

საქართველოში ინსტიტუციურ სფეროში არსებული პრობლემების შეფასება

დემნა კვარაცხელია — სტუ-ს ასოცირებული პროფესორი

რეზიუმე

სტატიაში გაანალიზებულია საქართველოში ინსტიტუციურ სფეროში არსებული პრობლემები. დასაბუთებულია, რომ ეროვნული მეურნეობის ტრანსფორმაციის განვლილ პერიოდში ვერ მოხერხდა ცივილური საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი ინსტიტუციური გარემოს ჩამოყალიბება, რასაც ადასტურებს ელიტის სასარგებლოდ ინსტიტუტების ფორმირების ხშირი შემთხვევა, რაც აფერხებს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას.

Summary

The article provides analysis of the institutional problems in Georgia, it argues that in the period of national economy transformation the institutional environment corresponding to the civilized market economy was not formed and this is evidenced by the frequency of formation of the institutes for the benefit of elite, delaying economic development of the country. Consequently, it offers the priorities for institutional changes.

საკვანძო სიტყვები: ინსტიტუტები, არაფორმალური და ფორმალური ინსტიტუტები, სელექცია, ინსტიტუციური ტრანსფორმაცია, ეკონომიკური განვითარება.

სოციალური ორგანიზმისათვის დამახასიათებელია სელექციისა და შეგუების გზით ჩამოყალიბებული ინსტიტუტებისა და სტრუქტურების არსებობა, რომლებიც ხელს უწყობენ მისი შიგნით გარემოს სტაბილურობას და გარე გარემოში მის უმტკივნეულო და ეფექტიან ინტეგრირებას.

ინსტიტუტების ქვეშ იგულისხმება საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული „თამაშის წესები“, ანუ „ადამიანის მიერ შექმნილი“ შეზღუდვები, აგრეთვე მექანიზმების სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს მათ შესრულებას. მათი დანიშნულებაა ყოველდღიური ცხოვრების ორგანიზება, ადამიანებს შორის ურთიერთობების დარეგულირება და გაურკვევლობის შემცირება. განასხვავებენ არაფორმალურ და ფორმალურ ინსტიტუტებს. არაფორმალური ინსტიტუტები მოიცავს: ჩვეულებებს, ტრადიციებს, სამეურ-

ნეო საქმიანობის სფეროში ჩამოყალიბებულ ქცევის ნორმებს და ასე შემდეგ. მათი წყაროა ისტორიული მემკვიდრეობა და კულტურა [8, გვ. 126].

ამრიგად, არაფორმალური ინსტიტუტები, ანუ ტრადიციის ფორმით ჩამოყალიბებული აზროვნებისა და ქცევის სტერეოტიპები, წარმოადგენენ ეროვნული კულტურის ელემენტებს. „ტრადიციები პირადობის დამადასტურებელ საბუთს წარმოადგენს ერისთვის, რომლის დაკარგვის შემთხვევაში იკარგება და ისპობა მისი შემქმნელ-მატარებელი ხალხიც. სწორედ აღნიშნულის შემდეგ იქმნება მის ნაფუძვარზე უცხოთა დამკვიდრების პირობები, მათთვის დამახასიათებელი ყველა ფენომენით, მათ შორის ტრადიციებითაც“ [1, გვ. 3]. საუბარია იმ პროგრესულ ტრადიციებსა და ჩვეულებებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ ერის თვითმყოფადობის განმტკიცებასა და სულიერ აღორძინებას, საზოგადოებრივი ურთიერთობების მონესრიგებას, საზოგადოების წევრებს შორის თანამშრომლობისა და უკონფლიქტო თანაარსებობის ატმოსფეროს ჩამოყალიბებას.

არაფორმალური ინსტიტუტების სიცოცხლისუნარიანობას განსაზღვრავს ბუნებრივი შერჩევის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც საზოგადოება და მისი ცალკეული სუბიექტები გაითავისებენ ქცევისა და ურთიერთობების იმ ნორმებს, რომლებიც შიდა და გარე გარემოსთან მათი შეგუებისათვის და ნორმალური განვითარებისათვის აუცილებელია. ბუნებრივი შერჩევის პროცესი აგრეთვე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს შიდა და გარე გარემოს ცვლილებისას საზოგადოების ნორმალური განვითარებისათვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი ახალი ნორმების ფორმირებაში.

