

## ეკონომიკური და ინსტიტუციური რეფორმები საქართველოში

ირინე მამალაძე  
სტუ-ს პროფესორი

### რეზიუმე

### ECONOMIC AND INSTITUTIONAL REFORMS IN GEORGIA

Irine Mamaladze  
Professor of GTU

### RESUME

ქვეყნის გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკა ეფუძნება თავისუფალი ბაზრის პრინციპებს, სადაც კერძო სექტორი ეკონომიკის მთავარი მამოძრავებელი ძალაა, რომელიც ქმნის სამუშაო ადგილებს. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა მიმართულია სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს განვითარებაზე, ბიზნეს სექტორის, მათ შორის მცირე და საშუალო მეწარმეობის ხელშეწყობასა და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის სწრაფ განვითარებაზე.

ბოლო წლების განმავლობაში ჩამოყალიბდა ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა, რომლის პრიორიტეტები და მიმართულებები ორიენტირებულია გრძელვადიან, ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდასა და განვითარებაზე. თუმცა ბოლოდროინდელი მოვლენები რთული გამოწვევა აღმოჩნდა გლობალური ეკონომიკისთვის, რამაც გარკვეული ცვლილებები შეიტანა საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის დღის წესრიგში. მიუხედავად ამისა უნდა ითქვას, რომ ბოლო წლების განმავლობაში, საქართველომ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები განახორციელა, რომელთა მთავარ მიზანს ბიზნეს და საინვესტიციო გარემოს შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა წარმოადგენდა. ლიბერალური კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ბარიერებისა და საგადასახადო ტვირთის შემცირებით, სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესებითა და კორუფციის შემცირებით საქართველო რეგიონალურ ლიდერად იქცა მსოფლიოში ერთ-ერთი საუკეთესო ბიზნეს გარემოს კუთხით, რომელიც ყოველწლიურად უმჯობესდება.

**საკვანძო სიტყვები:** ეკონომიკური პოლიტიკა, ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდა, ეკონომიკური რეფორმები, სახელმწიფო სერვისები, საინვესტიციო გარემო, საგადასახადო ტვირთი, ლიბერალური კანონმდებლობა. ინსტიტუტების ლიბერალური განვითარება.

The country's long-term economic development policy is based on free market principles, where the private sector is the main driver of the economy, creating jobs. Accordingly, the economic policy of the Government of Georgia is aimed at the development of the entrepreneurial and investment environment, the promotion of the business sector, including small and medium entrepreneurship, and the rapid development of the relevant infrastructure.

In recent years, a unified state policy has been formed, the priorities and directions of which are focused on long-term, inclusive economic growth and development. However, recent events have proved to be a difficult challenge for the global economy, which has brought some changes to the agenda of the Georgian government's economic policy. Nevertheless, it should be said that in recent years, Georgia has implemented important economic reforms, the main goal of which was to promote the further development of the business and investment environment. With liberal legislation, reduction of administrative barriers and tax burden, improvement of state services and reduction of corruption, Georgia has become a regional leader in terms of one of the best business environments in the world, which is improving every year.

**Keywords:** economic policy, inclusive economic growth, economic reforms, public services, investment environment, tax burden, liberal legislation. Liberal development of institutions.

\* \* \*

საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკა ემყარება თავისუფალი ბაზრის პრინციპებს, სადაც ეკონომიკური ზრდის მამოძრავებელ ძალას და სამუშაო ადგილების შექმნელს კერძო სექტორი წა-

რმოადგენს. შესაბამისად, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკა ორიენტირებულია კერძო სექტორის, განსაკუთრებით კი მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების მხარდაჭერაზე და მისი განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნაზე. აღნიშ-

ნული ასახულია 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამაში „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“.

საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს უამრავ, მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნებში, მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარება განიხილება, როგორც ძირითადი საშუალება „ინკლუზიური ზრდის“ და „დასაქმების“ მიზნების მისაღწევად. ევროკავშირში მოქმედი დაახლოებით 26 მილიონი მცირე და საშუალო საწარმო 109 მილიონი ადამიანისთვის უზრუნველყოფს დასაქმებას და ევროპის მთლიანი ეროვნული პროდუქტის 2/3-ს ქმნის (eurostat, 2019). საქართველოში, მცირე და საშუალო საწარმოების დასაქმებულთა წილი 65%-ს, ხოლო მათი წილი მთლიან დამატებულ ღირებულებაში 59%-ს უტოლდება (საქსტატი).

