Center for Social Sciences

სექტემბერი 2012

საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების პროგრამა

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) პერსპექტივა - არსებობს თუ არა ევროპული გზა საქართველოსთვის?

თამარ ხუნწარია

საერთაშორისო ურთიერთობების დოქტორანტი
ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრის პროექტი "სადოქტორო
პროგრამების განვითარება ივ. ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტში
გრანტის კოდი: E0476

შესავალი

ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) შესახებ მიმდინარე მოლაპარაკებები ევროკავშირისა და საქართველოს ურთიერთობების დღევანდელი დღის წესრიგის მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს. DCFTA–თან დაკავშირებული პოლიტიკური დიალოგი საქართველოს მთავრობასა და ევროკომისიას შორის 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ მალევე დაიწყო იმ მიზნით, რომ DCFTA–ის შესახებ ოფიციალური მოლაპარაკებები ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის წინაპირობად წაყენებული სტრუქტურული და პოლიტიკური რეფორმების გატარების შემდეგ გაიხსნებოდა. 2010 წლის დასაწყისში ოფიციალური თბილისი ამტკიცებდა, რომ ევროკომისიის წინაპირობების დაკმაყოფილების თვალსაზრისით ქვეყანამ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია. თუმცა, ევროკომისიამ ოფიციალური მოლაპარაკებების დაწყება 2012 წლის იანვრისათვის მაინც გადადო და DCFTA საქართველოსთან მომავალი ასოცირების შეთანხმების (რომელიც თავის მხრივ, დიდი მიზნების მქონე, ამბიციურ და მაშასადამე, მოცულობით დოკუმენტს წარმოადგენს) განუყოფელ ნაწილად გამოაცხადა.

DCFTA ასოცირების ხელშეკრულებასთან ერთად ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის ორმხრივ განზომილებას წარმოადგენს. მას საფუძველი 2009 წლის მაისში, პრაღის სამიტზე ჩაეყარა. ამ სამიტის მიზანს ევროკავშირის მიერ მის აღმოსავლეთით მდებარე, ექვსი მეზობელი ქვეყნის პოლიტიკური და სოციო-ეკონომიკური რეფორმების მხარდაჭერა წარმოადგენდა. ეს ქვეყნებია: საქართველო, აზერბაიჯანი, ბელორუსი, მოლდოვა და უკრაინა. აღმოსავლეთ პარტნიორობა მოიცავს ევროკავშირის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის დოკუმენტსა და სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც ინდივიდუალურად ვრცელდება ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორებზე, რათა ამ ქვეყნებს ევროკავშირის შედარებით ადრეული პერიოდის საგარეო პოლიტიკის ინსტრუმენტის, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების მოთხოვნების შესრულებაში დაეხმაროს. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან ევროკავშირის ამჟამად არსებული სავაჭრო სქემის, პრეფერენციათა განზოგადებული სისტემისაგან (GSP +) განსხვავებით, DCFTA გულისხმობს არა მხოლოდ სავაჭრო ბარიერების ორმხრივ გაუქმებას, არამედ ამ ქვეყნების ეკონომიკური კანონებისა და რეგულაციების ევროკავშირის კანონებთან და რეგულაციებთან შესაბამისობაში მოყვანას. ამდენად, ამ შეთანხმებას ევროპასთან თავისუფალი ვაჭრობით დაინტერესებული ქვეყნებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს.

წინამდებარე სტატია საქართველოსთან DCFTA–ის გაფორმების შესაძლო შემაფერხებელი ფაქტორების ანალიზს წარმოადგენს. მოცემული არგუმენტები ამ პოლიტიკური პროცესის მიმდინარეობის შემაფერხებელ სამ ძირითად ფაქტორს ეფუძნება: პირველ რიგში, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საქართველოს გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარების

მოდელი ცალსახა არ არის. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე, ქვეყნის მმართველი ელიტა, რომელიც დომინირებული იყო გავლენიანი ლიბერტარიანელი ჯგუფის მიერ, ქვეყნის განვითარების ორი ძირეულად განსხვავებული მოდელის - „ევროპული“ და „სინგაპურის“ მოდელის მიმართ მთავრობის ორმაგ დამოკიდებულებას ინარჩუნებდა. სტატიაში საუბარია იმაზე, რომ მეორე სინგაპურად გადაქცევა საქართველოსათვის ბუნდოვანი პერსპექტივაა და ქვეყნის გრძელვადიანი მდგრადი განვითარებისათვის საუკეთესო ალტერნატიული გზა ევროპული გზის არჩევანია. მეორე ფაქტორი ისაა, რომ პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილის მთავრობას ევროკავშირის მიერ წამოყენებული „ღრმა და ყოვლისმომცველი“ მარეგულირებელი რეფორმების გატარების დაბალი ენთუზიაზმი და სურვილი გააჩნდა, ვინაიდან ამ რეფორმების გატარება მას საკმაოდ ძვირი უჯდებოდა. ამიტომ, გრძელვადიან, მდგრად ეკონომიკურ განვითარებაზე ორიენტირების ნაცვლად, ოფიციალური თბილისი მარგინალურ რეფორმებს ახორციელებდა და ევროკავშირთან დაახლოებას ევროკავშირის პოლიტიკური მხადაჭერისა და დახმარების მიღების მიზნით პოლიტიკურ იარაღად იყენებდა. მესამე ფაქტორს წარმოადგენს ის, რომ ევროკავშირის ტექნოკრაქტიული პოლიტიკა და გაფართოების დაბალი პერსპექტივა, ასევე საქართველოში განუხორციელებელი რეფორმების მიმართ მისი სუსტი პირობითობა, მთავრობის მიერ ცვლილებების განხორციელების „შერჩევით ხასიათს“ და ევროპული გზის მტკიცე არჩევანთან დაკავშირებთ ყოყმანს კიდევ უფრო უწყობდა ხელს.

თავდაპირველად, სტატიაში განხილულია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დღემდე არსებული მდგომარეობა, სამომავლო მიმართულება და შემოთავაზებულია სინგაპურისა და ევროკავშირის განვითარების ორი ძირეულად განსხვავებული მოდელის ანალიზი საქართველოს კონტექსტში. სტატიაში ასევე განხილულია DCFTA–ის შესახებ მოლაპარაკებების გახსნის წინა პერიოდი და DCFTA–ის პროცესით გათვალისწინებული რეფორმების გატარებისთვის ყოფილი მმართველი ელიტის მზაობა. ბოლოს კი სტატია განიხილავს ევროკავშირის მიერ საქართველოში განხორციელებულ სხვადასხვა პგროგრამებს, და იმას, თუ რამდენად განაპირობა ამ პროგრამებმა რეფორმების განხორციელება ქვეყანაში.

საქართველოს განვითარების მოდელი

საქართველოს ყოფილი პრემიერ-მინისტრის მიერ, 1999 წელს ევროპის საბჭოზე წარმოთქმულმა სიტყვამ - „მე ვარ ქართველი და მაშასადამე, მე ვარ ევროპელი“, საქართველოს საგარეო პოლიტიკის დღის წესრიგი მომდევნო ათწლეულის განმავლობაში მკაფიოდ განსაზღვრა. 2003 წლის ,,ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, საქართველოს ახალმა მთავრობამ მისი ევროპასთან იდენტობა გამოაცხადა და ევროკავშირში ინტეგრაცია მისი საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიზნად დაისახა. „ვარდების რევოლუციამ“ დასავლეთში

გარკვეული იმედები და მოლოდინები გააჩინა. თუმცა, რამოდენიმე წელიწადში, პოლიტიკური ძალაუფლების მოპოვების შემდეგ, პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა და მისმა კაბინეტმა მთავრობის პრო-ევროპული დისკურსი შეცვალა.

საქართველოს განვითარების მიმართულება დღემდე მკაფიოდ გამოხატული არ ყოფილა. პრეზიდენტი და მაღალი რანგის ოფიციალური პირები ღიად მხარს უჭერდნენ განვითარების ე.წ. „სინგაპურის“ მოდელს, რომელიც გულისხმობდა ინვესტორებისა და ტურისტების მოზიდვის მიზნით ბაზარზე რეგულაციების მაქსიმალურად შემცირებას. მეორეს მხრივ კი, მთავრობა აცხადებდა, რომ ის დგამდა გარკვეულ ნაბიჯებს იმისათვის, რომ დაახლოებოდა ევროკავშირის სტანდარტებს და ევროპაში ინტეგრირების საბოლოო მიზანს. პრეზიდენტი სააკაშვილი რეგულარულად აჟღერებდა საკუთარ და ასევე მთავრობის მისწრაფებას - დაებრუნებინა საქართველო მისი ისტორიული ფესვებისთვის - ევროპაში, და ამავე დროს, აეშენებინა სინგაპურის მსგავსი სახელმწიფო.

