



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



# სამრეწველო და საწარმოო პოლიტიკა

თბილისი  
2018



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



კვლევის ავტორი:  
დავით სიხარულიძე

წინამდებარე კვლევა მოამზადა საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრმა (CSRDG) პროექტის "სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა" ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს კონსორციუმი კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) ხელმძღვანელობით. კონსორციუმში ასევე შედის ოთხი ქართული ორგანიზაცია: სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI), საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი (CSRDG), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრი (EDEC). პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირისა და გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს მიერ.

**„სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“**



## შინაარსი

შესავალი.....	5
თავი 1. ლიტერატურის ანალიზი.....	6
თავი 2. სამრეწველო პოლიტიკის ახალი ხედვა ევროკავშირში.....	11
თავი 3. საქართველოს სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი და მოდელები.....	18
თავი 4. სამრეწველო და საწარმოო პოლიტიკა საქართველოში.....	31
4.1. სამრეწველო და სამეწარმეო პოლიტიკა.....	31
4.2. ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების გავლენა.....	33
4.3. სამეწარმეო პოლიტიკის განმახორციელებელი ინსტიტუტები.....	35
4.3.1. სააგენტო „აწარმოე საქართველოში“.....	35
4.3.2. საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სააგენტო.....	38
4.4. პოლიტიკის შედეგები.....	39
4.4.1. მწარმოებლურობის ანალიზი სექტორების მიხედვით.....	39
დასკვნა.....	45
გამოყენებული ლიტერატურა.....	48
Industrial and Enterprise policy.....	51
სქემა 1. ზრდის მოდელების ტიპოლოგია.....	19
<b>ცხრილები</b>	
ცხრილი 1. ეკონომიკის სექტორების წილი მშპ-ში.....	23
ცხრილი 2. ეკონომიკის სექტორების ზრდის ტემპი 2004-2012 წლები (%-ში)...	24
ცხრილი 3. ეკონომიკის სექტორების წვლილი ეკონომიკურ ზრდაში.....	25
ცხრილი 4. მრეწველობის პროდუქციის გამოშვება ეკონომიკური საქმიანობის მიხედვით (%-ში).....	26

ცხრილი 5. დამამუშავებელი მრეწველობის სექტორების წილი (%) .....	27
ცხრილი 6. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010.....	29
ცხრილი 7. განხორციელებული ინვესტიცია რეგიონების მიხედვით 2015 წელი (მლნ ლარი) .....	36
ცხრილი 8. მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს შედეგები 2016 წელი.....	36
ცხრილი 9. ინვესტიციების მოცულობა სექტორების მიხედვით .....	37
ცხრილი 10. შრომის მწარმოებლურობა. წილი (%) ეკონომიკური საქმიანობის სახეების მიხედვით.....	41
ცხრილი 11. სტრუქტურული ცვლილებების მაჩვენებლები.....	42
ცხრილი 12. გამოშვების ზრდის ტემპი (%-ში) საწარმოთა ზომის მიხედვით...	42
ცხრილი 13. სამრეწველო პროდუქტის ექსპორტის სტრუქტურა კლასიფიცირებული ტექნოლოგიების ინტენსიურობის მიხედვით .....	44
ცხრილი 14. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010.....	45

## დიაგრამები

დიაგრამა 1. მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპი (%-ში).....	20
დიაგრამა 2. დამატებული ღირებულების წილი მშპ-ში სექტორების მიხედვით ..	21
დიაგრამა 3. მრეწველობის პროდუქციის გამოშვების ზრდის ტემპი.....	22
დიაგრამა 4. კაპიტალის, შრომის და მთლიანი ფაქტორული მწარმოებლურობის წილი ზრდაში.....	28
დიაგრამა 5. მცირე და საშუალო მეწარმეთა/ინოვაციების განვითარების სტრატეგიის შესრულების შეფასება.....	34
დიაგრამა 6. მრეწველობის, სოფლის მეურნეობისა და მომსახურების დამატებული ღირებულების წილი მშპ-ში (%).....	40
დიაგრამა 7. დასაქმებულთა წილი ეკონომიკის სექტორების მიხედვით 1990-2017 წწ. (%)-ში.....	40
დიაგრამა 8. შრომის მწარმოებლურობა საწარმოთა ზომის მიხედვით .....	43

## შესავალი

მსოფლიო ბანკის ანგარიშის მიხედვით<sup>1</sup>, 1990-2017 წლებში საქართველოს ეკონომიკა დახასიათდა ოთხი ფაზით: კოლაფსი, სტაბილიზაცია, დაჩქარება, კრიზისი და გაჯანსაღება. თითოეული ფაზა გამოირჩეოდა მისთვის დამახასიათებელი ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური და ინსტიტუციონალური პირობებით, რომელიც მთლიანობაში განსაზღვრავდა ქვეყნის სპეციფიკას. ამ სპეციფიკის გათვალისწინებით სხვადასხვა პერიოდში ხელისუფალნი ატარებდნენ რეფორმებს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის.

მსოფლიო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ეკონომიკური განვითარება ყოველთვის დაკავშირებულია ეკონომიკის სტრუქტურულ ცვლილებებთან. ეს არის პროცესი, რომელიც გულისხმობს ეკონომიკური საქმიანობის გადანაწილებას სოფლის მეურნეობას, მომსახურებასა და მრეწველობას შორის, რომელსაც მოჰყვება ეკონომიკის მოდერნიზაცია, დასაქმებისა და შრომის ნაყოფიერების ზრდა.

ეკონომიკის სტრუქტურული ცვლილებების ძირითად მამოძრავებელ ძალას კერძო სექტორი წარმოადგენს. თუმცა, შესაძლებელია ამ პროცესის დაჩქარება მთავრობის მიერ გატარებული სამრეწველო პოლიტიკით, რომელიც ცდილობს ეკონომიკის სტრუქტურა მოარგოს არსებულ რეალობას და დაეხმაროს ეკონომიკის პრიორიტეტულ სექტორებს კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში. მთავრობის პოლიტიკას აგრეთვე შეუძლია კონკურენციის სტიმულირება, ინოვაციური და ტექნოლოგიური ცვლილებების წახალისება და ბაზრის ჩავარდნების კორექტირება.

ამჟამად ფართოდ მიღებულია თვალსაზრისი, რომ სამრეწველო პოლიტიკა კარგად მუშაობს ქვეყნებში, სადაც ძლიერია მერიტოკრატიული საჯარო მმართველობა და პოლიტიკური შემოწმებისა და ბალანსის სისტემა. ძირითადად ასეთი ტიპის ქვეყნებია OECD-ის წევრი ქვეყნები და ზოგიერთი მაღალი ან საშუალოდან-მაღალი შემოსავლის მქონე ქვეყნები. კორეა, ტაივანი, სინგაპური, ბრაზილია და ჩილე ხშირად მოჰყავთ იმ ქვეყნების მაგალითად, რომლებმაც წარმატებულად განახორციელეს სამრეწველო პოლიტიკა, OECD-ს განვითარებულ ქვეყნებს რომ დასწეოდნენ.

ამავე დროს, მრავალი მკვლევარი საკმაოდ სკეპტიკურად უყურებს სამრეწველო პოლიტიკის როლს ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში. ეს ქვეყნები, გამონაკლისების გარდა, როგორც წესი განიცდიან პრობლემებს მთავრობის ეფექტიანობის, გამჭირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებში აშკარაა განსაკუთრებით სერიოზული ბაზრის ჩავარდნები, სათუთა მათი მთავრობების უნარი ჩაერიონ ეკონომიკაში იმგვარად, რომ საზოგადოების კეთილდღეობა გაიზარდოს.

სწორედ ამ მხრივ საინტერესოა გავანალიზოთ ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურული ცვლილების პროცესი საქართველოს ტრანსფორმაციის 28-წლიანი პერიოდის განმავლობაში. წარმოდგენილ კვლევაში ყურადღებას გავამახვილებთ სამრეწველო და საწარმოო პოლიტიკის თავისებურებებზე სხვადასხვა ხელისუფლების მიერ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში და მის როლზე ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაში. ანალიზის ცენტრალურ ნაწილს წარმოადგენს „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, რომლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოთხოვნა არის მცირე და საშუალო მეწარმეობის პოლიტიკის განხორციელება ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის პრინციპების გათვალისწინებით.

1 Georgia Rising. Sustaining Rapid Economic Growth. World Bank. Washington DC. 2013

## თავი 1. ლიტერატურის ანალიზი

მრავალი ქვეყნისათვის სამრეწველო პოლიტიკის ძირითადი მიზანია დასაქმების, მწარმოებლურობისა და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარება. სამრეწველო პოლიტიკა არის მთავრობის სტრატეგია, მოარგოს ეკონომიკური სტრუქტურა არსებულ რეალობას და დაეხმაროს ეკონომიკის პრიორიტეტულ სექტორებს კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში<sup>2</sup>. თუმცა, არსებობს საწინააღმდეგო შეხედულებაც მთავრობის მიერ განხორციელებული სამრეწველო პოლიტიკის ეკონომიკურ განვითარებაზე ზემოქმედებისა და მისი ეფექტის შესახებ. პოლემიკა სამრეწველო პოლიტიკასთან დაკავშირებით, საუკუნეების მანძილზე მიმდინარეობს. სამრეწველო პოლიტიკა დებატების საგანია, რადგან ის ქმნის რენტის მაძიებლებისათვის შესაძლებლობას და ხელს უწყობს მხოლოდ კონკრეტული ინდივიდებისა და ფირმების განვითარებას. ამავე დროს, მრავალი მკვლევარისათვის ეკონომიკური განვითარება ინდუსტრიალიზაციასთან ასოცირდება. მათი მტკიცებით, სხვადასხვა სახის საბაზრო ჩავარდნების გამო, შეუძლებელია დაველოდოთ განვითარების ავტომატურად განხორციელებას. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს როლი ეკონომიკის სტიმულირებაში სამრეწველო პოლიტიკის გატარებით<sup>3</sup>. თუმცა, XX საუკუნის 70-იანი წლების ბოლოს და 80-იანი წლების დასაწყისში, ზოგიერთი ეკონომისტი აკრიტიკებდა ამ მიდგომას და ირწმუნებოდა, რომ ინდუსტრიული პოლიტიკა ვერ იმუშავებს, რადგან მთავრობის ფიასკო უფრო უარესია, ვიდრე საბაზრო ჩავარდნა<sup>4</sup>. მათი აზრით, ეკონომიკური ზრდის საკვანძო ფაქტორს წარმოადგენს თავისუფალი ბაზრის ეფექტიანობა და თვითორგანიზების უნარი, რომელიც ეფუძნება ბაზრის ლიბერალიზაციას, დერეგულაციას, გახსნილობასა და კონკურენციას, რომელიც ცნობილია ვაშინგტონის კონსენსუსის სახელწოდებით. ინდუსტრიული პოლიტიკა კი ქვეყნის განვითარებისათვის საჭირო არ არის. თუმცა, ვაშინგტონის კონსენსუსის პოლიტიკის შედეგები მრავალ ქვეყნებში არცთუ წარმატებული აღმოჩნდა. ზოგიერთმა ქვეყანამ, რომელმაც განსხვავებული ზრდის პოლიტიკა გაატარა, ბევრად უკეთესი შედეგი მიიღო. მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ე.წ. „აზიის ვეფხვების“ (ჰონგ-კონგი, სამხრეთ კორეა, ტაივანი და სინგაპური) ექსპორტის სუბსიდირების პოლიტიკით განპირობებული შთამბეჭდავი ეკონომიკური წარმატება<sup>5</sup>. ვაშინგტონის კონსენსუსის მარცხის საყოველთაო აღიარების შემდეგ, კვლავ იზრდება ინტერესი სამრეწველო პოლიტიკის მიმართ. გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა გააძლიერა ინდუსტრიული პოლიტიკის გატარებისა და ინსტიტუციონალური მოწყობის მნიშვნელობა.

სამრეწველო პოლიტიკის თეორიული არგუმენტი ეფუძნება იდეას, რომ ბაზარმა თავისი მექანიზმით ნაკლებად შესაძლებელია მოგვცეს სოციალურად მისაღები შედეგი, გარე ეფექტებისა და კოორდინაციის ჩავარდნების გამო. ეს განსაკუთრებით ეხება დარგებს, რომელიც იძლევა მსხვილ ეკონომიკურ ეფექტს და იწვევს ცოდნის გავრცელებას, მსხვილ ერთობლივ პროექტებს, რომელიც მოითხოვს კოორდინაციას.

2 Johnson, C. A. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975. Stanford University Press. pp. 6-34.

3 Robinson, J.A. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. World Bank ABCDE conference in Seoul June 22-24. pp.4-5.

4 Krueger, A. O. (1993). Political Economy of Policy Reform in Developing Countries. Cambridge: MIT Press. pp. 171.

5 Cimoli, M. D. (2009b). Industrial Policy and Development, chapter The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future chapter The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development. Oxford University Press. pp. 2-11



ასეთ ვითარებაში მთავრობამ შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს სოციალურად სასურველი შედეგების მისაღებად, განსაკუთრებით იმ დარგების მხარდაჭერით, რომლებიც ხასიათდებიან მასშტაბის ან აგლომერაციის (კლასტერი) ეფექტით.

**კოორდინაციის ჩავარდნა.** მრავალი საინვესტიციო პროექტი მოითხოვს ერთდროულ ინვესტიციებს ერთმანეთთან დაკავშირებულ აქტივებობში იმისათვის, რათა იყოს სიცოცხლისუნარიანი. ამ ვარაუდით, მხარეების მიერ ერთმანეთის მოძიებისა და დიალოგის გამართვის განუხორციელებლობა კი, როგორც წესი, აღნიშნულ საინვესტიციო ინიციატივას რეალიზების გარეშე ტოვებს. ამ პრობლემის გადასაჭრელად აუცილებელია სხვადასხვა მეწარმის საინვესტიციო გადაწყვეტილებების კოორდინირება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამგვარი კოორდინაცია იმ დარგებისათვის, რომლებიც მასშტაბის ან აგლომერაციის (კლასტერი) ეფექტით ხასიათდება.

**გარე ეფექტი** – მესამე მხარის დანახარჯისა ან სარგებელის ზრდა, რომელიც არ არის ჩართული გარიგებაში. როდესაც სარგებელს იღებს მესამე მხარე, ამას უწოდებენ „პოზიტიურ“ გარე ეფექტს. როდესაც ხარჯებთან არის დაკავშირებული მესამე მხარისათვის, მაშინ ადგილი აქვს „ნეგატიურ“ გარე ეფექტს. გარე ეფექტი არის ბაზრის ჩავარდნა, რომელიც წარმოადგენს ინდუსტრიული პოლიტიკის ლოგიკურ დასაბუთებას.

კოორდინაცია დაკავშირებულია „კარგ მმართველობასთან“, რაც ბაზრის არასრულყოფილების შედეგების შერბილების პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას გულისხმობს<sup>6</sup>. სამრეწველო პოლიტიკის ძირითადი მიზანია სტრუქტურული ტრანსფორმაცია, რაც ეკონომიკური ზრდის სინონიმია. სტრუქტურული ტრანსფორმაციის გარეშე, ფაქტობრივად, მსოფლიოში ვერც ერთმა ქვეყანამ ვერ მიაღწია წარმატებებს. ეს ნიშნავს ეკონომიკური საქმიანობის გადანაწილებას სოფლის მეურნეობას, მრეწველობასა და მომსახურებას შორის, რაც უზრუნველყოფს თანამედროვე ეკონომიკური ზრდის პროცესს<sup>7</sup>.

**სტრუქტურული ცვლილება** ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია, ვინაიდან რესურსების გადანაწილებას, როგორც მოსალოდნელია მოჰყვება მთლიანი მწარმოებლურობის ზრდა და შესაბამისად მაღალი შემოსავლები. ფართო განსაზღვრებით, ეს არის რესურსების გადანაწილება დაბალ მწარმოებლური საქმიანობიდან (ტრადიციულად ეს არის სოფლის მეურნეობა) მაღალ მწარმოებლურ საქმიანობისაკენ (მრეწველობა და მომსახურება), მაგალითად, ოკამპოს<sup>8</sup> და UNDESA<sup>9</sup>-ს განსაზღვრების თანახმად სტრუქტურული ცვლილება არის ეკონომიკის

6 Rodrik D. (2008). Normalizing Industrial Policy. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank., pp.5-6.

7 Herrendorf, B. R. (2013). Growth and Structural Transformation,“. NBER Working Paper. pp. 855-941.

8 Ocampo, J.A., 2005. The Quest for Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. In: Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability, ed. Ocampo, J.A., Palo Alto and Washington, DC: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Stanford University Press and World Bank.

9 UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), 2006. World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development. New York, NY: United Nations.

შესაძლებლობა, მუდმივად შექმნას ახალი დინამიკური ეკონომიკური საქმიანობები, რომელიც ხასიათდება მაღალი მწარმოებლურობითა და მასშტაბის ზრდადი ეფექტით. ხოლო სამრეწველო პოლიტიკა შეიძლება იყოს განსაზღვრული, როგორც ნებისმიერი სახის ინტერვენცია ან სამთავრობო პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია გააუმჯობესოს ბიზნესის გარემო ან შეცვალოს ეკონომიკური საქმიანობის სტრუქტურა (სტრუქტურული ტრანსფორმაცია) იმ სექტორების სასარგებლოდ, რომელსაც გააჩნია ეკონომიკური ზრდისა და საზოგადოების კეთილდღეობის ზრდის პოტენციალი<sup>10 11</sup>.

**მასშტაბის ზრდადი ეფექტი** – წარმოების მასშტაბის ზრდისას საშუალო დანახარჯების შემცირება და მნიშვნელოვანი ეკონომიის წარმოქმნა.

საყურადღებოა, რომ განსაკუთრებით სამრეწველო პოლიტიკაში განვითარების პროცესი ორგანიზდება სტრატეგიულ დონეზე ტექნოლოგიური და ინოვაციური პოლიტიკის, განათლებისა და კომპეტენციების ფორმირების, ვაჭრობის, მიზნობრივი დარგების მხარდაჭერის, კონკურენტუნარიანობისა და კონკურენციის რეგულირებასთან ერთად<sup>12</sup>. წარმატებული პოლიტიკა მიზნად ისახავს ტრანსფორმაციის დაჩქარებას. მაგალითად, სამხრეთ კორეის რესპუბლიკის, ტაივანისა და ჩინეთის ეკონომიკის განვითარება არ უკავშირდებოდა ინსტიტუტების სწრაფ სრულყოფას, არამედ ისეთი პოლიტიკის წარმოებას, რომელმაც ბაზრის დაბრკოლებები გადალახა. სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის პოლიტიკის, სუბსიდირებისა და საინვესტიციო პროექტების კოორდინაციის, მთავრობის კომპლექსური სტრატეგიის წყალობით, ეფექტიანად განხორციელდა რესურსების გადანაწილება თანამედროვე დარგებს შორის, რის შედეგად კაპიტალი და კვალიფიციური კადრები ინტენსიურად გამოიყენება. ამ თვალსაზრისით, როდრიკის ძირითადი არგუმენტის მიხედვით, სამრეწველო პოლიტიკას გააჩნია მძლავრი პოტენციალი, „თუმცა ერთი ზომა ყველას არ მოერგება“<sup>13</sup>. სამრეწველო პოლიტიკის წარმატებული სტიმულირება უნდა უკავშირდებოდეს ქვეყნის ან დარგების სპეციფიკას. ამ შეხედულების მიხედვით, სხვადასხვა ქვეყანას შეუძლია იდენტური პოლიტიკის დანერგვა, თუმცა, განსხვავებული შედეგებით, რადგან მათ გააჩნიათ ბაზრის ჩავარდნის განსხვავებული წინაპირობა<sup>14</sup>.

სულ ახლახანს, განვითარებად ქვეყნებში ინდუსტრიულ პოლიტიკისადმი ნეოლიბერალურ მიდგომას დაუპირისპირდა რამდენიმე ტენდენცია, რომელმაც ახლებურად წარმოაჩინა ინდუსტრიული პოლიტიკა<sup>15</sup>. პირველი, 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ მრავალი ქვეყნის მთავრობამ უმუშევრობის შესამცირებლად აქტიურად დაიწყო პოლიტიკის განხორციელება ინდუსტრიებისა და ორგანიზაციების გადასარჩენად. მეორე, ბაზრების გლობალიზაციამ განაპირობა ადგილობრივი დარგების

10 Pack, H. / K. Saggi (2006): The case for industrial policy: a critical survey, Washington, DC: WB (Policy Research Working Paper 3839)

11 Warwick, K., 2013. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 2. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

12 Di Maio, M. (2009). Industrial Policy and Development, chapter Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. Oxford University Press. pp.1-42.

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

14 Robinson, J.A. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. World Bank BCDE conference in Seoul June 22-24. pp.4-5.

15 Aiginger, K. (2007). Industrial policy: A dying breed or a re-emerging phoenix. Journal of Industry, Competition and Trade, 7(3):297-323.



დაცვისა და რეგიონალური განვითარების სტიმულირების აუცილებლობა. მესამე, ეკონომიკაში სტრუქტურული ცვლილების შედეგად ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ მოიცვა ახალი დარგები. კერძოდ, ინდუსტრიული პოლიტიკის განვითარება განიხილება და ორგანიზდება სტრატეგიულ დონეზე ტექნოლოგიურ და ინოვაციურ პოლიტიკასთან ერთად.

