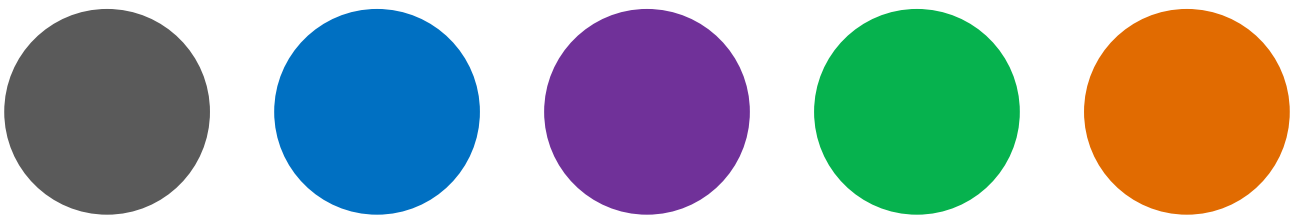


ანგარიში

საქართველოს მიერ აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგის იმპლემენტაცია 2020 წლისთვის

სამოქალაქო საზოგადოების შეფასება



ISFED
საერთაშორისო თავისუფლების
და განვითარების ინსტიტუტი



EUROPEAN
TIME



SOCIETY
AND BANKS



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
GEORGIA



IDFI
Institute for Development
of Freedom of Information



MDF
საერთაშორისო მედიის
განვითარების ფონდი

Green
Alternative

weg
World Experience for Georgia

Sapari / საგაჟი

თბილისი
2020

ანგარიში „საქართველოს მიერ აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგის შესრულება 2020 წლისთვის“ მომზადებულია პროექტის „საქართველოს მიერ 2020 წლისთვის 20 შედეგის მიღწეული პროგრესის შეფასება“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება **საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის (GIP)** მიერ, **სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებასთან (ISFED)** თანამშრომლობითა და საქართველოში **ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მხარდაჭერით.**

ანგარიშის თანაავტორები არიან: **ანა ანდლულაძე** (სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება), **ბაია პატარაია** („საფარი“), **თამარ კინწურაშვილი** (მედიის განვითარების ფონდი), **დავით ცისკარიძე** (საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკური განვითარების ცენტრი), **გიორგი კეპულაძე** (საზოგადოება და ბანკები), **დოქტ. ეკა ქარდავა** (ასოციაცია „ევროპის დროით“), **კახა გოგოლაშვილი** (საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი), **ვერონიკა ჭკადუა** (საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო), **გვანცა ნულუკიძე** (საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა), **მარიამ მაისურაძე** (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი), **დოქტ. შალვა ძეგისაშვილი** (საქართველოს უნივერსიტეტი/საქართველოს სტრატეგიული ანალიზის ცენტრი), **დოქტ. მურმან მარგველაშვილი** (მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის), **მანანა ქოჩლაძე** (მწვანე ალტერნატივა), **თათია დოლიძე** (საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი/ევროპის უნივერსიტეტი, საქართველო), **ლაშა შაყულაშვილი** (საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი) და **დოქტ. ბიძინა ლებანიძე** (საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი/იენის უნივერსიტეტი).

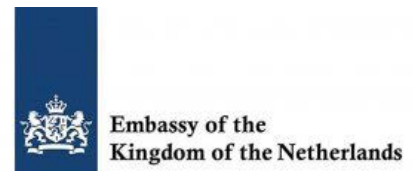
ანგარიშში გამოთქმული ხედვები, მოსაზრებები და განცხადებები ეკუთვნით ავტორებს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტისა და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების პოზიციას. შესაბამისად, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი და სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება არ არიან პასუხისმგებელნი მასალის შინაარსზე.

კონტენტის რედაქტორები: **რენატა სკარჯუტე-კერესელიძე (GIP),**

ელენე ნიჟარაძე (ISFED)

ინგლისური ენის რედაქტორი: **სალი უაითი**

დიზაინი: **ნათია რუხაძე**



© საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, 2020

შესავალი

20 შედეგი 2020 წლისთვის, რომელიც მიღებულ იქნა 2017 წლის ნოემბრის აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე, წარმოადგენს ძირითად ჩარჩოსა და გზამკვლევეს აღმოსავლეთ პარტნიორობის სახელმწიფოებისთვის ევროკავშირთან ეკონომიკური და პოლიტიკური თანამშრომლობის გასაძლიერებლად. მაშინ, როდესაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონთან თანამშრომლობა კვლავ რჩება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის პრიორიტეტად, კარგი მმართველობა, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები არის ის ფუნდამენტური ღირებულებები, რომლებიც ცენტრალური მნიშვნელობისაა ევროკავშირისა და პარტნიორ ქვეყნებს შორის ურთიერთობებში. მიუხედავად იმისა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ ჩარჩოს ვადა მიმდინარე წლის ბოლოს გასდის, ზოგიერთი შედეგის მისაღწევად კვლავ საჭიროა დამატებითი ძალისხმევა და პროცესის გაღრმავება სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან შიდა მონიტორინგისა და ადვოკატირების გზით.

საქართველო არის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ამბიციური სახელმწიფო, რომელმაც წლების წინ საჭაროდ განაცხადა მზადყოფნა კანონის უზენაესობის დამყარებისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობისთვის, ხოლო 2014 წლის 27 ივნისს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერამ საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებები ადამიანის უფლებებთან, დემოკრატიზაციასა და კარგ მმართველობასთან დაკავშირებით ლეგალურ ჩარჩოში მოაქცია, როგორც ევროინტეგრაციის პროცესის ნაწილი. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ არა მხოლოდ დააახლოვა საქართველო ევროკავშირთან, არამედ გაამყარა ქვეყნის, როგორც რეგიონში დასავლური ჩართულობის მიზიდულობის ცენტრის, პოზიცია.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო გარკვეულ სარგებელს მოეღოს ევროპული ფონდებისა და მონიტორინგის, დემოკრატიული პირობითობის სტრატეგიებისა და ინსტიტუციური და ცოდნის გაზიარებისგან, ევროკავშირთან თანამშრომლობის გაღრმავება ქვეყნის ევროპეიზაციისკენ სწრაფვის სიმბოლურ მიღწევად მოიაზრება. გამომდინარე იქიდან, რომ ქვეყანა გადადის ახალ ეტაპზე, რომელიც ხასიათდება საზოგადოების მიერ მართული შიდა განვითარებით - „გარდაუვალი ევროპეიზაციით“, მას სჭირდება 2020 შედეგების წარმატებული იმპლემენტაცია რეფორმების პროცესის გასაღრმავებლად და ასოცირების ხელშეკრულების იმპლემენტაციის დამატებით მხარდასაჭერად.

საქართველოს მიერ 2020 წლისთვის 20 შედეგის პროგრესის შესახებ პირველი დამოუკიდებელი ანგარიშის მომზადებაში, რომელიც აერთიანებს ქართული სამოქალაქო საზოგადოებისა და კვლევითი ორგანიზაციების ექსპერტიზას, მონაწილეობა მიიღო საქართველოში მოქმედმა 14-მა სამოქალაქო საზოგადოებრივმა ორგანიზაციამ. ანგარიში ფარავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ხუთივე პრიორიტეტულ მიმართულებას: კომპლექსური შედეგები, უფრო ძლიერი ეკონომიკა, უფრო ძლიერი მმართველობა, უფრო მტკიცე კავშირები და უფრო ძლიერი საზოგადოება. თითოეული შედეგის მიმოხილვა მოიცავს 2020 წლისთვის 20 შედეგის იმპლემენტაციის პროცესში მიღწეული პროგრესის, შედეგებისა და დარჩენილი გამოწვევების ანალიზს. ანგარიში ასევე შეიცავს რეკომენდაციებს, რომელთა მიზანია აღნიშნული ჩარჩოს სარგებლის მაქსიმიზაცია და საქართველოსა და ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან აუცილებელი რეფორმების ადვოკატირება. აღნიშნული პუბლიკაცია მიზნად ისახავს წინაპირობის შექმნას დისკუსიისთვის და წარმოადგენს რესურსს მთავრობის წარმომადგენლების, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების, დიპლომატიური საზოგადოების, დარგის ექსპერტების, მოქალაქეებისა და სხვა გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვის, რომლებიც დაინტერესებული არიან საქართველოს დემოკრატიული განვითარებით.

AA - ასოცირების შეთანხმება
ACAA - შესაბამისობის შეფასება და ინდუსტრიული პროდუქტების აღიარება
ACC - ანტიკორუფციული საბჭო
ADB - აზიის განვითარების ბანკი
ADB I - აზიის განვითარების ბანკის ინსტიტუტი
AEO – ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორი
AFD - საფრანგეთის განვითარების სააგენტო
AGIR - სომხეთი-საქართველო-ირანი რუსეთი
AIIB – აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკი
AP - სამოქმედო გეგმა
ARDA - სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო
ATT - იარაღით ვაჭრობის ხელშეკრულება
BM - საზღვრის მართვა
CAA - სამოქალაქო ავიაციის შესახებ შეთანხმება
CAP - კლიმატის ცვლილების სამოქმედო გეგმა
CBIT - გამჭვირვალობის შესაძლებლობების გაძლიერების ინიციატივა
CBRN - ქიმიური, ბიოლოგიური, რადიოლოგიური და ბირთვული თავდაცვა
CC – კლიმატის ცვლილება
CCC - კლიმატის ცვლილების საბჭო
CDM - სუფთა განვითარების მექანიზმი
CEDAW - ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენცია
CERT - კომპიუტერულ ინციდენტებზე სწრაფი რეაგირების ჯგუფი
CFSP - საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა
CI - კრიტიკული ინფრასტრუქტურა
CIB - კოორდინირებული არაავთენტური ქცევა
CNG - შეკუმშული ბუნებრივი აირი
COE - ევროპის საბჭო
CoM – მერების შეთანხმება
COSME - საწარმოებისა და მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების კონკურენტუნარიანობა
CPO - მთავარი პროკურორის ოფისი
CRRC - კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი
CSB - საჯარო სამსახურის ბიურო
CSDP - საერთო უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკა
CSF - სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი
CSO - სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია
CTC - ტრანზიტის საერთო პროცედურები
DCFTA - საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება
DGECHO - ევროპის სამოქალაქო დაცვისა და ჰუმანიტარული დახმარების ოპერაციების გენერალური დირექტორატი

აბრევიატურები

DG GROW - შიდა ბაზრის, ინდუსტრიის, მეწარმეობისა და მცირე და საშუალო მ
წარმეობის გენერალური დირექტორატი

DG SANTE - ჯანმრთელობისა და სურსათის უვნებლობის გენერალური
დირექტორატი

DTT – ციფრული საეთერო ტელემაუწყებლობა

DVB-T - ციფრული ვიდეო მაუწყებლობა - მიწისზედა

EaP - აღმოსავლეთ პარტნიორობა

EaP CSF - აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი

EBRD - ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი

EC – ევროკომისია

ECC - ელექტრონული კომუნიკაციების კომიტეტი

ECHR - ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო

EE - ენერგოეფექტურობა

EEAS - ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახური

EFRIS - ინციდენტების აღრიცხვისა და ოპერაციების მართვის ელექტრონული
სისტემა

EIA – გარემოზე ზემოქმედების შეფასება

EIB - ევროპის საინვესტიციო ბანკი

eIDAS - ევროკავშირის რეგულაცია ელექტრონული იდენტიფიკაციის და სანდო
მომსახურებათა შესახებ

EIF - ევროპის საინვესტიციო ფონდი

EL - ენერგიის ეტიკეტირება

EnC - ენერგეტიკული გაერთიანება

ENPARD - სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების ევროპის სამეზობლო
პროგრამა

EPBD - დირექტივა შენობების ენერგოეფექტურობის შესახებ

EPRC - ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი

ERA - კვლევის ევროპული სივრცე

ETIAS - ევროკავშირის სამგზავრო ინფორმაციისა და ავტორიზაციის სისტემა

EU - ევროკავშირი

EU P2P - ევროკავშირი პარტნიორთა შორის

EURAXESS - ევროკავშირის პანევროპული კვლევითი და ინოვაციური ინიციატივა

EUROPOL - ევროპის პოლიციის სამსახური

EUTM Mali - მალიში ევროკავშირის საწვრთნელი მისია

EUTM RCA - სამხედრო საწვრთნელი მისია

EWH - აღმოსავლეთ-დასავლეთ მაგისტრალი

FATF - ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფი

FDI - პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია

FES - ფრიდრიხ ებერტის ფონდი

FMS - ფინანსური მონიტორინგის სამსახური

FOI - ინფორმაციის თავისუფლება

FRONTEX - ევროპის საზღვრისა და სანაპირო დაცვის სააგენტო
GATT - გენერალური შეთანხმება ტარიფებისა და ვაჭრობის შესახებ
GCF – კლიმატის მწვანე ფონდი
GCJE - საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია
GCNP – საქართველოს კლასტერების ეროვნული პლატფორმა
GDP - მთლიანი შიდა პროდუქტი
GDPR – მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია
GEANT - პანევროპული მონაცემთა ქსელი კვლევითი და საგანმანათლებლო
წრეებისთვის
GEFF - მწვანე ეკონომიკის დაფინანსების პროგრამა
GENIE – საქართველოს ეროვნული ინოვაციების ეკოსისტემა
Geostat - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
GHG – სათბურის აირები
GITA - საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო
GIZ - საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება
GNCC - საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია
GNPDAP – საქართველოს ეროვნული პოლიტიკის განვითარების სამოქმედო
გეგმა
GoG - საქართველოს მთავრობა
GRECO - კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი
GRENA - საქართველოს სამეცნიერო-საგანმანათლებლო კომპიუტერული
ქსელების ასოციაცია
GSE - საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა
G4G - მართვა განვითარებისთვის
GCoJ - საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო
HDM - ციფრული ბაზრების ჰარმონიზაცია
HPP – ჰიდროელექტროსადგური
HRM - ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი
IBEDC - საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკური განვითარების ცენტრი
IBM - საერთაშორისო საზღვრის მართვა
IBRD - რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი
ICM – საერთაშორისო კრედიტ მობილობა
ICT - ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები
IFI – საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები
IMF - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
IMT - საერთაშორისო მობილური ტელეკომუნიკაციები
IREX - საერთაშორისო კვლევისა და გაცვლების საბჭო
ISET/აისეტი - თსუ-ს ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლა
ISFED - სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო
საზოგადოება
ISP - შუალედური მომსახურების მიმწოდებელი

აბრევიატურები

IT - ინფორმაციული ტექნოლოგიები
ITS – ქვეყნის სატრანსპორტო სისტემა
IWW - შიდა წყლები
JICA - იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო
JRC - ერთობლივი კვლევების ცენტრი
kfW – გერმანიის განვითარების ბანკი
LEPL/სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
LEDS - დაბალემისიებიანი განვითარების სტრატეგიები
LNG - თხევადი ბუნებრივი აირი
M&E - მონიტორინგი და შეფასება
MEPA - გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
MFA - საგარეო საქმეთა სამინისტრო
MIA - შინაგან საქმეთა სამინისტრო
MN MISIP - ვირუსებზე ინფორმაციის გაცვლის მრავალეროვნული პლატფორმა
MoD - თავდაცვის სამინისტრო
MoESD - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
MoU - ურთიერთგაგების მემორანდუმი
MP - პარლამენტის წევრი
MRV - მონიტორინგი, აღრიცხვა და ვერიფიკაცია
MSI – მედიის მსგრაფობის ინდექსი
NAMA – ეროვნულად მისაღები შემარბილებელი ქმედება
NBG - საქართველოს ეროვნული ბანკი
NAP - ეროვნული სამოქმედო გეგმა
NADEP – საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების აღრიცხვიანობის ელექტრონული პლატფორმა
NATO/ნატო - ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის
NDC - ეროვნულად განსაზღვრული წვლილი
NEAP - გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული გეგმა
NGO - არასამთავრობო ორგანიზაცია
NIF - სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტი
NIP - სამეზობლო საინვესტიციო პლატფორმა
NNLE - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი
NRA - ეროვნული რისკის შეფასება
NREN - ეროვნული სამეცნიერო და საგანმანათლებლო ქსელი
NSC - ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო
NSGP - ჩრდილოეთ-სამხრეთის სატრანზიტო გაზსადენი
ODIHR - ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი
OECD - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
OECD SIGMA – OECD-სა და ევროკავშირის ერთობლივი ინიციატივა მმართველობის აუმჯობესებისთვის
OSCE/ეუთო - ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია

აბრევიატურები

PAR - საჯარო მმართველობის რეფორმა
PBL - პოლიტიკაზე დაფუძნებული სესხი
PCI - საერთო ინტერესის პროექტები
PECI – ენერგეტიკული გაერთიანების ინტერესის პროექტები
PLIMA - ენერგეტიკული გაერთიანების ინფრასტრუქტურული გამჭირვალობის პლატფორმა
PMI - საერთო ინტერესის პროექტები
PMSE - პროგრამების შემქმნელი და სპეციალური საშუალებები
PPA - ენერგიის შესყიდვის შეთანხმება
PPP - საჯარო-კერძო პარტნიორობა
PPRD East 2 – პრევენცია, მზადყოფნა და რეაგირება ბუნებრივ და ტექნოგენურ კატასტროფებზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში
PSDA - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო
QES - კვალიფიციური ელექტრონული შტამპი
R&D - კვლევა და განვითარება
RE - განახლებადი ენერგია
REWG - როუმინგის ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფი
R&I - კვლევა და ინოვაცია
RIA - რეგულირების გავლენის შეფასება
RRA - როუმინგის რეგიონული შეთანხმება
RSA - რეგიონული სპექტრის შეთანხმება
RTD - კვლევა, ტექნოლოგიების განვითარება და დემონსტრირება
SAD - ერთეული ადმინისტრაციული დოკუმენტი
SAFE - უსაფრთხოება, ანგარიშვალდებულება და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა
SAO - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
SBUR - მეორე ორწლიანი განახლების ანგარიში
SCP – სამხრეთ კავკასიის მილსადენი
SDG - მდგრადი განვითარების მიზნები
SEA – სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება
SEAP - მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმა
SECAP – მდგრადი ენერგეტიკისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმა
SEWG - სპექტრის ექსპერტთა საერთაშორისო ჯგუფი
SGC - სამხრეთის გაზის დერეფანი
SIENA - უსაფრთხო ინფორმაციის გაცვლის ქსელური პროგრამა
SME - მცირე და საშუალო ზომის საწარმოები
SOC - უსაფრთხოების ოპერაციების ცენტრი
SPS - სანიტარია და ფიტოსანიტარია
SSS - სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური
STI – მეცნიერება, ტექნოლოგია და ინოვაციები
TA - ტექნიკური უზრუნველყოფა

აბრევიატურები

TAIEX - ევროკომისიის ტექნიკური დახმარებისა და ინფორმაციის გაცვლის ინსტრუმენტი

TANAP - ტრანს-ანატოლიური მილსადენი

TAP - ტრანს-ადრიატიკული მილსადენი

TCP - ტრანს-კასპიური მილსადენი

TCSA - ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო

TEN-T - ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელი

TFS - ვაჭრობის ხელშეწყობის სისტემები

UN/გაერო - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია

UNDP - გაეროს განვითარების პროგრამა

UNECE - გაეროს ეკონომიკური კომისია ევროპისთვის

UNFCCC - გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენცია

UNM – ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა

USAID - ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო

VET – პროფესიული მომზადება და გადამზადება

WB – მსოფლიო ბანკი

WCO - მსოფლიო საბაჟო ორგანიზაცია

YDI - ახალგაზრდობის განვითარების ინდექსი

სარჩევი

კომპლექსური შედეგები	11
1 სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მეტი ჩართულობა	12
2 გენდერული თანასწორობის ზრდა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრა	19
3 სტრატეგიული კომუნიკაციების გაძლიერება და მედიის პლურალიზმის და დამოუკიდებლობის მხარდაჭერა.....	25

უფრო ძლიერი ეკონომიკა

ეკონომიკური განვითარება და საბაზრო შესაძლებლობები	33
4 საინვესტიციო და ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესება და მცირე და საშუალო საწარმოების ზრდის პოტენციალის ხელშეწყობა.....	34
5 ხარვეზების შევსება ფინანსების ხელმისაწვდომობის და ფინანსური ინფრასტრუქტურის საკითხებში	40
6 ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე	46
7 ციფრული ბაზრების ჰარმონიზაცია	51
8 რეგიონის შიდა ვაჭრობის მხარდაჭერა პარტნიორ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის	58

უფრო ძლიერი მმართველობა

ინსტიტუტების გაძლიერება და სათანადო მმართველობა	65
9 სამართლის უზენაესობის და ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება	66
10 ძირითადი სასამართლო რეფორმების განხორციელების მხარდაჭერა.....	73
11 საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელების მხარდაჭერა	79
12 უსაფრთხოების საკითხებზე თანამშრომლობის გაძლიერება.....	84

უფრო მძაფრ კავშირები

კავშირები, ენერგოეფექტურობა, გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება.....	91
13 ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელების (TEN-T) ძირითადი სატრანსპორტო ქსელების გაფართოვება.....	92
14 ენერგომომარაგების უსაფრთხოების გაუმჯობესება	99
15 ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერგიის წყაროების გამოყენების ზრდა; სათბური აირების ემისიის შემცირება.....	105
16 გარემოს დაცვა და ადაპტაცია კლიმატის ცვლილებისადმი.....	113

უფრო ძლიერი საზოგადოება

მოხილობა და ხალხთა შორის კონტაქტები	119
17 წარმატება ვიზა-ლიბერალიზაციის საკითხებზე მოლაპარაკებების და მოხილური პარტნიორული ურთიერთობების სფეროებში	120
18 ინვესტირების გაუმჯობესება ახალგაზრდების უნარებში, მეწარმეობისა და დასაქმების პოტენციალში	126
19 აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაარსება.....	132
20 აღმოსავლეთ პარტნიორობის და ევროკავშირის კვლევითი და ინოვაციების სისტემების და პროგრამების ინტეგრაცია	136

კომპლექსური შედეგები

1

სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მეტი ჩართულობა

ანა ანდლუაძე, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) უფროსი მკვლევარი; ბრიუსელის თავისუფალი უნივერსიტეტის დოქტორის ხარისხის კანდიდატი

2017 წელს ევროკავშირმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივაში ჩართული ქვეყნებისთვის შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა 2020 წლისთვის. დოკუმენტში „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა წარმოდგენილია, როგორც სამიდან ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფერო თანამშრომლობის გაღრმავებისთვის.¹ სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ოთხ მთავარ მიზანს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის გასაძლიერებლად 2020 წლისთვის, რაც მოიცავს (1) პოტენციალისა და ტექნიკური ცოდნის გაძლიერებას, (2) 80 სტიპენდიის გაცემას სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისთვის და 300 ახალგაზრდა ლიდერის მხარდაჭერას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, (3) ინფორმაციის მიღებას სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაფართოების შესახებ და (4) აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმსა და ეროვნულ პლატფორმებს შორის სათანადო და რეგულარული დიალოგების გამართვას პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით.

არსებული სიტუაცია

საქართველო გამოირჩევა აქტიური სამოქალაქო საზოგადოებით. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ქვეყანაში დაარსდა არაერთი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია. აღნიშნულმა ორგანიზაციებმა აქტიური როლი ითამაშეს საქართველოს უახლესი ისტორიის მნიშვნელოვან პოლიტიკურ მოვლენებში, როგორცაა, მაგალითად, 2004 წლის „ვარდების რევოლუცია“ და ძალაუფლების პირველი მშვიდობიანი გადაცემა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების გზით. ბოლო წლების განმავლობაში, თბილისში არსებული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები აქტიურად იყვნენ და არიან ჩართულნი ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვებში, როგორცაა საკონსტიტუციო რეფორმა, ადამიანთა უფლებები, საარჩევნო, ადგილობრივი თვითმმართველობის და სასამართლო სისტემის რეფორმები, ნარკოპოლიტიკა, საგარეო ურთიერთობები და ა.შ. ზოგიერთი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია ასევე აქტიურად არის ჩართული საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და საქართველოს სტრატეგიულ პარტნიორებთან კავშირების დამყარებისა და შენარჩუნების პროცესში.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ხელსაყრელ პირობებს ქმნის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დაფუძნებისა და საქმიანობისთვის. რეგისტრირებული ორგანიზაციების რაოდენობა არის დაახლოებით 27 000, თუმცა, ყველა მათგანი არ არის მოქმედი.² გამომდინარე იქედან, რომ ლიკვიდაციის პროცედურები დაკავშირებულია რთულ ბიუროკრატიულ ნაბიჯებთან, რიგი უმოქმედო სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები რჩებიან დარეგისტრირებული და არ არიან ოფიციალურად დახურული.

არ არსებობს რაიმე საკანონმდებლო შეზღუდვა უცხოური დაფინანსების მიღებასთან დაკავშირებით და არც სახელმწიფოს წინაშე ანგარიშვალდებულების ოფიციალური მოთხოვნა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას. თუმცა, იმ ორგანიზაციების

1 ევროკომისია, 'აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის: რეალური სარგებელი მოქალაქეებისათვის', ბრიუსელი, 9.6.2017, SWD (2017) 300

2 სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მდგრადობის ინდექსი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა და ევრაზია, 22-ე გამოცემა, 2019.

რაოდენობა, რომელთაც მიიღეს სახელმწიფო დაფინანსება ძალიან მცირეა და როგორც წესი, ორგანიზაციები ძირითადად დამოკიდებულნი არიან უცხოურ დაფინანსებაზე. ამ მხრივ მთავარ დონორებს წარმოადგენენ ევროკავშირი, აშშ³ და ასევე, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები (გერმანია, დანია, საფრანგეთი, შვედეთი, ნიდერლანდები და ა.შ).

მრავალფეროვანია სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობის სფეროც. ბოლოდროინდელი კვლევის მიხედვით, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების უმეტესობა მუშაობს განათლების, კულტურისა და ახალგაზრდობის მიმართულებით (86%), შემდეგ მოდიან ორგანიზაციები, რომლებიც მუშაობენ ინსტიტუტების გაძლიერებასა და ეფექტური მართვის საკითხებზე (76%), (განსაკუთრებით, კანონის უზენაესობასა და ადამიანთა უფლებებზე), გამოკითხული ორგანიზაციების 49% მუშაობს ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით.⁴

ქართული კანონმდებლობა არ ითხოვს სამთავრობო ორგანოებისგან სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან კონსულტაციების გამართვას. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ოფიციალური მონაწილეობის ინსტრუმენტები, როგორცაა მაგალითად, კანონპროექტებზე შენიშვნების გაკეთება ან სამუშაო ჯგუფების შექმნაში სახელმწიფო დაწესებულებებთან ერთად მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა, ეს პროცესი ჯერ კიდევ არ არის რეგლამენტირებული და დამოკიდებულია სახელმწიფო სტრუქტურაზე, და ასევე განსახილველ თემაზე.

ბოლო წლებში, ის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომლებიც განსაკუთრებული აქტიურობით გამოირჩეოდნენ მთავრობის კრიტიკით, გახდნენ სიტყვიერი შეტევების სამიზნე მმართველი პარტიის „ქართული ოცნების“ მხრიდან, რომელიც მათ ბრალს სდებს პოლიტიკურ მიკერძოებასა და არაობიექტურობაში. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას განვითარებული მოვლენები. მთავრობის წარმომადგენლების სიტყვიერი შეტევები მიმართული იყო იმ დამკვირვებელი ორგანიზაციებისკენ, რომლებიც მუშაობდნენ არჩევნებთან დაკავშირებულ საკითხებზე.⁵ ეს განსაკუთრებით შემაშფოთებელია იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისადმი მოსახლეობის ნდობის მაჩვენებელი არ არის მაღალი. კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) ინფორმაციით, 2018 წელს გამოკითხულთა მხოლოდ 27% ენდობა სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.⁶

ტრადიციულ, ინსტიტუციონალიზირებულ სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან ერთად, ბოლო წლებში საქართველოში ჩნდება თვითორგანიზებული სამოქალაქო აქტივისტთა ახალგაზრდული ჯგუფები. ერთ-ერთ მთავარ მაგალითს წარმოადგენს ახალი სამოქალაქო მოძრაობები, რომლებიც დაფუძნდნენ 2019 წლის ზაფხულში. მათ მიერ ამავე წელს ორგანიზებული ფართომასშტაბიანი საპროტესტო აქციები მთავრობის ქმედებების წინააღმდეგ რამდენიმე თვის განმავლობაში იმართებოდა. ქვეყანაში აღნიშნული მოძრაობების მობილიზებასა და პროტესტის ორგანიზებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სოციალურმა ქსელებმა.

3 იგივე.

4 აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა, EU-CSO სამოქმედო გეგმა 2014-2017 საქართველოში: საკვანძო მიღწევები, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cllik8>, ბოლოს მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 3 თებერვალს.

5 ISFED, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aduWVF>, ბოლოს მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 17 თებერვალს.

6 CRRC-საქართველო, საქართველოს მოსახლეობის ცოდნა და დამოკიდებულება სასამართლო სისტემის მიმართ, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/en/emc2018ge/TRUNGO/>, ბოლოს მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 3 თებერვალს.

რა გაკეთდა

აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერისა და თანამშრომლობის უფრო მასშტაბური და სტრატეგიული მიდგომის შემუშავების მიზნით, ევროკავშირმა მიიღო პირველი სტრატეგია საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის 2014-2017წწ. პერიოდისთვის.⁷ პირველ სტრატეგიაში ასახული ძირითადი მიზნები, სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციების პოტენციალის გაზრდის, მათი მუშაობისა და პოლიტიკურ დიალოგში ჩასართავად ხელსაყრელი პირობების შექმნის ჩათვლით, წარმოდგენილი იქნა 2018-2020 წწ. სტრატეგიაშიც.⁸ 2019 წლის მარტში ევროკომისიამ გამოაქვეყნა „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ განხორციელების მონიტორინგის ანგარიში. პირველი შედეგის მიღწევის პროგრესი შეფასდა, როგორც „ბოძიერი“ და ანგარიშში ხაზგასმული იყო სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის ხელსაყრელი პირობების გაძლიერების მნიშვნელობა „სამოქალაქო სივრცის დახურვასთან“ დაკავშირებულ პრობლემებთან მიმართებით.⁹

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პოტენციალის გაძლიერების მიზნით ევროკავშირის მხრიდან ინიცირებული იქნა რიგი ღონისძიებები. მათ შორის, 2019 წლის ივნისში ევროკომისიამ წამოიწყო ახალი ინიციატივა, Strategic Partnerships for Capacity Development, რომელიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების პოტენციალის განვითარებისკენაა მიმართული. ამასთან, ევროკავშირი რჩება ქართული სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთ უმსხვილეს ფინანსურ დონორად: მაგალითად, საქართველოსთვის ევროკავშირის დახმარების ერთიანი ჩარჩო პროგრამის ფარგლებში (2017-2020), სამოქალაქო საზოგადოების მხარდასაჭერად დამატებით გამოიყო 18.55 - 22.65 მილიონი ევრო.¹⁰

ახლაბან, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების 60 ახალგაზრდა წარმომადგენელს დაენიშნა სტიპენდია პროექტის იდეების განსახორციელებლად. 2020 წლის იანვარში აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმმა გამოაცხადა სასტიპენდიო პროგრამა ბოლო 20 კანდიდატისთვის, რაც ნიშნავს, რომ ეს მიზანი მიღწეული იქნება ამ ანგარიშის გამოქვეყნებისას. თითოეული სტიპენდია ითვალისწინებს 5,000 ევრომდე ოდენობის თანხას 6-თვემდე პერიოდისთვის პროექტების დასაფინანსებლად. დღეისთვის საქართველოდან შერჩეულია 10 სტიპენდიანტი (5 სტიპენდიანტი 2017 წელს, 2 -2018 წელს და 3 სტიპენდიანტი 2019 წელს).¹¹

ამასთან, COVID-19 კრიზისით გამოწვეულ ბოლოდროინდელ პრობლემებთან გასამკლავებლად ევროკავშირმა გამოყო დახმარების პაკეტი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის, მათ შორის საქართველოსთვის. საქართველოს ჯანდაცვის სისტემისა და ეკონომიკისთვის ევროკავშირის სოლიდარობის ფონდის დახმარების უზრუნველყოფის გარდა, ევროკავშირი ასევე მხარს უჭერს სამოქალაქო საზოგადოებასაც. კერძოდ, ევროკავშირმა გამოყო „აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის 11.3 მილიონი ევრო მცირე გრანტებად.“ ევროკომისია გეგმავს აამოქმედოს „აღმოსავლეთ პარტნიორობის სოლიდარობის პროგრამა“, რომელიც მიმართული იქნება მოსახლეობის ყველაზე

7 ევროკავშირის სტრატეგია საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის 2014-2017, 2014

8 ევროკავშირის სტრატეგია საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის 2018-2020, 2018

9 ევროკომისია, 20 შედეგი 2020 წლისთვის: საქმის ვითარება 2018 წელსხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cowjCe>, ბოლოს მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 3 თებერვალს

10 ევროკომისია, ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის (ENI) პროგრამის შემუშავება – 2017-2020 - საქართველოსთვის ევროკავშირის დახმარების ერთიანი ჩარჩო პროგრამის ფარგლებში (2017-2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2wNsB-Dg>, ბოლოს მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 3 თებერვალს.

11 აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა, ხელმისაწვდომია: <https://eapcivilsociety.eu/fellowships-2>

დაუცველი ნაწილის დასახმარებლად სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის მეშვეობით.¹²

სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკურ დიალოგებში მონაწილეობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის მიღების მიზნით, 2019 წლის 3 დეკემბერს, European Centre for Non-For-Profit Law-სა და ევროკავშირის პარტნიორობითა და დაფინანსებით დაიწყო პროექტი „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების გარემოს შეფასება (CSO Meter)“.¹³ ამჟამად, აღმოსავლეთ პარტნიორობის თითოეული ქვეყნისთვის ინდივიდუალური ანგარიში ხელმისაწვდომია „CSO Meter“-ის ვებ-გვერდზე¹⁴.

სახელმწიფო ორგანოებთან და ასევე, ევროკავშირთან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დიალოგის ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით, 2013 წელს შეიქმნა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი (EaP CSF), რომელიც განიხილება ერთ-ერთ ნაბიჯად სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაფართოებისკენ.¹⁵ თუმცა, მისმა სტრუქტურამ და ფუნქციამ მაინც დაიმსახურა გარკვეული კრიტიკა, ხოლო პოლიტიკის თვალსაზრისით მისი წარმატება შეფასდა, როგორც „უმნიშვნელო“.¹⁶ ამასთან ერთად, გაკეთდა რეკომენდაციები იმის თაობაზე, რომ ეროვნული პლატფორმების ხელმძღვანელობის შემადგენლობა უნდა იყოს უფრო ინკლუზიური და გარკვეული ჯგუფების მხრიდან ნაკლებად დომინირებული.¹⁷ 2018 წელს მიღებულ იქნა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის შიდა რეფორმა, რომელიც მიმართულია მისი ორგანიზაციული პოტენციალის გაძლიერებისკენ.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმა შედგება დაახლოებით 185 წევრისგან. 2015 წელს ხელი მოეწერა საქართველოს მთავრობას, პარლამენტსა და საქართველოს ეროვნულ პლატფორმას შორის ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმს, რაც საშუალებას აძლევს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ჩაერთონ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების განხორციელების პროცესში. 2018 წელს გაფართოვდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის სამდივნოს ვალდებულებების სფერო და დღეისთვის მოიცავს ეროვნული პლატფორმების მხარდაჭერის მართვას. 2019-2020წწ. პერიოდში გამოიყო 550,000 ევრო, რაც მოიცავს წელიწადში 50,000 ევროს თითოეული ეროვნული პლატფორმისთვის, (საქართველოს ჩათვლით) უკრაინის ეროვნული პლატფორმის გარდა, რომლის მხარდაჭერაც ხორციელდება სხვა მექანიზმებით.¹⁸

არსებული გამოწვევები

მიუხედავად იმისა, რომ გახორციელდა რიგი ინიციატივები და ქმედებები სამოქალაქო საზოგადოების პოტენციალის განვითარებისა და პოლიტიკურ დიალოგებში ჩართულობის მხარდასაჭერად, მაინც არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები. პირველ

12 ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში, „კორონავირუსი: ევროკავშირი ეხმარება საქართველოს“, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VaBwrl>, ბოლოს მონაცემების ამოღება განხორციელდა 16 აპრილს.

13 European Centre for Non-For-Profit Law (ECNL), CSO Meter – „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების გარემოს შეფასება, პრეს-რელიზი, 2019, ხელმისაწვდომია: <http://ecnl.org/press-release/>, ბოლოს მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020 წლის 3 თებერვალს

14 <https://csometer.info/>

15 Rommens T., „The Eastern Partnership: civil society in between the European and domestic level: the case of Georgia“, Journal East European Politics Volume 30, Issue 1., 2014.

16 Kostanyan H., აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი ოთხი წლის შემდეგ“, ბრიუსელი, CEPS, სპეციალური ანგარიში., 2014.

17 იგივე.

18 აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, საკმიანობის წლიური ანგარიში 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3afGjw6>, ბოლოს მონაცემების ამოღება განხორციელდა 3 თებერვალს

რიგში, ფინანსური მდგრადობა და დონორებზე დამოკიდებულება ჯერ კიდევ უდიდესი გამოწვევაა სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის არამხოლოდ საქართველოში, არამედ მთლიანად რეგიონში. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ მცირე სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, რომლებიც მოქმედებენ დედაქალაქის ფარგლებს გარეთ. მაშინ, როცა თბილისში არსებულმა ორგანიზაციებმა მოახერხეს მდგრადი მოქმედი სტრუქტურის შექმნა, რეგიონებში არსებული ორგანიზაციები აწყდებიან პოტენციალის სუსტი განვითარებისა და ადამიანური რესურსების დეფიციტის პრობლემას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ერთ-ერთ ქვეყანაა, სადაც ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გარკვეული ფორმები არსებობს, ეს თანამშრომლობა სრულყოფილი ნამდვილად არ არის. ევროკავშირისა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის სტრატეგიის მიღწევების შეფასებასთან დაკავშირებით ბოლო დროს ჩატარებული კვლევის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ორგანოებთან კომუნიკაციასა და პოლიტიკურ დიალოგებში მონაწილეობდა სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების 61%, ამავე ორგანიზაციების მხოლოდ 36%-მა განაცხადა, რომ ბოლო ოთხ წელიწადში მათ მიაღწიეს წარმატებას ისეთი კონკრეტული შედეგების მიღებაში, როგორიცაა ცვლილებები პოლიტიკაში ან კანონმდებლობაში.¹⁹ სხვა ბოლოდროინდელი კვლევები, კერძოდ, “CSO Meter-ის” მიერ საქართველოსა და ასევე მოლდოვას შესახებ 2019 წელს გამოქვეყნებული ანგარიშები იძლევა მეტნაკლებად მსგავს შედეგებს შესაბამის მთავრობებთან სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საკონსულტაციო ორგანოებში მუშაობის შეფასებისას. უფრო კონკრეტულად, კითხვაზე - სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისას ხდებოდა თუ არა საკონსულტაციო ორგანოს გადაწყვეტილების გათვალისწინება, მოლდოვას სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების²⁰ მხოლოდ 45.5%-მა და საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების²¹ 47.7% -მა გასცა დადებითი პასუხი.

საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სამუშაო გარემო გაცილებით ხელსაყრელია, ვიდრე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორიცაა მაგალითად აზერბაიჯანი ან ბელორუსი. თუმცა, საქართველოში დემოკრატიის გაუარესების ამჟამინდელი მაჩვენებლები არც თუ ისე კარგად აისახება აღნიშნულ გარემოზე. შეშფოთებას იწვევს მმართველი პარტიის უმაღლესი ეშელონებიდან სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დისკრედიტაციისკენ მიმართული სიტყვიერი შეტევები. მიმართვები, რომლებიც ძირს უთხრის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების იმიჯს და მათ მიმართ საზოგადოების ნდობას, ასევე გაუღერდა მმართველი პარტიის ლიდერის, ბიძინა ივანიშვილის მიერ 2019 წელს.²²

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებამ (ISFED) მოსახლეობაში იდეური უთანხმოების შეტანისა და გამძაფრებისკენ მიმართული განცხადებების გავრცელება Facebook -ის ანონიმურ გვერდებზე დასპონსორებული პოსტების გამოქვეყნებით საქართველოში საარჩევნო პროცესების ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად დაასახელა.²³ ეს ასევე მოიცავს საქართველოში წამყვანი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და მათი წარმომადგენლების დისკრედიტაციისკენ მიმართულ მიზნობრივ პოსტებს. 2019 წლის 20 დეკემბერს, Facebook-მა აღმოაჩინა

19 აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა, ევროკავშირის სტრატეგია საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისთვის: მიღწევები, 2020.

20 “CSO Meter” სამოქალაქო საზოგადოებრივი გარემოს შეფასება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, მოლდოვა, კიშინიოვი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XDpZCK>

21 “CSO Meter”, სამოქალაქო საზოგადოებრივი გარემოს შეფასება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, საქართველო. თბილისი, 2019. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2KbiRFW>

22 “ივანიშვილი ჩაგდებულ საკონსტიტუციო ცვლილებაზე, დასავლეთთან ურთიერთობებზე, არასამთავრობოებსა და უმუშევრობაზე”, 2019 წლის 28 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/archives/329765>

23 სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, “პროპაგანდისტული ნარატივები Facebook-ზე 2018 წლის არჩევნების პერიოდში”, 2019 წლის 28 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Vf3m69>

და გააუქმა „შიდა ქსელი“, რომელიც სისტემატურად აქვეყნებდა კრიტიკულ პოსტებს „ოპოზიციისა და ადგილობრივი აქტივისტი ორგანიზაციების“ მიმართ²⁴. მნიშვნელოვანია, რომ Facebook-ის გამოძიებით აღნიშნული საქმიანობა უკავშირდებოდა მმართველ პარტიას - „ქართული ოცნება“.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მნიშვნელოვანი პლატფორმაა შეთანხმების სათანადოდ შესრულების უზრუნველყოფაში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობისთვის. შეთანხმება წარმოადგენს სამართლებრივ საფუძველს სამოქალაქო საზოგადოების ერთობლივი დიალოგის ფორუმის, სამთავრობო კონსულტაციებისა და ევროკავშირი-საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმის მეშვეობით მონიტორინგის, კონსულტაციის ან ინფორმაციის გაცვლის პროცესში მონაწილეობისთვის.²⁵ ქართული სამოქალაქო საზოგადოება უკვე აქტიურად არის ჩართული ასოცირების შეთანხმების გახორციელების მონიტორინგის პროცესში. მის ჩართულობას ასევე მხარს უჭერს „ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო“ რომელიც პროექტის საშუალებით აერთიანებს ასოცირების შეთანხმების შესრულების მონიტორინგში ჩართულ ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი არ იშურებს აქტიურ ძალისხმევას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერისა და მათთან თანამშრომლობის გაძლიერებისთვის, შედეგი ჯერ კიდევ შორსაა სრული რეალიზაციისგან. ეს ეხება არამხოლოდ ზოგად აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონს, სადაც არსებობს სხვადასხვა სერიოზული პრობლემები სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის, არამედ საქართველოსაც. მართალია, საქართველოში არსებობს სამართლებრივი ინსტრუმენტები ასოცირების შეთანხმების შესრულების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობისთვის, უნდა აღინიშნოს, რომ მათი ჩართულობა ხშირ შემთხვევებში იზღუდება მონიტორინგითა და შეფასებით და ისინი ყოველთვის არ მონაწილეობენ პოლიტიკის შემუშავების ისეთ მნიშვნელოვან ეტაპებზე, როგორიცაა მაგალითად პოლიტიკის ფორმულირება ან დაგეგმვა. ამასთან, გამომდინარე იქედან, რომ საქართველო წარმოადგენს ასოცირებულ ქვეყანას, ევროკავშირის დონეზე ჩართულობა სერიოზული გამოწვევაა ყველაზე სოლიდური სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვისაც კი. ამის საფუძველზე, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შესაქმნელად, ქვემოთ წარმოდგენილია რამდენიმე რეკომენდაცია, როგორც ევროკავშირის, ასევე, საქართველოს მთავრობისთვისაც.

რეკომენდაციები ევროკავშირს:

- ევროკავშირის მხრიდან სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკური მხარდაჭერის შემდგომი გაძლიერება;
- სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, განსაკუთრებით რეგიონში არსებული ორგანიზაციების, ფინანსური მხარდაჭერის გაზრდა მათი მდგრადობის შენარჩუნებისა და ორგანიზაციული განვითარების მიზნით;
- საქართველოს მთავრობისადმი მოწოდება, რათა მათ უზრუნველყონ სამოქალაქო

24 Facebook, (2019), კოორდინირებული ყალბი გვერდებისა და ანგარიშების გაუქმება საქართველოში, ვიეტნამსა და აშშ-ში, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VzqafW>

25 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 200/42

საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, ფორმულირებისა და დაგეგმვის ეტაპების ჩათვლით;

■ ქართული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის შესაძლებლობების უზრუნველყოფა მდგრადი ტრანსნაციონალური ადვოკატირების ქსელების შექმნის, ასევე ბრიუსელში საინფორმაციო-ადვოკატირების კამპანიის მხარდაჭერის შემდგომი გაძლიერების მიზნით;

■ სხვადასხვა ინიციატივების, მათ შორის საპროექტო საქმიანობის საშუალებით სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ძალისხმევის ხელშეწყობა და მხარდაჭერა მათი საზოგადოებრივი იმიჯისა და ნდობის გაუმჯობესების მიზნით;

■ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის სამოქმედო პროგრამაში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების როლის უკეთ განსაზღვრა;

■ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსივე ქვეყნის სამოქალაქო საზოგადოების ახალგაზრდა ლიდერთა მხარდასაჭერად სტიპენდიების რაოდენობის და ასევე, დაფინანსებისა და პროექტის გახორციელების ვადის შემდგომი გაზრდა.

რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის:

■ მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ თავი შეიკავოს დისკრედიტაციისკენ მიმართული განცხადებების გავრცელებისგან და ბოლო მოუღოს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მიმართ გახორციელებული სიტყვიერი შეტევების შემაშფოთებელ შემთხვევებს. მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნას სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციები სხვადასხვა რეფორმასა და პოლიტიკასთან დაკავშირებით.

■ მნიშვნელოვანია, სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართულობის უზრუნველყოფა პოლიტიკის შემუშავების ციკლში, ფორმულირებისა და დაგეგმვის ეტაპების ჩათვლით;

■ მნიშვნელოვანია, სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან კონსულტაციების ეფექტური და უწყვეტი ფორმატების შექმნა თითოეული დარგობრივი სამინისტროსა თუ სამთავრობო დაწესებულებისთვის;

■ სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ონლაინ პლატფორმების შექმნა მთავრობის მიერ შემუშავებულ დოკუმენტებზე მათი შენიშვნების და გამოხმაურების მიღების მიზნით;

■ მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ მჭიდროდ ითანამშრომლოს ევროკავშირთან, რათა შეიქმნას მექანიზმები სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის მონიტორინგისა და შეფასების მიზნით.

გენდერული თანასწორობის ზრდა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრა

ბაია პატარაია, „საფარის“ აღმასრულებელი დირექტორი

არსებული სიტუაცია

“20 შედეგი 2020 წლისთვის”¹ არის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პოლიტიკის განხორციელების ერთგვარი გეგმა; სამიდან ერთ-ერთი კომპლექსური შედეგი გულისხმობს ქალთა უფლებების, მათი გაძლიერებისა და გენდერული ბალანსის მხარდაჭერას, რაც არის ამ დოკუმენტის კვლელვის საგანი. სხვა საკითხებთან ერთად, წარმოდგენილ მიმოხილვაში შეფასებულია საქართველოს პროგრესი ოთხი სამიზნე მიმართულებით - ნეგატიურ გენდერულ სტერეოტიპებზე, გენდერულ ძალადობასა და ქალებსა და მამაკაცებში შრომით ანაზღაურებას შორის არსებულ სხვაობაზე რეაგირების მიზნით.

2017 წლის მაისში საქართველომ მოახდინა ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის, ე.წ. სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება², რასაც ითვალისწინებდა 20 შედეგი 2020 წლისთვის ჩარჩო და ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი.³ საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, რომელიც სტამბოლის კონვენციის 90%-ს ფარავს, ქვეყანაში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ქალების დაცვა.

ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ დებულება ევროკავშირისა და საქართველოს შორის დაწყებული სავიზო დიალოგის⁴ ნაწილი იყო. 2014 წელს პარლამენტმა დაამკიცა ყოვლისმომცველი კანონმდებლობა ამ საკითხთან მიმართებაში, რაც გამოიხატა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონის დამტკიცებით, რომელიც რამდენჯერმე უკვე განახლდა.

2010 წელს საქართველომ დაამტკიცა გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონი. 2018 წლის აპრილში დამტკიცდა გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული ორი ეროვნული სამოქმედო გეგმა: გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს ქალების, მშვიდობის და უსაფრთხოების შესახებ რეზოლუციის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა⁵ და ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.⁶ გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედმა საპარლამენტო საბჭომ ასევე დაამტკიცა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

1 აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ერთობლივი ჯგუფის სამუშაო დოკუმენტი, პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე ფოკუსით, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხილეთ: <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

2 იგივე.

3 ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი იხილეთ: <https://eqe.ge/res/docs/დღისწესრიგი2017-20201.pdf>

4 საქართველო-ევროკავშირის შორის სავიზო დიალოგის სამოქმედო გეგმა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციაზე, 2013, იხილეთ: <http://migration.commission.ge/files/vlap-eng.pdf>

5 გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს ქალების, მშვიდობის და უსაფრთხოების შესახებ რეზოლუციის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, 2018, იხილეთ: http://gov.ge/files/496_64814_631814_173.pdf

6 ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, 2018, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4480488>

20 შედეგი 2020 წლისთვის ინიციატივის ერთ-ერთ სამიზნეს⁷ წარმოადგენს «საჯარო პოლიტიკაში გენდერული მეინსტრიმინგი გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემებით». წარმოდგენილ სამიზნესთან თავსებადობის უზრუნველსაყოფად⁸, სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა 2011 წელს დაიწყო გენდერულად სეგრეგირებული ანგარიშის «ქალი და კაცი საქართველოში» გამოქვეყნება.⁹

რა გაკეთდა შედეგი 2-ის განსახორციელებლად 2018-2019 წლებში

2019 წლის მაისში, სტამბოლის კონვენციის სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად, საქართველოს პარლამენტმა აკრძალა სექსუალური ძალადობა. ცვლილებები შეეხო რამდენიმე კანონსაც. საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით “სექსუალურ შევიწროებად მიიჩნევა პირის მიმართ არასასურველი სექსუალური ხასიათის ქცევა, რომელიც მიზნად ისახავს ან/და იწვევს მისი ღირსების შელახვას და ქმნის მისთვის დამაშინებელ, მტრულ, დამამცირებელ, ღირსების შემლახველ ან შეურაცხმყოფელ გარემოს”¹⁰. ასევე, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს დაემატა მუხლი 166¹, რომელიც სექსუალური შევიწროებისთვის ჯარიმას 300 ლარის ოდენობით განსაზღვრავს.

2019 წლის თებერვალში საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ცვლილებები დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონში. ცვლილებების შედეგად, კანონში გაჩნდა დისკრიმინაციის საფუძველზე შევიწროებისა და სექსუალური შევიწროების ცნებები. ცვლილებების შედეგად ასევე გაფართოვდა თანაბარი მოპყრობის პრინციპი შრომით ურთიერთობებსა და განათლებასა და ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის მიმართულებით¹¹.

დისკრიმინაციის შემთხვევების დროს სამართალის ეფექტურობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ცვლილებები შევიდა საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში, რომლის შედეგადაც სასამართლოში სარჩელის შეტანის ვადის ლიმიტი სამი თვიდან ერთ წლამდე გაიზარდა და შესაბამისად გაიზარდა დისკრიმინაციის მსხვერპლთათვის სასამართლოზე ხელმისაწვდომობაც¹². ამასთან, ცვლილებები უფლებას აძლევს სახალხო დამცველს სარჩელი შეიტანოს სასამართლოში იმ შემთხვევაში, თუ კერძო ან იურიდიული პირი ვერ მოახდენს დისკრიმინაციის ფაქტთან დაკავშირებულ რეკომენდაციაზე რეაგირება¹³. წარმოდგენილი ცვლილება აძლიერებს თანასწორობის უზრუნველყოფ ორგანოს და მონიტორინგს უფრო ეფექტურს ხდის, რაც 20 შედეგი 2020 წლისთვის ინიციატივითაა განსაზღვრული¹⁴.

2018 წლის დეკემბერში, შეიცვალა საქართველოს კანონი გენდერულ თანასწორობაზე. წარმოდგენილი ცვლილებების მიხედვით (მუხლი 13 (1¹)), მუნიციპალურმა წარმომადგე-

7 აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ერთობლივი ჯგუფის სამუშაო დოკუმენტი, პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე ფოკუსით, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხილეთ: <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

8 ოფიციალური ვებგვერდი იხილეთ: <http://gender.geostat.ge/gender/index.php?lang=en>

10 მუხლი 2(41), საქართველოს შრომის კოდექსი, 1010, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1155567?publication=12>

11 დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონი, სარეგისტრაციო კოდი: 010100000.05.001.019409, 2019, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4485888?publication=0>

12 სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ, სარეგისტრაციო კოდი: 060000000.05.001.019486, 2019, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90034?publication=118>

13 იგივე.

14 აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ერთობლივი ჯგუფის სამუშაო დოკუმენტი, პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე ფოკუსით, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხილეთ: <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

ნლობითმა ორგანოებმა (საკრებულოებმა) უნდა ჩამოაყალიბონ მუნიციპალიტეტის გენდერული თანასწორობის საბჭო იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას გენდერთან დაკავშირებულ საკითხებზე სისტემური მუშაობა მუნიციპალიტეტის მასშტაბით და კოორდინირებული თანამშრომლობა საქართველოს პარტლამენტში შექმნილ გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან.¹⁵ წარმოდგენილი ცვლილებების მიხედვით, მუნიციპალიტეტის გენდერული თანასწორობის საბჭოები სავალდებულო ინსტიტუტი გახდა, რაც სახელმწიფოს ადგილობრივ დონეზე საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში გენდერული თანასწორობის მეინსტრიმინგის საშუალებას მისცემს.

2019 წლის მარტში, საქართველოს მთავრობამ გამოაქვეყნა ანგარიში ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ. ანგარიში დაბალი ხარისხისაა და არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია გასატარებელი ღონისძიებების დიდ ნაწილზე. ადეკვატურადაა ასახული მხოლოდ ის აქტივობები, რომლებიც განხორციელდა უშუალოდ არასამთავრობო ან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ან მათთან თანამშრომლობით.¹⁶ ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში სამი პრიორიტეტული მიმართულებაა განსაზღვრული კანონმდებლობასთან, სახელმწიფო პოლიტიკასთან, მსხვერპლის მიერ სერვისებზე წვდომასთან, სტერეოტიპებისა და ოჯახური ძალადობის მიმართ საზოგადოებრივ განწყობასთან მიმართებაში.

ამასთან, 2019 წელს გამოქვეყნდა გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს ქალების, მშვიდობის და უსაფრთხოების შესახებ რეზოლუციის 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ 2018 წლის ანგარიში¹⁷. გენდერული თანასწორობის საპარლამენტო საბჭოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის 2018 წლის ანგარიში კარგად სტრუქტურირებული დოკუმენტია და ასახავს იმ პროგრესს, რაც ექვსი მიზნის მიღწევის მიმართულებით განხორციელდა. ეროვნული სამოქმედო გეგმის ანგარიშში წარმოდგენილია შემდეგი მიზნები¹⁸: პარლამენტის მხრიდან გენდერის საკითხებზე მუშაობის მიმართულებების განსაზღვრა; კანონმდებლობის გაუმჯობესება; სახელმწიფო მექანიზმების გაუმჯობესება; საბჭოს ინსტიტუციური გაძლიერება; ცნობიერების ამაღლება და მონიტორინგი.

გაუმჯობესებული გენდერული სტატისტიკის არსებობა 20 შედეგი 2020 წლისთვის დოკუმენტზე მომუშავე ერთობლივი ჯგუფის პრიორიტეტია¹⁹. 2019 წელს, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა, გაეროს გენდერული თანასწორობისა და ქალთა შესაძლებლობების გაზრდის ხელშეწყობის - გაეროს ქალთა ორგანიზაციასთან (UN Women) ერთად შეიმუშავა გამოკითხვის ახალი მეთოდოლოგია, რომელიც საქართველოში შრომის ანაზღაურებას შორის არსებული სხვაობის საკვლევად იქნა გამოყენებული. საბოლოო შედეგები 2020 წლის აპრილში გამოქვეყნდა²⁰.

15 გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, სარეგისტრაციო კოდი: 010100000.05.001.019409, 2019, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91624?publication=8>

16 ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, 2018, იხილეთ: <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/3660EVAWანგარიში2018.pdf>

17 გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს ქალების, მშვიდობის და უსაფრთხოების შესახებ რეზოლუციის 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიში, 2018, იხილეთ: <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/72951325ანგარიში-2018-.pdf>

18 გენდერული თანასწორობის საპარლამენტო საბჭოს 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების ანგარიში, 2018, იხილეთ: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/109218/ანგარიში_2018

19 აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ერთობლივი ჯგუფის სამუშაო დოკუმენტი, პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე ფოკუსით, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხილეთ: <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

20 გენდერული სახელფასო სხვაობა და უთანასწორობა საქართველოს შრომის ბაზარზე UN Women, 2020, იხილეთ: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2020/gender%20pay%20gap_georgia_eng.pdf?la=en&vs=636

ევროკავშირის ახალგაზრდებისთვის პროგრამაში ჩართულ ახალგაზრდა მენარმეებს შორის ქალი მონაწილეების 50%-მდე ზრდა 2017 წლის მიზანი იყო;²¹ 2020 წელს კი ეს მაჩვენებელი 75%-მდე უნდა გაიზარდოს. საქართველოს პრემიერ მინისტრის ოფისის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით²² ევროკავშირის ახალგაზრდებისთვის პროგრამაში ქალთა მონაწილეობა 2019 წლისთვის ასე გამოიყურება: 2,691 მონაწილე კომპეტენციის განვითარების აქტივობებში - 1532 (60%) ქალი მონაწილე; 31 ახალგაზრდა, ვინც ისარგებლა მენტორის პროგრამით - 26 (51%) ქალი მონაწილე; 39 ახალგაზრდა სამუშაოს მაძიებელი, რომელმაც სასერტიფიკატო პროცესი დაასრულა - 33 (85%) ქალი მონაწილე; 81 ახალგაზრდა, რომელმაც სტაჟირების პროგრამა გაიარა - 56 (70%) ქალი მონაწილე.

არსებული გამოწვევები

გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის საკანონმდებლო ჩარჩოს მნიშვნელოვნად გაუმჯობესების მიუხედავად, გაუპატიურების განმარტება კვლავ არ არის სტამბოლის კონვენციასთან და ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენციასთან (CEDAW) შესაბამისობაში. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი გაუპატიურებას განმარტავს, როგორც ძალადობრივ აქტს ან ძალადობის მუქარას, სადაც თანხმობის არარსებობა დანაშაულის მთავარი საკითხი არ არის.²³ ამასთან, გაუპატიურება ქორწინებაში ღიად კრიმინალიზებული არ არის და არ მიიჩნევა დამამძიმებელ გარემოებად.²⁴ სტამბოლის კონვენციის მიერ ქალთა დაცვისათვის განსაზღვრული საერთაშორისო სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად, აუცილებელია გაუპატიურების დეფინიციის ცვლილება და ქორწინებაში გაუპატიურების დამატება.

ამ დრომდე, ქალთა უფლებებთან დაკავშირებული საპარლამენტო ან სამთავრობო სამოქმედო გეგმები მხოლოდ ნაწილობრივ ხორციელდება. 2019 წლის იმპლემენტაციის ანგარიშები ჯერ კიდევ არ არის საჭაროდ ხელმისაწვდომი მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული სამოქმედო გეგმები სრულად უნდა განხორციელდეს 2020 წლის ბოლოსთვის. მაგალითად, განხორციელების დაბალ დონეზეა ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის 2018 წლის ღონისძიებები; მუნიციპალიტეტების მიერ გასატარებული ღონისძიებები ოჯახური ძალადობის აღმოსაფხვრელად ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა; გამოწვევად რჩება სოციალური სამსახურის ეფექტურობა; ცნობიერების ამაღლების კამპანიები მოკლევადიან შედეგებს იძლევა, ხოლო ოჯახური ძალადობის მიმართ დამოკიდებულება კვლავ პრობლემურია.²⁵

გენდერული თანასწორობის საპარლამენტო საბჭოს 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის 2018 წლის განხორციელების ანგარიშში მნიშვნელოვანი პროგრესი იკვეთება, თუმცა გამოწვევად რჩება რამდენიმე მიმართულება: 2018 წელს პარლამენტმა არ დაამტკიცა სავალდებულო გენდერული კვოტირება პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალების

21 აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ერთობლივი ჯგუფის სამუშაო დოკუმენტი, პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე ფოკუსით, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხილეთ: <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

22 ინფორმაცია მოწოდებულია ლელა აკიაშვილის მიერ - საქართველოს პრემიერ მინისტრის მრჩეველი.

23 მუხლი 137, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999, იხილეთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426?publication=212>

24 რეკომენდაციები საქართველოში სექსუალური დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით, Equality Now, 2019, იხილეთ: https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/equalitynow/pages/2039/attachments/original/1569415794/Recommendations_for_combating_impunity_for_sexual_violence_in_Georgia_.pdf?1569415794

25 ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მსხვერპლთა (დაზარალებულთა) დასაცავად გასატარებელ ღონისძიებათა 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, 2018, იხილეთ: <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/3660EVAWანგარიში2018.pdf>

წარმომადგენლობის გასაუმჯობესებლად; არ მომხდარა ახალი ინიციატივის წარდგენა საანგარიშო პერიოდში; შრომის ანაზღაურებაში არსებული სხვაობის გამოთვლის მეთოდოლოგია ჯერ კიდევ არ შემუშავებულა.²⁶ შრომის ანაზღაურებაში არსებული გენდერული უთანასწორობის ახალი კვლევის საფუძველზე²⁷ საჭიროა შემუშავდეს შესაბამისი პოლიტიკა, რათა აღმოიფხვრას 35%-იანი²⁸ სხვაობა.

ევროკავშირი ახალგაზრდობისთვის პროგრამის შესახებ ზემოთ წარმოდგენილი ინფორმაცია აჩვენებს, რომ ახალგაზრდა ქალების მონაწილეობის მაჩვენებელი კომპეტენციის განვითარების აქტივობებსა (60%) და მენტორის პროგრამებში (51%) დაბალია და ნაკლებად სავარაუდოა, რომ 2020 წლისთვის სამიზნე 75%-იან მაჩვენებელს მიაღწევს.

ასოცირების შესახებ შეთანხმებასთან კავშირი

ევროსაბჭოს დირექტივა 2004/113/EC-ის განხორციელება, რომელიც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით არის სავალდებულო, სექსუალურ შევიწროებას განსაზღვრავს, როგორც სქესის მიხედვით დისკრიმინაციის ფორმას (მუხლი 4 (3)) და აღნიშნავს, რომ სექსუალური შევიწროება შესაძლოა მოხდეს შრომითი ბაზრის მიღმა (პრინციპი 9).²⁹ შესაბამისად, სექსუალურ შევიწროებაზე რეგულაციების დამტკიცება მნიშვნელოვანია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესასრულებლად.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი საქართველოს მოუწოდებს “განაგრძოს ანტიდისკრიმინაციული კანონის იმპლემენტაცია”. ზემოთ ნახსენები ცვლილებები, რომელიც შეეხო დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ საქართველოს კანონსა და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსს და რომელიც თანასწორობაზე პასუხისმგებელი ორგანოს გაძლიერებას და დისკრიმინაციის საჩივრების ვადების გაზრდას ემსახურება, უზრუნველყოფს საქართველოში ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის ეფექტურ იმპლემენტაციას.