2011 წლის 11 თებერვალს, პარლამენტში სიტყვით გამოსვლისას პრეზიდენტმა სააკაშვილმა ურთიერთსაწინააღმდეგო განცხადებები გააკეთა. ერთის მხრივ, საქართველოს დასჭირდებოდა 6-7 წელი სინგაპურის მსგავს ქვეყანად გადაქცევისათვის, რაც ნიშნავდა იმას, რომ 2017-2018 წლისათვის საქართველოს ექნებოდა სინგაპურის ტიპის ეკონომიკა, ამის პარალელურად კი პრეზიდენტი აღნიშნავდა, რომ 2015 წლისათვის ქვეყანა მიაღწევდა თავისუფალ ვაჭრობას ევროკავშირთან. როგორც ქართველმა ეკონომიკის ექსპერტმა, ლადო პაპავამ აღნიშნა „ერთი მიზანი გამორიცხავს მეორეს, თუ 2015 წელს საქართველოს ექნება თავისუფალი ვაჭრობა ევროკავშირთან, ძალზედ ნათელია, რომ 2018 წლისათვის ქვეყანა ვეღარ იქნება სინგაპურის მოდელის მსგავსი ქვეყანა“.[1]

მეტი თვალსაჩინოებისთვის ქვევით განხილულია სინგაპურისა და ევროპული განვითარების ორი რადიკალურად განსხვავებული მოდელი, საქართველოს კონტექსტში.

სინგაპური

„კავკასიის სინგაპურის“ აშენება მიმზიდველად და საინტერესოდ ჟღერს, მაგრამ თუ კარგად დავუკვირდებით ვნახავთ, რომ ეს მხოლოდ პროპაგანდაა. საქართველოს არა აქვს შესაძლებლობა გახდეს სინგაპურის მსგავსი ქვეყანა მრავალი მიზეზის გამო. პირველ რიგში, შესაძლოა საქართველო პატარა ქვეყანაა, მაგრამ იგი არამც და არამც არ არის ქალაქი-სახელმწიფო, ამდენად, იგი სრულიად განსხვავებული ინფრასტრუქტურის, დემოგრაფიული და სოციალური გამოწვევების წინაშე დგას, ვიდრე სინგაპური. მეორე, ,,აზიური ვეფხვების“ ეკონომკის ჩამოყალიბება იყო დიდი ტექნოლოგიური მიღწევა, რომლის განხორციელებაც საქართველოს დამოუკიდებლად არ შეუძლია. მაგალითად,

[1]ლადო პაპავა, ჟურნალი ,,მაცნე“, http://www.messenger.com.ge/issues/2314_march_11_2011/2314_econ_one.html, მარტი, 2011

ჯერჯერობით ქვეყანაში არ არსებობს მსგავსი სამეცნიერო, ტექნოლოგიური და საგანმანათლელო ბაზა.[2] მესამე, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს აქვს პოტენციალი გახდეს ტრანზიტული ქვეყანა ენერგო-რესურსებისა და მსგავსი საქონლის ტრანსპორტირებისათვის, სინგაპურისაგან განსხვავებით, ამის განხორციელება მხოლოდ მცირე მასშტაბებითაა შესაძლებელი. მეოთხე, საქართველო არ არის ფინანსურად დამოუკიდებელი ქვეყანა, უფრო მეტიც, ის ბევრადაა დამოკიდებული საერთაშორისო დახმარებაზე (რომლის ნაკადიც ამჟამად მცირდება), რომელსაც იგი იღებს იმის საშუალებით, რომ საკუთარ თავს წარმოაჩენს, როგორც დემოკრატიულ და პრო-დასავლურ ქვეყანად. და ბოლოს, პოლიტიკური სტაბილურობა და უსაფრთხოება, რომელმაც სინგაპური ინვესტორებისა და ტურისტების არჩევნად აქცია, საქართველოსთვის დიდ საზრუნავს წარმოადგენს.[3] მნიშვნელობა არა აქვს თუ რამდენს ხარჯავდა მთავრობა საერთაშორისო მასმედიის საშუალებებში მიმზიდველი რეკლამების განთავსებაში, ან თუ რამდენად პოპულარული იყო საქართველოს მე-12 ადგილი 2010 წელს მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებულ „კვლევაში ბიზნესის კეთების შესახებ“, ან 26-ე ადგილი ამერიკის მემკვიდრეობის ფონდის „ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსში“, გრძელვადიანი ინვესტიციების მოზიდვისთვით საქართველოს მაინც არ შეუძლია ადვილად დაარწმუნოს გარე სამყარო, რომ ის სტაბილური და უსაფრთხო ქვეყანაა.

თომას დე ვაალი - ექსპერტი კავკასიის საკითხებში, კარნეგის საერთაშორისო მშვიდობის ფონდის წარმომადგენელი მის მიერ საქართველოს შესახებ მომზადებულ ანგარიშში აღნიშნავს, რომ „მთელი მსოფლიოდან ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით, საქართველოს მეორე „სინგაპურად“ დახატვის იდეას მრავალი მხარდამჭერი ყავს, განსაკუთღებით კი ჯერ კიდევ გავლენიანი ლიბერტარიანული ჯგუფის სახით, რომელთაც სჯერათ, რომ საქართველოში რეგულაციების მაქსიმალურად შემცირებაა საჭირო. მაგრამ უცხოური ინვესტიციების საქართველოში შემოდინება საკმაოდ მცირდება და ეს მოდელი ვერ გადაჭრის ისეთ ღრმა პრობლემებს, როგორიცაა სიღარიბე სოფლად და უმუშევრობის მაღალი დონე”.[4]

ცხადია, რომ საქართველოს სახით მეორე სინგაპურის აშენების სტრატეგია არამდგრადია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო სინგაპურის პოლიტიკური მოდელის გადმოღების ამბიციის ქონის გამო წარმატებულ ქვეყანად წარმოჩინდა, მოდელის ეკონომიკური მხარე ინვესტორების ეჭვის გამო არ გამართლდა. უცხოური ინვესტიციები ქვეყნის ინსტიტუციური სისუსტისა და პოლტიკური რისკების არსებობის გამო სწრაფად მცირდება. მსოფლიო ბანკის მონაცემთა ინდიკატორები უჩვენებს, რომ უცხოური პირდაპირი

[2]გიორგი ხუხაშვილი, სერგეი დემიდენკო, ჯორჯიან თაიმსი: http://www.georgiatimes.info/en/interview/37841.html, ივლისი, 2010

[3]ზბიგნიუ დუმიენსკი, „საქართველო: კავკასიის სინგაპური“, http://www.eurasiareview.com/21022011-georgia-singapore-of-the-caucasus/, ევრაზიის რევიუ, 4 ივლისი, 2012

[4]თომას დე ვაალი, „საქართველოს არჩევანი. მომავლის ხედვა გაურკვეველ პერიოდში“, კარნეგის ფონდი საერთაშორისო მშვიდობისათვის

ინვესტიციები საქართველოში 2007 წლის $1.75 ბილიონის მაჩვენებლიდან 2011 წელს $973 მილიონამდე დაეცა.[5]

ყოფილი მთავრობის სინგაპურის მოდელით გატაცებას თავისი ახსნა აქვს, კერძოდ კი, სურვილი იმისა, რომ მოხდეს უცხოური პირდაპირი ინვესტიციებისა და ტურისტების მოზიდვა, მოკლე პერიოდში ეკონომიკური სარგებელის მიღება და ყოველივე ამის ფონზე საერთაშორისო დონეზე საქართველოს სწრაფად განვითარებადი და მიმზიდველი ქვეყნის სახით წარმოჩენა. თუმცა, სამწუხაროდ ხშირად მსგავსი ეკონომიკური სტრატეგია ეკონომიკაზე ყოველთვის ძლიერ გავლენას ვერ ახდენს. ტურიზმი და უცხოური პირდაპირი ინვესტიციები შემოსავლის არამდგრადი წყაროებია, რომელზეც გავლენას არასტაბილური გლობალური ეკონომიკა ახდენს. ამდენად, ეკონომიკური საქმიანობის დივერსიფიკაცია (მაგ. სოფლის მეურნეობისა და ექსპორტის განვითარება, იმპორტის შეცვლა ადგილობრივი პროდუქციით) საქართველოს გრძელვადიანი ეკონომიკური სტაბილურობისათვის გადამწყვეტია.