ზოგადად, სამრეწველო პოლიტიკა გაგებულია, როგორც სტრატეგია, რომელიც მხარს უჭერს სტრუქტურულ ტრანსფორმაციასა და ქვეყნის ინდუსტრიის განვითარებას. სამრეწველო პოლიტიკა მოიცავს ღონისძიებათა ფართო სპექტრს. მაგალითად დი მარიო<sup>16</sup> სამრეწველო პოლიტიკაში მოიაზრებს შემდეგ ინსტრუმენტებს: ინოვაციები და ტექნოლოგიები, განათლება და უნარების ფორმირება, ვაჭრობა, მიზნობრივი დარგების მხარდაჭერი მექანიზმის შემუშავება, კონკურენტუნარიანობა და კონკურენციის დაცვა. დანი როდრიკი<sup>17</sup> განასხვავებს პოლიტიკას, რომელიც მიზნად ისახავს თავისუფალი ბაზრების განვითარებას – ბაზარზე ორიენტირებული პოლიტიკა (pro-market policy) და პოლიტიკა, რომელიც ორიენტირებულია ბიზნესზე (pro-business policy). ავტორები ბიზნესზე ორიენტირებულ პოლიტიკას განსაზღვრავენ როგორც პოლიტიკას, რომელიც მხარს უჭერს არსებული დარგების განვითარებას. გარდა ამისა, ავტორები განსაზღვრავენ ბაზარზე ორიენტირებულ პოლიტიკას, რომელიც მიზნად ისახავს კონკურენციის სტიმულირებას და ახალი მოთამაშეებისა და მომხარებლებისათვის სარგებლის უზრუნველყოფას. ამავე კვლევაში როდრიკმა და სუბრამანიამ უჩვენეს, რომ მაგალითად 1980 წელს ინდოეთში ზრდის მაღალი დონე უფრო მეტად განპირობებული იყო ბიზნესზე ორიენტირებული პოლიტიკით, ვიდრე ბაზარზე ორიენტირებული პოლიტიკით. ხოლო ხანმა და ბლანკერბერგმა აღნიშნეს, რომ სამრეწველო პოლიტიკის რეალიზაციის პირველ ეტაპზე ფოკუსირება უნდა მოხდეს არსებული მრეწველობის მხარდაჭერაზე, ხოლო მეორე ეტაპზე კი – წახალისდეს კონკურენცია.

## დასკვნა

ამ თავში განხილულია ინდუსტრიული პოლიტიკის შესახებ თეორიული და ემპირიული ლიტერატურა, რომელიც გვიჩვენებს ბაზრის ჩავარდნის მიზეზებს და მთავრობის ეკონომიკაში ჩარევის აუცილებლობას სტრუქტურული ცვლილებების პროაქტიული მხარდაჭერის მიზნით. თუმცა, ასევე ახსნილია მთავრობის ფიასკოს შესახებ მოსაზრებები. დასაბუთებულია, რომ მთავრობის ფიასკოს რისკი უფრო მართვადია, როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება ხდება ქვეყნის შეფარდებითი უპირატესობის გათვალისწინებით და ქმნის პირობებს მაღალი დამატებული ღირებულების საქმიანობის თანმიმდევრული წინწაწევისაკენ. ამ თავში ასევე განხილულია სამრეწველო პოლიტიკის თეორიული ასპექტები, რომელიც ეფუძნება იდეას, რომ ბაზარმა თავისი თვითრეგულირებადი მექანიზმით ნაკლებად შესაძლოა მოგვცეს სოციალურად მისაღები შედეგი, გარე ეფექტებისა და კოორდინაციის ჩავარდნების გამო. ეს განსაკუთრებით ეხება მსხვილ პროექტებს, რომელიც მოითხოვს კოორდინაციას. მაგალითად, სამხრეთ კორეის მანქანათმშენებლობის ინდუსტრიის განვითარება წარმოუდგენელი იქნებოდა ურთიერთშემავსებელი მთელი რიგი საქმიანობების წინასწარ დაგეგმვისა და მთავრობის კოორდინირებული მხარდაჭერის

16 Di Maio, M. (2009). Industrial Policy and Development, chapter Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. Oxford University Press.

17 Rodrik, D. and Subramanian, S. (2005). From "Hindu Growth" to Productivity Surge: the mystery of the Indian growth transition. IMF Sta Papers, 52(2).

გარეშე. ამგვარი დიდი წარმატება მოითხოვს მაღალკვალიფიციურ პროფესიონალურ პოლიტიკის მენეჯმენტს და კვალიფიციური კადრების ინტენსიურ გამოყენებას.

ამ თვალსაზრისით, როდრიკის ძირითადი არგუმენტის მიხედვით, სამრეწველო პოლიტიკას გააჩნია მძლავრი პოტენციალი, თუმცა, „ერთი ზომა ყველას არ მოერგება“. სამრეწველო პოლიტიკის წარმატებული სტიმულირება უნდა უკავშირდებოდეს ქვეყნის ან დარგების სპეციფიკას. ამ შეხედულების მიხედვით, სხვადასხვა ქვეყანას შეუძლია იდენტური პოლიტიკის დანერგვა, თუმცა, განსხვავებული შედეგებით, რადგან მათ გააჩნიათ ბაზრის ჩავარდნის განსხვავებული წინაპირობა.

სამრეწველო პოლიტიკა გაგებულია, როგორც სტრატეგია, რომელიც მხარს უჭერს სტრუქტურულ ტრანსფორმაციას და ქვეყნის ინდუსტრიის განვითარებას. სამრეწველო პოლიტიკა მოიცავს ღონისძიებათა ფართო სპექტრს. სამრეწველო პოლიტიკაში მოიაზრება შემდეგი ინსტრუმენტები: ინოვაციები და ტექნოლოგიები, განათლება და უნარების ფორმირება, ვაჭრობა, მიზნობრივი დარგების მხარდამჭერი მექანიზმის შემუშავება, კონკურენტუნარიანობა და კონკურენციის დაცვა.

## თავი 2. სამრეწველო პოლიტიკის ახალი ხედვა ევროკავშირში

ამ თავის ძირითადი მიზანია ევროკავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკის ანალიზი. მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი წლის განმავლობაში ინდუსტრიული პოლიტიკა მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ევროპის ეკონომიკურ პოლიტიკაში, 1990-იან წლებში მისი მნიშვნელობა მრავალ ქვეყანაში განელდა, მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნებშიც. ამ პერიოდში აქცენტი კეთდებოდა ერთიანი ბაზრისა და მონეტარული კავშირის ფორმირებასა და ევროპის გაფართოებაზე. უკანსკნელ პერიოდში ინტერესი სამრეწველო პოლიტიკასთან მიმართებით კვლავ განახლდა და იგი განსაკუთრებულ როლს თამაშობს ლისაბონის სტრატეგიის ფარგლებში. ვინაიდან მრეწველობა წარმოადგენს ინოვაციის, მწარმოებლურობისა და ექსპორტის ზრდის მნიშვნელოვან მამოძრავებელ ძალას, იგი იდენტიფიცირებულია, როგორც წამყვანი სექტორი მწარმოებლურობითი ტრანსფორმაციის პროცესში<sup>18</sup> მასშტაბის ეკონომიის, მძლავრი დინების საწინააღმდეგო და დინების მიმართულებით კავშირების ფორმირების, ტექნოლოგიური პროგრესის და ცოდნის გადაცემის შესაძლებლობების გამო. ამას გარდა, მრეწველობა ქმნის მაღალკვალიფიციურ სამუშაო ადგილებს, როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი ეფექტის საშუალებით, სხვა სექტორებთან კავშირებით და შემოსავლის მასტიმულირებელი ეფექტით.<sup>19</sup> ეკონომიკურმა კრიზისმა კვლავ დღის წესრიგში დააყენა რეალური სექტორის, განსაკუთრებით, მრეწველობის მნიშვნელობა ევროპის ეკონომიკურ ზრდასა და გაჯანსაღებაში. გარდა ამისა, ევროპის ეკონომიკის გაჯანსაღება ძირითადად განპირობებული იყო სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტით. მიუხედავად იმისა, რომ მრეწველობის წილი ეკონომიკის სხვა სექტორებთან შედარებით ევროკავშირის მშპ-სა და დასაქმებაში შემცირდა, ეს სექტორი კვლავ მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ეკონომიკის მოდერნიზებაში. გარდა ამისა, მრეწველობის მნიშვნელობა უფრო დიდია, ვიდრე აჩვენებს სტატისტიკა. კერძოდ, მრეწველობაში დასაქმებულია ყოველი მეოთხე ადამიანი, მაშინაც, როდესაც ყოველი დამატებითი სამუშაო ადგილი მრეწველობაში ქმნის 0,5-2 სამუშაო ადგილს სხვა სექტორებში. მრეწველობაში ფუნქციონირებადი ფირმები მიდრეკილი არიან ინოვაციებისა და კვლევისადმი და, შესაბამისად, მწარმოებლურობის ზრდა აქ უფრო მაღალია, ვიდრე ეკონომიკის სხვა სექტორებში.

გამომდინარე აქედან, იქმნება ახალი ხედვა ინდუსტრიულ პოლიტიკასთან მიმართებით, რომელიც რადიკალურად განსხვავებულია ძველი მიდგომებისაგან და დაკავშირებულია სტრუქტურულ ცვლილებებთან. აკადემიურ წრეებში<sup>20 21 22 23</sup> შემოთავაზებულია ხედვა, რომელიც გულისხმობს ახალ სისტემური ინდუსტრიული პოლიტიკის კონცეფციას, რომელიც დაფუძნებული უნდა იყოს ახალ ტექნოლოგიებსა და

18 Roncolato, L.; Kucera, D. 2013. "Structural drivers of productivity and employment growth: a decomposition analysis for 81 countries", in Cambridge Journal of Economics, doi: 10.1093/cje/bet044.

19 Lavopa, A.; Szirmai, A. 2012. Industrialization, employment and poverty, UNU-MERIT Working Paper, No. 81 (Maastricht, United Nations University, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology).

20 Rodrik, D. (2004A), Industrial policy for the twenty-first century, Paper prepared for UNIDO, September 2004. <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>.

21 Aiginger, K. (2011A), The inefficiency of Industrial and Innovation Policy in France, VOX, 3. October 2011. <http://www.voxeu.org/article/inefficiency-industrial-and-innovation-policy-france>

22 Aiginger, K., European Industrial Policy -Systemic & integrated or isolated again?, Industrial Policy Roundtable, European Parliament, Brussels, 24 th April, 2013.

23 Aiginger, K., Sieber, S., 'The Matrix Approach to Industrial Policy', International Review of Applied Economics, Vol. 20, No.5, December 2006, pp. 573-603.

საზოგადოების გრძელვადიანი მიზნების მხარდაჭერაზე. ეს მიდგომა სცდება მთავრობის ჩარევის ხედვას, რომელიც არგუმენტირებულია ბაზრის და კოორდინაციის ჩავარდნით. აშშ, ევროპული კომისია და OECD ადვოკატირებას უწევენ რეინდუსტრიალიზაციას და ინდუსტრიაზე ორიენტირებულ ინტეგრირებულ პოლიტიკას, განსაკუთრებით 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ.<sup>24</sup>

ამასთან დაკავშირებით, ევროპულმა კომისიამ ევროპული კვლევითი პროგრამის „WWW for Europe“ ინიცირება მოახდინა, რომელშიც ჩართულია 33 ევროპული კვლევითი და აშშ-ის ეკონომისტთა მხარდამჭერი ჯგუფი, რომლებიც აანალიზებენ ევროპაში სოციალურ და ეკონომიკურ ინოვაციაზე დაფუძნებული ზრდის ახალ შესაძლებლობას. ევროპული კომისია იკვლევს ევროკავშირში ინდუსტრიებს მათი მოდერნიზაციის მიზნით გარემოს დაცვისა და სამართლიანი ეკონომიკის პრინციპების გათვალისწინებით. ამ მიზნით, ევროპული კომისია ახორციელებს სხვადასხვა ინიციატივებს გონიერი, ინოვაციური მომავლის დარგების კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად.

დოკუმენტში ნათქვამია, რომ ევროკავშირის განახლებული ინდუსტრიული პოლიტიკის სტრატეგია წარმოადგენს ყოვლისმომცველ დოკუმენტს, რომელიც აერთიანებს როგორც ყველა არსებული სექტორისათვის დამახასიათებელ, ასევე ჰორიზონტალურ ინიციატივებს.

იგი გულისხმობს ინდუსტრიული და ინოვაციური პოლიტიკის სისტემურ მიდგომას, რომლის მამოძრავებელი არის ხედვა, ხოლო ბიძგს იძლევა კონკურენცია და გახსნილობა<sup>25</sup>.

დოკუმენტის მიხედვით, მომავალზე ორიენტირებული ინდუსტრიული პოლიტიკა უნდა იყოს სისტემური იმ გაგებით, რომ ის უნდა მომდინარეობდეს საზოგადოების მიზნებიდან. ინოვაციური პროცესი უნდა იყო სოციალური და ეკოლოგიური ინოვაციის მამოძრავებელი. ინდუსტრიული პოლიტიკის ფარგლებში ასევე გამოყენებულ უნდა იქნეს ცვლილებების მასტიმულირებელი ისეთი ძალები, როგორცაა კონკურენცია, გლობალიზაცია, განათლება და ტრენინგი, რომელიც ხელს შეუწყობს შემოსავლების ზრდას<sup>26</sup>.

ევროპული კომისიის ახალი ინდუსტრიული პოლიტიკა ემყარება ჰორიზონტალურ მიდგომას, რომლის მიზანია საწარმოების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება შესაფერისი ბიზნესის გარემოს უზრუნველყოფით, შეღავათების მექანიზმის გამოყენებით კვლევასა/განვითარებასა და ინოვაციებში ინვესტიციებით, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერით, მომსახურების უზრუნველყოფით საწარმოთა ქსელებისა და ტექნოლოგიური პარკის შექმნით, თანამშრომლობის მხარდაჭერით ინდუსტრიაში და კვლევით ინსტიტუტებს შორის. ეს ჰორიზონტალური პოლიტიკა იყო ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხი 2000 წელს მიღებული ლისაბონის სტრატეგიაში, რომელიც მოგვიანებით ევროპის-2020-ის სტრატეგიაში აისახა.

**ჰორიზონტალური ინდუსტრიული პოლიტიკა** – წარმოადგენს ნეიტრალურ პოლიტიკას, როგორცაა მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა, კონკურენტული გაცვლითი კურსის შენარჩუნება, განათლებული და კვალიფიციური კადრებით უზრუნველყოფა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესება. ის ასევე მოიცავს არა მიზნობრივ ინტერვენციას, როგორცაა

24 European Commission (2010, 2011, 2012) OECD (2012); Veugelers (2013);

25 Aiginger, K., A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe, WIFO Working Paper, 421/2012.

26 Aiginger, K., Cramme, O., Ederer, S., Liddle, R., Thillaye, R., Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, WWWforEurope Policy Brief, Issue 1, September 2012



ინვესტიციები კვლევასა და განვითარებაში და ტრენინგს ან სხვა ფორმებს და სავაჭრო პოლიტიკას.

**ვერტიკალური პოლიტიკა** – გულისხმობს სფეციფიკური დარგების სტიმულირებას, სადაც მთავრობა ერევა „ეროვნული ჩემპიონებისათვის“ საგადასახადო შეღავათების, სხვადასხვა დაცვის ფორმების, სუბსიდიების საშუალებით.

ლისაბონის სტრატეგიით ევროკავშირი მიზნად ისახავდა „კონკურენტული და დინამიკური, ცოდნაზე დაფუძნებული ეკონომიკის უზრუნველყოფას, რომელსაც შეუძლია მდგრადი ეკონომიკური ზრდა უფრო მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილების შექმნით და სოციალური ინტეგრაციით.“ ამჟამად ევროკავშირის პოლიტიკა გაწერილია ევროპის 2020 წლის სტრატეგიაში, რომელიც დამტკიცებულია 2010 წლის ივნისში ევროპის საბჭოს მიერ. ის უზრუნველყოფს ევროპაში ეკონომიკური პოლიტიკის ახალ ხედვას.

კერძოდ, ევროკავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკის ძირითად პრინციპებში აღწერილია სამრეწველო პოლიტიკის ბუნება, რომელიც დაფუძნებულია ჰორიზონტალურ მიდგომაზე და გამიზნულია, უზრუნველყოს ხელსაყრელი ჩარჩო-პირობები მრეწველობის კონკურენტუნარიანობისათვის. ის ასევე არის წარმატებულად ინტეგრირებული ევროკავშირის რიგ პოლიტიკურ მიმართულებებში, რომლებიც დაკავშირებულია ვაჭრობასთან, შიდა ბაზართან, კვლევასა და ინოვაციებთან, დასაქმებასთან, გარემოს დაცვასა და საზოგადოებრივ ჯანდაცვასთან. ევროკავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკა კონკრეტულ მიზნად ისახავს: (1) „დააჩქაროს მრეწველობის მორგება სტრუქტურულ ცვლილებებთან“; (2) „ხელი შეუწყოს გარემოსათვის ხელსაყრელი ინიციატივებისა და საწარმოების განვითარებას ევროკავშირის მასშტაბით, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში“; (3) „ხელი შეუწყოს გარემოსათვის საწარმოებს შორის ხელსაყრელ თანამშრომლობას“ და ბოლოს (4) „ ხელი შეუწყოს სამრეწველო, ინოვაციური, კვლევითი და ტექნოლოგიური პოტენციალის უკეთეს გამოყენებას.“<sup>27</sup>

ევროკავშირის ახალი ინდუსტრიული პოლიტიკის ძირითად პრინციპებში ასევე ასახულია ევროკავშირის ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენებით სამეწარმეო პოლიტიკა მიზნად ისახავს შექმნას გარემო პირობები, სადაც მეწარმეებსა და ბიზნესს შეეძლება ინიციატივების, იდეებისა და შესაძლებლობების გაფართოება. მიუხედავად ამისა, სამრეწველო პოლიტიკის რეალიზაციისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ცალკეული სექტორების კონკრეტული საჭიროებები და მახასიათებლები. ევროპის ყოველწლიური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშები ანალიზებს ევროკავშირის მთლიანად ეკონომიკისა და ცალკეულ სექტორების სუსტ და ძლიერ მხარეებს. ამან შეიძლება გამოიწვიოს ჯვარედინი ან სექტორული პოლიტიკის ინიციატივები.

მიუხედავად იმისა, რომ 1980-90-იან წლებში ევროკავშირის ინსტიტუტები ძირითადად ფოკუსირებული იყო ერთიანი ბაზრის შექმნაზე, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის ფორმირებამ და ევროკავშირის გაფართოებამ ყურადღება მიმართა სამრეწველო პოლიტიკაზეც. 2005 წლის ივლისში კომისიამ გამოსცა კომუნიკე „ლისაბონის პროგრამის განხორციელება: პოლიტიკის ჩარჩო ევროკავშირის წარმოების გასაძლიერებლად – უფრო ინტეგრირებული სამრეწველო პოლიტიკისკენ“<sup>28</sup>,

27 Consolidated version of the treaty on the function of the European Union. Official EN Journal of the European Union. 26.10.2012. TITLE XVII. Industry. Article 173 . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

28 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Implementing the Community Lisbon Programme: A policy



რომელშიც გაწერილია კონკრეტული სამუშაო პროგრამა ჯვარედინი და სექტორული ინიციატივებისათვის.

2008 წლის ევროკომისიამ კომუნიკეში სახელწოდებით „მდგრადი მოხმარება და წარმოება და მდგრადი სამრეწველო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა“<sup>29</sup> ჩამოაყალიბა ინდიკატორების ინტეგრირებული პაკეტი, უფრო მდგრადი მოხმარებისა და წარმოების ხელშესაწყობად იმ პერიოდში, როცა ევროპული ეკონომიკა უფრო კონკურენტუნარიანი ხდებოდა. დასახული მიზნების მისაღწევად სამოქმედო გეგმის ფარგლებში გათვალისწინებული იყო სხვადასხვა პოლიტიკური ინსტრუმენტის გამოყენება. მაგალითად, მომხმარებლის მოთხოვნების გადატანა უნდა მომხდარიყო უფრო მდგრადი მოხმარებისაკენ, გამარტივებული მარკირების სისტემის ფარგლებში.

იმ პრობლემებზე საპასუხოდ, რომელიც დაკავშირებული იყო არაენერგეტიკული მასალების მდგრად მიწოდებასთან ევროკავშირის ეკონომიკისათვის, კომისიამ განახორციელა პროგრამა „ნედლეულის ინიციატივა“<sup>30</sup>, რომელიც მიზნად ისახავს რესურსებზე წვდომის ყველასთვის ერთნაირი პირობების შექმნას მესამე ქვეყნებში, უკეთესი პირობების ფორმირებას ნედლეულის მისაღებად ევროკავშირის ფარგლებში და პირველადი რესურსების მოხმარების შემცირებას რესურსების ეფექტურობის გაზრდითა და გადამუშავების ხელშეწყობით. კომისიის შემდგომი მოლაპარაკებისას<sup>31</sup> მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ამ ინიციატივაზე ყურადღების გამახვილების შესახებ.

## ევროპის 2020 წლის სტრატეგია და სამრეწველო პოლიტიკა გლობალიზაციის პერიოდში

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 2010 წლის მარტში ლისაბონის სტრატეგია ჩანაცვლდა ევროპის 2020 წლის სტრატეგიით: („ევროპა 2020 – სტრატეგია მდგრადი და ინკლუზიური ზრდისთვის“<sup>32</sup>). ახალმა სტრატეგიამ წინ წამოწია 7 მთავარი ინიციატივა, რომელთაგან 4 განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ინდუსტრიის კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად: „ინოვაციური კავშირი“<sup>33</sup>, „ციფრული დღის წესრიგი ევროპისთვის“<sup>34</sup>,

---

framework to strengthen EU manufacturing – towards amore integrated approach for industrial policy. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 5.10.2005 COM(2005) 474 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0474:FIN:en:PDF>

29 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 16.7.2008 COM(2008) 397 final

30 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The raw materials initiative — meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. Brussels, 4.11.2008 COM(2008) 699 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>

31 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy. Brussels, 26.1.2011 COM(2011) 21 final.

32 EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /\* COM/2010/2020 final / Brussels, 3.3.2010

33 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. Brussels, 6.10.2010 COM(2010) 546 final

34 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE

„სამრეწველო პოლიტიკა გლობალიზაციის პერიოდში“<sup>35</sup> და „ახალი უნარ-ჩვევები ახალი სამუშაო ადგილებისათვის“<sup>36</sup>. ინიციატივა „სამრეწველო პოლიტიკა გლობალიზაციის ეპოქაში“ ფოკუსირებას ახდენს 10 აქტივობაზე, რათა ხელი შეუწყოს ევროპის სამრეწველო კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას ისეთ ფაქტორებზე ყურადღების გამახვილებით, როგორცაა მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობა და ნედლეულის მიწოდება და მართვა.