გენდერული თანასწორობის გაძლიერება და სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ქალების და კაცების თანასწორობის უზრუნველყოფა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების 2017-2020 წლების დღის წესრიგით გათვალისწინებული მოკლევადიანი პრიორიტეტებია. გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების შეგროვება და შრომის ანაზღაურებაში არსებული სხვაობის ანალიზი ხელს უწყობს ქალებისა და კაცების თანასწორობას ეკონომიკურ სფეროში, თუმცა საქართველოში ჯერ კიდევ არ არსებობს თანმიმდევრული პოლიტიკა ქალებისა და კაცების ეკონომიკური თანასწორობის უზრუნველსაყოფად.

დასკვნა და რეკომენდაციები

შედეგი 2-ის მიმართულებით საქართველოს პროგრესის შეფასება დამაკმაყოფილებელია. ხორციელდება გენდერის მიმართულებით არსებული სამოქმედო გეგმები და ასევე მიმდინარეობს გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების შეგროვება. საანგარიშო

26 გენდერული თანასწორობის საპარლამენტო საბჭოს 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების ანგარიში, 2018, იხილეთ: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/109218/ანგარიში_2018

27 Petreski, M (forthcoming), Analysis of the Adjusted Gender Pay Gap in Georgia, UN Women

28 “ქალი და კაცი საქართველოში” 2019, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. 2019. იხილეთ: https://www.geostat.ge/media/27545/W%26M-GEO_2019.pdf

29 ევროსაბჭოს დირექტივა 2004/113/EC საქონლისა და მომსახურებების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით მამაკაცისა და ქალის თანაბარ მოპყრობის პრინციპის განხორციელება, 2004, იხილეთ: <https://eur-lex.europa.eu/leg-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0113>

პერიოდში გაუმჯობესდა ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა; ეფექტური მონიტორინგი ხორციელდება საქართველოს სახალხო დამცველის მხრიდან. მოხდა სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირება და საქართველოს კანონმდებლობა ამჟამად თითქმის სრულად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ბიზნესსა და ევროკავშირი ახალგაზრდობისთვის პროგრამაში ქალების ჩრთულობა ახლოს არის 2020 წლისთვის განსაზღვრულ სამიზნე მაჩვენებელთან.

იმისათვის, რომ სრულად მოხდეს გენდერულ თანასწორობასა და ოჯახურ ძალადობაზე ეროვნული სამოქმედო გეგმების იმპლემენტაცია, რეკომენდირებულია შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება:

- უნდა შეიცვალოს გაუპატიურების განმარტება და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად განმარტება უნდა დაეფუძნოს თანხმობის პრინციპს;
- პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს გენდერული კვოტირების შესახებ კანონმდებლობა ქალების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართულობის უზრუნველსყოფად;
- შრომის ანაზღაურებაში არსებული სხვაობის შესამცირებლად უნდა შემუშავდეს სახელმწიფო სტრატეგია და უნდა გაუმჯობესდეს დათვლის მეთოდოლოგია;
- უნდა გაიზარდოს სოციალური მომსახურების სააგენტოს ფინანსური და ადამიანური რესურსები იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს ოჯახური და გენდერული ნიშნით ძალადობაზე ეფექტური რეაგირება.

3

სტრატეგიული კომუნიკაციების გაძლიერება და მედიის პლურალიზმის და დამოუკიდებლობის მხარდაჭერა

თამარ კინწურაშვილი, მედიის განვითარების ფონდის დირექტორი

სტრატეგიული კომუნიკაციები და მედია პლურალიზმი და დამოუკიდებლობა აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2020 წლისთვის მისაღწევ 20 შედეგს შორის სამიდან ერთ-ერთი ყოვლისმომცველი/კომპლექსური შედეგია. ეს ეფექტიანი სტრატეგიული კომუნიკაციის მნიშვნელობას კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს და მიზნად ისახავს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მოსახლეობას შორის ევროკავშირის შესახებ ცნობიერებისა და სანდოობის ამაღლებას, ასევე ევროკავშირის მოქალაქეებისთვის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას¹.

მიუხედავად იმისა, რომ მისაღწევი შედეგის განხორციელების პროცესში ჩართულია ასხვადასხვა დაინტერესებული მხარე, წარმოდგენილ შეფასებაში ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს მთავრობის ქმედებებზე, რომლებიც გავლენას ახდენს ზოგად მედია გარემოზე და მათ თავსებადობაზე საერთაშორისო სტანდარტებთან.

არსებული სიტუაცია: მედია გარემო და მდგრადობის გაძლიერება

Freedom House-ის მსოფლიოში თავისუფლების 2019 წლის ინდექსის მიხედვით, საქართველო კვლავ რჩება ნაწილობრივ თავისუფალ ქვეყნების სიაში². კიდევ ერთ ანგარიშში, კერძოდ IREX-ის მედიის მდგრადობის ინდექსში (MSI)³, გამოთქმულია წუხილი ხელისუფლების მცდელობის გამო, შეზღუდოს გამოხატვის თავისუფლება, რის გამოც ქვეყნის მაჩვენებელი 2018 წლის 2.31-დან 2019 წელს 2.25-მდე მცირედით შემცირდა.

ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების იმპლემენტაციის შესახებ საქართველოზე გამოქვეყნებულ უახლეს ანგარიშში⁴ აღნიშნულია, რომ საქართველოს მედია გარემო ისევ პოლარიზებულია და რომ ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილი რუსთავი-2-ის მეფლობელების ცვლილებამ ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების შემდეგ, გავლენა მოახდინა საერთო მედია გარემოზე. ანგარიშში ხაზგასმულია პროკურატურის მიერ დაწყებული გამოძიება რამდენიმე მედია საშუალების მეფლობელის/მენეჯერის მიმართ; კერძოდ კი საუბარია ახლადშექმნილ მთავარ არხზე, ფორმულასა და ტვ პირველზე.

პრობლემები შეექმნა კიდევ ერთ, ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილ სატელევიზიო არხს - აჭარის საზოგადოებრივ მაუწყებელს, რომელიც ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისისა (ODHIR) და ევროკავშირისა (EU) და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP)⁵ შეფასებებით, მიუკერძოებელი მედია საშუალებაა. პრობლემები დაიწყო 2019 წელს არხის გენერალური დირექტორის იმპიჩმენტით და მისი თანამდებობიდან გადაყენებით, რასაც ახალი

1 ევროკომისია, ბრიუსელი, 9.6, 2017. საერთო საშტატო სამუშაო დოკუმენტი. აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის. გვ. 6, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xMHTsn>

2 Freedomhouse, (n.d.), ხელმისაწვდომია: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/georgia>

3 IREX-ის მედიის მდგრადობის ინდექსი (MSI) 2019, გვ.3, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2ytBVwq>

4 ევროკომისია, ბრიუსელი, 6.2.2020. საერთო საშტატო სამუშაო დოკუმენტი. ასოცირების იმპლემენტაციის მოხსენება საქართველოს შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VLSNGP>

5 აშშ-ს საელჩოს განცხადება აჭარის საზოგადოებრივი მაუწყებლის გარშემო განვითარებულ საკითხებზე (18 აპრილი), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VSAOhP>

ამბების სამსახურში საკვანძო თანამშრომლების ჩანაცვლება⁶ და ჟურნალისტების ქუჩის საპროტესტო გამოსვლები მოჰყვა, რა დროსაც კომპანიის გენერალურ დირექტორს ცენზურაში ადანაშაულებდნენ⁷.

2019 წელს ინტერნეტის თავისუფლების ინდექსის მონაცემები შენარჩუნდა (75/100)⁸ და საქართველო კვლავ რჩება თავისუფალი ინტერნეტის მქონე ქვეყნების რეიტინგში. თუმცა, ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების კვლევების საფუძველზე, Freedom House-ის ანგარიშში იდენტიფიცირებული იყო მთავრობასთან აფილირებული ყალბი ანგარიშებისა და ჯგუფების სოციალურ მედიაში აქტიურობის პრობლემა, რომლებიც მცდარი ინფორმაციის გავრცელებით ამრუდებენ საინფორმაციო გარემოს.

2019 წლის დეკემბერში, Facebook-მა საქართველოს მთავრობასთან დაკავშირებულ გვერდებს სანქციები დაადო „კოორდინირებული არაავთენტური ქმედებების“ გამო და ასობით ანგარიში გააუქმა⁹. ეს პირველი ეტაპი იყო. 2020 წელს Facebook-მა კოორდინირებული არაავთენტური ქმედებების გამო არამართო მთავრობასთან ასოცირებული ანგარიშები (გვერდები და ჯგუფები) გააუქმა, არამედ ოპოზიციურ პარტიასთან - ერთიან ნაციონალურ მოძრაობასთან - დაკავშირებულს. ამასთან, ქვეყნის შიგნით წარმოებულ კამპანიებთან ერთად, Facebook-მა კოორდინირებული არაავთენტური ქმედება კრემლთან ასოცირებულ ქსელების - NewsFront-ის და SouthFront-ის პროპაგანდისტულ ვებ გვერდების შემთხვევაშიც გამოავლინა, რომლებიც რუსეთის მიერ ოკუპირებული ყირიმიდან იმართებიან¹⁰.

მთავრობის ადამიანის უფლებების 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმით ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ (FOI) კანონის დამტკიცება კვლავ ვერ მოხერხდა¹¹. კანონის მიზანი ინფორმაციის თავისუფლების სტანდარტების¹² გაუმჯობესება და იმ ორგანიზაციების წრის გაფართოებაა, რომლებიც ვალდებული არიან საჯარო ინფორმაცია გასცენ.

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების საფუძველით (ევროკავშირის 2010 წლის დირექტივის შესაბამისად), საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ შეიმუშავა კანონპროექტი, რომელიც უფლებამოსილებას ანიჭებს კომისიას მაუწყებელთა თვითრეგულირების ორგანოების გადაწყვეტილებებს გადახედოს. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კოალიციამ მკაცრად გააკრიტიკა კანონპროექტი¹³ და ეჭვი გამოთქვა მის რეალურ მიზნებზე, რაც მედიაზე მთავრობის კონტროლის გაზრდის მცდელობად შეფასდა. განცხადების მიხედვით, ევროკავშირის დირექტივის განხორციელება შესაძლებელია მედიის თვითრეგულირების გაძლიერებით და არა იმ ღონისძიებების გატარებით, რომლებიც სახელმწიფოს მხრიდან ცენზურის რისკს ზრდის.

6 საერთაშორისო ორგანიზაციამ „რეპორტიორები საზღვრების გარეშე“ შემოფოთება გამოხატა აჭარის საზოგადოებრივი მაუწყებლის დირექტორის მოადგილის თანამდებობიდან წასვლის შესახებ და მომხდარი შეაფასა, როგორც საქართველოში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მედია საშუალებაზე მზარდი პოლიტიკური წეხის ფაქტი. რეპორტიორები საზღვრების გარეშე, 5 თებერვალი, 2020. ქართული ტელეარხის დირექტორის მოადგილე თანამდებობას წნეხის ქვეშ ტოვებს, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Kiruyt>

7 OC-Media, 6 დეკემბერი, 2009. აჭარის საზოგადოებრივი მაუწყებლის ჟურნალისტები აპროტესტებენ საქმიანობაში „ჩარევას“ ახალი დირექტორის მხრიდან, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eEhoFW>

8 Freedomhouse, 2019, სოციალური მედიის კრიზისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.freedomonthenet.org/country/georgia/freedom-on-the-net/2019#B5>

9 Facebook, 20 დეკემბერი, 2019. კოორდინირებული არაავთენტური ქცევის გაუქმება საქართველოში, ვიეტნამსა და აშშ-ში, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xLptZ9>

10 Facebook, 5 მაისი, 2020. 2020 წლის აპრილის კოორდინირებული არაავთენტური ქცევის მოხსენება, ხელმისაწვდომია: <https://about.fb.com/news/2020/05/april-cib-report/>

11 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შუალედური ანგარიში, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2SBG7Rg>

12 მედიის განვითარების ფონდი (2015). მედიის თავისუფლება 2015, ხელმისაწვდომია: <http://mediameter.ge/ge/research/mediis-tavisupleba-2015>

13 Civil.ge, (2019), არასამთავრობოები: „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში დაგეგმილი ცვლილებები გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის რისკებს ქმნის, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/308482>

მდგრადობის გაძლიერების ძალისხმევის ფარგლებში, 2017 წლის ბოლოს საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები¹⁴ შეიტანა კანონმდებლობაში, რომლის მიხედვითაც მედიაწიგნიერების პროგრამების შემუშავების ფუნქცია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას დაეკისრა. 2018 წლის ოქტომბერში კომისიამ შექმნა მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობის დეპარტამენტი და მას მოქალაქეების მედიაწიგნიერების შესახებ ცნობიერების ამაღლების ვალდებულება დააკისრა¹⁵. თუმცა, კომისიის მედიაწიგნიერებისადმი მიდგომა არ ეფუძნება მხოლოდ მედიის მომხმარებლების მდგრადობის გაძლიერებას, არამედ ჟურნალისტების განათლებასაც, რაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხრიდან კითხვებს აჩენს. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ დაარსებული მედია აკადემია ჟურნალისტების ტრენინგებს ატარებს და ახლახან შექმნა მედია პლატფორმა - მედია კრიტიკა¹⁶ - რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების აღქმით, კრიტიკული მედია საშუალებების შინაარსობრივი კონტროლის ინსტრუმენტია¹⁷. ტვ პირველის წამყვანის წინააღმდეგ პრო-სამთავრობო, ანტილიბერალური ჯგუფების მხრიდან Facebook-ზე წამოწყებულ მადისკრედიტირებელ კამპანიას საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის Facebook გვერდზე დასპონსორებულმა სტატიაშე აუბა მხარი¹⁸.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მედია პროგრამების მენეჯერს მამუკა ანდელუაძეს¹⁹ მიაჩნია, რომ მარეგულირებლის დაქვემდებარებული მედიაკრიტიკის პლატფორმა არის საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის პარალელური ინსტიტუციის შექმნის ირიბი მცდელობა. ჟურნალისტური ეთიკის ქარტია პროფესიონალი ჟურნალისტების დამოუკიდებელ გაერთიანებას წარმოადგენს, რომელიც ანგარიშვალდებულია საზოგადოებისა და პროფესიის წინაშე.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის²⁰ მიერ მოწოდებული მონაცემები ასევე ცხადყოფს კომისიის მედიაწიგნიერების სტრატეგიისა და თანდართული სამოქმედო გეგმის²¹ პრობლემებს, რაც ნათლად განსაზღვრული ინდიკატორებისა და სამიზნე ჯგუფების არარსებობაში გამოიხატება: ზოგიერთი აქტივობა ტარდება თბილისის კერძო და საჯარო სკოლებში და არც ერთი არ ჩატარებულა უმცირესობებით დასახლებულ ადგილებში. კომისიამ არ გაითვალისწინა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჯგუფის რეკომენდაცია²² უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებული რეგიონების მოწყვლადობასთან დაკავშირებით, რომლებიც რუსული საინფორმაციო არხების პირდაპირი გავლენის ქვეშ არიან და ენის ბარიერის გამო არ აქვთ წვდომა ქართულ მედია წყაროებზე.

რაც შეეხება მედიის მოხმარების ჩვევებს, ტელევიზია ინფორმაციის ყველაზე პოპულარული წყაროა საქართველოში (69% - პირველი წყარო, 16% - მეორე წყარო),

14 ცვლილებები მაუწყებლობის შესახებ კანონში. მუხლი 14(1). <https://bit.ly/2yxFi5m>

15 საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დადგენილება, (2018), ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4345160?publication=0>

16 მედია კრიტიკა, (n.d.), ცალმხრივად გამჭირვალე (ნეტ)გაზეთი, ხელმისაწვდომია: <https://mediacritic.ge/>

17 გიორგი მგელაძე, ჟურნალისტური თვითრეგულირების გაერთიანების - საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიის ყოფილი დირექტორი მარეგულირებლის მიერ მედიის კრიტიკის ფუნქციის შეთავსებაში ძლიერ ინტერესთა კონფლიქტს ხედავს, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/archives/334746>

18 მითების დეტექტორი, (2 აპრილი, 2020). “მარეგულირებლის “დაფინანსებული კრიტიკა”, სახელისუფლებო და ანტილიბერალური გვერდები ვახო სანაიას წინააღმდეგ”, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bMHCn2>

19 ინტერვიუ

20 ტრენინგები მასწავლებლებისთვის და მოსწავლეებისთვის საქართველოს 3 ქალაქში (რუსთავი, საგარეჯო, თბილისი).

21 მედიაწიგნიერების განვითარების ხელშეწყობის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ (25 ივლისი, 2018), ხელმისაწვდომია: <http://www.gncc.ge/ge/legal-acts/solutions/2018-331-21.page>

22 არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციების კომენტარები მედიაწიგნიერების განვითარების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის პროექტთან დაკავშირებით, 20 ივნისი, 2018, ხელმისაწვდომია: http://mdfgeorgia.ge/eng/view_state-ments/462

რომელსაც ინტერნეტი/Facebook ჩამორჩება (24% - პირველი წყარო, 25% - მეორე წყარო)²³. უმცირესობებით დასახლებულ პუნქტებში მოსახლეობა არაქართულენოვან სატელევიზიო არხებს უფრო მეტად ენდობა (31% - AzTV, 13% - სომხური ტელევიზია), ვიდრე ქართულენოვან ადგილობრივ ან ნაციონალურ მაუწყებლებს, რაც შესაძლოა ენობრივი ბარიერის არსებობით აიხსნას²⁴.

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი აზრის კვლევების შედეგებში რუსული პროპაგანდა (10%) ეროვნული უსაფრთხოების მთავარი გამოწვევების ჩამონათვალშია²⁵, ადრეული კვლევები ცხადყოფს²⁶, რომ დეზინფორმაცია უფრო მეტად ქართულ მედია საშუალებებთან ასოცირდება, ვიდრე რუსულთან²⁷.

ევროკავშირი. კრემლის დეზინფორმაციასთან საბრძოლველად და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, სწრაფი რეაგირების მექანიზმების შექმნის მხრივ ევროკავშირი არაერთი პროექტს ახორციელებს²⁸. მედეგობის ხელშეწყობის ღონისძიებებთან ერთად, ევროკავშირი მხარს უჭერს ისეთ პროგრამებს, რომლებიც ადგილობრივი მედიის გაძლიერებას და პლურალისტური და ხარისხიანი ჟურნალისტიკის განვითარებას ისახავს მიზნად²⁹.

სტრატეგიული კომუნიკაცია

სახელმწიფო აქტორები. 2017 წლის 13 აპრილს საქართველოს მთავრობამ ევროკავშირსა და ნატოში საქართველოს გაწევრების კომუნიკაციის შესახებ 2017-2020 წლების სტრატეგია დაამტკიცა³⁰. წინა დოკუმენტისგან განსხვავებით, რომელიც 2013 წელს დამტკიცდა, ახლად შექმნილ პოლიტიკის დოკუმენტში პირველად არის აღიარებული რუსეთის ფედერაციის მხრიდან საქართველოს და სხვა პარტნიორი ქვეყნების წინააღმდეგ მიმდინარე საინფორმაციო ომის საფრთხე. შესაბამისად, კომუნიკაციის სტრატეგიის გაცხადებული მიზანი, ერთი მხრივ, რუსულ პროპაგანდასთან ბრძოლა, მეორე მხრივ კი ევროკავშირსა და ნატოზე საქართველოს მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლებაა. ეროვნული დონის აქტივობებთან ერთად, დოკუმენტში განსაზღვრულია ის ღონისძიებები, რომლებიც საქართველომ უნდა გაატაროს პარტნიორი ქვეყნების მხრიდან საქართველოს ევრო-ატლანტიკური მისწრაფებისადმი მეტი მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

ევროკავშირსა და ნატოში ინტეგრაციის შესახებ სტრატეგიული კომუნიკაციის მაკოორდინირებელი წამყვანი ორგანო საქართველოს მთავრობაა. პარლამენტი კი სტრატეგიის აღსრულების მონიტორინგზე პასუხისმგებელი შუალედურ (6 თვე) და ყოველწლიურ ანგარიშებზე დაყრდნობით³¹.

მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტის თანახმად, იმპლემენტაციის პროცესი ერთიან სამთავრობო მიდგომას ითვალისწინებს, საქართველოს პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის დეზინფორმაციის და პროპაგანდის საკითხებზე თემატური

23 NDI, დეკემბერი 2019, საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xJj9Bg>

24 კავკასიის ბარომეტრი, ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/nn2019ge/TRUMTVINFO-by-ETHNOCODE/>

25 NDI, CRRC, აპრილი 2019, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა საქართველოში, გვ.44, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3exB7qW>

26 NDI, CRRC, მარტი 2018, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა საქართველოში, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Kk8Fed>

27 68%-ს მიაჩნია, რომ ქართული ტელეარხები, ხოლო 45%-ს მიაჩნია, რომ რუსული ტელეარხები ავრცელებენ ხშირად დეზინფორმაციას.

28 East StratCom Task Force, ნოემბერი 2015, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cDXIAx>

29 Open Media Hub, 2016-2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Vqo03r>; ევროკავშირის ჯილდო ჟურნალიზმისთვის, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34QpruR>

30 “ევროკავშირსა და ნატოში საქართველოს გაწევრიანების კომუნიკაციის შესახებ საქართველოს მთავრობის სტრატეგია,” 2020 2017, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2017, 13 აპრილი. წვდომის თარიღი, 8 თებერვალი. ხელმისაწვდომია ქართულად: <https://bit.ly/2RSkRau>

31 იგივე. თავი 4. განხორციელების მექანიზმები. ინსტიტუციური ჩარჩო

მოკვლევის ჯგუფის ანგარიშის³² მიხედვით, სახეზეა ეფექტიანი მექანიზმების პრობლემა. საპარლამენტო მოკვლევის ჯგუფის თქმით, „არ არსებობს კოორდინაციის ერთიანი სტრუქტურა და სისტემა“. ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტი ვერ ასრულებს ზედამხედველის ფუნქციას სტრატეგიული კომუნიკაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის თვალსაზრისით და ეს ნაწილი მოკვლევის ჯგუფის ანგარიშში ასახული არ არის.

მთავრობის განკარგულების მიხედვით, ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომელიც 2017 წელს საგარეო საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა, კვლავ ყოველწლიური სამოქმედო გეგმისა და მისი განხორციელების ანგარიშის (შუალედური და ყოველწლიური) შემუშავებაზე პასუხისმგებელი³³. პრემიერ მინისტრის განკარგულების მიხედვით, კომუნიკაციის სტრატეგიის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები და შუალედური და ყოველწლიური ანგარიშები საჯარო უნდა იყოს. თუმცა, არც სამოქმედო გეგმები და არც მათი განხორციელების შესახებ ანგარიშები საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის. უფრო მეტიც, წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის მთავრობამ საჯარო ინფორმაცია არ მოგვანოდა, რის გამოც დოკუმენტების ადმინისტრაციული სარჩელით გამოთხოვა გახდა საჭირო. მსგავსი შეზღუდვებისა და საჯაროდ ხელმისაწვდომი მონაცემების არარსებობის გამო, შეუძლებელი ხდება მთავრობის სტრატეგიული კომუნიკაციის მიმართულებით გატარებული ღონისძიებების პრაქტიკული შედეგების სრულფასოვნად შეფასება.

გამონაკლისს წარმოადგენს საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ, რომელიც საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული სტრუქტურაა. ცენტრი ყოველწლიურ ანგარიშებს 2015 წლიდან მოყოლებული აქვეყნებს. 2018 წლის ყოველწლიურ ანგარიშში³⁴ წარმოდგენილია მონაცემები სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფებზე მორგებული აქტივობებისა და ამ აქტივობების მასშტაბების შესახებ.

Target groups	# of people	# of events
Pupils, students	15700	355
Representatives of local self-government/public servants	2500	55
Ethnic minorities	2000	37
Pupils	780	28
Population residing near the occupation line	315	11
Farmers, entrepreneurs	430	10
Media	300	10
Teachers		
Clergy	100	6
Security Sector Representatives	450	6
Public at large (3 or more target groups simultaneously)	15200	115

წყარო: საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ

წინაწლების მსგავსად³⁵, ცენტრის აქტივობები ფოკუსირებულია ყველაზე მეტად მოწყვლად ჯგუფებზე (სასულიერო პირები, ეთნიკური უმცირესობები) და მულტიპლიკატორებზე (მოსწავლეები, სტუდენტები).

32 საქართველოს პარლამენტის საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის დეზინფორმაციისა და პროპაგანდის საკითხებზე თემატური მოკვლევის ჯგუფი. საქართველოს სახელმწიფო პოლიტიკის გაძლიერება ქვეყანაში ანტიდასავლური დეზინფორმაციის და პროპაგანდის მიმართ, ხელმისაწვდომია: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136131/Disinfo_Report_FINAL_27.01_.2020_GEO_

33 საქართველოს პრემიერმინისტრი, „ევროკავშირისა და ნატოში საქართველოს გაწევრიანების კომუნიკაციის შესახებ საქართველოს მთავრობის სტრატეგია“, 2020 2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RP7NCn>

34 საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ, წლიური ანგარიში 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VHE4g7>

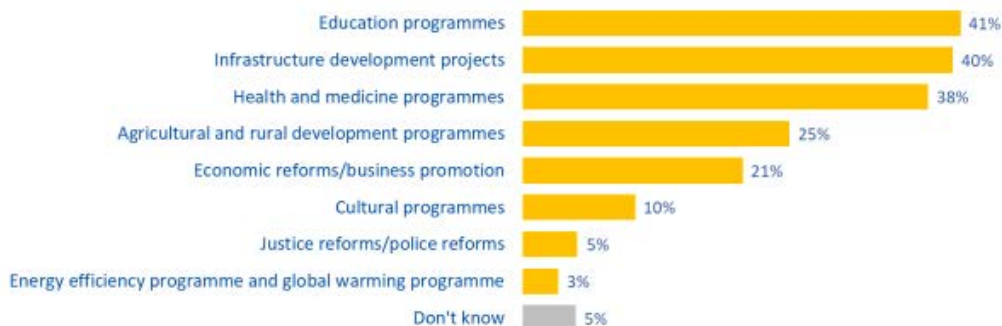
35 საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ, წლიური ანგარიში 2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2yp3U0h>

ევროკავშირი. სტრატეგიული კომუნიკაციების გაძლიერების მიზნით, ევროპული კომისია, საგარეო ქმედებათა ევროპული სამსახურის აღმოსავლეთ სტრატეგიული კომუნიკაციის სამუშაო ჯგუფი და ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში სხვადასხვა სახის აქტივობებს ახორციელებენ. მათ შორისაა რეგიონული კამპანია „ძალა ერთობაშია“, „ევროკავშირი საქართველოსთვის“³⁶ და „ახალგაზრდა ევროპელი ელჩები“³⁷.

ევროკავშირის აღქმა. მიღწეული შედეგების გასაზომად, ევროკავშირი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვს ქვეყანაში რეგულარულ გამოკითხვებს ატარებს. საქართველოს შესახებ ბოლო ყოველწლიური ანგარიშის³⁸ მიხედვით, ქართველების 80% ევროკავშირთან ურთიერთობას დადებითად აფასებს. ევროკავშირის გამოკითხულთა 71% ყველაზე სანდო საგარეო ინსტიტუტად აღიქვამს (არ შეცვლილა 2018 წლის შემდგომ); ქართველების 50%-ს ევროკავშირზე დადებითი შეხედულება აქვს, უარყოფითი კი - მხოლოდ 4%-ს; ქართველების 74%-ს (2017 წლის შემდეგ 16%-ით არის გაზრდილი მაჩვენებელი) აქვს ინფორმაცია ქვეყნისთვის გამოყოფილი ევროკავშირის ფინანსური დახმარებების შესახებ და 62% ამ დახმარებას ეფექტიანად მიიჩნევს. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროგრამებიდან ყველაზე მეტი რესპონდენტი საგანმანათლებლო (41%), ინფრასტრუქტურის განვითარების (40%) და ჯანმრთელობისა და მედიცინის (38%) პროექტებს იცნობს. კულტურასთან (10%, 2018 წელს 18%-ით შემცირებული მაჩვენებელი), სასამართლოსთან და პოლიციის რეფორმასთან (8%) და „ენერგო ეფექტურობასთან“ (2%) დაკავშირებული პროექტები ნაკლებადაა ცნობილი გამოკითხულ რესპონდენტებს შორის.

FIGURE 11 – Which specific programme(s) do you know? (Q2.6.1, multiple answers possible)

(Percentages refer to Georgians who were aware of specific programmes financed by the EU)



წყარო: ევროკავშირის სამეზობლოს საზოგადოებრივი აზრის კვლევა

კავკასიის ბარომეტრის 2019 წლის მონაცემების მიხედვით, ქართულ დასახლებებთან შედარებით (84% მხარს უჭერს, 10% არ უჭერს მხარს, 6%-მა არ იცის პასუხი), უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში საქართველოს მთავრობის გაცხადებული მიზნის - გახდეს ევროკავშირის წევრი - მხარდაჭერა შედარებით ნაკლებია (56% მხარს უჭერს, 12% არ უჭერს მხარს, 27%-მა არ იცის პასუხი)³⁹. საქართველოში ევროკავშირის მიმართ დამოკიდებულებისა და ცოდნის შეფასების შესახებ 2019 წლის გამოკითხვა⁴⁰ ასევე აჩვენებს, რომ სოფლად მცხოვრებ მოსახლეობას უფრო მეტად სჭერა, რომ ევროკავშირი ქართულ ტრადიციებს უქმნის საფრთხეს (12% სრულად

36 20 შედეგი 2020 წლისთვის მონიტორინგი - მდგომარეობა 2019 წლის მარტში, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ezr70l>

37 ახალგაზრდა ევროპელი ელჩები, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RRX628>

38 EU Neighbors Est, 4th Wave (გაზაფხული 2019), წლიური გამოკითხვის მოხსენება, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34RV8Eo>

39 NDI: საზოგადოებრივი განწყობები საქართველოში, ნოემბერ-დეკემბერი 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xAHaupt>

40 ევროკავშირის მიმართ დამოკიდებულებისა და ცოდნის შეფასება საქართველოში, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/eu2019ge/EUTHREAT-by-SETTYPE/>

ეთანხმება, 40% უფრო მეტად ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება), ვიდრე დედაქალაქში მაცხოვრებლებს (8% სრულად ეთანხმება, 27% უფრო მეტად ეთანხმება, ვიდრე არ ეთანხმება), მაშინ როდესაც უმცირესობათა დასახლებებში ადამიანების მნიშვნელოვან რაოდენობას დასმულ შეკითხვებზე პასუხი არ აქვთ (39% არ იცის პასუხი). აღსანიშნავია ისიც, რომ უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში ადამიანების დიდი რაოდენობა ინფორმაციას არაფორმალური წყაროებიდან იღებს (8% - მეზობლები/მეგობრები, 9% - ოჯახის წევრები, 4% - კოლეგები)⁴¹.

დასკვნა და რეკომენდაციები

რეგიონის ქვეყნებს შორის საქართველოს ფუნქციონირებადი და შედარებით თავისუფალი პლურალისტური მედია გარემო აქვს. თუმცა, ვითარება კვლავ მყიდვად და პოლიტიკურ და მედია მფლობელობის ცვლილებებთან მიმართ მოწყვლადია. საქართველოს მთავრობის მიერ მედეგობის გაძლიერების მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები (საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიას დაქვემდებარებული მედიაწიგნიერების ერთეული) სუსტია და უფრო მეტად შიდა პოლიტიკურ დღის წესრიგთანაა თანხვედრაში, ვიდრე კრემლის საინფორმაციო გავლენის ოპერაციებზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა სტრატეგიული კომუნიკაციების მაკოორდინირებელი წამყვანი ორგანია, არ არსებობს იმის დამადასტურებელი მტკიცებულებები, რომელიც ადასტურებს, რომ მთავრობის სტრატეგიაში საკუთარ ფუნქციას ასრულებს ან ის, რომ ადგილობრივ მოსახლეობასთან კომუნიკაციაში ევროკავშირში ინტეგრაცია საშინაო დისკურსის პრიორიტეტული თემაა.

მედია

■ საერთაშორისო ორგანიზაციებმა უნდა განაგრძონ ყურადღებით დაკვირვება და რეაგირება მოახდინონ მედია თავისუფლებისა და პლურალიზმის წინაშე მდგარ საფრთხეებზე, განსაკუთრებით 2020 წლისთვის დაგეგმილი საპარლამენტო არჩევნების კონტექსტში.

■ მნიშვნელოვანია Facebook-თან ჩამოყალიბდეს მჭიდრო თანამშრომლობა იმისათვის, რომ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე საქართველოზე გავრცელდეს რეკლამების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული წესები და სწრაფად მოხდეს რეაგირება სოციალური ქსელის ბოროტად გამოყენებისა და საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირების შემთხვევებზე.

■ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ ყურადღება უნდა გაამახვილოს მედიის მომხმარებელთა მედეგობის განვითარებაზე, შინაარსობრივ საკითხებზე ჟურნალისტების განათლების ნაცვლად, რაც მედიის თვითრეგულაციის ფორმატში განსჯის საგანი შეიძლება იყოს. კომისიამ საკუთარი რესურსები ყველაზე მეტად მოწყვლადი ჯგუფებისკენ (ეთნიკური უმცირესობებისკენ) უნდა მიმართოს და ნათლად განსაზღვროს პრიორიტეტები.

41 NDI: საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2019 წლის ნოემბერ-დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://caucasusbarometer.org/ge/nn2019ge/INFSOUF1-by-SETTYPE/>

სტრატეგიული კომუნიკაცია

■ აუცილებელია შეიქმნას ისეთი ფორმატი, სადაც შესაძლებელი იქნება ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა იმისათვის, რომ შეთანხმება შედგეს ყველაზე ეფექტიან მოდელზე, რაც მთავრობას საშუალებას მისცემს სწრაფი რეაგირება მოახდინოს გარე აქტორების საინფორმაციო გავლენის აქტივობებზე და განავითაროს და ხელი შეუწყოს პოზიტიურ ევრო-ატლანტიკურ დღის წესრიგს.

■ პარლამენტმა უნდა შეასრულოს მისი მაკონტროლებელი ფუნქცია, რათა მთავრობა სტრატეგიული კომუნიკაციის სამოქმედო გეგმის განხორციელებაზე ანგარიშვალდებული გახადოს.

■ ევროკავშირმა, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა მეტი ყურადღება უნდა გაამხვილონ უმცირესობათა დასახლებებზე და სოფლად მცხოვრებ პირებზე, სადაც გარკვეულ საკითხებზე ცნობიერება საკმაოდ შეზღუდულია და უნდა გამოიყენონ კომუნიკაციის მრავალფეროვანი საშუალებები, მათ შორის არაფორმალური, რათა არ მოხდეს მხოლოდ ახალ მედიაზე ფოკუსირება.

უფრო ძლიერი ეკონომიკა

ეკონომიკური განვითარება
და საბაზრო შესაძლებლობები

4

საინვესტიციო და ბიზნეს-გარემოს გაუმჯობესება და მცირე და საშუალო საწარმოების ზრდის პოტენციალის ხელშეწყობა

დავით ცისკარიძე, საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკური განვითარების ცენტრის დირექტორი

აღმოსავლეთ პარტნიორობის „მე-4 შედეგის“ ძირითად მიზნებს წარმოადგენს ბიზნესისა და საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება და მცირე და საშუალო ზომის კომპანიების ზრდა, რაც მიიღწევა „ევროკავშირი ბიზნესისთვის“ (EU4Business) ინიციატივის თანახმად მიღებულ რეგულაციებსა და გასათარებელ ზომებში ცვლილებების განხორციელების გზით.¹ „მე-4 შედეგისა“ და მის მისაღწევად დასახული მიზნებისა და ინდიკატური სამუშაო გეგმის შესაბამისად, 2018-2019 წლებში, საქართველომ განახორციელა მნიშვნელოვანი სტრუქტურული რეფორმები და შეიმუშავა სხვადასხვა მცირე და საშუალო საწარმოების (SME) მხარდაჭერისა და განვითარების პოლიტიკა. მიუხედავად იმისა, რომ საოპერაციო საწარმოების უდიდესი წილი მოდის SME-ებზე, მთავრობა აღიარებს, რომ მათი წვლილი მთლიან შიდა პროდუქტთან (GDP) მიმართებაში კვლავაც ძალიან დაბალია და შესრულება ისევ სუსტია.²

რა გაკეთდა

სტრუქტურული რეფორმები

საქართველოს განვითარება და უკანასკნელ წლებში მიმდინარე რყევების მიმართ მედეგობა მიუთითებს იმაზე, რომ სტრუქტურულმა რეფორმებმა გამოიყო ნაყოფი და დაიდო უკეთესი ეკონომიკური შედეგები.

მიმდინარე და დაგეგმილი რეფორმები ორიენტირებული უნდა იყოს ეკონომიკის სტრუქტურულ გარდაქმნაზე, ეკონომიკურ შესაძლებლობებთან ინკლუზიურ წვდომაზე, პროდუქტიულობის გაუმჯობესებასა და ქვეყნის კონკურენტუნარიანი უპირატესობების ეფექტურ გამოყენებაზე. ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებისა და მისი მეტი ინკლუზიურობისათვის, მთავრობა ახორციელებს სტრუქტურული რეფორმების პროგრამას, რათა ხელი შეუწყოს ინვესტიციებს, პროდუქტიულობის ზრდას, კერძო სექტორში ინვესტიციებსა და დასაქმების ახალი შესაძლებლობების შექმნას. ასეთი რეფორმებიდან ყველაზე ახალია:

- საპენსიო რეფორმა: 2019 წლის იანვარში შემოღებული იქნა სახელმწიფოს მიერ მართული საპენსიო შენატანების სქემა. მთავრობა მიიჩნევს, რომ ხსენებულ საპენსიო რეფორმას ექნება მნიშვნელოვანი ეკონომიკური შედეგი, იგი ხელს შეუწყობს დანაზოგების შექმნასა და მწარმოებლურობას და, ასევე, ქართული კომპანიების ეროვნული ვალუტაში გრძელვადიანი დაფინანსების უზრუნველყოფას. ზოგიერთ კვარტალში ექვეყნებოდა დადგა თუ რამდენად შეძლებდა საქართველო ასეთი ფონდის ეფექტიან მართვას. ასევე პრობლემას წარმოადგენდა ფონდის გამოყენებისთვის აუცილებელი მკაფიო სტრატეგიის არარსებობა და მისი პოტენციური მომგებიანობა. კერძოდ ის, თუ როგორ მოხდებოდა ამ უკანასკნელის მიღწევა ქვეყანაში არსებული შეზღუდული საინვესტიციო შესაძლებლობებით. თუმცა, 2019 წლის იანვრიდან დაიწყო შენატანების დაგროვება და სისტემას ჰყავს 717,860 მონაწილე (მთლიანი

1 ევროკომისია, „მიღებული აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამუშაო პროგრამა - პლატფორმა 2, ეკონომიკური განვითარება და საბაზრო შესაძლებლობები“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/325ScVl>

2 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარების სტრატეგია 2016-2020, ხელმისაწვდომია: http://www.economy.ge/uploads/files/2017/ek_poli-tika/eng_sme_development_strategy.pdf

შრომის ბაზრის 42%).³

■ **კაპიტალის ბაზრის განვითარება:** გრძელვადიანი, დაბალფასიანი დაფინანსების უზრუნველყოფამ, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს მთავრობა დააყენა პოლიტიკური დილემების წინაშე. მაშინ, როდესაც ქვეყნის შიგნით გრძელდება კაპიტალის დაგროვება და ფულის ნაკადი მატულობს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების შედეგად და ახლა უკვე ახალი ქართული საპენსიო ფონდის საშუალებით, არსებობს SME-ების ეროვნულ ვალუტაში გრძელვადიანი დაფინანსების დეფიციტი⁴ და ეს პრობლემას უფრო მეტად ღრმავდება. ამასობაში, მეორეს მხრივ, იზრდება მოთხოვნა გრძელვადიან შიდა კაპიტალზე. ამიტომ, იმისათვის, რომ მოხდეს ამ ორი უდიდესი მაკროეკონომიკური მიმართულების ეფექტური დაკავშირება და უზრუნველყოფილი იქნას კაპიტალის ბრუნვის შედეგიანი პროცესი, რეფორმა მიმართულია გრძელვადიან ფინანსურ რესურსებზე წვდომის გაუმჯობესებისკენ, ეკონომიკაში ინვესტიციების წახალისებისა და საგარეო ეკონომიკური შოკების მიმართ ფინანსური სისტემის მედეგობის გაძლიერებისკენ. განხორციელდა შემდეგი რეფორმები:

■ **ფინანსური ბაზრის რისკების მინიმუმამდე დაყვანის მიზნით,** პარლამენტმა დაამტკიცა „კანონი ფინანსური გირავნობის, ურთიერთგაქვითვისა და დერივატივების შესახებ“. ფონდების შექმნის ხელშეწყობისა და დანაზოგების წახალისების მიზნით, მთავარი დაინტერესებული მხარეების მიერ დასრულების ფაზაშია „კანონი საინვესტიციო ფონდების შესახებ“, რომელიც მალე წარედგინება პარლამენტს შემდგომი განხილვისა და მიღებისათვის;

■ **იმ ინვესტორების ნდობის უზრუნველსაყოფად,** ვინც ქართულ კომპანიებში ინვესტიციას ახორციელებს ობლიგაციების მეშვეობით, დაინტერესებული მხარეები განიხილავენ „კანონს ფასიანი ქაღალდების ფლობის შესახებ“, რომელიც მალე წარედგინება პარლამენტს.

ინვესტიციების ხელშეწყობისა და სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით, 2018 წელს განხორციელდა საჯარო-კერძო პარტნიორობის (PPP) რეფორმა.⁵ ეს რეფორმა მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია ისეთი მიმართულებებით, როგორებიცაა: პროექტების ეფექტიანობის ზრდა, კერძო დაფინანსების მოზიდვა, საჯარო ფინანსების ეფექტიანობის ზრდა, საჯარო და კერძო სექტორებს შორის რისკების გაზიარების ხელშეწყობა, კერძო პარტნიორის „ნოუ-ჰაუდან“ სარგებლის მიღება, ისევე როგორც საჯარო ინფრასტრუქტურის/მომსახურების ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ზრდა და რისკების ადექვატური გადანაწილების მხარდაჭერა;

■ **ბიზნეს-გარემოს შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით,** მთავრობა, საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებთან (IFI) ერთად, ახორციელებს „გადახდისუნარობის“ სისტემის რეფორმირებას. იგი ორიენტირებულია სიცოცხლისუნარიანი კომპანიების რეაბილიტაციაზე, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ რეაბილიტაცია იქნება შეუძლებელი, იგი მაინც იძლევა გაკოტრებასთან დაკავშირებული პროცედურების სწრაფად ამოქმედების საშუალებას. საკანონმდებლო ინიციატივა მნიშვნელოვნად

3 დღეისათვის საპენსიო აქტივების სრული ღირებულება შეადგენს 547 მილიონ ლარს, ხელმისაწვდომია: <https://www.pensions.ge/>, accessed on 01.22.2020

4 ევროპის საინვესტიციო ბანკი, საქართველო, სამეზობლო SME დაფინანსება, თებერვალი 2016, ხელმისაწვდომია: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_report_neighbourhood_sme_financing_georgia_en.pdf; საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია, “IFC ხელს უწყობს საქართველოში მცირე ბიზნესებისა და ქალი მეწარმეების ფინანსებზე წვდომის ზრდას“, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://ifcextapps.ifc.org/IFCExt/Pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/AD6BC65F2697F-CA285258450002FDA08>

5 ახალი კანონი „საჯარო-კერძო პარტნიორობის შესახებ“ და საქართველოს მთავრობის განკარგულება საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების პროცედურის დამტკიცების შესახებ, ამოქმედდა 2018 წლიდან, ასევე ჩამოყალიბდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „საჯარო-კერძო პარტნიორობის სააგენტო“, ხელმისაწვდომია: www.ppp.gov.ge, <https://bit.ly/38lcYRK>

გაუმჯობესებს კრედიტორთა უფლებების დაცვის ხარისხს, ხოლო შემდგომი დახმარების მიზნით, უმოკლეს ვადაში, განზრახულია ახალი „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების“ შესახებ კანონპროექტის პარლამენტისთვის წარდგენა;

■ მოგების გადასახადის რეფორმამ, რომელიც ძალაში შევიდა 2017 წლის იანვარში, ბიზნეს-საქმიანობის გაფართოების ხელშეწყობის მიზნით, გადაუნაწილებელ და რეინვესტირებულ კორპორატიულ მოგებაზე ნულოვანი საგადასახადო განაკვეთის დაწესებით, ბიზნეს- და კერძო სექტორისთვის მნიშვნელოვნად შეამსუბუქა საგადასახადო ტვირთი. რეალური საგადასახადო ტვირთი 16.4%-დან შემცირდა 9.9%-მდე და მსოფლიო ბანკის მცირეგადასახადიანი ქვეყნების საგადასახადო ინდექსის მიხედვით საქართველომ დაიკავა მესამე ადგილი.

მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების მხარდაჭერა

უკანასკნელი წლების მანძილზე საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოების (SME) ინსტიტუციონალურმა და მარეგულირებელმა სტრუქტურამ განიცადა რამდენიმე ცვლილება. კერძოდ, მიღებულ იქნა „მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია 2016-2020 წლებისთვის“, სადაც, SME-ების განვითარების მიზნით, ჩამოყალიბებულია 33 პრიორიტეტული ღონისძიება ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორებიცაა კანონმდებლობის გაუმჯობესება, ინსტიტუციონალური და მარეგულირებელი სტრუქტურები და სამუშაო გარემო, ისევე როგორც ფინანსებზე წვდომის გაფართოება, სამეწარმეო უნარების განვითარება, ინტერნაციონალიზაციის გაფართოება და ინოვაციური აქტივობების მხარდაჭერა. სტრატეგია ეფუძნება „ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის“ პრინციპებს, - „იფიქრე ნაკლები“-ს („think small“) მთავარ პრინციპს და SME-ების განვითარების პოლიტიკაში ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკას.⁶

ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობისა და საერთაშორისო შედარების გაუმჯობესების მიზნით, 2017 წელს საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა (Geostat) შეცვალა მისი SME-ის დეფინიცია. ახალი ქართული დეფინიცია გულისხმობს უფრო დაბალ ზღვარს როგორც დასაქმებულთა რაოდენობის, ასევე კომპანიის საერთო ბრუნვისათვის.⁷ საქართველოსთვის SME-ების მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ „ჯეოსტატის“ (GeoStat) ამჟამინდელი ჩვენებით, საქართველოში არსებული კომპანიების 99.7% 2018 წელს ეჭირა SME-ებს, მათ ანგარიშზე იყო ბიზნეს-სექტორში დასაქმების 64% და დამატებითი ღირებულების 61%.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით SME-ების ზრდა შემდეგია:

- პროდუქციაზე SME-ების საშუალო წლიური ზრდა: მიზანი - 10% 2020 წლისთვის, შედეგი - 13.5% 2014-2018 წლებში;
- SME-ებში დასაქმებულთა რიცხვის ზრდა: მიზანი - 15% 2020 წლისთვის, შედეგი - 31.8% 2018 წელს;
- პროდუქტიულობის ზრდა: მიზანი - 7% 2020 წლისთვის, შედეგი - 4.5% 2018 წელს.

6 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, „სტრატეგიის გეგმა წარმატებით იქნა შეფასებული ევრაზიის კონკურენტუნარიანობის მრგვალი მაგიდის ფორმატში OECD-ის ევრაზიული კვირის ფარგლებში, 2015 წლის 25 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: [SME Development Strategy of Georgia 2016-2020](#); საქართველოს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარების სტრატეგია 2016-2020 წლებში, ხელმისაწვდომია: http://www.moesd.gov.ge/uploads/files/2017/ek_politika/sme_strategy_2016_2020_eng.pdf

7 OECD iLibrary, თავი 10. საქართველო: მცირე ბიზნესის აქტი, ქვეყნის პროფილი, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YRkWPm>

საერთაშორისო რეიტინგებში საქართველოს კარგი მაჩვენებელი აქვს: იგი ახალი შესულია მსოფლიო ბანკის Doing Business-ის („ბიზნესის განხორციელება“) ანგარიშის ტოპ ათეულში. საქართველომ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მისი პოზიცია Doing Business-ის მსოფლიო ბანკის 2019 წლის ანგარიშში - იგი, 190 ქვეყანას შორის, მე-9 პოზიციიდან მე-6-ზე დაწინაურდა.

საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს განცხადებით, მცირე და საშუალო ბიზნესის პოლიტიკის ინდექსის მიხედვით, საქართველო ლიდერობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის.

OECD-ის კვლევაში საქართველომ 12-დან 9 ინდიკატორში მიიღო საუკეთესო შეფასება. თუმცა შეფასებამ, მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის მიხედვით, 2018 წელს დაკავებული 66-ე ადგილიდან, 2019 წელს გადაინაცვლა 74-ე ადგილზე 141 ქვეყანას შორის.

მუდმივად ცვალებად და მაღალკონკურენტულ ბაზარზე ბიზნესის შესაძლებლობების ასათვისებლად მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება წარმოადგენს მნიშვნელოვან წყაროს ეკონომიკური ზრდისა და სამუშაო ადგილების შექმნის კუთხით. მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდისთვის⁸. ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა კონკურენტუნარიანობა და SME სექტორის ეკონომიკური აქტივობა, თუმცა SME სექტორისათვის ფინანსებზე წვდომა კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება. ამ პრობლემის გადაჭრის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ შემოიღო საკრედიტო გარანტიები, ყველაზე ფართოდ გამოყენებადი და ეფექტური მექანიზმი, რომელიც მსოფლიო მასშტაბითაა მიღებული სამთავრობო მხარდაჭერის პროგრამებში მცირე და საშუალო საწარმოების სესხით უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მიზნით. 2019 წლის 29 მარტს გაცემული განკარგულებით⁹ იგი მიღებული იქნა როგორც საკრედიტო გარანტიის სქემა, რომელიც მიზნად ისახავს გარკვეული საბაზრო ხარვეზების გამოსწორებას, რისკის დივერსიფიკაციის მხარდაჭერას და კრედიტით უზრუნველყოფის ზრდას, რაც დადებითად იმოქმედებს ეკონომიკურ განვითარებაზე, მაგრამ იგი ჯერ არ განხორციელებულა, ვინაიდან სქემა ელოდება ფინანსური ინსტიტუტების მიერ საჭირო ინფრასტრუქტურის შექმნას და პროგრამულ უზრუნველყოფას.

არსებული გამოწვევები

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ თავის თავზე აიღო ზემოთ ჩამოთვლილი ინიციატივები და წინ წაიწია „მე-4 შედეგისა“ და „სამუშაო პროგრამის პლატფორმა 2-ის“ მიზნების შესრულებასთან დაკავშირებით, კვლავ პრობლემაა უმუშევრობა, გამოცდილი სამუშაო ძალის ნაკლებობა, ვაჭრობის მნიშვნელოვანი დეფიციტი, მოწყვლადობა საგარეო ფაქტორების მიმართ, ვალუტის ცვალებადობა და თანმხლები ფინანსური რისკები. ამისათვის საჭიროა დამატებითი პოლიტიკური ნაბიჯების გადადგმა და სტრუქტურული რეფორმები.

ასევე, ინვესტიციებისა და საქართველოს ფინანსური ბაზრების გაფართოების სტრატეგიების არარსებობის გამო, არ შესრულებულა სამუშაო პროგრამისა და „მე-4 შედეგის“ ერთ-ერთი მთავარი მიზანი. იგი უნდა მოექცეს „საქართველოში ინვესტირების შესახებ პოლიტიკის ჩარჩოში“, რომელმაც ქვეყანას უნდა მისცეს კერძო (შიდა და საერთაშორისო) ინვესტიციების მობილიზების საშუალება, მხარი დაუჭიროს უწყვეტ

8 მსოფლიო ბანკი, პატარა და მცირე ზომის საწარმოების დაფინანსება, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://www.world-bank.org/en/topic/sme/finance>; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარების სტრატეგია 2016-2020, ხელმისაწვდომია: http://www.economy.ge/uploads/files/2017/ek_politika/eng_sme_development_strategy.pdf

9 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №163 საკრედიტო საგარანტიო სქემის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/4523390?publication=0>

ეკონომიკურ ზრდას და მდგრად განვითარებას და, შესაბამისად, წვლილი შეიტანოს ქვეყნებისა და მათი მოქალაქეების კეთილდღეობაში და სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

მოგვიანებით საპენსიო რეფორმაც შეეცდება იბრძოლოს სიღარიბის დასაძლევად. მიუხედავად იმისა, რომ საპენსიო რეფორმა მნიშვნელოვანი და მეტად აუცილებელი პროექტია, მის მიმართ დაბალია საზოგადოებრივი ნდობა. უკანასკნელი 40 წლის განმავლობაში ადგილობრივი მოსახლეობა, პერიოდულად, ზარალდებოდა ჰიპერინფლაციით, რაც ჯერ კიდევ ტრაგიკული მოგონება და გამოცდილებაა. ეჭვგარეშეა, რომ სახელმწიფოს მიმართ ხალხის ნდობის ხელახლა მოსაპოვებლად საჭიროა გრძელვადიანი ინვესტიცია, მაგრამ ამჟამად არსებული გამჭვირვალობის დეფიციტი არ იძლევა ასეთი დაფინანსების მიმართ ნდობის საფუძველს.

როგორც აღნიშნავენ, ფინანსებთან წვდომის საკითხი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია, რაც ხელს უშლის საქართველოში მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების შემდგომ განვითარებას. შესაბამისი ინსტიტუტების არარსებობა, ისეთების, როგორიცაა “საკრედიტო საგარანტიო ფონდები”, სარისკო კაპიტალი, „ბიზნეს-ანგელოზები“, საფონდო ბირჟები და „ქრაუდფანდინგი (Crowd funding)“, რომელთაც შეუძლია დაფინანსებაზე წვდომის გაზრდა, ზიანს აყენებს „სტარტაპებსა“ და მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარებას. მცირე მეწარმეები და მცირე ფერმერები აუცილებელ ფინანსებზე წვდომის მოპოვებისას ისევ აწყდებიან სერიოზულ დაბრკოლებებს, რომელთაგანაც ერთ-ერთი იმაში მდგომარეობს, რომ მათ სიღარიბის გამო, საბანკო სესხების მისაღებად, არ აქვთ საშუალება წარმოადგინონ სათანადო აქტივები.

კავშირი ასოცირების შეთანხმებასთან

საქართველოს მთავრობის მიერ SME-ების განვითარების მიზნით განხორციელებული რეფორმები და, ასევე, საგადასახადო და ფინანსური ბაზრის რეფორმები შესაბამისობაშია 2017-2020 წ. ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგის პრიორიტეტებთან, აღმოსავლეთ პარტნიორობის „მე-4 შედეგთან“ და ევროპულ დირექტივებსა და სტანდარტებთან.¹⁰

დასკვნა და რეკომენდაციები

„ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების“ (DCFTA) საშუალებით საქართველო ცდილობს სრულად ისარგებლოს მისი ეკონომიკის ევროკავშირთან ინტეგრაციისთვის არსებული შესაძლებლობებით, თუმცა ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების მხარდასაჭერად ევროპულ ბაზრებთან წვდომის კუთხით. სტრუქტურულმა რეფორმებმა საქართველოს ეკონომიკა ნაკლებად მოწყვლადი უნდა გახადოს საგარეო გავლენების მიმართ და უნდა მოიტანოს დამატებითი ეკონომიკური სარგებელი, რაც გამოიწვევს ეკონომიკური ზრდის, ინვესტიციებისა და დასაქმების სტიმულირებას. ამ ეტაპზე, მთლიანობაში, რეფორმები შეიძლება დადებითად შეფასდეს. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი აქ არ გაჩერდეს. ის საკითხები, რომლებიც საჭიროებს მუდმივ ყურადღებას, შემდეგია: საჭიროა მეტი ეფექტურობა, ბიზნეს-სექტორში არსებულ საჭიროებებზე/გამოწვევებზე უკეთესად მორგება, ინვესტიციების მოსაზიდად უფრო პრაქტიკული ინსტრუმენტების/მექანიზმების შემოღება, SME-ებისთვის ფინანსებზე წვდომა და SME-ების დახმარება ევროკავშირის ბაზრებზე გასასვლელად.

10 საგარეო საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის გეგმა - RoadMap2EU, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2NMwE7J>

რეკომენდაციები

■ საქართველოს მოთხოვნაზე ორიენტირებულ ეკონომიკაზე გადასვლა რთული და ხანგრძლივი პროცესია და იგი მჭიდროდაა დაკავშირებული ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ გამოწვევებთან. ინვესტიციები წარმოადგენს მთავარ მამოძრავებელ ძალას და, ამ თვალსაზრისით, თამაშობს საკვანძო როლს. მთავრობამ უნდა ჩამოაყალიბოს სათანადო საინვესტიციო პოლიტიკა, სტრატეგია და ქვეყნის განვითარების სრულმასშტაბიანი გეგმა/სტრატეგია და, ამავე დროს, უნდა გაითვალისწინოს ინვესტიციების სფეროში არსებული ის მაკროეკონომიკური მიმართულებები და ტენდენციები, რომლებიც ასახავს ფონურ ეკონომიკას, კაპიტალის დინებებს, სამრეწველო სექტორში არსებულ შესაძლებლობებს, წარმოების სიმძლავრეებსა და უნარებს, საქართველოს პოზიციას სხვა ქვეყნებთან შედარებით და ყოველივე ზემოთქმულთან დაკავშირებით არსებულ პროგნოზებს. ამის შემდეგ გეგმა უნდა განხორციელდეს განვითარების კარგად გაწერილი გრაფიკის მიხედვით.

■ ნაბიჯებისა და მიდგომების შეუფერხებლად ასამოქმედებლად მნიშვნელოვანია სამთავრობო ინვესტიციების პოლიტიკის ასპექტები, საინვესტიციო კლიმატი, ინვესტიციების დინების დინამიკა, კაპიტალური შემოსავლები, ინვესტიციების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში, ინვესტიციების სტრუქტურა ქვეყნებისა და სექტორების გათვალისწინებით.

■ კრიტიკულად მნიშვნელოვანია „საკრედიტო საგარანტიო ფონდების“ შექმნა, თუნდაც საცდელი პროექტის სახით. ამიტომ, აუცილებელია ყველა დაინტერესებულ მხარესთან დისკუსიების დაწყება და ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი სხვადასხვა საკრედიტო გარანტიის სქემის გათვალისწინება. ასევე მნიშვნელოვანია მცირე ფერმერებისა და სტარტაპებისათვის ფინანსებზე წვდომის მხარდაჭერა და ასეთი სქემების მოქმედების შეფასება საქართველოს ადგილობრივ პირობებში/რეალობაში სათანადო მიდგომის საბოლოოდ ჩამოყალიბებისა და მისაღები მოდელის შემუშავების მიზნით, რაც სტიმულს მისცემს საქართველოში მცირე ფერმერებისა და სტარტაპებისათვის სესხებზე წვდომის გაუმჯობესების მხარდასაჭერი საცდელი პროექტის წამოწყებას.

■ ევროკავშირის გამოცდილებამ მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების მხარდაჭერის საქმეში შეიძლება ხელი შეუწყოს საქართველოში არსებული სიტუაციის შემდგომ განვითარებასა და გაუმჯობესებას. განსაკუთრებით რელევანტურია ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა „ევროპის საინვესტიციო ფონდი“ (EIF) ან „InnovFin საგარანტიო პროგრამა მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებისთვის“.

■ 2021-2027 წლების ახალი პროგრამა „საწარმოებისა და მცირე და საშუალო საწარმოების კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ (COSME), „ევროკავშირის დასაქმებისა და სოციალური ინოვაციის პროგრამა“ და „PROGRESS Axis ინკუბატორები (ბიზნესის მხარდაჭერის ორგანიზაციები)“, რომლებიც მიზნად ისახავენ სოციალური მეწარმეობის შექმნას, ქართულ მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებს გაუმარტივებდა სესხებზე წვდომას და აქციებით პროექტების დაფინანსების მიუკერძოვებლად მოპოვებას, თუ საქართველოს მთავრობა მიიღებს გადაწყვეტილებას ამ პროგრამებში გაერთიანების შესახებ.

5

ხარვეზების შევსება ფინანსების ხელმისაწვდომობის და ფინანსური ინფრასტრუქტურის საკითხებში

გიორგი კეპულაძე, „საზოგადოება და ბანკების“ დამფუძნებელი/გამგეობის თავმჯდომარე

არსებული სიტუაცია

მსოფლიო ბანკის მიხედვით, საქართველოს ქვეყნის ეკონომიკის რეფორმირებისა და მოქალაქეების ცხოვრების სტანდარტის გაუმჯობესების მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამოცდილება აქვს. 2010-2019 წლებში, საქართველოს მშპ წლიურად საშუალოდ 4.8%-ით იზრდებოდა, რამაც ათი წლის განმავლობაში უმუშევრობის დონე თითქმის გაანახევრა 37.4%-დან 20.1%-მდე 2018 წელს. მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების 2020 წლის ანგარიშში, დაბალი გადასახადების, მინიმალური ბიუროკრატიისა და სამეწარმეო ბიზნესის სტრატეგიების წყალობით, საქართველო ბიზნესის კეთების კუთხით კვლავ ერთ-ერთი მოწინავე ადგილზეა და მსოფლიოს 190 ქვეყანას შორის მე-7 პოზიციას იკავებს.¹

მიკრო დონეზე, «2016 წლიდან ტარგეტირებული ინიციატივებით მცირე და საშუალო საწარმოების მიმართ სტრატეგიული მიდგომის» გამოყენებით, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) მიერ აღიარებული იქნა საქართველოს პროგრესი «უკვე არსებული ძლიერი პოზიციიდან».² ეს თანხვედრაშია საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგი 2020 წლისთვის ინიციატივის ვალდებულებებთან, ასევე მცირე და საშუალო ბიზნესის მიმართ ქვეყნის პასუხისმგებლობებთან.

მდგრადი განვითარებისა და საბაზრო ეკონომიკის ხელშეწყობისათვის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამასთან თავსებადობის ზრდას ხელს უწყობს საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ გატარებული მხარდამჭერი ღონისძიებები ახალი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს შემუშავების მიმართულებით. მცირე და საშუალო საწარმოების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია ხაზს უსვამს საქართველოს ეკონომიკაში მცირე და საშუალო საწარმოების აუცილებლობას, რადგან ეს საწარმოები «ყველა ფირმის 99.7%-ს შეადგენენ, ხოლო 2018 წელს ბიზნესის მხირდან დასაქმებულებულების 64% და დამატებითი ღირებულების 61% სწორედ ამ საწარმოებზე მოდის» - შესაბამისად ისინი მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ევროკავშირის, დონორებისა და საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში.³

რა გაკეთდა

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიხედვით, საქართველომ ჩამოაყალიბა «კარგად სტრუქტურირებული და განვითარებული ინსტიტუციური და მარეგულირებელი ჩარჩო მცირე და საშუალო საწარმოების პოლიტიკისთვის».⁴ 2016 წლიდან, საქართველომ დაამტკიცა და ამ ეტაპზე ახორციელებს მრავალწლიან მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარების სტრატეგიას; ფუნქციონირება დაიწყო რამდენიმე მნიშვნელოვანმა საჯარო უწყებამ/სააგენტომ

1 მსოფლიო ბანკი, ქვეყნის კონტექსტი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>

2 EBRD, ETF, EU, OECD, საქართველო: მცირე ბიზნესის აქტი, ქვეყნის პროფილი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YPsxxT>

3 იგივე.

4 იგივე.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში - აწარმოე საქართველოში, რომელიც მართავს ქვეყნის მთავარ საწარმოო განვითარების პროგრამებს, სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო (ARDA) და საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო (GITA). ეს ორგანიზაციები მცირე და საშუალო საწარმოებს განვითარების პროცესში ტრენინგებისა და ფინანსური მხარდაჭერის მიმართულებით უწევენ დახმარებას.

ევროკავშირის რეგულაციების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ვალდებულებების შესრულების ეროვნული სამოქმედო გეგმა, რომელიც ხელს უწყობს მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარებისთვის აუცილებელი რეფორმების განხორციელებას და მათ ფინანსურ და ტექნიკურ მხარდაჭერას. ეს შესაძლებელი გახდა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ აწარმოე საქართველოსთვის, ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოსა და სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოსთვის გაცემული მანდატისა და სოფლის მეურნეობასთან (მცირე და საშუალო საწარმოების სექტორის მნიშვნელოვანი ნაწილი), ფინანსურ ბაზრებთან და მცირე და საშუალო საწარმოებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის [შემუშავებით].

