პოლიტიკის დოკუმენტი 2024

თორნიკე ჩივაძე
კოტე ერისთავი

ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და „კარგი“ სამუშაო ადგილები

პროგრესული ფორუმი

პროგრესული ფორუმი

ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და „კარგი“ სამუშაო ადგილები

ავტორები:
თორნიკე ჩივაძე
კოტე ერისთავი

2024

სარჩევი

06 შესავალი

08 უმუშევრობა და „ცუდი“ სამუშაო ადგილები საქართველოში

12 სპეციალური პოლიტიკის მნიშვნელობა და მაგალითები

41 ძლიერი ბიუროკრატია

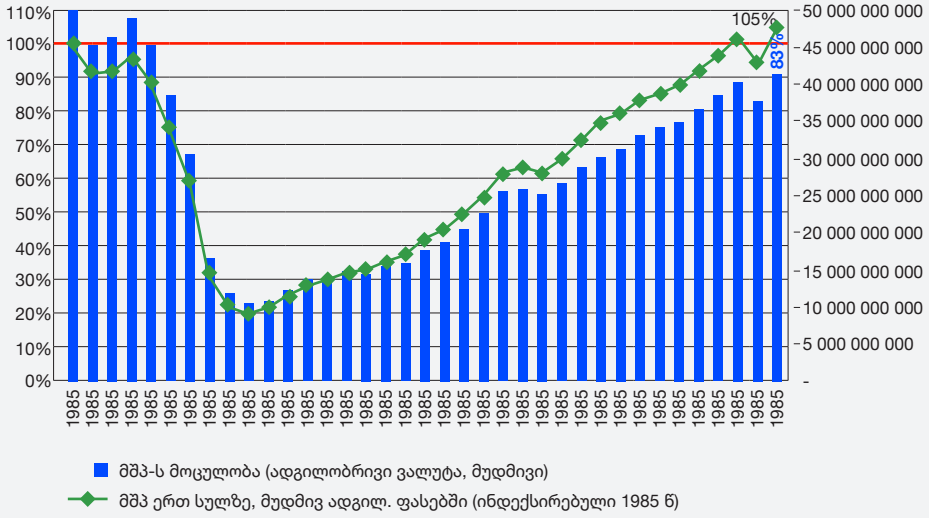
42 დათქმები

43 ზოგადი რეკომენდაციები

01 შესავალი

ლიტერატურული ფრაზა – „უნდა გაიქცე ძალიან სწრაფად, თუ გსურს დარჩე იქ, სადაც ხარ“ – კარგად აღწერს გლობალური კაპიტალიზმის დინამიკურ სამყაროს, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ქვეყნებს შორის გამძაფრებული კონკურენცია და მათი მუდმივი აღმავლობისა და დაცემის დინამიკა. საქართველო, ამ მხრივ, ჯერ კიდევ „წარსულთან დაწევისთვის“ რბოლაშია ჩართული. ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს მიხედვით ის მხოლოდ ახლახან დაეწია 1985 წლის პიკურ მაჩვენებელს, ხოლო მთლიანი ეკონომიკის მოცულობით თავისსავე წარსულს კვლავ ჩამორჩება.

ფიგურა 1. საქართველოს ეკონომიკა პოსტსაბჭოთა პერიოდში (მსოფლიო ბანკის მონაცემები, 2024 წ.)



„წარსულის გადასასწრებად“ და სწრაფი განვითარებისთვის აუცილებელია დღევანდლისგან რადიკალურად განსხვავებული ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის წარმოება. ერთი მხრივ, ჩვენ უარვყოფთ „დოვლათის ჩამოჟონვის“ პოლიტიკით სოციალურად ოპტიმალური, ინკლუზიური განვითარების შესაძლებლობას და ვეთანხმებით სახელმწიფოს მიერ გადანაწილების აქტიურ პოლიტიკას, მეორე მხრივ, თავად სამართლიანი საზოგადოების ფორმირების პოტენციალის სრული რეალიზებისთვის, ვაღიარებთ სწრაფი და ტრანსფორმაციული ზრდის აუცილებლობას, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს აქტიურ როლს ეკონომიკის სტრუქტურული გარდაქმნის დაგეგმვასა და განხორციელებაში.

წინამდებარე დოკუმენტი ფოკუსირდება უმუშევრობისა და „ცუდი“ სამუშაო ადგილების არსებულ პრობლემაზე საქართველოში და მიმოიხილავს აღნიშნული პრობლემის სტრუქტურულ მიზეზებს. ავტორების აზრით, „კარგი“ სამუშაო ადგილების უზრუნველსაყოფად შრომის რეგულირებისა და დასაქმების პოლიტიკის ცალკეული მექანიზმების დანერგვა აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა. ამ მიზნის სრულად მიღწევა, შესაძლებელია მხოლოდ ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაციისკენ მიმართული სპეციალური პოლიტიკით. შესაბამისად, დოკუმენტი წარმოაჩენს ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურულ ჩავარდნებს და მსჯელობს მხოლოდ ისეთ სხვადასხვა სპეციალურ პოლიტიკაზე, რომლებსაც არაერთი წარმატებული ქვეყანა მიმართავდა და რომლებიც შესაძლოა, საქართველოსთვისაც რელევანტური იყოს.

დოკუმენტის მიზანია, ხაზი გაუსვას ქართული ეკონომიკის ძირითად პრობლემებს და წარმოადგინოს ზოგადი ხასიათის დასკვნები.

02 უმუშევრობა და „ცუდი“ სამუშაო ადგილები საქართველოში

ეკონომიკის ტრანსფორმაციის, სამოქალაქო ომის, სამხედრო კონფლიქტებისა და ჰიპერინფლაციის შედეგად, 1990-1996 წლებში, დასაქმებულთა საერთო რაოდენობა 2,7 მილიონიდან (World Bank 1993, გვ. 218), 1,7 მილიონამდე შემცირდა (CESCR 1998). დარჩენილი სამუშაო ადგილების დიდი ნაწილი კი, ან სოფლის მეურნეობის სექტორზე მოდიოდა, რომელიც ამ პერიოდში გაორმაგდა და უმეტესწილად საარსებო მეურნეობაში ჩართულ, რეალურად კი უმუშევარ ადამიანებს გულისხმობდა, ან უვადო, უხელფასო შვებულებაში მყოფ მშრომელებზე, რომლებიც მხოლოდ „ფურცელზე“ რჩებოდნენ დასაქმებულებად (CESCR 1998, პარ. 43).

უმუშევრობის ზრდასთან ერთად საგრძნობლად იკლო სტაბილური სამუშაო ადგილების რაოდენობამაც. ამის მიზეზი იყო როგორც სახელმწიფოს შეკვეცის შედეგად საჯარო სექტორის სამუშაო ადგილების დაკარგვა, ისე მრეწველობისა და მშენებლობის სექტორებში დასაქმებულთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ვარდნა (World Bank 1993, გვ. 220; Bernabe 2002).

თავდაპირველი ეკონომიკური კოლაფსის შემდეგ, 1995-2023 წლებში, ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) ერთ სულ მოსახლეზე, საშუალოდ, 6.5%-ით იზრდებოდა, თუმცა უმუშევრობის მაჩვენებელი მაღალი რჩებოდა. 2023 წელს უმუშევრობის დონე 16.4% იყო.

უფრო სრულყოფილი სურათისთვის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია („შსო“) უმუშევრობასთან ერთად სამუშაო ძალის არასაკმარის გამოყენებასაც (underutilization) აღრიცხავს. თუ უმუშევრის კატეგორიაში იგულისხმებიან ადამიანები, რომლებიც ეძებენ სამუშაოს და მზად არიან, დასაქმდნენ, „შსო“ სამუშაო ძალის კიდევ ორ კატეგორიაზე ამახვილებს ყურადღებას: „დროსთან დაკავშირებული არასათანა-

დო დასაქმება“ და „პოტენციური სამუშაო ძალა“. პირველ კატეგორიას მიეკუთვნებიან დასაქმებულები, რომლებსაც სურთ და შეუძლიათ დამატებით მუშაობა, ხოლო მეორე კატეგორიაში ხვდებიან ადამიანები, რომლებიც ეძებენ, მაგრამ არ არიან მზად მუშაობის დასაწყებად და ისინიც, რომელნიც არ ეძებენ, თუმცა სურთ და მზად არიან, იმუშაონ. შსო-ის თანახმად, 2022 წელს ამ სამივე კატეგორიის ჯამი 35.5% იყო.[1] საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მიხედვით, ხანგრძლივად უმუშევართა წილი უმუშევრებში 2020 წლიდან გაიზარდა როგორც აბსოლუტურ, ისე შეფარდებით მაჩვენებელში და 2023 წლისთვის მთლიანი უმუშევრების 39%-ს მიაღწია (საქსტატი 2024ა). დაუსაქმებელი ადამიანების (უმუშევარი + სამუშაო ძალის გარეთ მყოფი) რაოდენობა, რომლებიც აწარმოებენ სოფლის მეურნეობის პროდუქციას, ძირითადად პირადი მოხმარებისთვის, 392 ათასი ადამიანია. ამ სექტორში ჩართულთა 53.9% ნაწარმის ოდენობის 10%-ს ყიდის ბაზარზე (საქსტატი 2023).

ცხრილი 1 „დაუსაქმებელი მოსახლეობის რიცხოვნობა, რომლებიც აწარმოებენ სოფლის მეურნეობის პროდუქციას, ძირითადად პირადი მოხმარებისთვის (ათასი კაცი)

	2020	2021	2022	2023
სულ	447.3	447.1	401.8	392.5
ქალი	250.2	252.9	231.6	226.9
კაცი	197.1	194.2	170.1	165.6

წყარო: სამუშაო ძალის გამოკვლევა. საქსტატი

რაც შეეხება, უშუალოდ, არსებულ სამუშაო ადგილებს, მათი დიდი ნაწილი მოწყვლადი, ე.წ. ცუდი სამუშაო ადგილებია, რომელთაც სუსტი შრომითი გარანტიები, დაბალი ანაზღაურება და არასტაბილურობა ახასიათებს. მედიანური ხელფასი სულ 1040 ლარია (საქსტატი 2024ბ), დაქირავებით დასაქმებულთა 42% კი 1200 ლარზე ნაკლებ ანაზღაურებას იღებს (PMC 2023), თუ გავაერთიანებთ მომსახურების სფეროს

1 ILOSTAT, იხილეთ აქ: https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/#

სამ ძირითად კატეგორიას, რომელშიც დაქირავებულთა ყველაზე მეტი, 20%-ია დასაქმებული, ვნახავთ, რომ მედიანური ხელფასი 790 ლარია. მაშინ, როცა ცალკეული გამოთვლებით, ღირსეული ცხოვრებისა და ბაზისური საჭიროებებისთვის, თვიურად, 1858 ლარი უნდა იყოს (ღირსეული შრომის პლატფორმა 2023). დაბალ ხელფასთან ერთად საქართველო, შემოსავლის უთანასწორობის კუთხით და შრომის ანაზღაურების წილის მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, ერთ-ერთი ყველაზე უარყოფითი მაჩვენებლით გამოირჩევა (Sergi et al 2023).

სახელმწიფოს დასაქმების პოლიტიკა ნაკლოვანია. ძირითადი აქცენტი „მიწოდების მხარეზე“ კეთდება და მოიცავს უმუშევართათვის ისეთი „დასაქმების სერვისების“ შეთავაზებას, როგორიცაა კონსულტირება და ინფორმირება სამუშაო ადგილების შესახებ, დამსაქმებელთან დაკავშირება, კარიერის დაგეგმვა, სამუშაო ადგილების სუბსიდირება (მაგ: შშმ პირებისთვის), დასაქმების ფორუმების ორგანიზება და პროფესიული მომზადება-გადამზადების პროგრამა.

აღსანიშნავია, რომ არსებული პოლიტიკით დასაქმების სერვისების მიზანი ბაზარზე არსებული მოთხოვნის დაკმაყოფილებაა, რაც გულისხმობს იმას, რომ თუ ბაზარზე მოთხოვნა, ძირითადად, დაბალკვალიფიციურ სამუშაო ძალაზეა, სახელმწიფო რესურსები სწორედ ამგვარი კადრების მომზადებაზე იხარჯება. შესაბამისად, დასაქმების სერვისები, თავისთავად, „კარგ“სამუშაო ადგილებს ვერ უზრუნველყოფს.

გარდა ამისა, მეწარმეობის განვითარების სახელმწიფო პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“, ფაქტობრივად, დასაქმების პოლიტიკის მიღმა არსებობს. პროგრამის პრიორიტეტული დარგები არ არის კოორდინაციაში იმ „მოთხოვნად პროფესიებთან“, რომელთათვისაც დასაქმების სერვისები კადრებს ამზადებენ (დიაკონიძე 2020). „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკის მაგალითი კი, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამაა, რომელიც 2022 წელს დაინერგა. თუმცა აღნიშნული პროგრამა, რეალურად, შემწეობაზე დამოკიდებული ადამიანების მოტივირებას ემსახურება და მათ დაბალკვალიფიციურ სამუშაო ადგილებს სთავაზობს (ჭუბაბრია 2023).

საბაზრო ეკონომიკაზე სწრაფმა და კატასტროფულმა გადასვლამ გამოიწვია ის, რომ სამუშაო ძალის კვალიფიკაცია ბევრად აღემატებოდა სამუშაო ბაზრის მოთხოვნას როგორც რაოდენობრივად ისე თვისობრივად. აკადემიურმა ინფლაციამ, სტაგნაციური ეკონომიკის სტრუქტურის პირობებში, განაპირობა სამუშაო ძალის კვალიფიკაციისგან თანდათანობითი დაცლა. 2017 წელს წარმოებული კვლევით (რონდელის ფონდი 2016), უმუშევრობის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი უმაღლეს განათლებულთა შორისაა. ეს, ერთი მხრივ, იწვევს ბიზნესის უკმაყოფილებას, თუმცა, მეორე მხრივ, მიუთითებს ისტორიულ კულტურულ მემკვიდრეობაზე, რომელიც გაჯერებულია მერიტოკრატიული რწმენით, რამდენადაც წარსულში განათლების მიღება მეტად იყო კავშირში ვერტიკალურ სოციალურ მობილობასთან. ასეთი რწმენა მნიშვნელოვანია ქვეყნის პოტენციური განვითარებისთვის მიუხედავად იმისა, რომ ბიზნესის პერსპექტივიდან ის ფუჭია. დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სამუშაო ძალის ბაზრის მოთხოვნასთან ადაპტირება, რასაც მიზნად ისახავს სახელმწიფო პროგრამები, გარკვეულ დადებით ეფექტს მოიტანს, თუმცა საკუთრივ ბაზრის სტრუქტურის ჩამორჩენის პირობებში ამგვარი მიდგომა შეუძლებელს ხდის ეკონომიკურ გარღვევას.