თუმცა, ქვეყნის ყოფილი მმათველობა სტრატეგიული განვითარების ამ გზას თითქმის არ მიყვებოდა. ევროკომისიის ბოლო ანგარიში საქართველოს პროგრესის შესახებ საკმაოდ პესიმისტურია. ამ ანგარიშის თანახმად, წარმოების შემცირება 2010 წელსაც გრძელდებოდა და „მთავარი დამაბრკოლებელი პრობლემები (შესაბამისი სექტორის სტრატეგიის არარსებობა, სუსტი საზოგადო მომსახურების სახეები, დანაწევრებული მომარაგების ჯაჭვი, კრედიტის ხელმისაწვდომობის შეზღუდულობა, ძველი საწარმოო ტექნიკა და ა.შ.) ისევ გადაუჭრელ პრობლემებად რჩება“.[6] მატიას ჯობელიუსი, ფრიდრიხ-ებერტ-სტიფტუნგის რეგიონული წარმომადგენელი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, 2011 წლის აპრილის ანგარიშში ასევე აღნიშნავს, რომ: „რამდენადაც საქართველოში არსებული რესურსები ხელს უწყობს აგრარული ეკონომიკის განვითარებას, სავარაუდოდ მთავრობა უნდა ახდენდეს ფოკუსირებას სასოფლო სამეურნეო განვითარების სექტორზე. თუმცა ამ სექტორის მოსავალი წლიდან წლამდე მცირდება... მაშინ, როცა 2004-2008 წლებში სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის იმპორტი ორჯერ გაიზარდა, ექსპორტის მაჩვენებელი კი შემცირდა“.[7]

ამდენად, მოკლევადიანი პერიოდის პერსპექტივაში სინგაპურის განვითარების მოდელი მიმზიდველად გამოიყურება: იგი არ მოითხოვს ფართომასშტაბიანი რეფორმებისა და რეგულაციების გატარებას და ამავე დროს, მოკლე პერიოდში მოაქვს ეკონომიკური

[5]მსოფლიო ბანკის მონაცემები: http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD

[6]ევროპის სამეზობლოს 2010 წლის საერთაშორისო პოლიტიკა. ქვეყნის ანგარიში: საქართველო, ევროკომისია, 2011 წლის მაისი

[7]ჯობელიუს მათიასი, ფრიდრიხ-ებერტ-სტიფუნგის რეგიონალური წარმომადგენელი საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაინაში, ანგარიში თემაზე „ეკონომიკური ლიერარიზმი საქართველოში: გამოწვევა ევროპული სტანდარტების გაზიარებისა და პროფესიული კავშირებისათვის“, აპრილი, 2011

სარგებელი. თუმცა, გრძელვადიან პერიოდში ეს ეკონომიკური მოდელი არასტაბილურია და საქართველოს კონტექსტისათვის არასაიმედოა.

ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცე (DCFTA)

მაშინ როცა სინგაპურის განვითარების მოდელი საქართველოს რეალობაში არასტაბილურია, ევროკავშირის ეკონომიკურ მოდელთან დაახლოება ქვეყნის ეკონომიკისთვის გრძელვადიანი, მაგრამ სტაბილური განვითარების რეალური პერსპექტივაა.

ევროპასთან სავაჭრო კავშირების გაღრმავება და ექსპორტის ბაზრების დივერსიფიკაცია სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი გახდა საქართველოსთვის 2006 წლის რუსული ემბარგოსა და 2008 წლის რუსეთთან ომის შემდეგ, რის შედეგადაც საქართველომ ყველაზე ახლოს მდებარე უდიდესი ბაზარი დაკარგა. რუსეთთან ვაჭრობის აღდგენის შემთხვევაშიც კი სავარაუდოა, რომ საქართველოს ბაზარი მოცემული პოლიტიკური/უსაფრთხოების კონტექსტიდან გამომდინარე, არასტაბილური იქნება. ამდენად, საქართველოს ექსპორტის მდგრადი განვითარებისათვის გადამწყვეტია ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევა, რომელიც მსოფლიოში ერთ–ერთ ყველაზე დიდ, შედარებით სტაბილურ და ამავდროულად ერთ–ერთ ყველაზე მკაცრად რეგულირებულ ბაზარს წარმოადგენს.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ამჟამად ევროკავშირი საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორია. ამჟამად, საქართველოს გარე ვაჭრობის თითქმის 17.4 % მოიცავს ვაჭრობას ევროკავშირის ქვეყნებთან.[8] ევროსტატის მიხედვით, 2007 წელს ვაჭრობის საერთო ზრდა ზომიერი იყო, ხოლო 2008 წელს განსაკუთრებით საქართველოს ექსპორტთან მიმართებაში (+62.7%) ის კიდევ მნიშვნელოვნად გაიზარდა. 2009 წლის შემცირების შემდეგ, 2010 წელს ადგილი ქონდა ორმხრივი ვაჭრობის ზრდას. წინა წელთან შედარებით, ევროკავშირის ექსპორტის წილი საქართველოში 3.5%-ით, ხოლო საქართველოს ექსპორტი ევროკავშირში 7.1%-ით გაიზარდა. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ორმხრივი ვაჭრობა ევროკავშირთან და განსაკუთრებით კი საქართველოს ექსპორტის მაჩვენებელი, კვლავაც დაბალია. ევროსტატის მიხედვით 2011 წელს ევროკავშირის იმპორტის წილმა ექსპორტის წილს საქართველოში დაახლოებით 5-ჯერ გადააჭარბა.[9] საჭიროა ქართული ექსპორტის უფრო მეტი დივერსიფიკაცია, რომელიც ამჯამად რამოდენიმე მცირე ღირებულების პროდუქციაზე (განსაკუთრებით კი მინერალური პროდუქტები, რომელთაც 2010 წლისათვის ევროკავშირში ქართული ექსპორტის სახით ექსპორტის 71.8 % შეადგინეს) კონცენტრირებული რჩება.[10]

---

[8] ჯეოსტატი: www.geostat.ge
[9] ევროსტატი: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113383.pdf
[10] ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის დანერგვა 2010 წელს. ქვეყნის ანგარიში: საქართველო, ევროკომისია, მაისი, 2011

ევროკავშირთან საქართველოს ამჟამინდელ სავაჭრო სქემას – ევროკავშირის პრეფერენციათა განზოგადებულ სისტემას (GSP +), რომლითაც ქვეყანა 2005 წლიდან სარგებლობს, ევროკავშირის ბაზრებზე ქართულ ექსპორტთან მიმართებაში სასურველი შედეგი არ მოუტანია. აღსანიშნავია, რომ GSP + მხოლოდ საგადასახადო ბარიერების გაუქმებას გულისხმობს და ევროკავშირში იმპორტისას არსებული არა-სატარიფო ბარიერების (ისეთებზე როგორიცაა საკვების უსაფრთხოების მკაცრი სტანდარტები ან სანიტარული და ფიტოსანიტარული მოთხოვნები) მოხსნას ის არ ფარავს. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ვაჭრობის ამ გამოწვევებს ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (DCFTA) შექმნა პასუხობს. თანამშრომლობის ეს ფორმა საქართველოს არა მხოლოდ ევროკავშირის ბაზარზე შეღწევას, არამედ საჭირო საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმის გატარების შესაძლებლობას სთავაზობს. მისი განსაკუთრებული და დიდი ამბიციის ხაზგასასმელად, მომავალი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებას საქართველოსთან „ღრმა და ყოვლისმომცველი“ ეწოდა. ტრადიციულად, სტანდარტული თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები საქონლისა და მომსახურებისათვის ბაზრების ორმხრივ გახსნილობას ითვალისწინებენ. DCFTA–ს კი გაცილებით შორს მივყავართ. იმ შემთხვევაში თუ მოხდება ევროკავშირის რეკომენდაციების გაზიარება, შედეგად მივიღებთ ქართული ვაჭრობის და ვაჭრობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობისა და სტანდარტების ევროპის სტანდარტებთან მიახლოებას, რასაც გრძელვადინი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ეფექტი ექნება.[11]