2011 წლის 14 ოქტომბერს მიღებული ევროკომისიის კომუნიკე „სამრეწველო პოლიტიკა: კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება“<sup>37</sup>, მოუწოდებდა ღრმა სტრუქტურული რეფორმებისა და თანმიმდევრული და კორდინირებული პოლიტიკისკენ, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის ეკონომიკური და სამრეწველო კონკურენტუნარიანობისა და გრძელვადიანი მდგრადი ზრდის ხელშესაწყობად. ამ დოკუმენტმა თავის მხრივ გამოყო რამდენიმე მნიშვნელოვანი სფერო, სადაც უფრო მეტი ძალისხმევაა საჭირო: სტრუქტურული ცვლილება ეკონომიკაში, დარგების ინოვაციურობა, მდგრადობა და რესურსების ეფექტურობა, ბიზნესგარემო, ერთიანი ბაზარი და მცირე და საშუალო საწარმოები.

2012 წლის 10 ოქტომბერს, კომისიამ გამოსცა კომუნიკე<sup>38</sup>, სახელწოდებით „ძლიერი ევროპული ინდუსტრია ზრდისა და ეკონომიკური აღდგენისთვის – სამრეწველო პოლიტიკის კომუნიკაციის განახლება“, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს ინვესტიციებს ინოვაციების სფეროში, 6 ძირითადი, დიდი პოტენციალის მქონე სფეროს გათვალისწინებით (მოწინავე ტექნოლოგიები უფრო სუფთა წარმოებისათვის; ძირითადი ხელსაყრელი ტექნოლოგიები; ბიოლოგიური პროდუქტები; მდგრადი სამრეწველო და სამშენებლო პოლიტიკა და ნედლეული; ეკოლოგიურად სუფთა სატრანსპორტო საშუალებები და გემთმშენებლობა, ჰკვიანი ქსელები). ეს დოკუმენტი ხაზს უსვამდა უკეთესი საბაზრო პირობების აუცილებლობას, ფინანსებთან და კაპიტალთან ხელმისაწვდომობას, ადამიანურ კაპიტალს და უნარ-ჩვევებს, როგორც სამრეწველო კონკურენციის ხელშეწყობის საშუალებებს.

2014 წლის იანვარში, კომისიამ გამოსცა კომუნიკე „ევროპის სამრეწველო რენესანსისთვის“<sup>39</sup>, რომლის მიზანია 2020 წლისთვის მშპ-ში მრეწველობის წილის 20%-მდე გაზრდა. დოკუმენტში ვკუთხულობთ, რომ ახალი ინვესტიციების

---

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Digital Agenda for Europe. Brussels, 19.5.2010. COM(2010)245 final

35 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. Brussels, 28.10.2010 COM(2010) 614 final

36 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs. Brussels, 16.12.2008 COM(2008) 868 final

37 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Industrial Policy: Reinforcing competitiveness. Brussels, 14.10.2011 COM(2011) 642 final.

38 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery. Industrial Policy Communication Update. Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 582 final.

39 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. For a European Industrial Renaissance. Brussels, 22.1.2014 COM(2014) 14 final

მოზიდვისა და უკეთესი ბიზნესგარემოს შექმნისათვის ევროკავშირს ესაჭიროება გაატაროს თანმიმდევრული პოლიტიკა შიდა ბაზრის სფეროში, ისეთი ევროპული ინფრასტრუქტურის გათვალისწინებით, როგორცაა ენერგეტიკა, ტრანსპორტი და საინფორმაციო ქსელები. ასევე დოკუმენტში საუბარია ხარისხიანი საჯარო მმართველობის მნიშვნელობაზე, ვაჭრობაზე, კვლევასა და განვითარებაზე.

ამ პოლიტიკას 2016 წელს დაემატა კიდევ ერთი დოკუმენტი სახელწოდებით „ევროპული პოლიტიკის დიგიტალიზაცია – „ციფრული ერთიანი ბაზრის სრული სარგებლის მიღება“<sup>40</sup>, რომელიც ფოკუსირებულია ციფრულ ტრანსფორმაციაზე და ისეთ გამოწვევებზე, როგორცაა დაფინანსება, ICT სტანდარტიზაცია, დიდი რაოდენობის მონაცემები და უნარები. ამას გარდა, 2016 წლიდან იწყება „Start-up“ და „Scale-up“ ინიციატივები<sup>41</sup>, რომელიც მიზნად ისახავს ევროპაში ინოვაციებზე ორიენტირებულ მეწარმეების მიერ მსოფლიო მასშტაბით წამყვანი კომპანიების განვითარების ხელშესაწყობას.

## მრეწველობის მხარდამჭერი პროგრამები ევროკავშირში

ამჟამად ევროკავშირი სამრეწველო პოლიტიკის განვითარებას ხელს უწყობს სხვადასხვა პოლიტიკის, პროგრამების და ინიციატივების საშუალებით, რომლებიც სფეროების ფართო სპექტრს მოიცავს. ასეთი ინიციატივების მაგალითებია: ინტეგრაციის პოლიტიკა, Horizon 2020, ევროპის დამაკავშირებელი შესაძლებლობები და ევროკავშირის პროგრამა საწარმოების კონკურენტუნარიანობის და მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებისათვის, რომლის ჯამური ბიუჯეტი 200 მილიარდ ევროზე ოდნავ ნაკლებია. დამატებით, ევროპის საინვესტიციო გეგმა და სტრატეგიული ინვესტიციების ევროპული ფონდი (EFSI) გამიზნულია შეაგროვოს დაახლოებით 500 მილიარდი ევრო კერძო და საჯარო ინვესტიციების სახით 2020 წლისთვის. ამ პროგრამებსა და ინიციატივებში პირორიტეტებად რჩება მცირე და საშუალო საწარმოები და ინოვაციები.

## დასკვნა

ამ თავში ჩვენ განვიხილეთ ევროპის ინდუსტრიული პოლიტიკა, რომელიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ევროპის ეკონომიკურ პოლიტიკაში, მიუხედავად იმისა, რომ 1990-იან წლებში მისი მნიშვნელობა მრავალ ქვეყანაში შემცირდა, მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნებშიც უკანასკნელ პერიოდში ინტერესი სამრეწველო პოლიტიკასთან მიმართებით კვლავ განახლდა, რომელიც რადიკალურად განსხვავებულია ძველი მიდგომებისაგან და დაკავშირებულია სტრუქტურულ ცვლილებებთან. ევროკავშირის განახლებული ინდუსტრიული პოლიტიკის სტრატეგია წარმოადგენს ყოვლისმომცველ დოკუმენტს, რომელიც აერთიანებს როგორც ყველა არსებული სექტორისათვის დამახასიათებელ, ასევე ჰორიზონტალურ ინიციატივებს. იგი გულისხმობს სისტემურ ინდუსტრიულ და ინოვაციურ პოლიტიკას, რომლის მამოძრავებელი არის ხედვა, ხოლო

40 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Digitising European Industry Reaping the full benefits of a Digital Single Market. Brussels, 19.4.2016 COM(2016) 180 final

41 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Europe's next leaders: the Start-up and Scale-up Initiative. Strasbourg, 22.11.2016 COM(2016) 733 final

ბიძგს იძლევა კონკურენცია და გახსნილობა.

ევროპული კომისიის ახალი ინდუსტრიული პოლიტიკა ემყარება ჰორიზონტალურ მიდგომას, რომლის მიზანია საწარმოების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება შესაფერისი ბიზნესის გარემოს უზრუნველყოფით, შედეგების მექანიზმის გამოყენებით კვლევა/განვითარებასა და ინოვაციებში ინვესტიციებით, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერით, მომსახურების უზრუნველყოფით საწარმოთა ქსელებისა და ტექნოლოგიური პარკის შექმნით, თანამშრომლობის მხარდაჭერა ინდუსტრიასა და კვლევით ინსტიტუტებს შორის.

ევროკავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკის ძირითად პრინციპებში აღწერილია სამრეწველო პოლიტიკის ბუნება, რომელიც დაფუძნებული ჰორიზონტალურ მიდგომაზე და გამიზნულია უზრუნველყოს ხელსაყრელი ჩარჩო-პირობები მრეწველობის კონკურენტუნარიანობისათვის. ის ასევე წარმატებულად არის ინტეგრირებული ევროკავშირის რიგ პოლიტიკური მიმართულებებში, რომლებიც დაკავშირებულია ვაჭრობასთან, შიდა ბაზართან, კვლევასა და ინოვაციებთან, დასაქმებასთან, გარემოს დაცვასა და საზოგადოებრივ ჯანდაცვასთან. ევროკავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკა კონკრეტულ მიზნად ისახავს: (1) „დააჩქაროს მრეწველობის მორგება სტრუქტურულ ცვლილებებთან“; (2) „ხელი შეუწყოს გარემოსათვის ხელსაყრელი ინიციატივებისა და საწარმოების განვითარებას ევროკავშირის მასშტაბით, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში“; (3) „ხელი შეუწყოს გარემოსათვის საწარმოებს შორის ხელსაყრელ თანამშრომლობას“ და ბოლოს (4) „ხელი შეუწყოს სამრეწველო, ინოვაციური, კვლევითი და ტექნოლოგიური პოტენციალის უკეთეს გამოყენებას“.



### თავი 3. საქართველოს სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი და მოდელები

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში ქვეყანაში ურთიერთგანსხვავებული განვითარების სტრატეგიები მუშავდებოდა ეკონომიკის დაბალანსებული განვითარების უზრუნველსაყოფად. ხელისუფალნი სხვადასხვა პერიოდში მიიჩნევდნენ, რომ აუცილებელი იყო: ძირითადი სექტორების იდენტიფიცირება სტრუქტურული ცვლილების მიზნით; სოფლის მეურნეობის რეკონსტრუქცია მსხვილმასშტაბიანი მიწის რეფორმით; მომსახურების სექტორის სტიმულირება, განსაკუთრებით ტურიზმის მხარდაჭერით და მრეწველობის განვითარებით. ამგვარად ამ ნაწილში შევისწავლით სტრუქტურული ცვლილებების სხვადასხვა ასპექტებს საქართველოში და გავაანალიზებთ სხვადასხვა პერიოდში მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკას და მის შედეგებს.

სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესს აქვს უამრავი ქვეტექსტი, რომელიც ძირითადად დაფუძნებულია განვითარების დაკვირვებად მოდელზე ქვეყნებს შორის. ერთ-ერთი ძველი განსაზღვრების თანახმად სტრუქტურული ტრანსფორმაცია გულისხმობს სამუშაო ძალის გადაადგილებას პირველადი სექტორიდან, როგორცაა სოფლის მეურნეობა და ბუნებრივი რესურსების მოპოვება, სამრეწველო სექტორში<sup>424344</sup>. მრეწველობის ფარგლებში გადაადგილება გულისხმობს სამუშაო ძალის გადასვლას მსუბუქი მრეწველობიდან, სამომხმარებლო საქონლის წარმოებიდან, ბუნებრივი რესურსების მოპოვებიდან, როგორცაა ნავთობი, ტექსტილი და საფეიქრო და კვების მრეწველობა, მაღალი დამატებული ღირებულების ქვე-სექტორებზე, როგორცაა ქიმიური მრეწველობა, მანქანათმშენებლობა და ცოდნისა და ტექნოლოგიის თვალსაზრისით ინტენსიურ სექტორებზე (მაგალითად ელექტრონიკა და კომპიუტერები). ტრანსფორმაციის პროცესი ასევე გულისხმობს სამუშაო ძალის გადაადგილებას მაღალ მწარმოებლურ სექტორებში, რაც არ ნიშნავს მხოლოდ მრეწველობას და შეიძლება მოიცავდეს დამამუშავებელ მრეწველობას (მაგალითად აგროინდუსტრიას) და მომსახურებას. სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი საბოლოო ჯამში აგრეთვე ასტიმულირებს მაღალი მწარმოებლობის და მაღალი დამატებული ღირებულების მომსახურების წილის ზრდას, როგორცაა ფინანსები და კომუნიკაცია, რაც ხელს უწყობს სამრეწველო წარმოებას.

ქვეყნები, რომელთა მიზანია მდგრადი ეკონომიკური განვითარება, ორი ერთმანეთთან დაკავშირებული ისეთი გამოწვევის წინაშე დგანან, როგორცაა ფუნდამენტური ცვლილებები, რაც გულისხმობს უნარების, კვალიფიკაციისა და ფართო ინსტიტუციონალური კომპეტენციების აკუმულირებას, ასევე სტრუქტურული ცვლილებები. სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, რომ განვითარებად ქვეყნებში სწრაფი ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ ფუნდამენტური ფაქტორების ჯამური აკუმულირებით არ მიიღწევა, არამედ მას ზურგს უნდა უმაგრებდეს სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი (იხ. სქემა 1).

42 Ricardo, David. 1817. *The Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

43 Kuznets, Simon. 1971. *Economic Growth of Nations – Total Output and Production Structure*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

44 Pasinetti, L. L. 1981. *Structural Change and Economic Growth: a Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.



**სქემა 1. ზრდის მოდელების ტიპოლოგია<sup>45</sup>**

		სტრუქტურული ტრანსფორმაცია (ინდუსტრიალიზაცია)	
		ნელი ზრდა	სწრაფი ზრდა
ინვესტიციები ფუნდამენტურ ცვლილებებში (ადამიანის უფლებები, ინსტიტუტები)	დაბალი	(1) ზრდას არ აქვს ადგილი	(2) ეპიზოდური ზრდა
	მაღალი	(3) ნელი ზრდა (საქართველო)	(4) სწრაფი, მდგრადი ზრდა (სამხრეთ კორეა, ტაივანი და ჰონგ-კონგი)

ამგვარად, ამ თავში ჩვენ განვიხილავთ საქართველოში გატარებულ ეკონომიკურ პოლიტიკას (რეფორმების პირველ და მეორე ტალღას -1990-2012 წწ). სტრუქტურული ტრანსფორმაციის და ეკონომიკური დივერსიფიკაციის თვალსაზრისით.

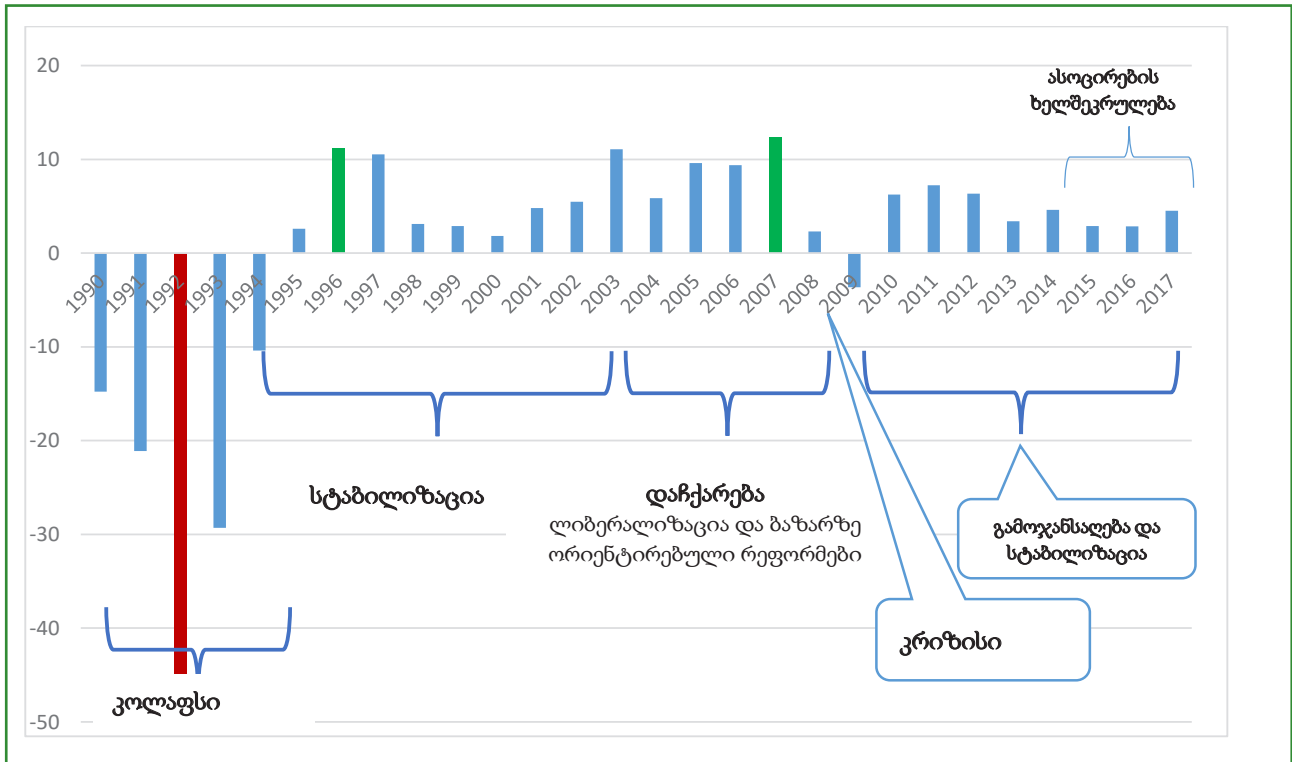
უკანასკნელი 28 წლის განმავლობაში საქართველოს ეკონომიკის განვითარება შეიძლება დავახასიათოთ ოთხი ფაზით: კოლაფსი, სტაბილიზაცია, დაჩქარება და კრიზისი და გამოჯანსაღება<sup>46</sup>. (იხ. დიაგრამა 1).

1990 წლიდან ეკონომიკის სისტემურმა ცვლილებამ და ახალ ეკონომიკურ მოცემულობაში გადასვლის სიძნელეებმა მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენა ქვეყნის ეკონომიკის ყველა დარგი. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა სრული დეინდუსტრიალიზაცია. ეკონომიკის ლიბერალიზაციის პროცესში, ეკონომიკის სტრუქტურულმა გარდაქმნამ, რომელიც დაკავშირებული იყო მოთხოვნის სტრუქტურისა და შედარებითი ფასების ცვლილებასთან, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია ერთობლივი მიწოდების მდგომარეობაზე. წარმოების ხარჯების მკვეთრმა ზრდამ და შესაბამისად სამამულო წარმოების პროდუქციის კონკურენტუნარიანობის შემცირებამ შიდა და მსოფლიო ბაზრებზე, 1990-1994 წლებში სამრეწველო პროდუქციის წარმოების ხუთჯერ და სამუშაო ადგილების ოთხჯერ შემცირება გამოიწვია. არა მხოლოდ მრეწველობის დამატებული ღირებულების წილი შემცირდა მშპ-ში, არამედ სამრეწველო წარმოების სტრუქტურა გაუარესდა, რადგანაც თითქმის შეწყდა მანქანების, მოწყობილობების, ხელსაწყოების, ელექტრომანქანების, სატრანსპორტო საშუალებების, მსუბუქი მრეწველობის პროდუქციის გამოშვება, შედეგად საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურამ სერიოზული ცვლილებები განიცადა აგრარული სექტორის წილის მნიშვნელოვანი ზრდით. სამრეწველო წარმოების დონის დაცემამ და ამის შედეგად მთლიან შიდა პროდუქტში მრეწველობის ხვედრითი წილის შემცირებამ გამოიწვია ქვეყნის დეინდუსტრიალიზაცია (იხ. დიაგრამა 2).

45 Dani Rodrik, Margaret McMillan, and Claudia Sepúlveda. Structural Change, Fundamentals, and Growth. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. 2016.

46 Georgia Rising. Sustaining Rapid Economic Growth. World Bank. Washington DC. 2013.

დიაგრამა 1. მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპი (%-ში)

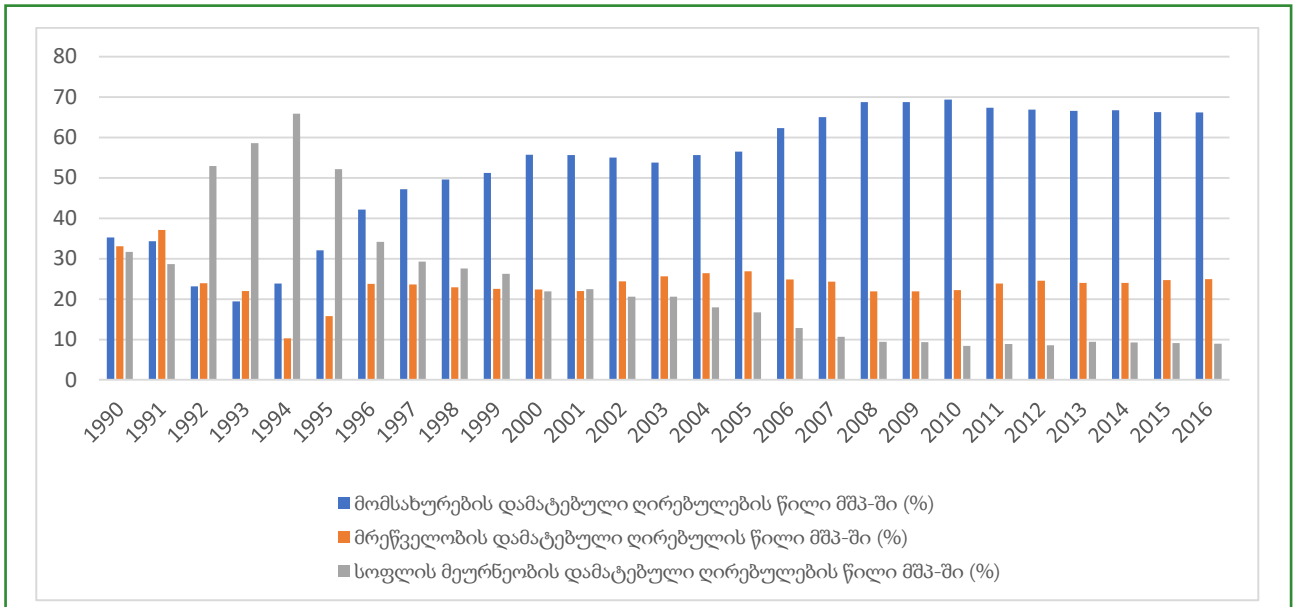


გასათვალისწინებელია, რომ საბჭოთა საქართველოს მრეწველობა, როგორც საბჭოთა მრეწველობის მცირე შემადგენელი ნაწილი, ხასიათდებოდა 1. მოძველებული ტექნოლოგიებით და 2. დაბალი კონკურენტუნარიანობით როგორც შიდა, ასევე საგარეო ბაზრებზე<sup>47</sup>.