2016 წლის ბოლოდან ახალი ფინანსური პროგრამებისთვის გამოყოფილი 200 მილიონი ევროდან დაახლოებით 50% სესხად გაიცა ადგილობრივ ვალუტაში, როგორც მთავრობის დე-ფოლტო სტრატეგიის ნაწილი. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ანგარიშების მიხედვით, „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში, სააგენტოს საშუალებით თანადაფინანსება და ტექნიკური დახმარება გაენია:

- 2017 წელს 256.7 მილიონი ლარის ღირებულების 86 პროექტს
- 2018 წელს 219 მილიონი ლარის ღირებულების 102 ბიზნეს პროექტს
- 2019 წლის მესამე კვარტლის მდგომარეობით, 166.5 მილიონი ლარის ღირებულების 101 ბიზნეს პროექტს.

სამთავრობო სააგენტოები, აწარმოე საქართველოში, ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოსა და სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტოსთან ერთად ასევე აფინანსებენ მცირე და საშუალო საწარმოებსაც. აწარმოე საქართველოში გრანტის ფარგლებში 2016-2018 წლებში ჯამში 42.8 მილიონი ლარის ღირებულების გრანტი გაიცა 5,604 მიკრო და მცირე ბიზნესისთვის, 2017-დან 2019 წლამდე 642.2 მილიონი ლარის სესხის სუბსიდიები შეეხო 289 ბიზნეს პროექტს (მათ შორის ინდუსტრიულ კომპონენტს, სასტუმროს ბიზნესსა და ტექნიკური მხარდაჭერის მიმართულებას).

სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტომ, რომელიც სოფლის მეურნეობის პროექტებისთვის ფინანსურ დახმარებას გამოყოფს, 2016 წლიდან 2019 წლის ნოემბრამდე 263 პროექტი დააფინანსა დაახლოებით 41 მილიონი ლარით. ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო ფინანსური [დახმარების] პროგრამებს ახორციელებს კომერციული და კვლევისა და განვითარების მიმართულებებით და გასცემს 5000 ლარამდე მცირე გრანტებს (2016 წლიდან 2019 წლამდე 63 პროექტი დაფინანსდა 258,000 ლარით) და ინოვაციის თანადაფინანსების გრანტებს (2018 წლიდან 60 პროექტი 8.1 მილიონი ლარით დაფინანსდა).⁵

5 OECD, საქართველოს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარების სტრატეგიის 2016-2020 მონიტორინგი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3az2zkP>

DCFTA, სამოქმედო გეგმები და წლიური ანგარიშები, სტრატეგიული დოკუმენტი, სახელმწიფო სტრუქტურები, n.d., ხელმისაწვდომია: <http://www.dcfra.gov.ge/en/implementation>; EPRC, საქართველოს საექსპორტო პოლიტიკის შედეგები, ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციის სამოქმედო გეგმის ექსპორტის წახალისების კომპონენტის შეფასება, 2019, ხელმისაწვდომია:

<https://bit.ly/2YPORHN>; სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების სააგენტო, ხელმისაწვდომია: www.arda.gov.ge; საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო, ხელმისაწვდომია: www.gita.gov.ge

ევროკავშირის უდიდესი კვლევითი და ინოვაციის პროგრამის - ჰორიზონტი 2020-ის საშუალებით, 130 მილიონი ევრო გამოიყო სესხის სახით, რამაც დაახლოებით 10,300 სამუშაო ადგილის შექმნას შეუწყო ხელი.

არსებული გამოწვევები

აზიის განვითარების ბანკის შეფასებით, ჯერ კიდევ არსებობს ფინანსებთან წვდომის ბარიერები მიუხედავად იმ გაწეული სამუშაოებისა, რომელიც მცირე და საშუალო საწარმოების მხარდასაჭერად ამ დღემდე განხორციელდა როგორც მოწოდების, ისე მოთხოვნის მხრიდან. ბარიერები შესაძლოა შეიქმნას მარეგულირებელი ჩარჩოსა და გენდერული და კულტურული საკითხებიდან გამომდინარე. ადგილობრივ დონეზე, დამოუკიდებელი პოლიტიკის კვლევისა და ტრენინგის ჯგუფების - ISET-ის პოლიტიკის ინსტიტუტისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ ჯერ კიდევ არსებობს ინფორმაციისა და კაპიტალზე გაუმჭობრებული წვდომის საჭიროება როგორც წარმოების, ისე ექსპორტის მხრივ.⁶

საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოების ძირითადი ფინანსური წყარო ბანკები და მიკრო საფინანსო ორგანიზაციები, მთავრობა, დონორები და ფონდები არიან, რომლებიც ამ საწარმოებისთვის ფინანსურ დახმარებას გასცემენ. თუმცა, ბანკების გარდა, დაფინანსების სხვა წყაროები მნიშვნელოვნადაა შეზღუდული და კონკურენციაც დაბალია, რადგან კაპიტალის ბაზარი ჯერ კიდევ განუვითარებელია.

ეს უკანასკნელი არასახარბიელო მდგომარეობას ქმნის - 2017 წელს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანგარიშის მიხედვით, იურიდიული პირების 58%-ის სესხები უზრუნველყოფილი იყო, ხოლო კიდევ ერთი კვლევის მიხედვით, საქართველოში ყველაზე მაღალი საროცენტო განაკვეთი არსებობს სხვა ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით. შესაბამისად, მცირე და საშუალო საწარმოებს ურჩევნიათ დოლარში სესხის აღება ასეთ შემთხვევებში დაბალი საპროცენტო განაკვეთიდან გამომდინარე.⁷

აზიის განვითარების ბანკის მიხედვით, მსოფლიო ბანკის სამეწარმეო გამოკითხვამ აჩვენა, რომ «საპროცენტო განაკვეთი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რის გამოც მცირე და საშუალო საწარმოები სესხს არ ითხოვენ». სხვა ფაქტორებს შორისაა სამთავრობო პროგრამების შესახებ ინფორმაციის არქონა, მთავრობის პროგრამისთვის განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შედარებით არასაკმარისი მიწის ქონა და ბიზნეს გეგმების არარსებობა. ამასთან, ბევრი ფერმერი არ არის დარეგისტრირებული, როგორც იურიდიული პირი, შესაბამისად არ აქვს კორპორატიული ფინანსური ანგარიშები და უწევს უზრუნველყოფილი სესხის აღება, როგორც ფიზიკურ პირს, რაც ფინანსებთან წვდომას კიდევ უფრო ართულებს.⁸

მიწოდების კუთხით, დაბალი მოტივაციაა საფინანსო ინსტიტუტებს შორის მცირე და საშუალო საწარმოების მართვის არასათანადო უნარების, ფინანსური განათლების არქონის, არაფორმალური ბიზნეს ურთიერთობების (კონტრაქტების არარსებობა) მაღალი დონისა და ახალი ტექნოლოგიების მიმართულებით გამოცდილების არარსებობის გამო.

6 Reformeter, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება, n.d., ხელმისაწვდომია: https://reformeter.iset-pi.ge/system/reform_survey_reports/23/ka/SME_3.pdf

7 ზიმტოვანი, გ., საღარეიშვილი, მ., და ბასილიძე, ს., Leveraging Small and Medium- Sized Enterprise Finance through Value Chains in Georgia, ADBI სამუშაო სტატია 968. ტოკიო: აზიის განვითარების ბანკის ინსტიტუტი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.adb.org/publications/leveraging-sme-finance-through-value-chains-georgia>

8 საწარმოთა გამოკითხვა, ფინანსები, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretop-ics/finance>; ზიმტოვანი, გ., საღარეიშვილი, მ., და ბასილიძე, ს., Leveraging Small and Medium- Sized Enterprise Finance through Value Chains in Georgia, ADBI სამუშაო სტატია 968. ტოკიო: აზიის განვითარების ბანკის ინსტიტუტი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.adb.org/publications/leveraging-sme-finance-through-value-chains-georgia>

აზიის განვითარების ბანკის მიხედვით, ეს ერთადერთი მოსაგვარებელი პრობლემა არ არის⁹: ძირითადი შეზღუდვები ეხება გადახდისუნარიობის გაჭიანურებულ პროცედურებს, დავის გადაწყვეტის სუსტ მექანიზმებს, შეფერხებებს საკუთრების უფლების დაცვისა და ბიზნესის პროცესებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო საქმიანობის მიმართულებით.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიხედვით, აუცილებელია ღონისძიებების გატარება მსხვილ კომპანიებთან ერთად სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული პროგრამებისა და პირდაპირი მხარდაჭერის ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციაზე თანასწორი წვდომის უზრუნველსაყოფად. როგორც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების კვლევები ადასტურებს, კაპიტალთან წვდომის ხელშესაწყობად მთავრობას შეუძლია ხელსაყრელი საფინანსო პროგრამების შემუშავება მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის ადრეული სტადიის რისკის კაპიტალის გასავითარებლად, რა დროსაც ყურადღება გამახვილდება შედარებით ინოვაციურ სტარტაპებსა და მცირე და საშუალო საწარმოებზე. საპროცენტო განაკვეთის სუბსიდირებასთან ერთად, ყურადღება ასევე უნდა დაეთმოს უზრუნველყოფისთვის საჭირო დახმარების გაცემას.¹⁰

ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტი - ექსპორტის დაფინანსება მცირე და საშუალო საწარმოების პრობლემაა. ეს საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის (EPRC) გამოკთხვის «საქართველოს საექსპორტო პოლიტიკის შედეგები» დასკვნაა, სადაც შეფასებულია ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების გეგმის ექსპორტის მხარდაჭერის კომპონენტი.¹¹

ბმა ასოცირების ხელშეკრულებასთან

მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარებასა და საქართველოში ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების პროექტზე მუშაობა ხუთი მიმართულებით მიმდინარეობდა, რამაც ხელი შეუწყო ქართულ მცირე და საშუალო საწარმოებს მორგებოდნენ ახალ რეალობას, რომელიც ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით/ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით შეიქმნა. პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ინტერვენციები მოიცავდა როგორც სტრატეგიულ, ისე ოპერატიულ დონეზე გატარებულ ღონისძიებებს. პროექტი ასევე გულისხმობდა სამთავრობო სააგენტოების დახმარებას ბიზნესის მხარდაჭერი ღონისძიებების შემუშავებაში და მცირე და საშუალო საწარმოების მხარდაჭერას ექსპორტზე ორიენტირებულ სექტორებში საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო გამოცდილების უკეთ შესასწავლისა და საერთაშორისო ქსელებთან დაკავშირების მიზნით.¹²

ქართული სააგენტოები ევროკავშირთან ENPARD-ის პროგრამის საშუალებით მუშაობენ ფერმერებისთვის ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად, ექსპორტის მცირე პოტენციალის მქონე საწარმოების წილი იმ პატარა და საშუალო ზომის კომპანიების ერთობლიობაში, რომლებიც სერვისის ექსპორტს ახორციელებენ. პროგრამის საშუალებით შესაძლებელი გახდა 59 საინფორმაციო ცენტრის ჩამოყალიბება.¹³

⁹ იგივე.

¹⁰ EBRD, ETF, EU, OECD, საქართველო: მცირე ბიზნესის აქტი, ქვეყნის პროფილი, 2020, ხელმისაწვდომია: https://www.oecd-ilibrary.org/development/sme-policy-index-eastern-partner-countries-2020_fcc42977-en

¹¹ EPRC, საქართველოს საექსპორტო პოლიტიკის შედეგები, ასოცირების დღის წესრიგის სამოქმედო გეგმის ექსპორტის ხელშეწყობის კომპონენტის შეფასება, 2019, ხელმისაწვდომია: http://eprc.ge/uploads_script/publication/EXPORT%20POLICY_web-min_1.pdf

¹² მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარება და DCFTA საქართველოში, შესაძლებლობა ქართველი მწარმოებლებისთვის ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებით სარგებლობის შესაძლებლობა, 2019, ხელმისაწვდომია: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-04/smedcftage_finalreport_dp_0.pdf

¹³ ევროკავშირი, ფაქტები და მონაცემები საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობების შესახებ, n.d., ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_georgia.pdf

დასკვნა და რეკომენდაციები

მცირე და საშუალო საწარმოების წინაშე მდგარი ფინანსური ბარიერები განვითარებადი ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი პრობლემაა, რომლის გადასაჭრელადაც უკვე არსებობს არაერთგზის ნაცადი ხერხი. ქვემოთ წარმოდგენილია ძირითადი რეკომენდაციები¹⁴:

- ფინანსური წყაროების დივერსიფიკაციის მხარდაჭერა იმისათვის, რომ მცირე ბიზნესს წვდომა ჰქონდეს დაფინანსებასთან. ეს უნდა გულისხმობდეს საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ჩარჩოს რეფორმას იჯარით გაცემისა და ქონების მართვის მიმართულებით, ასევე ქრაუდფანდიგნის განვითარებას.
- საქართველოს მთავრობას მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარებისა და მათთვის ფინანსებთან წვდომის გაზრდის მრავალფეროვანი პროგრამები აქვს. თუმცა, არ არსებობს ამ პროგრამების მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები. პროგრამების ეფექტურობის გასაზრდელად, მთავრობამ უნდა შექმნას მსგავსი სისტემა.
- უნდა გაფართოვდეს აგროდაზღვევა სადაზღვევო კომპანიებთან თანამშრომლობით. ინიციატივამ უნდა მოიცვას ყველა ტიპის აგროპროდუქტი და ბიოლოგიური, ფასთან დაკავშირებული და ინსტიტუციური რისკები. ეს ფერმერების შემოსავლების სტაბილურობას უზრუნველყოფს და გააუმჯობესებს ურთიერთობას ფერმერებსა და ფინანსურ ინსტიტუტებს შორის, რაც ფერმერებს ფინანსებზე წვდომის შესაძლებლობას გაუზრდის.
- საქართველოს მთავრობის პროგრამებში კომერციული ბანკების გარდა, სხვა ფინანსური ინსტიტუტების ჩართულობა: ამ ეტაპზე მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს არ შეუძლიათ მთავრობის ინიციატივებში მონაწილეობის მიღება. მსგავსი პროგრამები ფინანსური ინსტიტუტებისგან მოქმედ ანგარიშებს ითხოვს, რაც მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს არ აქვთ.
- „მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარების სტრატეგიაში“ წარმოდგენილი მიზნების მისაღწევად, საქართველოს მთავრობამ უნდა შეაფასოს საწარმოების ფინანსური ცნობიერების გაუმჯობესების პროგრესი და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები.
- საერთაშორისო დონორებთან თანამშრომლობით განაგრძოს ფინანსურ სექტორში დოლარიზაციის დონის შემცირებისკენ მიმართული ღონისძიებების გატარება.
- უზრუნველყოს ფინანსური დახმარების სქემების შესახებ ინფორმაციის ყველა მცირე და საშუალო საწარმოს შორის გავრცელება.
- შეიმუშაოს ყოვლისმომცველი და პროაქტიული მეორე შესაძლებლობის მიმცემი სტრატეგია გაკოტრებული მეწარმეებისთვის.
- უნდა შემუშავდეს ექსპორტზე ორიენტირებული ვაჭრობის საფინანსო პროგრამა გლობალურ ქსელში მცირე და საშუალო მეწარმეების ჩართულობის გასაზრდელად. საქართველოს მთავრობა ექსპორტს ხელს მხოლოდ ტექნიკური მხარდაჭერის აღმოჩენით უწყობს და მცირე და საშუალო საწარმოებს ეხმარება საერთაშორისო გამოფენებში მონაწილეობასა და უცხოელ პარტნიორებთან კავშირების

14 ბიშტოვანი, გ., საღარიშვილი, მ., და ბასილიძე, ს., Leveraging Small and Medium-sized Enterprise Finance Through Value Chains in Georgia: აზიის განვითარების ბანკის ინსტიტუტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/38niBi9>; “გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2019”, მსოფლიო ეკონომიკის ფორუმი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Y1eUf5>; OECD, საქართველოს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარების სტრატეგიის 2016-2020 მონიტორინგი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2yFiS2i>; “საქართველოს საექსპორტო პოლიტიკის შედეგები, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aFNDBK>

დამყარებაში.

■ მოხდეს საერთაშორისო კომპანიების საქართველოში შემოსვლის ხელშეწყობა იმისათვის, რომ მცირე და საშუალო საწარმოებს შესაძლებლობა ჰქონდეთ ჩაერთონ გლობალურ ქსელში და შეძლონ ფინანსებთან წვდომის გაზრდა (თხილის სექტორის განვითარება შესაძლებელი გახდა ფერეროს თხილის კომპანიის საქართველოში გახსნით)

ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე

დოქტ. ეკა ქარდავა, ასოციაციის „ევროპის დროით“ თავმჯდომარე

არსებული სიტუაცია: სტატუს-კვოს აღწერა საქართველოს კონტექსტში

ასოცირების შეთანხმების/ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ შეთანხმების ამოცანები ასახულია „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ დოკუმენტის მიზნებში. კერძოდ, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შესახებ შეთანხმების მე-13 თავი (ვაჭრობა და მდგრადი განვითარება) და VI კარის მე-14 თავი (დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები) შეესაბამება მე-6 შედეგის - ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე მიზნებს. AA/DCFTA-ში მითითებულია, რომ ვაჭრობასა და ეკონომიკაში მდგრადობის და სტაბილურობის მიღწევა უნდა მოხდეს იმგვარად, რომ გაძლიერდეს სოციალური განზომილება. მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ვაჭრობის გააქტიურება და დივერსიფიცირება და ინვესტიციების წახალისება ისე, რომ მოხდეს ახლანდელი და მომავალი თაობების კეთილდღეობის ხელშეწყობა და სრული და ნაყოფიერი დასაქმებისა და ყველასთვის ღირსეული შრომის უზრუნველყოფა.¹ საქართველომ და ევროკავშირმა უნდა ითანამშრომლონ და გაცვალონ ინფორმაცია შემდეგის თაობაზე: ა) დასაქმების პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილისა და სათანადო სამუშაო პირობების შექმნისკენ, ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და არაფორმალური დასაქმების შემცირების ჩათვლით; ბ) სიღარიბის შემცირება და სოციალური ინტეგრაციის გაძლიერება; გ) შრომის ბაზართან დაკავშირებით აქტიური ზომებისა და ეფექტიანი დასაქმების სერვისების ხელშეწყობა, მხარეთა შრომის ბაზრების მოდერნიზაციისა და შრომის ბაზრების საჭიროებების ადაპტაციის მიზნით და ა.შ.²

2018-2021წწ. რეგიონული განვითარების პროგრამაში აღნიშნულია, რომ დასაქმებული მოსახლეობის მხოლოდ 42.3% არის დაქირავებული (84.5% - თბილისში, 45.6% - აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში. ყველა სხვა რეგიონში, დაქირავებულ დასაქმებულთა რაოდენობრივი მაჩვენებელი ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელზე ნაკლებია). თვითდასაქმებულთა რაოდენობა აჭარბებს დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობას;³ და არსებობს მკვეთრი განსხვავება რეგიონებს შორის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების თვალსაზრისით. უკანასკნელი წლების მნიშვნელოვანი ძალისხმევით მიუხედავად, აღნიშნული უთანაბრობები ვერ იქნა არსებითად დაძლეული, ხოლო ხშირ შემთხვევაში გაღრმავდა კიდევ.⁴

მთავრობის მიერ 2014 წელს დამტკიცებულ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში „საქართველო 2020“⁵ მითითებულია, რომ სამუშაო ძალის დაახლოებით ორი-მესამედი არის თვითდასაქმებული; ქვეყანაში უმუშევართა და თვითდასაქმებულთა რაოდენობა შეადგენს შრომისუნარიანი მოსახლეობის დაახლოებით 70%; ეკონომიკურმა ზრდამ ვერ უზრუნველყო სიღარიბის დაძლევა,

1 მუხლი 227(1), 229 (1), თავი 13, კარი IV (DCFTA), ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და

ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის 2014.

2 იქვე, მუხლი 349, თავი 14 (დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები), კარი VI.

3 საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა 2018-2021 წლებისთვის, საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, გვ.7, 10, <https://bit.ly/3efolfr>

4 იგივე, გვ.10.

5 საქართველოს მთავრობის #400 დადგენილება სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცების თაობაზე, 17.06.2014, დანართი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2373855?publication=0>

მწარმოებლურობის ზრდა ნაკლებად შეეხო მრეწველობას. შედეგი არის დასაქმების ზრდის ძალიან ნელი ტემპი.⁶

მთავრობის მიერ 2019 წელს დამტკიცებულ საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიაში მითითებულია, რომ ქვეყნის ეკონომიკა ყოველწლიურად იზრდება 5%-მდე. თუმცა, აღნიშნული ზრდა არ აისახება დასაქმების დონის ზრდაზე, რამაც 2018 წელს შეადგინა 56.3%.

საქართველოს მიერ 2019 წელს ასოცირების შეთანხმების შესრულების თაობაზე ევროკომისიის ანგარიშის მიხედვით⁷ უმუშევრობის მაჩვენებელი რჩება მაღალი -11.1% (მე-2 კვარტალი). მიუხედავად იმისა, რომ თვითდასაქმებული ადამიანების 40%-ზე მეტი მუშაობს ფერმერული მეურნეობის სფეროში, უმუშევრობა (რეგიონულ უთანასწორობასა და კვალიფიკაციის დიდ შეუსაბამობასთან ერთად) რჩება მთავარ გამოწვევად. რაც შეეხება სამრეწველო და საწარმოების პოლიტიკას, მთავრობა განაგრძობს მის სტრატეგიას მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებისთვის. 2019 წლის აგვისტოსთვის, „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში მთლიანობაში 521 ბიზნესს გაეწია მხარდაჭერა; განხორციელდა 1.186მლრდ. ლარზე მეტი ინვესტიცია და შეიქმნა 18270-ზე მეტი ახალი სამუშაო ადგილი.

პრაქტიკული ცვლილებები და არსებული გამოწვევები

საქართველოში ყველაზე ხშირად ნახსენებ სერიოზულ პრობლემებს შორის არის უმუშევრობა (79%), ეკონომიკური კრიზისი (38%), მატერიალური კეთილდღეობის დაბალი დონე და სიღარიბე (34%), დაბალი ხელფასები და პენსია (27%) და მაღალი ფასები და გადასახადები (26%).⁸

სტაბილური ეკონომიკური ზრდის მიუხედავად, არ შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება სამუშაო ადგილების შექმნის, უფრო მაღალი ხელფასის ან სიღარიბის შემცირების თვალსაზრისით. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს ეკონომიკა იზრდებოდა სტაბილურად. თუმცა, უმუშევრობის დონე რჩება მაღალი, სამუშაო ადგილების შექმნის მაჩვენებელი - დაბალი, ხოლო არაფორმალური დასაქმების წილი შეადგენს 36.2%-ს⁹ აბსოლუტური სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის 20.1%-იანი მაჩვენებლით.¹⁰ აქედან გამომდინარე, სამწუხაროდ ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის გავლენა დასაქმების მაჩვენებლის ზრდაზე არ არის შესამჩნევია და დასაქმების დონის ზრდა საქართველოში ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად ხუთჯერ ჩამორჩება ევროპული ქვეყნების მაჩვენებელს.¹¹

საქართველოს მოსახლეობა უმუშევრობას მიიჩნევს ყველაზე სერიოზულ პრობლემად, რომლის წინაშეც დგას დღეს ქვეყანა. საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 60% თავს თვლის უმუშევრად. 2012-2018 წლების პერიოდში, დასაქმებულთა რაოდენობა გაიზარდა 35,000-ით, რაც ძალიან დაბალი მაჩვენებელია ექვსწლიანი პერიოდისთვის. მთავრობას არ შეუძლია უმუშევრობის პრობლემა საჯარო სექტორში დასაქმების

6 იქვე, გვ.12-13, 14, 27.

7 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_document_travail_service_conjoint_part1_v4.pdf>

8 ყოველწლიური კვლევის ანგარიში საქართველო, მე-4 ტალღა (2019წ. გაზაფხული), ღია სამეზობლო—კომუნიკაცია უფრო ძლიერი პარტნიორობისთვის: კომუნიკაცია აღმოსავლეთ სამეზობლო ქვეყნების მოქალაქეებთან, ECORYS, განხორციელდა ევროკავშირის მხარდაჭერით, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EU-NEIGHBOURS%20east_AS2019report_GEORGIA.pdf

9 ეკატერინე ქარდავა, კატერინა იარმოლიუკ კროკი და ლილიანა პალიპოვიჩი, შრომა და სოციალური სამართლიანობა, ძალიან მცირე ძალიან ნელა - რატომ ვერ იღებენ სარგებელს ქართველი, მოლდოველი და უკრაინელი დასაქმებულები ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებებიდან, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/15773.pdf>

10 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

11 გიორგი ჭანტურიძე, პროფესიული კავშირების გაერთიანების ქვეყანაში უმუშევრობის პრობლემასთან დაკავშირებული პოლიტიკა, GTUC, 2019, http://gtuc.ge/profesiuli-kavshirebis-gaertianebis-politikis-shesakheb/#_ftnref9

ზრდით გადაჭრას, ეს მხოლოდ ბიუროკრატიული ხარჯების ზრდას გამოიწვევს და ისევ ეკონომიკას დააწვება ტვირთად.¹² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, არასახელმწიფო დასაქმების მაჩვენებელი იკლებს, ხოლო სახელმწიფო სექტორში დასაქმების მაჩვენებელი კი იზრდება¹³:

15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის განაწილება ეკონომიკური მდგომარეობის მიხედვით (ათასი ადამიანი)			
	2019წ. I კვარტალი	2019წ. II კვარტალი	2019წ. III კვარტალი
15 + ასაკის მოსახლეობა, სულ	3 029.2	3 043.4	3 044.1
აქტიური მოსახლეობა (სამუშაო ძალა), სულ	1 933.2	1 937.5	1 902.8
დასაქმებული:	1 685.8	1 717.2	1 691.2
დაქირავებული	847.9	861.3	855.7
თვითდასაქმებული	837.4	855.1	835.3
უმუშევარი	247.5	220.3	211.6`
მოსახლეობა, არასამუშაო ძალა	1 095.9	1 106.0	1 141.2
უმუშევრობის მაჩვენებელი (პროცენტი)	12.8	11.4	11.1
ეკონომიკური აქტიურობის მაჩვენებელი (პროცენტი)	63.8	63.7	62.5
დასაქმების მაჩვენებელი (პროცენტი)	55.7	56.4	55.6

12 ბესო ნამჩავაძე, უმუშევრობის პრობლემის დაძლევის პერსპექტივები, 28 ოქტომბერი, 2019, ფორბს საქართველო, <https://forbes.ge/news/7287/Prospects-for-Overcoming-the-Problem-of-Unemployment>

13 მოცემული კვლევის მიმდინარეობისას, კითხვები გაეგზავნა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს (მიმართვის წერილი # 264, 27.01.20; საპასუხო წერილი # &-270, 30.01.20).

დასაქმებულთა განაწილება საკუთრების ფორმის მიხედვით, 2017-2018, ათასი ადამიანი ¹⁴		
	2017	2018
სულ	1 706.6	1 694.2
საჯარო	283.8	299.8
კერძო	1 422.8	1 394.4

2019 წლის მესამე კვარტალში უმუშევრობის დონის შემცირების მთავარ მიზეზს წარმოადგენს ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება, რამაც გამოიწვია არამხოლოდ უმუშევრობის დონის, არამედ დასაქმების დონის შემცირება. აქედან გამომდინარე, უმუშევრობის დონის შემცირება არ უკავშირდება ქვეყნის ეკონომიკაში რაიმე ფაქტობრივ ცვლილებებს, იგი სუფთა სტატისტიკური მაჩვენებელია.¹⁵ 2019 წლის დეკემბერში ჩატარებული გამოკითხვის¹⁶ შედეგების მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის 19% თვლის, რომ საქართველო ვითარდება სწორი გზით, 24% თვლის, რომ საქართველო საერთოდ არ იცვლება, ხოლო მოსახლეობის 53% თვლის, რომ საქართველო ვითარდება არასწორი გზით. რაც შეეხება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, 42% სამინისტროს მუშაობას აფასებს უარყოფითად, 10% - დადებითად, ხოლო 30%-ის აზრით სამინისტროს საქმიანობის შედეგები არის საშუალო.

აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემები და მოსაზრებები მიუთითებს საქართველოში შრომის შეუსაბამო პირობებზე ან სამუშაო ადგილების შექმნის არაეფექტურ პოლიტიკაზე ან ორივეზე. ადამიანები თავს გრძნობენ დაუცველად და ეს სიტუაცია რისკის ქვეშ აყენებს „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ განხორციელებას.

რადგან მე-6 შედეგი წარმოადგენს საკვანძო პრიორიტეტის - უფრო ძლიერი ეკონომიკის შექმნის ნაწილს, აუცილებელია ეკონომიკური ზრდის ყოვლისმომცველი კვლევის და ანალიზის ჩატარება სამუშაო ადგილების შექმნის პოლიტიკასთან (რამაც თავის მხრივ უნდა მოახდინოს ღირსეული და სტაბილური დასაქმების ზრდის სტიმულირება) კორელაციით. თუმცა, ეს არ გაუკეთებია არც საქართველოს და არც ევროკავშირს.¹⁷ არ ჩატარებულა არანაირი სიღრმისეული ოფიციალური კვლევა მე-6 შედეგის რეალიზაციასთან დაკავშირებით. საქართველოს არცერთ ოფიციალურ სახელმწიფო ორგანოს არ შეუსწავლია და არ მოუხდენია სამუშაო ადგილების შექმნის სტატისტიკის კლასიფიკაცია: (სამუშაო ადგილების შექმნის მაჩვენებელი საქართველოში რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე - სექტორები, სფეროები, ხანგრძლივობა, სტაბილურობა, რეალური ხელფასები, დინამიკა და ა.შ.)¹⁸.

14 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment>

15 ირაკლი მაკალათია, 2019 წლის ეკონომიკური მაჩვენებლების მიმოხილვა, ბიზნეს მედია საქართველო, <https://bm.ge/ka/article/2019-wlis-ekonomikuri-machvenebles-mimoxilva/46374>

16 საზოგადოების დამოკიდებულება საქართველოში, 2019 წლის დეკემბერში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგები, NDI, CRRC, UKAID, დიდი ბრიტანეთის საელჩო, თბილისი, https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia_December%202019_Public%20Presentation_ENG_VF.pdf

17 20 შედეგი 2020 წლისთვის, მონიტორინგი- არსებული მდგომარეობა, 2019წ. მარტი, ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახური (EEAS) და კომისია, <https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20_deliverables_for_2020_monitoring_state_of_play_2019.pdf>; 20 შედეგი 2020 წლისთვის მონიტორინგი- არსებული მდგომარეობა 2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20_deliverables_2020_state_of_play_monitoring_sept_2018.pdf>

18 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს არ შეუძლია ამ ინფორმაციის გაცემა, რადგან არ ფლობს მას (მიმართვის წერილი#264, 27.01.2020; საპასუხო წერილი #7-270, 30.01.2020). საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ აღნიშნული მოთხოვნა გადაამისამართა დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოსთან (წერილი#8704, 27.01.2020). სააგენტოს არ შეუძლია აღნიშნული ინფორმაციის მოწოდება, რადგან ეს არ შედის მის ფუნქციებში (საპასუხო წერილი# № 05/27, 05.02.2020).

დასკვნა და რეკომენდაციები

ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ევროპიზაცია სოციალური პირობების გაუმჯობესების მიზნით უკავშირდება სტაბილური, გრძელვადიანი სავაჭრო ნაკადების ზრდას. ევროკავშირთან ვაჭრობის მოცულობის გაზრდა მნიშვნელოვნად გააძლიერებს ქართულ ეკონომიკას და თავის მხრივ ხელს შეუწყობს მე-6 შედეგის რეალიზაციას.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკომისიამ საქართველოში შეიმუშავა მრავალი პროგრამა ბიზნესის და სამუშაო ადგილების შექმნის მხარდასაჭერად, მხარეთა შორის ურთიერთობის შესამჩნევი მახასიათებელია თავშესაფრის მოთხოვნების რიცხვის ზრდა (საქართველოს მოქალაქეები არიან ევროკავშირში საერთაშორისო დაცვის მაძიებელთა სათავეში მყოფ ეროვნებებს შორის).

არსებითად მნიშვნელოვან და დიდი ინტერესის საგანს წარმოადგენს ევროპული ინტეგრაციის სოციალური განზომილების გადახედვა და ხელახალი გააზრება. ინიციატივას „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ საქართველოს ხალხისთვის უნდა მოეთანა კონკრეტული შედეგები და ხელშესახები გაეხადა აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-6 შედეგთან დაკავშირებული პოლიტიკა, თუმცა მას არ ჰქონია რაიმე შესამჩნევი ეფექტი; მიზანშეწონილია

■ ჩატარდეს ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკის შეუსაბამობათა ანალიზი: სოციალური კეთილდღეობის, სოციალური დაცვის და სამუშაო ადგილების შექმნის მიმართულებით რეალური ზრდის სიმწირე უკუპროპორციულია პოზიტიური პოლიტიკური ასოცირებისა და სავაჭრო-ეკონომიკური განვითარებისა. მდგრადი განვითარების ეს საყრდენები უნდა იყოს ერთმანეთის განმაპირობებელი..

■ 2020 შედეგებისა და მდგრადი განვითარების მიზნების იმპლემენტაციას შორის ურთიერთობა შეფასდეს და გაანალიზდეს პარალელურად და არა იზოლირებულად. მონიტორინგის შედეგები ოფიციალურ ანგარიშებში აისახოს უფრო დეტალურად იმისთვის, რომ მათ მეტი გავლენა ჰქონდეთ პარტიებს შორის პოლიტიკური დიალოგის პროცესზე (საქართველო და ევროკავშირი).

■ შეიცვალოს მე-6 შედეგის და AA-ის მდგრად განვითარების მიზნების განხორციელების მონიტორინგის მეთოდები. მე-6 შედეგისა და მდგრადი განვითარების მიზნების იმპლემენტაციის ურთიერთკავშირში შეფასება და ანალიზი უნდა განხორციელდეს პარალელურად, ერთმანეთთან კორელაციაში და არა იზოლირებულად. მონიტორინგის შედეგები უნდა აისახოს ოფიციალურ ანგარიშებში დეტალურად, რათა მეტი ხაზგასმა და ზეგავლენა იქონიოს მხარეებს შორის (საქართველო და ევროკავშირი) პოლიტიკური დიალოგის პროცესზე.

■ საქართველოში ოფიციალურმა ორგანოებმა დაიწყონ სამუშაო ადგილების შექმნის სტატისტიკის ანალიზი, რათა გამჭვირვალე და ნათელი იყოს გახდეს მე-6 შედეგის მიზნების შესრულების მდგომარეობა. .

■ ჩატარდეს დასაქმებისა და სამუშაო ადგილების შექმნის პოლიტიკის კვლევა და ანალიზი, ამ პოლიტიკის მიზანშეწონილობის, რაციონალურობის, ეფექტურობის და თანმიმდევრულობის შეფასებით. აუცილებელია გაანალიზდეს საქართველოს მთავრობის ან სხვა სუბიექტების მხრიდან ბიზნესის/მწარმოებლების დახმარების პოლიტიკა, რათა შეფასდეს ასეთი პოლიტიკის მდგრადობა და დახმარების მიმღებთა სიცოცხლისუნარიანობა.

ციფრული ბაზრების ჰარმონიზაცია

დავით ცისკარიძე, საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკური განვითარების ცენტრის დირექტორი

არსებული სიტუაცია: სტატუს-კვო ქართულ კონტექსტში

უკეთესი ციფრული მომავლის შესაქმნელად საქართველომ განაგრძო მუშაობა ციფრული ეკონომიკის და საზოგადოების განვითარების მიმართულებით, რათა გაუმჯობესებულიყო ეკონომიკური და ბიზნეს შესაძლებლობები ნდობისა და უსაფრთხოების გაძლიერების, საერთო როუმინგული სივრცის შექმნის, საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიური ინოვაციების და სტარტაპებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნის, ელექტრონული უნარებისა და კომპეტენციების ჩარჩოს დანერგვა და ვაჭრობის და ჯანდაცვის ელექტრონული სისტემების განვითარების კუთხით. ხსენებული შედეგი მიზნად ისახავს საქართველოს მოქალაქეებისთვის, მთავრობისა და ბიზნესებისთვის პანევროპული მომსახურებების ციფრულ ბაზრებზე არსებული დაბრკოლებების, ბარიერების და არათანაბარი შესაძლებლობების აღმოფხვრას და საქართველოში კორპორაციული და პერსონალური მონაცემების დაცვის უზრუნველყოფას. სასურველი შედეგია - მომხმარებლებისთვის უკეთესი ფასები და არჩევანი, გაუმჯობესებული გარემო ინვესტიციების მოსაზიდად, ვაჭრობისა და დასაქმების დონის ამაღლებლა, ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარების ხელშეწყობა და კარგად ანაზღაურებადი ადგილობრივი სამუშაო ადგილების შექმნა. 2018-2019 წლების პერიოდში საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა მე-7 შედეგის მიზნების¹ შესაბამისი პოლიტიკისა და ინიციატივების შემუშავების მიმართულებით და 2020 წლის სამუშაო გეგმით დასახული მიზნების მისაღწევად.

რა გაკეთდა მე-7 შედეგის განსახორციელებლად

ელექტრონული კომუნიკაციების წესები და ინფრასტრუქტურა

დღეისთვის, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში (EaP) როუმინგის მაღალი ტარიფები მოქმედებს, რაც ამცირებს მოთხოვნას და ხელს უშლის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების 72 მლნ. მომხმარებლისთვის (2016 წლის მონაცემები) სწრაფად განვითარებადი ბაზრის ჩამოყალიბებას. შესაბამისად, ისინი ვერ იღებენ იმ სარგებელს, რასაც უფრო მაღალ-სიჩქარიანი კავშირი მოუტანდათ, ცოდნაზე დამყარებული ეკონომიკის განვითარებით და მეტი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობით².

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (GNCC) შესაბამისი წარმომადგენლები 2016 წლიდან იღებენ მონაწილეობას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ელექტრონული კომუნიკაციების მარეგულირებელთა ქსელის (EaPeReg) როუმინგის ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფის (REWG)³ საქმიანობაში, რომლის მთავარ მიზანს საერთაშორისო როუმინგული ტარიფების შემცირება წარმოადგენს. უნდა შეიქმნას ერთიანი როუმინგული სივრცე, პირველ რიგში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის, ხოლო შემდეგ მათსა და ევროკავშირს შორის. გასული წლის ოქტომბერში

1 ევროკომისია: აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-2 პლატფორმის ეკონომიკური განვითარების და ნაზრის შესაძლებლობების დამტკიცებული სამუშაო პროგრამა, ხელმისაწვდომია: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2019/10/EaP-2nd-Platform-Work-Programme-in-2018-2019.pdf>

2 რომანო და სხვები, (2017), საერთაშორისო როუმინგის ტარიფების ჰარმონიზაცია და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში როუმინგის ტარიფების შემცირება, ხელმისაწვდომია: <https://hiqstep.eu/sites/default/files/HIQSTEPFiles/HIQ-STEP%20EAP%20Roaming%20Study%20Report%20Final%20published.pdf>

3 ევროკავშირის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ელექტრონული კომუნიკაციების მარეგულირებელი რეფორმა, (თარიღი არ არის მითითებული), ხელმისაწვდომია: <http://eapereg.org/>

ჩატარებული შეხვედრების შემდეგ, „EU4Digital“ პროექტის ფარგლებში აღმოსავლეთ პარტნიორობამ მოამზადა როუმინგის რეგიონული შეთანხმების (RRA) პროექტი, რომელსაც ხელი, სავარაუდოდ, 2020 წლის ბოლოს მოეწერება. ევროკავშირის ციფრული გუნდის როუმინგის ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფმა უკვე სამი ვირტუალური შეხვედრა გამართა, რაც საშუალებას აძლევს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს უზრუნველყონ უკუკავშირი როუმინგის რეგიონულ შეთანხმებასთან დაკავშირებით.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ ქართულ მობილურ ოპერატორებთან ერთად, ლიეტუვასა და ლატვიასთან უკვე (2017 წ.) გააფორმა ურთიერთგაგების მემორანდუმი როუმინგის ტარიფების შემცირების თაობაზე. შედეგად, შედარებით შემცირდა ტარიფები ხმოვან ზარებზე, ასევე მოკლე ტექსტურ შეტყობინებებსა და როუმინგის მომსახურებებზე და წუთობრივის ნაცვლად დადგინდა წამობრივი დამრგვალება, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ტარიფები ხმოვან ზარებზე.

2019 წლის ბოლოს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ ევროკავშირის სტრატეგიის მიხედვით შეიმუშავა ფართოზოლოვანი ქსელების განვითარების ეროვნული სტრატეგია და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმა. მსოფლიო ბანკმა უზრუნველყო ტექნიკური მხარდაჭერა ფართოზოლოვანი ქსელების განვითარების საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის შესაქმნელად, რაც მიზნად ისახავს კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას, ინვესტიციების მოზიდვას და მოსახლეობაში ციფრული უნარების განვითარებას, საქართველოში ციფრული უთანასწორობის დაძლევის მიზნით⁴. ამგვარად, შესაძლებელი იქნება იმ ფაქტორების გამოვლენა და აღმოფხვრა, რომლებიც ხელს უშლის მცირე და საშუალო ბიზნესების (SMEs) წინსვლას ფართოზოლოვანი ინფრასტრუქტურის განვითარებაში, რაც მათ მისცემს საშუალებას, კონკურენცია გაუწიონ ამჟამად ბაზრის დომინანტ მსხვილ სატელეკომუნიკაციო კომპანიებს. გეგმის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა სტრატეგიას 2020 წლის დასაწყისში დაამტკიცებს.

მაღალსიჩქარიანი ფართოზოლოვანი ოპტიკურ-ბოჭკოვანი მაგისტრალური ინფრასტრუქტურის აგებით საქართველოს ყველა მოქალაქეს მიეცემა შესაძლებლობა, ჩაერთოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ ცხოვრებაში, რადგანაც აღმოიფხვრება ქალაქებსა და რეგიონებს შორის არსებული ციფრული უთანასწორობის პრობლემა. საქართველოში ფართოზოლოვანი ინფრასტრუქტურის განვითარების სახელმწიფო პროგრამა მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით ხორციელდება. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს განცხადებით, მიმდინარე წელს დაიწყება ფშავ-ხევსურეთის და გუდამაყრის სათემო ინტერნეტიზაციის პროექტი, რომლის ფარგლებშიც მაღალ-სიჩქარიანი ინტერნეტი მიეწოდება 76 სოფელს, 496 ოჯახს და 1,291 მუდმივ მაცხოვრებელს.

კოორდინირებული ეროვნული სტრატეგიები

საქართველო ჩართულია რადიო სიხშირეების გლობალური გადანაწილების პროექტში, რომლის ფარგლებშიც მთავრობები გარკვეული დიაპაზონის რადიო-სიხშირეებს გამოყოფენ კავშირგაბმულობის ტექნოლოგიების ისეთი სწრაფი განვითარების ხელშესაწყობად, როგორიცაა მაგალითად, მაღალსიჩქარიანი 5G მობილური ქსელების დანერგვა. პირველ ეტაპზე, საქართველოში ანალოგური მიწისზედა საეთერო ტელემაუწყებლობა ჩაანაცვლა ციფრულმა საეთერო ტელემაუწყებლობამ (DTT), განხორციელდა გადამცემი ინფრასტრუქტურის განახლება, აიგო ახალი გადამცემი ანძები და ATV-დან DVB-T-ზე გადასვლისას, დაინერგა DTT ტექნოლოგია 700 მჰც დიაპაზონის ქვემოთ. მსოფლიო მასშტაბით, მათ შორის ევროკავშირში, შეირჩა 694-790 მჰც სიხშირული დიაპაზონი, რათა ფართოზოლოვანი მობილური

4 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, (თარიღი არ არის მითითებული), მიმდინარე პროექტები, ხელმისაწვდომია: <http://www.economy.ge/?page=projects&s=18>

კავშირი ყველგან ყოფილიყო ხელმისაწვდომი ხელსაყრელ ფასად. საქართველოში, ციფრული კავშირის სფეროში ბოლო დროს განვითარებული მოვლენები, არ შეუძლის ხელს აღნიშნული სიხშირის გამოყოფის პროცესს. ადგილობრივი მაუწყებლები რამდენიმე არხს იკავებენ; თუმცა, ყველა 48-ე არხამდე ვრცელდება და საერთაშორისო მობილური ტელეკომუნიკაციებისთვის (IMT) 694-790მჰც დიაპაზონის გამოყოფის შემდეგ (ელექტრონული კომუნიკაციების კომიტეტის (ECC) გადაწყვეტილების შესაბამისად) არ არის მოსალოდნელი დაფარვის შეზღუდვა. ამასთან, 700მჰც დიაპაზონის ფარგლებში არ გვხვდება არც პროგრამების შემქმნელი და სპეციალური საშუალებების (PMSE) მფლობელები და არც სხვა ტექნოლოგიები.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია ხელმძღვანელობს EaPeReg-ის სპექტრის ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფს (SEWG), რომლის მთავარი მიზანს ევროკავშირთან და პარტნიორ ქვეყნებს შორის 5G სიხშირული დიაპაზონის ჰარმონიზაცია წარმოადგენს. სპექტრის ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფის ძალისხმევით შემუშავდა რეგიონული სპექტრის შეთანხმების (RSA) პროექტი, რომელსაც წელს მოეწერება ხელი. რეგიონული სპექტრის შეთანხმება ითვალისწინებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის 700მჰც, ასევე 3.4-3.8გჰც სიხშირის დიაპაზონების კოორდინაციას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მუდმივი და სწრაფი ტექნოლოგიური განვითარება. გეგმის მიხედვით, პარტნიორი ქვეყნების მინისტრები 2020 წლის ბოლოს მოაწერენ ხელს შეთანხმებას, რომლის ფარგლებშიც გათვალისწინებულია 2020 წლისთვის 700მჰც სიხშირული ზოლის კოორდინირებულ გამოყენება უსადენო დაშვების ფართობოლოვან ქსელში, რაც ხელს შეუწყობს 5G-ს დანერგვას (მომდევნო თაობის მობილური ტექნოლოგიების, თვითმართვადი ავტომობილების, დისტანციური სამედიცინო დახმარების და ინტერნეტში ჩართული ყოველდღიური მოხმარების საგნების მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად).

ნდობა და უსაფრთხოება ციფრულ ეკონომიკაში

„ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის“ შესახებ საქართველოს პირველი კანონი 2008 წელს იქნა მიღებული (1999/93/EC დირექტივასთან შესაბამისობაში). შემდეგ, 2017 წელს, იგი ჩაანაცვლა კანონმა „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“, რომელიც eIDAS რეგულაციის (რეგულაცია #910/2014) მიხედვით იქნა შემუშავებული. საბოლოოდ კი, მთავრობასთან ელექტრონული დოკუმენტების მიმოცვლის (C2G, G2C, B2G, G2B, G2G) და კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის და/ან კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის (QES) შესახებ კანონი სრულად ძალაში 2018 წლის ივლისში შევიდა და საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ვრცელდება.

ელექტრონული ხელმოწერა და/ან კვალიფიციური ელექტრონული შტამპი გამოიყენება სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს (PSDA) მიერ გაცემულ ელექტრონულ დოკუმენტებზე. ამასთან, ხელმოწერილი/ბეჭედ დასმული დოკუმენტების ჩამოტვირთვა შესაძლებელია სააგენტოს ვებ-გვერდიდან⁵. 2020 წლის მარტიდან, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო წარმოადგენს ქვეყნის მაშტაბით სანდო მომსახურების ერთადერთ მომწოდებელს და აწვდის შემდეგი სახის სანდო მომსახურებას საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე (მათ შორის, თავად სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს ჩათვლით): კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა; კვალიფიციური ელექტრონული შტამპი; კვალიფიციური თარიღის აღმნიშვნელი ელექტრონული შტამპი; რომელთაგან თითოეული აკმაყოფილებს eIDAS-ს (ელექტრონული ტრანზაქციებისთვის ელექტრონული იდენტიფიკაციის და სანდო მომსახურებათა შესახებ ევროკავშირის რეგულაცია) მოთხოვნებს.

5 სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, (თარიღი არ არის მითითებული), ხელმისაწვდომია: <https://sda.gov.ge/>

ვაჭრობა (ელექტრონული კომერციის, ელექტრონული საბაჟოს და ელექტრონული ლოგისტიკის/ციფრული სატრანსპორტო დერეფნების ჩათვლით, სავარაუდოდ ვაჭრობის პანელთან თანამშრომლობით)

მიზნების და ღონისძიებების უმეტესობა, რომელთა საშუალებითაც მოხდებოდა ელექტრონული კომერციის, ელექტრონული საბაჟოს და აღმოსავლეთის პარტნიორობის და ევროკავშირთან ელექტრონული ლოგისტიკის/ციფრული სატრანსპორტო დერეფნების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ყველა ქვეყანასთან ელექტრონული ვაჭრობის დასაწესრიგად ხელახლა დაპროექტდა იმპორტ-ექსპორტის პროცედურები, მომზადდა საპილოტე პროექტები აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან და ევროკავშირთან ტრანსსაზღვრო ელექტრონული ვაჭრობისთვის, შავ ზღვასა და ბალტიის ზღვას შორის ციფრული სატრანსპორტო დერეფნის შესაქმნელად. თუმცა, აღნიშნული პროექტების უმეტესობის განხორციელება არც საქართველოში და არც აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებში არ დაწყებულა.

როგორც ეს მე-7 შედეგის მე-2 პუნქტში და ერთიანი კოლეგიალური შეფასების 2017 წლის ივნისის სამუშაო დოკუმენტში აღნიშნული, სულ ახლახან დაიწყო მუშაობა ელექტრონული საბაჟოს დარეგულირების და „ტრანზიტის საერთო პროცედურების“ (CTC) და „ერთიანი ადმინისტრაციული დოკუმენტის“ კონვენციებთან მიერთების მიმართულებით; სრულად ამოქმედდა ქვეყნებს შორის საბაჟო მონაცემების ელექტრონული გაცვლა, საქართველოსა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკას შორის გაფორმებული ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე მიმდინარეობს წინასწარი საბაჟო მონაცემების გაცვლა, ხოლო საქართველოსა და სომხეთს შორის ხორციელდება ელექტრონული ინფორმაციის გაცვლა საქონელსა და სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებით.

ციფრული უნარები

საქართველოში ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა ციფრული უნარების მე-2 პუნქტითა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მე-2 პლატფორმის სამუშაო პროგრამაში მითითებული მიზნების უმეტესობა - არ შეიქმნა ციფრული უნარების და სამუშაო ადგილების ეროვნული კოალიცია, არ მომზადდა ციფრული უნარების ეროვნული სტრატეგია და არ დაინერგა ელექტრონული კომპეტენციების ჩარჩო საქართველოში. რომლის შედეგად უნდა მომზადებულიყო ICT სფეროში დასაწესრიგად 40 კომპეტენციის სახელმძღვანელო, კომპეტენციების, უნარების, ცოდნისა და პროფესიული კვალიფიკაციის დონეებისთვის მთელ ევროპაში გასაგები საერთო ენის გამოყენებით. ელექტრონული კომპეტენციების ჩარჩო ხელს შეუწყობს ელექტრონული კომპეტენციების ევროპული ჩარჩოს შესაბამისი⁶ სტანდარტების სისტემის შემუშავებას.

ახლახანს, ა(ა)იპ „საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკის განვითარების ცენტრმა“ (IBEDC) უკრაინელ და ბელორუს პარტნიორებთან ერთად განახორციელა პროექტი „უკრაინაში, საქართველოსა და ბელორუსში ციფრული კომპეტენციების გაფართოების მიზნით დღის წესრიგის ფორმირებისა და ინსტიტუციონალური წინაპირობების შექმნის ხელშეწყობა“ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების „სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის“ (CSF) რეგრანტინგი 2019 პროგრამის ფარგლებში. პროექტის ფარგლებში მიღწეულ იქნა შემდეგი შედეგები: შემუშავდა და საქართველოში დაიბეჭდა სახელმძღვანელო და გზამკვლევი უკრაინაში, საქართველოსა და ბელორუსში ელექტრონული კომპეტენციების ჩარჩოს დასაწესრიგად; შემუშავდა ურთიერთგაგების მემორანდუმი და სახელმძღვანელო რეკომენდაციები (ინსტრუმენტები) საქართველოში უნარების და სამუშაო ადგილების ეროვნული კოალიციის შესაქმნელად⁷.

6 ერთიანი ევროპული ჩარჩო ICT პროფესიონალებისთვის ყველა სექტორში, (თარიღი არ არის მითითებული), ხელმისაწვდომია: <https://www.ecompetences.eu/>

7 საერთაშორისო ბიზნესის და ეკონომიკის განვითარების ცენტრი, (თარიღი არ არის მითითებული), ხელმისაწვდომია: <http://ibedc.ge/>

საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიური (ICT) ინოვაციების და „სტარტაპების“ ეკოსისტემა

საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო (GITA), მსოფლიო ბანკისგან მიღებული \$23.5 მლნ. აშშ დოლარის დაფინანსებით, ახორციელებს „საქართველოს ეროვნული ინოვაციების ეკოსისტემის (GENIE) პროექტს. პროექტი დაიწყო 2017 წელს საქართველოში ინოვაციური ინფრასტრუქტურის განვითარების მხარდასაჭერად, კომპანიებისა და ფიზიკური პირების ინოვაციური საქმიანობების წასახალისებლად, ცოდნაზე დამყარებული ციფრული ეკონომიკის შექმნის მიზნით. პროექტის მიზანია საქართველოს ეროვნული ინოვაციური ეკოსისტემის გაუმჯობესება, შემდეგ სამ კომპონენტზე ერთობლივი მუშაობით, როგორებიცაა: ინოვაციური ინფრასტრუქტურა; ინოვაციური სერვისები და ინოვაციური დაფინანსება⁸.

2015 წლიდან, აღმოსავლეთ პარტნიორობამ, ეროვნული სამეცნიერო და საგანმანათლებლო ქსელების (NRENs) დახმარებით მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ქსელური ინფრასტრუქტურის შექმნის და მნიშვნელოვანი სერვისების ამოქმედების მიმართულებით. „EaPConnect“ პროგრამის ერთ-ერთ მთავარ მიღწევას მკვლევარებისა და სტუდენტებისთვის ევროპულ მონაცემთა ქსელ „GEANT“-თან დამაკავშირებელი მონაცემთა გადაცემის მაღალსიჩქარიანი არხის შექმნა წარმოადგენს. იგი ერთმანეთთან აკავშირებს ეროვნულ მკვლევარებს და ევროპის საგანმანათლებლო ქსელებს და ქმნის სხვადასხვა სფეროში, იქნება ეს ბიოლოგიური მეცნიერება, დედამიწაზე დაკვირვება თუ ხელოვნების და კულტურის სფეროში განხორციელებულ პროექტებზე თანამშრომლობის შესაძლებლობას. 2018 წლის ბოლოს, ექვსივე ბენეფიციარ ქვეყანაში დამყარდა პროექტით დაფინანსებული ინტერნეტ-კავშირი. საპროექტო პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ინფორმაციის გაცვლა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების და ევროპის კვლევითი და საგანმანათლებლო სფეროების წარმომადგენლებს შორის, რამეთუ ყველა ხსენებულ ქვეყანაში მოხერხდა ქსელში ახალი უნივერსიტეტების და კვლევითი დაწესებულებების ჩართვა. პროექტის მიმდინარეობის ოთხი წლის განმავლობაში ათჯერ გაიზარდა (0.3 გბ/წმ-დან 3.0 გბ/წმ-მდე) საქართველოს კვლევითი და საგანმანათლებლო სფეროების წარმომადგენელთა კავშირი. დღეისთვის, 84,000-ზე მეტი სტუდენტი, ლექტორი და მკვლევარი იყენებს საქართველოს სამეცნიერო-საგანმანათლებლო კომპიუტერული ქსელების ასოციაციის (GRENA) ქსელურ ინფრასტრუქტურას.

არსებული გამოწვევები

მე-7 შედეგის მიზნების მიღწევის მიმართულებით წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, კვლავ რჩება შემდეგი გამოწვევები:

ციფრული ბაზრის ჰარმონიზაციის ფარგლებში საქართველომ დახვეწა საკანონმდებლო ბაზა და უზრუნველყო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზება, თუმცა, დაინტერესებული მხარეები ჯეროვნად ვერ ახერხებენ კანონის აღსრულების უზრუნველყოფას: აღნიშნულ სფეროში მთავრობის მხრიდან სუსტი მმართველობის და კოორდინაციის, ასევე, ბიზნესსა და საზოგადოებაში ახლად მიღებული კანონების და შექმნილი შესაძლებლობების შესახებ ცნობიერების და კომპეტენციების არქონის გამო.

8 საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო, (თარიღი არ არის მითითებული), ხელმისაწვდომია: www.gita.gov.ge

ძირითადი ხარვეზები ევროკავშირთან შედარებით:

საქართველოს სატელეკომუნიკაციო სისტემაში როუმინგი მოხსენიებულია, როგორც უბრალოდ ერთ-ერთი მობილური სერვისი, და ქვეყანაში არ არსებობს როუმინგის სატარიფო პოლიტიკა;

მოქალაქეთა უფლებებთან, მონაცემთა დაცვასთან, უსაფრთხოებასა და კონფიდენციალობასთან დაკავშირებული და პერსონალური მონაცემების დაცვის გენერალური რეგლამენტის პრინციპები, რომლებიც უზრუნველყოფს ევროკავშირის სათანადო ნორმებთან სრულ შესაბამისობას, ჯერ კიდევ არ არის შესრულებული (მიუხედავად იმისა, რომ GDPR მიერ მომზადდა კანონპროექტი და დამტკიცების პროცესშია).

ანალოგიურად, შემუშავდა საქართველოს კიბერ-უსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგია, მაგრამ ისიც დამტკიცების პროცესშია.

აღსანიშნავია, რომ მომზადდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან და ევროკავშირთან ფუნქციონალურად თავსებადი ელექტრონული ხელმოწერის საპილოტე პროგრამა და შემუშავდა რეგიონალური ჩარჩო ბიზნესებისთვის საერთაშორისო ელექტრონული სერვისების უზრუნველსაყოფად, როგორც აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებთან, ისე ევროკავშირთან, რომლებიც 2018-2019 წლებში საქართველოში ვერ განხორციელდა.

კავშირი ასოცირების შეთანხმებასთან

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის კავშირების გაძლიერება ხელს შეუწყობს საქართველოსთვის ევროკავშირის ერთიანი ციფრული ბაზრიდან ძირითადი სარგებლის მიღებას და ევროკავშირში ქვეყნის უკეთ ინტეგრირებას. ასოცირების შეთანხმების IV თავის 129-133 მუხლით აღებული ვალდებულებების შესასრულებლად ქართულ კანონმდებლობაში უნდა განისაზღვროს შუალედური მომსახურების მომწოდებლების (ISP) უფლებები და ვალდებულებები. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ USAID-ის პროექტის „მართვა განვითარებისთვის (G4G)“ მხარდაჭერით უკვე მოამზადა კანონპროექტი ელექტრონული კომერციის შესახებ, რომელიც განსახილველად უნდა წარედგინოს საქართველოს პარლამენტს.

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოს მიერ ციფრული ტრანსფორმაციის გზაზე ევროკავშირის ერთიანი ციფრული ბაზრის ყველა უპირატესობით სარგებლობის ძირითადი ასპექტები

ანგარიშის მიხედვით, საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ციფრული ბაზრის ჰარმონიზაციის მიმართულებით და ნაწილობრივ განახორციელა მე-7 შედეგით განსაზღვრული მიზნები. თუმცა, ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე ციფრული ბაზრის ჰარმონიზებასთან დაკავშირებით აღებული ვალდებულებების შესრულების კუთხით. საქართველომ უნდა გამოიყენოს ევროკავშირის ერთიანი ციფრული ბაზრის ყველა უპირატესობა. მთავრობა უფრო აქტიურად უნდა ჩაერთოს მმართველობისა და კოორდინირების გაუმჯობესებაში, ციფრული ბაზრის ჰარმონიზების პოლიტიკის და სტრატეგიების შემუშავებით, შესაბამის სფეროებში სამოქმედო გეგმების მომზადებით და ეროვნული გზამკვლელების შექმნით, რათა ხელი შეუწყოს ციფრული ბაზრის ჰარმონიზების ეკოსისტემის განვითარებას საქართველოში.

რეკომენდაციები

■ საქართველომ აიღო ვალდებულება ასოცირების შეთანხმების ძალაში შესვლის თარიღიდან ორ წელიწადში შეასრულოს შუალედური მომსახურების მომწოდებლების ვალდებულებებთან დაკავშირებული, 129-133 მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნები. მართალია ხსენებული ვალდებულება ჯერ არ შესრულება, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს მისი შესრულება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ყოველწლიური სამუშაო გეგმის მიხედვით სხვა დებულებებთან ერთად.

■ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ ხელი უნდა შეუწყოს ციფრული უნარების და დასაქმების ეროვნული კოალიციის ჩამოყალიბებას ევროკავშირის ციფრული უნარების და დასაქმების კოალიციის მოდელის მიხედვით; ასევე ევროკავშირის სტრატეგიების შესაბამისად უნდა შეიმუშაოს და განახორციელოს ციფრული უნარების ეროვნული სტრატეგია.

■ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ელექტრონული კომპეტენციის ევროპული ჩარჩოს ეგიდით სტანდარტების სისტემის დანერგვა. ამგვარად შეიქმნება საერთო ენა ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის პროფესიული კვალიფიკაციის ხუთ დონეზე ICT პროფესიონალების, პროფესიების და ორგანიზაციების კომპეტენციების (უნარების ჩათვლით) და ცოდნის მოთხოვნების აღსაწერად, რათა დაკმაყოფილდეს კერძო და საჯარო სექტორში მოქმედი ფიზიკური პირების, ბიზნესების და სხვა ორგანიზაციების საჭიროებები.

■ საქართველოში ციფრული ინფრასტრუქტურის შემადგენელი ელემენტების შექმნა ტრანსასაზღვრო ელექტრონული ხელმოწერების, ციფრული სატრანსპორტო დერეფნების მომსახურების და ვაჭრობის ხელშეწყობის სისტემების (TFS) საპილოტე პროექტების განსახორციელებლად.

რეგიონის შიდა ვაჭრობის მხარდაჭერა პარტნიორ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის

კახა გოგოლაშვილი, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის უფროსი მკვლევარი და ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი

არსებული სიტუაცია და გამოწვევები

ევროპის კომისიის (EC) და ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახურის (EEAS) გაერთიანებული შტაბის სამუშაო დოკუმენტში „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ (გამოქვეყნდა 2017 წელს) მითითებულია: „მოხდება პარტნიორ ქვეყნებს შორის და აღნიშნულ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის ვაჭრობის მხარდაჭერა, მათ შორის, სამი ასოცირებული ქვეყნისთვის DCFTA-ების (ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება) შესრულებასთან დაკავშირებული პროგრესის საშუალებით.“ დოკუმენტი ადგენს მიზნებს ევროკავშირის ასოცირებული ქვეყნებისთვის ვაჭრობასთან დაკავშირებული რეფორმების შემუშავების პროცესში მონაწილეობისა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, წესებთან და სტანდარტებთან ეტაპობრივად დაახლოების მიზნით. აღნიშნული მიზნების მისაღწევად დადგინდა კონკრეტული ამოცანები (მოცემულია ქვემოთ).

1. მიზანი: დადებითი ტენდენცია შიდა რეგიონულ ვაჭრობაში (ანუ, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის).

ბოლო სამი წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საქართველოს ექსპორტის მაჩვენებელი ისე, რომ იმპორტ/ექსპორტის მაჩვენებლებში 50%-იანი დეფიციტი გამოსწორდა და დაბალანსდა. იმპორტი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან, კერძოდ ბელორუსიდან შემცირდა 24%-ით, უკრაინიდან 6%-ით, ხოლო სომხეთიდან 4%-ით. მნიშვნელოვნად გაიზარდა აზერბაიჯანში, სომხეთსა და უკრაინაში (და გარკვეულწილად მოლდოვასა და ბელორუსში) საქართველოდან ექსპორტის მაჩვენებელი. თუმცა, ზრდა მიღწეულ იქნა ძირითადად არა საქართველოში წარმოებული, არამედ იმპორტირებული და შემდეგ რე-ექსპორტირებული სატრანსპორტო საშუალებების გაყიდვით. ეს არ უწყობს ხელს ეკონომიკურ ზრდას, მაგრამ მოაქვს გარკვეული სოციალური სარგებელი ამგვარ ვაჭრობაში ჩართული სუბიექტებისთვის. ექსპორტის ზრდის კუთხით ასევე დიდი როლი ითამაშა ღვინის გატანამ უკრაინაში, ბელორუსსა და მოლდოვაში, თუმცა ქართული ექსპორტის მაჩვენებელი ამ ბოლო ორ ქვეყანაში მაინც დაბალია.