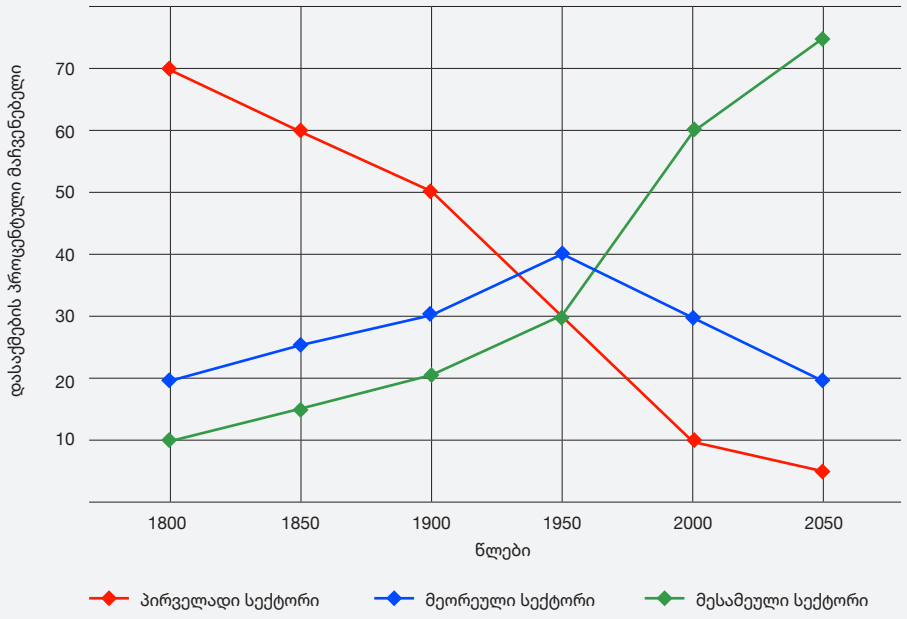
კარგი სამუშაო ადგილების მნიშვნელოვან ზრდას ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და კარგ დასაქმებაზე ორიენტირებული ინდუსტრიული და სხვადასხვა სპეციალური პოლიტიკით სჭირდება.

03 სპეციალური პოლიტიკის მნიშვნელობა და მაგალითები

3.1. ინდუსტრიული პოლიტიკა

ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია გულისხმობს წარმოების სტრუქტურის გარდაქმნას, რასაც თან ახლავს ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებები და მოიცავს ტექნოლოგიურ განვითარებას, წარმოების ორგანიზების ახალი ფორმის დანერგვას, დასაქმების ზრდას მრეწველობასა და მოწინავე ინდუსტრიებში და სხვა (Rosenstein-Rodan 1943; Kaldor 1967).

ფიგურა 2 კლარკ-ფიშერის განვითარების სტილიზებული მოდელი



ისტორიული თვალსაზრისით, შეგვიძლია, ვისაუბროთ აგრარულიდან ინდუსტრიულზე და ინდუსტრიულიდან მომსახურების ეკონომიკაზე გადასვლის შესახებ. მნიშვნელოვანია, აღვნიშნოთ, რომ იდეალურ შემთხვევაში გადასვლა ხდება არა წინა დომინანტური სექტორის ჩამორჩენის, არამედ განვითარების შედეგად. მაგალითად, ინდუსტრიულმა რევოლუციამ, პირველ რიგში, განავითარა სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობა, რამაც შესაძლებელი გახადა ეკონომიკის თვისობრივად გარდაქმნა. ასევე, ინდუსტრიულიდან „პოსტინდუსტრიულ", სერვისის ეკონომიკაზე გადასვლა (იდეალური ტიპის გაგებით) ხდება არა ინდუსტრიის ჩამორჩენით, არამედ მისი მაღალი განვითარებით. არსებობს უამრავი კვლევა, რომელთა მიხედვით, დამამუშავებელ მრეწველობას აქვს დასაქმების განსაკუთრებული (ყველაზე მაღალი) მულტიპლიკატორული უნარი.[2] სხვა სიტყვებით, ეს სექტორი ირიბად სხვა სექტორებზე მეტ სამუშაო ადგილებს ქმნის. ამასთანავე, ცნობილია ამ დარგის მნიშვნელობა სხვა დარგების პროდუქტიულობის ზრდისათვის, რადგან სწორედ ინდუსტრიული ნაწარმი წარმოადგენს სხვა სექტორების მოხმარების ძირითად მასალას (Inputs)[3].

შემთხვევითი არაა, რომ ერთ სულზე დამამუშავებელი მრეწველობის დამატებული ღირებულებით მოწინავე ქვეყნები არიან: ირლანდია, შვეიცარია, ტაივანი და გერმანია, ანუ ქვეყნები, რომლებიც ხშირად მიიჩნევა „პოსტინდუსტრიული" ეკონომიკის მაგალითებად. საქმე ისაა, რომ მათი წარმატებული ინდუსტრიული სტრუქტურები შესაძლებელს ხდის წარმატებული და მაღალტექნოლოგიური სერვის სექტორის განვითარებასაც. შესაბამისად, ეს ქვეყნები არა პოსტ-, არამედ ზეინდუსტრიულ ქვეყნებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. საქართველო ამ კატეგორიაში 98-ე ადგილს იკავებს და ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მისი რეიტინგში წინსვლა თითქმის შეუმჩნეველია.

---

2 მაგალითად, იხილეთ ევროკომისიის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა – „დასაქმების სექტორული მონიტორინგი": https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7420&langId=en

3 მოკლე ანალიზისთვის იხილეთ: https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/18/making-things-matter-britain-forgot-manufacturing-brexit

ფიგურა 3 დამატებული ღირებულება დამამუშავებელ მრეწველობაში. ერთ სულზე.ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსის ერთ-ერთი კომპონენტი (წყარო: UNIDO)

ქვეყანა	საერთაშორისო პოზიცია ერთ სულზე დამამუშავებელ მრეწველობაში	დამატებული ღირებულება ერთ სულზე გად. მრეწველობაში
ირლანდია	1	$ 35,365.00
შვეიცარია	2	$ 18,044.00
სინგაპური	3	$ 13,783.00
ჩინეთი (ტაივანი)	4	$ 9,843.00
სამხრ. კორეა	5	$ 8,819.00
გერმანია	6	$ 8,483.00
ავსტრია	7	$ 8,369.00
დანია	8	$ 8,255.00
იაპონია	9	$ 7,140.00
შვედეთი	10	$ 7,082.00
ბანგლადეში	90	$ 465.00
ჩინეთი ჰონგ კონგი	91	$ 464.00
კოტ-დ'იუარი	92	$ 457.00
ნამიბია	93	$ 449.00
ბერმუნდა/ბერმუდა?	94	$ 443.00
ბელიზი	95	$ 430.00
ჰონდურასი	96	$ 417.00
იამაიკა	97	$ 415.00
საქართველო	98	$ 398.00
აზერბაიჯანი	99	$ 385.00
ბოცვანა	100	$ 369.00

როგორც მსოფლიოში, ისე საქართველოში განსაკუთრებული დინამიკურობით იზრდება მომსახურების სექტორი, რაც საქართველოს შემთხვევაში დაკავშირებულია ტურიზმში სპეციალიზაციასთან, თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ მომსახურების სექტორის საექსპორტო პოტენციალი, ზოგადად, შეზღუდულია, რაც განსაკუთრებით გამოხატულია დაბალი და საშუალო შემოსავლების მქონე ქვეყნებში. ეს პრობლემა კიდევ

უფრო მწვავეა პატარა ქვეყნებისთვის, რომელთა მცირე შიდა ბაზარი ვერ უზრუნველყოფს აღნიშნულ სექტორზე დაფუძნებულ გრძელვადიან განვითარებას. აღსანიშნავია, რომ მომსახურების სექტორის მნიშვნელობის ზრდის მიუხედავად, მსოფლიოს სავაჭრო ორგანიზაციის სტატისტიკის მიხედვით, საერთაშორისო ვაჭრობის 80% სამრეწველო საქონლისგან შედგება. ეს იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს მსგავს მცირე ზომის ქვეყნებს ესაჭიროებათ ინდუსტრიული წარმოების განვითარება და ექსპორტი, რათა დაძლიონ დიდი სავაჭრო დეფიციტი, მიიღონ უცხოური ვალუტა და გაამრავლონ კარგი სამუშაო ადგილები.

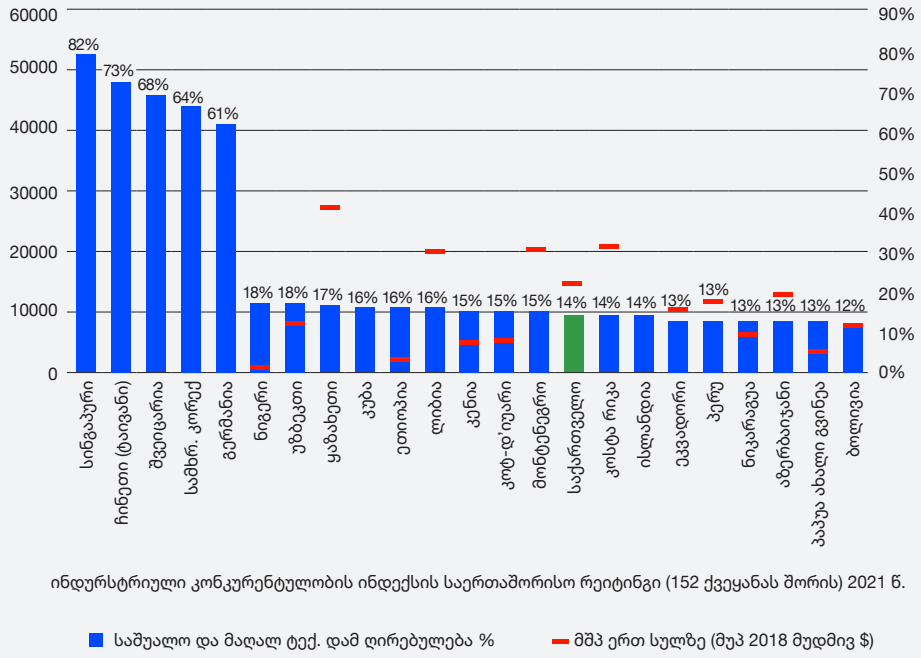
მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიოს მასშტაბით მომსახურების სექტორში მაღალკვალიფიიური შრომა იზრდება, ამ სექტორის დასაქმების შესაძლებლობები შეზღუდულია. მას არ შეუძლია სოფლის მეურნეობიდან გამოთავისუფლებული სამუშაო ძალის ათვისება.[4] საპირისპიროდ კი, გადამამუშავებელ მრეწველობას როგორც საშუალო, ისე მაღალკვალიფიციურ შრომაზე მასობრივი მოთხოვნის წარმოქმნა და სტაბილური, კარგი სამუშაო ადგილების შექმნა ძალუძს.

საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო ყოველწლიურად აქვეყნებს ინფორმაციას საერთაშორისო რეიტინგებში საქართველოს პოზიციების შესახებ. თავად ამ რეიტინგების შერჩევა კარგად წარმოაჩენს ეკონომიკური განვითარების არსებულ ხედვასა და სტრატეგიებს. აქცენტი კეთდებოდა და კეთდება მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების ინდექსზე, ასევე, Fraser Institute-ისა და Heritage Foundation-ის ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსებზე, ერთი სიტყვით, იდეოლოგიურად მიკერძოებულ რეიტინგებზე, რომლებიც ეკონომიკის წარმატებას სახელმწიფოს ჩაურევლობის ხარისხს უკავშირებენ. საქართველოში მთავრობა ყურადღებას არ უთმობს ისეთ მნიშვნელოვან მსოფლიო რეიტინგებს, როგორიცაა, მაგალითად, გაეროს ინდუსტრიული განვითარების ორგანიზაციის, UNIDO-ს, ინდუსტრიული კონკურენტულობის ინდექსი, რომლის მიხედვითაც, საქართველო შესწავლილ 152 ქვეყანას შორის 99-ე ადგილზეა (ფიგურა 3).

---

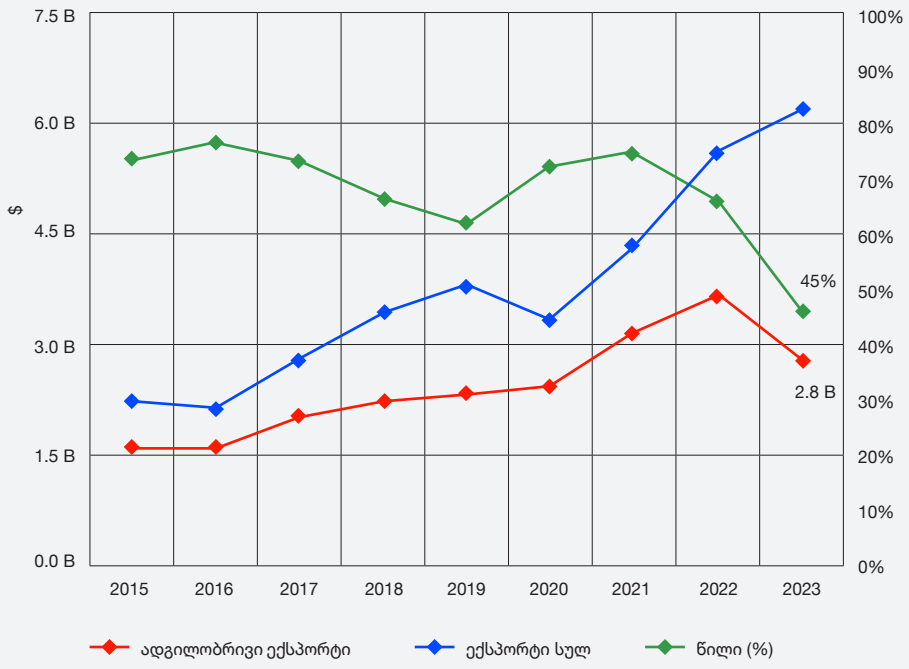
4 მოკლედ ანალიზისთვის იხილეთ: https://www.project-syndicate.org/commentary/services-not-manufacturing-must-become-source-of-middle-class-jobs-by-dani-rodrik-2023-12

ფიგურა 3. „ინდუსტრიული კონკურენტულობის ინდექსი“ საშუალო და მაღალტექნოლოგიური დამატებული ღირებულების % მთლიან სამრეწველო პროდუქციაში



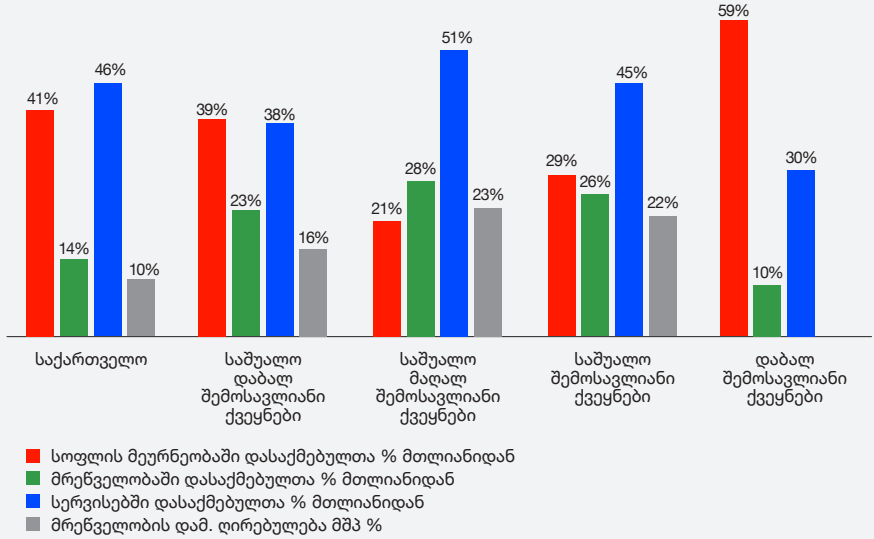
ფიგურა 3-იდან ირკვევა, რომ საქართველო ინდუსტრიული კონკურენ-ტულობით ჩამორჩება ერთ სულ მოსახლეზე მასზე მცირე მშპ-ს მქონე ისეთ ქვეყნებსაც, როგორებიცაა: ნიგერი, უზბეკეთი, ეთიოპია, კენია და კოტ-დ'იუარი. საქართველოს ინდუსტრიული ჩამორჩენილობა ასე-ვე თვალშისაცემია, თუ დავაკვირდებით ეკონომიკის სტრუქტურაში მრეწველობის წილს. მსოფლიო ბანკის კლასიფიკაციის მიხედვით, საქართველო საშუალო-მაღალშემოსავლიანი ქვეყნების ჯგუფშია. მრეწველობის დამატებული ღირებულების წილით მშპ-სთან და მრეწ-ველობაში დასაქმებულთა წილით საქართველოს აქვს მნიშვნელოვა-ნი გადახრა მსგავსი შემოსავლების მქონე ქვეყნებისგან, რაც მიუთი-თებს ეკონომიკური სტრუქტურის დეფექტურობაზე.

ფიგურა 4. ექსპორტი და ადგილობრივი ექსპორტი. წყარო: საქსტატი 2024წ.



„UNIDO“-ს რეიტინგში ასევე შესულია საშუალო და მაღალტექნოლოგიური ექსპორტის მაჩვენებლები, თუმცა ის არ ასახავს რეალურად ქართული ეკონომიკის შესაძლებლობებს, რამდენადაც ამ კატეგორიის ძირითადი საქონელი რეექსპორტს შეადგენს, ამის გამო, სავარაუდოდ, საქართველოს რეიტინგი კიდევ უფრო უარესი უნდა იყოს სინამდვილეში. ქართული ადგილობრივი ექსპორტი ბოლო წლების ნელი ზრდის შემდგომ კვლავ მცირდება როგორც აბსოლუტურ, ისე შეფარდებით მაჩვენებლებში (იხ. ფიგურა 4).

ფიგურა 5. დასაქმების სტრუქტურა და მრეწველობის % მშპ-თან.

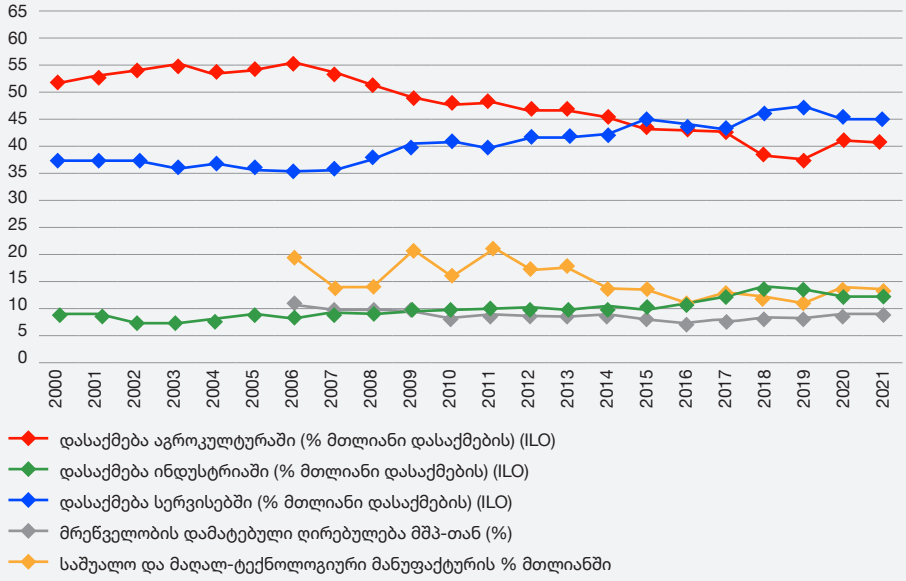


წყარო: მსოფლიო ბანკი, 2022 წ.

საქართველოს დასაქმების სტრუქტურა უფრო მეტად ემთხვევა საშუალო-დაბალი შემოსავლების მქონე ქვეყნების დასაქმების სტრუქტურას, ვიდრე საშუალო-მაღალი შემოსავლების ჯგუფისას. ასევე, საქართველოში დამამუშავებელი დამატებული ღირებულება მშპ-თან მიმართებით 10%-ია, ხოლო საშუალო-მაღალშემოსავლიან ქვეყნებში – 22%. სტრუქტურულ დეფორმაციაზე მიუთითებს, ასევე, სოფლის მეურნეობაში დასაქმების მაღალი მაჩვენებელი, რომელიც საშუალო-მაღალშემოსავლიან ქვეყნებში 29%-ია, ხოლო საქართველოში – 41% (2022 წლის მონაცემებით)[5].

5 აღსანიშნავია, რომ საქსტატის მიხედვით 2023 წელს სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულია სამუშაო ძალის მხოლოდ 16.5%, რაც არ ემთხვევა მსოფლიო ბანკისა და შსო-ს მონაცემებს. მეთოდოლოგიის ცვლილების შედეგად საკუთარი მოხმარებისთვის მწარმოებელი მეურნეების ნაწილი გადავიდა უმუშევართა რიგებში. საგულისხმოა, რომ დაუსაქმებელი მოსახლეობის რიცხოვნობა, რომლებიც აწარმოებენ სოფლის მეურნეობის პროდუქციას ძირითადად პირადი მოხმარებისთვის, სოფლის მეურნეობის საქმიანობით დაკავებულთა 54%-ია. დასაქმებულთა რიცხვში გადავიდა ისეთი მოსახლეობა, რომელიც 10%-იდან 50%-ამდე აწარმოებს ბაზრისთვის.

ფიგურა 6. ეკონომიკის სტრუქტურა დასაქმების მიხედვით და მრეწველობის წილი ეკონომიკაში.

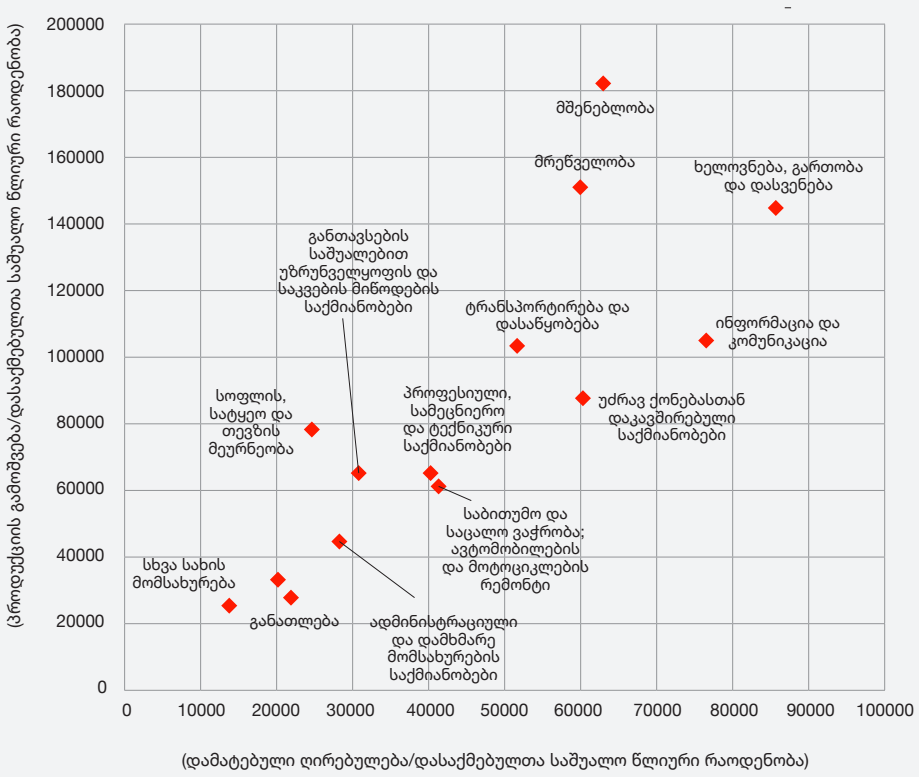


წყარო: World Bank (data bank)

ფიგურა 7-ზე მოცემულია ზემოთ აღნიშნული მონაცემები დინამიკაში. ვხედავთ, რომ დასაქმების სტრუქტურა იცვლება, თუმცა სამუშაო ძალა, მეტწილად, მომსახურების სექტორში გადაედინება. საშუალო და მაღალტექნოლოგიური მრეწველობის წილი მთლიან მრეწველობაში ბოლო წლებში მცირდება, რაც ასევე მიუთითებს თავად ინდუსტრიული სექტორის ტექნოლოგიურ სტაგნაციაზე. ასევე მცირდება მრეწველობის მთლიანი წილი მშპ-თან მიმართებით. მდიდარი ქვეყნების გამოცდილების შესწავლის საფუძველზე, ეს შეიძლება, განვითარების ნიშნად მივიჩნიოთ, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც მთლიან მრეწველობაში იზრდება საშუალო და მაღალი ტექნოლოგიების წილი და ზოგადად ეკონომიკა გარკვეულ სიმწიფეს აღწევს. თუ დასავლეთის ქვეყნებში ინდუსტრიის წილი ეკონომიკის განვითარების ფონზე ხდებოდა, პოსტსოციალისტურ სივრცეში ამ პროცესმა საპირისპირო სახე მიიღო და ამ მოვლენას სამართლიანად უწოდეს ნაადრევი დეინდუსტრიალიზაცია (Rodrik 2016).

ხაზგასასმელია, რომ, მიუხედავად საქართველოს ინდუსტრიის საერთაშორისო ჩამორჩენისა და დაბალი ტექნოლოგიური განვითარებისა, კვლევები ცხადყოფს, რომ მრეწველობის სექტორი, დღეს, წარმოადგენს ეკონომიკის მთავარ გამწევ ძალას, რამდენადაც როგორც ინტერსექტორული ანალიზი წარმოაჩენს, გადამამუშავებელი მრეწველობა საქართველოში არის მთავარი მოთხოვნის მდგენელი სხვა სექტორებიდან და მთავარი მიმწოდებელი (Pirveli et al. 2020). მეტიც, მიუხედავად ტექნოლოგიური ჩამორჩენისა, შრომის პროდუქტიულობა მრეწველობის სექტორში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია (იხ: ფიგურა 8), რაც ადასტურებს დარგის პოტენციალს, შექმნას კარგი სამუშაო ადგილები.

ფიგურა 8. შრომის პროდუქტიულობა ეკონომიკური საქმიანობების მიხედვით გამოშვებისა და დამატებული ღირებულების მიხედვით.



წყარო: საქსტატი

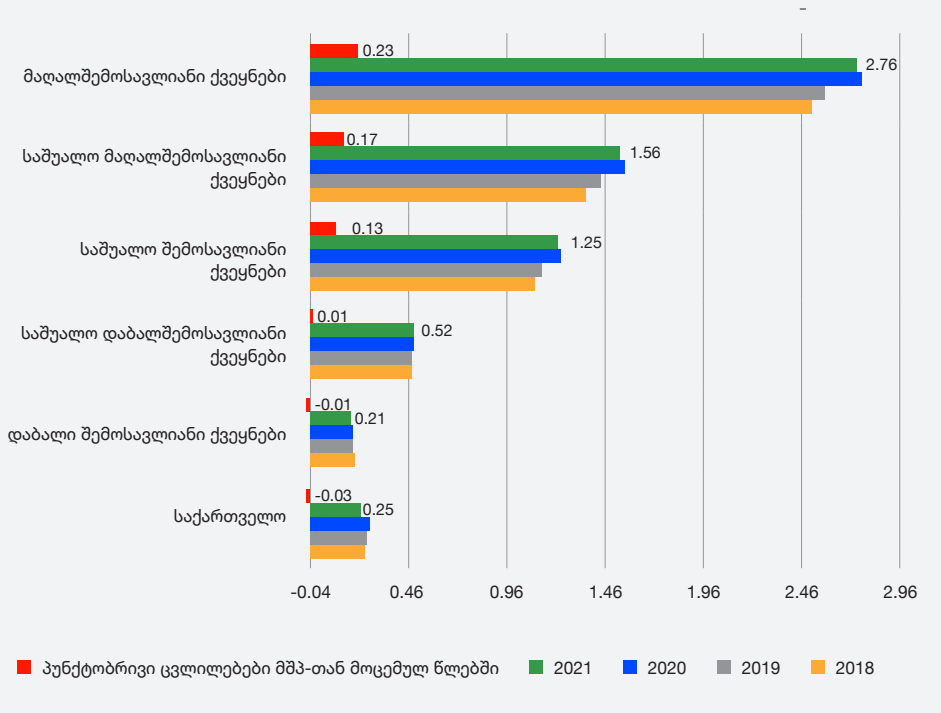
ამასთან ერთად, მომსახურების სექტორის ის დარგები, რომლებიც შედარებით მაღალი პროდუქტიულობით გამოირჩევა, ასაქმებს სამუშაო ძალის მცირე ნაწილს, მომსახურების ის დარგები კი, რომლებშიც, ძირითადად, სოფლის მეურნეობიდან გამოთავისუფლებელი სამუშაო ძალა გადაედინება, შეზღუდულია ბაზრის ზომით, რამდენადაც სერვისების ძირითადი ნაწილის ექსპორტი შეუძლებელია და პროდუქტიულობის ზრდა შეზღუდული. 2022 წლისთვის საქართველოში მაღალკვალიფიციური მომსახურების სექტორში (რომელშიც შეგვიძლია, გავაერთიანოთ უძრავი ქონებით მომსახურება, სადაზღვევო და ფინანსური საქმიანობები[6]) დასაქმების წილი 2.5%-ს არ აღემატებოდა, რაც ნაწილობრივ ახდენს ზემოთქმულის ილუსტრირებას.

