ნულოვან ან ძალიან დაბალ ზრდას აჩვენებენ, ხოლო საქართველო და სომხეთი მუდმივად ინარჩუნებენ ერთსა და იმავე, 5.4%-იან საშუალო წლიურ ტემპს.

### საქართველოს ადგილი პოსტსაბჭოთა სივრცეში

ცხრილი 2, რომელიც ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებულ მშპ-ს (PPP) აერთიანებს, საშუალებას გვაძლევს საქართველოს გრძელვადიანი ტრაექტორია ფართო პოსტსაბჭოთა სურათში განვითავსოთ. 1995–2024 წლებში საქართველოს 15-ჯერ გაზრდილი მაჩვენებელი ფორმალურად ყველაზე მაღალია რეგიონში, თუმცა 1995 წლის უკიდურესად დაბალი ბაზა მისი ინტერპრეტაციისას სიფრთხილეს მოითხოვს. ბევრად ინფორმაციულია 2003 და 2012 წლებიდან დაწყებული დინამიკა - საქართველო 2003 წლიდან 6.7-ჯერ იზრდება, 2012 წლიდან კი - 2.8-ჯერ, რაც კვლავ აღემატება აზერბაიჯანისა და სომხეთის შესაბამის მაჩვენებლებს და მეტყველებს არა მხოლოდ დაბალი ბაზის ეფექტზე, არამედ სტრუქტურულ ტრანსფორმაციაზე.

**ცხრილი 2. მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (PPP) - პოსტსაბჭოთა სივრცე**

ქვეყანა	1995	2003	2012	2024	2024 / 1995	2024 / 2003	2012 / 2003	2024 / 2012
სომხეთი	1,767	3,836	8,943	22,823	13	6	2.3	2.6
აზერბაიჯანი	2,357	4,718	15,994	25,089	11	5	3.4	1.6
ბელორუსი	3,846	7,362	18,115	33,006	9	4	2.5	1.8
ესტონეთი	6,475	13,137	26,243	49,334	8	4	2.0	1.9
საქართველო	1,919	4,240	10,060	28,418	15	7	2.4	2.8
ყაზახეთი	5,595	10,532	21,367	40,813	7	4	2.0	1.9
ყირგიზეთი	1,401	2,158	3,589	8,009	6	4	1.7	2.2
ლიტვა	5,967	12,086	24,567	54,414	9	5	2.0	2.2
ლატვია	5,342	10,566	20,494	43,867	8	4	1.9	2.1
მოლდოვა	3,146	3,960	7,255	18,717	6	5	1.8	2.6
რუსეთი	5,613	9,255	24,274	47,405	8	5	2.6	2.0
ტაჯიკეთი	1,006	1,396	2,679	5,406	5	4	1.9	2.0
თურქმენეთი	3,405	4,536	11,035	20,408	6	4	2.4	1.8
თურქეთი	9,960	9,451	20,627	43,932	4	5	2.2	2.1
უკრაინა	4,124	5,764	9,552	18,550	4	3	1.7	1.9
უზბეკეთი	2,178	3,047	6,168	11,879	5	4	2.0	1.9

წყარო: მსოფლიო ბანკი და სავალუტო ფონდი (WEO Database April 2024).

ბალტიისპირეთის ქვეყნებთან შედარება ამავედროულად აჩვენებს, რომ საქართველო ზრდას განაგრძობს, თუმცა მაღალი საწყისი ბაზის მქონე ეკონომიკები (ესტონეთი, ლიეტუვა) უფრო სწრაფად მდიდრდებიან აბსოლუტური მნიშვნელობით. თუ 2012 წელს საქართველოსა და ლიეტუვას შორის სხვაობა დაახლოებით 14,500 დოლარი იყო, 2024 წლისთვის იგი 26,000 დოლარამდე იზრდება - ეს „საშუალო შემოსავლის ხაფანგის“ კლასიკური გამოვლინებაა. ტერმინი „საშუალო შემოსავლის ხაფანგი“

(Middle-Income Trap) პირველად დამკვიდრდა მსოფლიო ბანკის მიერ (Gill and Kharas, 2007) და აღწერს მდგომარეობას, როდესაც ქვეყანა აღწევს საშუალო შემოსავლის დონეს, მაგრამ სტრუქტურული ბარიერებისა და დაბალი პროდუქტიულობის გამო ვეღარ გადადის მაღალშემოსავლიან ეკონომიკათა ჯგუფში.

რესურსებზე დაფუძნებულ ეკონომიკებთან შედარება (აზერბაიჯანი, ყაზახეთი, რუსეთი) კიდევ უფრო ნათელს ხდის ამ ტრაექტორიას. მიუხედავად ენერგორესურსების ფართო კონცენტრაციისა, 2024 წელს საქართველოსა და სომხეთს უკვე შეუძლიათ კონკურენცია გაუწიონ და ზოგ შემთხვევაში გადაასწრონ კიდევ აზერბაიჯანს ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავალში.

### **მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და შინამეურნეობების კეთილდღეობა საქართველოში: ინფლაცია და ლარის კურსი (2003–2024)**

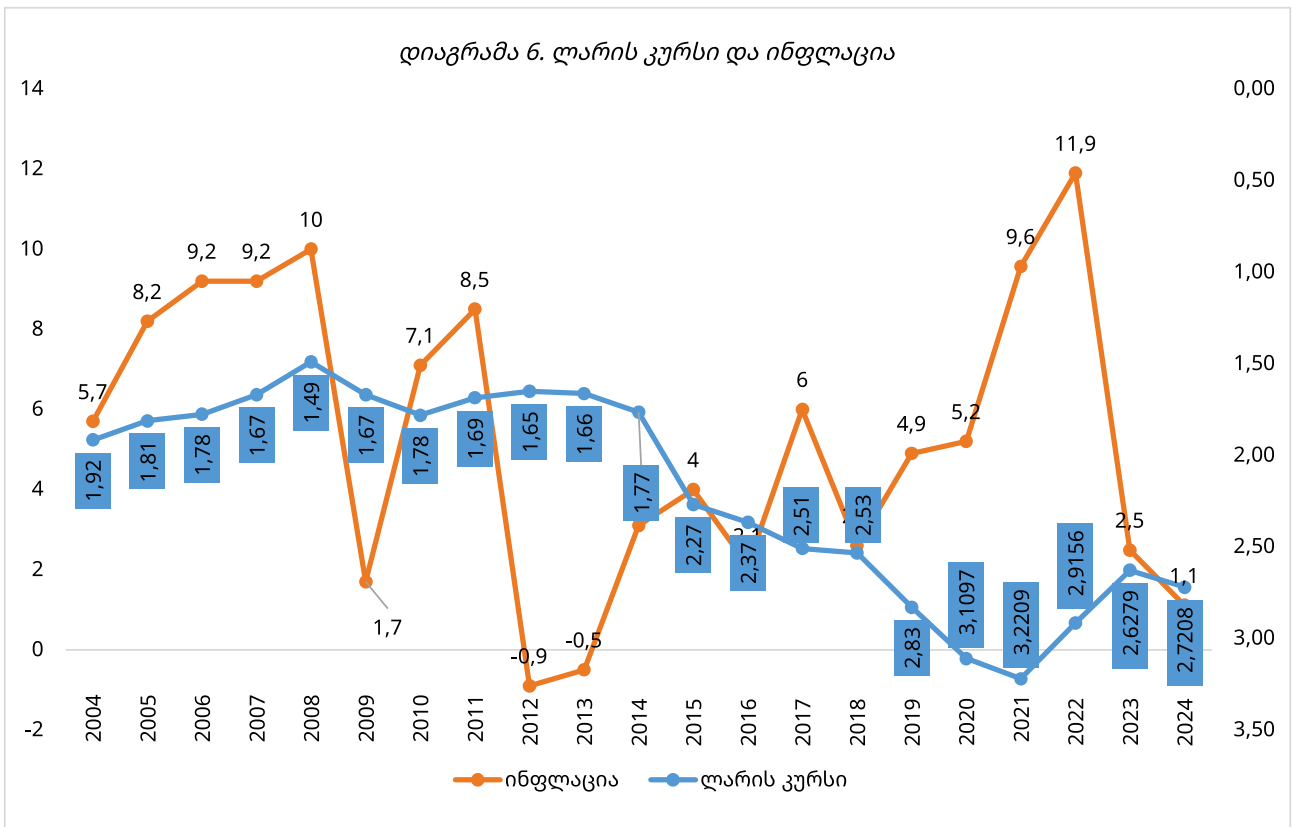
გასული ორი ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს ეკონომიკური ტრაექტორია წარმოადგენს მცირე, ღია და მაღალი დოლარიზაციის მქონე გარდამავალი ეკონომიკის პარადიგმულ მაგალითს, რომელიც გლობალური ინტეგრაციის რთულ გზას გადის. 2000-იანი წლების დასაწყისიდან ქვეყანამ განიცადა ფუნდამენტური ტრანსფორმაცია, გადავიდა რა კოლათის პირას მყოფი მდგომარეობიდან საბაზრო ეკონომიკაზე, რაც ხასიათდებოდა მნიშვნელოვანი ლიბერალიზაციითა და სტრუქტურული რეფორმებით. თუმცა, ამ ინტეგრაციას თან ახლდა თანდაყოლილი მოწყვლადობა. ქართული შინამეურნეობების ცხოვრების დონის განმსაზღვრელი ცენტრალური დაძაბულობა მდგომარეობს ფასების შიდა სტაბილურობას (ინფლაცია), ეროვნული ვალუტის (ლარის) გარე ღირებულებასა და შინამეურნეობების ბალანსების სტრუქტურულ სიხისტეს შორის არსებულ რთულ ურთიერთქმედებაში<sup>8</sup>.

როგორც იმპორტზე დამოკიდებული ქვეყანა, სადაც სამომხმარებლო კალათის მნიშვნელოვანი ნაწილი, ნახშირწყალბადებიდან დაწყებული და ძირითადი საკვები პროდუქტებით დამთავრებული, საზღვარგარეთიდან შემოდის, გაცვლითი კურსი არ არის მხოლოდ მაკროეკონომიკური ინდიკატორი; ის შინამეურნეობების კეთილდღეობის პირდაპირი და მყისიერი განმსაზღვრელია.

ლარის კურსი (USD/GEL) რჩება კეთილდღეობის მთავარ ბარომეტრად ფინანსური დოლარიზაციის გამო. 2015 წლის კრიზისმა, როდესაც ლარი 30%-ით გაუფასურდა, ნათლად აჩვენა „ბალანსის ეფექტის“ სიმძიმე - დოლარში სესხების მქონე ოჯახების ვალის მომსახურების ტვირთი მყისიერად გაიზარდა, რამაც შეამცირა მათი რეალური მოხმარება. საინტერესო ანომალია დაფიქსირდა 2022-2023 წლებში, როდესაც ლარი მკვეთრად გამყარდა (2.60-2.70 ნიშნულამდე). ამან ითამაშა ბუფერის როლი გლობალური ჰიპერინფლაციის წინააღმდეგ, თუმცა მიგრაციულმა ნაკადებმა, რომელმაც ვალუტის გამყარება გამოიწვია, პარალელურად ბინის ქირის გაორმაგება განაპირობა, რამაც ადგილობრივი მოსახლეობის ნაწილისთვის ცხოვრება მაინც გააძვირა<sup>9</sup>.

8 ISET Policy Institute. (2019). Exchange Rate Volatility and its Impact on Georgian Households.

9 National Bank of Georgia (NBG) & ISET Policy Institute. (2023). Impact of Russian Migration and Capital Inflows



წყარო: საქსტატი, საქართველოს ეროვნული ბანკი

**„ჰოლანდიური დაავადების“ სიმპტომები და 2004-2008 წლების პარადოქსი**

2003-2024 წლების პერიოდში განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია 2004-2008 წლების მონაკვეთი, რომელიც ხასიათდებოდა ეროვნული ვალუტის მკვეთრი გამყარებით, მაგრამ პარალელურად მაღალი ინფლაციითა და საგარეო ვაჭრობის დეფიციტის გაღრმავებით. ვარდების რეკოლუციის შემდგომ პერიოდში საქართველოში დაიწყო უცხოური კაპიტალის მასიური შემოდინება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და პრივატიზაციის გზით. ამ ნაკადებმა მნიშვნელოვნად გაამყარა ლარი, რასაც თეორიულად უნდა შეემცირებინა იმპორტირებული საქონლის ფასები, თუმცა რეალობა განსხვავებული აღმოჩნდა - ინფლაცია მაღალ ნიშნულზე ნარჩუნდებოდა და 2008 წლის აგვისტოში პიკს - 12%-ს მიაღწია.

ეს პროცესი კლასიკური „ჰოლანდიური დაავადების“ ნიშნებს ატარებდა. უცხოური ვალუტის ჭარბმა შემოდინებამ გაზარდა ფულის მასა და ერთობლივი მოთხოვნა, რასაც ადგილობრივმა წარმოებამ ვერ უპასუხა. შედეგად, ლარის რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის (REER) გამყარებამ შეამცირა ქართული პროდუქციის კონკურენტუნარიანობა საერთაშორისო ბაზარზე. ექსპორტიორებისთვის პროდუქციის თვითღირებულება დოლარში გაიზარდა, რამაც შეაფერხა საექსპორტო სექტორის განვითარება. შედეგად, 2008 წლისთვის სავაჭრო დეფიციტმა მშპ-ის 30%-ს მიაღწია, რაც ეკონომიკისთვის მძიმე სტრუქტურულ ტვირთად იქცა<sup>10</sup>.

10 Papava, V. (2009). The "Rosy" Mistakes of the IMF and World Bank in Georgia

ცხრილი 3: მაკროეკონომიკური დინამიკა და ძირითადი მოვლენები

წელი	ნომინალური მშპ-ს ზრდა (%)	ინფლაცია (CPI %)	USD/GEL კურსი	ეკონომიკური მოვლენა
2004	14.70%	5.70%	1.92	კაპიტალის შემოდინება / ვალუტის გამყარება
2008	12.20%	10.00%	1.49	სავაჭრო დეფიციტი 30% / „ჰოლანდიური დაავადება“
2011	16.80%	8.5% (პიკი 14.3%)	1.69	სასაქონლო ფასების შოკი
2015	9.00%	4.00%	2.27	სავალუტო კრიზისი / ბალანსის ეფექტი
2021	21.8%	13.9% (პიკი)	3.22	პოსტ-პანდემიური ინფლაცია
2022	12.10%	11.90%	2.92	მაღალი ინფლაცია / ოლიგოპოლიური ფასწარმოქმნა
2023	11.8%	2.50%	2.63	სტაბილიზაცია / გამყარება / რეფერენტული ფასები

წყარო: საქსტატი, საქართველოს ეროვნული ბანკი

**ინფლაციური შოკები და მათი გავლენა (2011-2024)**

მომდევნო წლებში ინფლაცია კვლავ რჩებოდა კეთილდღეობის მთავარ გამონვევად. 2011 წელს დაფიქსირდა მძიმე „სასაქონლო შოკი“, როდესაც გლობალური სურსათისა და საწვავის გაძვირებამ ინფლაცია 14.3%-მდე გაზარდა. ამ პერიოდში ტრანსპორტის ხარჯების 16.3%-იანმა ზრდამ პირდაპირი დარტყმა მიაყენა მოსახლეობის მსყიდველობით უნარს. კიდევ უფრო მწვავე იყო 2021–2022 წლების პერიოდი, როდესაც პანდემიურ პრობლემებს დაემატა უკრაინის ომით გამოწვეული მიგრაციული ნაკადები. ამ „ორმაგი შოკის“ შედეგად ინფლაციამ 13.9%-ს მიაღწია. სურსათი 20%-ზე მეტად გაძვირდა, ხოლო მიგრაციულმა ნაკადებმა მკვეთრად გაზარდა მოთხოვნა და ფასები ბინის ქირაზე, რამაც ინფლაცია უფრო ხანგრძლივი და მდგრადი გახადა<sup>11</sup>.

ბოლო წლების ინფლაციური პროცესების ანალიზი ცხადყოფს, რომ გლობალური ფაქტორების გარდა, ფასების ზრდას ხელს უწყობს ადგილობრივ ბაზარზე არსებული ოლიგოპოლიური სტრუქტურები. საქართველოს ფარმაცევტული ბაზარი ხასიათდება მაღალი კონცენტრაციითა და ვერტიკალური ინტეგრაციით, სადაც ჰოლდინგური ჯგუფები ერთდროულად ფლობენ იმპორტიორ კომპანიებს, სადისტრიბუციო ქსელებს, აფთიაქებსა და კლინიკებს. კონკურენციის სააგენტოს კვლევებმა დაადასტურა, რომ ასეთი სტრუქტურა კომპანიებს საშუალებას აძლევს შეინარჩუნონ მაღალი მარჟები, რაც პირდაპირ ამცირებს მოსახლეობის განკარგვად შემოსავალს. 2023 წელს თურქეთის ბაზრის გახსნამ და რეფერენტული ფასების შემოღებამ მოსახლეობას დაახლოებით 250 მლნ ლარი დააზოგინა, რაც მიუთითებს მანამდე არსებულ არაკონკურენტულ ფასწარმოქმნაზე.

მსგავსი ტენდენციები შეინიშნება საცალო ვაჭრობის (რითეილის) სექტორშიც, სადაც ბაზრის მნიშვნელოვან წილს რამდენიმე მსხვილი ქსელი აკონტროლებს. მათი მზარდი საბაზრო ძალაუფლება ვლინდება ე.წ. „ასიმეტრიულ გადაცემაში“ - როდესაც გლობალურ ბაზარზე პროდუქცია ძვირდება, ეს მყისიერად აისახება დახლებზე,

11 National Bank of Georgia. (2022-2023). Monetary Policy Reports (Inflation and Migration).

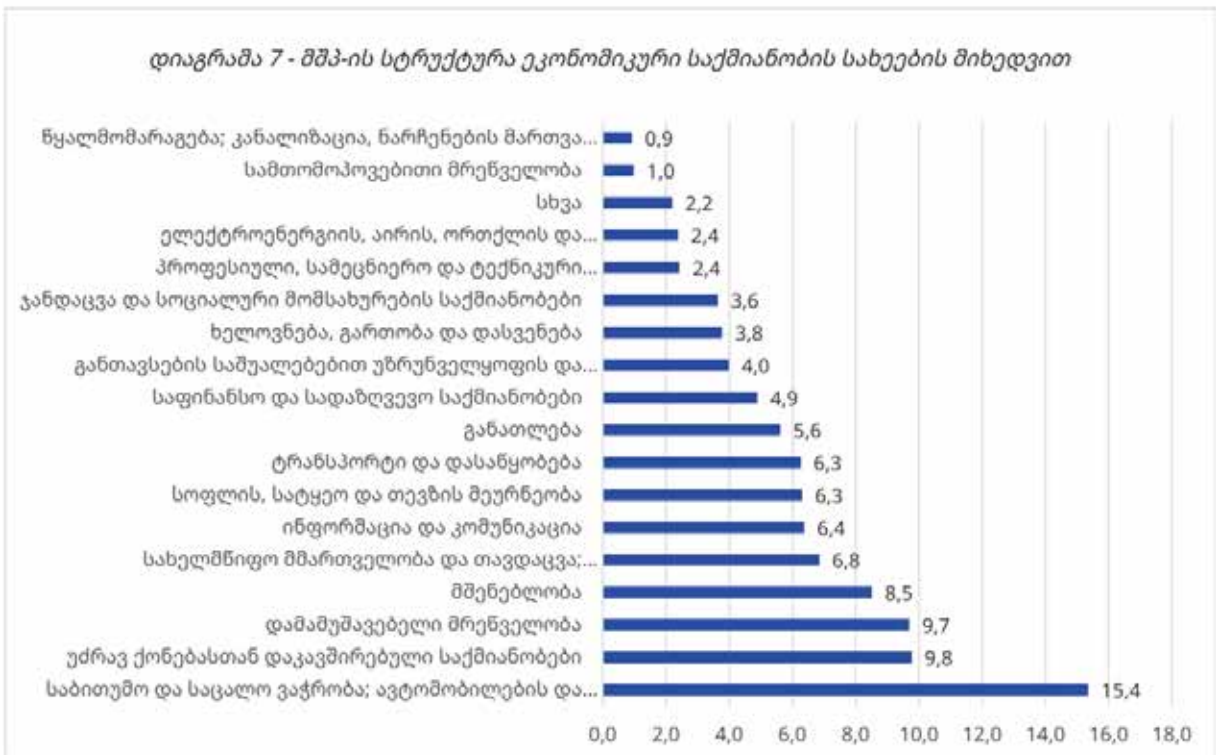
ხოლო გაიაფებისას ფასები ნელა ან საერთოდ არ მცირდება. ეს ქმნის „ხელოვნურ ინფლაციას“, რაც დამატებით ტვირთად აწვება მომხმარებელს.

## 2. ეკონომიკის სტრუქტურული ანალიზი: ზრდის ფასი და აუთვისებალი პოტენციალი (2010-2024)

### ეკონომიკის სტრუქტურული ანალიზი: გრძელვადიანი რეტროსპექტივა და სისტემური გამოწვევები (2004-2025)

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე ტრექტორიის გააზრება შეუძლებელია 90-იანი წლების პოსტსაბჭოთა სექტორული კოლაფსის კონტექსტის გარეშე. საბჭოთა კავშირის დაშლამ გამოიწვია ქვეყნის ინდუსტრიული ბაზის სრული დეგრადაცია, წარმოების ჯაჭვების განწყვეტა და ტექნოლოგიური კატასტროფა, რამაც ქარხნების უმეტესობა ფიზიკურ ჯართად აქცია. ამას მოჰყვა აგრარული სექტორის დეზინტეგრაცია, როდესაც მსხვილი მეურნეობები მცირე, დაბალპროდუქტიულ ნაკვეთებად დაიშალა.

2004 წლიდან დაწყებულმა ლიბერალურმა რეფორმებმა შეძლო სახელმწიფო ინსტიტუტების აღდგენა და კორუფციის დაძლევა, თუმცა ეკონომიკური მოდელი მკვეთრად გადაიხარა მომსახურებაზე ორიენტირებულობისკენ. ამ პერიოდში ქვეყანამ განიცადა ე.წ. „ინდუსტრიული განვითარების გამოტოვებული ციკლი“ - ფენომენი, როდესაც 90-იანების კოლაფსის შემდეგ ეკონომიკა მომსახურების სექტორზე გადავიდა მანამ, სანამ მყარ, თანამედროვე ინდუსტრიულ ბაზისს შექმნიდა. ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდა 20.7 მილიარდი ლარიდან (2010 წ.) 93.0 მილიარდ ლარამდე (2024 წ.) შთამბეჭდავია. თუმცა, 2025 წლის გადასახედიდან, ეს ექსპანსია სექტორულად არაერთგვაროვანია და ხშირად ეყრდნობა გარე ეგზოგენურ ფაქტორებს, რაც მას საგარეო შოკების მიმართ მონყვლადს ხდის.



წყარო: საქსტატი

ეკონომიკური აქტივობა კონცენტრირებულია დაბალი ტექნოლოგიური სირთულის დარგებში, რაც ზღუდავს გრძელვადიანი პროდუქტიულობის ზრდას. ქვემოთ მოცემული მონაცემები ასახავს ამ სტრუქტურულ ასიმეტრიას:

ცხრილი 4 : ცალკეული დარგების როლი მშპ-ში და მის ზრდაში (2024)

დარგი	წილი მშპ-ში (%)	რეალური ზრდის ტემპი (%)
საბითუმო და საცალო ვაჭრობა	15.2%	+6.7%
უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საქმიანობები	9.9%	-4.9%
დამამუშავებელი მრეწველობა	9.3%	(სტაგნაციური)
მშენებლობა	8.4%	+14.2%
სოფლის, სატყეო და თევზის მეურნეობა	6.2%	(დაბალი)
ინფორმაცია და კომუნიკაცია	6.4%	+24.3%

**აგროსასურსათო სისტემის კრიზისი და პროდუქტიულობის ჩიხი**

საქართველოს აგრარული სექტორი იმყოფება სტრუქტურულ სტაგნაციაში, რაც განპირობებულია მიწის უკიდურესი ფრაგმენტაციით - საშუალო ნაკვეთის ზომა 1 ჰექტარზე ნაკლებია. მიუხედავად იმისა, რომ სექტორში სამუშაო ძალის 37%-ია ჩაბმული, მისი კონტრიბუცია მშპ-ში 6.2%-მდე შემცირდა. ეს ნიშნავს, რომ სოფლის მეურნეობა ბიზნეს-სექტორის ნაცვლად, „სოციალური თავშესაფრის“ ფუნქციას ასრულებს, სადაც აგრომეურნეობების 60% პროდუქტს მხოლოდ საკუთარი მოხმარებისთვის აწარმოებს<sup>12</sup>.

პრობლემის არსი აგროსასურსათო იმპორტდამოკიდებულებასა და კვების ინდუსტრიას შორის წყვეტაშია. ქვეყანა კრიტიკულად დამოკიდებულია იმპორტზე - ხორბლის თვითუზრუნველყოფის კოეფიციენტი მხოლოდ 20-26%-ს შეადგენს<sup>13</sup>. აგრობიზნესის ფართო გაგება მოითხოვს პირველადი წარმოებისა და კვების/სასურსათო ინდუსტრიის სინერგიას, თუმცა დღეს ეს ჯაჭვი დარღვეულია. მაგალითად, რძის პროდუქტების თვითუზრუნველყოფა მხოლოდ 30-35%-ია, რაც აიძულებს კვების ინდუსტრიას, გამოიყენოს იმპორტირებული რძის ფხვნილი ადგილობრივი ნედლეულის ნაცვლად. აგრობიზნესისა და სასურსათო მრეწველობის ინტეგრაცია ერთადერთი გზაა სოფლად დამატებული ღირებულების შესაქმნელად.

12 მსოფლიო ბანკი (2023). საქართველოს ეკონომიკური მემორანდუმი: პროდუქტიულობის ზრდა და სტრუქტურული ტრანსფორმაცია.

13 WJERT (2025). სასურსათო მოხმარების სტრუქტურული მახასიათებლები და იმპორტდამოკიდებულება საქართველოში.

ცხრილი 4: სასურსათო თვითუზრუნველყოფა და წარმოება (2021-2024)

პროდუქტი	თვითუზრუნველყოფის დონე (%)	წარმოება (ათასი ტონა, 2024)
ხორბალი	20-26%	148.5 (+1.0%)
სიმინდი	~75%	223.0 (+16.8%)
ხორცი	45-50%	83.7 (+6.3%)
რძის პროდუქტები	30-35%	(კლებადი სულადობა)

წყარო: საქსტატი

**ინდუსტრიული ვაკუუმი და სტრატეგიული გარღვევის პერსპექტივები**

90-იანი წლების ინდუსტრიული კოლაფსის შემდეგ, საქართველოში შეიქმნა ე.წ. ინდუსტრიული ვაკუუმი, რომელიც არ გულისხმობს მხოლოდ ფიზიკური ქარხნების არარსებობას, არამედ ტექნოლოგიური და წარმოებრივი ეკოსისტემის გაქრობასაც. 2004 წლის შემდგომმა ეკონომიკურმა მოდელმა, რომელიც აქცენტს ვაჭრობასა და სერვისებზე აკეთებდა, ფაქტობრივად უგულვებელყო ინდუსტრიული ბაზის აღდგენის საჭიროება. შედეგად, ქვეყანამ მიიღო სტრუქტურული დეფორმაცია - მუშახელი სოფლის მეურნეობიდან არა მაღალტექნოლოგიურ მრეწველობაში, არამედ დაბალპროდუქტიულ მომსახურების სექტორში (ვაჭრობა, კურიერული სერვისები) გადავიდა. ეს არის „დაკარგული შუა“ (Missing Middle) ფენომენი - ქვეყანას აკლია საშუალო ზომის საწარმოები, რომლებიც ნედლეულს საბოლოო პროდუქტად აქცევენ. ამ ვაკუუმის შედეგია შრომის დაბალი პროდუქტიულობა მრეწველობაში (13,500 აშშ დოლარი), რაც კატასტროფულად ჩამორჩება აღმოსავლეთ ევროპის მაჩვენებლებს (35,000 აშშ დოლარი)<sup>14</sup>. ფეროშენადნობების კრიზისმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა, რომ ნედლეულზე ორიენტირებული ექსპორტი, რომელსაც არ გააჩნია ტექნოლოგიური სირთულის მაღალი ხარისხი, უკიდურესად მოწყვლადია საგარეო პოლიტიკური და კონიუნქტურული რყევების მიმართ.

თუმცა, დღეს ეს ვაკუუმი უნიკალური შესაძლებლობაა „შუა დერეფნის“ (Middle Corridor) და თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების (FTA) ჭრილში.

**გეოსტრატეგიული ტრანსფორმაცია** - საქართველო აღარ უნდა იყოს მხოლოდ „გამტარი დერეფანი“. პორტებისა და სარკინიგზო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაცია საშუალებას იძლევა, ქვეყანაში შეიქმნას დამატებული ღირებულების სერვისები - ტვირთების დასაწყობება, გადამუშავება და მსუბუქი წარმოება.

**საინვესტიციო პლატფორმა** - DCFTA (ევროკავშირი), ჩინეთთან და დსთ-სთან არსებული შეთანხმებები საქართველოს აქცევს უნიკალურ პლატფორმად, სადაც წარმოებული პროდუქცია უბაჟოდ გადის მსოფლიოს უმსხვილეს ბაზრებზე<sup>15</sup>. ეს არის შანსი ევროპული სტანდარტების შესაბამისი წარმოების შესაქმნელად.

**ენერგეტიკული სინერჯია** - ადგილობრივი მწვანე ენერჯის (ჰიდრო, ქარი) რესურსები იძლევა ენერგოტევადი, მაგრამ სუფთა მრეწველობის განვითარების შანსს, რაც ევროპულ ბაზარზე შესვლის უმთავრესი წინაპირობაა.

14 World Bank (2023). Structural Transformation and Labor Productivity in Georgia.

15 Galt & Taggart (2024). IT სექტორის განვითარების დინამიკა და საგარეო სავაჭრო პოტენციალი.

2004-2025 წლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველომ მიაღწია მაკროეკონომიკურ ზრდას, მაგრამ ვერ მოახდინა სტრუქტურული გაჯანსაღება. ქვეყანამ გამოტოვა მდგრადი ინდუსტრიალიზაციის ეტაპი, თუმცა „შუა დერეფანი“ და თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები იძლევა შანსს, ქვეყანა გახდეს მაღალტექნოლოგიური წარმოებისა და ლოჯისტიკის რეგიონული ცენტრი.

### **მომსახურებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის სექტორული დინამიკა**

მშენებლობა და უძრავი ქონება იქცა საქართველოს ეკონომიკის საყრდენად, სადაც მშენებლობამ 14.2%-იანი რეალური ზრდა აჩვენა. აქ ადგილი აქვს კაპიტალის გადაჭარბებულ კონცენტრაციას უძრავ ქონებაში, რაც მას აქტივების პასიური შემოსავლების (რენტიერულ) მოდელად აქცევს. ფასები ხშირად იზრდება არა რეალური მოთხოვნით, არამედ საინვესტიციო სპეკულაციით. ბაზარი უკვე აჩვენებს „გაციების“ ნიშნებს - იპოთეკური სესხების მოცულობა 22%-ით შემცირდა, ხოლო ქირის ფასები 10%-ით<sup>16</sup>.

ვაჭრობის სექტორი (15.2% მშპ-ში) დიდწილად ემსახურება იმპორტირებული საქონლის რეალიზაციას. 2024 წელს უარყოფითმა სავაჭრო ბალანსმა რეკორდულ 10.3 მილიარდ აშშ დოლარს მიაღწია. ამ ფონზე, ერთადერთი სტრუქტურული გარღვევა IT სექტორშია, რომლის ბრუნვა 48.8%-ით გაიზარდა და 3.7 მილიარდ ლარს მიაღწია. IT სექტორი გახდა ყველაზე მაღალანაზღაურებადი დარგი საშუალო 6,985-ლარიანი ხელფასით.

ტურიზმი წარმოადგენს ვალუტის შემოდინების მთავარ არხს, თუმცა ის ქმნის მაღალ დამოკიდებულებას გეოპოლიტიკურ სტაბილურობაზე. ვინაიდან ტურისტების მიერ მოხმარებული პროდუქციის მნიშვნელოვანი ნაწილი იმპორტირებულია, ტურიზმიდან მიღებული ვალუტის დიდი ნაწილი ისევ ქვეყნიდან გადის სამომხმარებლო იმპორტის დასაფინანსებლად. ეს ქმნის ე.წ. „იმპორტ-მოხმარების სპირალს“, სადაც ტურისტული შემოსავლები არ ტოვებს მულტიპლიკატორულ ეფექტს ადგილობრივ წარმოებაში.

საქართველოს ეკონომიკური სტრუქტურა ხასიათდება დარგებს შორის მჭიდრო ურთიერთდამოკიდებულებით, რაც ქმნის ეგრეთ წოდებულ „სისტემურ მორევს“.

აგრობიზნესის წყვეტა - სოფლის მეურნეობის დაბალი პროდუქტიულობისა და სტაგნაციის გამო, კვების ინდუსტრია იმპორტზეა დამოკიდებული, რაც ზრდის ფასებს მომხმარებლისთვის. შიდა მიგრაცია და სამშენებლო ციკლი - რეგიონების დაცლა კვებას თბილისის სამშენებლო ბუმს, რაც ზრდის ვაჭრობის სექტორს, მაგრამ იწვევს რეგიონებში ადამიანური კაპიტალის სრულ ეროზიას. ტურიზმი და იმპორტის სინერგია - ტურიზმიდან შემოსული შემოსავლები მყისიერად გაედინება იმპორტირებული სამომხმარებლო საქონლის შესაძენად, რაც ამცირებს შიდა წარმოების სტიმულებს.

---

16 TBC Capital (2024/2025). უძრავი ქონების ბაზრის ყოველთვიური მიმოხილვა და იპოთეკური პორტფელის ანალიზი.

## დასკვნა

წარმოდგენილი ანალიზის შემაჯამებელი მიგნებები მიუთითებს, რომ საქართველოს ეკონომიკური ზრდის ტრაექტორია იმყოფება სტრუქტურულ ჩიხში, სადაც ნომინალური მაჩვენებლების ექსპანსია ვერ გარდაიქმნება მოქალაქეთა ცხოვრების დონის თვისობრივ გაუმჯობესებად. მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს „ინდუსტრიული განვითარების გამოტოვებული ციკლი“, რამაც ქვეყანა დაბალპროდუქტიულ მომსახურებაზე ორიენტირებულ მოდელამდე მიიყვანა მყარი წარმოებრივი ბაზის შექმნის გარეშე. აღნიშნული დეფორმაცია განაპირობებს შრომის დაბალ ფასს და ეკონომიკის მაღალ მონყვლადობას საგარეო შოკების მიმართ.

აგროსასურსათო სექტორის „სოციალურ თავშესაფრად“ ქცევა და პირველად წარმოებასა და კვების ინდუსტრიას შორის არსებული წყვეტა არის იმპორტზე დამოკიდებულების მთავარი გენერატორი. ეს ქმნის ე.წ. „სისტემურ მორევს“, სადაც ტურიზმისა და ვაჭრობიდან შემოსული კაპიტალი, ადგილობრივი წარმოების სისუსტის გამო, მყისიერად გაედინება ქვეყნიდან სამომხმარებლო იმპორტის დასაფინანსებლად. შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდის მულტიპლიკატორული ეფექტი შიდა ბაზარზე მინიმალურია, რაც აფერხებს შინამეურნეობების რეალური შემოსავლების ზრდას.

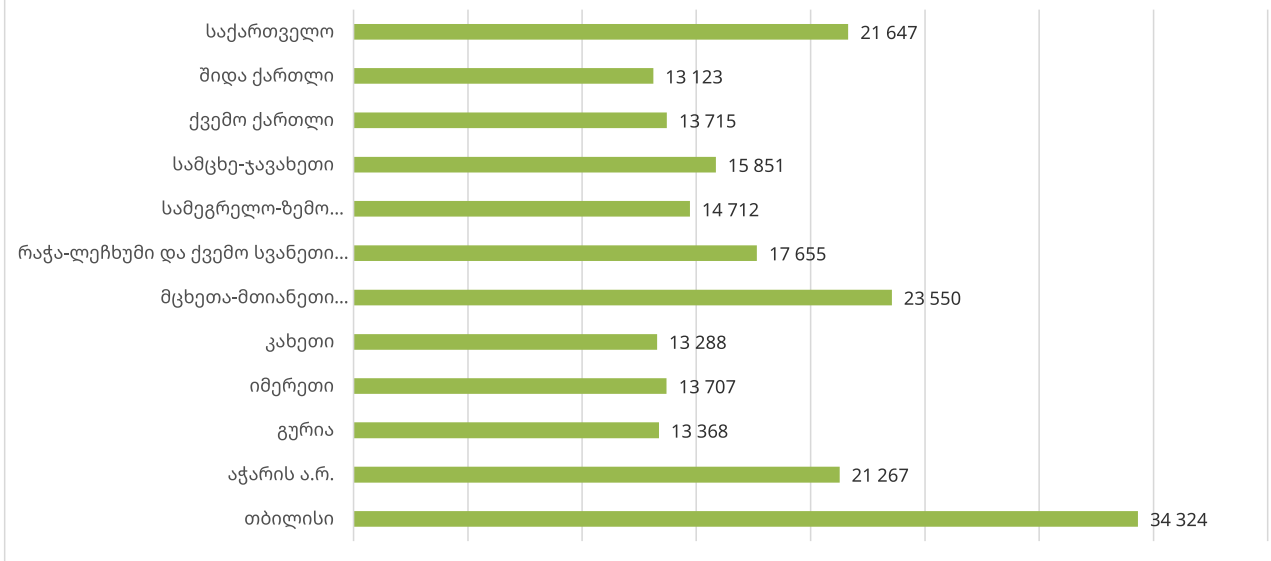
სტრატეგიული დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ცხოვრების დონის ფუნდამენტური ამაღლება შესაძლებელია მხოლოდ „ინდუსტრიული ვაკუუმის“ შევსებითა და „დაკარგული შუა“ (Missing Middle) საწარმოო რგოლის აღდგენით. „შუა დერეფნის“ გეოპოლიტიკური უპირატესობა და თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები იძლევა უნიკალურ შანსს, რომ საქართველო „გამტარი დერეფნიდან“ გარდაიქმნას მაღალპროდუქტიულ რეგიონულ ჰაბად. მხოლოდ ასეთი სტრუქტურული ტრანსფორმაცია გახდის ეკონომიკურ ზრდას მდგრადს და მოსახლეობის კეთილდღეობაზე ორიენტირებულს.

## 3. საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური უთანასწორობის გეოგრაფიული განზომილება: კაპიტალის ასიმეტრია და განვითარების მოდელები (2010-2024)

საქართველოს თანამედროვე ეკონომიკური ლანდშაფტის ანალიზი, რომელიც ეფუძნება 2010-დან 2024 წლამდე დაგროვილ სტატისტიკურ მონაცემებს, ავლენს ფუნდამენტურ და მზარდ სტრუქტურულ დუალიზმს. ეს არ არის უბრალო განსხვავება განვითარების ტემპებში; ეს არის ორი, თვისობრივად განსხვავებული ეკონომიკური რეალობის თანაარსებობა ერთ სახელმწიფოებრივ სივრცეში. ერთი მხრივ, ჩვენ ვხედავთ თბილისს - პოსტ-ინდუსტრიულ, სერვისებზე დაფუძნებულ აგლომერაციას, რომელიც ჩართულია გლობალურ ფინანსურ და საინფორმაციო ნაკადებში, და მეორე მხრივ, ვხედავთ რეგიონულ პერიფერიას, რომელიც ხასიათდება აგრარული ინერციით, დეინდუსტრიალიზაციის კვალის მატარებელი ანკლავებითა და კაპიტალის ქრონიკული დეფიციტით<sup>17</sup>.

17 PMC Research Center (2022). Regional Development in Georgia: Inequality and Challenges.

დიაგრამა 8 - ერთ სულ მოსახლეზე მშპ რეგიონების მიხედვით (ლარი)



**წყარო: საქსტატი.**

დიაგრამა 8 ნათლად აჩვენებს ცხოვრების დონისა და პროდუქტიულობის მკვეთრ გეოგრაფიულ ნაპრალს - თბილისში მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (33,866 ლარი) თითქმის სამჯერ აღემატება ისეთი რეგიონების მაჩვენებელს, როგორცაა შიდა ქართლი (13,431 ლარი) ან კახეთი (13,568 ლარი). ეს მონაცემები ადასტურებს, რომ თბილისი მოქმედებს როგორც „ეკონომიკური შავი ხვრელი“, რომელიც იწოვს ფინანსურ, ადამიანურ და ინტელექტუალურ რესურსებს პერიფერიიდან, სანაცვლოდ კი რეგიონებს ტოვებს დაბალპროდუქტიულ „ხაფანგებში“. 2023 წლის მონაცემებით, თბილისის ეკონომიკამ 42.6 მილიარდ ლარს მიაღწია, რაც ქვეყნის მთლიანი ეკონომიკის 52.6%-ს შეადგენს. ეს მაჩვენებელი განსაკუთრებით საყურადღებოა, როდესაც მას მოსახლეობის განაწილებას შევადარებთ - დედაქალაქში ცხოვრობს მოსახლეობის დაახლოებით 34%, რაც ნიშნავს, რომ პროდუქტიულობის დონე აქ რადიკალურად აღემატება დანარჩენი ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს.

დისპროპორცია კიდევ უფრო დრამატულია ფინანსური ნაკადების ანალიზისას. 2023 წელს თბილისმა შთანთქა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (პუი) 96.2% (თუ გავითვალისწინებთ რეგიონებში დაფიქსირებულ უარყოფით სალდოებს და დადებითი ნაკადების ჯამს). კერძოდ, თბილისში შევიდა 1.51 მილიარდი აშშ დოლარი, მაშინ, როცა მთლიანად დასავლეთ საქართველოს (აჭარის გამოკლებით) და კახეთის ჯამური მაჩვენებელი უარყოფითი ან მიზერული იყო. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საერთაშორისო კაპიტალი საქართველოს აღიქვამს არა როგორც მრავალფეროვან საინვესტიციო ველს, არამედ როგორც ერთ ქალაქ-სახელმწიფოს.

ცხრილი 5: საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური არქიტექტურა (2023-2024 წწ. მონაცემები)

რეგიონი	მოსახ- -ლეობა (ათასი, 2024)	მშპ (მლნ ლარი, 2023)	მშპ ერთ სულზე (ლარი)	პუი (ათასი აშშ დო- ლარი, 2023)	სულ სეს- ხები (მლნ ლარი, 2024)	სესხები ერთ სულზე (ლარი)
თბილისი	1,258.5	42,620.8	33,866	1,510,711.7	68,049.9	54,072
აჭარის ა.რ.	363.2	7,686.3	21,162	90,309.5	7,785.4	21,435
ქვემო ქართლი	436.0	6,072.4	13,927	37,481.8	2,133.8	4,894
იმერეთი	442.3	6,347.1	14,351	-35,707.2	4,217.1	9,535
სამეგრელო- ზ.ს.	287.8	4,403.2	15,300	37,313.0	2,065.1	7,176
კახეთი	299.9	4,068.9	13,568	5,253.5	2,068.7	6,898
შიდა ქართლი	244.1	3,278.5	13,431	34,251.8	1,630.1	6,678
სამცხე- ჯავახეთი	142.1	2,335.7	16,437	-39,357.1	1,009.5	7,104
გურია	101.9	1,394.8	13,690	2,569.6	261.3	2,564
მცხეთა- მთიანეთი	92.6	2,196.1	23,716	9,884.8	222.2	2,400
რაჭა-ლეჩხუმი	26.2	478.8	18,275	-13,504.0	55.6	2,122

წყარო: საქსტატი, საქართველოს ეროვნული ბანკი

### ჰიპერ-ურბანიზაცია და დემოგრაფიული ეროზია

ეკონომიკური ძალაუფლებისა და კაპიტალის კონცენტრაცია დედაქალაქში პირდაპირ კავშირშია სტიქიური ურბანიზაციის პროცესთან, რომელიც 2010-2024 წლებში განსაკუთრებით დაჩქარდა. თბილისი აღარ არის მხოლოდ ადმინისტრაციული ცენტრი; ის გახდა ერთადერთი გეოგრაფიული წერტილი, სადაც მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს მაღალი ხარისხის ჯანდაცვა, განათლება და დასაქმების მრავალფეროვანი შესაძლებლობა.

**ურბანული კოლაფსი** - თბილისის ჰიპერ-ურბანიზაცია იწვევს დედაქალაქის ინფრასტრუქტურულ გადატვირთვას, საცხოვრებლის ფასების სპეკულაციურ ზრდას და ეკოლოგიურ დეგრადაციას. ინფორმაციისა და კომუნიკაციის სექტორის ხუთმაგი ზრდა (3.16 მლრდ ლარი) კიდევ უფრო აძლიერებს ამ მიზიდულობას<sup>18</sup>.

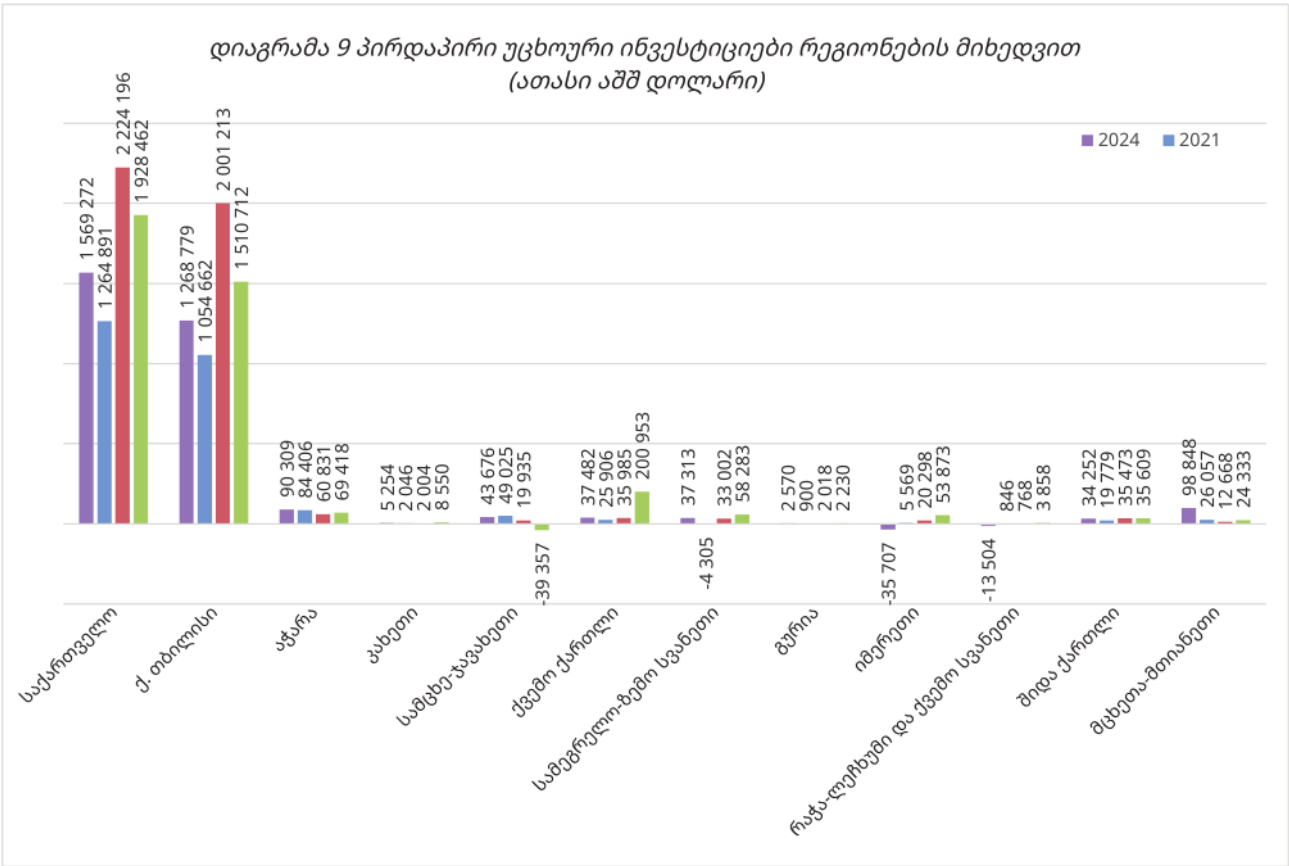
**რეგიონული დეპოპულაცია** - პარალელურად, რეგიონები განიცდიან „ტვინების გადინებას“. შრომისუნარიანი მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი შიდა მიგრანტია, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეგიონები კარგავენ ყველაზე პროდუქტიულ ადამიანურ რესურსს.

18 Galt & Taggart (2023-2024). Sectoral Reports: ICT, Tourism, and Construction in Tbilisi.

**სახელმწიფო პოლიტიკის ვაკუუმი** - ურბანული პოლიტიკა ხშირად ორიენტირებულია თბილისის პრობლემების „ხანძრის ჩაქრობის“ რეჟიმში მოგვარებაზე, ნაცვლად იმისა, რომ შეიქმნას მრავალპოლუსიანი განვითარების მოდელი.

**კაპიტალის ასიმეტრია: ინვესტიციების გადინება და ფინანსური ვაკუუმი**

რეგიონული უთანასწორობის ყველაზე მძლავრი ძრავა კაპიტალის უკიდურესი გეოგრაფიული კონცენტრაციაა, რაც გამოიხატება როგორც პირდაპირ ინვესტიციებში, ისე საბანკო დაკრედიტების სისტემაში.

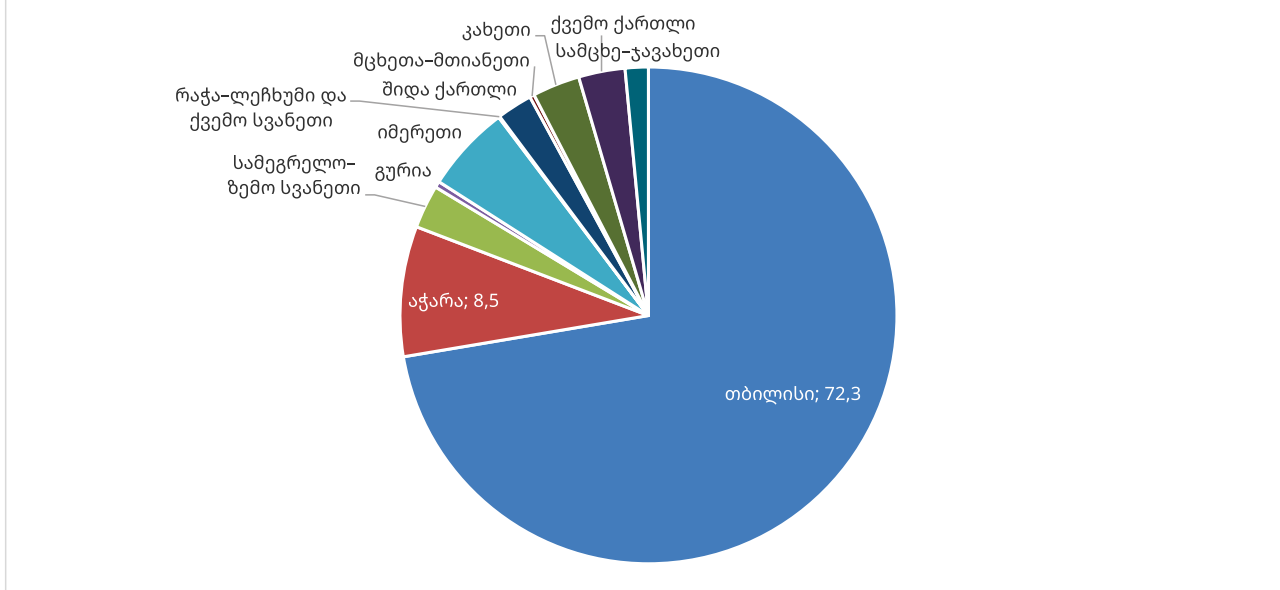


წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ (2024).

დიაგრამა 9 აჩვენებს, რომ 2023 წელს თბილისმა შთანთქა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (პუი) 96.2%. განსაკუთრებით საგანგაშოა უარყოფითი პუი ისეთ რეგიონებში, როგორცაა იმერეთი (-35.7 მლნ) და სამცხე-ჯავახეთი (-39.3 მლნ). ეკონომიკური ლოგიკით, ეს ფენომენი ადასტურებს, რომ რეგიონული ინვესტიციები ხშირად ატარებს „ანკლავურ“ ხასიათს - ინვესტიცია შემოდის კონკრეტულ ენერგეტიკულ თუ მოპოვებით პროექტში, მაგრამ ოპერირების ფაზაში გადასვლისას ხდება კაპიტალის გადინება და არა ადგილობრივი რეინვესტირება<sup>19</sup>. ამ სურათს კიდევ უფრო ამძაფრებს საბანკო სექტორის მიერ რესურსების განაწილება, რომელიც რეგიონების ფინანსურ შიმშილს იწვევს:

19 PMC Research Center (2022). Regional Development in Georgia: Inequality and Challenges.

დიაგრამა 10 - საბანკო სესხები რეგიონების მიხედვით (%)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი (2024).

ზემოთ მოცემული დიაგრამა 10 ააშკარავებს რეგიონების ფინანსურ იზოლაციას - სესხების პორტფელის 72.3% სწორედ თბილისზე მოდის. საბანკო სისტემა ფუნქციონირებს როგორც „ფინანსური მტვერსასრუტი“, რომელიც რესურსების აბსოლუტურ უმრავლესობას დედაქალაქში აკუმულირებს. ბანკები რეგიონულ ბიზნესს აღიქვამენ მაღალი რისკის მატარებლად, რაც ქმნის მანკიერ წრეს - კაპიტალის ნაკლებობა იწვევს დაბალ პროდუქტიულობას<sup>20</sup>.

### რეგიონების სპეციფიკური დახასიათება და განვითარების მოდელები

სახელმწიფო პოლიტიკაში დარგობრივი და გეოგრაფიული პრიორიტეტების აცდენა ქმნის რეგიონულ ჩიხებს, სადაც განვითარების დინამიკა რადიკალურად განსხვავებულია.

**აჭარა** - ინარჩუნებს ქვეყნის ეკონომიკის მეორე პოლუსის სტატუსს, „ტურიზმ-მშენებლობის ჰიბრიდული“ მოდელით, სადაც მშენებლობის წილი მშპ-ში 12.2%-ს აღწევს. თუმცა, რეგიონი განიცდის მონოსპეციალიზაციის მაღალ რისკებს, რადგან მისი ზრდა კრიტიკულად არის დამოკიდებული საგარეო შოკებზე, ტურისტულ ნაკადებსა და უცხოურ მოთხოვნაზე საინვესტიციო უძრავ ქონებაზე.

**ქვემო ქართლი** - რეგიონი სტაბილურად ინარჩუნებს ქვეყნის ინდუსტრიული ძრავის სტატუსს, სადაც დამამუშავებელი მრეწველობის გამოშვება 1.15 მილიარდ ლარს აჭარბებს. მიუხედავად ამ მასშტაბისა, აქ მკაფიოდ ვლინდება „ანკლავური განვითარების“ ფენომენი - გენერირებული ფინანსური კაპიტალი და მოგება დიდწილად გვერდს უვლის რეგიონს და თბილისის სათაო ოფისებში აკუმულირდება<sup>21</sup>.

20 საქართველოს ეროვნული ბანკი (2024). საკრედიტო პორტფელის სტატისტიკა რეგიონების მიხედვით.

21 PMC Research Center (2022). Regional Development in Georgia: Inequality and Challenges

**იმერეთი** - განიცდის მძიმე დეინდუსტრიალიზაციის ტკივილებს, რაც ისტორიული სამრეწველო ბაზის ეროზიითა და ახალი ინვესტიციების დეფიციტით არის განპირობებული. კაპიტალის გადინების ტენდენცია აჩვენებს, რომ რეგიონი კარგავს მიზიდულობის ძალას. ინდუსტრიული სიმძლავრეების შემცირება აიძულებს მაღალკვალიფიციურ სამუშაო ძალას დედაქალაქში ან საზღვარგარეთ მიგრირებისკენ.