1995 წლიდან საქართველოს ეკონომიკა იწყებს გამოცოცხლებას, რაც განპირობებული იყო ინსტიტუციონალური (პრივატიზება, ვაჭრობის ლიბერალიზაცია, საფინანსო ინსტიტუტების რეფორმირება) გარდაქმნებით. ეკონომიკურმა ზრდამ პიკს 1997 წელს მიაღწია და მშპ-ის ზრდის ტემპმა შეადგინა 10,7%. თუმცა, 1998 წლის ფინანსური კრიზისის შედეგად იწყება მკვეთრი დაცემა და ეკონომიკის განვითარების შეფერხება. ამ პერიოდში (1994-1998 წლებში) გატარდა გარკვეული სახის სტრუქტურული რეფორმები ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და ლიბერალიზაციის გზით. კერძოდ, პირველ ეტაპზე განხორციელდა მცირე და საშუალო საწარმოების პრივატიზება, ვაჭრობის ლიბერალიზაცია. საქართველოში ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის განვითარების ინსტიტუციური პირობის შექმნა მოხდა 2000 წელს საქართველოს ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში (WTO) გაწევრიანებით. WTO-ში გაწევრიანების პროცესში გატარდა მრავალი საკანონმდებლო ცვლილება, რათა მომხდარიყო საქართველოს კანონმდებლობის მაქსიმალური ჰარმონიზაცია WTO-ს მოთხოვნებთან. გაუქმდა ექსპორტ-იმპორტის კვოტირება (შენარჩუნდა მხოლოდ მეტად შეზღუდული ნომენკლატურის სპეციფიკურ საქონელზე ექსპორტის ან იმპორტის აკრძალვა). იგივე შეეხო ლიცენზირებას, გაუქმდა საგარეო სავაჭრო კონტრაქტების რეგისტრაციის მოთხოვნა, შემცირდა აქციზური საქონლის ჩამონათვალი და სააქციზო განაკვეთები, იმპორტზე ტარიფის განაკვეთები დაწესდა საბაჟო ღირებულების 12% ან 5%-ის ოდენობით. ექსპორტის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოში გაუქმდა საბაჟო გადასახადი ექსპორტზე, დაწესდა შეღავათები საწარმოო დანიშნულების საქონლის იმპორტზე<sup>48</sup>.

47 Papava V., Beridze T., Industrial policy and Trade Regime in Georgia. Eurasian Studies. Vol. 3. No. 4 1996/1997.  
 48 საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. EILAT 2012 “ევროპული

**დიაგრამა 2. დამატებული ღირებულების წილი მშპ-ში სექტორების მიხედვით**



მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა, ეკონომიკა ნელი ტემპებით ვითარდებოდა, საწარმოები განიცდიდნენ ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობას. კერძოდ, მესაკუთრეებს არ ჰქონდათ საკმარისი გამოცდილება დამოუკიდებელი საწარმო ფუნქციონირებისათვის. საწარმოთა უმრავლესობა დაბალი ხარისხის პროდუქციისა და მაღალი ხარჯების გამო იყო არკონკურენტუნარიანი როგორც შიდა, ასევე საგარეო ბაზრებზე, რაც აბრკოლებდა მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდას და აუარესებდა სავაჭრო დეფიციტს. მდგომარეობის შესამსუბუქებლად და ადგილობრივი მრეწველობის ხელშეწყობის მიზნით შემუშავდა საქართველოს სამრეწველო კონცეფცია. 1999 წლის 15 სექტემბრის პრეზიდენტის ერთ-ერთ ბრძანებულებაში „საქართველოს სამრეწველო პოლიტიკის კონცეფციის შესახებ“ ვკითხულობთ: საქართველოს მრეწველობის წინაშე მდგარი უაღრესად მნიშვნელოვანი ამოცანების დროულად გადაჭრისა და მისი შემდგომი განვითარების მიზნით:

1. მოწონებულ იქნეს საქართველოს მრეწველობის სამინისტროს მიერ შემუშავებული საქართველოს სამრეწველო პოლიტიკის კონცეფცია და „2000-2005 წლებში საქართველოს სამრეწველო საწარმოების განვითარების სტრატეგიული პროგრამები“.
2. შესაბამისი ნორმატიული აქტების მომზადების, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ინდიკატიური გეგმის პროექტების შედგენის, საინვესტიციო პროგრამებისა და პროექტების დამუშავების დროს გათვალისწინებულ იქნეს სამრეწველო პოლიტიკის კონცეფციით განსაზღვრული ორიენტირები.
3. საქართველოს მრეწველობის სამინისტრომ სათანადო სამინისტროებთან და უწყებებთან შეთანხმებით უზრუნველყოს საქართველოს მრეწველობის დარგის საკითხებზე წინათ მიღებული პროგრამებისა და სხვა დოკუმენტების საქართველოს სამრეწველო პოლიტიკის კონცეფციასთან შესაბამისობა.

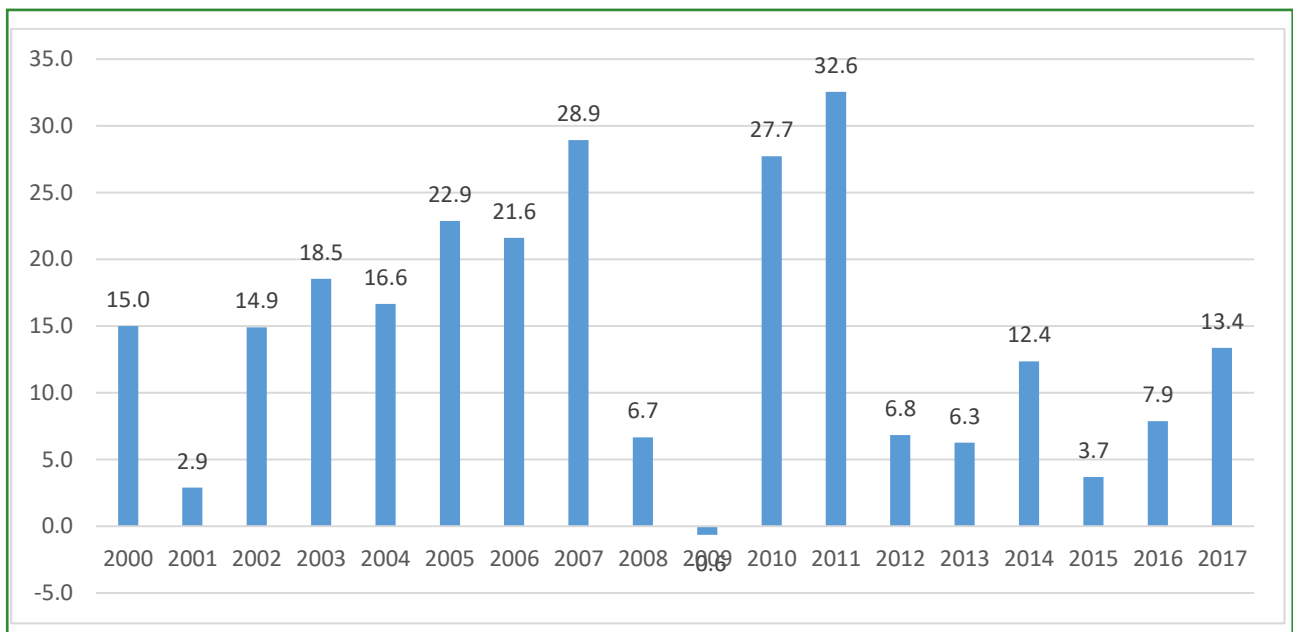
ამ ბრძანებულების შემდეგ 2000 წლიდან 2003 წლამდე მრეწველობის გამოშვება საშუალოდ 12 %-ით იზრდება. თუმცა ამ პერიოდში, კერძოდ, 2001 წელს წინა წელთან შედარებით გამოშვების ზრდის ტემპი 2.9 პროცენტამდე დაეცა, ხოლო შემდგომ წლებში შესამჩნევად იზრდება. (იხ დიაგრამა 3).

2003 წელს საქართველოს უკვე ახალი მთავრობა ჰყავს, რომელიც ატარებს

ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი”.

ბაზარზე ორიენტირებულ რეფორმებს ქვეყნის ეკონომიკის მოდერნიზაციის, ინსტიტუციური, სოციალური და პოლიტიკური განვითარების მიზნით. მთავრობის ეკონომიკურ პოლიტიკაში აქცენტი კეთდებოდა ეკონომიკის ლიბერალიზაციასა და ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე და ნაკლები ყურადღება ექცეოდა ეკონომიკის სტრუქტურულ ტრანსფორმაციას, კერძოდ ტექნოლოგიების განახლებას, შრომის მწარმოებლურობის ზრდას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას. თუმცა ამავე პერიოდში მთავრობის პროგრამებში ფრაგმენტულად დეკლარირებულია სოფლის მეურნეობის რეფორმირება მათი მწარმოებლურობის ზრდის მიზნით, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა თავისუფალი ეკონომიკური ზონების, კერძოდ, ფოთის თავისუფალი ეკონომიკური ზონის შექმნით, ბიზნესის წარმოებისათვის გარემოს გაუმჯობესება და შესაფერისი პირობების უზრუნველყოფა, ექსპორტის სტიმულირება ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის გატარებით.

**დიაგრამა 3. მრეწველობის პროდუქციის გამოშვების ზრდის ტემპი**



2011 წელს საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა საქართველოს სტრატეგიული განვითარების 10-პუნქტიანი გეგმა ეკონომიკის მოდერნიზაციის მიზნით, სადაც შედარებით მკაფიოდ არის გაწერილი ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაციის ხედვა. პროგრამის მეორე პუნქტში ვკითხულობთ: მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის გაუმჯობესება მოხდეს საწარმოს პოტენციალის განვითარებისა და ეკონომიკის გახსნილობით, ექსპორტის სტიმულირებისა და ტურიზმის განვითარების საშუალებით. აქვე მოცემულია ამ მიზნების მიღწევის მექანიზმიც. კერძოდ, ტურიზმის განვითარება უნდა განხორციელდეს ორი მიდგომის კომბინირებით: ჰორიზონტალური პოლიტიკით, რაც მიმართულია ტურიზმის ირიბი წამახალისებელი გარემოებების შექმნით და „ვერტიკალური მიდგომის“ გამოყენებით, როგორც არის ტურისტულ ინფრასტრუქტურაში ინვესტირება. რაც შეეხება საწარმოო პოტენციალის განვითარებას, ამ მიზნით შეიქმნა საპარტნიორო ფონდი, რომლის აქტივები გამოყენებული იქნება მსხვილი საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად, რომლებიც უპირატესად საქართველოს საექსპორტო პოტენციალს და დასაქმებას გაზრდიან ისეთი პროექტებით, რომელთაც კერძო სექტორი სახელმწიფოს თანამონაწილეობის გარეშე ვერ ძლევს



სასტარტო გარემოებიდან და რისკებიდან გამომდინარე<sup>49</sup>.

ამავე დოკუმენტის მეექვსე პუნქტის მიხედვით უნდა მოხდეს მეწარმეობაზე ორიენტირებული სოფლის მეურნეობის განვითარება. კერძოდ, „ტრადიციული, კომლზე დაფუძნებული სოფლის მეურნეობის პარალელურად, შეიქმნას მოდერნიზებული და სამეწარმეო პრინციპებზე დაფუძნებული პირველადი და გადამამუშავებელი წარმოება სოფლის მეურნეობაში, ლოგისტიკურ ცენტრებში, სადაც მნიშვნელოვანი პოტენციალი არსებობს სამუშაო ადგილების შექმნის და სოფლად საცხოვრებელი პირობების ხარისხობრივად გაუმჯობესებისათვის“<sup>50</sup>. შესაბამისად პრიორიტეტულ ამოცანებად განისაზღვრა: სასოფლო-სამეურნეო მიწების ჩართვა სოფლის მეურნეობაში; მემარცვლეობა, მეღვინეობა, მეცხოველეობა, მეხილეობა; ლოგისტიკური ცენტრების შექმნა; საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაცია და განვითარება.

სტრუქტურული ცვლილების მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს მეშვიდე პუნქტი, რომელიც მოიცავს „განათლების სისტემის და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვას“. ამ პუნქტის ძირითად ამოცანებში შედის სწავლის ხარისხის, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების გაუმჯობესება. თუმცა, არაფერი არ არის ნათქვამი ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის მექანიზმის შესახებ.

ახლა კი განვიხილოთ, თუ როგორ აისახა მოცემულ პერიოდში განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკა სტრუქტურულ ცვლილებებზე. 2004 წლიდან მშპ-ის საშუალო წლიურმა ზრდამ საქართველოში 8,3 პროცენტი შეადგინა, რაც საერთაშორისო სტანდარტებით საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. ამ ერთობლივი მაჩვენებლის ფონზე საინტერესოა როგორ არის ასახული სტრუქტურული ცვლილებები. 2003-2012 წლებში სოფლის მეურნეობისა და მრეწველობის წილები შემცირდა. თუმცა, როგორც ცხრილი 1-დან ჩანს, მრეწველობის წილი გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდეგ იზრდება. რაც შეეხება მშენებლობასა და ვაჭრობას, მათი წილი მშპ-ში ოდნავ იზრდება. მშპ-ის სტრუქტურაში მომსახურება წარმოადგენს ეკონომიკის მსხვილ სექტორს. 2012 წელს მისი წილი მშპ-ში იყო 47 პროცენტი. მისი ზრდა ძირითადად გამოწვეული იყო მომსახურების სექტორში მსხვილი კაპიტალის შემოდინებით (იხ. ცხრილი 1).

### ცხრილი 1. ეკონომიკის სექტორების წილი მშპ-ში<sup>51</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
სოფლის მეურნეობა	20,6	17,9	16,7	12,8	10,5	9,4	9,4	8,4	8,8	8,6
მრეწველობა	18,8	17,6	17,7	17,0	16,2	15,5	15,4	16,1	17,1	16,7
მშენებლობა	6,8	8,8	9,1	7,9	7,7	6,4	6,5	6,1	6,7	7,8
ვაჭრობა;	14,1	13,9	13,5	15,6	14,6	16,2	15,1	16,8	16,9	16,7
მომსახურება	37,4	39,4	40,5	43,8	47,9	49,3	51,1	49,2	46,7	46,6
სასტუმროები და რესტორნები	3,0	3,0	3,2	2,6	8,3	2,4	2,2	2,3	2,2	2,3
ტრანსპორტი	10,9	10,4	9,5	9,2	3,6	7,0	7,3	7,9	7,5	7,6

49 საქართველოს სტრატეგიული განვითარების „ათპუნქტიანი გეგმა“ მოდერნიზაციისა და დასაქმებისათვის 2011-2015 წლები. ოქტომბერი 2011. გვ. 10. დოკუმენტი შემუშავებულია საქართველოს მთავრობის მიერ და მოიცავს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარ მიმართულებებსა და მიზნებს 2011 – 2015 წლებისათვის.

50 იქვე გვ.19.

51 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. ბიზნესის სექტორი. [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=211&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=211&lang=geo)



კავშირგაბმულობა	3,8	4,2	4,6	4,1	2,5	3,9	3,9	3,7	3,0	3,1
საფინანსო საქმიანობა	1,6	1,4	2,3	2,4	3,9	2,7	2,9	2,6	2,6	2,8
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	2,6	2,9	3,0	3,8	2,5	4,0	4,0	4,9	5,4	5,5
საკუთარი საცხოვრისის გამოყენების პირობითი რენტა	3,8	3,4	3,1	2,8	14,6	2,8	3,4	3,3	3,2	3,2
სახელმწიფო მმართველობა	3,8	6,4	7,3	9,7	3,7	17,3	15,8	13,0	11,6	11,2
განათლება	3,5	3,8	3,7	4,2	4,6	4,1	4,9	4,9	5,0	4,9
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	4,3	3,8	3,9	5,0	4,2	5,1	6,6	6,7	6,1	6,1
სხვა მომსახურება	2,3	2,4	2,5	2,9	3,2	3,3	2,6	3,4	0,0	0,0
მშპ საბაზისო ფასებში	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

თუ სტრუქტურულ ცვლილებებს 2003-2012 წლებში უფრო დეტალურად განვიხილავთ, დავინახავთ ძალზედ დინამიკურ სექტორებს, როგორც მომსახურების სფეროში (საფინანსო საქმიანობის საშუალო წლიურმა ზრდამ შეადგინა 14,7%, ვაჭრობის – 10%, კავშირგაბმულობის – 8,7%, სასტუმროებისა და რესტორნების – 8%, ტრანსპორტი – 6,4%), ისე მრეწველობაში (სამთო-მომპოვებელი მრეწველობა – 16,3%, დამამუშავებელი მრეწველობა – 10,5%, ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება-განაწილება – 6%), მშენებლობაში – 14% (იხ. ცხრილი 2).

## ცხრილი 2. ეკონომიკის სექტორების ზრდის ტემპი 2004-2012 წლები (%-ში)<sup>52</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004-2012 საშუალო ზრდი ტემპი
სოფლის მეურნეობა	-2,6	6,6	-10,0	1,2	-0,7	-6,1	3,6	22,9	4,2	6.4
მრეწველობა	4,4	15,2	12,3	17,7	6,0	-6,1	21,1	23,3	4,8	7.7
სამთომომპოვებითი მრეწველობა	2,3	18,6	51,9	0,3	-7,4	-4,4	46,9	15,4	10,5	16.3
დამამუშავებელი მრეწველობა	7,8	24,2	19,6	17,2	7,8	-16,3	30,9	26,0	9,7	10.5
ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება და განაწილება	-6,1	7,2	15,0	9,5	5,7	13,0	8,8	18,8	0,3	5.6
პროდუქციის გადამუშავება შინამეურნეობების მიერ	7,3	2,5	-16,7	35,9	4,8	8,1	2,9	22,1	-8,4	10.5
მშენებლობა	44,9	18,2	1,0	20,5	-7,3	-5,1	9,5	28,0	24,8	13.7

52 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. მრეწველობა. [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=463&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=463&lang=geo)

ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი	9,6	11,4	35,3	15,4	23,7	-12,6	29,0	17,4	6,1	10.1
სასტუმროები და რესტორნები	8,7	24,1	-3,9	11,2	12,1	-12,5	18,9	13,3	9,5	7.7
ტრანსპორტი	5,8	4,6	13,2	11,6	-5,6	-2,1	24,3	11,2	8,3	6.4
კავშირგაბმულობა	24,2	22,8	5,0	8,7	21,8	-6,5	8,8	-3,5	8,3	8.7
საფინანსო საქმიანობა	3,4	77,8	26,4	25,8	20,1	2,4	5,3	12,5	18,2	14.7
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	25,3	16,4	49,3	28,0	13,6	-5,3	41,4	28,3	8,2	13.0

თუ სტრუქტურულ ცვლილებებს მშპ-ის დინამიკაში სექტორების წვლილით შევადარებთ, მშპ-ის ზრდაზე ყველაზე მეტად ზეგავლენას შემდეგი სექტორები ახდენდნენ: მომსახურება, მრეწველობა და მშენებლობა. 2004-2007 წლებში მომსახურების წვლილი მშპ-ს 9,27%-იან ზრდაში იყო 6,13% საიდანაც ვაჭრობა, სასტუმროებსა და რესტორნებზე მოდიოდა 2,1%, ტრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაზე 1,7%-ი. ფინანსური კრიზისის შემდგომ წლებში ეკონომიკის გაჯანსაღებაში მნიშვნელოვანია მომსახურებისა და მრეწველობის წვლილი. კერძოდ, 2010-2012 წლებში მშპ-ის 6,5%-იან ზრდაში მომსახურებაზე მოდიოდა 4,5%, ხოლო მრეწველობაზე 1,41%. მაშინ, როდესაც სოფლის მეურნეობის წვლილი ეკონომიკის გაჯანსაღებაში იყო უმნიშვნელო (იხ. ცხრილი 3).

### ცხრილი 3. ეკონომიკის სექტორების წვლილი ეკონომიკურ ზრდაში<sup>53</sup>

	1998-2003	2004-2007	2008-2009	2010-2012
სოფლის მეურნეობა	0.19	-0.33	-0.51	-0.02
მრეწველობა	0.31	1.46	-0.41	1.41
პროდუქციის გადამუშავება შინამეურნეობების მიერ	0.06	0.48	-0.09	0.00
სამთო-მომპოვებელი მრეწველობა და ენერჯეტიკა	0.28	0.23	0.22	0.08
მშენებლობა	0.76	1.29	-0.48	0.55
მომსახურება	3.21	6.13	0.49	4.49
მათ შორის:				
ვაჭრობა, სასტუმროები და რესტორნები	1.25	2.09	-0.41	1.64
ტრანსპორტი და კომუნიკაცია	1.3	1.72	-0.15	1.02
ფინანსური მომსახურება	0.36	0.47	0.06	0.54
უძრავი ქონების და გაქირავების მომსახურება	0.3	0.62	0.04	0.46
სახელმწიფო მმართველობის მომსახურება	-0.02	0.16	0.69	0.4

53 World Bank. Sustaining Rapid Economic Growth. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. Washington DC. 2013.

განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური მომსახურება	0.11	0.77	0.6	0.25
სხვა მომსახურება	-0.09	0.3	-0.33	0.18
სულ მშპ ზრდის ტემპი	4.82	9.27	-0.78	6.51

ასეთი მდგომარეობა დამახასიათებელია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის, რომლებიც ღრმა სტრუქტურულ ცვლილებებს განიცდიან. მომსახურება სწრაფად იზრდება, რათა თავისი ნიშა შეავსოს, ვინაიდან ეს განპირობებულია მომხმარებლის მოთხოვნით. მატერიალური წარმოება არ არის უმნიშვნელო, მშენებლობის სექტორის ზრდის გამო, რომლის გენერირებას ახდენს როგორც კერძო მომხმარებელი, ასევე სახელმწიფო. სოფლის მეურნეობას და მრეწველობას უკვე მოაქვს გარკვეული შედეგები და სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ინვესტიციები ინფრასტრუქტურაში (ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, განათლება და ჯანდაცვა) გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო იცვლება და ფოკუსირებას ახდენს თავის ახალ ფუნქციებზე, რათა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი დოვლათის ფორმირება.

მრეწველობაში ყველაზე დიდი ქვესექტორია გადამამუშავებელი მრეწველობა, რომლის წილი მთლიანად მრეწველობაში 57,6%-დან 1999 წელს 77,5%-მდე 2016 წელს გაიზარდა. შემდეგ მოდის ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება-განაწილება, რომლის წილი მთლიანად მრეწველობაში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. 2016 წლის მონაცემებით მისი წილი მრეწველობაში იყო 15,6 % (იხ. ცხრილი 4).

**ცხრილი 4. მრეწველობის პროდუქციის გამოშვება ეკონომიკური საქმიანობის მიხედვით (%-ში)<sup>54</sup>**

წელი	სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა	ენერგეტიკული სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება	სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა, ენერგეტიკული სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების გარდა	დამამუშავებელი მრეწველობა	ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება-განაწილება
1999	2,9	1,6	1,3	57,5	39,6
2000	6,0	3,2	2,8	56,7	37,3
2001	5,9	2,5	3,4	56,2	37,9
2002	6,0	1,6	4,3	59,4	34,6
2003	8,2	2,8	5,3	60,9	30,9
2004	7,4	2,2	5,3	63,3	29,3
2005	6,9	1,9	4,9	69,2	23,9
2006	8,5	1,8	6,7	69,1	22,5
2007	7,7	2,4	5,3	70,7	21,6
2008	6,9	2,0	4,9	73,4	19,8
2009	5,1	1,3	3,9	74,3	20,5

54 გათვლები განხორციელდა ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

2010	5,3	1,6	3,7	76,8	18,0
2011	5,1	1,7	3,4	78,9	15,9
2012	5,3	1,8	3,5	79,3	15,4
2013	4,5	1,7	2,8	80,3	15,2
2014	4,9	1,6	3,3	80,6	14,5
2015	7,7	1,7	6,0	77,4	14,9
2016	6,9	0,8	6,2	77,5	15,6

დამამუშავებელ მრეწველობაში ლიდერობს კვების პროდუქტებისა და სასმელების წარმოება, რომელიც ნაწილობრივ ემყარება ეკონომიკური მემკვიდრეობით მიღებულ რეალურ შეფარდებით უპირატესობას. მისი წილი 1999-2016 წლებში საშუალოდ 46,5 პროცენტი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ 2007-2008 წლებში საკვები პროდუქტების (სასმელების ჩათვლით) და თამბაქოს წარმოების წილი დამამუშავებელ მრეწველობაში შემცირდა, დამამუშავებელი მრეწველობის წილი მთლიანად მრეწველობაში არ შემცირებულა, რაც განპირობებული იყო მეტალურგიული მრეწველობის და ლითონის მზა ნაწარმის წარმოების, ქიმიური წარმოების, ქაღალდის მრეწველობის და საგამომცემლო საქმიანობის წილის ზრდით. გარდა ამისა, დამამუშავებელი სექტორის ისეთი ქვესექტორები, როგორცაა სატრანსპორტო საშუალებებისა და მოწყობილობების წარმოება, დანარჩენი არალითონური მინერალური ნაკეთობების წარმოება ინარჩუნებდნენ სტაბილურობას (იხ. ცხრილი 5).

**ცხრილი 5. დამამუშავებელი მრეწველობის სექტორების წილი (%)<sup>55</sup>**

	საკვები პროდუქტების (სასმელების ჩათვლით) და თამბაქოს წარმოება	ტექსტილისა და ტექსტილის ნაწარმის წარმოება	ქაღალდის მრეწველობა და საგამომცემლო საქმიანობა	ქიმიური წარმოება	რეზინისა და პლასტმასის წარმოება	დანარჩენი არალითონური მინერალური ნაკეთობების წარმოება	მეტალურგიული მრეწველობა და ლითონის მზა ნაწარმის წარმოება	სატრანსპორტო საშუალებებისა და მოწყობილობების წარმოება	დამამუშავებელი მრეწველობის სხვა სექტორები
1999	51,2	1,4	3,8	5,2	1,2	7,6	13,6	8,3	7,8
2000	51,1	0,7	3,5	5,0	1,3	8,2	11,1	10,4	8,8
2001	50,1	0,9	4,1	5,4	2,2	8,7	13,1	9,6	6,1
2002	45,6	0,7	4,0	5,0	2,1	7,2	14,1	17,4	3,9
2003	47,9	0,7	4,1	5,5	1,8	8,3	13,6	14,3	3,9
2004	52,9	0,7	4,2	8,9	2,5	8,0	12,9	5,0	5,0
2005	53,5	1,1	3,9	8,1	2,2	8,5	14,0	3,9	4,8
2006	48,2	1,0	4,0	10,0	2,8	11,0	14,8	3,7	4,6
2007	44,1	0,8	3,7	8,1	3,5	14,4	17,0	4,2	4,2
2008	35,3	0,9	3,9	8,4	3,2	14,5	24,7	4,5	4,6
2009	42,6	1,6	4,6	8,6	3,0	9,9	18,2	6,9	4,6
2010	41,8	1,6	4,2	8,9	2,3	9,0	24,1	4,0	4,1

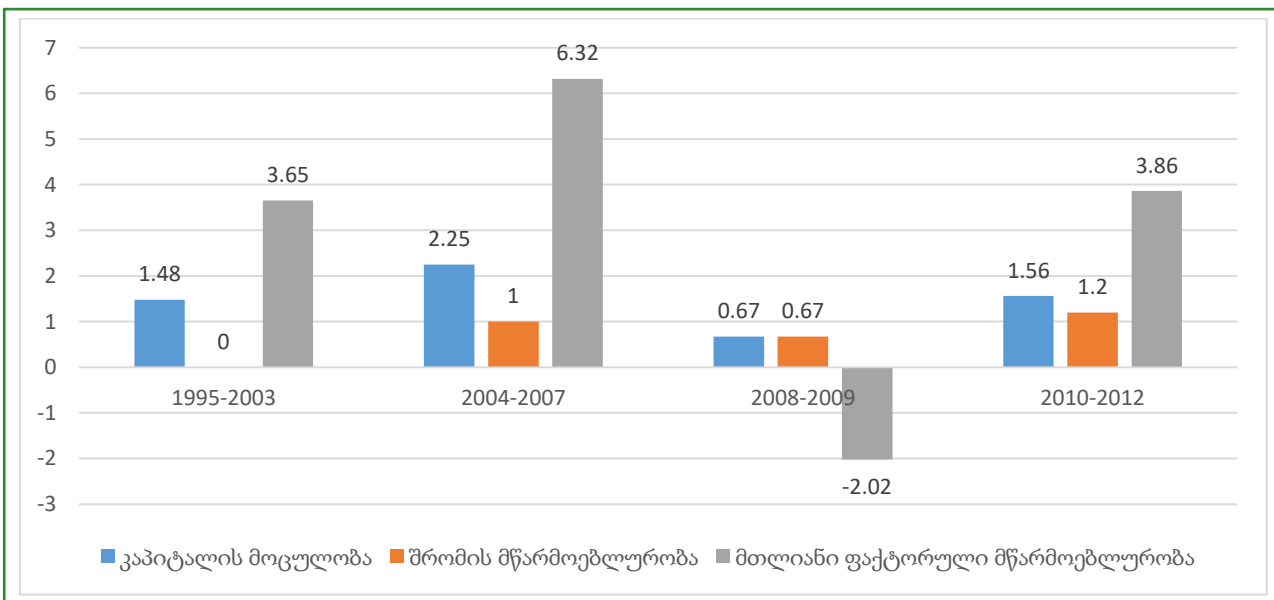
55 გათვლები განხორციელდა ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.



2011	42,6	1,4	4,4	9,0	2,3	12,0	19,4	3,1	5,7
2012	41,5	1,8	4,3	8,4	2,8	13,3	19,5	2,5	6,0
2013	45,5	1,6	4,0	7,7	2,5	11,6	18,0	3,5	5,5
2014	47,7	1,7	3,4	7,2	3,4	11,9	17,0	1,6	6,1
2015	46,9	2,2	3,4	8,0	3,5	13,5	15,1	1,0	6,3
2016	48,1	2,2	3,5	6,4	4,3	13,7	13,8	0,8	7,2

2004-2012 წლებში ზრდა ძირითადად იყო გამოწვეული მწარმოებლურობის გაუმჯობესებით, კაპიტალის აკუმულაციის წვლილით, რომელიც მეორეხარისხოვან როლს თამაშობდა. 2004-2007 წლებში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპი (საშუალოდ 9 პროცენტი) ძირითადად გამოწვეული იყო მთლიანი ფაქტორული მწარმოებლურობის ზრდით, სადაც მთლიან ფაქტორულ მწარმოებლურობაზე მოდიოდა 6,3 პროცენტი, მაშინ როდესაც კაპიტალის აკუმულაციაზე მოდიოდა 2,3 პროცენტი. ამ პერიოდში სამუშაო ძალის წვლილი უმნიშვნელო იყო. საბოლოო ჯამში ეკონომიკის კრიზისიდან გამოსვლაში მწარმოებლურობამ კვლავ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა. ეკონომიკურ 6,5 პროცენტიან ზრდაში მთლიანი ფაქტორული მწარმოებლურობის წილი იყო 3,7 პროცენტი, ხოლო კაპიტალის 1,6 პროცენტი (იხ. დიაგრამა 4). მწარმოებლურობის დიდი როლი ეკონომიკურ ზრდაში ძირითადად განპირობებული იყო ეკონომიკის ამ ეტაპისათვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი რეორგანიზაციითა და გადანაწილების გაუმჯობესებით, რაც დაკავშირებული იყო ამ პერიოდში განხორციელებულ მსხვილმასშტაბიან რეფორმებთან.

**დიაგრამა 4. კაპიტალის, შრომის და მთლიანი ფაქტორული მწარმოებლურობის წილი ზრდაში<sup>56</sup>**



მწარმოებლურობის ზრდა ნაკლებად შეეხო მრეწველობას, შესაბამისად, მეტად გაიზარდა ეკონომიკის სხვა სექტორები. მრეწველობის განვითარების დონე და მისი საექსპორტო პოტენციალი კვლავ დაბალია. ექსპორტი არადივერსიფიცირებულია, მცირეა მისი დამატებული ღირებულება, სუსტია ახალ ბაზრებზე შეღწევისა და დამკვიდრების მაჩვენებლები. ამის შედეგია დასაქმების ზრდის ძალზე დაბალი ტემპი.

56 World bank: Georgia Rising: Sustainable Economic Growth. 2013.

ეს ცხადყოფს, რომ ქვეყნის ეკონომიკისა და კერძო სექტორის, როგორც მისი ძირითადი მამოძრავებელი კომპონენტისა, საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა სუსტია.

**შრომის მწარმოებლურობა**<sup>57</sup> (ერთ დასაქმებულზე) = პროდუქციის გამოშვება / დასაქმებულთა რაოდენობაზე;

**კაპიტალის მწარმოებლურობა**<sup>58</sup> = პროდუქციის გამოშვება / ძირითად კაპიტალი;

**მთლიანი ფაქტორული მწარმოებლურობა** გვიჩვენებს, რამდენად ეფექტიანად და ინტენსიურად გამოიყენება შემომავალი რესურსები (კაპიტალი, შრომა) წარმოების პროცესში. მთლიან ფაქტორულ მწარმოებლურობას ასევე უწოდებენ მულტიფაქტორულ მწარმოებლურობას, რომელიც ასევე წარმოადგენს ტექნოლოგიისა და ცოდნის დონის საზომს.

მრეწველობის კონკურენტუნარიანობის ანალიზისათვის ძალზედ საინტერესოა UNIDO-ს მიერ შექმნილი ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი. ის წარმოადგენს ქვეყნების ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის სტრატეგიის შერჩევისათვის სწორი ორიენტირის განსაზღვრისა და გაზომვის ინსტრუმენტს, რომელიც გამოიყენება სტრატეგიის შემუშავებისა და დიაგნოსტიკის მიზნით. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის მიხედვით 2009 წელს საქართველო 102-ე ადგილს იკავებდა. 2012 წელს საქართველომ 96-ე ადგილზე გადაინაცვლა (იხ. ცხრილი 6).

**ცხრილი 6. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010<sup>59</sup>**

	2003	2009	2012
ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი (რანგი)	107	102	96
შეფასება	დაბალიდან საშუალომდე	დაბალიდან საშუალომდე	დაბალიდან საშუალომდე
მრეწველობის დამატებული ღირებულების ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე	160,17	256,5	363,82
საშუალო და მაღალტექნოლოგიური საქმიანობის წილი მთლიანად მრეწველობის დამატებულ ღირებულებაში	0,17	0,22	0,16
ინდუსტრალიზაციის ინტენსიურობის ინდექსი	0,21	0,25	0,24
მსოფლიო მრეწველობის დამატებული ღირებულების წილის ინდექსი			
სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე	0,00	0,01	0,01
სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილი მთლიან ექსპორტში	0,83	0,67	0,77

57 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. მეწარმეობა საქართველოში. [http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/files/georgian/Mewarmeoba%20sakqrtveloshi%202016.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/files/georgian/Mewarmeoba%20sakqrtveloshi%202016.pdf)

58 იქვე.

59 UNIDO. Industrial Development Organization. Competitive Industrial Performance Report 2016. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ანგარიში <http://stat.unido.org/database/CIP%202017>

საშუალო და მაღალტექნოლოგიური საქმიანობის წილი მთლიანად სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტში	0,34	0,53	0,55
საშუალო და მაღალტექნოლოგიური სამრეწველო პროდუქტის ექსპორტის წილი მთლიანად სამრეწველო პროდუქტის ექსპორტში.	0,28	0,44	0,48
ინდუსტრიული ექსპორტის ხარისხის ინდექსი	0,58	0,6	0,66

ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი მოიცავს სხვადასხვა სახის ქვეინდექსებს. ქვეინდექსებს შორის აღსანიშნავია საშუალო და მაღალტექნოლოგიური საქმიანობის წილის ინდექსი მთლიანად სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტში, რომლის მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. მაგალითად, 2012 წელს მოცემული ინდექსი 0,55-მდე გაუმჯობესდა 2003 წელთან შედარებით. ასევე გაუმჯობესდა ინდუსტრიალიზაციის ინდექსი 0,24-მდე. თუმცა, შემცირების ტენდენციით ხასიათდება საშუალო და მაღალტექნოლოგიური საქმიანობის წილის ინდექსი მთლიანად მრეწველობის დამატებულ ღირებულებაში. 2003 წელთან შედარებით 2012 წელს 0,17-დან 0,16-მდე შემცირდა. შემცირდა სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილის ინდექსი მთლიან ექსპორტში.

## დასკვნა

ნაშრომში ჩვენ განვიხილეთ სტრუქტურული ცვლილებების სხვადასხვა ასპექტი საქართველოში და გავაანალიზეთ ეკონომიკური პოლიტიკა 1994-2012 წლების განმავლობაში. ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ ქვეყანა დგას ერთმანეთთან დაკავშირებული ორი ისეთი გამოწვევის წინაშე, როგორცაა ფუნდამენტური ცვლილებები, რაც გულისხმობს უნარების, კვალიფიკაციისა და ფართო ინსტიტუციონალური კომპეტენციების აკუმულირებას, ასევე სტრუქტურული ცვლილებები. სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, რომ განვითარებად ქვეყნებში სწრაფი ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ ფუნდამენტური ფაქტორების ჯამური აკუმულირებით არ მიიღწევა, არამედ მას ზურგს უნდა უმაგრებდეს სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი, რაშიც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ბაზრის ჩავარდნის შერბილებასა და კოორდინაციის პრობლემის აღმოფხვრას. ასევე ბიზნესზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარებასთან ერთად გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ბაზარზე ორიენტირებული ფაქტორები. ანალიზისას ჩვენ დავინახეთ, რომ რეფორმების პირველი და მეორე ტალღა ძირითადად მიზნად ისახავდა ფუნდამენტურ ცვლილებებს, ეკონომიკის ზრდის სტრუქტურული ტრანსფორმაციის მოდელზე გადასასვლელად კი, საერთაშორისო გამოცდილების შესაბამისად, სამრეწველო პოლიტიკის არსებობა აუცილებელი პირობაა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ 2012 წლამდე გატარებული რეფორმები ძირითადად ემსახურებოდა ინსტიტუციონალური გარემოს გაუმჯობესებას და არ ითვალისწინებდა სექტორულ განაწილებას, ტექნოლოგიურ განახლებას, შრომის მწარმოებლობის ზრდას, მცირე და საშუალო ბიზნესის გაუმჯობესებას და საშუალო შემოსავლების ფენის განვითარებას.

## თავი 4. სამრეწველო და საწარმოო პოლიტიკა საქართველოში

### 4.1. სამრეწველო და სამეწარმეო პოლიტიკა

ამ თავში განვიხილავთ მთავრობის მიერ 2012-2017 წლებში განხორციელებულ ეკონომიკურ პოლიტიკას და გავაანალიზებთ მის შედეგებს. ამ ნაწილში ძირითად ფოკუსირებას მოვახდენთ პოლიტიკის იმ ინსტრუმენტებზე, რომელიც მიმართულია მეწარმეობის განვითარებაზე.

მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა ასახულია სხვადასხვა სამთავრობო დოკუმენტში. თუმცა, ძირითადი ხაზი მოცემულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის დადგენილებაში „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“. პროგრამის ანალიზი იძლევა საშუალებას გარკვეულწილად შეფასდეს საქართველოში სამეწარმეო პოლიტიკის ძირითადი ვექტორები და ორიენტირები. აქ მოცემულ განვითარების ხედვაში ჩანს მთავრობის პრიორიტეტები, რომელიც სამ ძირითად პრინციპს ემყარება. **პირველი**, ეკონომიკის რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებული სწრაფი და ეფექტიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფაა, რაც განაპირობებს ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური პრობლემის გადაჭრას, სამუშაო ადგილების შექმნასა და სიღარიბის დაძლევას. **მეორე პრინციპი** – ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება. **მესამე** – ძირითადი პრინციპი – ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და ბუნებრივი კატაკლიზმების რისკების თავიდან აცილება<sup>60</sup>.

ამავე დადგენილებაში ვკითხულობთ, რომ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მთავარი პრინციპი კერძო სექტორის თავისუფლების უზრუნველყოფაა. რაც ნიშნავს იმას, რომ მთავრობა ქმნის კერძო სექტორის განვითარების აუცილებელ პირობებს თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობებისა და სახელმწიფო რეგულაციების მოდელთან ოპტიმალური შერწყმით, სადაც უზენაესი იქნება საკუთრების უფლების დაცვა, კონკურენციის წახალისება და სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევა სამეწარმეო საქმიანობაში. სახელმწიფოს მონაწილეობა ეკონომიკურ აქტივობაში შემოიფარგლება მხოლოდ იმ სფეროებში საქმიანობით, რომლებშიც კერძო სექტორი სუსტი და არაეფექტიანია.

დადგენილების მიხედვით, ეკონომიკის განვითარების ხელისშემშლელ მთავარ ფაქტორად დასახელდა კერძო სექტორის დაბალი კონკურენტუნარიანობა, არასათანადოდ განვითარებული ადამიანური კაპიტალი და ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა. ამ პრობლემის შესამსუბუქებლად შემდეგი ამოცანებია დასახული: ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა და სამართლიანი და დაცული ბიზნესგარემოს შექმნა; ინოვაციებისა და სამეწარმეო უნარების განვითარება და ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ზრდა; რეგიონალური განვითარების პოლიტიკის ეფექტიანი დაგეგმვა და განხორციელება რეგიონის შედარებითი უპირატესობის, სპეციფიკისა და პოტენციალის გათვალისწინებით. ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მოწესრიგება; ინოვაციური საქმიანობის და უახლესი ტექნოლოგიების გადაცემის და დანერგვის კომპლექსური ხელშეწყობა; კვლევისა და განვითარებისათვის საჭირო ფინანსებზე ხელმისაწვდომო-

60 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისი დადგენილება ქ. თბილისი. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე. გვ 3.



ბის გაუმჯობესება და მათი კომერციალიზაციის ხელშეწყობა; ინოვაციისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურის განვითარება; ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების დაცვის გაძლიერება; თანამედროვე ტექნოლოგიებზე ორიენტირებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა; ექსპორტის გაფართოება და დივერსიფიცირება; აგრარული პროდუქტის ექსპორტის ხელშეწყობა; ექსპორტის განვითარების დამხმარე სისტემების შექმნა; საერთაშორისო სავაჭრო ურთიერთობების განვითარება/ გაღრმავება; ინვესტიციების ხელშეწყობა ენერჯეტიკის, ტრანსპორტის და ლოგისტიკის სფეროში; სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება; კონკურენტული გარემოს ფორმირება და ინფორმაციული სისტემების განვითარება. ამგვარად დადგენილებაში მკაფიოდ არის განსაზღვრული ის ამოცანები, რომელიც ხელს შეუწყობს გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდის საფუძვლების შექმნას და მწარმოებლურობის ზრდას.

2016 წელს საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება და კეთილდღეობა“, რომელიც ოთხპუნქტიანი გეგმის სახით არის ცნობილი და მიზნად ისახავს სწრაფი განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევას<sup>61</sup>.

როგორც უკვე ავლიშნეთ, პროგრამა მოიცავს ოთხ პუნქტს:

- დემოკრატიული განვითარება;
- ეკონომიკური განვითარება;
- სოციალური განვითარება;
- საგარეო ურთიერთობები, უსაფრთხოება და თავდაცვა.

ჩვენი ანალიზის მიზნებიდან გამომდინარე, ძირითადად შევეხებით მეორე პუნქტის განხილვას. მეორე პუნქტი, რომელიც გულისხმობს ეკონომიკურ განვითარებას, მოიცავს შემდეგ მიმართულებებს: მაკროეკონომიკური სტაბილურობა (დასაქმება, ბიზნესგარემო), ეკონომიკური რეფორმები (კაპიტალის ბაზრის რეფორმა, საპენსიო რეფორმა, მიწის რეფორმა, საჯარო-კერძო პარტნიორობის სისტემის განვითარება), სივრცითი მოწყობა, საგარეო სავაჭრო ურთიერთობები, ინფრასტრუქტურული განვითარება, დარგობრივი ეკონომიკური პოლიტიკა, რეგიონალური ეკონომიკური პოლიტიკა და გარემოს დაცვა.

დარგობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის მიმართულებაში საუბარია ეკონომიკური ზრდის მამოძრავებელი დარგების გარდაქმნა-განვითარებაზე. პრიორიტეტებად გამოყოფილია:

- **ენერჯეტიკა** – ენერჯეტიკული უსაფრთხოებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლების უზრუნველყოფით;
- **სოფლის მეურნეობის** კონკურენტუნარიანობის ამაღლება, მაღალხარისხიანი პროდუქციის წარმოების სტაბილური ზრდა, სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, სურსათის უვნებლობა და სოფლის განვითარება. ამ მიზნის მისაღწევად დასახულია შემდეგი ამოცანები: კოოპერატივების განვითარების მხარდაჭერა, მიწის ფონდის რაციონალური მართვა, დეგრადირებული ნიადაგების გამოკვლევა და მათი ნაყოფიერების აღდგენა-გაუმჯობესების ღონისძიებების გატარება; მოსავლის აღების შემდგომი ტექნოლოგიების დანერგვა; აგროდაზღვევის პროექტების დახვეწა; სარწყავი (საირიგაციო) და დამშრობი (სადრენაჟე) სისტემები განვითარება და გაუმჯობესება; ფერმერებისთვის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ზრდა, სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვა; აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია ადგილობრივ და საერთაშორისო ბაზრებზე.

61 სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 წ. თავისუფლება სწრაფი განვითარება კეთილდღეობა. ნოემბერი 2016.

- საქართველოს ხელსაყრელი გეოგრაფიული მდებარეობიდან გამომდინარე, ერთიანი სატრანსპორტო სისტემის ჩამოყალიბება და სატრანზიტო პოტენციალის მაქსიმალური გამოყენება.
- ტურიზმის განვითარება კვლავ რჩება მთავრობის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მნიშვნელოვანი მამოძრავებელი ძალა. დარგის განვითარებისათვის დაგეგმილია შემდეგი ღონისძიებების განხორციელება: საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწესრიგება და განვითარება, კულტურულ ძეგლებთან და სხვა ღირსშესანიშნაობებთან მისასვლელი გზების კეთილმოწყობა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის დადგენილებაში საუბარია, რომ მრეწველობის განვითარების დონე და მისი საექსპორტო პოტენციალი დაბალია, ექსპორტი არადივერსიფიცირებულია, მცირეა მისი დამატებული ღირებულება, სუსტია ახალ ბაზრებზე შეღწევის და დამკვიდრების მაჩვენებლები, ხოლო ამის შედეგია დასაქმების ზრდის ძალზე დაბალი ტემპი, – მთავრობის 2016-2020 პროგრამაში ამ პრობლემის მოსაგვარებლად არანაირი ღონისძიება არ არის დაგეგმილი.

## 4.2. ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების გავლენა

სამეწარმო პოლიტიკის კუთხით მნიშვნელოვანი დოკუმენტია „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, რომლის განუყოფელი ნაწილია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩამოყალიბება, მიზნად ისახავს ევროკავშირის შიდა ბაზარზე საქართველოს ეტაპობრივ ეკონომიკურ ინტეგრაციას და ახალ პერსპექტივებს ქმნის ქართული კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად. აღნიშნული პროცესი ითვალისწინებს ვაჭრობის სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და ინსტიტუტების ეტაპობრივ დაახლოებას ევროკავშირის შესაბამის რეგულაციებთან და სისტემებთან. შესაბამისად, საქართველოს საქონელს და მომსახურებას გზა გაეხსნება ევროკავშირის შიდა ბაზარზე, შეიქმნება ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის მაქსიმალურად გამოყენების საფუძველი, მოიმატებს ქვეყნის საინვესტიციო მიმზიდველობა და გაიზრდება ქვეყანაში ინვესტიციების მოზიდვის ახალი შესაძლებლობები.

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა მცირე და საშუალო მეწარმეობის პოლიტიკის განხორციელება ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის პრინციპების გათვალისწინებით. მცირე და საშუალო მეწარმეობის პოლიტიკის იმპლემენტაცია ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის პრინციპების შესაბამისად გათვალისწინებულია ასოცირების შეთანხმების მე-6 კარის მე-5 თავში – „სამრეწველო და სამეწარმეო პოლიტიკა და სამთო-მოპოვებითი მრეწველობა“ (მუხლი 313, 314, 315). მცირე ბიზნესის აქტის მთავარი პრინციპი „უპირველესად იფიქრე მცირეზე“ ხაზს უსვამს მცირე და საშუალო მეწარმეებთან კონსულტაციებისა და მათი მოთხოვნების გათვალისწინების მნიშვნელობას.

ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ფარგლებში საქართველოს სამოქმედო გეგმის მიხედვით 2014-2017 წლებში ვაჭრობისა და ვაჭრობასთან დაკავშირებულ საკითხებში პრიორიტეტებად განისაზღვრა<sup>62</sup>:

- მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის მიღება 2016-2020 წლებისთვის, რომელიც იქნება საქართველოს მთავარი სტრატეგიული

62 საქართველოს სამოქმედო გეგმა ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) განხორციელებისათვის 2014 – 2017 წწ.

დოკუმენტი მცირე და საშუალო მეწარმეობის შესახებ პოლიტიკის ფორმირებისა და მხარდაჭერისათვის;

- მცირე და საშუალო მეწარმეთათვის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება;
- სამეწარმეო სწავლების გაუმჯობესება ევროკავშირის პრაქტიკის შესაბამისად;
- ინოვაციური მეწარმეობის წასახალისებლად კონკრეტული მხარდამჭერი ღონისძიებების გატარება;
- საქართველოს ექსპორტის სტრუქტურის დივერსიფიკაცია;
- ქართული ბიზნესის, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო საწარმოების ევროკავშირის მოთხოვნებთან დაახლოებული კანონმდებლობის დანერგვისათვის მომზადებისა და ადაპტაციის ხელშეწყობა;

2016 წლის დასაწყისში, მთავრობის დადგენილებით მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია დამტკიცდა<sup>63</sup>. მისი ეფექტიანი იმპლემენტაციის მიზნებად განისაზღვრა (საბაზისო – 2013 წელი):

1. 2020 წლისთვის მცირე და საშუალო საწარმოების გამოშვების ზრდა წლიურად საშუალოდ 10%-ით;
2. 2020 წლისთვის მცირე და საშუალო საწარმოებში დასაქმებულთა ზრდა 15%-ით;
3. 2020 წლისთვის მწარმოებლურობის ზრდა 7%-ით.

**დიაგრამა 5. მცირე და საშუალო მეწარმეთა/ინოვაციების განვითარების სტრატეგიის შესრულების შეფასება<sup>64</sup>**

	ზოგადი შეფასება	ინსტიტუციონალური მოწყობის მიმართულება	კომპეტენციის გამდიდრება	ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი	სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავება და დანერგვა
რეფორმების შესრულების პირველი ფაზა	24,72%	25,6%	26,08%	28,28%	13,76%
რეფორმების შესრულების მეორე ფაზა	39,2%	40%	40%	40%	35,56%

ამ მიზნების მისაღწევად, საქართველოს მთავრობამ დაიწყო რეფორმების განხორციელება. რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტებია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან არსებული სააგენტოები: „აწარმოე საქართველოში“ და „ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო“, რომელთა საქმიანობის შესახებ მოგვიანებით დეტალურად ვისაუბრებთ. რეფორმა მოიცავს ორ

63 საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის №100 დადგენილება „საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2016-2020 წლებისთვის და საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“

64 რეფორმატორი. რეფორმა: მცირე და საშუალო ბიზნესი/ინოვაციების განვითარება -ის 2017 ფაზა 1-სათვის. <https://reformeter.iset-pi.ge/ka/reforms/mcire-da-sashualo-biznesis-slash-inovaciebis-ganvitareba/2017-phase-1>



ფაზას, რომლის მიზანია ინსტიტუციური მოწყობა, კომპეტენციების გაძლიერება, შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და ბიუჯეტით ხელშეწყობა და სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნა.

რეფორმების პირველ ფაზაში შემუშავდა მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია; მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა, საქართველოს ინოვაციების სტრატეგია და საქართველოს ინოვაციების სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. მთავრობის მიერ ჩატარებული კვლევების მიხედვით რეფორმების პირველი ფაზის განხორციელება საშუალოდ შეფასდა 24,72%-ით. სადაინაც ინსტიტუციონალური მოწყობის მიმართულება – 25,6%-ით, კომპეტენციის გაძლიერება – 26,08%-ით, ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი – 28,28%-ით, ხოლო სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავება და დანერგვა შეფასდა – 13,76%-ით. რეფორმების განხორციელების მეორე ფაზა საშუალოდ შეფასდა 39,2%, სადაინაც ინსტიტუციონალური მოწყობის მიმართულება – 40 %-ით, კომპეტენციის გაძლიერება – 40 %-ით, ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი – 40%-ით, ხოლო სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავება და დანერგვა – 35,56%-ით (იხ ცხრილი 5).

### 4.3. სამეწარმეო პოლიტიკის განმახორციელებელი ინსტიტუტები

#### 4.3.1. სააგენტო „აწარმოე საქართველოში“

ამნაწილში გავაანალიზებთ სამრეწველო და საწარმოო პოლიტიკის განმახორციელებელ ინსტიტუციების საქმიანობას. კერძოდ, სააგენტოს „აწარმოე საქართველოში“ და „ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარების“ სააგენტოს. სააგენტო „აწარმოე საქართველოში“ ორიენტირებულია სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესებაზე, კერძო სექტორის განვითარებაზე, მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობაზე. ამ მიზნის მიღწევაში ხორციელდება შემდეგი სახის პროგრამები:

- მიკრო და მცირე მეწარმეობის ხელშეწყობის პროგრამა;
- სასტუმრო ინდუსტრიის მხარდაჭერა;
- ექსპორტის ხელშეწყობა;
- მოდის ინდუსტრია.

2015 წლის განმავლობაში სააგენტო მეწარმეობის განვითარების მიზნით ფოკუსირებას ახდენდა მრეწველობის განვითარებაზე, ქართული პროდუქციისა და მომსახურების დივერსიფიკაციასა და ახალი, პერსპექტიული სექტორების იდენტიფიცირებაზე. თუმცა უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ახალი საწარმოების დაფუძნება და სამუშაო ადგილების შექმნა. ამ მხრივ აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2015 წლის მონაცემებით მეწარმეობის განვითარების სააგენტომ სხვადასხვა სახის მომსახურება შესთავაზა 79 ბიზნესს, რომელთაგან 34 სრულიად ახალი საწარმოა. მოცემული ბიზნესების მიერ განხორციელებული ინვესტიცია 205,1 მილიონ ლარს უტოლდება, შექმნილი სამუშაო ადგილების რიცხვი კი 3835 შეადგენს.<sup>65</sup>

რეგიონების მიხედვით ჯამური ინვესტიცია შემდეგნაირად განაწილდა (იხ . ცხრილი 7). ცხრილიდან ჩანს, რომ განხორციელებული ინვესტიციების დიდი წილი მოდიოდა სამეგრელო-ზემო სვანეთზე, ქვემო ქართლზე, თბილისსა და მცხეთა-მთიანეთზე.

65 აწარმოე საქართველოში. წლიური ანგარიში 2015.



**ცხრილი 7. განხორციელებული ინვესტიცია რეგიონების მიხედვით 2015 წელი (მლნ ლარი)<sup>66</sup>**

თბილისი	26,5
ქვემო ქართლი	49,9
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	55,9
კახეთი	20,5
აჭარა	19,3
გურია	4,9
შიდა ქართლი	4,8
მცხეთა-მთიანეთი	21,3
იმერეთი	7,9

რაც შეეხება სექტორების მიხედვით განხორციელებულ ინვესტიციებს, ის შემდეგნაირად განაწილდა: ინდუსტრიული მიმართულებით დაფინანსდა 104 პროექტი 253,2 მლნ ჯამური ინვესტიციით, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო მიმართულებით 29 პროექტი 102,4 მლნ ჯამური ინვესტიციით. როგორც ავლნიშნეთ ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება, რომელსაც ანხორციელებს მეწარმეობის განვითარების სააგენტო არის ექსპორტის მხარდაჭერა. კერძოდ, მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს მხარდაჭერით 113-მა მონაწილემ 9 ქვეყანაში 7 საერთაშორისო გამოფენასა და 8 საერთაშორისო ფორუმსა თუ სავაჭრო მისიაში მიიღო მონაწილეობა სხვადასხვა სახის საერთაშორისო ღონისძიებებზე. საერთო ჯამში ექსპორტზე ორიენტირებულ ქართულ კომპანიებსა და მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს შორის გაფორმებული კონტრაქტების ჯამურმა ღირებულებამ 40 მილიონ ლარს გადააჭარბა.

2016 წელს 3370-მა ბენეფიციარმა მიიღო ფინანსური მხარდაჭერა, რომელიც განისაზღვრა 232 მილიონი ლარით. განხორციელებული დახმარებით შეიქმნა დაახლოებით 15000-მდე სამუშაო ადგილი. დახმარება ასევე მოიცავდა ტრენინგებსა და კონსულტაციებს. დაახლოებით ჩატარდა 9000-მდე ტრენინგი და 15000-მდე კონსულტანცია. ხოლო 200-მდე კონსულტაცია ჩაუტარდათ კომპანიებს DCFTA -ის შესახებ (იხ. ცხრილი 8).

გარდა ამისა კოორდინაციის პრობლემის აღმოფხვრისათვის, რომლის შესახებ ზემოთ ვისაუბრეთ, სააგენტო რეგულარულად აანალიზებს ბაზარზე არსებულ ტენდენციებს ეკონომიკურად მომგებიანი ბიზნესების იდენტიფიცირების მიზნით, რომელთა წახალისება მეტი ეფექტის მომტანი იქნება. ანალიზისა და კერძო სექტორთა კომუნიკაციის შედეგად სააგენტოს ინიციატივით სახელწმიფო პროგრამას დაემატა ორი კომპონენტი, კერძოდ სასტუმრო ბიზნესის თანადაფინანსების სქემა და საქართველოში კინოწარმოების განვითარების ხელშეწყობა.<sup>67</sup>

**ცხრილი 8. მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს შედეგები 2016 წელი**

მიიღო ფინანსური მხარდაჭერა	3370
გაცემული სესხების მოცულობა	232 მლნ ლარი
კერძო სექტორის მიერ სააგენტოს ხელშეწყობით	385 მლნ ლარი
განხორციელებული ინვესტიციის მოცულობა	

66 აწარმოე საქართველოში. წლიური ანგარიში 2015.

67 აწარმოე საქართველოში. წლიური ანგარიში 2016

შექმნილი ახალი სამუშაო ადგილების რაოდენობა	>15000
ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობა	>9000
გაწეული კონსულტაციების რაოდენობა	>15000
გაწეული კონსულტაციების რაოდენობა (DCFTA-სთან მიმართებაში)	>200

მხარდაჭერის სახით ინვესტიციების დიდი წილი მოდის სამშენებლო მასალების წარმოებაზე, საკვებ პროდუქტებსა და ქაღალდისა და შესაფუთი მასალების წარმოებაზე, რაც განპირობებულია ბაზარზე არსებული მოთხოვნით (იხ. ცხრილი 9).

### ცხრილი 9. ინვესტიციების მოცულობა სექტორების მიხედვით <sup>68</sup>

	2016	2017
სამშენებლო მასალები	20,3%	36
საკვები და სასმელი პროდუქტები	20,0%	43%
ქაღალდები და შესაფუთი მასალები	15,6%	6%
სამკერვალო ინდუსტრია	9,6%	8%
პლასტმასის ნაწარმი	8,6%	4%
ფარმაცევტიკა და ქიმიური მრეწველობა	8,1%	1%
ლითონები	7,5%	0%
ელექტროტექნიკური მოწყობილობა	4,2%	
ხის გადამამუშავება	0,5%	1%
სხვა მრეწველობა	5,5%	

2016 წელს ინდუსტრიული მიმართულებით დაფინანსებული პროექტების რაოდენობა იყო 150. აქედან 62 ახალი ბიზნესის წამოწყებას ემსახურებოდა, ხოლო 88 – არსებული ბიზნესის გაფართოებას. გაცემული სესხის მოცულობამ შეადგინა 215,5 მლნ ლარი, ხოლო სააგენტოს ხელშეწყობით კერძოს სექტორის მიერ განხორციელებულმა ინვესტიციების მოცულობამ შეადგინა 328,5 მლნ ლარი და განხორციელებული ინვესტიციებით დასაქმდა 6498 ადამიანი.

რეგიონების მიხედვით 2016 წელს განხორციელებული პროექტების რაოდენობით ლიდერობს თბილისი 86 პროექტით, შემდეგ მოდის ქვემო ქართლი 16 პროექტით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა – 13 პროექტით, მცხეთა-მთიანეთი – 12 პროექტით, იმერეთი – 11 პროექტით.

- 2018 წლის მაისის მონაცემებით „აწარმოე საქართველოში“ პროექტის ფარგლებში, სულ 2014 წლიდან მოყოლებული მხარდაჭერილია 367 პროექტი (მოიცავს ინდუსტრიულ, სოფლის, სასტუმროს და ქონების მიმართულებებს), რომელთა ჯამური ინვესტიციის მოცულობა 888 მლნ ლარზე მეტია, საიდანაც კომერციული ბანკების მიერ დამტკიცებული სესხების მოცულობა 460 მლნ ლარზე მეტია<sup>69</sup>.

68 „აწარმოე საქართველოში“. წლიური ანგარიში 2016, 2017.

69 „აწარმოე საქართველოში“. სახელმწიფო პროგრამის „აწარმოე საქართველოში“ მონაცემები <http://enterprisegeorgia.gov.ge/ge/media-center/news/saxelmwifo-programis-awarmoe-saqarTveloSi->

- 2015-2018 წლის მონაცემებით, სააგენტოს „აწარმოე საქართველოში“ ფარგლებში, მხარდაჭერილია 5 313 პროექტი, რომელთა ჯამური ინვესტიციის მოცულობა შეადგენს 50 მლნ ლარამდე, ამასთანავე თანადაფინანსების სახით გაიცა 22 949 474 ლარი 8 412 ბენიფიციარზე.<sup>70</sup>

სააგენტოს ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას საექსპორტო პოტენციალის ზრდა წარმოადგენს. ექსპორტის ხელშეწყობის მიმართულებით სააგენტოს მთავარ მიზნებია: საექსპორტო პროდუქციის პოპულარიზაცია, საექსპორტო ბაზრების, პროდუქტებისა და მომსახურების დივერსიფიცირება; ექსპორტის წილის ზრდა.

ამ მიზნების მისაღწევად სააგენტო კომპანიებს ეხმარება შემდეგი მექანიზმის გამოყენებით:

- საერთაშორისო გამოფენებზე ქართული კომპანიების მონაწილეობა;
- სავაჭრო მისიების ორგანიზება;
- განათლებაზე ხელმისაწვდომობა;
- კატალოგების გამოცემა და სავაჭრო ვებ-პორტალზე [www.tradewithgeorgia.com](http://www.tradewithgeorgia.com) რეგისტრაცია.

2016 წლის განმავლობაში სააგენტოს დახმარებით ქართულ კომპანიებს მიეცათ 10 ახალ საექსპორტო ბაზრებზე გასვლის შესაძლებლობა. 100-მა კომპანიამ მიიღო მონაწილეობა საერთაშორისო ღონისძიებებში. 1000-ზე მეტი კონტაქტი დამყარდა საერთაშორისო ღონისძიებებზე. გაფორმებული კონტრაქტების მოცულობამ 55 მილიონს ლარს გადააჭარბა. 220-ზე მეტ კომპანის გაუწიეს კონსულტაცია ღრმა და ყოვლის მომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ<sup>71</sup>. 2017 წლისათვის ქართულ კომპანიებს მიეცათ 7 ახალ საექსპორტო ბაზრებზე გასვლის შესაძლებლობა. 135-მა კომპანიამ მიიღო მონაწილეობა საერთაშორისო ღონისძიებებში. გაფორმებული კონტრაქტების მოცულობამ გადააჭარბა 8 მილიონ დოლარს.

#### 4.3.2. საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სააგენტო

სამრეწველო პოლიტიკის განმახორციელებელი კიდევ ერთი სახელმწიფო ინსტიტუტია საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სააგენტო, რომლის ძირითადი მიზანია ინოვაციური და ტექნოლოგიური საქმიანობის სტიმულირება, ცოდნისა და ინოვაციების კომერციალიზაციის ხელშეწყობა, ინოვაციების მაღალტექნოლოგიური პროდუქტის ექსპორტის ზრდისათვის შესაფერისი გარემოს შექმნა. ამ მიზნის მისაღწევად მის ძირითად საქმიანობებს მიეკუთვნება შემდეგი პროექტების განხორციელება: ბიზნესინკუბატორი, სტარტაპ მეგობრული, სტარტაპ ბითსი, IT ტრენინგები, IT სპეციალისტები.

- ბიზნესინკუბატორი არის დამწყები ბიზნესის ხელშეწყობის პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს ინოვაციური იდეების მქონე ახალბედა მეწარმეებს ხელი შეუწყოს ბიზნესიდეების წარმატებულ ბიზნესად განვითარებაში;
- სტარტაპ მეგობრულის მიზანია ქართულ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა ინოვაციებისა და სტარტაპების სწრაფი განვითარების ხელშესაწყობად.

[monacemebi?id=738](http://monacemebi?id=738)

70 „აწარმოე საქართველოში“. სახელმწიფო პროგრამის „აწარმოე საქართველოში“ მონაცემები <http://enterprisegeorgia.gov.ge/ge/media-center/news/mikro-da-mcire-mewarmeobis-xelSewyobis-programa1528202850?id=739>

71 „აწარმოე საქართველოში“. სახელმწიფო პროგრამის „აწარმოე საქართველოში“ მონაცემები <http://enterprisegeorgia.gov.ge/ge/media-center/news/mikro-da-mcire-mewarmeobis-xelSewyobis-programa1528202850?id=739>

- სტარტაპ ბითსის ფარგლებში ხორციელდება საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება წარმატებულ ადამიანებთან, მათ შორის წარმატებულ დამწყებ მეწარმეებთან რეგულარული შეხვედრებითა და გამოცდილების გაზიარებით, IT ტრენინგებით ხდება.
- IT ტრენინგები. სააგენტოს მიზნიდან გამომდინარე, რომელიც მიმართულია საინფორმაციო საზოგადოებისთვის პროექტების ფორმირებასა და სახელმწიფო პროგრამების ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობაზე, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების კოორდინირებასა და ყველა სფეროში ინოვაციების შეღწევის ხელშეწყობაზე და გამოყენების ეფექტურობის ამაღლებაზე, სააგენტო რეგულარულად ანხორციელებს ტრენინგებს;
- IT სპეციალისტები. ხორციელდება საქართველოში არსებული IT სპეციალისტების ერთიან ბაზაში გაერთიანება, მათი დასაქმების ხელშეწყობა და კომერციალიზაცია.

სტარტაპებისა და დამწყები მეწარმეების დაფინანსების ხელმისაწვდომობის მიზნით როგორც კომერციალიზაციის, ასევე კვლევა-განვითარების ეტაპზე, სააგენტო სთავაზობს შემდეგი სახის დაფინანსების პროგრამებს:

- პროგრამა „სტარტაპ საქართველო“;
- მცირე გრანტები;
- თანადაფინანსების გრანტი.

2016 წელს სააგენტომ განახორციელა მნიშვნელოვანი აქტივობები შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

- სამართლებრივი რეფორმის განხორციელება ინოვაციების სფეროში;
- ინოვაციების ინფრასტრუქტურის შექმნა და განვითარება;
- ინოვაციების და მეწარმეობის მხარდასაჭერი საგანმანათლებლო ღონისძიებების განხორციელება;
- ინოვაციების და მეწარმეობის ტექნიკური მხარდაჭერა;
- ფინანსებთან წვდომის მხარდაჭერა;
- კვლევები და განვითარების (R&D) სექტორის გაძლიერების ხელშეწყობა;
- საერთაშორისო თანამშრომლობის დამყარება ინოვაციების, ტექნოლოგიების და კვლევების განვითარებისათვის;

## 4.4. პოლიტიკის შედეგები

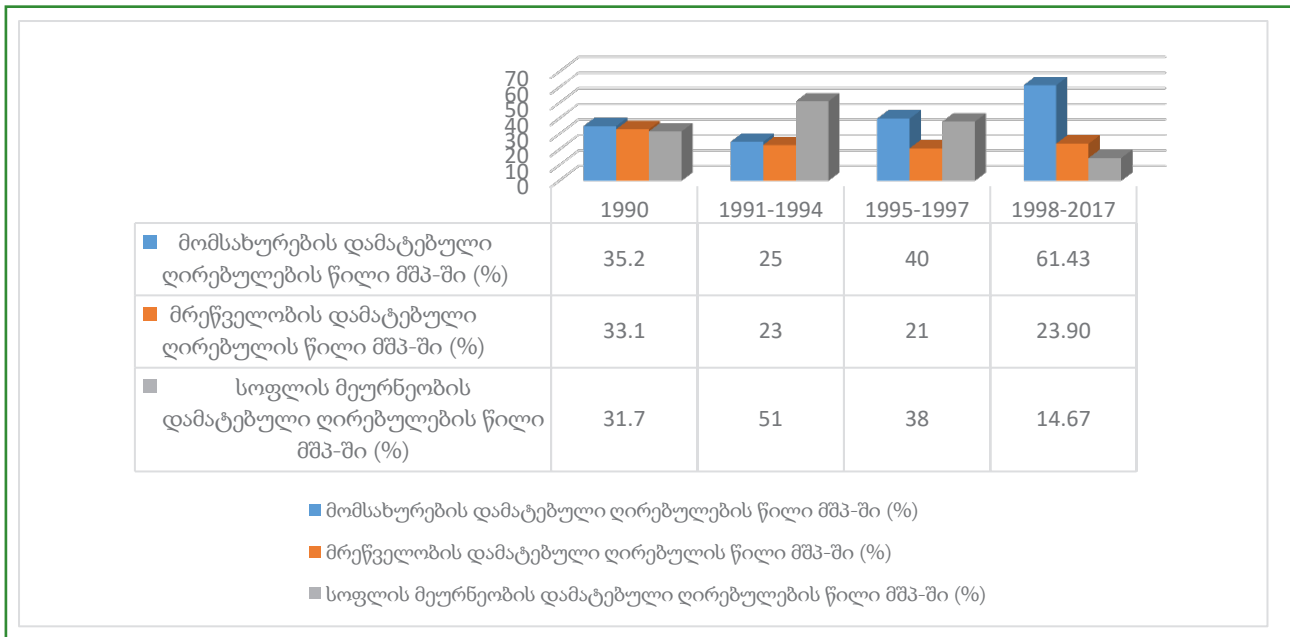
### 4.4.1. მწარმოებლურობის ანალიზი სექტორების მიხედვით

ახლა კი გავაანალიზოთ აგრეგირებული მონაცემები, რათა დავინახოთ, თუ როგორ აისახა სახელმწიფო პროგრამები სტრუქტურულ ცვლილებაზე და ბიზნესსექტორის ისეთ მაჩვენებლებზე, როგორცაა გამოშვება, დასაქმება, მწარმოებლურობა.

პირველ რიგში განვიხილოთ სტრუქტურული ცვლილების მოდელი და შევაფასოთ სექტორების წვლილი მშპ-ის ფორმირებაში. ამ მხრივ, 1990-2017 წლებში სტრუქტურული ცვლილებების პერიოდი შეიძლება დავყოთ ოთხ ეტაპად. პირველი ეტაპი 1990 წლამდე, როდესაც სოფლის მეურნეობას, მომსახურებას და მრეწველობას თანაბრად შეაქვს წვლილი მშპ-ის ფორმირებაში. მეორე ეტაპი, როდესაც მრეწველობის და მომსახურების წილი მშპ-ში მცირდება და იზრდება სოფლის მეურნეობის წილი. მესამე ეტაპი, როდესაც სოფლის მეურნეობის დამატებული ღირებულების წილი მშპ-ში იწყებს შემცირებას, ხოლო მომსახურების დამატებული ღირებულების წილი იზრდება. და მეოთხე ეტაპი, როდესაც მრეწველობის წილი მშპ-ში სტაბილურდება საშუალოდ 23%-ზე, მკვეთრად იზრდება მომსახურების წილი 61%-მდე და მკვეთრად მცირდება სოფლის მეურნეობის წილი და სტაბილურდება საშუალოდ 14%-მდე. (იხ. დიაგრამა 6).

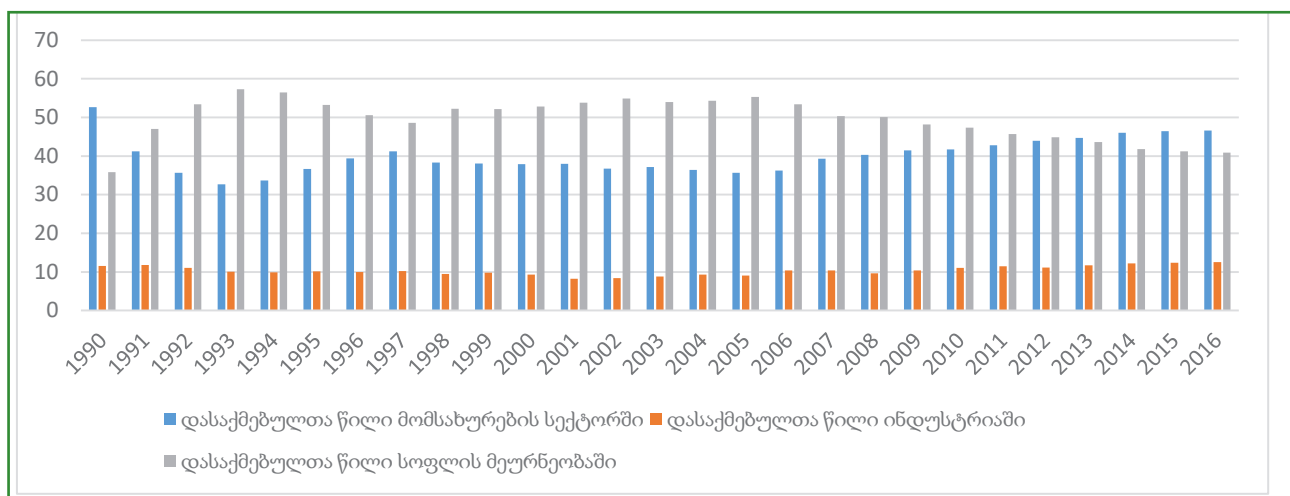


**დიაგრამა 6. მრეწველობის, სოფლის მეურნეობისა და მომსახურების დამატებული ღირებულების წილი მშპ-ში (%)<sup>72</sup>**



თუმცა, სექტორებს შორის დასაქმების კუთხით მსგავსი ვითარება არ შეიმჩნევა. 1990 წელს დასაქმებულთა წილი შემდეგნაირად იყო გადანაწილებული. მომსახურების სექტორში 52% იყო დასაქმებული, ინდუსტრიაში – 11%, ხოლო სოფლის მეურნეობაში – 35%-ი. 1994 წელს სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა წილი 55%-მდე გაიზარდა, თუმცა მომდევნო წლებში ოდნავ შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. მაგალითად 2016 წელს სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა წილი 41%-ი იყო. რაც შეეხება მომსახურების სექტორში დასაქმებულთა წილს, წლების განმავლობაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. 2016 წლის მონაცემებით დასაქმებულთა 46% მოდიოდა მომსახურებაზე. ხოლო ინდუსტრიაში დასაქმებულთა წილი სტაბილურად ინარჩუნებს საშუალოდ 11%. 2016 წელს ინდუსტრიაში დასაქმებულთა წილი 12% იყო (იხ. დიაგრამა 7).

**დიაგრამა 7. დასაქმებულთა წილი ეკონომიკის სექტორების მიხედვით 1990-2017 წწ. (%)<sup>72</sup>**



72 The World Bank data. <https://data.worldbank.org/country/georgia>

როგორც უკვე ავლნიშნეთ, მწარმოებლურობის ზრდა დაკავშირებულია სტრუქტურულ ცვლილებასთან. ამ კუთხით საინტერესოა გავანალიზოთ შრომის მწარმოებლურობის დინამიკა სექტორებს შორის. ცხრილი 10 აჩვენებს ეკონომიკური საქმიანობის ჯგუფების შრომის მწარმოებლურობის წილის დინამიკას მთლიან მწარმოებლურობაში. 2006 წელს შრომის მაღალი მწარმოებლურობით, თუმცა კლებადი დინამიკით, ხასიათდებოდა ინფორმაცია და კომუნიკაციის სექტორი. 2017 წელს შრომის მწარმოებლურობა ამ სექტორში 2-ჯერ შემცირდა. შემდეგ ლიდერობს მრეწველობა, რომლის შრომის მწარმოებლურობის წილი ასევე მცირედით კლებულობს. 2017 წელს შრომის მწარმოებლურობის წილი მრეწველობაში იყო 11%, რაც ორჯერ მეტია სოფლის მეურნეობის შრომის მწარმოებლურობაზე. ეს გასაგებიც არის, ვინაიდან სოფლის მეურნეობაში ძირითადად არაფორმალური დასაქმება სჭარბობს. არაფორმალურად დასაქმებულები ძირითადად დაბალ კვალიფიციურ სამუშაო ძალას წარმოადგენს, რომელთა გადამზადება თითქმის არ ხორციელდება. გარდა ამისა, სოფლის მეურნეობაში შრომის მწარმოებლურობის ზრდა იზღუდება არაკვალიფიციური ადამიანური რესურსების, განუვითარებელი ინფრასტრუქტურის, არასაიმედო ლოგისტიკის და ფინანსური რესურსებისადმი წვდომის სირთულეების გამო.

**ცხრილი 10. შრომის მწარმოებლურობა წილი (%) ეკონომიკური საქმიანობის სახეების მიხედვით<sup>73</sup>**

	სოფლის, სატყეო და თევზის მეურნეობა	მრეწველობა	მშენებლობა	საბითუმო და საცალო ვაჭრობა; ავტომობილების და მოტოციკლების რემონტი	ტრანსპორტირება და დასაწყობება	განთავსების საშუალებებით უზრუნველყოფის და საკვების მიწოდების საქმიანობები	ინფორმაცია და კომუნიკაცია	უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საქმიანობები
2006	4,4	12,6	10,8	6,2	11,1	6,3	21,7	4,7
2007	5,9	12,1	10,4	7,2	9,7	5,3	19,1	5,5
2008	7,1	12,1	10,8	7,6	8,4	5,8	18,3	6,9
2009	5,4	11,4	11,7	7,0	8,4	5,8	17,6	8,5
2010	4,5	12,1	10,8	7,6	9,1	5,7	16,3	8,0
2011	6,5	12,3	11,4	6,6	10,7	5,3	12,4	6,3
2012	5,2	10,5	12,1	5,9	9,5	4,7	10,3	5,4
2013	4,7	10,8	9,5	5,6	9,7	4,5	9,8	6,6
2014	5,2	12,8	11,2	5,8	10,3	4,8	11,2	8,1
2015	5,0	11,4	13,2	5,3	10,6	5,1	11,1	8,2
2016	4,9	11,1	14,9	5,0	8,9	5,4	10,2	8,9
2017	5,0	11,5	14,9	5,5	9,3	6,4	9,9	8,8

ცხრილი 11 გვიჩვენებს სტრუქტურული ცვლილებების მაჩვენებელს. როგორც ცხრილიდან ჩანს, რეფორმების მეორე ტალღის შემდეგ სტრუქტურულმა ცვლილებებმა პოზიტიური წვლილი შეიტანა ზრდაში. 2007-2011 წლებში მთლიანი

<sup>73</sup> გათვლები განხორციელდა ავტორის მიერ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემთა ბაზის საფუძველზე.

მწარმოებლურობის ზრდა იყო დაახლოებით 14%. ზრდა განპირობებული იყო როგორც სექტორებში მწარმოებლურობის ზრდით, ასევე სექტორებს შორის მწარმოებლურობის გადანაცვლებით. განსაკუთრებული როლი ზრდაში ამ უკანასკნელმა შეასრულა. 2012-2017 წლებში მთლიანი მწარმოებლურობის ზრდა უარყოფითია, რაშიც ლომის წვლილი მიუძღვის სექტორებს შორის მწარმოებლურობის უარყოფითი ნიშნით ცვლილებას. მთლიანად 2007-2017 წლებში მწარმოებლურობის ზრდის ტემპი საშუალოდ 5,2%-ია, რაც გამოწვეულია როგორც სექტორებს შორის მწარმოებლურობის გადანაცვლებით, ასევე თავად სექტორებში მწარმოებლურობის დადებითი ცვლილებებით.

**ცხრილი 11. სტრუქტურული ცვლილებების მაჩვენებლები<sup>74</sup>**

	სექტორებში მწარმოებლურობის ცვლილება	სექტორებს შორის მწარმოებლურობის ცვლილება	მთლიანი მწარმოებლურობის ზრდა
2007-2011	8,4	14,4	13,9
2012-2017	0,3	-4,4	-0,7
2007-2017	3,5	5,3	5,2

ახლა კი განვიხილოთ პროდუქციის გამოშვების ცვლილება საწარმოთა ზომის მიხედვით. როგორც ცხრილიდან ჩანს, მსხვილი ბიზნესის პროდუქციის გამოშვება 2004 წლიდან 2007 წლამდე სტაბილურობით ხასიათდება, 27%-იანი საშუალო ზრდის ტემპით. 2008-2009 წლებში იგი მკვეთრად მცირდება, თუმცა ფინანსური კრიზისის შემდეგ ეკონომიკის გაჯანსაღებას მოჰყვება გამოშვების მოცულობის მკვეთრი ზრდა 2010 წელს 28%-ით, ხოლო 2011 წელს 32 %-ით. 2013 წელს მკვეთრად ეცემა მსხვილი ბიზნესის გამოშვება - 1,9%-იანი ზრდით. შემდგომ პერიოდში კვლავ იზრდება 2014-2016 წლებში საშუალოდ 11%-ით.

საშუალო ბიზნესი იგივე ტენდენციით ხასიათდება: 2004-2007 წლებში გამოშვების საშუალო ზრდის ტემპი იყო 34%. 2008 წელს გამოშვების ზრდის ტემპი მკვეთრად ეცემა – 4.2 პროცენტამდე. თუმცა მომდევნო წლებში გამოშვება მკვეთრად იზრდება. მაგალითად 2011 წელს ზრდის ტემპმა შეადგინა 41,3 %, 2012 წელს – 28,3%. 2014 -2016 წლებში გამოშვების საშუალო ზრდის ტემპი იყო დაახლოებით 13 %. რაც შეეხება მცირე ბიზნესს, 2014-2016 წლებში საშუალოდ გამოშვების 16,5%-იანი ზრდა დაფიქსირდა (იხ. ცხრილი 12).

**ცხრილი 12. გამოშვების ზრდის ტემპი (%-ში) საწარმოთა ზომის მიხედვით<sup>75</sup>**

წელი	მსხვილი	საშუალო	მცირე
2004	29,4	17,5	24,7

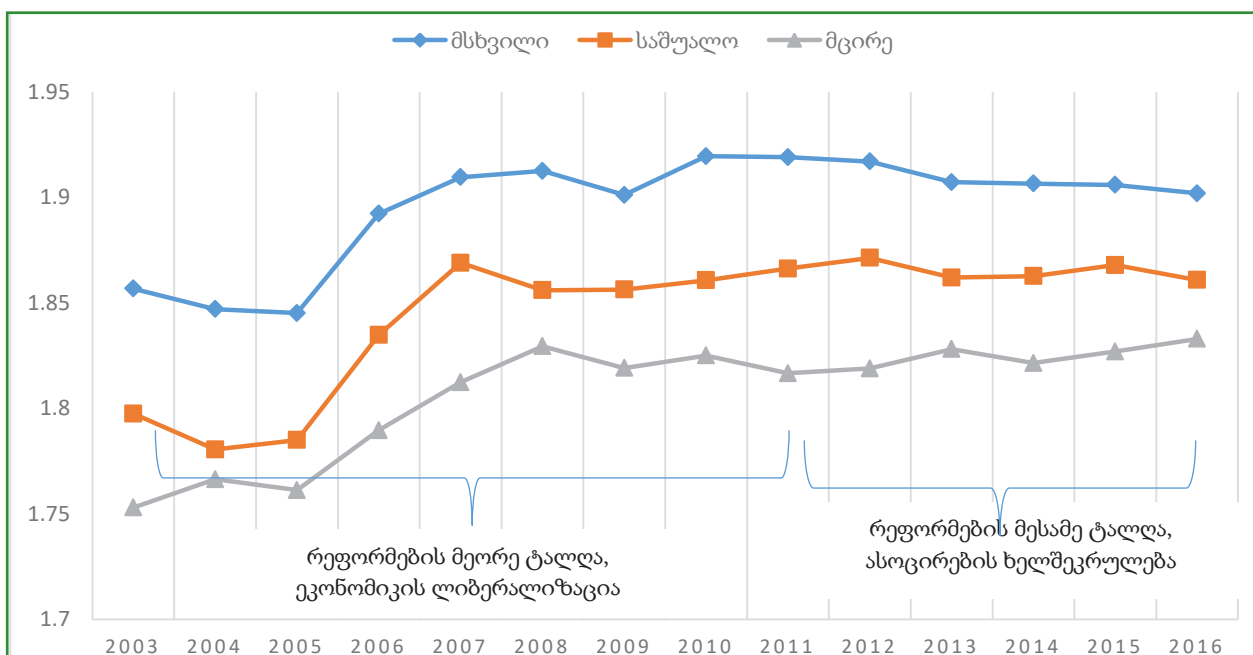
74 გათვლები განხორციელდა ავტორის მიერ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემთა საფუძველზე. გათვლებისას გამოყენებულ იქნა მაკ მილანისა და როდრიკის (McMillan and Rodrick 2011) მეთოდოლოგია:  $\Delta P_t = \sum_{i=1}^n \theta_{i,t-k} \Delta P_{i,t} + \sum_{i=1}^n P_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$ . სადაც  $P_t$  - არის მთლიანი ეკონომიკის შრომის მწარმოებლურობა.  $\theta_{i,t-k}$  - i სექტორში დასაქმებული სამუშაო ძალის წილი t დროში.  $p_{i,t}$  - სექტორის შრომის მწარმოებლურობა.  $\Delta$  სიმბოლო გვიჩვენებს შრომის მწარმოებლურობის და დასაქმების წილის ცვლილებებს t-k და t დროს შორის. ფორმულის მარჯვენა მხარის პირველი პირობა სექტორის შიგნით ცვლილებების კომპონენტია. ხოლო მეორე პირობა გვიჩვენებს სტრუქტურულ ცვლილებებს (ანუ სამუშაო ძალის გადანაცვლებას სექტორებს შორის).

75 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. ბიზნეს სექტორი. [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=211&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=211&lang=geo)

2005	27,9	36,7	42,6
2006	26,9	32,2	21,9
2007	26,0	53,3	13,6
2008	15,6	-4,2	-0,4
2009	-3,5	10,4	32,7
2010	28,2	8,6	20,8
2011	32,6	41,3	73,3
2012	18,3	28,3	15,8
2013	-1,9	-1,6	11,7
2014	7,9	9,5	15,6
2015	11,9	19,8	15,5
2016	13,4	8,9	18,6

დიაგრამა 8 გვიჩვენებს კავშირს შრომის მწარმოებლურობასა და ფირმის სიდიდეს შორის. თეორიულად და ემპირიული კვლევების მიხედვით მსხვილი ფირმები უფრო მეტად მწარმოებლურები არიან. როგორც ცხრილიდან ჩანს, ემპირიული და თეორიული მიგნებები ჭეშმარიტია ქართული ფირმებისათვისაც, ვინაიდან არსებობს კავშირი ფირმის სიდიდესა და მწარმოებლურობას შორის. მსხვილი ბიზნესის შრომის მწარმოებლურობა უფრო მაღალია ვიდრე საშუალო და მცირე ბიზნესის. ეს ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ მრავალი მცირე საწარმო კვლავ მოქმედებს არაფორმალურ სექტორში, ზრდის შეზღუდული შესაძლებლობით. თუმცა, განსხვავება მსხვილ და საშუალო ბიზნესის შრომის მწარმოებლურობას შორის მცირეა. გარდა ამისა, როგორც ცხრილიდან ჩანს, შრომის მწარმოებლურობის მკვეთრი ზრდა ფიქსირდება რეფორმების მეორე ტალღის პერიოდში და 2008 წლიდან სტაბილურდება და არ აქვს ადგილი მკვეთრი ზრდის ტენდენციას.