კარგ სამუშაო ადგილებში ასევე მოვიაზრებთ სამეცნიერო შრომას. ამასთან, შესაძლოა, სამეცნიერო სფეროს ამ მხრივ შეზღუდული პოტენციალი აქვს, თუმცა მას აქვს უნარი, თვისობრივად გარდაქმნას ეკონომიკა და ხელი შეუწყოს კარგი სამუშაო ადგილების შექმნას სხვა დარგებში. ზოგადად, მრეწველობის განვითარება პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის სამეცნიერო აქტივობასთან, რამდენადაც სწორედ ამ სექტორიდან მოდის მთავარ მოთხოვნას კვლევასა და განვითარებაზე (R&D). მაგალითად, 2012 წელს აშშ-ში ჩატარებულმა კვლევამ გამოავლინა, რომ მრეწველობაში ჩართული ფირმები ასაქმებენ ქვეყნის მასშტაბით არქიტექტორებისა და ინჟინრების 64%-ს. მიუხედავად იმისა, რომ ა.შ.შ-ში მრეწველობა დღეს მშპ-ს მხოლოდ 11%-ს შეადგენს, ამერიკული კომპანიების მიერ კვლევასა და განვითარებაზე გაწეული ხარჯის 68% სწორედ მრეწველობის დარგზე მოდის, რაც ინოვაციებში მთავარი კონტრიბუტორია (Helper et al. 2012). ანალოგიურად, მსოფლიო მასშტაბითაც მრეწველობა კვლევების ერთ-ერთ უმსხვილეს დამკვეთსა და მომხმარებელს წარმოადგენს.

---

6 რაც შეეხება ხელოვნების, გართობისა და დასვენების „მაღალ პროდუქტიულობას“, აღსანიშნავია, რომ ამ სექტორში შედის ყველა ტიპის აზარტული თამაში, რისი როლიც განვითარებაში მინიმალურია, მეორე მხრივ კი, ქმნის, ამწვავებს არსებულ სოციალურ პრობლემებს.

ფიგურა 9. კვლევასა და განვითარებაზე გაწეული ხარჯების %-ული წილი მშპ-თან.



წყარო: UNESCO Institute for Statistics (UIS)

როგორც ფიგურა 9-ზე ვხედავთ, R&D-ის დაფინანსების კუთხით, საქართველო ჩამორჩება არა მხოლოდ საშუალო-მაღალშემოსავლიან ქვეყნებს, რომელთა რიგებშიც იმყოფება, არამედ საშუალო-დაბალშემოსავლიან ქვეყნებსაც. კვლევასა და განვითარებაზე გაწეული ხარჯები ბოლო წლებში მცირდება. ეს მონაცემები, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვან კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურასთან, ფირმების განვითარებასა და დინამიკურობასთან. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ინოვაციების შესაძლებლობის თვალსაზრისით, საქართველო იკავებს არასაპატიო ადგილს საერთაშორისო დონეზე. ეს მეტყველებს ქვეყნის ეროვნული ინოვაციური სისტემის კოლაფსზე, რაც ასევე გამოიხატება სხვადასხვა ტიპის პატენტების

შემცირების ტენდენციაში (ჩივაძე 2021). ამ მხრივაც, ჩვენი მონაცემები უფრო ახლოსაა დაბალშემოსავლიან ქვეყნებთან, ვიდრე საშუალო-მაღალშემოსავლიანთან, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ მშპ-ს ზრდის ტემპი, არამედ ეკონომიკის სტრუქტურის რაგვარობა, რამდენადაც განსხვავებულ ეკონომიკურ სექტორებს აქვთ განსხვავებული ცოდნა-ტევადობა და შესაბამისად, სხვადასხვა დონის მოთხოვნას ქმნიან მეცნიერებაზე. მაგ, ტურიზმის ძირითადი სფერო ნაკლებად ცოდნა-ინტენსიურია, ხოლო ინდუსტრიული სექტორი მეტად მოითხოვს მეცნიერებას, კვლევასა და განვითარებას.

3.1.2. ინდუსტრიული პოლიტიკის ინსტრუმენტები

მეორე მსოფლიო ომისა და დეკოლონიზაციის შემდგომ, როდესაც, ერთი მხრივ, „დეველოპმენტალიზმი“ ხდება მთავარი გლობალური იდეა და მეორე მხრივ, გამალებული კონკურენცია მიმდინარეობს განვითარების კომუნისტურ მოდელთან, ეკონომიკურ პოლიტიკაში წამყვან ადგილს ინდუსტრიული პოლიტიკა იკავებს. სწორედ ინდუსტრიული პოლიტიკა ხდება მრავალი ქვეყნის ეკონომიკური წარმატების ქვაკუთხედი, განსაკუთრებით კი აზიური ვეფხვებისთვის, როგორებიც იყვნენ: სამხრეთ კორეა, ტაივანი, სინგაპური და ჰონგ კონგი. ამ ქვეყნებმა სტრატეგიულად გამოიყენეს ინდუსტრიული პოლიტიკა ეკონომიკური განვითარების წარმართვისა და დაჩქარებისთვის. განვითარების ასეთი პოლიტიკა ფოკუსირებული იყო მიზანმიმართულ ინვესტიციებზე, ექსპორტზე ორიენტირებულ ზრდასა და ძირითადი ინდუსტრიების განვითარებაზე. სახელმწიფოს ჩარევით მათ შეძლეს, სწრაფად გარდაექმნათ თავიანთი ეკონომიკა აგრარულიდან მაღალ ინდუსტრიულზე და შედეგად მიაღწიეს ზრდისა და გლობალური კონკურენტუნარიანობის უპრეცენდენტო ხარისხს.

საპირისპიროდ, საქართველოს პოსტსაბჭოთა ეკონომიკური ტრანსფორმაცია ნეოლიბერალური იდეოლოგიის გავლენის ქვეშ წარიმართა, რომელიც ხაზს უსვამს ეკონომიკაში სახელმწიფოს მინიმალურ ჩარევას. ამან განაპირობა ინდუსტრიული პოლიტიკის ზოგადი მიუღებლობა, რომელიც ხშირად ბაზრის ბუნებრივი წესრიგიდან გადახ-

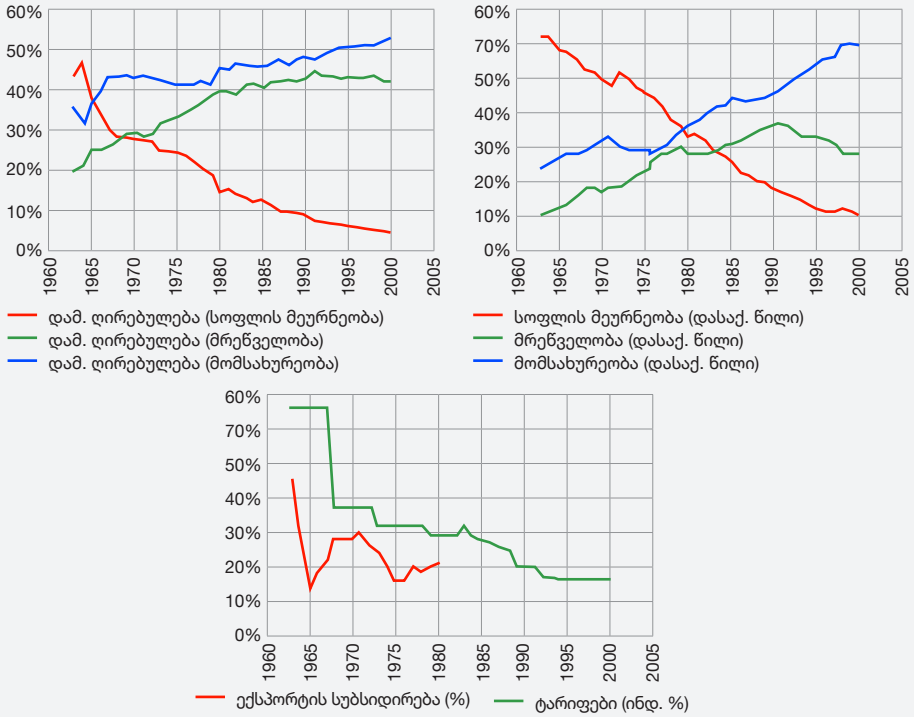
ვევად განიხილება, მიუხედავად იმისა, შეუძლია თუ არა ამ გადახვევას განვითარების მოტანა.

ნეოლიბერალური იდეოლოგიური ჩარჩო, რომელიც დომინირებდა 1990--2000-იან წლებში, ეყრდნობოდა უპირობო პრივატიზაციას, დერეგულაციასა და პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, როგორც ეკონომიკური ზრდის ძირითად მამოძრავებლებს. შედეგად, საქართველომ ხელიდან გაუშვა შესაძლებლობები, სტრატეგიულად განევითარებინა თავისი ინდუსტრიული ბაზა და გამოეყენებინა უნიკალური ეკონომიკური პოტენციალი (განსაკუთრებით – შედარებით იაფი, მაგრამ კვალიფიკაციური სამუშაო ძალა), განსხვავებით აზიური ვეფხვების წარმატებული გამოცდილებისგან, რომლებიც ბაზართან ერთად სწორედ სახელმწიფოს აქტიურ როლს ეყრდნობოდნენ.

სახელმწიფოს როლი განსაკუთრებით დიდია მაშინ, როცა მაღალია სხვა ქვეყნებთან ეკონომიკური ჩამორჩენა. რაც უფრო გვიან იწყებს ქვეყანა ეკონომიკურ განვითარებას, მით უფრო დიდია საბაზრო ჩავარდნა და სახელმწიფოს მხრიდან ამ ჩავარდნების კომპენსაციის საჭიროება.

როგორც თეორია, ისე პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ინდუსტრიალიზაცია წარმოადგენს განვითარების ფუნდამენტს (Thirlwall 1983). ისტორიული კვლევები აჩვენებს, რომ სტრუქტურული ტრანსფორმაციისთვის სახელმწიფოები უზრუნველყოფდნენ შიდა და საექსპორტო ბაზრების განვითარებას კომპლექსური მიდგომითა და სტრატეგიით, რომლითაც აკოორდინირებდნენ და აკავშირებდნენ მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, ვაჭრობის, ტექნოლოგიური და ადამიანური რესურსების განვითარებისა და სხვა პოლიტიკას (Stiglitz 1996). ისტორიულად, სახელმწიფოები მიმართავდნენ სხვადასხვა სპეციალურ პოლიტიკას, რომლებიც კრიტიკულად მნიშვნელოვანი დარგების განვითარებას ემსახურებოდა.

ფიგურა 10. სამხრ. კორეა სტრუქტურული ტრანსფორმაცია და ინდუსტრიული პოლიტიკის ელემენტები



წყარო: Caroline Betts, Rahul Giri, Rubina Verma https://link.springer.com/article/10.1057/s41308-017-0031-7

გასათვალისწინებელია, რომ ყველა ინდუსტრიული პოლიტიკა როდია წარმატებული. წარმატებული ინდუსტრიული პოლიტიკა ყოველთვის მუდმივი მცდელობებისა და ექსპერიმენტების შედეგია. ამასთან ერთად, პროტექციონიზმი არ განიხილება, როგორც იდეოლოგია, არამედ – როგორც ინსტრუმენტი გარკვეული მიზნისთვის. მაგ. სამრეწველო განვითარების პერიოდში სამხრეთ კორეამ, ტაივანმა და იაპონიამ შემოიღეს პროტექციონისტული სატარიფო პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს შიდა ინდუსტრიის განვითარებას. ადრეულ ეტაპებზე ამ ქვეყნებმა დააწესეს მაღალი ტარიფები სამომხმარებლო საქონელსა და არასასურველ იმპორტზე, რათა დაეცვათ თავიანთი ახალი ინდუსტრიები უცხოური კონკურენციისგან.