სელექციისა და შეგუების პროცესში სიცოცხლისუნარიანი ხდება და დროის გამოცდას უძლებს ის ინსტიტუტი (რომელმაც შეიძლება განიცადოს გარკვეული მოდიფიკაცია-განახლება, ძირითადი საწყისი ნიშან-თვისებების შენარჩუნების პირობებში), რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოების სულიერ-კულტურულ წინსვლას. ხოლო მანკიერი ხასიათის ინსტიტუტები, რომლებიც წარმოქმნილი არიან პათოლოგიური მოვლენების ზეგავლენით და რომლებიც ძირითადად წარმოიშობიან ძნელბედო-

ბის ჟამს (სულიერი და ზნეობრივი დაცემის პირობებში), დაძლეულ იქნებიან დროთა ვითარებაში, ხალხის სულიერ-ზნეობრივი გაჯანსაღების კვალდაკვალ, ან უარეს შემთხვევაში ნაკლებ ზეგავლენას მოახდენენ საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე და მის განვითარებაზე. თუმცა მათი აღზევება სათანადო პირობებში (შიგა და გარე დესტრუქციული ძალების მოქმედების შედეგად, ზნეობრივი ატმოსფეროსა და მატერიალური მდგომარეობის მკვეთრი გაუარესებისას) ისევ მოსალოდნელია. ამიტომ საჭიროა მუდმივი ბრძოლა სახელმწიფოებრივი და კერძო ცხოვრების გაჯანსაღებისა და სრულყოფილი მორალურ-ზნეობრივი კლიმატის ჩამოყალიბებისათვის.

სელექციისა და შეგუების გზით წარმოქმნილი ინსტიტუტების (ჩვეულებები, ქცევისა და ურთიერთობების ნორმები, სტრუქტურები) მეშვეობით საზოგადოების წევრებს, მის სხვადასხვა ფენებსა და სტრუქტურებს შორის ყალიბდება თანამშრომლობისა და თანაარსებობის პირობები.

ეროვნული თვითმყოფადობის შენარჩუნების ხელშეწყობი და ეროვნული ინტერესების შესაბამისი ჩვეულებები და ტრადიციები უნდა გახდეს ეროვნული სამართალშემოქმედებისა და შესაბამისად, ფორმალური ინსტიტუტების ფორმირების საფუძველი.

ფორმალური ინსტიტუტების ქვეშ იგულისხმება სამართლებრივი ნორმები, კანონები და სტრუქტურები, რომლებიც შექმნილია სათანადო უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების მიერ.

არაფორმალური ინსტიტუტები ფორმალურთან ერთად წარმოქმნიან ერთიან სისტემას. მათ შორის არსებობს მიზეზობრივი კავშირები და ურთიერთგანპირობებულობა. სხვადასხვა სახის ნეგატიური პროცესების ზემოქმედებით, ფორმალურ და ჯანსაღ არაფორმალურ ინსტიტუტებს შორის ჩამოყალიბებული შესაბამისობისა და წონასწორობის დარღვევა, საზოგადოებაში ინვეს ნიჰილისტურ დამოკიდებულებას სოციალური ურთიერთობების განმსაზღვრელი ტრადიციული ნორმებისადმი. ამის შედეგად ყალიბდება ანტისაზოგადოებრივი, პათოლოგიური არაფორმალური ინსტიტუტები, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს შესაბამისი ფორმალური ინსტიტუტების ფორმირებას, ანუ წარმოიქმნება გაუკუღმართებულ არაფორმალურ და ფორმალურ ინსტიტუტთა უწყვეტი ჯაჭვი, რომლებიც წარმოქმნიან ერთიან სისტემას. აღნიშნული ვითარების გამოს-

წორება დამოკიდებულია ხალხისა და ხელისუფლების ნებაზე, არსებული მდგომარეობის გაჯანსაღების მოთხოვნებისა და სურვილების ინტენსივობაზე.

ჯანსაღი არაფორმალური და ფორმალური ინსტიტუტების ერთიანი სისტემის ჰარმონიული განვითარება მოითხოვს აღნიშნულ ინსტიტუტებს შორის ზუსტი შესაბამისობის მუდმივ უზრუნველყოფას, რაც უნდა განახორციელოს მარეგულირებელმა სტრუქტურებმა. „ცოცხალ ბუნებაში უშქარი მანესრიგებელი წრეა, ისინი სიცოცხლის შენარჩუნებისათვის ისეთი შეუცვლელნი არიან, რომ სიცოცხლის წარმოშობას ვერ წარმოვიდგენთ ამ მარეგულირებელი წრის იმავდროულად გაჩენის გარეშე“ [4, გვ. 18]. საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი ინსტიტუტების ურთიერთკავშირსა და განვითარების რეგულირება კი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა.

საქართველოში ეროვნული მეურნეობის რესტრუქტურიზაციის განვლილ პერიოდში, ვერ მოხერხდა ცივილური საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი ინსტიტუციური გარემოს ჩამოყალიბება, რისი დამადასტურებელიცაა სახელმწიფო და საბაზრო კოორდინაციის ინსტიტუტების სასურველ დონეზე განუვითარებლობა და საკანონმდებლო ბაზის არასრულყოფილება, აგრეთვე მოქმედი საკანონმდებლო ნორმების რეალიზაციის ქმედითი მექანიზმების არარსებობა, რაც თავის მხრივ საკანონმდებლო ბაზის დაუხვეწაობის შედეგია. არანაკლებ დამაფიქრებელია ის ფაქტიც, რომ სოციალისტური ეკონომიკური სისტემიდან მემკვიდრეობით მიღებული მანკიერი ტრადიციების შედეგად, ეკონომიკის სუბიექტები ინერციით განაგრძობენ ჩრდილოვანი ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი არაფორმალური ინსტიტუტებისადმი ერთგულებას.

საქართველოში „ინსტიტუციური გარდაქმნებისათვის ძალისხმევა სუსტია, რადგანაც იგი სხვადასხვა კერძო კორპორაციული ინტერესების მსხვერპლია, იგი სხვადასხვა ჯგუფურ, პარტიულ, ბიუროკრატიულ, კლანურ ინტერესებს ეწირება“ [2, გვ. 195]. უახლოეს წარსულში საკანონმდებლო საქმიანობა ცალკეული გავლენის ჯგუფების მიერ იყო მონოპოლიზირებული, რომლებიც სასურველი კანონების მისაღებად მიმართავდნენ მოსყიდვის, შანტაჟისა და ლობირების მეთოდებს. სამწუხაროდ, ამ სფეროში, მიუხედავად ბოლოდროინდელი ცალკეული მცდელობებისა, სასურველი მდგომ-

მარეობა ჯერ კიდევ მიუღწეველია. ამიტომ, სამართლებრივი გარემო ჯერჯერობით ვერ უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენციული ურთიერთობების ჩამოყალიბებას და ყველა ეკონომიკური სუბიექტისათვის თანასწორი პირობების ფორმირებას, რაც ჩრდილოვანი ეკონომიკის და კორუფციის აყვავების საფრთხეებს შეიცავს.

მსხვილი ბიზნესის ნომენკლატურული წარმომადგენლებისა და ჩინოვნიკთა ინტერესების დაპირისპირება საზოგადოების ინტერესებთან განაპირობებს დანარჩენი მენარმეების დათრგუნვას ათასგვარი ოფიციალური და არაოფიციალური შეზღუდვებით, რაც მათ არ აძლევს ნორმალური მუშაობისა და განვითარების საშუალებას, რის შედეგადაც ქვეყანაში აღინიშნება სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის გაღრმავება. მოგებული კი რჩება მხოლოდ ზემოთ აღნიშნული ვინრო წრე, რომელიც საკუთარი მერკანტილისტური მიზნების მისაღწევად ხშირად მიმართავს სამართლებრივი ბოიკოტის პოლიტიკას, ანუ ხელს უშლის ისეთი კანონების მიღებას, რომლებიც აუცილებელია მენარმეობის განვითარებისთვის, ინვესტიციური კლიმატის გაუმჯობესებისთვის და საერთოდ სამამულო წარმოების აღორძინებისთვის. ასეთი ვითარება განაპირობებს საზოგადოებაში არაჯანსაღი ატმოსფეროს ფორმირებას, შრომითი და მატერიალური რესურსების ქვეყნის გარეთ გადინებას, საბოლოო ანგარიშით კი ქვეყნის გაპარტახებასა და გაჩანაგებას.