2021-2025 წწ. საქართველოს განვითარების სტრატეგიის მიზანია პანდემიამდე არსებული დადებითი ტენდენციების აღდგენა და მცირე და საშუალო მენარმეობის შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა. რაც ასახულია სტრატეგიის შესრულების ყოველწლიურ ანგარიშებში<sup>1</sup>. სტრატეგია ეფუძნება ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის ძირითად პრინციპებს, მათ შორის მის უმთავრეს პრინციპს „უპირველესად იფიქრე მცირეზე“ (Think Small First<sup>4</sup>) შემუშავების უმთავრესი მიზანია, განსაზღვროს მცირე და საშუალო მენარმეობის სფეროში ქვეყნის კონკრეტული ინტერესები, წარმატებული საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინების გზით მოარგოს მათ შესაბამისი პოლიტიკა და მისი აღსრულებით უზრუნველყოს მცირე და საშუალო მენარმეობის წინაშე მდგარ გამოწვევებს და ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკას მცირე და საშუალო ბიზნესის პოლიტიკის კუთხით. მისი მთავარი მიზანია მცირე და საშუალო მენარმეობის სექტორის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება, რაც უზრუნველყოფს მცირე და საშუალო მენარმეობის პანდემიური კრიზისიდან გამოყვანას და შექმნის მნიშვნელოვან საფუძველს ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური ზრდისთვის.

სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტები, მიზნები და ამოცანები სრულ შესაბამისობაშია საქართველოს მთავრობის სამთავრობო პროგრამით განსაზღვრულ ძირითად მიმართულებებთან. ამასთან, სტრატეგიაში დასახულია სამიზნე მაჩვენებლები, რომელთა მიღწევა უნდა მოხდეს 2025 წლისთვის. უნდა ითქვას, რომ

საქართველომ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები განახორციელა, რომელთა მთავარ მიზანს ბიზნეს და საინვესტიციო გარემოს შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა წარმოადგენდა.

ქვეყანაში განხორციელებულმა რეფორმებმა ბიზნესის ეფექტური რეგისტრაციის და სერვისე-

ბის სისტემის შექმნა განაპირობა და საქართველო ბიზნესის დაწყების სიმარტივით, მსოფლიოში ერთ-ერთი მოწინავე პოზიციაზე მყოფ ქვეყნად გადააქცია. აღნიშნული საერთაშორისო კვლევებითაც დასტურდება. კერძოდ, მსოფლიო ბანკის 2020 წლის კვლევის („Doing Business 2020“) თანახმად, საქართველო ბიზნესის დაწყების კომპონენტით მსოფლიოს 190 ქვეყანას შორის მე-2 პოზიციას იკავებს. ქვეყანაში ფუნქციონირებს სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ მიერ შექმნილი „ერთი სარკმლის პრინციპი“ და იგი ყველა პირისათვის ხელმისაწვდომია. სარეგისტრაციო მომსახურებისთვის ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია მიმართოს სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ ტერიტორიულ ოფისებს, იუსტიციის სახლებს, სათემო ცენტრებსა და „საჯარო რეესტრის“ სხვა უფლებამოსილ მომხმარებლებს. ამასთან, ბიზნესის შემდგომი ხელშეწყობის მიზნით, 2018 წლიდან ელექტრონული სერვისების ერთიან პორტალზე - my.gov.ge, ბიზნესის რეგისტრაციისათვის საჭირო ყველა სერვისი გახდა ხელმისაწვდომი, მენარმეებს სახლიდან ან ოფისიდან გაუსვლელად შეუძლიათ დაარეგისტრირონ ბიზნესი, განახორციელონ ცვლილება რეგისტრირებულ მონაცემებში, შემოსავლების სამსახურში ვიზიტის გარეშე, ერთი ფანჯრის პრინციპით, დამატებული ღირებულების გადამხდელად დარეგისტრირდნენ და ა.შ. ბიზნესთან დაკავშირებული პროცედურები კიდევ უფრო გამარტივდა „ელექტრონული კრებების“ ინოვაციური სერვისის დანერგვით. შპს-ს პარტნიორებს შესაძლებლობა მიეცათ დაზოგონ დრო და მმართველობითი ორგანოს კრებები მსოფლიოს ნებისმიერი წერტილიდან, ელექტრონულ სივრცეში მოიწვიონ, ჩაატარონ, გადანაცვებილები მიიღონ და სარეგისტრაციოდ ელექტრონულად ხელმოწერილი დოკუმენტები გამოაგზავნონ. 2020 წლიდან კი my.gov.ge პორტალზე დისტანციურად უკვე საჯარო რეესტრის 184 სერვისი გახდა ხელმისაწვდომი. დაინტერესებულ პირს სახლიდან გაუსვლელად შეუძლია: უძრავი ნივთის რეგისტრაციის (ნასყიდობა, ჩუქება, იპოთეკით დატვირთვა, იჯარა და ა.შ.), ეკონომიკური საქმიანობის (რეგისტრაცია, ვადის გაგრძელება და საქმიანობის შეწყვეტა), საჯარო შეზღუდვებისა და სამისამართო რეესტრების ყველა სერვისის მიღება, ინფორმაციისა და დოკუმენტის ასლების მოთხოვნა და სხვ. ამასთანავე, პორტალზე სარეგისტრაციოდ წარსადგენი დოკუმენტაციის სტანდარტული ელექტრონული ფორმებიც განთავსდა, რამაც მომხმარებელს დოკუმენტის შევსების პროცედურა გაუმარტივა და მაქსიმალურად შეამცირა დოკუმენტის შედგენისას შეცდომის დაშვების რისკი. დისტანციური სერვისების ნაწილი კი ელექტრონული ფოსტითაც გაიცემა.