საქართველოს ექსპორტის მაჩვენებელი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ასოცირებულ ქვეყნებში უფრო დაბალია, ვიდრე მის უახლოეს მეზობელ ქვეყნებში – აზერბაიჯანსა და სომხეთში. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან იმპორტი შეადგენს საქართველოს საერთო მაჩვენებლის 14%-ს მაშინ, როცა 2019 წელს ქართული ექსპორტირებული საქონლის ერთი მესამედი გაიყიდა სწორედ ამ ქვეყნებში: ქვემოთ, 1 და 2 ცხრილებში ნაჩვენებია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან საქართველოს ვაჭრობის დინამიკა.¹

1 ITC, ორმხრივი ვაჭრობა საქართველოსა და ჩინეთს შორის, საერთო პროდუქტი, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2yJKMKF>

ცხრილი 1. საქართველოს მიერ გახორციელებული იმპორტი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან, * (ათასი ევრო)

იმპორტი	2017	2018	2019	საერთო იმპორტი 2019 წელს	ცვლილება %
უკრაინა	394,827	436,591	370,527	8,095,826	-6.15%
მოლდოვა	9,878	11,865	10,073		1.97%
ბელორუსი	59,256	49,655	45,147		-23.81%
აზერბაიჯანი	490,117	496,365	499,448		1.90%
სომხეთი	249,024	283,894	238,916		-4.06%

ცხრილი 2. საქართველოს მიერ გახორციელებული ექსპორტი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, ათასი ევრო

ექსპორტი	2017	2018	2019	საერთო ექსპორტი 2019 წელს	ცვლილება%
უკრაინა	110,238	148,219	218,610	3,368,837	98.31%
მოლდოვა	2,872	2,857	7,991		178.24%
ბელორუსი	24,383	24,100	39,531		62.13%
აზერბაიჯანი	240,905	425,319	445,476		84.92%
სომხეთი	210,277	277,801	412,237		96.04%

2019 წელს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან იმპორტმა შეადგინა 1,164,111 ათასი ევრო, ხოლო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ექსპორტმა - 1,123,845 ათასი ევრო.

2. მიზანი: მონაცემები ასახავს ზოგადად დადებით ტენდენციას საერთო ექსპორტის მაჩვენებლებში პარტნიორი ქვეყნებიდან ევროკავშირში, განსაკუთრებით DCFTA ქვეყნებიდან.

„Eurostat“-ის (ევროკავშირი) და „Geostat“-ის (საქართველო) მიერ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვაჭრობის შესახებ წარმოდგენილ მონაცემებში შეინიშნება მნიშვნელოვანი განსხვავება. ამასთან, ევროკავშირის მონაცემები ეფუძნება ევროში გათვლებს, ხოლო ქართული - ლარსა და აშშ დოლარში. ამიტომ, გამოყენებულ იქნა საერთაშორისო სავაჭრო ცენტრის ვებ-გვერდიდან აღებული შეჯერებული მონაცემები, რომლებიც წარმოდგენილია, როგორც აშშ დოლარში, ასევე ევროში.²

ცხრილი 3. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვაჭრობა, EUR/USD მლნ.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
ექსპორტი	EUR	469,643	513,055	486,439	543,171	588,870	737,504
ექსპორტი	USD	624,271	569,487	538,356	613,620	695,442	825,634
იმპორტი	EUR	1,784,539	2,015,086	2,507,063	2,746,725	1,705,533	2,074,278
იმპორტი	USD	2,372,091	2,236,737	2,774,638	3,102,975	2,014,196	2,322,145

როგორც ამას გვიჩვენებს მე-3 ცხრილი, ევროკავშირთან დაკავშირებულ საქართველოს ექსპორტის და იმპორტის მაჩვენებლებში შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი მერყეობა 2014 წლიდან, როდესაც ძალაში შევიდა DCFTA. 2019 წელს ევროკავშირში ექსპორტის მონაცემები (ევროში) გვიჩვენებს 57%-იან ზრდას ხუთი წლის განმავლობაში მაშინ, როცა აშშ დოლარში ზრდამ შეადგინა 32%. ევროკავშირიდან იმპორტი გაიზარდა 16%-ით ევროში და შემცირდა დაახლოებით 2%-ით აშშ დოლარში. ეს მნიშვნელოვანი განსხვავებები აღნიშნულ პერიოდში ვალუტის კურსის მერყეობითაა გამოწვეული.

3. მიზანი: ევროკავშირის სანიტარული და ფიტოსანიტარული (SPS) ორგანოების მიერ უფლებამოსილი კომპანიების რაოდენობის შემდგომი ზრდა. შესაბამისი ზომების ეკვივალენტურობის დადგენის პროცესის დაწყების მიზნით (პირობების დაცვის შემთხვევაში) ევროკავშირის მიერ სურსათის უვნებლობის ზომების აღიარება.

ევროპის კომისიის ჯანმრთელობისა და სურსათის უვნებლობის გენერალურმა დირექტორატმა (DG SANTE) 2018 წელს ნებართვა მისცა რვა ქართულ კომპანიას, განეხორციელებინათ ქართული წარმოშობის „თევზის პროდუქციის“ იმპორტი ევროკავშირში.³ 2017 წელს კიდევ ხუთ კომპანიას მიეცა იმპორტის ნებართვა ამ კატეგორიაში - „სხვა საშუალებები ცხოველური წარმოშობის პროდუქტების შეგროვების ან დამუშავებისთვის (მაგ. დაუმუშავებელი/ნედლი მასალები)“; 2020 წელს, კატეგორიაში - „გადამამუშავებელი საწარმოები“ კიდევ ხუთმა კომპანიამ მიიღო ნებართვა, ხოლო კატეგორიაში „შუალედური პროდუქტების მწარმოებელი ქარხნები ან საწარმოები“⁴ დარეგისტრირდა კიდევ ერთი კომპანია. მიუხედავად იმისა, რომ რეგისტრაციის პროცესი გრძელდება, ცხოველური წარმოშობის პროდუქტების მწარმოებელი ქართული კომპანიები ჯერ კიდევ ვერ ახერხებენ მათი პროდუქციის ევროკავშირის ბაზრებზე გაყიდვას ევროკავშირის სურსათის უვნებლობის მოთხოვნებთან შეუსაბამობის და მათი პროდუქციის დაბალი კონკურენტუნარიანობის გამო. ევროკავშირში საქართველოს ექსპორტი ძირითადად წარმოდგენილია პირველადი წარმოების პროდუქტებით, რაც შეეხება სამრეწველო პროდუქციას იგი ქართული ექსპორტის მხოლოდ 25%-ს შეადგენს. DCFTA-ს ძალაში შესვლის შემდეგ (2014) ევროკავშირში ექსპორტის განმახორციელებელი ქართული კომპანიების რიცხვი გაიზარდა 37% -ით და მიაღწია 789.⁵

4. მიზანი: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების (FDI) გაზრდა/შემოძინება პარტნიორ ქვეყნებში, გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი საბაზრო ეკონომიკის შექმნისთვის გახორციელებული წარმატებული რეფორმების შედეგად.

ქვემოთ, მე-5 ცხრილში წარმოდგენილია საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოძინების წლიური დინამიკა, რომელიც გვიჩვენებს ინვესტიციების დონის ეტაპობრივ აღდგენას და შემდგომ მნიშვნელოვან ზრდას 2008 წლის კრიზისის შემდეგ.

ცხრილი 5: FDI მოცულობა საქართველოში, მლნ. აშშ დოლარი

წლები	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
FDI	1,575	667	866	1,134	1,048	1,039	1,837	1,729	1,650	1,963	1,265	909

3 საქართველოს თევზის პროდუქტი, 2018, ხელმისაწვდომია: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/GE/FFP_GE_en.pdf

4 საქართველო: შუალედური პროდუქტების მწარმოებელი საწარმოები, ხელმისაწვდომია: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/GE/ABP-IP_GE_en.pdf

5 ავაზიანი, ა. და ხუციშვილი, ს., საქართველოს ექსპორტი ევროპაში - რა იქნა მიღწეული ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, JAM news, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aXo1kA>

ცხრილი 6: FDI შემოდინება ევროკავშირიდან და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან, მლნ. აშშ დოლარი

ქვეყანა/წელი					
ევროკავშირი	835,965	816,315	412,629	804,316	590,111
აზერბაიჯანი	340,550	581,739	555,137	461,977	246,442
სომხეთი	12,768	11,981	4,510	6,927	9,838
ბელორუსი	52	2,640	252	539	607
მოლდოვა	-228	-248	-23	44	79
უკრაინა	3,423	-27,262	10,967	5,541	1,302
სულ აღმოსავლეთ პარტნიორობიდან	356,565	568,850	570,844	475,027	258,268

DCFTA-ს ხელმოწერის შედეგად არ გაზრდილა ინვესტიციების მოცულობა ევროკავშირიდან ან აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან. ევროკავშირი დარჩა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ყველაზე დიდ წყაროდ (50%), ხოლო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები წარმოადგენდნენ ერთ მესამედს; აზერბაიჯანი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის საქართველოში ყველაზე მნიშვნელოვანი ინვესტორია. 2018 წელს, საქართველოში მნიშვნელოვნად შემცირდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ევროკავშირიდან და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან ინვესტიციების შემოსვლის განახევრებით, რადგან მკვეთრად შემცირდა ინვესტიციები ენერგეტიკის, ტრანსპორტის და უძრავი ქონების სექტორებში. არ არსებობს ზუსტი ანალიზი იმის თაობაზე, თუ რამ გამოიწვია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემცირება, თუმცა ასევე აშკარად არ ჰქონია ადგილი რაიმე ახალ ადმინისტრაციულ ბარიერებს და საერთაშორისო რეიტინგებში საქართველომ შეინარჩუნა მოწინავე ადგილი საინვესტიციო კლიმატის თვალსაზრისით. 2019 წლის პირველი სამი კვარტლის მონაცემები მიუთითებს მხოლოდ ძალიან უმნიშვნელო ცვლილებებზე.

5. მიზანი: მთავრობებმა ერთობლივად უნდა უზრუნველყონ ბაზრებთან წვდომის გაზრდა სახელმწიფო შესყიდვებისას, DCFTA-ებში განსაზღვრული ვალდებულებების შესაბამისად.

საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფილი ელექტრონული სისტემა, რაც უზრუნველყოფს ტენდერების გამჭვირვალობას. ქვეყანა განაგრძობს ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაზე მუშაობას; 2019 წელს პარლამენტისთვის გადაცემული საკანონმდებლო შესწორებების პროექტის საფუძველზე, მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფის მიზნით შეიქმნა დავების განხილვის საბჭო. შესწორებები შემუშავდა ევროპის კომისიის DG GROW-სთან (ციფრული ტრანსფორმაცია), OECD SIGMA-სთან (ევროკავშირის და OECD-ს ერთობლივი ინიციატივა მმართველობის გაუმჯობესებისთვის) კონსულტაციების საფუძველზე და ევროკავშირის დაძმობილების პროექტის (Twinning Project) მხარდაჭერით. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშავა ახალი კანონპროექტი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, რომელშიც აისახა თავდაცვის სფეროში საჭარო შესყიდვების მარეგულირებელი ევროკავშირის 2009/81/EC დირექტივის დებულებებს. ტენდერები მთლიანად ღიაა საერთაშორისო მონაწილეებისთვის, მათ შორის ევროპული კომპანიებისა და კერძო პირებისთვის, გარდა იმ სფეროებში მოღვაწე კომპანიებისა და პირებისა, სადაც მოქმედებს შეზღუდვები უცხოურ საკუთრებაზე (მაგ. მინა).

6. მიზანი: პრიორიტეტულ სექტორებში ნორმატიული დაახლოების და ინსტიტუციური პოტენციალის ზრდის მიღწევა (ბაზრის ზედამხედველობის ჩათვლით), რაც იძლევა შესაბამისობის შეფასების და ინდუსტრიული პროდუქტების აღიარების (ACAA) შეთანხმებებზე მოლაპარაკებების გამართვის საშუალებას.

დღემდე, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების III-A დანართში ჩამოთვლილ, ევროკავშირის „ახალი და გლობალური მიდგომის“ დირექტივებთან ჰარმონიზაციის პროცესი შეესაბამება დადგენილ ვადებს.⁶ თუმცა, ჩამორჩენა შეინიშნება ტექნიკური ბარიერების სფეროში ევროკავშირის რიგ დირექტივებთან მიმართებით, რომლებიც უნდა შესრულდეს 2020 წლისთვის და შესაბამისად, საქართველომ შეიძლება მოითხოვოს ვადების გაგრძელება შემდეგ დირექტივებთან დაახლოების მიზნით: საბჭოს 1993 წლის 14 ივნისის 93/42/EEC დირექტივა სამედიცინო აღჭურვილობის შესახებ; საბჭოს 1990 წლის 20 ივნისის 90/385/EEC დირექტივა იმპლანტირებადი სამედიცინო მოწყობილობების შესახებ; 2009 წლის 30 ნოემბრის 2009/142/EC დირექტივა აიროვან საწვავზე მომუშავე მოწყობილობების შესახებ; საბჭოს 1989 წლის 21 დეკემბრის 89/686/EEC დირექტივა ინდივიდუალური დაცვის აღჭურვილობის შესახებ და 1998 წლის 27 ოქტომბრის 98/79/EC დირექტივა ინ-ვიტრო დიაგნოსტიკური სამედიცინო მოწყობილობების შესახებ.

ბაზრის ზედამხედველობა კვლავ სუსტი და ნაკლებად განვითარებულია: 2018 წელს დაჩქარდა სამრეწველო და სამომხმარებლო პროდუქტების ბაზარზე ზედამხედველობის მრავალწლიანი სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 აპრილის N641 დადგენილების შესრულება. ბაზრის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი დაწესებულება - ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო (TCSA) განაგრძობს პოტენციალის ზრდას და საქართველო ტექნიკურად მზად არის გარკვეულ სფეროებში ACAA შეთანხმებების (შესაბამისობის შეფასების და ინდუსტრიული პროდუქტების აღიარების შეთანხმება) გასაფორმებლად. მიუხედავად ამისა, არ არის საკმარისი დაინტერესება ამ ეტაპზე, რადგან საქართველო ახორციელებს მცირე ოდენობის სამრეწველო საქონლის ექსპორტს.

7. მიზანი: უფლებამოსილი ეკონომიკური ოპერატორის (AEO, საგადასახადო და საბაჟო ორგანოებისთვის) პროგრამის შექმნა, კერძოდ DCFTA ქვეყნებში. DCFTA ქვეყნებში თავსებადი AEO პროგრამების დანერგვა, რაც იძლევა ორმხრივ ვაჭრობაში საბაჟო პროცედურების შემდგომი გამარტივების და AEO პროგრამების ორმხრივად აღიარების თაობაზე დიალოგის საშუალებას.

საქართველომ დანერგა AEO პროგრამა 2018 წელს და აგრძელებს მისი ეფექტურობის გაზრდას საბაჟო და შემოსავლების სამსახურებისთვის სწავლების უზრუნველყოფისა და პოტენციალის განვითარებით; რამდენიმე წლის წინ დაწესებულებამ შექმნა ოპერატორების „ოქროს სია“. ამ საკითხთან დაკავშირებით ახალი საბაჟო კოდექსი შეესაბამება მსოფლიო საბაჟო ორგანიზაციის (WCO) და ევროკავშირის ამჟამინდელ მიდგომას. თურქეთთან გაიმართა კონსულტაციები AEO-ების ურთიერთაღიარების თაობაზე, მაგრამ არცერთ მესამე ქვეყანასთან (რომლებიც არ არიან ევროკავშირის ოფიციალური წევრები) არ გაფორმებულა ორმხრივი აღიარების შეთანხმება.

8. მიზანი: ქვეყნები ვალდებულნი არიან დაასრულონ ტრანზიტის საერთო პროცედურების შესახებ კონვენციასთან მიერთება და შესაბამისად გამარტივდეს საბაჟო და სატრანზიტო ფორმალური პროცედურები ევროკავშირის და DCFTA პარტნიორებსა და ამ უკანასკნელის პარტნიორებს შორის ვაჭრობის განსახორციელებლად.

საქართველოს მთავრობა ჯერ არ არის მზად კონვენციის დებულებების შესასრულებლად. წარმოებასთან დაკავშირებული პირველადი კანონმდებლობის ხარვეზების ანალიზმა გვიჩვენა, თუ რა ცვლილებებია აუცილებელი კონვენციის მოთხოვნების

6 GEOSTM, ხელმისაწვდომია: http://www.geostm.ge/agency.php?id_pages=78

დასაკმაყოფილებლად. არსებული მონაცემების მიხედვით⁷ ასევე მიმდინარეობს კანონქვემდებარე აქტების ხარვეზების ანალიზი. ამავდროულად, შემოსავლების სამსახური მუშაობს რამდენიმე დამოუკიდებელ პარტნიორთან - ფინეთთან, პოლონეთთან და ლატვიასთან, მათი გამოცდილების გაზიარების მიზნით.

9. მიზანი: საქონლით ვაჭრობისას ტრანზიტის საერთო პროცედურების გამარტივების შესახებ 1987 წლის კონვენციასთან დაახლოების/გაერთიანების საკითხებში პროგრესის მიღწევა 2020 წლისთვის.

2019 წელს საქართველო მიიღო ახალი საბაჟო კოდექსი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს, რომ „საქართველოს კანონმდებლობაში სრულად იქნება რეალიზებული საქონლით ვაჭრობისას გამარტივებული პროცედურების შესახებ კონვენცია და ტრანზიტის საერთო პროცედურების შესახებ კონვენცია“.⁸

დასკვნა და რეკომენდაციები

მიზანი 1. მიღწევები: საქართველო აქტიურად ცდილობს გაზარდოს მისი ექსპორტის მოცულობა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში და გარკვეულწილად მიაღწიოს წარმატებას. ნეგატიური მომენტები: ქვეყნის ექსპორტის ბაზა არ არის ფართო და არ შეუძლია ეკონომიკური ან ტექნოლოგიური განვითარების მხარდაჭერა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან იმპორტის ტენდენცია კლებულობს სავარაუდოდ რუსული კომპანიების მხრიდან კონკურენციის გამო, რომელთაც მკვეთრად გაზარდეს გაყიდვები საქართველოში.

მიზანი 2. მიღწევები: 2014 – 2020 წლების პერიოდში საქართველომ 57%-ით გაზარდა ევროკავშირში მისი ექსპორტის მოცულობა. ნეგატიური მომენტები: ევროკავშირთან ვაჭრობის გარკვეული დივერსიფიკაციის და ევროპის ბაზრებზე ექსპორტიორი ქვეყნების რიცხვის ზრდის მიუხედავად მოცულობის ზრდა მიმდინარეობს ნელი ტემპით და რეალურად ექსპორტის ძირითად წყაროს წარმოადგენს ნედლეული და დაუმუშავებელი საქონელი.

მიზანი 3. მიღწევები: საქართველოს ხელისუფლება ცდილობს მიაღწიოს ცხოველური წარმოშობის ქართული პროდუქტების ევროკავშირში გასაყიდად უფლების მიღებას და დღემდე ეს განხორციელდა მხოლოდ ოთხ პროდუქტთან მიმართებით: თაფლი, შავი ზღვის თევზი, ცოცხალი საქონელი და დაუმუშავებელი მატყლი. ნეგატიური მომენტები: მხოლოდ რამდენიმე ქართულმა კომპანიამ შეძლო ევროკავშირში თევზის პროდუქტების ექსპორტის დაწყება.

მიზანი 4. მიღწევები: ევროკავშირი გახდა უდიდესი ინვესტორი საქართველოსთვის, ხოლო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნები უზრუნველყოფენ ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 30%-ს. ნეგატიური მომენტი: ორი წლის წინ ქვეყანაში დაიწყო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების საერთო მოცულობის კლება.

მიზანი 5. მიღწევები: საქართველომ დანერგა სახელმწიფო შესყიდვების სრულყოფილი ელექტრონული სისტემა, რაც უზრუნველყოფს ტენდერების გამჭვირვალობას.

მიზანი 6: მიღწევები: ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების III-A დანართში ჩამოთვლილ ტექნიკურ რეგულაციებთან დაახლოება განხორციელდა შეთანხმებული გრაფიკის შესაბამისად. ნეგატიური მომენტი: ჯერ კიდევ არ დაწყებულა მუშაობა რიგ დირექტივებთან მიმართებით, რომლებიც უნდა შესრულდეს 2020 წლისთვის და შესაბამისად მოსალოდნელია შეფერხებები.

7 DCFTA შესრულების 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.dcfta.gov.ge/en/implementation>

8 ნადიეჟდინა, ო., საქართველო: საქართველო აცხადებს ახალ ახალ საბაჟო კოდექსს, mondaq, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.mondaq.com/International-Law/746010/Georgia-Announces-New-ustoms-Code>

მიზანი 7. მიღწევები: საქართველო საკმაოდ წარმატებულად ახორციელებს საბაჟო რეფორმას და აუმჯობესებს მისი ვაჭრობის პროცედურების გამარტივების ღონისძიებებს, „ოქროს სიის“ შექმნის ჩათვლით. ნეგატიური მომენტები: არ არის პროგრესი რეგიონულ პარტნიორებთან ვაჭრობასთან ან AEO პროგრამების ორმხრივ აღიარებასთან დაკავშირებულ დიალოგში.

მიზანი 8. ნეგატიური მომენტი: საქართველოს ჯერ არ შეუსრულებია სატრანზიტო პროცედურების კონვენციასთან შესაბამისობის მოთხოვნები.

მიზანი 9. მიღწევები: ახალი საბაჟო კოდექსის მიღება იძლევა კარგ საფუძველს საქონლით ვაჭრობისას გამარტივებული პროცედურების შესახებ კონვენციაში გაერთიანებისთვის.

რეკომენდაციები

■ საქართველომ მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან თანამშრომლობას. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ასოცირებულ ქვეყნებთან (მოლდოვა და უკრაინა) ვაჭრობის გაზრდას აქვს არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ პოლიტიკური მნიშვნელობაც. მნიშვნელოვანია შეძლებისდაგვარად მოხდეს სამი ასოცირებული ქვეყნის კომპანიების თანამშრომლობის პროექტების (ერთობლივი საწარმოები, მიწოდების ჯაჭვები) მხარდაჭერა.

■ მხარდაჭერის გაძლიერება (კონსულტაციები, ნოუ-ჰაუს, ცოდნის გადაცემა) დარგებისთვის, რომელთაც გააჩნიათ ევროკავშირში საქონლის ექსპორტის პოტენციალი. მიზეზების ანალიზი და მხარდაჭერის გეგმის შემუშავება ევროკავშირის ბაზრებზე დარეგისტრირებული იმ კომპანიებისთვის, რომელთაც ჯერ კიდევ ვერ მოახერხეს მათი პროდუქტების ექსპორტზე გატანა.

■ ევროკავშირის დირექტივებთან კანონმდებლობის დაახლოება იმ დარგების სტიმულირებასა და მხარდაჭერასთან ერთად, რომელთაც შეუძლიათ აწარმოონ და ევროკავშირში გაყიდონ შესაბამისი დირექტივებით განსაზღვრული პროდუქტები. ასევე ჩვენი რეკომენდაციაა, რომ ქვეყანა მოემზადოს AACA-სთან დაკავშირებული მოლაპარაკებებისთვის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა მაგალითად, სამედიცინო აღჭურვილობა, მედიკამენტები და სათამაშოები და სხვა.

■ მნიშვნელოვანია დაჩქარდეს საბჭოსთან, ვაჭრობის გამარტივებასა და საქონლის ტრანზიტთან დაკავშირებულ ევროკავშირის კონვენციებთან მიერთების პროცესი.

■ მებოხელ და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან თანამშრომლობის გაძლიერება „ოქროს სიების“ ორმხრივ აღიარებასთან დაკავშირებით.

უფრო ძლიერი მმართველობა
ინსტიტუტების გაძლიერება
და სათანადო მმართველობა

სამართლის უზენაესობის და ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება

ვერონიკა ჭკადუა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს უფროსი ანალიტიკოსი

საქართველომ განახორციელა სახელმწიფო დაწესებულებებში კორუფციის აღმოფხვრისკენ მიმართული რიგი სამართლებრივი და ინსტიტუციური რეფორმები, რაც წარმოადგენდა მის დიდი ხნის ვალდებულებას ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების¹ (AA) და ასოცირების დღის წესრიგის ფარგლებში 2017-2020 წლებისთვის.²

ასოცირების შეთანხმების მე-17 მუხლი ეხება მხარეებს შორის თანამშრომლობას ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებში, კერძო და სახელმწიფო სექტორში კორუფციის და უკანონო ეკონომიკური და ფინანსური საქმიანობის წინააღმდეგ ბრძოლის ჩათვლით. შეთანხმება ასევე ავალდებულებს საქართველოს მთავრობას შეუსაბამოს მისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური რეფორმები საერთაშორისო და ევროკავშირის სტანდარტებს, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (UN) კონვენციის ჩათვლით.³ 2017-2020 წწ. ასოცირების დღის წესრიგი უფრო მეტად ავალდებულებს საქართველოს განაგრძოს მისი ანტიკორუფციული რეფორმები და მოახდინოს მათი ჰარმონიზაცია „შესაბამის საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებთან“, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის, ევროპის საბჭოს და ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სამართლებრივი ინსტრუმენტების ჩათვლით. ზოგიერთი მნიშვნელოვანი სფერო, რომელიც განხილულია წინამდებარე დოკუმენტში მოიცავს შემდეგს: კორუფციასთან მეზობლი საგამოძიებო ორგანოების პოტენციალის გაძლიერება; სახელმწიფო მოხელეებს შორის ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციის ეფექტური მექანიზმების შექმნა; კომპლექსური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და კორუფციასთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგიის ეფექტურად გახორციელება.⁴

წვრილმან კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული გარკვეული პროგრესის მიუხედავად, ქვეყნისთვის სერიოზულ პრობლემად რჩება კომპლექსური, ელიტური კორუფცია. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით შესამჩნევია ხდება მაშინ, როდესაც კორუფციასთან მეზობლი და სამართალდამცავი ორგანოები შეუსაბამოდ რეაგირებენ გახმაურებულ კორუფციულ საქმეებზე, რომლებიც ეხება ბიზნეს-საქმიანობებში უკანონო ჩარევას, უკანონო შემოსავლებსა და პარტიების და კამპანიების დაფინანსების წესების დარღვევას და ა.შ.⁵

ქონების დეკლარაცია და ინტერესთა შეუთავსებლობა

არსებული სიტუაცია: ამასთან დაკავშირებით, საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონში ბოლო დროს გახორციელებული

1 ასოცირების შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, 30 აგვისტო, 2014, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xT1ffi>

2 ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2017-2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/353FLsc>

3 ასოცირების შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, მუხლი 17, 30 აგვისტო, 2014, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2W8hDB1>

4 ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2017-2020, გვ. 16-17, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xLsqcb>

5 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკა ვერ პასუხობს ასოცირების შეთანხმებითა და დღის წესრიგით ნაკისრ ვალდებულებებს, 11 ივნისი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cNTINT>

შესწორებების მიხედვით, სახელმწიფო მოხელეები და საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირები ვალდებული არიან წარადგინონ ყოველწლიური ქონებრივი დეკლარაციები. წარდგენილ დეკლარაციებს განიხილავს საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელიც უფლებამოსილია დააკისროს ჯარიმები დეკლარაციაში გამოვლენილი შეუსაბამობებისთვის და ვალდებულია, დანაშაულებრივ ქმედებაზე მიმანიშნებელი დარღვევის შემთხვევების თაობაზე აცნობოს სამართალდამცავ ორგანოებს.⁶

რა გაკეთდა: მნიშვნელოვან პოზიტიურ მოვლენას წარმოადგენს ის, რომ საჯარო სამსახურის ბიურომ შექმნა დამოუკიდებელი კომისია, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლები და რომლის ამოცანაა ყოველი წლის დასაწყისში შემოწმების მიზნით შეარჩიოს ქონებრივი დეკლარაციები (ელექტრონული სისტემის მიერ შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შერჩეულ დეკლარაციებთან ერთად).

არსებული გამოწვევები: მეორეს მხრივ, 2019 წელს კანონმდებლობაში გახორციელებული ბოლოდროინდელი შესწორება ნებას რთავს საჯარო მოხელეებს დეკლარაციაში არ მიუთითონ ინფორმაცია მათი საქმიანი კავშირების თაობაზე იმ კომპანიებთან, რომელთაც არ განუხორციელებიათ საქმიანობა ბოლო ექვსი წლის ან უფრო მეტი ხნის განმავლობაში. ეს მნიშვნელოვნად აქვეითებს საჯარო მოხელეების ქონებრივი მდგომარეობის გამჭვირვალობის ფაქტორს და ხელს უშლის სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის მხრიდან მონიტორინგის მიზნით გაწეულ ძალისხმევას.⁷

დასკვნა და რეკომენდაციები: მიუხედავად იმისა, რომ გახორციელდა რიგი პოზიტიური რეფორმები ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობის ბოლოდროინდელმა შესწორებებმა სერიოზულად შეასუსტა ამ მექანიზმის ეფექტურობა.

■ გაუქმდეს კანონმდებლობაში შეტანილი ბოლოდროინდელი შესწორება, რომელიც ნებას რთავს საჯარო მოხელეებს არ მიუთითონ ინფორმაცია იმ კომპანიებთან მათი საქმიანის კავშირების თაობაზე, რომლებიც არ ფუნქციონირებენ ბოლო ექვსი წლის ან მეტი ხნის განმავლობაში.

■ საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით ჩამოყალიბდეს უფრო მკაცრი სახელმძღვანელო პრინციპები სახელმწიფო ორგანოებში სამსახურის შემდეგ გარკვეული ტიპის სამუშაოზე მოწყობის შეზღუდვებთან დაკავშირებით, რადგან ამჟამად მოქმედი პრინციპები საკმაოდ სუსტია და მათ არ გააჩნიათ გამოკვეთილი განსაზღვრებები, რაც უფრო ართულებს კანონმდებლობის აღსრულებაზე კონტროლს.⁸

პოლიტიკური პარტიები, პარლამენტართა ანგარიშვალდებულება, სასამართლო და პროკურატურა

არსებული სიტუაცია: პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიის რეგულირების შესახებ კანონმდებლობა ბოლო წლების განმავლობაში პრაქტიკულად არ შეცვლილა. რამდენიმე განხორციელებულ შესწორებაში არ მოხდა დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) და კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) რეკომენდაციების გათვალისწინება, რომლებიც ეხებოდა პარტიების კამპანიების დაფინანსებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ჩარჩოს ჰარმონიზაციას.⁹

6 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონი, მუხლი 18(1), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VwO0Ks>

7 იგივე, მუხლი 18.

8 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, თანამდებობის პირების მიერ მიღებული საჩუქრები დამატებით შესწავლას საჭიროებს, 7 მარტი, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3adRYNe>

9 OSCE ODIHR, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში- საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო

პოლიტიკური პარტიებისთვის გახორციელებული შემოწირულობების ზედამხედველობასთან დაკავშირებით არსებული სამართლებრივი ჩარხო ჯერ კიდევ სუსტია და მცირე უფლებამოსილებებს აძლევს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რათა მან გამოიძიოს უკანონო შემოწირულობებთან დაკავშირებული პოტენციური დარღვევები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული არჩევნების დღემდე შეამოწმოს კამპანიის დაფინანსების ინფორმაციის შემცველი ანგარიშები, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვნად ზღუდავს პროცესის გამჭვირვალობას.¹⁰

ზემოთაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წარუმატებელი აღმოჩნდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წესების დარღვევის გამოვლენის და დარეგულირების თვალსაზრისით.¹¹

რა გაკეთდა: რაც შეეხება პარლამენტარებს, მოსამართლეებსა და პროკურორებს შორის კორუფციის პრევენციას, ამ მიმართულებით გადადგმულ იქნა რიგი ნაბიჯები. პროკურატურის ეთიკის კოდექსი მოქმედებს 2017 წლიდან და შეიცავს მნიშვნელოვან დებულებებს კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების თაობაზე. პროკურატურამ შეადგინა სპეციალური სასწავლო პროგრამა პროკურორებისა და გამომძიებლების ქცევის წესებზე და შეიმუშავა ე.წ. შენიშვნები ეთიკის კოდექსთან დაკავშირებით. მოცემული მომენტისთვის, კოდექსი მიღების მოლოდინის რეჟიმშია.¹² პარლამენტარების ეთიკის კოდექსი მიღებულ იქნა 2019 წელს, თუმცა ეთიკის საბჭომ,

რომელიც შეიქმნა ეთიკის კოდექსის მიღებიდან ცოტა ხანში, ვერ მიაღწია რაიმე სერიოზულ შედეგებს მისი გახორციელების მონიტორინგთან დაკავშირებით.¹³

არსებული გამოწვევები: გარკვეული კომპონენტები დასახვეწია „მოსამართლეთა ეთიკის ნორმებთან“ მიმართებით, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია „ეთიკასთან დაკავშირებული კონფიდენციალური კონსულტაციების“ თვალსაზრისით მოსამართლეებისა და მართლმსაჯულების სისტემის წარმომადგენლებისთვის. აღნიშნული დებულებები ჯერ კიდევ არ არის განახლებული ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის სტანდარტებთან შესაბამისობის მიზნით.¹⁴

მოქმედ კანონმდებლობაში ერთ-ერთ სერიოზულ პრობლემად რჩება იმ შესაბამისი მარეგულირებელი დებულებების არარსებობა, რომლებიც ეხება სესხებს, მესამე მხარეების მიერ კამპანიების დაფინანსებას და დაფინანსების ანგარიშგების მოთხოვნებს, საარჩევნო პროცესში ჩართული პოლიტიკური პარტიების/კანდიდატებისთვის.¹⁵

ანგარიში, 2019წ. 28 თებერვალი, პ. 13, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true>

10 OSCE ODIHR, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში- საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო

ანგარიში, 2019წ. 28 თებერვალი, პ. 14, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true>

11 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების და ადმინისტრაციული რესურსების მონიტორინგის მეორე შუალედური ანგარიში, 2018 წ. 27 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bBiYgK>

12 COE, GRECO, შეფასების მეოთხე რაუნდი- კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან დაკავშირებით, 18-22 მარტი, 2019, გვ. 13-14, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bzipgR>

13 COE, GRECO, შეფასების მეოთხე რაუნდი- კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან დაკავშირებით, 18-22 მარტი, 2019, გვ. 4-5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2KvQLFr>

14 COE, GRECO, შეფასების მეოთხე რაუნდი- კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან დაკავშირებით, 18-22 მარტი, 2019, პ 8, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2zjBxkv>

15 OSCE ODIHR, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში- საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო ანგარიში, 2019წ. 28 თებერვალი, 28 თებერვალი, 2019, გვ. 13-14, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true>

დასკვნა და რეკომენდაციები

პარტიების საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სფეროში არ განხორციელებულა რაიმე შესამჩნევი ცვლილებები კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში. რეალურად, ბოლო ორი არჩევნების განმავლობაში ხშირი იყო ისეთი საარჩევნო დარღვევები, როგორცაა ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება და პარტიების შეუსაბამო დაფინანსება. ამასთან, იყო არაერთი შემთხვევა, როდესაც მმართველი პარტია და მის დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიტიკური ორგანიზაციები ახორციელებდნენ უკანონო შემოწირულობებს ფინანსური და ადამიანური რესურსების კუთხით, ბოლო საპრეზიდენტო საარჩევნო კამპანიისას მთავრობის მიერ წამოყენებული კანდიდატების მხარდასაჭერად.¹⁶

■ უზრუნველყოფილ იქნეს საარჩევნო კანონმდებლობის თანაბარზომიერი გამოყენება პოლიტიკური კამპანიების დაფინანსების ეფექტურ ზედამხედველობასთან დაკავშირებით; მნიშვნელოვანია განისაზღვროს უფრო მოკლე ვადები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული დარღვევების განსახილველად, ასევე მოხდეს სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან ეფექტური თანამშრომლობის უზრუნველყოფა და გამოძიების და განხილვის პროცესების ოპტიმიზაცია;¹⁷

■ გაიზარდოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადამიანური და ფინანსური რესურსები, რათა სამსახურმა შეძლოს პარტიების დაფინანსების და შემოწირულობების მონიტორინგის და გამოძიების პროცესის უკეთ წარმართვა;

■ გადაიხედოს პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებული არსებული კანონმდებლობა და აღმოეჩინოს სუსტებისა და შესაძლებელია შემოწირულობების წესებთან დაკავშირებული გარკვეული ხარვეზები, რომლებიც ადრე იქნა გამოვლენილი OSCE/ODIHR და GRECO სადამკვირვებლო მისიების მიერ, როგორც პრობლემატური.¹⁸

კორუფციასთან მებრძოლი უწყებები

არსებული სიტუაცია: გამოძიებასა და ანტიკორუფციულ საქმიანობაზე პასუხისმგებელი უწყებების დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად სუსტია აღნიშნულ უწყებებზე მმართველი პარტიის მხრიდან არამართლზომიერი ზეწოლის გამო. ამასთან, აღნიშნულ უწყებებზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების შესახებ კანონმდებლობაში გარკვეული პროგრესის მიუხედავად, საკანონმდებლო ორგანოს ძალისხმევა ზედამხედველობის უფლებამოსილების გამოყენების თვალსაზრისით იყო უმნიშვნელო.¹⁹

რა გაკეთდა: უმნიშვნელო პროგრესი იქნა მიღწეული გენერალურ პროკურატურაში კორუფციის საქმეების გამოძიების სამმართველოსთვის უფრო მეტი თავისუფლების მინიჭებასთან დაკავშირებით. ამასთან, გახორციელდა ძალისხმევა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო დეპარტამენტის უშუალო კონტროლისგან გამოძიების ფუნქციის ჩამოშორების და გენერალურ პროკურატურაში დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული დეპარტამენტის შექმნის კუთხით. 2018 წელს, ანტი-კორუფციული

16 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების და ადმინისტრაციული რესურსების მონიტორინგის მეორე შუალედური ანგარიში, 2018 წ. 27 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2S4sfPS>

17 OSCE ODIHR, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში- საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო ანგარიში, 2019 წ. 28 თებერვალი, პ. 32, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true>

18 OSCE ODIHR, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები საქართველოში- საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო ანგარიში, 2019 წ. 28 თებერვალი, პ. 14, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true>

19 IDFI, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა არაეფექტურია მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ, 2018 წ. ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/en/fight_against_elit_corruption_is_still_a_challenge_in_georgia

დეპარტამენტი ოფიციალურად გამოეყო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამოძიებო ქვედანაყოფს და გახდა დამოუკიდებელი „სტრუქტურული ერთეული“ გენერალური პროკურატურის ფარგლებში, რომელიც პირდაპირ ანგარიშვალდებულია გენერალური პროკურორის და გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილის წინაშე.²⁰

არსებული გამოწვევები: დღემდე, არც გენერალურ პროკურატურას და არც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს არაქვს ჩამორთმეული კორუფციასთან ბრძოლის უფლებამოსილებები, რამაც შესაძლოა მიგვიყვანოს ამ უწყებებში კორუფციასთან ბრძოლის უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენებამდე.²¹ ამასთან, ის ფაქტი, რომ კორუფციასთან ბრძოლა წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ერთ-ერთ მთავარ საქმიანობას, სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს სამოქალაქო საზოგადოების წევრებს და რიგ საერთაშორისო პარტნიორებს შორის, რაც განპირობებულია აღნიშნული უწყების საქმიანობის საიდუმლო ხასიათით.²²

რაც შეეხება ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის მონიტორინგსა და შემუშავებას, პასუხისმგებელ ორგანოს წარმოადგენს ანტიკორუფციული საბჭო. ანტიკორუფციული საბჭო არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს ანტიკორუფციული საქმიანობები, რაც წარმოადგენს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ნაწილს და იგი ასევე არ არის უფლებამოსილი ებრძოლოს მაღალი დონის კორუფციას სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებში.²³ სამწუხაროდ, ანტიკორუფციულ საბჭოს არ გააჩნია საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები იმისთვის, რომ იმოქმედოს, როგორც დამოუკიდებელმა და ეფექტურმა უწყებამ პოლიტიკის შემუშავებისა და მონიტორინგის კუთხით.²⁴

დასკვნა და რეკომენდაციები: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობამ გადადგა გარკვეული ნაბიჯები უფრო მეტად დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის მიმართულებით, რიგი სერიოზული საკითხები კვლავ მოუგვარებელია. მთავარ პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ არ არსებობს კორუფციასთან დაკავშირებული საქმეების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი სამსახური.

■ მოხდეს ადმინისტრაციული რესურსების კონსოლიდაცია დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შესაქმნელად, რომელიც უზრუნველყოფილი იქნება აუცილებელი ფინანსური და ადამიანური რესურსებით ქვეყნის მასშტაბით ანტიკორუფციული ღონისძიებების განსახორციელებლად.²⁵

■ განხორციელდეს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის და გენერალური პროკურატურისთვის ანტიკორუფციული საქმეების გამოძიების უფლებამოსილების ჩამორთმევა, საგამოძიებო უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების მინიმუმამდე დაყვანის მიზნით.²⁶

20 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, გვ. 129-132, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>

21 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, პ. 131, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

22 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, პ. 131, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

23 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, გვ. 129-132, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

24 IDFI, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო – საქართველო და საერთაშორისო სტანდარტები, 2017წ. ივნისი, პ. 12, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2S5ONQj>

25 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში – სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი, 2016წ. 15 სექტემბერი, გვ. 10 & 92-96, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/30krxRv>

26 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN),

ქონების/აქტივების დაბრუნება და განკარგვა, ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებები

არსებული სიტუაცია: საქართველოში მოქმედებს ქონების დაბრუნებასთან დაკავშირებული სპეციალური სამსახური, რომელიც აკმაყოფილებს ევროკავშირის სტანდარტებს.²⁷ 2018-2019 წლებში ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა და საქართველოს გენერალურმა პროკურატურამ გამოიძია ფულის გათეთრების თითქმის ცხრაასამდე საქმე.²⁸

რეგულაცია: ფულის გათეთრების დასხვადასხვავებული დანაშაულებების პრევენციის, აღმოჩენის და მათთან ბრძოლის ეფექტური და შესაბამისობის მექანიზმების შექმნის მიზნით 2019 წელს ძალაში შევიდა ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ ახალი კანონი. კანონი ასევე ითვალისწინებს ამასთან დაკავშირებული პრევენციის, გამოვლენის და ბრძოლის აუცილებელ პროცედურულ ღონისძიებებს.²⁹

2018 წელს შეიქმნა მუდმივმოქმედი ანალიტიკური პლატფორმა ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს, სხვა საგამოძიებო ორგანოებსა და სხვადასხვა სახელმწიფო და კერძო სუბიექტებს შორის თანამშრომლობის გაფართოების მიზნით. პლატფორმა გამოიყენება ინფორმაციის შესაგროვებლად, შესაბამისობის კონტროლის გაუმჯობესებისა და საექვო ტრანზაქციების გამოსავლენად ეფექტური ინდიკატორების შესამუშავებლად.³⁰

2019 წელს უწყებათაშორისმა საბჭომ დაამტკიცა ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასების დოკუმენტი და სამოქმედო გეგმა, რომელიც ხელს შეუწყობს საქართველოში ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლას.³¹

საქართველომ გადადგა რიგი ნაბიჯები ახალი საკანონმდებლო მოთხოვნების მიღებასთან დაკავშირებით (როგორც ფულის გათეთრების პრევენციისა და ტერორიზმთან ბრძოლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ნაწილი), რომელიც მოიცავს მიზნობრივ ფინანსურ სანქციებს. შესაბამისად, აღნიშნული მოთხოვნების დაცვამ ხელი შეუწყო უფრო მეტად მიზანმიმართული სანქციების გამოყენებას იმ ფინანსური დაწესებულებებისთვის, რომელთაც არ გაატარეს პრევენციული ღონისძიებები, ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციების დოკუმენტის „დ“ პუნქტის შესაბამისად.³²

არსებული გამოწვევები: ნეგატიურ ფასდება ის ფაქტი, რომ საქართველოს მთავრობამ არ გამოიჩინა სათანადო ძალისხმევა საბანკო ანგარიშების ცენტრალური რეესტრის შექმნის თვალსაზრისით, რათა უფრო ეფექტურად ედევნებინა თვალყური უკანონო აქტივებისთვის. ზემოთაღნიშნული მექანიზმის დანერგვისგან თავშეკავების მიზეზად მთავრობა არ გუგუშობს იმ ფაქტს, რომ ეს მექანიზმი არ გამოიყენება ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანაში და მისი ეფექტურობა ჯერ არ არის დადასტურებული.³³

მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, პ. 131, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

27 ევროკომისია, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში კანონის უზენაესობისა და მართლმსაჯულების მხარდაჭერის სამოქმედო დოკუმენტი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cDnbd8>

28 საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, წლიური ანგარიში (2018), თბილისი, საქართველო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2x3BpF1>

29 ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონი

30 საქართველოს მთავრობა, ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასება საქართველოში, (2019), pp 20-21, ხელმისაწვდომია: https://www.fms.gov.ge/Uploads/files/NRA_Georgia_English.pdf

31 საქართველოს მთავრობა, ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების რისკების შეფასება საქართველოში, (2019), ხელმისაწვდომია: https://www.fms.gov.ge/Uploads/files/NRA_Georgia_English.pdf

32 COE, ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების შეფასების ექსპერტთა კომისია (MONEYVAL), „მე-4 რაუნდი, საქართველოს ერთობლივი შეფასება, 2015 წ. დეკემბერი, პ 16, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xXvz8B>

33 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე

დასკვნა და რეკომენდაციები: ეროვნულ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში ამ ასპექტის გათვალისწინებასთან დაკავშირებით საინიციატივო ჯგუფების მხრიდან არაერთი მცდელობის მიუხედავად, იურიდიული პირების და სუბიექტების ბენეფიციარ მფლობელთა სავალდებულო საჯარო რეესტრის შექმნის საკითხი კვლავ მოუგვარებელია.³⁴

■ მნიშვნელოვანია ნაბიჯების გადადგმა საბანკო ანგარიშების ცენტრალიზებული რეესტრის შესაქმნელად, რათა მოხდეს არალეგალურ აქტივებზე თვალყურის დევნება და ასევე შეიქმნას იურიდიული პირების ბენეფიციარი მფლობელების სავალდებულო საჯარო რეესტრი;

■ ინფორმაცია ბენეფიციარ მფლობელებთან დაკავშირებით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ონლაინ და საჯარო რეესტრის საშუალებით;³⁵

■ სავალდებულო უნდა იყოს ბენეფიციარი მფლობელობის შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება და ეფექტური მექანიზმების შექმნა ამგვარი ინფორმაციის

■ გაუმჟღავნებლობაზე ან ინფორმაციის არასწორად მითითებაზე პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით.^{36,37}

რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, გვ. 122-126, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

34 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, გვ. 106-113, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

35 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში - სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი, 2016წ. 15 სექტემბერი, პ. 133, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/30krxRv>

36 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში - სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი, 2016წ. 15 სექტემბერი, პ. 133, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/30krxRv>

37 ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (ACN), მონიტორინგის პროგრესის განახლებული ანგარიშის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მეოთხე რაუნდი (საქართველოს შესახებ), 2019 წ. მარტი, პ. 108, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2NnA0hw>.

ძირითადი სასამართლო რეფორმების განხორციელების მხარდაჭერა

გვანცა წულუკიძე, საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივის კანონის უზენაესობის პროგრამის დირექტორი

შედეგი 10 გულისხმობს საკვანძო სასამართლო რეფორმების განხორციელებას მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობაზე, ობიექტურობაზე, ეფექტურობასა და ანგარიშვალდებულებაზე განსაკუთრებული აქცენტის გაკეთებით. სასამართლო სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება არის ადამიანთა უფლებების სათანადოდ დაცვის, კანონის უზენაესობის პატივისცემის, ქვეყნის განვითარების და სახელმწიფოს მიმართ საზოგადოების ნდობის გაზრდის გარანტი.

არსებული სიტუაცია

2012 წელს ახლად არჩეული მთავრობის მთავარი დაპირება და დღის წესრიგი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების და განსაკუთრებით პროკურატურის ძლიერი გავლენისგან სასამართლოს გათავისუფლება¹. წინა ხელისუფლების დროს, სასამართლოები არიყო დამოუკიდებელი და სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციული საქმეების განხილვისას ადგილი ჰქონდა სისტემატურ დარღვევებს². სამართლიანი სასამართლო სისტემის ჩამოყალიბებასა და დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულების უზრუნველყოფისკენ მიმართული სასამართლო რეფორმის ოთხი ტალღის განხორციელების მიუხედავად, ხელისუფლებამ ვერ გამოავლინა ძლიერი პოლიტიკური ნება რაიმე მნიშვნელოვანი და თანმიმდევრული ცვლილებებისთვის.

მიღწევები და არსებული გამოწვევები

2017 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი (ე.წ. მე-3 ტალღა), რამაც გარკვეული მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა სასამართლო სისტემაში და რომლის საშუალებითაც აღმოიფხვრა რიგი ხარვეზები და გაუმჯობესდა რეგულაციები. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობის გაზრდა და მათი უვადოდ დანიშვნა შესაძლებელია განვიხილოთ ერთ-ერთ მთავარ მიღწევად ამ თვალსაზრისით. მოსამართლეთა რაოდენობის სიმცირის გამო, უზენაესი სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების დროული მიღება წლების მანძილზე წარმოადგენდა პრობლემას. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში შესული შესწორებებისა და კონსტიტუციის შესაბამისად საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში გახორციელებული ცვლილებების საფუძველზე, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა გაიზარდა 28-მდე. ასევე შეიცვალა დანიშვნის პროცესიც და საქართველოს პარლამენტისთვის კანდიდატების წარდგენის უფლებამოსილება საქართველოს პრეზიდენტისგან გადაეცა საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს.

1 საარჩევნო ბლოკი: “ზიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება“ - საარჩევნო პროგრამა (2012). ხელმისაწვდომია: <http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf>

2 თომას ჰამარბერგის (Thomas Hammarberg) ანგარიში - ევროპის საბჭოს ადამიანთა უფლებების კომისარი 2011 წლის 18-20 აპრილს საქართველოში მისი ვიზიტის შემდეგ. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806db708>; საქართველო 2012, ანგარიში ადამიანთა უფლებების შესახებ - იუსტიციის სამინისტრო 2012. ხელმისაწვდომია: https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/10/Georgia_7.pdf; თავისუფლება მსოფლიოში, ანგარიში ქვეყნის შესახებ - საქართველო 2012. თავისუფლების სახლი. ხელმისაწვდომია: <https://freedomhouse.org/report/free-dom-world/2012/georgia>; მსოფლიო ანგარიში 2013: საქართველოს 2012 წლის მოვლენები - ადამიანთა უფლებების დაცვის ორგანიზაცია, ხელმისაწვდომია: <https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/georgia>

ამასთან, ცვლილებების შედეგად დადგინდა დამატებითი გარანტიები მოსამართლეთა დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებით. საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტით ასევე დაინერგა საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემა, რომელიც გულისხმობს ელექტრონული სისტემის საშუალებით მოსამართლეებზე საქმეების ავტომატურად განაწილებას, მოსამართლეთა შესარჩევ ზუსტ კრიტერიუმებს და დამოუკიდებელი ინსპექტორის ახალი ინსტიტუტის შექმნას, რომელიც განიხილავს მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს.

2019 წელს, გაჭიანურებული განხილვების შედეგად, სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეებისა და მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლის მონაწილეობით, მრავალმხრივი კონსენსუსით, სასამართლო რეფორმის მე-4 ტალღის ფარგლებში მიღებული იქნა საკანონმდებლო ცვლილებებისა და შესწორებების პაკეტი. შესწორებებით წარმოდგენილ იქნა ახალი რეგულაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლის დახვეწასა და დამოუკიდებელი ინსპექტორისათვის დამატებით გარანტიების დადგენას, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმასა და საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის ახალი ფუნქციების დადგენას.

შესწორებები პრაქტიკაში - მოსამართლეების დანიშვნა

საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, მოსამართლეთა დანიშვნის სისტემა ჯერ კიდევ ვერ აკმაყოფილებს მიუკერძოებლობის, მართლზომიერების, გამჭვირვალობის მოთხოვნებს და დამსახურებაზე დაფუძნებული შეფასების პრინციპების არსებობას. მოსამართლეთა შერჩევა ეფუძნება ორ ძირითად კრიტერიუმს – კეთილსინდისიერებასა და კომპეტენციას და კანონით დადგენილია აღნიშნული კრიტერიუმების შეფასების ინდიკატორები. თუმცა, შერჩევის კრიტერიუმები, ისევე როგორც მოსამართლეობის კანდიდატების შეფასების პროცედურა საშუალებას აძლევს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებს მიიღონ არაობიექტური გადაწყვეტილებები.

კანდიდატების კომპეტენტურობის კრიტერიუმით შეფასებისას ქულათა სისტემა გამოიყენება, მაშინ როდესაც, კეთილსინდისიერების კრიტერიუმში ქულებით არ ფასდება და, შესაბამისად, საბჭოს უტოვებს ფართო დისკრეციას და სუბიექტური შეფასების შესაძლებლობას, რამდენადაც კანონით დადგენილი შემოწმების მახასიათებლებით არ დგინდება, თუ რაზე დაყრდნობით ამოწმებს და როგორ ასაბუთებს შემფასებელი კონკრეტულ კრიტერიუმს.

ფარული კენჭისყრით საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება, რამაც შესაძლოა გადაწონოს კანდიდატის შეფასებები კანონით დადგენილი კრიტერიუმის მიხედვით და რასაც წინ უსწრებს მოსამართლეებთან დახურული გასაუბრებები, ხაზს უსვამს პროცესის პოლიტიკურ ხასიათს.³

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევისა და წარდგენის პროცესი, სადაც კანდიდატების უმეტესობას საქართველოს საერთო სასამართლოების სხვადასხვა ინსტანციების მოსამართლეები წარმოადგენდნენ, ნათლად მიუთითებს საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში არსებულ ფუნდამენტური პრობლემებზე, კანდიდატების არაობიექტურად შეფასების ფაქტებზე ან საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა კვალიფიკაციის ნაკლებობაზე.⁴ ღია საპარლამენტო მოსმენებზე კანდიდატების უმეტესობამ ვერ შეძლო დაემტკიცებინა საკუთარი კეთილსინდისიერება და კომპეტენცია.⁵

3 სასამართლო სისტემის სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელება, დამოუკიდებელი ანგარიში-აღმიაწერა უფლებების შესახებ განათლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2018. ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2018/general/ENG_WEB.pdf

4 ძირითადად ეხება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრებს და ზოგიერთ არა-მოსამართლე წევრს, რომელთაც ხმა მისცეს კანდიდატების სასარგებლოდ.

5 მეორე ანგარიში საქართველოში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების წარდგენისა და დანიშვნის

საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემა

2017 წლის 31 დეკემბრიდან საერთო სასამართლოებში მოსამართლეებზე საქმეები ნაწილდება ავტომატურად საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემის საშუალებით, რაც უზრუნველყოფს საქმეთა შემთხვევითი შერჩევით განაწილებას. ეს იძლევა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის, სამუშაოს თანაბრად განაწილების გარანტიას და ასუსტებს სასამართლოს თავმჯდომარის როლს საქმეების განაწილებაში.

აღნიშნული რეფორმა იყო აშკარად წინ გადადგმული ნაბიჯი მართლმსაჯულების დროული და ეფექტური ადმინისტრირების და მოსამართლეთა სამუშაო დატვირთვის განაწილების მიმართულებით. თუმცა, პროგრამული უზრუნველყოფის ფუნქციონირების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო არ არის სრულყოფილი და საქმეთა ელექტრონული განაწილების წესის შემუშავების უფლებამოსილება გააჩნია საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

წესის თანახმად, თავმჯდომარე ინარჩუნებს საქმეების განაწილების პროცესში ჩარევის და მასზე ზემოქმედების სერიოზულ ბერკეტებს, როგორცაა ვიწრო სპეციალიზაცებში მოსამართლეთა შემადგენლობის განსაზღვრა საკუთარი შეხედულებისამებრ, პალატების დაკომპლექტება, მოსამართლეთა მორიგეობის განრიგების შედგენა, საქმეთა განაწილების პროცენტული მაჩვენებლის (სამუშაო დატვირთვა) განსაზღვრა.⁶

ელექტრონული პროგრამის მთავარი ნოვაციაა საქმეთა შემთხვევითი განაწილების მოდულის (randomizer) არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს საქმეების განაწილებას პროგრამის მიერ შემთხვევით შერჩეულ მოსამართლეზე. პროგრამა იყენებს Microsoft-ის სტანდარტულ ფუნქციურ random-ს, რომელიც არაპროფესიონალური და შედარებით ნაკლებად დაცულია. საქმეთა განაწილების პროგრამის მთავარი გამოწვევაა თავად პროგრამის მთავარი მოდულის დაუცველობა, კერძოდ, ე.წ. hardlock (hardening) არარსებობა, რაც გულისხმობს სისტემის დალუქვას და სისტემის რამდენიმე გასაღებიან (რამდენიმე საფეხურიან) დაცვას იმგვარად, რომ მასში ნებისმიერი სახის პროგრამული ცვლილების (ცვლილება პროგრამის ალგორითმში, მომხმარებლებისათვის გაწერილი ფუნქციების გაზრდა/შემცირება, ახალი მომხმარებლების მიმაღება ა.შ.) განსახორციელებლად საჭირო იყოს ყველა გასაღების მფლობელის თანხმობა. დაუცველი პროგრამა ტოვებს იმის შესაძლებლობას, რომ პროგრამის ტექნიკური უზრუნველყოფის განმახორციელებელმა ჯგუფმა პროგრამაში ნებისმიერ დროს შეიტანოს ისეთი ტიპის ცვლილებები, რომელიც საშუალებას მისცემს პროგრამას, გააკონტროლოს საქმეთა განაწილების პროცესი და კონკრეტული საქმე სასურველ მოსამართლესთან მოახვედროს.

შესახებ – OSCE/ODIHR, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/443494?download=true>; დამკვირვებლები უკმაყოფილებას გამოთქვამენ საქართველოს პარლამენტის მიერ 14 მოსამართლის დანიშვნის თაობაზე – ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (PACE). 2019. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2x3BZ5F>; წარმომადგენლის განცხადება საქართველოს უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა დანიშვნის თაობაზე – EU external Action. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xUYCtA>; აშშ საელჩოს განცხადება უზენაესი სასამართლოს კანდიდატურებზე. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3515OjX>; ასამბლეის მონიტორინგის პროცედურის მიმდინარეობა (იანვარი-დეკემბერი 2019) – ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა (PACE). 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2x9JYhO>; უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების შეფასება – კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის. ხელმისაწვდომია: http://www.coalition.ge/index.php?article_id=93&clang=1

6 საერთო სასამართლოებში საქმეთა განაწილების ახალი სისტემის სამართლებრივი და ტექნიკური ანალიზი – საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა (GDI), 2018. ხელმისაწვდომია: <https://gdi.ge/uploads/other/0/806.pdf>

დამოუკიდებელი ინსპექტორის ოფისი

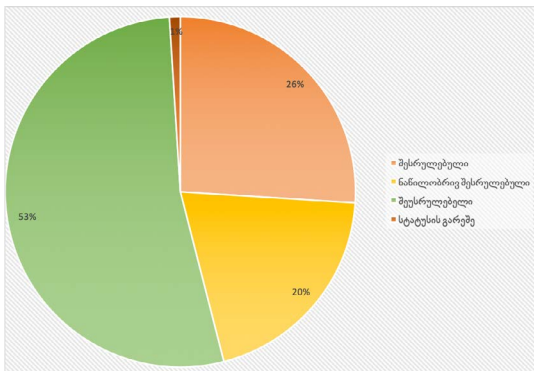
დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტის შექმნამ უზრუნველყო მოსამართლეთა სამართლებრივი გარანტიების გაზრდა დისციპლინურ საქმის წარმოებაში, რამაც შეზღუდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივნის გადაჭარბებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებები დისციპლინური საქმის წარმოების საწყის ეტაპზე⁷.

აღნიშნული ინსტიტუტის ფუნქციონირების საწყის ეტაპზე არ იყო განსაზღვრული მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიზნები და ამან წარმოშვა პარალელური მართლმსაჯულების სისტემის რისკი⁸. აღნიშნული საკანონმდებლო ხარვეზი აღმოიფხვრა სასამართლო რეფორმის მე-4 ტალღის ფარგლებში, დადგინდა დისციპლინური გადაცდომების კონკრეტული და ამომწურავი ჩამონათვალი. ამასთან, საკანონმდებლო ცვლილებებმა გააუმჯობესეს დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტის დაცვის გარანტიები, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

2019 წლის დეკემბერში, ყოფილი დამოუკიდებელი ინსპექტორის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ არჩევის შემდეგ, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ გამოაცხადა კონკურსი. პროცესი ჩატარდა დახურულ კარს მიღმა, ღიაობისა და გამჭვირვალობის გარეშე⁹. 2020 წლის 23 იანვარს, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ დანიშნა ახალი დამოუკიდებელი ინსპექტორი ღია კენჭისყრით; თუმცა, როდესაც მან 2019 წლის ივნისში მონაწილეობა მიიღო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შესარჩევ კონკურსში, მას გაუჭირდა საკუთარი კომპეტენციის და კეთილსინდისიერების დემონსტრირება. ასეთმა ბუნდოვანმა პროცესმა და ისეთი პირის დანიშვნამ, რომლის კვალიფიკაციაც ბევრ კითხვას ბადებს, გაზარდა უნდობლობა ინსტიტუტის მიმართ, რაც ნეგატიურად აისახება მის საქმიანობაზე.

კავშირი ასოცირების შეთანხმებასთან

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად, საქართველოს დამოუკიდებლობის ისტორიაში პირველად სასამართლო ხელისუფლებამ შეიმუშავა 5-წლიანი სტრატეგია (2017-2021) და 2-წლიანი სამოქმედო გეგმა (2017-2018) სასამართლო სისტემისთვის. აღნიშნული დოკუმენტების მიღება იყო მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი სასამართლო რეფორმის ერთიანი ხედვის ჩამოყალიბებისკენ, თუმცა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების უმეტესობა არ განხორციელებულა ან განხორციელდა ნაწილობრივ. ასევე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს მას შემდეგ არ მიუღია ახალი სამოქმედო გეგმა.



94 ღონისძიების შესრულების მდგომარეობა¹⁰ (2018 წლის შეფასებით):

7 სასამართლო სისტემის რეფორმის შეფასება საქმეთა განაწილების ელექტრონული სისტემა მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისთვის - ადამიანთა უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2019. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bvAvQG>

8 სასამართლო სისტემა: რეფორმები და პერსპექტივები - კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, 2017, გვერდი 123. ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/files/the_judicial_system.pdf

9 კოალიცია აკრიტიკებს დამოუკიდებელი ინსპექტორის შერჩევის პროცესს - კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2zmKZDH>

10 სასამართლო სისტემის სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის განხორციელება, ადამიანთა უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2018. ხელმისაწვდომია: https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/shadowreport_1545396178.pdf

პროკურატურა

ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად საქართველოს პროკურატურა გამოეყო იუსტიციის სამინისტროს და გახდა სრულად დამოუკიდებელი უწყება. შემდგომი შესწორებები და ცვლილებები განხორციელდა პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში და დამატებითი გარანტიები და კონკრეტული ფუნქციები განესაზღვრა გენერალურ პროკურორს და კოლეგიალურ ორგანოს, საპროკურორო საბჭოს. ცვლილებები მოიცავდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეების განსაზღვრას და ეთიკის ახალ კოდექსს.