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის მომავალი DCFTA–ის შეთანხმების ხარჯებისა და სარგებელის დადგენის მიზნით, ევროკომისიამ დაიქირავა სოციალური და ეკონომიკური კვლევის ცენტრი, რომელმაც 2007-2008 წლებში ჩაატარა კვლევა თუ რამდენად განხორციელებადი იქნებოდა ეს ყველაფერი. კვლევის შედეგად დადგიდა, რომ 2006 წლის ლიბერალიზაციის შემდეგ, საქართველომ ცალმხრივად მოხსნა გადასახადების უმრავლესობა და უკვე იყენებს გადასახადებისაგან თავისუფალ ვაჭრობას ევროპის ბაზარზე (GSP+). ამიტომ, ევროპასა და საქართველოს შორის ,,მარტივი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების“ გაფორმება საქართველოს მხოლოდ მცირე კეთილდღეობას მოუტანს. ამავე დროს, სოციალური და ეკონომიკური კვლევის ცენტრის მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ევროკავშირთან DCFTA–ის არსებობის შემთხვევაში ქვეყნისთვის ეკონომიკური სარგებელი მთლიანი შიდა პროდუქტის 6.5% შესაძლოა იყოს; მომდევნო 5 წლის განმავლობაში კი საქართველოს ექსპორტი 1,5 %-ით; ტექსტილის წარმოება - 55 %-ით, მეტალურგია - 30 %-ით, ხის წარმოება - 21 %-ით, ქიმიური, რეზინისა და პლასტმასის

[11]ელჩი კონსტანტინე ზალდასტანიშვილი, აღმოსავლეთ თანამშრომლობის პარტნიორობის საზოგადოება, 02.08. 2011 http://www.easternpartnership.org/community/debate/prospects-deep-and-comprehensive-free-trade-agreement-between-georgia-and-eu

საქონლის წარმოება 19%-ით, ხილის, ბოსტნეულის, საკვები პროდუქტებისა და სასმელების წარმოება კი 4 %-ით შესაძლოა გაიზარდოს.[12]

თუმცა, ზემოთაღნიშნულ სარგებელთან ერთად (რაც ევროპულ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ სტანდარტებთან ქვეყნის დაახლოებას, საქართველოს ექსპორტის გაფართოებასა და ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებას გულისხმობს), DCFTA ქვეყნის მმართველობას მთელ რიგ პირობით მოთხოვნებს უყენებს, რომელთა განხორციელებაც საკმაოდ მაღალ როგორც ფინანსურ, ისე პოლიტიკურ ხარჯთანაა დაკავშირებული. საქართველოს მთავრობამ ქვეყნის შიგნით მნიშვნელოვანი რეფორმები უნდა განახორციელოს. პოლიტიკური და ეკონომიკური ძალაუფლების დათმობასთან ერთად, DCFTA–ის პირობების შესრულება საჭირო საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელების დაწყებისათვის დიდი რაოდენობით ფინანსური რესურსების გამოყოფას და ასევე პოლიტიკური ნებას გულისხმობს.

განვითარების მოდელის ბუნდოვანება

ორი ძირეულად განსხვავებული ეკონომიკური დოქტრინის განხილვა უჩვენებს, რომ ქვეყანაში განვითარების ორივე სტრატეგიის ერთდროულად განხორციელება შეუძლებელია. სინგაპურის ტიპის ეკონომიკის აშენება ბაზარზე რეგულაციების არარსებობას, წარმოებისა და სოფლის მეურნეობის უგულვებელყოფას და ტურისტებისა და ინევსტიციების მოზიდვის პრიორიტეტულობას გულისხმობს. ევროპული მოდელი კი მკაცრ რეგულაციებს ეფუძნება და სოფლის მეურნეობის, ექსპორტისა და ადგილობრივი წარმოების განვითარებაზეა ორიენტირებული.

ამდენად, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება ის, თუ რამდენად აცნობიერებდა ქვეყნის ყოფილი პოლიტიკური ელიტა იმას, თუ რომელი მიმართულებით მიდიოდა ის. აქ საქმე მხოლოდ მთავრობის საჯარო დისკურსის შეუთავსებლობაში არ არის. საქართველოს მთავრობას არ გააჩნდა ლოგიკური, ცალსახა და თანმიმდევრული გეგმა იმისა, თუ რა გზით უნდა წასულიყო ქვეყანა იმის მიუხედავად თუ რომელ მიმართულებას აირჩევს ის - აღმოსავლურს თუ დასავლურს.

კონვერგენცია “a la carte”

[12]სოციალური და ეკონომიკური კვლევის ცენტრის კვლევა საქართველო-ევროკავშირის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ, 2008 http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/20963402_rc79.pdf

განვითარების მოდელის ბუნდოვანებასთან ერთად, DCFTA–ის პროცესში შემაფერხებელ ფაქტორს დღემდე ისიც წარმოადგენს, რომ ევროკავშირის მიერ წამოყენებული წინაპირობების შესრულებისთვის ქვეყნის მმართველი ელიტა არასაკმარისადა იყო მონდომებული.

შტეფან ფიულემ, ევროკავშირის გაფართოებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის კომისარმა, 2011 წლის 22 ივლისს, ბათუმში, მე-8 საერთაშორისო კონფერენციაზე – „საქართველოს ევროპული გზა“ – მისი მთავარი მიმართვისას აღნიშნა, რომ „ევროპული გზა“ საქართველოსათვის შესაძლოა არ არის ყველაზე მარტივი გზა, მაგრამ ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობისთვის ეს ერთადერთი რეალური მიმართულებაა. ფიულემ ასევე აღნიშნა, რომ ევროპული გზა, რომელიც დემოკრატიაზე, ორმხრივ პასუხისმგებლობაზე, პირობითობაზე და ე.წ. „მეტი მეტის სანაცვლოდ“ დამოკიდებულებაზეა აგებული, გულისხმობს უწინარესად დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის საყოველთაო ფასეულობებს. მაგრამ რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საქართველოს ევროპული არჩევანი უკავშირდება მის მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას. „თუ საქართველო სერიოზულად გადაწყვეტს მიყვეს ამ გზას, მას აუცილებელი რეფორმები ექნება განსახორციელებელი“ - ხაზგასმით აღნიშნა კომისარმა. ფიულეს ეს მინიშნება, რა თქმა უნდა, სრულებითაც არ გულისხმობდა სინგაპურის დერეგულირებულ მოდელს.

DCFTA–ის მოლაპარაკებების დაწყებამდე მიღწეული პროგრესი

DCFTA–ის მოლაპარაკებების გახსნამდე ევროკომისიამ გამოყო საქართველოს ეკონომიკის ოთხი ძირითადი სფერო, სადაც ძირეული რეფორმების გატარება მოლაპარაკებების დაწყების წინაპირობა გახდა. ეს სფეროებია: ევროკავშირის ვაჭრობის რეგულაციების შემოღებასთან დაკავშირებული ტექნიკურ ბარიერები, სანიტარული და ფიტოსანიტარული ზომები, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებები და კონკურენციის პოლიტიკა. ამასთან, ევროკომისია საერთაშორისო შრომით ორგანიზაციასთან ერთად მოითხოვს შრომის კოდექსის შეცვლას და ამ სფეროში გატარებულ რეფორმებს ევროპასთან DCFTA–ის მოლაპარაკებებში მისაღწევ პროგრესს პირდაპირ უკავშირებს. საქართველოს მთავრობამ კომისიის მიერ ამ ოთხ სფეროში წამოყენებული წინაპირობების შესაბამისად რეფორმების განხორციელება დაიწყო. თუმცა ამ რეფორმების ხარისხი იყო (და ისევ არის) საეჭვო, რამდენადაც ევროკავშირის რეკომენდაციები ძირითად პრიორიტეტულ საკითხებში ან არ იყო გათვალისწინებული ან არასწორად იყო განხორციელებული.

2010 წლის ევროპული სამეზობლოს პოლიტიკის დანერგვის შესახებ 2011 წლის მაისში ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ საქართველოს შესახებ ანგარიშში აღწერილია საქართველოს მზაობა ევროპასთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე; ამ ანგარიშის თანახმად, საქართველომ გარკვეულ პროგრესს მიაღწია ევროკომისიის მიერ განსაზღვრულ

ძირითად სფეროებში სტრატეგიებისა და კანონმდებლობის მომზადების თვალსაზრისით. თუმცა, იმისთვის რომ DCFTA–ის მოლაპარაკებებისთვის მზად იყოს, ქვეყანამ რეგულირების ძირითად სფეროებში რეფორმების პრაქტიკული განხორციელება და შესაბამისი ინსტიტუციური სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციული რესურსების შექმნა უნდა უზრუნველყოს.