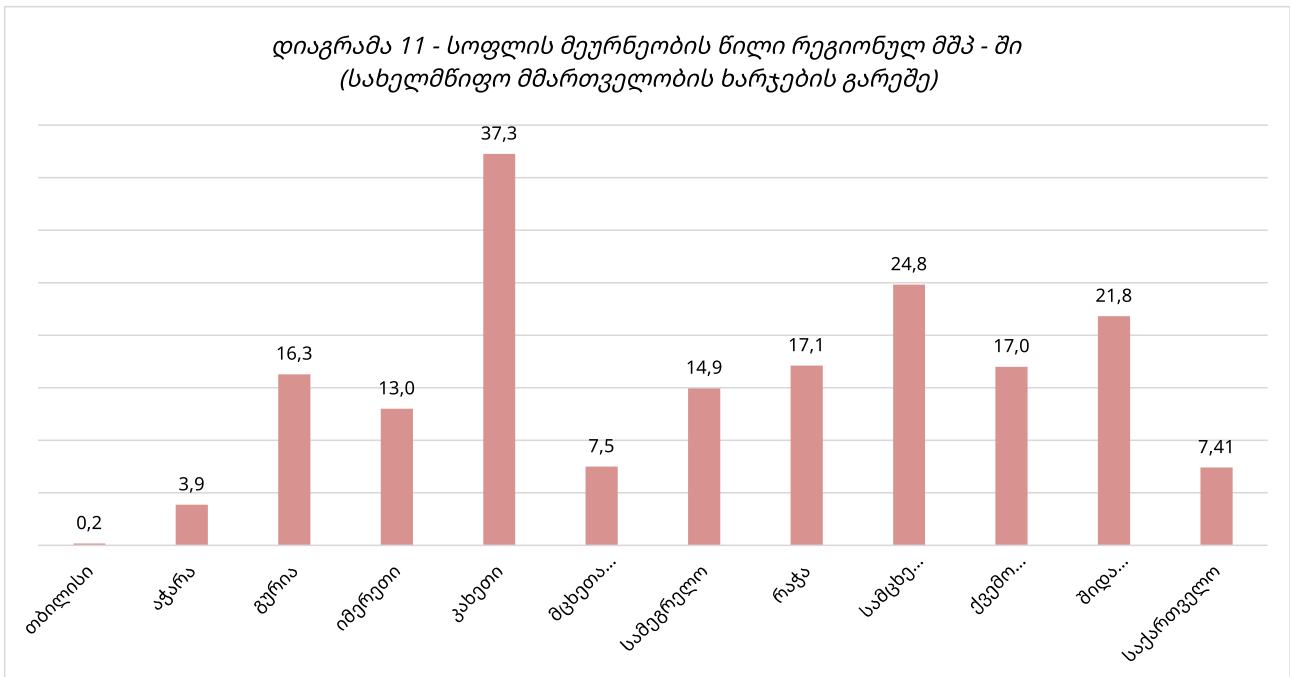
**რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი** - მშპ-ის მაღალი მაჩვენებელი ერთ სულ მოსახლეზე (18,275 ლარი) წარმოადგენს მხოლოდ სტატისტიკურ ანომალიას და არა რეალური კეთილდღეობის ინდიკატორს. ეს ციფრი განპირობებულია მოსახლეობის კრიტიკული სიმცირითა და მსხვილი ენერგეტიკული ობიექტების არსებობით. ვინაიდან ამ პროექტებიდან მიღებული შემოსავლები რეგიონში არ რეინვესტირდება, ადგილობრივი ეკონომიკა დამოკიდებული რჩება სახელმწიფო ტრანსფერებზე.

**კახეთი და შიდა ქართლი** - ეს რეგიონები ჩარჩენილია დაბალპროდუქტიულ „აგრარულ ხაფანგში“, სადაც სოფლის მეურნეობა მშპ-ის 21%-დან 37%-მდე იკავებს. გადამამუშავებელი მრეწველობის სუსტი განვითარება და ნედლეულზე ორიენტირებული წარმოება აფერხებს ტექნოლოგიურ განახლებას. სახელმწიფო პოლიტიკის ფოკუსი ვერ უზრუნველყოფს რეგიონებში მაღალი დამატებული ღირებულების მქონე აგროინდუსტრიული ჯაჭვების შექმნას.

**სამცხე-ჯავახეთი და სამეგრელო-ზემო სვანეთი** - სამცხე-ჯავახეთი წარმოადგენს რესურსული გადინების ექსტრემალურ მაგალითს ენერგეტიკული დერეფნების ფონზე, სადაც რეკორდული უარყოფითი პუი ფიქსირდება. სამეგრელო კი, მიუხედავად სატრანზიტო პოტენციალისა, კვლავ ნედლეულზე დამოკიდებულ ეკონომიკად რჩება.

**დარგობრივი და გეოგრაფიული ფოკუსის გადაკვეთა**

საქართველოს რეგიონული ეკონომიკის ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე სტრუქტურული პრობლემა არის სოფლის მეურნეობის პარადოქსული როლი. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნულ დონეზე სექტორის წილი მშპ-ში სტაბილურად დაბალია, ცალკეული რეგიონებისთვის ის კვლავ სასიცოცხლო ღერძს წარმოადგენს.



წყარო: საქსტატი (2024).

დიაგრამა 11 ნათლად აჩვენებს სოფლის მეურნეობის დომინირებას რეგიონულ მშპ-ში (სახელმწიფო მმართველობის ხარჯების გარეშე). კახეთში სოფლის მეურნეობა რეგიონული ეკონომიკის 37.3%-ს შეადგენს, სამცხე-ჯავახეთში - 24.8%-ს, ხოლო შიდა ქართლში - 21.8%-ს. სახელმწიფო პოლიტიკა სოფლის მეურნეობას ხშირად განიხილავს როგორც სოციალურ პროექტს და არა როგორც ინდუსტრიულ დარგს, რაც რეგიონებს დაბალი შემოსავლების ჩიხში ტოვებს.

**ფისკალური ცენტრალიზაცია და მუნიციპალური „ანემია“: რეგიონული განვითარების შემაფერხებელი ფაქტორები**

საქართველოს ეკონომიკური მოდელის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ მანკს წარმოადგენს რესურსების უკიდურესი კონცენტრაცია ცენტრალურ დონეზე, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს სრულ ფინანსურ „ანემიაში“ ტოვებს. მუნიციპალური ხარჯების შეფარდება მშპ-სთან (5.5%) არის არა მხოლოდ სტატისტიკური მაჩვენებელი, არამედ იმის ინდიკატორი, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა, ევროპული მოდელისგან განსხვავებით, ვერ ასრულებს ეკონომიკური განვითარების სუბიექტის როლს. ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან (11.5%) შედარებით ორჯერ ნაკლები დაფინანსება ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ რესურსი ისეთი საბაზისო ინფრასტრუქტურის მართვისა და განახლებისთვის, როგორცაა ნყალმომარაგება, შიდა გზები და მუნიციპალური ტრანსპორტი, რაც პირდაპირ აისახება მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე.

*ცხრილი 6 : საქართველოს მუნიციპალური ფინანსების სტრუქტურა*

კატეგორია	ხარჯები (ათასი ლარი)	მშპ-სთან მიმართება (%)	წილი ნაერთ ბიუჯეტში (%)	მოსახლეობა (ათასი)
მუნიციპალური ბიუჯეტების ხარჯები	5,075,951.9	5.5%	18.3%	3,695
თბილისის ბიუჯეტი	1,895,582.6	2.0%	6.8%	1,259
თბილისის გარეშე	3,180,369.3	3.4%	11.4%	2,436
მსხვილი ქალაქების გარეშე	2,465,225.5	2.7%	8.9%	1,959

*წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2024)*

ეკონომიკურ ასიმეტრიასა და რეგიონულ ჩამორჩენას კიდევ უფრო ამძაფრებს მკვეთრად გამოხატული ვერტიკალური დაუბალანსებლობა. მუნიციპალიტეტები, განსაკუთრებით კი ფისკალურად სუსტი ერთეულები, არ ფლობენ უფლებამოსილებების სრულყოფილად განსახორციელებლად საჭირო რესურსებსა და რეალურ ფინანსურ ავტონომიას. ეს ნიშნავს, რომ კანონმდებლობით დეკლარირებული ფუნქციები ხშირად არ არის გამყარებული შესაბამისი საბიუჯეტო დაფინანსებით, რაც თვითმმართველობას აქცევს ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულ, ფორმალურ რგოლად. ფინანსური ინსტრუმენტების ნაკლებობა მუნიციპალიტეტებს ართმევს

შესაძლებლობას, დამოუკიდებლად დაგეგმონ და აღასრულონ განვითარების ისეთი პროექტები, რომლებიც მორგებული იქნება ადგილობრივ სპეციფიკაზე.

ვითარებას ართულებს ის ფაქტი, რომ საბიუჯეტო რესურსების განაწილების მოქმედი ფისკალური მოდელი, უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ ინსტიტუციურ და ქონებრივ ჩარჩოსთან ერთად, ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალური ხელისუფლების მოტივაციასა და ქმედით ბერკეტებს. ადგილობრივ ხელისუფლებას ფაქტობრივად არ გააჩნია ინტერესი, უფრო აქტიურად აითვისოს რეგიონული ეკონომიკური პოტენციალი, რადგან ადგილზე გენერირებული სიკეთეების დიდი ნაწილი ცენტრალურ ბიუჯეტში მიედინება, ხოლო მუნიციპალური საკუთრების სიმწირე ზღუდავს მათ საინვესტიციო მანევრს. შედეგად, მუნიციპალიტეტი მოკლებულია მოტივს, გახდეს ეკონომიკური ზრდის ინიციატორი, რაც საბოლოო ჯამში აფერხებს მოქალაქეთა ყოფითი გარემოს გაუმჯობესების ყოველგვარ მცდელობას.

ეს ფისკალური უთანასწორობა მოქმედებს როგორც მძლავრი „ბიძგის მიმცემი ფაქტორი“ (Push Factor). რესურსების ასეთი კონცენტრაცია აჩქარებს რეგიონებიდან მოსახლეობის გადინებას და თბილისის ჰიპერ-ურბანიზაციას. როდესაც ადგილობრივ დონეზე არ არსებობს ფინანსური ავტონომია და განვითარების ბერკეტები, მოსახლეობა იძულებული ხდება, დატოვოს მშობლიური კუთხე, რაც იწვევს რეგიონების დეპოპულაციას და დედაქალაქში ახალი ურბანული კრიზისების (საცობები, დაბინძურება, ფასების ზრდა) წარმოშობას. შესაბამისად, ფისკალური დეცენტრალიზაცია და ქონებრივი უფლებამოსილებების გაფართოება არის არა მხოლოდ ადმინისტრაციული რეფორმა, არამედ ეკონომიკური გადარჩენის სტრატეგია რეგიონული „საინვესტიციო შიმშილის“ დასაძლევად.

### **დასკვნა: სტრუქტურული დეფორმაციის გრძელვადიანი ეფექტები**

2010-2024 წლების მონაცემების კომპლექსური ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველოს ეკონომიკური სხეული განიცდის ღრმა სტრუქტურულ დეფორმაციას, სადაც ცენტრის განვითარება ნაწილობრივ ხდება პერიფერიის რესურსების ამოწურვის ხარჯზე. ჰიპერ-ცენტრალიზაციის პროცესი შეუქცევადია საბაზრო ძალების იმედად დარჩენის პირობებში, რადგან დედაქალაქი სთავაზობს მასშტაბის ეკონომიას, რომელსაც რეგიონები კონკურენციას ვერ უპირისპირებენ. ინვესტიციების ანალიზმა აჩვენა, რომ მსხვილი ინდუსტრიული თუ ენერგეტიკული პროექტები რეგიონებში ხშირად ვერ ქმნიან მდგრად ადგილობრივ კეთილდღეობას კაპიტალის გადინების გამო, რაც „ანკლავური ეკონომიკის“ კლასიკური ნიშანია. ამავდროულად, სოფლის მეურნეობაზე მაღალი დამოკიდებულება ისეთ რეგიონებში, როგორიცაა კახეთი, იწვევს შემოსავლების სტაგნაციას, რადგან ფინანსური ვაკუუმი და იაფ კაპიტალზე წვდომის არარსებობა გამოორიცხავს ტექნოლოგიურ გარღვევას. სახელმწიფოს მხრიდან რადიკალური რეგიონული პოლიტიკისა და ფინანსური დეცენტრალიზაციის გარეშე, არსებული ტენდენცია გაღრმავდება, რაც საბოლოო ჯამში გამოიწვევს რეგიონების შემდგომ დემოგრაფიულ დაცლას და თბილისის „გაბერვას“.

## 4. სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და შრომის ბაზრის დინამიკა საქართველოში (2012-2025): დასაქმების, უმუშევრობისა და სამუშაო ძალის მიგრაციის კომპლექსური ანალიზი

გასული ათწლეულისა და ნახევრის განმავლობაში საქართველოს შრომის ბაზრის ტრაექტორია წარმოადგენს გარდამავალი ეკონომიკის საინტერესო მაგალითს, რომელიც ებრძვის სტრუქტურულ სიხისტეს, გარე შოკებსა და სტატისტიკური რეალობის ფუნდამენტურ გადააზრებას. პოსტ-საბჭოთა მემკვიდრეობიდან, რომელსაც ახასიათებდა მაღალი აგრარული თვითდასაქმება, 2020-იანი წლების მზარდ, თუმცა არათანაბარ მოდერნიზაციამდე, შრომის ბაზარი იყო ეკონომიკური ზრდისა და სოციალური გამოწვევების ძირითადი გადამცემი მექანიზმი. ამ თავში მოცემულია შრომის ბაზრის მაჩვენებლების ამომწურავი ანალიზი 2012 წლიდან 2025 წლამდე, ეყრდნობა რა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და ადგილობრივი კვლევითი ცენტრების ანალიტიკურ ანგარიშებს.

ამ პერიოდის ცენტრალური ნარატივი არ არის მხოლოდ რაოდენობრივი, ანუ უმუშევრობის დონის რყევა, არამედ ღრმად თვისებრივი. ეს არის სამუშაო ძალის მტკივნეული, მაგრამ აუცილებელი „დე-გლეხიზაციის“ (de-peasantization), შრომის აღრიცხვის მეთოდოლოგიური რევოლუციისა და ემიგრაციის, როგორც შრომის მიწოდებაზე მოქმედი ფაქტორის, ისტორია. ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2024 წელს დაფიქსირებული უმუშევრობის ისტორიულად დაბალი მაჩვენებელი - 13.9% არის მომსახურებისა და მშენებლობის სექტორებში სამუშაო ადგილების რეალური შექმნისა და მნიშვნელოვანი დემოგრაფიული ძვრების რთული ურთიერთქმედების შედეგი, რამაც თავად სამუშაო ძალის განტოლების მნიშვნელოვანი შეცვალა. გარდა ამისა, განსახილველი პერიოდი (2012-2025) მოიცავს კრიტიკულ გარდატეხის წერტილებს: COVID-19-ის პანდემიის შოკს, შემდგომ „V-ფორმის“ აღდგენას ტურიზმისა და მიგრაციული ნაკადების ხარჯზე და სტაბილიზაციის ფაზას. ანგარიშის მიზანია ამ ტენდენციების გაშლა, „ჭედლაინების“ მიღმა არსებული სტრუქტურული დინებების - თვითდასაქმებიდან დაქირავებულ შრომაზე გადასვლის, ქალაქსა და სოფელს შორის მკვეთრი დაშორების და შრომის ბაზრის ეფექტიანობის შესწავლა, რაც განსაზღვრავს საქართველოს ეკონომიკურ პოტენციალს მომდევნო ათწლეულში.

### გლობალური და რეგიონული კონტექსტი

საქართველოს შრომის ბაზრის დინამიკის გასაგებად ის უნდა განვიხილოთ სამხრეთ კავკასიისა და აღმოსავლეთ ევროპის გარდამავალი ეკონომიკების ფართო კონტექსტში. ბევრი მსგავსი ქვეყნის მსგავსად, საქართველოც ებრძოდა „უმუშევრობის ზრდას“ (jobless growth) - ფენომენს, როდესაც მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) იზრდება დასაქმების შესაბამისი ზრდის გარეშე. 2010-იანი წლების დასაწყისში საქართველოს ზრდა უფრო კაპიტალ-ინტენსიური იყო, ვიდრე შრომა-ინტენსიური და კონცენტრირდებოდა ისეთ სექტორებში (ბანკები, ტრანსპორტი, ენერჯეტიკა), რომლებიც მაღალ კვალიფიკაციას მოითხოვს, მაგრამ შედარებით ცოტა ადამიანს ასაქმებს. ამავდროულად, სამუშაო ძალის დიდი რეზერვუარი რჩებოდა დაბალპროდუქტიულ სოფლის მეურნეობაში, რაც სტატისტიკურად „დასაქმებად“ ითვლებოდა, თუმცა ეკონომიკურად მოწყვლადი იყო. თუმცა, 2019-2024 წლების მონაცემები მიანიშნებს ამ მოდელიდან პოტენციურ გამოსვლაზე. სტრუქტურულმა ტრანსფორმაციამ, რომელიც დაჩქარდა 2020 წლის მეთოდოლოგიური რეფორმებით, დაიწყო შრომის ბაზრის უფრო მკაფიო

სურათის გამოკვეთა, სადაც ფორმალური, დაქირავებული დასაქმება სულ უფრო მეტად ხდება ნორმა. საქართველოს ინტეგრაციამ გლობალურ ღირებულთა ჯაჭვებში, განსაკუთრებით ტურიზმში, ლოჯისტიკასა და მზარდ საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებში (ICT), შეცვალა მოთხოვნა შრომაზე, შექმნა რა ახალი წნეხი უნარებსა და ხელფასებზე<sup>22</sup>.

## **მეთოდოლოგია და რეალობის გადაფასება**

საქართველოს შრომის ბაზრის სტატისტიკის გასაგებად აუცილებელია 2020 წლის მეთოდოლოგიური რეფორმის სიღრმისეული გააზრება. ამ თარიღამდე დასაქმების განმარტება მოიცავდა სოფლად მცხოვრებთა ფართო კატეგორიას, რომლებიც ჩართულნი იყვნენ სასოფლო მეურნეობაში საკუთარი მოხმარებისთვის. შრომის სტატისტიკოსთა მე-19 საერთაშორისო კონფერენციის (ICLS) სტანდარტების მიღებამ ხელახლა განსაზღვრა ეს პირები, გადაიყვანა რა ისინი ძირითადად „უმუშევართა“ ან „სამუშაო ძალის გარეთ მყოფთა“ კატეგორიაში, მათი აქტიური სამუშაოს ძიების სტატუსიდან გამომდინარე<sup>23</sup>.

ათწლეულების განმავლობაში საქართველოს ოფიციალური უმუშევრობის დაბალი მაჩვენებლები ფარავდა მაღალი „არასრულად დასაქმების“ (underemployment) რეალობას. ძველი მეთოდოლოგიით, ნებისმიერი პირი, რომელიც ოჯახის მეურნეობაში კვირაში თუნდაც ერთი საათით მუშაობდა, ითვლებოდა „დასაქმებულად“, მიუხედავად იმისა, იყიდებოდა თუ არა პროდუქცია. 2020 წლიდან დაინერგა ახალი სტანდარტი, რომელმაც შემოიტანა მკაცრი გამიჯვნა „დასაქმებასა“ (შრომა ანაზღაურების ან მოგების სანაცვლოდ) და „საკუთარი მოხმარებისთვის წარმოებას“ შორის. ამ ცვლილების მყისიერი ეფექტი იყო სტატისტიკური შოკი. როგორც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ანგარიშებშია აღნიშნული, გადაანგარიშებამ გამოიწვია წინა წლების უმუშევრობის დონის მნიშვნელოვანი ზრდა. მაგალითად, თუ ძველი ანგარიშები 2010-იანების დასაწყისში აჩვენებდა ერთნიშნა უმუშევრობას, გადაანგარიშებული ციფრები წარმოაჩენს უფრო მკაცრ რეალობას, სადაც კრიზისულ წლებში უმუშევრობა 20%-ს აჭარბებდა<sup>24</sup>. თუმცა, ამ „რე-ბელაინინგმა“ პოლიტიკის განმსაზღვრელებს მისცა „სუფთა“ მონაცემთა ბაზა, რაც შრომის ბაზრის მდგომარეობის უფრო ზუსტი შეფასების საშუალებას იძლევა. შესაბამისად, 2024 წელს უმუშევრობის 13.9%-მდე შემცირება არის შრომის ბაზრის პირობების რეალური გაუმჯობესება და არა აგრარული მუშახელის დამალვის სტატისტიკური შედეგი.

## **შრომის ბაზრის აგრეგირებული დინამიკა (2012-2025): უმუშევრობის დონის რეკორდული მინიმუმი და დაქირავებულთა ზრდა**

საქართველოს შრომის ბაზრის აგრეგირებული მაჩვენებლები ავლენს ათწლეულის მანძილზე არსებულ არასტაბილურობას, რომელსაც ბოლო პერიოდში სტაბილიზაცია და ბაზრის „გამკაცრება“ (tightening) მოჰყვა. მთლიანმა სამუშაო ძალამ (აქტიურმა მოსახლეობამ) განიცადა შეკუმშვისა და გაფართოების ციკლები, რაზეც დიდი გავლენა იქონია დემოგრაფიულმა ფაქტორებმა და „იმედგაცრუებული მუშახელის“ ეფექტმა.

22 Galt & Taggart. (2024). Tourism and ICT Sector Overview.

23 International Labour Organization (ILO). (2018). Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization (19th ICLS).

24 International Monetary Fund (IMF). (2024). Georgia: Staff Report for the 2024 Article IV Consultation.

აბსოლუტურ რიცხვებში, სამუშაო ძალა ბოლო წლებში 1.5-1.6 მილიონის ფარგლებში მერყეობდა.

ცხრილი 7: საქართველოს შრომის ბაზრის ძირითადი მაჩვენებლები (2012-2024)

წელი	სამუშაო ძალა (ათასი)	დასაქმებული (ათასი)	უმუშევარი (ათასი)	უმუშევრობის დონე (%)
2012	1654.7	1212.2	442.5	26.7
2013	1627.5	1197.8	429.7	26.4
2014	1629.0	1255.0	374.0	23.0
2015	1675.6	1308.5	367.2	21.9
2016	1653.8	1294.5	359.2	21.7
2017	1641.4	1286.9	354.5	21.6
2018	1605.2	1296.2	309.0	19.2
2019	1572.8	1295.9	276.9	17.6
2020	1523.7	1241.8	281.9	18.5
2021	1533.6	1217.4	316.2	20.6
2022	1551.6	1283.7	267.9	17.3
2023	1596.3	1334.6	261.7	16.4
2024	1629.5	1402.5	227.0	13.9

წყარო: საქსტატი. მონაცემები ასახავს გადაანგარიშებულ სერიებს ახალი მეთოდოლოგიის შესაბამისად.

მონაცემები აჩვენებს პანდემიის შემდგომ სამუშაო ძალის ზომის მკაფიო „U-ფორმის“ აღდგენას. მას შემდეგ, რაც 2020 წელს მაჩვენებელი 1.52 მილიონამდე დაეცა, 2024 წლისთვის სამუშაო ძალა 1.63 მილიონამდე გაიზარდა. ეს გაფართოება მიანიშნებს სამუშაო ასაკის მოსახლეობის განახლებულ ოპტიმიზმზე და ეკონომიკურ აქტივობაში დაბრუნებაზე.

2024 წლის მთავარი ამბავი უმუშევრობის დონის ისტორიულ მინიმუმამდე - 13.9%-მდე შემცირებაა. კრიტიკული ანალიზი ავლენს ამ კლების ორ მამოძრავებელ ფაქტორს. პირველი, სამუშაო ადგილების რეალური შექმნა - დასაქმებულთა რაოდენობა 2024 წელს რეკორდულ 1.402 მილიონამდე გაიზარდა; მეორე, „მნიშვნელის ეფექტი“ (Denominator Effect) - მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაო ძალის მონაწილეობის დონე გაიზარდა, მოსახლეობის კლების გრძელვადიანი ტენდენცია (ემიგრაციის გამო) ნიშნავს, რომ პოტენციური მუშახელის აუზი მცირდება. როდესაც სამუშაო ასაკის მოსახლეობა მცირდება, სამუშაო ადგილების ზომიერმა შექმნამაც კი შეიძლება გამოიწვიოს უმუშევრობის პროცენტის მნიშვნელოვანი ვარდნა.

სამუშაო ძალის მონაწილეობის დონე (LFPR) კვლავ რჩება სტრუქტურულ სისუსტედ. 2024 წელს 54.8%-იანი მაჩვენებლით, საქართველოს მონაწილეობის დონე დაბალია განვითარებულ ეკონომიკებთან შედარებით, რაც გულისხმობს, რომ სამუშაო ასაკის მოსახლეობის თითქმის ნახევარი ეკონომიკურად არააქტიურია. ეს არააქტიურობა არაპროპორციულად კონცენტრირებულია ქალებში. PMC Research აღნიშნავს მდგრად გენდერულ სხვაობას - ქალთა სამუშაო ძალის მონაწილეობა კაცებისას საშუალოდ

21.5 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება<sup>25</sup>. კულტურული ნორმები, ინფრასტრუქტურის ნაკლებობა და გზავნილებზე დამოკიდებულება (რაც ზრდის „სარეზერვო ხელფასს“) ხელს უწყობს ქალთა დაბალ აქტივობას.

საქართველოს შრომის ბაზარზე ყველაზე მნიშვნელოვანი თვისებრივი ცვლილება არის გადასვლა თვითდასაქმების დომინირებული სტრუქტურიდან დაქირავებით დასაქმებაზე. ეს გადასვლა აღნიშნავს ეკონომიკის ფორმალიზაციას და მუშახელის ეტაპობრივ მოდერნიზაციას. ისტორიულად საქართველოში თვითდასაქმება გადარჩენის სტრატეგიის სინონიმი იყო - არაფორმალური ტაქსის მძღოლები, გარემოვაჭრეები ან მცირემიწიანი ფერმერები. 2012 წელს თვითდასაქმება სამუშაო ძალის მასიურ წილს შეადგენდა. 2024 წლისთვის ეს დინამიკა ფუნდამენტურად შეიცვალა: დაქირავებით დასაქმებულებმა მთლიანი მუშახელის 68.5% შეადგინეს, ხოლო თვითდასაქმების წილი მცირდება. ეს „დიდი დაშორება“ განპირობებულია კორპორატიული სექტორის გაფართოებით. რითეილ-ქსელები ანაცვლებენ ღია ბაზრობებს, ხოლო მსხვილი აგრო-ჰოლდინგები - საოჯახო ნაკვეთებს. ამ ტრანსფორმაციას მოაქვს სოციალური დაცვის მეტი გარანტია და უფრო მაღალი პროდუქტიულობა.

სექტორული შემადგენლობა ხაზს უსვამს ამ ცვლილების მამოძრავებლებს. სოფლის მეურნეობამ განიცადა ყველაზე დრამატული შეკუმშვა. PMC Research-ის თანახმად, 2019-დან 2024 წლამდე სოფლის მეურნეობაში დასაქმება 9.1%-ით შემცირდა. ეს ეკონომიკური განვითარების ბუნებრივი შედეგია, როდესაც შრომა მიგრირებს დაბალ-პროდუქტიული სოფლიდან მაღალპროდუქტიულ ურბანულ სექტორებში. ინფორმაცია და კომუნიკაცია (ICT) კი იქცა ხელფასების ზრდის ლიდერად - სამუშაო ხელფასმა აქ 2024 წელს თითქმის 4,000 ლარს მიაღწია. მშენებლობა, ვაჭრობა და მომსახურება კვლავ რჩებიან უმსხვილეს დამსაქმებლებად, რომლებიც შთანთქავენ აგრარული სექტორიდან წამოსული მუშახელის დიდ ნაწილს.

### **რეგიონული განზომილებები, სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიკაცია და მიგრაციის ეფექტი**

საქართველოს შრომის ბაზარი სივრცულად მკვეთრად არის ორად გაყოფილი. ურბანული დასახლებები იყვნენ პანდემიის შემდგომი აღდგენის მთავარი ბენეფიციარები, სადაც დასაქმების დონე მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ხოლო უმუშევრობა შემცირდა. სოფლის არეალები კი აჩვენებს უფრო ინერტულ ბაზარს. მონაწილეობის დონეებს შორის სხვაობის შემცირება უფრო მეტად სოფლის დეპოპულაციითაა (ხალხის წასვლით) გამოწვეული, ვიდრე სამუშაო ადგილების მასობრივი შექმნით. სოფლის მუშახელის „გამოცარიელება“ რჩება კრიტიკულ საფრთხედ აგრარული სექტორისთვის.

შრომის ბაზრის ანალიზი სრულყოფილი ვერ იქნება მიგრაციის გარეშე. სსფ-სა და PMC Research-ის მონაცემებით, 1994-დან 2024 წლამდე წმინდა გადინებამ დაახლოებით 1.3 მილიონი ადამიანი შეადგინა<sup>26</sup>. ეს ემიგრაცია მოქმედებს როგორც „უსაფრთხოების სარქველი“ - პირები, რომლებიც ვერ პოულობენ სამუშაოს ადგილზე, ტოვებენ ქვეყანას, რაც ამცირებს ადგილობრივ უმუშევრობას. თუმცა, ემიგრაცია ქმნის დამოკიდებულებას ფულად გზავნილებზე, რაც ზრდის „სარეზერვო ხელფასს“. ანუ ბევრი ოჯახისთვის გზავნილი ანაცვლებს შრომით შემოსავალს, რაც ხსნის, თუ რატომ რჩება სამუშაო ძალის მონაწილეობა დაბალი მუშახელზე მზარდი მოთხოვნის ფონზე<sup>27</sup>.

25 PMC Research Center. (2024). Employment Tracker & Labor Market Analysis.

26 PMC Research Center. (2024). Migration and Remittances: Impact on the Georgian Economy.

27 National Bank of Georgia. (2024). Monthly Economic Review: Remittances and Migration.

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების ტრაექტორია წარმოადგენს მაკროეკონომიკური წარმატებისა და მიკროეკონომიკური დისბალანსის რთულ ნაზავს. 2024 წლისთვის დაფიქსირებული მაღალი ეკონომიკური ზრდა მიუთითებს აგრეგირებული სიმდიდრის მატებაზე, თუმცა მშპ-ის სტატისტიკის მიღმა იმალება რადიკალურად განსხვავებული რეალობა სხვადასხვა სოციალური ფენისთვის. აბსოლუტური სიღარიბის ისტორიული მინიმუმის ფონზე, უთანასწორობის განცდა კვლავ მწვავეა. სიმდიდრის ინსტიტუციონალიზაციის პარალელურად, სტატისტიკური ზრდის მიღმა იმალება „საშუალო ფენის მოწყვლადობის“ ფენომენი და სოფლად არსებული „ლიკვიდობის კრიზისი“.

## დასკვნა

საქართველოს შრომის ბაზრის 2012-2025 წლების ანალიზი აჩვენებს, რომ უმუშევრობის 13.9%-იანი ისტორიული მინიმუმი უფრო მეტად დემოგრაფიული ეროზიისა და მეთოდოლოგიური ფილტრაციის შედეგია, ვიდრე ეკონომიკური ტრიუმფის. მიუხედავად იმისა, რომ სტატისტიკური სურათი ფორმალურად გაჯანსაღდა, კრიტიკული ანალიზი ავლენს „მნიშვნელის ეფექტს“ — უმუშევრობის პროცენტული მაჩვენებელი მცირდება არა მხოლოდ სამუშაო ადგილების შექმნის, არამედ მასობრივი ემიგრაციის გამო, რაც პოტენციური მუშახელის აუზს სტაბილურად ფიტავს. შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდის გავლენა ცხოვრების დონეზე იზღუდება იმ რეალობით, რომ ქვეყანა კარგავს ყველაზე პროდუქტიულ ადამიანურ კაპიტალს, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ეკონომიკის განვითარების ტემპს აფერხებს.

ეგრეთ წოდებული „დე-გლეხიზაციის“ პროცესი, რომელიც აგრარული თვითდასაქმების შემცირებაში გამოიხატება, ხშირად არა მოდერნიზაციას, არამედ იძულებით ურბანიზაციას წარმოადგენს. მუშახელი სოფლის მეურნეობიდან გადადის არა მაღალტექნოლოგიურ ინდუსტრიაში, არამედ დაბალპროდუქტიულ მომსახურების სექტორში (ვაჭრობა, კურიერული სერვისები), რაც ცხოვრების ხარისხის თვისობრივ ნახტომს არ ნიშნავს. ამას ემატება ფულად გზავნილებზე დამოკიდებულება, რომელიც ხელოვნურად ზრდის „სარეზერვო ხელფასს“ და სამუშაო ასაკის მოსახლეობის თითქმის ნახევარს ეკონომიკურად არააქტიურს ტოვებს. ეს ქმნის პარადოქსულ ვითარებას: ბიზნესი კადრების მწვავე დეფიციტზე ჩივის, მაშინ როცა შრომითი რესურსის უზარმაზარი ნაწილი სისტემის მიღმაა დარჩენილი.

საბოლოო ჯამში, შრომის ბაზრის დღევანდელი დინამიკა მიუთითებს იმაზე, რომ სტატისტიკური უმუშევრობის კლება ვერ აზღვევს საშუალო ფენის მოწყვლადობას. სანამ ეკონომიკური მოდელი ვერ შექმნის მაღალკვალიფიციურ შრომაზე მოთხოვნას და სანამ განათლების სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ბაზრისთვის საჭირო უნარებს, შრომის ბაზარი დარჩება მხოლოდ საგარეო მიგრაციისა და დაბალი პროდუქტიულობის მომსახურების სექტორის ამარა. მხოლოდ რეალური სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და ადამიანური რესურსის ეფექტიანი გამოყენება გახდის ეკონომიკურ ზრდას ისეთ მექანიზმად, რომელიც თითოეული ოჯახის მსყიდველობით უნარსა და რეალურ კეთილდღეობას გაზრდის.

## 5. სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიკაცია და ფინანსური სტაბილურობა საქართველოში: შემოსავლების განაწილების, სიღარიბის დინამიკისა და სტრუქტურული უთანასწორობის ანალიზი

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების ტრაექტორია 2015-დან 2024 წლამდე პერიოდში წარმოადგენს მაკროეკონომიკური წარმატებისა და მიკროეკონომიკური დისბალანსის რთულ ნაზავს. 2024 წლისთვის დაფიქსირებული 9.5%-იანი ეკონომიკური ზრდა, რაც ერთ-ერთი უმაღლესი მაჩვენებელია ევროპის რეგიონში, მიუთითებს ქვეყნის აგრეგირებული სიმდიდრის მნიშვნელოვანმა მატებაზე<sup>28</sup>. თუმცა, მშპ-ის მშრალი სტატისტიკის მიღმა იმალება რადიკალურად განსხვავებული რეალობა სხვადასხვა სოციალური ფენისა და გეოგრაფიული არეალისთვის. მოცემული თავი, რომელიც ეყრდნობა შემოსავლების სამსახურისა და საქსტატის უახლეს მონაცემებს, მიზნად ისახავს სწორედ ამ „ორმაგი ბუნების“ გაშიფვრას - როგორ ხდება, რომ აბსოლუტური სიღარიბის ისტორიული მინიმუმის ფონზე, საზოგადოებაში უთანასწორობის განცდა და ფინანსური მოწყვლადობა კვლავ მწვავე გამოწვევად რჩება. ზედა ეშელონებში მიმდინარე სიმდიდრის ინსტიტუციონალიზაციის პარალელურად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, თუ რა ემართება მოსახლეობის უმრავლესობას - ე.წ. „საშუალო კლასს“ და სოციალურად დაუცველ ფენებს. მონაცემების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სტატისტიკური ზრდის მიღმა იმალება „საშუალო ფენის მოწყვლადობის“ ფენომენი და სოფლად არსებული „ლიკვიდობის კრიზისი“<sup>29</sup>.

უკანასკნელი დეკადის განმავლობაში (2015-2024) საქართველოს საგადასახადო სისტემაში რეგისტრირებული შემოსავლების დინამიკა არ წარმოადგენს მხოლოდ რიცხვების ზრდას; ეს არის ქვეყნის სოციალური სტრუქტურის ფუნდამენტური ტრანსფორმაცია, რომელსაც შეიძლება ეწოდოს „ელიტური სეგმენტის ინსტიტუციონალიზაცია“. თუ 2015 წელს მაღალი შემოსავალი (100 000 ლარზე მეტი წლიურად) იშვიათი გამონაკლისი იყო, 2024 წლისთვის ის ჩამოყალიბდა სისტემურ, სწრაფად მზარდ ეკონომიკურ კლასად, რომელიც დანარჩენი მოსახლეობისგან იზოლირებულ ეკონომიკურ ორბიტაზე მოძრაობს.

ქვემოთ მოცემული ცხრილი 8 დეტალურად ასახავს ამ ტრანსფორმაციას. მონაცემების ანალიზი საშუალებას გვაძლევს გამოვყოთ ამ „აფეთქების“ სამი მთავარი განზომილება:

1. მასშტაბური ზრდა - 2015 წელს წლიურად 100 000 ლარზე მეტი შემოსავლის მქონე პირთა რაოდენობა მხოლოდ 6,822-ს შეადგენდა. 2024 წლისთვის ეს რიცხვი 5.3-ჯერ გაიზარდა და 36,460-ს მიაღწია. ეს ზრდა ვერ აიხსნება მხოლოდ ინფლაციით; ეს არის ეკონომიკური სტრუქტურის ცვლილების შედეგი, სადაც სიმდიდრის გენერირება ხდება სპეციფიკურ, მაღალმარჟიან სექტორებში<sup>30</sup>.

28 ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD): 2024 წელს საქართველოს ეკონომიკა 9.5 პროცენტით გაიზარდა, მაგრამ ვარდნის რისკები მაღალ დონეზე რჩება - EU4Business, accessed January 20, 2026,

29 პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი (PBO): საქართველოს 2024 წლის მაკროეკონომიკური გარემო, accessed January 20, 2026,

30 BM.GE: ოქტომბერში ყველაზე მაღალშემოსავლიანმა პირებმა ლ411 მლნ გაინაწილეს - რამდენს დაერიცხა ლ100 000 და მეტი?, accessed January 20, 2026,

2. „ახალი ეკონომიკური ჯგუფები“ - ვინ არიან მდიდრები? სტატისტიკის ჩაშლა გვიჩვენებს, რომ ეს 36,000-კაციანი ჯგუფი არ არის ჰომოგენური. ის შედგება რამდენიმე ახალი „ეკონომიკური კასტისგან“, რომელთა შემოსავლებიც ინსტიტუციურად არის დაცული:

ტექნოკრატული ელიტა (ICT სექტორი) - ინფორმაციული ტექნოლოგიების სექტორის 24%-იანმა ზრდამ და საერთაშორისო კომპანიების შემოსვლამ შექმნა კატეგორია, რომლის ხელფასები გლობალურ ბაზარზეა მიბმული და არა ქართულ რეალობაზე<sup>31</sup>. ამ ჯგუფს ასევე ეხმარება სპეციალური საგადასახადო რეჟიმები, რაც კიდევ უფრო აღრმავებს უფსკრულს მათსა და ჩვეულებრივ დასაქმებულებს შორის.

რენტეების კლასი - უძრავი ქონების ბუმმა და ქირის ფასების ზრდამ წარმოშვა ჯგუფი, რომელიც ცხოვრობს პასიური შემოსავლით. 2023 წლის მონაცემებით, 294-მა ადამიანმა მხოლოდ ქირის სახით მიიღო 100 000 ლარზე მეტი შემოსავალი<sup>32</sup>. ეს არის კლასიკური მაგალითი იმისა, თუ როგორ გადაედინება სიმდიდრე აქტივების არმქონეებიდან აქტივების მფლობელებზე.

კორპორატიული მმართველები - საბანკო და საფინანსო სექტორში მოგების რეკორდულმა მაჩვენებლებმა განაპირობა მენეჯერული ბონუსების ზრდა, რაც ამ სექტორს ელიტური შემოსავლების ერთ-ერთ მთავარ გენერატორად აქცევს.

3. ექსტრემალური კონცენტრაცია (თვიური ჭრილი) - ყველაზე შთამბეჭდავია სიმდიდრის კონცენტრაციის მასშტაბი თვიურ ჭრილში. 2024 წლის ოქტომბრის მონაცემებით, 959 პირმა მიიღო 100 000 ლარზე მეტი შემოსავალი ერთ თვეში. ამ მცირე ჯგუფის ჯამურმა შემოსავალმა ერთ თვეში 411 მილიონ ლარს გადააჭარბა. შედარებით, ეს თანხა აღემატება რამდენიმე მუნიციპალიტეტის წლიურ ბიუჯეტს ერთად აღებულს. ეს სტატისტიკა მიუთითებს, რომ ეკონომიკური ზრდის ნაყოფი არათანაბრად ნაწილდება და გროვდება პირამიდის უმაღლეს წერტილში.

*ცხრილი 8: შემოსავლების სამსახურში რეგისტრირებული შემოსავლების მიმღებთა რაოდენობა კატეგორიების მიხედვით (წლიური)*

შემოსავლის მიმღებთა კატეგორიები	2015	2020	2021	2022	2023	2024
0 - 1200	387,940	538,864	668,148	612,732	466,673	441,643
მეტია ან ტოლია 1 200 ლარზე და ნაკლებია 7 200 ლარზე	526,328	508,810	508,642	493,322	467,479	443,117
მეტია ან ტოლია 7 200 ლარზე და ნაკლებია 15 000 ლარზე	243,446	326,317	330,816	332,926	320,721	314,911
მეტია ან ტოლია 15 000 ლარზე და ნაკლებია 40 000 ლარზე	145,411	249,124	302,436	366,813	438,929	482,557

31 რუსთავი 2 (ვახტანგ ცინცაძე): "2024 წელს ეკონომიკურმა ზრდამ 9.5% შეადგინა, ექსპორტისა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების რეკორდული მაჩვენებელი დაფიქსირდა", accessed January 20, 2026

32 Commersant: იჯარიდან წელიწადში 100 000 ლარზე მეტი შემოსავალი 294 ადამიანს აქვს, accessed January 20, 2026

მეტია ან ტოლია 40 000 ლარზე და ნაკლებია 100 000 ლარზე	27,474	51,080	64,004	82,140	105,053	133,759
მეტია 100 000 ლარზე	6,822	13,790	17,948	23,484	29,521	36,460
ჯამი	1,337,421	1,687,985	1,891,994	1,911,417	1,828,376	1,852,447

*წყარო: საქართველოს შემოსავლების სამსახური*

შემოსავლების სამსახურში რეგისტრირებული მონაცემები ნათლად აჩვენებს ქვეყნის ეკონომიკური ცხოვრების მნიშვნელოვან ფორმალიზაციას, რაც დასტურდება შემოსავლის მიმღებთა საერთო რაოდენობის ზრდით 1,337,421-დან (2015 წელს) 1,852,447-მდე (2024 წელს). ეს ტენდენცია მიუთითებს როგორც ფორმალური დასაქმების რეალურ ზრდაზე, ისე ჩრდილოვანი ეკონომიკიდან შრომითი ურთიერთობების თანდათანობით გამოსვლაზე. თუმცა, აღნიშნული ზრდის მიღმა იმალება შემოსავლების სტრუქტურის ფუნდამენტური გადასაცვლება, სადაც ყველაზე თვალსაჩინო ცვლილება მაღალშემოსავლიან სეგმენტებში ფიქსირდება.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ე.წ. „მაღალშემოსავლიანი სეგმენტის აფეთქება“, სადაც იმ პირთა რაოდენობა, რომელთა წლიური შემოსავალი 40,000-დან 100,000 ლარამდე მერყეობს, თითქმის ხუთჯერ გაიზარდა და 27,474-დან 133,759 ადამიანს მიაღწია. კიდევ უფრო დრამატული ზრდა ფიქსირდება 100,000 ლარზე მეტი წლიური შემოსავლის მქონე პირთა ჯგუფში, რომლის რაოდენობაც 6,822-დან 36,460-მდე გაფართოვდა. მაღალი შემოსავლის მქონე ადამიანების ამგვარი სწრაფი მატება საზოგადოებაში უთანასწორობის განცდას ამძაფრებს, რადგან ეს ფონური პროცესი მკვეთრ კონტრასტს ქმნის დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის სტაგნაციურ მდგომარეობასთან.

ამავე პერიოდში იკვეთება საშუალო შემოსავლის სეგმენტის გაძლიერება, რაც ქართული სტანდარტებით საშუალო ფენის ფორმირების ნიშნად შეიძლება ჩაითვალოს. კერძოდ, 15,000-დან 40,000 ლარამდე წლიური შემოსავლის (თვეში დაახლოებით 1,250-3,300 ლარი) მიმღებთა რაოდენობა 145,411-დან 482,557-მდე გაიზარდა, რაც ყველაზე მასშტაბური ზრდაა წარმოდგენილ კატეგორიებში.

მიუხედავად ამ პოზიტიური სტატისტიკისა, აუცილებელია ხაზი გაესვას ინფლაციის ეფექტს. ნომინალური ხელფასების მატება, რაც ნაწილობრივ ფასების საერთო დონის ზრდითაა გამოწვეული, ადამიანებს ავტომატურად გადაადგილებს უფრო მაღალ საშემოსავლო კატეგორიებში, რაც ყოველთვის არ ნიშნავს მათი რეალური მსყიდველობითი უნარის პროპორციულ გაუმჯობესებას.

1. ნომინალური ზრდა vs ინფლაციური რეალობა - მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, რომ 2015 წლის 15,000 ლარს და 2024 წლის 15,000 ლარს რადიკალურად განსხვავებული მსყიდველობითი უნარი აქვთ. სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდამ „შეჭამა“ ნომინალური ხელფასების მატების დიდი ნაწილი. შესაბამისად, ის ადამიანები, რომლებიც სტატისტიკურად „საშუალო შემოსავლის“ კატეგორიაში გადავიდნენ, რეალურად განიცდიან ცხოვრების ხარისხის სტაგნაციას.

2. „მოწყვლადი შუაშრე“ (Vulnerable Middle) - ცხრილი 9 (საერთაშორისო სიღარიბის ზღვრები) ანალიზი გვაჩვენებს საშუალო ფენის რეალურ სურათს. მიუხედავად იმისა, რომ აბსოლუტური სიღარიბე მკვეთრად შემცირებულია, მოსახლეობის 45.6% ცხოვრობს დღეში \$8.30-ზე ნაკლები შემოსავლით (PPP 2021 სტანდარტით). ეს ნიშნავს, რომ

საქართველოს მოსახლეობის თითქმის ნახევარი სინამდვილეში წარმოადგენს „მონ-ყვლად შუაშრეს“. მათ აქვთ სამსახური და შემოსავალი, მაგრამ არ გააჩნიათ ფინანსური ბაღიში (დანაზოგი). ნებისმიერი ეკონომიკური შოკი მათ მყისიერად აბრუნებს სიღარიბის ზღვარს მიღმა.

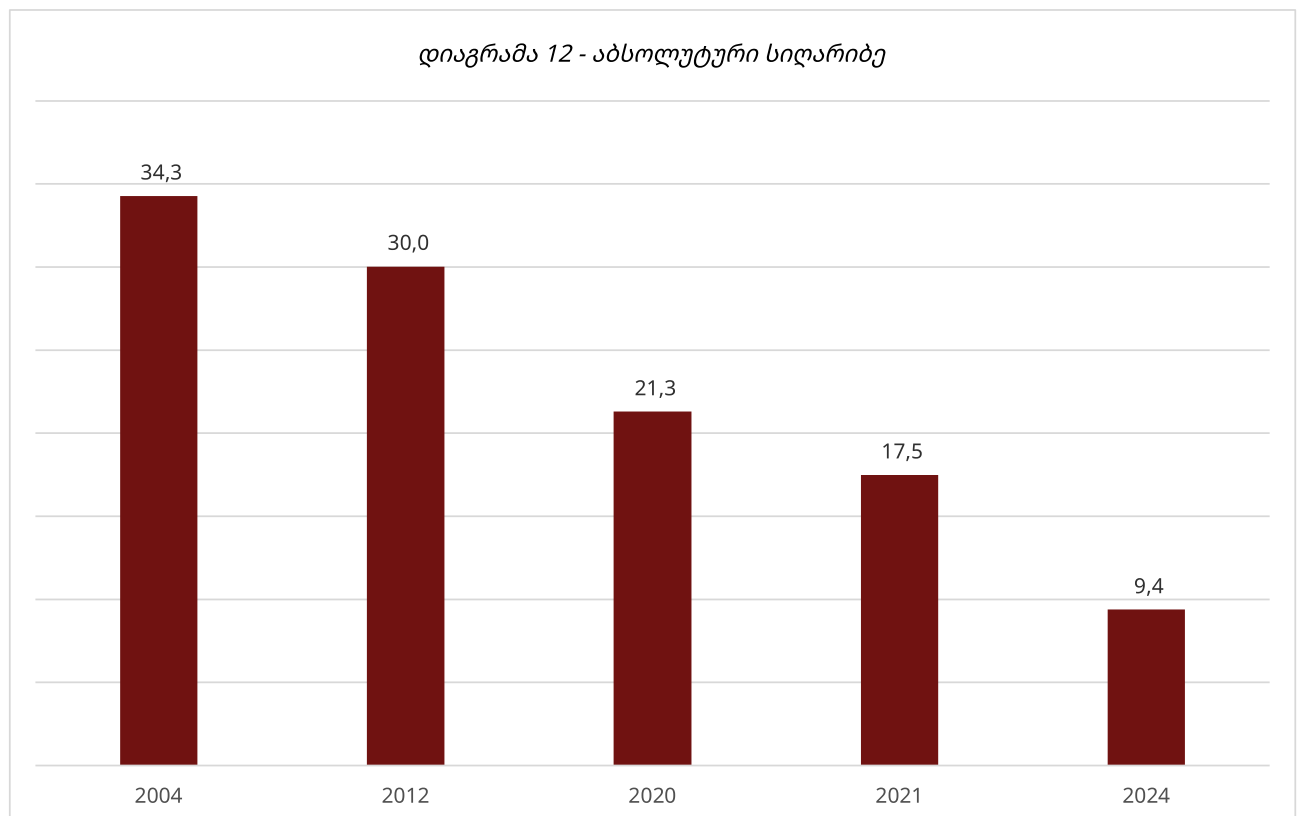
ცხრილი 9: სიღარიბე საერთაშორისო კრიტერიუმებით

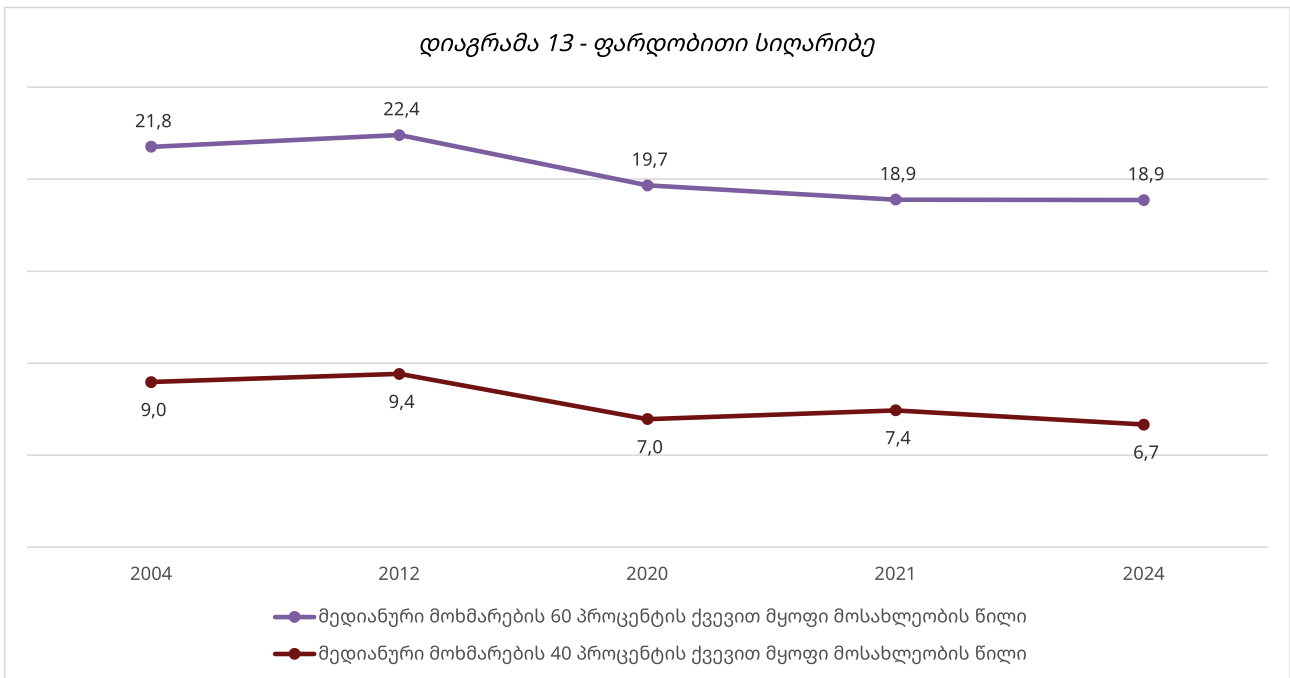
	2004	2012	2020	2021	2022	2023
დღეში 3.0 დოლარის მიმართ (2021 PPP) (უკიდურესი სიღარიბე)	20.9	18.8	12.0	10.8	7.7	5.8
დღეში 4.2 დოლარის მიმართ (2021 PPP)	37.1	34.1	25.2	22.3	17.9	14.0
დღეში 8.3 დოლარის მიმართ (2021 PPP)	77.0	72.1	66.4	64.6	56.6	49.1

წყარო: საქსტატი

პარალელურად, საგანგაშოა მდგომარეობა პირამიდის ფსკერზე. მიუხედავად ათწლიანი ზრდისა, 1200 ლარამდე წლიური შემოსავლის მქონე პირთა რაოდენობა არათუ შემცირდა, არამედ გაიზარდა 441,643-მდე. ეს ფენომენი მიუთითებს ე.წ. „მუშა ღარიბების“ არსებობაზე.

სიღარიბის მაჩვენებლების ანალიზი გვიჩვენებს მწვავე დისონანსს მშრალ სტატისტიკურ წარმატებასა და რეალურ სოციალურ განწყობებს შორის. ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტებით, საქართველომ უდავო წარმატებას მიაღწია აბსოლუტური სიღარიბის დაძლევაში. უკიდურესი გაჭირვების მაჩვენებელი (\$3.0/დღეში) 2015 წლის 20.9%-დან 2024 წელს 4.2%-მდე შემცირდა.





**წყარო: საქსტატი**

საქართველოში აბსოლუტური სიღარიბის მაჩვენებლის მკვეთრი კლება 2004 წლის 34.3%-დან 2024 წლისთვის 9.4%-მდე ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ მოსახლეობის ის ნაწილი, რომელიც ფიზიკური გადარჩენისთვის იბრძოდა, დღეს მინიმუმამდეა დაყვანილი. მიუხედავად ამ პოზიტიური ტენდენციისა, ფარდობითი სიღარიბის მაჩვენებლები გაცილებით ინერტულია და მედიანური მოხმარების 60%-ის ქვემოთ კვლავ მოსახლეობის 18.9% რჩება, რაც აჩენს სერიოზულ სტრუქტურულ დისონანსს - ეროვნული სტატისტიკით ეს ხალხი „ღარიბი“ აღარაა, თუმცა საერთაშორისო სტანდარტებით ისინი კვლავ ეკონომიკურად მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ, რაც განაპირობებს აცდენას სტატისტიკურ კეთილდღეობასა და საზოგადოებრივ განწყობებს შორის. მონაცემები ცხადყოფს, რომ მართალია ღარიბი მოსახლეობა მდიდრდება და კვეთს სიღარიბის ზღვარს, მაგრამ ისინი ვერ ეწევიან „მდიდრებს“, რის გამოც სოციალური ლიფტი გაუმართავია, ქონებრივი უფსკრული კი კვლავ გადაულახავ გამოწვევად რჩება. ეს რეალობა ქმნის მასიურ „მოწყვლად შუაშრეს“, სადაც მოსახლეობის თითქმის ნახევარი (\$8.30 ზღვარი) ცხოვრობს ყოველგვარი ფინანსური დანაზოგის გარეშე, რაც მათ ნებისმიერი ეკონომიკური შოკის მიმართ უკიდურესად დაუცველს ხდის. დაბალი ფენების შემოსავლის ზრდა ვერ ეწევა მაღალი ფენების შემოსავლის ასტრონომიულ ზრდას. ეს განაპირობებს იმ სოციალურ ფრუსტრაციას, რასაც „უთანასწორობის განცდა“ ეწოდება.