	საქართველო (პოსტსაბჭოთა)	ტაივანი	სამხრეთ კორეა	იაპონია
გეგმარებითი ორგანოები	არ არსებობს	ეკონომიკური დაგეგმვისა და განვითარების საბჭო (CEPD): დაარსებული 1948 წელს. ეს ორგანო ხელმძღვანელობდა ტაივანის ეკონომიკურ განვითარებას ხუთწლიანი გეგმებით. მაგალითი: ტაივანის პირველი ოთხწლიანი გეგმა (1953-1956) ორიენტირებული იყო სოფლის მეურნეობისა და ინდუსტრიის განვითარებაზე.	ეკონომიკური დაგეგმვის საბჭო (EPB): შეიქმნა 1961 წელს. EPB კოორდინაციას უწევდა სამხრეთ კორეის ეკონომიკურ პოლიტიკას, ინდუსტრიალიზაციისათვის გადამწყვეტი ხუთწლიანი გეგმების ჩათვლით. მაგალითი: პირველი ხუთწლიანი ეკონომიკური გეგმა (1962-1966 წწ.) ხაზს უსვამდა მძიმე მრეწველობის განვითარებას.	ეკონომიკური დაგეგმვის სააგენტო (EPA): დაარსებული 1947 წელს, მაგალითი: იაპონიის ეკონომიკური სასწაული მნიშვნელოვნად განპირობებული იყო EPA-სა და MITI-ის სტრატეგიული დაგეგმვით.
კვლევა და განვითარება	შეზღუდული/განუვითარებელი: კვლევითი ცენტრები ხშირად არასაკმარისადაა დაფინანსებული. ქვეყანა ორიენტირებულია განათლების ზოგად რეფორმაზე და არა გამოყენებით კვლევებზე.	სამრეწველო ტექნოლოგიების კვლევის ინსტიტუტი (ITRI): დაარსდა 1973 წელს, ITRI-მ გააუმჯობესა ტაივანის ტექნოლოგიური შესაძლებლობები. მაგალითი: ITRI-ის როლმა ნახევარგამტარების განვითარებაში გზა გაუხსნა კომპანიებს, როგორიცაა TSMC.	კორეის მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების ინსტიტუტი (KIST): დაარსდა 1966 წელს, KIST ორიენტირებულია გამოყენებით კვლევებზე სამრეწველო ტექნოლოგიებში. მაგალითი: KIST-ის წვლილი ელექტრონიკის ინდუსტრიაში გადამწყვეტი იყო სამხრეთ კორეის ტექნოლოგიური წინსვლისთვის.	სამრეწველო მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო (AIST). მაგალითი: AIST-ის როლმა რობოტიკაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა იაპონიის ლიდერობაში .
სახელმწიფოს სუბსიდირება კვლევასა და განვითარებაში	არატარგეტირებული დეგრადირებული ინფრასტრუქტურის პირობებში	მნიშვნელოვანი: ტაივანმა უზრუნველყო სუბსიდიები და საგადასახადო შეღავათები კვლევისა და განვითარებისთვის, სტრატეგიულ სექტორებში განსაკუთრებით ელექტრონიკასა და წარმოებაში. მაგალითი: საგადასახადო შეღავათები ნახევარგამტარების ინდუსტრიისთვის გადამწყვეტი იყო ტაივანის გლობალური კონკურენტუნარიანობისთვის.	არსებითი: სამხრეთ კორეამ დანერგა სუბსიდიები და საგადასახადო შეღავათები მძიმე მრეწველობაში, ქიმიურ მრეწველობასა და ელექტრონიკაში. მაგალითი: Hyundai-ს R&D-ის სუბსიდირება დაეხმარა კომპანიას, გამხდარიყო გლობალური საავტომობილო ლიდერი. სახელმწიფოს ხელმძღვანელობით გემთმშენებლობის კვლევამ და განვითარებამ სამხრეთ კორეა ინდუსტრიის გლობალურ ლიდერად აქცია.	ძლიერი. იაპონიის მთავრობამ ცენტრალური როლი ითამაშა სტრატეგიულ ინდუსტრიებში R&D კოორდინაციასა და დაფინანსებაში. სახელმწიფო სუბსიდიებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ელექტრონული სამომხმარებლო ინდუსტრიებში იაპონიის გლობალურ ლიდერობაში

	საქართველო (პოსტსაბჭოთა)	ტაივანი	სამხრეთ კორეა	იაპონია
ჩვილი ინდუსტრიების დაცვა	სრული ლიბერალიზაცია	აქტიური: ტაივანმა დააწესა მაღალი ტარიფები და იმპორტის შეზღუდვები ჩვილი ინდუსტრიების დასაცავად და თანდათანობით შეამცირა ისინი, როდესაც ინდუსტრიები კონკურენტუნარიანი გახდა.	აქტიური: სამხრეთ კორეამ გამოიყენა ტარიფები, იმპორტის შეზღუდვები და ექსპორტის სუბსიდიები ჩვილი მრეწველობის განსავითარებლად, განსაკუთრებით მძიმე მრეწველობაში. მაგალითი: საავტომობილო ინდუსტრია: სამხრეთ კორეამ შეზღუდა მანქანების იმპორტი, რათა დაეცვა ახალი საავტომობილო ინდუსტრია, რამაც საშუალება მისცა კომპანიებს, როგორიცაა Hyundai და Kia, გაზრდილიყვნენ	აქტიური: იაპონია იცავდა თავის ახალ მრეწველობას ტარიფების, კვოტებისა და სხვა არასატარიფო ბარიერების მეშვეობით. თანდათანობით ამცირებდა ინდუსტრიების მომწიფებისას.
სახელმწიფო/ განვითარების ბანკები	არა	ტაივანის კოოპერატიული ბანკი: საკვანძო როლი ითამაშა სამრეწველო პროექტების დაფინანსებაში. მაგალითი: სესხებმა მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის (SMEs) ხელი შეუწყო ტაივანის ინდუსტრიული სექტორის ზრდას.	კორეის განვითარების ბანკი (KDB): დაარსებული 1954 წელს. KDB იყო გადამწყვეტი მნიშვნელობის სამხრეთ კორეის სამრეწველო პროექტების დაფინანსებაში. მაგალითი: KDB-ის მიერ POSCO-ს დაფინანსება, რომელიც იქცა ფოლადის გლობალურ მწარმოებლად.	იაპონიის განვითარების ბანკი (JDB): დაარსდა 1951 წელს. JDB აფინანსებდა ომის შემდგომ რეკონსტრუქციას.
სახელმწიფო საწარმოები	შეზღუდული	სტრატეგიული სექტორები: ტაივანი ინარჩუნებდა სახელმწიფო საწარმოებს ძირითად ინდუსტრიებში, მოგვიანებით კი მათი პრივატიზება. მაგალითი: China Steel Corporation-ის პრივატიზაცია მას შემდეგ, რაც მან მიაღწია კონკურენტუნარიანობას.	სტრატეგიული როლის მიხედვით: სამხრეთ კორეამ შეინარჩუნა სახელმწიფო საკუთრება ძირითად ინდუსტრიებში, მაგრამ მზარდი პრივატიზება მოახდინა მათი. მაგალითი: POSCO (Pohang Iron and Steel Company) თავდაპირველად სახელმწიფო საკუთრებაში იყო, შემდეგ კი პრივატიზებულ იქნა.	შეზღუდულად: განსაკუთრებით პრივატიზდა 80-იანების შემდგომ.

	საქართველო (პოსტსაბჭოთა)	ტაივანი	სამხრეთ კორეა	იაპონია
პრეფერენციული საპროცენტო განაკვეთები	მინიმალური ინტერვენცია. „აწარმოე საქართველოს“ სახით პრიორიტეტების გარეშე და კომერციული ბანკების გადაწყვეტილებით.	ფართოდ გამოყენებული: ტაივანი იყენებდა შეღავათიან სესხებს მიზნობრივი ინდუსტრიების მხარდასაჭერად. მაგალითი: ელექტრონიკის სექტორისთვის დაბალპროცენტიანმა სესხებმა ხელი შეუწყო სწრაფ ზრდას.	ფართოდ გამოიყენება: სამხრეთ კორეამ უზრუნველყო შეღავათიანი საპროცენტო განაკვეთები სახელმწიფო ბანკების მეშვეობით. მაგალითი: პრეფერენციულმა სესხებმა chaebols-მა ხელი შეუწყო სწრაფ ინდუსტრიულ გაფართოებას.	ფართოდ გამოიყენება: იაპონიამ გამოიყენა შეღავათიანი საპროცენტო განაკვეთები ძირითადი ინდუსტრიების მხარდასაჭერად.
ექსპორტის გამაძლიერებელი გაცვლითი კურსი	პოსტსაბჭოთა საქართველომ მიიღო უფრო საბაზრო გაცვლითი კურსის პოლიტიკა.	მართული: ტაივანმა მოახერხა, თავისი გაცვლითი კურსი ექსპორტის კონკურენტუნარიანობის მხარდასაჭერად გამოეყენებინა. მაგალითი: 1970-იან წლებში გაცვლითი კურსის კორექტირებამ ბიძგი მისცა ტაივანის ექსპორტის ბუმს.	მართული: სამხრეთ კორეა ეყრდნობოდა კონკურენტული გაცვლითი კურსის პოლიტიკას ექსპორტის გასაძლიერებლად. მაგალითი: დევალვაცია 1980-იან წლებში ექსპორტის კონკურენტუნარიანობის შესანარჩუნებლად.	მართული: იაპონიამ შეინარჩუნა კონკურენტული გაცვლითი კურსი ექსპორტზე ორიენტირებული ზრდის მხარდასაჭერად. მაგალითი: 1950-იან წლებში იენის გაუფასურებამ ხელი შეუწყო იაპონიის ეკონომიკურ აღდგენას და ექსპორტის ზრდას.
განვითარების დაფინანსება	შიდა და გარე დაფინანსება თანაბრად. სპეციალური პოლიტიკის გარეშე.	ძირითადი: რესურსები ადგილობრივი მობილიზება სახელმწიფოს წამახალისებელი პოლიტიკით. ჩებოლებისთვის სახ. ბანკების მიერ რესურსების მიწოდება. შემავსებელი: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები.	ძირითადი: რესურსები ადგილობრივი მობილიზება. შემავსებელი: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები.	ძირითადი: რესურსები ადგილობრივი მობილიზება. შემავსებელი: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები.

	საქართველო (პოსტსაბჭოთა)	ტაივანი	სამხრეთ კორეა	იაპონია
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები	ღია. არა სელექციური. ორიენტირებული კაპიტალის და არა ტექნოლოგიების მოზიდვაზე.	ტაივანი შერჩევითი იყო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაშვების კუთხით, ფოკუსირებული იყო ისეთ სექტორებზე, სადაც მას შეეძლო ესარგებლა ტექნოლოგიების გადაცემით, როგორიცაა ელექტრონიკა და ნახევარგამტარები. ტაივანში „ადგილობრივი მასალების პროგრამა“, რომელიც ორიენტირებული იყო უცხოური ფირმების ადგილობრივ მიმწოდებლებთან ქვეკონტრაქტის პრაქტიკის საშუალებით დაკავშირებაზე, გახდა ქვეყნის FDI-ზე ორიენტირებული ინდუსტრიული პოლიტიკის ძირითადი ნაწილი	სამხრეთ კორეა თავდაპირველად ფრთხილი იყო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მიმართ და მიმართავდა იქ, სადაც ტექნოლოგიების ტრანსფერი გადამწყვეტი იყო. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები განიხილებოდა მოწინავე ტექნოლოგიების წვდომისთვის, ვიდრე კაპიტალის ძირითად წყაროდ. მაგ. ბოჭკოვანი მატერიალის მწარმოებლებს დაავალდებულეს ადგილობრივი მასალის (უფრო უხარისხოს და ძვირის) გამოყენება, სანაცვლოდ კი	როდესაც FDI დაშვებული იყო, ის ხშირად ექვემდებარებოდა მკაცრ პირობებს, როგორიცაა ტექნოლოგიების გადაცემა და ერთობლივი საწარმოები ადგილობრივ ფირმებთან. „პუი-ზე“ დამოკიდებულების ნაცვლად, იაპონიამ ყურადღება გაამახვილა ტექნოლოგიების შეძენაზე სალიცენზიო ხელშეკრულებებითა და პარტნიორობით, რაც უზრუნველყოფდა FDI-ის სარგებელს შიდა ფირმებისთვის.
კომპანიების „დასჯა და წახალისება“	არაფორმალიზებული და პერსონალურ კავშირებზე დამოკიდებული.	ფორმალიზებული: ტაივანში, საქონლის ექსპორტის სუბსიდიები მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი იყო 1960-იან წლებში, მაგრამ ექსპორტიორ ფირმებს დახმარებისთვის უნდა დაეკმაყოფილებინათ ადგილობრივი შინაარსის მკაცრი მოთხოვნები.	მთავრობა განსაკუთრებულ დახმარებას უწევდა ფირმებს, ხშირად პირდაპირი ან არაპირდაპირი სუბსიდიების სახით, გარკვეული მიზნების შესრულების სანაცვლოდ, როგორიცაა ექსპორტის, ადგილობრივი პროდუქტის გამოყენების კრიტერიუმები.	ფირმები, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ ინოვაციურ მიზნებს, იღებდნენ სუბსიდირებულ სესხებს.
სახელმწიფო ბიზნესი ურთიერთობები	ფრაგმენტული: ურთიერთობები მთავრობასა და ბიზნესს შორის ხშირად სუსტია ან პირად კავშირებზე დამყარებული. ბიზნესის დიდი გავლენა მთავრობაზე ეკონომიკური პირობების გარეშე.	თანამშრომლობა: მჭიდრო კავშირები მთავრობასა და ინდუსტრიას შორის, რეგულარული კონსულტაციებით.	ურთიერთდამოკიდებულნი: მთავრობასა და ჩებოლებს ჰქონდათ ურთიერთსასარგებლო, მაგრამ მკაცრად კონტროლირებადი ურთიერთობა. მაგ. ჩებოლა „სამსუნგი“, აქტიურად იყო ჩართული სახელმწიფოს მიერ წარმოებულ ინდუსტრიალიზაციის მცდელობებში.	მჭიდრო თანამშრომლობა: იაპონია: ინსტიტუციონალიზებული თანამშრომლობა keiretsu-ს მეშვეობით. მაგალითი: საერთაშორისო ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო (MITI) მჭიდროდ თანამშრომლობდა კეირეცუსთან, როგორიცაა „მიცუბიში“, სამრეწველო პოლიტიკისა და ტექნოლოგიური ინოვაციების კოორდინაციის მიზნით.