მიუხედავად მთავრობის მტკიცე განცხადებებისა, რომ ევროკავშირის ყველა წინაპირობა დაკმაყოფილებული იქნებოდა, დღემდე ევროკავშირის ოთხ ძირითად სფეროსთან დაკავშირებული არცერთი რეკომენდაციაა სათანადოდ განხორციელებული, ასევე ახალი კანონები და ინსტიტუტები ვერ პასუხობდნენ ევროპის რეგულაციების შესაბამის სტანდარტებს. მიუხედავად იმისა, რომ მოლაპარაკებების დაწყებიდან (ევროკავშირის წინაპირობების ვერ დაკმაყოფილების მიუხედავად) უკვე ათი თვე გავიდა და მოლაპარაკებების სამი რაუნდი შედგა (ამჟამად მიმდინარეობს 15 სხვადასხვა სფეროს განხილვა), ევროკავშირის მიერ მოთხოვნილი რეფორმების განხორციელების მხრივ საქართველოში კვლავაც მცირე პროგრესი შეინიშნება.

შრომის კოდექსი - DCFTA–ის რეკომენდაციების ქვაკუთხედი – სრულყოფილებისაგან მეტად შორსაა. ევროკავშირის ბოლო ანგარიშის მიხედვით, „2010 წლის მარტში საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის კომიტეტმა ასოციაციების თავისუფლებაზე, შრომითი უფლებებისა და ძირითადი სტანდარტების სფეროსთან მიმართებაში გაიმეორა საერთაშორისო შრომითი ორგანიზაციის მოთხოვნა - ორი ძირითადი კონვენციის დანერგვაზე - ორგანიზების უფლების დაცვის და ასოციაციის თავისუფლების კონვენცია და ორგანიზებისა და კოლექტიური ვაჭრობის უფლების კონვენცია.“[13] DCFTA–ის მოლაპარაკებების დასაწყებად აუცილებელია დაკმაყოფილდეს მოთხოვნები შრომითი სტანდარტების შესახებ. ეს კი შრომით კოდექსში და კანონში პროფკავშირების შესახებ ძირეულ ცვლილებებს საჭიროებს. ამის განუხორციელებლობა ასევე რისკის ქვეშ აყენებს საქართველოს პრეფერენციათა განზოგადებულ სისტემაში ყოფნას, რომ აღარაფერი ვთქვათ თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების პერსპექტივაზე. რამდენადაც გასაკვირი არ უნდა იყოს, ჩანს, რომ მთავრობა შრომის კოდექსის პრობლემას ყურადღებას არ აქცევდა. თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე (ამჟამად უკვე ყოფილმა) მთავარმა მომლაპარაკებელმა საქართველოს მხრიდან - თამარ კოვზირიძემ, „ტაბულასთან“ ინტერვიუში აღნიშნა, რომ საბჭოთა კოდექსთან შედარებით, „... შრომითი კანონი კარგია, მოქნილია და ზუსტად შეესაბამება საქარველოს განვითარების ამჟამინდელ დონეს.”[14]

ევროკავშირის ძირითადი რეკომენდაციები (რაცთავისუფალი ვაჭრობის შესახებ მილაპარაკებებეის დასაწყებად ევროკავშირის წინაპირობას წარმოადგენდა) ვაჭრობის

[13]კონვენციების ნახვა შესაძლებელია საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის ვებ-საიტზე: http://www.ilo.org/declaration/principles/freedomofassociation/lang--en/index.htm

[14]თამარ კოვზირიძე: „ბიუროკრატიული პროცედრები ევროინტეგრაციის ნაწილია“, ტაბულა, 13 აპრილი, 2012

ტექნიკური ბარიერების, საკვების უსაფრთხოების, ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებისა და კონკურენციის პოლიტიკის სფეროებში, დღესაც არასათანადოდაა შესრულებული, მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალური მოლაპარაკებები DCFTA–ის შესახებ ევროპასთან უკვე დაწყებულია.

საქართველომ მხოლოდ მცირე პროგრესს მიაღწია ვაჭრობის ტექნიკურ ბარიერებთან დაკავშირებული ქვეყნის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. 2010 წელს საკანონმდებლო რეფორმის პროგრამასა და ტექნიკური რეგულაციების მიღებასთან ერთად, მთავრობამ ასევე მიიღო სტადნადრდიზაციის, აკრედიტაციის, შესაბამისობის შეფასების, ტექნიკური რეგულაციისა და მეტროლოგიის სტრატეგია. საქართველოს პარლამენტმა 2012 წლის მაისში მიიღო პროდუქციის უსაფრთხოებისა და თავისუფლად გადაადგილების კანონი. კოდექსი ითვალისწინებდა მრავალ მნიშვნელოვან რეკომენდაციას სამოქალაქო საზოგადოებისა და ევროპელი ექსპერტების მხრიდან, მაგრამ ამ შემოთავაზებათა უმრავლესობა მიღებული არ იქნა. კანონმდებლობის დეტალური შესწავლა უჩვენებს, რომ კოდექსი დიდად ვერ აუმჯობესებს საქართველოში კვების პროდუქტების უსაფრთხოების პირობებსა და მომხმარებელთა უფლებებს.[15] ასევე, ფუნქციონირებადი ინსტიტუტების დაარსება კვების პროდუქტების უსაფრთხოების რეგულაციების განხორციელებისათვის ჯერ ისევ მომავლის გამოწვევაა.

სერიოზული პრობლემებია საქართველოს სანიტარულ და ფიტოსანიტარულ სისტემებშიც. საქართველოს მთავრობამ 2010 წელს მიიღო საკვების უსაფრთხოების სტრატეგია, რომლის მიზანიც იყო საქართველოში ამ სექტორში არსებული სტანდარტების ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. 2012 წლის მაისში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის შესახებ კოდექსი. თუმცა, რეფორმების რეალურად განხორციელების შედეგები მოქმედი ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული სტრუქტურების სახით ჯერ კიდევ სანახავია. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახური პასუხისმგებელია შემოწმებასა და კონტროლზე, მაგრამ არასაკმარისი რესურსების (როგორც ადამიანური, ასევე ტექნიკური) გამო მის ფუნქციას ეფექტიანად ვერ ასრულებს. ეროვნული სამსახური ასევე გასცემს ფიტოსანიტარულ და ვეტერინარულ მოწმობებს, მაგრამ მათი აღიარება საერთაშორისო დონეზე არ ხდება, რაც გამოწვეულია საქართველოში არასათანადო კონტროლისა და შემოწმების სისტემების არ არსებობით.

[15]საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და ექსპერტების განცხადება საკვების უსაფრთხოებისა და მომხმარებელთა უფლებების კანონმდებლობაში ცვლილებებსა და შესწორებების შესახებ, ევრაზიის პარტნიორობის ფონდი http://www.epfound.ge/files/statement_on_food_safety_and_consumer_rights.pdf

ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების სფეროში საქართველომ საკანონმდებლო ჩარჩო ევროპის სტანდარტებს შეუსაბამა. პარლამენტმა 2010 წელს შეიმუშავა კანონი დიზაინის შესახებ. კანონი დაპატენტებისა და სავაჭრო ნიშნის შესახებ შესწორებებით ძალაში შევიდა იმავე წელს. მიუხედავად ამისა, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვასთან დაკავშირებულ ძირითად პრობლემად კვლავაც რჩება საკუთრების უფლების დაცვის პრაქტიკაში დანერგვა და აღსრულება, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა საავტორო უფლებების დარღვევა და გაყალბება. ეს არის კომპლექსური საკითხი, რომელიც ძირითადად უკავშირდება ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების დარღვევის შემთხვევებთან ბრძოლაში აღმასრულებელი ორგანოებისა და სასამართლოს სისუსტეს.