გარკვეული დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, გენერალურ პროკურორს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი ხმათა უბრალო უმრავლესობით. გადაწყვეტილება არ ეყრდნობა პოლიტიკურ კონსენსუსს და პროცესი არ არის დაცული ერთი პარტიის გავლენისგან. ამ კონტექსტში ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ წინა შემთხვევებშიც გენერალური პროკურორის არჩევასა და დანიშვნაში შეიმჩნეოდა პოლიტიკური გავლენის ნიშნები და სამწუხაროდ, სახელმწიფომ ვერც ერთხელ ვერ შეძლო დაენიშნა ის პიროვნება, რომელსაც საზოგადოების მხრიდან მაღალი ნდობა ან პროფესიული რეპუტაცია გააჩნდა. ყოფილმა გენერალურმა პროკურორმა, რომელიც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლედ დაინიშნა 2019 წლის დეკემბერში, გასაუბრებებისას გამოავლინა თანამდებობისთვის საჭირო კომპეტენციისა და სხვა აუცილებელი უნარ-ჩვევების ნაკლებობა, რომელსაც თან დაერთო კითხვები მისი დიპლომის ნამდვილობასთან დაკავშირებითაც.¹¹

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოს სასამართლო სისტემა განიცდის სერიოზულ კრიზისს წლების განმავლობაში წარუმატებელი რეფორმების გამო. ეს აძლიერებს ეჭვებს იმის თაობაზე, რომ სასამართლო სისტემას აკონტროლებს მოსამართლეთა გავლენიანი ჯგუფი, რომელთაც უკავიათ ყველაზე სერიოზული ადმინისტრაციული თანამდებობები და ერთმანეთთან აკავშირებთ ახლო მეგობრობა ან ნათესაობა. მათი ახლო ურთიერთობა გამყარდა წლების განმავლობაში ხელმძღვანელ და დაქვემდებარებულ თანამდებობებზე ერთად მუშაობით. ამ ჯგუფს გააჩნია უდიდესი გავლენა და ბერკეტები სხვა მოსამართლეებზე და ახლო კავშირები მაღალი თანამდებობის პირებთან მმართველ პარტიაში. ამასთან, მოსამართლეთა აღნიშნული გავლენიანი ჯგუფი პასუხისმგებელია სასამართლოსთან დაკავშირებულ შეუსაბამო და დაუსაბუთებელ გადაწყვეტილებებზე, პოლიტიკური ლოიალობის და არა კანონით დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე მოსამართლეთა დანიშვნის ჩათვლით. ეს მიმართულია სისტემაში მათი პოზიციების გამყარებისკენ და არა ცალკეული მოსამართლეებისა და სისტემის დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის გაძლიერებისკენ.

საქართველოს პარლამენტისთვის:

- საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს ეფექტური, გამჭვირვალე, მნიშვნელოვანი და არა ფრაგმენტული და ზედაპირული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც შეესაბამება ევროპულ სტანდარტებს და უნდა უზრუნველყოს სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის ეფექტურად დაცვა;

11 გენერალური პროკურორის დიპლომი კვლავ კითხვებს ბადებს - დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე სასამართლო სისტემის კოალიცია. ხელმისაწვდომია: http://www.coalition.ge/index.php?article_id=220&clang=1

■ ეფექტური და ყოვლისმომცველი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების პროცესში ჩაერთოს ყველა დაინტერესებული შიდა თუ გარეშე აქტორი, იმ სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩათვლით, რომლებიც მუშაობენ სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის:

■ ახალი სამოქმედო გეგმის დროულად მიღების უზრუნველყოფა ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად.

■ წინასამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების დროულად და ეფექტურად გახორციელების უზრუნველყოფა; კერძოდ, მოსამართლეთა საქმიანობის პერიოდული შეფასების არსებული არაეფექტური სისტემის გაუმჯობესება და მოსამართლეთა დაწინაურების კრიტერიუმების დროულად შემუშავება.

საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელების მხარდაჭერა

მარიამ მაისურაძე, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ანტიკორუფციული მიმართულების ხელმძღვანელი

არსებული სიტუაცია

აღმოსავლეთ პარტნიორობის „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ სხვა ვალდებულებებთან ერთად გულისხმობს საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) გახორციელებას, რათა ხელი შეუწყოს პროფესიული, დეპოლიტიზებული, ანგარიშვალდებული და ეთიკური საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბებას და უზრუნველყოს მოქალაქეები და ბიზნესი მაღალი დონის მომსახურებით. იმედია, რომ აღნიშნული უზრუნველყოფს უფრო მეტად ღია და ანგარიშვალდებულ მმართველობას და გაზრდის მოქალაქეთა ჩართულობას. რეფორმის გახორციელება უნდა მოიცავდეს მომსახურებაზე ორიენტირებული სერვის-ცენტრების/“ერთი ფანჯრის“ პრინციპის და/ან ელექტრონული სახელმწიფო და მუნიციპალური მომსახურებების დანერგვას.

საქართველოს მთავრობამ აღიარა საჯარო მმართველობის რეფორმის მნიშვნელობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით, კარგ მმართველობაზე მისი ვალდებულების ხაზგასმით, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმის საშუალებით.¹

2015 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი–დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიან პოლიტიკას საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებით.² საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი განსაზღვრავს რეფორმის პოლიტიკის ექვს სფეროს: პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა (HRM); ანგარიშვალდებულება; სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; საჯარო ფინანსების მართვა; ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის განსახორციელებლად მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის ორწლიანი სამოქმედო გეგმა. თუმცა, 2018 წელს საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს სხდომაზე საქართველოს მთავრობის მიერ გაუღებელი ინფორმაციის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის შესრულება არ გახორციელდა სათანადოდ. კერძოდ, 122 შეფასებული ღონისძიებიდან 55 (45%) შესრულდა სრულად, 33 (27%) - შესრულდა მეტწილად, 22 (18%) - შესრულდა ნაწილობრივ, ხოლო 12 (10%) - არ შესრულდა. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშები არ გამოქვეყნებულა, სამოქალაქო საზოგადოება არ ყოფილა ჩართული მონიტორინგის პროცესში და საქართველოს მთავრობამ საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს სხდომებზე წარმოადგინა მხოლოდ სამოქმედო გეგმის გახორციელების შემატანებელი შედეგები. ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წელს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში შეიქმნა საჯარო მმართველობის სამმართველო, ხოლო საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შესრულების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნა სამოქალაქო საზოგადოების ფართო ჩართულობა. სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესისა და მონიტორინგის ანგარიშები გამოქვეყნდა საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე.

1 ასოცირების შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებასა და მათ წევრ ქვეყნებს და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის (30.8.2014), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VxoYL6>

2 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, საქართველოს მთავრობა (2015), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aA9XMI>

საზოგადოება არ არის ინფორმირებული საჯარო მმართველობის რეფორმის თაობაზე. საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის ინფორმაციით, რეფორმის შესახებ სმენია მოსახლეობის მხოლოდ 38%-ს.³ აღნიშნული გამოწვევის საპასუხოდ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნომ მუშაობა დაიწყო კომუნიკაციის სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე, რომელთა დასრულება 2020 წლის სექტემბრისთვის იგეგმება.

რა გაკეთდა

წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია პოლიტიკის სამი სფერო საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევიდან მათთან დაკავშირებით არსებული გამოწვევებიდან გამომდინარე: პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია, ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. დოკუმენტში განხილულია აღნიშნულ მიმართულებებთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის მიერ დღეისთვის მიღწეული პროგრესი საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების შესრულების თვალსაზრისით.

პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებული საერთო სტანდარტების და მეთოდოლოგიის არარსებობა წლების მანძილზე ქმნიდა პრობლემებს საქართველოში. პოლიტიკის შემუშავების და შეფასების უზრუნველყოფის მიზნით, 2019 წლის დეკემბერში მთავრობის #629 დადგენილებით დამტკიცდა მარეგულირებელი და მეთოდური დოკუმენტები საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების და კოორდინირების სისტემის უზრუნველყოფისთვის.⁴ აღნიშნული დადგენილებით დაინერგა მეთოდური და ხარისხზე ორიენტირებული სავალდებულო მოთხოვნები საქართველოში ფართომასშტაბიანი საჯარო მმართველობის რეფორმის ნაწილის სახით მტკიცებულებაზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავების პრაქტიკის ფორმირების მიზნით.

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებული იქნა მნიშვნელოვანი ვალდებულებები, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის (Fol) მიღების საშუალებით საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაუმჯობესების მიზნით. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პროექტი შემუშავდა 2014 წელს, თუმცა ის დღემდე მიღებული არ არის. საკანონმდებლო პროცესებში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით რეგულირების გავლენის შეფასება (RIA) სავალდებულო გახდა 2020 წელს.

საქართველოში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების საერთო ეფექტურობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ბოლო ათი წლის განმავლობაში. ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ძირითადი მომსახურების მიწოდების მიზნით ბოლო რამდენიმე წელიწადში დაინერგა პროგრამული ბიუჯეტირება და დაფუძნდა იუსტიციის სახლები რეგიონებში; გააქტიურდა საზოგადოებრივი ცენტრების მშენებლობა. 2020 წლის 15 ივნისის მდგომარეობით ქვეყანაში 78 ცენტრი მოქმედებს. მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა სერვისების ელექტრონულად მიწოდების მიმართულებითაც, მათ შორის, შეიქმნა მოქალაქის პორტალი - MY.GOV.GE, რომელზეც 467-მდე სერვისია ხელმისაწვდომი.

3 საქართველოში სახელმწიფო მომსახურებებთან დაკავშირებით მოსახლეობის ნდობის მაჩვენებელი მაღალია, მაგრამ პრობლემები მაინც არსებობს, გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოში (2019), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YjGdQu>.

4 მთავრობის №629 დადგენილება, 2019 წლის 20 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xUAUh3>

არსებული გამოწვევები

საჯარო მმართველობის რეფორმის გახმაკვლევის და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები და აუცილებელია მათი სათანადოდ გათვალისწინება რეფორმის წარმატებით განხორციელების უზრუნველსაყოფად.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობამ მიიღო ახალი დეტალური მეთოდოლოგია და სტანდარტები; თუმცა, მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის შემუშავების მონიტორინგის მექანიზმი საკმაოდ სუსტია. აღნიშნულ სამმართველოში მუშაობს მხოლოდ ოთხი ადამიანი, რომლებიც ამოწმებენ 90-ზე მეტ პოლიტიკის დოკუმენტსა და მონიტორინგის ანგარიშს, რაც ბადაებს კითხვებს ზედამხედველობის ხარისხთან დაკავშირებით. 2019 წლის განმავლობაში სამმართველოს მიერ შემოწმდა 30 პოლიტიკის დოკუმენტის ხარისხი.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს ამბიციურ რეფორმებს ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული მიზნების და აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიერ დადგენილი 20 შედეგის მისაღწევად. ახალი რეფორმების მიმართულებით ვალდებულებების განსაზღვრის ნაცვლად, დოკუმენტში გადმოტანილია ძველი ვალდებულებები წინა პოლიტიკის დოკუმენტებიდან, რომლებიც არ განხორციელდა წლების განმავლობაში.

სამოქმედო გეგმის ამბიციურობის ნაკლებობა გამოიხატება ღია მონაცემებზე წვდომის გაუმჯობესების ვალდებულებაზე შეზღუდული რეაგირებით (ამოცანა 3.2).⁵ აღნიშნული ამოცანის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებად შეირჩა სამი სააგენტო (საჯარო სამსახურის ბიურო, ფინანსთა სამინისტრო და სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო). ეს შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი ამოცანის მიღწევას და მიუთითებს ვალდებულების შეუსრულებლობაზე.

გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი ვალდებულება რამდენიმე წლის წინ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის (Foi) მიღების საშუალებით უნდა შესრულებულიყო საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმების მიხედვით. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი შემუშავდა 2014 წელს, თუმცა მისი მიღების პროცესი შეჩერებულია ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში.

მხოლოდ რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია წარმოადგენს საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს წევრს და აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო

საზოგადოების არასაკმარისი ჩართულობა პოლიტიკის მომზადების საწყის ეტაპზე კვლავ რჩება პრობლემად.⁶

ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება წარმოადგენს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის განუყოფელ ნაწილს, თუმცა ქვეყანაში ამ კუთხით არსებობს აშკარა გამოწვევები. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით არსებულმა სამართლებრივმა და ინსტიტუციურმა ჩარჩომ ვერ შეუწყო ხელი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე დროულ რეაგირებას ან საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას. 2019 წლის მაისის მდგომარეობით, შესწავლილი 100 სახელმწიფო დაწესებულებიდან 15-ს არ გააჩნდა საჯარო ინფორმაციის სექცია საკუთარ ვებ-გვერდზე, ან საერთოდ არ გააჩნდა ვებ-გვერდი. 2019 წელს, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის საშუალო მაჩვენებელი იყო 53%, რაც 18%-ით ნაკლებია 2014 წლის მაჩვენებელთან შედარებით. 2014 წლიდან, ცამეტიდან ცხრა ცენტრალური სახელმწიფო დაწესებულების პროაქტიული გამჟღავნების მაჩვენებელი

5 საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2019-2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3f37IEEx>.

6 საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წწ. სამოქმედო გეგმა კონსულტაციებისთვის წარდგენილი იქნა მხოლოდ მაშინ, როდესაც პროექტი უკვე შემუშავებული იყო.

გაუარესდა.⁷

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების საერთო ეფექტურობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ბოლო ათი წლის განმავლობაში; თუმცა, შეუსაბამოები და გარკვეული გადახრები სახელმწიფო სერვისების განვითარებაში, კვლავ რჩება პრობლემურ ასპექტად. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს საერთო შესაძლებლობები მისი მიზნების მიღწევასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რეფორმები თანაბრად არ შეეხო მომსახურების ყველა მიმწოდებელს.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ელექტრონული მმართველობის ინდექსის მიხედვით, საქართველო მე-60 ადგილზეა 193 ქვეყანას შორის 0.69 მაჩვენებლით.⁸ ონლაინ მომსახურებების კუთხით საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს და ისეთ ქვეყნებსაც კი, როგორიცაა მაგალითად რუსეთი, ყაზახეთი, მოლდოვა, აზერბაიჯანი და ბელორუსი. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს შორის, მაშინ, როცა საქართველო იკავებს მეორე ადგილს ბელორუსის შემდეგ (ბელორუსი იკავებს 38-ე ადგილს 0.76 მაჩვენებლით) ონლაინ მომსახურებების კუთხით, საქართველოს ჩამორჩება მხოლოდ სომხეთი და უკრაინა. საქართველოში სახელმწიფო დაწესებულებების მხოლოდ მცირე ნაწილი ახორციელებს ონლაინ მომსახურებების მიწოდებას, რაც განსაკუთრებით ნეგატიურად აისახება რეგიონებზე.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სექტორში არსებობს პრობლემები სტრატეგიულ დაგეგმვასა და ელექტრონული სერვისების ერთიან სტანდარტებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ყველა სააგენტო ქმნის სერვისებს საკუთარი საჭიროებების საფუძველზე, რაც შემდეგ ართულებს არსებული სერვისების სტანდარტიზაციას.

ამასთან, არ არსებობს სერვისების მიწოდების პროექტების ან პროგრამების მონიტორინგის და შეფასების სისტემები ან მექანიზმები; ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის მიუხედავად, დინამიკის მაჩვენებლების ფუნქციური ქმედითობა ჯერ კიდევ შორსაა.

კავშირი ასოცირების შეთანხმებასთან

საჯარო მმართველობის რეფორმისთვის სტიმულს წარმოადგენს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმება. შეთანხმების მე-4 მუხლის თანახმად მხარეებმა უნდა ითანამშრომლონ დემოკრატიული ინსტიტუტების და კანონის უზენაესობის სტაბილურობის და ეფექტურობის განვითარების, კონსოლიდირებისა და გაუმჯობესების კუთხით; განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმის გახორციელება და ანგარიშვალდებული, ეფექტური, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიული სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების ფორმირება.

საქართველოს მთავრობამ დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა და დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 ასოცირების შეთანხმების პირობებთან შესაბამისობის მიზნით. სწორედ ამ მიზნით, გზამკვლევაში მრავლად არის ასოცირების შეთანხმებაზე მითითებები.⁹

7 IDFI, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამჭვირვაება ქართული საჯარო ინსტიტუტების ვებ-გვერდებზე, 2019, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/General/proaqtliuli_ENG.pdf

8 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ელექტრონული მმართველობის კვლევა (2018), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2x3SEWM>

9 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, საქართველოს მთავრობა (2015), პ. 3, 8, 9, და ა.შ.

დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც ეს წარმოდგენილია წინამდებარე შეფასებაში, საქართველომ გარკვეული ძალისხმევა გასწია მე-11 შედეგის რეალიზებისთვის, მაგალითად პოლიტიკის შემუშავების ერთიანი სტანდარტის და მეთოდოლოგიის მიღებით, საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებით რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვით, პროგრამული ბიუჯეტირების გახორციელებით, რეგიონებში იუსტიციის სახლების შექმნით. თუმცა, პრობლემები მაინც რჩება ყველა მიმართულებით: სუსტი კონტროლის მექანიზმი პოლიტიკის შემუშავების კოორდინირებისთვის; საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული ამბიციური რეფორმების ნაკლებობა და გახორციელების დაბალი დონე; სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასაკმარისი ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე; ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრობლემა; შეუსაბამობები და გარკვეული გადახრები სახელმწიფო სერვისების განვითარებაში და ა.შ.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გახორციელების არსებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ:

- აიღოს ვალდებულება ამბიციური რეფორმების გახორციელებაზე, დაასრულოს წლების წინ დაწყებული რეფორმები (ინფორმაციის თავისუფლების ჩათვლით) და წამოიწყოს ახალი რეფორმები.
- უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის გახორციელების სათანადო მონიტორინგი და შედეგების გამოქვეყნება საჯაროდ ხელმისაწვდომ ანგარიშებში.
- უზრუნველყოს, რომ ფართო საზოგადოება და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებიც, როგორც ყველა დაინტერესებული პირი იყოს ინფორმირებული საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის პროცესის თაობაზე და მოხდეს მათი წახალისება პროცესში მონაწილეობასთან დაკავშირებით. ყველა მათგანი უნდა იყოს ჩართული და ინფორმირებული მიმდინარე რეფორმის თაობაზე და გააჩნდეს უკუკავშირის შესაძლებლობა.
- უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობა, რეგიონული ორგანიზაციების ჩათვლით, რაც დაეხმარება საქართველოს მთავრობას სამოქმედო გეგმის გახორციელების პროცესის დარეგულირებაში, რათა იგი იყოს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მოსაზრებების და დაკვირვებების შესაბამისი.
- აამაღლოს რეფორმის შესახებ ინფორმირებულობის დონე, უფრო მეტად ამბიციურ რეფორმასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებზე საზოგადოების მოთხოვნის სტიმულირების მიზნით.
- გამართოს საჯარო კონსულტაციები საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ნებისმიერი რეფორმის დაწყებისას. მთავრობის ადმინისტრაციის და თემატური/შესაბამისი სახელმწიფო დაწესებულებების წარმომადგენლებმა უნდა მოახდინონ ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრების აქტიური ორგანიზება და მისცენ ადამიანებს საშუალება, გამოთქვან საკუთარი აზრი განხორციელებულ ღონისძიებებთან და რეფორმის გახორციელების პროცესში არსებულ გამოწვევებთან დაკავშირებით.
- დაადგინოს ერთიანი წესები და სტანდარტები მომსახურების მიწოდებისა და მონიტორინგისთვის და უზრუნველყოს, რომ მომსახურების მიწოდება ხორციელდებოდეს სათანადოდ, კოორდინირებულად, როგორც დედაქალაქში, ასევე რეგიონებში.

უსაფრთხოების საკითხებზე თანამშრომლობის გაძლიერება

დოქტ. შალვა ძეგისაშვილი, საქართველოს უნივერსიტეტის პოლიტიკური მეცნიერებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების პროგრამის ხელმძღვანელი/ საქართველოს სტრატეგიული ანალიზის ცენტრის დამფუძნებელი

არსებული სიტუაცია

პარტნიორმა ქვეყნებმა საქართველოს ჩათვლით მოითხოვეს ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის დაწყება უსაფრთხოებისა და კატასტროფების რისკის მართვის სფეროებში (შედეგი 12). საერთო ვალდებულების საფუძველზე პარტნიორ ქვეყნებს საქართველოს ჩათვლით დაეკისრათ ევროკავშირთან უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის ვალდებულება უსაფრთხოებისა და კატასტროფის რისკის მართვის სფეროებში რათა მომხდარიყო ხელშესახები შედეგების ჩვენება 2020 წლის შედეგების ფარგლებში (შედეგი 12). აღნიშნულითუნდა მოხდეს ორგანიზებულ დანაშაულთან (ცეცხლსასროლი იარაღის კონტრაბანდა და ა.შ.) ბრძოლის შესაძლებლობების გაუმჯობესება, ჰიბრიდული და კიბერ-საფრთხეების მიმართ მეტი მედეგობის მიღწევა, რათა შემცირდეს ქიმიური, ბიოლოგიური, რადიოლოგიური და ბირთვული თავდაცვის (CBRN) და სხვა კატასტროფების (ბუნებრივი ან ტექნოგენური) რისკები და მოხდეს კრიზისების პრევენცია და მართვა.

2017 წელს ბრიუსელის სამიტზე შექმნილი აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი არქიტექტურის გადახედვის შედეგად მიღებული იქნა თანამშრომლობის ოთხი პლატფორმა: I პლატფორმა - ინსტიტუტების და მმართველობის გაძლიერება მოიცავს ადამიანების უსაფრთხოების საკითხებს ისევე როგორც შიდა და გარე საფრთხეების სტანდარტულ ანალიზს, რომელშიც განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება პარტნიორ ქვეყნებში კატასტროფების რისკების მართვის მიზნით შესაძლებლობების და პოტენციალის გაზრდაზე.¹ აღნიშნულ სფეროებში განხორციელებული ნაბიჯები ქმნის ძირითად წინაპირობებს სახელმწიფოს მიმართ მოქალაქეთა ნდობის ხარისხის, გრძელვადიანი სტაბილურობის გასაუმჯობესებლად და უსაფრთხო საინვესტიციო გარემოს შესაქმნელად. ხოლო ამ ყველაფრის განხორციელება უნდა მოხდეს ორმხრივი და მრავალმხრივი ჩარჩოების გამოყენებით.²

აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2017 წლის ინდექსის შესაბამისად უსაფრთხოების სექტორში საქართველო საჭიროებდა უფრო ძლიერი დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმების არსებობას და ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნების ფორმალური აღიარების მაგივრად ეფექტურ და ყოვლისმომცველ შესრულებას.³ მე-12 შედეგის თანახმად თანამშრომლობა უსაფრთხოების სფეროში განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს არა მხოლოდ საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირებაზე არამედ ბუდაპეშტის კონვენციასთან სრულ შესაბამისობაზე და კატასტროფების რისკების მართვის პოტენციალის გაძლიერებაზე.⁴

საჭაროდ ხელმისაწვდომი სახელისუფლებო წყაროებისთვის დამახასიათებელია ბუნდვანი შინაარსი და ქმედებების არაკონკრეტული შედეგი, იქნება ეს დაგეგმილი

1 “სამუშაო პროგრამა– პლატფორმა 1 (2018-2019),” EAP: აღმოსავლეთ პარტნიორობა, 2018, 1–2.

2 “ერთობლივი სამუშაო დოკუმენტი: აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის, ფოკუსირება საკვანძო პრიორიტეტებსა და აშკარა შედეგებზე,” SWD(2017) 300 საბოლოო (ბრიუსელი: ევროპის კომისია, ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში, 6 სექტემბერი, 2017), 4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34Zj4FR>.

3 Jeff Lovitt, ed., აღმოსავლეთ პარტნიორობა ინდექსი 2017 (ბრიუსელი: აღმოსავლეთ პარტნიორობა/სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, 2018), 56,64, ხელმისაწვდომია: <http://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/>.

4 “20 შედეგი 2020 წლისთვის: მონიტორინგი– არსებული მდგომარეობა, მარტი, 2019” (EU/EAP/აღმოსავლეთ პარტნიორობა), 4, ამოღებულია 2020 წლის 1 მაისს, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Y3rvhF>.

თუ განხორციელებული ღონისძიება. შესაბამისად, ბევრ სამიზნე სფეროში მიღწეულ პროგრესთან დაკავშირებით რაიმე დასკვნის გასაკეთებლად ხშირად საჭირო იყო წყაროების არაერთხელ შედარება. ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საკითხი ჯერ კიდევ გასარკვევია განახლებული ინფორმაციის წერილობითი ფორმით ან ცალკეული ინტერვიუების საშუალებით მოწოდებასთან დაკავშირებით საქართველოში კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლობის ნაკლები სურვილის გამო. ახლად შექმნილი ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო (NSC) და საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო წარმოადგენს იშვიათ და დადებით გამოწვევებს ამ თვალსაზრისით.

მიღწევები და არსებული გამოწვევები

ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის სფეროში, სადაც საქართველოს მოეთხოვება: 1- გააუმჯობესებდა მის პოტენციალს უკანონო ცეცხლსასროლი იარაღის კონტროლის პოტენციალის გაუმჯობესება, 2- საგამოძიებო ინფორმაციის გაზიარება და 3- ერთობლივ (მრავალეროვნულ) ქმედებების განხორციელება, გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები. საქართველომ ხელი მოაწერა დანაშაულთან ბრძოლის შესახებ თანამშრომლობის შეთანხმებას საფრანგეთთან და ჩეხეთის რესპუბლიკასთან და დღეისთვის მიმდინარეობს სამუშაოები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან, რათამოხდეს ერთობლივი ძალისხმევით გაუმჯობესება ერთობლივი საგამოძიებო ჯგუფების მეშვეობით ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის საკითხში.⁵

თანამშრომლობის გაძლიერების მიზნით საქართველო შეუერთდა ევროპული პოლიციის სააგენტოს (EUROPOL) ორ ანალიტიკურ ჯგუფსა და აქტიური მონაწილეობა მიიღო საგანმანათლებლო და სასწავლო ღონისძიებებში.⁶ 2018 წელს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და EUROPOL შორის გაფორმდა უსაფრთხო კომუნიკაციის არხის თაობაზე ურთიერთგაგების მემორანდუმი და სამეკავშირეო შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის.⁷ ევროკავშირის რიგ ქვეყნებთან ორმხრივად ხელი მოეწერა საგამოძიებო ინფორმაციის გაცვლის შეთანხმებას და ევროპული პოლიციის სააგენტოსთან უსაფრთხო კომუნიკაციის მიზნით შესაბამის პერსონალს ჩაუტარდა სწავლება ("SIENA"- ინფორმაციის უსაფრთხო გაცვლის ქსელური პროგრამა, რომელიც დამონტაჟდა შინაგან საქმეთა სამინისტროში 2019 წლის აპრილში).⁸

რაც შეეხება იარაღით ვაჭრობის კონტროლის სფეროში თანამშრომლობას, მიუხედავად საქართველოს მიერ გ რამოდენიმე მნიშვნელოვანი ანგარიშის გამოქვეყნებისა, ჯერ კიდევ გაურკვეველია თუ რამდენად შესრულდა ევროპის საბჭოს გადაწყვეტილება (2013/768/CFSP) იარაღით ვაჭრობის ევროკავშირის ხელშეკრულების (ATT) გავრცობის პროექტთან დაკავშირებით და 2015/2309/CFSP გადაწყვეტილება იარაღთან დაკავშირებული ევროკავშირის P2P ექსპორტის კონტროლის პროგრამის ხელშეწყობა ღონისძიებებზე. შესაბამისად, არ არსებობს არანაირი ინფორმაცია ექსპორტის კონტროლის და ცეცხლსასროლი იარაღით უკანონო ვაჭრობის კონტროლის ევროპული სტანდარტების დანერგვის პროგრესის თაობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ წინსვლა დიდწილად უკავშირდება განათლებას, სწავლებას და სამართლებრივი ნორმების მიღებას, ძნელია რამე კონკრეტული ითქვას იარაღით ვაჭრობის თაობაზე ევროკავშირის შეთანხმების ფარგლებში გზამკვლევის განხორციელებაზე და ორმაგი დანიშნულების ექსპორტის კონტროლზე. ზოგად პრობლემას წარმოადგენს მისაღწევი მიზნების/

5 “ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2020-2023 წლებისათვის” (თბილისი: საქართველოს მთავრობა, 2020), 11, <https://mof.ge/5253>; “შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2018 წლის ანგარიში” (თბილისი: შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2018), 10, ხელმისაწვდომია: <https://info.police.ge/uploads/5cf7e783a0c6d.pdf>.

6 “ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის 2017-2020წწ. ეროვნული სტრატეგია” (თბილისი: საქართველოს მთავრობა, 5 მაისი, 2017), 29, ხელმისაწვდომია: <https://info.police.ge/uploads/5a8fea79270a2.pdf>.

7 “შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2018 წლის ანგარიში,” 9.

8 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ექვსი თვის (იანვარი-ივნისი) ანგარიში” (თბილისი: საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო, სექტემბერი, 2019), 17.

შედეგების კონკრეტული და დეტალური აღწერის არარსებობა, რაც საკმაოდ ართულებს მიღწეული პროგრესის შეფასებას (ეს საკითხი ასევე აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ).⁹ შესაბამისად, თანამშრომლობის ამ სფეროში საჭაროდ ხელმისაწვდომი წყაროების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ დაგეგმილი მიზნების მიღწევაში არსებობს მნიშვნელოვანი პროგრესი, თუმცა საჭიროა უფრო მეტი ყურადღება გამახვილდეს გარკვეულ სფეროებზე (შეფასებადი შედეგების განსაზღვრისას) და უფრო მეტი ინფორმაცია გახდეს ღია და ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის.

კიბერდანაშაულთან ბრძოლის სფეროში, რაც მოითხოვს: 1- კიბერდანაშაულთან დაკავშირებით სტრატეგიის ან სამოქმედო გეგმის შემუშავებას ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკის საფუძველზე, 2- კიბერდანაშაულთან ბრძოლის სრულად ფუნქციონირებადი ქვედანაყოფების (CERTs- კომპიუტერული უსაფრთხოების დარღვევაზე სწრაფი რეაგირების ჯგუფები) არსებობას შესაბამის სახელმწიფო უწყებებში, 3- სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის გაზრდას და ბუდაპეშტის კონვენციასთან სრულ შესაბამისობას, შესაძლებელია პროგრესის თაობაზე შემდეგი ინფორმაციის მიწოდება. თავდაცვის სამინისტრომ მიაღწია გარკვეულ პროგრესს ქსელური ოპერაციების მონიტორინგის, ინციდენტების მართვის და საერთაშორისო სწავლებებში მონაწილეობის კუთხით.¹⁰ შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მისი თანამშრომლების უმეტეს ნაწილს (ასობით ადამიანს) ჩაუტარა კიბერდანაშაულის პრევენციის სასწავლო კურსი და ასევე ჩაატარა არაერთი კიბერ-სწავლება და გამართა საინფორმაციო შეხვედრები საზოგადოებასთან. მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარეობს ახალი ნორმატიული ბაზის შემუშავება კიბერუსაფრთხოების ახალ სტანდარტებთან კერძო სექტორის შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით¹¹ და შემუშავდა კიბერუსაფრთხოების სტრატეგიის პროექტის ახალი (მესამე) ვერსია,¹² დოკუმენტს (საბოლოოდ დამუშავდა იუსტიციის სამინისტროს მიერ) ჯერ კიდევ არ გაუვლია უწყებათშორისი განხილვა და ელის მთავრობის მხრიდან დამტკიცებას.¹³ კიბერდანაშაულზე სწრაფი რეაგირების ეროვნული ჯგუფი (CERT) სრული სრულად ფუნქციონირებს და მუდმივი კონტაქტი აქვს ევროკავშირის კიბერდანაშაულზე სწრაფი რეაგირების ჯგუფთან.¹⁴

კომერციულ ბანკებსა და სხვა სახელმწიფო სამსახურებზე „ფიშინგის“ და სხვა კიბერშეტევების შესუსტების მიზნით შემუშავდა შესაბამისი პროცედურები, და დადგინდა კიბერუსაფრთხოების შემდგომი გაუმჯობესების შესაძლებლობები.¹⁵ მიუხედავად ამისა ჯერ კიდევ არსებობს მთელი რიგი გამოწვევებისა. 2019 წელს იუსტიციის სამინისტროში არ დამონტაჟდა პროგრამის ქსელური ცენზორები და ეს ღონისძიება გადაიდო 2020 წლისთვის.¹⁶ 2019 წელს, თავდაცვის სამინისტრომ გეგმავდა ვირუსებზე ინფორმაციის გაცვლის მრავალეროვნული პლატფორმაში (MN MISP) განწევრიანებას და შექმნ

9 აუდიტის 2019 წლის წლიური ანგარიში 2018 წლის საბიუჯეტო ხარჯებზე; მოხსენება საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ” (თბილისი: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 20 მაისი, 2019), 74, ხელმისაწვდომია: <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/announcements-all/announcements-main/2018-angarishi.page>.

10 “საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები, 2019” ახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში (თბილისი: თბილისი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2019), 91, para. 2.19, ხელმისაწვდომია: <https://mof.ge/5263>.

11 “საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე” (თბილისი: საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, 30 იანვარი, 2020).

12 “საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები, 2020” (თბილისი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2020), 229–30, ხელმისაწვდომია: <https://mof.ge/5261>.

13 “საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე.”

14 “საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე.”

15 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები, 2020” 62, para. 2.19.

16 “საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები, 2020” 146.

უსაფრთხოების ოპერაციების ცენტრი (SOC)¹⁷. თუმცა, როგორც ეს მითითებულია თავდაცვის მინისტრის დირექტივების დოკუმენტში, დაფინანსება, როგორც თავდაცვის მთლიანი სექტორისთვის, ასევე კიბერუსაფრთხოების ამოცანებისთვის დარჩება უცვლელი 2019-21 წწ. პერიოდში, რაც (თანხის ისედაც სიმცირის გამო) გულისხმობს მის თანმიმდევრულ შემცირებას და კიბერუსაფრთხოების პოტენციალის გაფართოებაზე უარის თქმას.¹⁸ პირად საუბრებში მტკიცების მიუხედავად, არცერთ სახელმწიფო და საჭაროდ ხელმისაწვდომ დოკუმენტში არ არის კონკრეტული მითითება კიბერდანაშაულის თაობაზე ბუდაპეშტის კონვენციის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე. შესაბამისად, კიბერდანაშაულის სფეროში მიღწეული პროგრესი და ვალდებულებები შესაძლებელია პირდაპირ შეფასდეს, როგორც ნაწილობრივ შესრულებული.

თანამშრომლობა ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის/ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (CSDP/CFSP ჩარჩო) საკითხებში მიზნად ისახავს: 1- პარტნიორი ქვეყნების ურთიერთქმედების გაზრდას ევროკავშირის მისიებში მონაწილეობის მიზნით და 2- CSDP/CFSP ელემენტების ჩასმას პარტნიორი ქვეყნების საგანმანათლებლო პროგრამებსა და სასწავლო სისტემებში. ამ თვალსაზრისით საქართველო მკაფიოდ ავლენს ურყევ განზრახვას, გააგრძელოს სტრატეგიული დიალოგი ევროკავშირთან და შეიტანოს წვლილი ევროკავშირის მისიებში ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკის და მალის სამხედრო სწავლებებში მონაწილეობით (EUTM RCA და EUTM მალი).¹⁹ ევროკავშირის მისიებისთვის შერჩეული ქართული ქვედანაყოფები აკმაყოფილებს ურთიერთქმედების ყველა მოთხოვნას, იქნება ეს ორმხრივი, თუ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების CSDP მექანიზმის ფარგლებში.²⁰ CSDP/CFSP-ს ზოგიერთი ასპექტი ასახულია სამხედრო განათლების პროგრამაში და თავდაცვის სამინისტროს არაერთმა წარმომადგენელმა მონაწილეობა მიიღო რამდენიმე სასწავლო კურსში.²¹ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს და შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლებმა მონაწილეობა მიიღეს სხვადასხვა ფორმატის და დონის სხვადასხვა შეხვედრებში.

მიუხედავად ამისა, სტრატეგიულ დონეზე საქართველოს კვლავ არ გააჩნია მოქმედი სტრატეგიული დოკუმენტი, სადაც გამოკვეთილი იქნებოდა მისი ეროვნული უსაფრთხოების და თავდაცვასთან დაკავშირებული მიზნები და ამ მიზნების მიღწევის გზები და საშუალებები, რომლებიც მათ შორის დააკმაყოფილებდა ევროკავშირთან უსაფრთხოების სფეროში თანამშრომლობის მოთხოვნებს. დიდი ხნის წინ გაცხადებული „ეროვნული თავდაცვის სტრატეგია 2020-2030“, რომელიც 2018 წელს გამოიცა, ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია და ელის საბოლოო დამტკიცებას, რაც ხელს უშლის „ეროვნული მზადყოფნის გეგმის“ შემუშავებას და კონკრეტული დავალებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილებას ომისა და ეროვნული კრიზისის/საგანგებო მდგომარეობის დროს. ამასთან, თავდაცვის კოდექსის შესწორებული პროექტი ჯერ კიდევ საჭიროებს გარკვეულ (იურიდიული/ბიუროკრატიული) პროცედურებს რათა მოხდეს მისი დამტკიცება 2020 წლის გაზაფხულზე. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დაგეგმილი მიზნების მიღწევაში გარკვეული პროგრესი შეინიშნება.

კატასტროფების რისკისა და რეაგირების მართვის პოტენციალის ამაღლების სფეროში საქართველომ შემდეგი ვალდებულებები აიღო 1- უნდა გააძლიეროს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის (CI) დაცვა, 2- შეიმუშაოს და განახორციელოს კატასტროფის რისკის მართვის ეროვნული და რეგიონული პოლიტიკა, 3- მიიღოს კატასტროფის რისკის

17 “მინისტრის ხედვა 2020” (თბილისი: საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, 2020), 17, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2KxLugJ>.

18 “მინისტრის დირექტივები 2019” (თბილისი: საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, 2019), 12, 22, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Y2G59e>.

19 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ექვსი თვის (იანვარი-ივნისი) ანგარიში,” 12.

20 თავდაცვის სამინისტროს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე (თბილისი: საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, 2 მარტი, 2020).

21 “თავდაცვის სამინისტროს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე.”

შესუსტების სტრატეგია სენდაის ჩარჩოს შესაბამისად, 4- მჭიდროდ ითანამშრომლოს ევროკავშირის სამოქალაქო დაცვის მექანიზმთან და 5- გააძლიეროს CBRN და ტერორიზმის საფრთხის შემცირების პოტენციალი.

ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო წარმოადგენს წამყვან სუბიექტს, კრიტიკული ინფრასტრუქტურის მარეგულირებელი ჩარჩოს შემუშავებაში, მის განახლებასა და ეროვნული ძალისხმევის კოორდინირებაში. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეგიდით შესრულებული სამუშაოს საფუძველზე ჩატარდა არსებული სამართლებრივი ბაზის, დარგობრივი პრაქტიკის და სისტემური ხარვეზების ანალიზი („ჩავარდნების ანალიზი“). ეროვნული უსაფრთხოების საბჭომ დაასრულა მუშაობა „კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაცვის შესახებ კანონზე“ და განიხილავს (უცხოელი პარტნიორების მხარდაჭერით) კრიტიკული ინფრასტრუქტურის ობიექტების ეროვნულ ჩამონათვალს, ასევე შესაბამის რისკის შეფასების მეთოდებს და უსაფრთხოების სტანდარტებს.²²

მოცემული მომენტისთვის არ არსებობს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაცვის სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა. „PPRD East2“ (პრევენცია, მზადყოფნა და რეაგირება ბუნებრივ და ტექნოგენურ კატასტროფებზე) პროგრამის შესაბამისად, კონკრეტული შედეგები განისაზღვრა სამოქალაქო უსაფრთხოების ქვე-სფეროების მიხედვით.²³ ინციდენტების აღრიცხვისა და ოპერაციების მართვის ელექტრონულ სისტემასთან (eFris), ხანძარუსაფრთხოების მონიტორინგის ელექტრონულ სისტემასთან, ტექნიკურ მარეგულირებელ ნორმებთან და სახანძრო უსაფრთხოების სტანდარტებთან შესაბამისობასთან დაკავშირებით მიღწეული პროგრესის მიუხედავად,²⁴ 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი მეტად მცირე ინფორმაციას იძლევა ამ მიმართულებით გადამდგმული ნაბიჯების შესახებ (ტექნიკური საფრთხის რისკების შემცველი ობიექტები).²⁵ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 2018 წელს აღნიშნულია, რომ უნდა შეიქმნას „საგანგებო სიტუაციების და კრიზისის მართვის ერთობლივი სისტემა“ რომელიც უნდა ამომედდეს არაუგვიანეს 2021 წლისა.²⁶ კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია მის შესაბამის სამოქმედო გეგმებთან ერთად აერთიანებს სენდაის 2015-2030 ჩარჩოს მიზნებს და სხვა საერთაშორისო დოკუმენტებს (SDGs 2015, UNFCCC1992).²⁷ მიუხედავად ამისა, ბევრი რამ არის გასაკეთებელი ადგილობრივ (მუნიციპალურ) დონეზე ეროვნული სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების ეფექტურად განსახორციელებლად, და ასევე მნიშვნელოვნად არის გასაუმჯობესებელი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი სტრატეგიულ და ოპერატიულ დონეებზე.²⁸

2018 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმდა ადმინისტრაციული შეთანხმება სამოქალაქო თავდაცვისა და კატასტროფის რისკის მართვის შესახებ და გახორციელდა პარტნიორული (აღჭურვილობის მოწოდება) ნაბიჯები სამოქალაქო თავდაცვის განყოფილების (შსს) გასაძლიერებლად.²⁹ ევროკავშირის სამოქალაქო თავდაცვის შეფასების გუნდის რეკომენდაციების საფუძველზე (2- და 5-წლიან პერსპექტივაში), შედგა ინსტიტუციური განვითარების 5-წლიანი გეგმა, თუმცა, არ

22 საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე.”

23 “PPRD East 2: პრევენცია, მზადყოფნა და რეაგირება ბუნებრივ და ტექნოგენურ კატასტროფებზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში” (ბრიუსელი: ევროკავშირი, 2019), 1,12, ხელმისაწვდომია: <https://europa.eu/capacity4dev/pprd-east-2>.

24 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები 2019,” 80–81.

25 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები, 2020” 77.

26 შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2018 წლის ანგარიში,” 20; ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2018-2021 წლებისათვის” (თბილისი: საქართველოს მთავრობა, ფინანსთა სამინისტრო, 29 იანვარი, 2018), 9, ხელმისაწვდომია: <https://mof.ge/images/File/BDD/2018-2021/sabolo/BDD-2018-2021-29.01.2018-sabolo.pdf>.

27 საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე

28 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები 2020,” 55–56.

29 საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს პასუხი EAP2020 შედეგებთან დაკავშირებულ წერილობით კითხვებზე.”

მომხდარა კონკრეტული ქვედა დონის და უახლოესი მიზნები/ამოცანების განსაზღვრა. აღნიშნულმაგამოიწვია გაურკვევლობა შესაბამისი რესურსებისა და საბიუჯეტო დაფინანსების გამოყოფის თვალსაზრისით, ანუ გეგმა არც დამტკიცებულა და არც ამოქმედებულა.

ანალოგიურად, კატასტროფის რისკის მართვის სამოქმედო გეგმა, რომლის პროექტიც განხილვისა და რეკომენდაციების მიზნით გადაეგზავნა ევროკომისიის ჰუმანიტარული მისიის და სამოქალაქო უსაფრთხოების გენერალურ დირექტორატს (DGECHO) ჯერ არ დამტკიცებულა და შესაბამისად არ განხორციელებულა.³⁰ მიუხედავად SAFE-ის (EU4 უსაფრთხოება, ანგარიშვალდებულება და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოში) პროექტის ფარგლებში შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვისა, განსაკუთრებული სიტუაციების მართვის სააგენტოში სტრუქტურული ცვლილებების გამომათი განხორციელება 2020 წლამდე არ მომხდარა. რაც შეეხება CBRN საფრთხეებზე რეაგირების და ტერორიზმთან ბრძოლის პოტენციალის გაზრდას, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური განაგრძობს მუშაობას სასაზღვრო პუნქტებზე რადიაციული კონტროლის უკეთესად განსახორციელებლად (ტექნიკური და პროგრამული უზრუნველყოფის განახლება) და განაახლა მისი „პერსონალური განგაშის სისტემა“ (აშშ-ს დახმარებით).³¹ თავდაცვის სამინისტრო თავის მხრივ აგრძელებს CBRN-ქვედანაყოფის ტექნიკური და სასწავლო პოტენციალის გაუმჯობესებას და თავისი წარმომადგენლების გაგზავნას სხვადასხვა შეკრებებსა და კონფერენციებზე.³² „ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2020-2023 წლებისათვის“ დოკუმენტის მიხედვით, საქართველოს მხრიდან ქიმიური და რადიოაქტიური ნარჩენების მართვის სისტემის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული ნაბიჯებისთვის დაფინანსება არ არის გამოყოფილი.³³ აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ სფეროებში დაგეგმილი მიზნების მიღწევაში შეიმჩნევა მხოლოდ ნაწილობრივი პროგრესი.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მე-12 შედეგით განსაზღვრულ სფეროებში ხელშესახები პროგრესის მიუხედავად, საერთო სურათი საკმაოდ ორაზროვან შტაბეჭდილებას ტოვებს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია შემდეგი რეკომენდაციების შესრულება:

■ სასურველი იქნებოდა მეტი ინფორმაციის მიწოდება იმის თაობაზე, თუ როგორ შესრულდა/სრულდება დაგეგმილი მიზნები და თუ არა, რატომ. მაგალითად, დიდი მნიშვნელობა ექნება EU P2P პროგრამის განხორციელებაზე უფრო კონკრეტული ინფორმაციის წარმოდგენას. გაურკვევლად ფორმულირებული მიზნები იძლევა მხოლოდ ზოგად წარმოდგენას და შეუძლებელს ხდის კონკრეტული/ზუსტი შედეგების განსაზღვრას. ამიტომ, აუცილებელია ამ ტენდენციის შეცვლა, რათა შესაძლებელი გახდეს კონკრეტული შედეგების ზუსტი შეფასება.

■ უამრავი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი (მაგ. კრიტიკული ინფრასტრუქტურის დაცვის სტრატეგია, ეროვნული თავდაცვის სტრატეგია, ეროვნული მზადყოფნის გეგმა, კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა და ა.შ.) ჯერ კიდევ გადახედვის სტადიაშია და მათი დამტკიცება დიდი ხნით ჭიანურდება, რითაც ხელი ეშლება უამრავი მნიშვნელოვანი ნაბიჯების და გეგმის განხორციელებას სახელმწიფო და უწყებების დონეებზე. ხშირ შემთხვევებში აღნიშნული გამოწვევები ბიუროკრატიული პროცედურებით ან სტრუქტურული ცვლილებებით. აქედან გამომდინარე, ჩვენი დაჟინებული რჩევაა მოხდეს კოორდინაციისა, დაუწყებათაშორისი განხილვის

30 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ექვსი თვის (იანვარი-ივნისი) ანგარიში,” 32.

31 “სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2018 წლის ანგარიში” (თბილისი: საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, 2019), 18, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XZiOF8>.

32 2019, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები,” 76.

33 ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2020-2023 წლებისათვის,” 24.

პროცესების გაუმჯობესება და კონტროლის პასუხისმგებლობა გადაეცეს ერთ საკოორდინაციო ორგანოს, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს, რომელიც ამჟამად შეზღუდულია საკუთარ შესაძლებლობებში აღნიშნული ამოცანების განსახორციელებლად.

■ მიუხედავად იმისა, რომ მე-12 შედეგში ჩართული ყველა სახელმწიფო უწყება აქტიურად ახორციელებს რიგ ღონისძიებებს, საერთო კოორდინაციის მცდელობა ნაკლებად შეინიშნება. ამის ნაცვლად შეიმჩნევა სხვადასხვა სფეროებში ღონისძიებების ტექნიკური დაჯამება. აღნიშნულიგარემოება მიუთითებს შიდა განხილვების ან ერთობლივი მიდგომის ნაკლებობაზე, რასაც ამყარებს სახელმწიფო ბიუჯეტში საკმარისი დაფინანსების ფაქტობრივი მონაცემების არარსებობა საშუალოვადიან პერსპექტივაში, რაც საჭირო ღონისძიებების დროულად განხორციელებას უზრუნველყოფდა. აქედან გამომდინარე, ჩვენი დაჟინებული რჩევაა მოხდეს ყველა ფინანსური ასიგნებების ასახვა როგორც შესაბამისი უწყებების საბიუჯეტო გეგმებში ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტში.

■ ჩვენი კვლევის მიხედვით, დამატებით საჭიროა CSDP -სთან დაკავშირებულ საკითხებზე საქართველოს მიღწეული პროგრესის განხილვა ინდივიდუალური განხორციელების სამოქმედო გეგმის ფორმატში, როგორც ეს განსაზღვრულია 2017 წლის მარტის საზოგადოებრივი კვლევის ანგარიშში, სადაც კონკრეტული ღონისძიებები აღნიშნულია, როგორც მაღალი, საშუალო ან დაბალი პრიორიტეტულობის მაჩვენებლით, რაც ამარტივებს მათ კონტროლს მნიშვნელობის და აქტუალობის მიხედვით.³⁴

34 “უწყებათაშორისი თანამშრომლობის კონსოლიდაცია და კომუნიკაციის მექანიზმი CSDP-სთან დაკავშირებულ საკითხებზე: კონკრეტული მაგალითის ანალიზი: საქართველოს რესპუბლიკა,” HiQSTEP PROJECT (KANTOR მენეჯმენტის კონსულტანტთა კონსორციუმი, მარტი, 2017), 7–9, <https://library.euneighbours.eu/content/consolidation-in-ter-institutional-cooperation-and-communication-mechanism-csdp-related-matte> .

უფრო მძვირად კავშირები
კავშირები, ენერგოეფექტურობა, გარემოს
დაცვა და კლიმატის ცვლილება

ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელების (TEN-T) ძირითადი სატრანსპორტო ქსელების გაფართოება

კახა გოგოლაშვილი, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების
კვლევის ფონდის უფროსი მკვლევარი და ევროპული კვლევების ცენტრის დირექტორი

ევროკავშირის კომუნიკაცია „აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისათვის“, რომელიც აქცენტს აკეთებს საკვანძო პრიორიტეტებსა და ხელშესახებ შედეგებზე, რეკომენდაციას იძლევა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციონ „... TEN-T-ის ცენტრალური ქსელების გაფართოებას (შედეგი 13). ეს მოიცავს საავტომობილო გზებს, რკინიგზას, პორტებს, აეროპორტებსა და შიდა სანაოსნო გზებს, რომელთაც მხარს დაუჭერენ გრძელვადიანი საინვესტიციო სამოქმედო გეგმის შედეგად, რამაც უნდა დაასრულოს TEN-T-ის ქსელი 2030 წლისთვის. ასევე მისაღწევია პროგრესი ერთიანი საავიაციო სივრცის შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის მიმართულებით.“ ეს ანგარიში აფასებს წინსვლას „მე-13 შედეგის“ ზემოთხსენებულ და სხვა მიზნებთან დაკავშირებით.

მიზანი 1: მიმდინარეობს TEN-T-ის გაფართოებულ ძირითად ქსელზე ექვსი შესავსები მიმართულების უკვე დამტკიცებული პროექტების იმპლემენტაცია.

2018 წლის 18 ივლისს ევროკავშირმა და საქართველომ ხელი მოაწერეს მაღალი დონის შეთანხმებას საქართველოში რკინიგზისა და საგზაო ქსელების, პორტებისა და აეროპორტების TEN-T-ის გაფართოების გეგმაში შეტანის შესახებ. ევროკავშირის რეგულაცია №1315/2015 უზრუნველყოფს რუქების ადაპტირების შესაძლებლობას „ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო ქსელისთვის“ (TEN-T), რაც მას ავრცობს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მიმართულებით, საქართველოს ჩათვლით. ავტომაგისტრალები, რომლებიც საქართველოს აკავშირებს აზერბაიჯანთან, სომხეთთან, თურქეთსა და შავი ზღვის პორტებთან და ქართული რკინიგზის სამი განშტოება - ბაქო-თბილისი-ბათუმი/ფოთი, ბაქო-თბილისი-ყარსი (თურქეთი) და თბილისი-ერევანი და თბილისის აეროპორტი, შეტანილ იქნა ცენტრალური სატრანსპორტო ქსელის რუქაზე, სადაც ისინი მონიშნულია, როგორც TEN-T-ის გაგრძელება. 2018 წლის დასასრულს ევროკავშირმა მიიღო „აღმოსავლეთ პარტნიორობისთვის TEN-T-ის სამოქმედო გეგმა“, რომელიც ასევე მოიცავს ევროკავშირთან და სხვა ფინანსურ ინსტიტუტებთან პარტნიორობით საქართველოში განსახორციელებელ 18 საინვესტიციო პროექტს.

ა. პროექტები, რომლებიც 2020 წელს უნდა დასრულდეს

ბათუმის შემოვლითი გზის პროექტი: „აზიის განვითარების ბანკისა“ (ADB) და „აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკის“ (AIIB) მიერ დაფინანსებული პროექტის სამუშაოების რეალური პროგრესი 2019 წლის იანვარში დაგეგმილი 67%-ის ნაცვლად შეადგენდა 48%-ს. კონტრაქტორმა მუშაობის გახანგრძლივების ვადა 2021 წლის აგვისტომდე ითხოვა.¹

ქობულეთის შემოვლითი გზა (სექცია 12კმ+400-31კმ+259), რომელიც დაფინანსებულია „აზიის განვითარების ბანკის“ მიერ, დასრულდა 2018 წელს, მაგრამ „დეფექტუბილუ“ (defect liability) დაიწყო 2018 წლის ივნისში. მისი საბოლოოდ

¹ GEOROAD, წელიწადში ორჯერ გამოქვეყნებული გარემოს მონიტორინგის ანგარიში, საქართველო: ბათუმის შემოვლითი გზის პროექტი, იანვარი 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/34FMdFD>

დასრულება იგეგმება 2020 წლის მარტის მიწურულს.

აღმოსავლეთ-დასავლეთ მაგისტრალის (EWH) (ხევი-უბისას სექციის) გაუმჯობესების პროექტისთვის (ADB-ის მიერ დაფინანსებული) კონტრაქტი დაიდო 2019 წელს. მისი დასრულება 2020 წლისთვის იგეგმებოდა. სამუშაოები გახანგრძლივდა 2022 წლამდე.²

აღმოსავლეთ-დასავლეთ მაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთი (დაფინანსებული EIB-ის მიერ), გაყოფილ იქნა ოთხ ლოტად და ორი ლოტის მშენებლობა შეფერხდა დაქირავებულ კომპანიებთან დაწყებული სამართლებრივი დავის გამო. საერთაშორისო კომპანიას, რომელიც ჩართული იყო მესამე ლოტის მშენებლობაში, მშენებლობა არც კი ჰქონდა დაწყებული, ისე თქვა უარი სამუშაოების შესრულებაზე; აშკარაა, რომ სამუშაოები 2022 წლამდე გადაიდება.

თბილისი-ბათუმის რკინიგზა გადის ინტენსიურ რეკონსტრუქციას, რომელიც მოიცავს ელექტრონული ხაზების, სადგურების და ხიდებისა რეაბილიტაციას, ასევე ახალი მონაკვეთის მშენებლობას, რომელიც გვერდს აუვლის რთულ, მთაგორიან ტერიტორიას. რკინიგზის ეს ახალი მონაკვეთი იქნება 38 კმ. სიგრძის, ხოლო რეაბილიტაცია ჩაუტარდა დამატებით 23 კილომეტრს. რეკონსტრუქცია იძლევა ლიანდაგების მრუდე მონაკვეთების გაშლის შესაძლებლობას. გვირაბები და სხვა ნაწილების მიშენება თითქმის დამთავრებულია. დასრულების შემდეგ გაიზრდება როგორც უსაფრთხოება, ასევე ტრანსპორტირების სიჩქარე: თბილისიდან ბათუმისკენ მგზავრობის დრო შემოკლდება 20%-ით³ და გასამმაგდება ტვირთის გადაზიდვის წლიური სიმძლავრე. 2019 წლის 30 დეკემბრის მთავრობის განკარგულებით პროექტის დასრულების ვადად განისაზღვრა 2021 წლის ბოლო.

ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტი იქნება პირველი ქართული ღრმაწყლოვანი პორტი კონტეინერებისთვის. პროექტი მოიცავს ცხრა ფაზას, ჯამში 2.5 მილიარდი დოლარის ინვესტიციით. პირველი ფაზა უნდა დასრულებულიყო 2020 წელს, რა დროისთვისაც პორტს მუშაობა უნდა დაეწყო. გამოძიებამ, რომლის ფარგლებშიც პროკურატურამ ბრალიწაუყენა „ანაკლიის კონსორციუმის საბჭოს“ რამდენიმე წევრს. კონსორციუმის საბჭოს წევრების განცხადებით ამ ფაქტმა უარყოფიდად იმოქმედა პოტენციურ ინვესტიციებზე, მათ შორის „ევროპის საინვესტიციო ბანკიდან“. შედეგად, ვერ შესრულდა დაფინანსების მოზიდვის ვადებულება და 2019 წლის ოქტომბერში მთავრობამ კონსორციუმთან შეთანხმება გააუქმა და პროექტი „ახალი კონსორციუმის ჩამოყალიბებამდე“ გადაიდო.

2020 წლისთვის უნდა აშენებულიყო ორი ახალი ხიდი, რომლებიც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა ტრანსპორტის მოძრაობას აღმოსავლეთ-დასავლეთის ავტო-მაგისტრალზე. საქართველოსა და სომხეთს შორის საზღვრისპირა „მეგობრობის ხიდისთვის“ (6 მილიონი ევროს ღირებულების, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკის (IBRD) დაფინანსებით) გამართულ ტენდერში გამარჯვებული კომპანია გამოვლინდა 2018 წელს. პროექტის ტექნიკური მხარე მომზადდა, მაგრამ მშენებლობა ჯერ არ დაწყებულა.⁴ ADB-მა გაიღო 25 მილიონი ევრო მდინარე რიონზე გრიგოლეთი-ფოთის ხიდის ასაგებად. მშენებლობა დაიწყო 2020 წლის მარტში და დასრულდება ორი წლის შემდეგ. მაშასადამე, 2020 წლის დასახელება დასრულების პერიოდად ზედმეტად ოპტიმისტური აღმოჩნდა.

2 GEOROAD, ნახევარი წლის გარემოს მონიტორინგის ანგარიში, საქართველო: აღმოსავლეთ-დასავლეთ მაგისტრალი (ხევი-უბისას სექცია) გაუმჯობესების პროექტი, იანვარი 2020, ხელმისაწვდომია: <http://www.georoad.ge/uploads/files/khevi%20ubisa.pdf>

3 Carecprogram, საქართველოს რკინიგზა - საქართველოს რკინიგზის მოდერნიზაციის პროექტი, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2z3fb6Q>

4 Panorama, სომხეთი და საქართველო გეგმავენ მეგობრობის ხიდის აშენებას დებედის მდინარეზე, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://www.panorama.am/en/news/2020/02/12/Armenia-Georgia/2238310>

ბ. გრძელვადიანი პროექტები (2030 წლამდე)

თბილისსა და ქუთაისში არსებული ლოჯისტიკური ცენტრების შექმნა, რომლებიც მნიშვნელოვანია ევროპა-აზიის სატრანსპორტო დერეფნის გასწვრივ მოძრავი ტვირთის შესანახად, რამდენიმე წლის წინ იქნა წამოწყებული. სავარაუდოდ, კუმისი-თბილისის ლოჯისტიკური ცენტრის პროექტი (78,3 მილიონი ევროს ღირებულების) დაფინანსდება ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ. ქუთაისის ლოჯისტიკური ცენტრი (ღირებულება 61.5 მილიონი ევრო) კი სავარაუდოდ აზიის განვითარების ბანკის (ADB) ხელშეწყობით უნდა აშენდეს. Dornier Consulting International-მა (გერმანია) აწარმოა კვლევა განხორციელებადობის შესახებ და მოამზადა ტექნიკური დოკუმენტაცია. კონკურსი მშენებლობის შესახებ გამოცხადდა 2017 წლის ბოლოს სულ ჯამში რვა საერთაშორისო კომპანიამ შეიტანა განაცხადი, თუმცა მთავრობამ ყველა მათგანი დაიწუნა და ორივე პროექტი განხილვის სტადიაში დარჩა.

ანაკლიის ღრმაწყლოვან პორტთან სამანქანო და რკინიგზის მაკავშირებელი რგოლები (100 მილიონი ევრო): სამშენებლო პროექტი და სატენდერო დოკუმენტაცია, რომელიც შეადგინა ავსტრალიურმა მრავალეროვნულმა კომპანიამ, მზად იყო 2019 წლის ბოლოს. მიუხედავად ამისა, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მშენებლობა მანამდე დაიწყება, ვიდრე ახალი კონსორციუმი ჩამოყალიბდება ანაკლიის პორტის მთელი პროექტისათვის. ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტის პროექტის სრული ღირებულება 2.5 მილიარდს აღწევს. მეორე ფაზის მშენებლობის დაწყება გათვალისწინებული იყო 2020 წლისთვის და პროექტის ღირებულება შეფასებული იყო 233 მილიონ ევროდ (როგორც ზემოთაა აღწერილი). ახლა, როდესაც პროექტის განვითარების მიზნით ოფიციალურად დანიშნული განვითარების კონსორციუმი დაიშალა, მთავრობამ განაცხადა, რომ იგი გეგმავს ახალი ტენდერის გამართვას, თუმცაღა, საბოლოო შედეგი ჯერ ისევ ბუნდოვანია და არსებობს მნიშვნელოვანი რისკი იმისა, რომ მშენებლობის პროცესი შეფერხდება.

გრიგოლეთი-ქობულეთის მაგისტრალის მშენებლობა - 101 მილიონი ევროს ღირებულების შეთანხმება თურქულ კომპანიასთან 2018 წლის დეკემბერში შედგა, რაც ითვალისწინებდა პროექტის დასრულებას 2020 წლისთვის. მშენებლობის გეგმა 2019 წელს არ განხორციელდა და, როგორც საუბრობენ, პროექტის დასრულება გადაიდო 2020 წლისთვის.⁵

ბათუმის შემოვლითი/ სარფის გზის მშენებლობა (EIR €115 მილიონი ევრო, ADB) აღმოსავლეთ-დასავლეთ ავტომაგისტრალის (EWH) მნიშვნელოვანი მონაკვეთია (12 კმ), რომელიც აღწევს საქართველო-თურქეთის საზღვრამდე და მისი დასრულება 2018-2020 წლებისთვის იყო გათვალისწინებული. 2018 წელს აწარმოეს კვლევა განხორციელებადობის შესახებ, მაგრამ მთავრობამ ვერ დაიწყო პროექტის განმავითარებელი დეტალური სამუშაოები და მშენებლობისათვის ახალ თარიღებად 2021-2024 წლები დასახელდა.⁶

ქუთაისის აეროპორტის სატვირთო ტერმინალი არის საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტი (PPP), რომელსაც მხარს უჭერს ევროპის საინვესტიციო ბანკი (61 მილიონი ევრო). სამუშაოები ჯერ არ დაწყებულა.

ჩუმათელეთი-არგვეთას ავტომაგისტრალი - ეს არის მრავალმილიარდიანი (ევროში) პროექტი აღმოსავლეთ-დასავლეთ ავტომაგისტრალის მთაგორიანი მონაკვეთისათვის. მშენებლობის პროექტი დაიწყო ოთხ ქვე-სექციად და ფინანსდება ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB), მსოფლიო ბანკის (WB), აზიის განვითარების ბანკისა (ADB) და იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (JICA) მიერ. მთელი პროექტის (გზის 51 კმ 98 ხიდთან და 53 გვირაბთან ერთად) დასრულება დაიგეგმა 2022 წელს. თუმცაღა, მოსალოდნელია, სულ მცირე, ერთი ქვე-სექციის მშენებლობის შეფერხება, რომლისთვისაც 2019 წელს გამართული ტენდერი წარუმატებელი აღმოჩნდა და გადაიდო.

5 ჯორბენაძე, თ., „გრიგოლეთი-ჩოლოქის გზის მშენებლობა კონტრაქტორი კომპანიის მიზეზით შეფერხებულია – მთავრობა“, ბათუმელები, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://batumelebi.netgazeti.ge/news/230138/>

6 კომერსანტი, „როდის აშენდება ბათუმი-სარფის ახალი ავტომაგისტრალი – დეპარტამენტის განმარტება“, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2V97XH2>

რუსთავი-წითელი ხიდის ავტომაგისტრალი (რომლისთვისაც EIB-მა 115 მილიონი ევრო გაიღო), აღმოსავლეთ-დასავლეთმაგისტრალის ასევე მნიშვნელოვანის ექციაა, რომელიც აზერბაიჯანის საზღვრამდე მიდის. შეიმუშავეს „ბუნებრივ გარემოზე ზემოქმედების (EIA) შეფასებისა და განსახლების პოლიტიკის დოკუმენტი“, მაგრამ მშენებლობის დაწყების რეალურ თარიღთან დაკავშირებით არანაირი ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი.