განხორციელებული რეფორმების შედეგად,

1 <http://www.economy.ge/?page=economy&s=85>

ქვეყანაში ლიცენზიითა და ნებართვით რეგულირებულ სფეროთა რაოდენობა თითქმის 85%-ით შემცირდა და აღნიშნულს დაექვემდებარა მხოლოდ ისეთი ორგანიზებული საქმიანობა ან ქმედება, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს, ხასიათდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეტებული საფრთხით, მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს ან დაკავშირებულია სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობასთან. ერთი კანონით არის განსაზღვრული ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავი ჩამონათვალი და ამასთან, დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე.

ამასთან, ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემა განხორციელებული რეფორმების შედეგად ქვეყანაში გამარტივებულია პროცედურულად და დაქვემდებარებულია „ერთი სარკმლის პრინციპს“, რაც გულისხმობს ისეთი ადმინისტრაციული წარმოების წესს, როდესაც ლიცენზიის ან ნებართვის გამცემი თავად უზრუნველყოფს დამატებითი სალიცენზიო ან სანებართვო პირობების სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადასტურებას. ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემა ასევე ეყრდნობა „დუმილი თანხმობის ნიშანია“ პრინციპს, რაც გულისხმობს ლიცენზიის/ნებართვის გაცემულად ჩათვლას იმ შემთხვევაში, თუ დადგენილ ვადაში არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება ლიცენზიის გაცემის ან ლიცენზიის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ.

სალიცენზიო/სანებართვო სისტემის ზემოაღნიშნული რეფორმირების მიუხედავად, მნიშვნელოვანია მისი შემდგომი დახვეწა, ელექტრონული ხელმისაწვდომობის ზრდა და გაუმჯობესება.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო სფეროში განხორციელებული რეფორმების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა და მეტად ეფექტიანი გახდა საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემა. კერძოდ, საგადასახადო ვალდებულების შესრულება გამარტივდა ელექტრონული სისტემის გამოყენებითა და გადასახადის გადამხდელისთვის ხელსაყრელი დისტანციური სერვისების განვითარებით. მოგების გადასახადის დაბეგვრის ახალი მოდელის შესაბამისად გაუნაწილებელი მოგება გათავისუფლდა მოგების გადასახადისგან. ასევე, ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, დღგ-ის კანონმდებლობა სრულად მოვიდა შესაბამისობაში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. დაინერგა დღგ-ს ზედმეტობის სრულად ავტომატური დაბრუნების სისტემა. გატარებული რეფორმების შედეგად, ასევე მნიშვნელოვნად შემცირდა საგადასახადო ანგარიშგებისთვის საჭირო დრო და მთლი-

ანი საგადასახადო ტვირთი, რომლის წილი მთლიან მოგებაში 9.9%-ს შეადგენს, რითაც საქართველო ერთ-ერთი ლიდერია მსოფლიოში.

ლიბერალიზაციაზე მიმართული რეფორმების, სახელმწიფო ინსტიტუტების დემოკრატიული განვითარების, სახელმწიფო სერვისების ელექტრონული ხელმისაწვდომობის და სხვ. შედეგად, ქვეყანაში მნიშვნელოვნად შემცირდა კორუფციის მაჩვენებლები. საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით, საქართველო მსოფლიოში 45-ე ადგილზეა და ამ მაჩვენებლით იგი ლიდერია რეგიონში და ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანასაც უსწრებს.

### დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ღონისძიებები გატარდა ონლაინ სერვისების და მათ შორის, ერთიანი პორტალის my.gov.ge-ს განვითარებისთვის, აღნიშნული მიმართულება საჭიროებს მეტ დახვეწას სიმარტივისა და ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით.

რაც შეეხება საგადასახადო სისტემას, მნიშვნელოვანია რეფორმების გაგრძელება, მათ შორის მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს როგორც საგადასახადო ადმინისტრაციის შემდგომი გაციფრულების პროცესი, ასევე გაგრძელდეს რეფორმები საგადასახადო დავების მოგვარების ეფექტიანი სისტემის დანერგვის მიზნით.

ასევე უნდა ითქვას, რომ მიღწეული შედეგის მიუხედავად, მნიშვნელოვანია კორუფციასთან ბრძოლის, როგორც პრიორიტეტული მიმართულების შენარჩუნება და ამ მხრივ რეფორმების გაგრძელება, მათ შორის, სახელმწიფო სერვისების ონლაინ ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და ადმინისტრირების შემდგომი გამარტივების მიმართულებით.

### გამოყენებული ლიტერატურა:

1. EuroStat. 2019. Statistics on SMEs. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_small\\_and\\_medium-sized\\_enterprises](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises)
  2. საქსტატის 2019 წლის მონაცემები. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)
  3. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, <http://www.economy.ge/?page=economy&s=85>
  4. ევროპის მცირე ბიზნესის აქტი „Small Business Act for Europe“, 2008
  5. საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია „2021-2025წწ.“
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო