

ინსტიტუციური ტრანსფორმაცია და ახალი რეალობა

ბოჩა ჟურნალი
სტუ-ს დოქტორანტი

წამყვანი ქვეყნების ეკონომიკურ ძლიერებას თანამიმდევრული ინსტიტუციური და სტრუქტურული ტრანსფორმაციები უმაგრებს საფუძველს, სახელმწიფო კი მუდმივად აფართოებს თავის მარეგულირებელ როლს. საქართველოში ბოლო დრომდე ყველაფერი ამის საპირისპიროდ კეთდებოდა. ეკონომიკის ექსპერტი ლ. პაპავა ობიექტურად ასე აფასებდა წინა წლებში ქვეყანაში შექმნილ რეალობას: საქართველოს ეკონომიკის ფასადი ნეოლიბერალურია, შინაარსი კი - ნეობოლშევიკური. მისი აზრით, რევოლუციით მოსული მთავრობის არც ერთ შემადგენლობას არ შესწევდა ეკონომიკის განვითარების რაიმე პროგრამის მომზადების უნარი. ლ. პაპავა ჩამოთვლის იმ უხეშ შეცდომებს, რომლებიც ტრანსფორმაციის მსვლელობაში დაუშვა ხელისუფლებამ:

➤ კერძო საკუთრების უფლების ხელყოფა;

➤ კანონმდებლობის ხშირი დარღვევებით ჩატარებული მსხვილმასშტაბიანი პრივატიზაცია;

➤ ანტიმონოპოლისტური კანონმდებლობის გაუქმება და მონოპოლიების განვითარებისათვის გზის გახსნა და სხვა. [1].

უცხოელი მკვლევარებიც იმას მიუთითებენ, რომ საქართველოს მთავრობა წლების მანძილზე არაფორმალური, იმპროვიზებული მეთოდებით მართავდა ეკონომიკას, ხელისუფლებას კი ურჩევდნენ შეექმნა სათანადო ინსტიტუტები და აერჩია განვითარების გრძელვადიანი მოდელი. კერძოდ, ამიერკავკასიის საკითხებში ევროპელი ექსპერტის თომას დე ვალის აზრით, სწრაფი ცვლილებები კარგად მოერგო იმპროვიზაციას და არასწორ ნაბიჯებს. მთავრობას სათანადო ინსტიტუციონალიზმი აკლდა. მას მოჰყავს ესტონეთის მაგალითი და მიუთითებს, რომ საქართველო შორს აღმოჩნდა იმ ძირეული ეკონომიკური და ინსტიტუციური ტრანსფორმაციებისაგან, რაც ესტონეთმა ბოლო 20 წლის მანძილზე განახორციელა. [2].

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ 20 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში პოსტსო-

ციალისტური ქვეყნების ტრანსფორმაცია განსხვავებული ტრაექტორიით წარიმართა. მსგავსი სასტარტო პირობებიდან ამ ქვეყნებმა სხვადასხვა გარე და შიდა ფაქტორის ზეგავლენით განვითარების განსხვავებულ დონეს მიაღწიეს. საკმარისი დრო გავიდა საიმისოდ, რომ შეფასდეს ტრანსფორმაციის პროცესი, მისი დინამიკა და მახასიათებლები იმის გათვალისწინებით, თუ რა ამოცანები იყო დასახული და რა შედეგები მივიღეთ. საწყის ეტაპზე პოსტსოციალისტური ქვეყნების მოდერნიზაცია, ანუ ძველიდან ახალ სისტემაზე გადასვლა, გაიგივებული იყო დასავლური ტიპის სახელმწიფოს მშენებლობასთან. თავის მხრივ, ეს, ძირითადად, დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბებასა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას გულისხმობდა. ამ ძირითადი პოლიტიკური და ეკონომიკური კომპონენტების გარდა, ტრანზიციას სხვადასხვა, მათ შორის, სოციალური, კულტურული, მენტალური, ღირებულებითი და ა.შ. განზომილებებიც გააჩნდა, რომელთა ერთობლიობამ დროთა განმავლობაში სხვადასხვა ქვეყანაში მოდერნიზაციის განსხვავებული კურსი ჩამოაყალიბა.

ამ თავისებურებების გათვალისწინებით შესაძლებელია გამოიყოს იმ ქვეყანათა ჯგუფები, რომლებიც პროგრესის მსგავსი დინამიკით და ტრანსფორმაციის მსგავსი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სოციალური ნიშნებით ხასიათდება. პირობითად, სამი ამგვარი ჯგუფის გამოყოფა შეიძლება. პირველ ჯგუფს წარმოადგენს “ახალი ევროპის” ის ქვეყნები, რომელთა ტრანზიციის მიმართულება დიდწილად განსაზღვრა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში გაწევრიანებამ. მეორე ჯგუფში ის ქვეყნები შედიან, სადაც ეკონომიკის ზრდის ფონზე მოდერნიზაციის პროცესი დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის ამოცანას დაშორდა და პოლიტიკურმა სისტემამ ავტორიტარული ხასიათი შეიძინა. ხოლო მესამე ჯგუფში ის ქვეყნები შეიძლება მოვიხსროთ, სადაც

დასავლური ექტორი გამოკვეთილია, როგორც განვითარების ორიენტირი, თუმცა ეკონომიკური განვითარების კურსის მდგრადობა და სტაბილური დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბება ტრანზიციის მიმდინარე ეტაპის ამოცანად რჩება.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოს მიეცა არაფექტიანი, ცენტრალიზებული მეურნეობიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შესაძლებლობა. მაგრამ ეკონომიკური განვითარება ქვეყანაში საკმაოდ რთული გზით წარიმართა და გარდაქმნების პროცესი, არცთუ იშვიათად, ვერ უზრუნველყოფდა მნიშვნელოვან პროგრესს ეროვნული მეურნეობის სტაბილური განვითარების თვალსაზრისით. 1990-იანი წლები იყო ყველაზე რთული პერიოდი, რომელიც დაიწყო ეთნოკონფლიქტებით და სამოქალაქო დაპირისპირებით. ამას ერთვოდა ფინანსური კრიზისიც. მართალია, შემდგომში კრიზისი დაიძლია, მაგრამ გარდაქმნის პროგრამებმა ვერ უზრუნველყო ქვეყნის განვითარება.

საქართველოში, ისევე, როგორც პოსტსოციალისტური ქვეყნების უმრავლესობაში, ეკონომიკური გარდაქმნის სტრატეგიული გზა ძირითადად ემყარებოდა ევოლუციური განვითარების მოდელის, საბაზრო კანონებთან თანდათანობით ადაპტირებას, რასაც შედარებით ნაკლები რყევები უნდა გამოეწვია. თუმცა, სხვადასხვა პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინსტიტუციური ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად, ეკონომიკა საბაზრო შოკში აღმოჩნდა და რადიკალური ცვლილებების გატარება მოითხოვდა.

საზოგადოებრივ-ეკონომიკური გარდაქმნების საწყის ეტაპზე განისაზღვრა ეკონომიკის ტრანსფორმაციის ორი გზა: ევოლუციური და ე.წ. „შოკური“. ისინი ემყარებოდა ევოლუციური და რევოლუციური გარდაქმნების შესაძლებლობებს. ორივე მიმართულებას ჰქონდა არგუმენტები. „შოკურ თერაპიას“ ძირითადად მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და ფასების ლიბერალიზაციისათვის მიიჩნევდნენ მიზანშეწონილად, ხოლო სხვა სფეროებში, მაგალითად, ვაჭრობის, მეწარმეობის და სოციალურ სფეროებში, რეფორმებს უფრო ხანგრძლივი პერიოდით განსაზღვრავდნენ. საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ძალების მნიშვნელოვანი ნაწილი ძირითადად ემხრობოდა საბაზრო ეკონომიკაზე თანდათანობით, „გრადუალურ“ გადასვლას. თუმცა, გარდამავალი ქვეყნების ეკონომიკა 90-იანი წლების დასაწყისში, პრაქტიკულად, შოკურ მდგომარეობაში აღმოჩნდა და ამან მოითხოვა რადიკალური ცვლილებების გატარება.

ნეოკლასიკურ ეკონომიკაზე დაფუძნებული რევოლუციური, ე.წ. „შოკური“ მიდგომა მოითხოვს ტრანსფორმაციის განხორციელებას ლიბერალიზაციის, სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული ტრანსფორმაციის გზით. ევოლუციური მიდგომა ინსტიტუციალიზმსა და პოსტკეინსურ მიდგომებს ეყრდნობა და მოითხოვს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას ქვეყნისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებით გზით, რაც, ფაქტობრივად, მის თანდათანობით ტრანსფორმაციას ითვალისწინებს. [3]. ამ კრიტერიუმით მეცნიერ-ეკონომისტები ორ დიდ ჯგუფად იყოფა: ეკონომიკურ რეფორმებში „შოკის“ მომხრეებად და „გრადუალისტებად“.

როგორც შემდგომ გამოვლინდა, არც ერთი მიმართულება არ იყო დაზღვეული რისკებისაგან. ქართულ რეალობაში ეკონომიკური პოლიტიკის ნაბიჯები ორივე მიმართულების ერთობლიობას ითვალისწინებდა. რეფორმები ძირითადად მიმართული იყო ლიბერალიზაციის, სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული ტრანსფორმაციის განხორციელებისაკენ.

1994-1998 წლებში გატარდა მთელი რიგი რეფორმები ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და ლიბერალიზაციის მიმართულებით. შესაბამისად, ცვლილებები განიცადა საბანკო სისტემაში, შემოღებული იქნა ეროვნული ვალუტა – ლარი, დაიწყო მცირე და საშუალო საწარმოების პრივატიზება, განხორციელდა ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. ეს იყო ეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული ცვლილებების რეფორმა, რომლის მიზანი იყო ჰიპერინფლაციის შეჩერება, ქვეყნის ეკონომიკის დაბალანსება და საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისათვის ინსტიტუციური პირობების შექმნა.

2004 წლამდე საქართველო ვითარდებოდა დაბალი ტემპით, თუმცა, თუ საქართველოს ეკონომიკამ 1994 წელს შეადგინა 1990 წლის დონის 18.7%, 2003 წელს იგივე მაჩვენებელი დაახლოებით 73%-ია. [4]. საქართველო არ აღმოჩნდა სიცოცხლისუნარიანი საგარეო შოკების მიმართ და ვერ აიცილა თავიდან მეზობელი ქვეყნების – რუსეთისა და თურქეთის სავალუტო კრიზისების ზემოქმედება 1998 და 2000 წლებში, რაც შეიძლება მივაწეროთ არათანმიმდევრულ მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას, სანახევრო სტრუქტურულ რეფორმებს და არატრანსპარენტულ საფინანსო სისტემას, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობდა კორუფციის გაძლიერებას.

უმთავრესი ამოცანა, რომელიც ახალმა ხელისუფლებამ დასახა, იყო ფინანსური დისციპლინის დამყარება, კანონიერი ეკონომიკური თამაშის წესების აღდგენა, რაც გულისხმობდა

ჩრდილოვანი, კლანური სტრუქტურების რღვევას, მათი ძირითადი სუბიექტების მიერ უკანონოდ მითვისებული ქონების კონფისკაციას და გადასახადებს საზოგადოების ღარიბი სოციალური ფენების სასარგებლოდ. ამ მიზნით განხორციელდა წარსულში რამდენიმე მაღალჩინოსნის დაპატიმრება, მათი ქონების ჩამორთმევა, გადაუხდელო გადასახადების ამოღება. ამ ღონისძიებებს დაექვემდებარენ ექსპრეზიდენტ შევარდნაძის ოჯახის წევრებიც. ამ გზით ბიუჯეტში რეგულაციის შემდგომი პირველი სამი თვის განმავლობაში შეტანილი იქნა 50 მილიონ აშშ დოლარამდე.

ამის პარალელურად განხორციელდა სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესება, საკანონმდებლო ბაზის შეცვლა, რაც, ძირითადად, მოიცავდა ლიბერალური საგადასახადო კოდექსის შემოღებას, მაკონტროლებელი ორგანოების შემცირებასა და შეზღუდვას. ამ ამოცანების განხორციელება ხელისუფლებამ დაიწყო მთავრობის რეორგანიზაციით, რაც ითვალისწინებდა კორუფციიდან მის გათავისუფლებას, ბიუროკრაციის შემცირებას, სახელმწიფო მოხელეების პასუხისმგებლობის ზრდას და მათი შრომის ანაზღაურების გაზრდას. ამ მიზნით შეიცვალა კონსტიტუცია, გაუქმდა ძველი საპრეზიდენტო ხელისუფლებისათვის განკუთვნილი სამსახურები და ჩამოყალიბდა ახალი სტრუქტურები.

“ვარდების რეგულაციის” შემდგომ ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რეფორმა გატარდა საგადასახადო-საბიუჯეტო სექტორში. საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება და საბიუჯეტო-ფინანსური დისციპლინის დამყარება სააკაშვილის ხელისუფლების ძირითად მახასიათებლად და მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს. ამასთან, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო პროცესი და ფისკალური პოლიტიკა ორმხრივად დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკასთან. ერთი მხრივ, ეს სისტემა წარმოადგენს ხელისუფლების ძირითად ბერკეტს, რათა გაატაროს ეკონომიკური, სოციალური და ინსტიტუციური პოლიტიკა, მეორე მხრივ, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებში სარკისებურადაა ასახული ეკონომიკაში ჩამოყალიბებული ტენდენციები.