დიაგრამა 8. შრომის მწარმოებლურობა საწარმოთა ზომის მიხედვით<sup>76</sup>



76 გათვლები განხორციელდა ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემთა ბაზის საფუძველზე.



ასევე ძალზედ საინტერესოა საქართველოს სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის სტრუქტურის ანალიზი ტექნოლოგია-ინტენსიურობის კლასიფიკაციის მიხედვით. როგორც მე-13 ცხრილიდან ჩანს, სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის 43,9 პროცენტი დაფუძნებულია ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაზე, 13,2 პროცენტი დაბალ ტექნოლოგიებზე, 38,7 პროცენტი საშუალო ტექნოლოგიებზე, ხოლო 4,2 პროცენტი მაღალ ტექნოლოგიებზე. თუ შევადარებთ ამ მონაცემებს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს, დავინახავთ, რომ საქართველოს მრეწველობის მიერ მაღალი ტექნოლოგიების გამოყენება საექსპორტო საქონლის საწარმოებლად არასახარბიელოა. კერძოდ, მაღალი ტექნოლოგიების გამოყენების კუთხით პოსტსაბჭოთა ქვეყნებიდან საქართველო ჩამორჩება ესტონეთს, ყაზახეთს, ლატვიას და ლიტვას, თუმცა უსწრებს რუსეთის ფედერაციას, ბელარუსს, სომხეთს და აზერბაიჯანს (იხ. ცხრილი 13).

**ცხრილი 13. სამრეწველო პროდუქტის ექსპორტის სტრუქტურა კლასიფიცირებული ტექნოლოგიების ინტენსიურობის მიხედვით <sup>77</sup>**

	რესურსებზე დაფუძნებული	დაბალ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული	საშუალო ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული	მაღალ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული
საქართველო	43,9	13,2	38,7	4,2
სომხეთი	74,9	9,8	13,9	1,4
აზერბაიჯანი	83,2	4,1	10,6	2,1
ბელარუსი	51,5	13,3	32,2	2,7
ყაზახეთი	53,5	10	18,8	17,2
ესტონეთი	32,5	17,9	29,7	19,8
ლატვია	43,5	18,6	23	14,9
ლიტვა	38,4	21	33,5	7,2
რუსეთის ფედერაცია	70,7	7,6	17,8	3,9

მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელ წლებში ადგილი აქვს მრეწველობაში გამოშვების ზრდას, ფაქტობრივად, მრეწველობის როლი ეკონომიკაში კვლავ შედარებით უმნიშვნელოა. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსის ანალიზი, რომელსაც გაერთიანებული ერების ინდუსტრიული განვითარების ორგანიზაცია (UNIDO) აქვეყნებს დაახლოებით 140 ქვეყნისათვის (იხ. ცხრილი 14). 2012 წლებში ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის მიხედვით საქართველო იკავებდა 96-ე ადგილს. მიუხედავად მომდევნო წლებში მდგომარეობის მცირედი გაუმჯობესებისა, 2015 წლისათვის ეს ადგილი კვლავ შენარჩუნებულია.

ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი მრავალ ქვეინდექსს მოიცავს. ქვეინდექსების ძირითად ჯგუფებთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ საშუალო და მაღალტექნოლოგიური საქმიანობის წილის ინდექსი მთლიანად მრეწველობის დამატებულ ღირებულებაში დაბალია და 2015 წლის მონაცემებით 2013 წელთან შედარებით კლებადი ტენდენციით ხასიათდება. ასევე დაბალია მრეწველობის დამატებული ღირებულების ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე, სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე. თუმცა სხვა მაჩვენებლები, როგორცაა საშუალო და მაღალტექნოლოგიური სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილის ინდექსი

77 UNIDO. Industrial Development Organization. Competitive Industrial Performance Report 2016. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ანგარიში <http://stat.unido.org/database/CIP%202017>

მთლიანად სამრეწველო ექსპორტში, სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილის ინდექსი მთლიან ექსპორტში შედარებით უკეთესია. საბოლოო ჯამში, ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის 2017 წლის ანაგარიშის მიხედვით, ქართული მრეწველობა შეფასებულია როგორც გარდამავალი – დაბალიდან საშუალო დონეზე.

**ცხრილი 14. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი 2010<sup>78</sup>**

	2012	2013	2014	2015
ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ინდექსი (რანგი)	96	94	95	96
შეფასება	დაბალი-საშუალო	დაბალი-საშუალო	დაბალი-საშუალო	დაბალი-საშუალო
მრეწველობის დამატებული ღირებულების ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე	363,82	399,13	416,99	428,33
საშუალო და მაღალ ტექნოლოგიური საქმიანობის წილი მთლიანად მრეწველობის დამატებულ ღირებულებაში	0,16	0,18	0,15	0,16
საშუალო და მაღალ ტექნოლოგიური სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილი მთლიანად სამრეწველო ექსპორტში	0,48	0,43	0,43	0,4
სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის ინდექსი ერთ სულ მოსახლეზე	0,1	0,1	0,1	0,1
სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტის წილის ინდექსი მთლიან ექსპორტში	0,77	0,75	0,78	0,71
საშუალო და მაღალ ტექნოლოგიური საქმიანობის წილი მთლიანად სამრეწველო პროდუქტების ექსპორტში	0,55	0,50	0,46	0,42
ინდუსტრიალიზაციის ინტენსიურობის ინდექსი	0,24	0,26	0,24	0,25

78 UNIDO. Industrial Development Organization. Competitive Industrial Performance Report 2016. ინდუსტრიული კონკურენტუნარიანობის ანგარიში <http://stat.unido.org/database/CIP%202017>

## დასკვნა

ნაშრომში ჩვენ განვიხილეთ საქართველოში სტრუქტურული ცვლილებების სხვადასხვა ასპექტი და გავაანალიზეთ სამრეწველო პოლიტიკა უკანასკნელი 28 წლის განმავლობაში. ნაშრომში გაანალიზებულია ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში სამეწარმეო პოლიტიკა და მისი შედეგების შეფასება. შესაბამისი ლიტერატურის, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისა და სტატისტიკური მონაცემების ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ ქვეყანა დგას ერთმანეთთან დაკავშირებული ორი ისეთი გამოწვევის წინაშე, როგორცაა ფუნდამენტური ცვლილებები, რაც გულისხმობს უნარების, კვალიფიკაციისა და ფართო ინსტიტუციონალური კომპეტენციების აკუმულირებას, ასევე სტრუქტურულ ცვლილებებს. სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, რომ განვითარებად ქვეყნებში სწრაფი ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ ფუნდამენტური ფაქტორების ჯამური აკუმულირებით არ მიიღწევა, არამედ მას ზურგს უნდა უმაგრებდეს სტრუქტურული ტრანსფორმაციის პროცესი. რაშიც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ბაზრის ჩავარდნის შერბილებასა და კოორდინაციის პრობლემის აღმოფხვრას. ასევე ბიზნესზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარებასთან ერთად გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ბაზარზე ორიენტირებული ფაქტორები. ანალიზისას ჩვენ დავინახეთ, რომ რეფორმების პირველი და მეორე ტალღა ძირითადად მიზნად ისახავდა ფუნდამენტურ ცვლილებებს, რაც, როგორც უკვე აღინიშნა, ნელი და ხარჯიანი პროცესია. ეკონომიკის ზრდის სრულყოფილი ტრანსფორმაციის მოდელზე გადასასვლელად კი, საერთაშორისო გამოცდილების შესაბამისად, სამრეწველო პოლიტიკის არსებობა აუცილებელი პირობაა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ 2012 წლამდე გატარებული რეფორმები ძირითადად ემსახურებოდა ინტიტუციონალური გარემოს გაუმჯობესებას და არ ითვალისწინებდა სექტორულ განაწილებას, ტექნოლოგიურ განახლებას, შრომის მწარმოებლურობის ზრდას, მცირე და საშუალო ბიზნესის გაუმჯობესების და საშუალო შემოსავლების ფენის განვითარებას.

2012 წლიდან წარმოდგენილ სამთავრობო პროგრამებში ჩვენ ვხედავთ სამრეწველო პოლიტიკის ელემენტებს. კერძოდ, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ში მოცემულია საქართველოში სამეწარმეო პოლიტიკის ძირითადი ვექტორები და ორიენტირები. რომელიც სამ ძირითად პრინციპს ემყარება. **პირველი**, ეკონომიკის რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებული სწრაფი და ეფექტიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა, **მეორე** პრინციპია ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება. **მესამე**, ძირითად პრინციპს ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. გარდა ამისა, 2016 წელს საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 “თავისუფლება, სწრაფი განვითარება და კეთილდღეობა“, რომელიც ოთხპუნქტიანი გეგმის სახით არის ცნობილი და მიზნად ისახავს სწრაფი განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევას. დარგობრივ ეკონომიკური პოლიტიკის მიმართულებაში საუბარია ეკონომიკური ზრდის მამოძრავებელი დარგების გარდაქმნა-განვითარებაზე. პრიორიტეტებად გამოყოფილია: **ენერგეტიკის, სოფლის მეურნეობის, ერთიანი სატრანსპორტო სისტემის, ტურიზმის განვითარება**. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის დადგენილებაში აღნიშნულია, რომ „მრეწველობის განვითარების დონე

და მისი საექსპორტო პოტენციალი დაბალია, ექსპორტი არადივერსიფიცირებულია, მცირეა მისი დამატებული ღირებულება, სუსტია ახალ ბაზრებზე შეღწევის და დამკვიდრების მაჩვენებლები, ხოლო შედეგია დასაქმების ზრდის ძალზე დაბალი ტემპი“. მთავრობის 2016-2020 პროგრამაში ამ პრობლემის მოსაგვარებლად რაიმე კონკრეტული ღონისძიება არ არის დაგეგმილი. კერძოდ, სახელმწიფოს მხრიდან ინდუსტრიის განვითარების მიმართულებით ჩარევა არის ფრაგმენტული და არ ემსახურება რაიმე კონკრეტულ მიზანს.

სამეწარმო პოლიტიკის კუთხით მნიშვნელოვანი დოკუმენტია „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, რომლის განუყოფელი ნაწილია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩამოყალიბება, მიზნად ისახავს ევროკავშირის შიდა ბაზარზე საქართველოს ეტაპობრივ ეკონომიკურ ინტეგრაციას და ახალ პერსპექტივებს ქმნის ქართული კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი მნიშვნელოვან მოთხოვნას წარმოადგენს მცირე და საშუალო მეწარმეობის პოლიტიკის განხორციელება ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის პრინციპების გათვალისწინებით.

ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ფარგლებში საქართველოს სამოქმედო გეგმის მიხედვით 2014-2017 წლებში ვაჭრობისა და ვაჭრობასთან დაკავშირებულ საკითხებში პრიორიტეტებად განისაზღვრა: მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის მიღება 2016-2020 წლებისთვის, რომელიც იქნება საქართველოს მთავარი სტრატეგიული დოკუმენტი მცირე და საშუალო მეწარმეობის შესახებ პოლიტიკის ფორმირების და მხარდაჭერისათვის; მცირე და საშუალო მეწარმეთათვის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება; სამეწარმო სწავლების გაუმჯობესება ევროკავშირის პრაქტიკის შესაბამისად; ინოვაციური მეწარმეობის წასახალისებლად კონკრეტული მხარდამჭერი ღონისძიებების გატარება; საქართველოს ექსპორტის სტრუქტურის დივერსიფიკაცია; ქართული ბიზნესის, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო საწარმოების ევროკავშირის მოთხოვნებთან დაახლოებული კანონმდებლობის დანერგვისათვის მომზადებისა და ადაპტაციის ხელშეწყობა.

2016 წლის დასაწყისში, მთავრობის დადგენილებით მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია დამტკიცდა. ამ მიზნების მისაღწევად, საქართველოს მთავრობამ დაიწყო რეფორმების განხორციელება. რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტებია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან არსებული სააგენტოები: „აწარმოე საქართველოში“ და „ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო“. 2017 წლის მონაცემების მიხედვით განხორციელდა 323 პროექტი. 786 მლნ. ლარის მთლიანი ინვესტიციებით. გაცემული სესხის მოცულობა იყო 406 მლნ. ლარი. რასაც მოჰყვა 13 000 სამუშაო ადგილის შექმნა.



## გამოყენებული ლიტერატურა

1. Aiginger, K. (2007). Industrial policy: A dying breed or a re-emerging phoenix. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3):297-323.
2. Aiginger, K. (2011A), The inefficiency of Industrial and Innovation Policy in France, VOX, 3. October 2011.
3. Aiginger, K., A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe, WIFO Working Paper, 421/2012.
4. Aiginger, K., Cramme, O., Ederer, S., Liddle, R., Thillaye, R., Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, WwfEurope Policy Brief, Issue 1, September 2012.
5. Aiginger, K., European Industrial Policy -Systemic & integrated or isolated again?, Industrial Policy Roundtable, European Parliament, Brussels, 24 th April, 2013.
6. Aiginger, K., Sieber, S., 'The Matrix Approach to Industrial Policy', *International Review of Applied Economics*, Vol. 20, No.5, December 2006, pp. 573-603.
7. Amsden, A. H. (1989). *Asia's next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press. P 400.
8. Cimoli, M. D. (2009b). *Industrial Policy and Development*, chapter The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future chapter The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development. Oxford University Press. pp. 2-11.
9. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The raw materials initiative — meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. Brussels, 4.11.2008 COM(2008) 699 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF>
10. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 16.7.2008 COM(2008) 397 final
11. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy. Brussels, 26.1.2011 COM(2011) 21 final.
12. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. Brussels, 6.10.2010 COM(2010) 546 final
13. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Digital Agenda for Europe. Brussels, 19.5.2010. COM(2010)245 final
14. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. Brussels, 28.10.2010 COM(2010) 614 final
15. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT,

- THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs. Brussels, 16.12.2008 COM(2008) 868 final
16. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Industrial Policy: Reinforcing competitiveness. Brussels, 14.10.2011 COM(2011) 642 final.
  17. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery. Industrial Policy Communication Update. Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 582 final.
  18. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. For a European Industrial Renaissance. Brussels, 22.1.2014 COM(2014) 14 final
  19. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Digitising European Industry Reaping the full benefits of a Digital Single Market. Brussels, 19.4.2016 COM(2016) 180 final
  20. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Europe's next leaders: the Start-up and Scale-up Initiative. Strasbourg, 22.11.2016 COM(2016) 733 final.
  21. Consolidated version of the treaty on the function of the European Union. Official EN Journal of the European Union. 26.10.2012. TITLE XVII. Industry. Article 173 . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
  22. Di Maio, M. (2009). Industrial Policy and Development, chapter Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. Oxford University Press. pp.1-42.
  23. Di Maio, M. (2009). Industrial Policy and Development, chapter Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. Oxford University Press.
  24. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /\* COM/2010/2020 final / Brussels, 3.3.2010
  25. European Commission (2010, 2011, 2012) OECD (2012); Veugelers (2013);
  26. Herrendorf, B. R. (2013). Growth and Structural Transformation,”. NBER Working Paper.pp. 855-941.
  27. <http://www.voxeu.org/article/inefficiency-industrial-and-innovation-policy-france>
  28. Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards amore integrated approach for industrial policy. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Brussels, 5.10.2005 COM(2005) 474 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0474:FIN:en:PDF>
  29. Johnson, C. A. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975. Stanford University Press. pp. 6-34.
  30. Krauss, E. S. (n.d.). Political Economy: Policymaking and Industrial Policy in Japan. Political Science & Politics, Vol. 25(1), pp. 44-57.
  31. Krueger, A. O. (1993). Political Economy of Policy Reform in Developing Countires. Cambridge:: MIT Press. pp. 171.
  32. Lavopa, A.; Szirmai, A. 2012. Industrialization, employment and poverty, UNU-MERIT Working Paper, No. 81 (Maastricht, United Nations University, Maastricht Economic and

33. Papava V., Beridze T., Industrial policy and Trade Regime in Georgia. Eurasian Studies. Vol. 3. No. 4 1996/1997;
34. Robinson. J.A. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. World Bank ABCDE conference in Seoul June 22-24. pp.4-5.
35. Robinson. J.A. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. World Bank BCDE conference in Seoul June 22-24. pp.4-5.
36. Rodrik D. (2008). Normalizing Industrial Policy. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank., pp.5-6.
37. Rodrik, D. (2004A), Industrial policy for the twenty-first century, Paper prepared for UNIDO, September 2004. <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>.
38. Rodrik, D. and Subramanian, S. (2005). From "Hindu Growth" to Productivity Surge: the mystery of the Indian growth transition. IMF Sta Papers, 52(2).
39. Roncolato, L.; Kucera, D. 2013. "Structural drivers of productivity and employment growth: a decomposition analysis for 81 countries", in Cambridge Journal of Economics, doi: 10.1093/cje/bet044.
40. World Bank. (1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. Oxford University Press.
41. World Bank. Sustaining Rapid Economic Growth. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. Washington DC. 2013

## Industrial and Enterprise policy

In this paper we examined various aspects of structural change in Georgia and provided an overview of industrial policy in the last three decades by discussing the rationale and importance of structural transformation and industrial policy in the development process. In this paper, the main accent was the evaluation of the entrepreneurship policy and its results within the association agreement. Based on the analyzing of empirical literatures, we found that Georgia faces both “structural transformation” and “fundamentals” challenges. The first focusing on moving resources into modern industries, and the second on developing broad capabilities. The experience of some countries shows that structural transformation can fuel rapid growth on its own, but if it is not backed up by fundamentals, growth peters out and remains episodic. On the other hand, the accumulation of fundamentals, which requires costly, time-consuming, and complementary investments across the entire economy, only produces steady but slow growth if it is not backed up by structural change. The bottom line is that, ultimately, sustained growth and convergence require both processes. Until 2012, The Implemented reforms and economic policy mostly served improvement of institutional environment and sectoral reallocation, technology updating, labor productivity growth, improvement of small and medium sized enterprises has not been considering. Thus, Georgia seems to have reaped the growth benefits of rapid fundamental change, even though its human capital development indicators are comparatively poor and have not improved as much. In other words, Georgia has significant improvements in governance, and yet its comparatively poor record with structural change has kept with lower growth. This paper shows that Georgia’s performance was linked to its government’s liberalization policies and other efforts to remove obstacles facing private business. These reforms contributed directly to productivity growth within sectors, but also enabled reallocation of factors of production across sectors. As a result, GDP per capita doubled in real terms in 2003-2012, but poverty did not fall. Large productivity gaps still exist both among and within sectors.

In Chapter 4 of this paper we analysed policy results. According to this analysis Georgia’s product sophistication has been modest and worsening over time. High tech exports are almost absent. Finally, apart from some structural reforms from 1994, there has been almost no labor movement from low to high productivity sectors during the last decade. It follows that the improved export performance since 2003 until the financial crisis is non-sophisticated, or at best not sufficiently sophisticated.

Big pools of labor in agriculture that over time move primarily into services, rather than manufacturing. In the late 2017, Gorgia had 40 percent of its workforce in agriculture, producing about 9% country’s GDP. This discrepancy between agriculture’s claim on the economy’s resources and its contribution to output reflected the large differential in labor productivity across activities. The typical worker in manufacturing produced two times more output than the typical worker in agriculture.

Since 2012, There are shown some aspect of industrial policy in the government programs. Specifically, Social-economic development strategy of Georgia 2020 includes main vectors and orientation of Enterprise policy that consists three main concepts. First, development of real sector and provide economic growth, Second, implementing economic policy that supporting inclusive economic growth. Third, in the process of economic development, rational using of naturel resources, provide ecological security and sustainability.



Moreover, in 2016 Georgian government introduces program 2016-2020 „Freedom Rapid Development Prosperity”. One of goal of this program were the supporting small and medium businesses, promoting entrepreneurship and start-ups, developing agriculture, and furthering the country’s integration into the world economic system. In addition to global activities focused on a fundamental transformation of Georgian economy, the Government of Georgia is implementing policy directed at the transformation and development of specific sectors driving economic growth. These sectors are: Energy, Agriculture, Transport, Tourism.

In terms of enterprise policy, the important document is the associate agreement signed between Georgia and EU. One of the parts of this agreement is the introduction of deep and comprehensive free trade area. This regime increases market access between the EU and Georgia based on having better-matched regulations.

According to the associate agreement, one of the important requirements is to implement small and medium sized entrepreneurship policy considering of the principals of European small business act. Within DCFTA, according to the action plan of 2014-2017, The following area was defined as priority: introduction of the strategy of small and medium sized entrepreneurship for 2016-2020, which will be the main strategy document for supporting and formulation of small and medium sized entrepreneurship policy implemented by state agencies: Enterprise Georgia, Innovation and technological agency. The purpose is to assist SME in “upgrading. The program focuses on developing entrepreneurship, increasing the competitiveness of the private sector, enhancing the country’s export potential. This policy covers a large number of initiatives, including from programs of technical assistance, provision of guarantees to get access to banking resources, to programs supporting firms’ equity and incentives to upgrade equipment. The upgrading program aimed at increasing the technological, marketing and organizational capacities of firms increasingly facing EU competition. There were also measures to facilitate integration into global markets, such as streamlined technical controls, improved customs procedures, and increased access to information on standards and technical regulations to raise transparency and meet EU trade obligations. For 2017 the results of the state programs were 323 projects. 786 mln. GEL total investment. Total loan volume 406 mln. GEL. 13 000 new jobs.



საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი  
თბილისი, დელისის I შესახვევი 5ა  
ტელ.: 2399018/19

This research has been produced with the assistance of the European Union.  
Its contents are the sole responsibility of Center for Strategic Research and  
Development of Georgia (CSRDG) and do not necessarily reflect the views of the  
European Union.

ეს კვლევა შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ  
კვლევის შინაარსი აუცილებლად ასახავს ევროკავშირის შეხედულებებს.  
მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია „საქართველოს სტრატეგიული  
კვლევებისა და განვითარების ცენტრი.“

---