**სტრუქტურული დუალიზმი: ურბანული შრომა და სასოფლო „ლიკვიდობის კრიზისი“**

საქართველოს სოციალური ქსოვილის გარღვევა ყველაზე მკაფიოდ გეოგრაფიულ ჭრილში ვლინდება. 2024 წლის მონაცემები ნათლად აჩვენებს, რომ ქვეყანა ეკონომიკურად ორ, ფუნდამენტურად განსხვავებულ ნაწილად არის გაყოფილი - ურბანულ ცენტრებად და სასოფლო რეგიონებად.

ურბანულ დასახლებებში (ქალაქებში) კეთილდღეობის მთავარი ღერძი დაქირავებული შრომაა. სრულიად განსხვავებული, შეიძლება ითქვას, დრამატული სურათია

სოფლად. როგორც წარმოდგენილი ცხრილი 10- დან ჩანს, სოფელი „მწარმოებლიდან“ ტრანსფორმირდა „სოციალურ ბენეფიციარად“. სოფლად დაქირავებული შრომიდან მიღებული შემოსავალი (483.3 ლარი) თითქმის უტოლდება პენსიებსა და სოციალურ დახმარებას (451.0 ლარი). ეს ნიშნავს, რომ სოფლის ეკონომიკური სიცოცხლისუნარიანობა სახელმწიფო ბიუჯეტის გადანაწილებაზე დამოკიდებული.

*ცხრილი 10: ერთ შინამეურნეობაზე საშუალო თვიური შემოსავლების განაწილება ქალაქ-სოფლის მიხედვით (ლარი)*

	2006		2024	
	ქალაქი	სოფელი	ქალაქი	სოფელი
1. შემოსავლები, სულ (2+3)	333.1	340.0	1,903.6	1,641.7
2. ფულადი შემოსავლები და ტრანსფერტები	309.4	199.5	1,877.0	1,434.1
დაქირავებული შრომიდან	160.6	50.2	1,011.1	483.3
თვითდასაქმებიდან	54.6	25.3	265.8	133.7
სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გაყიდვიდან	2.3	63.0	14.0	227.4
ქონებიდან (გაქირავებიდან, პროცენტი ანაბრიდან)	1.8	1.0	15.2	4.7
პენსიები, სტიპენდიები, დახმარებები	31.4	33.6	340.7	451.0
უცხოეთიდან მიღებული გზავნილები	21.9	7.4	67.6	49.2
საჩუქრად მიღებული ფული	36.8	19.0	162.6	84.8
3. არაფულადი შემოსავლები	23.7	140.5	26.6	207.6
4. სხვა ფულადი სახსრები	47.9	43.7	74.3	113.6
ქონების გაყიდვა	9.2	4.1	5.3	2.7
ფულის სესხება ან დანაზოგის გამოყენება	38.7	39.6	69.0	110.9
5. ფულადი სახსრები, სულ (2+4)	357.4	243.2	1,951.3	1,547.7

*წყარო: საქსტატი*

ამ ცხრილის სიღრმისეული ანალიზი ავლენს სოფლის სიღარიბის სპეციფიკურ ანატომიას, რომელსაც „ლიკვიდობის კრიზისი“ შეიძლება ვუნოდოთ. ყურადღებას იქცევს არაფულადი შემოსავლების მაღალი მაჩვენებელი სოფლად (207.6 ლარი), რაც ქალაქის მაჩვენებელს თითქმის ათჯერ აღემატება. ეს ადასტურებს, რომ სოფლის მოსახლეობა საკვებით ძირითადად უზრუნველყოფილია ნატურალური მეურნეობის ხარჯზე. თუმცა, ეს „ნატურალური სიმდიდრე“ არ არის კონვერტირებადი ფულში. შედეგად, სოფლად იქმნება ნაღდი ფულის ქრონიკული დეფიციტი. ამ დეფიციტის ყველაზე მტკივნეული გამოხატულება ცხრილის ბოლო გრაფაშია - სოფლად „ფულის სესხება ან დანაზოგის გამოყენება“ (110.9 ლარი) თითქმის ორჯერ აღემატება ქალაქის მაჩვენებელს.

## დასკვნა

საქართველოს 2015-2024 წლების ეკონომიკური ზრდის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქვეყანამ მიაღწია „შიმშილის ეკონომიკის“ დაძლევის ეტაპს, თუმცა ვერ შექმნა ინკლუზიური განვითარების მოდელი. მაკროეკონომიკური წარმატება დიდწილად სიმდიდრის ზედა ეშელონებში კონცენტრაციასა და „ელიტური სეგმენტის ინსტიტუციონალიზაციას“ ეფუძნება, სადაც მაღალშემოსავლიანი პირების რაოდენობის 5.3-ჯერადი ზრდა იზოლირებულ ეკონომიკურ ორბიტას ქმნის. ამავდროულად, მოსახლეობის თითქმის ნახევარი (45.6%) კვლავ „მონყვლად შუაშრეს“ წარმოადგენს, რომლის ნომინალურ შემოსავლებს ინფლაციური წნეხი ანეიტრალებს, რაც ქმნის „მუშა ღარიბების“ სისტემურ ფენომენს — ფორმალური დასაქმება აქ აღარ არის ფინანსური სტაბილურობის გარანტი.

სტრუქტურული დისბალანსი ყველაზე მკაფიოდ ვლინდება ორ ჰარალელურ რეალობას შორის: ერთი მხრივ, პროგრესული ურბანული კლასი და ინსტიტუციონალიზებული ელიტა, ხოლო მეორე მხრივ, სტაგნაციური სასოფლო ფენა, რომელიც „ნაღდი ფულის დეფიციტის“ ტყვეობაშია. სოფლად სოციალური ტრანსფერების გატოლება შრომით შემოსავლებთან მიუთითებს რეგიონების ეკონომიკურ დეგრადაციაზე, სადაც ნატურალური მეურნეობა ვერ ფარავს ლიკვიდობის ქრონიკულ ნაკლებობას და ჭარბვალიანობას.

მონაცემების კომპლექსური შეჯამება ცხადყოფს, რომ საქართველო ეკონომიკური ტრანსფორმაციის კრიტიკულ ეტაპზეა. სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის უმთავრესი გამოწვევა ამ ზრდის ისეთი სტრუქტურული კორექტირებაა, რომელმაც „მონყვლადი შუაშრე“ სტაბილურ, ევროპული ტიპის საშუალო კლასად უნდა ჩამოაყალიბოს. მხოლოდ ასეთი მიდგომა უზრუნველყოფს, რომ მაკროეკონომიკური ზრდა აღარ იყოს მხოლოდ პირამიდის წვერზე აკუმულირებული სიმდიდრე და იგი თითოეული ოჯახის რეალურ კეთილდღეობაში აისახოს

## 6. საქართველოს საჯარო სექტორის ზომა და განვითარების სტრატეგია: „მცირემთავრობის“ ეფექტიანობა და დაკარგული შესაძლებლობები

თანამედროვე მაკროეკონომიკურ თეორიასა და პრაქტიკაში სახელმწიფო ფინანსების მართვა არ წარმოადგენს მხოლოდ ბუღალტრული აღრიცხვის სფეროს; იგი არის ქვეყნის პოლიტიკური ნების, სოციალური კონტრაქტისა და ეკონომიკური ფილოსოფიის მატერიალიზებული გამოხატულება. ამ თავში მოცემული ანგარიში მიზნად ისახავს, სიღრმისეულად შეისწავლოს საქართველოს ფისკალური სისტემის ევოლუცია უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში, გააანალიზოს რა საბიუჯეტო აგრეგატების დინამიკა პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციიდან თანამედროვე გლობალიზებულ ეკონომიკამდე. ანალიზი ეყრდნობა საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის დეტალურ მონაცემებს 2002-დან 2024 წლამდე პერიოდისთვის და მთავრობის დანახარჯების გლობალურ ისტორიულ სტატისტიკას, რაც საშუალებას გვაძლევს, საქართველოს გამოცდილება განვიხილოთ როგორც იზოლირებულ ფენომენად, ასევე გლობალური ეკონომიკური ციკლების ნაწილად.

კვლევის აქტუალობას განაპირობებს ის ფუნდამენტური ტრანსფორმაცია, რომელიც საქართველოს საჯარო სექტორმა განიცადა. 2000-იანი წლების დასაწყისში არსებული,

ფაქტობრივად, ფუნქციადაკარგული ფისკალური აპარატიდან ქვეყანა გადავიდა აქტიური, ზოგ შემთხვევაში კი აგრესიული ფისკალური პოლიტიკის ეტაპზე, სადაც სახელმწიფო ხარჯები მშპ-სთან მიმართებაში დრამატულად გაიზარდა. ეს პროცესი არ ყოფილა წრფივი; იგი ხასიათდებოდა მკვეთრი აღმავლობებით, კრიზისული ვარდნებითა და სტრუქტურული რეფორმებით, რომლებმაც შეცვალეს ეკონომიკური სტიმულირებისა და სოციალური დაცვის მექანიზმები. მოცემული თავი იკვლევს, თუ როგორ აისახა ეს ცვლილებები შემოსავლების მობილიზაციაზე, ხარჯვით პრიორიტეტებსა და ვალის მდგრადობაზე და რა გავლენა ჰქონდა ამას ქვეყნის გრძელვადიან განვითარებაზე.

კვლევა წარმოადგენს საქართველოს ფისკალური არქიტექტურის ფუნდამენტურ ანალიზს 2025 წლის პერსპექტივიდან. ანგარიშის მთავარი ფოკუსია საჯარო სექტორის ზომა და მისი გავლენა ქვეყნის გრძელვადიან განვითარებაზე. კვლევა ეფუძნება 2010-2025 წლების ფისკალურ მონაცემებს, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF), მსოფლიო ბანკისა და Eurostat-ის სტატისტიკურ ბაზებს.

ანალიზი ცხადყოფს დრამატულ განსხვავებას საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო მიისწრაფვის ევროპული ინტეგრაციისკენ, მისი ფისკალური მოდელი, სადაც მთავრობის დანახარჯები მშპ-ის 30%-ის ფარგლებშია, რადიკალურად განსხვავდება ევროპული „სოციალური კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ მოდელისგან (საშუალოდ 49%). კვლევა სვამს კითხვას: არის თუ არა დაბალი გადასახადები და მცირე ბიუჯეტი ის ფაქტორი, რაც აჩქარებს ზრდას, თუ პირიქით, ეს არის „მინის ჭერი“, რომელიც ზღუდავს ადამიანური კაპიტალის განვითარებას და იწვევს ეკონომიკური პოტენციალის დაკარგვას?

### **ინსტიტუციური ჩარჩო: „ეკონომიკური თავისუფლების აქტის“ ტრანსფორმაცია**

საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა ბოლო ათწლეულში განისაზღვრებოდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით<sup>33</sup>. აღნიშნული კანონი თავდაპირველად მკაცრად ზღუდავდა მთავრობის ზომას, რაც ემსახურებოდა ინვესტორთა ნდობის მოპოვებას.

სამართლებრივი ევოლუცია - 2011 წელს მიღებული კანონი აწესებდა, რომ ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 30%-ს. თუმცა, 2018 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით, ეს პირდაპირი შეზღუდვა გაუქმდა<sup>34</sup>. ეს იყო პრინციპული ცვლილება, რომელმაც თეორიულად გააჩინა სივრცე ბიუჯეტის ზრდისთვის. მიუხედავად ამისა, მთავრობა ფაქტობრივად აგრძელებს ამ ნიშნულის ფარგლებში ოპერირებას, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ „მცირე მთავრობის“ იდეოლოგია კვლავ დომინანტურია პოლიტიკურ დღის წესრიგში.

დღეის მდგომარეობით, ბიუჯეტი პროექტი კვლავ ეფუძნება ორ ძირითად ფისკალურ წესს:

- დეფიციტის წესი: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი < 3% მშპ.
- ვალის წესი: მთავრობის ვალი < 60% მშპ.

33 საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“

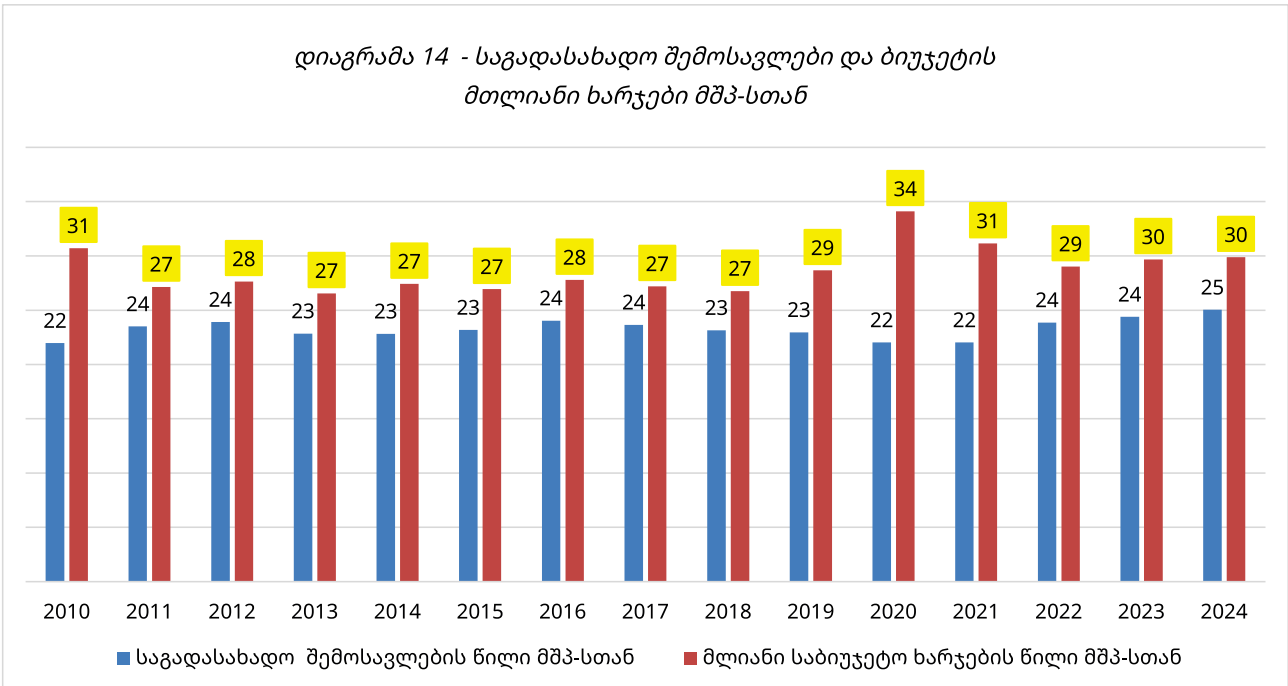
34 საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“

ეს ჩარჩო უზრუნველყოფს მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას, თუმცა ამავდროულად ზღუდავს ბიუჯეტის ფართო ანტიციკლური და განვითარების მიზნებისთვის გამოყენების შესაძლებლობას.

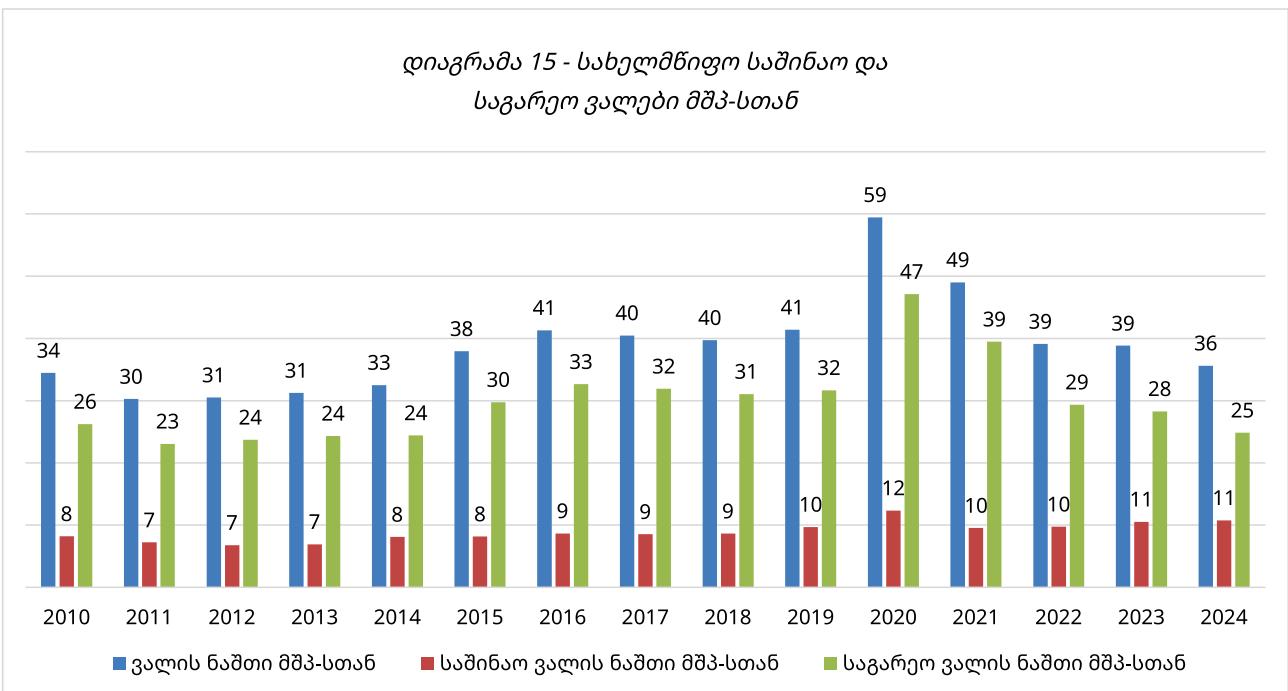
**ბიუჯეტის ზომა და შედარებითი ანალიზი: სად დგას საქართველო?**

იმისათვის, რომ შევაფასოთ საქართველოს საჯარო სექტორის ზომის ადეკვატურობა, აუცილებელია მისი შედარება როგორც რეგიონულ მეზობლებთან, ისე იმ ქვეყნებთან, რომელთა მოდელისკენაც საქართველო მიისწრაფვის (ბალტიისპირეთი, აღმოსავლეთ ევროპა).

დიაგრამა 14 - საგადასახადო შემოსავლები და ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯები მშპ-სთან



დიაგრამა 15 - სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალეები მშპ-სთან



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

**მონაცემთა ანალიზი: საქართველო vs ევროპა (2023-2024)**

ქვემოთ მოცემული ცხრილი ასახავს მთავრობის მთლიანი დანახარჯების (Government Expenditure) შეფარდებას მშპ-თან. ეს არის საუკეთესო ინდიკატორი იმისა, თუ ეკონომიკის რა ნაწილს განკარგავს სახელმწიფო.

ცხრილი 11: სამთავრობო დანახარჯები მშპ-სთან მიმართებაში - განსხვავებული მოდელები

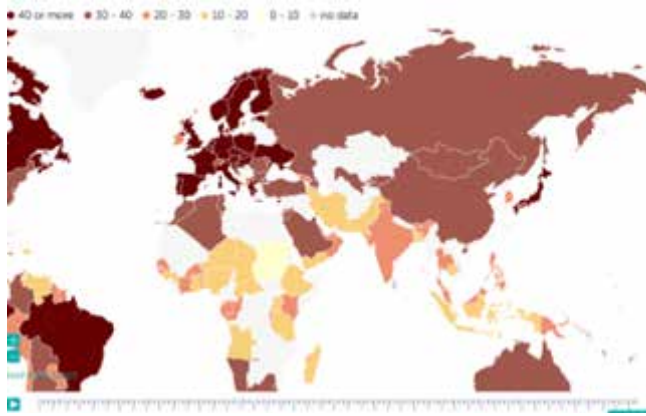
ქვეყანა / რეგიონი	ხარჯები მშპ-თან (%)	ეკონომიკური კონტექსტი
საფრანგეთი	57.0%	ევროპული სოციალური მოდელის კლასიკური მაგალითი.
ფინეთი	56.6%	მაღალი ხარისხის განათლება და სოციალური დაცვა.
ევროკავშირი (საშუალო)	49.2%	სოლიდური საჯარო სერვისები და ინფრასტრუქტურა.
ესტონეთი	43.1%	ლიბერალური ეკონომიკა, თუმცა ძლიერი ციფრული სახელმწიფო.
ლატვია	42.0%	საქართველოს მსგავსი პოსტ-საბჭოთა წარსული, მაგრამ ევროპული ბიუჯეტი.
მოლდოვა	39.2%	ევროკავშირის კანდიდატი, საქართველოსთან შედარებით ~9%-ით დიდი ბიუჯეტი.
საქართველო	~29.9%	"მცირე მთავრობა", დაბალი გადასახადები.
სომხეთი	27.9%	საქართველოს მსგავსი მოდელი, შეზღუდული რესურსები.

წყარო: IMF World Economic Outlook, Eurostat, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

მონაცემებიდან ნათლად ჩანს, რომ საქართველო ევროპულ საშუალო მაჩვენებელს დაახლოებით 19-20 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება. ეს არ არის უბრალოდ სტატისტიკური სხვაობა; ეს ნიშნავს, რომ ევროპული ქვეყნები ეკონომიკის თითქმის ნახევარს იყენებენ საზოგადოებრივი სიკეთეების (განათლება, ჯანდაცვა, მეცნიერება, სოციალური დაცვა) შესაქმნელად, მაშინ როცა საქართველო მხოლოდ მესამედს.

ესტონეთის მაგალითი განსაკუთრებით საყურადღებოა. ესტონეთი ხშირად მოჰყავთ ლიბერალური ეკონომიკისა და ციფრული მმართველობის მაგალითად საქართველოში. თუმცა, ესტონეთის მთავრობის ზომა (43.1%) მნიშვნელოვნად აღემატება საქართველოსას. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ ეფექტიანი ლიბერალური ეკონომიკა არ ნიშნავს სუსტ და ღარიბ სახელმწიფოს. ესტონეთმა შეძლო შეენარჩუნებინა ბიზნესის თავისუფლება და პარალელურად გაეზარდა საჯარო ინვესტიციები განათლებასა და ინოვაციებში, რამაც უზრუნველყო მისი ეკონომიკური ნახტომი.

საქართველოს შემთხვევაში, 30%-იანი ნიშნული, სავარაუდოდ, წარმოადგენს „განვითარების ჭერს“. ამ მოცულობის რესურსით ფიზიკურად შეუძლებელია იმ ხარისხის საჯარო სერვისების მიწოდება, რაც აუცილებელია მაღალი დამატებული ღირებულების ეკონომიკაზე გადასასვლელად.



ევრაზიის ფისკალურ რუკაზე დაკვირვება ცხადყოფს, რომ საქართველო საკუთარი 20-30%-იანი მაჩვენებლით (სახელმწიფო ხარჯების შეფარდება მშპ-სთან) სრულად ამოვარდნილია ევროპული სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტიდან. მაშინ, როცა ევროპული სახელმწიფოების უმეტესობაში სახელმწიფო ხარჯები ძირითადად 40%-ს აღემატება, საქართველოში არსებული მოდელი ქმნის მკვეთრ დისონანსს ქვეყნის დეკლარირებულ ევროპულ მისწრაფებებსა და რეალურ ფისკალურ მოცემულობას შორის.

აღნიშნულ რუკაზე ევროპულ გამოჩაჩის წარმოდგენს მხოლოდ ირლანდია, რომელიც საქართველოს მსგავსად, 20-30%-იან ჯგუფში ხვდება. თუმცა, ირლანდიის შემთხვევა სპეციფიკურია - მისი დაბალი მაჩვენებელი განპირობებულია არა საჯარო სექტორის სიმცირით, არამედ ტრანსნაციონალური კორპორაციების მიერ გენერირებული ხელოვნურად გაბერილი მშპ-ით. ეს არის ე.წ. „საინვესტიციო ბუსტის“ ეფექტი, რომელიც ირლანდიას გლობალური საგადასახადო ჰაბის სტატუსს ანიჭებს, რაც რადიკალურად განსხვავდება საქართველოს ეკონომიკური სტრუქტურისგან.

მეორე მხრივ, ევრაზიის კონტინენტზე არსებული მრავალმილიონიანი სახელმწიფოები, როგორცაა ინდოეთი, პაკისტანი ან ინდონეზია, ხვდებიან კიდევ უფრო დაბალ, 10-20%-იან კატეგორიაში. ამ ქვეყნების სტატისტიკური სპეციფიკა მათი მასშტაბითა და განვითარების დონით აიხსნება - აქ დაბალი მაჩვენებელი მიუთითებს არაფორმალური ეკონომიკის გიგანტურ წილზე, სუსტ სოციალური დაცვის ბადასა და მრავალმილიარდიანი მოსახლეობის ფისკალური ადმინისტრირების სირთულეზე.

შესაბამისად, საქართველო, რომელსაც არ გააჩნია არც ირლანდიის მსგავსი გლობალური ფინანსური ცენტრის ფუნქცია და არც აზიური გიგანტების დემოგრაფიული მასშტაბი, ფაქტობრივად იმყოფება ხელოვნურად შექმნილ „ფისკალურ ანემიაში“. ქვეყანა ამოვარდნილია იმ საერთაშორისო ტენდენციიდან, სადაც თვისობრივი ეკონომიკური ნახტომი და საზოგადოებრივი სიკეთეების გენერირება პირდაპირ კავშირშია რესურსების ოპტიმალურ მობილიზებასთან. ევროპულ სერვისებზე საზოგადოებრივი მოთხოვნის ფონზე, ბიუჯეტის მცირე მოცულობა და ინერციული ფისკალური დოგმები ქვეყანას აკავებს აზიური განვითარებადი ეკონომიკების ჯგუფში, რაც აფერხებს „საშუალო შემოსავლის ხაფანგიდან“ დაღწევას.

**„დაკარგული შესაძლებლობების“ ანალიზი: რას ვწირავთ დაბალი გადასახადების სანაცვლოდ? სტრუქტურული ჩიხი: „საშუალო შემოსავლის ხაფანგი“ (Middle-Income Trap)**

საქართველოს განვითარების დღევანდელი ეტაპი კლასიკურად ემთხვევა ეკონომიკურ ლიტერატურაში ცნობილ „საშუალო შემოსავლის ხაფანგის“ ფენომენს. ეს არის მდგომარეობა, როდესაც ქვეყანა წარმატებით აღწევს საშუალო შემოსავლის დონეს, მაგრამ ვეღარ ახერხებს ნახტომს მაღალი შემოსავლის მქონე ქვეყნების რიგებში.

საქართველოს კონტექსტში ეს „ხაფანგი“ განპირობებულია სამი ფუნდამენტური ფაქტორით:

1. ამონურული უპირატესობები - „მცირე მთავრობის“ მოდელი, რომელიც ეფუძნებოდა „იფ სახელმწიფოსა“ და დაბალ გადასახადებს, ეფექტიანი იყო საწყისი ზრდისთვის (ე.წ. Catch-up growth). თუმცა, ამ რესურსის პოტენციური ამონურულია. მაღალი შემოსავლის სტატუსის მიღწევა შეუძლებელია მხოლოდ ხარჯების შემცირებით; ის მოითხოვს პროდუქტიულობის ზრდას, რაც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია ინოვაციებისა და ტექნოლოგიურ ტრანსფერზე, რასაც „იფი სახელმწიფო“ ვეღარ უზრუნველყოფს.

2. ინსტიტუციური შეუსაბამობა - 30%-იანი ბიუჯეტით ოპერირებადი სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს იმ სტრუქტურულ ტრანსფორმაციას, რაც საჭიროა ხაფანგიდან თავის დასაღწევად. „მსოფლიო ბანკის“ მონაცემებით, ქვეყნები, რომლებმაც თავი დააღწიეს ამ ხაფანგს (მაგ. სამხრეთ კორეა, ისრაელი, მოგვიანებით - ბალტიისპირეთი), ხასიათდებოდნენ მეცნიერებასა და განათლებაში (R&D) სახელმწიფო ინვესტიციების მკვეთრი ზრდით, რისი ფინანსური რესურსიც საქართველოს დღევანდელ ფისკალურ ჩარჩოში უბრალოდ არ გააჩნია.

3. დაბალი კვალიფიკაციის მანკიერი წრე - საჯარო სექტორის მიერ განათლებაში არასაკმარისი ინვესტირება კეტავს ეკონომიკას ჩიხში - კერძო სექტორი ვერ ქმნის მაღალანაზღაურებად სამუშაო ადგილებს კვალიფიციური კადრების დეფიციტის გამო, ხოლო კვალიფიციური კადრები არ იქმნება (ან მიდის ქვეყნიდან), რადგან ეკონომიკა და ბიუჯეტი ორიენტირებულია დაბალი დამატებული ღირებულების სექტორებზე (ტურიზმი, ვაჭრობა). „მსოფლიო ბანკის“ შეფასებით, ადამიანური კაპიტალის ინდექსის (HCI) დაბალი მაჩვენებელი მიუთითებს, რომ დღეს დაბადებული ბავშვი სამომავლოდ თავისი პოტენციური პროდუქტიულობის მხოლოდ 57%-ის რეალიზებას შეძლებს. ეს ვითარება პირდაპირი შედეგია ქრონიკული დაფინანსების დეფიციტისა, რადგან საქართველო განათლებაზე მშპ-ის მხოლოდ 3.7%-ს ხარჯავს, მაშინ როცა ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი 4.7%-ია, ხოლო წარმატებული საგანმანათლებლო სისტემის მქონე ქვეყნებში ეს რიცხვი 6-7%-ს აღწევს. ინვესტიციის ნაკლებობა აისახება როგორც PISA-ს ტესტების კრიტიკულად დაბალ შედეგებზე, ისე კერძო სექტორის მუდმივ პრობლემაზე კვალიფიციური კადრების ნაკლებობასთან დაკავშირებით, რაც ბიზნესის კეთების უპირველეს შემაფერხებელ ფაქტორად სახელდება. შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ განათლებაში თანხის დაზოგვა „ფისკალური დისციპლინის“ სახელით, რეალურად ეკონომიკური განვითარების მუხრუჭად და კერძო სექტორის პროდუქტიულობის ვარდნის მიზეზად იქცა.

### **სექტორები, სადაც განსაკუთრებით ვლინდება საბიუჯეტო დანახარჯების სიმცირით გამოწვეული პრობლემები**

**ჯანდაცვა: ფინანსური ტვირთი მოქალაქეებზე** - ჯანდაცვის მიმართულებით, საყოველთაო პროგრამის არსებობის მიუხედავად, სახელმწიფო დანახარჯები მშპ-ის 3.1%-ის ფარგლებშია, რაც მკვეთრად ჩამორჩება ევროკავშირის (10%) და წამყვანი ევროპული ქვეყნების (11-12%) სტანდარტს. სახელმწიფოს მხრიდან არასაკმარისი დაფინანსება ავტომატურად კომპენსირდება მოსახლეობის ჯიბიდან გადახდილი თანხებით (Out-of-pocket payments), რაც, მართალია, შემცირდა რეფორმამდელი 80%-დან, მაგრამ დაახლოებით 30%-ის ფარგლებში კვლავ მაღალი რჩება. შედეგად, მედიკამენტების მაღალი ფასი და სამედიცინო ხარჯები სიღარიბის გამომწვევ ერთ-ერთ

მთავარ ფაქტორად გვევლინება, ხოლო მცირე ბიუჯეტი არ იძლევა პრევენციულ მედიცინაში ინვესტირების საშუალებას, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში შრომისუნარიანობის დაკარგვისა და მკურნალობის ხარჯების ზრდის სახით ეკონომიკას გაცილებით მძიმე ტვირთად აწვება.

**მობილობა და საბაზისო სატრანსპორტო სისტემა** - მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მნიშვნელოვანი რესურსი მიიმართება საერთაშორისო მნიშვნელობის ჩქაროსნული მაგისტრალეების მშენებლობაზე (რაც ხშირად საგარეო ვალის აღებას უკავშირდება), „მცირე მთავრობის“ შეზღუდული ფისკალური რესურსი კრიტიკულ დეფიციტს ქმნის შიდა რეგიონული და სასოფლო ინფრასტრუქტურის დონეზე. იქმნება ე.წ. „ინფრასტრუქტურული დუალიზმის“ სურათი - თანამედროვე სატრანზიტო დერეფნების მიღმა, სოფლებისა და მუნიციპალიტეტების დიდი ნაწილი კვლავ საბაზისო ინფრასტრუქტურული იზოლაციის პირობებში რჩება.

**მუნიციპალური „ფისკალური შიმშილი“** - ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლები, ცენტრალიზებული ფისკალური პოლიტიკისა და დაბალი საერთო საგადასახადო ტვირთის პირობებში, უკიდურესად მწირია. მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ საკმარისი ფინანსური ავტონომია და რესურსი, რომ დამოუკიდებლად განახორციელონ შიდა გზების, სანიაღვრე სისტემებისა და გარე განათების კაპიტალური რეაბილიტაცია. ისინი სრულად არიან დამოკიდებულნი ცენტრალური ბიუჯეტის ტრანსფერებზე, რაც არსებული 30%-იანი „ჭერის“ პირობებში მუდმივად არასაკმარისია. ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების კუთხით, საქართველოს ეკონომიკა უკიდურესად მონოცენტრულია, სადაც თბილისი მშპ-ის 52.7%-ს ქმნის, ხოლო რეგიონული განვითარება შეზღუდულია არსებული საბიუჯეტო რესურსებით. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების კვლევები ადასტურებს, რომ საჯარო ინფრასტრუქტურულ ინვესტიციებს მაღალი ფისკალური მულტიპლიკატორი (1.3-1.6) გააჩნია, ანუ ყოველი დახარჯული ლარი ეკონომიკას დამატებით ზრდას მოუტანს, თუმცა 3%-იანი დეფიციტის წესის მკაცრი დაცვა ხშირად ზღუდავს მსგავსი კაპიტალური პროექტების მასშტაბს. შედეგად, რეგიონებში არსებული წყალმომარაგებისა და გზების გაუმართაობა აფერხებს ისეთ სტრატეგიულ დარგებს, როგორცაა ტურიზმი და სოფლის მეურნეობა, რაც საბოლოო ჯამში ზრდის მიგრაციას ქალაქებისკენ და ქვეყანას აკარგვინებს მნიშვნელოვან ეკონომიკურ პოტენციალს.

**ლოჯისტიკური ჩიხი სოფლის მეურნეობისთვის** - სასოფლო გზების გაუმართაობა ზრდის პროდუქციის ტრანსპორტირების თვითღირებულებას და ამცირებს ქართული სოფლის მეურნეობის კონკურენტუნარიანობას. ფერმერს უჭირს პროდუქტის ბაზრამდე მიტანა, რაც აფერხებს სოფლის მეურნეობის კომერციალიზაციას და რეგიონულ მოსახლეობას ნატურალური მეურნეობის ამარა ტოვებს.

**წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის კრიზისი** - 2025 წლისთვისაც კი, რეგიონული დასახლებების მნიშვნელოვან ნაწილს არ გააჩნია წვდომა ცენტრალიზებულ წყალმომარაგებასა და გამართულ საკანალიზაციო სისტემებზე. ეს არ არის მხოლოდ კომფორტის საკითხი; ეს პირდაპირ აფერხებს ტურიზმის განვითარებას (მცირე საოჯახო სასტუმროების გახსნას) და ზრდის სოციალურ მიგრაციას სოფლიდან ქალაქისკენ.

**რეგიონული დაკავშირებულობის დეფიციტი და შრომითი მობილობის ბარიერები** - კრიტიკულ „დაკარგულ შესაძლებლობას“ წარმოადგენს მობილობისთვის აუცილებელი სატრანსპორტო ეკოსისტემის განუვითარებლობა, სადაც „მცირე მთავრობის“ შეზღუდული კაპიტალური დანახარჯები ვერ უზრუნველყოფს თანამედროვე საგარე-

უბნო და რეგიონული სარკინიგზო ქსელის შექმნასა და მოდერნიზებას. ევროპული მოდელისგან განსხვავებით, საქართველოში ფაქტობრივად არ არსებობს ეფექტიანი სარკინიგზო კავშირი დიდ ქალაქებსა და მათ შემოგარენს შორის (ე.წ. Commuter Rail), რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია შრომითი მობილობის ზრდისა და ურბანული საცობების განტვირთვისთვის. არსებული ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც წლების განმავლობაში ფოკუსირებული იყო უმეტესწილად საავტომობილო მაგისტრალეებზე, ვერ პასუხობს მასობრივი, ეკოლოგიური და იაფი გადაადგილების გამოწვევებს. შედეგად, რეგიონებსა და გარეუბნებში მცხოვრები პოტენციური სამუშაო ძალა მონყვეტილია ეკონომიკურ ცენტრებს, რაც ზრდის იძულებულ მიგრაციას დედაქალაქში, ხოლო ადგილზე ტოვებს ეკონომიკურად პასიურ პერიფერიას, რომელსაც არ გააჩნია სწრაფი და ხელმისაწვდომი წვდომა მსხვილ შრომის ბაზრებთან. შესაბამისად, დაბალი გადასახადებით გამოწვეული რესურსების სიმცირე ყველაზე მტკივნეულად სწორედ პერიფერიას ურტყამს, რაც აღრმავებს უფსკრულს თბილისსა და რეგიონებს შორის და შეუძლებელს ხდის ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდას.

„მცირე მთავრობის“ პოლიტიკის მთავარი არგუმენტია, რომ დაბალი გადასახადები ხელს უწყობს კერძო სექტორის ზრდას. თუმცა, კვლევები აჩვენებს, რომ საჯარო ინვესტიციების ნაკლებობა იწვევს გრძელვადიან სტრუქტურულ პრობლემებს, რაც საბოლოო ჯამში აფერხებს კერძო სექტორსაც.

## დასკვნა

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა - არის თუ არა დაბალი გადასახადები და მცირე ბიუჯეტი ის ფაქტორი, რაც აჩქარებს ზრდას, თუ პირიქით, ეს არის „მინის ჭერი“, რომელიც ზღუდავს ადამიანური კაპიტალის განვითარებას და იწვევს ეკონომიკური პოტენციალის დაკარგვას?

პარალელური ისტორიული ანალიზი აჩვენებს, რომ 2000-იანი წლების დასაწყისში არსებული, ფაქტობრივად, ფუნქციადაკარგული ფისკალური აპარატიდან ქვეყანა გადავიდა აქტიური, ზოგ შემთხვევაში კი აგრესიული ფისკალური პოლიტიკის ეტაპზე, სადაც სახელმწიფო ხარჯები მშპ-სთან მიმართებაში დრამატულად გაიზარდა. ეს ტრაექტორია განუდა ომით (2008), გლობალური ფინანსური კრიზისითა (2008-2009) და პანდემიით (2020), რომლებმაც დროებით გაზარდა სახელმწიფო ჩარევის მასშტაბი, თუმცა 2020-იანი წლების დასაწყისში საქართველომ კვლავ დაუბრუნდა შედარებით მცირე მთავრობის რეჟიმს.

ჩატარებული კვლევა ცხადყოფს, რომ საქართველოს ფისკალურმა სისტემამ 2002-2024 წლებში შთამბეჭდავი ევოლუცია განიცადა სრული დებორგანიზაციიდან ინსტიტუციურ სიმწიფემდე, რაც შემოსავლების რეკორდულ ზრდასა და ადმინისტრირების მაღალ ეფექტიანობაში გამოიხატა. მიუხედავად ამ მიღწევებისა, ანალიზი აჩვენებს ფუნდამენტურ სტრატეგიულ დილემას - „ეკონომიკური თავისუფლების აქტზე“ დაფუძნებულმა „მცირე მთავრობის“ მოდელმა, რომელმაც წარმატებით უზრუნველყო კორუფციის დამარცხება და მაკროეკონომიკური სტაბილურობა საწყის ეტაპზე, დღეს განვითარების შემაფერხებელ ფაქტორად ანუ „ჭერად“ იქცა. არსებული საბიუჯეტო

პარამეტრები (მშპ-თან მიმართებით 30%-ის ფარგლებში) ვეღარ უზრუნველყოფს იმ მასშტაბის საჯარო სიკეთეების გენერირებას განათლების, ჯანდაცვისა და ინფრასტრუქტურის მიმართულებით, რაც კრიტიკულად აუცილებელია მაღალი დამატებული ღირებულების ეკონომიკაზე გადასასვლელად და ევროპულ კეთილდღეობის სტანდარტებთან კონვერგენციისთვის.

ბალტიისპირეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, გამოიკვეთა „ეკონომიკური თავისუფლების აქტის“ გადააზრებისა და სახელმწიფო პრიორიტეტების ცვლილების საჭიროება, რაც გულისხმობს არაფისკალური დისციპლინის მოშლას, არამედ რესურსების მობილიზებას ადამიანური კაპიტალის განვითარებისთვის. სოციალური ვალდებულებების ზრდისა და პანდემიის შემდგომი ვალის მომსახურების ტვირთის პირობებში, მომდევნო წლების სტრატეგიული ამოცანა სცდება მხოლოდ ფისკალური კონსოლიდაციის ტექნიკურ საკითხებს და მოითხოვს სახელმწიფოს როლის თვისებრივ ტრანსფორმაციას. ქვეყანა დგას არჩევანის წინაშე - შეინარჩუნოს დაბალი გადასახადებით მიღებული სტაბილურობა განვითარების ტემპის შენელების ხარჯზე, ან განახორციელოს სტრუქტურული რეფორმები, რომლებიც ახლებურად დააბალანსებს საბაზრო თავისუფლებასა და სტრატეგიულ სახელმწიფო ინვესტიციებს, რითაც თავიდან აიცილებს „დაკარგული შესაძლებლობების“ გრძელვადიან უარყოფით ეფექტს ეკონომიკაზე.

## **7. ეკონომიკური ზრდის ხარისხობრივი განზომილება: საბაზისო სერვისები და ცხოვრების დონის სტრუქტურული ბარიერები**

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების დინამიკის შეფასება მხოლოდ მშპ-ის აგრეგირებული მაჩვენებლებით ვეღარ პასუხობს მთავარ კითხვას - რამდენად გარდაიქმნება მაკროეკონომიკური ზრდა მოსახლეობის რეალურ კეთილდღეობად. მოცემულ თავში განხილული ხუთი სექტორი - ნყალმომარაგება, მობილობა, ჯანდაცვა, განათლება და სოფლის მეურნეობა, შერჩეულია როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური ტრანსფორმაციის უმთავრესი ინდიკატორები. თითოეული მათგანი წარმოადგენს იმ კრიტიკული გადაკვეთის წერტილს, სადაც „მცირე მთავრობის“ ფისკალური მოდელი აწყდება განვითარების „მინის ჭერს“ და „საშუალო შემოსავლის ხაფანგის“ (Middle-Income Trap) კლასიკურ სიმპტომად გვევლინება. ეს სფეროები ერთობლივად ქმნიან ადამიანის ცხოვრების ციკლის სრულ სურათს: ბიოლოგიურ გადარჩენასა და ჰიგიენურ გარემოს, ფიზიკურ ხელმისაწვდომობასა და შრომით მობილობას, ადამიანური კაპიტალის შენარჩუნებასა და მის თვისობრივ განახლებას, ასევე ქვეყნის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის პირველად საარსებო გარემოს.

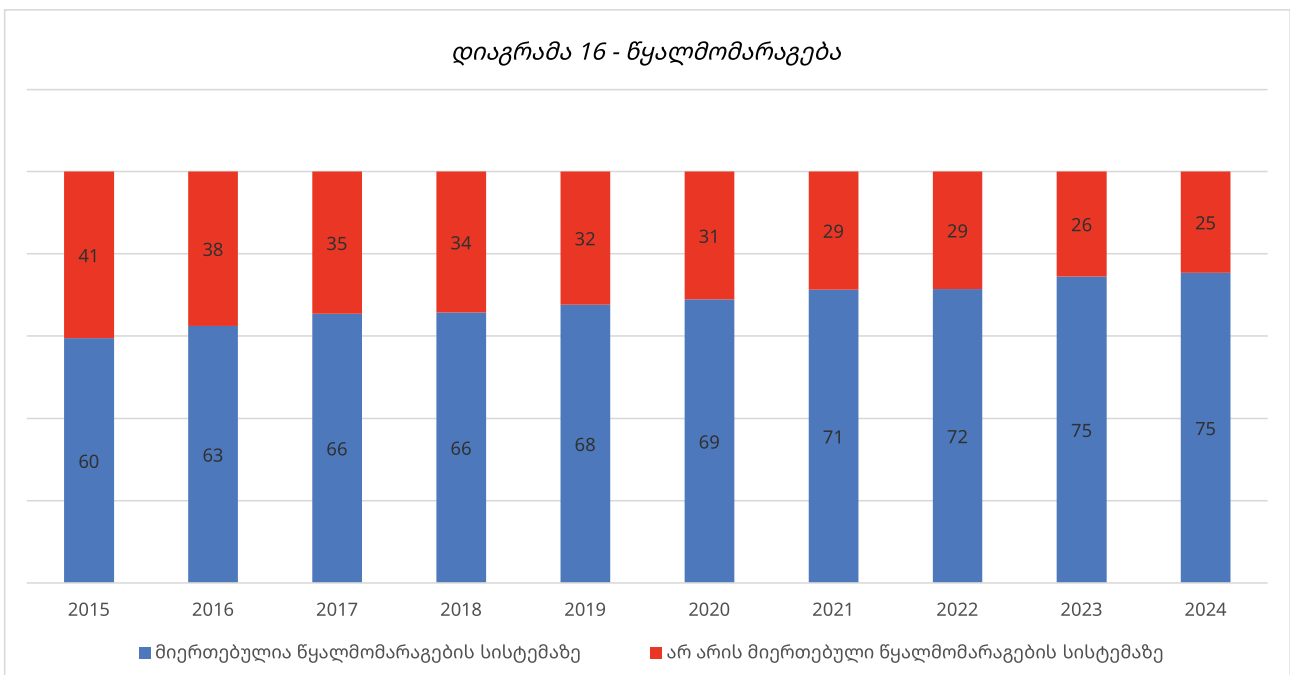
ამ ხუთი ქეისის ანალიზი ააშკარავებს, რომ საქართველოში ეკონომიკური ზრდა ატარებს სტრუქტურულად დეფორმირებულ ხასიათს, სადაც ციფრობრივი წინსვლა ვერ თარგმნის საბაზისო საზოგადოებრივ სიკეთეებს ცხოვრების ხარისხში. სერვისებზე წვდომის მკვეთრი გეოგრაფიული ასიმეტრია, ინფრასტრუქტურული დუალიზმი და ადამიანური კაპიტალის ქრონიკული დაუფინანსებლობა ქმნის პროდუქტიულობის ბარიერს, რაც გამორიცხავს მაღალი დამატებული ღირებულების ეკონომიკაზე გადას-

ვლას. შესაბამისად, ამ სექტორების შერჩევა განპირობებულია იმ არგუმენტით, რომ ცხოვრების დონის გაუმჯობესება შეუძლებელია მხოლოდ ფისკალური დისციპლინის პირობებში - ის მოითხოვს სახელმწიფოს როლის გადააზრებას და საბაზისო სერვისების რადიკალურ მოდერნიზაციას, რადგან სწორედ ამ სფეროების დეგრადაციაა ის „სტრუქტურული ჩიხი“, რომელიც ეკონომიკური ზრდის ინკლუზიურობას შეუძლებელს ხდის და რეგიონებს სიღარიბის ინერციულ წრეში ტოვებს.

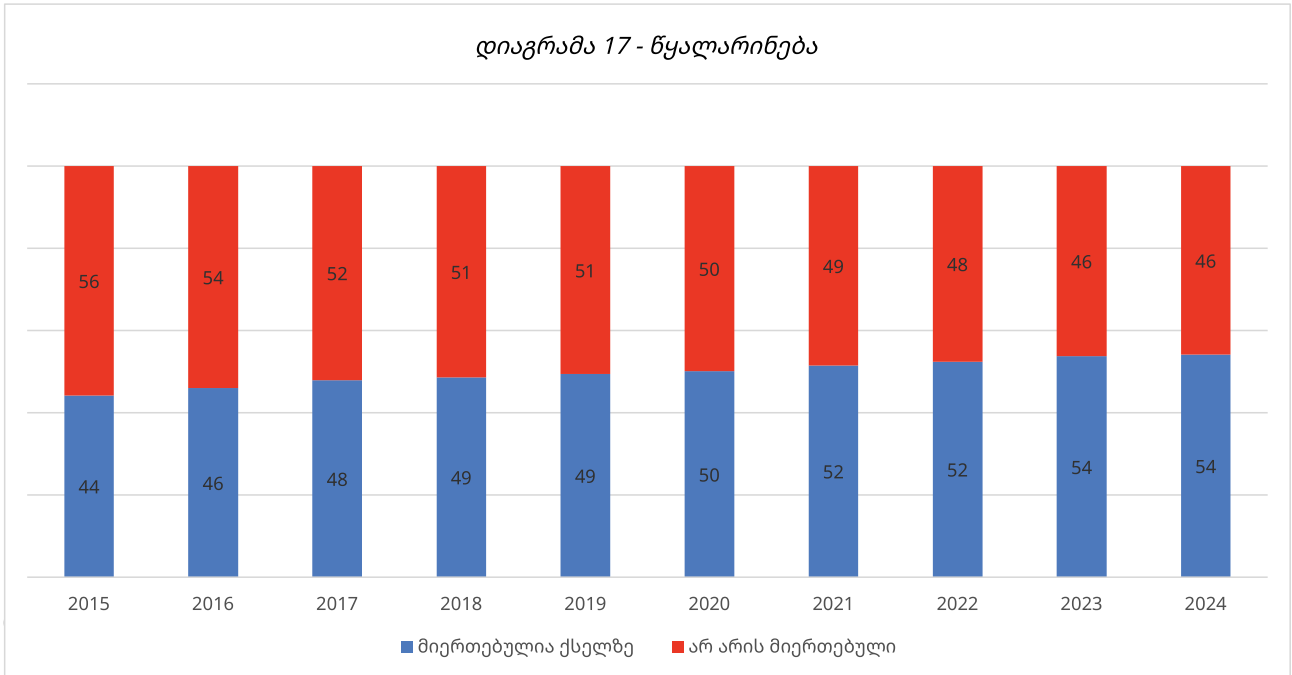
## 7.1. წყალმომარაგება და წყალარინება

საქართველოს წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი წარმოადგენს ქვეყნის ინფრასტრუქტურული მოწყობის სტრუქტურული კრიზისის ერთ-ერთ ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითს, სადაც საბაზისო სერვისებზე წვდომა მკვეთრ გეოგრაფიულ და ხარისხობრივ დისბალანსს ეფუძნება. სექტორში არსებული ჩამორჩენა ევროპულ სტანდარტებთან მიმართებით კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება, რაც ქმნის ცხოვრების დონის თვალსაჩინო აცდენას ურბანულ ცენტრებსა და რეგიონულ პერიფერიებს შორის.

გამოკვლევის შედეგების მიხედვით, 2024 წელს საქართველოში წყალმომარაგებით საქმიანობას ახორციელებდა 28 საწარმო. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მათგან სასმელი წყლის მიწოდების ლიცენზია მხოლოდ 9 კომპანიას აქვს, ხოლო დანარჩენი სუბიექტები უმთავრესად მუნიციპალური ორგანიზაციებია (ააიპ-ები), რომელთაც გააჩნიათ შეზღუდული საოპერაციო შესაძლებლობები და სასმელი წყლის მიწოდების არმქონე და ფაქტობრივად არაკომერციალიზირებულ ერთეულებს წარმოადგენენ. საქართველოს წყალმომარაგების სექტორი 2024 წელს ხასიათდება მიწოდების მოცულობების ზრდით, თუმცა ინსტიტუციური მართვის მოდელი კვლავაც მკვეთრ აცდენას ავლენს ცენტრსა და რეგიონულ პერიფერიას შორის. 2024 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, წყალმომარაგების სისტემაზე მიერთებული იყო 2.79 მილიონი ადამიანი (მთლიანი მოსახლეობის 75.4%), რაც 1.5%-ით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (2.75 მილიონი ადამიანი). ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია წყალმომარაგების სისტემაზე მიერთებული მოსახლეობის წილი 2015-2024 წლებში (დიაგრამა 16).



დიაგრამა 17 - წყალარინება



**წყარო: საქსტატი**

2024 წელს წყალარინების (კანალიზაციის) ქსელზე მიერთებული მოსახლეობის რიცხოვნობამ 2.00 მილიონი შეადგინა (მთლიანი მოსახლეობის 54.1%), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (1.98 მილიონი) აღემატება 1.0%-ით. 2024 წელს ჩამდინარე წყლის გამწმენდ ნაგებობაზე მიერთებული მოსახლეობის რიცხოვნობამ შეადგინა 1.58 მილიონი (მთლიანი მოსახლეობის 42.7%), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (1.52 მილიონი) აღემატება 3.9%-ით. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე წარმოდგენილია წყალარინების ქსელზე მიერთებული მოსახლეობის წილი (დიაგრამა №17) და ჩამდინარე წყლის გამწმენდ ნაგებობაზე მიერთებული მოსახლეობის წილი 2015-2024 წლებში.

**წყალმომარაგების ლიცენზირებული კომპანიებით დასახლებების დაფარვის დაბალი მაჩვენებელი** - საქართველოში არის 3800-მდე დასახლება (ქალაქი, დაბა, სოფელი) აქედან ლიცენზირებული წყალმომარაგების კომპანიით დაფარული დასახლებების რაოდენობა არ აღემატება 400-ს (პრაქტიკაში გვაქვს, როდესაც ქალაქების მიმდებარე ტერიტორიებსაც ფაქტობრივად ფარავს ქალაქში ლიცენზიანტი კომპანია, თუმცა ამის გათვალისწინებითაც დაფარული დასახლებების რაოდენობა არ აღემატება 600-ს). ეს ნიშნავს, რომ დასახლებების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ძირითადად სასოფლო დასახლებები) არანაირი ლიცენზიანტი წყალმომარაგების კომპანია არ არის პასუხისმგებელი სასმელი წყლის მიწოდებაზე. ამ ტიპის დასახლებების ნაწილში არსებობს გარკვეული წყლის ინფრასტრუქტურა, რომელიც ან ძველი პერიოდიდან შემორჩენილი გაურკვეველი საკურებისა ან მუნიციპალური არამომგებიანი და შესაბამისად არალიცენზირებული იურიდიული პირის ბალანსზეა, მინიმალური საოპერაციო შესაძლებლობებით. ამჟამად სემეკის მიერ გაცემული წყალმომარაგების ლიცენზია აქვს 9 კომპანიას:

ცხრილი 12: ლიცენზირებული წყლის მიმწოდებელი კომპანიები და მათი გეოგრაფიული დაფარვა

N	კომპანიის დასახელება	საყოფაცხოვრებო აბონენტთა რაოდენობა	ლიცენზიანტთა დაფარვის არეალი
1	შპს "ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი"	491 212	ქ. თბილისი
2	შპს "რუსთავის წყალი"	50 935	ქ. რუსთავი
3	შპს "მცხეთის წყალი"	2 842	ქ. მცხეთა
4	შპს "ბათუმის წყალი"	74 893	ქ. ბათუმი
5	შპს "ქობულეთის წყალი"	5 302	ქ. ქობულეთი
6	შპს "მარნეულის სოფწყალი"	9 193	37 დასახლება (სოფელი)
7	შპს "საჩხერის წყალკანალი"	5 204	ქ. საჩხერე
8	შპს "სოგური"	90	ქ. კასპი
9	შპს "საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია"	305 004	366 დასახლება (46 ქალაქი, 17 დაბა 302 სოფელი)

წყარო: სემეკი

თბილისის, რუსთავის და მცხეთის მთლიანი წყალმომარაგების ფიზიკური და კომპანიების ინფრასტრუქტურის პრივატიზება 2008 წელს პრეზიდენტის განკარგულების საფუძველზე განხორციელდა წყალმომარაგების კომპანიებზე - "ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი", "რუსთავის წყალი" და "მცხეთის წყალი" და მათთან საპრივატიზაციო ხელშეკრულება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ გააფორმა. ამ რეალობის გათვალისწინებით, თბილისის, რუსთავისა და მცხეთის მუნიციპალიტეტების ზეგავლენა და ურთიერთვალდებულება ამ კომპანიებთან სამართლებრივად და ინსტიტუციურად არ არსებობს და შესაბამისად, პრაქტიკაც მინიმალურია.

შპს "საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია" რომელიც ქალაქების და დაბების 80%-ზე მეტში პასუხისმგებელია წყალმომარაგებაზე (ასევე ამ ქალაქებთან დაკავშირებულ 302 სოფელზე) 100%-ით ცენტრალური ხელისუფლების საკუთრებაშია და მის რეალურ მართვას ახორციელებს ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი და ინსტიტუციური შესაძლებლობები კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული ამ კომპანიასთან მიმართებაში, პრაქტიკაში კი ზეგავლენა მინიმალურია და სუბიექტურ ურთიერთობებით შემოიფარგლება.

9 ლიცენზირებული წყალმომარაგების კომპანიიდან მხოლოდ 5 მცირე კომპანიაა მუნიციპალური. გარდა ამისა, არსებობს პრაქტიკა, როდესაც მუნიციპალიტეტების საკუთრი რესურსებით ან ცენტრიდან მიღებული ტრანსფერებით ცალკეულ დასახლებებში ქმნის წყალმომარაგების ფიზიკურ ინფრასტრუქტურას, ამ აქტივებს მართვაში გადასცემს მის მიერვე დაფუძნებულ არამომგებიან (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობა ამ ტიპის იურიდიული პირებისთვის წყალმომარაგების ლიცენზიის გაცემას გამორიცხავს.

საქართველოს ეკონომიკური ზრდის ზეგავლენა ცხოვრების დონეზე ვერ იქნება მიჩნეული ინკლუზიურად, სანამ ქვეყანაში წყალმომარაგება და წყალარინება რჩება გეოგრაფიული და სოციალური უთანასწორობის ერთ-ერთ მთავარ წყაროდ. ამ სფეროში ერთობლივად იყრის თავს არასაკმარისი ფინანსური რესურსების მიმართვა შესაბამისი საბაზისო ფიზიკური ინფრასტრუქტურის შექმნისთვის და სისტემური ინსტიტუციური ჩავარდნა. ეს უკანასკნელი განაპირობებს მძიმე საოპერაციო სირთულეებს, რადგან მართვის არსებული მოდელი მუნიციპალიტეტებს ფაქტობრივად ჩამოშორებულს ტოვებს სერვისის მართვის პროცესიდან, ხოლო მცირე მუნიციპალური ერთეულების არაკომერციალიზირებული ხასიათი და ლიცენზირებული ოპერატორების არარსებობა დასახლებების უმრავლესობაში ქმნის მყარ ინფრასტრუქტურულ ვაკუუმს.

ცხოვრების დონის გეოგრაფიული დისბალანსი ყველაზე მკაფიოდ რურალურ არეალებში ვლინდება, სადაც წყალმომარაგება და განსაკუთრებით წყალარინების პრობლემა კრიტიკულად აისახება ადამიანთა ყოფით გარემოსა და ჯანმრთელობაზე. ევროპული სტანდარტებისგან ეს რადიკალური აცდენა, სადაც ჩამდინარე წყლების მართვა პრაქტიკულად არ არსებობს, არა მხოლოდ ანტისანიტარიისა და ეპიდემიოლოგიური რისკების წყაროა, არამედ იწვევს გრუნტის წყლებისა და ეკოსისტემის შეუქცევად დაბინძურებას. ეს რეალობა შეუძლებელს ხდის სოფლად აგროტურიზმისა თუ სხვა ეკონომიკური პოტენციალის რეალიზებას ევროპული ჰიგიენური ნორმების შესაბამისად. შესაბამისად, მაკროეკონომიკური ზრდა ვერ ითარგმნება სოფლად ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებაში, სანამ საბაზისო ფიზიკური ინფრასტრუქტურის შექმნა და მისი საოპერაციო გამართულობა რეგიონული პოლიტიკის უალტერნატივო პრიორიტეტად არ იქცევა.

## **7.2. მობილობის კრიზისი და სარკინიგზო ინფრასტრუქტურის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია საქართველოში**

საქართველოში ადამიანთა მობილობა და შიდა სატრანსპორტო სისტემა ღრმა სტრუქტურულ კრიზისს განიცდის, რაც სცდება უბრალო გადაადგილების დისკომფორტს და პირდაპირ აისახება მოსახლეობის უსაფრთხოებასა და ქვეყნის ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე. საერთაშორისო რეიტინგები ცხადყოფს, რომ არსებული სატრანსპორტო ეკოსისტემა ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უსაფრთხო და სტაბილურ გადაადგილებას.

ამის ნათელი მაგალითია საგზაო უსაფრთხოების საგანგაშო სტატისტიკა, რომლის მიხედვითაც, საქართველოში 100,000 მოსახლეზე ავტოსაგზაო შემთხვევებით გარდაცვალების მაჩვენებელი 11-12 ადამიანს შეადგენს. ეს ციფრი სამჯერ აღემატება ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელს (დაახლოებით 4 გარდაცვლილი 100,000 კაცზე).

ცხრილი 13. მობილობის კრიზისის ძირითადი ინდიკატორები

ინდიკატორი	საქართველო	ევროკავ- შირი (საშუალო)	ანალიზი და შეფასება
საგზაო სიკვდილიანობა (100,000 მოსახლეზე)	11-12	4	3-ჯერ მაღალი - მიუთითებს უსაფრთხო ალტერნატივების დეფიციტზე .
ლოჯისტიკის ეფექტიანობა (LPI)	#79 ადგილი	ტოპ 20-30	დაბალი ინფრასტრუქტურული ხარისხი და არაპროგნოზირებადობა .
ატმოსფერული დაბინძურება (ტრანსპორტი)	70%	< 50%	გამონვეული მოძველებული ავტოპარკით და საცობებით.

წყარო: WHO, Global Status Report on Road Safety; World Bank, Logistics Performance Index (LPI); საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

სატრანსპორტო სისტემის გაუმართაობა წარმოადგენს ქვეყნის დემოგრაფიული და სოციალური პრობლემების ერთ-ერთ მთავარ კატალიზატორს, რაც პირდაპირ აკავშირებს ინფრასტრუქტურას ცხოვრების დონესთან.

რეგიონული დეპოპულაცია და სატრანსპორტო იზოლაცია - როდესაც სოფელსა და მუნიციპალურ ცენტრს შორის არ არსებობს იაფი და რეგულარული სატრანსპორტო კავშირი, ადგილობრივი მოსახლეობა კარგავს წვდომას სასიცოცხლო სერვისებზე - ჯანდაცვაზე, განათლებაზე და შრომის ბაზარზე. ამის შედეგია იძულებითი შიდა მიგრაცია.

ურბანული კოლაფსი და ადამიანური კაპიტალის დანაკარგი - შიდა მიგრაციის მაღალი ტემპის გამო, თბილისი განიცდის ჭარბ მობილობას, რაც ვლინდება ქრონიკულ საცობებსა და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის პარალიზებაში. საცობებში დაკარგული დრო წარმოადგენს ეკონომიკურ დანაკარგს მშპ-ისთვის.

მობილობის სიღარიბე - დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებისთვის ავტომობილზე იძულებითი დამოკიდებულება ჭამს ოჯახის ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ნილს, ხოლო შშმ პირებისთვის არაადაპტირებული ინფრასტრუქტურა ფაქტობრივ „შინაპატიმრობას“ ნიშნავს.

მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას, რომ მობილობის ახალი ხედვა არ ნიშნავს ავტოტრანსპორტის განვითარებაზე უარის თქმას. პირიქით, ავტობანების მშენებლობის დასრულება და მუნიციპალური საგზაო ქსელის მოწესრიგება რჩება ქვეყნის უმთავრეს პრიორიტეტად. თუმცა, მხოლოდ საგზაო ინფრასტრუქტურაზე ფოკუსირებამ ქვეყანა ლოჯისტიკურ ცალმხრივობამდე მიიყვანა.

დღეს დღის წესრიგში დგას არა მხოლოდ ძველი ლიანდაგების აღდგენა, არამედ თანამედროვე სარკინიგზო საბაზისო ინფრასტრუქტურის ხელახალი შექმნა. ამისთვის აუცილებელია შესაბამისი ფისკალური რესურსების მობილიზება და ისეთი ფინანსური მოდელების შემუშავება, რომლებიც უზრუნველყოფენ რკინიგზის ინტეგრირე-

ბას საერთო სატრანსპორტო სისტემაში. ეს არ არის მხოლოდ ტექნიკური პროექტი, არამედ ეს არის ნახტომისებური გარღვევა (Leap-frog development), რაც საშუალებას მოგვცემს, პირდაპირ გადავიდეთ მობილობის თანამედროვე ევროპულ მოდელზე.

**ინფრასტრუქტურული ანალიზი: სარკინიგზო ქსელის სიმკვრივე**

საქართველოს რკინიგზის საექსპლუატაციო სიგრძე დაახლოებით 1,576 კმ-ია [6], რაც ნიშნავს, რომ ყოველ 1,000 კმ.კვ.-ზე მოდის მხოლოდ 22.6 კმ რკინიგზა.

ცხრილი 14. სარკინიგზო ქსელის სიმკვრივე (კმ /1,000 კმ.კვ-ზე)

ქვეყანა	სიმკვრივე (კმ)	რელიეფის ტიპი	შედარება საქართველოსთან
საქართველო	22.6	მთიანი/შერეული	
აზერბაიჯანი	24.7	შერეული	იდენტური (საბჭოთა მემკვიდრეობა).
ავსტრია	67.0	მთიანი (ალპები)	3-ჯერ მეტი - ფარავს მცირე დასახლებებსაც.
შვეიცარია	135.0	მთიანი (ალპები)	6-ჯერ მეტი - ტოტალური დაფარვა.

წყარო: World Bank Data. Railway lines (total route-km) per surface area; Eurostat Infrastructure Statistics. Density of railway network (km/1000 km<sup>2</sup>)

ცხრილი 14-ის ანალიზი - მონაცემები ცხადყოფს, რომ საქართველოს სარკინიგზო ქსელი კვლავ „ტრანზიტული დერეფნის“ ინერციულ ლოგიკაშია ჩარჩენილი. კონტრასტი ავსტრიასა და შვეიცარიასთან ამსხვრევს მითს, თითქოს რთული რელიეფი ბარიერია. პირიქით, მთიანი ლანდშაფტი სწორედ რკინიგზის მაღალ სიმკვრივეს მოითხოვს რეგიონების ეკონომიკური იზოლაციიდან გამოსაყვანად. არსებული 22.6კმ-იანი ნიშნული ნიშნავს, რომ ქვეყნის რეგიონების უდიდესი ნაწილი ეფექტური მობილობის მიღმაა დარჩენილი, რაც პირდაპირ აისახება იქ მცხოვრებთა ცხოვრების დონეზე.

ცხრილი 15: მობილობისა და ეფექტიანობის ინდიკატორები

ინდიკატორი	საქართველო	ევროპული სტანდარტი	განმარტება
მგზავრობა წელიწადში (Per Capita)	< 1(0.6)	20-70	რკინიგზას არ აქვს სოციალური ფუნქცია.
რეგიონული სიჩქარე	35-45 კმ/სთ	80-100 კმ/სთ	ინფრასტრუქტურული გაუმართაობის გამო.
რეისების სიხშირე	დღეში 1-2	საათში 1	მგზავრს არ აქვს დაგეგმვის მოქნილობა.
მოდალური წილი	1%	15-30%	სრული დომინაცია ავტოტრანსპორტის მხრიდან.

წყარო: Eurostat. Modal split of inland passenger transport; UIC Statistics. Passenger mobility per capita

ეს მაჩვენებლები რკინიგზის, როგორც სამგზავრო ტრანსპორტის, ფაქტობრივ ფუნქციურ სიკვდილზე მიუთითებს. ერთ სულ მოსახლეზე წელიწადში მგზავრობის 0.6-იანი კოეფიციენტი ნიშნავს, რომ რკინიგზა აღარ არის მოქალაქეების ყოველდღიურობის ნაწილი. 35-45კმ/სთ სიჩქარე რეგიონულ ხაზებზე რკინიგზას აბსოლუტურად კონკურენტუნაროს ხდის, რაც ქმნის „მკვდარ მობილობას“. სისტემის „გაცოცხლება“ მოითხოვს არა კოსმეტიკურ რემონტს, არამედ სიჩქარის პრიორიტეტაზაციასა და ფინანსური მოდელების ფუნდამენტურ ცვლილებას.

## დასკვნა

ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ სატრანსპორტო სისტემის მოდერნიზაცია არ არის მხოლოდ ინფრასტრუქტურული პროექტი - ეს არის ადამიანის ცხოვრების ხარისხზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკის ნაწილი. სარკინიგზო საბაზისო ინფრასტრუქტურის ხელახალი შექმნა, საგზაო ქსელის დასრულების პარალელურად, წარმოადგენს ერთადერთ რეალურ გზას ნახტომისებური გარღვევის მისაღწევად. სწორედ მრავალფეროვანი და უსაფრთხო მობილობაა ის ინსტრუმენტი, რომელმაც უნდა შეაჩეროს რეგიონული დეპოპულაცია, განტვირთოს ურბანული ცენტრები და უზრუნველყოს ეკონომიკური ზრდის სიკეთეების თანაბარი განაწილება მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

### **7.3. ჯანდაცვის სისტემის სტრუქტურული ჩიხი: ინსტიტუციონალიზებული უთანასწორობა, პირველადი ჯანდაცვის კოლაფსი და „მცირე მთავრობის“ ამონურული რესურსი**

საქართველოს ჯანდაცვის სისტემის განვითარების ტრაექტორია უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში რადიკალურ რყევებს განიცდიდა იდეოლოგიურ უკიდურესობებს შორის - 2004-2012 წლების მკაცრად ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისა და დერეგულაციის მოდელიდან, სადაც სახელმწიფო მხოლოდ სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფებს აზღვევდა, 2013 წლიდან საყოველთაობის დეკლარირებამდე გადასვლამ შექმნა სოციალური სახელმწიფოს მშენებლობის მოლოდინი. თუმცა, 2024 წლის სტრატეგიული ანალიზი და მიმდინარე მონაცემები ცხადყოფს, რომ „მცირე მთავრობის“ შეზღუდული ფისკალური ჩარჩოსა და ფრაგმენტული რეგულაციების პირობებში, სისტემა დადგა როგორც ხარისხობრივი, ისე ფინანსური „ჭერის“ წინაშე. არსებული მოდელი ვეღარ უზრუნველყოფს ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) სტანდარტით განსაზღვრულ რეალურ უნივერსალურობას და ქვეყანას ტოვებს ჰოსპიტალურ სექტორზე ორიენტირებულ, ძვირადღირებულ და დაბალეფექტიან პარადიგმაში<sup>35</sup>.

პრობლემას ამძაფრებს სახელმწიფოს როლი, რომელიც დღეს გვევლინება სერვისების „პასიურ გადამხდელად“ და არა ხარისხის „აქტიურ შემსყიდველად“. სახელმწიფოსა და კერძო პროვაიდერებს შორის არ არსებობს შუალედური რგოლი (მაგ. დამოუკიდებელი სადაზღვევო ფონდი), რაც ქმნის ინფორმაციულ ასიმეტრიას. კერძო კლინიკებს, კომერციული ინტერესებიდან გამომდინარე, აქვთ მოტივაცია, ხელოვნურად გაზარდონ ხარჯები არასაჭირო კვლევებისა და პროცედურების დანიშვნით (Supplier-induced demand). სახელმწიფოს შეზღუდული ადმინისტრაციული რესურსის

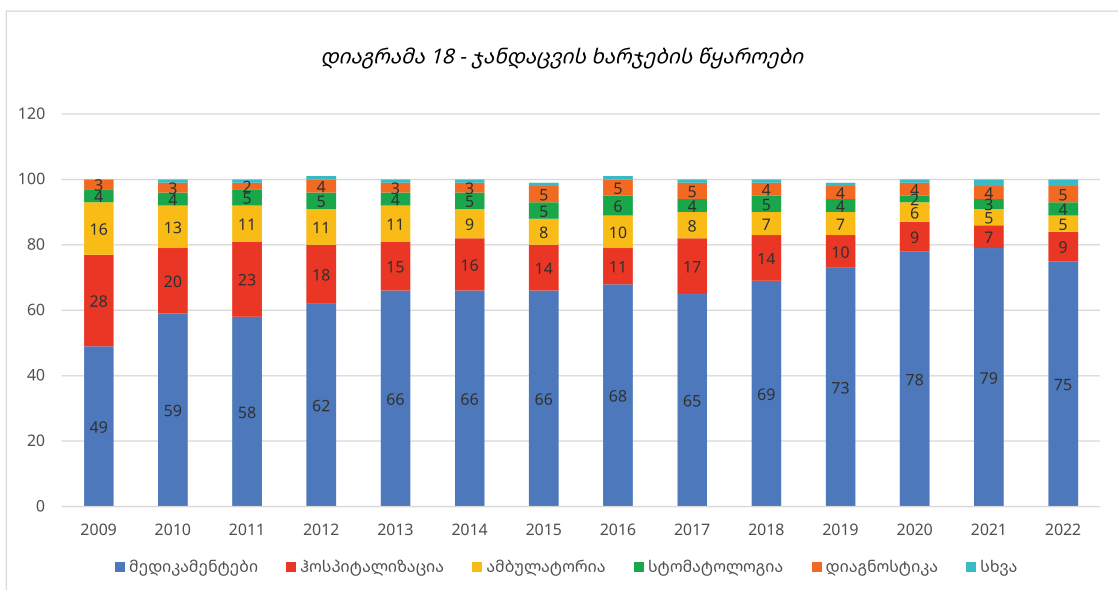
35 საქართველოში ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევის დანერგვის სტრატეგია (სარეკომენდაციო პროექტი), GeoDP 2021.

პირობებში უჭირს ამ პროცესის ეფექტიანი მონიტორინგი. შედეგად, ბიუჯეტი „იბერება“ ინფლაციური ხარჯების ხარჯზე, რაც ამცირებს სისტემის უნარს, დააფინანსოს რეალურად საჭირო და ეფექტიანი სერვისები.

„მცირე მთავრობის“ პოლიტიკისა და ბაზრის უკონტროლო დერეგულაციის პირდაპირი შედეგია ჰოსპიტალური სექტორის ფრაგმენტაცია და „ინფრასტრუქტურული სიჭარბე“. 2023 წლის მონაცემებით, საქართველოში ფუნქციონირებს 243 საავადმყოფო და სამედიცინო ცენტრი, რაც 3.7-მილიონიანი ქვეყნისთვის უკიდურესად მაღალი მაჩვენებელია. თუმცა, რაოდენობრივი სიჭარბე არ ითარგმნება ხელმისაწვდომობაში - ამ 243 დაწესებულებიდან 106 (თითქმის 44%) თბილისშია კონცენტრირებული. ეს ადასტურებს, რომ ბაზარი განვითარდა არა საჭიროების, არამედ მსყიდველუნარიანობის მიხედვით. ჭარბი საწარმოები და მცირე ზომის კლინიკების სიმრავლე ზრდის სისტემის ადმინისტრაციულ დანახარჯებს და ამცირებს კლინიკურ ეფექტიანობას, რადგან „პასიური გადამხდელი“ სახელმწიფო იძულებულია დააფინანსოს არაეფექტიანი ინფრასტრუქტურის შენახვა.

**ინსტიტუციონალიზებული უთანასწორობა: სახელმწიფო როგორც „პრივილეგირებული დამსაქმებელი“**

სისტემის არქიტექტურაში ჩადებულია ფუნდამენტური წინააღმდეგობა, რომელიც არღვევს საყოველთაობის პრინციპს და საზოგადოებას ყოფს ორ უთანასწორო კატეგორიად. ეს არის ე.წ. „ორმაგი სტანდარტის“ პოლიტიკა, სადაც სახელმწიფო მოქმედებს არა როგორც სოლიდარული გარანტორი ყველა მოქალაქისთვის, არამედ როგორც პრივილეგირებული კორპორაცია საკუთარი თანამშრომლებისთვის. სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს სეგრეგაციის მასშტაბებს - საქართველოში კერძო დაზღვევით მოსარგებლე დაახლოებით 600,000 პირიდან 350,000-ზე მეტი (ანუ 58%-ზე მეტი) საჯარო სექტორის წარმომადგენელია. ესენი არიან სამინისტროების, მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ების, პოლიციისა და ჯარის თანამშრომლები, რომელთა ჯანმრთელობის დაზღვევის პაკეტებს სახელმწიფო ბიუჯეტი ყიდულობს კერძო სადაზღვევო კომპანიებისგან<sup>36</sup>.



36 საქართველოს ჯანმრთელობის სისტემის ძირითადი მოდელები (სადისკუსიო მასალა), GeoDP 2024.

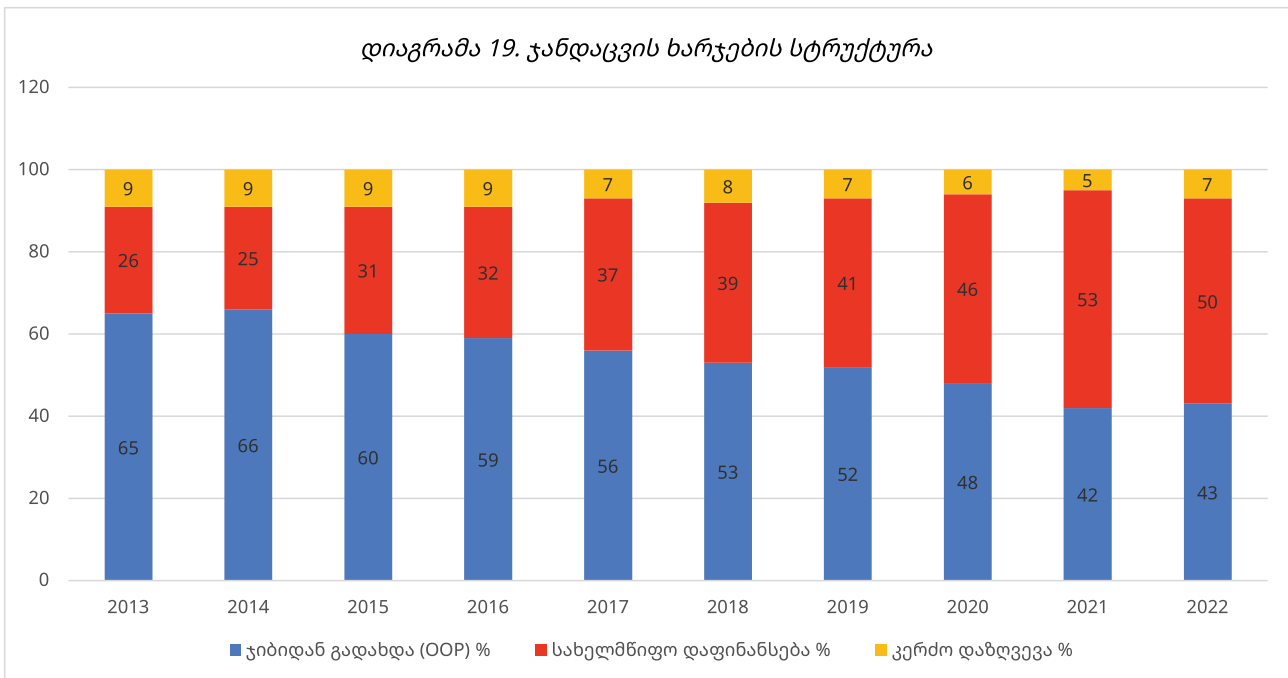
ეს ჯგუფი სარგებლობს სრული დაფარვით, მათ შორის მედიკამენტების ანაბლურებითა და პრევენციული კვლევებით. საპირისპიროდ, დანარჩენი მოსახლეობა - თვითდასაქმებულები, აგრარულ სექტორში დასაქმებულები, მცირე მენარმეები და უმუშევრები, დამოკიდებულია საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამაზე (UHC), რომელიც ხასიათდება სერვისების სიმწირისა და მოუქნელობის მაღალი ხარისხით. სახელმწიფო ფაქტობრივად აღიარებს, რომ საყოველთაო პროგრამა არ არის საკმარისი სრულფასოვანი მკურნალობისთვის, რითაც ქმნის „შუაში გაჭედილ“ ფენას - მოქალაქეებს, რომლებიც „ზედმეტად მდიდრები“ არიან სოციალური პაკეტისთვის, მაგრამ „ზედმეტად ღარიბები“ კერძო დაზღვევის შესაძენად.

სისტემის ყველაზე მტკივნეულ და გადაუჭრელ პრობლემად კვლავ რჩება „ჯიბიდან გადახდების“ (OOP) კატასტროფულად მაღალი წილი (ჯანდაცვის მთლიანი დანახარჯების ~48%), რაც მოსახლეობის გაღარიბების უმთავრეს ფაქტორს წარმოადგენს. განსხვავებით საჯარო მოხელეებისგან, რიგითი მოქალაქეებისთვის ფინანსური ტვირთი კრიტიკულია, რაც უპირველეს ყოვლისა მედიკამენტების დაფინანსების კრიზისითაა განპირობებული. ჯანდაცვაზე განუვლი მთლიანი ეროვნული ხარჯების საშუალოდ 36.9% წმინდა ფარმაცევტულ ხარჯებზე მოდის, რომლის 96%-საც მოსახლეობა საკუთარი ჯიბიდან იხდის. „მცირე მთავრობის“ პრინციპების ერთგულების გამო, სახელმწიფო ერიდება ფარმაცევტული ბაზრის მკაცრ რეგულირებას. ექსპერტული შეფასებით, ბაზარზე დომინირებენ ოლიგოპოლიური კლანები, ხოლო ექიმებსა და ფარმაცევტულ კომპანიებს შორის არსებული არაეთიკური გარიგებები (პოლიპრაგმაზია - ჭარბი წამლების დანიშვნა) ხელოვნურად ზრდის ფასებსა და მოხმარებას. ვინაიდან სახელმწიფო პროგრამა ორიენტირებულია ძირითადად გადაუდებელ და სტაციონარულ სერვისებზე, ქრონიკული დაავადებების მართვა მოქალაქეებს კატასტროფული დანახარჯების რისკის წინაშე აყენებს, რასაც მოსახლეობის დაახლოებით 14% ყოველწლიურად განიცდის.

### **პირველადი ჯანდაცვის კოლაფსი და „მეკარიბჭის“ ინსტიტუციური ვაკუუმი**

სისტემის არქიტექტურული დეფორმაციის ეპიცენტრს პირველადი ჯანდაცვის (PHC) რგოლის ფაქტობრივი კოლაფსი და ე.წ. „მეკარიბჭის“ (Gatekeeper) მექანიზმის ტოტალური დისფუნქცია წარმოადგენს, რაც ფუნდამენტურად ეწინააღმდეგება ხარჯთეფექტური ჯანდაცვის პრინციპებს. საყოველთაო ჯანდაცვის ბიუჯეტის დაახლოებით 70% იხარჯება ჰოსპიტალურ სექტორზე („ხანძრის ჩაქრობა“), ხოლო პრევენცია უგულვებელყოფილია. ევროპული მოდელისგან განსხვავებით, სადაც ოჯახის ექიმი გვევლინება პაციენტის ჯანმრთელობის მთავარ მენეჯერად და ფილტრავს ჰოსპიტალიზაციის საჭიროებას, საქართველოში პირველადი ჯანდაცვა გადაქცეულია ფორმალურ ბიუროკრატიულ დანამატად, რომელსაც მოსახლეობა არ ენდობა და მასობრივად უვლის გვერდს. ამას ადასტურებს ამბულატორიული მიმართვიანობის კრიტიკულად დაბალი მაჩვენებელი - თუ ევროკავშირში მოქალაქე წელიწადში საშუალოდ 6-ჯერ მიმართავს პირველად რგოლს, საქართველოში ეს მაჩვენებელი 3.6-ს არ აღემატება, ხოლო სოფლად, ინფრასტრუქტურული გაუმართაობისა და „სოფლის ექიმის“ პროგრამის სისუსტის გამო, 1-ზე ნაკლებია. პაციენტები, ფინანსური ბარიერების გამო, თავს არიდებენ დროულ დიაგნოსტიკას და ექიმთან მხოლოდ მაშინ მიდიან, როდესაც მდგომარეობა კრიტიკულია და საჭიროებს ძვირადღირებულ სტაციონარულ ჩარევას. შედეგად, სახელმწიფო იძულებულია დააფინანსოს გართულებული შემთხვევების მკურნალობა, რაც სისტემას ალოკაციურად არაეფექტიანს ხდის და „შთანთქავს“ იმ რესურსს, რომელიც პრევენციას უნდა მოხმარებოდა.

დიაგრამა 19. ჯანდაცვის ხარჯების სტრუქტურა



### ადამიანური რესურსების პარადოქსი და რეგიონული კოლაფსი

სისტემა ხასიათდება მსოფლიოში უნიკალური და საგანგაშო ანომალიით ადამიანური რესურსების განაწილებაში. 2024 წლის მონაცემებით, ქვეყანაში ექიმების რაოდენობა (24,139) აჭარბებს ექთნების რაოდენობას (21,300), რაც ეწინააღმდეგება ჯანდაცვის მართვის ყველა საერთაშორისო სტანდარტს (ევროპული ნორმაა 1 ექიმზე 2-3 ექთანი). ეს დისბალანსი კიდევ უფრო დრამატულია გეოგრაფიულ და დინამიკურ ჭრილში - 2023 წლიდან 2024 წლამდე, თბილისში ექიმების რაოდენობა გაიზარდა (14,066-დან 14,399-მდე), მაშინ როცა ქვეყნის მასშტაბით მათი საერთო რაოდენობა შემცირდა. ეს ნიშნავს, რომ მიმდინარეობს რეგიონების სამედიცინო კადრებისგან დაცლა და მათი დედაქალაქში ჰიპერ-კონცენტრაცია. რეგიონული პირველადი ჯანდაცვა ფაქტობრივად პარალიზებულია. მაგალითად, 2023 წელს გურიაში სულ 201 ათასი მიმართვა დაფიქსირდა, ხოლო რაჭა-ლეჩხუმში - მხოლოდ 36 ათასი, მაშინ როცა ქვეყნის მასშტაბით ვიზიტების 70% თბილისზე მოდის .

### დემოგრაფიული წნეხი და სოციალური მოწყვლადობა

სისტემის მდგრადობას საფრთხეს უქმნის მზარდი დემოგრაფიული და სოციალური წნეხი. 2024 წლის ბოლოსთვის პენსიის მიმღებთა რაოდენობამ 864,312 ადამიანს მიაღწია, რაც წინა წელთან შედარებით 26,000-ით გაზრდილი მაჩვენებელია. მოსახლეობის დაბერება ავტომატურად ზრდის ქრონიკული დაავადებების ტვირთს და სამედიცინო სერვისებზე მოთხოვნას, რასაც ემატება სოციალური მოწყვლადობის ზრდა - მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახების რაოდენობა 390,812-მდე გაიზარდა. ეს დინამიკა მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი სულ უფრო მეტად იტვირთება სოციალური ვალდებულებებით, რაც „მცირე მთავრობის“ პირობებში ამცირებს რესურსს განვითარებისა და პრევენციული მედიცინისთვის.

ცხრილი 16: ექიმების და ექთნების რაოდენობა 2024

ინდიკატორი	2024	ტენდენცია
ექიმების რაოდენობა	24,139	ექიმების რაოდენობა აღემატება ექთნებისას.
ექიმები თბილისში	14,399	ექიმების რაოდენობის ასიმეტრია რეგიონებს და თბილისს შორის.
ექთნების რაოდენობა	21,300	დეფიციტი: ექთან/ექიმის თანაფარდობა < 0.9 (ნორმა > 2.0).

### დასკვნა

ყოველივე ზემოთქმული ცხადყოფს, რომ არსებული ფრაგმენტული მოდელი ამონურულია. გამოსავალი მდგომარეობს არა კოსმეტიკურ ცვლილებებში, არამედ ფუნდამენტურ ტრანსფორმაციაში ე.წ. „ჰიბრიდული მოდელის“ მიმართულებით. ეს გულისხმობს დასაქმებულთათვის სავალდებულო სამედიცინო დაზღვევის ელემენტების შემოღებას, საჯარო/კერძო სექტორებს შორის არსებული დისკრიმინაციული მიდგომის აღმოფხვრას და ფარმაცევტული ბაზრის მკაცრ რეგულირებას, რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია „საშუალო შემოსავლის ხაფანგიდან“ თავის დასაღწევად.

### 7.4. განათლების, მეცნიერებისა და ინოვაციების ეკოსისტემა: სტრუქტურული დეფიციტი, ფინანსური ასიმეტრია და კვალიფიციური კადრების კრიზისი

2024–2025 წლებში საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სექტორი იმყოფება რთულ ტრანსფორმაციულ ფაზაში, რომელსაც შეიძლება ეწოდოს „სტაგნაციური ნონასწორობა“. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებები ნომინალურად იზრდება და 2025 წლისთვის რეკორდულ მაჩვენებლებს უახლოვდება, სისტემა ვერ ახერხებს ამ ფინანსური რესურსის ხარისხობრივ შედეგებში გარდაქმნას. არსებული ვითარება ქმნის ფუნდამენტურ წინააღმდეგობას დეკლარირებულ „ცოდნაზე დაფუძნებული ეკონომიკის“ მშენებლობასა და რეალურ შედეგებს შორის. ეს დისონანსი განსაკუთრებით მწვავედ ვლინდება კვალიფიციური კადრების დეფიციტსა და განვითარების შეფერხებაში, სადაც განათლების სისტემა ვერ აწვდის ეკონომიკას საჭირო უნარებს, ხოლო პროფესიონალების გადინება და საერთაშორისო სივრცეში მოსალოდნელი იზოლაციის ნიშნები კიდევ უფრო ასუსტებს ქვეყნის განვითარების პოტენციალს<sup>37</sup>.

განათლების სექტორში არსებული ჩავარდნები წარმოადგენს მთავარ მიზეზს, რის გამოც ქვეყანაში ფიქსირდება ე.წ. „ზრდა დასაქმების გარეშე“ (Jobless Growth). მიუხედავად მაკროეკონომიკური პარამეტრების გაუმჯობესებისა, ეკონომიკური ზრდა ძირითადად კაპიტალტევად სექტორებზე (უძრავი ქონება, ფინანსები) ნაწილდება, სადაც დასაქმების შესაძლებლობები შეზღუდულია, ან მოითხოვს ისეთ მაღალ კვალიფიკაციას, რომელსაც ადგილობრივი საგანმანათლებლო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს.

37 საქართველოს მთავრობა, 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი) - მიგრაციისა და დასაქმების მაჩვენებლები (2023-2024).

შედეგად, ეკონომიკური ზრდის სარგებელი გვერდს უვლის მოსახლეობის დიდ ნაწილს, რადგან მათ არ გააჩნიათ შესაბამისი უნარები, რათა ჩაერთონ მაღალანაზღაურებად შრომის ბაზარზე. ეს პირდაპირ აისახება ცხოვრების დონეზე - იზრდება უთანასწორობა კვალიფიციურ ელიტასა და დაბალკვალიფიციურ უმრავლესობას შორის.

განათლების დაფინანსების არსებული მოდელი წარმოადგენს კლასიკურ ილუსტრაციას იმისა, თუ რატომ უჭირს საქართველოს დაბალი შემოსავლებიდან საშუალო და მაღალ შემოსავლებზე გადასვლა. ეკონომიკური თეორიის თანახმად, ქვეყანა, რომელიც ვერ გადადის იაფი მუშახელიდან ინოვაციებზე დაფუძნებულ ეკონომიკაზე, წყვეტს ზრდას. საქართველოს შემთხვევაში, საჯარო დანახარჯების სიმცირე და კერძო (საოჯახო) დანახარჯების მაღალი წილი ქმნის უთანასწორობას და აფერხებს ადამიანური კაპიტალის განვითარებას.

მიუხედავად იმისა, რომ 2025 წლის ბიუჯეტში განათლების დაფინანსება იზრდება, მშპ-სთან მიმართებით ის კვლავ ჩამორჩება განვითარების მიზნებს. 3.6-3.8%-იანი მაჩვენებელი ვერ უზრუნველყოფს გარღვევას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ევროკავშირის წევრი და წარმატებული პოსტ-საბჭოთა ქვეყნები (მაგ. ესტონეთი) განათლებაში მშპ-ის 5-6%-ს დებენ. ცხრილი 17 აჩვენებს საქართველოს პოზიციას რეგიონულ და ევროპულ კონტექსტში. ნათლად ჩანს, რომ საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება "ცოდნის ეკონომიკის" ლიდერებს.

ცხრილი 17: განათლების საჯარო დანახარჯები: შედარებითი ანალიზი (მშპ-ს %)

ქვეყანა	განათლების საჯარო დანახარჯი (% მშპ)	PISA მათემატიკა (ქულა)	ეკონომიკური სტატუსი
საქართველო	~3.6% - 3.8%	390	ეკონომიკური ზრდის შეფერხება
ესტონეთი	6.0%	510	მაღალი შემოსავალი / ინოვაციური ეკონომიკა
ლატვია	5.8%	483	მაღალი შემოსავალი
სომხეთი	~2.7%	-	განვითარებადი
ევროკავშირი (საშუალო)	~5.0%	472	განვითარებული

წყარო: OECD (PISA 2022 Results); მსოფლიო ბანკი (Government expenditure on education, total % of GDP); საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (2025 წლის ბიუჯეტის პროექტი).

„ჩრდილოვანი განათლების“ ბიუჯეტი და სოციალური უთანასწორობის გაღრმავება - ოფიციალური სტატისტიკის მიღმა იმალება უზარმაზარი კერძო დანახარჯები. ვინაიდან საჯარო სკოლა ვერ უზრუნველყოფს საკმარის ცოდნას (რაც დასტურდება PISA-ს შედეგებით), ქართული ოჯახები იძულებულნი არიან, შემოსავლის დიდი ნაწილი რეპეტიტორებთან მომზადებაში დახარჯონ. „მსოფლიო ბანკის“ შეფასებით, ეს „ჩრდილოვანი ხარჯი“ მშპ-ის დაახლოებით 1-1.5%-ს უტოლდება. სოციალური უთანასწორობის კონტექსტში ეს ნიშნავს, რომ განათლების სისტემა „სოციალური ლიფტის“ ფუნქციის ნაცვლად, „სოციალური სეპარატორის“ როლს ასრულებს. შეძლებული ოჯახები ყიდუ-

ლობენ ხარისხიან განათლებას და უზრუნველყოფენ შვილების მაღალანაზღაურებად დასაქმებას, ხოლო ღარიბი ფენები, რომლებსაც არ აქვთ „ჩრდილოვანი განათლების“ რესურსი, რჩებიან დაბალშემოსავლიან სეგმენტში. ეს მექანიზმი ზრდის სიღარიბის თაობიდან თაობაზე გადაცემის რისკს და პირდაპირ ამცირებს მოსახლეობის ცხოვრების დონეს.

2025 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ზრდა, მართალია, შთამბეჭდავია ციფრებში, მაგრამ პრობლემურია შინაარსობრივად.

ხელფასების დომინანტი - ზრდის ლომის წილი (დაახლოებით 382 მლნ აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარში) ხმარდება მასწავლებელთა ხელფასების მატებას. ეს აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი ნაბიჯია. პრობლემა ისაა, რომ ხელფასის ზრდა ავტომატურად არ არის მიბმული მასწავლებლის კვალიფიკაციის ამაღლებასა და მოსწავლის შედეგების გაუმჯობესებაზე. ეს უფრო „სოციალური დახმარების“ ლოგიკას ჰგავს, ვიდრე ინვესტიციას ხარისხში.

კაპიტალური ხარჯების დეფიციტი - მიუხედავად 820 მლნ ლარის გამოყოფისა ინფრასტრუქტურაზე, ეს თანხა არასაკმარისია ათწლეულების განმავლობაში დაგროვილი ამორტიზაციის აღმოსაფხვრელად. სკოლების მშენებლობა მიმდინარეობს "Pay-as-you-go" პრინციპით, რაც პროცესს წლების განმავლობაში წელავს.

განათლების სისტემაში არსებული გამოწვევები კიდევ უფრო დრამატულ სახეს იღებს გეოგრაფიულ ჭრილში. ფაქტობრივად, საქმე გვაქვს „ორ საქართველოსთან“ - ერთი მხრივ, თბილისისა და მსხვილი ქალაქების კერძო და ელიტური საჯარო სკოლები, სადაც ხელმისაწვდომია ხარისხიანი რესურსები და ტექნოლოგიები, და მეორე მხრივ, სოფლის სკოლები, რომლებიც ებრძვიან ელემენტარულ ინფრასტრუქტურულ და საკადრო დეფიციტს. ეს ასიმეტრია ქმნის „შესაძლებლობების უთანასწორობას“, სადაც ბავშვის აკადემიური წარმატება დამოკიდებულია არა მის ნიჭზე, არამედ დაბადების ადგილზე. სოფლად მცხოვრები მოსწავლეები, ციფრული ნაპრალისა და კვალიფიციური პედაგოგების ნაკლებობის გამო, კონკურენციას ვერ უწევენ ქალაქელ თანატოლებს, რაც აძლიერებს შიდა მიგრაციას და რეგიონების დაცლას. გეოგრაფიული ასიმეტრია პირდაპირ კავშირშია რეგიონულ სიღარიბესთან - ეკონომიკური ზრდა კონცენტრირდება ურბანულ ცენტრებში, სადაც არის კვალიფიციური მუშახელი, ხოლო რეგიონები, განათლების დაბალი ხარისხის გამო, კარგავენ საინვესტიციო მიმზიდველობას. შედეგად, რეგიონული მოსახლეობის ცხოვრების დონე სტაგნაციას განიცდის, მიუხედავად ქვეყნის საერთო ეკონომიკური ზრდისა.

### **ზოგადი განათლება: ხარისხის კრიზისი და საბაზისო უნარების დეფიციტი**

განათლების სისტემის ყველაზე მყიდვე რგოლს ზოგადი განათლების საფეხური წარმოადგენს, სადაც წლების განმავლობაში დაგროვილი პრობლემები უკვე სისტემურ კრიზისში გადაიზარდა. PISA 2022-ის შედეგებმა, რომლის მიხედვითაც მოსწავლეთა მიღწევები მკვეთრად ჩამორჩება OECD-ის საშუალო მაჩვენებელს, ცხადყო, რომ ქვეყანა დგას ფუნქციური უნიგნურობის საფრთხის წინაშე. 15 წლის მოზარდების დაახლოებით ორი მესამედი ვერ ფლობს საბაზისო კომპეტენციებს კითხვასა და მათემატიკაში, რაც ნიშნავს, რომ მათ უჭირთ ნაკითხულის გააზრება და მარტივი ლოგიკური ოპერაციების ჩატარება. ეს არ არის მხოლოდ აკადემიური ჩავარდნა; ეს არის გრძელვადიანი ეკონომიკური განაჩენი, რადგან მომავალი სამუშაო ძალის უმრავლესობა მოკლებულია უნარს, ადაპტირდეს მაღალტექნოლოგიურ შრომის ბაზარზე .

ვითარებას ამძიმებს მასწავლებელთა კორპუსში არსებული ვითარება. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს მიერ იდენტიფიცირებულ 7 გამოწვევას შორის მასწავლებლის პროფესიის პრესტიჟი და ანაზღაურება ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია, 2025

წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხელფასების ზრდა უფრო მეტად სოციალური ხასიათისაა, ვიდრე მერიტოკრატიული. სისტემა ვერ ახერხებს ახალგაზრდა, მოტივირებული კადრების მოზიდვას, ხოლო მოქმედი პედაგოგების პროფესიული განვითარების სქემები ხშირად ფორმალურია და ვერ აისახება მოსწავლის შედეგზე. პარალელურად, მწვავედ დგას სასკოლო ინფრასტრუქტურის პრობლემა, რაც განსაკუთრებით რეგიონებში იგრძნობა.

**პროფესიული განათლება: აცდენა შრომის ბაზართან**

მიუხედავად იმისა, რომ პროფესიული განათლების (VET) განვითარება სახელმწიფოს მიერ ერთ-ერთ მთავარ სტრატეგიულ მიმართულებად არის გამოცხადებული, რეალობაში ეს სფერო კვლავ ვერ ასრულებს ეკონომიკური დრაივერის ფუნქციას. მთავარი გამოწვევა განათლების შინაარსსა და ბიზნესის მოთხოვნებს შორის არსებული უფსკრულია. დამსაქმებლები მუდმივად საუბრობენ კვალიფიციური ტექნიკური კადრებისა და „რბილი უნარების“ (გუნდური მუშაობა, პრობლემის გადაჭრა) დეფიციტზე მაშინ, როცა პროფესიული კოლეჯების პროგრამები ხშირად მოძველებულია და ვერ პასუხობს ტექნოლოგიურ ცვლილებებს. გარდა ამისა, საზოგადოებაში ღრმად არის ფესვგადგმული სტიგმა, რომლის მიხედვითაც, პროფესიული განათლება „მეორეხარისხოვანია“. შედეგად, გვყავს უმაღლესი განათლების დიპლომის მქონე უმუშევართა არმია („აკადემიური ინფლაცია“), ხოლო რეალურ სექტორებში - მშენებლობა, სოფლის მეურნეობა, ინდუსტრია, კადრების ქრონიკული შიმშილია.

**უმაღლესი განათლება და მეცნიერება: თაობათა ცვლის პრობლემა და ინოვაციური ჩამორჩენა**

უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების სისტემა განიცდის ქრონიკულ დაუფინანსებლობასა და „სამეცნიერო პოტენციალის შესუსტებას“. ეკონომიკური ზრდის შეფერხების გადალახვის ერთადერთი გზა ინოვაციებზე დაფუძნებული ზრდაა, რაც მოითხოვს მასიურ ინვესტიციას კვლევასა და განვითარებაში (R&D). თუმცა, ამ კუთხით საქართველო კრიტიკულად ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროპას, არამედ რეგიონულ კონკურენტებსაც კი.

ცხრილი 18: მეცნიერებისა და კვლევის (R&D) დაფინანსება

ქვეყანა	R&D დანახარჯი (% მშპ)	მკვლევართა რაოდენობა (1 მლნ მოსახლეზე)	შედეგი
საქართველო	0.24% - 0.28%	დაბალი	ინოვაციური სტაგნაცია
ევროკავშირი (საშუალო)	2.24%	მაღალი	ტექნოლოგიური ლიდერობა
ისრაელი	5.6%	ძალიან მაღალი	"Start-up Nation"
ესტონეთი	1.8%	მაღალი	ციფრული საზოგადოება

წყარო: მსოფლიო ბანკი (Research and development expenditure % of GDP); UNESCO Institute for Statistics (UIS); Eurostat.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, საქართველოს 0.28%-იანი მაჩვენებელი 10-ჯერ ნაკლებია ევროპულ სტანდარტზე. ეს ნიშნავს, რომ მეცნიერება ფინანსდება „ნარჩენი პრინციპით“. ამას ემატება თაობათა ცვლის პრობლემა სამეცნიერო წრეებში - მეცნიერ-თანა-

მშრომელთა ძირითადი ბირთვი საპენსიო ასაკისაა, ხოლო ახალგაზრდა მკვლევრების შემოდინება შეჩერებულია დაბალი ანაზღაურებისა და გაურკვეველი კარიერული პერსპექტივების გამო. 2023 წლის უარყოფითი მიგრაციული სალდო კიდევ უფრო ამძაფრებს „ტვინების გადინების“ პრობლემას, რაც ქვეყანას უტოვებს მწირი ინტელექტუალური რესურსის ამარა.

## დასკვნა

სექტორში არსებული გამოწვევები მიუთითებს მმართველობის სისტემურ ხარვეზებზე. ხშირი საკადრო ცვლილებები და რეფორმების არათანმიმდევრულობა ხელს უშლის გრძელვადიანი შედეგების მიღწევას. სკოლების ავტონომია ხშირად ფორმალურია, ხოლო ცენტრალიზებული ბიუროკრატია ზღუდავს ადგილობრივ ინიციატივებს. ამ ფონზე, დამატებით რისკ-ფაქტორად გვევლინება საერთაშორისო ურთიერთობებში გაჩენილი ბზარები. დასავლური სამეცნიერო ფონდებისა და საგრანტო პროგრამების (Horizon Europe, Erasmus+) შესაძლო შეზღუდვა პირდაპირ საფრთხეს უქმნის ქართული მეცნიერების ინტერნაციონალიზაციას და ზრდის სისტემის იზოლაციის რისკს, რაც საბოლოო ჯამში ქვეყნის ტექნოლოგიურ ჩამორჩენას განაპირობებს.

### 7.5. სოფლის მეურნეობა: სტრუქტურული სტაგნაცია, „დაბალი მწარმოებლურობის მანკიერი წრე“ და გეოგრაფიული ასიმეტრია

საქართველოს ეკონომიკური ზრდის ინკლუზიურობის მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორს სოფლის მეურნეობის სექტორში არსებული ქრონიკული სტაგნაცია წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ სოფლად ცხოვრობს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი, დარგი ვერ უზრუნველყოფს ღირსეულ შემოსავლებს და ვერ ქმნის მაღალ დამატებულ ღირებულებას. კვლევის კონტექსტში ეს ნიშნავს, რომ ეკონომიკური ზრდის სიკეთეები ვერ აღწევს რეგიონულ მოსახლეობამდე, რაც აყალიბებს ცხოვრების დონის მწვავე გეოგრაფიულ ასიმეტრიას - მზარდი თბილისი და სტაგნაციური რეგიონები.

2010-2024 წლების დინამიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ნომინალური გამოშვების ზრდისა (1.9 მილიარდიდან 5.1 მილიარდ ლარამდე), ეს ზრდა აბსოლუტურად არარელევანტურია ინფლაციის, სახელმწიფო სუბსიდიების მასშტაბისა და სექტორის სოციალური დატვირთვის გათვალისწინებით. სექტორის წილი მშპ-ში კატასტროფულად შემცირდა 2010 წლის 9.2%-დან 2024 წელს 5.5%-მდე. ეს ვარდნა არ არის განვითარების ბუნებრივი შედეგი; ეს არის სტრუქტურული კრიზისის სიმპტომი. ამასთან, საქართველოს რეგიონების უმრავლესობაში სოფლის მეურნეობის წილი რეგიონულ ეკონომიკაში საკმაო მაღალია.

### ისტორიული კონტექსტი: ნგრევიდან „ზრდა დასაქმების გარეშე“ მოდელამდე

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველო გამოვიდა დახურული ბაზრის პოლიტიკური და ეკონომიკური სივრციდან და მსოფლიო ბაზრის სუბიექტად იქცა, რომლის პირობებში ფუნქციონირების გამოცდილება მას არ გააჩნდა. 1990-იანი წლების საერთო ეკონომიკურმა ნგრევამ სოფლის მეურნეობაც მოიცვა. სწორედ ამ პერიოდს უკავშირდება მიწის პრივატიზების პროცესი, რომლის შედეგად მივიღეთ უკიდურესად ფრაგმენტირებული მიწის ნაკვეთები. მართალია, ამან მოსახლეობა შიმშილისგან იხსნა, მაგრამ ფრაგმენტირებულმა სავარგულებმა და ინფრასტრუქტურის განადგურებამ მოსპო დარგის მოდერნიზების პერსპექტივა.

2003-2012 წლებში, „ნაციონალური მოძრაობის“ ლიბერტარიანული პოლიტიკის ფონზე, სექტორი ეკონომიკურ ჩამორჩენილობასთან ასოცირდებოდა და სისტემატურად ხდებოდა მისი საჭიროებების იგნორირება. გატარებული პოლიტიკა შემოიფარგლებოდა მხოლოდ დერეგულირებით, რამაც პროცესების თვითდინებაზე მიშვება გამოიწვია. ამ პერიოდში ჩამოყალიბდა ე.წ. „ზრდა დასაქმების გარეშე“ (Jobless Growth) - ეკონომიკა იზრდებოდა, მაგრამ სოფლის მეურნეობა კრიზისში შედიოდა - მცირდებოდა ნათესი ფართობები და იზრდებოდა იმპორტი.

2012 წლიდან „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებამ სოფლის მეურნეობა პრიორიტეტად გამოაცხადა. გაიზარდა საბიუჯეტო ხარჯები და ამოქმედდა მხარდამჭერი პროგრამები, თუმცა სიტუაცია არსებითად ვერ გაუმჯობესდა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, მთავრობის პოლიტიკის არათანმიმდევრულობის, არაკომპლექსურობისა და რესურსების არასაკმარისი მობილიზების შედეგია. სუბსიდიები ხშირად ატარებდა სოციალურ ხასიათს და ვერ უზრუნველყო ტექნოლოგიური გარღვევა.

პრობლემის არსი მდგომარეობს ე.წ. „დაბალი მწარმოებლურობის მანკიერ წრეში“ (Low Productivity Cycle). საქართველოში ურბანიზაციის პროცესი დამახინჯებული სახით წარიმართა - დასაქმებულთა კრიტიკულად დიდი ნაწილი (39-40%) კვლავ სოფლის მეურნეობაში რჩება, თუმცა ისინი ქმნიან ეროვნული დოვლათის მხოლოდ მეოცედ ნაწილს. ეს ნიშნავს, რომ სექტორი დარჩა „სოციალური თავშესაფრის“ ფუნქციის მატარებლად, სადაც შრომის ნაყოფიერება უკიდურესად დაბალია. ცხოვრების დონის კონტექსტში ეს ქმნის „სიღარიბის გეოგრაფიულ ხაფანგს“ - სოფლად მცხოვრები ადამიანი, მიუხედავად შრომისა, ვერ გამოიმუშავებს საკმარის რესურსს ცხოვრების ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

ცხრილი 19: აგრარული სექტორის კრიტიკული ინდიკატორები (2013-2024)

ინდიკატორი	დინამიკა (2013-თან შედარებით)	მიმდინარე სტატუსი
სიმინდის წარმოება	- 47%	წარმოების განახევრება
ლობოს წარმოება	- 53%	კრიტიკული ვარდნა
ბოსტნეულის წარმოება	- 31%	ჩანაცვლებულია იმპორტით
ხორბლით თვითუზრუნველყოფა	< 15%	მაღალი იმპორტდამოკიდებულება
ღორის ხორცის თვითუზრუნველყოფა	< 44%	მოხმარების >50% იმპორტია

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (სოფლის მეურნეობის გამოკვლევა); გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

სექტორის კრიზისს თვალნათლივ ადასტურებს ძირითადი მაჩვენებლების დრამატული ვარდნა. მიწის ათვისების კუთხით მდგომარეობა საგანგაშოა - ერთწლიანი კულტურების ნათესი ფართობები 2000-იანი წლების დასაწყისის მესამედია, 2013 წელთან შედარებით კი 50%-ით შემცირდა. სახნავი მიწის ფონდის (800 ათასი ჰა) მხოლოდ მეოთხედი (200 ათასი ჰა) მუშავდება. ეს ნიშნავს, რომ ეროვნული სიმდიდრის 75% უქმად არის, რაც პირდაპირ აისახება სურსათზე ფასების ზრდასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუარესებაზე.

ქართული სოფლის მეურნეობის მთავარი პრობლემა მწარმოებლურობის უკიდურესად დაბალი დონეა. ქვემოთ მოცემული გაფართოებული ცხრილი ნათლად აჩვენებს, თუ რამდენად დიდია ჩამორჩენა განვითარებულ და რეგიონულ ქვეყნებთან მიმართებით.