“ვარდების რეგულაციამდე” არსებული სხვადასხვა ტიპის რეგულაციები ეკონომიკაში დაბალი ეფექტიანობით გამოირჩეოდა. მარეგულირებელი ინსტიტუტები, ფაქტობრივად, ვერ ფუნქციონირებდა და ვერ ასრულებდა საკუთარ ამოცანებს (მაგალითად, კონკურენციის დაცვა, საქონლის ხარისხისა და უვნებლობის კონტროლი, მშენებლობის უსაფრთხოება და ა.შ.)

და, მეორე მხრივ, კორუფციის მაღალი ხარისხით ხასიათდებოდა, მათ შორის ყოველდღიურ ურთიერთობებში. “ვარდების რეგულაციის” შემდგომი მთავრობის პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებად იქცა სხვადასხვა ტიპის რეგულირების სისტემების გაუქმება ან მინიმუმზება.

ასეთი პოლიტიკა ეფუძნებოდა სამ არგუმენტს:

1. ეს სისტემები არაეფექტურია და მაინც ვერ ასრულებს თავის ფუნქციებს;

2. მარეგულირებელ ინსტიტუტებში მაღალია კორუფციის დონე და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფარგლებში ასეთი ინსტიტუტები მიუღებელია;

3. ეკონომიკის ლიბერალიზაცია გულისხმობს რეგულირების სფეროების და ფორმების შეკვეცას, მათ შორის, ზოგიერთი ტიპის რეგულაციებზე უარის თქმას.

მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა, განსაკუთრებით 2004 - 2008 წლების პერიოდში, მკვეთრად გადაიხარა ლიბერტარიანული მიმართულებით და ცალკეულ შემთხვევებში რიტორიკამ ზედმეტად ზოგადი სახე მიიღო, მათ შორის, მოქალაქეთა სხვადასხვა ტიპის უსაფრთხოების სისტემებზე (მაგალითად, სურსათის უვნებლობა, ტექნიკური დათვალიერება და ა.შ.) სახელმწიფოს მხრიდან მთლიანად უარის თქმის და საბაზრო სისტემისთვის მინდობის თვალსაზრისით.

ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესაბამისად, საქართველოში განხორციელდა რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა რეორგანიზაციას, ლიბერალიზაციასა და სავაჭრო რეგულირების გამარტივებას. ეს რეფორმები განსაკუთრებით ინტენსიური გახდა 2003 წლის ნოემბრის შემდგომი პერიოდიდან და ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად საქართველოს სავაჭრო საზღვრები კიდევ უფრო გაიხსნა: გამარტივდა ექსპორტ-იმპორტის პროცედურები, შემცირდა გადასახადის განაკვეთი და სახეები, გამარტივდა სატარიფო და არასატარიფო რეგულირება, განხორციელდა სავაჭრო ურთიერთობების დივერსიფიცირება თავისუფალი სავაჭრო ხელშეკრულებების დადებით რეგიონულ და მთავარ სავაჭრო პარტნიორებთან, გაუმჯობესდა საინვესტიციო გარემო, შემცირდა თავისუფალი კონკურენციის ბარიერები საბაჟოს, ლიცენზირების და ნებართვების, საკუთრების რეგისტრაციის გამარტივებით, შეიცვალა შრომის რეგულირება, გაუმჯობესდა კრედიტებზე ხელმისაწვდომობა. მთავრობის რეფორმები ითვალისწინებდა,

და სატარიფო და არასატარიფო ბარიერების გაუქმებას ვაჭრობაში, კონკურენტუნარიანი საბაზრო პირობების ჩამოყალიბებასა და ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესებას, საერთაშორისო ვაჭრობის დივერსიფიცირებას, რასაც ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა უნდა გამოეწვიოს.