ამავდროულად, მათ შემოიღეს დაბალი ტარიფები კაპიტალურ საქონელზე, მანქანა-დანადგარებსა და ნედლეულზე, რომლებიც აუცილებელი იყო სამრეწველო შესაძლებლობების განსავითარებლად, განსაკუთრებით ექსპორტზე ორიენტირებულ სექტორებში. ტარიფების შერჩევითმა შემცირებამ ხელი შეუწყო საჭირო პროდუქტის იმპორტს და წარმოების დანახარჯის სიმცირეს ყველა იმ ინდუსტრიისთვის, რომელიც სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი იყო მათი ეკონომიკური განვითარებისთვის. როდესაც ეს ინდუსტრიები „მწიფდებოდა“ და უფრო კონკურენტუნარიანი ხდებოდა, ეს ქვეყნები თანდათან ამცირებდნენ ტარიფებს, რათა ისინი ყოფილიყვნენ საერთაშორისო კონკურენციაში ჩაბმულები. ზედა ცხრილში მოცემულია ნაწილი იმ განსხვავებული პოლიტიკისა, რომელთაც სტრუქტურული ტრანსფორმაციის დასაჩქარებლად ტაივანმა, იაპონიამ და სამხრეთ კორეამ მიმართეს. აღნიშნული შედარებულია პოსტსაბჭოთა საქართველოში გამოყენებულ სხვადასხვა პოლიტიკასთან. ეს მარტივი შედარებითი ანალიზიც ცხადყოფს აზიური ქვეყნების გამოცდილებების, ექსპერიმენტებისა და პოლიტიკის მრავალფეროვნებას.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობა უფრო მეტად აქტიურობს ინდუსტრიული პოლიტიკის კუთხით. ამ მხრივ, აღსანიშნავია პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“, რომელიც, როგორც მოვლენა, დადებითად უნდა შეფასდეს. ამის მიუხედავად, აღნიშნულ პროგრამას აქვს რამდენიმე ფუნდამენტური პრობლემა. პირველ რიგში, პროგრამა არ მოქმედებს განვითარების ერთიანი ეროვნული პრიორიტეტებისა და გეგმის მიხედვით, რადგან ასეთები ქვეყანას არ გააჩნია. პროგრამის მთავარი მიზანია ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ზრდა, რომელიც მხოლოდ ერთ-ერთია ინდუსტრიული პოლიტიკის აუცილებელი ინსტრუმენტებიდან და ამასთანავე – არასაკმარისი, არსებული ჩამორჩენის გათვალისწინებით. გარდა ამისა, პროგრამა ეფუძნება კომერციული ბანკების გადაწყვეტილებებს, რომლებიც შეფასებისას იყენებენ რისკებისა და მომგებიანობის კრიტერიუმებს და არა ისეთებს, როგორიცაა, მაგალითად: ექსპორტის შესაძლებლობა/ვალდებულება, ტექნოლოგიური ტრანსფერი, სხვა დარგებზე გადადინების ეფექტი და ა.შ. ერთი სიტყვით, „აწარმოე საქართველოში“ შეგვიძლია მივიჩნიოთ წინ გადადგმულ ნაბიჯად წინა პერიოდების უმოქმედობასთან შედარებით, თუმცა ის ცალკე აღებული და ამ ფორმით, ვერ შეასრულებს კრიტიკულად მნიშვნელოვან როლს ეკონომიკური ტრანსფორმაციისთვის.

3.2 ფინანსები

მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში გამდიდრებული ქვეყნების დეტალური შესწავლა გვაჩვენებს, რომ ყველგან, გამონაკლისის გარეშე, ტრანსფორმაციული პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარების პარალელურად მიზანმიმართულად ხდებოდა ფინანსური სისტემის გარდაქმნაც. ეს მიზნად ისახავდა ფინანსური სექტორის სახელმწიფოს მიერ წარმოებული ტრანსფორმაციული პოლიტიკის ამოცანებზე დაქვემდებარებას.

გამოცდილების მიხედვით, გვიან გამდიდრებულმა ქვეყნებმა არა მხოლოდ მიიზიდეს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, არამედ ხელი შეუწყვეს შიდა დანაზოგებსა და ინვესტიციებს, ჯანსაღი ფინანსური პოლიტიკის, სამრეწველო სტრატეგიებისა და ადამიანური კაპიტალის განვითარების გზით. მათი წარმატება მეტყველებს იმაზე, რომ პოლიტიკის სწორი ნაზავით, რესურსებით შეზღუდულ ქვეყნებსაც კი შეუძლიათ, დააჩქარონ თავიანთი განვითარება და მნიშვნელოვნად გააუმჯობესონ ცხოვრების დონე.

განვითარების გზაზე შედარებით ღარიბი ქვეყნების უპირველესი გამოწვევაა საინვესტიციო რესურსების სიმცირე და გაფანტულობა. ამიტომ, საჭიროა, ერთი მხრივ, მაღალი განაკვეთები დეპოზიტებზე, ხოლო მეორე მხრივ, დაბალი განაკვეთები კაპიტალის ფორმირებისთვის. ამ გამოწვევას ესაჭიროება კომპლექსური პასუხი. სამხრეთ კორეამ, იაპონიამ და ტაივანმა მთავრობის ინტერვენციის, ცენტრალური ბანკის პოლიტიკისა და სახელმწიფოს მიერ მართული საკრედიტო პროგრამების კომბინაციით შეძლეს ისეთი პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელმაც უზრუნველყო ეკონომიკის პროდუქტიული სექტორებისთვის ფინანსების მიწოდება.

მაგალითად, სინგაპურის, იაპონიის (საფოსტო შემნახველი ბანკი), ბრაზილიის, ჩილესა და სხვა ქვეყნების საპენსიო ფონდებმა მობილიზება მოახდინეს ადგილობრივი განვითარების მიზნების გათვალისწინებით. აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ ამ სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი რესურსების წარმატებულად გამოყენება შესაძლებელია ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის, ენერგეტიკის,

მრეწველობის, საბინაო და განათლების სექტორების განვითარებისთვის. მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ სახელმწიფო განვითარების ბანკები. მაგალითად, 70-იან წლებში კორეაში მხოლოდ სამრეწველო სექტორში ინვესტიციების 45% დაფინანსებული იყო სახელმწიფო ბანკის მიერ. განვითარების ბანკები კლიენტების ეფექტურობაზე მოქმედებდნენ სტანდარტების მიხედვით, რომლებიც, ერთი მხრივ, უკავშირდებოდა ფირმის დონის პრაქტიკებს (ტექნოსტანდარტები) და მეორე მხრივ ეროვნული პოლიტიკის მიზნებს (პოლიტიკის სტანდარტები, Amsden, 1992). ევროპის მაგალითზე ამ მხრივ შეგვიძლია ვისაუბროთ გერმანიის სამდონიან საბანკო სისტემაზე, საფრანგეთის ომის შემდგომი სწრაფი განვითარების საჯარო დაფინანსებასა და სხვა.

2023 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოში ბიზნესის დაფინანსების წილი მცირე არაა, თუმცა მასში მრეწველობის (13%, რაც გაუარესებული მაჩვენებელია) და სოფლის მეურნეობის (2.3%.) დაფინანსების წილი მწირია, რაც, რა თქმა უნდა, გამომდინარეობს კომერციული ლოგიკიდან, რაშიც ბანკებს ვერ გავამტყუნებთ – ისინი ხელმძღვანელობენ სექტორებში მიმდინარე მომგებიანობის ანალიზით და რისკებით, მაგრამ ეკონომიკის გრძელვადიან განვითარებას ესაჭიროება ინვესტიციები ისეთ დარგებსა და საქმიანობებში, რომელთა სოციალური უკუგება (საბოლო ჯამში, კერძოც) უფრო მაღალია, ვიდრე მხოლოდ მოკლევადიანი და კერძო. იგულისხმება ისეთი დარგები და საქმიანობები, რომელთა მომგებიანობა, შესაძლოა, საჭიროებდეს დიდ დროსა და მაღალ ფიქსირებულ დანახარჯს, მაგრამ მათი სამომავლო პროდუქტიულობა საგრძნობლად მაღალია და ხასიათდება სხვა დარგებსა და საქმიანობებზე გადადინების დადებითი ეფექტით.

რაც შეეხება საქართველოს, ქართულ ფინანსურ სექტორში თითქმის არ არსებობს საჯარო ფინანსური ინსტიტუტები, რომლებიც ადგილობრივი კაპიტალის შეღავათიან დაფინანსებასა და განვითარების პროექტებზე იმუშავებდნენ. ამჟამადმოქმედებს სს „საქართველოს განვითარების ფონდი“, რომლის ოფიციალური მისიაა ქვეყანაში ინვესტიციების მოზიდვა, საინვესტიციო პროექტების განვითარების საწყის ეტაპზე თანამონაწილეობის გზით, იქნება ეს კაპიტალში თანაინვესტირების, სესხისა თუ სხვა საშუალებებით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ გრძელვადიანი და ვიწროდ გამოყოფილი პრიორიტე-

ტების გარეშე, ეს ინსტიტუცია პრინციპულად განსხვავებულია სხვა ქვეყნებში მოქმედი, ზემოთ ჩამოთვლილი მექანიზმებისგან. ამასთანავე, განსხვავებულია ის დათქმები და კონტროლის მექანიზმები, რომელთაც სხვა ქვეყნებში სახელმწიფო უყენებდა ფირმებს ან თავად სახელმწიფო საწარმოებს. გარდა ამისა, საქართველოს საპენსიო ფონდის საინვესტიციო პორტფელში ადგილობრივი კომპანიების წილი მხოლოდ 4.5%-ია, უდიდესი წილი კი უცხოურ კომპანიებს უკავიათ. ეს შესაძლოა გამართლებული იყოს დღევანდელი ვითარებიდან გამომდინარე, მოწყვლადობის შემცირების მიზეზით, თუმცა მეორე მხრივ, გულისხმობს მწირი ადგილობრივი რესურსის კიდევ უფრო მეტ გაფანტვას. ჩვენ გვაქვს უამრავი საერთაშორისო მაგალითი, რომლის მიხედვითაც ასეთი ფონდები შიდა განვითარებაზე მიემართებოდა.

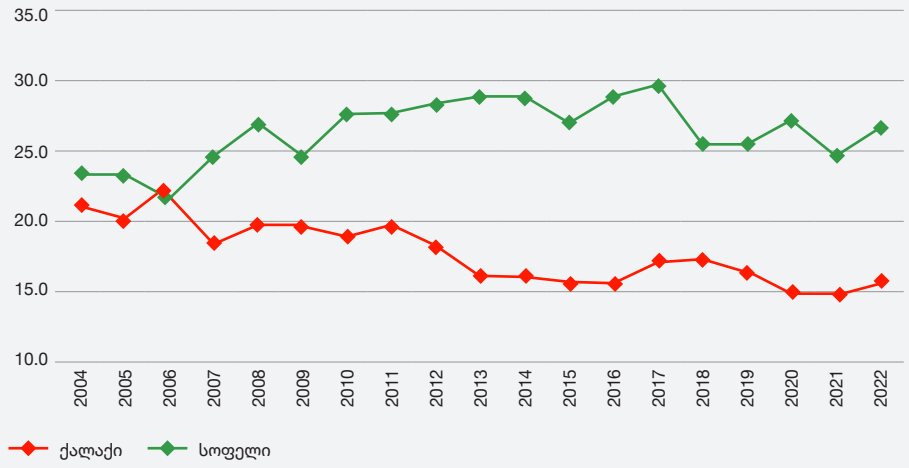
რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს სექტორის ზრდა ფინანსურ სექტორში წარმატების გარანტი არაა, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანას არ გააჩნია ტრანსფორმაციის რეალური სტრატეგია და ინსტიტუციური უწყებები – ეს კი პოლიტიკური და არა ტექნიკური ამოცანაა.

3.3. სოფლის მეურნეობა

სოფლად სამუშაო ძალის 40% ცხოვრობს. მართალია, უმუშევრობის დონე ქალაქთან შედარებით დაბალია და 15%-ს შეადგენს, თუმცა დასაქმებულთა თითქმის ნახევარი თვითდასაქმებულია, განსხვავებით ქალაქისგან, სადაც ეს მაჩვენებელი დაქირავებით დასაქმებულთა მხოლოდ 20%-ს შეადგენს.

სოფლად ცუდი სამუშაო ადგილების სიხშირეს ადასტურებს ის მარტივი ფაქტი, რომ დაქირავებული დასაქმებით მიღებული შემოსავლები თითქმის 50%-ით ნაკლებია სოფლად, ვიდრე ქალაქში. ბოლო მონაცემებით, სოფლის მოსახლეობის 20%-ზე მეტი აბსოლუტურ, ხოლო 26% ფარდობით სიღარიბეში ცხოვრობს მაშინ, როცა ქალაქში იგივე მაჩვენებლები 12% და 16%-ია. სახელმწიფოს მიერ სოფლის მეურნეობისკენ მიმართული თანხები ბოლო წლების განმავლობაში იზრდება, თუმცა ცხოვრების დონის არათანაბარი ზრდა ქალაქად და სოფლად აშკარაა.

ფიგურა 11. მედიანური მოხმარების 60%-ზე ქვემოთ მცხოვრები მოსახლეობა

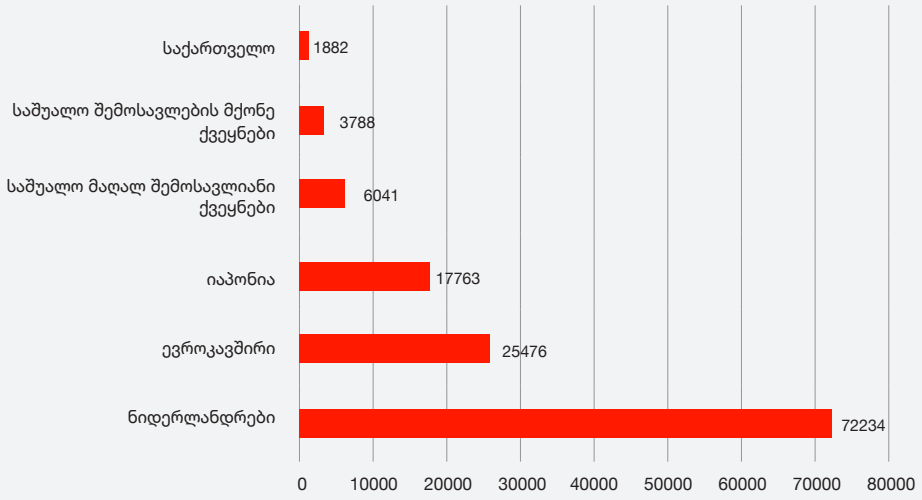


მეტიც, მსოფლიო ბანკის კვლევამ უფრო ძველ მონაცემებზე დაყრდნობით აჩვენა, რომ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 29 შესწავლილ ქვეყანას შორის საქართველოში სოფლისა და ურბანული ცხოვრების დონეებს შორის სხვაობა ყველაზე დიდი იყო ტაჯიკეთის შემდგომ (Bussolo et al 2018).