ცხრილი 20: საშუალო მოსავლიანობის და პროდუქტიულობის შედარებითი ანალიზი

კულტურა / სექტორი	საქართველო (საშუალო)	რეგიონული კონკურენტები (რუსეთი / თურქეთი)	გლობალური ლიდერები (ევროპა / აშშ / ისრაელი)	სხვაობა / ეფექტიანობის დეფიციტი
ხორბალი (ტ/ჰა)	2.5	3.5 - 4.8	8.0 (ირლანდია/ გერმანია)	3-ჯერ ნაკლები
სიმინდი (ტ/ჰა)	2.7	4.8 (რუსეთი) / 9.6 (თურქეთი)	11.0 (აშშ)	4-ჯერ ნაკლები
კარტოფილი (ტ/ჰა)	12.5	17.0 (რუსეთი) / 33.0 (თურქეთი)	45.0 (ნიდერლანდები)	3.5-ჯერ ნაკლები
მანდარინი (ტ/ჰა)	~8-10	30.0 - 40.0 (თურქეთი)	45.0+ (ესპანეთი)	4-ჯერ ნაკლები
ყურძენი (ტ/ჰა)	~6.0	9.0 - 10.0 (იტალია)	12.0+ (ესპანეთი/ საფრანგეთი)	2-ჯერ ნაკლები
რძის წველადაობა (კგ/წელი)	1,017	4,500 - 6,000 (რუსეთი/ ევროპის საშ.)	8,587 (ნიდერლანდები) 13,182 (ისრაელი)	13-ჯერ ნაკლები

წყარო: FAOSTAT (მსოფლიო სოფლის მეურნეობის მონაცემთა ბაზა); აშშ-ის სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტი (USDA); საქსტატი.

განსაკუთრებით დრამატულია სხვაობა მეცხოველეობაში, რაც ცხოვრების დონეზე პირდაპირ აისახება. სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ ერთი ისრაელური ძროხა პროდუქტიულობით უტოლდება 13 ქართულ ძროხას, ხოლო ერთი ნიდერლანდური - 8.5 ქართულს. ეს ნიშნავს, რომ ქართველი ფერმერი ხარჯავს კოლოსალურ შრომით და ფინანსურ რესურსს (საკვები, მოვლა, ვეტერინარია) 13-ჯერ ნაკლები შედეგის მისაღებად. სწორედ ეს არის სოფლად ცხოვრების დაბალი დონის მთავარი ეკონომიკური საფუძველი - არაეფექტიანი შრომა ვერ ქმნის სიმდიდრეს.

დაბალი მოსავლიანობის მთავარი მიზეზი ტექნოლოგიური და ინფრასტრუქტურული კოლაფსია. საირიგაციო სისტემების მოშლის გამო, სოფლის მეურნეობა კლიმატურ პირობებზეა დამოკიდებული, რაც ზრდის რისკებს.

**სუბსიდის პარადოქსი** - სახელმწიფოს მიერ გაცემული სუბსიდიები ხშირად ხმარდება მოძველებულ ტექნოლოგიებს. სუბსიდია ტექნოლოგიის გარეშე არის ფუჭი ხარჯი, ხოლო ტექნოლოგია ფინანსების გარეშე - ხელმიუწვდომელი ოცნება. „კაპიტალის შიმშილის“ პირობებში (აგროსესხები ბიზნეს-სესხების 3%-ს არ აღემატება), ფერმერი ვერ ახერხებს გადაიარაღებას.

## რურალური ეკონომიკის ეროზია აგრო-სასურსათო ჯაჭვის წყვეტა

სოფლის მეურნეობის დაბალი კომერციალიზაცია და სტრუქტურული ჩამორჩენილობა აფერხებს მომიჯნავე ბიზნეს-სერვისების განვითარებას, როგორც პირველადი პროდუქციის მოყვანამდე (Upstream), ისე მოსავლის მიღების შემდეგ (Downstream). აგრარულ სექტორში არსებული დაბალი მსყიდველუნარიანობისა და არაეფექტიანობის გამო, რეგიონებში ვერ ყალიბდება თანამედროვე აგრო-სერვისული ინდუსტრია - აგრო-კონსალტინგი, სპეციალიზებული ლოგისტიკა, ტექნიკური მომსახურება თუ თესლისა და სასუქების მაღალტექნოლოგიური დისტრიბუცია.

ეს ვაკუუმი პირდაპირ აისახება რეგიონებში არააგრარული სამუშაო ადგილების დეფიციტზე. სოფლის მეურნეობა, ნაცვლად იმისა, რომ იყოს ეკონომიკური მულტიპლიკატორი და ქმნიდეს დასაქმებას მომსახურების სფეროში, რჩება იზოლირებულ, პრიმიტიულ საქმიანობად. ამის შედეგად, მცირე ურბანული დასახლებები და მუნიციპალური ცენტრები, რომლებიც ისტორიულად სოფლის მომსახურე „ჰაბების“ ფუნქციას ასრულებდნენ, კარგავენ ეკონომიკურ დანიშნულებას და განიცდიან დეგრადაციას. რეგიონული ცენტრების დასუსტება კიდევ უფრო აღრმავებს გეოგრაფიულ ასიმეტრიას, რადგან მოსახლეობას ერთადერთ გამოსავლად თბილისში მიგრაცია ან ქვეყნიდან გადინება რჩება.

2010-2024 წლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველომ ვერ შეძლო ეფექტიანი აგრო-ინდუსტრიალიზაცია, რაც ქვეყნის ეკონომიკური სტრუქტურის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ჩავარდნაა. დამამუშავებელი მრეწველობის წილი მშპ-ში (დაახლოებით 8.4%) ფაქტობრივად იდენტურია 15 წლის წინანდელი მაჩვენებლისა და ნომინალური ზრდის მიუხედავად, სექტორი ვერ ქმნის მაღალანაზღაურებად სამუშაო ადგილებს. ეს ქმნის „ინდუსტრიულ ვაკუუმს“ რეგიონებში, რაც აიძულებს სამუშაო ძალას, მიგრირდეს თბილისში ან საზღვარგარეთ.

მთავარი სისტემური პრობლემა მდგომარეობს აგრო-სასურსათო ღირებულებათა ჯაჭვის (Value Chain) ტოტალურ რღვევაში. საქართველოში ეს ჯაჭვი განყვეტილია ოთხ კრიტიკულ ეტაპზე:

**1. ფრაგმენტაცია და კონსოლიდაციის არარსებობა** - ინდუსტრიული გადამამუშავება მოითხოვს ნედლეულის (რძე, ხორცი, ხილი) სტაბილურ, მასშტაბურ და სტანდარტიზებულ მიწოდებას. ქართული სოფლის მეურნეობის ფრაგმენტული ბუნება (ფერმერთა 90%-ს 1 ჰექტარზე ნაკლები მიწა აქვს) ამას შეუძლებელს ხდის. არ არსებობს ეფექტიანი კოოპერატივები და შემგროვებელი ჰაბები. შედეგად, იქმნება პარადოქსი - გლეხს მოსავალი უღპება, რადგან ვერ აბარებს, ხოლო გადამამუშავებელი ქარხანა მუშაობს არასრული დატვირთვით ნედლეულის დეფიციტის გამო. ეს პირდაპირ ამცირებს ორივე მხარის შემოსავალს და აფერხებს რეგიონულ ეკონომიკურ ზრდას.

**2. ინფრასტრუქტურული წყვეტა: ლოგისტიკა და შენახვა (Cold Chain)** - აგრო-სასურსათო ჯაჭვში კრიტიკული რგოლია „ცივი ჯაჭვი“. საქართველოში თანამედროვე სასაწყობო და სამაცივრე მეურნეობების მწვავე დეფიციტია. ამის გამო, აღებული მოსავლის დაახლოებით 20-30% ფუჭდება მანამ, სანამ გადამამუშავებელ საწარმომდე მიაღწევს (Post-harvest losses). გარდა ამისა, შენახვის ტექნოლოგიების არარსებობა იწვევს სეზონურობის მწვავე პრობლემას - ადგილობრივი ხილი და ბოსტნეული ბაზარზე მხოლოდ სეზონზე ხელმისაწვდომი, ზამთარში კი მას სრულად ანაცვლებს იმპორტი.

3. ხარისხის და სტანდარტიზაციის კრიზისი - გადამამუშავებელი ინდუსტრიისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ნედლეულის უსაფრთხოება და ხარისხი. ადგილობრივი წარმოების რძე და ხორცი ხშირად ვერ აკმაყოფილებს HACCP-ის და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებს. ამის გამო, ადგილობრივი რძის ქარხნები იძულებულნი არიან, უარი თქვან ადგილობრივ ნედლ რძეზე და გამოიყენონ იმპორტირებული რძის ფხვნილი. ეს ამცირებს ქართული პროდუქტის ღირებულებას და კლავს ადგილობრივი მეცხოველეობის განვითარების მოტივაციას.

4. დამატებული ღირებულების დაკარგვა: ნედლეულის ექსპორტი vs მზა პროდუქტის იმპორტი - საქართველოს საექსპორტო სტრუქტურა მიუთითებს კოლონიური ტიპის ეკონომიკის ნიშნებზე - ჩვენ გავიტანთ დაუმუშავებელ ნედლეულს დაბალ ფასად და შემოგვაქვს გადამამუშავებელი, ბრენდირებული პროდუქცია მაღალ ფასად. ინდუსტრიული ვაკუუმის გამო, დამატებული ღირებულება იქმნება არა საქართველოში, არამედ სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში. ეს ნიშნავს, რომ მაღალი ხელფასები და ეკონომიკური კეთილდღეობა იქმნება იქ, სადაც ხდება გადამამუშავება, ხოლო საქართველო რჩება დაბალშემოსავლიან ნედლეულის მიმწოდებლად.

## დასკვნა

ბემოაღნიშნული მონაცემებისა და ისტორიული ტრაექტორიის ანალიზი გვაძლევს საფუძველს დავასკვნათ, რომ ქართული სოფლის მეურნეობა იმყოფება „დაბალი მწარმოებლურობის მანკიერ წრეში“, სადაც სექტორი ასრულებს არა ეკონომიკურ, არამედ პასიურ სოციალურ ფუნქციას. სოფლად მცხოვრები მოსახლეობა ჩაკეტილია სიღარიბის ინერციულ ციკლში. ეს არ არის მხოლოდ აგრარული ჩავარდნა; ეს არის სტრუქტურული დისონანსი, სადაც დაბალი პროდუქტიულობა (მაგალითად, ისრაელთან შედარებით 1:13 თანაფარდობა მეცხოველეობაში) გამორიცხავს კაპიტალის დაგროვებას და რეგიონული ეკონომიკის გაჯანსაღებას. აგრო-სასურსათო ჯაჭვის რღვევა და რეგიონებში არსებული „ინდუსტრიული ვაკუუმი“ ქმნის ერთგვარ ფისკალურ ანომალიას - სახელმწიფო ხარჯავს მილიარდობით ლარს სუბსიდიებში, თუმცა სახნავი მიწების 75% კვლავ უქმად რჩება, ხოლო იმპორტდამოკიდებულება კრიტიკულ ზღვარს (ხორბლის შემთხვევაში 85%-ს) აღწევს. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ „მცირე მთავრობის“ პირობებში არსებული ფრაგმენტული დახმარების მოდელი ვერ ცვლის სექტორის ტექნოლოგიურ ბაზას და ვერ უზრუნველყოფს ხარისხობრივ ნახტომს. საბოლოო ჯამში, სოფლის მეურნეობის დღევანდელი მდგომარეობა არის მთავარი „ბიძგის მიმცემი ფაქტორი“ (Push Factor) შიდა მიგრაციისა და რეგიონული დაცლისთვის, რადგან ყოველი განყვეტილი ღირებულებათა ჯაჭვი ნიშნავს დაკარგულ სამუშაო ადგილს და ეროზირებულ რეგიონულ ეკონომიკას. სტრუქტურული ტრანსფორმაციის გარეშე, სოფელი დარჩება არა ევროპული ტიპის მაღალტექნოლოგიურ აგრო-ინდუსტრიად, არამედ „გეოგრაფიულ ხაფანგად“.

# ნაწილი II

## რეკომენდაციები

### 1. ეკონომიკური სისტემის და პოლიტიკის ახალი ფილოსოფია და ტონი

რეკომენდებულია იმის გაცნობიერება, რომ საქართველოს განვითარების დღევანდელი რეალობა აჩვენებს, ეკონომიკური ზრდა, მიუხედავად ფორმალური მაჩვენებლებისა, ვერ გადაიქცა საზოგადოების კეთილდღეობად. აუცილებელია ვაღიაროთ, რომ მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, ინვესტიციების ზრდა და ინფრასტრუქტურული პროექტები თითქოს პროგრესის ნიშანია, მაგრამ ამავე დროს, ქვეყანაში ძლიერდება უთანასწორობა, იზრდება მიგრაცია, რეგიონები კარგავენ მოსახლეობას და ადამიანების ნაწილი თავს გამორიცხულად გრძნობს საერთო განვითარების პროცესიდან. ეს ყველაფერი მიუთითებს იმაზე, რომ ეკონომიკამ დაკარგა თავისი მთავარი მიზანი - ემსახუროს საზოგადოებას. სწორედ აქ უნდა დაიწყოს ახალი ეკონომიკური აზროვნების აუცილებლობა და ისეთი ფილოსოფიის ჩამოყალიბება, რომელიც ეკონომიკას აღიქვამს არა როგორც სტატისტიკურ მექანიზმს, არამედ როგორც სოციალური და ეთიკური არქიტექტურის ძირითად ბირთვს. ეკონომიკური აზროვნების ცვლილება უნდა გულისხმობდეს იმ ძველი პარადიგმების გადალახვას, რომლებმაც ქვეყანა ერთგვარად დაბალანსებულ ეკონომიკურ ჩიხში მოაქცია. გასათვალისწინებელია, რომ წარსულში ეკონომიკური პოლიტიკა ან ზედმეტად ემყარებოდა საბაზრო თავისუფლებას, რომელსაც სახელმწიფო თითქმის არ ერეოდა, ან პირიქით - სახელმწიფოს ჰქონდა დომინანტური როლი, რაც ბიუროკრატიული სტაგნაციისა და ინიციატივების ჩახშობის მიზეზი ხდებოდა. აუცილებელია იმის გააზრება, რომ პირველი მოდელი ქმნიდა უთანასწორობას, მეორე კი - არაეფექტიანობას. ამ ორ უკიდურესობას შორის უნდა მოხდეს პრაგმატული სინთეზი, სადაც სახელმწიფო და ბაზარი არა კონკურენტებად, არამედ პარტნიორებად აღიქმებიან. სახელმწიფოს როლი უნდა იყოს სტრატეგიული მიმართულების მიცემა, სამართლიანი წესების უზრუნველყოფა და ადამიანური პოტენციალის გაძლიერება, ხოლო ბაზრის ფუნქცია - ინოვაციის, შრომის და ეკონომიკური ენერჯის შექმნა.

ახალი ეკონომიკური აზროვნება უნდა მოითხოვდეს რეალობაზე დაფუძნებულ გადანაცვლებებს და არა იდეოლოგიურ ლოზუნგებზე დამყარებულ პოლიტიკას. ახალი ეკონომიკური აზროვნების ფილოსოფია უნდა ცდილობდეს ამ მარტივი ჭეშმარიტების დაბრუნებას სახელმწიფო პოლიტიკაში. ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ მაშინ არის პროგრესი, როცა ის ადამიანების ცხოვრებას აუმჯობესებს, ზრდის მათ შანსებს, უზრუნველყოფს ღირსეულ შრომას და ამცირებს სოციალურ გამიჯვნას. ეკონომიკა უნდა იქცეს სოციალური არქიტექტურის მთავარ საყრდენად, რადგან ის განსაზღვრავს არა მხოლოდ წარმოების მოცულობას, არამედ ცხოვრების სტილს, ურთიერთობებს და საზოგადოების დინამიკას. გასათვალისწინებელია, რომ თუ ეკონომიკური ზრდა ვერ ამცირებს სიღარიბეს, ვერ უზრუნველყოფს განათლებისა და ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობას და ვერ ამყარებს სოციალური მობილობის გზებს, მაშინ ეს ზრდა არ არის მდგრადი. ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა დაიგეგმოს ისე, რომ ეკონომიკა ემსახურებოდეს ადამიანის ღირსებას და არა პირიქით, ხოლო ეკონომიკური მაჩვენებლების უკან ყოველთვის უნდა იდგეს ადამიანი - მისი შრომა, შესაძლებლობა, ოჯახი და პერსპექტივა. სივრცე, როგორც ეკონომიკური ფაქტორი, უნდა იქცეს ამ ახალი აზროვნე-

ბის ერთ-ერთ მთავარ განზომილებად. მართალია, საქართველო პატარა ქვეყანაა, მაგრამ ეკონომიკური და დემოგრაფიული კონცენტრაცია თბილისზე უკვე საფრთხედ იქცა ეროვნული ბალანსისთვის. როცა ქვეყნის ეკონომიკური აქტივობის უდიდესი ნაწილი მხოლოდ დედაქალაქშია თავმოყრილი, ეს უნდა შეფასდეს არა როგორც განვითარება, არამედ როგორც სტრუქტურული დისბალანსი.

ახალი ეკონომიკური აზროვნება უნდა ხედავდეს სივრცეს, როგორც რესურსს და არა როგორც შეზღუდვას. თითოეულ რეგიონს უნდა ჰქონდეს საკუთარი ეკონომიკური ფუნქცია და განვითარების მიმართულება. მრავალცენტრიან ეკონომიკურ მოდელში საქართველო მიიღებს განვითარებულ სივრცით ბალანსს, შეამცირებს მიგრაციას და აღადგენს ქვეყნის სოციალურ ქსოვილს. ახალი ეკონომიკური აზროვნების ბირთვი უნდა წარმოადგენდეს ტექნოკრატიულ სამართლიანობას - იდეას, რომლის მიხედვითაც ეკონომიკური გადაწყვეტილებები უნდა ეფუძნებოდეს ფაქტებს, ანალიზს და შედეგებს, ხოლო ამ გადაწყვეტილებების შინაარსი უნდა იყოს სამართლიანობა. უნდა განვმარტოთ, რომ ტექნოკრატია არ ნიშნავს ემოციებისგან დაცლილ მმართველობას, პირიქით, იგი ქმნის უფრო პასუხისმგებლიან პოლიტიკას, სადაც გადაწყვეტილებები მიღებულია ცოდნაზე დაყრდნობით და ემსახურება ადამიანურ მიზნებს. ასეთ სისტემაში მოქალაქე იგრძნობს, რომ სახელმწიფო სამართლიანია, რადგან გადაწყვეტილება არ იქნება შემთხვევითი ან პოლიტიკური ინტერესის შედეგი. სწორედ ასე უნდა ჩამოყალიბდეს ნდობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის. ეს ფილოსოფია უნდა ნიშნავდეს განვითარების კულტურის შეცვლას - გადასვლას რაოდენობრივი ზრდიდან ხარისხიან კეთილდღეობაზე, ცენტრალიზებული მმართველობიდან დეცენტრალიზებულ და ტექნოკრატიულ პოლიტიკაზე და სტატისტიკური აზროვნებიდან ადამიანურ ხედვაზე. ეს უნდა იყოს ეკონომიკური აზროვნების ახალი ფორმა, რომელიც აერთიანებს ანალიზს და ემპათიას, ტექნიკასა და ეთიკას, პროგრესს და ღირსებას. საქართველოს ეკონომიკური აზროვნება მხოლოდ მაშინ იქნება თანამედროვე, როცა ის შეითვისებს ამ ფილოსოფიას - ეკონომიკა ადამიანისთვის და არა ადამიანი ეკონომიკისთვის.

ახალი ეკონომიკური პოლიტიკა არ უნდა განიმარტოს მხოლოდ როგორც ახალი სახელმწიფო პროგრამების ერთობლიობა, არამედ ის უნდა წარმოადგენდეს აზროვნების გარდაქმნას, სახელმწიფო მმართველობის ტონისა და შინაარსის ახალ სტრუქტურას. ამ პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს ის, რომ საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარება გადავიდეს იმ მოდელზე, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება არა ინსტინქტურად ან ადმინისტრაციული ინერციით, არამედ მონაცემებზე, ანალიზსა და შეფასებაზე დაყრდნობით. თანამედროვე პოლიტიკის ტონი უნდა გახდეს მკაფიო, გულწრფელი და პროფესიონალური. სახელმწიფო მმართველობამ უნდა დაინახოს საკუთარი თავი არა როგორც ბრძანების გამცემ მექანიზმი, არამედ როგორც ინტელექტუალური არქიტექტორი, რომელიც ქმნის განვითარების საერთო ჩარჩოს, განსაზღვრავს პრიორიტეტებს და აყალიბებს თანამშრომლობის სისტემას. ამ მიდგომის მიზანი უნდა იყოს მმართველობის ისეთი ფორმის ჩამოყალიბება, რომელიც აერთიანებს ტექნიკურ კომპეტენციას, ეთიკურ პასუხისმგებლობასა და საზოგადოების მონაწილეობას. ახალი მეთოდოლოგია უნდა დაეფუძნოს გადაწყვეტილების მიღების სრულიად განსხვავებულ კულტურას. ყოველი ინიციატივა უნდა იწყებოდეს მონაცემთა საფუძვლიანი ანალიზით, გრძელვადიანი პროგნოზითა და ალტერნატივების შეფასებით. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ სოციალური და ეკოლოგიური პარამეტრების გათვალისწინება. სახელმწიფო პოლი-

ტიკის დაგეგმვა უნდა გახდეს ციკლური - თითოეული ნაბიჯის შემდეგ უნდა მოჰყვეს შედეგების შეფასება და საჭიროების შემთხვევაში - კორექტირება. ასეთ სისტემაში პოლიტიკა აღარ უნდა იყოს სტატიკური დოკუმენტი, არამედ ცოცხალი და ადაპტირებადი მექანიზმი, რომელიც რეაგირებს სოციალურ ცვლილებებზე.

სახელმწიფოს როლი ამ მოდელში აღარ უნდა იყოს მხოლოდ ოპერატიული ან ადმინისტრაციული. ის უნდა იქცეს სტრატეგად, რომელიც განსაზღვრავს მიმართულებას და ქმნის სივრცეს განვითარებისთვის. კერძო სექტორი და მუნიციპალიტეტები ამ სივრცეში უნდა გახდნენ თანაავტორები. ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა აშენდეს თანამშრომლობის პრინციპზე, სადაც სახელმწიფო განსაზღვრავს მიზნებს, ხოლო კერძო სექტორი და სამოქალაქო საზოგადოება ქმნიან შედეგებს.

ამ პროცესში პრიორიტეტულია გრძელვადიანი სტიმულების შექმნა - ბიზნესს და ადგილობრივ ინიციატივებს უნდა ჰქონდეთ მოტივაცია ინვესტირებისთვის იმ რეგიონებში და სექტორებში, სადაც სოციალური ეფექტი ყველაზე მაღალია. მმართველობის ფორმა უნდა გარდაიქმნას ვერტიკალური იერარქიიდან ჰორიზონტალურ და ქსელურ მოდელად. ეს ნიშნავს, რომ სამინისტროები, მუნიციპალიტეტები, აკადემიური წრეები და კერძო ბიზნესი უნდა თანამშრომლობდნენ ერთიან მიზანზე ორიენტირებულად. ამასთან, გადაწყვეტილებების მიღება უნდა დეცენტრალიზდეს. მუნიციპალიტეტებს უნდა ჰქონდეთ არა მხოლოდ უფლება, არამედ შესაძლებლობაც, განსაზღვრონ საკუთარი ეკონომიკური პრიორიტეტები, დაგეგმონ პროექტები და მართონ ბიუჯეტის ნაწილი. ეს უნდა იყოს არა მხოლოდ ადმინისტრაციული რეფორმა, არამედ კულტურული ცვლილება - დეცენტრალიზაცია უნდა აღიქმებოდეს, როგორც სახელმწიფოს ნდობა საზოგადოების მიმართ.

პოლიტიკის ახალი ტონი უნდა გულისხმობდეს სხვა ტიპის კომუნიკაციასაც სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის. სახელმწიფო ინსტიტუტებმა უნდა ისწავლონ გამჭვირვალე და პროფესიული დიალოგი მოქალაქეებთან. პოლიტიკის წარმატება უნდა გაიზომოს არა მხოლოდ სტატისტიკით, არამედ ნდობის ხარისხით. საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს წვდომა პოლიტიკის დაგეგმვაზე, განხორციელებაზე და შედეგების მონიტორინგზე. ამისთვის აუცილებელია ღია მონაცემთა პლატფორმები, საჯარო დისკუსიები და ელექტრონული მონაწილეობითი მექანიზმები, სადაც მოქალაქე რეალურად ხედავს, როგორ იქმნება პოლიტიკა და სად მიდის რესურსი. ამ ყველაფერთან ერთად, მმართველობის ხარისხი უნდა იყოს დამოკიდებული პროფესიონალიზმზე. ტექნოკრატიული პოლიტიკა მხოლოდ მაშინ იქნება ეფექტიანი, როცა მას ემყარება ცოდნა და ეთიკა. ამიტომ აუცილებელია საჯარო მოხელეების სისტემური გადამზადება, ანალიტიკური აზროვნების განვითარება და მოტივაციის ახალი მოდელი, რომელიც აფასებს არა ლოიალობას, არამედ შედეგებს. საჯარო სექტორში უნდა დამკვიდრდეს კვლევაზე დაფუძნებული მუშაობის კულტურა - სახელმწიფო მოხელე უნდა იყოს არა მხოლოდ ადმინისტრატორი, არამედ ანალიტიკოსი, რომელმაც იცის, როგორ ამოიკითხოს მონაცემი და როგორ გარდაქმნას ის გადაწყვეტილებად. პოლიტიკის ახალი ტონი უნდა იყოს მკაფიო და რაციონალური, მაგრამ არა ცივი; ის უნდა ეფუძნებოდეს ფაქტებს, მაგრამ არ კარგავდეს სოციალურ მგრძობელობას. მისი მიზანი უნდა იყოს არა მხოლოდ ეფექტიანობა, არამედ სამართლიანობა; არა მხოლოდ ზრდა, არამედ ბალანსი. ეს უნდა იყოს პოლიტიკური აზროვნების ახალი სტადია, სადაც ტექნოკრატია და ჰუმანიზმი თანაარსებობენ. ასეთი პოლიტიკა შექმნის სახელმწიფოს, რომელიც უკვე აღარ იმართება ჩვევით ან იმპულსით, არამედ მოქმედებს ცოდნით, ანგარიშვალდებულებითა და ადამიანზე ორიენტირებული ხედვით

## 2. მიზნობრივი განვითარება და ეროვნული ინტეგრაცია: სივრცითი დემოკრატიისა და „ერთიანობის ეკონომიკის“ მოდელი

საქართველოს განვითარების მთავარი გამოწვევა დღეს უნდა იყოს არა მხოლოდ ეკონომიკური ზრდის ტემპი, არამედ მისი სივრცითი და სოციალური არათანაბრობა. ეკონომიკური აქტივობა უკიდურესად აღარ უნდა იყოს კონცენტრირებული დედაქალაქში, სახელმწიფო სერვისები - რამდენიმე მსხვილ ცენტრში, ხოლო მოსახლეობის დიდი ნაწილი თანდათან აღარ უნდა კარგავდეს კავშირს ეროვნულ ეკონომიკურ ქსელთან. ეს უნდა ნიშნავდეს, რომ ქვეყნის ფუნდამენტური რესურსი - ადამიანური პოტენციალი და სივრცე, აღარ უნდა იქნას გამოყენებული არასრული მოცულობით, რაც აღარ უნდა აფერხებდეს საერთო ეროვნულ პროგრესს. მიზნობრივი განვითარება და ეროვნული ინტეგრაცია სწორედ ამ გამოწვევაზე უნდა პასუხობდეს - ის უნდა წარმოადგინდეს სტრატეგიას, რომელიც უნდა აერთიანებდეს ეკონომიკურ, სოციალურ და ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკას საერთო მიზნის გარშემო: გაერთიანებული, დაბალანსებული და თანასწორი ქვეყნის შექმნა, სადაც თითოეულ ადამიანს და რეგიონს უნდა ჰქონდეს ადგილი საერთო წინსვლაში.

მიზნობრივი განვითარება უნდა დაეფუძნოს სამ საკვანძო პრინციპს, რომელიც გამჭოლად უნდა გასდევდეს სახელმწიფო პოლიტიკის ყოველ რგოლს.

**სივრცითი ბალანსი:** რეგიონული სპეციალიზაცია პერიფერიულობის ნაცვლად - სტრატეგიის ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს „ცენტრისა“ და „პერიფერიის“ მოძველებული იერარქიის უარყოფა. ჩვენი ხედვით, ყველა რეგიონს უნდა გააჩნდეს მკაფიო ეკონომიკური ფუნქცია, სადაც აღარ უნდა არსებობდეს „მივინყელებული ადგილები“, არამედ უნდა არსებობდეს მხოლოდ განსხვავებული სპეციალიზაციები. რეგიონების განვითარება აღარ უნდა განიხილებოდეს როგორც სოციალური „დახმარება“ ან ცენტრის კეთილი ნება, არამედ როგორც საერთო ეროვნული ზრდის აუცილებელი პირობა. ეს მიდგომა უნდა მოითხოვდეს სივრცითი პოლიტიკის სრულ ინტეგრაციას ყველა სექტორულ სტრატეგიაში - ენერგეტიკიდან და მრეწველობიდან, განათლებასა და ტრანსპორტამდე, რათა ქვეყნის ყოველი კვადრატული მეტრი ჩართული იყოს საერთო ეკონომიკურ ბრუნვაში.

**სოციალური ჩართულობა:** მოქალაქე, როგორც განვითარების აქტიური სუბიექტი - ეკონომიკური პროგრესი ვერ იქნება მდგრადი და ლეგიტიმური, თუ მოსახლეობის დიდი ნაწილი პროცესების მიღმა დარჩება. მიზნობრივი განვითარება უნდა იყოს ფოკუსირებული აქტიურ მოქალაქეზე - ადამიანზე, რომელიც უნდა იყოს განათლებული, დასაქმებული და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის სრულყოფილებიანი მონაწილე. ამ კარკასში სოციალური პოლიტიკა უნდა განიცდიდეს ფუნდამენტურ ტრანსფორმაციას - ის აღარ უნდა იყოს მხოლოდ პასიური „დაცვის სისტემა“ ან შემწეობის გამცემი აპარატი, არამედ უნდა ხდებოდეს მონაწილეობისა და თვითრეალიზაციის არხი. ეს უნდა იყოს მოდელი, რომელიც უნდა აძლიერებდეს საზოგადოების ბირთვს და ადამიანს განვითარების მთავარ სუბიექტად უნდა აქცევდეს.

**შესაძლებლობების თანასწორობა:** სამართლიანი საბაზრო წესრიგი - ეროვნული პოლიტიკის უმთავრესი ამოცანა უნდა იყოს თანაბარი შესაძლებლობების პლატფორმის შექმნა ყველა მოქალაქისთვის, მიუხედავად მათი საცხოვრებელი ადგილისა. ეს უნდა ნიშნავდეს სამართლიან ეკონომიკას, სადაც სახელმწიფო არ უნდა ცდილობდეს ბაზრის ჩანაცვლებას, არამედ უნდა ასწორებდეს მის სტრუქტურულ დისბალანსებს. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს თანაბარი „სასტარტო პირობები“, თუმცა საბოლოო ეკონომიკური შედეგი და კეთილდღეობა პირდაპირ უნდა იყოს დამოკიდებული ადა-

მიანის შრომაზე, ინიციატივასა და პროფესიონალიზმზე. ეს უნდა იყოს სისტემა, სადაც სახელმწიფოებრივი გარანტიები და პირადი ძალისხმევა უნდა ქმნიდეს საერთო ეროვნულ დოვლათს.

### **მიზნობრივი განვითარების პრინციპები - „ერთიანობის ეკონომიკა“**

საქართველოს ადმინისტრაციული სისტემა დღეს კვლავ ზედმეტად ცენტრალიზებულია, რაც აფერხებს რეგიონულ განვითარებას. თითოეული მუნიციპალიტეტი დიდწილად დამოკიდებულია ცენტრალურ ფინანსურ ტრანსფერებზე და არ ფლობს საკმარის ინსტრუმენტებს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მისაღებად. ამ პირობებში მიზნობრივი პოლიტიკა ვერ იქნება შედეგიანი, რადგან ადგილობრივი ხელისუფლება ვერ ახორციელებს საჭირო მოქმედებებს უშუალოდ ადგილზე. დეცენტრალიზაცია უნდა გახდეს მიზნობრივი მმართველობის ქვაკუთხედი, რაც გულისხმობს გადასვლას მოძველებული „საბჭოთა“ მოდელიდან ევროპული ტიპის მრავალდონიან მმართველობაზე.

მუნიციპალიტეტებს უნდა მიენიჭოთ რეალური ფინანსური და სტრატეგიული ავტონომია, მათ შორის უფლება, დამოუკიდებლად მოიზიდონ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, განახორციელონ რეგიონული პროექტები და მართონ ინფრასტრუქტურული ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი. პარალელურად, აუცილებელია მათ მიენოდოთ ტექნიკური და ანალიტიკური მხარდაჭერა - კვალიფიციური სპეციალისტები, მონაცემთა პლატფორმებზე წვდომა და მენეჯმენტის ტრენინგები. დეცენტრალიზაცია არ უნდა აღიქმებოდეს მხოლოდ როგორც ძალაუფლების გადაცემა; ის არის მოქალაქის გაძლიერების ინსტრუმენტი - საშუალება, რომ გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს იმ სივრცეში, სადაც პრობლემა რეალურად არსებობს და არა მორიგი დოკუმენტის სახით დედაქალაქში.

გეოგრაფიული დისბალანსის აღმოსაფხვრელად აუცილებელია სახელმწიფო ინვესტიციების მინიმუმ 40% განხორციელდეს თბილისს გარეთ, განსაკუთრებით იმ არეალებში, სადაც ეკონომიკური აქტივობა ყველაზე დაბალია. თითოეულ რეგიონს უნდა ჰქონდეს განვითარების ინდივიდუალური გეგმა, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივ პრიორიტეტებსა და ინვესტიციური პროექტების სტრუქტურას. ამ მიდგომით ჩამოყალიბდება მკაფიო რეგიონული ეკონომიკური პროფილები. მაგალითად, სამეგრელო პოზიციონირდება როგორც ქვეყნის მთავარი ლოგისტიკური ცენტრი, იმერეთი - როგორც წარმოებისა და განათლების კერა, აჭარა - როგორც მწვანე ტურიზმის ზონა, ხოლო კახეთი გარდაიქმნება აგროინოვაციის რეგიონად.

განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს მაღალმთიან და პერიფერიულ რეგიონებზე, სადაც ეკონომიკური აქტივობა მინიმალურია. ამ რეგიონებისთვის უნდა შემუშავდეს სპეციალური საგადასახადო რეჟიმები, სახელმწიფო თანადაფინანსება ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე და ახალგაზრდობის დასაქმების სუბსიდირება, რაც შეამცირებს პერიფერიულობის ხარისხს და უზრუნველყოფს მათ სრულფასოვან ინტეგრაციას საერთო ეკონომიკურ ქსელში.

### **ურბანული ტრანსფორმაცია - ქალაქები, სასოფლო-ურბანული გარდაქმნა და ახალი მცირე ურბანული პლატფორმები**

მიზნობრივი განვითარება უნდა ხედავდეს საქართველოს, როგორც მრავალცენტრიან ქვეყანას, სადაც დედაქალაქის ჰეგემონიური პოზიცია უნდა იყოს ჩანაცვლებული ქსელური ეკონომიკური მოდელით. ეს მოდელი უნდა აკავშირებდეს პატარა და საშუალო ქალაქებს ძლიერი ინფრასტრუქტურული დერეფნებით, ციფრული ქსელებითა და ინ-

ვესტიციური სტიმულებით. სტრატეგიული გეგმის მიხედვით, 5-ის ნაცვლად, უნდა ჩამოყალიბდეს 30-მდე თვითმმართველი ქალაქი, რომლებიც უნდა იქცნენ რეგიონული ბირთვების სისტემად. მათ შორის ხაშური, ოზურგეთი, თელავი, ზუგდიდი, ახალციხე და სხვები უნდა გახდნენ წარმოების, განათლებისა და ადმინისტრაციის კონცენტრაციის წერტილები.

ამ ქალაქებისა და 40-მდე მცირე ქალაქის/დაბის ინფრასტრუქტურული დონე, კეთილმოწყობა და საცხოვრებელი გარემო მკვეთრად უნდა მიუახლოვდეს ბათუმის, ქუთაისის, ფოთისა და რუსთავის სტანდარტებს. ასეთი მიდგომა არა მხოლოდ უნდა ამცირებდეს მიგრაციულ ნაკადებს დედაქალაქისკენ, არამედ უნდა აძლიერებდეს შიდა ბაზარს და უნდა ქმნიდეს ერთიან ეროვნულ ეკონომიკურ ქსელს, სადაც თითოეული რეგიონი უნდა მონაწილეობდეს საერთო პროგრესში.

სივრცითი ინტეგრაციის საკვანძო ინსტრუმენტი უნდა იყოს სასოფლო-ურბანული გარდაქმნა - ეკონომიკურად, ინფრასტრუქტურულად ან გეოგრაფიულად სტრატეგიულად მდებარე სოფლებისა და დაბების ეტაპობრივი გადაქცევა ქალაქური ტიპის დასახლებებად. საქართველოში ათობით სოფელია, რომლებიც მდებარეობენ სატრანსპორტო მაგისტრალებთან, რკინიგზის მახლობლად ან მნიშვნელოვან ეკონომიკურ დერეფნებში და მათი პოტენციალი, რომელიც დღეს სრულად უგულებელყოფილია, უნდა იქნას რეალიზებული. მიზნობრივი ურბანიზაციის პოლიტიკამ უნდა განსაზღვროს 150 ასეთი „ურბანიზებული დასახლება“, სადაც უნდა ჩამოყალიბდეს საჯარო სერვისების სრული პაკეტი, ბაზრები, მცირე ინდუსტრია, სკოლები, სამედიცინო ცენტრები და ტრანსპორტის კვანძები.

ამ 150-მა დასახლებამ, სასოფლო ტიპის დასახლების ნაცვლად, უნდა შეიძინოს ურბანული დასახლების მკაფიო ნიშნები - ადმინისტრაციული შენობა, საჯარო და კომერციული სერვისები, წყალმომარაგების და წყალარინების ერთიანი სისტემა, მოასფალტებული შიდა ქუჩები და გარე განათება. გარდაქმნის პროცესი სამ ეტაპად უნდა წარიმართოს - პირველ ფაზაში უნდა მოხდეს ეკონომიკურად აქტიური სოფლების იდენტიფიცირება და ინფრასტრუქტურული გაძლიერება; მეორე ეტაპზე უნდა ჩამოყალიბდეს კომერციული და სოციალური ჰაბები; ხოლო ფინალურ ეტაპზე უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული სტატუსის რევიზია და მათი ინტეგრაცია მცირე ქალაქების ქსელში. ეს მოდელი მნიშვნელოვნად უნდა ამცირებდეს მიგრაციას, რადგან ადგილობრივად უნდა შეიქმნას ქალაქური ცხოვრებისა და ბიზნესის წარმოების პირობები.

სივრცითი ტრანსფორმაციის რეალურობა პირდაპირ უნდა იყოს მიბმული კომუნალური, სატრანსპორტო და სოციალური ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობაზე, რაც ფორსირებული გეგმის ქვაკუთხედს უნდა წარმოადგენდეს. ამ გეგმის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს მოსახლეობის სრული დაფარვა უმაღლესი სტანდარტის წყალმომარაგებისა და წყალარინების სერვისებით. ინფრასტრუქტურული ნახტომის მეორე მნიშვნელოვანი საყრდენი უნდა იყოს მობილობის ზრდა და სატრანსპორტო კავშირები. რეაბილიტირებული უნდა იქნას მუნიციპალურ ცენტრებს და ურბანიზებულ დასახლებებსა და სოფლებს შორის დამაკავშირებელი გზები. ასევე, მუნიციპალური ცენტრების კავშირები უახლოეს თვითმმართველ ქალაქებთან. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების ფონდის გაფართოება უნდა მოხმარდეს მოწყვეტილი სოფლების გზების აღდგენას, ხოლო რეგიონული სარკინიგზო ქსელის მოდერნიზაცია და ციფრული სისტემების ინტეგრაცია უნდა უზრუნველყოფდეს სამუშაო ძალის სწრაფ გადაადგილებას მცირე ქალაქებსა და ურბანულ პლატფორმებს შორის. ეს ფიზიკური მობილობა სინქრონიზებული უნდა იყოს სოციალურ და ციფრულ ხელმისაწვდომობასთან, სადაც ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა უნდა გახდეს გარანტირებული. თითო-

ეულ 150 საკვანძო სოფელში და 30 თვითმმართველ ქალაქში უნდა ფუნქციონირებდეს თანამედროვე სამედიცინო სერვისები (პირველადი და გადაუდებელი დახმარება), რაც უნდა გამორიცხავდეს დიდ ქალაქებში იძულებით მიგრაციას საბაზისო მომსახურებისთვის.

ამავე 5-წლიან პერიოდში სრულად უნდა დაკმაყოფილდეს თითოეული დასახლების საჭიროება საბავშვო ბალებზე, რაც მშობლების ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირების უმთავრესი წინაპირობა უნდა იყოს. მუნიციპალური სერვისები, როგორცაა დასუფთავება, კეთილმოწყობა და გარე განათება, რეგულარულ ხასიათს უნდა იღებდეს ყველაზე პერიფერიულ სოფლებშიც კი, რაც აქამდე დიდ მუნიციპალიტეტებში პრიორიტეტების მიღმა რჩებოდა. ამ ფიზიკურ ქსელს უნდა აგვირგვინებდეს ციფრული ინტეგრაცია - 150-ვე სტრატეგიულ სოფელსა და 30 ქალაქში გარანტირებული უნდა იყოს მაღალსიჩქარიანი (ოპტიკურ-ბოჭკოვანი) ინტერნეტი და ინვესტიციური სტიმულები. მცირე ქალაქებში განთავსებული ციფრული სერვისების ტერმინალები და ტექნოლოგიური ტრენინგ-ცენტრები უნდა უზრუნველყოფდეს მოსახლეობის გადამზადებას არააგრარული პროფესიებისთვის, რაც უნდა ქმნიდეს გარემოს, სადაც ციფრული ქსელი და სოციალური სერვისი მივა იქ, სადაც ადამიანი ცხოვრობს.

სოფლის მეურნეობის ტექნოლოგიური მოდერნიზაცია და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა აუცილებლად გამოიწვევს პირველადი აგრარული პროდუქციის წარმოებაში დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირებას. იმისათვის, რომ ამ პროცესმა არ წარმოშვას ახალი მიგრაციული ნაკადები, რურალურ დასახლებებში და მიმდებარე მცირე ურბანიზებულ ცენტრებში უნდა შეიქმნას არააგრარული სამუშაო ადგილები. 150 სტრატეგიული ურბანული პლატფორმა უნდა იქცეს მცირე ბიზნესის, სერვისების, გადამამუშავებელი ინდუსტრიისა და ტექნოლოგიური მხარდაჭერის ბაზად. ეს პროცესი უნდა უზრუნველყოფდეს ადგილობრივი აქტივების კაპიტალიზაციას - ურბანული ტიპის ინფრასტრუქტურის მიტანა სოფლად მომენტალურად უნდა ზრდიდეს უძრავი ქონების საბაზრო ფასს, რაც უნდა ზრდიდეს მოსახლეობის სიმდიდრეს და უნდა აქცევდეს „მკვდარ კაპიტალს“ ცოცხალ რესურსად.

დასკვნის სახით, ჩატარებული რეფორმების შედეგად, გარდატეხა უნდა მოხდეს საჯარო მართვის მთელ სისტემაში. „სივრცითი დემოკრატიის“ პირობებში ღირსეული ცხოვრება (ჯანდაცვით, მობილობითა და დასაქმებით) უნდა მივიდეს იქ, სადაც მოქალაქე ცხოვრობს, რაც უნდა იყოს ქვეყნის ეროვნული ინტეგრაციის საბოლოო მიზანი.

ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაციის პროცესი ფუნდამენტურად უნდა დაეფუძნოს მწვანე ენერჯის პრინციპებს, სადაც ენერგეტიკული განვითარება აღარ უნდა განიხილებოდეს მხოლოდ მსხვილი გენერაციის ობიექტების მშენებლობად, არამედ უნდა გარდაიქმნას ლოკალური მდგრადობის გარანტად. მცირე ქალაქებსა და სოფლებში განახლებადი ენერჯის წყაროების - მზის პანელების, მცირე ქარის გენერატორებისა და ბიოენერგეტიკული სისტემების განვითარება უნდა მოხდეს ადგილობრივ პირობებზე მაქსიმალური მორგებითა და მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობით, რამაც მცირე კოოპერატივების ფორმით ენერჯის წარმოებასა და მოხმარებას შორის დისტანცია მინიმუმამდე უნდა დაიყვანოს. ასეთი ინიციატივები არსებითად უნდა ამცირებდეს ენერგეტიკულ ხარჯებს, უნდა ზრდიდეს რეგიონების ენერგოდამოუკიდებლობას და სტიმულირებას უნდა უკეთებდეს ადგილობრივ ეკონომიკურ აქტივობას, რაც საბოლოო ჯამში ქვეყნის ენერგეტიკული ქსოვილის დეცენტრალიზაციას უნდა უზრუნველყოფდეს. ამავდროულად, ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის განვითარება მკაცრად უნდა დაექვემდებაროს გარემოსდაცვით სტანდარტებს, სადაც ყოველი პროექტი უნდა შეფასდეს მისი ეკოლოგიური ზემოქმედების მიხედვით, ხოლო

სახელმწიფო ფინანსური წახალისებები და სტიმულები უნდა გაიცეს ექსკლუზიურად იმ ინიციატივებზე, რომლებიც პირდაპირ მოემსახურებიან ენერგოეფექტურობის ამაღლებასა და ეკოლოგიურ მდგრადობას.

### 3. ფისკალური ტრანსფორმაციის სტრატეგიული ჩარჩო

წინამდებარე რეკომენდაციების პაკეტი მიზნად ისახავს ქვეყნის ეკონომიკური მოდელის ფუნდამენტურ გადაზრებას. რეფორმის უმთავრესი მნიშვნელობა უნდა მდგომარეობდეს იმაში, რომ საქართველო გადავიდეს „**მცირე მთავრობის**“ სტატიკური მოდელიდან „**ეფექტიანი სახელმწიფოს**“ დინამიკურ მოდელზე. ეს არ უნდა იყოს მხოლოდ ბიუჯეტის პარამეტრების კორექტირება, არამედ უნდა იყოს ახალი სოციალური კონტრაქტის გაფორმება, სადაც სახელმწიფო უნდა იღებდეს პასუხისმგებლობას სტრატეგიული ინფრასტრუქტურის დასრულებაზე, ჯანდაცვისა და განათლების სისტემურ მოდერნიზაციაზე. საჯარო დანახარჯების მშპ-ის 40%-მდე ეტაპობრივი ზრდა უნდა ქმნიდეს იმ აუცილებელ „ფისკალურ სივრცეს“, რომელიც საჭირო უნდა იყოს „საშუალო შემოსავლის ხაფანგიდან“ თავის დასაღწევად და რეგიონული ეკონომიკური ქსოვილის აღსადგენად. ქვემოთ მოცემული მოდელი პირობითად გათვლილია 10-წლიან ციკლზე, როგორც ოპტიმალური საილუსტრაციო მაგალითი, თუმცა ქვეყნის დინამიკიდან გამომდინარე, სრულიად შესაძლებელია უფრო ხანმოკლე და აგრესიული ფინანსური მოდელების შემუშავებაც, რომლებიც დააჩქარებენ დასახული მიზნების მიღწევას.

წინამდებარე კონცეფცია მიზნად ისახავს საქართველოში დამკვიდრებული იმ ფისკალური მითის მსხვრევას, რომლის მიხედვითაც, გადასახადების ზრდა ცალსახად უნდა იქნას განხილული, როგორც რესურსის ამოღება ეფექტიანი კერძო სექტორიდან არაეფექტიანი ბიუჯეტის სასარგებლოდ. „**წმინდა ეფექტის**“ ((Net Impact) თეორიასა და **Haavelmo-ს თეორემის** მოდიფიცირებულ ლოგიკაზე დაყრდნობით, ეკონომიკური ზრდის დინამიკა დამოკიდებული უნდა იყოს არა საგადასახადო ტვირთის მოცულობაზე, არამედ სხვადასხვა სექტორში არსებულ მულტიპლიკატორთა სხვაობაზე, სადაც გადასახადების ზრდით გამოწვეული ერთობლივი მოთხოვნის სტიმულირება უნდა დაბალანსდეს დანაზოგების ზრდისა და მომავალი კეთილდღეობის დაცვის ინტერესებით. აღნიშნული ბალანსი უნდა იქნას მიღწეული ეფექტიანობის სხვაობის მაქსიმალური გამოყენებით - თუ სახელმწიფო 1 ლარს ართმევს ეკონომიკას, მაგრამ სანაცვლოდ ქმნის 2.5 ლარის ღირებულების აქტივს, ქვეყნის ჯამური სიმდიდრე გარდაუვლად უნდა გაიზარდოს.

რესურსების მობილიზება უნდა მოხდეს დაბალი მულტიპლიკატორის მქონე პასიური კაპიტალიდან, რენტიდან თუ იმპორტიდან და მათი ინექცია უნდა განხორციელდეს მაღალი უკუგების მქონე სტრატეგიულ ინფრასტრუქტურასა და განათლებაში, რაც ერთი მხრივ, უნდა ზრდიდეს მიმდინარე ეკონომიკურ აქტივობას, ხოლო მეორე მხრივ, „მკვდარი კაპიტალის“ გაცოცხლებისა და აქტივების გაძვირების ხარჯზე, უნდა აკომპენსირებდეს განკარგვადი შემოსავლის შესაძლო შემცირებას და ქმნიდეს საფუძველს ეროვნული დანაზოგების გრძელვადიანი ზრდისთვის.

უმთავრესი სტრატეგიული პრინციპი უნდა მდგომარეობდეს იმაში, რომ რეფორმის პირველ ფაზაში (1-2 წელი) პრიორიტეტულად უნდა იქნას გამოყენებული საგარეო ვალი და PPP მოდელები, რათა მოქალაქეს განკარგვადი შემოსავალი მყისიერად არ შეუმცირდეს, რაც დააზღვევს მოსახლეობის დანაზოგებსა და მსყიდველობით

უნარს. მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ინფრასტრუქტურა უკვე დაიწყებს რეალურ უკუგებას და ეკონომიკური პროდუქტიულობა გაიზრდება, სახელმწიფო უნდა გადავიდეს საგადასახადო მობილიზაციის პიკზე. რეალური განვითარება უნდა იქნას მიღწეული მხოლოდ მაშინ, როდესაც ფისკალური პოლიტიკა დროში სინქრონიზებული იქნება ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდასთან, რათა საგადასახადო მობილიზაციამ კი არ „შეჭამოს“ მომავლის რესურსი, არამედ კაპიტალიზაციის ახალი წყაროების მეშვეობით უზრუნველყოს ქვეყნის ჯამური სიმდიდრისა და სოციალური სამართლიანობის ზრდა.

ეს მიდგომა ეფუძნება ლოგიკას, რომ საგადასახადო წნეხის ზრდა უნდა მოხდეს მხოლოდ ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდის კვალდაკვალ, რაც წარმოადგენს პასუხს ნებისმიერ ფისკალურ წინააღმდეგობაზე. ამ პროცესში გადამწყვეტი უნდა იყოს სოციალური ასპექტი - ფისკალური ტრანსფორმაცია არ უნდა იქცეს მოქალაქეთა გაღარიბების წყაროდ, არამედ დროში განერილი ადაპტაციით უნდა უზრუნველყოფდეს სოციალურ სამართლიანობას, სადაც სახელმწიფო ინვესტიციებით შექმნილი სიკეთე უსწრებს საგადასახადო ვალდებულებების ზრდას. ამგვარი სინქრონიზაცია უნდა იცავდეს მოწყვლად ჯგუფებს სოციალური შოკისგან და ქმნიდეს მყარ საფუძველს ეროვნული დანაზოგების გრძელვადიანი და მდგრადი ზრდისთვის, რაც საბოლოოდ დაამკვიდრებს განვითარების ეთიკურ და ეფექტიან მოდელს.

წინამდებარე კონცეფცია უნდა მიზნად ისახავდეს საქართველოში დამკვიდრებული იმ ფისკალური მითის მსხვერველს, რომლის მიხედვითაც გადასახადების ზრდა ცალსახად უნდა იქნას განხილული როგორც რესურსის ამოღება ეფექტიანი კერძო სექტორიდან არაეფექტიანი ბიუჯეტის სასარგებლოდ. „წმინდა ეფექტის“ თეორიაზე დაყრდნობით, ეკონომიკური ზრდის დინამიკა უნდა იყოს დამოკიდებული არა საგადასახადო ტვირთის მოცულობაზე, არამედ სხვადასხვა სექტორში არსებულ მულტიპლიკატორთა სხვაობაზე. რეალური განვითარება უნდა იქნას მიღწეული მაშინ, როდესაც მოხდება რესურსების მობილიზება დაბალი მულტიპლიკატორის მქონე მიმართულებებიდან, როგორცაა პასიური კაპიტალი, რენტა თუ იმპორტი და მათი მიმართვა მაღალი მულტიპლიკატორის მქონე სფეროებში, კერძოდ, ფუნდამენტურ ინფრასტრუქტურასა და განათლებაში. ამგვარმა სტრატეგიულმა გადანაწილებამ უნდა უზრუნველყოს ეკონომიკის ზრდა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საერთო საგადასახადო წნეხი ნომინალურად იზრდება.

ამ პროცესის პარალელურად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ინვესტიციების სივრცით ოპტიმიზაციას, რაც უნდა ეფუძნებოდეს კლებადი უკუგების კანონზომიერებას. დღევანდელ მოცემულობაში დედაქალაქი ინფრასტრუქტურულად უკვე გაჯერებულად უნდა იქნას მიჩნეული, რაც ნიშნავს, რომ თბილისში ჩადებული ყოველი დამატებითი ლარი სულ უფრო ნაკლებ ზღვრულ უკუგებას უნდა იძლეოდეს და ხშირად დანახარჯი უნდა აღემატებოდეს მიღებულ ეკონომიკურ შედეგს. ამის საპირისპიროდ, რეგიონული ურბანული ცენტრები უნდა ფლობდნენ მნიშვნელოვან აუთვისებელ ინდუსტრიულ პოტენციალს, ხოლო რურალური და პერიფერიული დასახლებები უნდა იმყოფებოდნენ მწვავე „საინვესტიციო შიმშილის“ მდგომარეობაში. სწორედ პერიფერიებში ელემენტარული ინფრასტრუქტურული ბაზის შექმნასაც კი უნდა შეეძლოს, გამოიწვიოს ნახტომისებური ეკონომიკური ეფექტი და უნდა უზრუნველყოფდეს ქვეყნის მასშტაბით რესურსების სამართლიან და ეფექტიან გადანაწილებას.

მიმართულება / სექტორი	მულტიპლიკატორის დონე	ეკონომიკური შინაარსი და ეფექტი	სტრატეგიული სტატუსი
განათლება და მეცნიერება (R&D)	მაღალი (2.0 - 2.5)	ქმნის გრძელვადიან ადამიანურ კაპიტალს და ზრდის შრომის პროდუქტიულობას.	პრიორიტეტული ინვესტიცია
ფუნდამენტური ინფრასტრუქტურა	მაღალი (~ 1.6)	ამცირებს ლოგისტიკურ ხარჯებს და ააქტიურებს „მკვდარ კაპიტალს“ რეგიონებში.	პრიორიტეტული ინვესტიცია
პასიური კაპიტალი და რენტა	დაბალი	რესურსი ჩაკეტილია არააქტიურ აქტივებში და არ წარმოქმნის ახალ ღირებულებას.	მობილიზაციის წყარო
იმპორტზე ორიენტირებული ვაჭრობა	დაბალი	ინვესტციებიდან ვალუტის გადინებას და არ უწყობს ხელს ადგილობრივ წარმოებას.	მობილიზაციის წყარო

რეფორმის წარმატებისთვის მიზანშეწონილი უნდა იყოს საბიუჯეტო პოლიტიკის კონცეპტუალური პრინციპების დაცვა, სადაც უპირველესი ადგილი კაპიტალური პროექტების პრიორიტეტულობას უნდა დაეთმოს. ბიუჯეტის გაფართოება პრიორიტეტულად უნდა მოხდეს კაპიტალური დანახარჯების ხარჯზე, რათა სახელმწიფო ბიუჯეტი გარდაიქმნას განვითარების ფონდად, სადაც რესურსები უნდა მიიმართებოდეს გრძელვადიანი აქტივების შექმნაზე, რაც თავის მხრივ გაზრდის კერძო სექტორის პროდუქტიულობას. ამავდროულად, ხარჯვითი ზღვრის აწევის პარალელურად, საჭიროებას უნდა წარმოადგენდეს მიმდინარე ადმინისტრაციული ხარჯების მკაცრი რეგულაციები. ფისკალური გაფართოება არ უნდა ნიშნავდეს ბიუროკრატიული აპარატის ზრდას; პირიქით, სასურველი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების წილის შემცირება მშპ-სთან მიმართებით, რათა ყოველი დამატებითი ლარი სოციალურ და ინფრასტრუქტურულ კაპიტალს მოხმარდეს. სტრატეგიული პროექტების, როგორცაა წყალმომარაგება, ენერჯეტიკა თუ ლოგისტიკა, განხორციელებისას მიზანშეწონილი უნდა იყოს საჯარო და კერძო პარტნიორობის (PPP) პოტენციალის მაქსიმალური ათვისება. ეს მოდელი საშუალებას უნდა აძლევდეს სახელმწიფოს, მოიზიდოს კერძო კაპიტალი და მიაღწიოს მენეჯერულ ეფექტიანობას, რაც შეამცირებს პირდაპირ ფისკალურ წნეხს და დააჩქარებს პროექტების რეალიზაციას.