რაც შეეხება კანონს კონკურენციის შესახებ, საქართველოს პარლამენტმა 2012 წელს შეიტანა ცვლილება კანონში ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ. თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტო (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ყოფილი სტრუქტურული დეპარტამენტი) იმავე წელს გადაკეთდა სახელმწიფო კონკურენციისა და შესყიდვების სააგენტოდ. სააგენტოს, შესაბამის კანონმდებლობაზე დაყრდნობით, ევალება კონკურენციის წესების აღსრულება და შემთხვევათა გამოძიება. პრაქტიკამ მომავალში უნდა აჩვენოს რამდენად ეფექტიანი, ძლიერი და დამოუკიდებელი იქნება შეცვლილი სტრუქტურა და შეცვლილი კანონდებლობა. ამ ეტაპზე ადრეა ეს ყველაერი განვსაჯოთ, თუმცა არათანაბარი კონკურენციის წესები, ისევე როგორც მონოპოლიებისა და კარტელური გარიგებების შემთხვევები ბაზარზე ჯერ კიდევ მრავლადაა (საკმარისია ვახსენოთ მაგ. ენერგეტიკის, კომუნიკაციებისა და ფარმაცევტული სექტორები).

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველომ ევროკაშვირის მიერ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ მოლაპარაკებების დაწყების წინაპირობად წამოყენებულ ყველა სფეროში მხოლოდ უმნიშვნელო პროგრესს მიაღწია.

შერჩევითი ცვლილებები

DCFTA–ის ცნება გულისმობს მაღალი დონის საკანონმდებლო ცვლილებებს. ეს არის მთავარი, რაც ამ შეთანხმებას ჩვეულებრივი თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებისაგან განასხვავებს. თუმცა, იმ ქვეყნებსთვის, რომელთა მიზანიც არაა ევროკავშირის წევრობა და მათთვის ეს პერსპექტივა მოტივაციას არ წარმოადგენს, ამ ცვლილებებისათვის საჭირო შეზღუდვები და ღირებულება საკმაოდ მაღალია. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკურ საუბრებში საქართველოს ყოფილი მთავრობა აცხადებდა, რომ სურდა რეფორმების განხორციელება, რეალურად მის მიერ არ ხდებოდა ძირეული ცვლილებების გატარება საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ სტრუქტურებში.

ევროკომისიის მიერ განვითარების პოლიტიკის თვალსაზრისით რეგულირებების სფეროებში მოთხოვნილი ცვლილებები ხელისუფლების მიერ ხშირად განიხილებოდა როგორც „ტვირთი“ და „ქართულ პროდუქციაზე გადასახადის დაწესების ექვივალენტი, რომელიც საფრთხეს უქმნის მის ზრდას, მისი რეფორმების მდგრადობას და მის წარმატებულ ბრძოლას კორუფციის წინააღმდეგ, რაც ასე მნიშვნელოვანია მისი გრძელვადიანი განვითარებისათვის.”[16] მთავრობის მიერ ხშირად ხდებოდა გაჟღერება იმისა, რომ სანიტარული და ფიტოსანიტარული წინაპირობების წაყენება გამოიწვევდა პირველადი კვების პროდუქტებზე ფასების ზრდას, რაც „დიდ საფრთხეს შეუქმნიდა პოლიტიკურ სტაბილურობას და გამოიწვევს ანტი-ევროპულ დამოკიდებულებას საქართველოში.”[17]

2010 წლის მაისში ევროპის სამეზობლოს პოლიტიკის პროგრესის შესახებ ბოლო ანგარიშის წარდგენისას, შტეფან ფიულემ - ევროპის კომისარმა ევროპის გაფართოებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში, გამოთქვა მოსაზრება, რომ საქართველოში ჩამოყალიბებული „ულტრა-ლიბერალური ეკონომიკური გარემო“ ეწინააღმდეგებოდა საქართველოსა და ევროპის მომავალი პარტნიორობის მთავარ „ნიშანსვეტებს“, რასაც საქართველოს პრეზიდენტმა უპასუხა, რომ „თავად ევროპაც უარს ეუბნება იმას, რისიც შესაძლოა ჩვენ გვეშინია - მაღალი გადასახადები, დიდი დანახარჯები, გადაჭარბებული რეგულაციები და ბიუროკრატია ნელნელა წარსულს ბარდება. ... გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა დიდი დარტმა მიაყენა სოციალური ევროპის პროექტს. მე ვფიქრობ, რომ ევროპა მეტ ნაბიჯებს გადადგამს თავისუფალი ეკონომიკის მიმართულებით და ჩვენ სადღაც შუა გზაზე შევხვდებით ერთმანეთს”.[18]

მაშინ, როცა საქართველოს მთავრობა ევროკავშირთან მოგება–დანახარჯის კალკულაციით იყო დაკავებული, ევროპელი ოფიციალური პირები მოსაზრებებს გამოთქვამდნენ იმის თაობაზე, რომ ქართულმა მხარემ მოლაპარაკებები თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებასთან დაკავშირებით ევროკავშირთან მხოლოდ პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე დაიწყო, და რომ მათ გრძელვადიანი თანამშრომლობის სურვილი არ აქვთ. მათი აზრით, სწორედ ეს იყო მიზეზი იმისა, თუ რატომაც არ სურდათ საქართველოში ღრმა ინსტიტუციური რეფორმების გატარება. როგორც ერთმა ევროკავშირის ოფიცილაურმა პირმა აღნიშნა, ,,მათთვის მხოლოდ საქმის დაწყებაა მნიშვნელოვანი. ჩვენთვის კი საქმის სისრულეში მოყვანაა უპირატესი“. ევროპის სხვა ოფიციალურმა პირმა განაცხადა, „ჩვენ ვნერვიულობთ იმაზე, რომ ისინი მხოლოდ მოლაპარაკებების დაწყებით არიან დაინტერესებულნი რადგან ამით ისინი მოიზიდავენ უცხოურ პირდაპირ ინვესტიციებს და სულაც არ აინტერესებთ

[16]Group D’economie Mondiale Sciences PO Paris, ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრი ბრიუსელში და საქართველოს ახალი ეკონომიკური სკოლა, ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის შეფასება აღმოსავლეთ მეზობლების მიმართ: საქართველოს შემთხვევა, 2011

[17]იხ. იგივე

[18] “საკაშვილი: შემოდგომაზე დაგეგმილი ეკონომიკური ლიბერალობის აქტი“, სამოქალაქო საქართველო, 21 სექტემბერი 2010. www.civil.ge

მოლაპარაკებების შედეგი“. პრო-ევროპელი ქართველი ექსპერტი, კახა გოგოლაშვილიც ერთგვარად გამოეხმაურა ამ აზრს, რომ მთავრობას „თავისუფალი ვაჭრობა ჭირდება, როგორც მხოლოდ პოლიტიკური იარლიყი და სხვა არაფერი.”[19]

ამგვარად, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების ინტენსიური პროცესი და ევროპული ვაჭრობის სტანდარტებზე გადასვლასთან დაკავშირებული მაღალი ხარჯები, პოლიტიკური ელიტის ნებას ბოლომდე მიყოლოდნენ ევროპული განვითარების გზას დღემდე სერიოზულად ასუსტებდა.

“პარტნიორობა ქაღალდზე“

ევროკავშირის სტანდარტებთან საქართველოს დაახლოებისთვის აუცილებელი რეფორმების პროცესის მიმართ მთავრობის დაბალ ენთუზიაზმს ევროკავშირის ტექნოკრატიული პოლიტიკა და საქართველოს სტრუქტურული და საკანონმდებლო პროცესებისადმი მისი უპირობო დამოკიდებულება კიდევ უფრო ასუსტებს.

1992 წელს ურთიერთობების დამყარების შემდეგ, ევროკავშირს საქართველოს მიმართ ცალსახა დამოკიდებულება არ გააჩნდა, რადგან მას არ ქონდა გადაწყვეტილი თუ რა მოლოდინი ან რა მოთხოვნები უნდა ქონოდა ქვეყნის მიმართ, გარდა იმ იმედისა, რომ კავშირის საზღვრებთან მდებარე საქართველო დემოკრატიული და სტაბილური ქვეყანა იქნებოდა.

ევროკავშირის დღევანდელი გაფართოების პოლიტიკა საქართველოს კვლავაც სთავაზობს გრძელვადიანი პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის პერსპექტივას, თუმცა კავშირში გაწევრიანების ყოველგვარი რეალური იმედების გარეშე. საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხი დღის წესრიგში არასოდეს ყოფილა, არც ამჟამად არის და სავარაუდოდ არც უახლოეს მომავალში იქნება. ამ მიმართულებით საქართველოში არც ერთ სექტორში არსებობს შესბამისი მზაობა, ეხება ეს დემოკრატიის მშენებლობას, ეკონომიკის განვითარებასა თუ უსაფრთხოების საკითხებს. თვით ევროკავშირი საკმაოდ დაღლილია გაფართოებით და მწვავე შიდა ეკონომიკური კრიზისისა და ახალი წევრი სახელმწიფოების სუსტი ეკონომიკების გაძლიერების გამოწვევის წინაშე დგას. ევროკავშირში გაწევრიანების აშკარა უპერსპექტივობა, საქართველოს მოტივაციას განახორციელოს ცვლილებები მარეგულირებელ სფეროში მხოლოდ ევროკავშირთან ეკონომიკური და პოლიტიკური თანამშრომლობის ჩარჩოებში აქცევს.