ალგეთი-სადახლოს გზა - 90 მილიონი ევროს ღირებულების ეს პროექტი აღმოსავლეთ-დასავლეთ ავტომაგისტრალს დააკავშირებს საქართველო-სომხეთის საზღვართან და ასევე იმყოფება ტექნიკური განვითარების ეტაპზე. სახელმწიფო საგზაო დეპარტამენტის მიხედვით, სამუშაოები დაიწყება 2020 წელს და დასრულდება 2022 წელს.⁷

მიზანი 2: პარტნიორ ქვეყნებსა და საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებთან შეთანხმებული ფინანსური მექანიზმები. ლოჯისტიკურ ჯაჭვში აღმოფხვრილი დაბრკოლებები, მაღალი დამატებითი ღირებულების მქონე მცირემასშტაბიანი, მაგალითად „სწრაფი შედეგის მომტანი“ პროექტების მეშვეობით.

ზემოთხსენებული პროექტების უმრავლესობის დაფინანსება უკვე შეთანხმებულია დონორებთან. საქართველო-ევროკავშირის მაღალი დონის დიალოგზე შეთანხმდნენ, რომ საქართველო და ევროკავშირი ითანამშრომლებდნენ ინფრასტრუქტურული განვითარების 18 პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მნიშვნელოვანია საერთო კავშირის გაძლიერებისა და გაადვილებისთვის. სრული ღირებულება აღწევს 3.4 მილიარდ ევროს და პროექტების უმრავლესობას მხარს უჭერს/დაუჭერს EIB, ხოლო დანარჩენს - ADB, IBRD და JICA და განხორციელდება კერძო-საჯარო პარტნიორობების მეშვეობით. პროექტების უმრავლესობისთვის შეიქმნა „ბუნებრივ გარემოზე ზემოქმედების შეფასებები“ (EIA-ები), ტენდერებისათვის - განხორციელებადობის შესახებ კვლევები და ტექნიკური დოკუმენტაციები და ბევრ შემთხვევაში მომზადდა ტექნიკური პროექტებიც. ორი „სწრაფი შედეგის მომტანი“ პროექტის მშენებლობა (ლოჯისტიკური ცენტრები ქუთაისსა და თბილისში) ჯერ არ დაწყებულა და დიდი ალბათობით მათი დასრულება, სულ მცირე, 2021 წლის ბოლომდე გადაიწვეს.

მიზანი 3: ერთიანი საავიაციო სივრცე შექმნილია ექვსივე პარტნიორ ქვეყანასთან.

2010 წელს საქართველომ და ევროკავშირმა ხელი მოაწერეს ერთიანი საავიაციო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, საქართველომ მოახდინა მისი რატიფიცირება 2011 წელს და დაიწყო მარეგულირებელი ცვლილებები შეთანხმებით დადგენილი განრიგის მიხედვით. ევროკავშირის ყველა წევრმა ქვეყანამაც დაასრულა კონსტიტუციური პროცედურები და შეთანხმების ძალაში შესასვლელად ბოლო ნაბიჯის სახით დარჩენილია ევროკავშირის შიდა პროცედურები. ამავდროულად, საქართველო აგრძელებს საავიაციო ტრანსპორტთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ევროკავშირის სამართლთან დაახლოებას.

7 SRD, მიმდინარე და დაგეგმილი პროექტები, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cjdBvL>

მიზანი 4: მიმდინარეობს მოლაპარაკებები TEN-T ქსელში შიდა სანაოსნო გზების (IWW) შეტანისთვის. 2020 წელს TEN-T ქსელში შიდა სანაოსნო გზების შეტანა.

აღნიშნული მიზანი არ შეესაბამება საქართველოს, რადგან ქვეყანა არ ფლობს შიდა სანაოსნო წყლებს.

მიზანი 5: მიღებულია სამოქმედო გეგმები ეროვნული გზების უსაფრთხოებისთვის და დაარსებულია ეროვნული სააგენტოები ყველგან, სადაც პირობები იძლევა ამის საშუალებას. ა) შემცირდა საგზაო შემთხვევებით გამოწვეული სიკვდილიანობის მაჩვენებელი; ბ)ჩაიდო ინვესტიციები მომატებული საფრთხის შემცველი მონაკვეთების (Black Spots) გაუმჯობესებასა და „ჭკვიან სატრანსპორტო სისტემებში“ (ITS-ები); გ) ჩატარდა ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიები და დაარსდა უსაფრთხოების სააგენტოები/პლატფორმები; დ) შემუშავდა საგზაო დიზაინის სტანდარტები და სატრანსპორტო საშუალებების ტექნიკური შემოწმების სამსახურები სამუშაო მდგომარეობაშია ევროკავშირის სტანდარტების მიხედვით.

2017 წლიდან მოყოლებული საქართველოს მთავრობა ახორციელებს საგზაო უსაფრთხოების ეროვნულ სტრატეგიას ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების მეშვეობით. 30 იანვარს მიიღეს წლიური სამოქმედო გეგმა 2020. 2018 წლის 7 აგვისტოს დადგენილებამ 43/ი წარადგინა სახელმწიფო საგზაო დეპარტამენტის ახალი სტატუსი და დააარსა საგზაო უსაფრთხოების განყოფილება - პასუხისმგებელი მარეგულირებელ, იურიდიულ და ფიზიკურ ცვლილებებზე, რომლებიც მიზნად ისახავს ქვეყანაში საგზაო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ევროკავშირის სტანდარტების განხორციელების უზრუნველყოფას.⁸ რაც შეეხება სხვა საკითხებს:

ა) საგზაო შემთხვევების რიცხვი თანდათან მცირდება. 2019 წელს დაფიქსირდა 10%-იანი შემცირება 2018 წელთან შედარებით, ხოლო საგზაო შემთხვევებში გარდაცვლილთა რიცხვი 2017 წლის შემდეგ 12%-ით შემცირდა ქვემოთჩამოთვლილი ფაქტორების შედეგად:

ბ) უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში 4, 467 სათვალთვალ ვიდეო კამერისა და 261 სექციური სინქარის მაკონტროლებლის დამონტაჟებით, რომლებიც დაახლოებით 900კმ სიგრძეზე ფარავს გზებს.

2016 წლიდან მოყოლებული დადგინდა მომატებული საფრთხის შემცველი ზონები, სადაც უბედური შემთხვევების მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა, მაგრამ ეს პროცესი არარეგულარულად მიმდინარეობდა. 2020 წლის იანვარში დამატებული „საავტომობილო გზების შესახებ კანონში“ შეიცავდა მთავრობისათვის დაკისრებულ ვალდებულებას მომატებული საფრთხის შემცველი ყველა მონაკვეთის გამოვლენის შესახებ, ასევე აუცილებელი მაფრთხილებელი ნიშნების დამონტაჟებასა და პრევენციული ზომების მიღებას საინფორმაციო კამპანიების ჩათვლით პოტენციური უბედური შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად.⁹ მომატებული საფრთხის შემცველი მონაკვეთების ინტერაქტიული რუქა უკვე განთავსებულია ინტერნეტში.¹⁰ ინვესტიციები მიმართული

⁸ GEOROAD, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება #43/ნ, აგვისტო 2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.georoad.ge/uploads/files/debuleba56.pdf>

⁹ პარლამენტი, განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საავტომობილო გზების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/240929>

¹⁰ იხილეთ ბმულზე: <https://formore.life>.

იქნა საქართველოს გზების სახიფათო ზონებზე მეტალის ბარიერების დამაგრებისაკენ. სამოქმედო გეგმა 2020 ითვალისწინებს კამერების, უსაფრთხოების ბარიერებისა და მაფრთხილებელი ნიშნების დამონტაჟებას 1200 კმ. სიგრძის მომატებული საფრთხის შემცველ გზებზე.

გ) დაბალ დონეზე რჩება საგზაო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ცნობიერება, განსაკუთრებით ახალგაზრდა მძღოლებში და მთავრობამ უნდა განახორციელოს ფართო შედეგებზე გათვლილი საინფორმაციო კამპანია.¹¹ ამჟამად შინაგან საქმეთა სამინისტრომ (MIA) გაააქტიურა კამპანია საგზაო უსაფრთხოების შესახებ - „მეტი სიცოცხლისთვის“, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქეებს შორის ცნობიერებს ამაღლებას. ჩამოყალიბდა ეროვნული საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების აღრიცხვიანობის ელექტრონული პლატფორმა (NADEP) და წარმოდგენილი იქნა საცდელი პროექტის სახით;

დ) 2017 წლიდან ეტაპობრივად იქნა შემოღებული ავტომობილების პერიოდული ტექნიკური ინსპექტირება და 2019 წლის შემდეგ იგი სავალდებულოა ყველა კატეგორიის ავტომობილისათვის, მიუხედავად იმისა, რომ შემოწმების პროცესი სრულყოფილად არ მიესადაგება ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს, მაგალითად მავნე გაზების ემისიის კონტროლის, სრულფასოვანი ტენისპექტირების სქემა ეტაპობრივად ინერგება.

ამავდროულად, საქართველო აგრძელებს სატრანსპორტო კანონმდებლობის ევროკავშირის დირექტივებთან მიახლოებას.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მიზანი 1. მიღწევები: უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე საქართველომ გააძლიერა თავისი ძალისხმევა ქვეყნის სატრანსპორტო სისტემის გასაუმჯობესებლად. პრიორიტეტულია ის ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელიც შეტანილია ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის TEN-T სამოქმედო გეგმაში: პროექტების უმრავლესობა დაწყებულია, ფონდები - მობილიზებული და დონორებთან შეთანხმებები - ხელმოწერილი. დასრულებულია აღმოსავლეთ-დასავლეთ ავტომაგისტრალის ქობულეთის შემოვლითი გზის სექცია 12კმ+400-31კმ+259; დასრულებულია საქართველოს რკინიგზის მოდერნიზაციისთვის სამუშაოების თითქმის 90%.

პრობლემური საკითხები: იმ ექვსი პროექტიდან, რომლებიც 2020 წლამდე უნდა განხორციელებულიყო, ოთხის დასრულება შეფერხდა, მაგრამ, საბედნიეროდ, ეს შეფერხებები დრამატული არ არის - მაქსიმუმ 1-2 წლით გადაინია. თუმცა, ყველა აღნიშნული პროექტი გადამწყვეტია აღმოსავლეთ პარტნიორობის მეზობელ ქვეყნებთან და ევროპასთან კავშირების გასაუმჯობესებლად და საერთაშორისო მნიშვნელობა გააჩნია. საავტომობილო და რკინიგზის მშენებლობის დაწყება, რომელიც მთავარ მაგისტრალსა და სარკინიგზო სისტემას ანაკლიის პორტთან აკავშირებს, ასევე შეფერხდა და ანაკლიის პორტის მშენებლობის შემდეგი ეტაპებიც საფრთხის წინაშე დგას. თანმხლები მაგისტრალის მშენებლობაც, რომელთაგან ყველა EWH-ის ნაწილია და სამხრეთ კავკასიას თურქეთსა და ევროპასთან აკავშირებს - გრიგოლეთი-ქობულეთის მაგისტრალი, ბათუმი-სარფის შემოვლითი გზა, ჩუმათელეთი-არგვეთას მაგისტრალი, ასევე გადაიდო. რადგან ყველა ზემოთხსენებული პროექტის დაფინანსება უზრუნველყოფილია, შეფერხებები საქართველოს უნარიანობის ნაკლებობაზეც მიუთითებს საერთაშორისო დაფინანსების ათვისების თვალსაზრისით (ეს არის მინიშნებული TEN-T-ის სამოქმედო გეგმაში საქართველოს ერთ-ერთ სუსტ წერტილად¹², რაც გამოსწორებას საჭიროებს.)

11 მამალაშვილი, ე., „ეკა ლალიაშვილის თქმით, სტატისტიკურად ავტოავარიების რიცხვი შემცირებულია“, Itv, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://1tv.ge/news/eka-laliashvili-tqmit-statistikurad-avtoavariebis-rickhvi-shemcirebulia/>

12 ევროკავშირი, მსოფლიო ბანკი, საჩვენებელი TEN-T ინვესტირების სამოქმედო გეგმა, 2018, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ten-t_iap_web-dec13.pdf

მიზანი 2. მიღწევები: პროექტების დაფინანსება უკვე შეთანხმებულია დონორებთან. ხელი მოეწერა ევროკავშირთან შეთანხმებას (საქართველო-ევროკავშირის მაღალი დონის დიალოგზე) 18 ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით. ამ პროექტების უმრავლესობას მხარს უჭერს/ დაუჭერს ევროპის საინვესტიციო ბანკი, სხვებს კი - აზიის განვითარების ბანკი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი ან იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო.

პრობლემური საკითხები: ჯერ არ დაწყებულა ისეთი მნიშვნელოვანი პროექტების მშენებლობა, როგორცაა თბილისსა და ქუთაისში ლოჯისტიკური ცენტრები და რომლებიც მიზნად ისახავს დაბრკოლებების აღმოფხვრას სატრანსპორტო სისტემაში.

მიზანი 3. მიღწევები: საქართველომ პროგრესი განიცადა მარეგულირებელი ცვლილებების განხორციელებაში „სამოქალაქო ავიაციის შესახებ შეთანხმებისა“ (CAA) და „ასოციაციის შეთანხმების“ (AA) შესაბამისად.

მიზანი 4. მიღწევები: მიღებული იქნა „საგზაო უსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგია“ და იგი ხორციელდება ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების მეშვეობით. დაარსდა „საგზაო უსაფრთხოების ეროვნული სააგენტო“ (დეპარტამენტი) და მნიშვნელოვნად შემცირდა უბედური შემთხვევების რაოდენობა. მთელი ქვეყნის მასშტაბით გამოვლინდა გზებზე მომატებული საფრთხის შემცველი მონაკვეთები (Black Spots) და იდგმება საჭირო ნაბიჯები. ჩამოყალიბდა ეროვნული საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების აღრიცხვიანობის ელექტრონული პლატფორმა (NADEP).

პრობლემური საკითხები: ცნობიერების ასამაღლებლად არასაკმარისი ზომები იქნა მიღებული, განსაკუთრებით ახალგაზრდა მძღოლებს შორის. არც ავტომობილების ტექდათვალიერების პროგრამა დაუსრულებიათ. განხორციელების პროცესში არსებობს გარკვეული დაბრკოლებები (მაგალითად, ტექდათვალიერებასთან ან მომატებული საფრთხის შემცველი მონაკვეთების მენეჯმენტთან დაკავშირებით), მაგრამ პროგრესი ცხადად შესამჩნევია და სწორი მიმართულებით გრძელდება.

■ მნიშვნელოვანია, რომ ქართული სამოქალაქო საზოგადოება, დონორები და პარტნიორი ქვეყნები მეტ ყურადღებას აქცევენ TEN-T-თან დაკავშირებულ პროექტებს და უფრო ინტენსიურ მეთვალყურეობას უწევენ მთავრობისა და მათი კონტრაქტორების მიერ გამოცხადებული გეგმების დასრულებას.

■ უფრო სერიოზული დამოკიდებულებით უნდა მოეკიდონ თბილისსა და ქუთაისში ლოჯისტიკური ცენტრების მშენებლობას, რადგან ისინი აუცილებელია საქართველოს სატრანსპორტო სისტემაში უცხოური ტვირთის მოსაზიდად.

■ მნიშვნელოვანია ანაკლიის პორტის მშენებლობის განახლება, ინვესტორების მოზიდვის მიზნით.

■ მთავრობამ უნდა დააჩქაროს და გამოიჩინოს უკეთესი გეგმაზომიერება მშენებლობასთან დაკავშირებული პროცედურებისა და გეგმების განხორციელებისას.

■ TEN-T-ის პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებული სამუშაოების სტატუსის შესახებ ინფორმაცია არ არის გამოქვეყნებული სამთავრობო სააგენტოების ვებგვერდებზე. არავითარი მონიტორინგი არ მიმდინარეობს საგზაო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შედეგების ირგვლივ, რაც შესრულების ხარისხზე ნათელ წარმოდგენას შეგვიქმნიდა. ეს კი სამოქალაქო საზოგადოებისთვის პროექტის განხორციელებაში ჩამორჩენის და წარუმატებლობის შემთხვევების შესწავლის პროცესს ართულებს. TEN-T-თან დაკავშირებული პროექტებისათვის მიზანშეწონილია სპეციალური ვებგვერდის მიძღვნა, რომელიც განახლდება, სულ მცირე, ყოველ სამ თვეში.

■ უნდა გაძლიერდეს საგზაო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი კამპანიები და ცნობიერების ასამაღლებელი აქტივობები

■ საქართველოს უნარიანობა საერთაშორისო დაფინანსების ასათვისებლად TEN-T-ის სამოქმედო გეგმაში მითითებული იყო, როგორც სუსტი წერტილი¹³ და ეს უცვლელი რჩება, რასაც გამოსწორება ჭირდება.

13 ევროკავშირი, მსოფლიო ბანკი, საჩვენებელი TEN-T ინვესტირების სამოქმედო გეგმა, 2018, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ten-t_iap_web-dec13.pdf

ენერგომომარაგების უსაფრთხოების გაუმჯობესება

მურმან მარგველაშვილი, „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ დირექტორი

მიზნები 2020 წლისთვის და თითოეულ მიზანთან დაკავშირებული პროგრესი მოცემულია ქვემოთ:

„ენერგომომარაგების უსაფრთხოება გაიზრდება გაზისა და ელექტროენერგიის სისტემების გაძლიერებული მაკავშირებელი ხაზებით როგორც პარტნიორ ქვეყნებს, ასევე მათსა და ევროკავშირს შორის. უფრო მეტიც, EU4Energy-ის ინიციატივით ენერგეტიკული ბაზრების ეფექტიანობა და გამჭვირვალობა უფრო მაღალი ხარისხით იქნება უზრუნველყოფილი.

ენერგოსაფრთხოება მნიშვნელოვნად გაიზრდება „ენერგეტიკული გაერთიანების“ ფარგლებში მიმდინარე აქტივობების მეშვეობით და ობიექტური მეთოდოლოგიის განვითარების გზით მაკავშირებელი ხაზების იმ ძირითადი პროექტების დასადაგენად, რომლებშიც მონაწილეობენ პარტნიორი ქვეყნები და რომლებიც არ არიან „ენერგეტიკული გაერთიანების“ მონაწილე მხარეები. ამავდროულად, EU4Energy-ს აქტივობები გააუმჯობესებს მონაცემების ხელმისაწვდომობასა და ხარისხს მომხმარებლებისთვის, ინვესტორებისთვის, მკვლევრებისა და პოლიტიკის შემქმნელებისათვის, მათ შორის, უკეთესი მართვის, ანალიზის მეშვეობით და მონაცემთა გარდაქმნით პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში“.

მიზანი 1. იმ პროექტების განსაზღვრა, რომლებშიც ჩართული არიან აღმოსავლეთ პარტნიორები „ენერგეტიკული გაერთიანების“ ჩარჩოს ფარგლებს გარეთ

მიზანი 2. პროექტების განხორციელების მიმოხილვა: აღმოსავლეთ პარტნიორებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვნად პრიორიტეტული პროექტების განახლება და მიმოხილვა.

არსებული სიტუაცია: პროექტები, რომლებიც მოყვანილია ამ შედეგების ფარგლებში, ძირითადად წარმოადგენს ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, რომლებიც მიზნად ისახავს მაკავშირებელი ხაზების შესაძლებლობების გაძლიერებას აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და აღმოსავლეთ სამეზობლოს სხვადასხვა ქვეყნებს, ევროკავშირსა და თავიანთ შორის. „ენერგეტიკული გაერთიანების ინტერესის პროექტებისა“ (PECI) და „საერთო ინტერესის პროექტების“ (PMI) განსაზღვრა ხდება „ენერგეტიკული გაერთიანების“ მიერ „ადაპტირებული რეგულაციის 347/EU/2013“¹ საფუძველზე. შერჩეული პროექტები ქვეყნდება „ინფრასტრუქტურული გამჭვირვალობის პლატფორმაზე (PLIMA).² პროექტები მოიცავს ელექტროენერგიის გადაცემას, შენახვას, ქვიან ქსელს, გაზის ტრანსპორტირებას, შენახვას, LNG/CNG ინფრასტრუქტურას, ნავთობის ტრანსპორტირებას და შენახვას. პროექტების ზედამხედველობა და მიმოხილვა ხორციელდება „ენერგეტიკული გაერთიანების სამდივნოს“, PECO/PMI პროექტების

1 ევროკავშირი, რეგულაცია 347/2013 ტრანსევროპული ენერგიის ინფრასტრუქტურის ინსტრუქციების შესახებ და გაუქმებული გადაწყვეტილება 1364/2006/EC და შესწორება რეგულაციებში (EC) 713/2009, (EC) 714/2009 and (EC) 715/2009, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XxKQHN>

2 Energy Community, PLIMA: ინფრასტრუქტურის გამჭვირვალობის პლატფორმა, n.d.m ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2JZI0Dv>

რეალიზაციისა და მონიტორინგის სტრატეგიის ფარგლებში.³ პროექტების უახლესი სია მიღებულ იქნა 2018 წელს, „ენერგეტიკული გაერთიანების“ მინისტრთა საბჭოს მიერ.⁴ ამჟამად მიმდინარეობს ინტერესის პროექტების შესარჩევი კონკურსი 2020 წლისათვის.

საქართველო გეოგრაფიულად გამოყოფილია ევროკავშირისა და ენერგეტიკული გაერთიანების ქვეყნების ბაზრებისაგან. თუმცა, 2018 წლის 29 ნოემბერს ენერგეტიკული გაერთიანების მინისტრთა საბჭომ დაამტკიცა „ტრანს-კასპიური მილსადენისა“ და „სამხრეთ კავკასიის მილსადენის“ ჯგუფის (შემდგომი) გაფართოება (გაზი 22) და „ტრანს-ანატოლიის მილსადენისა“ და „სამხრეთ კავკასიის მილსადენის“ გაფართოება (გაზი 20-21), როგორც PECO-ები (ენერგეტიკული გაერთიანების ინტერესის პროექტები).

არსებული გამოწვევები: პროექტების განსაზღვრა მხარდაჭერისათვის ყოველთვის არ შეესაბამება სტრატეგიულ მისწრაფებებსა და ევროპასთან ასოცირების ხელშეკრულების მიზნებს (ქვემოთ იხილეთ პუნქტი 5). სტრატეგიული პროექტებიდან ზოგიერთი, რომელიც განსაზღვრულია როგორც საერთო ინტერესის პროექტი, მოითხოვს გაცილებით ძლიერ მხარდაჭერას პოლიტიკური, ფინანსური და სხვა შესაძლო ზომების ჩართულობით (ქვემოთ იხილეთ „სამხრეთის გაზის დერეფნის“ შესახებ დისკუსია).

მიზანი 3. გაზის მაკავშირებელი ხაზის - უნგენი-კიშინიოვის ფუნქციონირების საკითხი⁵

არსებული სიტუაცია: ეს მიზანი საქართველოს არ ეხება როგორც განმახორციელებელ პარტნიორს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს, როგორც EU4Energy-ის პროგრამის მონაწილეს, შესაძლებლობა ჰქონდა მონაწილეობა მიეღო მოლდოვის ენერგეტიკული სექტორის სიღრმისეული მიმოხილვაში, უნგენი-კიშინიოვის გაზსადენის სტატუსისა და პერსპექტივების განხილვის ჩათვლით. მოლდოვის ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიხედვით, უნგენი-კიშინიოვის სტრატეგიული მილსადენი არ ფუნქციონირებდა 2020 წლის თებერვლისთვის. მიმდინარეობს მისი მშენებლობა და დასრულება იგეგმება 2020 წლის ბაზუხულში.⁶

არსებული გამოწვევები: პროექტი, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ აშენდება, საჭიროებს რუმინული გაზის ქსელის დამატებით გაძლიერებას, ორ სატუმბ სადგურთან და მასთან დაკავშირებულ ინფრასტრუქტურასთან ერთად. ეს სამუშაოები უნდა დასრულდეს დროულად და რუმინული მაკავშირებელი ხაზი უნდა იქცეს მუდმივმოქმედ ხაზად გაზის ბაზრის დივერსიფიკაციისათვის, ამჟამინდელი დანიშნულების ნაცვლად, რომელიც მხოლოდ საგანგებო მომარაგებას ითვალისწინებს.

მიზანი 4. „სამხრეთის გაზის დერეფნის“ (SGC) ფუნქციონირება და გაზის გადინება თურქეთსა და ევროკავშირში. შესაბამისი პროგრესი SGC-ის ცენტრალური აზიის მიმართულებით გაფართოებასთან დაკავშირებით.

არსებული სიტუაცია: „სამხრეთის გაზის დერეფანი“ (SGC) შედგება 648 კმ-იანი „სამხრეთ კავკასიის მილსადენისაგან“ (SCP), რომელიც გრძელდება აზერბაიჯანის სანაპიროდან და საქართველოს გავლით თურქეთში. 1878 კმ-იანი „ტრანს-ანატოლიური მილსადენისაგან“ (TANAP), რომელიც თურქეთს კვეთს აღმოსავლეთ ნაწილიდან დასავლეთის მიმართულებით და 878 კმ-იანი „ტრანს-ადრეატიკული მილსადენი“

3 Energy Community, PECO/PMI პროექტის რეალიზაციისა და მონიტორინგის სტრატეგია, n.d., ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Va6v7r>

4 Energy Community, ენერგეტიკული გაერთიანების მინისტრთა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3chnZUZ>

5 პირდაპირ არ ეხება საქართველოს

6 მოლდოვური ენერგეტიკული სექტორის სიღრმისეული მიმოხილვა, EU4Energy IEA mission 04-08.02.2020

(TAP), რომელიც მიემართება იტალიაში საბერძნეთის, ალბანეთისა და ადრიატიკის ზღვის გავლით. SGC-ის პროექტი დაიწყო აზერბაიჯანის შაჰ დენიზის საბადოდან და ასევე, პოტენციურად თურქმენეთიდან ევროკავშირის ბაზრებისკენ ბუნებრივი გაზის გასატარებლად. 2018 წლისთვის SCP გაფართოვდა, წელიწადში 24 მილიარდი კუბური მეტრი გაზის გასატარებლად (მკმ/წ); TANAP შექმნილია წელიწადში თავდაპირველად 16 მილიარდი კუბური მეტრი გაზის გასატარებლად (მკმ/წ) იმ პოტენციალით, რომ გაიზარდოს 31 მკმ/წ -მდე, მაშინ როცა TAP ამჟამად 10 მკმ/წ-ით მუშაობს და მისი გაფართოების პოტენციალი კიდევ 10 მკმ/წ-ია.

TANAP-ის გახსნის ცერემონია ჩატარდა 2019 წლის 30 ნოემბერს თურქეთში, ედირნეში, სადაც TANAP შეუერთდა TAP-ს. მონაწილეობდნენ თურქეთის, აზერბაიჯანისა და საქართველოს სახელმწიფო მეთაურები. TANAP უკვე ატარებს გაზს აზერბაიჯანიდან თურქეთში მცხოვრებ მომხმარებლებამდე, თუმცა TAP-ის გაშვება იგეგმება 2020 წლის დასასრულისათვის.

ევროკავშირის თავდაპირველი სურვილი კასპიის ზღვიდან (თურქმენეთის ჩათვლით) ბუნებრივი გაზის მნიშვნელოვანი რაოდენობის გამოყვანის შესახებ არ განხორციელებულა. TAP-ის მილსადენი ევროკავშირში შეიტანს მხოლოდ 10მკმ/წ, რუსეთიდან წამოღებულ 153 მკმ/წ-საგან განსხვავებით. უფრო მეტიც, არსებობს მაღალი ალბათობა იმისა, რომ რუსეთი საწყის ეტაპზე გამოიყენებს SGC-ს საკუთარი გაზის ექსპორტისათვის ევროკავშირში, ვიდრე შაჰ დენიზის გაზის წარმოება TAP-ის მშენებლობას დაეწევა, და მოგვიანებითაც, TAP-ის 20 მკმ/წ სიმძლავრემდე გაფართოების შემთხვევაში.⁷

არსებული გამოწვევები: SGC-ის ცენტრალური აზიის მიმართულებით გაფართოების გაგრძელებას დიდწილად ართულებს რუსეთისა და ირანის წინააღმდეგობა წყალქვეშა მილსადენის მშენებლობასთან დაკავშირებით, ისევე როგორც პოლიტიკური ნების ნაკლებობა თურქმენეთისა⁸ და აზერბაიჯანის მხრიდან. რუსეთი იყენებს გარემოსდაცვით მიზეზებს, ასევე განაახლა გაზის შესყიდვა თურქმენეთისაგან, რითაც ხელს უშლის ამ უკანასკნელს - „ტრანს-კასპიური მილსადენის (TCP)” მხარდაჭერაში. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი შედის ევროკავშირის საერთო ინტერესის პროექტების (PCI) სიაში, ევროკავშირის მხარდაჭერა მოისუსტებს და აზერბაიჯანული და თურქმენული მომპოვებელ პლატფორმებს შორის უფრო მცირე ზომის წყალქვეშა მაკავშირებელი ხაზის ვარიანტსაც კი არ განუცდია მნიშვნელოვანი პროგრესი. მაშასადამე, „ტრანს-კასპიური გაზის მილსადენის“ მომავალი გაურკვეველი რჩება. საქართველოს მთავრობამ TCP-ის ხელშეწყობებს მხარი დაუჭირა თავისი ჩართულობით, თუმცაღა, იმავე მიზეზების გამო ნაკლებ წარმატებას მიაღწია.

მიზანი 5. სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტის (NIF) მხარდაჭერით შემხვედრი შეერთების მქონე ელექტროენერგიის მაკავშირებელი ხაზის დაარსება საქართველოსა და სომხეთს შორის.

არსებული სიტუაცია:⁹ ევროკავშირის მხარდაჭერილი მაკავშირებელი ხაზის პროექტი არის ნაწილი „ჩრდილოეთ-სამხრეთ“ ენერგეტიკული დერეფნის პროექტის - AGIR (სომხეთი-საქართველო-ირანი-რუსეთი), რომელზეც 2016 წლის 16 სექტემბერს შედგა შეთანხმება სომხეთს, საქართველოს, ირანის ისლამურ რესპუბლიკასა და რუსეთს შორის. პროექტი აქტუალურია რუსეთსა და ირანს შორის ელექტროენერგიით

7 გარიბიჯი, ა., „შეუძლია თუ არა რუსეთს გაზის სამხრეთის კორიდორთან შეერთება? მოსაზრება ბაქოდან“, Eurasia Daily Monitor, ტომი 17, გამოცემა 17, 2020 ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ej7WYp>

8 ჰაჯიევი, ს., „თურქმენეთმა უფრო აქტიურად უნდა დაუჭიროს მხარი ტრანსკასპიურ მილსადენს“, EURACTIV, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3a7BaGH>

9 კონსულტაციები საქართველოს სახელმწიფო ელექტროენერგიის სისტემებთან, 04-05.02.20

ვაჭრობისათვის, ისევე როგორც სასარგებლო ქართული ენერგოსისტემის გაძლიერებისათვის. პროექტი აძლიერებს სომხეთის ენერგოსისტემასთან კავშირს ასინქრონული 500/400 კილოვოლტიანი მუდმივი დენის ჩანართის და მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემის გადამცემი ხაზით აირუმში (სომხეთი). საქართველომ პროექტში თავისი წილი შემდეგნაირად განახორციელა: 1. ახალი 500/200 კილოვოლტიანი ქვესადგურის - „მარნეულის“ მშენებლობა; 2. 500/220 კვ-იანი ქვესადგურის - „ქსანის“ რეაბილიტაცია; 3. 500 კვ-იანი ელექტროგადამცემი ხაზის - „ასურეთის“ (ქსანი-მარნეული) მშენებლობა, რომელიც დაკავშირებულია ქვესადგურ „მარნეულთან“ და 4. 500 კვ-იანი ელექტროგადამცემი ხაზის - „სნოს“ (ქსანი-დარიალის მცირე ჰესის [სტეფანწმინდა]) მშენებლობა.¹⁰ თუმცა, სომხეთიც და რუსეთიც ყოყმანობენ საქმიანობის დაწყებასთან დაკავშირებით. ანუ, საქართველომ ინვესტირება განახორციელა ევროპული დაფინანსებით ნაკლებ პრიორიტეტულ სხვა ქვეყნებისთვის სასარგებლო პროექტში რომლით დაინტერესება იმ ქვეყნების მხრიდანაც სათუოა.

პროექტს აფინანსებს KfW Bankengruppe გერმანიისა და სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტის (NIF) სახელით. სომხეთისათვის შეთავაზებული თანხის სახით ჯამში გამოყოფილია სესხი 200 მლნ. ევროს¹¹ ოდენობით, ხოლო საქართველომ მიიღო და გამოიყენა რამდენიმე ტრანში TA (ტექნიკური დახმარება) გრანტებთან ერთად თავისი ქსელის გასაძლიერებლად.⁸ კონსულტანტი საქართველოს ენერგოსისტემის გასაძლიერებლად და ჩრდილოეთ-სამხრეთ გადამცემის სიმძლავრის გასაზრდელად არის შპს „ფიქტნერ“ (Fichtner GmbH.)

არსებული გამოწვევები: არც სომხეთსა და არც რუსეთს დაუწყიათ შესაბამისი სამშენებლო საქმიანობა. რუსეთს ჯერ არც კი გამოუცხადებია გეგმები მოზდოკ-სტეფანწმინდის გადამცემი ხაზის მშენებლობასთან დაკავშირებით. სომხეთში არსებული ქვესადგურის შესახებ უახლესი ინფორმაციის მიხედვით (GSE - საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა), აირუმის ქვესადგურის შეზღუდულად დამონტაჟებული სიმძლავრით - 350 მეგავატამდე (MW) დასრულება და, ასევე, გადამცემი ხაზის დასრულება 2023 წლისთვის გამოცხადდა. ამავდროულად GSE მიზნად ისახავს საზღვრამდე 500 კილოვოლტიანი ელექტროგადამცემი ხაზის მშენებლობის დასრულებას. დასრულების შემთხვევაშიც კი, ამ მაკავშირებელი ხაზის გამოყენების პერსპექტივა ბუნდოვანია და გარკვეულ ეჭვებს ბადებს საქართველოსთვის თავისი სტრატეგიული მნიშვნელობისა და საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.

დასკვნის სახით შესაძლებელია ითქვას, რომ აღნიშნული პროექტის სტრატეგიული მნიშვნელობა ევროკავშირისათვის და მისი ინტეგრაცია ევროპულ ბაზრებზე დგას კითხვის ნიშნის ქვეშ, რადგან პროექტი მიზნად ისახავს მხარი დაუჭიროს რუსეთისა და ირანის ენერგოსისტემებთან ინტეგრაციას. გარდა ამისა, სომხეთისა და რუსეთის მხრიდან ჩამოუყალიბებელმა პოზიციამ სამუშაოს თავიანთი ნაწილის შესრულებასთან დაკავშირებით, ქართულ ქსელში ინვესტიციის ჩადება ადრეულ ეტაპზე შეაჩერა. აქედან გამომდინარე, პროექტის განხორციელების შესაძლებლობა ეკონომიკური და ფინანსური თვალსაზრისით გაურკვეველია და ინვესტიციის შესაძლოა არ ჰქონდეს დიდი უპირატესობა, თუ მხედველობაში მივიღებთ სხვა პრიორიტეტებსა და ქართული გადამცემი ოპერატორის ფინანსურ მდგომარეობას.

კავშირი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმებასთან

ასოცირების შეთანხმების (AA) პრეამბულა „ენერგომომარაგების უსაფრთხოების ზრდას, „სამხრეთ დერეფნის“ განვითარების ჩათვლით, მათ შორის საქართველოში შესაბამისი პროექტების განვითარების მხარდაჭერით; შესაბამისი ინფრასტრუქტურის, მათ შორის

10 GSE, 10 წლიანი განვითარების გეგმა 2019-2028, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2yaVvgQ>

11 კონსულტაცია KfW-სთან, 12.02.2020

საქართველოს გავლით ტრანზიტის, განვითარების ხელშეწყობას; საბაზრო ინტეგრაციის ზრდასა და ევროკავშირის კანონმდებლობის საკვანძო ელემენტებთან რეგულირების თანდათან დაახლოებას, ენერგეტიკული ეფექტიანობის ხელშეწყობასა და განახლებადი ენერგორესურსების გამოყენებას“ ასახელებს სხვადასხვა მხარეების მიერ აღებულ მთავარ ვალდებულებად.

ასოცირების შეთანხმების მე-11 თავი განსაზღვრავს ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის, ენერგეტიკული ტრანზიტისა და ენერგეტიკული ბაზრების ორგანიზების პრინციპებს. მუხლი 211 ითვალისწინებს, რომ მონაწილე მხარეებმა უნდა უზრუნველყონ ტრანზიტი მათ მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესაბამისად, 1994 წელს დადებულ „ვაჭრობისა და ტარიფების შესახებ გენერალურ შეთანხმებასა“ (GATT) და „ენერგეტიკული ქარტიის ხელშეკრულებასთან“ თანხმობაში. მე-6 ნაწილის მე-2 თავი განსაზღვრავს საქართველოს ვალდებულებას თავისი კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების შესახებ, ხოლო XXV დანართში ჩამოთვლილია ის დირექტივები და რეგულაციები, რომლებიც შესაბამისად უნდა იქნეს გადატანილი. „ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულებასთან მიერთების პროტოკოლი“ განსაზღვრავს ევროკავშირის დირექტივების განხორციელების განრიგს.

საქართველომ შეასრულა თავისი ვალდებულებები ენერგეტიკულ ტრანზიტთან დაკავშირებით და მოიპოვა სანდო სატრანზიტო ქვეყნის რეპუტაცია. ქვეყანა ასევე ახორციელებს ევროკავშირის დირექტივებსა და რეგულაციებს „ენერგეტიკული გაერთიანების“ წევრობის ფარგლებში, თუმცა არსებობს გარკვეული შეფერხებები.

„ენერგეტიკულ გაერთიანებასთან მიერთების“ ფარგლებში საქართველომ მიაღწია შეთანხმებას ევროკავშირის კანონმდებლობიდან გადახვევების შესახებ სატრანზიტო მილსადენებთან - „სამხრეთ კავკასიის მილსადენსა“ (SCP) და „ჩრდილოეთ-სამხრეთ სატრანზიტო გაზსადენთან“ (NSGP) დაკავშირებით, რომლებიც რუსეთიდან სომხეთში გადის.

მიუხედავად იმისა, რომ SCP-სთან დაკავშირებული კანონმდებლობიდან გადახვევის მიზეზი კვლავ საფუძვლიანია, ჩრდილოეთ-სამხრეთ მილსადენის შემთხვევაში მან დაკარგა რელევანტურობა მას შემდეგ, რაც ტრანზიტისათვის ფულადი ანაზღაურება „გაზპრომ ექსპორტთან“ იქნა შეთანხმებული. ვალდებულებისაგან ამგვარი გათავისუფლება ამჟამად ქმნის დაუსაბუთებელ გაუმჭვირვალობას და უნდა გაუქმდეს, რათა საზოგადოებისათვის ღია, მესამე მხარეს მიეცეს მასზე წვდომისა და როგორც რეგულირების, ასევე საწყისი და საბოლოო გამჭვირვალე ტარიფების ჩამოყალიბების საშუალება.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მე-14 შედეგის (ენერგომომარაგება) მიზნების უმეტესობის შემთხვევაში შეინიშნება მნიშვნელოვანი პროგრესი, 2020 წლის დასასრულისათვის წარმატების მოპოვების პერსპექტივით. განსაკუთრებით ეს ეხება ევროკავშირში გაზის გადინებას სამხრეთის გაზის დერეფნით. არსებობს საერთო ინტერესების შემცველი პროექტების იდენტიფიცირებისა და მიმოხილვის გამართული სისტემა (მიზანი 1,2), მიმდინარეობს უნგენი-კიშინიოვის გაზსადენის მშენებლობა (მიზანი 3) და კასპიური გაზი უკვე გაედინება თურქეთში TANAP-ის მეშვეობით და ელოდება TAP-ის დასრულებას ევროკავშირამდე მისაღწევად. იგვიანებს მხოლოდ საქართველო-სომხეთის მუდმივი დენის მაკავშირებელი ხაზის შექმნის პროცესი, ძირითადად სომხური მხარის შეფერხებების გამო.

ქვემოთ მოყვანილია რეკომენდაციები თითოეული მიზნისათვის:

- ევროკავშირისა და „ენერგეტიკული გაერთიანების“ ინეტერესებში არსებული პროექტების იდენტიფიცირების პრაქტიკის დახვეწა, ქვეყნების ევროკავშირთან ასოცირების სტრატეგიულ პრიორიტეტებთან უფრო მეტად დაახლოების მიზნით.
- რუმინეთის ძალისხმევის მხარდაჭერა და დაჩქარება, რათა მან გააძლიეროს მოლდოვასთან დამაკავშირებელი შიდა ქსელი იმისთვის, რომ ხელი შეეწყოს აღნიშნული მაკავშირებელი ხაზის გამოყენებას მოლდოვაში გაზის ალტერნატიული იმპორტისათვის ევროკავშირიდან, ნაცვლად რუსეთისა.
- „სამხრეთის გაზის დერეფნის“ პრაქტიკისა და ისტორიის მიმოხილვა. მიღებული გამოცდილების განვითარება და სტრატეგიული რეგიონალური პროექტების მხარდაჭერის გაძლიერება. მხარდაჭერის ახალი ალტერნატიული ფორმის განვითარება, მათ შორის უფრო ეფექტური დაფინანსება, პოლიტიკური და დიპლომატიური მხარდაჭერა და გავლენიანი საერთაშორისო კომპანიებისა და ქვეყნების ჩართულობა.
- საერთაშორისო ელექტროენერგიის, გაზის ტრანზიტისა და საზღვართშორისი ვაჭრობის გამჭვირვალობის ხელშეწყობა. ჩრდილოეთ-სამხრეთ (რუსეთიდან სომხეთის მიმართულებით) ტრანზიტულ გაზსადენთან დაკავშირებული ევროკავშირის ენერგეტიკის კანონმდებლობიდან გადახვევის გაუქმების ხელშეწყობა. გამჭვირვალე მესამე მხარის წვდომის უზრუნველყოფა და საწყისი-საბოლოო ფასების დარეგულირება.

ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერგიის წყაროების გამოყენების ზრდა; სათბურის აირების ემისიის შემცირება

მურმან მარგველაშვილი, „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ დირექტორი

გადამწყვეტი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერგიის წყაროების გამოყენების ზრდისა და სათბურის აირების ემისიის შემცირების მიზნით.

ამისმიღწევა შესაძლებელია ფინანსური ინსტრუმენტების პარტნიორი ქვეყნების ეროვნულ გეგმებთან და პოლიტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანით; საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებთან კოორდინაციით მდგრადი ენერგეტიკისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმის (SECAP) შესაბამისად მერების შეთანხმების (CoM) პროგრამის საშუალებით; დარგის სპეციალისტების მხარდაჭერით მდგრადი ეფექტიანობის განვითარებისთვის; ევროკავშირი ბიზნესისთვის, ევროკავშირი ენერგიისთვის და ევროკავშირი ინოვაციისთვის ინიციატივებს შორის სინერგიის მიღწევით; მწვანე ინვესტიციებისთვის შერეული ფონდების დაფინანსების გახსნით; ეროვნული, საუკუნის შუა პერიოდისთვის გათვლილი დაბალემისიანი განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიების შემუშავების მხარდაჭერითა და გაფრქვევების მონიტორინგის, აღრიცხვის და ვერიფიკაციის ეროვნული სისტემის შექმნით.

მიზანი 1

თანხების გაცემის მაჩვენებლის გაუმჯობესება, პარტნიორ ქვეყნებში პოლიტიკის რეფორმების შემდეგ. მხარდაჭერილი საინვესტიციო პროექტებში დასახული მიზნების მიღწევა. ევროკავშირის საინვესტიციო დაფინანსების გაცემადა საერთაშორისო ან ევროკავშირის გარემოს [დაცვის] მოთხოვნების შესაბამისად.

არსებული სიტუაცია:

საქართველოს ენერგოსექტორისთვის ევროკავშირის დაფინანსება გამოიყოფა სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ განსხვავებული პროგრამების საშუალებით.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი აფინანსებს 6.9 მლნ აშშ დოლარით სვანეთის ჰესებს, ხელეფულა ჰესს (30 მლნ აშშ დოლარი) და ენგურჰესის კლიმატის ცვლილების მიმართ მდგრადობის გაუმჯობესებას (38 მლნ ევრო).

საქართველომ გერმანიის განვითარების ბანკთან (KfW) და საფრანგეთის Agence Francaise de Development (AFD)-თან 181.8 მლნ ევროს¹ ღირებულების პოლიტიკაზე დაფუძნებული სესხის (PBL) მიღებას მოაწერა ხელი. სესხი ხელს შეუწყობს: ა) ენერგობაზრების რეგიონულ ინტეგრაციას და ბ) ენერგოეფექტიანობას, განსაკუთრებით შენობებში (EPBD). შეთანხმებულია დეტალური სამოქმედო გეგმა და დადგენილია დაფინანსების გაცემისთვის აუცილებელი ორიენტირები, 2016 წელს ხელმოწერილი ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან საქართველოს შეერთების შესახებ პროტოკოლის შესაბამისად². ენერგოეფექტიანობის, შენობებში ენერგოეფექტიანობის (2020 წლის მაისი) და საქართველოს ელექტროენერგიის ბაზრის კონცეფციის შესახებ მიღებულმა კანონებმა, საქართველოსთვის ამ მნიშვნელოვანი დახმარების პაკეტისთვის თანხების გამოყოფის შესაძლებლობა გახსნა:

¹ shorturl.at/achk5

² პროტოკოლი, რომელიც შეეხება საქართველოს შეერთებას ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან

2020 წლის 28 მაისს საქართველოსა და გერმანიის განვითარების ბანკს შორის 90 მლნ ევროს ოდენობის სესხს მოეწერა ხელი. მეორე შეთანხმებას, AFD-სთან, 120 მლნ ევროს სესხის შესახებ, ხელი 22 მაისს მოეწერა. ორივე შემთხვევაში დამტკიცდა სახსრების გამოყოფის მოთხოვნა. ამასთან, სამეზობლო საინვესტიციო პლატფორმის ფარგლებში გამოყოფილი 8.4 მლნ ევროს ოდენობის ევროკავშირის გრანტი ხელს შეუწყობს ენერგოეფექტიანობასთან დაკავშირებული დამხმარე კანონმდებლობის შემუშავებას და 2020-2021 წლების ბაზრის რეფორმას. გერმანიამ გრანტის სახით დამატებით გამოყო 7.4 მლნ ევროს ოდენობის დაფინანსება ბათუმში საბავშვო ბაღების ენერგოეფექტიანობის გაზრდის მიზნით. ამასთან, გერმანიის განვითარების ბანკი ამზადებს სკოლებისთვის ენერგოეფექტიანობის რეაბილიტაციის საინვესტიციო პროგრამას ევროკავშირისა და გერმანიის მთავრობის მხარდაჭერით³.

განახლებადი ენერგიის ზოგიერთი პროექტი სტრატეგიულად დაუსაბუთებელია ან დაბალი ხარისხისაა, ან თან ახლავს გარემოზე ზემოქმედების ან გაუმჭვირვალობის პრობლემები, რაც ევროკავშირის ინსტიტუტების მხრიდან დამატებით ყურადღებას საჭიროებს.

■ EBRD 114.7 მლნ აშშ დოლარით აფინანსებს ჩაძირული 40 მეგავატიანი ჰესების - ვარდნილი 2,3 და 4 - რეაბილიტაციას, მათი სრულ საოპერაციო წესრიგში მოსაყვანად. თუმცა, პროექტს საექვო სტრატეგიული შედეგები შეიძლება მოჰყვეს, რადგან ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე ხორციელდება და შესაძლოა დამატებით კიდევ ერთი უფასო ენერგიის წყარო გახდეს აფხაზეთის მთავრობისთვის საქართველოს მოქალაქეების ხარჯზე. ამან ასევე შესაძლოა რუსეთს საქართველოს ენერგეტიკული სისტემაზე ზემოქმედების კიდევ ერთი ბერკეტი მისცეს და ამასთან, გააუარესოს ქვეყნის ფინანსური მდგომარეობაც.

■ EBRD, აზიის განვითარების ბანკთან და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციასთან ერთად, მარს უჭერს შუახევის ჰესის მშენებლობას 110 მლნ აშშ დოლარით. ბანკმა დამატებით 63.7 მლნ ევრო გამოყო ჰესის განახლებული მშენებლობის მხარდასაჭერად. პროექტი თავდაპირველად სადავოიყო გარემოსთან დაკავშირებული პრობლემების გამო. თუმცა, ძირითადი გვირაბის ჩამოშლამ გამოკვეთა პროექტისა და მშენებლობის ხარვეზები, რომლის აღმოფხვრისთვისაც საწყის 400 მლნ აშშ დოლარის ინვესტიციაზე დამატებით კიდევ 300 მლნ აშშ დოლარის ინვესტიციის დამატება გახდა საჭირო. ფინანსების მოძიება მთავრობის მიერ მხარდაჭერილი ელექტროენერგიის შესყიდვის ხელშეკრულებით (PPA) გახდა შესაძლებელი, რომელსაც სავარაუდოდ ხელი მოეწერა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მხრიდან ელექტროენერგიის შესყიდვის შეთანხმებისთვის სუვერენულ გარანტიებზე შეზღუდვის გვერდის ავლით. როგორც აღმოჩნდა, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გამოყოფილი სახსრების მიუხედავად, პროექტი მისაღები ხარისხისხითარ განხორციელდა. უფრო მეტიც, დამატებითი ფინანსები მოძიებულ იქნა შესაბამისი მაკორექტირებელი ღონისძიებების და გაკვეთილების გამოტანის გარეშე, ხოლო ფინანსური ტრანზაქცია უსამართლოა, რადგან ძირითადი ზარალი საჯარო დაფინანსებაზე გადააქვს ინვესტორისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრების გარეშე. დევლოპერი კომპანიის მიერ არასათანადოდ შესრულებული საქმის ფინანსური ზარალი სავარაუდოდ უსამართლოდ დაეკისრათ საქართველოს მომხმარებლებს სათანადო საჯაროობისა და ინვესტორის პასუხისმგებლობის გარეშე. წარმოდგენილი შემთხვევა საჭიროებს სიღრმისეულ გამოძიებას კორუფციის ან სულ ცოტა, საჯარო ინტერესის უგულებელყოფის მიზეზით.

³ ევროკავშირი, საქართველო წარმატებით ასრულებს ენერგო სექტორის რეფორმის პროგრამის მესამე ფაზას, გერმანიის განვითარების ბანკის, ფრანგული AFD-ის და ევროკავშირის საერთო ინიციატივა, 2020, ხელმისაწვდომია: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80668/georgia-successfully-completes-3rd-phase-energy-sector-reform-programme-joint-german-kfw_en

არსებული გამოწვევები:

■ შენობების ენერგოეფექტიანობის შესახებ 2020 წლის 21 მაისის კანონმა გზა გაუხსნა ევროკავშირის მნიშვნელოვანი დახმარების მიღებას; პირველადი სახსრების გამოყოფას და პროექტის დაგეგმვას. თუმცა, აუცილებელია მეორადი კანონმდებლობის მოცულობითი პაკეტის დამტკიცება და განხორციელება უმოკლეს ვადებში. თუმცა, ამისათვის შეზღუდული პროფესიული რესურსი და შესაძლებლობა არსებობს. ენერგოეფექტიანობის სააგენტოს არარსებობამ გადატვირთა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რამაც შეანელა რეფორმების გატარება და შესაბამისი ანგარიშების წარდგენა ენერგეტიკული გაერთიანებისთვის.

■ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მხრიდან სტრატეგიულად გაუმართლებელი და დაბალი ხარისხის პროექტების დაფინანსების ტენდენცია ნაწილობრივ ენერგეტიკული სტრატეგიის არარსებობის შედეგია. პრობლემა ასევე გარემოსდაცვითი და ხარისხის სტანდარტების, ინდუსტრიის საუკეთესო გამოცდილებისა და პროექტებში გამჭვირვალობის არაეფექტური გამოყენება. აუცილებელია გაიზარდოს საზოგადოებრივი კონტროლი, სამთავრობო სექტორში ჩამოყალიბდეს სტრატეგიის შემუშავებისთვის აუცილებელი შესაძლებლობები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა ეფექტურად შეძლონ საქართველოში საინვესტიციო პროექტების მონიტორინგი.

■ არ მოიპოვება სანდო ინფორმაცია და საჭაროობა ენერგეტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რაც ბზარებს აჩენს და ევროპული ფინანსური ინსტიტუტების დახმარებისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროცესის სანდოობას ეწვევს.

მიზანი 2

პარტნიორი ქვეყნის სულ ცოტა 100 ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტმა შეამცირა CO₂-ის გაფრქვევა 20%-ით. პარტნიორი ქვეყნების სულ ცოტა 50 ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტმა უფრო ამბიციური მიზანი დაისახა.

არსებული სიტუაცია:

საქართველოს 24 მუნიციპალიტეტი შეუერთდა მერების შეთანხმების ინიციატივას (CoM). 10 ქალაქმა უკვე წარადგინა მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმა (SEAP) და მიზნად დაისახა CO₂ გამონაბოლქვის 2020 წლამდე 20%-ით შემცირება. თუმცა, მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმების შემუშავების შემდეგ, აღარ მომხდარა სამოქმედო გეგმების მონიტორინგი ან განხორციელება.

მონიტორინგის ანგარიში მხოლოდ თბილისის მუნიციპალიტეტმა მოამზადა 2015 წელს. მუნიციპალიტეტები არ აწარმოებენ კონსოლიდირებულ ნუსხას ან დეტალურ ინფორმაციას დონორების დაფინანსებით განხორციელებულ საპილოტე ან ტრენინგ პროექტებზე.

მდგრადი ენერგეტიკისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმა (SECAP) განხილვის პროცესშია 11 მუნიციპალიტეტში. პროცესი ნელია და შესაბამისი შესაძლებლობებისა და ვალდებულებების არარსებობის პირობებში, აკლია მამოძრავებელი ძალა. მუნიციპალურ ბიუჯეტებში დაფინანსების სიმცირისა და საკითხზე პასუხისმგებლობის არარსებობის გამო, მერების შეთანხმების ფარგლებში, კლიმატის ცვლილების ინიციატივასთან დაკავშირებით მხოლოდ უმნიშვნელო ღონისძიებები ტარდება; მაგალითად ისეთი, როგორიცაა ეფექტური განათების დანერგვა. მუნიციპალური კადრების ხშირი ცვლის და საგრანტო დაფინანსების მისაღებად საჭირო უნარების სიმცირის გამო, მცირეა მერების

შეთანხმების მიმართ გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა დაინტერესება.

არსებული გამოწვევები:

მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს კლიმატთან დაკავშირებული აქტივობების დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის საჭირო საკმარისი მოტივაცია და ცოდნა, განსაკუთრებით კი ტექნიკური ცოდნა და უნარ-ჩვევები, ასევე თანხის მოძიებისთვის აუცილებელი უნარები. ახლა, როდესაც უკვე დამტკიცდა ენერგოეფექტურობის შესახებ კანონი, პროცესი შესაძლოა გაუმჯობესდეს შესაბამისი მეორადი კანონმდებლობის შემუშავებით. ეს მუნიციპალიტეტებს წახალისებს რომ გამოიყონ დამატებითი ადამიანური რესურსი და გამოიჩინონ უფრო მტკიცე პოლიტიკური ნება ამ სფეროს სწრაფი განვითარებისა და ამ მიმართულებით შესაძლებლობების გაძლიერების კუთხით.

მიზანი 3

ეროვნულად განსაზღვრული წვლილის (NDC) შემუშავება პარიზის შეთანხმებისთვის. პარტნიორი ქვეყნები, პარიზის შეთანხმების შესაბამისად ახდენენ ეროვნულად განსაზღვრულ წვლილის და ასევე საუკუნის შუისთვის, დაბალემისიებიანი განვითარების სტრატეგიის შეტყობინებას და განხორციელებას.

არსებული სიტუაცია:

■ პარიზის შეთანხმების რატიფიცირების შემდეგ, საქართველო მუშაობს ეროვნულად განსაზღვრულ წვლილზე (NDC) 2030 წლამდე უფრო ამბიციური მიზნებით, ვიდრე ეს 2015 წელს იყო განსაზღვრული. პროექტი EU4Climate საქართველოს კლიმატთან დაკავშირებული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მიმართულებით უჭერს მხარს შემდეგი კომპონენტებს: (i) ეროვნულად განსაზღვრული წვლილის იმპლემენტაცია და განახლება; (ii) საუკუნის შუისთვის ეროვნული დაბალემისიებიანი განვითარების სტრატეგიის (LEDS) შემუშავება.

■ მიმდინარეობს პირველი კლიმატის ცვლილების სამოქმედო გეგმის (CAP) მომზადება საქართველოს ეროვნულად განსაზღვრული წვლილის განხორციელებისთვის გერმანიის მთავრობის მხარდაჭერით. სამოქმედო გეგმა მოიცავს ხედვას და ღონისძიებებს 2030 წლისთვის, რომელიც 2021-2022 წლებში უნდა განხორციელდეს. ყველა ნაწილი, სოფლის მეურნეობისა და შენობების გარდა, უკვე მომზადებულია. ჩამოყალიბებულია თემატური სამუშაო ჯგუფები ეროვნულად განსაზღვრულ წვლილზე/სამოქმედო გეგმაზე სამუშაოდ და 2019 წელს ჩატარდა უკვე რამდენიმე სამუშაო შეხვედრა.

■ საქართველოს მთავრობამ ჩამოაყალიბა კლიმატის ცვლილების საბჭო⁴, რამდენიმე სექტორული სამინისტროს (მინისტრების) წარმომადგენლობით, და სამუშაო ჯგუფები (მათ შორის ექსპერტები, მეცნიერები და საჯარო მოხელეები). საბჭო საქართველოში კლიმატის ცვლილებების საკითხებში არბიტრის როლს შეასრულებს.

■ USAID-ის დაფინანსებით შემუშავებული დაბალემისიებიანი განვითარების სტრატეგია საქართველოს მთავრობას 2017 წელს წარედგინა, თუმცა არ დამტკიცებულა და ნაწილობრივ უკვე დაკარგა აქტუალობა. ამ ეტაპზე საჭიროა მისი საფუძვლიანი განახლება და გადამუშავება.

4 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N54, 23 იანვარი, 2020.

არსებული გამოწვევები⁵:

ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ არსებობს მრავალი ისეთი გამოწვევა, როგორცაა: ცნობიერების დაბალი დონე და კვლევითი და საგანმანათლებლო აქტივობების არარსებობა; დაბალი ტექნოლოგიური განვითარება; საჯარო და არასამთავრობო აქტორებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა; საჯარო დაწესებულებებში კლიმატის ცვლილებების საკითხებზე მომუშავე პერსონალის ნაკლებობა; ფრაგმენტული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო და ქვეყნის საკუთარი ფინანსური რესურსის ნაკლებობა კლიმატური ღონისძიებებისთვის; არასაკმარისი კომუნიკაცია დონორ ორგანიზაციებთან და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან ფინანსების მოძიების მიზნით.

მიზანი 4

დაიწყოს სათბური გაზების მონიტორინგის, აღრიცხვის და ვერიფიკაციის (MRV) პრაქტიკის განახლება პარიზის შეთანხმების შესაბამისად. პარტნიორი ქვეყნები უნდა აკმაყოფილებდნენ პარიზის შეთანხმების გამჭვირვალობის მოთხოვნებს.

არსებული სიტუაცია⁶:

გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის ფარგლებში შემუშავდა და წარდგენილ იქნა საქართველოს მეორე ორწლიანი განახლების ანგარიში (SBUR). ანგარიშში წარმოდგენილია ეროვნული გაზომვის, ანგარიშგების და ვერიფიკაციის სისტემის (MRV) მოთხოვნები, მათ შორის სათბური გაზების ემისიების და მდგრადი განვითარების მიზნები; შემცირებისა და ადაპტაციის ღონისძიებები და შესაბამის ფინანსური ბრუნვა; ეროვნულად განსაზღვრული წვლილის მიზნების შესრულების მონიტორინგი და გაძლიერებული გამჭვირვალობის ჩარჩოს მოთხოვნების შესრულება.

პროცესს წარუძღვება კლიმატის ცვლილების საბჭო⁷. MRV სისტემა, რომელსაც კოორდინაციას გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ხოლო მხარდაჭერას ტექნიკური ჯგუფი გაუწევს, მომდევნო სამი წლის განმავლობაში შეიქმნება. MRV-ს გამოცდილება შეგროვდა შვიდი დარეგისტრირებული CDM პროექტის და სამი ეროვნულ დონეზე მისაღები შემარბილებელი ზომის (NAMA) განხორციელებისას, ასევე მერების შეთანხმების ფარგლებში მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმაზე მუშაობისას. გამოცდილების ასევე დაგროვდა ეროვნული ინვენტარიზაციის სისტემის განვითარებაზე მუშაობისას. გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GiZ) დახმარებით 2018-2019 წელს შემუშავდა MRV-ს იურიდიული დოკუმენტები. ამასთან, შეთავაზებულ იქნა უფრო ყოვლისმომცველი მიდგომა MRV სისტემისა და გაძლიერებული გამჭვირვალობის ჩარჩოსთვის.

2019 წელს საქართველო შეუერთდა გამჭვირვალობის შესაძლებლობების გაძლიერების ინიციატივას (CBIT), რომელიც დაფინანსდა GEF-6-ის ფარგლებში. CBIT-ის მხარდაჭერით მუნიციპალურ დონეზე მონაცემების აღრიცხვის სისტემა გაერთიანდება ქვეყნის ეროვნულ სათბური გაზების ინვენტარიზაციის სისტემაში.

არსებული გამოწვევები:

არსებული MRV სისტემა ძირითადად ფოკუსირებულია მონაცემების შეგროვებაზე და სათბური გაზების ინვენტარიზაციაზე. განსაზღვრულია ძირითადი დაინტერესებული მხარეების ფუნქციები და პასუხისმგებლობები, თუმცა აუცილებელია მათი შესაძლებლობების განვითარება MRV სისტემის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

5 UNFCCC, საქართველო, ორწლიანი განახლების ანგარიში (BUR). BUR 2, 2019, ხელმისაწვდომია: [Second Biennial Update Report of Georgia to UNFCCC](#).

6 SBUR

7 შეიქმნა 2020 წლის 23 იანვარს, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N54-ით

საჭიროა პოლიტიკის დონეზე კანონის, ბრძანების ან განკარგულების სახით MRV სისტემის გაძლიერება.

MRV სისტემის ხარვეზებს შორისაა: MRV ექსპერტების მცირე რაოდენობა; MRV სისტემისთვის და საქართველოში მისი ფუნქციონირებისთვის საკანონმდებლო ბაზა; MRV-ის შექმნისა და ამუშავებისთვის არ არის გამოყოფილი ბიუჯეტი; საჭიროა მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის მთლიან MRV სისტემაში ინტეგრაცია, სადაც პირველ ნაბიჯად ადაპტაციის ღონისძიებების აღრიცხვა მოიაზრება.

მიზანი 5

პარტნიორ ქვეყნებთან და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან შეთანხმებით კლიმატის ღონისძიებების საინვესტიციო ფონდის ჩამოყალიბება. სულ ცოტა ერთი ძირითადი კლიმატის ღონისძიებების საინვესტიციო ფონდი ერთ პარტნიორ ქვეყანაში.

არსებული სიტუაცია:

- საქართველომ განახორციელა მწვანე კლიმატის ფონდის GCF მზადყოფნისა და მომზადების მხარდაჭერი პროგრამა.
- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო განისაზღვრა GCF-ის ეროვნულ დონეზე პასუხისმგებელ უწყებად.
- საქართველოს მთავრობის კლიმატის ცვლილების საბჭო განისაზღვრა, როგორც კლიმატის პოლიტიკისა და კლიმატის ინვესტიციების მაკოორდინირებელი და მრჩეველი ორგანო. საქართველომ განსაზღვრა ეროვნული ფინანსური ინსტიტუტები, რომელთაც წვდომა აქვთ მწვანე კლიმატის ფონდთან და სხვა კლიმატის დაფინანსების წყაროებთან (საპარტნიორო ფონდი, თიბისი ბანკი). ამ ეტაპზე მიმდინარეობს მათი აკრედიტაცია და შესაძლებლობების გაძლიერება.
- EBRD-ის ახალი მწვანე ეკონომიკის დაფინანსების ფონდმა გამოყო თანხები ქვეყანაში პროგრამის დაფინანსებისთვის⁸, ენერგოკრედიტის პროგრამისთვის - იაფი საკრედიტო ხაზის სახით ენერგოეფექტიანი და განახლებადი ენერგიის ტექნოლოგიებისთვის საქართველოში გამოიყო 54 მლნ აშშ დოლარი; ფონდი ასევე ფინანსდება მწვანე კლიმატის ფონდისგან და მხარდაჭერილია ავსტრიის მთავრობის მიერ. ფონდი აფინანსებს დარგის ექსპერტებს, კორპორაციებს და საყოფაცხოვრებო მეურნეობებს ადგილობრივი პარტნიორი ბანკების საშუალებით.