სოფლად, სოფლის მეურნეობის სექტორი მთავარი დამსაქმებელია და კარგი სამუშაო ადგილების შექმნა, პირველ რიგში, სწორედ ამ სექტორის განვითარებაზეა დამოკიდებული. სოფლის მეურნეობაში დაბალი პროდუქტიულობა განსაკუთრებით თვალშისაცემი ხდება, თუ მას შევადარებთ მსგავსი შემოსავლების მქონე ქვეყნების მონაცემებს, რომ აღარაფერი ვთქვათ ევროკავშირის ქვეყნებზე და ისეთ მცირემიწიან, მაგრამ მაღალპროდუქტიულ ქვეყნებზე, როგორიც ნიდერლანდებია.

ფიგურა 12 დამატებული ღირებულება ერთ დასაქმებულზე (მსოფლიო ბანკის მონაცემები, 2021)

აგროკულტურული, სატყეო და თევზჭერის, დამატებული ღირებულება ერთ დასაქმებულზე (მუდმივი 2015 US$)



უნდა ითქვას, რომ სოფლის მეურნეობის დარგში სახელმწიფოს პირ-დაპირი ინტერვენცია ბევრად უფრო მაღალია, ვიდრე სხვა დარგებში. 2012 წლის შემდგომ სახელმწიფომ არა ერთი სპეციალური პოლიტიკა გაატარა.[7] ამის მიუხედავად, საქსტატის მონაცემების დაანგარიშებით, 2010-დან 2022 წლამდე ქართული სოფლის მეურნეობის სექტორის ზრდამ, რეალურ ფასებში მხოლოდ 2-% შეადგინა, მაშინ, როდესაც მთლიანი ეკონომიკა საშუალოდ 5-%-ით იზრდებოდა. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ დარგის განსაკუთრებული მხარდაჭერის მიუხედავად, სხვა სექტორები უფრო სწრაფად იზრდება.

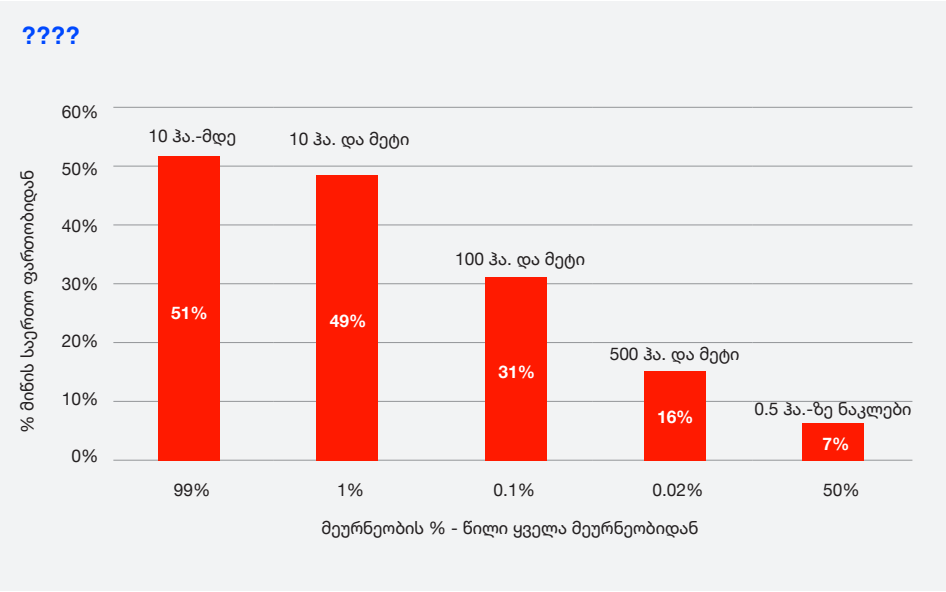
7 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ანგარიშები, ხელმისაწვდომია აქ: https://mepa.gov.ge/Ge/Reports

მიუხედავად იმისა, რომ არსებული ზრდა დიდი ალბათობით სწორედ სახელმწიფოს აქტიური პოლიტიკის შედეგია, სხვა ქვეყნებთან დარგის ჩამორჩენის მასშტაბის გათვალისწინებით საჭიროა ზრდის გაცილებით უფრო მაღალი ტემპი.

ასეთი სწრაფი და ტრანსფორმაციული განვითარებისთვის აგროპოლიტიკა უნდა პასუხობდეს ორ ფუნდამენტურ გამოწვევას. ერთი, ეს არის მიწების კონსოლიდაცია მასშტაბის ეკონომიის მისაღწევად და პროდუქტიულობის ზრდისათვის და მეორე – კონსოლიდაციის ინკლუზიურობა.

=მასშტაბის ეკონომიის მიღწევა და მიწების წარმადობის გაზრდა შეუძლებელია მიწის შესაბამისი პოლიტიკის გარეშე, რომელიც აქამდე ხასიათდებოდა მხოლოდ საბჭოთა წარსულზე რეაქციული პასუხით – მესაკუთრეობის მაქსიმალური გაზრდით, რამაც დარგი მიწების უკიდურეს ფრაგმენტაციამდე და შესაბამისად, მასშტაბის ეკონომიის გაქრობამდე მიიყვანა.

2014 წლის აღწერით, მიწების ფრაგმენტაცია და პოლარიზაცია საკმაოდ მაღალია, რაც სოფლის მეურნეობაში კომერციალიზაციის შესაძლებლობას ამცირებს. ამ პერიოდისთვის მეურნეობების 1% ფლობდა კერძო საკუთრებაში არსებული მთლიანი სასოფლო სამეურნეო მიწების თითქმის ნახევარს, ხოლო 99%-ს შორის იყო გადანაწილებული მიწების 51%-ი პროცენტი, რომელთა ფართობი არ აღემატებოდა 10 ჰექტარს. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მეურნეობის 77% ფლობს ჰექტარზე ნაკლებ სამეურნეო მიწას, რაც წარმადობისთვის მნიშვნელოვანი დაბრკოლებაა. ევროკავშირის ქვეყნებში საშუალოდ ჰექტარზე ნაკლები მიწა ყველა მეურნეობის მხოლოდ 1.3%-ს აქვს.



მიწების ფრაგმენტაციის პრობლემის გადასაჭრელად ევროპისა და აზიის ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფოები მიმართავდნენ სპეციალურ პოლიტიკას (Europe for Georgia 2017). მიწების კონსოლიდაციის პროგრამები თითქმის მთელ ევროპაში მიმდინარეობს ან უკვე დასრულებულია. აღმოსავლეთ ევროპაში ბოლო წლებში მიწების კონსოლიდაციის სახელმწიფო პროგრამები განახორციელეს მაკედონიამ, სერბეთმა, თურქეთმა, პოლონეთმა ჩეხეთმა, სლოვაკეთმა, სლოვენიამ და სხვა ქვეყნებმა. თუმცა საქართველოს მთავრობას ჯერ კიდევ არ დაუსახავს ეს მიზანი და არ შეუქმნია ინსტრუმენტები.

მეორე მხრივ, მიწების გამსხვილება ასევე ატარებს მნიშვნელოვან სოციალურ რისკებს, როგორიცაა უთანასწორობა და მისგან მომდინარე სოციალური კონფლიქტები. მიწის რეფორმების შემდგომ აზიურმა ქვეყნებმა მკაცრი ზღვარი დააწესეს მაქსიმალური მიწის მფლობელობაზე, ხოლო ზოგიერთმა ქვეყანამ (მაგ, დანიამ) აკრძალა სამეურნეო მიწების განსაზღვრული ზღვრის ქვემოთ დანაწევრება. იმის გამო, რომ საქართველოში მიწების პრივატიზაციას არ მოჰყოლია მსგავსი

ან სხვა ტიპის პოლიტიკა, როგორც უკვე ვნახეთ, მიწები უკიდურესად დანაწევრდა.

საერთაშორისო პრაქტიკაში კიდევ ერთი ეფექტიანი და გავრცელებული მიდგომა კოოპერატივების ხელშეწყობაა. როგორც აზიის, ისე ევროპის სახელმწიფოების უმეტესობაში (ნაკლებად პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში) არსებობს კოოპერატიული გამსხვილების პოლიტიკა. კოოპერაციის საფუძველზე, მიწის კონსოლიდაციის პროცესში, წვრილ მესაკუთრეებს შეუძლიათ, საკუთარი მიწების მსხვილ მესაკუთრეებზე გასხვისების ნაცვლად, გააერთიანონ ძალისხმევა და რესურსები და ამით მიაღწიონ, როგორც ეფექტიანობას, ისე სოციალურ ინკლუზიურობასა და დემოკრატიულ ჩართულობას.

მაგალითად, ევროკავშირში მოქმედებს 250 000 კოოპერატივი, რომელთაც ფლობს 163 მილიონი მოქალაქე (ევროკავშირის მოსახლეობის ერთი მესამედი) და დასაქმებულია 5,4 მილიონი ადამიანი. კოოპერატივებს აქვთ მნიშვნელოვანი ბაზრის წილი სხვადასხვა ინდუსტრიაში, მათ შორის, სოფლის მეურნეობაში: 83% – ნიდერლანდებში, 79% –ფინეთში, 55% – იტალიაში და 50% – საფრანგეთში; მეტყევეობის დარგში: 60% – შვედეთში, 31% – ფინეთსა და ა.შ.[8] საქართველოს კოოპერაციების კანონი არ ქმნის მიწის გამსხვილების შესაძლებლობას.

ქვედა ცხრილში მოცემულია ზოგადად სოფლის მეურნეობის დარგში გავრცელებული პრობლემები და სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითების შესწავლის შედეგად სახელმწიფოს შესაძლო რეაგირების ინსტრუმენტები. ცხრილში მოცემულია მხოლოდ ის ინსტრუმენტები, რომელთაც საქართველო ამ ეტაპზე არ იყენებს და სწორედ ამიტომ მის მიერ აქამდე გატარებული სხვადასხვა სასარგებლო პოლიტიკის სრულყოფილი რეალიზება, შესაძლოა, ვერ ხდებოდეს.

---

8 European Commission, ხელმისაწვდომია აქ: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/cooperatives_en

ცხრილი #2

პრობლემა	საშუალება	მიზანი
მიწის ფრაგმენტაცია	მიწის კონსოლიდაციის გეგმის დამტკიცება და განხორციელება, მიწის ბანკის ან სხვა ინსტიტუციის ფორმირება, მიწის ფლობის ქვედა და ზედა საზღვრების დაწესება	პროდუქტიულობის პოტენციური ზრდა და მასშტაბის ეკონომიის გამომუშავება
მიწის ფლობის პოლარიზაცია	კოოპერაციული მოძრაობის გაძლიერება – ქვემოდან და ზემოდან	მიწების გამსხვილების ინკლუზიურობის უზრუნველყოფა
ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა	განვითარების ბანკები, აგრარული ბანკები ან კოოპერატიული დაფუძნება/ბანკების წახალისება	ფერმებისა და კოოპერატივების ფინანსური მდგრადობა.
სოციალური კაპიტალის ნაკლებობა	სახელმწიფოს სპეციალიზებული ბიუროკრატიის როლის ზრდა საწარმოების მენეჯმენტში	ცოდნისა და ნოუ ჰაუს გადადინება და გავრცელება
რეალიზაციის ჩავარდნა	სახელმწიფო და კერძო ინვესტიციების კოორდინირება ღირებულებითი ჯაჭვის რეალიზაციის ნაწილში	რეალიზაციის უზრუნველყოფა და მეორადი დამუშავება
აუთვისებელი რესურსები	გადასახადების დაწესება მსხვილ გამოუყენებელ მიწებზე	დარგის პოტენციალის სრულად ათვისება
ტექნოლოგიური ჩავარდნა	საჯარო კვლევითი და ექსპერიმენტული ინსტიტუტები, რეგიონულ უნივერსტეტებში ინვესტირება	პროდუქტიულობისა და საერთაშორისო კონკურენტულობის ზრდა

გარდა მიწის რეფორმასთან დაკავშირებული გამოწვევებისა, სახელმწიფო არასათანადოდ აფინანსებს დარგობრივ R&D-ის; არ ცდილობს საჯარო ფინანსური ინსტიტუციების შექმნას და დამოკიდებულია კომერციულ ბანკებზე; არ ახდენს ექსპერიმენტული პროექტების ფორმირებას, რითაც შეძლებდა მისაბაძი წარმატებული მაგალითების შექმნას; არ ითვალისწინებს სოფლად არსებული სოციალური კაპიტალისა და ცოდნის დაბალ დონეს და შესაბამისად, პოლიტიკა ეფუძნება მცდარ დაშვებას, რომ სოფლის მოსახლეობა თავად შეძლებს სახელმწიფო პროგრამების ეფექტიანად გამოყენებას.

ერთი სიტყვით, ჩვენი ხედვით, პრობლემურია არა სახელმწიფოს ჩარევის აუცილებლობა, არამედ ჩარევის ფორმები, კერძოდ ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო დამხმარის პასიურ როლს უფრო ასრულებს, ვიდრე წარმართავს დარგის განვითარებას.

04 ძლიერი ბიუროკრატია

ჩვენ მიერ აღწერილი სხვადასხვა პოლიტიკა, რა თქმა უნდა, გულისხმობს ძლიერი და კომპეტენტური ბიუროკრატიის არსებობას, თუმცა შეიძლება ვთქვათ, რომ ძლიერი და კომპეტენტური ბიუროკრატია წარმატებული ტრანსფორმაციული პოლიტიკისთვის აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა. როგორც სოციოლოგი, პიტერ ევანსი ხანგრძლივი ემპირიული კვლევების შედეგად ამტკიცებს, სახელმწიფო აქტორებს, მათ შორის ბიუროკრატიას, უნდა გააჩნდეს ის, რასაც ავტორი უწოდებს „ჩაშენებულ ავტონომიას“ (Evans 1995). ეს უკანასკნელი გულისხმობს მმართველობის მოდელს, სადაც სახელმწიფო აქტორები ინარჩუნებენ საზოგადოებრივი ზეწოლისგან დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს და ამავე დროს, ინტეგრირებულები არიან საზოგადოებაში.

„ავტონომიის“ პირობებში სახელმწიფო მოხელეებს აქვთ შესაძლებლობა, ჩამოაყალიბონ და წარმართონ პოლიტიკა, რომელიც ემსახურება გრძელვადიანი განვითარების მიზნებს (მაგ, ეკონომიკურ ზრდას და ინდუსტრიალიზაციას), მოკლევადიანი პოლიტიკური ზეწოლისა თუ კონკრეტულ ინტერესთა ჯგუფების მოთხოვნების ზედმეტი გავლენისგან დამოუკიდებლად. ასეთი ავტონომია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ პოლიტიკის გასატარებლად, რომელიც შეიძლება არაპოპულარულ გადაწყვეტილებებს მოითხოვდეს მოკლევადიან პერსპექტივაში, მაგრამ საჭირო იყოს გრძელვადიანი განვითარებისთვის.