[19]თომას დე ვაალი, „საქართველოს არჩევანი. მომავლის ხედვა არასტაბილურ პერიოდში“, კარნეგის საერთაშორისო ფონდი მშვიდობისათვის, 2011

მსგავსი თანამშრომლობის ბოლო გამოვლინება ევროკავშირის მიერ 2009 წელს დაწყებული „აღმოსავლეთ პარტნიორობაა“, რომლის მიზანიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის კიდევ უფრო გაძლიერებაა. ამ პროგრამის მიზანია ყოფილ ექვს საბჭოთა მეზობელთან აღმოსავლეთით, მათ შორის საქართველოსთან, ბრიუსელის პოლიტიკური და ეკონომიკური კავშირების გაღრმავება და ინსტიტუციონალური ურთიერთობის გაძლიერება. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში თითოეული ამ ქვეყნისთვის ევროკავშირი მიზნად ისახავს ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებას, რომელიც მოიცავს: ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცეს (DCFTA), სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციას, რათა გამარტივდეს მგზავრობა ევროკავშირის მიმართულებით და არალეგალური იმიგრაციის საკითხის მოგვარებისათვის ზომების გატარებას.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის დაწყებიდან სამი წლის შემდეგ, ევროკავშირის მიერ აღმოსავლეთ პარტიორებისათვის შეთავაზებულ თანამშრომლობის ახალ პროგრამას ბევრი კრიტიკაც მოჰყვა. პირველ რიგში, სახეზეა მზარდი უკმაყოფილება იმ გარემოებით, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობა ევროკავშირის მოუქნელი, ტექნოკრატული პოლიტიკის გაგრძელებაა და საკმარისად არ განიხილავს ცალკეული პარტნიორი ქვეყნების პოლიტიკური და უსაფრთხოების საკითხებს. აღმოსავლეთ პარტნიორობას ხშირად „ქაღალდის პარტნიორობასაც“ უწოდებენ, რაც გამოწვეულია ექვსი პარტნიორი ქვეყნის (ინგლისურ ენაზე) პირველი ასოს დამთხვევით, რის შედეგადაც იქმნება აკრონიმი, რომელიც რუსულად იკითხება როგორც „ბუმაგა“. აღმოსავლეთ პარტნიორობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ცენტრალიზებული და ვერტიკალური მმართველობა, რომელიც დაფუძნებულია სოციალიზაციაზე (წესებისა და ნორმების გადაცემა) და პირობითობაზე, პარტნიორობის იდეასთან სრულ შეუსაბამობაშია. ამდენად, ევროკავშირის წვლილი მესამე ქვეყნებში რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით საკმაოდ შეზღუდულია.

2012 წლის იანვარში თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ საქართველოსთან მოლაპარაკებების გახსნის წინა პერიოდში, ევროკავშირი მოლაპარაკებების დაწყებას ზემოთ განხილული ოთხი სექტორის ძირეულ რეფორმებს პირდაპირ უკავშირებდა. თუმცა, უკვე 2011 წლის 3 აგვისტოს, ევროპარლამენტმა განაცხადა მისი ღია მხარდაჭერის შესახებ გახსნილიყო ოფიციალური მოლაპარაკებები თავისუფალ ვაჭრობაზე საქართველოსთან. ოფიციალური მხარდაჭერის განცხადებები ასევე გაკეთდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე პოლონეთში, ამავე წლის 29 და 30 სექტემბერს. პრეზიდენტი სააკაშვილი პირადად მონაწილეობდა ამ სამიტში და საქართველოს ევროკაშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებით „სერიოზული მოლოდინი“ გააჩნდა[20]. ბოლო პერიოდში საკმაოდ მოკრძალებული რეფორმების გატარების მიუხედავად, ამ სამიტზე DCFTA–ის ოფიციალური

[20]„სააკაშვილი ელოდება „დიდ წინსვლას“ საქართველოს ევროპასთან ინტეგრაციაში“, სამოქალაქო საქართველო, 2011 წლის 7 სექტემბერი

მოლაპარაებების დაწყებისთვის საქართველომ თანხმობა მაინც მიიღო. ევროკავშირის პოზიციის ამგვარ ცვლილებას ორი შესაძლო ახსნა აქვს. ერთის მხრივ, ამ გზით ევროკავშირმა საქართველოში ძირეული რეფორმების გაგრძელების წახალისებას დაუჭირა მხარი. თუმცა, მეორეს მხრივ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოსთან ამ კომპრომისზე წასვლით ევროკავშირმა მისი ჩვეული ტექნოკრატული პოლიტიკა კიდევ ერთხელ გამოავლინა. ნებისმიერ შემთხვევაში, საქართველოსთან ევროკავშირის „ქაღალდზე პარტნიორობის“ სქემამ და კავშირის სუსტმა პირობითობის პოლიტიკამ ქვეყნის პოლიტიკური მმართველობის რეფორმების განხორციელების სურვილი კიდევ უფრო შეასუსტა. ევროკავშირის ამგვარმა დამოკიდებულებამ კიდევ უფრო განამტკიცა იმდროინდელი მმართველი ელიტის ,,შერჩევითი რეფორმებთან“ დაკავშირებული პოლიტიკური მოქნილობის პოლიტიკა.

ევროკავშირის პირობითობის სუსტი პოლიტიკა და განუხორციელებელი რეფორმების მიმართ მისი არაადექვატური დამოკიდებულება ევროკავშირის პოლიტიკური და ეკონომიკური დახმარების საქართველოზე ზეგავლენის მექანიზმად გამოყენების შესაძლებლობას დღემდე მეტად ართულებდა. წლების მანძილზე ევროპის ოფიციალური პირები მოლაპარაკებებს აწარმოებდნენ საქართველოსთან სამოქმედო გეგმებთან დაკავშირებით და ამზადებდნენ წლიურ ანგარიშებს, რომლებშიც გაკრიტიკებული იყო დემოკრატიის სისუსტე, სამოქალაქო თავისუფლების დეფიციტი და მარეგულირებელ დოკუმენტებში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების სურვილის არარსებობა. თუმცა, ყველაფრის მიუხედავად, ევროკავშირი მაინც აგრძელებდა ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მხარდაჭერას. შესაბამისად, მთავრობა უპირობოდ იყენებდა ევროკავშირის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დახმარებას და არ ჩქარობდა ქვეყანაში საჭირო რეფორმების დროულად გატარებას.

საქართველოში განუხორციელებელი რეფორმების მიმართ ევროკავშირის ტექნოკრატული პოლიტიკა და სუსტი პირობითობა კიდევ ერთი სერიოზული ფაქტორია, რომელიც საქართველოს ევროპული განვითარების მოდელის განხორციელებაში და ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის დამყარებაში უშლიდა ხელს.

დასკვნა

თავისუფალი ვაჭრობის დამყარება ევოპასთან და ევროკავშირის ეკონომიკურ სტანდარტებთან მიახლოება საქართველოში მტკივნეული ინსტიტუციური რეფორმების

გატარებას მითხოვს, რაც ყოფილი პოლიტიკური მმართველობის მტკიცე ნება არ ყოფილა. და მაინც, ამჟამად ეს არის ქვეყნის მომავალი განვითარების საუკეთესო ალტერნატივა. რაც უფრო მალე გააცნობიერებს მთავრობა ამას და გადადგამს შესაბამის ნაბიჯებს, ეს მით უკეთესი იქნება ქვეყნის ეკონომიკური მომავლისათვის. თუ საქართველოს სურს ევროპული გზის არჩევა, საჭიროა უფრო მეტი პოლიტიკური ძალისხმევის მიმართვა აუცილებელი რეფორმების განსახორციელებლად.

ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოსთან მიმართებით ევროკავშირმაც გადახედოს მის საგარეო პოლიტიკას. ეს პოლიტიკა უფრო მეტად უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს მოთხოვნებს და საჭიროებებს. ამჟამად, პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების მხადაჭერა უფრო ინტენსიური ინტეგრაციისათვის ჩანს რომ პოლიტიკური ელიტის მიერ ფუნდამენტური რეფორმების გატარების მოტივაციისთვის არასაკმარისია. ევროკავშირმა ასევე რეფორმების შეფასების უფრო კონკრეტული კრიტერიუმები უნდა შეიმუშაოს და განუხორციელებელი რეფორმების მიმართ საპასუხო პოლიტიკა უნდა გაატაროს.

ამჟამად, ასოცირების ხელშეკრულების შესახებ მიმდინარე მოლაპარაკებების ფარგლებში, თავისუფალი ვაჭრობის პერსპექტივა (მიმდინარე სავიზო რეჟიმის გამარტივების შესახებ მოლაპარაკებებთან ერთად) არის ყველაზე დიდი ბერკეტი, რაც ევროკავშირს საქართველოსთან მიმართებით გააჩნია. როგორც საქართველოს მხრიდან DCFTA–ზე ყოფილმა მთავარმა მომლაპარაკებელმა, თამარ კოვზირიძემ ბოლო დროს აღნიშნა, „... მოსამზადებელი პროცესი ძალიან დიდხანს გაგრძელა. ეს ჩვენი მიზეზით არ ყოფილა გამოწვეული; ჩვენ ყველაფრის განხორციელება ვცადეთ უმოკლეს პერიოდში და ყველაფერი შევასრულეთ უმაღლესი ხარისხით. თუმცა, მოგვწონს თუ არა ეს, ბიუროკრატიული პროცედურები ევროკავშირთან მიახლოების ნაწილია. რამდენადაც მოსამზადებელი პერიოდი დიდხანს გაგრძელდა, ჩვენ ვფიქრობთ რომ მოლაპარაკებები ძალიან მალე დასრულდება.”[21] მაგრამ მაინც, ნათელია, რომ DCFTA–ის გაფორმება საქართველოსთან უახლოეს მომავალში ვერ მოხდება. პირველ რიგში იმიტომ, რომ ქვეყნის ინსტიტუტებისა და კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების დონე ძალიან დაბალია და ამასთან რეფორმების პროცესი სწრაფად არ მიმდინარეობს. მეორე, DCFTA ახლა უკვე ასოცირების შეთანხმების განუყოფელი ნაწილია, რაც გულისხმობს იმას, რომ მხარეების მიერ მისი ხელმოწერის შემთხვევაშიც კი შეთანხმება თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ძალაში მყისიერად არ შევა. ასოცირების შეთანხმება (და მაშასადამე DCFTA) რატიფიცირებული უნდა იყოს ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოსა და ასევე ევროპარლამენტის მიერ. უფრო მეტიც, ასოცირების შეთანხმება გულისხმობს რეგულატორულ ცვლილებებს არა მხოლოდ ვაჭრობის, არამედ სოციალურ, კულტურულ და რაც მთავარია, პოლიტიკისა და უსაფრთხოების სფეროებში.

[21]თამარ კოვზირიძე: “ბიუროკრატიული პროცედურები ევროპული სტანდარტების გადმოღების ნაწილია“, ტაბულა, 13 აპრილი, 2012 წელი

ევროკავშირის ოფიციალური პირების თანახმად, საქართველომ დემოკრატიული რეფორმების გრძელი გზა განვლო, მაგრამ ყველაზე დიდი გამოწვევა ჯერ კიდევ წინაა. ევროკავშირის ბოლო ანგარიში საქართველოს პროგრესის შესახებ იუწყება, რომ ქვეყანას „... ჭირდება ნაბიჯების დაჩქარება დემოკრატიის გაძლიერებისათვის, განსაკუთრებით კი პოლიტიკური და მედია პლურარიზმის მიმართულებით. უმცირესობათა უფლებები და მათი ინტეგრაცია და უმაღლესი რანგის ოფიციალურ პირებს შორის არსებული კორუფცია რჩება სფეროებად, რომლებშიც მეტი ძალისხმევის გამოყენებაა საჭირო. მეორე დიდი გამოწვევა გულისხმობს გაწევრიანების თავისუფლებას, შრომითი უფლებების, დასაქმებისა და სოციალური პოლიტიკის, სიღარიბის დაძლევასა და სოფლის მეურნეობის განვითარებას."[22] ეს და კიდევ სხვა მრავალი საკითხი დგას ქვეყნის დღევანელ დღის წესრიგში. ყველაზე მნიშვნელოვანი კი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლებაში მოსული ახალი პოლიტიკური ადმინისტრაციის მტკიცედ გამოხატული პოლიტიკური ნება იქნება, რამაც საქართველოს ევროპული არჩევანი და ქვეყნის დემოკრატიისკენ სწრაფვა საბოლოოდ უნდა განსაზღვროს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

"სააკაშვილი ელოდება „დიდ წინსვლას" საქართველოს ევროპასთან ინტეგრაციაში", სამოქალაქო საქართველო, 2011 წლის 7 სექტემბერი

"სააკაშვილი: შემოდგომაზე დაგეგმილი ეკონომიკური თავისუფლების აქტი", სამოქალაქო საქართველო, 2010 წლის 21 სექტემბერი.www.civil.ge

ელჩი კონსტანტინე ზალდასტანიშვილი, აღმოსავლეთ პარტნიორობის საზოგადოება, 02.08.2011 http://www.easternpartnership.org/community/debate/prospects-deep-and-comprehensive-free-trade-agreement-between-georgia-and-eu

სოციალური და ეკონომიკური კვლევითი ცენტრის (CASE) კვლევა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე, 2008 http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/20963402_rc79.pdf

ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/press_corner/all_news/news/2008/20080403_01_en.htm

ქართული ჟურნალი, "საქართველო იწყებს მოლაპარაკებებს თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებაზე", 2010 წლის 1 დეკემბერი

ჯეოსტატი: www.geostat.ge

[22]ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის დანერგვა 200 წელს. ქვეყნის ანგარიში: საქართველო, ევროკომისია, 2011 წლის მაისი

გიორგი ხუხაშვილი, სერგეი დემიდენკო, გაზეთი ,,ჯორჯიან თაიმსი“: http://www.georgiatimes.info/en/interview/37841.html, 2010 წლის ივლისი

Group D'economie Mondiale Sciences PO Paris, ევროპული პოლიტიკის კვლევის ცენტრი ბრიუსელში და საქართველოს ახალი ეკონომიკური სკოლა, აღმოსავლეთის სამეზობლოს მიმართებაში ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის შეფასება: საქართველოს შემთხვევა, 2011 წელი

საერთაშორისო შრომითი ორგანიზაციის ვებ-გვერდი:
http://www.ilo.org/declaration/principles/freedomofassociation/lang--en/index.htm

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის დანერგვა 2010 წელს. ქვეყნის ანგარიში: საქართველო, ევროკომისია, 2011 წლის მაისი.

ჯობელიუს მატიასი, ფრედრიხ-ებერტ-სტიფტუნგის რეგიონული წარმომადგენელი საქართველოში, აზერბაიჯანსა და სომხეთში; ანგარიში თემაზე „ეკონომიკური ლიბერალიზმი საქართველოში: გამოწვევა ევროკავშირისა და პროფესიული კავშირებისათვის:, 2011 წლის აპრილი

ლადო პაპავა, ჟურნალი ,,მაცნე“
http://www.messenger.com.ge/issues/2314_march_11_2011/2314_econ_one.html, March 2011

ქართული სამოქალაქო ორგანიზაციების და ექსპერტების განცხადება კვების უსაფრთხოების და მომხმარებელთა უფლებების კანონმდებლობაში ცვლილებებისა და შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით, ევრაზიის პარტნიორობის ფონდი: http://www.epfound.ge/files/statement_on_food_safety_and_consumer_rights.pdf

თამარ კოვზირიძე: "ბიუროკრატიული პროცედურები ევროპული სტანდარტების გადმოღების ნაწილია", ტაბულა, 13 აპრილი, 2012 წელი

თომას დე ვაალი, „საქართველოს არჩევანი. მომავლის ხედვა არასტაბილურ პერიოდში", კარნეგის ფონდი საერთაშორისო მშვიდობისათვის, 2011

მსოფლიო ბანკის მონაცემები: http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD

ზბიგნიუ დუმიენსკი, „საქართველო: კავკასიის სინგაპური", http://www.eurasiareview.com/21022011-georgia-singapore-of-the-caucasus/, ევრაზიის რევიუ, 4 ივლისი, 2012 წელი