არსებული გამოწვევები:

- დაახლოებით 19 მილიარდი აშშ დოლარი არის საჭირო 2020-2030 წლებში სხვადასხვა სექტორში ქვეყნის კლიმატის მიმართულებით დასახული ზოგადი მიზნების მისაღწევად, რაც რთულად მისაღწევი ამოცანაა.⁹
- საჭიროა სახსრების მოძიება განვითარებაზე ფოკუსირებული საფინანსო ინსტიტუტებისგან; ასევე, ადგილობრივი ბანკებისგან, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისგან და კაპიტალის ბაზრებისგან ინვესტიციების მობილიზება.

8 როზანოვა, მ., „EBRD და პარტნიორები აღრმავებენ მწვანე დაფინანსებას საქართველოში“, EBRD, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/news/2019/ebrd-and-partners-deepen-green-finance-in-georgia-.html>

9 ძირითადი მესოჯები (OECD 2016)

კავშირი ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმებასთან

■ ასოცირების შეთანხმების მუხლი 230 (4), 307, თავი 4; მუხლი 308 და მუხლი 310 განსაზღვრავენ კლიმატის ცვლილებების მიმართულებით თანამშრომლობის პირობებსა და ამოცანებს.

■ ასოცირების შეთანხმება და ენერგეტიკული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან საქართველოს მიერთვის პროტოკოლი ითვალისწინებს შემდეგი ევროდირექტივების განხორციელებას: დირექტივა 2010/13/EU შენობების ენერგომოხმარების შესახებ; დირექტივა 2012/27/EU ენერგოეფექტიანობის შესახებ; დირექტივა 2010/30/EU ენერგიასთან დაკავშირებული პროდუქტების ეტიკეტირების და სტანდარტული ინფორმაციის შესახებ; დირექტივა 2009/28/EC განახლებადი წყაროებიდან ენერგიის მოხმარების ხელშეწყობის შესახებ. 2020 წლის ივნისის მდგომარეობით ქართულ კანონმდებლობაში აისახა ყველა ეს დირექტივა. საჭიროა შემდგომი მუშაობა მეორადი კანონმდებლობის დამუშავების და პირველადი კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწისათვის.

დასკვნა და რეკომენდაციები მიზნების მიხედვით

მნიშვნელოვანი პროგრესია ყველა სამიზნის მიმართულებით მე-14 შედეგში, თუმცა ძირითადი გამოწვევები ჯერ კიდევ წინაა. საჭიროა პოლიტიკის განმახორციელებლების, ინსტიტუტების და მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობების გაძლიერება. ასევე მნიშვნელოვანია საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მხარდაჭერის მობილიზება უფრო სელექციურად იმისათვის, რომ ყურადღება გამახვილდეს მაღალი ხარისხისა და სტრატეგიულად მნიშვნელოვან პროექტებზე. კერძოდ:

მიზანი 1.

■ დაჩქარდეს ენერგოეფექტიანობის მეორადი კანონმდებლობის მიღება, ქვეყნის განვითარების და პოლიტიკაზე დაფუძნებული სესხის შემდგომ ეტაპებთან შესაბამისობის გათვალისწინებით. სათანადო ყურადღება მიექცეს მეორადი კანონმდებლობის ხარისხს.

■ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, საქართველოში დაიცვან უფრო მაღალი ხარისხის და გარემოსდაცვით სტანდარტები და მოითხოვონ მტკიცებულება დაფინანსებული პროექტების საქართველოს სტრატეგიული ინტერესებთან და ეროვნულ პრიორიტეტებთან შესაბამისობის შესახებ. დაიცვან გამჭვირვალობის უფრო მაღალ სტანდარტები, გაითვალისწინონ ინდუსტრიის საუკეთესო პრაქტიკა და საზოგადოების ჩართულობა.

■ მხარი დაეჭიროს კვლევის და სტრატეგიული დაგეგმვის საფუძველზე მტკიცებულებებით გამყარებული პოლიტიკის შემუშავებას საქართველოში¹⁰.

მიზანი 2.

მუნიციპალიტეტებში კლიმატთან დაკავშირებულ საკითხებზე და ღონისძიებებზე ცნობიერების, დაინტერესების და შესაძლებლობების ამაღლების ხელშეწყობა.

¹⁰ საქართველოს ენერგო სექტორის სიღმისეული ქვეყნის შეფასება (IDR) - საერთაშორისო ენერგიის სააგენტო (IEA) - გამოქვეყნდება 2020 წლის აპრილში.

მიზანი 3.

საქართველოს მთავრობის კლიმატის ცვლილების საბჭოს ფუნქციებისა და მაკოორდინირებელი როლის გაძლიერება; სამი ქვე-უწყების შექმნა - სათბური გაზების ინვენტარიზაციის, შემცირებისა და ადაპტაციის და მხარდაჭერისთვის.

გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში კლიმატის ცვლილების პოლიტიკაზე სამუშაოდ საკმარისი პროფესიული რესურსის უზრუნველყოფა¹¹.

კვლევისა და აკადემიური ინსტიტუტების მეტი ჩართულობა კლიმატის ცვლილების საკითხებში.

მიზანი 4.

MRV სისტემის საკანონმდებლო გარემოს შექმნა. მუდმივი მხარდაჭერის უზრუნველყოფა გაზრდილი MRV შესაძლებლობებისთვის. ტრენინგ კურსების და პუბლიკაციების შემუშავება და MRV-სთვის ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა.

ადაპტაციის ანგარიშგებისთვის ცალკე ერთეულის შექმნა.

მიზანი 5.

საქართველო უნდა შეეცადოს კლიმატთან დაკავშირებული ზოგადი მიზნების მისაღწევად საკმარისი ფინანსური რესურსის მოძიებას ქვეყნის.

საქართველოს მთავრობამ, საქართველოს ეროვნულ ბანკთან თანამშრომლობით ხელი უნდა შეუწყოს კლიმატთან და გარემოსთან დაკავშირებული ასპექტების კაპიტალის ბაზრის მიმდინარე რეფორმაში ინტეგრაციას და წაახალისოს კლიმატთან დაკავშირებულ პროექტებში კომერციული ბანკების მონაწილეობა.

¹¹ საქართველოს მთავრობის რეზოლუცია გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დებულების შესახებ, N112, 6 მარტი, 2018.

გარემოს დაცვა და ადამიანთა კლიმატის ცვლილებებისადმი

მანანა ქოჩლაძე, ასოციაციის „მწვანე ალტერნატივა“ თავმჯდომარე

გარემოს მართვასა და კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული რეფორმა წარმოადგენს აღმოსავლეთ პარტნიორობის მთავარ პრიორიტეტს ინიციატივის ჩამოყალიბების მომენტიდან. აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2020 წლის შედეგების მე-16 შედეგი მიმართულია შემდეგისკენ: ძირითადი ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვის გაუმჯობესება; უკეთესი გარემოსდაცვითი მმართველობის ჩამოყალიბება, გარემოს დაცვის სფეროში ცნობიერების ამაღლება და კლიმატის ცვლილების მიმართ მედეგობის ზრდა შესაბამისი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის საფუძველზე, მწვანე ეკონომიკის ხელშეწყობა. ზემოთქმული, სრულად შეესაბამება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნებს.

არსებული სიტუაცია

2018-2019 წლებში საქართველომ გადადგა რიგი მნიშვნელოვანი ნაბიჯები აღმოსავლეთ პარტნიორობის „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ და ასოცირების შეთანხმების შესრულების მიმართულებით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (EIA) და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების (SEA) დირექტივების შესაბამისად გარემოსდაცვითი შეფასების ახალი კოდექსის მიღების ჩათვლით. თუმცა გარემოს დაცვის სფეროში მიღწეული პროგრესი არ არის მნიშვნელოვანი. 2018 წელს გარემოსდაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა და საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შერწყმამ (შედეგად შეიქმნა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო – MEPA) სერიოზულად დაასუსტა გარემოსდაცვითი მმართველობა, რადგანაც არ იყო გათვალისწინებული სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სექტორებში არსებული ინტერესთა კონფლიქტები.¹ ამასთანავე, შერწყმა განხორციელდა ერთ კვირაში, სათანადო ანალიზისა ან საზოგადოებრივი კონსულტაციების გარეშე.²

ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრული ვალდებულებების მიუხედავად არ გატარებულა ღონისძიებები გარემოს დაცვის და კლიმატის ცვლილებების ინტეგრაციისთვის სხვა ძირითად სექტორებში. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება ჩატარდა სივრცით-ტერიტორიული მართვის განვითარების მხოლოდ რამდენიმე გეგმისთვის, და არა იმ ახლად დამტკიცებული პოლიტიკებისა და საკანონმდებლო ცვლილებებისთვის. მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პოლიტიკისა და სტრატეგიისთვის, რაც დამტკიცდა 2019 წლის 10 დეკემბერს.³ ყოველივე ეს ამძაფრებს ჰაერის, წყლის და ნიადაგის დაბინძურებასთან, ბიომრავალფეროვნებისა და ტყეების დაცვასთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

ჯანდაცვისა და დაბინძურების გლობალური ალიანსის მონაცემების თანახმად, საქართველოში სიკვდილიანობის 100,000 შემთხვევაზე 140 პირდაპირ უკავშირდება

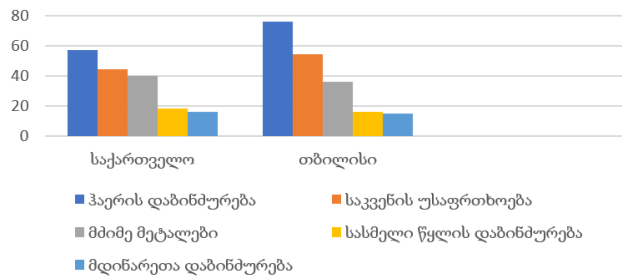
1 აღმოსავლეთ პარტნიორობის CPF პლატფორმა, გარემოს დაცვის სტრატეგიული დოკუმენტი, 2019, „გარემოს დაცვის რეფორმა და კლიმატის ცვლილებებთან ადაპტაცია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში. სამოქალაქო საზოგადოების ანალიზი და რეკომენდაციები“, ხელმისაწვდომია: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-CSF-Policy-Paper-on-Environment.pdf>

2 REGINFO, 2017, „გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის თავმჯდომარე გარემოს დაცვის სამინისტროს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან მიერთების წინააღმდეგ“, 29.11.2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2UItTPb>

3 წიაღის ეროვნული სააგენტო, წიაღისეულის მოპოვების პოლიტიკა და სტრატეგია, 10.12.2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2JzVWDX>

დაბინძურებას, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია ევროპაში.⁴ სტატისტიკის ეროვნული სააგენტოს ცნობით, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 49%-ისთვის არის ხელმისაწვდომი თანამედროვე სანიტარიულ სერვისებზე, ხოლო მოსახლეობის 1.6%-ს არ გააჩნია წყალზე საბაზისო ხელმისაწვდომობაც კი. სუსტი კანონმდებლობა, აღსრულების მექანიზმების არ არსებობასთან ერთად კიდევ უფრო ამძიმებს სიტუაციას. ქვეყნის მასშტაბით განხორციელებულ კვლევებში სულ უფრო და უფრო იზრდება მოქალაქეთა შეშფოთება გარემოს დეგრადაციის კუთხით.⁵

გარემოს დაბინძურება NDI-ის
საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვებში
(2018)



6

რა გაკეთდა - შედეგის „გარემოს დაცვა და ადაპტაცია კლიმატის ცვლილებისადმი“ განხორციელება საქართველოში

აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-3 პლატფორმის ფარგლებში სამუშაო გეგმა „გარემოს დაცვა და ადაპტაცია კლიმატის ცვლილებისადმი“ მე-16 შედეგის რეალიზაციისთვის განსაზღვრავს ამბიციურ პრიორიტეტებს და მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, როგორიცაა მაგალითად ერთობლივი ჯგუფებისა და სემინარების შექმნა, თუმცა არ ადგენს ინდიკატორებს იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად რეალურად შეუწყობს ხელს აღნიშნული ღონისძიებები განსაზღვრულ მიზნებს.⁷

2018-2019 წლის პრიორიტეტები მოიცავს შემდეგს:

1. გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემების გაძლიერება გამოცდილების გაზიარებისა და მართვის ყველა დონეზე აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელების, აგრეთვე სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სამომავლოდ მიღებისა და გამოყენების ხელშეწყობის გზით:

საქართველოში გარემოსდაცვითი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობისა და პოტენციალის გაზრდის გზით გარემოსდაცვითი მმართველობის სისტემის გაძლიერება ჯერ კიდევ უამრავ პრობლემას აწყდება.⁸ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (ძალაშია 01.01.2018 წლიდან) და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების (ძალაშია 01.07.2018 წლიდან)

4 GAPH, 2019, 2019 დაბინძურების და ჯანდაცვის სტანდარტები: ანალიზი გლობალურ, რეგიონულ და ქვეყნის დონეზე, ხელმისაწვდომია: <https://gaph.net/pollution-and-health-metrics/>

5 Laura Thornton, NDI საქართველო და კობა თურმანიძე, კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (CRRC Georgia), საზოგადოებრივი აზრის 2018 წ. დეკემბრის კვლევის შედეგები, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://drive.google.com/file/d/1CnVaSu6P9BawPy0Qj6QFeIJqsYrjkASk/view>

6 NDI-ს კვლევა: ევროკავშირისა და ნატოს მხარდაჭერა ბოლო 5 წლის მანძილზე ყველაზე მაღალია საქართველოში; სასწრაფოდ საჭიროა ზომების მიღება გარემოს დაცვის და საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდის კუთხით, 31.01.2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2UTC1VM>

7 ევროპის კომისია, 2018 წლის მაისი, სამუშაო პროგრამა- პლატფორმა 3 „ერთიერთკავშირი, ენერგოეფექტურობა, გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება“ (2018-2019), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2UUBzqf>

8 გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, გარემოს დაცვის ანგარიში 2014-2017, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/Reports>

თაობაზე ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისად გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მიღება იყო სერიოზული წინგადადგმული ნაბიჯი. თუმცა, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემური პრობლემები აქვს ამ კოდექსის განხორციელებასთან. სამინისტრო ხშირად გასცემს დადებით გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას დაბალი ხარისხის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საფუძველზე, რომელიც არ მოიცავს აუცილებელ საბაზისო კვლევებსა და რისკების შეფასებებს, ჯეროვან ალტერნატივებსა და ხარჯფექტურობის სათანადო ანალიზს. სამინისტროს პრობლემები აქვს საზოგადოების არსებით ჩართულობასთან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში,⁹ ყოველივე ზემოთაღნიშნული, კონტროლის სუსტ მექანიზმებთან ერთად ხელს უწყობს უხარისხო პროექტების განხორციელებას, რაც ქმნის გარემოს მდგომარეობის გაუარესების საფუძველებს და სერიოზულ კონფლიქტებს წარმოშობს ადგილობრივ მოსახლეობასა და სახელმწიფოს შორის, მაგალითად, როგორც ეს მოხდა პანკისში.¹⁰

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის დირექტივის შესაბამისად საქართველოს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ კანონში შევიდა შესწორებები და მიღებულ იქნა რიგი ტექნიკური რეგულაციები. მოსალოდნელია, რომ საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის გაზაფხულზე მიღებული ცვლილებები, ჰაერის დაბინძურების კონტროლის სისტემების გაძლიერებასა და კომპანიების მიმართ სანქციების გაზრდა, მნიშვნელოვან ზეგავლენას მოახდენს დაბინძურების მაღალი მაჩვენებლის მქონე ისეთ ინდუსტრიულ ქალაქებზე, როგორიცაა მაგალითად რუსთავი, ზესტაფონი, ქიათურა.

2. მწვანე ეკონომიკა, რესურსების ეფექტურობა - სვლა მაღალი რესურს ეფექტურობის, ცირკულარულ ეკონომიკისკენ, და მწვანე ეკონომიკის ხელშეწყობისკენ ინვესტიციების გახორციელებით ცირკულარულ ეკონომიკაში და რესურს-ეფექტურობისკენ ყველა სექტორში, მათ შორის, წყლის რესურსების მართვის საკითხების ჩათვლით:

2018-2019 წლებში საქართველოს მთავრობამ არაერთხელ გაუსვა ხაზი იმას, რომ მწვანე ეკონომიკის განვითარება იყო მისი უპირველესი პრიორიტეტი. თუმცა, არ მოხდა მწვანე ეკონომიკის პოლიტიკის, მწვანე ეკონომიკის 2030 წლის სტრატეგიის და მწვანე ეკონომიკის 2017-2022 წლების სამოქმედო გეგმის¹¹ მიღება. ყოველივე ეს იყო გათვალისწინებული საქართველოს მთავრობის მიერ გარემოს დაცვის მესამე სამოქმედო გეგმაში¹² და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის „მწვანე ზრდის“ დეკლარაციის (2016)¹³ შესაბამისად აღებული ვალდებულებებით. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეუთოს) მხარდაჭერით განხორციელებული EU4 გარემოსდაცვითი პროექტით შედგა პირველი ეროვნული დიალოგი საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოების მწვანე ფინანსებზე წვდომის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.¹⁴ პროექტის ფარგლებში მომზადებულ ანგარიშში „საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოების წვდომა მწვანე ფინანსებზე“¹⁵ საქართველო მიჩნეულია საუკეთესო ქვეყანად აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში

9 მწვანე ალტერნატივა, პოლიტიკის მოკლე მიმოხილვა 2019, როგორ სრულდება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი: მარტივი გადაცდომები, თუ კანონის უხეში დარღვევები, GEO, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2V13fKi>

10 RFE/RL's საქართველოსამსახური, 2019, „შეტაკების საქართველოში, პანკისის ხეობაში ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის გამო“ 21 აპრილი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2UAgmCT>

11 ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2017, მწვანე ეკონომიკის პოლიტიკა და სტრატეგია, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/env/outreach/Presentation%20by%20Irma%20Kavtaradze%20Georgia.pdf>

12 NEAP3, თავი 13 მწვანე ეკონომიკა

13 ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველო მუშაობს მწვანე ეკონომიკის ზრდის სტრატეგიის შემუშავებაზე, 28-04-2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.economy.ge/?page=news&nw=163&lang=en>

14 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 2018, ევროკავშირი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში გარემოს დაცვისთვის, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/environment/outreach/EU-4ENV%20leaflet.pdf>

15 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 9.12.2019, საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოების მწვანე ფინანსებზე წვდომა, შემაჯამებელი ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <https://doi.org/10.1787/dc98f97b-en>

ეუთოს მცირე და საშუალო საწარმოების პოლიტიკის ინდექსის მაჩვენებლების მიხედვით.

ამავდროულად, ანგარიში ხაზს უსვამს მწვანე ფინანსებზე მცირე და საშუალო საწარმოების წვდომის უკეთესი მხარდაჭერის საჭიროებას. აქედან გამომდინარე, იგი მოუწოდებს გადაწყვეტილების მიმღებთ მიიღონ „ენერგოეფექტურობისა და განახლებადი ენერგიის შესახებ განხილვის პროცესში მყოფი სხვადასხვა კანონი, შეიმუშაონ უფრო მკაცრი სამართლებრივი ნორმები (შენობები, მოწყობილობები), გააძლიერონ აღსრულების მექანიზმები, აამოქმედონ გარემოსდაცვითი სტანდარტები და შეამცირონ სუბსიდიები წიაღისეულ საწვავზე საბაზრო კონიუნქტურის შესაქმნელად“ და იმუშაონ კომერციულ ბანკებთან და სხვა დაწესებულებებთან მწვანე საკრედიტო ხაზების და ბაზრის სხვა მექანიზმების ხელმისაწვდომობისა და მრავალფეროვნების უზრუნველსაყოფად.¹⁶

3. კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის შემუშავება და რეალიზაცია, რაც ხელს უწყობს გამონაბოლქვის შემცირებას, კლიმატის ცვლილებებისადმი მდგრადობასა განვითარებას და კლიმატის ცვლილების შესახებ პარიზის შეთანხმების (2018) ვალდებულებებს. კლიმატის ცვლილებასთან ბრძოლაში ინვესტიციების შემდგომი ხელშეწყობა, როგორც შერბილების ასევე ადაპტაციის გათვალისწინებით (2019):

საქართველო ძალიან მოწყვლადია კლიმატის ცვლილებებისა და ბუნებრივი კატასტროფების მიმართ^{17, 18} ქვეყანა წარმატებით მუშაობს მეოთხე ეროვნულ შეტყობინებაზე, ასევე გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარხო კონვენციისთვის მოამზადა მეორე ორწლიანი განახლებადი ანგარიში, ქვეყანაში 2014-2015 წლებში კლიმატის ცვლილების პროცესის განხილვისა და ანალიზის მიზნით.

2019 წლიდან ქვეყნის მასშტაბით დაწყებულია ახალი პროექტის განხორციელება, რომელიც მიმართულია საქართველოში ბუნებრივი კატასტროფების ადრეული შეტყობინების სისტემის განვითარებისთვის, რათა მდინარეთა 11 აუზში მაცხოვრებელი ადგილობრივი თემების მდგრადობა წყალდიდობისა და წყალმოვარდნების, გვალვებისა და სხვა კლიმატური საფრთხეებისგან. ნავარაუდევია, რომ პროექტი შექმნის ადაპტაციის და მდგრადობის მოდელს, რომელიც უზრუნველყოფს 1,7 მილიონი ადამიანის პირდაპირ დაცვასა და 90%-ით შეამცირებს კლიმატის ცვლილებით გამოწვეულ ზარალს.¹⁹

4. წყლის რესურსების მართვის სექტორის პოლიტიკა და მდინარეთა სააუზო მართვის დანერგვა ევროკავშირის წყლის ჩარხო დირექტივის შესაბამისად; ეკოსისტემური მიდგომის გამოყენება და წყლის რესურსების მართვის ტრანსსასაზღვრო ასპექტების გათვალისწინება:

ევროკავშირის წყლის რესურსების მართვის კანონმდებლობის შესაბამისი წყლის ახალი კანონი ჯერ კიდევ არ არის შეტანილი პარლამენტში განსახილველად, იმისდა მიუხედავად რომ დოკუმენტზე მუშაობა 2011 წელს დაიწყო.

შედეგად, მართალია რიგი კანონქვემდებარე აქტები (მაგალითად, სასმელი წყლის და მუნიციპალური ჩამდინარე წყლების დამუშავების სტანდარტები) წყლის რესურსების შესახებ ევროკავშირის ნორმატიულ-სამართლებრივ ბაზასთან კანონმდებლობის შესაბამისობის მიზნით უკვე შემუშავებულია, მაგრამ არაა მიღებული. ასევე გადაიდო ევროკავშირის წყლის ჩარხო დირექტივის შესაბამისად მდინარის აუზის მართვის სისტემის შექმნის პროცედურების დამტკიცება; მიმდინარეობს ზოგიერთი მდინარის აუზის

¹⁶ იგივე.

¹⁷ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, საქართველოს მესამე ეროვნული შეტყობინება UNFCCC-სთვის, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Geonc3.pdf>

¹⁸ კატასტროფის რისკის შემცირებისა და აღდგენის გლობალური დაწესებულება, საქართველო, ხელმისაწვდომია: <https://www.gfdrr.org/en/georgia>

¹⁹ გლობალური კლიმატის ფონდი, FP068, “მრავალმხრივი საფრთხეების ადრეული გაფრთხილების სისტემა და კლიმატის შესახებ ინფორმაციის გამოყენება საქართველოში, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.greenclimate.fund/project/fp068>

მართვის გეგმის მომზადება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის ევროკავშირის წყლის ინიციატივა პლუსის ფარგლებში.²⁰ ტრანსსასაზღვრო წყალსადინარებისა და საერთაშორისო ტბების დაცვისა და გამოყენების შესახებ UNECE კონვენციასთან მიერთების პროცესი მოსალოდნელია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც საქართველოს პარლამენტი 2020 წელს მიიღებს წყლის რესურსების მართვის შესახებ კანონს²¹.

5. იმ ღონისძიებების განსაზღვრა და ხელშეწყობა, რომლებიც გააუმჯობესებს ტყეების და ეკოსისტემების დაცვას:

2020 წლის 25 მაისს მარტს, ექვსწლიანი შემუშავების და სერიოზული შეფერხების შემდეგ მიღებულ იქნა ტყის კოდექსი.

საქართველო ჩამორჩება გრაფიკს ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის ევროპის საბჭოს კონვენციის (ბერნის კონვენცია) შესაბამისად კონსერვაციული მნიშვნელობის მქონე „ზურმუხტის ქსელის ტერიტორიების“ დამტკიცებასთან დაკავშირებით. 2019 წლის დეკემბერში ბერნის კონვენციის მუდმივმოქმედი კომიტეტის ბიურომ მიიღო გადაწყვეტილება, ქართული „ზურმუხტის ქსელის“ საკმარისობის ხელახალი შეფასების საჭიროებაზე. მან ასევე მოუწოდა საქართველოს მთავრობას განსაზღვროს და დამტკიცოს დამატებითი მტკნარი წყლის ჰაბიტატები „სვანეთი 1“ ზურმუხტის ტერიტორიის დაკარგვის კომპენსირების მიზნით.

6. სამოქალაქო საზოგადოების ხელშეწყობა და გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა, გადანაცვლების მიღების პროცესში ფართო საზოგადოებრივი მონაწილეობის პრაქტიკების დანერგვა ორჰუსის კონვენციის და ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივებისა და რეგულაციების თანახმად:

საქართველოში კვლავ პრობლემურია ფართო საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკის მომზადების ადრეულ ეტაპებზე, ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში. როგორც წესი, სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს და სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლებს კონსულტაციებისთვის იწვევენ პოლიტიკის/კანონმდებლობის შემუშავების ბოლო ეტაპებზე, როდესაც ვარიანტები უკვე შეზღუდულია. მაგალითად, 2017 წლიდან მთავრობა ამუშავებს კანონს ბიომრავალფეროვნების შესახებ ასოცირების შეთანხმების მოთხოვნებთან შესაბამისობაში. კანონი საზოგადოებას წარედგინა 2019 წლის ნოემბრის ბოლოს, პარლამენტისთვის დაგეგმილ გადაცემამდე ცოტა ხნით ადრე. გამომდინარე იქედან, რომ კანონპროექტი არ შეესაბამებოდა ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებს და არ ითვალისწინებდა აღსრულებისთვის საჭირო ინსტრუმენტებს, სამოქალაქო და საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა მოუწოდეს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შეეჩერებინა ბიომრავალფეროვნების შესახებ კანონის პარლამენტისთვის დაჩქარებული წესით გადაცემის პროცედურა და დაეწყო მისი ხელახალი დამუშავება სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლების უფრო ფართომასშტაბიანი მონაწილეობით.²² სამინისტრო დათანხმდა, თუმცა ზეწოლა, რომელიც განახორციელა სამოქალაქო სექტორმა, მნიშვნელოვნად ცდება ორჰუსის კონვენციით გათვალისწინებულ სტანდარტულ პროცედურებს.

20 ევროკავშირის წყლის ინიციატივა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, 2018, ამბიციური პროექტი საქართველოში, ხელმისაწვდომია: <https://www.euwipluseast.eu/en/countries/georgia-country>

21 გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, წერილი N491/01. მწვანე ალტერნატივისთვის, 14.01.2020,

22 არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება ბიომრავალფეროვნების შესახებ კანონის თაობაზე, 30.1.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/39DiTke>

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება დაახლოვების პროცესში, როგორც გარემოს დაცვის მართვის, ასევე სხვა მნიშვნელოვანი სექტორებშიც. გარემოს დაცვის სექტორის არასაკმარისმა დაფინანსებამ, (სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მხოლოდ 0.4%-ის დაახლოებით 60 მილიონი ლარი გამოიყოფა),²³ ადამიანური რესურსებისა და კომპეტენციის დეფიციტთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეაფერხა გარემოსდაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული გეგმის (NEAP) შესრულება. გეგმის მხოლოდ დაახლოებით 1/3 შესრულდა დროულად, რომ არაფერი ვთქვათ მის შინაარსობრივ ნაწილზე. ყველაფერი ეს ამუხრუჭებს და აჭიანურებს რეფორმებს სხვადასხვა სექტორებში (როგორცაა მაგალითად, ბიომრავალფეროვნება, ტყეები, წყალი და ა.შ.).

აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-16 შედეგის დროული რეალიზაციის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ უნდა:

- გაზარდოს გარემოსდაცვითი ინსტიტუტების შესაძლებლობები და გააძლიეროს ადმინისტრაციული პროცედურები;
- გაზარდოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები გარემოს დაცვის სექტორისთვის, შეიმუშაოს ეფექტური კანონმდებლობა და მექანიზმები სახელმწიფო და კერძო სექტორში დაფინანსების ზრდით მწვანე ეკონომიკის განვითარებისა და გარემოს დაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული გეგმის შესრულების მიზნით;
- უზრუნველყოს გარემოს დაცვის ინტეგრირება სხვა სექტორებში სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების პროცესისა და საზოგადოების ფართომასშტაბიანი მონაწილეობით;
- ეფექტურად მოაგვაროს გარემოს მდგომარეობის სექტორალური (ჰაერი, წყალი და ტყეები) პრობლემები ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან დაახლოების გზით.;
- უზრუნველყოს პოლიტიკასა და პროექტებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების ფართო და ქმედითი ჩართულობა.

23 ფინანსთა სამინისტრო, საქართველო, 2020, სახელმწიფო ბიუჯეტი, ხელმისაწვდომია: <https://mof.ge/5261>

უფრო ძლიერი საზოგადოება

მობილობა და ხალხთა შორის კონტაქტები

წარმადება ვიზა-ლიბერალიზაციის საკითხებზე მოლაპარაკებების და მობილური პარტნიორული ურთიერთობების სფეროებში

თათია დოლიძე, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის აფილირებული ანალიტიკოსი/ევროპის უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი და საერთაშორისო ურთიერთობების საბაკალავრო პროგრამის ხელმძღვანელი

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი მიმოსვლისკენ მიმართული სახელშეკრულებლო ურთიერთობები ძირითადად ბოლო ათწლეულის განმავლობაში განვითარდა. 2009 წელს ხელი მოეწერა პარტნიორობის შეთანხმებას ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მობილობის უზრუნველსაყოფად; 2011-ში ძალაში შევიდა ხელშეკრულება ვიზის ფასილიტაციისა და რეადმისიის შესახებ; 2012 წელს დაიწყო დიალოგი ვიზალიბერალიზაციასთან დაკავშირებით; 2013-ში საქართველოს წარუდგინეს ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა; 2017 წელს კი საქართველოსა და ევროკავშირს შორის უვიზო მიმოსვლა საბოლოოდ ამოქმედდა.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მობილობის პროგრესის გაზომვა შესაძლებელია ვიზის შეჩერების მექანიზმის¹ და აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-17/20 შედეგის² მიერ დადგენილი ზღვრების შესაბამისად. შეჩერების მექანიზმი ვიზა ლიბერალიზაციის შემდგომი საიმიგრაციო სიტუაციის შეფასების მთავარი ინსტრუმენტია; აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-17/20 შედეგი კი დამატებით ასევე წარმოადგენს ლეგალური მიგრაციის არხების შექმნის მხარდაჭერის მიზნით 2009 წელს ხელმოწერილი შეთანხმების შესრულების მონიტორინგის საშუალებას. ამას გარდა, მიზანი #17/20 საზღვრის ინტეგრირებული მართვის კუთხით მეთვალყურეობას უწევს საქართველოს წინსვლას არამართო ევროკავშირთან, არამედ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა წევრებთან მიმართებითაც.

მაშასადამე, ზემოაღნიშნული ორი 'კონტროლის მექანიზმი' ('ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების მექანიზმი' და 'მე-17/20 შედეგი 2020 წლისთვის') ურთიერთკავშირშია იმდენად, რამდენადაც ორივე მიზნად ისახავს საქართველო-ევროკავშირს შორის თავისუფალი მიმოსვლისკენ მიმართული სახელშეკრულებლო ურთიერთობების ეფექტურ და ეფექტიან განხორციელებას.

არსებული სიტუაცია: ცვლილებები მიგრაციასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში

საქართველომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და სამართლებრივი ნაბიჯები გადადგა 'ვიზის შეჩერების მექანიზმის' ორ ანგარიშში გაწერილი რეკომენდაციების შესასრულებლად და '20 შედეგი 2020 წლისათვის' დოკუმენტში განსაზღვრული ეტაპების დასაკმაყოფილებლად. აღნიშვნის ღირსია ზომები, რომლებიც მოიცავს (ა) საქართველოს, როგორც 'უსაფრთხო ქვეყნის' ლობირებას, (ბ) მიგრაციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გამკაცრებასა თუ ახლის შექმნას, (გ) პოლიციასთან თანამშრომლობის გაძლიერებასა და (დ) ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების ჩატარებას.

1 2018/1806 რეგულაციის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული მექანიზმი, რომელიც ევროკომისიის მხრიდან, მესამე ქვეყნების მიერ უვიზო მიმოსვლის წესების სერიოზული დარღვევის შემთხვევაში, სავიჯო რეჟიმის ხელახალი შემოღების უფლებას ითვალისწინებს. დეტალურად ინფორმაცია იხილეთ შემდეგ ბმულზე - https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/visa-suspension-mechanism_en

2 2017 წლის ნოემბერში, აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე მიღებული ჩარჩო დოკუმენტი 2020 წლისთვის საქართველოს, სომხეთის, აზერბაიჯანის, მოლდოვას, უკრაინისა და ბელარუსის მიერ მისაღწევ 20 შედეგს სახავს. დეტალურად ინფორმაცია იხილეთ შემდეგ ბმულზე - <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>

ა) საქართველოს ხელისუფლება შენგენის ზონის წევრ სახელმწიფოებს მიმართავს თხოვნით, რომოფიციალურად აღიარონ საქართველო 'უსაფრთხო წარმოშობის ქვეყნად'. საქმე ისაა, რომ აღნიშნული სტატუსის მქონე ქვეყნებიდან ევროკავშირში შემავალი თავშესაფრის მოთხოვნები გამკაცრებულ კრიტერიუმების მიხედვით, საგრძნობლად შემცირებულ დროში განიხილება, რაც განიზიდავს თავშესაფრის უსაფუძვლოდ მაძიებლებს. ამ დროისათვის ევროპის 16 ქვეყანა³ უკვე სცნობს საქართველოს, როგორც უსაფრთხოს და მათგან 15 (ირლანდიის გარდა) „შენგენი +“ ზონას ეკუთვნის⁴.

ბ) შესწორება შევიდა კანონში 'სამოქალაქო აქტების შესახებ', რითიც შეიზღუდა პიროვნების მიერ გვარის შეცვლის შესაძლებლობა და შესაბამისად, გამოირიცხა ახალი იდენტობით კანონდამრღვევთა შენგენის ტერიტორიაზე უკანონოდ დაბრუნება⁵. ამას გარდა, ორი კვირით შემცირდა laissez-passer-ს (პასპორტის ფუნქციის მქონე პრივილეგირებული სამგზავრო დოკუმენტი) მოქმედების ვადა, რომ მომხდრიყო თავშესაფრის ძიების პროცესში მისი არამიზნობრივად გამოყენების პრევენცია და საქართველომ აიღო ინტერპოლისთვის დაკარგული ან მოპარული პასპორტების შესახებ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება⁶. ასევე, პრობაციონერებისთვის იუსტიციის სამინისტრომ დააწესა დამატებითი კრიტერიუმები, რომელთა დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაშიც, მათ ეზღუდებათ შენგენის ზონაში უვიზო მიმოსვლით სარგებლობის უფლება⁷. აღსანიშნავია ასევე, სისხლის სამართლის კოდექსის ახალი მუხლი, რომელიც ფინანსური სარგებლის სანაცვლოდ არალეგალური მიგრაციისთვის ხელშემწყობთა პასუხისგებაში მიცემას ითვალისწინებს⁸.

გ) საქართველომ ხელი მოაწერა შეთანხმებას ევროპოლთან ოპერატიული და სტრატეგიული თანამშრომლობის შესახებ და აქტიურად ჩაერთო ევროპის მასშტაბით ქართული ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში⁹. მოთხოვნის საფუძველზე, საქართველო დაზარალებულ ქვეყნებში ნიშნავს პოლიციის ატაშეებს, რომლებიც ევროპელ პარტნიორებს ქართველი ექვმიტანილების მონაწილეობით ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებაში ეხმარებიან¹⁰. გარდა ამისა, შინაგან საქმეთა სამინისტრო თანამშრომლობს ევროპის საზღვრისა და სანაპირო დაცვის სააგენტოსთან, რომელიც უძღვება ქართველი მესაზღვრეების განაწილების პროცესს ევროპის იმ აეროპორტებში, სადაც საქართველოდან შემავალი მგზავრების პროფილირებისას დახმარების საჭიროება გამოიკვეთება¹¹.

დ) მიგრაციის დარეგულირებისკენ მიმართული რეფორმების პარალელურად, სამ ტალღად მიმდინარეობდა საინფორმაციო კამპანია. მხოლოდ გასულ წელს, ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ საინფორმაციო ცენტრის ეგიდით, საქართველოს საგარეო

3 2020 წლის თებერვლისთვის იმ ევროპული ქვეყნების ჩამონათვალი, რომლებიც სცნობენ საქართველოს, როგორც „უსაფრთხოს“, შემდეგია: ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, კვიპროსი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, ესტონეთი, საფრანგეთი, ისლანდია, ირლანდია, ლიხტენშტეინი, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, სლოვენია, შვეიცარია და საბერძნეთი.

4 შაფაქიძე, ს. (4 თებერვალი, 2020წ.), საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

5 საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო (6 მარტი, 2018 წ.), საქართველოს მთავრობამ გვარის შეცვლის რეგულაციების გამკაცრებას მხარი დაუჭირა, <https://bit.ly/3c4h8OA> [ბმულზე წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

6 შაფაქიძე, ს. (4 თებერვალი, 2020წ.), საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

7 გახარია, ნ. (2020 წლის 10 თებერვალი), საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

8 საქართველოს პარლამენტი (2019 წლის 15 მარტი), ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა დაამტკიცა კრიმინალური სანქციები თავშესაფრის ძიების პროცესის დარღვევის ხელშეწყობისა და ორგანიზებისათვის, <https://bit.ly/2KuXVJI> [ბმულზე წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

9 ევროკომისია (2018 წლის დეკემბერი), კომისიის ანგარიშს თანდართული, პერსონალის სამუშაო დოკუმენტი (2018)856, <https://bit.ly/2V09yit> [ბმულზე წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

10 ჯავახიძე, ნ. (2019 წლის 3 ივნისი), საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე, პირადი ინტერვიუ

11 გახარია, ნ. (2020 წლის 10 თებერვალი), საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

საქმეთა სამინისტრომ გამართა 44 ღონისძიება და შედეგად 7,700 მოქალაქეს შეახსენა ის საფრთხეები, რაც უვიზო მიმოსვლის წესების მიმართ დაუმორჩილებლობას სდევს თან¹².

დამატებითი ღონისძიების სახით, განიხილება ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული საკამათო საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც ალბანეთის მსგავსად, საქართველოდან გასვლაზე კონტროლის დაწესებას გულისხმობს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პრაქტიკა ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით გარანტირებულ “საქართველოდან თავისუფალი გასვლის უფლებას” (მუხლი 14. მიმოსვლის თავისუფლება) და მტკიცეულად აღიქმება საბჭოთა ჩაკეტილობის გამოცდილების მქონე ქვეყნისთვის, მის აღსრულებას ევროკავშირის ელჩი საქართველოში უკვე „მაღე“ ელის¹³. საგარეო საქმეთა სამინისტრომ დაადასტურა, რომ ევროკომისიის ტექნიკური დახმარებისა და ინფორმაციის გაცვლის ინსტრუმენტის (TALEX) მიერ შემოთავაზებულ იქნა რამდენიმე ვერსია და მთავრობა მათგან ყველაზე ოპტიმალურს შეარჩევ¹⁴. ევროკავშირის აღნიშნული რეკომენდაცია მტკიცეა, თუმცა მისი მიზანშეწონილობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას, რამეთუ 2021 წელს უკვე ძალაში შედის ევროკავშირის სამგზავრო ინფორმაციისა და ავტორიზაციის სისტემა (ETIAS)¹⁵, რომელიც არარეგულარულ მიგრაციას წინასწარი ელექტრონული შემოწმების მეშვეობით გააკონტროლებს.

რაც შეეხება საერთაშორისო საზღვრის მართვის (IBM) მიზანს, დადგენილს მე-17/20 შედეგის მიერ, აქცენტი კეთდება აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ მეზობელ ქვეყნებზე, რამეთუ საქართველოს არ აქვს საზღვარი ევროკავშირთან. მნიშვნელოვანი ზომები იქნა მიღებული საზღვრის გადამკვეთი პუნქტების ქსელის მოდერნიზებისა და სავაჭრო დინების გაძლიერების მიზნით. აღნიშვნის ღირსია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინტეგრირებული საზღვრის მართვის პოტენციალის ზრდის პროექტი¹⁶, და ევროკავშირისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფლაგმანი პროგრამა აზერბაიჯან-საქართველოს შორის წითელი ხიდის სასაზღვრე პუნქტზე¹⁷.

ბოლოს, ლეგალური მიგრაციის არხების შექმნის თვალსაზრისით მთავრობის პრიორიტეტს წარმოადგენს საქართველოს მოქალაქეებისთვის საზღვარგარეთ დროებითი დასაქმების შესაძლებლობების განვითარება. ცირკულარული მიგრაციის სქემა უკვე შეთანხმდა საფრანგეთთან, თუმცა კვლავ მიმდინარეობს მისი პრაქტიკული და ტექნიკური ასპექტების შემუშავება¹⁸. ამჟამად, მოლაპარაკებები იმართება ასევე გერმანიასა და ბულგარეთთან¹⁹. საქართველოს მთავრობა განაგრძობს ძალისხმევას მსგავსი პარტნიორული ურთიერთობების ინსტიტუციონალიზირებისთვის და გეგმავს, რომ მიმდინარე წელს სულ მცირე, ერთ-ერთი მათგანი მაინც აამოქმედოს²⁰.

12 დოლიძე, მ. (2020 წლის 7 თებერვალი), ევროკავშირისა და NATO-ს შესახებ საინფორმაციო ცენტრის, საჯარო ინფორმაციის განყოფილების ხელმძღვანელი, პირადი კომუნიკაცია

13 Agenda.ge (11 დეკემბერი, 2019), Pre-flight checks to be introduced for Georgian citizens leaving for Schengen Zone, <https://bit.ly/3e8pVAX> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილში]

14 შაფაქიძე, ს. (4 თებერვალი, 2020წ.), საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

15 ევროკავშირის საბჭო (2018 წლის 5 სექტემბერი), European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): Council adopts regulation, Press Release <https://bit.ly/2JRO9By> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

16 მეტი ინფორმაციისთვის იხილეთ პროექტის ვებგვერდი: <http://www5.eap-ibm-capacitybuilding.eu/> (წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი)

17 მეტი ინფორმაციისთვის იხილეთ პროექტის დოკუმენტი: <https://bit.ly/3c2ZoTN> (წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი)

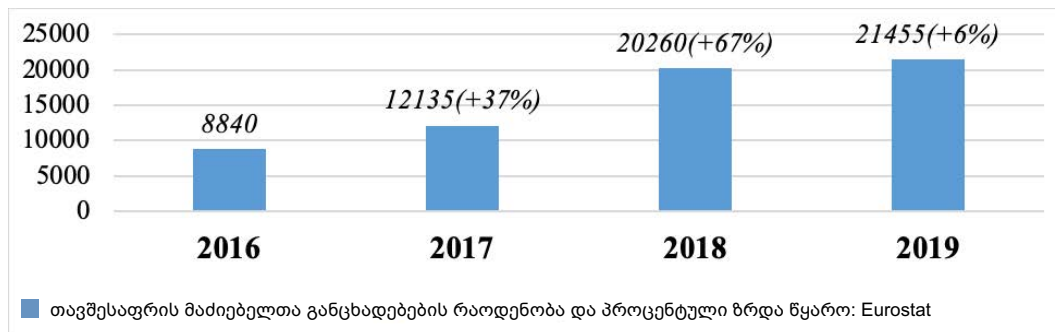
18 გოგოლაშვილი, ვ. (15 იანვარი, 2019), A New Chance for Circular Labor Migration between Georgia and the EU, GFSIS, <https://bit.ly/2XoPK9K> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

19 შაფაქიძე, ს. (4 თებერვალი, 2020წ.), საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროინტეგრაციის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, პირადი ინტერვიუ

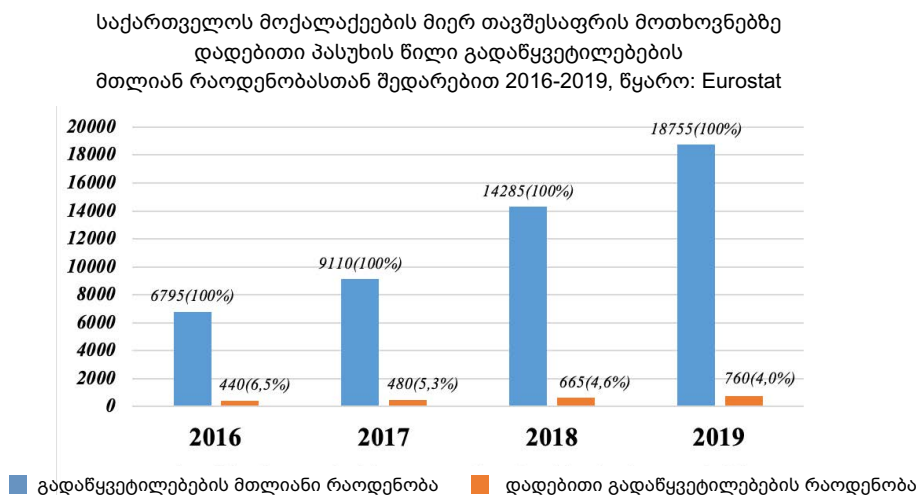
20 მეცხვარიშვილი, ს. (13 იანვარი, 2020), ლეგალური დასაქმება ევროპაში - რამდენად ახლოსაა საქართველო შესაბამის ხელშეკრულებებთან? Business Media Georgia, <https://bit.ly/2VgcCFT> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილში]

არსებული გამოწვევები: ევროსტატის უახლესი მონაცემების ანალიზი ^{21, 22}

წლიდან წლამდე შენგენის ზონაში საქართველოდან თავშესაფრის მაძიებელთა რიცხვი მნიშვნელოვნად მატულობს და დღემდე რჩება უვიზო რეჟიმის უპირველეს გამოწვევად. მონაცემები ცხადყოფს, რომ ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების მექანიზმის მიერ კონკრეტულ ვადებში დადგენილი 50%-იანი ზღვარი არაერთხელ გადალახულა და უკანასკნელი 3 წლის პერიოდში ჯამში +142%-ით მოიმატა²³. 2016 წელს 8,840-დან 12,135-მდე (+37%) გაიზარდა თავშესაფრის მოსაპოვებლად განაცხადების რაოდენობა, ხოლო 2018 წელს მათი რიცხვი 20,260-ს გაუტოლდა. 2019 წლის მონაცემებიც, მიუხედავად იმისა, რომ არასრულია, მიანიშნებს მუდმივად მზარდ ტენდენციაზე და დღეისათვის 21,500-ზე მეტ აპლიკაციას ითვლის (+6%)²⁴.



ამავდროულად, თავშესაფრის მოთხოვნებზე დადებითი პასუხის წილი გადაწყვეტილებების მთლიან რაოდენობასთან შედარებით ძალიან მცირეა. 2016 წელს აღიარების დონე 6,5%-ს შეადგენდა (450 შემთხვევა 6890-დან), 2017-ში 5,3%-მდე იკლო (485 შემთხვევა 9170-დან), ხოლო 2018 წელს 4,8%-მდე შემცირდა (695 შემთხვევა 14,395-დან²⁵). 2019 წლის სტატისტიკაზე დაყრდნობით აღიარების დონე, ძალიან დაბალ - 1,2% ნიშნულზე იყო, თუმცა რამდენიმე ქვეყნის მონაცემი ჯერ არ არის ასახული ევროსტატზე და მაჩვენებელიც, შესაბამისად, მხოლოდ კლებადი ტენდენციის ინდიკატორად თუ გამოდგება, სხვაგვარი კი არაზუსტად უნდა ჩაითვალოს.



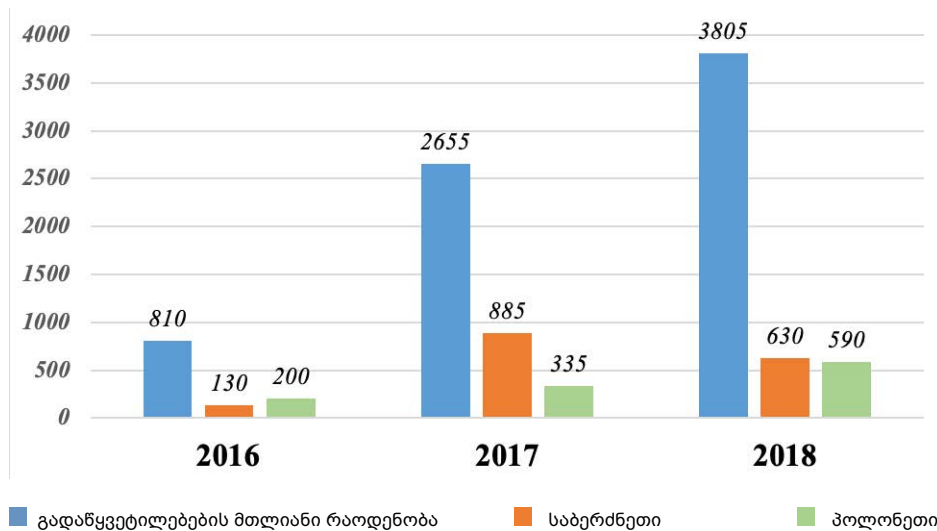
რაც შეეხება ქვეყანაში არალეგალურად დამრჩენთა რაოდენობას, თუნდაც ეს ნაკლებ პრობლემას წარმოადგენდეს, მონაცემები ამ მიმართულებითაც საყურადღებოა: 2016 წელს 5,235 შემთხვევა 2017 წლისთვის 5,850-მდე (+11,8%) გაიზარდა, ხოლო 2018

²⁵ ევროსტატი, First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), <https://bit.ly/2Xv0SIP> [მონაცემები გამოთხოვილია 2020 წლის თებერვალში]

წელს 9,400-ს მიაღწია (+60,7%)²⁶. ჯამში, ეს რიცხვები ორი წლის განმავლობაში 79,6%-იანი ზრდის მაჩვენელია (2019 წლის მონაცემები ევროსტატზე არც ამ შემთხვევაშია ხელმისაწვდომი)²⁷.

ამავდროულად, შენგენის ზონის მესაზღვრეები დანიშნულების ადგილზე ჩასულ უფრო და უფრო მეტ ქართველ მგზავრს, უვიზო რეჟიმის პოტენციური დარღვევის პრევენციისთვის შესაბამისი ქვეყანაში შევსლაზე უარით ისტუმრებენ. მხოლოდ ორ წელიწადში, 2016-დან 2018 წლამდე, ადგილზე, შენგენის ზონაში შესვლაზე უარი 369-ით (75%-მდე) მეტ საქართველოს მოქალაქეს ეთქვა (2019 წლის მონაცემები არ არის ხელმისაწვდომი)²⁸. საგულისხმოა, რომ ინფორმაციის ნაკლებობა ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია, რის გამოც ადამიანები დოკუმენტების გარეშე მგზავრობენ და სასურველ ქვეყანაში შეშვებაზე უარს იღებენ. 2019 წლის გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, უვიზო მიმოსვლის მოთხოვნების შესახებ ცოდნის დონე არ გაუმჯობესებულა და 2017 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაუარესდა კიდევ²⁹.

საქართველოს მოქალაქეების რაოდენობა, რომლებსაც უარი ეთქვათ შენგენის ზონაში შესვლაზე, წყარო: Eurostat



ასევე, ევროპაში პრობლემად რჩება ქართული ორგანიზებული დანაშაული. შენგენის ზონის ქვეყნები კრიმინალის ზრდას თავშესაფრის მაძიებელთა მომატებულ რაოდენობას უკავშირებენ, თუმცა არარეგულარულ მიგრაციასა და დანაშაულს შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენა ფაქტობრივად შეუძლებელია. რა თქმა უნდა, არსებობს თავშესაფრის მაძიებელთა დანაშაულებრივ საქმიანობაში მონაწილეობის დამასტურებული ფაქტებიც, მაგრამ როგორც წესი, კრიმინალის აღრიცხვისას არცერთ ევროპულ ქვეყანაში დამნაშავეთა კლასიფიკაცია მათი ეროვნებისა და ლეგალური სტატუსის მიხედვით არ ხდება³⁰. მაშასადამე, ევროკავშირში პერიოდული მედია ისტერია, რომელიც ქართველი მიგრანტების კრიმინალუბად შერაცხვისკენაა მიმართული, დიდი ალბათობით, რუსული პროპაგანდის ან/და ევროსკეპტიკოსების გამიზნული კამპანიის შედეგია. საქართველოსთვის მისი მოქალაქეების მონაწილეობით

26 ევროსტატი, დასაქმებისა და ალბათობის აღმდგომარეობაზე შემდეგ ბმულზე - ნისა და ბელარუსის კუმენტი აძლევს და დანიშნულების ქვეყნებში საგანგებო სიტუაციის Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded), <https://bit.ly/2Rl2GKb> [მონაცემები გამოთხოვილია 2020 წლის თებერვალში]

27 2019 წლის მონაცემები ხელმისაწვდომია მხოლოდ ბელგიისათვის და 165-ს შეადგენს.

28 ევროსტატი, Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded), <https://bit.ly/2y2UAYW> [მონაცემები გამოთხოვილია 2020 წლის თებერვალში]

29 CRRS საქართველო (2019), Georgian Public's Knowledge of and Attitudes towards the EU in Georgia, 2019 Survey Report, <https://bit.ly/2ViTCXg> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილში]

30 დოლიძე, თ. (2019 წლის სექტემბერი), Mapping Georgia's Visa-Free Progress: The Quest for a Preventive Strategy, GIP: <https://bit.ly/2XqfKS7> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

ევროპაში სერიოზული ორგანიზებული დანაშაულის შემთხვევების საჯარო პოლიტიკური განხილვები პრობლემატურია, რადგან ამას შეუძლია უვიზო მიმოსვლის საწინააღმდეგო სენტიმენტები დანერგოს და საფრთხე შეუქმნას ქართველების თავისუფალ მიმოსვლას ევროკავშირში. ახლახანს მსგავსი სცენარი განვითარდა ნიდერლანდებში, სადაც ალბანურ ორგანიზებულ დანაშაულზე აპელირებით, ჰოლანდიის მთავრობამ ევროკომისიას ალბანეთთან უვიზო რეჟიმის შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება სთხოვა, თუმცაღა უშედეგოდ³¹.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მთლიანობაში, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის მობილობის პროგრესის საბოლოო შეფასება დამოკიდებულია საკონტროლო წერტილის შერჩევაზე. ერთი მხრივ, ვიზალიბერალიზაციის შეჩერების მექანიზმის სტანდარტებთან, ხოლო მეორე მხრივ აღმოსავლეთ პარტნიორობის მე-17/20 შედეგის 2020 წლისთვის სასურველ მოცემულობასთან შედარებისას, სტატუს კვო მეტად უარყოფით ან უფრო დადებით სურათს მოგვცემდა. პირველ მათგანს მესამე ქვეყნის მოქალაქეებისათვის მკაცრი შეზღუდვები აქვს დაწესებული, რათა უვიზო მიმოსვლა კონკრეტულ ლეგალურ ჩარჩოებს არ გასცდეს, და ევროპის უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობას არ დაემქუროს; მეორე კი, მიუხედავად მათი ევროპული მისწრაფების და ინტეგრაციის დონის განსხვავებულობისა, ერთდროულად აღმოსავლეთ პარტნიორობის ყველა ქვეყნისკენაა მიმართული და შესაბამისად, მეტად ზომიერია.

საქართველოს მოქალაქეების ევროკავშირში არალეგალური მიგრაციის დარეგულირებისკენ მიმართული რეფორმების სიმრავლე გამოხატულებაა მთავრობის ძლიერი პოლიტიკურ ნებისა, რომ შეინარჩუნოს ვიზალიბერალიზაცია, როგორც ევროპული ინტეგრაციის გზაზე ყველაზე ხელშესახები და მნიშვნელოვანი მონაპოვარი.

მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების თანმხლები ადექვატური მიმოხილვისა და შეფასების მექანიზმების ნაკლებობა ართულებს აღნიშნული რეფორმების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის შეფასებას. საქართველოს არ აქვს ფუფუნება იყოს არათანმიმდევრული თავის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში და უნდა შეიმუშაოს ერთიანი სტრატეგია, რომელიც ყველა ამ რეფორმას და მათ შესაბამის აქტივობებს გააერთიანებს.

2020 წლის მარტში ევროკავშირი მოულოდნელად გახდა კორონავირუსის პანდემიის ეპიცენტრი³². დაავადების გავრცელების შესაჩერებლად, ევროკომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, დროებით აეკრძალა ევროკავშირის მიმართულებით ყველა სახის არააუცილებელი მოგზაურობა³³. ეს ფორს-მაჟორი არარეგულარული მიგრაციის სტატისტიკას დაასტაბილურებს, თუმცა არც დადმავალი ტენდენცია იქნება საბოლოოდ სიკეთის მომტანი. ეკონომიკური და ფიზიკური საფრთხე, რომლის წინაშეც ევროპა ამჟამად დგას, გაცილებით უფრო დიდია, ვიდრე არარეგულარული მიგრაციის შემთხვევაში. მეტიც, საქართველო, სხვა ბევრ ქვეყანასთან ერთად, ამ პანდემიიდან ეკონომიკურად უფრო ღარიბი გამოვა და შესაბამისად, მეტ ადამიანს ექნება მიზეზი, დაიძრას ევროკავშირის იმ წევრი ქვეყნებისკენ, რომლებიც მოცემული ეტაპისთვის ეკონომიკურად ყველაზე ნაკლებად იქნებიან დაზარალებული. ამიტომაც მნიშვნელოვანია პოლიტიკის პრიორიტეტების განსაზღვრა და შესაბამისი თანმიმდევრული ნაბიჯების გადადგმა. რეკომენდირებულია:

31 Schengenvisa.info News (2019 წლის 3 ივლისი), EU Commission Rejects Netherlands' Request to Reintroduce Visas for Albania, <https://bit.ly/3aVwNQc> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

32 BBC News (2020 წლის 13 მარტი), Coronavirus: Europe now epicentre of the pandemic, says WHO, <https://bbc.in/2JYIX2I> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

33 Brown, F. (2020 წლის 16 მარტი), EU to ban non-essential travel to all 27 countries over coronavirus for 30 days, Metro News, <https://bit.ly/39U2Xdn> [წვდომის თარიღი: 2020 წლის აპრილი]

■ევროპაში ქართველ მიგრანტებთან კომუნიკაციის ახალი არხების შექმნა და არსებულის განვითარება, პოლიციის ატაშეების მანდატების გაფართოება-გაღრმავებითა და დიასპორის, როგორც არარეგულარული მიგრაციის ჯაჭვში მნიშვნელოვანი რგოლის, ჩართულობით.

■დიპლომატიური არხების გამოყენებითა და ლობისტების მეშვეობით, შენგენ+ზონის ცალკეულ პრობლემატურ დედაქალაქებში საქართველოს უვიზო რეჟიმის რეგულარული ადვოკატირება, რათა მოხდეს პრევენცია ისეთი არაზუსტი პოლიტიკური განცხადებებისა, რომლებიც აზიანებენ საქართველოსა და მთლიანობაში, აღმოსავლეთ პარტნიორობის იმიჯს.

■თავშესაფრის მოთხოვნების განხილვის პროცესში შენგენ+ზონის ქვეყნების სრული სამთავრობო საინფორმაციო მხარდაჭერა, კერძოდ ინფორმაციის გაზიარება საქართველოს მოსახლეობისთვის ხელმისაწვდომი იმ რელევანტური სოციალური, ეკონომიკური თუ ჯანდაცვის პროგრამების შესახებ, რომელიც შეიძლება მიზანმიმართულად იქნას გამოტოვებული აპლიკაციებში.

■სასაზღვრო კონტროლის გაძლიერება საქართველოს თავისუფლად დატოვების უფლების შეზღუდვის გარეშე. მაგალითად, მგზავრების ადგილობრივად გაფრთხილების და შემდგომ დაკავების ნაცვლად, დანიშნულების ქვეყნის მესაზღვრეებისთვის საინფორმაციო შეტყობინების გაგზავნის გზით, ან საერთაშორისო გადამზიდების ჩართულობით, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ევროკავშირიდან უარით გამოსტუმრებული მგზავრების უკან დაბრუნებას.

■არალეგალური მიგრაციის თანმდევ ადამიანურ რისკებზე აქცენტირებული, პრევენციული საინფორმაციო კამპანიის განახლება, რომელიც დაეყრდნობოდა უკვე დაგროვილ ემპირიულ მონაცემებს, კერძოდ თანამედროვე სტატისტიკასა და თავშესაფრის უშედეგოდ მაძიებელთა უარყოფით პირად გამოცდილებებს.

■ევროპაში დასაქმების მსურველთათვის არალეგალური მიგრაციის ალტერნატიული კანონიერი გზების შეთავაზებაზე გაძლიერებული მთავრობათაშორისო მუშაობა, რომლის კარგი, თუმცა ამ ეტაპზე ძალიან შეზღუდული მაგალითიცაა ცირკულარული მიგრაციის ბილატერალური სქემები.

ინვესტირების გაუმჯობესება ახალგაზრდების უნარებში, მეწარმეობისა და დასაქმების პოტენციალში

ლაშა შაყულაშვილი, საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის პროექტების მენეჯერი

18-ე შედეგის თანახმად მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს ინვესტირება ახალგაზრდების უნარებში, მეწარმეობისა და დასაქმების პოტენციალში, ლიდერობაზე, მობილობასა და ფორმალურ და არაფორმალურ განათლებაზე განსაკუთრებული აქცენტის გაკეთებით.

არსებული სიტუაცია

საქართველოში ბოლოს ჩატარებული მოსახლეობის აღწერის მონაცემები გვიჩვენებს, რომ ახალგაზრდების (15-29) რაოდენობა შეადგენს საერთო მოსახლეობის 19.5%-ს (724,100)¹. 2014 წლის 2 აპრილს, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა საქართველოს ეროვნული ახალგაზრდული პოლიტიკა (ახალგაზრდული პოლიტიკა)² და იგი მოიცავს ოთხ პრიორიტეტს. აღნიშნული პრიორიტეტები მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა ერთობლივი ღონისძიებები, გენდერული თანასწორობა, მაღალხარისხიანი განათლება, ცხოვრების ჯანსაღი წესი, დასაქმებისა და პროფესიული ზრდისთვის შესაძლებლობების უზრუნველყოფა, უსაფრთხო გარემოს შექმნა და ადამიანის უფლებების დაცვა. იგი ასევე განსაზღვრავს ახალგაზრდების ასაკს (14–29) და მიუთითებს, რომ ახალგაზრდული პოლიტიკა ორიენტირებული უნდა იყოს სკოლის ასაკის ბავშვებზე. 2016 წელს, ახალგაზრდობის განვითარების ინდექსმა (YDI) გამოაქვეყნა ანგარიში³, სადაც შეფასებულია ახალგაზრდობის მდგომარეობა მსოფლიოს მასშტაბით 183 ქვეყანაში; ეს მოიცავს ხუთ სფეროს: ახალგაზრდობის განათლების, ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის, დასაქმებისა და შესაძლებლობების, პოლიტიკისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის დონის შეფასება. გლობალური მასშტაბით საქართველომ დაიკავა 104-ე ადგილი მაშინ, როცა განათლების სფეროში მას ერგო 89-ე, ხოლო დასაქმებისა და შესაძლებლობების სფეროში 127-ე ადგილი.