გარდამავალ ეკონომიკაში, საბაზრო ინსტიტუტების ფორმირების პროცესში, ძირითად პრობლემას წარმოადგენს შეუთანხმებლობა ფორმალურ და არაფორმალურ ინსტიტუტებს შორის. ფორმალური ნორმების სპეციალური ფუნქციონირების ორგანოს გადანაცვლებით შეიძლება შეიცვალოს მომენტალურად. ხოლო არაფორმალური ინსტიტუტების ცვლილებას გააჩნია არაერთგვარადი ხასიათი. ისინი იცვლებიან თანდათანობით [7, გვ. 110]. არაფორმალური ნორმების ცვლილების ტემპის განსაზღვრაში „არსებით როლს ასრულებს კულტურა, შემთხვევითობა და ბუნებრივი შერჩევა“ [8, გვ. 127].

არაფორმალური ნორმების კონსერვატიულობა და მათი ცვლილების შეუთავსებლობა ფორმალური ინსტიტუტების ცვლილებასთან ხშირად განაპირობებს ახალი საბაზრო სტრუქტურების გადაქცევას დასავლეთის მოწინავე ქვეყნების სტრუქტურების იმიტაციად. მიუხედავად ამისა, არსებულ სიტუაციაში, განსაკუთ-

რებული მნიშვნელობა გააჩნია საბაზრო ეკონომიკის ადეკვატური ინსტიტუტების ფორმირებას: ფორმალური წესებისა და ნორმების შემუშავებას, სათანადო „თამაშის წესების“ სწრაფ დადგენას, სახელმწიფო და საბაზრო კოორდინაციის ეფექტური ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებას, რაც განსაზღვრავს ახალ გარემოში საქმიანობის პირობებს. ხოლო ახალი არაფორმალური ნორმები წარმოიქმნება თანდათანობით – ლეგალური კერძო ბიზნესის განვითარებისა და ახალ გარემოში ოპტიმალური ქცევის ნორმების ბუნებრივი შერჩევის პარალელურად [7, გვ. 110-121].

ბოლოდროინდელ კვლევებში [9] განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ინსტიტუტების ხასიათს ინოვაციებისადმი დამოკიდებულების კონტექსტში. შესაბამისად, ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკური წარმატების (ან წარუმატებლობის) მიზეზად დადგენილია ისეთი პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტიტუტების არსებობა (ან არარსებობა), რომლებიც ხელს უწყობენ საკუთარი შესაძლებლობების გამოვლენა-გამოყენების ნახალისებას, თითოეული ინდივიდის ძალისხმევისა და ინოვაციების წამახალისებელი სტიმულების შექმნას. ავტორთა აზრით მხოლოდ ინკლუზიური ინსტიტუტები უზრუნველყოფენ სტიმულებს ეკონომიკურ აქტივობაში საზოგადოების ყველა ფენის ჩასართავად. ექსკლუზიური ინსტიტუტები კი განამტკიცებენ ელიტების მონოპოლიას.

ელიტის სასარგებლოდ ინსტიტუტების ფორმირების კლასიკური მაგალითია ცვლილებების შეტანამდე საქართველოში მოქმედი „საქართველოს შრომის კოდექსი“ [5], რომელიც მთლიანად დამსაქმებლის ინტერესებზე იყო მორგებული და პრაქტიკულად, სრულიად უუფლებო მდგომარეობაში აყენებდა დასაქმებულს. აღნიშნული ხარვეზები ძირითადად აღმოიხვრა შრომის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შემდეგ [6].