საქართველოში თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმის ფორმირებამ გავლენა მოახდინა ადგილობრივი საწარმოების კონკურენტუნარიანობაზეც. შეიქმნა გარკვეული სტიმული მათი რესტრუქტურულიზაციისათვის, რათა მეწარმეებს უფრო ეფექტიანად და მოქნილად მოეხდინათ რეაგირება საბაზრო მოთხოვნის ცვლილებებზე. თუმცა, თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმი თანაბრად სარგებლიანი ვერ აღმოჩნდა ადგილობრივი საწარმოებისათვის. უთანასწორო კონკურენცია განაპირობა იმანაც, რომ ზოგიერთი მთავარი ეკონომიკური და სავაჭრო პარტნიორი ქვეყანა მისდევს პროტექციონისტულ პოლიტიკას. მაგალითად, თურქეთი არის საქართველოში მარცვლეულის მთავარი იმპორტიორი. მარცვლეულის წარმოებას ასტიმულირებს თურქეთის მთავრობა ამ დარგის სუბსიდირების გზით. ეს იმის საშუალებას აძლევს მას, რომ საქართველოში იაფად გაყიდოს საკუთარი პროდუქცია, რითაც კიდევ უფრო ავიწროებს თავისთავად არაკონკურენტუნარიან ქართულ აგრარულ პროდუქციას.

იმ პირობებში, როდესაც ქართული ეკონომიკის მწარმოებლური შესაძლებლობები ნაკლებად ვითარდებოდა და მოხმარება იზრდებოდა, თავისუფალმა ვაჭრობამ იმპორტის მოცულობის მკვეთრი ზრდა გამოიწვია და სავაჭრო დეფიციტი გაზარდა.

თავისუფალმა ვაჭრობამ კიდევ უფრო ნათლად გამოავლინა ქართული ეკონომიკის დაბალი კონკურენტუნარიანობა როგორც აგრარულ, ისე ინდუსტრიულ სექტორებში. ამასთანავე, თავად ვაჭრობამაც ვერ შექმნა პირობები ამ კონკურენტუნარიანობის ზრდისთვის.

საბოლოოდ, აშკარად გამოიკვეთა ეროვნული ეკონომიკისთვის ყველაზე უფრო საშიში წინააღმდეგობები:

- სოციალურ-ეკონომიკურ მოთხოვნილებებსა და რეალურ ეკონომიკურ პოტენციალს შორის;

- სურსათზე რეალურ მოთხოვნასა და აგროსამრეწველო წარმოების მდგომარეობას შორის;

- მსოფლიო სტანდარტზე ორიენტირებულ ფასებსა და ადგილობრივი მწარმოებლების დანახარჯებს შორის;

- ფინანსურ საჭიროებებსა და შემოსავლებს შორის;

- საგარეო ვალსა და ექსპორტს შორის და სხვა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 1995 წლიდან მოყოლებული, როცა საქართველოს ეკონომიკამ სტაბილიზება დაიწყო და ზრდის ერთგვარი ტენდენციები გამოავლინა, მისი მოდერნიზების გაჭიანურებული პროცესმა ვერც ერთი წინა ხელისუფლების ხელში ვერ შექმნა ბიზნესის განვითარებისათვის სასიკეთო პირობები, დერეგულირების პოლიტიკამ კი ვერც უმუშევრობის პრობლემა გადაჭრა და ვერც მზარდი სიღარიბის.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. ვ. პაპავა. ომისშემდგომი საქართველოს ეკონომიკა: ახალი გამოწვევები და ძველი შეცდომები.
2. carnegieendowment.org/files/georgias_choises_georgian.pdf თომას დე ვაალი. საქართველოს არჩევანი.
3. Joseph Stiglitz, Shock Therapy in Russia: Was There an lternative? www.pbs.org/.../shared/pdf/int_josephstiglitz.pdf; From Plan To Market. 1996. World Dvelopment Report, Oxford University Press, p.9-12
4. World development indicators. World Bank. 2002.

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION AND THE NEW REALITY

G. CHUBABRIA
PhD of GTU

After the collapse of the Soviet Union during more than two decades the transformation of the post-socialist countries was directed in different ways. These countries, each having the same starting point and due to internal and external influence, have reached the diverse level of development. Enough period of time has passed in order to assess the transformation process, its dynamics and characteristics taking into account the planned tasks and achieved results. At the outset, the modernization of the post-socialist countries was considered as the establishment of the Western-type countries that assumed the creation of democratic system and the transformation to the market economy. Apart from these main political and economic components the transition had other directions, including social, cultural, mental, value and etc. After a certain period of time, all these components made up different courses of modernization in different countries.

Taking into consideration these traits, it is possible to divide groups of countries that have the same progress dynamics and the same political, economic and social characteristics. They can be divided into three groups. The first group represents the countries of the “New Europe”, whose transition was mainly determined by the membership in the European and Euro-Atlantic structures. The second group represents the countries where despite the economic growth the process of modernization has distanced from the creation of the democratic state and the political system became authoritarian. And, the third group represents the countries that have the Western orientation but the sustainability of the economic development and the establishment of a stable democratic system has become a major task for the current stage of transition.