**ინვესტიციების სივრცითი განაწილებისა და უკუგების მატრიცა**

გეოგრაფიული დონე	ინფრასტრუქტურული სტატუსი	ზღვრული უკუგება ეკონომიკაზე	ეკონომიკური ეფექტი და მულტიპლიკატორი
დედაქალაქი (თბილისი)	ინფრასტრუქტურულად გაჯერებული გარემო.	კლებადი უკუგება - ყოველი დამატებითი ლარის ჩადება იძლევა სულ უფრო ნაკლებ შედეგს.	ხარჯი ხშირად აღემატება მიღებულ ეკონომიკურ სარგებელს.
ურბანული ცენტრები (რეგიონული)	აუთვისებელი ინდუსტრიული პოტენციალი.	სტაბილური უკუგება - არსებობს განვითარების მყარი რესურსი.	ხელს უწყობს რეგიონული ეკონომიკური ბირთვების გაძლიერებას.
რურალური და პერიფერიული დასახლებები	მწვავე „საინვესტიციო შიმშილის“ მდგომარეობაში.	მაქსიმალური უკუგება - ელემენტარული ბაზის შექმნასაც კი მოაქვს ნახტომისებური ეფექტი.	მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ეფექტი - უზრუნველყოფს „მკვდარი კაპიტალის“ გაცოცხლებას.

ფისკალური პოლიტიკის სივრცითი ასპექტი უნდა მიუთითებდეს იმაზე, რომ საჯარო ინვესტიციების ეფექტიანობა მკვეთრად უნდა განსხვავდებოდეს საქართველოს სამ გეოგრაფიულ დონეზე, რაც მოითხოვს მიდგომების ფუნდამენტურ ცვლილებას. დედაქალაქში არსებული ინფრასტრუქტურული გაჯერება უნდა ნიშნავდეს, რომ ცენტრალიზებული ზრდის მოდელი აღარ უნდა იყოს ეფექტიანი და საჭიროებდეს რესურსების გადამისამართებას იმ ტერიტორიებზე, სადაც ინვესტიციის ზღვრული სარგებელი ყველაზე მაღალი იქნება. პერიფერიულ დასახლებებსა და მცირე ურბანულ ცენტრებში ბაზისური ინფრასტრუქტურის შექმნა არ უნდა წარმოადგენდეს მხოლოდ სოციალურ ვალდებულებას, არამედ ეს უნდა იყოს ქვეყნის მასშტაბით ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირების ყველაზე მძლავრი მექანიზმი. შესაბამისად, სივრცითი დისბალანსის შემცირება პირდაპირ კავშირში უნდა იყოს „წმინდა ეფექტის“ მიღწევასთან, სადაც რესურსების მობილიზება დაბალი მულტიპლიკატორის მქონე სფეროებიდან და მათი ინექცია საინვესტიციო შიმშილის მქონე რეგიონებში უნდა უზრუნველყოფდეს საერთო ეროვნულ პროგრესს.

ფისკალური რეფორმის I ფაზა, რომელიც ინვესტიციურ გარღვევას უნდა გულისხმობდეს (1-2 წელი), უნდა ითვალისწინებდეს ხარჯვითი ნაწილის ზრდას მშპ-ის 32-35%-მდე, ხოლო დეფიციტის დროებითი ზრდა 4.5-5.5%-მდე უნდა იქნას განხილული, როგორც განვითარების სტიმული. ამ ეტაპზე ინფრასტრუქტურული ფოკუსის ფარგლებში მიზანშეწონილი უნდა იყოს მასშტაბური ინვესტიციები წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემებში, აგრეთვე სარკინიგზო ქსელის, მათ შორის, რეგიონული და ადგილობრივი ხაზების მოდერნიზაციაში. აგრო-ინფრასტრუქტურის მიმართულებით პრიორიტეტული უნდა იყოს საირიგაციო და სანიაღვრე სისტემების რეაბილიტაცია,

რამაც საფუძველი უნდა ჩაუყაროს პერიფერიებში მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას.

რეფორმის II ფაზაში, რომელიც ხარისხობრივ ნახტომს უნდა ემსახურებოდეს (3-5 წელი), ხარჯებმა უნდა მიაღწიოს მშპ-ის 37-40%-ს, თუმცა ვალზე დამოკიდებულება უნდა შემცირდეს ორგანული საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ხარჯზე (60%). ადამიანური კაპიტალის განვითარებისთვის საჭიროებას უნდა წარმოადგენდეს ჯანდაცვისა (უნივერსალური სამედიცინო დაზღვევა) და განათლების (მასწავლებელთა დაფასება, პროფესიული ჰაბები) სისტემური რეფორმა. რეგიონული SME (მცირე და საშუალო ბიზნესი) სტიმულირებისთვის კი სასურველი უნდა იყოს პერიფერიებში მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის მიზნობრივი ფინანსური ინსტრუმენტების ამოქმედება.

საბოლოოდ, III ფაზაში (6-10 წელი) უნდა იქნას მიღწეული მდგრადი ბალანსი, სადაც ხარჯები უნდა სტაბილურდებოდეს 40%-ზე, ხოლო დეფიციტი უნდა უბრუნდებოდეს 2%-იან ნიშნულს. ბიუჯეტი 75%-ით უნდა ფინანსდებოდეს შიდა რესურსებით, რაც უნდა უბრუნველყოფდეს ქვეყნის ეკონომიკურ სუვერენიტეტს.

### ფისკალური რეფორმის კომპაქტური მატრიცა

პერიოდი	ხარჯი (% მშპ)	დეფიციტი (% მშპ)	მშპ-ის ზრდა	დაფინანსების სტრუქტურა	სექტორული პრიორიტეტები
I ფაზა (1-2 წელი)	32% - 35%	4.5% - 5.5%	5.5% - 7.2%	60% ვალი / PPP	წყალი, რკინიგზა, აგრო-ინფრასტრუქტურა
II ფაზა (3-5 წელი)	37% - 40%	3.5% - 5.0%	7.0% - 8.0%	60% გადასახადი	განათლება, ჯანდაცვა, SME პერიფერიებში
III ფაზა (6-10 წელი)	40%	2.0% - 2.8%	5.5% - 6.5%	ორგანული შემოსავალი	მდგრადი ბალანსი, ეკონომიკის გაორმაგება

შემოთავაზებული ფისკალური ტრანსფორმაცია უნდა წარმოადგენდეს გარდამტეხ ნაბიჯს პასიური ეკონომიკური მოდელიდან აქტიურ, ადამიანზე ორიენტირებულ განვითარებამდე. ბიუჯეტის მკაფიო ორიენტაციამ კაპიტალურ პროექტებზე, მიმდინარე ხარჯების მკაცრმა რეგლამენტირებამ და PPP მოდელის პოტენციალის სრულმა ათვისებამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ყოველი დახარჯული ლარი იქცეს ქვეყნის გრძელვადიან აქტივად. ეს სტრატეგია უნდა აყალიბებდეს მდგრად ეკოსისტემას, სადაც ფისკალური მოქნილობა უნდა ემსახურებოდეს სოციალურ სამართლიანობას, ხოლო რეგიონული გაძლიერება უნდა ხდებოდეს საერთო ეროვნული კეთილდღეობისა და ეკონომიკური სუვერენიტეტის საფუძველი.

ეკონომიკური ტრანსფორმაციის მასშტაბური გეგმის, ე.წ. „დიდი ბიძგის“ (The Big Push) წარმატების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილი უნდა იყოს არა მხოლოდ ბიუჯეტის მექანიკური ზრდა, არამედ ეკონომიკაში არსებული რესურსების ფუნდამენტური გადანაწილება. წინამდებარე მოდელის ფარგლებში რეკომენდებული უნდა იყოს „წმინდა ეფექტის“ მაქსიმიზაცია, სადაც ფისკალური პოლიტიკა გამოყენებულ უნდა იქნას, როგორც ინსტრუმენტი რესურსების ტრანსფერის უზრუნველსაყოფად პასიური კაპიტალიდან (რენტა, უძრავი ქონება, მონოპოლია) აქტიურ ეკონომიკაში (წარმოება, ინოვაცია, ინფრასტრუქტურა). შემოთავაზებული რეფორმა მიზანშეწონილია,

წარმართოს ხუთი ძირითადი ამოცანის ერთდროული შესრულების პრინციპით, ესენია: (1) ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა; (2) ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება მულტიპლიკატორების ეფექტით; (3) კაპიტალის ბაზრის შექმნა; (4) ეროვნული დანაზოგების ზრდა და (5) სოციალური სამართლიანობა.

### **რესურსების მობილიზაცია - ადმინისტრირება, ლეგალიზაცია და ბაზის ზრდა**

სანამ დღის წესრიგში დადგება საგადასახადო განაკვეთების ზრდა, რეკომენდებულია, სახელმწიფომ მაქსიმალურად აითვისოს არსებული პოტენციური ჩრდილოვანი ეკონომიკის შემცირებისა და ადმინისტრირების გაუმჯობესების გზით. უპირველეს ყოვლისა, კრიტიკულად მიზანშეწონილია ხელფასების ლეგალიზაცია დარგობრივი ბენჩმარკების გამოყენებით. არსებული პრაქტიკა, როდესაც დასაქმებულთა ნაწილი მინიმალურ ხელფასს აფიქსირებს, ხოლო რეალურ ანაზღაურება არაოფიციალური მეთოდებით გაიცემა, საჭიროებს სავარაუდო შემოსავლის პრინციპით დაბეგვრას. მაგალითად, თუ სამშენებლო სექტორში დასაქმებულს უფიქსირდება 200-ლარიანი ხელფასი, მაშინ, როცა ბაზარზე შესაბამისი პოზიციის საშუალო ანაზღაურება 1500 ლარია, მიზანშეწონილია, საგადასახადო ორგანომ სხვაობა ავტომატურად დაბეგროს, თუ დამქირავებელი საპირისპიროს ვერ დაამტკიცებს.

ამასთანავე, რეკომენდებულია „ცრუ“ მცირე ბიზნესის სტატუსის გაუქმება. შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმი (1%-იანი დაბეგვრა) დღეს აქტიურად გამოიყენება მაღალანაზღაურებადი პროფესიების (კონსულტანტები, IT სპეციალისტები, იურისტები) მიერ ოპტიმიზაციისთვის. ეს კატეგორია, რომელიც ფაქტობრივად დაქირავებულ შრომას ეწევა, მიზანშეწონილია, დაბრუნდეს საშემოსავლო გადასახადის სტანდარტულ რეჟიმში (20%). უნდა განისაზღვროს მკაფიო ჩარჩოები მცირე ბიზნესის შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმის გამოყენებისთვის. ადმინისტრირების გამკაცრება ასევე უნდა შეეხოს სახელმწიფო პროგრამების ბენეფიციარებს. სახელმწიფო მხარდაჭერი პროგრამების (მაგ: „ანარმოე საქართველოში“, „სოფლის განვითარების სააგენტო“ და დონორული პროექტები) ბენეფიციარებისთვის დაფინანსების მიღების აუცილებელ წინაპირობად უნდა განისაზღვროს მათი სრული მოქცევა საგადასახადო არეალში. ბიზნესი, რომელიც იღებს სახელმწიფო გრანტს ან სუბსიდირებულ სესხს, ვალდებული უნდა იყოს, ანარმოოს გამჭვირვალე ბუღალტერია და სრულად აჩვენოს დასაქმებულთა რეალური ხელფასები.

მნიშვნელოვანია **ციფრული ეკონომიკისა და ბაზრობების ფისკალიზაციის** უზრუნველყოფა. რეკომენდებულია მკაცრი აღრიცხვიანობის დანერგვა მომსახურების სფეროსა და თვითდასაქმებულთა სეგმენტში. ასევე, აუცილებელია ღია ბაზრობების (ე.წ. ლილო, ელიავა) ფისკალიზაცია სავალდებულო საკონტროლო-სალარო აპარატების დანერგვით, ფიქსირებული გადასახადის ნაცვლად. ეს პროცესი უნდა გამყარდეს **ტოტალური ციფრიზაციითა და მოტივაციით**, რაც გულისხმობს სალარო აპარატების სრული ინტეგრაციას ზედნადებებთან (RS.ge) და, თუ ზედნადები არ არის გამოწერილი ელექტრონულად, ხარჯი არ უნდა აღიარდეს. პარალელურად, მიზანშეწონილია მოხდეს „ჩეკის ლატარიის“ სისტემის დანერგვა, რათა მომხმარებელი თავად გახდეს „საგადასახადო ინსპექტორი“.

დამატებითი რეზერვების მობილიზებისთვის რეკომენდებულია სახელმწიფო რესურსების მართვის გაუმჯობესება, სადაც აუცილებელია სახელმწიფო საწარმოებიდან (SOE) დივიდენდების ამოღების მექანიზმის გამკაცრება. ასევე, შემოსავლის მნიშვნელოვანი წყაროა რენტა ბუნებრივ რესურსებსა და ტრანზიტზე. შესაბამისად, მიზანშე-

წონილია მოსაკრებლის ზრდა ბუნებრივი რესურსების (ოქრო, წყალი, წიაღისეული) მოპოვებაზე და სატრანზიტო ტრაილერებზე, რაც წარმოადგენს ბუნებრივი რენტის სამართლიან მონეტიზაციას.

### **სტრუქტურული საგადასახადო რეფორმები (განაკვეთები და ტიპები)**

ბიუჯეტის შევსების პროცესი რეკომენდებულია, წარიმართოს პროგრესულობისა და სოლიდარობის პრინციპების დაცვით. **საშემოსავლო გადასახადის (Income Tax)** ნაწილში მიზანშეწონილია **პროგრესული დაბეგვრის** დანერგვა - დაბალი ხელფასისთვის (<1000 ლ) განაკვეთის შემცირება 10%-მდე (სოციალური შეღავათი), საშუალო ხელფასზე სტანდარტული 20%-ის შენარჩუნება, ხოლო მაღალ ხელფასზე (>10,000 ლ) განაკვეთის ზრდა 25-30%-მდე (სოლიდარობის პრინციპი). პარალელურად, რეკომენდებულია **ამოქმედდეს ირიბი პროგრესირება**, რაც გულისხმობს საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით დასაბეგრი ბაზიდან სოციალური ხარჯების (განათლების საფასური, იპოთეკური სესხის პროცენტი, საქველმოქმედო და ნებაყოფლობითი საპენსიო შენატანები) გამოქვითვას. ასევე, მიზანშეწონილია **ჯანდაცვის სოლიდარობის კომპონენტის** ინტეგრირება - დამატებითი მიზნობრივი შენატანი საშემოსავლოზე (+2%) ან სავალდებულო სადაზღვევო პრემია. საგადასახადო არბიტრაჟის აღმოსაფხვრელად აუცილებელია დივიდენდის გადასახადის (დღეს 5%) გათანაბრება საშემოსავლო განაკვეთთან და მისი ზრდა 15-20%-მდე (საჯარო კომპანიებისთვის დაშვებული გამონაკლისის გარდა).

**მოგების გადასახადის (Profit Tax)** მიმართულებით რეკომენდებულია **Windfall Tax-ის (ჭარბი მოგების გადასახადი)** დანერგვა - მონოპოლისტური და რენტაზე ორიენტირებული სექტორებისთვის (ბანკები, ენერჯეტიკა, აზარტული თამაშები) „ესტონური მოდელის“ გაუქმება და 25-30%-იანი გადასახადის დანერგვა. ასევე, უნდა გამკაცრდეს **კონტროლი ტრანსფერულ ფასნარმოქმნაზე** (ოფშორებში მოგების გატანის პრევენცია) და განხორციელდეს „ესტონური მოდელის“ კორექტირება არაპროფილური ხარჯების (დირექტორისთვის ძვირადღირებული ჯიპის ყიდვა, რესტორნები) მკაცრი დაბეგვრით.

**დამატებული ღირებულების გადასახადის (VAT)** ნაწილში მიზანშეწონილი უნდა იყოს სტანდარტული განაკვეთის ზრდა 18%-დან 20%-მდე, როგორც ბიუჯეტის შევსების ყველაზე სწრაფი გზა, თუმცა რეკომენდებული უნდა იყოს დიფერენცირებული ტარიფების შემოღება - შემცირებული 10% სურსათზე და გაზრდილი 25% ლუქს კლასის საქონელზე (ძვირადღირებული ავტომობილები, სამკაულები). ამ კონტექსტში, სურსათზე დღგ-ს შემცირება არ უნდა იქცეს იმპორტის სტიმულირების მექანიზმად; ამისთვის აუცილებელი უნდა იყოს მისი სრული სინქრონიზაცია აგრარული ტრანსფორმაციის პოლიტიკასთან, სადაც საგადასახადო შეღავათი პირდაპირ უნდა მიებას ადგილობრივი წარმოების ღირებულებათა ჯაჭვების გაძლიერებასა და იმპორტჩანაცვლების სტრატეგიულ მიზნებს, რათა შემცირებული საგადასახადო წნეხით უპირველესად ადგილობრივმა აგრობიზნესმა და მომხმარებელმა ისარგებლოს.

**ქონების გადასახადის (Property Tax)** რეფორმა უნდა გულისხმობდეს მის **უნივერსალიზაციას** - 40,000-ლარიანი დაუბეგრავი ზღვრის გაუქმებით ყველა ქონების დაბეგვრას რეალური საბაზრო ღირებულებით. რეკომენდებულია **5 ჰექტარამდე მიწის** ნულოვანი დაბეგვრის გაუქმება, რაც შექმნის სტიმულს, რომ მიწა დაამუშაოს მან, ვისაც ღირებულების შექმნა შეუძლია, ან მოხდეს ნაკვეთების კონსოლიდაცია. ასევე მიზანშეწონილია **დაუმთავრებელი მშენებლობების** (ე.წ. „კარკასები“) დაბეგვრა და **„უქმად გაჩერების“ გადასახადის** დანერგვა (მიწა ან კომერციული ფართი, რომელიც არ

მუშავდება/არ ქირავდება, უნდა დაიბეგროს გაორმაგებული ან გასამმაგებული ტარიფით). საცხოვრებელ ქონებაზე რეკომენდებულია პროგრესული სკალის ამოქმედება: 1 ბინა - სიმბოლური, რაც უნდა გულისხმობდეს ქონების დაზღვევის მოცულობას; მე-2 ბინა - 0.5%; მე-3 და მეტი - 1.5% - 2%. ამასთან, მიზანშეწონილი უნდა იყოს ქონების დაზღვევის ვაუჩერის დანერგვა, რაც უნდა გულისხმობდეს გადახდილი ქონების გადასახადის ნაწილის უკან დაბრუნებას (ჩათვლას), თუ მესაკუთრე დააზღვევს უძრავ ქონებას, ხოლო მოწყვლადი სოციალური ჯგუფებისთვის გათვალისწინებული უნდა იყოს სახელმწიფოს თანამონაწილეობა დაზღვევის ვაუჩერებში.

**აქციზისა და სპეციალური გადასახადების** კუთხით აუცილებელია **ციფრული მარკირების** დანერგვა თამბაქოსა და ალკოჰოლზე კონტრაბანდის მინიმუმამდე დასაყვანად, საწვავის ხარისხის კონტროლი არალეგალური იმპორტის აღსაკვეთად და სათამაშო ბიზნესიდან მოგების გატანის გადასახადის (Withdrawal Tax) ზრდა 5%-დან 10-15%-მდე.

### **კაპიტალის ბაზრის რევოლუცია - „ესტონური მოდელის“ სტრატეგიული მოდიფიკაცია**

არსებული „ესტონური მოდელი“ და შპს-ების დომინირება იწვევს კაპიტალის არაეფექტიან ალოკაციას („ჩაკეტვის ეფექტს“), რის გამოც აუცილებელია სისტემის მოდიფიცირება დივიდენდის დაბეგვრის დიფერენციაციით - **დახურული შპს-ებისთვის (LLC)** რეკომენდებულია 0%-ის შენარჩუნება რეინვესტირებაზე, მაგრამ დივიდენდის გატანის გადასახადის გამკაცრება (ზრდა 20%-მდე), რაც შექმნის წნეხს გაუმჭვირვალე სტრუქტურებზე. სანაცვლოდ, **საჯარო სააქციო საზოგადოებებისთვის (Public JSC / Listed)**, რომლებიც გადიან საფონდო ბირჟაზე და ხდებიან გამჭვირვალე, მიზანშეწონილია პრივილეგიის - 0-5% დივიდენდის გადასახადის მინიჭება. ამ რეფორმის შედეგად, მსხვილი კომპანიები იძულებულნი გახდებიან, გარდაიქმნან სააქციო საზოგადოებად, კაპიტალი აღარ „ჩაკეტება“ კომპანიის შიგნით არაპროფილურ ხარჯებში (ბეტონი, ავტომობილები), არამედ დივიდენდის სახით გამოვა ბაზარზე და იწვევს სტრუქტურის მეშვეობით მიემართება ყველაზე მაღალეფექტიან ახალ სექტორებში.

იმისათვის, რომ **„დიდი ბიძგი“** დაფინანსდეს არა საგარეო ვალით, არამედ შიდა რესურსით, აუცილებელია დანაზოგების დონის ზრდა მშპ-ის 25-30%-მდე. ამ მიზნით რეკომენდებულია **საპენსიო რეფორმის გაღრმავება** „ავტომატური განევრიანების“ (Auto-enrollment) სისტემის თვითდასაქმებულებზე გაფართოებით. ასევე, მიზანშეწონილია შეიქმნას **უმუშევრობის დაზღვევის ფონდი** ინდივიდუალური დაგროვების მოდელით, სადაც გამოუყენებელი თანხა ემატება პირად პენსიას. დანაზოგების სტიმულირებისთვის რეკომენდებულია **ინდივიდუალური საინვესტიციო ანგარიშების (IIA)** დანერგვა - სპეციალური რეჟიმი, სადაც საინვესტიციო მოგება (კაპიტალის ნაზარდი, პროცენტი, დივიდენდი) სრულად თავისუფლდება საშემოსავლო გადასახადისგან. დამატებით, უნდა განხორციელდეს **სახელმწიფო აქტივების დემოკრატიზაცია (People's IPO)**, რაც გულისხმობს სტრატეგიული სახელმწიფო საწარმოების (რკინიგზა, ენერჯეტიკა) სააქციო საზოგადოებად გარდაქმნას და აქციების 25%-ის მოსახლეობისთვის შეთავაზებას.

სუვერენული ვალი და დეფიციტის მართვა - საინვესტიციო ხიდი და ფისკალური მდგრადობა

ინფრასტრუქტურული გარღვევის მისაღწევად დასაშვები უნდა იყოს ფისკალური დისციპლინის დროებითი, მაგრამ მკაცრად კონტროლირებადი მოდუნება, რაც უნდა ეფუძნებოდეს კაპიტალის ზღვრული პროდუქტიულობის უპირატესობას ვალის მომ-

სახურების ხარჯთან მიმართებით. მოკლევადიან პერიოდში (3-5 წელი) შესაძლებელი უნდა იყოს ბიუჯეტის დეფიციტის ლიმიტის ზრდა მშპ-ის 4-5%-მდე, რაც უნდა განიხილებოდეს როგორც სტრატეგიული საინვესტიციო ხიდი, რომელიც საშუალებას მისცემს ეკონომიკას, გადალახოს არსებული ინფრასტრუქტურული ჩავარდნა და მიაღწიოს თვითკმარობის ახალ საფეხურს.

ამ პროცესში მკაცრად უნდა იქნას დაცული ვალის აღების „ოქროს წესი“ - სახელმწიფო ვალის ზრდა დასაშვები უნდა იყოს მხოლოდ სტრატეგიული ინფრასტრუქტურისა და კაპიტალური ხარჯების დასაფინანსებლად და არა მიმდინარე ხარჯებისთვის, რათა სრულად იქნას გამორიცხული მოხმარების დაფინანსება მომავალი თაობების ხარჯზე. დეფიციტის დაფინანსება უნდა მოხდეს დივერსიფიცირებული წყაროებით, მათ შორის საგარეო შეღავათიანი სესხებით, შიდა სახაზინო ვალდებულებებითა და საპენსიო ფონდის რესურსის ნაწილობრივი ინვესტირებით მაღალშემოსავლიან სახელმწიფო პროექტებში.

საპენსიო აქტივების ამგვარი გამოყენება უნდა ემსახუროდეს შიდა კაპიტალის ბაზრის განვითარებას და ქვეყნის ფინანსური სუვერენიტეტის გაძლიერებას, სადაც ეროვნული დანაზოგები უბრუნდება რეალურ ეკონომიკას მაღალი ამონაგების მქონე პროექტებში, რაც საბოლოო ჯამში უნდა უბრუნველყოფდეს ვალის მდგრადობას ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდის ხარჯზე.

### **ფისკალური დეცენტრალიზაცია - რეგიონული ავტონომია და განვითარების ახალი მოდელი**

ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა წარმოადგენს ქვეყნის მართვის სისტემის თვისობრივი ტრანსფორმაციის გეგმას, სადაც რეგიონული გაძლიერება განიხილება არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ ცვლილებად, არამედ ეკონომიკური ზრდის უმძლავრეს ინსტრუმენტად. აღნიშნული მიდგომა მიზნად ისახავს რეგიონებში არსებული „საინვესტიციო შიმშილის“ აღმოფხვრასა და იმ „მკვდარი კაპიტალის“ გაცოცხლებას, რომელიც დღემდე ცენტრალიზებული მართვის პირობებში აუთვისებელია. ამ პროცესში საკვანძო მნიშვნელობა ენიჭება არსებული, ეკონომიკურად და ფინანსურად დაუსაბუთებელი სისტემის გაუქმებას, რომელიც დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) წილებს ხელოვნური კოეფიციენტებით ანაწილებს. დღგ-ის განაწილების მოქმედი მოდელი სრულიად ნეიტრალურია მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური აქტივობის მიმართ, რადგან დამატებული ღირებულების ჯაჭვი არ არის მიბმული კონკრეტულ ტერიტორიაზე, რის გამოც თვითმმართველობებს ეკარგებათ მოტივაცია, შექმნან უკეთესი ბიზნესგარემო საკუთარი ფისკალური შემოსავლების გასაზრდელად.

ამის საპირისპიროდ, რეფორმის ფუნდამენტური კომპონენტია საშემოსავლო გადასახადის გაზიარების მოდელი, რომლის მიხედვითაც ამ გადასახადის **50% მუნიციპალურ ბიუჯეტებში უნდა დარჩეს**. მიზანშეწონილია ამ პროცესის ეტაპობრივი განხორციელება: 30% - პირველ წელს, 40% - მეორე წელს, ხოლო 50% - რეფორმის სრული ამოქმედებისას. ეს ცვლილება პირდაპირ კავშირშია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებასთან და მუნიციპალიტეტს აძლევს რეალურ ბერკეტს საკუთარი ბიუჯეტის გასაზრდელად. თვისებრივად მნიშვნელოვანია ადმინისტრირების პრინციპის შეცვლა, რათა საშემოსავლო გადასახადი განაწილდეს არა დამსაქმებლის, არამედ **დასაქმებულის რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით**. ახალი მიდგომა უბრუნველყოფს რესურსების სამართლიან დაბრუნებას იმ სივრცეში, სადაც მოქალაქე რეალურად ცხოვრობს და სარგებლობს მუნიციპალური სერვისებით, რაც თავის მხრივ ზრდის მო-

ქალაქის ანგარიშვალდებულებას ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ.

ადგილობრივი თვითმმართველობების რეალური ფინანსური დამოუკიდებლობისთვის პრიორიტეტულია **საჯარო ქონების, განსაკუთრებით მიწების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაცემა** მუნიციპალიტეტებისთვის. ამასთანავე, ამავე თავში განხილული ქონების გადასახადის დაბეგვრის არეალის გაფართოება და სხვა ფისკალური ცვლილებები პოზიტიურად აისახება მუნიციპალურ შემოსავლებზეც, რაც კიდევ უფრო განამტკიცებს ადგილობრივ ფინანსურ მდგრადობას. აღნიშნული ტრანსფორმაცია მნიშვნელოვნად ზრდის მუნიციპალიტეტის კავშირს მის მიერვე ჩამოყალიბებულ ბიზნესს და ყოფით გარემოსთან, რაც ადგილობრივი განვითარების მოტივაციას თვისებრივად ახალ საფეხურზე აიყვანს. რესურსების სამართლიანი გადანაწილებისთვის საჭიროებას წარმოადგენს **გათანაბრებითი (არამიზნობრივი) გრანტების ახალი ფორმულის** დანერგვა, რომელიც ფოკუსირებული იქნება თბილისის გარეთ არსებულ მუნიციპალიტეტებზე. კანონით უნდა დადგინდეს, რომ გათანაბრებითი ფონდის მოცულობა არ იყოს მშპ-ის 1%-ზე ნაკლები. შემოსავლების ზრდასთან ერთად, ფინანსურად ძლიერი მუნიციპალიტეტები ეტაპობრივად გამოეთიშებიან გათანაბრების საჭიროებას, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს, გაზარდოს დახმარება ყველაზე სუსტი და პერიფერიული ერთეულებისთვის.

კაპიტალური პროექტების მხარდასაჭერად მიზანშეწონილი უნდა იყოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის რეფორმირება **„რეგიონული და მუნიციპალური განვითარების ფონდად“**, რომელიც უზრუნველყოფს გრანტებსა და შეღავათიან სესხებს. ფონდი უნდა ფოკუსირდეს მსხვილ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, რომლებიც აჭარბებს ადგილობრივი ბიუჯეტის შესაძლებლობებს. აღნიშნულმა ფონდმა უნდა მართოს მუნიციპალიტეტებისთვის კაპიტალური გრანტების ფონდი, რომელიც უნდა იყოს მშპ-ის არანაკლებ **2%**. ამასთან, ფონდში მიზანშეწონილი უნდა იყოს, შეიქმნას ფოკუსირებული ქვეფონდები, მაგალითად, **წყალმომარაგების ან სასოფლო წყალმომარაგების და წყალარინების, ახალი მცირე ურბანიზებული დასახლებების** განვითარების ქვეფონდი და ა.შ.

საბოლოო ჯამში უნდა მივიღოთ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების **3 დონე** - 1. მუნიციპალური ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდის ხარჯზე მუნიციპალიტეტებმა უნდა განახორციელონ ადგილობრივი პროექტების მნიშვნელოვანი ნაწილი; 2. პროექტები, რომლებიც მსხვილ ინვესტიციებს საჭიროებს, თანადაფინანსებული უნდა იყოს კაპიტალური გრანტებით, ფონდიდან მიღებული სესხებითა და საერთაშორისო დონორების სახსრებით; 3. ინტერმუნიციპალური პროექტები ასევე უნდა განხორციელდეს თანადაფინანსების პრინციპით. სამივე დონეზე ასევე სტიმულირებული უნდა იყოს დაფინანსების მოდელებში **PPP** პრინციპის გათვალისწინება.

რეფორმის შედეგად, მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური დანახარჯები უნდა გაიზარდოს მშპ-ის **12%-მდე**, ხოლო სპეციფიკური „რურალური“ ერთეულებისთვის - **8%-მდე**, რაც უზრუნველყოფს რეგიონული მოდერნიზაციისა და ურბანიზაციისთვის საჭირო რესურსს. შემოთავაზებული ფისკალური დეცენტრალიზაცია არის ქვეყნის სივრცითი ოპტიმიზაციის გარდაუვალი პირობა, რომელიც ცვლის მუნიციპალიტეტების სტატუსს პასიური ბენეფიციარიდან აქტიურ ეკონომიკურ მოთამაშემდე. საშემოსავლო გადასახადის ადგილზე დატოვება, ქონების გადაცემა და გათანაბრების ახალი პოლიტიკა ქმნის მდგრად გარემოს, სადაც რეგიონული განვითარება აღარ არის დამოკიდებული მხოლოდ ცენტრალურ ნებაზე. რესურსების გადამისამართება საინვესტიციო შიმშილის მქონე პერიფერიებში უზრუნველყოფს მაქსიმალურ ზღვრულ უკუგებას ყოველ

დახარჯულ ლარზე, რაც საბოლოოდ აყალიბებს დაბალანსებულ სახელმწიფოს და ზრდის საერთო ეროვნულ კეთილდღეობას.

## 4. მიზნობრივი განვითარების მმართველობის ახალი არქიტექტურა

### ინსტიტუციური რეფორმა - მიზნობრივი განვითარების სააგენტოს (TDA) დაფუძნება

სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანობისთვის აუცილებელია ისეთი ინსტიტუციური მოდელის ჩამოყალიბება, რომელიც მკაფიოდ გამიჯნავს პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების საზღვრებს. რეკომენდებულია **მიზნობრივი განვითარების სააგენტოს (Targeted Development Agency - TDA)** შექმნა - დამოუკიდებელი, დეპოლიტიზებული და მაღალი ტექნოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე სტრუქტურის, რომელიც გახდება პასუხისმგებელი სახელმწიფო მიზნობრივი პოლიტიკის დაგეგმვაზე, კოორდინაციაზე და მონიტორინგზე. სააგენტო არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ადმინისტრაციული ზედამხედველობით; იგი უნდა იქცეს ქვეყნის მთავარ **ანალიტიკური მენეჯმენტის ცენტრად**, რომელიც მონაცემებზე დაყრდნობით ქმნის პოლიტიკის ჩარჩოს და უზრუნველყოფს ეფექტიან ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ კომუნიკაციას სამინისტროებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. სააგენტოს ვალდებულებაა წლიური საჯარო ანგარიშების მომზადება, რომლებიც წარედგინება პარლამენტსა და საზოგადოებას, სადაც დეტალურად იქნება ასახული სოციალურ-ეკონომიკური შედეგები და შესრულების დონე.

### მონაცემებზე დაფუძნებული მმართველობა - ინტუიციიდან ანალიტიკურ პლატფორმამდე

თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობის ტრანსფორმაცია მოითხოვს გადასვლას ინტუიციური მოდელიდან მონაცემთა მართვის ინტეგრირებულ სისტემაზე. აუცილებელია შეიქმნას ერთიანი ანალიტიკური პლატფორმა, რომელიც სინქრონულ რეჟიმში დააკავშირებს ეკონომიკურ, სოციალურ, ინფრასტრუქტურულ და გარემოსდაცვით მონაცემებს. ეს სისტემა ხელმისაწვდომი უნდა იყოს როგორც სახელმწიფო სტრუქტურებისთვის, ისე მკვლევრებისა და ადგილობრივი მმართველობებისთვის, რაც რადიკალურად გააუმჯობესებს გადაწყვეტილების მიღების ხარისხს. მონაცემებზე დაფუძნებული პოლიტიკის მთავარი სიახლეა შეფასების კრიტერიუმების შეცვლა - პროექტები აღარ უნდა ფასდებოდეს ბიუჯეტის ათვისების (Input) მაჩვენებლით, არამედ მხოლოდ შინაარსობრივი ეფექტით (Outcome) - რამდენად შემცირდა უთანასწორობა, რამდენად გაიზარდა რეალური დასაქმება და გაუმჯობესდა სერვისების ხელმისაწვდომობა.

### მმართველობის კულტურის ტრანსფორმაციის მატრიცა

პარამეტრი	არსებული მოდელი (ბიუროკრატიული)	ახალი მოდელი (ტექნოკრატიული)
გადაწყვეტილების საფუძველი	ინტუიცია და პოლიტიკური კონიუნქტურა	მონაცემთა ინტეგრირებული ანალიზი
წარმატების საზომი	ბიუჯეტის ათვისება (Spending)	სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტი (Impact)

მართვის სტილი	ცენტრალიზებული დირექტივები	დეცენტრალიზებული ავტონომია
პასუხისმგებლობა	ფორმალური ანგარიშგება	საჯარო ანგარიშვალდებულება

**რეალური დეცენტრალიზაცია: მუნიციპალური ავტონომიის გაძლიერება**

მიზნობრივი პოლიტიკის შედეგიანობისთვის დეცენტრალიზაცია უნდა იქცეს მმართველობის ქვაკუთხედად. მუნიციპალიტეტებს უნდა მიენიჭოთ რეალური **ფინანსური და სტრატეგიული ავტონომია**, რაც გულისხმობს მათ უფლებას, დამოუკიდებლად მოიზიდონ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, მართონ ინფრასტრუქტურული ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი და განახორციელონ ავტონომიური რეგიონული პროექტები. ცენტრალური ხელისუფლების როლი ამ პროცესში უნდა შემოიფარგლოს ტექნიკური და ანალიტიკური მხარდაჭერით - სპეციალისტების მივლინებით, მონაცემთა პლატფორმებზე წვდომის უზრუნველყოფითა და მენეჯმენტის ტრენინგებით. დეცენტრალიზაცია არის მოქალაქის გაძლიერების ინსტრუმენტი, რათა გადანაცვლებული მიიღებოდეს იმ სივრცეში, სადაც პრობლემა რეალურად არსებობს.

**მონიტორინგი და გამჭვირვალობა**

პოლიტიკის ეფექტიანობის მუდმივი შეფასებისთვის ინერგება მონიტორინგის სამდონიანი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს შეფასების ობიექტურობას და დროულ კორექტირებას:

**შიდა ადმინისტრაციული კონტროლი** - ხორციელდება თითოეული უწყების შიგნით საოპერაციო დონეზე.

დამოუკიდებელი შეფასება - ხორციელდება მიზნობრივი განვითარების სააგენტოს (TDA) ანალიტიკური დეპარტამენტის მიერ მონაცემთა პლატფორმაზე დაყრდნობით.

მიზნობრივი პოლიტიკის წარმატება ეყრდნობა ნდობას, რაც მიიღწევა საჯარო ანგარიშვალდებულების მუდმივი პროცესით. ყოველი სამინისტრო და მუნიციპალური ორგანო ვალდებულია, წარადგინოს **ნახევარწლიური ანგარიში**, რომელიც იქნება გასაგები და ღია მოქალაქეებისთვის. კორუფციისა და არაფორმალური გავლენების რისკის შესამცირებლად, პროგრამების თითოეულ ეტაპზე უნდა ამოქმედდეს საზოგადოებრივი კონსულტაციის მექანიზმი. ადგილობრივი თემები, ბიზნეს-წრეები და აკადემიური სექტორი უნდა მონაწილეობდნენ პოლიტიკის დაგეგმვაში, რათა იგი იყოს რეალობასთან სინქრონული და არა „ზემოდან თავსმოხვეული“ ბიუროკრატიული დოკუმენტი. **საზოგადოებრივი მონიტორინგი** - ხორციელდება ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის, უნივერსიტეტებისა და თემების უშუალო ჩართულობით.

**5. სტრატეგიული ინფრასტრუქტურა – სივრცითი მთლიანობისა და სოციალური სამართლიანობის არქიტექტურა**

ინფრასტრუქტურა აღარ უნდა განიმარტოს მხოლოდ როგორც გზებისა და შენობების მექანიკური ერთობლიობა, რადგან იგი წარმოადგენს განვითარების ეთიკურ საფუძველს - ბალანსის, ხელმისაწვდომობისა და მობილობის უმთავრეს გარანტიას. იგი უნდა იქცეს სოციალურ არტერიად, რომელიც მოქალაქეს ეკონომიკურ პროცესებთან, სახელმწიფო სერვისებთან და ახალ შესაძლებლობებთან აკავშირებს, ხოლო მიზნობ-

რივი ინფრასტრუქტურული პოლიტიკა ამ კონტექსტში წარმოადგენს ერთგვარ „სოციალურ ინჟინერიას“, რომელიც ამცირებს სივრცით დისბალანსს, ზრდის მობილობას და აყალიბებს სამართლიან საზოგადოებას. საქართველოს განვითარების მომავალი სწორედ ამ ხედვაზე დგას: გზა, რკინიგზა, სკოლა, ინტერნეტი და ენერჯია - ეს ყველაფერი აღარ არის მხოლოდ პროექტები, ისინი უნდა იქცეს ეროვნული ბალანსის, ერთიანობისა და კეთილდღეობის სიმბოლოდ. სწორედ ამ კონცეპტუალური ჩარჩოდან გამომდინარე, საბაზო ინფრასტრუქტურის ნაწილში პრიორიტეტულ მიმართულებებად განისაზღვრა წყალმომარაგება-წყალარინება და მობილობა/რკინიგზა, რადგან ისინი წარმოადგენენ სახელმწიფოს „ბიოლოგიური“ და „ეკონომიკური“ გადარჩენის მინიმუმს.

ამ ორი მიმართულების შერჩევა საბაზო ინფრასტრუქტურის ღერძად განპირობებულია მათი ფუნდამენტური როლით ადამიანის ღირსებისა და რეგიონული სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნებაში. წყალმომარაგება და წყალარინება არ არის მხოლოდ ტექნიკური ამოცანა; იგი წარმოადგენს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და დემოგრაფიული მდგრადობის უმთავრეს წინაპირობას, რომლის გარეშეც ნებისმიერი საუბარი რეგიონულ განვითარებაზე აზრს მოკლებულია - წყლის ელემენტარული ხელმისაწვდომობის გარეშე ფიზიკურად შეუძლებელია მოსახლეობის პერიფერიებში დამაგრება და ურბანულ-რურალური დისბალანსის აღმოფხვრა. მეორე მხრივ, მობილობა და სატრანსპორტო ქსელი, განსაკუთრებული აქცენტით რკინიგზაზე, არის ქვეყნის ეკონომიკური პულსაცია, რომელიც უზრუნველყოფს შრომითი და სასაქონლო რესურსების შეუფერხებელ დინებას. რკინიგზა, როგორც ყველაზე მდგრადი და მასშტაბური ტრანსპორტი, გვევლინება რეგიონული ჰაბების ერთიან ეკონომიკურ ქსოვილში ინტეგრირების გარანტად, რაც პირდაპირ პასუხობს „უკუ-გრაფიტაციის პოლიტიკას“. ამრიგად, წყალი, როგორც სიცოცხლის საფუძველი და მობილობა, როგორც განვითარების საშუალება, ქმნიან იმ მინიმალურ ინფრასტრუქტურულ სტანდარტს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საქართველოს ყოველი მოქალაქის თანაბარი ჩართულობა ქვეყნის კეთილდღეობაში.

### **5.1. წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემური რეფორმა - უნივერსალური ხელმისაწვდომობა და რეგიონული ეკონომიკური აღმავლობის საფუძველი**

წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორის ტრანსფორმაცია წარმოადგენს ქვეყნის სივრცითი და ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს. სუფთა სასმელ წყალზე წვდომა და გამართული საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურა აღარ უნდა განიხილებოდეს როგორც ვიწრო სოციალური კეთილდღეობის საკითხი; ეს არის ეკონომიკური ზრდის, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და რეგიონული ასიმეტრიის დაძლევის ფუნდამენტური ინსტრუმენტი. სტრატეგიული ხედვა ეფუძნება რეალურ დეცენტრალიზაციას და მართვის იმგვარი მოდელის ჩამოყალიბებას, სადაც მუნიციპალიტეტი არის პასუხისმგებელი სუბიექტი, ხოლო ოპერირება ეფუძნება მასშტაბის ეკონომიასა და მაღალტექნოლოგიურ სტანდარტებს.

#### **საკანონმდებლო ჩარჩო და ფუნქციური გამიჯვნა**

სექტორში არსებული სისტემური კრიზისის დასაძლევად აუცილებელია სპეციალური კანონის მიღება, რომელიც მკაფიოდ გამიჯნავს ოთხ ძირითად ფუნქციას და განსაზღვრავს მათ სუბიექტებს:

**წყალმომარაგების უფლებამოსილება** - ეს არის მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიური პოლიტიკურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის სრული იმპლემენტაციით, მუნიციპალიტეტმა უნდა უზრუნველყოს სერვისის ხელმისაწვდომობა თავის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მცხოვრები ყველა პირისთვის. ამისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული და გაურკვეველი სტატუსის მქონე აქტივები სრულად უნდა გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს.

**წყალმომარაგების საქმიანობა (ოპერირება)** - უშუალო სერვისს უზრუნველყოფს ლიცენზირებული კომპანია. მუნიციპალიტეტი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს ლიცენზირებული ოპერატორის მეშვეობით, რომელიც შეიძლება იყოს კერძო, მუნიციპალური ან რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მიერ ერთობლივად დაფუძნებული სუბიექტი.

**სისტემების განვითარება** - ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და რეაბილიტაცია მუნიციპალიტეტებისა და საოპერაციო კომპანიების სინერგიული კომპეტენციას.

**რეგულირება** - ტარიფების დადგენა და ლიცენზირება საწყის ეტაპზე რჩება სემეკის (GNERC) კომპეტენციასში, ხარისხის კონტროლზე კი პასუხისმგებელი არიან გარემოს დაცვისა და სურსათის უვნებლობის სააგენტოები.

### **რეგიონული მოდელი და მასშტაბის ეკონომია**

საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ წყლის სექტორში მომსახურების ერთეულის ფასი მკვეთრად მცირდება მომხმარებელთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად და სტაბილურდება **100,000-ზე მეტი** მოსახლის პირობებში. შესაბამისად, მოდელი „1 მუნიციპალიტეტი - 1 კომპანია“ ეკონომიკურად არაეფექტურია. მიზანშეწონილია **რეგიონული ერთობლივი, წილობრივი წყალმომარაგების კომპანიების** პრაქტიკის დანერგვა. საქართველოში არსებული 10 რეგიონიდან 7 მათგანი (აჭარა, იმერეთი, სამეგრელო, სამცხე-ჯავახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, კახეთი) მოსახლეობის რაოდენობით ოპტიმალურია დამოუკიდებელი რეგიონული კომპანიების ფუნქციონირებისთვის. ამ რეფორმით, არსებული ცენტრალიზებული სახელმწიფო კომპანია უნდა ლიკვიდირდეს, ხოლო მისი აქტივები გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს. საბოლოო მიზანია, რომ საქართველოში არსებული **3,700-ზე დასახლება** სრულად დაიფაროს ლიცენზირებული კომპანიების პასუხისმგებლობის არეალით.

### **დასახლებების კატეგორიზაცია და სამუშაოების სპეციფიკა**

უნივერსალური დაფარვის მისაღწევად, დასახლებები კლასიფიცირდება ოთხ ძირითად კატეგორიად, სადაც სამუშაოების ტიპი განსხვავდება ურბანული და გეოგრაფიული თავისებურებების მიხედვით:

#### **კატეგორია I - მსხვილი ქალაქები და ადმინისტრაციული ცენტრები (25 ქალაქი და 60 დაბა)**

აქ საუბარი უნდა იყოს კომპლექსურ საინჟინრო პროექტებზე, რაც უნდა გულისხმობდეს მაგისტრალური მილსადენების სრულ რეაბილიტაციას დანაკარგების მინიმუმამდე შესამცირებლად. აუცილებელი უნდა იყოს თანამედროვე წყალმომზადების ნაგებობების (ულტრაფილტრაცია, ქლორირების ავტომატიზაცია) და მასშტაბური წყალარინების (კანალიზაციის) ცენტრალიზებული ქსელების მოწყობა. უმთავრესი კომპონენტი უნდა იყოს ბიოლოგიური გამწმენდი ნაგებობების (WWTP) მშენებლობა, რაც უნდა უზრუნველყოფდეს გარემოსდაცვითი სტანდარტების დაცვას და ჩამდინარე წყლების უსაფრთხო ჩაშვებას რეციპიენტებში.

## **კატეგორია II - ურბანიზაციის პერსპექტივის მქონე მსხვილი სოფლები (150-მდე დასახლება)**

ამ დასახლებებში აქცენტი უნდა კეთდებოდეს სრულიად ახალი წყალარინების ქსელების შექმნაზე, რომლებიც აქამდე პრაქტიკულად არ არსებობდა. სამუშაოები უნდა მოიცავდეს თვითდინებითი და წნევითი საკანალიზაციო კოლექტორების მოწყობას და მოდულური ტიპის გამწმენდი ნაგებობების მონტაჟს. წყალმომარაგების კუთხით უნდა მოხდეს დებეტის გაზრდა ახალი ჭაბურღილების ან სათავე ნაგებობების მეშვეობით და რეზერვუარების მოცულობის გაფართოება 24-საათიანი გრაფიკის უზრუნველსაყოფად.

## **კატეგორია III - საშუალო სოფლები და თემური ცენტრები (800-მდე დასახლება)**

აქ სამუშაოები ძირითადად უნდა იყოს მიმართული არსებული, ამორტიზებული სისტემების რეკონსტრუქციაზე. სპეციფიკა უნდა გულისხმობდეს შიდა განაწილების ქსელების სრულ შეცვლას, ინდივიდუალური გამრიცხველიანების დანერგვას და წყლის ხარისხის კონტროლის ავტომატური სისტემების დამონტაჟებას. წყალარინებისთვის გამოყენებული უნდა იქნას კომბინირებული მეთოდები - მცირე კოლექტიური გამწმენდები ან სექტიკური სისტემების მართული ქსელი.

## **კატეგორია IV - მცირე და მაღალმთიანი სოფლები (2,500-მდე დასახლება)**

ამ კატეგორიაში გამოყენებული უნდა იქნას დეცენტრალიზებული, ტექნოლოგიურად გამართული და ეკონომიური გადაწყვეტილებები. სასოფლო წყალმომარაგების მოდერნიზაციის ფარგლებში, პრიორიტეტული უნდა იყოს წყაროების სათავე ნაგებობების სრული რეაბილიტაცია და თანამედროვე საინჟინრო სტანდარტებთან შესაბამისობა. ეს უნდა გულისხმობდეს არა მხოლოდ ფიზიკური კონსტრუქციების განახლებას, არამედ მკაცრი სანიტარიული დაცვის ზონების მოწყობასა და დებეტის მართვის ინტელექტუალური სისტემების დანერგვას, რათა მაქსიმალურად იქნას ათვისებული ლოკალური წყლის რესურსები და მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი ბაქტერიოლოგიური დაბინძურების რისკი. სამუშაოები უნდა მოიცავდეს წყაროების კაპტაჟს, მცირე ფილტრაციის სისტემებს და ენერგოეფექტურ (მათ შორის მზის ენერგიაზე მომუშავე) ტუმბოებს. წყალარინებისთვის პრიორიტეტული უნდა იყოს ინოვაციური ლოკალური გადაწყვეტილებები (მაგალითად, ბიოსექტიკები ან ფიტო-გამწმენდი სისტემები), რაც მინიმალურ საოპერაციო ხარჯებთანაა დაკავშირებული.

## **5-წლიანი ფორსირებული გეგმა და ფინანსური მოდელი**

სტრატეგიის ამოსავალი წერტილია **5-წლიან პერიოდში მოსახლეობის 80%-ის სრული დაფარვა** 24-საათიანი, სტანდარტების შესაბამისი სასმელი წყლით და გამართული წყალარინების სისტემით. დანარჩენი 20%-ისთვის ამავე ვადაში დასრულებული უნდა იყოს სრული საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია და დაწყებული სამშენებლო სამუშაოები.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის პირობებში (საშემოსავლო გადასახადის 50%-ის მუნიციპალიტეტებში დატოვებით), ფინანსური მობილიზაციის პირობითი მოდელი ასე გამოიყურება:

ფინანსური წყარო	5-წლიანი რესურსი (კორექტირებული)	სამიზნე ამოცანა
მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები	1.2 - 1.5 მლრდ აშშ დოლარი	შიდა ქსელები, III-IV კატეგორიის სოფლები
სახელმწიფო კაპიტალური ტრანსფერები (მშპ-ის 2%+)	1.8 - 2.2 მლრდ აშშ დოლარი	WWTP, მაგისტრალები, I-II კატეგორია
საერთაშორისო დონორების თანადაფინანსება	1.5 - 1.8 მლრდ აშშ დოლარი	ტექნოლოგიური იმპორტი და მსხვილი სესხები
<b>ჯამური მობილიზებული რესურსი</b>	<b>~4.5 - 5.5 მლრდ აშშ დოლარი</b>	<b>3,500+ დასახლების სრული დაფარვა</b>

**წყალმომარაგება/წყალარინების ინფრასტრუქტურული მოდერნიზაციის სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტები და რეგიონული განვითარება**

რეგიონებში ინფრასტრუქტურის შექმნის ინტენსიური პროცესი, მისი ადგილობრივ ეკონომიკურ აქტიურობაზე ზეგავლენა და მულტიპლიკატორი უნდა იქნას გააზრებული, როგორც მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სტიმული, რომელიც სტრატეგიულად ორ ძირითად ფაზას მოიცავს: 1. **მშენებლობის ფაზა (Construction Boom)** - მასშტაბური სამუშაოები უნდა გულისხმობდეს ადგილობრივი შრომითი რესურსების მობილიზებას, რაც უნდა უზრუნველყოფდეს სოფლად დასაქმებისა და შემოსავლების ზრდას. მუნიციპალიტეტების მიერ გამოცხადებულმა ტენდერებმა ხელი უნდა შეუწყოს მცირე და საშუალო ადგილობრივი სამშენებლო და საინჟინრო კომპანიების განვითარებას, რომლებიც მსხვილი საერთაშორისო კონტრაქტორების ქვეკონტრაქტორებად უნდა მოგვევლინონ, რაც თავის მხრივ უნდა უზრუნველყოფდეს ტექნოლოგიურ ტრანსფერსა და ადგილობრივი ბიზნესის კაპიტალიზაციას; 2. **ექსპლუატაციისა და მართვის ფაზა** - გამართული სისტემების მართვამ უნდა შექმნას მუდმივი მოთხოვნა კვალიფიციურ კადრებზე, მათ შორის ინჟინრებზე, ტექნიკოსებსა და IT სპეციალისტებზე, რაც რეგიონებში სტაბილური, მაღალანაზღაურებადი სამუშაო ადგილების გაჩენის ერთ-ერთი საფუძველი უნდა გახდეს. წყლის საიმედო მიწოდება კი უნდა იქცეს ერთ-ერთ კრიტიკულ წინაპირობად ადგილობრივი მცირე წარმოებების, მათ შორის გადამამუშავებელი ქარხნების, სასტუმროებისა და აგროტურისტული ობიექტების ფუნქციონირებისთვის.

ამავდროულად, ცხოვრების დონე და რეგიონული ასიმეტრიის დაძლევა უნდა განიხილებოდეს როგორც პროცესის განუყოფელი ნაწილი, სადაც წყალმომარაგების რეფორმა შესაძლოა იქცეს რეგიონული ასიმეტრიის დაძლევის ერთ-ერთ ეფექტიან საშუალებად, რადგან ურბანული ტიპის სერვისების მიტანა სოფლად უნდა უწყობდეს ხელს ცხოვრების ხარისხის გათანაბრებას თბილისსა და პერიფერიებს შორის. ჯანდაცვის ეფექტი - უსაფრთხო სასმელი წყალი მნიშვნელოვნად უნდა ამცირებდეს დაავადებების რისკს, რაც ზოგავს საოჯახო ბიუჯეტს და ამაღლებს მოქალაქის შრომით პროდუქტიულობას. აქტივების კაპიტალიზაცია - სოფლად ინფრასტრუქტურის გაყვანამ უნდა შეუწყოს ხელი ადგილობრივი უძრავი ქონების, მათ შორის სახლებისა და მიწის ნაკვეთების საბაზრო ფასის ზრდას, რაც „მკვდარ კაპიტალს“ ცოცხალ რესურსად და მესაკუთრე მოქალაქეების სიმდიდრის პირდაპირ წყაროდ აქცევს. დემოგრაფიული სტაბილურობა - ცხოვრების დონის გათანაბრებამ უნდა შეამციროს შიდა მიგრაცია და შექმნას მოტივაცია ახალგაზრდებისთვის, რათა დარჩნენ და განავითარონ აგრობიზნესი თუ ტურისტული სერვისები საკუთარ რეგიონში.

## 5.2. მობილობის ახალი არქიტექტურა და სტრატეგიული ინფრასტრუქტურა - ქვეყნის სივრცითი და ეკონომიკური ინტეგრაციის მოდელი

შემოთავაზებულია ქვეყნის მობილობის ახალ არქიტექტურა, სადაც ტრანსპორტი აღარ განიხილება მხოლოდ როგორც გადაადგილების საშუალება, არამედ როგორც სოციალური თანასწორობისა და ეკონომიკური ზრდის მნიშვნელოვანი კატალიზატორი. მობილობა არის ფუნდამენტური უფლება, რომელიც პირდაპირ განსაზღვრავს მოქალაქის წვდომას განათლებაზე, ჯანდაცვასა და შრომის ბაზარზე, რაც საბოლოო ჯამში ქვეყნის „სივრცითი განკურნების“ გზაა.

ეკონომიკური ზრდა ამ მოდელში არ არის აბსტრაქტული სტატისტიკური მაჩვენებელი; იგი პირდაპირ აისახება ცხოვრების დონეზე **სივრცითი დისტანციის შემცირებისა და აქტივების კაპიტალიზაციის** ხარჯზე. როდესაც მოქალაქეს ეძლევა შესაძლებლობა, დასაქმდეს ეკონომიკურ ცენტრებში **საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის გარეშე**, ეს ნიშნავს ოჯახების განთავისუფლებას ბინის ქირისა და ურბანული ადაპტაციის უზარმაზარი ხარჯებისგან, რაც რეალური განკარგვადი შემოსავლის ზრდას უდრის. სატრანსპორტო ხელმისაწვდომობა იწვევს რეგიონებში არსებული „მკვდარი კაპიტალის“ - უძრავი ქონებისა და აგრარული აქტივების ფასის მკვეთრ ზრდას, რაც მესაკუთრე მოქალაქეების სიმდიდრის პირდაპირი წყარო ხდება.

ამგვარი მოდელით ეკონომიკური ზრდა ცხოვრების დონეზე გარდაისახება დროის ეკონომიის ხარჯზეც - როდესაც მგზავრობის დრო 30-45 წუთამდე მცირდება, მოქალაქე იბრუნებს თავის ყველაზე ძვირფას რესურსს - დროს, რაც ზრდის შრომის პროდუქტიულობასა და დასვენების ხარისხს. რკინიგზის უსაფრთხოების ფაქტორი (20-ჯერ უფრო უსაფრთხოა ავტოტრანსპორტზე) და ეკოლოგიური ეფექტი (80%-ით ნაკლები გამონახობილი) ქმნის ჯანსაღ საცხოვრებელ გარემოს, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ამცირებს ჯანდაცვის ხარჯებს და ზრდის ცხოვრების ხანგრძლივობას. საბოლოო ჯამში, ასიმეტრიული მულტიპლიკატორის ამოქმედება პერიფერიებში უზრუნველყოფს, რომ ყოველი ჩადებული ლარი სამჯერ მეტ უკუგებას აძლევს ადგილობრივ მოსახლეობას, ვიდრე გაჯერებულ ცენტრებში.

### სტრატეგიული ინფრასტრუქტურა - მობილობის ახალი არქიტექტურა და რეგიონული სარკინიგზო ინტეგრაცია

საქართველოს სატრანსპორტო პოლიტიკა ისტორიულად ორიენტირებული იყო სატრანზიტო სატვირთო გადაზიდვებზე, რამაც სამგზავრო სექტორი თითქმის სრულად დაჩრდილა და მისი სოციალურ-ეკონომიკური მნიშვნელობა მინიმუმამდე დაიყვანა. სატვირთო გადაზიდვებზე გადაჭარბებულმა ფოკუსირებამ გამოიწვია შიდა მობილობის კრიზისი და რეგიონების დეკაპიტალიზაცია. რეფორმის უმთავრესი ამოცანაა პრიორიტეტების თანდათანობითი გადანაცვლება სარკინიგზო ტრანსპორტზე, სადაც სამგზავრო გადაზიდვებს სატვირთოსთან თანაბარი პრიორიტეტი ენიჭება. მაღალსიჩქარიანი (High Speed) მაგისტრალებზე ფანტასტიკური ფიქრის ნაცვლად, რომელიც კოლოსალურ რესურსებს მოითხოვს, სტრატეგიულად რეალისტური და ეფექტიანია რესურსების მიმართვა რეგიონულ და ადგილობრივ სამგზავრო ხაზებზე.

მიზანშეწონილია „Smart Speed“ კონცეფციის დანერგვა, რაც გულისხმობს არსებული ხაზების ტექნოლოგიურ განახლებასა და სხვადასხვა ტიპის გადაზიდვების სინქრონიზაციას:

**ჩქაროსნული მაგისტრალი (Intercity)** - აღმოსავლეთ-დასავლეთის ძირითადი ღერძის სრული მოდერნიზაცია „გადახრადი მატარებლების“ (Tilting Trains) ტექნოლოგიით, რაც მინიმალური ინფრასტრუქტურული დანახარჯით თბილისი-ბათუმის მგზავრობის დროს **3 საათამდე** დაიყვანს. საპროექტო სიჩქარე განისაზღვრება **160-200 კმ/სთ**-ით, რაც რკინიგზას ავტოტრანსპორტზე კონკურენტუნარიანს გახდის.

**რეგიონული და საგარეუბნო ქსელი (S-Bahn)** - მხოლოდ მიდგომის ილუსტრაციისთვის შემოთავაზებულია მაგალითის სახით - თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის აგლომერაციების და მაღალი ინტენსივობის მოძრაობის დაწესება. თბილისის ქსელში (რუსთავი, მცხეთა, გორი, მარნეული) **15-წუთიანი ინტერვალისა** და **80-100 კმ/სთ** საოპერაციო სიჩქარის უზრუნველყოფა, რუსთავის შემთხვევაში კი - რკინიგზის უშუალოდ ქალაქის ცენტრში შეყვანა. ქუთაისისა და ბათუმის კლასტერებში (წყალტუბო, სამტრედია, ქობულეთი, ფოთი) **100-120 კმ/სთ** სიჩქარის დაწესება რეგიონული ეკონომიკური გრავიტაციის ახალი ცენტრების შესაქმნელად.

**ლოკალური და ტურისტული ხაზები** - პანორამული და ვიწროლიანდაგიანი ხაზების აღდგენა მაღალმთიანი და ტურისტული ზონების ეკონომიკური გახსნისთვის. საპროექტო სიჩქარე **60-80 კმ/სთ**, რაც რაჭის „Alpine Rail“ (საჩხერე-ონი), „ჯავახეთის ექსპრესისა“ (წალკა, ნინოწმინდა, ახალქალაქი) და დასავლეთ საქართველოს ხაზების (ზუგდიდი-მესტია) პროექტებს ეკონომიკურად ეფექტიანს გახდის.

**ინტერმოდალური ინტეგრაცია** - სადგურების სრული გარდაქმნა მულტიმოდალურ სატრანსპორტო კვანძებად, სადაც რკინიგზა სინქრონიზებულია ავტობუსების ქსელთან. ერთიანი ელექტრონული ბილეთის სისტემის დანერგვა, რაც მოქალაქეს მთელი ქვეყნის მასშტაბით თავისუფალი გადაადგილების საშუალებას მისცემს.

სარკინიგზო ინფრასტრუქტურის ჯამური საინვესტიციო ბიუჯეტი შეადგენს **4-5 მილიარდ დოლარს (10-12 მილიარდ ლარს)**, რომლის **50-60%** დაიფარება ბიუჯეტიდან 7-10 წლის განმავლობაში. 1 ლარი ინვესტიცია ამ სექტორში აგენერირებს მინიმუმ **1.6 ლარის** ეკონომიკურ ზრდას, ხოლო რეგიონებში ეს ეფექტი სამმაგდება. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი მაჩვენებლები საილუსტრაციოა და წარმოადგენს სტრატეგიულ ორიენტირს; მათი პრაქტიკული განხორციელება მოითხოვს სიღრმისეულ **მასტერ-პლანებს**, სადაც ზუსტად იქნება გათვლილი მგზავრობის კადები და სადგურების მულტიმოდალური ტრანსფორმაცია.

### **საავტომობილო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაცია - ქსელური კავშირი და უსაფრთხოება**

საავტომობილო გზების განვითარება სტრატეგიულად უნდა გადაენწყოს და იქცეს სარკინიგზო ღერძის დამხმარე, მაინტეგრირებელ ქსელად. პრიორიტეტის თანდათანობითი გადასაცვლება რკინიგზაზე ნიშნავს საგზაო ინფრასტრუქტურის როლის რევიზიას - ნაცვლად მხოლოდ ცენტრალური მაგისტრალის მშენებლობისა, აქცენტი უნდა გადავიდეს შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების ხარისხობრივ გაუმჯობესებაზე. ეს მიდგომა ეფუძნება კლებადი უკუგების კანონს, სადაც გაჯერებულ ცენტრებში (თბილისი) ჩადებული ყოველი ლარი სულ უფრო ნაკლებ ზღვრულ უკუგებას იძლევა, ხოლო პერიფერიული გზების რეაბილიტაციას, რომლებიც სოფლებს სარკინიგზო ჰაბებთან აკავშირებს, მაქსიმალური ეკონომიკური ეფექტი აქვს.

ინვესტიციების ძირითადი მიმართულება უნდა გახდეს საგზაო უსაფრთხოების სტანდარტების რადიკალური ამაღლება და თანამედროვე საინჟინრო ნაგებობების (ხიდები, გვირაბები) მდგრადობა რთული რელიეფის პირობებში. ელექტროფიციერებულ ტრანსპორტზე გადასვლა და საგზაო ქსელის სინქრონიზაცია რკინიგზასთან შეამცი-

რებს ენერგო-დანახარჯებს და გაზრდის ქვეყნის ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობას.

შემოთავაზებული ინფრასტრუქტურული ტრანსფორმაცია წარმოადგენს რესურსების გადამისამართებას დაბალი მულტიპლიკატორის მქონე სფეროებიდან მაღალი უკუგების მქონე რეგიონულ პროექტებში. რკინიგზის თვისებრივი განვითარება, სადაც სამგზავრო გადაზიდვებს სათანადო პრიორიტეტი ენიჭება და საგზაო ინფრასტრუქტურის, როგორც მისი მხარდამჭერი ქსელის მოდერნიზაცია, ერთობლივად ამოქმედებს ასიმეტრიულ მულტიპლიკატორს. ეს სტრატეგია აყალიბებს ფიზიკურად და ეკონომიკურად ერთიან სახელმწიფოს, სადაც მობილობის დემოკრატიზაცია აქცევს „მკვდარ კაპიტალს“ ცოცხალ რესურსად და ქმნის სამართლიან გარემოს მდგრადი ეროვნული პროგრესისთვის.

## 6. ეკონომიკის სექტორული და სივრცითი რეკონსტრუქცია - აგრარული ტრანსფორმაციისა და „უკუ-გრაჰიტაციის“ სინერგია

შემოთავაზებული რეკომენდაციების სტრატეგიული ხედვა ეფუძნება პრინციპს, რომ სახელმწიფო უნდა გაემიჯნოს რადიკალურ ეკონომიკურ პოლუსებს - ერთი მხრივ, პასიურ მიდგომას, რომელიც სექტორული პოლიტიკის სრულ იგნორირებასა და ბაზრის თვითდინებაზე მიშვებას გულისხმობს და მეორე მხრივ, ინტერვენციულ ხედვას, რომელიც ეკონომიკის ტოტალურ სახელმწიფო კონტროლსა და ნაციონალიზაციას ეყრდნობა. ჩვენი რეკომენდაციაა **აქცენტირებული სტრუქტურული პოლიტიკის** გატარება, რომელიც უზრუნველყოფს რეალური სექტორის დივერსიფიცირებას, ინდუსტრიების გეოგრაფიულად თანაბარბომიერ გადანაწილებასა და ტექნოლოგიური კომპონენტების მკვეთრ გაძლიერებას.

ამ კონტექსტში, სოფლის მეურნეობა აღარ უნდა იქნას აღქმული როგორც „სოციალური ტვირთი“ ან ჩამორჩენილობის სიმბოლო. პირიქით, აგრარული სექტორი არის ქვეყნის უდიდესი ათვისებადი პოტენციალი, რომელიც სწორი ტექნოლოგიური და ფისკალური სტიმულების პირობებში უნდა იქცეს ბიზნესისა და შემოსავლების გენერირების მთავარ წყაროდ. სტრატეგიის მიზანია, სოფლის მეურნეობა და რეგიონული ბიზნესი გაერთიანდეს ერთიან ღირებულებათა ჯაჭვში, სადაც სახელმწიფო „უკუ-გრაჰიტაციის“ პოლიტიკით კაპიტალს მიმართავს იქ, სადაც იქმნება რეალური პროდუქტი. წინამდებარე თავებში მოყვანილი ყოველი ციფრი და საპროგნოზო მაჩვენებელი ემსახურება ამ მასშტაბური მოდელის უკეთ აღქმასა და მისი ეკონომიკური ეფექტიანობის დასაბუთებას.

ქვემოთ წარმოდგენილია მიზნობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის რეკომენდაციები, რომლებიც აერთიანებს როგორც სექტორულ, ისე სივრცით-გეოგრაფიულ მიდგომებს და ეფუძნება ბალანსის, ეფექტურობისა და სოციალური სამართლიანობის პრინციპებს. თითოეული მიმართულება წარმოდგენილია როგორც სტრატეგიული ბლოკი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო ჩარევის პრიორიტეტებსა და განხორციელების კონკრეტულ ინსტრუმენტებს.

ეს არის **ეროვნული ინტეგრაციისა და მიზნობრივი განვითარების სტრატეგიული კარკასი** - ერთიანი კონცეპტუალური ფუნდამენტი, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს გარდაქმნას ფრაგმენტირებული სივრციდან ერთიან, დინამიკურ და სამართლიან სახელმწიფოებრივ ორგანიზმად.

წინამდებარე რეკომენდაციები ეფუძნება მოსაზრებას, რომ ქვეყნის პროგრესი მხოლოდ მშპ-ის მშრალი ციფრებით არ იზომება; რეალური განვითარება მიიღწევა იქ, სადაც სივრცე, ადამიანი და ეკონომიკური თავისუფლება ერთმანეთს თანხვედრაში ხვდება. ეს კარკასი სამ ფუნდამენტურ სვეტს ეყრდნობა:

## **6.1. საქართველოს აგრარული ტრანსფორმაცია - სოფლის მეურნეობა არა სოციალური ტვირთი, არამედ პოტენციალი**

საქართველოს აგრარული სექტორის ტრანსფორმაცია უნდა დაეფუძნოს ფუნდამენტურ პარადიგმულ ცვლილებას, რომლის ფარგლებშიც სოფლის მეურნეობა აღარ უნდა განიხილებოდეს როგორც სოციალური თვითგადარჩენის მექანიზმი ან უმუშევრობის გადაფარვის „ბუფერული ზონა“. ნაცვლად სოციალური ტვირთისა, სექტორი უნდა გარდაიქმნას ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთ მთავარ სტრატეგიულ პოტენციალად, სადაც მაღალტექნოლოგიური წარმოება, ღირებულებათა ჯაჭვების სრული ციკლი და რაციონალური მიწათსარგებლობა ჩაანაცვლებს ფრაგმენტირებულ და დაბალპროდუქტიულ შრომას. წინამდებარე თავი ადგენს სტრატეგიულ ხედვას, რომლის მიზანია სოფლის რესურსების მაქსიმალური კაპიტალიზაცია, რათა აგრარული სფერო იქცეს არა მხოლოდ სურსათის უსაფრთხოების გარანტად, არამედ რეგიონული განვითარების დინამიკურ, მაღალშემოსავლიან და ექსპორტზე ორიენტირებულ ეკონომიკურ დრაივერად.

### **მიწის ფუნდამენტური რეფორმა - „კაპიტალის გაცოცხლება“ და სივრცითი მართვა**

მიწის რეფორმის ფარგლებში აუცილებელია ქვეყნის **800,000 ჰექტარი** სახნავი მიწის ფონდის მობილიზება, საიდანაც სტრატეგიული სამიზნე მაჩვენებელი ამ რესურსის მინიმუმ **80%-ის (640,000 ჰა)** სრულად ჩართვაა სამეურნეო ბრუნვაში. ამისთვის რეკომენდებულია მიწის სრული რეგისტრაცია, სახელმწიფო სავარგულების პრივატიზაცია და სათიბ-საძოვრების გადაცემა მუნიციპალიტეტებისა თუ კოოპერატივებისათვის. დაუმუშავებელი მიწის მინიმუმამდე დასაყვანად უნდა ამოქმედდეს საგადასახადო მექანიზმი (ორმაგი ტარიფი) პრინციპით - „დაამუშავე ან გადაიხადე“: **ტარიფი A (აქტიური სტატუსი)** ითვალისწინებს სიმბოლურ გადასახადს, ხოლო **ტარიფი B (პასიური სტატუსი)** აწესებს საჯარიმო ტარიფს პირობით დიაპაზონში - **1,400-დან 2,800 ლარამდე** ჰექტარზე. ბაზრის ქაოსის თავიდან ასაცილებლად მიზანშეწონილია სახელმწიფო „მიწის ბანკის“ შექმნა, რომელიც მოახდენს მცირე ნაკვეთების კონსოლიდაციას მსხვილ, **28-70-ჰექტრიან** მასივებად მასშტაბის ეკონომიის შესაქმნელად. პარალელურად, უნდა დაინერგოს გეოინფორმაციული რუკა (GIS).

### **მელიორაციის სისტემური მოდერნიზაცია - ირიგაციისა და დრენაჟის სტრატეგიული ჩარჩო**

მელიორაცია უნდა განიხილებოდეს როგორც აგრარული სექტორის „ფიზიკური ხერხე-მალი“ და პროდუქტიულობის ზრდის უმთავრესი ინფრასტრუქტურული საფუძველი. სტრატეგიული მიზანია სამელიორაციო სისტემებით (ირიგაცია და დრენაჟი) დაფარული ფართობების ზრდა **230,000 - 270,000 ჰექტრამდე**, რაც საფუძველს ჩაუყრის პროდუქტიულობის ნახტომისებურ ზრდას და უზრუნველყოფს კლიმატური რისკების ეფექტიან მართვას.

რეგიონული სპეციფიკა და ტექნოლოგიური პრიორიტეტები

- **ირიგაციის განვითარება** - აღმოსავლეთ და სამხრეთ საქართველოს აგრარული პოტენციალის ასათვისებლად, პრიორიტეტული უნდა იყოს მაგისტრალური და გამანაწილებელი არხების სრული რეაბილიტაცია წყლის დანაკარგების მინიმუმამდე შესამცირებლად. სახელმწიფო მხარდაჭერა ორიენტირებული უნდა იყოს წყალდამზოგი ტექნოლოგიების (წვეთოვანი და დანვიმებითი ირიგაცია) დანერგვაზე, სადაც სამელიორაციო მომსახურების მიწოდება პირდაპირ უნდა იყოს სინქრონიზებული სუბსიდირების ახალ, პირობით მოდელთან.
- **სადრენაჟო სისტემები** - დასავლეთ საქართველოსა და კოლხეთის დაბლობისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი უნდა იყოს სადრენაჟო და კოლექტორული ქსელების სრული რეკონსტრუქცია. ზედაპირული და გრუნტის წყლების ეფექტიანი მართვა უნდა გულისხმობდეს ნიადაგის დაჭაობების პრევენციასა და ნაყოფიერების აღდგენას, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს, მაღალეფექტიან სამეურნეო ბრუნვაში დააბრუნოს ამჟამად აუთვისებელი ათასობით ჰექტარი სავარგული.

**ფინანსური პროგნოზი და საინვესტიციო მოდელი (2025-2030)**

სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის განვითარების 5-წლიანი საპროგნოზო ბიუჯეტი ~1.7 - 2.0 მლრდ ლარის ფარგლებში შემდეგნაირად უნდა გადანაწილდეს:

საინვესტიციო მიმართულება	ფართობი (ჰა)	საშუალო დანახარჯი (მლნ ლარი)	სამიზნე ამოცანა
არსებული ქსელის რეაბილიტაცია	120,000 - 150,000	650 - 750	მაგისტრალური არხების ჰერმეტიზაცია და დანაკარგების შემცირება
ახალი საირიგაციო არეალები	70,000 - 90,000	850 - 950	წყალსაცავების, სატუმბი სადგურებისა და წნევითი ქსელების მოწყობა
სადრენაჟო სისტემები	40,000 - 50,000	120 - 150	დაჭაობებული მასივების ბრუნვაში დაბრუნება
ციფრული მართვა (SCADA)	-	40 - 60	წყლის განაწილების ონლაინ მონიტორინგი და ოპტიმიზაცია
ჯამური ინვესტიცია	230,000 - 270,000	~1.7 - 2.0 მლრდ ლარი	პროდუქტიულობის ნახტომისებური ზრდის ბაზისი

**მართვისა და დაფინანსების სტრუქტურა**

მელიორაციის მართვის ახალი არქიტექტურა უნდა ეფუძნებოდეს **დეცენტრალიზაციისა და PPP პრინციპებს**, სადაც სახელმწიფო პასუხისმგებელია მაგისტრალურ ინფრასტრუქტურაზე (საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების ჩართულობით), ხოლო ლოკალური ქსელების მოვლა-პატრონობაში აქტიურად უნდა ჩაერთონ წყალმომხმარებელთა გაერთიანებები. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს სისტემის ოპერაციულ მდგრადობას და გახდება უძრავი ქონების კაპიტალიზაციის გარანტირებული წყარო ფერმერებისთვის.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ფარგლებში მიწის გადასახადი 100%-ით უნდა დარჩეს მუნიციპალიტეტს, რაც გააძლიერებს მუნიციპალური აგრო-ცენტრების როლს, სადაც სპეციალისტების ხელფასი პირდაპირ მიეზღება მოსავლიანობის ზრდას. მუნიციპალიტეტმა უნდა მოახდინოს კერძო მექანიზაციის სერვის-ცენტრების სუბსიდირება, გასცეს ვაუჩერები და ააშენოს კოლექტიური ინფრასტრუქტურა კოოპერატივებისთვის. პარალელურად, უნდა განვითარდეს **აგროტურიზმი**, როგორც რეგიონებში დამატებითი სამუშაო ადგილებისა და ნიშური პროდუქციის გასაღების ბაზრის შექმნის საშუალება.

### **სუბსიდირების ახალი მოდელი - პირობითობა და ფინანსურ-ტექნოლოგიური სინერგია**

სახელმწიფო მხარდაჭერის ახალი ფილოსოფია უნდა დაეფუძნოს პოსტულატს, რომ ფინანსური კაპიტალი ტექნოლოგიური მოდერნიზაციის გარეშე მხოლოდ არაეფექტიანი ხარჯვაა, ხოლო ტექნოლოგია ფინანსური ხელმისაწვდომობის გარეშე - მიუღწეველი შესაძლებლობა. მიზანშეწონილია ამ ორი კომპონენტის განუყოფელი სინერგია, სადაც სუბსიდია გაიცემა მხოლოდ კონკრეტული აგროტექნოლოგიური სტანდარტების დანერგვის და სხვა პირობებით. სახელმწიფო სერვისებით სარგებლობისთვის სავალდებულოა **„შესასვლელი ბილეთის“** დაკმაყოფილება - ბენეფიციარი უნდა იყოს რეგისტრირებული მენარმე სუბიექტი, ჰქონდეს დაფარული მიწის გადასახადი და ყველა ტრანზაქციას საბანკო არხებით ახორციელებდეს. მხარდაჭერის პაკეტი მკაცრად პირობითია და მოიცავს ბენეფიციარის ვალდებულებას, სრულად მოექცეს **საგადასახადო აღრიცხვის არეალში** (შემოსავლებისა და დასაქმებულთა ხელფასების სრული ლეგალიზაცია), ჩაერთოს მონიტორინგის სისტემაში და განახორციელოს სავალდებულო აგროდაზღვევა (**50-75%-იანი** სახელმწიფო თანადაფინანსებით).

ფინანსური ინსტრუმენტები უნდა მოიცავდეს ვაუჩერს ერთწლიანი კულტურებისთვის **1,200-1,800 ლარის** ფარგლებში 1 ჰა-ზე და ვაუჩერს მრავალწლიანი კულტურების მოვლისთვის **800-1,400 ლარის** დიაპაზონში. რეკომენდებულია **დამატებითი სტიმულების დაწესება კოოპერაციასა და ღირებულებათა ჯაჭვებში ინტეგრაციაზე** - ფუნქციურ კოოპერატივებში გაერთიანებული ფერმერებისთვის საბაზო სუბსიდიის მოცულობა უნდა გაიზარდოს **25-40%-ით**, რაც ხელს შეუწყობს კლასტერების ჩამოყალიბებასა და საერთაშორისო ბრენდირებას. არსებული პროგრამები - „დანერგე მომავალი“, შეღავათიანი აგროკრედიტი და „ანარმოე საქართველოში“ უნდა ადაპტირდეს და მათი დაფინანსება არსებითად გაიზარდოს მხოლოდ მკაცრი კაპიტალური ხარჯებისა ტექნოლოგიური შესაბამისობის პირობით.

### **აგრობიზნესის სრული ციკლი და ღირებულებათა ჯაჭვი**

აგრარული სექტორი უნდა განვითარდეს როგორც ერთიანი ღირებულებათა ჯაჭვი, რომელიც მოიცავს ფაზას - პირველად წარმოებამდე (**Upstream**) და მოსავლის მიღების შემდგომ ეტაპებს (**Downstream**).

აგრარული ღირებულებათა ჯაჭვის საწყის ეტაპზე (**Upstream**) პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ადგილობრივი მეცნიერებატევადი თესლისა და ნერგის წარმოებას, ბიოტექნოლოგიებსა და აგრო-საინჟინრო სერვისებს. ამ მიმართულებით აუცილებელი უნდა იყოს ნიადაგის კვლევის რეგიონული ლაბორატორიების ქსელის შექმნა და განოყიერების ინდივიდუალური გეგმების შემუშავება, რაც მაღალტექნოლოგიური მექანიზაციის სერვის-ცენტრების განვითარებასთან ერთად უზრუნველყოფს აგრო-ტექნიკური

ვადების ზუსტ დაცვას. სისტემური მხარდაჭერა ასევე უნდა მოიცავდეს გენეტიკური რესურსების მართვას მეცხოველეობაში, მათ შორის, ხელოვნური განაყოფიერების სერვისებისა და თანამედროვე ვეტერინარული ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობას. ამასთან, ფერმერთა საკონსულტაციო ქსელის მოდერნიზაცია ორიენტირებული უნდა იყოს ცოდნის ტრანსფერზე და აგრო-IT გადაწყვეტილებების, როგორცაა საველე სენსორები და დრონები, დანერგვაზე, რაც სამელიორაციო მართვის ავტომატიზებულ სისტემებთან ერთად, წყლის რესურსის ოპტიმალურ ხარჯვას განაპირობებს.

წარმოების შემდგომ ფაზაში (**Downstream**) ფოკუსირება უნდა მოხდეს პროდუქციის პირველად დამუშავებაზე, დახარისხებაზე, სტანდარტიზაციაზე, მაღალტექნოლოგიურ შენახვასა და საერთაშორისო მარკეტინგზე. ამ კომპონენტების ეფექტიანობისთვის აუცილებელი უნდა იყოს თანამედროვე შესაფუთი საწარმოებისა და ბრენდირების ცენტრების შექმნა, რაც სურსათის უვნებლობის საერთაშორისო სერტიფიცირების (GlobalGAP, HACCP) მხარდაჭერასთან ერთად, საექსპორტო ღირებულებას გაზრდის. ღირებულების შემძენი მეორადი დამამუშავების სტიმულირებამ მინიმუმამდე უნდა დაიყვანოს მოსავლის დანაკარგები, ხოლო ცივი ჯაჭვის ლოგისტიკური ქსელის განვითარებამ უნდა უზრუნველყოს პროდუქციის ხარისხის შენარჩუნება მინდვრიდან დახლამდე. პროცესის დასასრულს, ციფრული სავაჭრო პლატფორმებისა და პირდაპირი გასაღების არხების ფორმირება შეამცირებს შუამავლების რგოლს, ხოლო საწარმოო ნარჩენების უტილიზაცია და ცირკულარული ეკონომიკის ელემენტების ინტეგრირება წარმოების ციკლს გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მდგრადს გახდის.

მეცხოველეობის სექტორში ღირებულებათა ჯაჭვის საფუძველია მყარი **საკვები ბაზა**. სტრატეგიული აქცენტი უნდა გაკეთდეს არა მხოლოდ მცირე მეურნეობებზე, არამედ **მსხვილი, მაღალეფექტური და ტექნოლოგიურად აღჭურვილი ფერმების** ფორმირებაზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ მასშტაბის ეკონომიასა და პროდუქციის სტაბილურ ხარისხს. მსხვილი ფერმების მხარდაჭერა უნდა მოხდეს კაპიტალური ინვესტიციების თანადაფინანსებითა და გენეტიკური ფონდის გაუმჯობესებით, რაც საფუძველს ჩაუყრის რძის, ღორისა და ფრინველის ხორცის წარმოების მკვეთრ ზრდას.

**ფინანსური პროგნოზი და დანახარჯების დინამიკა (2025-2030)**

სტრატეგიის ფინანსური მოდელი ითვალისწინებს სახელმწიფო დანახარჯების ეტაპობრივ ზრდას, სადაც საშუალო ყოველწლიური ხარჯები გაიზრდება საშუალოდ 12-15%-ით.

საპროგნოზო პერიოდი	საშუალო ყოველწლიური ხარჯი (მლნ ლარი)	აქედან მელიორაცია (მლნ ლარი)	წლიური ზრდის ტემპი (%)	ჯამური დაგროვილი ხარჯი (მლნ ლარი)
საწყისი ფაზა (წელი 1)	950 - 1,100	230 - 270	-	1,025
შუალედური ფაზა (წელი 3)	1,250 - 1,450	300 - 350	~14%	3,600
ფინალური ფაზა (წელი 5)	1,600 - 1,850	380 - 450	~15%	7,175 - 7,500

ხუთწლიანი პერიოდის ბოლოსთვის ჯამური ინვესტიცია პირობითად შეადგენს **7.2 - 7.5 მილიარდ ლარს**, საიდანაც დაახლოებით **36%** მემცენარეობის მხარდაჭერაზე, ხოლო 24% სამელიორაციო მოდერნიზაციაზე მიიმართება. საგარანტიო ფონდის მოცულობა დამატებით განისაზღვრება დაახლოებით **840 - 1,200 მლნ ლარით**.

## სტრატეგიული შედეგები და თვითუზრუნველყოფის ზრდა (Impact 2030)

რეფორმების შედეგად, საშუალო მოსავლიანობა ერთ ჰექტარზე ყოველწლიურად საშუალოდ **25-35%-ით** გაიზრდება და საპროგნოზო პერიოდის ბოლოს ორმაგზე მეტს შეადგენს.

**საშუალო მოსავლიანობის ზრდის 5-წლიანი დინამიკა (ბაზისი: წელი 0 = 100%) - წელი 1: +15%; წელი 2: +35%; წელი 3: +60%; წელი 4: +85%; წელი 5: +110%**

## აგროსასურსათო პროდუქციის თვითუზრუნველყოფის სამიზნე მაჩვენებლები

პროდუქტი	არსებული სტატუსი (2024)*	სამიზნე მაჩვენებელი (2030)	პროცენტული ზრდა
ხორბალი	~26.4%	50% - 55%	+100%
სიმინდი	~80.3%	95% - 100%	+22%
კარტოფილი	~119.4%	125% - 135%	+9%
ბოსტნეული	~62.6%	90% - 100%	+50%
ყურძენი (სასუფრე და საღვინე)	~553.4%	580% - 600%	+7%
მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის ხორცი	~74.4%	95% - 100%	+30%
ღორის ხორცი	~52.8%	90% - 100%	+85%
ცხვრისა და თხის ხორცი	~107.3%	120% - 130%	+15%
ფრინველის ხორცი	~30.0%	75% - 80%	+160%
ხორცი (ჯამური)	~47.6%	80% - 85%	+75%
რძე და რძის პროდუქტები	~75.3%	100% - 110%	+45%
კვერცხი	~104.8%	110% - 115%	+7%

## აგროსასურსათო პროდუქციის რეალიზაცია, შიდა ბაზრის დაცვა და ინტეგრირებული მარკეტინგი

წარმოების ზრდის პარალელურად, რეალიზაციის სტრატეგიის მთავარი ამოცანა უნდა იყოს პირველადი მწარმოებლის წილის გაზრდა პროდუქტის საბოლოო ფასში და შუამავლების რგოლის მინიმუმამდე შემცირება. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის რადიკალური რეფორმა, სადაც „ლოკალური პროდუქტის პრიორიტეტულობის“ პრინციპი უნდა გახდეს სავალდებულო. სახელმწიფო შესყიდვების სამიზნე მაჩვენებელი 2030 წლისთვის უნდა განისაზღვროს ისე, რომ საჯარო სექტორის (ჯარი, სკოლები, საბავშვო ბალები, საავადმყოფოები) კვების რაციონის მინიმუმ **75-80%** ადგილობრივი წარმოების პროდუქციით დაკომპლექტდეს. აღნიშნული მექანიზმის ასამუშავებლად რეკომენდებულია წლიურად **50-70 მლნ ლარის** მობილიზება ლოგისტიკური კავშირების სუბსიდირებისთვის, რაც ფერმერულ მეურნეობებს საშუალებას მისცემს, ჰქონდეთ გარანტირებული და პროგნოზირებადი გასაღების ბაზარი.

ადგილობრივი ბაზრის ათვისების მეორე კრიტიკული მიმართულება უნდა იყოს აგრობიზნესის სინქრონიზაცია ტურიზმისა და HoReCa სექტორთან. „ფერმიდან სუფრამდე“

(Farm to Table) კონცეფციის ფარგლებში უნდა დაინერგოს საგადასახადო შეღავათების სისტემა იმ სასტუმროებისა და რესტორნებისთვის, რომლებიც პროდუქციის მინიმუმ **60%-ს** რეგიონული მწარმოებლებისგან შეისყიდვიან. სტრატეგიული მიზანი უნდა იყოს **1,500-ზე მეტი აგროტურისტული ობიექტის** სრული ინტეგრაცია ერთიან ღირებულებაზე, რაც უზრუნველყოფს პრემიუმ ხარისხის პროდუქციის (ღვინო, ყველი, კენკროვანი კულტურები) 15-20%-ის პირდაპირ რეალიზაციას ადგილზე, მაღალი მარჟით. ეს მიდგომა „მკვდარ კაპიტალს“ არა მხოლოდ საწარმოო, არამედ მომსახურების სექტორის ცოცხალ რესურსად აქცევს.

კვების ინდუსტრიისა და გადამამუშავებელი სექტორის განვითარება უნდა წარმოადგენდეს იმპორტჩანაცვლების მთავარ ინსტრუმენტს. სახელმწიფო მხარდაჭერა უნდა მიიღოს მინიმუმ **50 ახალი, მაღალტექნოლოგიური საწარმოს** შექმნაზე, რომლებიც ორიენტირებული იქნებიან ხორცისა და რძის პროდუქტების, ასევე ხილბოსტნეულის ღრმა გადამამუშავებაზე. ამ მიზნით კვების მრეწველობის კაპიტალური ხარჯების (Capex) თანადაფინანსებისთვის 5-წლიან ციკლში უნდა გამოიყოს **450-600 მლნ ლარი**. აღნიშნული ინვესტიცია საშუალებას მოგვცემს, 2030 წლისთვის 40%-ით შევამციროთ გადამამუშავებული საკვები პროდუქტების იმპორტი და სრულად ავითვისოთ ადგილობრივი ნედლეული, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რძის პროდუქტებისა და ღორის ხორცის თვითუზრუნველყოფის სამიზნე მაჩვენებლების მისაღწევად.

ლოგისტიკური ბარიერების მოსახსნელად აუცილებელი უნდა იყოს ქვეყნის მასშტაბით **5 სტრატეგიული რეგიონული ჰაბის** (ქუთაისი, თელავი, გორი, მარნეული, ახალციხე) მშენებლობა, რომელთა ჯამური გამტარუნარიანობა წლიურად **60,000 - 80,000 ტონას** შეადგენს. ამ ინფრასტრუქტურის მოსაწყობად საჭირო **150-200 მლნ ლარის** ინვესტიცია უნდა განხორციელდეს PPP მოდელით, სადაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს კომუნიკაციებსა და შენობა-ნაგებობებს, ხოლო კერძო სექტორი - ტექნოლოგიურ აღჭურვილობასა და მართვას. საერთაშორისო ბაზრებზე კი საქართველო უნდა პოზიციონირდეს როგორც „Boutique Country“, სადაც აქცენტი გაკეთდება სერტიფიცირებულ (GlobalGAP, HACCP) ექსპორტზე, რაც უზრუნველყოფს საგარეო ვაჭრობის საღდოს გაუმჯობესებას

რეკომენდაციების განხორციელების შედეგად, დამუშავებული სახნავი მიწის ფართობი ერთწლიანი კულტურებისთვის გაიზრდება **650,000 ჰექტრამდე**, სასოფლო-სამეურნეო მიწების **90%** სრულად იქნება ჩართული სამეურნეო ბრუნვაში, ხოლო მრავალწლიანი კულტურებისთვის განკუთვნილი მიწა სრულად იქნება ათვისებული. მეცხოველეობის სექტორში რძის წარმოება გასამმაგდება, ხოლო ღორის ხორცის წარმოება აჩვენებს რადიკალურ, **420%-იან** ზრდას. სექტორული განვითარება ქვეყნის საშუალო წლიურ მშპ-ს დამატებით რეალურ **4.2%-ს** შემატებს, ხოლო საგარეო ვაჭრობის საღდოზე დადებითი ზეგავლენა მიაღწევს **+2.8 მილიარდ აშშ დოლარს**. მეცხოველეობის მიკროგრანტებით ისარგებლებს **140,000-მდე ოჯახი**, რაც შექმნის **28,000-მდე** ახალ სამუშაო ადგილს, ხოლო მსხვილი ფერმების ფორმირება და ტექნოლოგიური მოდერნიზაცია უზრუნველყოფს **2,800-მდე** კვალიფიციური სპეციალისტის დასაქმებას საკონსულტაციო ქსელში.

საბოლოო ჯამში, სოფლის მეურნეობამ და მასთან დაკავშირებულმა აგრობიზნესმა უნდა ითამაშოს ერთ-ერთი გადამწყვეტი როლი რეგიონების ეკონომიკური ასიმიტრიის დაძლევაში, ადგილობრივი რესურსების ოპტიმალური ათვისებისა და სოფლად მაღალტექნოლოგიური ღირებულებათა ჯაჭვების შექმნის გზით.

## 6.2. „უკუ-გრაფიტაციის პოლიტიკა“ - ბიზნესის სახელმწიფო მხარდაჭერის სისტემის ტრანსფორმაცია, სივრცითი დეტერმინიზმი და დეცენტრალიზებული მართვა

### კონცეფცია და სტრატეგიული ტრანსფორმაცია - არსებული პროგრამების „Big Push“ გაფართოება

საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ბიზნესის მხარდაჭერის არსებული სახელმწიფო ინსტრუმენტების - სააგენტოების „ანარმოე საქართველოში“ და „სოფლის განვითარების სააგენტოს“ (RDA) ფუნდამენტური ტრანსფორმაცია და მათი მოქმედების არეალის რადიკალური გაფართოება. რეკომენდებულია დღეს მოქმედი პროგრამების ბიუჯეტების გაერთიანება და მათი მოცულობის მასშტაბური ზრდა, რაც პირდაპირ მიეხება ქვეყნის ფისკალურ აქტივობას. პროგრამის ჯამური წლიური ბიუჯეტი კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს, როგორც **წინა წლის დამატებული ღირებულების გადასახადიდან (დღგ) მიღებული შემოსავლების 10%**. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს „დიდი ბიძგის“ (Big Push) ეფექტს და კაპიტალის იძულებით გადამისამართებას პერიფერიებისკენ. ეს არის „უკუ-გრაფიტაციის პოლიტიკა“, სადაც სახელმწიფო აღარ არის მხოლოდ პასიური დამფინანსებელი, არამედ იქცევა სივრცითი ეკონომიკის აქტიურ არქიტექტორად, რომელიც მოხმარებიდან მიღებულ რესურსს წარმოებასა და რეგიონულ განვითარებაში აბრუნებს. სისტემური ტრანსფორმაციის მიზანია, სახელმწიფოებრივი სტიმული მიეხება მკაცრ სივრცით პრიორიტეტებს, რაც კერძო საინვესტიციო კაპიტალს აიძულებს გავიდეს რეგიონულ ბაზრებზე.

### ფისკალური დინამიკა და მულტიპლიკატორის ეფექტის დასაბუთება (2026-2031)

„უკუ-გრაფიტაციის პოლიტიკის“ ფარგლებში სახელმწიფო ხარჯები უნდა განიხილებოდეს როგორც ეკონომიკური კატალიზატორი. მულტიპლიკატორის ეფექტი (1:2.5-დან 1:5.5-მდე) ეყრდნობა რისკების გადანაწილების მექანიზმს - როდესაც სახელმწიფო საკრედიტო-საგარანტიო ფონდის მეშვეობით იღებს რისკის **70-90%**-ს, კომერციული ბანკებისთვის რეგიონული პროექტები ხდება მაღალი ლიკვიდობის მქონე აქტივები. ეს აიძულებს საბანკო სექტორს, გამოათავისუფლოს რესურსები, რომლებიც აქამდე მხოლოდ დედაქალაქის უძრავი ქონების ბაზარზე იყო კონცენტრირებული. ყოველი სახელმწიფოებრივი ლარი, რომელიც იხარჯება გარანტიაზე, საშუალებას აძლევს ბიზნესს, მოიზიდოს ხუთჯერ მეტი კერძო კაპიტალი, რაც ქმნის ეკონომიკური ზრდის გეომეტრიულ პროგრესიას რეგიონებში.

### ბიზნესის მხარდაჭერის რეფორმის ფისკალური მოდელი

საბიუჯეტო წელი	საპროგნოზო დღგ (მლნ GEL)	პროგრამის ბიუჯეტი (10%)	მულტიპლიკატორი (1:X)	მობილიზებული კრედიტი/ინვესტიცია (მლნ GEL)	ჯამური სტიმული (მლნ GEL)
2026	8,500	850	2.5	2,125	2,975
2027	9,400	940	3.2	3,008	3,948
2028	10,200	1,020	4.0	4,080	5,100

2029	11,100	1,110	4.8	5,328	6,438
2030	12,000	1,200	5.2	6,240	7,440
2031	13,200	1,320	5.5	7,260	8,580

**რეგიონული განაწილების კრიტერიუმები - ფიქსირებული აქტივები და სივრცითი სამართლიანობა**

რესურსების გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს ოთხ ფუნდამენტურ კრიტერიუმს, სადაც გადამწყვეტი წონა ენიჭება ფიქსირებული აქტივების შექმნის არსებულ მდგომარეობას. რეგიონები, სადაც ფიქსირებული აქტივების ინვესტირების დონე ერთ სულ მოსახლეზე კრიტიკულად დაბალია, მიიღებენ „განვითარების პრემიას“, რათა შეივსოს ტექნოლოგიური ვაკუუმი.

**რეგიონული პრიორიტეტიზაციის მატრიცა**

კრიტერიუმი	წონა	ინდიკატორი	მიზანი
ფიქსირებული აქტივების შექმნა	30%	არსებული ინვესტიცია ერთ სულზე	ტექნოლოგიური და ინდუსტრიული ბაზის შექმნა პერიფერიებში.
მიგრაციის ინდექსი	30%	მოსახლეობის წლიური გადინება (%)	დემოგრაფიული ეროზიის შეჩერება სამუშაო ადგილებით.
რეგიონული მშპ-ის დონე	20%	მშპ ერთ სულ მოსახლეზე	ეკონომიკური უთანასწორობის აღმოფხვრა ცენტრსა და რეგიონს შორის.
უმუშევრობის მაჩვენებელი	20%	რეგისტრირებული უმუშევრობა	შრომის ბაზრის გააქტიურება და თვითდასაქმების სტიმულირება.

**დასახლებათა კატეგორიზაცია და სექტორული ფოკუსი - მაღალმომგებიანი სექტორების გამორიცხვის პრინციპი**

სახელმწიფო მხარდაჭერის სისტემიდან სრულად უნდა გამოირიცხოს ისეთი უაღრესად მომგებიანი და ჩამოყალიბებული სექტორები, როგორცაა **საბანკო საქმიანობა, ფარმაცევტული იმპორტი/რიითილი, მშენებლობა და HoReCa (დედაქალაქში და ტურისტულ არსებულ ცენტრებში)**. სახელმწიფო რესურსი უნდა მიიმართოს მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს ბაზრის ჩავარდნა ან სტრატეგიული განვითარების აუცილებლობა.

**III დონე: ლოკალური ჰაბები (დაბები, სტრატეგიული სოფლები) - ბიუჯეტის 60%.**

პრიორიტეტია სოფლის ურბანიზაცია. სექტორული ფოკუსი - მცირე აგრო-ინდუსტრია (პირველადი გადამუშავება, საცავები, საშრობები), აგრო-სერვისები (ვეტერინარია, ლაბორატორიები, მექანიზაცია) და ურბანული კომფორტის ობიექტები (ავტოსერვისი, საცხოობი, სალონი). ამ დონეზე საბანკო და ფარმაცევტული ობიექტები მხარდაჭერას მიიღებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დასახლებაში მსგავსი სერვისი საერთოდ არ არსებობს.

**II დონე: რეგიონული ცენტრები (ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი, თელავი, ზუგდიდი) - ბიუჯეტის 20%.** პრიორიტეტია მასშტაბური ინდუსტრიალიზაცია. სექტორული ფოკუსი - საშუალო და მსხვილი ქარხნები (კვების მრეწველობა, ტექსტილი, სამშენებლო მასალები), ლოგისტიკური ტერმინალები და იმპორტჩანაცვლება.

**I დონე: მეტროპოლიები (თბილისი, ბათუმი) - ბიუჯეტის 20% (ან 0%).** პრიორიტეტია მხოლოდ ინოვაციური ექსპორტი. მხარდაჭერა მიემართება ექსკლუზიურად High-tech სტარტაპებს, IT/BPO ექსპორტს და R&D ლაბორატორიებს. ტრადიციული სექტორები დედაქალაქში სრულად ეთიშება სისტემას, რაც კაპიტალს რეგიონებში გასვლისკენ უბიძგებს.

### **მართვის ახალი არქიტექტურა - „ჩეკ-ლისტის“ პრინციპი და საბანკო ფილტრი**

რეკომენდებულია სახელმწიფო მხარდაჭერის სისტემის მართვის მოდელის რადიკალური ტრანსფორმაცია, რაც გულისხმობს ბიზნეს-გადაწყვეტილების მიღების პროცესიდან ჩინოვნიკებისა და სუბიექტური კომისიების სრულ დისტანცირებას. ახალი მოდელით, პროექტის შინაარსობრივ, კომერციულ ვალიდურობასა და ბიზნეს-რისკებს აფასებენ მხოლოდ კომერციული ბანკები. სახელმწიფო აღარ იღებს გადაწყვეტილებას იმაზე, არის თუ არა ესა თუ ის ბიზნეს-გეგმა წარმატებული; თუ კომერციული ბანკი მზად არის, გასცეს კრედიტი და აიღოს რისკის საკუთარი წილი, სახელმწიფო მხარდაჭერა უნდა განხორციელდეს ავტომატური „ჩეკ-ლისტის“ (Check-list) პრინციპით. ცენტრალური სააგენტოები (RDA/Enterprise Georgia) მხოლოდ ტექნიკურად შეამოწმებენ პროექტის შესაბამისობას დადგენილ კრიტერიუმებთან (მდებარეობა, სექტორი).

ამ პროცესში მუნიციპალიტეტები უნდა გარდაიქმნან „ფრონტ-ოფისებად“ (Front Office). ადგილობრივი თვითმმართველობების მოტივაცია, მოახდინონ პროგრამების აქტიური პრომოცია, პირდაპირ უნდა მიებას ფისკალური დეცენტრალიზაციის მოდელს - მუნიციპალიტეტის რეიტინგი და დამატებითი საბიუჯეტო ტრანსფერები დამოკიდებული იქნება მათ ტერიტორიაზე გააქტიურებული ბიზნეს-პროექტების რაოდენობაზე. რეგიონული მენარმეებისთვის კონსულტაციების უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო დააფუძნებს ბიზნეს-ინკუბატორებსა და SME საკონსულტაციო ცენტრებს სრული აუტსორსინგის გზით. სახელმწიფო ტენდერის საფუძველზე შეისყიდის ამ მომსახურებას კერძო პროფესიული კომპანიებისგან, რაც თავიდან აგვაცილებს ადმინისტრაციული აპარატის გაბერვას და ორიენტირებული იქნება მხოლოდ შედეგზე - ხარისხიან ბიზნეს-გეგმასა და ბანკთან წარმატებულ კომუნიკაციაზე.

## **7. მიზნობრივი სოციალური პოლიტიკა - სტრატეგიული ტრანსფორმაცია მხარდაჭერიდან სოციალურ ამაღლებამდე**

საქართველოს სახელმწიფოებრივი განვითარების მიმდინარე ეტაპზე აუცილებელია სოციალური პოლიტიკის ფუნდამენტური რევიზია, სადაც ადამიანი აღარ განიხილება როგორც სტატისტიკური ერთეული ან სახელმწიფო შემწეობის პასიური ობიექტი, არამედ წარმოჩინდება როგორც მთელი სისტემის ცენტრალური ღერძი. მიზნობრივი განვითარების ფილოსოფიაში განათლება, ჯანდაცვა, დასაქმება და საცხოვრებელი პირობები აღქმულია როგორც ერთიანი და განუყოფელი სისტემა, რადგან ეკონომიკური ზრდა თავისთავად ვერ გადაიქცევა რეალურ პროგრესად, თუ იგი არ არის სინქრონიზებული ადამიანის სოციალურ მდგომარეობასთან, შრომით უსაფრთხოებასა და

ცხოვრების ხარისხთან. სოციალური ინტეგრაცია ნიშნავს მოქალაქის ფუნდამენტურ უფლებას, ჰქონდეს თანაბარი წვდომა სახელმწიფოს სარგებელზე, რაც ქმნის მყარ საზოგადოებრივ ქსოვილს, ამყარებს ქვეყნის შიდა ერთიანობას და სპობს გაუცხოებას მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის. სოციალური პოლიტიკის არსი უნდა შეიცვალოს ფუნდამენტური პრინციპით - „დახმარებიდან შესაძლებლობამდე“, სადაც სახელმწიფო მხარდაჭერა აღარ ეფუძნება მხოლოდ სიღარიბის სტატიკურ სტატუსს, არამედ პირდაპირ უკავშირდება მოქალაქის ინდივიდუალურ პოტენციალს, მის განათლებას და პროფესიულ განვითარებას. მიზნობრივი პროგრამების მეშვეობით ბენეფიციარს უნდა მიეცეს არა მხოლოდ ფულადი დახმარება, არამედ რეალური გზა დასაქმებისა და თვითგანვითარებისთვის, რისთვისაც საჭიროა სოციალური პროგრამების მჭიდრო კავშირი ადგილობრივ ეკონომიკურ პროექტებთან. მაგალითად, სოფლის მეურნეობის თუ მცირე ბიზნესის განვითარებაში ჩართულ ბენეფიციარებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, მიიღონ სახელმწიფო თანადაფინანსება და გადაამზადება, რაც მათ საშუალებას მისცემს, გახდნენ ეკონომიკურად აქტიურები და გარდაქმნან სოციალური სუბსიდია პასიური მხარდაჭერიდან აქტიურ ინვესტიციად საკუთარ შესაძლებლობებში.

განათლება არის მიზნობრივი სოციალური პოლიტიკის მთავარი ღერძი, რომელიც მოქალაქეს რეალურ საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ ლიფტს სთავაზობს. ამიტომ დღეს არსებული გეოგრაფიული უთანასწორობა უნდა დაიძლიოს პროფესიული განათლების სისტემის სრული გადახედვით. სტრატეგიული ხედვა გულისხმობს პროფესიული მომზადების ცენტრების დეკონცენტრაციას მცირე და საშუალო ქალაქებში, სადაც ახალგაზრდებს ექნებათ შანსი, შეიძინონ პრაქტიკული უნარები მექანიკის, სოფლის მეურნეობის, ენერგეტიკის, ტურიზმის, დიგიტალური სერვისებისა და მცირე წარმოების მიმართულებით. განათლება უნდა იყოს შრომით ბაზართან სინქრონული, რაც სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის მყარ პარტნიორობას მოითხოვს, რათა ადამიანებმა შეძლონ ახალი შემოსავლის მოპოვება და თავი აარიდონ იძულებით ემიგრაციას. ამავე კონტექსტში კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შრომითი მობილობის მხარდაჭერა, რაც გულისხმობს მოქალაქეებისთვის ფინანსური და ორგანიზაციული დახმარების განწევას ქვეყნის შიგნით სხვა რეგიონში სამუშაოდ გადასასვლელად, რათა შრომითი მიგრაცია აღარ იყოს იძულებითი აქტი, არამედ იქცეს შანსად საკუთარი უნარების რეალიზებისთვის ქვეყნის შიგნით შექმნილ ახალ საწარმოო კერებში.

მიგრაციისა და დემოგრაფიული კრიზისის სამართავად სტრატეგიული პრიორიტეტი უნდა გახდეს პროგრამა „დაბრუნდი რეგიონში“, რომელიც სტიმულირებს ემიგრაციიდან დაბრუნებულ მოქალაქეებს და ახალგაზრდა სპეციალისტებს, დასაქმდნენ საკუთარ რეგიონში. პროგრამა უნდა მოიცავდეს კონკრეტულ ფინანსურ ბონუსებს, საცხოვრებლის სუბსიდირებასა და საგადასახადო შეღავათებს მათთვის, ვინც მცირე ბიზნესს წამოიწყებს ან საჯარო სექტორში იმუშავებს რეგიონებში, რაც მიზნად ისახავს არა მხოლოდ შრომითი რესურსის ფიზიკურ დაბრუნებას, არამედ ადგილობრივი საზოგადოების გაძლიერებას ახალი ცოდნისა და გამოცდილების ინტეგრირების გზით. პარალელურად, ინკლუზიური ზრდა მოითხოვს ქალთა, ახალგაზრდობისა და მონყვლადი ჯგუფების გაძლიერებას, რისთვისაც მცირე ქალაქებში უნდა ჩამოყალიბდეს ქალთა ეკონომიკური ცენტრები, სადაც მათ მიეცემათ ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერა ბიზნესის დასაწყებად. ახალგაზრდებისთვის უნდა შეიქმნას მიზნობრივი სტარტაპ ფონდი რეგიონებში, ხოლო შშმ პირებისთვის - სპეციალური დასაქმების სუბსიდიები, რომლებიც წაახალისებს ბიზნესებს მათ ჩართვაზე. ამასთანავე, სოციალური სერვისები უნდა გახდეს სრულად ინკლუზიური, ტრანსპორტიდან და განათლებიდან დაწყებული და ჯანდაცვით დამთავრებული.

სოციალური პოლიტიკის ამ ახალ მოდელში განათლებისა და ჯანდაცვის სექტორებზე ფუნდამენტური აქცენტი განპირობებულია იმით, რომ ეს ორი სფერო წარმოადგენს არა მხოლოდ სოციალური კეთილდღეობის ელემენტებს, არამედ ქვეყნის ეკონომიკური მდგრადობისა და ადამიანური კაპიტალის განვითარების უმთავრეს წინაპირობას. განათლება მიზნობრივი განვითარების ფილოსოფიაში განიხილება როგორც ერთადერთი ქმედითი „სოციალური ლიფტი“, რომელსაც შეუძლია, დაარღვიოს სიღარიბის მანკიერი წრე და მოქალაქეს მისცეს რეალური ინსტრუმენტები თვითრეალიზაციისთვის. რეგიონულ ჭრილში პროფესიული განათლების პრიორიტეტულობა პირდაპირ კავშირშია შრომის ბაზრის დეფიციტური მოთხოვნების შევსებასთან, რაც ამცირებს უმუშევრობას და ხელს უწყობს მაღალტექნოლოგიური წარმოების განვითარებას ადგილებზე. საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის დეკონცენტრაცია კი სპობს გეოგრაფიულ უთანასწორობას, რაც საშუალებას აძლევს ახალგაზრდებს, მიიღონ თანამედროვე ცოდნა საკუთარ საცხოვრებელ გარემოში და ჩაერთონ ქვეყნის ეკონომიკურ მშენებლობაში. ჯანდაცვის სექტორის სტრატეგიული მნიშვნელობა კი გამომდინარეობს იქიდან, რომ ჯანსაღი საზოგადოება არის შრომისუნარიანი და პროდუქტიული ეკონომიკის საძირკველი. ხელმისაწვდომი და ხარისხიანი სამედიცინო სერვისები წარმოადგენს სოციალური დაცვის უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს, რომელიც იცავს ოჯახებს კატასტროფული სამედიცინო ხარჯებისგან და ხელს უშლის მათ სიღარიბეში ჩავარდნას. ჯანდაცვაზე ორიენტირებული პოლიტიკა პირდაპირ აისახება დემოგრაფიულ მდგრადობაზე, რაც სოფლების დაცლისა და მიგრაციული კრიზისის პირობებში, ქვეყნის უსაფრთხოების საკითხია. როდესაც სახელმწიფო ახორციელებს ინვესტიციას ჯანდაცვასა და განათლებაში, იგი რეალურად ქმნის მყარ სოციალურ ქსოვილს, სადაც ფიზიკურად ჯანსაღი და ინტელექტუალურად მომზადებული მოქალაქე ხდება ეკონომიკური დრაივერი.

დასკვნის სახით, სოციალური პოლიტიკა აღარ უნდა განიხილებოდეს როგორც ეკონომიკის დანამატი ან ჰუმანიტარული ვალდებულება, ის არის ქვეყნის განვითარების ხერხემალი, რომელიც ქმნის ადამიანურ კაპიტალს, შრომით სტაბილურობას და სამართლიან საზოგადოებრივ სტრუქტურას. ამ პოლიტიკის ეფექტიანობა მოითხოვს მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ მმართველობას, მონაცემთა ერთიან ბაზას და შედეგზე ორიენტირებულ მონიტორინგს, რათა ყოველი სახელმწიფოებრივი ინტერვენცია იყოს ქირურგიული სიზუსტის და მიმართული კონკრეტულ სოციალურ ამალღებაზე. ახალი მიზნობრივი მიდგომა აღიარებს, რომ ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ მაშინ არის მდგრადი, როცა მას თან ახლავს თანასწორობა, განათლება, დასაქმება და ღირსეული შრომა. საქართველო ვერ მიაღწევს სოციალურ ბალანსს, სანამ სოციალური პოლიტიკა დარჩება მხოლოდ კომპენსაციურ ინსტრუმენტად. ეს ახალი ჩარჩო კი თითოეულ მოქალაქეს მისცემს შესაძლებლობას, საკუთარი შრომითა და ცოდნით შექმნას ღირსეული მომავალი თავისსავე საცხოვრებელ რეგიონში.

## **7.1. ჯანმრთელობის დაცვის უნივერსალური დაზღვევა - სისტემური რეფორმის სტრატეგიული რეკომენდაციები**

### **კონცეპტუალური ასპექტი - ჯანდაცვისა და სოციალური პოლიტიკის გამიჯვნა და მმართველობითი როლების ფუნდამენტური ტრანსფორმაცია**

საქართველოს ჯანმრთელობის დაცვის სექტორის სისტემური გაჯანსაღებისთვის უპირველეს და უალტერნატივო რეკომენდაციას წარმოადგენს ჯანდაცვისა და სოციალური პოლიტიკის მიზნების, ამოცანებისა და ინსტრუმენტების მკაფიო და დეკ-

ლარირებული გამიჯვნა, რაც დღეს არსებულ ინსტიტუციურ აღრევას საბოლოოდ აღმოფხვრის. დღეს საქართველოში არსებული სისტემური ხარვეზი მდგომარეობს იმაში, რომ სამედიცინო სერვისების მოცულობა და ხარისხი ხშირად ხელოვნურად იზღუდება სოციალური დაცვის ბიუჯეტის მიმდინარე შესაძლებლობების გამო, რაც იწვევს ჯანდაცვის, როგორც დარგის, ტექნოლოგიურ და პროფესიულ სტაგნაციას. რეფორმის შედეგად, ჯანდაცვითი პოლიტიკა უნდა ჩამოყალიბდეს როგორც დამოუკიდებელი დარგობრივი ამოცანა, რომელიც ორიენტირებულია ერთიან სამედიცინო სტანდარტზე და ხორციელდება საყოველთაო უნივერსალურ სადაზღვევო პოლისზე დაფუძნებული სავალდებულო სამედიცინო დაზღვევის საბაზო მოდელით. ეს ნიშნავს, რომ სამედიცინო მომსახურების ხარისხი და მოცულობა ხდება უნივერსალური მუდმივა თითოეული მოქალაქისთვის, განურჩევლად მისი სოციალური თუ ეკონომიკური სტატუსისა. მეორე მხრივ, სოციალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები ფოკუსირდება მხოლოდ ფინანსური ტვირთის სამართლიან გადანაწილებაზე - აქ სახელმწიფო ერთვება არა სერვისების შეკვეცის ან ხარისხობრივი კომპრომისის გზით, არამედ სადაზღვევო პრემიის შენატანის დიფერენცირებული მოდელით, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფოს თანამონაწილეობის განსხვავებულ დონებს ცალკეული სოციალური ჯგუფისთვის. ასეთი გამიჯვნა უზრუნველყოფს იმას, რომ მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერა აღარ ხდება ჯანდაცვის ხარისხის დაწვევის ხარჯზე, არამედ ხორციელდება მიზნობრივი ფისკალური სტიმულებითა და სუბსიდირებით, რაც მთელ სისტემას ხდის გამჭვირვალეს, პროგნოზირებადსა და გრძელვადიან განვითარებაზე ორიენტირებულს.

ამ ფუნდამენტურ კონცეპტუალურ სიახლეს მოჰყვება მმართველობითი როლების ტრანსფორმაცია, სადაც თითოეული მხარე იძენს მკაფიო და სპეციალიზებულ ფუნქციას.

**სახელმწიფოს** როლი რადიკალურად იცვლება - იგი თავისუფლდება საოპერაციო მართვისა და გადამხდელის რუტინული ფუნქციისგან და გარდაიქმნება სისტემის არქიტექტორად, რომელიც განსაზღვრავს დარგობრივ პოლიტიკას, საკანონმდებლო ჩარჩოებს, სისტემურ კონტროლსა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის მოდელს. სახელმწიფო პასუხისმგებელია ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევის პაკეტისა და სადაზღვევო პრემიების სამართლიანი ოდენობის დადგენაზე, სოციალური პოლიტიკის ნაწილში კი პრემიების სუბსიდირებასა და საგადასახადო შეღავათების ადმინისტრირებაზე. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ხარისხის უზრუნველყოფას, პერსონალის, პროვაიდერების, მედიკამენტებისა და ტექნოლოგიების მკაცრი მონიტორინგის გზით.

**სადაზღვევო კომპანიების** როლი ხდება საოპერაციო ეფექტიანობის გარანტია - ისინი ახორციელებენ მოქალაქეთა დაზღვევას უნივერსალური პაკეტით, უზრუნველყოფენ ბენეფიციარსა და პროვაიდერს შორის საოპერაციო კავშირს, პასუხისმგებელი არიან დაზღვეულთა ოჯახის ექიმით მომსახურებაზე, ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე და გამჭვირვალე ანგარიშგებაზე.

**პროვაიდერები** (სამედიცინო დაწესებულებები) უზრუნველყოფენ ამბულატორიულ და სტაციონარულ სერვისებსა და მედიკამენტების მიწოდებას უნივერსალური პოლისის ფარგლებში დადგენილი პირობებით.

ხოლო **ბენეფიციართა** დონეზე, დაფინანსების მოდელი ეფუძნება ყველასთვის ანალოგიურ, მაღალხარისხიან პაკეტს, სადაც საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფისთვის დიფერენცირებულია მხოლოდ სადაზღვევო პრემიების გადახდის/თანაგადახდის

სისტემა, რაც უზრუნველყოფს იმას, რომ ფინანსური ბარიერი აღარასოდეს გახდეს ჯანმრთელობის დაცვის შეფერხების მიზეზი.

**უნივერსალური სადაზღვევო პოლისი და ფინანსური მართვის მდგრადი მოდელი - სახელმწიფო გარანტიები და სოლიდარული პასუხისმგებლობა**

ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევის სისტემის ფარგლებში, არსებითად იცვლება სადაზღვევო პაკეტის განსაზღვრისა და ფინანსური მართვის მეთოდოლოგია, რაც წერტილს უსვამს წარსულში დამკვიდრებულ მანკიერ პრაქტიკას, როდესაც სერვისები ხელოვნურად ერგებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესაძლებლობებს. ახალი მოდელით, სახელმწიფო საკანონმდებლო წესით ადგენს ერთიან უნივერსალურ სადაზღვევო პაკეტს მოსახლეობის ყველა კატეგორიისთვის, მიუხედავად ასაკისა, შემოსავლებისა თუ სოციალური სტატუსისა, რაც წარმოადგენს სახელმწიფოს არადიფერენცირებული პასუხისმგებლობის გამოხატულებას თითოეული მოქალაქის მიმართ. ეს პოლისი თავისი შინაარსით შეესაბამება ბაზარზე არსებულ საშუალო (შუა) დონის კორპორატიულ პაკეტს, სტომატოლოგიისა და ფუფუნების ბონუსების გარეშე და ორიენტირებულია რეალურ სამედიცინო საჭიროებებზე - პირველი და მეორე დონის ამბულატორიულ მომსახურებაზე, მედიკამენტოზურ მკურნალობაზე, გადაუდებელ და გეგმიურ სტაციონარზე, ონკოლოგიასა და სამეანო სერვისებზე. პაკეტში დეტალურად არის გაწერილი თანაგადახდის პროცენტები, მონეტარული ლიმიტები და მედიკამენტების ამომწურავი პოზიტიური სიები, მათ შორის დაპატენტებული და ჯენერიკული საშუალებები. სადაზღვევო პირობების გადახედვა დასაშვებია მხოლოდ 2 ან 3 წელიწადში ერთხელ და კატეგორიულად იკრძალება ისეთი ცვლილება, რომელიც გააუარესებს დაზღვეულის მდგომარეობას. ნებისმიერი პირი ინარჩუნებს უფლებას, საბაზისო პაკეტზე დამატებით შეიძინოს გაუმჯობესებული დაფარვები ნებისმიერ მზღვეველთან, რაც ხელს უწყობს კონკურენტული ბაზრის განვითარებას.

სისტემის ფინანსური მდგრადობა ეფუძნება საბაზო სადაზღვევო ყოველთვიური პრემიის დამტკიცებას, რომელიც 18-დან 60 წლამდე ასაკის პირებისთვის წარმოადგენს ათვლის წერტილს. სახელმწიფო ადგენს კოეფიციენტებს 0.8-დან 1.3-მდე დიაპაზონში, სადაც 0-18 წლის პირებისთვის ან საოჯახო პოლისის შეძენისას გამოიყენება შემცირებული კოეფიციენტი, ხოლო 60 წელს ზემოთ ან სპეციფიკური დიაგნოზის მქონე ჯგუფებისთვის - გაზრდილი კოეფიციენტი. ხანდაზმული მოსახლეობისთვის პრემიის მკვეთრი ზრდის თავიდან ასაცილებლად, სახელმწიფო იყენებს მედიკამენტების ვერტიკალურ პროგრამებს, რაც ბიუჯეტიდან პირდაპირი ანაზღაურებით ამცირებს სადაზღვევო რისკის წნეხს. დაფინანსების მოდელი ეფუძნება დამქირავებლისა და დაქირავებულის თანაბარ მონაწილეობას (50/50), რაც ამყარებს სოლიდარულ პასუხისმგებლობას.

**სადაზღვევო პრემიის შენატანების და ფისკალური სტიმულების გაფართოებული მოდელი (ეს არის საილუსტრაციო მოდელი მიდგომის პრინციპების წარმოსაჩენად. საბოლოო მოდელი უფრო მეტ დაზუსტებებს საჭიროებს)**

მოსახლეობის კატეგორია	პრემიის კოეფიციენტი	დაქირავებულის წილი	დამქირავებლის წილი	სახელმწიფო როლი და ფისკალური შედეგები
შემოსავალი < 1200 ლარი	1.0 (ბაზისი)	პრემიის 50%	პრემიის 50%	პრემია სრულად გამოიქვითება საშემოსავლო გადასახადიდან.

შემოსავალი 1200-3300 ლარი	1.0 (ბაზისი)	პრემიის 50%	პრემიის 50%	პრემიის ოდენობა აკლდება დასაბეგრ ბაზას.
შემოსავალი > 3300 ლარი	1.0 (ბაზისი)	პრემიის 50%	პრემიის 50%	მხარეები იხდიან სრულად საგადასახადო შეღავათის გარეშე.
სოციალურად დაუცველები	0.8 - 1.0	0%	0%	სახელმწიფო იხდის პრემიის 100%-ს (ვაუჩერი).
18 წლამდე (დაუსაქმებელ ოჯახებში)	0.8	0%	0%	სახელმწიფო ვაუჩერული დაფინანსება.
60+ წელი / სპეციალური ჯგუფები	1.1 - 1.3	პრემიის 50%*	პრემიის 50%*	სახელმწიფო ვერტიკალური პროგრამები (მედიკამენტები) პრემიის სტაბილურობისთვის.

**\*შენიშვნა: 60+ ჯგუფისთვის სადაზღვევო პრემიის ზრდას აკომპენსირებს სახელმწიფო ვერტიკალური პროგრამები.**

**რეფორმის სამიზნე ინდიკატორები - WHO-ს რეკომენდაციები, ევროპული სტანდარტები და ურბანულ-რურალური დინამიკა**

ჯანდაცვის სისტემის ტრანსფორმაციის ეფექტიანობა იზომება მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის (WHO) და ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილებაზე დაყრდნობით. უმთავრეს ინდიკატორს წარმოადგენს „ჭიბიდან გადახდების“ (Out-of-pocket payments) რადიკალური შემცირება, რაც WHO-ს რეკომენდაციით არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი ჯანდაცვითი დანახარჯების 15-20%-ს. რეფორმის შედეგად, საქართველო 5 წლის განმავლობაში უნდა მიუახლოვდეს ამ ნიშნულს, რაც დღეს არსებული მაღალი მაჩვენებლიდან ნამდვილი გარდატეხა იქნება. ასევე, სტრატეგიული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო დანახარჯების წილის ზრდას ჯანდაცვის მთლიან დაფინანსებაში, რაც ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებლის (75-80%) ანალოგიურად, სისტემის ფინანსური მდგრადობისა და სოციალური დაცულობის მთავარი საზომია. ურბანულ და რურალურ ჭრილში რეფორმა მიზნად ისახავს პირველადი ჯანდაცვის სერვისების გამოყენების მაჩვენებლების გათანაბრებას, რაც დღეს სოფლად მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ქალაქის დონეს, ინფრასტრუქტურული და საკადრო დეფიციტის გამო.

**ჯანდაცვის რეფორმის გაფართოებული სამიზნე ინდიკატორები (2026-2031)**

ინდიკატორი / წელი	2026 (ამოქმედება)	2031 (სამიზნე)	ევროკავშირი (საშუალო)	WHO რეკომენდაცია
ჯამური საპროგნოზო პრემია (მლნ ლარი)	2,250	3,500	-	-
სახელმწიფოს წილი ჯამურ პრემიაში (%)	62%	35-40%	-	-
ჭიბიდან გადახდების წილი (OOP %)	55%	15-20%	16%	<15%

ამბულატორიული მიმართვიანობა (ზრდა)	+25%	+70%	მაღალი	პრიორიტეტული
რურალური მიმართვიანობის ინდექსი	0.45	0.8	1.0 (თანაბარი)	1.0 (უნივერსალური)

### **პირველადი ჯანდაცვა, ამბულატორიული სექტორი და გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა**

პირველადი ჯანდაცვისა და ამბულატორიული სექტორის განვითარება რეფორმის უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტს წარმოადგენს, რაც პირდაპირ უკავშირდება სისტემური სისუსტეების აღმოფხვრასა და სერვისების არსებით გაუმჯობესებას. ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევის ფარგლებში დამტკიცებული საბაზისო სადაზღვევო პაკეტი და მისი პირობები ითვალისწინებს პირადი ექიმის, როგორც ძირითადი „მეკარიბჭის“ მნიშვნელოვან როლს ბენეფიციარებისთვის. ეს გულისხმობს, რომ პირადი ექიმი რეგულარულად ფლობს ინფორმაციას დაზღვეული პირის ჯანმრთელობის შესახებ და წარმოადგენს პირველ რგოლს, რომელიც უზრუნველყოფს პაციენტის გადამისამართებას შესაბამის სპეციალისტთან ან სამედიცინო სერვისის პროვაიდერთან, აგრეთვე ელექტრონული რეცეპტების გამოწერას. სწორედ პირად ექიმთან იყრის თავს ინფორმაცია ბენეფიციარის მიერ მიღებული სამედიცინო სერვისებისა და მედიკამენტოზური მკურნალობის შესახებ, რის საფუძველზეც ის ეფექტიანად მართავს სადაზღვევო შემთხვევებს. ამბულატორიული სექტორის როლის მნიშვნელოვანი ზრდის მიზნით, სადაზღვევო პაკეტში წარმოდგენილი იქნება პირველი და მეორე დონის, როგორც გადაუდებელი, ასევე გეგმიური ამბულატორიული მომსახურება და შესაბამისი კვლევები ადეკვატური ლიმიტებით. აღნიშნული მიდგომა მიზნად ისახავს მიმართვიანობის გაზრდას, ურბანულ და სასოფლო დასახლებებს შორის არსებული მკვეთრი სხვაობის გათანაბრებას და ბენეფიციარის ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯებში ამბულატორიული მომსახურების წილის ზრდას.

გეოგრაფიული ხელმისაწვდომობისთვის სახელმწიფო განახორციელებს დასახლებების დაჯგუფებას სიმჭიდროვის მიხედვით და დაადგენს მინიმალურ თანაფარდობებს პირად ექიმსა და დაზღვეულ პირთა რაოდენობას შორის, აგრეთვე გეოგრაფიული დაშორების სტანდარტებს. საჯარო-კერძო პარტნიორობის რეჟიმში, საშუალო და დაბალი სიმჭიდროვის ზონებში სახელმწიფო სადაზღვევო კომპანიებს სარგებლობაში გადასცემს შენობა-ნაგებობებს სამუშაო სივრცისთვის, ხოლო კომპანიები უზრუნველყოფენ მათ ინვენტარით აღჭურვასა და ექსპლუატაციას. პერსონალის მოტივირებისთვის სახელმწიფო დააწესებს სპეციალურ სახელფასო დანამატებს, რომელიც სადაზღვევო კომპანიის მიერ განსაზღვრული ხელფასის 30% იქნება საშუალო სიმჭიდროვის ზონებში და 70% - დაბალი სიმჭიდროვის ზონებში. აგრეთვე უზრუნველყოფს გაიდლაინების შემუშავებასა და უწყვეტ სამედიცინო განათლებას, დამატებითი დანახარჯების გარეშე. ბენეფიციარის მოქცევა პრევენციულ და სამკურნალო ერთიან ციკლში (პირველადი ჯანდაცვა - სპეციალიზებული ამბულატორია - სტაციონარი - პირველადი ჯანდაცვა) უზრუნველყოფს ავადმყოფობის დროულ გამოვლენასა და მკურნალობას, რაც საბოლოო ჯამში გააუმჯობესებს მოსახლეობის ჯანმრთელობის მაჩვენებლებს.

## **ინსტიტუციური რეგულირება და სამინისტროს ტრანსფორმაცია**

უნივერსალური დაზღვევის მოდელის დანერგვა უნდა გახდეს სამინისტროს საოპერაციო ფუნქციებისგან სრული განტვირთვის საფუძველი, რის შედეგადაც სისტემაში უნდა აღმოიფხვრას საყოველთაო პროგრამის მმართველი ცალკეული იურიდიული პირის ფუნქციონირების საჭიროება. რეფორმის ფარგლებში აუცილებელია სამინისტროს შიდა მარეგულირებელი სისტემის გაძლიერება და „ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევის რეგულირების ეროვნული საბჭოს“, როგორც მუდმივმოქმედი კოლექტიური ორგანოს ჩამოყალიბება. საბჭოს შემადგენლობაში უნდა შევიდნენ დარგის წამყვანი სპეციალისტები და საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლები, ხოლო მის ბაზაზე უნდა იფუნქციონიროს სპეციალიზებულმა ქვესაბჭოებმა, რომლებიც უზრუნველყოფენ მედიკამენტების, სერვისების ნუსხებისა და სტატისტიკური მონაცემების მუდმივ ანალიზს.

სამართლებრივი მექანიზმით უნდა შეიქმნას დაზღვეულსა და მზღვეველს შორის მედიაციის დამოუკიდებელი ერთეული, რაც უზრუნველყოფს ინტერესთა ბალანსს და პაციენტის უფლებების დაცვას. ამასთანავე, ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო ვერტიკალური პროგრამები სრულ შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს უნივერსალური დაზღვევის სისტემასთან, რათა ერთიანი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის ფარგლებში გამოირიცხოს სერვისების დუბლირება და გაიზარდოს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯეფექტიანობა.

სახელმწიფომ უნდა შექმნას ბენეფიციართა ჯანმრთელობის ინდივიდუალურ ონლაინ პროფილებზე დაფუძნებული ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომელზეც დიფერენცირებული წვდომა ექნებათ სახელმწიფო ორგანოებს, სადაზღვევო კომპანიებს, პროვაიდერებსა და დაზღვეულ პირებს. სისტემა უნდა მოიცავდეს სრულ ფინანსურ და სამედიცინო ისტორიას, მათ შორის პრემიების გადახდის, ვაუჩერების, ელექტრონული რეცეპტებისა და მიმართვების შესახებ მონაცემებს. ჯანმრთელობის ერთიანი ელექტრონულ სისტემას უნდა ჰქონდეს მონაცემთა სწრაფი გაცვლისა და დოკუმენტბრუნვის დანიშნულება, რაც სახელმწიფოსთვის უნდა იქცეს გადამწყვეტ ინსტრუმენტად მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის აღრიცხვის, სტატისტიკური დამუშავებისა და შემდგომი სტრატეგიული ანალიზისთვის.

## **მედიკამენტოზური მკურნალობის ოპტიმიზაცია და ხარისხის უზრუნველყოფა**

მიზანმიმართული და რაციონალური მედიკამენტოზური მკურნალობის მიდგომების ფართოდ დანერგვისა და კონტროლის გზით უნდა გაიზარდოს მკურნალობის ეფექტიანობა და მოხდეს მედიკამენტების მოხმარების ოპტიმიზაცია. მედიკამენტების რაციონალური მოხმარება არსებითად უნდა გაუმჯობესდეს უნივერსალური დაზღვევის პაკეტის ამბულატორიულ ბლოკში დიაგნოსტიკური სერვისების გაფართოებითა და ადეკვატური მედიკამენტური მკურნალობის კომპონენტის შექმნით. პაკეტის ფარგლებში მედიკამენტის დანიშვნა უნდა მოხდეს მხოლოდ გაიდლაინებისა და პროტოკოლების საფუძველზე, პოზიტიური სიის მიხედვით, ხოლო შეძენა - ელექტრონული რეცეპტების საშუალებით. წამლების მენეჯმენტზე ქვეყნის მასშტაბით უნდა დაწესდეს ადეკვატური საზედამხედველო სისტემა, რაც შეამცირებს ირაციონალური მკურნალობისა და პოლიფარმაციის შემთხვევებს. რეფორმის საბოლოო მიზანი უნდა იყოს ქართულ ფარმაცევტულ ბაზარზე მხოლოდ იმ მედიკამენტების რეალიზაცია, რომელთაც გააჩნიათ ევროკავშირის ქვეყნების ბაზარზე დაშვება, ხოლო საბითუმო და საცალო ვაჭრობის რეგულირებით მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი ოლიგოპოლიური ფასწარმოქმნის რისკები.

## **პროფესიული რესურსების განვითარება და უწყვეტი სამედიცინო განათლება**

ჯანმრთელობის დაცვის სექტორის ტრანსფორმაციისთვის აუცილებელია ექიმებისა და მედდების განვითარების თანამედროვე მოდელის დანერგვა და მისი საკანონმდებლო ბაზის უზრუნველყოფა. რეკომენდებულია პროფესიული განვითარების საბჭოს რეორგანიზაცია და მასში სადაზღვევო კომპანიების წარმომადგენელთა ჩართვა. სისტემურ დონეზე უნდა დაინერგოს პროფესიონალური განვითარების სავალდებულო სისტემა, რომელიც გამოიყენებს კრედიტების, რევალიდაციის, რესერტიფიკაციისა და რელიცენზირების ინსტრუმენტებს ევროპულ სააკრედიტაციო საბჭოსთან (EACCME) მჭიდრო თანამშრომლობით. ახალი სისტემის საფუძველი უნდა გახდეს კომპეტენციაზე აგებული მიდგომა, სადაც სწავლება ორიენტირებულია სამიზნე კომპეტენციების არსზე. მედდების მწვავე დეფიციტის აღმოსაფხვრელად კი უნდა შეიქმნას სპეციალური სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს სასწავლო პროგრამების ხელშეწყობასა და მოტივაციის მექანიზმებს.

## **მაღალი სამედიცინო ტექნოლოგიების დანერგვა და განვითარების ფონდი**

თანამედროვე ტექნოლოგიური და პროფესიონალური რესურსების გარეშე შეუძლებელია როგორც მოქალაქეთა ხარისხიანი მკურნალობა, ისე მაღალი კვალიფიკაციის პროფესიონალების გაზრდა და მათი ქვეყანაში შენარჩუნება. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და დონორებისგან მოზიდული სახსრებით უნდა დაფუძნდეს მაღალი სამედიცინო ტექნოლოგიების განვითარების ფონდი. ფონდმა დეტალურად უნდა შეისწავლოს არსებული პრობლემები, გაანალიზოს სტატისტიკა და მხარი დაუჭიროს კვლევით პროექტებს, ინოვაციური ტექნოლოგიების შემოტანასა და მასთან დაკავშირებული ადამიანური რესურსების კვალიფიკაციის ზრდის ინიციატივებს.

### **5.1. განათლება, მეცნიერება და ინოვაცია - 5-წლიანი ტრანსფორმაციული გეგმა (2026-2031)**

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სისტემის „სტაგნაციური წონასწორობიდან“ გამოსვლა მოითხოვს ფუნდამენტურ პოლიტიკურ ნებას და მკაცრ ფისკალურ ვალდებულებებს. ჩვენი სტრატეგიული ამოცანაა, 2031 წლისთვის საქართველომ დაძლიოს ფუნქციური უნიგნურობის კრიზისი და განათლებაში სახელმწიფო ინვესტიციით მიუახლოვდეს ევროკავშირის წამყვან ქვეყნებს. ეს გეგმა ორიენტირებულია იმაზე, რომ განათლება აღარ იყოს „სოციალური სეპარატორი“, რომელიც ამყარებს უთანასწორობას, არამედ იქცეს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური აღმავლობის მთავარ „ლიფტად“.

წინამდებარე რეკომენდაციები არ ისახავს მიზნად განათლების შინაარსობრივი თუ პედაგოგიური ნიუანსების დეტალურ ანალიზს; იგი ფოკუსირებულია განათლებაზე, როგორც ადამიანური კაპიტალის ფორმირების უმთავრეს ფაქტორზე, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის გრძელვადიან ეკონომიკურ პოტენციალს. ჩვენი ხედვით, საგანმანათლებლო სისტემის ეფექტიანობა უნდა შეფასდეს მისი კონტრიბუციით მშპ-ის ზრდაში, შრომის ნაყოფიერების ამაღლებასა და შრომის ბაზრის დისბალანსის აღმოფხვრაში. ეს არის ეკონომიკური რაციონალიზმით ნაკარნახევი მიდგომა, სადაც ყოველი დახარჯული ლარი განიხილება როგორც კაპიტალური დაბანდება მაღალპროდუქტიულ მომავალში.

სტრატეგიის ცენტრალური ღერძია „საშუალო შემოსავლის ხაფანგის“ (Middle-Income Trap) დაძლევა, რაც საქართველოში არსებული ეკონომიკური მოდელისთვის უმთავრეს გამოწვევას წარმოადგენს. ქვეყანამ მიაღწია იმ ზღვარს, სადაც მხოლოდ იაფი სამუშაო ძალითა და დაბალტექნოლოგიური სექტორებით ზრდის გაგრძელება შეუძლებელია. შესაბამისად, წარმოდგენილი გეგმა გვთავაზობს მყარ კორელაციას განათლების ხარისხობრივ ნახტომსა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას შორის. ეს არ არის მხოლოდ განათლების ექსპერტის ხედვა, ეს არის ეკონომიკური განვითარების ისეთი მოდელი, სადაც ცოდნის ეკონომიკაზე გადასვლა ერთადერთი გზაა საშუალო შემოსავლის სტაგნაციიდან მაღალშემოსავლიან ეკონომიკურ ჯგუფში გადასასვლელად. სწორედ ამ კონტექსტში, განათლებისა და მეცნიერების რეფორმა აღარ განიხილება იზოლირებულ სოციალურ ხარჯად, არამედ იგი წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური სუვერენიტეტისა და გლობალური კონკურენტუნარიანობის საფუძველს.

### **ზოგადი განათლება - ხარისხის რეკოლუცია და პედაგოგიური მერიტოკრატია**

საგანმანათლებლო რეფორმის ფარგლებში რეკომენდებულია დაინერგოს მასწავლებელთა კვალიფიკაციის ზრდის ჰოლისტური შეფასების სისტემა, რომელიც დაეფუძნება მრავალკომპონენტულ შეფასებას - პედაგოგიურ პორტფოლიოს, დამოუკიდებელი ექსპერტების დაკვირვებასა და მოსწავლეთა აკადემიური წინსვლის ინდექსს. მასწავლებლის პროფესიის სტატუსის რადიკალური ამაღლებისთვის აუცილებელია სახელფასო პოლიტიკის ფუნდამენტური გადახედვა, რაც გულისხმობს საშუალო ანაზღაურების განსაზღვრას ქვეყანაში არსებული საშუალო ხელფასის ნამრავლით **1.5 კოეფიციენტზე**. აღნიშნული ფორმულა გარანტირებულად უზრუნველყოფს პედაგოგთა შრომის ანაზღაურების **150-პროცენტიან ნიშნულს** საშუალო ხელფასთან მიმართებით, რაც 2026 წლისთვის საშუალოდ 2,800-3,000 ლარს გაუტოლდება. პროფესიაში შესვლის ბარიერის გამკაცრების მიზნით, 2028 წლისთვის სავალდებულო უნდა გახდეს მინიმალური აკადემიური ხარისხი. მასწავლებელთა უწყვეტი განვითარებისთვის მიზანშეწონილია ყოველი პედაგოგისთვის წლიური 100-საათიანი პროფესიული მომზადების ციკლის უზრუნველყოფა, რომელიც ფოკუსირებული იქნება კრიტიკული აზროვნებისა და ციფრული წიგნიერების სწავლების მეთოდოლოგიებზე.

სკოლების მართვის მოდელი უნდა გადავიდეს მკაცრი ცენტრალიზაციიდან რეალურ ავტონომიაზე, რაც დირექტორებს მისცემს ბიუჯეტის მინიმუმ 25%-ის დამოუკიდებლად განკარგვის უფლებას. ამ პროცესში ხარისხის სტიმულირებისთვის რეკომენდებულია **აკადემიური წინსვლის ბონუსის (Academic Value-Added)** დანერგვა იმ სკოლებისა და პედაგოგებისთვის, რომლებიც აჩვენებენ მოსწავლეთა შედეგების მკვეთრ გაუმჯობესებას საწყის მაჩვენებლებთან მიმართებით. ასევე, მნიშვნელოვანია **ჩრდილოვანი განათლების შემცირების ინდექსის** ამოქმედება - ბონუსი იმ სკოლებისთვის, სადაც შიდა სასკოლო რესურსების ეფექტური მუშაობის შედეგად რეპეტიტორებზე დამოკიდებულება მინიმუმამდე დაინეგს. ციფრული ნაპრალის აღმოსაფხვრელად რეკომენდებულია „ლოკაციისაგან დამოუკიდებელი პედაგოგის“ (Digital Nomad Teacher) კონცეფციის იმპლემენტაცია და სკოლების აღჭურვა ჰოლოგრაფიული სისტემებით. ამ მიმართულებით დაწესდება **ციფრული ინტეგრაციის პრემია** ადმინისტრაციისთვის ინოვაციური სწავლების მეთოდების წარმატებული დანერგვისთვის. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა **ინკლუზიურობისა და სოციალური ბალანსის ბონუსს**, რაც დამატებით დაფინანსებას მისცემს სკოლებს შშმ მოსწავლეთა მაღალი აკადემიური ინტეგრაციისთვის.

სისტემის სოციალური მდგრადობისა და თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველსაყოფად, პრიორიტეტულად უნდა მიიჩნეოდეს „სრული სასკოლო დღის“ მოდელის დანერგვა, რაც გულისხმობს მოსწავლეთა სკოლაში დაყოფნებას 16:00-17:00 საათამდე. აღნიშნული დრო მიზნობრივად უნდა დაეთმოს საშინაო დავალებების მომზადებას პედაგოგის მეთვალყურეობით, სპორტულ და სახელოვნებო აქტივობებს, რაც ფაქტობრივად ჩაანაცვლებს რეპეტიტორობის საჭიროებას და ხელს შეუწყობს მომუშავე მშობლების მხარდაჭერას. ამ პროცესის კრიტიკული კომპონენტია **ჯანსაღი სასკოლო კვების პროგრამა**, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა მოსწავლისთვის ბალანსირებულ რაციონს, რაც აუცილებელი წინაპირობაა კოგნიტური განვითარებისა და აკადემიური კონცენტრაციისთვის.

ციფრული რესურსების ხელმისაწვდომობის ნაწილში, მიზანშეწონილია ყველა მოსწავლის (V კლასიდან) პერსონალური კომპიუტერული ტექნიკითა და ლიცენზირებული ციფრული სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა, რაც აღმოფხვრის სოციალურ ნაპრალს სხვადასხვა ფენის მოსწავლეებს შორის. ამასთან, აუცილებელია „**ეკრანული დროის**“ რეგულირების მექანიზმების დანერგვა და მაღალსიჩქარიანი ინტერნეტის მიზნობრივი გამოყენება სწავლის პროცესში, რათა შენარჩუნდეს ბალანსი ციფრულ უნარებსა და ფიზიკურ წიგნებთან მუშაობის კულტურას შორის. სასკოლო ბიბლიოთეკები უნდა გარდაიქმნას თანამედროვე მედიათეკებად, სადაც მოსწავლეებს ექნებათ წვდომა როგორც უახლეს ბეჭდურ ლიტერატურაზე, ისე გლობალურ საგანმანათლებლო პლატფორმებზე.

*ბოგადი განათლების დაფინანსება და შედეგობრივი ინდიკატორები*

ინდიკატორი/წელი	2026	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
საჯარო დანახარჯი (მშპ-ის %)	3.2%	4.1%	5.2%	სახელმწიფო ბიუჯეტი
კერძო/ჩრდილოვანი ხარჯი (მშპ-ის %)	1.5%	0.8%	0.1%	საოჯახო ბიუჯეტი
მასწავლებლის ხელფასი (ლარი)	1,200	1,950	3,800	სახელმწიფო ბიუჯეტი
PISA მათემატიკა (ქულა)	390	440	495	საერთაშორისო რეიტინგი
ინფრასტრუქტურის განახლების ინდექსი	30%	65%	100%	კაპიტალური ხარჯები

**პროფესიული ორიენტაცია და დუალური სწავლება**

სასკოლო განათლების დასკვნითი ეტაპის მოდერნიზაციისთვის რეკომენდებულია „9+3“ მოდელის დანერგვა, სადაც საბაზო განათლების დასრულების შემდეგ მოსწავლე ირჩევს აკადემიურ გიმნაზიას ან პროფესიულ ლიცეუმს. პროფესიულ მიმართულებაზე აქცენტი უნდა გაკეთდეს დუალურ სწავლებაზე, რაც გულისხმობს სწავლების პროცესის 60-70%-ის გადატანას უშუალოდ სამუშაო გარემოში „3-2“ პრინციპით (3 დღე სანარმოში, 2 დღე სკოლაში). მიზანშეწონილია კომპანიებისთვის საგადასახადო პრეფერენციების დანერგვა - კერძოდ, მოსწავლის სტიპენდიაზე დახარჯული თანხის სრულად გამოქვითვა დასაბეგრი ბაზიდან. სახელმწიფო უზრუნველყოფს სტუდენტის სტიპენდიის სუბსიდირებას მინიმალური ხელფასის 50%-ის ოდენობით. აღნიშნული მიდგომა უზრუნველყოფს, რომ 2031 წლისთვის მოსწავლეთა მინიმუმ 30% დაეუფლოს მაღალტექნოლოგიურ ან მოთხოვნად პროფესიულ ხელობას, რაც ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მთავარი მამოძრავებელი გახდება.

**უმაღლესი განათლება - ხარისხობრივი ტრანსფორმაცია და კონსორციუმი**

უმაღლესი განათლების სისტემის ფინანსური მდგრადობისა და ხარისხის უზრუნველსაყოფად, რეკომენდებულია სამკომპონენტო დაფინანსების მოდელის დანერგვა შემდეგი პროპორციით - საბაზისო დაფინანსება (50%) ინსტიტუციური სტაბილურობისთვის; შედეგზე ორიენტირებული კომპონენტი (30%), რომელიც მიბმული იქნება სწავლებისა და კვლევის ხარისხობრივ ინდიკატორებზე; და სტრატეგიული გრანტები (20%) პრიორიტეტული დარგების განვითარებისთვის. ხარისხის სტიმულირებისთვის ამ საფეხურზე ამოქმედდება სპეციალური ბონუსები - **დასაქმების კოეფიციენტის ბონუსი** იმ პროგრამებისთვის, რომელთა კურსდამთავრებულთა 80% პროფესიით დასაქმდება; **ეკონომიკური უკუგების ინდექსი** საშუალოზე მაღალი სახელფასო მაჩვენებლის მქონე პროგრამებისთვის; და **ინდუსტრიული სინერჯის პრემია**, რაც სახელმწიფო დაფინანსებას გაზრდის ყოველ მოზიდულ კერძო ინვესტიციაზე.

სამეცნიერო პოტენციალის კონსოლიდაციისთვის სტრატეგიულ პრიორიტეტად უნდა იქცეს „უნივერსიტეტების კონსორციუმის“ ფორმირება, რისთვისაც დაწესდება **საერთაშორისო აღიარებისა და კონსორციუმის ბონუსი** იმ გაერთიანებებისთვის, რომლებიც მოიპოვებენ საერთაშორისო პროგრამულ აკრედიტაციებს ან მოხვდებიან QS მსოფლიო რეიტინგში. აკადემიური პერსონალის განვითარებისთვის აუცილებელია „აკადემიური თავისუფლებისა და პასუხისმგებლობის“ ახალი სტანდარტის დანერგვა, ხოლო სამეცნიერო პროდუქტიულობისთვის დაწესდება **ინოვაციური პატენტებისა და კომერციალიზაციის ბონუსი** კვლევითი ჯგუფებისთვის.

გლობალური აღიარების მიზნით, რეკომენდებულია „ეროვნული აკრედიტაციის ფონდის“ ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს საერთაშორისო აკრედიტაციების (ABET, AACSB, EQUIS, ASIIN, AHPGS) ხარჯების სრულ დაფარვას. აღნიშნული ნაბიჯი გარანტიას მისცემს ქართულ აკადემიურ ხარისხს, იყოს სრულად კონვერტირებადი და აღიარებული მსოფლიო მასშტაბით, რაც პირდაპირ აისახება კურსდამთავრებულთა დასაქმების ხარისხსა და ანაზღაურებაზე. ამავდროულად, სტრატეგიულად პრიორიტეტული უნდა გახდეს „**ორმაგი ხარისხის**“ პროგრამების დანერგვა წამყვან უცხოურ უნივერსიტეტებთან, რაც საშუალებას მისცემს სტუდენტებს, საქართველოშივე მოიპოვონ საერთაშორისო დიპლომი და გახდნენ გლობალურად კონკურენტუნარიანი სპეციალისტები.

**უმაღლესი განათლების ფინანსური მოდელი და ხარისხის ინდიკატორები**

ინდიკატორი/წელი	2026	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
სახელმწიფო გრანტი (მლნ ლარი)	450	780	1,250	სახელმწიფო ბიუჯეტი
კერძო/ინდუსტრიული ინვესტიცია (%)	5%	15%	30%	ბიზნეს სექტორი
საერთაშორისო სტუდენტების წილი (%)	8%	12%	20%	ექსპორტის შემოსავალი
QS ტოპ-800 რეიტინგში (რაოდენობა)	0	1	3	საერთაშორისო აღიარება

ინდიკატორი/წელი	2026	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
სახელმწიფო გრანტი (მლნ ლარი)	450	780	1,250	სახელმწიფო ბიუჯეტი
კერძო/ინდუსტრიული ინვესტიცია (%)	5%	15%	30%	ბიზნეს სექტორი
საერთაშორისო სტუდენტების წილი (%)	8%	12%	20%	ექსპორტის შემოსავალი
QS ტოპ-800 რეიტინგში (რაოდენობა)	0	1	3	საერთაშორისო აღიარება

### ფინანსური მოდელირება და გაანგარიშება

რეფორმის წარმატებული განხორციელებისთვის აუცილებელია განათლების ერთიანი ბიუჯეტის ეტაპობრივი ზრდა მშპ-ის 6%-მდე. ფინანსური რესურსების განაწილება უნდა მოხდეს შემდეგი ლოგიკით - მასწავლებელთა სახელფასო ფონდისთვის, 62,000 პედაგოგის საშუალო ანაზღაურების პირობებში, რომელიც ეყრდნობა საშუალო ხელფასის **1.5 კოეფიციენტს**, წლიური ხარჯი 2031 წლისთვის მიაღწევს დაახლოებით 2.4 - 2.6 მილიარდ ლარს. დარჩენილი რესურსი უნდა მიიმართოს სასკოლო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაციაზე, ტექნოლოგიურ აღჭურვასა და უმაღლესი განათლების შედეგზე ორიენტირებულ დაფინანსებაზე, რასაც დაემატება ზემოხსენებული **ეფექტურობის ბონუსები**. უმაღლესი განათლების ნაწილში სტუდენტზე გათვლილი საბაზისო დაფინანსება უნდა გაიზარდოს მინიმუმ 50%-ით, რასაც დაემატება ეფექტურობის ბონუსები.

საერთო ჯამში, განათლებაში ჩადებული ყოველი 1 ლარი ქვეყნის ეკონომიკას გრძელვადიან პერსპექტივაში 5-დან 8 ლარამდე უკუგებას აძლევს. ეს ფინანსური ინვესტიცია არის არა ხარჯი, არამედ სტრატეგიული დაბანდება ქვეყნის მომავალ სუვერენიტეტსა და კონკურენტუნარიანობაში, რაც 2031 წლისთვის უზრუნველყოფს ჩრდილოვანი განათლების ხარჯების მინიმუმამდე დაყვანას და მასწავლებელთა ღირსეული ანაზღაურების გარანტიას **1.5 კოეფიციენტის** საფუძველზე.

### სამეცნიერო პოტენციალი და აკადემიური ავტონომია - ცოდნაზე დაფუძნებული კეთილდღეობის სტრატეგია (2026-2031)

ქვეყანაში ადამიანური კაპიტალის შენარჩუნების მიზნით, სტრატეგიულ პრიორიტეტად უნდა განისაზღვროს დოქტორანტურის ტრანსფორმაცია სტუდენტობის ეტაპიდან სრულფასოვან პროფესიულ საქმიანობად. რეკომენდებულია, რომ დოქტორანტის სტიპენდია გაუთანაბრდეს ქვეყანაში არსებულ საშუალო ხელფასს, რაც უზრუნველყოფს მკვლევრის სოციალურ სტაბილურობას, საშუალებას მისცემს მას, სრულად იყოს ორიენტირებული სამეცნიერო საქმიანობაზე და აღმოფხვრის არაპროფილურ სექტორებში იძულებითი დასაქმების საჭიროებას. ამასთანავე, აუცილებელია პოსტ-დოქტორანტთა შენარჩუნების სახელმწიფო პროგრამის ამოქმედება, რაც მაღალკვალიფიციური კადრების აკადემიურ სისტემაში ინტეგრაციასა და მათ გრძელვადიან ჩართულობას უზრუნველყოფს.

ეკონომიკური პროგრესი წარმოდგენილია ფუნდამენტური ცოდნის გარეშე. ამიტომ სახელმწიფო პოლიტიკის უპირველესი ამოცანა უნდა გახდეს საბაზისო სამეცნიერო დარგებისა და ჰუმანიტარული მიმართულებების განმტკიცება. აუცილებელია „ცნობისმოყვარეობაზე დაფუძნებული კვლევების“ დაფინანსების გრძელვადიანი სისტემის შექმნა ფიზიკის, მათემატიკის, ბიოლოგიისა და ქიმიის დარგებში, რაც ქვეყნის სამეცნიერო ავტონომიასა და მომავალი ტექნოლოგიური გარღვევების ბაზას შექმნის. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ქართველოლოგიას, ისტორიას, არქეოლოგიასა და ფილოლოგიას, როგორც სტრატეგიულ დარგებს. რეკომენდებულია ეროვნული პროგრამების ამოქმედება კულტურული მემკვიდრეობის ციფრული ტრანსფორმაციისა და ქართული ენის ტექნოლოგიური ინტეგრაციისთვის თანამედროვე ხელოვნური ინტელექტის მოდელებში, რაც ეროვნული იდენტობის დაცვის გარანტიას ციფრულ ეპოქაში.

ფუნდამენტური ბაზის განმტკიცების პარალელურად, უნდა შეიქმნას მექანიზმები ცოდნის ეკონომიკურ ღირებულებად გადასაქცევად, რაც პირდაპირ აისახება მაღალანაზღაურებად დასაქმებაზე. რეკომენდებულია „ინდუსტრიული დოქტორანტურის“ მოდელის დანერგვა, სადაც კვლევის თემატიკა ფორმირდება კერძო სექტორთან მჭიდრო თანამშრომლობით. ამ პროცესის გასაძლიერებლად უნდა ამოქმედდეს „დოქტორანტის კარიერული გარანტიის“ მექანიზმი, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფო სუბსიდირებას გაუწევს მაღალტექნოლოგიურ კომპანიებს, რომლებიც სამუშაოდ აიყვანენ ახალბედა დოქტორებს კვლევითი დეპარტამენტების ხელმძღვანელებად. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს მეცნიერული ნაშრომების კომერციალიზაციას აკადემიური ხარისხის დაუზიანებლად.

**დოქტორანტურის და მეცნიერების განვითარების დინამიკა**

ინდიკატორი/წელი	2026 (ბაზისი)	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
დოქტორანტის სტიპენდია (ლარი)	-	1,600	2,400	სახელმწიფო + ბიზნესი
ინდუსტრიული დოქტორანტები (%)	2%	18%	45%	ბიზნეს კოლაბორაცია
პოსტ-დოქტორანტების შენარჩუნების მაჩვენებელი	30%	55%	85%	სახელმწიფო გრანტები
საერთაშორისო პუბლიკაციები (Scopus და ა.შ.)	1,200	2,800	5,500	შედეგის ინდიკატორი

სამეცნიერო საქმიანობის ეფექტიანობის გასაზრდელად შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი უნდა გარდაიქმნას „მისიაზე ორიენტირებულ“ ორგანოდ, რომელიც იმოქმედებს როგორც „სამეცნიერო ვენჩურული კაპიტალისტი“. რეკომენდებულია „DeepTech გრანტების“ დანერგვა პროტოტიპირების ეტაპზე მყოფი პროექტებისა და უნივერსიტეტების spin-off კომპანიების მხარდასაჭერად. საერთაშორისო თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით, პროგრამა „მეცნიერები სამშობლოსთვის“ უნდა გაფართოვდეს „ვირტუალური ლაბორატორიების“ ქსელით, რაც უზრუნველყოფს უცხოეთში მოღვაწე ქართველი მეცნიერების გამოცდილების ინტეგრირებას ადგილობრივ კვლევით პროცესებში. ყოველივე ეს მოითხოვს დაფინანსების სტრუქტურის ფუნდამენტურ ზრდას და დივერსიფიკაციას.

## მეცნიერებისა და R&D დაფინანსების სტრუქტურა

ინდიკატორი/წელი	2026	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
R&D მთლიანი დანახარჯი (% მშპ)	0.28%	0.65%	1.0%	შერეული წყაროები
რუსთაველის ფონდის ბიუჯეტი (მლნ ლარი)	80	210	420	სახელმწიფო ბიუჯეტი
Horizon Europe წარმატების კოეფიციენტი	5%	12%	22%	საერთაშორისო ფონდები
უნივერსიტეტების spin-off კომპანიები	3	18	65	ინოვაციური ეკონომიკა

საბოლოოდ, მეცნიერების ტრანსფორმაცია მოითხოვს აკადემიური ავტონომიისა და ხარისხის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვას. რესურსების ფრაგმენტაციის შესამცირებლად რეკომენდებულია „უნივერსიტეტების კონსორციუმის“ სტიმულირება, სადაც სასწავლებლები გააერთიანებენ სამეცნიერო ბაზებსა და ბიბლიოთეკებს. ქართული აკადემიური ხარისხის გლობალური აღიარებისთვის უნდა შეიქმნას „ეროვნული აკრედიტაციის ფონდი“, რომელიც დაფარავს წამყვანი პროგრამების საერთაშორისო აკრედიტაციის (ABET, AACSB, EQUIS) ხარჯებს. „ღია მეცნიერების“ (Open Science) პლატფორმის დანერგვა კი უზრუნველყოფს კვლევის შედეგების საყოველთაო ხელმისაწვდომობას, რაც მეცნიერებას სოციალური პროგრესის უმთავრეს მამოძრავებელ ძალად აქცევს და 2031 წლისთვის განაპირობებს საქართველოს პოზიციონირებას იდეების გენერატორ ქვეყნად.

## პროფესიული განათლება (VET): ინტეგრირებული ეკონომიკური ტრანსფორმაციის საფუძველი

პროფესიული განათლების (VET) სისტემის სტრატეგიული რეფორმა უნდა გახდეს ქვეყნის ეკონომიკური სტრუქტურის გაჯანსაღებისა და შინამეურნეობების კეთილდღეობის მთავარი გარანტი. რეკომენდებულია „სმარტ-სპეციალიზაციის“ მოდელის დანერგვა, სადაც საგანმანათლებლო პროგრამები დინამიურად პასუხობს ოთხი პრიორიტეტული მიმართულების — აგრობიზნესის, ტურიზმის, ინდუსტრიისა და მაღალტექნოლოგიური სერვისების — მოთხოვნებს. სისტემა უნდა ორიენტირდეს არა მხოლოდ თეორიულ მომზადებაზე, არამედ იმ „დაკარგული შუა“ (Missing Middle) სანარმოო რგოლების შევსებაზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ ნედლეულის მაღალტექნოლოგიურ გადამამუშავებას და მის გლობალურ ბაზარზე კონკურენტუნარიან პოზიციონირებას.

აგრარულ სექტორსა და აგრობიზნესში აქცენტი უნდა გაკეთდეს პირველადი წარმოების ტრანსფორმაციაზე მაღალპროდუქტიულ კვების ინდუსტრიად, რაც მოითხოვს სპეციალისტების მომზადებას თანამედროვე აგროტექნოლოგიების, სურსათის უვნებლობისა და გადამამუშავებელი სიმძლავრეების მართვის მიმართულებით. ტურიზმის სექტორში კი პრიორიტეტულია გადასვლა მასობრივი სტუმართმასპინძლობიდან მაღალმარჟიან, სმარტ-ტურიზმზე, რაც გულისხმობს კადრების მომზადებას ციფრული მენეჯმენტისა და მდგრადი ტურისტული სერვისების მიწოდებაში. ეს ორი სექტორი მჭიდროდ უნდა დაუკავშირდეს ინდუსტრიულ კომპონენტს (მსუბუქი მრეწველობა, ტექნოლოგიური წარმოება) და მაღალტექნოლოგიურ სერვისებს (საერთაშორისო ლოჯისტიკა, ICT), რათა შეიქმნას ერთიანი, მდგრადი ეკონომიკური ეკოსისტემა.

დასაქმების ეფექტიანობისა და შრომის პროდუქტიულობის გასაზრდელად, მიზანშეწონილია „დასაქმების გარანტიის სქემის“ ამოქმედება. ამ მექანიზმის ფარგლებში, სახელმწიფო საკუთარ თავზე აიღებს კურსდამთავრებულის პირველი 6 თვის ხელფასის სუბსიდირებას როგორც აგრობიზნესსა და ტურიზმში, ისე სანარმოო და სერვისულ კომპანიებში. ეს ინიციატივა მინიმუმამდე დაყვანს ბიზნესის რისკებს და კურსდამთავრებულებს პრაქტიკული გამოცდილების მიღების რეალურ შანსს მისცემს. დაფინანსების მოდელი უნდა დაეფუძნოს დუალურ პრინციპს, სადაც ბიზნესის ფინანსური თანამონაწილეობა ეტაპობრივად გაიზრდება, რაც უზრუნველყოფს სწავლების ხარისხის პირდაპირ კავშირს რეალურ ეკონომიკურ მოთხოვნებთან და მოსახლეობის მსყიდველობითი უნარის სტაბილურ ზრდას.

**პროფესიული განათლების (VET) 5-წლიანი განვითარების გეგმა**

ინდიკატორი / წელი	2026	2028	2031 (სამიზნე)	დაფინანსების წყარო
VET დაფინანსება (მლნ ლარი)	120	280	520	სახელმწიფო + ბიზნესი
ბიზნესის თანამონაწილეობა (%)	5%	18%	35%	დუალური მოდელი
სექტორული ინტეგრაციის ინდექსი	-	მზარდი	მაღალი	აგრო/ტურიზმი/ ინდუსტრია
დასაქმება კურსდამთავრებისას (%)	45%	68%	80%	შედეგის ინდიკატორი

პროფესიული განათლების ეს კომპლექსური მოდელი უზრუნველყოფს, რომ ეკონომიკური ზრდა აღარ იყოს ფრაგმენტული და მისი სიკეთეები თანაბრად აისახოს ყველა სტრატეგიულ დარგსა და თითოეული მოქალაქის ცხოვრების ხარისხზე.

სტრატეგიის წარმატების გარანტია არის ცენტრალიზებული ბიუროკრატიიდან რეალურ ინსტიტუციურ ავტონომიაზე გადასვლა. სიახლეა „საგანმანათლებლო აუდიტის“ დამოუკიდებელი სამსახურის შექმნა, რომელიც შეაფასებს არა ფინანსურ დოკუმენტებს, არამედ უშუალოდ სწავლის ხარისხობრივ პროგრესს. განათლების სისტემის ეს ტრანსფორმაცია - 3.8%-დან 6.0%-მდე მშპ-ის დაფინანსებით, მასწავლებლის ხელფასის 150%-იანი ნიშნულით და სამეცნიერო ვენჩურული მოდელის დანერგვით, არის ერთადერთი გზა, რათა საქართველო გადავიდეს „საშუალო შემოსავლების ხაფანგიდან“ და დაიკავოს ადგილი განვითარებულ, მაღალტექნოლოგიურ ეკონომიკებს შორის. სახელმწიფო ინვესტიცია ცოდნაში არის არა ხარჯი, არამედ ქვეყნის სუვერენიტეტისა და სოციალური სამართლიანობის აღდგენის უმთავრესი სტრატეგია.