2017 წლის 7 დეკემბერს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის დადგენილებით დამტკიცდა „განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021“⁴, რომელიც ეხება განათლების სფეროს, ადრეულიდან ზრდასრულთა განათლებამდე მეცნიერებასა და კვლევებში. სტრატეგია აერთიანებს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებულ ასოცირების შეთანხმებაში განათლების, მეცნიერების, კვლევების, ტექნოლოგიური განვითარების, ახალგაზრდობის და კვალიფიკაციის ამალღების სფეროებთან დაკავშირებით განსაზღვრულ ვალდებულებებს. იგი ასევე მოიცავს ღონისძიებებს, რომლებიც მიითითებულია ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში, როგორიცაა მაგალითად „ერაზმუს +“, „შემოქმედებითი ევროპა“ და „ჰორიზონტი2020“, ასევე „მარი სკლოდოვსკა-კიური“ პროგრამების ღონისძიებები მოწინავე სამეცნიერო გამოცდილების ხელშეწყობის მიზნით⁵. 2018–2021წწ. პერიოდში საქართველო იყო იმ სამ

1 საქართველოს ეროვნული ახალგაზრდული პოლიტიკის დოკუმენტის ფუნდამენტური კვლევის მონაცემები, ევროკავშირის (EU) და გაეროს გაერთიანების პროგრამის (UNDP) ერთობლივი პროგრამა, იხ.: <http://www.parliament.ge/uploads/other/80/80560.pdf>

2 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 2 აპრილის #553 დადგენილება საქართველოს ეროვნული ახალგაზრდული პოლიტიკის დოკუმენტის შესახებ, იხ.: [http://msy.gov.ge/files/Youth_Policy_\(Engl\)_Final_July_2014.pdf](http://msy.gov.ge/files/Youth_Policy_(Engl)_Final_July_2014.pdf)

3 ახალგაზრდობის განვითარების გლობალური ინდექსი და ანგარიში, იხ.: <https://bit.ly/2NFH6O3>

4 განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021, იხ.: <https://bit.ly/31tOMLt>

5 გაერთიანებული შტაბის სამუშაო დოკუმენტი „აღმოსავლეთ პარტნიორობა – 20 შედეგი 2020 წლისთვის“ საკვანძო პრიორიტეტებსა და აშკარა შედეგებზე ფოკუსირება“, ბრიუსელი, 9.6.2017, იხ.: <https://bit.ly/3dIqQGV>

პარტნიორ ქვეყანას შორის, რომლებიც მუშაობდნენ ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული „EU4Youth“ პროგრამის ფარგლებში და რომელიც მიმართულია პარტნიორობის საშუალებით ახალგაზრდების დასაქმების ხელშეწყობის, ასევე მეწარმეობის უნარების განვითარებისკენ⁶. აღნიშნული პრიორიტეტები აღებულ იქნა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების (SDGs) # 4 და # 8 მიზნებიდან (ხარისხიანი განათლება და ღირსეული სამუშაო და ეკონომიკური ზრდა). მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში შემუშავდა საპარლამენტო ინიციატივა მდგრადი განვითარების მიზნებისთვის, არ არსებობს კონკრეტული გზამკვლევი და მოქმედებების ჯაჭვი ახალგაზრდების უმუშევრობის დაძლევისა და მათი შესაძლებლობების გაზრდასთან დაკავშირებით.

რა გაკეთდა

მიუხედავად იმისა, რომ კარგად არის ჩამოყალიბებული გაერთიანებული შტაბის სამუშაო დოკუმენტში - „აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის“ განსაზღვრული მიზნები, საქართველოში მათი განხორციელებისთვის პარტნიორების/ორგანიზაციების შერჩევასთან დაკავშირებული გაურკვევლობა ართულებს მათი რეალიზაციის და ძირითად ეტაპებთან დაკავშირებული პროგრესის მონიტორინგს. მართალია, მე-18 შედეგთან დაკავშირებით საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესის შეფასება დადებითია, ზოგიერთ სფეროში მაინც შეიმჩნევა უფრო მეტი წარმატება, ვიდრე დანარჩენში (როგორც ეს განხილულია შემდეგ თავებში). მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე აქტიურ ქვეყანას ევროკავშირის „ერაზმუს +“ პროგრამაში, არსებობს უდიდესი განსხვავება თბილისში და რეგიონებში არსებული უნივერსიტეტების მიერ დემონსტრირებულ შედეგებში.⁷ აღნიშნულ დოკუმენტში ერთ-ერთი პრიორიტეტი იყო ევროპის მეზობელ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება მედიისა და კულტურის ქვე-პროგრამის შესაბამისად, ევროკავშირის პროგრამის - „შემოქმედებითი ევროპა“ ფარგლებში; 2019 წლის იანვარ - ივლისის პერიოდში საქართველომ მიიღო ოთხი პროექტი აღნიშნული პროგრამიდან.

2019 წლის 26 აგვისტოს, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით⁸ გაუქმდა საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი ორი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) - ბავშვთა და ახალგაზრდობის განვითარების ფონდი და ბავშვთა და ახალგაზრდობის ეროვნული ცენტრი, ახალგაზრდობის პოლიტიკის მართვის დეპარტამენტთან ერთად. 26 აგვისტოსთვის, პრემიერ-მინისტრის სამსახურის დაქვემდებარებაში მყოფმა სსიპ „ახალგაზრდობის სააგენტომ“ აიღო პასუხისმგებლობა საქართველოს ახალგაზრდობის ღონისძიებების კომპლექსზე დაუფლებამოსილია განახორციელოს ახალგაზრდული პროგრამები და ღონისძიებები ახალგაზრდებისთვის, ასევე უზრუნველყოს კოორდინაცია სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებს შორის ახალგაზრდულ პროგრამებთან დაკავშირებით.

2020 წლის 6 თებერვალს, ევროკავშირმა გამოაქვეყნა ასოცირების შეთანხმების შესრულების ანგარიში საქართველოზე, სადაც ხაზი გაესვა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაფუძნებას, რომელიც მის სასწავლო პროგრამაში აერთიანებს მულტიკულტურული გარემოს, მშვიდობის და ტოლერანტობის ფასეულობებს⁹. საქართველოს საგარეო სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებულ 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის გახორციელების ექვსთვიან (იანვარი-ივნისი) ანგარიშში ხაზგასმით

6 EU4Youth შრომის ბაზრის ანალიზი 2018-19, იხ.: <https://bit.ly/3gdnFIW>

7 Erasmus+ პარტნიორობა პროგრამებით და უსდ-ებით 2015 – 2019, სტატისტიკა <https://bit.ly/3g9pFSk>

8 საქართველოს მთავრობის დადგენილება ახალგაზრდობის სააგენტოს დაფუძნებისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე, სარეგისტრაციო კოდი: 040050000.10.003.021426, 2019, იხ.: <https://bit.ly/2BWouGU>

9 2020 ასოცირების შეთანხმების ანგარიში საქართველოზე, 2020, იხ.: <https://bit.ly/2ZooGqD>

არის მითითებული, რომ 2019 წლის პირველ ნახევრის მდგომარეობით საქართველოს მთავრობამ დაიწყო სამუშაოების მეორე ეტაპი, რომელიც უკავშირდება საერთაშორისო ბაკალავრიატის ორგანიზაციას და რომელიც აძლევს აკრედიტაციას აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპულ სკოლას. ამ პერიოდში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან შეირჩა 35 მოსწავლე 2019 – 2020 სასწავლო წლისთვის¹⁰. იმავე ანგარიშში მითითებულია, რომ 2019 წლის პირველ ნახევარში საქართველო იკავებდა მე-6 ადგილს „Erasmus+“ საერთაშორისო კრედიტ მობილობის (ICM) პროგრამაში ჩართულ 141 ქვეყანას შორის.

2017 წელს „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამისთვის გამოყოფილი დაფინანსება გაიზარდა 2016 წელს 424,070 ევროდან 876,312 ევრომდე. 2019 წლის იანვარ-ივლისის პერიოდში, აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში საქართველოს მიერ წარდგენილი 287 საპროექტო წინადადებიდან გაიმარჯვა 35 პროექტმა და მთლიანობაში მიიღო 3, 637,140 ევროს ოდენობის დაფინანსება. საქართველო აქტიურად მონაწილეობს ევროკავშირის „ერაზმუს +“ პროგრამაში და იკავებს მე-8 ადგილს 131 პარტნიორ ქვეყანას შორის წარმატებული პროექტების თვალსაზრისით. 2017 წელს, საქართველოში „Erasmus +“ ICM პროგრამის სტიპენდიანტების (როგორც საქართველოში შემოსული, ასევე საქართველოდან გასული) რაოდენობამ შეადგინა 1,333 მაშინ, როცა 2019 წელს ეს მაჩვენებელი იყო 1,895¹¹. 2017 წელს საქართველოს 21 მოქალაქემ მიიღო სტიპენდია „ERASMUS MUNDUS“ სამაგისტრო პროგრამაზე და შედეგად საქართველო მოხვდა ბენეფიციარების პირველ ოცეულში.

თბილისში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის შექმნაში წარმატების მიუხედავად, იგი მაინც არ არის ხელმისაწვდომი ქართველი მოსწავლეების უმეტესობისთვის და ამიტომ, საჭიროა ძალისხმევა იმისთვის, რომ მისი სასწავლო გეგმა იყოს გაზიარებული და გამოყენებული საქართველოს სხვა საჯარო სკოლებშიც.

არსებული გამოწვევები

ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველოში სახელმწიფო ახალგაზრდულ პროგრამებში გახორციელებული სერიოზული ცვლილებების (სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს გაუქმება, ასევე ორი სსიპ-ის ახალგაზრდობის სააგენტოში გაერთიანება) გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანი იქნება შეიქმნას და ამოქმედდეს მიზნების მიღწევის პროცესის და შედეგების საბოლოო რეზულტატების მონიტორინგის უნივერსალური მექანიზმი.

პროფესიული მომზადების და გადამზადების სფეროში სტუდენტთა მზარდი რაოდენობის მიუხედავად (2015 წელი - 30,704; 2017 წელი - 33,575), 2017-2021წწ. განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგიის შუალედური შეფასების ანგარიშში კვლავ მითითებულია, რომ მთავრობა ისწრაფვის გაზარდოს სამოქალაქო განათლების სფეროში სტუდენტთა რაოდენობა. ამასთან, ანგარიშში მითითებულია, რომ მართალია ხდება სტრატეგიის პუნქტობრივი მიზნების მიღწევა, თუმცა ეს არ გულისხმობს სტუდენტების დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდას¹². 2020 წლიდან სტუდენტები შეძლებენ გრძელვადიან სასაწავლო პროგრამებზე ჩარიცხვას ისეთ სფეროებში, როგორიცაა მაგალითად მშენებლობა და ინფორმაციული ტექნოლოგიები¹³, რომლის რეალიზაციის შემთხვევაშიც შესაძლებელი იქნება კვალიფიკაციასა და შრომის ბაზრის მოთხოვნებს შორის არსებული შეუსაბამობების აღმოფხვრა.

10 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის გახორციელების ექვსთვიან (იანვარი-ივნისი) ანგარიში, იხ.: <https://bit.ly/2YPY7Md>

11 Erasmus+ პარტნიორობა პროგრამებით და უსდ-ებით 2015 – 2019, სტატისტიკა <https://bit.ly/2ZmrJzN>

12 2017-2021წწ. განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგიის შუალედური შეფასების ანგარიში, იხ.: <https://www.mes.gov.ge/uploads/files/gan-strat-shualeduri-shefaseba.pdf>

13 ყოველწლიური ღონისძიება პროფესიული მომზადების და გადამზადების პროგრამების განხორციელებაზე, იხ.: <http://mes.gov.ge/content.php?lang=geo&id=9855>

იმისათვის, რომ მოხდეს სამომავლო სტრატეგიული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება და საკვანძო პრიორიტეტებსა და რეალიზებად ამოცანებზე ფოკუსირება, შემდეგი მიზნები და ინდიკატორები სასარგებლო იქნება ინსტიტუტებისა და აღნიშნულის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი დაინტერესებული მხარეებისთვის. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ახლად შექმნილი ახალგაზრდობის სააგენტოს როლს, რომელიც გახდება მთავარი დაწესებულება სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის სტრატეგიის შემუშავების, გახორციელებისა და კოორდინაციისთვის¹⁴. სააგენტოს მიერ წარმოდგენილ სტრატეგიის დოკუმენტში გათვალისწინებულია მისი სტრუქტურული რეფორმის ამოცანები. ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს „ახალგაზრდული სფეროს აღდგენა და ნდობის დაბრუნება“. მიუხედავად იმისა, რომ მასში არ არის მითითებული, თუ რა პრობლემებს წააწყდა სააგენტო „ნდობის დაკარგვასთან“ ან მისი დაბრუნების შესაძლებლობებთან დაკავშირებით, სააგენტომ მიზნად დაისახა ევროკავშირში მიღებული მოდელის საფუძველზე ახალგაზრდობისთვის ეკოსისტემის შექმნა. ასოცირების შეთანხმების წარმატებით გახორციელებაში საქართველოსთვის დახმარების მიზნით, სააგენტოსთვის ხელსაყრელი იქნება უფრო მეტად პრაქტიკული შეფასება, ევროკავშირის სტილის ეკოსისტემის შექმნის მისი სტრატეგიის შემუშავებაში დახმარების მიზნით. უფრო ფართო და ინსტიტუციონალიზებული კუთხით, ახალგაზრდული პოლიტიკა ეფუძნება რვა პრინციპს, რომლებიც შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ახალგაზრდული პოლიტიკის დოკუმენტებთან მიმართებით ნებისმიერ ქვეყანაში. ამასთან, ახლად შექმნილი ახალგაზრდობის სააგენტო ფოკუსირებულია ევროკავშირის რვა საკვანძო კომპეტენციაზე, რომლებიც სააგენტოს აზრით „მორგებულია ქართულ რეალობაზე“ და უმნიშვნელოვანესი იქნება მისი გადატანა ახალგაზრდული პოლიტიკის დოკუმენტში, რომელიც იქნება სავალდებულო ქართული ხელმძღვანელი ორგანოებისთვის.

„EU4Youth“ ინიციატივის საშუალებით ახალგაზრდებში ლიდერობის და მენარმეობის უნარების სტიმულირების და ამაღდროულად კურსდამთავრებულთა დასაქმების შესაძლებლობების მხარდაჭერის პრობლემების დაძლევის მიზნით უნდა მოხდეს სახელმწიფო ორგანოების წახალისება, სახელმწიფო ორგანოებში მენტორობის სისტემის ორგანიზებასთან დაკავშირებით. 2017 წელს, ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეამ მიიღო რეზოლუცია ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ახალგაზრდების უმუშევრობაზე ეკონომიკური კრიზისის ზემოქმედების დასაძლევად. რეზოლუციაში მითითებულია, რომ ახალგაზრდების დასაქმების შესაძლებლობების მხარდაჭერა გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა იმოქმედონ, როგორც ახალგაზრდების ძირითადმა მხარდაჭერებმა, იქნება ეს უმუშევართა ერთიანი რეესტრის შექმნა თუ დარგობრივი სამოქმედო გეგმებისთვის კომპლექსური საფუძვლის უზრუნველყოფა¹⁵. „EU4Youth“-სთან დაკავშირებით 2018 – 2019 წწ. შრომის ბაზრის ანალიზმა ასევე გამოავლინა თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მენტორის არსებობა, რომელმაც მოახერხა გამხდარიყო მენარმე. ეს ხელს შეუწყობს ახალგაზრდების იდეების (ხელახალ) ფოკუსირებას სახელმწიფო მხარდაჭერის ფარგლებს მიღმა; ახალგაზრდებს არ გააჩნიათ გამოცდილება, თუ როგორ მოახდინონ მათი ბიზნეს-იდეების წარმატებით რეალიზაცია და აქედან გამომდინარე, გამოცდილი მენარმის მხრიდან მენტორობა შესაძლებელია იყოს ეფექტური.

14 საქართველოს მთავრობის დადგენილება ახალგაზრდობის სააგენტოს დაფუძნებისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე, სარეგისტრაციო კოდი: 040050000.10.003.021426, 2019, იხ.: <https://bit.ly/2NJM8JG>

15 ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეის 2017 წლის 1 ნოემბრის რეზოლუცია ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ახალგაზრდების უმუშევრობაზე ეკონომიკური კრიზისის ზემოქმედების დასაძლევად <https://bit.ly/38d200y>

ასოცირების შეთანხმებასთან კავშირი

საბჭოს რეკომენდაციები მთელი სიცოცხლის მანძილზე სწავლისთვის საკვანძო კომპეტენციებთან¹⁶ დაკავშირებით ადაპტირებულ იქნა ქართულ რეალობაზე და დამტკიცდა სსიპ „ახალგაზრდობის სააგენტოს“ მიერ. რაც შეეხება ასოცირების შეთანხმებას, სააგენტომ დაადგინა, რომ საქართველოში არ არსებობს ახალგაზრდულ მუშაკთა ადეკვატური აღწერა და აქედან გამომდინარე, „ახალგაზრდული მუშაკის“ ცნების აღიარება, შემუშავება და კანონმდებლობაში ჩართვა წარმოადგენს ძირითადი რეფორმის ნაწილს, რომელიც უნდა გახორციელდეს.

ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2017-2020წწ. დღის წესრიგი მოუწოდებს საქართველოს და ევროკავშირს „თანამშრომლონ საქართველოს განათლების, სწავლების და ახალგაზრდობის სისტემების სრული მოდერნიზაციის პროცესში“. უმაღლესი განათლების ევროპულ სივრცეში საქართველოს შემდგომ ინტეგრაციას ხელი შეუწყობს, რომ საქართველო გახდეს უმაღლესი განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის ევროპული ასოციაციის წევრი და შესაბამისად, საქართველოს განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი დარეგისტრირდა უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების დამოუკიდებელი სააგენტოების ევროპულ რეესტრში.

კვლევის ევროპულ სივრცეში¹⁷ (ERA) საქართველოს ინტეგრაციის ხელშეწყობა წარმოადგენს ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2017-2020წწ. დღის წესრიგის თანამშრომლობის პოლიტიკის ნაწილს. 2019 წელს, საქართველომ დაასრულა მუშაობა ევროკომისიასთან საგრანტო შეთანხმებაზე, რათა ქვეყანამ შეძლოს

პან-ევროპულ ევროკავშირის პლატფორმას „EURAXESS“ მეცნიერებისთვის.¹⁸

დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც განვიხილეთ წინამდებარე თავში, საქართველომ არ დაიშურა ძალისხმევა და მიაღწია გარკვეულ შედეგებს მე-18 შედეგის რეალიზაციის მიმართულებით, უმაღლესი განათლების ევროპულ სივრცეში შემდგომი ინტეგრაციის ხელშეწყობით, კრედიტ მობილობისთვის საქართველოს, როგორც ერთ-ერთ პოპულარულ ქვეყნად აღიარებით, პროფესიული მომზადების და გადამზადების (VET) მხარდაჭერით და სახელმწიფო დიპლომების გაცემით, რომელიც ადასტურებს პროფესიული განათლების მიღებას და მის შედეგს. თუმცა, მაინც არსებობს გარკვეული გამოწვევები ზოგიერთი მიმართულებით; მაგალითად, კომპეტენციებსა და შრომის ბაზრის მოთხოვნებს შორის შეუსაბამობის შემცირების, ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგში ახალგაზრდული სააგენტოს ჩართვის, ასევე უფრო ფართო საგანმანათლებლო ჩარჩოს, მობილობის ინიციატივაში რეგიონის საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩართვის საჭიროება და ა.შ. ფრიდრიხ ებერტის (FES) ფონდის საქართველოს ოფისის ინიციატივით და დაფინანსებით ჩატარებულმა კვლევამ „თაობა გარდამავალ პერიოდში, ახალგაზრდობის კვლევა 2016 – საქართველო“ გვიჩვენა, რომ სოფლად მცხოვრები რესპოდენტების მხოლოდ შვიდ პროცენტს აქვს ბაკალავრის ან მაგისტრის ხარისხი, რაც ბაღებს კითხვებს იმის თაობაზე, თუ რამდენად კარგად არის აღჭურვილი და რამდენად ეფექტურია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები რეგიონებში¹⁹.

16 2018 წ. 22 მაისი, საბჭოს რეკომენდაციები მთელი სიცოცხლის მანძილზე სწავლისთვის საკვანძო კომპეტენციებთან დაკავშირებით, იხ.: <https://bit.ly/3gbCHib>

17 2020 ასოცირების შეთანხმების ანგარიში საქართველოზე, 2020, იხ.: <https://bit.ly/3ijbrjw>

18 2019 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის გახორციელების ექვსთვიან (იანვარი-ივნისი) ანგარიში, იხ.: <https://bit.ly/2VxgGCE>

19 „თაობა გარდამავალ პერიოდში, ახალგაზრდობის კვლევა 2016 – საქართველო“, ფრიდრიხ ებერტის (FES) ფონდის საქართველოს ოფისი, იხ.: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/13150.pdf>

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ახალგაზრდული პოლიტიკა არ განახლებულა 2014 წლის შემდეგ, მაინც მოხდა საქართველოს ეროვნული პოლიტიკის განვითარების სამოქმედო გეგმის (GNPDAP) შემუშავება 2014 – 2020 წწ. პერიოდისთვის. პოლიტიკის დოკუმენტი არის მიმდინარე პროცესი, რომელიც ასახავს არსებულ პრობლემებს. სამოქმედო გეგმის გასაუმჯობესებლად უნდა მომზადდეს კონკრეტული რეკომენდაციები უწყებათაშორისი კოორდინაციის გასაძლიერებლად და საქართველოს ეროვნული ახალგაზრდული პოლიტიკის კონცეფციის შესამუშავებლად და დასამტკიცებლად წარედგინოს საქართველოს პარლამენტს.

ახალგაზრდული სამუშაოს ან ახალგაზრდული მუშაკების აღიარების მნიშვნელობის ხაზგასმისას, უმნიშვნელოვანესია ჩვეული პრაქტიკის სახით დაინერგოს სახელმწიფო ან მუნიციპალურ სამსახურებში სახელმწიფო მოხელეთა დაქირავება, ახალგაზრდული პროგრამების მართვის/გახორციელების მიზნით. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანური რესურსები უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ახალგაზრდულ პროგრამებში, ასევე არანაკლებ მნიშვნელოვანია პროგრესზე დაკვირვების მიზნით მონიტორინგის და შეფასების (M&E) სათანადო სისტემის შექმნა როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე, წლიური ანგარიშგების ციკლთან ერთად, რომელშიც ჩართულები იქნებიან დამოუკიდებელი, მესამე მხარის შემფასებლები პროგრესის და ხარვეზების შესაფასებლად და ამასთან, აუცილებელია ინფრასტრუქტურის შექმნა მდგრადი განვითარების მიზნების (SDG) განსახილველად.

არსებული გამოწვევების დასაძლევად, საქართველოს მთავრობას ეძლევა რეკომენდაცია:

- უზრუნველყოს მენტორობის სისტემა სახელმწიფო ორგანიზაციებისთვის, კურსდამთავრებულთა დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდის ამოცანის გადასაჭრელად;
- შექმნას ეფექტური მექანიზმები სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და არასახელმწიფო სუბიექტებისთვის, რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ კულტურული პოლიტიკის შემუშავებასა და პოტენციალის გაძლიერების ღონისძიებებში;
- შექმნას კოლეგიალური სამუშაო ჯგუფი განათლების ყველა დონეზე კულტურათა დიალოგის და სამოქალაქო უნარების გასაუმჯობესებლად;
- მიიღოს კანონმდებლობა, ასევე შესაბამისი სტანდარტები, რომლებიც დაამკვიდრებს ცნებას „ახალგაზრდული სამუშაო“ და „ახალგაზრდული მუშაკები“;
- ხელი შეუწყოს რეგიონის უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებსა და პარტნიორი ქვეყნების მკვლევარებსა და კვლევით ორგანიზაციებს შორის კავშირებს მობილობის, სწავლების და თანამშრომლობის შესაძლებლობებთან დაკავშირებით;
- უზრუნველყოს ახალგაზრდული სააგენტოს, როგორც ახალგაზრდულ ორგანიზაციებს, რეგიონული/სახელმწიფო სტრუქტურებს, აქტივისტებსა და შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებს შორის კოორდინაციის ორგანოს ინსტიტუციონალიზაციას;
- გამართოს კონსულტაციები ახალგაზრდულ ორგანიზაციებთან, ახალგაზრდული პოლიტიკის ყოვლისმომცველი დოკუმენტის მოსამზადებლად, სადაც განსაზღვრული იქნება მოწყვლადი ჯგუფებიდან ახალგაზრდების საჭიროებები;
- ხელი შეუწყოს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპულ სკოლაში მოქმედი სასწავლო გეგმის საქართველოს სხვა საჯარო/კერძო სკოლებთან გაზიარებას;
- განახორციელოს შრომის ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისი, ეფექტური რეფორმები პროფესიული მომზადების და გადამზადების (VET) სფეროში.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაარსება

ანა ანდულაძე, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) უფროსი მკვლევარი; ბრიუსელის თავისუფალი უნივერსიტეტის დოქტორის ხარისხის კანდიდატი

„20 შედეგი 2020 წლისთვის“ ითვალისწინებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის (EaP) ევროპული სკოლის დაარსებას. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ერთად ამ რეგიონული ინიციატივის განხორციელებით ევროკომისია ისწრაფვის უზრუნველყოს მაღალი ხარისხის განათლების შესაძლებლობა ექვსივე ქვეყნის ახალგაზრდებისთვის, კერძოდ, საშუალო სკოლის მოსწავლეებისთვის. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაარსება ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირის პოლიტიკისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში მის როლთან დაკავშირებით ცოდნის ამალგების თვალსაზრისითაც.¹

არსებული სიტუაცია

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაარსების გეგმა მოიცავს ორ ძირითად ეტაპს. პირველი, მოკლევადიანი ეტაპი ითვალისწინებს თბილისში არსებულ სკოლებთან პარტნიორობის დამყარებას, რაც იძლევა პირველი რამდენიმე წლის განმავლობაში მათ ბაზაზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის დაფუძნებას.² ამის შემდეგ, საპილოტე პროექტის პირველი ეტაპის ფარგლებში 2018 წლის სექტემბერში თბილისში დაფუძნდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლა არსებული „New School (ახალი სკოლის)“ ბაზაზე. გახსნის ცერემონიას დაესწრო ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების მოლაპარაკებების საკითხებში ევროკომისიარი იოჰანეს ჰანი. მას შემდეგ სკოლა ფუნქციონირებს და 2018-2019 სასწავლო წლისთვის მიიღო 30 მოსწავლე. საპილოტე პროექტის პირველი ეტაპი ასევე მოიცავს მასწავლებელთა კვალიფიკაციის ამაღლებასა და მოსწავლეთა მხარდაჭერას სავიზო პროცედურების გამარტივების თვალსაზრისით.

პროექტის განხორციელების პირველი ეტაპისთვის ევროკომისიამ გამოყო 7 000 000 ევრო. 2019 წლის სექტემბერში თბილისში დაიწყო აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის კომპლექსის მშენებლობა, რომლის დასრულებაც 2023 წლისთვის იგეგმება (გახსნის თავდაპირველი თარიღი გადაიდო 2021 წლიდან 2023 წლისთვის)³. სკოლის მშენებლობა მიმდინარეობს თბილისის მერიის მიერ გამოყოფილ 26 099 კვ.მ ტერიტორიაზე. მშენებლობის დასრულების შემდეგ სკოლა უზრუნველყოფილი იქნება სასწავლო და საცხოვრებელი ნაგებობებით და მიიღებს 100 მოსწავლეს.⁴

ცოტა ხნის წინ, ევროკავშირისა და საერთაშორისო ბაკალავრიატის პროგრამის მხარდაჭერით აღმოსავლეთ პარტნიორობის სკოლამ გამოაცხადა სასტიპენდიო

1 ევროკომისია, 'აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის; რეალური სარგებელი მოქალაქეებისათვის', ბრიუსელი, 9.6.2017, SWD(2017) 300

2 ევროკომისია, ENI აღმოსავლეთ რეგიონის 2017 წლის სამოქმედო პროგრამაზე კომისიის გადაწყვეტილების რეალიზაციის #6 დანართი, ნაწილი 2, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3avOk0l>, ბოლო მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020წ. 3 თებერვალს

3 ევროკომისია, ENI აღმოსავლეთ რეგიონის 2019 წლის სამოქმედო პროგრამაზე კომისიის გადაწყვეტილების რეალიზაციის დანართი, ნაწილი V, საქართველოში ევროპული სკოლის სამოქმედო დოკუმენტი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2W0f1Fg>, ბოლო მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020წ. 3 თებერვალს

4 საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, "თბილისში ევროპული სკოლის კომპლექსის მშენებლობა იწყება", 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.mes.gov.ge/content.php?id=9377&lang=eng>, ბოლო მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020წ. 3 თებერვალს.

კონკურსი 2020-2021 წწ. სასწავლო წლისთვის.⁵ კონკურსი განკუთვნილია ექვსი პარტნიორი ქვეყნის 16-17 წლის ასაკობრივი კატეგორიის მოსწავლეებისთვის, რომელთაგან შეირჩევა ოცდათხუთმეტი წარმატებული კანდიდატი. ორწლიანი სასწავლო კურსი ფოკუსირებულია ევროპასა და ევროკავშირის შესახებ ცოდნის მიღებაზე. პროგრამა ასევე მოიცავს გაცნობით ვიზიტებს ევროპის ქვეყნების დედაქალაქებში.

პროექტის მეორე, გრძელვადიანი ეტაპი მოიცავს თბილისში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის მშენებლობის დასრულებას და „მთლიანად ევროპულ სკოლებზე დაფუძნებული სასწავლო პროგრამების შეთავაზებას, რომლებიც მჭიდრო კოორდინაციაშია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საქმიანობასთან და ითვალისწინებს ენობრივი მრავალფეროვნების პრინციპს“.⁶ მაშინ, როცა პროექტის პირველი ეტაპი მოიცავს საშუალო განათლების მხოლოდ ბოლო ორ წელს, მეორე ეტაპზე იგეგმება სრული საშუალო განათლების ციკლის ეტაპობრივი შემუშავება.

არსებული გამოწვევები

2019 წლის მარტში ევროკომისიამ გამოაქვეყნა „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ შესრულების მონიტორინგის ანგარიში, სადაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლა წარმოადგენს 20 შედეგს შორის ერთადერთს, რომელთან დაკავშირებითაც პროგრესი შეფასდა, როგორც „შესრულებული“.⁷ ამასთან, გამომდინარე იქედან, რომ პროექტის პირველი ეტაპი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს (სკოლის შენობა, ასევე მოსწავლეთა საერთო საცხოვრებელი ჯერ კიდევ მშენებლობის პროცესშია), სკოლის სრული ფუნქციონირება და 100 მოსწავლის მიღება⁸ მხოლოდ 2023 წლისთვის იგეგმება. თუმცა, ევროკომისიის სამოქმედო დოკუმენტში მოსწავლეთა რაოდენობა, რომელთა მიღებასაც შეძლებდა ახალი სკოლის შენობა განსაზღვრული იყო, როგორც 300.⁹

2019 წლის სამოქმედო დოკუმენტში ასევე მითითებულია, რომ ხუთი წლის შემდეგ სკოლის კონტინგენტი უნდა მიაღწიოს 500 მოსწავლეს.¹⁰ მნიშვნელოვანია გაიზარდოს მოსწავლეთა პოტენციური რაოდენობა, განსაკუთრებით გამომდინარე იქედან, რომ ასეთი ტიპის სკოლა ჯერჯერობით ერთადერთია რეგიონის ექვსი ქვეყნისთვის. ყოველწლიური სტიპენდიების გაზრდამ, შესაძლოა ხელი შეუწყოს მოსწავლეთა კონტიგენტის გაფართოებას მეორე ეტაპზე.

ევროკავშირი ასევე მხარს უჭერს ევროპული განათლების განვითარებას აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონის უნივერსიტეტებში. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია „Erasmus +“-ის ფარგლებში ევროკავშირის ჟან მონეს პროგრამა. ჟან მონეს პროგრამის მიზანია ევროპული სწავლების გაზიარება და ევროკავშირზე ფოკუსირებული სასწავლო პროგრამის შემუშავება. 2014-2018 წლებში ჟან მონეს პროგრამის ფარგლებში გაიმართა 83 პროექტი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებიდან, რეგიონული პროექტების ჩათვლით, რაც მოიცავდა ექვსივე ქვეყნის სასწავლებლებს.¹¹

5 აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.eapeuropeanschool.eu/>

6 ევროკომისია, ENI აღმოსავლეთ რეგიონის 2017 წლის სამოქმედო პროგრამაზე კომისიის გადაწყვეტილების რეალიზაციის #6 დანართი, ნაწილი 2

7 ევროკომისია, 20 შედეგი 2020 წლისთვის, მონიტორინგი – არსებული მდგომარეობა, 2019 წ. მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cHjwWV>, ბოლო მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020წ. 3 თებერვალს

8 საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, „თბილისში ევროპული სკოლის კომპლექსის მშენებლობა იწყება“, 2019.

9 ევროკომისია, ENI აღმოსავლეთ რეგიონის 2017 წლის სამოქმედო პროგრამაზე კომისიის გადაწყვეტილების რეალიზაციის #6 დანართი, ნაწილი 2

10 ევროკომისია, ENI აღმოსავლეთ რეგიონის 2019 წლის სამოქმედო პროგრამაზე კომისიის გადაწყვეტილების რეალიზაციის დანართი, ნაწილი V, საქართველოში ევროპული სკოლის სამოქმედო დოკუმენტი.

11 ევროკომისია, EU-აღმოსავლეთ პარტნიორობის თანამშრომლობა „Erasmus+“-ის საშუალებით, 2018 ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bzwmlN>, ბოლო მონაცემების ამოღება განხორციელდა 2020წ. 3 თებერვალს.

ბმა ასოცირების შეთანხმებასთან

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის შექმნა არის კარგი მაგალითი იმისა, თუ როგორ შეუძლია ევროკავშირს აშკარა სარგებლის მოტანა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მოქალაქეებისთვის და მოცემულ შემთხვევაში, ახალგაზრდებისთვის, საშუალო განათლებისა და ევროკავშირის შესახებ ცნობიერების ამაღლების საკითხში უშუალო ხელშეწყობით. ეს ასევე შეესაბამება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმებით / ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით (AA/DCFTA) განსაზღვრულ ვალდებულებებს. უფრო კონკრეტულად, ასოცირების შესახებ შეთანხმების მე-16 თავის დებულებები ხაზს უსვამს თანამშრომლობას განათლების, ტრენინგისა და ახალგაზრდობასთან დაკავშირებულ სფეროებში. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის შექმნა ხელს უწყობს აღნიშნულ თავში მოცემული რამდენიმე მუხლის პირობების შესრულებას. მაგალითად, „ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესის, აგრეთვე, ევროკავშირი-აღმოსავლეთის პარტნიორობის ურთიერთობებზე აკადემიური დიალოგის შესახებ ცოდნისა და განათლების ამაღლება და ევროკავშირის შესაბამის პროგრამებში მონაწილეობა“; „უცხო ენების სწავლების ხელშეწყობა“ და „აკადემიურ სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება“.¹²

დასკვნა და რეკომენდაციები

თბილისში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის შექმნა პოზიტიური სიგნალია ევროკავშირის მხრიდან და გააჩნია პოტენციალი, რომ გახდეს მნიშვნელოვანი და ღირებული პროექტი საშუალო განათლების სფეროში. მიუხედავად იმისა, რომ სკოლის სრულად ამოქმედებამდე ჯერ კიდევ დიდი დროა, შესაძლებელია ითქვას, რომ აღნიშნული შედეგის რეალიზაციამ მოიტანა აშკარა შედეგები. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა მოიცავს ექვს ქვეყანას, მხოლოდ ერთი სკოლის შექმნა შესაძლოა არ იყოს საკმარისი უფრო ფართომასშტაბიანი შედეგების მისაღწევად. ამასთან, დღეისთვის ხელმისაწვდომი სტიპენდიების ოდენობა საკმაოდ შეზღუდულია.

ამ ფონზე, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის შემდგომ განვითარებასთან დაკავშირებით შემუშავდა შემდეგი რეკომენდაციები ევროკავშირის, საქართველოს მთავრობისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებისთვის.

რეკომენდაციები აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ევროკავშირის საერთო დღის წესრიგისთვის:

- მნიშვნელოვანია, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს მთავრობის, ევროკომისიის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ევროკავშირის შესაბამისი დელეგაციების ჩართულობით გაიზარდოს თბილისში არსებული ევროპული სკოლის ცნობადობა რეგიონის მასშტაბით;
- მიუხედავად იმისა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სრულად აღჭურვილი ევროპული სკოლის ამოქმედება დაგეგმილია 2023 წლისთვის, მნიშვნელოვანია, რომ ამ თარიღამდე ეტაპობრივად გაიზარდოს ხელმისაწვდომი სტიპენდიების ოდენობა;
- მნიშვნელოვანია, საქართველოსა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნების ოკუპირებული ტერიტორიებიდან და/ან კონფლიქტის ზონებიდან მოქალაქეებისთვის სტიპენდიების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;

¹² ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 200/42

■ იმის გათვალისწინებით, რომ დღეისთვის აღმოსავლეთ პარტნიორობის რეგიონში დაინტერესებული მოსწავლეებისთვის ხელმისაწვდომი ადგილები და სტიპენდიები შეზღუდულია, დამატებითი მოკლევადიანი კურსები ზამთრის ან საზაფხულო სკოლების სახით ხელს შეუწყობს ევროპული სკოლის მიზნების განხორციელებას და პოტენციურად გაზრდის რეგიონში მის ცნობადობას;

■ მნიშვნელოვანია, დაფინანსების უზრუნველყოფა მასწავლებლებისა და მოსწავლეებისთვის, რათა მათ შეძლონ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში (მაგ. ბელგია) არსებულ ევროპულ სკოლებში მოკლევადიან გაცვლით პროგრამებში მონაწილეობა, რაც ხელს შეუწყობს მასწავლებლების კვალიფიკაციის შემდგომ ამაღლებას და მოსწავლეთა სწავლის გამოცდილების გაუმჯობესებას;

■ წინა რეკომენდაციების შესაბამისად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ქსელის შექმნა ხელს შეუწყობს მოკლევადიანი ვიზიტებისა და პროგრამების ეფექტურ განხორციელებას. მაგალითად, ევროკავშირის ინსტიტუტების მონახულების მიზნით სასწავლო ვიზიტებს ბელგიაში შესაძლებელია დაემატოს მოკლევადიანი კურსები ევროპის კოლეჯში (ბრუგეს კამპუსი).

■ მნიშვნელოვანია, აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემდეგი დღის წესრიგისთვის ევროკომისიამ და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების მთავრობებმა განიხილონ რეგიონის ქვეყნებში ერთზე მეტი ევროპული სკოლის დაარსების საკითხი.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის და ევროკავშირის კვლევითი და ინოვაციების სისტემების და პროგრამების ინტეგრაცია

დოქტ. ბიძინა ლებანიძე, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის უფროსი პოლიტიკის ანალიტიკოსი/იენის უნივერსიტეტის მკვლევარი

აღმოსავლეთ პარტნიორობის 2020 წლის ინიციატივის ბოლო, 20-ე შედეგი მიმართულია ევროკავშირისა და საქართველოს შორის კვლევებისა და ინოვაციების დარგში თანამშრომლობის გაძლიერებისკენ. მთავარ დოკუმენტში განისაზღვრა რამდენიმე ძირითადი ეტაპი: სრული ფუნქციური ასოცირება „ჰორიზონტი 2020“-თან (ევროკავშირის კვლევის ჩარჩო პროგრამა); აღმოსავლეთ პარტნიორობის „პლუს“ პროექტის ხელშეწყობა (ქმნის „Erasmus+“ პროექტებში ჩართულობის შესაძლებლობებს); საქართველოს კვლევითი და ინოვაციების სისტემების საექსპერტო შეფასება და მაღალსიჩქარიანი და ფართოხაზოვანი ინტერნეტ-ქსელის შექმნა კვლევებისა და განათლებისთვის¹. მიზნები განისაზღვრა თითოეული მათგანისთვის და საქართველოსთვის შესაბამისი დოკუმენტით დადგინდა რვა მიზანი.

„2020 წლის შედეგების“ მთავარი მიზნები საქართველოსთვის ²	
1.	ასოცირებული ქვეყნების კვლევით და ინოვაციების სფეროში დაინტერესებული მხარეების ინტეგრაცია ევროკავშირის შესაბამის ქსელებში/პლატფორმებში და ასოცირებული ქვეყნების და ევროკავშირის სტრატეგიების შეთანხმება კვლევებისა და ინოვაციებისთვის.
2.	პარტნიორი ქვეყნების სრული დაშვება „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამის დაფინანსების ყველა სქემასთან ცალკეული მკვლევარებისთვის/ინოვატორებისთვის.
3.	„ჰორიზონტი 2020“ პროგრამაში პარტნიორი ქვეყნების მონაწილეობის მნიშვნელოვანი ზრდა.
4.	მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების (STI) პოლიტიკის რეკომენდაციების შემუშავება „ევროკავშირი-აღმოსავლეთ პარტნიორობა 2020 წლის შემდეგ“ ფაქტების კვლევის ანგარიშების საფუძველზე, პარტნიორი ქვეყნებისთვის.
5.	ევროკავშირი-აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსი ახალი ინოვაციური კლასტერის შექმნა (ერთი კლასტერი თითოეულ ქვეყანაში) და პარტნიორ ქვეყნებში ინოვაციების მენეჯერებისთვის სწავლების ჩატარება.
6.	ეროვნული საზოგადოებრივი კვლევითი და ინოვაციური სისტემების ეფექტურობის და კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესება.
7.	რეგიონში ექვსი ეროვნული კვლევითი და საგანმანათლებლო ქსელის ინტეგრირება პანევროპულ ქსელში „GEANT“, ციფრული უთანასწორობის შემცირება
8.	„Eduroam“-ის გაშვება და „GEANT“ ქსელის მომსახურებებში ინტეგრირების სტიმულირება.

1 ევროპის კომისია. 2017. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის“ საკვანძო პრიორიტეტებსა და აშკარა შედეგებზე ფოკუსირება.” SWD(2017) 300 საბოლოო.

2 ევროპის კომისია. 2017. „აღმოსავლეთ პარტნიორობა - 20 შედეგი 2020 წლისთვის“ საკვანძო პრიორიტეტებსა და აშკარა შედეგებზე ფოკუსირება.” SWD(2017) 300 საბოლოო. 48-49.

არსებული სიტუაცია

ბოლო ათი წლის განმავლობაში, კვლევების და განვითარების (R&D) სექტორის, ასევე მეცნიერების, ტექნოლოგიების და ინოვაციების (STI) სისტემების გაუმჯობესება იყო საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი და განისაზღვრა, როგორც „სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ეროვნული პრიორიტეტი ქვეყნისთვის“.³ 2017 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო „განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021“, რომელიც მიმართული იყო განათლებისა და მეცნიერების უფრო მეტად მძლავრი და კონკურენტუნარიანი სისტემების შექმნისკენ.⁴ მეცნიერების, ტექნოლოგიების და ინოვაციების სისტემის შემუშავება ასევე იყო საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის „საქართველო 2020“, ასევე მთავრობის ოთხპუნქტიანი გეგმის ერთ-ერთი საკვანძო ელემენტი. საქართველოს მთავრობამ აღიარა ქართული STI (მეცნიერება, ტექნოლოგიები და განათლება) და R&D (კვლევა და განვითარება) სექტორების სტრუქტურული პრობლემები, ასევე განვითარების პრობლემები, კონკურენტუნარიანობის არარსებობა და არასაკმარისი დაფინანსება - გამოწვევები, რომლებიც ასევე ასახულია ინოვაციის გლობალურ ინდექსში.⁵

მაგალითად, 2019 წლის ინოვაციის გლობალურ ინდექსში საქართველო იკავებდა 59-ე ადგილს, რაც წინა წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებული მაჩვენებელია, თუმცა მაინც არსებობს დასახვეწი ასპექტები.⁶ ამასთან, R&D სფეროში საქართველო იკავებს მხოლოდ 75-ე ადგილს, ძირითადად არასაკმარისი დაფინანსების და მისი უნივერსიტეტების რეიტინგებში მხოლოდ საშუალო ქულების გამო.⁷ ანალოგიურად, მსოფლიო ეკონომიკის ფორუმის 2019 წლის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში საქართველოს უკავია მხოლოდ 74-ე ადგილი და კიდევ უფრო დაბალი ქულა აქვს ინოვაციების კუთხით (91-ე ადგილი).⁸

აღნიშნული პრობლემების გადასაჭრელად და R&D და STI სფეროების გასაუმჯობესებლად საქართველოს მთავრობას განზრახული აქვს განახორციელოს ღონისძიებების მთელი კომპლექტი მის სტრატეგიულ დოკუმენტებში, სტრატეგიული დაგეგმვისა და უწყებათაშორისი საქმიანობის საშუალებით. ეს მოიცავს საკანონმდებლო ცვლილებებს, ინვესტიციების სტიმულირებას, სამეცნიერო და კვლევითი ინფრასტრუქტურის განვითარებას, უკეთეს საკადრო და ადამიანური რესურსების პოლიტიკას და ა.შ.⁹ ამასთან დაკავშირებით, ევროკავშირთან თანამშრომლობა, „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ რეალიზაცია, ასევე ასოცირების შეთანხმება კვლავ ინარჩუნებს პირველხარისხოვან მნიშვნელობას.

„20-ე შედეგი 2020 წლის თებერვლისთვის“ ფარგლებში საქართველომ უკვე მიაღწია მიზნების უმეტესობას, თუმცა მაინც არსებობს გარკვეული პრობლემები და ხარვეზები. სხვადასხვა წყაროების მიხედვით, მე-2, მე-3 (ჰორიზონტი 2020), მე-4 (საექსპერტო შეფასების ანგარიში), მე-5 (ინოვაციური კლასტერები), მე-7 და მე-8 (GÉANT) მიზნები

3 საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. 2018. „განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს.

4 საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. 2018. „განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/39LzToA>.

5 საქართველოს მთავრობა. 2014. „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020.“ მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/2xOf60>.

6 Dutta, Soumitra; Lanvin, Bruno; and Sacha Wunsch-Vincent. 2019. „ინოვაციის გლობალური ინდექსი (GII) 2019: ჯანსაღი ცხოვრების შექმნა—სამედიცინო ინოვაციების მომავალი“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. <https://www.globalinnovationindex.org/Home>. გვ. 258.

7 იგივე. გვ. 258.

8 Schwab, Klaus, 2019. „გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ ანგარიში 2019“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. გვ. 234.

9 საქართველოს მთავრობა. 2014. „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020.“ მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს.

მნიშვნელოვანწილად იქნა რეალიზებული 2018 წლისთვის.¹⁰ თუმცა, საქართველომ უფრო მეტი უნდა გააკეთოს ევროკავშირის პროგრამებით შეთავაზებული პოტენციალის სრულად გამოსაყენებლად.¹¹

საქართველო გახდა „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამის ასოცირებული წევრი 2016 წელს და მას შემდეგ პროექტებში მისი მონაწილეობის მაჩვენებელი სწრაფად გაიზარდა.¹² ქართული „ჰორიზონტი 2020“ ვებ-გვერდის ინფორმაციით, დღევანდელი მონაცემებით ქართველმა პარტნიორებმა მონაწილეობა მიიღეს „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამის 40 პროექტში.¹³ ამასთან, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრომ შექმნა „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამის ქართული ვებ-გვერდი და Facebook გვერდი¹⁴. ინფორმაციის მარტივად ხელმისაწვდომობის და ქართული კვლევითი და სამეცნიერო ორგანიზაციების მონაწილეობის წახალისების მიზნით საქართველო ასევე გახდა „Eduroam“-ის მონაწილე ქვეყანა 2016 წელს.¹⁵ Eduroam (განათლების როუმინგი) არის „მსოფლიოს მასშტაბით ინტერნეტ როუმინგის დაცული სერვისი - შექმნილი სამეცნიერო და საგანმანათლებლო საზოგადოებისთვის“.¹⁶ 2018 წლისთვის „Eduroam“ ხელმისაწვდომი იყო 20 ლოკაციისთვის და მიმდინარეობდა მოლაპარაკებები ბევრ უნივერსიტეტთან.¹⁷

2020 წლის სექტემბერში საქართველო ასევე გახდა პანევროპული „EURAXESS“ სამეცნიერო ქსელის წევრი, რაც წარმოადგენს ევროპულ სამეცნიერო სივრცეში ინტეგრირების კენ გადადგმულ კიდევ ერთ ნაბიჯს. 2017 წელს ასევე შეიქმნა არასამთავრობო ორგანიზაცია „საქართველოს კლასტერების ეროვნული პლატფორმა“ (GCNP). რაც შეეხება „R&D“ კლასტერებს, დღეისთვის საქართველო იკავებს წამყვან პოზიციას სამხრეთ კავკასიის რეგიონში ევროპული კლასტერების კოლაბორაციის პლატფორმაში გაერთიანებული სამი კლასტერით: ქართული ავეჯის კლასტერი, ქართული სამედიცინო R&D (ტუბერკულოზი) კლასტერი და ქართული ტურიზმის კლასტერი (ასოციაცია).¹⁸

და ბოლოს, 1 (ევროკავშირის სამეცნიერო პლატფორმებში ინტეგრაცია) და მე-6 (ეფექტურობა და კონკურენტუნარიანობა) მიზანი გაცილებით უფრო ყოვლისმომცველია და ხასიათდება ნაკლები ტექნიკური ამოცანებით. შესაბამისად, მათი რეალიზაცია დამოკიდებულია უამრავ სტრუქტურულ ფაქტორზე და პროგრესის შეფასება რთულია (განსაკუთრებით, ეფექტურობის და კონკურენტუნარიანობის თვალსაზრისით). ამ ეტაპზე შეიძლება ითქვას, რომ მართალია საქართველომ შეასრულა ტექნიკური

10 ევროკავშირი. 2018. „20 შედეგი 2020 წლისთვის. მონიტორინგი – მდგომარეობა 2018 წლისთვის“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. <https://bit.ly/3dUafAW>.

11 ევროპის კომისია. 2019a. „აღმოსავლეთ პარტნიორობის (EaP) პანელის მე-7 შეკრება კვლევებისა და ინოვაციების თაობაზე“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. <https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?p=g=eep>.

12 საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. 2018. „განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია (2017-2021) სტრატეგიული მიზნების და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ანგარიში“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=eng>.

13 ჰორიზონტი 2020. „ჰორიზონტი 2020 პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების ჩამონათვალი ქართველი პარტნიორების მონაწილეობით“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. http://horizon2020.ge/?page_id=1758.

14 ჰორიზონტი 2020. „ჰორიზონტი 2020“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. <http://horizon2020.ge/>.

15 EapConnect. 2018. „GRENA ამაღლებს Eduroam ცნობადობას საქართველოში UNESCO-ს მხარდაჭერით გამართულ საიუბილეო ღონისძიებაზე“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/2UfKHjO>

16 Grena. 2020. „Eduroam“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://www.eduroam.ge/eng/>

17 EapConnect. 2018. „GRENA ამაღლებს Eduroam-ის ცნობადობას საქართველოში UNESCO-ს მხარდაჭერით გამართულ საიუბილეო ღონისძიებაზე“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/39LAu9O>.

18 EAP PLUS. 2018. „ევროკავშირის კლასტერების რუკაზე გაჩნდა ქართული კლასტერები“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://www.eap-plus.eu/object/news/151>.

ECCP. 2020. „კლასტერული ორგანიზაციების კარტოგრაფირების ინსტრუმენტი“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://www.clustercollaboration.eu/cluster-mapping>.

ამოცანების უმეტესობა (2,3,4,5,7,8), მაგრამ მისი „R&D“ ჯერ კიდევ ზარალდება ძირითადი სტრუქტურული ხარვეზების გამო. შესაბამისად, იგი სრულად ვერ იყენებს ევროკავშირის პროგრამებს და პლატფორმებს (მიზანი 1) და ხასიათდება კონკურენტუნარიანობის და ეფექტურობის დაბალი ხარისხით (მიზანი 6).¹⁹

ასოცირების შეთანხმებასთან კავშირი

20-ე შედეგის რეალიზაცია უშუალოდ უწყობს ხელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების იმ ნაწილების ამოქმედებას, რომლებიც უკავშირდება კვლევებს და ინოვაციებს. ასოცირების შეთანხმების მე-12 თავი ეხება კვლევების, ტექნოლოგიების განვითარებისა და დემონსტრირების (RTD) კუთხით თანამშრომლობას²⁰ და 343-ე მუხლში ჩამოთვლილია თანამშრომლობის ის სფეროები, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად ემთხვევა „20-ე შედეგს“. ეს მოიცავს შემდეგს: „თითოეული მხარის შესაბამის პროგრამაზე დაშვების სათანადო ხელშეწყობა“; „კვლევითი შესაძლებლობებისა და ქართული კვლევითი დაწესებულებების მონაწილეობის გაზრდა ევროკავშირის კვლევით ჩარჩო პროგრამებში“; „ტრენინგებისა და მობილობის პროგრამების უზრუნველყოფა მეცნიერების, მკვლევარებისა და სხვა კვლევითი პერსონალისათვის“ და „ერთობლივი კვლევითი პროექტების ხელშეწყობა კვლევების, ტექნოლოგიების განვითარებისა და დემონსტრირების (RTD) ყველა სფეროში“.²¹ აქედან გამომდინარე, კვლევებსა და ინოვაციებთან დაკავშირებული შედეგის სრული რეალიზაცია ასევე მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ასოცირების შეთანხმების კვლევებსა და ინოვაციებთან დაკავშირებული თავების პირობების შესრულებას.

საქართველოს შესახებ ასოცირების შეთანხმების შესრულების ბოლოდროინდელ ანგარიშში ასევე მოკლედ იყო მიმოხილული კვლევების და ინოვაციების სფეროში ამ ეტაპზე არსებული მიღწევები. დოკუმენტში ხაზგასმით იყო წარმოდგენილი იმ ფაქტის მნიშვნელობა, რომ საქართველომ დაიწყო „ჰორიზონტი 2020“ პოლიტიკის მხარდაჭერის რეკომენდაციების ეტაპობრივი შესრულება“, რაც მოიცავდა შემდეგ სფეროებს:

- პერსპექტიული კვლევის სფეროების პრიორიტეტებად დაყოფა/იდენტიფიცირება;
- მეცნიერებასა და ბიზნესს შორის კავშირების ხელშეწყობა;
- თანამშრომლობის შესაძლებლობების გაფართოება ინსტიტუციურ დონეზე;
- და შედეგების საფუძველზე კვლევითი სუბიექტების დაფინანსების წახალისების ღონისძიებები.²²

არსებული გამოწვევები

საქართველოს მთავრობამ მოახდინა 20-ე შედეგის ტექნიკური ასპექტების უმეტესობის რეალიზაცია. თუმცა, მაინც არსებობს რთულად გადასაჭრელი მნიშვნელოვანი პრობლემები, რადგან ისინი უკავშირდება სიღრმისეულ სტრუქტურულ პრობლემებს და საჭიროებს გრძელვადიან გადაწყვეტას. დადგენილი მიზნების თვალსაზრისით, გამოწვევები მოიცავს ევროკავშირის პროგრამებისა და პლატფორმების არასაკმარისად

19 იხ. ევროპის კომისიის ბოლო ანგარიში საქართველოს მიერ ასოცირების შეთანხმების შესრულების შესახებ: ევროპის კომისია. 2020. „ასოცირების შეთანხმების შესრულების ანგარიში საქართველოს შესახებ“. SWD (2020) 30 საბოლოო.

20 ევროკავშირის ოფიციალური ჟურნალი. 2014. „ასოცირების შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირის, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებასა და მათ წევრ ქვეყნებს და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის.“ მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 09 თებერვალს. <https://bit.ly/347N55K>. გვ. 119.

21 იგივე. გვ. 119.

22 ევროპის კომისია. 2020. „ასოცირების შეთანხმების შესრულების ანგარიში საქართველოს შესახებ“. SWD(2020) 30 საბოლოო. გვ. 16.

გამოყენებას და საქართველოს კონკურენტუნარიანობის და ეფექტურობის დაბალ დონეს მის R&D სფეროში.

საქართველოს R&D სფეროსთან დაკავშირებულ პრობლემებს შორის (გარდა მნიშვნელოვანი კორპორატიული ჩართულობის არარსებობისა) მოიაზრება ფინანსების ნაკლებობა და „ტვინების ინტენსიური გადინება“. ერთ-ერთი წყაროს მიხედვით, საქართველოს კვლავ ჰყავს უფრო მეტი R&D პერსონალი (3122) და უფრო მეტი მკვლევარი (2267) მილიონ მოსახლეზე, ვიდრე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ნებისმიერ სხვა ქვეყანას, მაგრამ ამავდროულად R&D-სთან დაკავშირებული მისი საერთო შიდა დანახარჯები ერთ სულ მოსახლეზე ყველაზე დაბალია (0.32%).²³ „კვლევების და ინოვაციების (R&I) დაფინანსების დაბალი დონე და დაფინანსების მიმართულებასთან დაკავშირებული ზოგადი გაურკვევლობა“ ასევე აღინიშნა ძირითად პრობლემად „ჰორიზონტი 2020“ პოლიტიკის მხარდამჭერი ინსტრუმენტის მიერ საქართველოს R&D -ს შესახებ საექსპერტო შეფასების ანგარიშში.²⁴

ანგარიშში გამოკვეთილია საქართველოს R&D სექტორთან დაკავშირებული რიგი „მნიშვნელოვანი პრობლემები“, რომელთა პრიორიტეტებად დაყოფა უნდა განახორციელოს მთავრობამ და სხვა დაინტერესებულმა პირებმა. აღნიშნული მოიცავს შემდეგს:

■ R&D დარგის ფრაგმენტაცია, რაც იწვევს „კვლევის და კვლევითი საშუალებების არასასურველ დუბლირებას“ და მკვლევართა „ქვეკრიტიკული მასის“ წარმოქმნას;²⁵ ანგარიშის მიხედვით, ფრაგმენტაციის ნეგატიური შედეგების დასაძლევად საჭიროა კვლევითი სისტემის კონსოლიდაცია, საკომუნიკაციო და საკოორდინაციო პლატფორმების შექმნა შესაბამისი დაინტერესებული პირებისთვის და უწყებათაშორისი ურთიერთკავშირის გაძლიერება.²⁶

■ დაფინანსების დონე, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო რესურსებიდან დაბალია, ასევე ადგილი აქვს „დაფინანსების მიმართულებასთან დაკავშირებულ ზოგად გაურკვევლობას“.²⁷ დაფინანსების სიმცირის პრობლემის გადასაჭრელად საჭიროა შესუსტდეს „მაღალი დონის ბიუროკრატია“, ფოკუსირება მოხდეს „სამეცნიერო და ბიზნესის სფეროების თანამშრომლობისთვის მიზანმიმართულ ფინანსურ მხარდაჭერაზე“ და აქვე არსებობს „კვლევებში კერძო ინვესტიციების სტიმულირებაზე“.²⁸ შედეგებზე დაფუძნებული დაფინანსების მექანიზმების დანერგვა წაახალისებს სარისკო პრაქტიკას და კონკურენტუნარიანი იდეების შემუშავებას.

■ პოლიტიკური მართვის და წახალისებაზე დაფუძნებული სტრუქტურების არარსებობა: საქართველოს მთავრობამ უნდა გაზარდოს ცოდნაზე დაფუძნებული პოლიტიკაზე მოთხოვნა და გააუმჯობესოს კვლევების შეფასების რეჟიმი, რაც მისი ამჟამად არსებული ფორმით წარმოადგენს უსარგებლო ადმინისტრაციულ ტვირთს.²⁹ ამასთან, ასევე საჭიროა უკეთესი ურთიერთკავშირი R&D -ს ეკონომიკურ და სტრატეგიულ პრიორიტეტებს შორის.

■ R&D და STI პრობლემების უმეტესობა სტრუქტურული ხასიათისაა: ისინი შემოიფარგლება არა მხოლოდ კვლევების და განათლების სფეროებით, არამედ მოიცავს ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ფინანსურ სისტემებსაც. აქედან გამომდინარე, პრობლემების გადასაჭრელად საჭიროა უფრო ფართომასშტაბიანი

23 ევროპის კომისია. 2018. „გზამკვლევი ევროკავშირი - აღმოსავლეთ პარტნიორობის S&T თანამშრომლობისთვის“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/2wXOzDq>, გვ.3.

24 ევროპის კომისია. 2018b. „The 4Cs Behind Georgia's Innovation System Overhaul“. მონაცემების ამოღება გახორციელდა 2020 წლის 10 თებერვალს. <https://bit.ly/2UInIEN>, გვ.1.

25 იგივე. გვ. 1-2.

26 იგივე. გვ. 1-3.

27 იგივე. გვ. 1-2

28 იგივე. გვ. 1-2

29 იგივე. გვ. 1-3.

პოლიტიკური სტრატეგია, რომელიც ასევე მოიცავს პოლიტიკის სხვა სფეროებსაც და მოითხოვს სტრუქტურულ სოციალურ-ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ ცვლილებებს.

დასკვნა და რეკომენდაციები

ევროკავშირი ხშირად მოისაკლისებს კონკრეტულ ინდიკატორებს „20 შედეგის“ რეალიზაციის პროგრესის შესაფასებლად და ეს განსაკუთრებით ეხება მეოცე შედეგს, კვლევისა და ინოვაციების შესახებ. თუმცა, მთლიანობაში იქმნება შთაბეჭდილება, რომ 20-ე შედეგის უდიდესი ნაწილი განხორციელებულია. საქართველომ მიაღწია მის მიზნებს, ევროკავშირის მიერ „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ დოკუმენტში შეთავაზებული მიზნების უმრავლესობასთან დაკავშირებით. მიღწეულ შედეგებს შორის არის „ჰორიზონტი 2020“ სქემებსა და „GEANT“-ში ინტეგრაცია, „Eduroam“ მომსახურების დანერგვა და ინოვაციური კლასტერების შექმნა. ტექნიკური თვალსაზრისით ჩვენ შეგვიძლია დავუშვათ, რომ 20-ე შედეგი მეტწილად რეალიზებულია.

თუმცა, მაინც რჩება ბევრი სტრუქტურული პრობლემა და მათ დასაძლევად აუცილებელია უფრო ფართომასშტაბიანი და უფრო მეტად ყოვლისმომცველი რეფორმების განხორციელება R&D სექტორში. ეს ცოტათი სცილდება შედეგის ფარგლებს და ასევე ვრცელდება სხვა სფეროებზეც, როგორცაა მაგალითად განათლება, მიგრაცია, დასაქმება და სოციალური პოლიტიკა. ქვემოთ წარმოგიდგენთ რიგ რეკომენდაციებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს საქართველოს მთავრობამ „20-ე შედეგის“ მიზნების რეალიზაციისთვის სტრუქტურული პრობლემების დაძლევის და საქართველოს R&D სექტორის გაძლიერებით:

- საქართველომ და ევროკავშირმა უნდა იმუშაონ ერთობლივად, რათა შეამცირონ ქართველი მეცნიერების და მკვლევარების „ტვინების გადინება“, რაც წარმოადგენს საქართველოს R&D კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესების მნიშვნელოვან წინაპირობას.
- საქართველომ უნდა გაზარდოს სახელმწიფო დაფინანსება და მოიძიოს კერძო სექტორიდან დაფინანსების სქემები R&D-სთვის, რათა აამაღლოს მისი ეროვნული კვლევითი სისტემის კონკურენტუნარიანობა და ეფექტურობა.
- R&D სისტემის ფრაგმენტაციის დაძლევა და დაქსაქსულ კვლევით ცენტრებს შორის ურთიერთკავშირის გაუმჯობესება.
- ინოვაციების ხელშეწყობი რეგულაციების სტიმულირება და ბიუროკრატიული პრობლემების მოგვარება R&D სისტემაში.
- R&D სისტემის საერთო პოლიტიკური მართვის გაუმჯობესება რესურსების უკეთ განაწილებით, ძირითად დაინტერესებულ პირებს შორის მჭიდრო კოორდინაციით, კერძო ინვესტიციების მხარდაჭერით და სისტემაში არსებული ძველი სტრუქტურების რეფორმირებით.
- უფრო მეტი ფოკუსირება „ქვეყნის სპეციალიზაციის სტრატეგიების“ პროექტირებასა და შემუშავებაზე ევროკავშირის ერთობლივი კვლევების ცენტრთან (JRC) თანამშრომლობის და მისგან დახმარების მიღების გზით.
- პოტენციალის გაძლიერება ადგილობრივ სამეცნიერო-კვლევით დაწესებულებებში, „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამებში მონაწილეობის პირობების დასაკმაყოფილებლად და „ჰორიზონტი 2020“ პროგრამის პროექტების სამართავად.