„ჩაშენებულობაში“ მოიაზრება სახელმწიფოს საზოგადოებრივი ინტეგრაციის ხარისხი და გულისხმობს მჭიდრო ურთიერთობებს ისეთ ძირითად სოციალურ აქტორებთან, როგორებიც არიან ბიზნესლიდერები, პროფკავშირები, სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა სექტორი და ა.შ. ამგვარი ინტეგრაცია საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს, რელევანტური ინფორმაცია და ცოდნა შეაგროვოს სხვადასხვა სექტორიდან და სიღრმისეულად გაიაზროს საზოგადოების საჭიროებები და გამოწვევები.

მთლიანობაში, წარმატებული განვითარებისთვის სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს გონივრული ბალანსი საზოგადოებაში ჩაშენებულობასა და საზოგადოების ზეწოლისგან ავტონომიის შენარჩუნებას შორის.

05 დათქმები

ხელისუფლება ინდუსტრიებისთვის გაწეული დახმარების სანაცვლოდ ყოველთვის მოელის გარკვეულ უკუგებას. შესაბამისად, ინდუსტრიული პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია დათქმების პრინციპი (Conditionalities). დათქმებში იგულისხმება ის პირობები, რომლებიც სახელმწიფო პოლიტიკას ახლავს თან და უფრო ფართო საზოგადოებრივ მიზნებს ემსახურება. გამოარჩევენ სხვადასხვა ტიპის დათქმას, რომლებსაც ხელისუფლება კომპანიებს უწესებს მათთვის მიცემული სარგებლის სანაცვლოდ, იქნება ეს გრანტი, სესხი, გადამზადება თუ ინფრასტრუქტურა. ასეთი დათქმები კომპანიებისგან მოითხოვს ისეთ ქცევით ცვლილებებს, რომლებიც ემსახურება საჯარო მიზნების რეალიზებას.

დათქმები შეიძლება მიემართებოდეს სახელმწიფოსგან სარგებლის მიმღები ფირმის ვალდებულებებს, უზრუნველყონ სამართლიანი თუ თანაბარი წვდომა გამოშვებულ პროდუქციაზე, გარემოსდაცვითი მიზნების შესრულება, მოგების განაწილება სახელმწიფოსთან, რეინვესტიცია გარკვეულ მიმართულებებში, საექსპორტო ბაზრების ათვისება, ტექნოლოგიური განვითარება და ა.შ. მაზუკატო და როდრიკი (Mazzucato and Rodrik 2023) ამტკიცებენ, რომ მხარდაჭერის სანაცვლოდ, სახელმწიფომ ფირმებისთვის, პირველ რიგში, სწორედ კარგი სამუშაო ადგილების შექმნის პირობა უნდა დააწესოს.

06 ზოგადი რეკომენდაციები

მასობრივად კარგი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად და ცხოვრების დონის რადიკალურად გასაუმჯობესებლად აუცილებელია ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაცია, რასაც, თავის მხრივ, პროაქტიული სახელმწიფო პოლიტიკა სჭირდება. მიუხედავად იმისა, რომ განათლების პოლიტიკის შრომის ბაზრის არსებულ მოთხოვნებზე მორგება მნიშვნელოვანია, ფართო სტრუქტურული ეკონომიკური ტრანსფორმაციის გარეშე ამგვარი ღონისძიებები არ კმარა განვითარებისთვის. მხოლოდ დასაქმების ბაზრის საჭიროებებზე ფოკუსირებამ შესაძლოა არსებული დაბალი პროდუქტიულობის სექტორები გააძლიეროს და ეკონომიკა დაბალანაზღაურებადი სამუშაოების წრებრუნვაში ჩააგდოს. მდგრადი ზრდის მისაღწევად საქართველომ უნდა მოახდინოს ეკონომიკის დივერსიფიკაცია ინდუსტრიული პოლიტიკის მეშვეობით და შექმნას მოთხოვნა მაღალკვალიფიციურ სამუშაოებზე. საგანმანათლებლო რეფორმებმა კი, უნდა მოამზადოს სამუშაო ძალა მომავალი საჭიროებებისთვის, რაც უზრუნველყოფს ეკონომიკური და საგანმანათლებლო სტრატეგიების ინტეგრირებას. შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკური განვითარება დამოკიდებულია ძლიერი ინდუსტრიული პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებაზე, თუმცა მხოლოდ ინდუსტრიული პოლიტიკა თავისთავად საკმარისი არ იქნება. ეკონომიკის რეალური, მდგრადი ზრდისა და ტრანსფორმაციის მისაღწევად, აუცილებელია კომპლექსური რეფორმები რამდენიმე მნიშვნელოვან სფეროში. ესენია:

სახელმწიფო დაგეგმვა:

პირველ რიგში, საქართველოს სჭირდება ძლიერი სახელმწიფო დაგეგმვა. ეს მოიცავს გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების შემუშავებას და განხორციელებას, რომლებიც ინდუსტრიულ, სასოფლო-სამეურნეო და სავაჭრო პოლიტიკას შესაბამისობაში მოიყვანს ეროვნული განვითარების მიზნებთან. სახელმწიფო დაგეგმვა უნდა დაეფუძნოს მონაცემებსა და კვლევას და უნდა ითვალისწინებდეს სხვადასხვა სექტორსა და მთავრობის სხვადასხვა დონეს შორის მჭიდრო კოორდინაციას.

ძლიერი ბიუროკრატია ჩაშენებული ავტონომიით:

ინდუსტრიული პოლიტიკის ეფექტიანად წარმართვისთვის, საქართველოს სჭირდება ტექნიკურად განვითარებული ბიუროკრატია, რომელსაც აქვს შესაბამისი ცოდნა და ავტონომია. ჩაშენებული ავტონომია გულისხმობს ბიუროკრატიის უნარს, ერთი მხრივ პროდუქტიულად ურთიერთქმედებდეს კერძო სექტორსა და საზოგადოებასთან, მეორე მხრივ კი, იყოს საკმარისად დამოუკიდებელი ინტერესჯგუფების მავნე გავლენისგან. ამისთვის საჭიროა ისეთი ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც წინააღმდეგობას გაუწევენ კორუფციას და პოლიტიკური და ბიზნესზეწოლისგან დამოუკიდებლად იმოქმედებენ.

ფინანსური სისტემის რეფორმები:

ინდუსტრიული პოლიტიკის მხარდასაჭერად აუცილებელია ფინანსური სისტემის რეფორმა, რათა უზრუნველყოფილი იქნას დიდი მასშტაბის, გრძელვადიანი ინდუსტრიული პროექტებისთვის იაფ კრედიტზე წვდომა. ეს შეიძლება მოიცავდეს განვითარების ბანკების შექმნას, რომლებიც რესურსებს სტრატეგიულად მნიშვნელოვან სექტორებისკენ მიმართავენ.

სავაჭრო პოლიტიკის რეფორმები:

ინდუსტრიული პოლიტიკა საქართველოში მხარდაჭერილი უნდა იყოს სავაჭრო პოლიტიკით, რომლებიც დაიცავს ახალ ინდუსტრიებს და წაახალისებს ექსპორტს. ეს შეიძლება მოიცავდეს ტარიფების დაცვას, სუბსიდიებს და სხვა მექანიზმებს. აღნიშნულმა მექანიზმებმა უნდა დაიცვას წამყვანი ინდუსტრიები საერთაშორისო კონკურენციისაგან მანამ, სანამ ეს ინდუსტრიები კონკურენტუნარიანები გახდებიან. ამავდროულად, სავაჭრო პოლიტიკამ უნდა წაახალისოს ბიზნესის ექსპორტი, რაც აუცილებელია ინდუსტრიების მასშტაბების გაზრდისა და გლობალური ღირებულების ჯაჭვებში ინტეგრაციისათვის.

სასოფლო-სამეურნეო რეფორმა:

აუცილებელია, კომპლექსური სასოფლო-სამეურნეო რეფორმების განხორციელება, რაც მოიცავს მიწების კონსოლიდაციას და მიწის სამართლიანი განაწილების წახალისებას. ეს არა მარტო გაზრდის სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობას, არამედ უზრუნველყოფს, რომ ეკონომიკური ზრდის სარგებელი უფრო ფართოდ გავრცელდეს მოსახლეობაში.

კერძო სექტორისთვის დაწესებული დათქმები:

მხარდაჭერის სანაცვლოდ, სახელმწიფომ კერძო სექტორს უნდა დაუწესოს გარკვეული დათქმები, რაც ხელს უწყობს კერძო სექტორის აქტივობების საჯარო მიზნებთან შესაბამისობაში მოყვანას. დათქმები შეიძლება მოიცავდეს პროდუქციის გარკვეული პროცენტის ექსპორტზე გატანის მოთხოვნებს, გარემოსდაცვით სტანდარტებს, ტექნოლოგიური ტრანსფერის მოთხოვნებს და რაც მთავარია, კარგი სამუშაო ადგილების შექმნას.

ბიბლიოგრაფია

Amsden, A. (1989). Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. Oxford University Press.

Bernabè, S. (2002) A Profile of Informal Employment: The Case of Georgia (Geneva: International Labour Office).

Bülbül, D., Schmidt, R. H., & Schüwer, U. (2013). Savings banks and cooperative banks in Europe (SAFE White Paper 5). Goethe University Frankfurt, SAFE – Sustainable Architecture for Finance in Europe.

Bussolo, M., Davalos, M. E., Peragine, V., & Sundaram, R. (2018). Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1353-5

Chang, H., & Andreoni, A. (2020). Industrial Policy in the 21st Century. Development and Change, 51(2), 324–351.

Cheng, T.-J. (1993). Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan's Economic Growth. East-West Center.

Europe for Georgia (2017), ხელმისაწვდომია აქ: http://eugeorgia.info/ka/article/632/sasoflo-sameurneo-miwebis-konsolidaciis--saxelmwifo-strategiis-aucileblobis-shesaxeb/

Evans, Peter (1995) Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton University Press.

Haggard, S., Lee, C. H., & Maxfield, S. (Eds.). (2019). The Politics of Finance in Developing Countries. Cornell University Press.

Johnson, C. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press.

Kaldor, N. (1967) Strategic Factors in Economic Development. New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca.

M. Mazzucato & D. Rodrik, (2023) Industrial Policy with Conditionalities, UCL Working Papers, https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/conditionality_mazzucato_rodrik_0927202.pdf

Pirveli, E., Shugliashvili T., & Machavariani N. (2020) Rethinking Economic Policyof Georgia in the Times of COVID-19, researchgate, ხელმისაწვდომია აქ: https://www.researchgate.net/publication/341510467_Rethinking_Economic_Policy_of_Georgia_in_the_Times_of_COVID-19

PMC Research (2023) Georgia Economic Climate, Q4, ხელმისაწვდომია აქ:https://pmcg-i.com/publication/georgian-economic-climate-q4-2023/

Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. Journal of Economic Growth, 21(1), 1–33. https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3

Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. The Economic Journal, 53(210/211), 202–211.

Sabel, C., & Zeitlin, J. (2004). Learning and Innovation in the Developmental State: The Case of Taiwan. Cornell University Press.

Sergi, B., Balashova S., and Ratne, S. (2023) The Labour Share, Government Expenditure and Income Inequality of Post-Soviet Countries, Economies , 11, 288

Stiglitz, J. E. (1996). Some Lessons from the East Asian Miracle. The World Bank Research Observer, 11(2), 151-177.

Susan Helper, Timothy Krueger, and Howard Wial (2012), Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters? A Policy Framework, Brookings Institute, ხელმისაწვდომია აქ: https://www.brookings.edu/articles/why-does-manufacturing-matter-which-manufacturing-matters/#:~:text=Manufacturing%20matters%20to%20the%20United,large%20contribution%20to%20environmental%20sustainability.

Thirlwall, A. P. (1983). A Plain Man's Guide to Kaldor's Growth Laws. Journal of Post Keynesian Economics, 5(3), 345–358. https://doi.org/10.1080/01603477.1983.11489375

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1998) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Addendum to the Initial Reports Submitted by States Parties, Georgia, E/1990/5/Add.37, ხელმისაწვდომია აქ: https://www.refworld.org/docid/3f6caa797.html

Wade, R. (1990). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton University Press.

Woo-Cumings, M. (1999). The Developmental State. Cornell University Press.

World Bank. (1993). Statistical Handbook 1993: States of the former USSR. Studies of Economies in Transformation (Washington, DC: World Bank) ხელმისაწვდომია აქ: http://documents.worldbank.org/curated/en/519371468740998853/Statistical-handbook-1993-states-of-the-former-USSR

World Bank. (1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.

დიაკონიძე, ა. (2020) დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ხელმისაწვდომია აქ: https://socialjustice.org.ge/ka/products/dasakmebis-politika-sakartveloshi

რონდელი ფონდი (2016) უმუშევრობის სტრუქტურა და სტრუქტურული უმუშევრობა საქართველოში. ხელმისაწვდომია აქ: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/13171.pdf

საქსტატი, (2024ა), უმუშევრობა, ხელმისაწვდომია აქ: https://geostat.ge/media/62286/16-xangrzlivi-umushevroba.xlsx

საქსტატი, (2024ბ) ხელფასები, ხელმისაწვდომია აქ: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi

საქსტატი, 2023, საქართველოს სოფლის მეურნეობა, ხელმისაწვდომია აქ: https://www.geostat.ge/ka/single-archive/3411

ღირსეული შრომის პლატფორმა, (2023) საცხოვრებელი ხელფასი საქართველოში, ხელმისაწვდომია აქ: https://shroma.ge/living-wage/;

ჩივაძე, თ. (2021) მეცნიერების დეკადენსი თანამედროვე საქართველოში, საზოგადოებრივი მაუწყებელი, ხელმისაწვდომია აქ https://1tv.ge/analytics/dekadensi-tanamedrove-saqartveloshi/

ჭუბაბრია, თ. (2023) საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია – პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში, სოციალური სამართიანობის ცენტრი, ხელმისაწვდომია აქ: https://socialjustice.org.ge/ka/products/sazogadoebriv-samushaoebze-dasakmebis-programis-anatomia-programis-kharjebi-miznebi-da-shedegebi-erti-tselitsadshi