ვინაიდან ინსტიტუტები განსაზღვრავენ როგორც მთელი საზოგადოების, აგრეთვე მისი ეკონომიკური ბაზისის, ანუ საბაზრო ეკონომიკის, ნორმალური ფუნქციონირების პირობებს, ამიტომ მათი დეფორმაცია და გავლენის ცალკეული ჯგუფების ინტერესებზე მორგება განაპირობებს ინფორმაციის ასიმეტრიულობას, ბაზრების არასრულყოფილებას, მონოპოლიური ურთიერთობების გაბატონებასა და ალტერნატიულ მიმართულებებს შორის რესურსების არაეფექტიან განაწილებას. ეს კი, თავის მხრივ აფერხებს საზოგადოების ფართო ფენების აქ-

ტიურობას, მათი ნიჭისა და უნარის გამოვლენა-გამოყენებას, შესაბამისად ახშობს მათ აქტიურობას ინვესტიციების, ინოვაციებისა და სოციალური მოღვაწეობის სხვა სფეროებში, რაც ხელს უშლის ქვეყნის გრძელვადიან ეკონომიკურ განვითარებას. ამიტომ, ეკონომიკის განვითარების ხელშემწყობი სტაბილური ინსტიტუტების ჩამოსაყალიბებლად და საზოგადოების ფინანსური, ინტელექტუალური და პროფესიულ-შემოქმედებითი პოტენციალის ასამაღლებლად აუცილებელია საქართველოს ხელისუფლებამ განსაკუთრებით იზრუნოს: მოსახლეობის პოლიტიკური და ეკონომიკური თავისუფლებისა და უფლებების გასაფართოებლად, ინდივიდების პირადი პასუხისმგებლობის ასამაღლებლად, ეკონომიკური და პოლიტიკური უთანასწორობის შესარბილებლად (უპირველეს ყოვლისა, შესაძლებლობების უფრო სამართლიანი განაწილების გზით) და ცალკეული ფენების ეკონომიკურ-პოლიტიკური გავლენის დასაბალანსებლად [3, 185-191].

ამრიგად, სისტემური ეკონომიკური კრიზისის დაძლევა და ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ეროვნულ-ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და ეკონომიკური ზრდის დანარჩენი ფაქტორების (შრომა, კაპიტალი, სამეწარმეო უნარი, მიწა) ეფექტური მართვა მოითხოვს ინსტიტუციურ სფეროში არსებული „ვინრო“ ადგილების აღმოფხვრას, საბაზრო ეკონომიკის შესატყვისი ინსტიტუციური გარემოს ფორმირებას, რისთვისაც აუცილებელია:

- სახელმწიფო კანონშემოქმედებითი მოღვაწეობის გააქტიურება. განსაკუთრებით აქტუალურია საგადასახადო კოდექსის, მცირე ბიზნესის განვითარების ხელშემწყობის, გაკოტრების შესახებ ნორმატიული აქტების, ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობისა და ა.შ. სრულყოფა-დახვეწა;
- სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ინსტიტუტების (ანტიმონოპოლიური, საბიუჯეტო-საფინანსო, საბანკო-

მონეტარული და ა.შ.) ეფექტიანობის ამაღლება;

- საბაზრო ინფრასტრუქტურის, განსაკუთრებით კი საფინანსო ინსტიტუტების: კომერციული ბანკების, საინვესტიციო ფონდების, სადაზღვეო კომპანიების და ა.შ., შემდგომი განვითარება;
- საინფორმაციო სისტემების განვითარება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. კეკელია მ. ეროვნული ტრადიციების სოციალური ფუნქცია. თბ., 1989.
2. ბასილია თ., სილაგაძე ა., ჩიკვაძე თ. პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაცია: საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე. თბ., 2001.
3. კვარაცხელია დ. ინსტიტუტები და ეკონომიკური განვითარება. თანამედროვე მენეჯმენტის თეორია და პრაქტიკა. I საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია (ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ლიდერთა კლუბი). 2014.
4. ლორენცი კ. ცივილიზებული კაცობრიობის რვა მომაკვდინებელი ცოდვა. თბ., 1992.
5. საქართველოს ორგანული კანონი: „საქართველოს შრომის კოდექსი“. 17. 12. 2010, 4113.
6. საქართველოს ორგანული კანონი: „საქართველოს შრომის კოდექსი“. 12.06.2013. 729.
7. А. Дерябина М. Институциональные аспекты постсоциалистического переходного периода. ж.: “В.Э”, 20001 г, №2.
8. Нуреев Р. Теория общественного выбора. ж.: “В.Э”, 2002 г., № 8.
9. Acemoglu D., Robinson J.. Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty. 2012