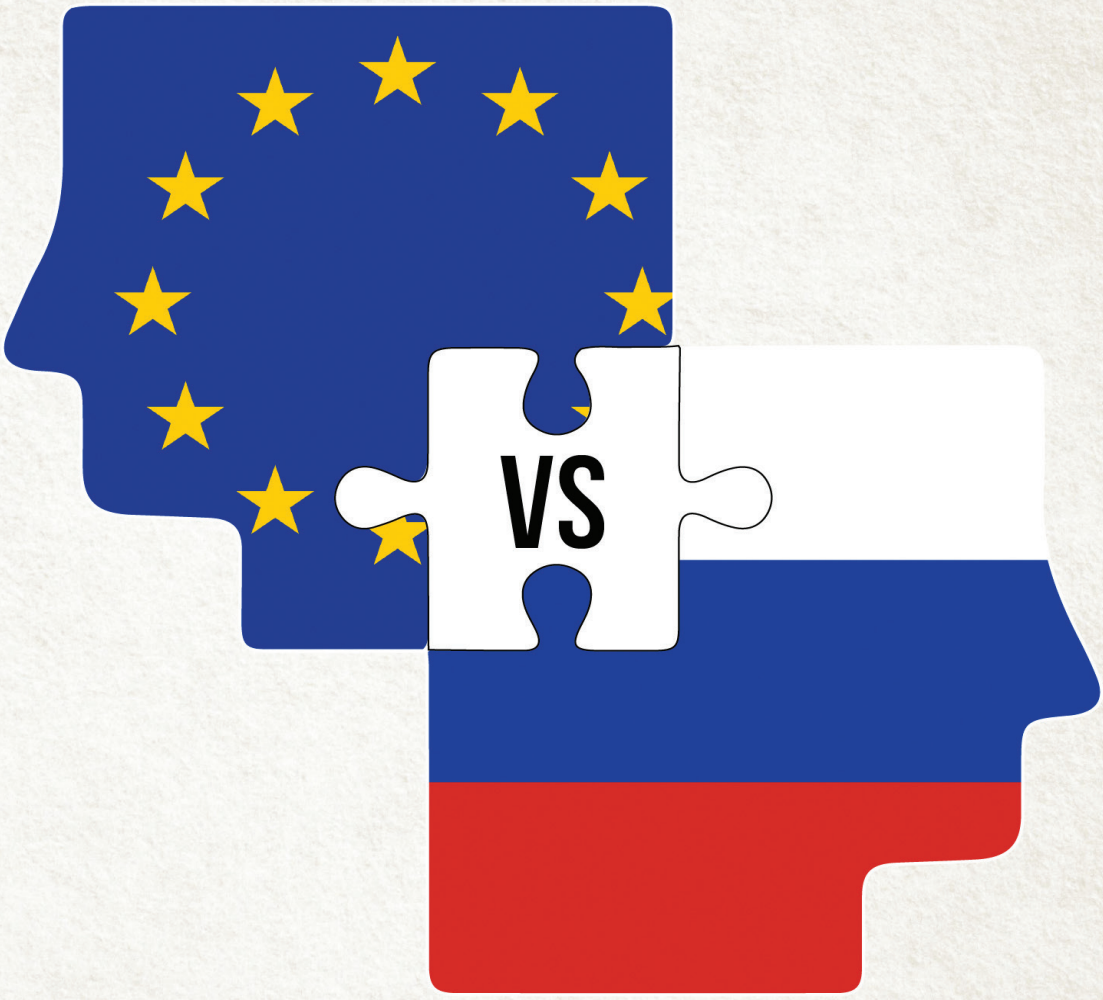
EPRC
Economic Policy Research Center
ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი

FUKUYAMA
DEMOCRACY
FRONTLINE CENTRE

შარი მეზობლად

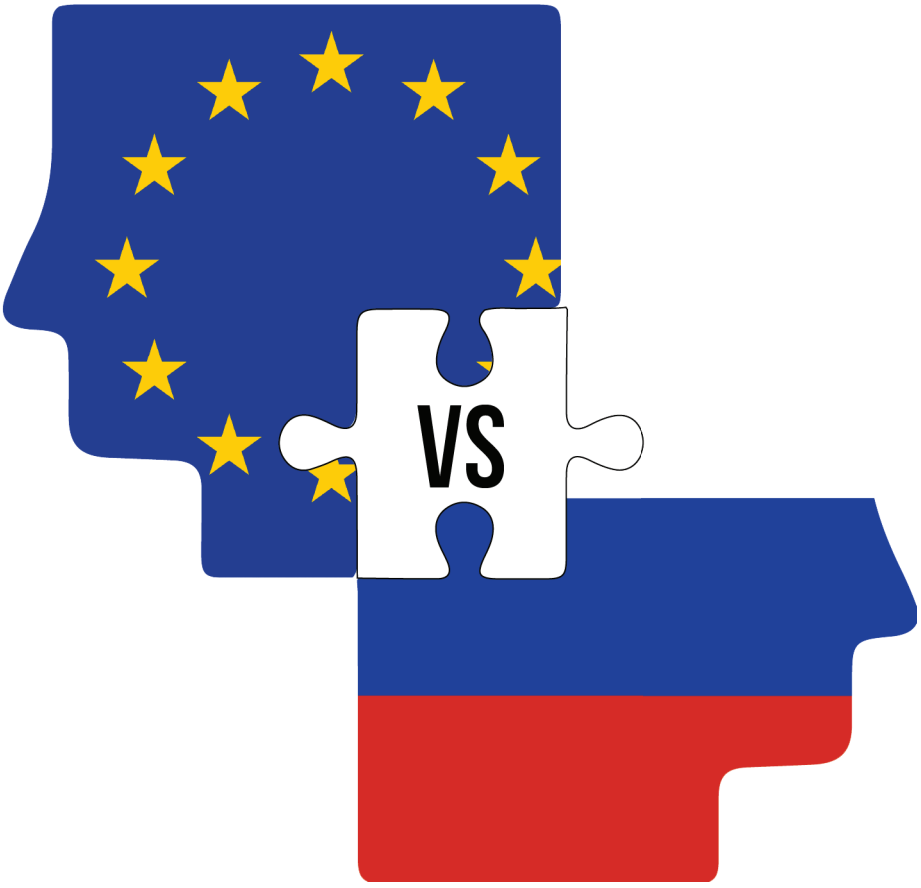


ფინანსური თუ პოლიტიკური არჩევანი?

EPRC
Economic Policy Research Center
ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი

FUKUYAMA
DEMOCRACY
FRONTLINE CENTRE

უარი ევროპას



ფინანსური თუ პოლიტიკური არჩევანი?

თბილისი 2021

სარჩევი

შესავალი 3
საქართველო და ევროკავშირი 3
მაკრო-ფინანსური დახმარება (MFA) 4
MFA I (2009-2010) MFA II (2015-2017) 5
MFA III 5
COVID-19 პანდემიის საპასუხო MFA 5
ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის
ინსტრუმენტი (ENI) 6
Erasmus+ 7
Horizon 2020, EU4Business 7
ევროკავშირი და საქართველოს ბიუჯეტი 7
დასკვნა 8

© 2021. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC)

შესავალი

ევროკავშირის პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირეულ პრინციპს ე.წ. წახალისების პოლიტიკა წარმოადგენს, რომელიც პარტნიორი და წევრი ქვეყნების მიერ დასახული მიზნების და ამოცანების შესრულებასთან არის დაკავშირებული. ხშირ შემთხვევაში, წახალისების პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის მიერ გაცემული ფინანსური დახმარება სწორედ დაახლოების პროცესების ხელშეწყობისთვის გამოიყენება.

უკანასკნელ დღეებში, მთავრობის განცხადებით, საქართველომ უარი თქვა ევროკავშირის 75 მილიონ ევროიან დახმარებაზე, რომლის მიღების წინაპირობაც სასამართლო სისტემის რეფორმის განხორციელება და 19 აპრილის შეთანხმების პირობების შესრულება იყო. მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველს, პრემიერ მინისტრის განცხადებით, საგარეო ვალის შემცირება წარმოადგენდა.

საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების საპასუხოდ, ევროკავშირმა განაცხადა, რომ საქართველომ არ შეასრულა მაკროფინანსური დახმარების მიღების შეთანხმებაში გათვალისწინებული მოთხოვნები – გაეზარდა ქვეყნის სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და ხარისხი. ამასთანავე, საქართველოს მთავრობამ ვერ შეძლო განეხორციელებინა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან სრული შესაბამისობით. აქედან გამომდინარე, ცხადი გახდა, რომ ამ დახმარებას ქვეყანა, საქართველოს ხელისუფლების სურვილის მიუხედავად, ვერ მიიღებდა.

საქართველო და ევროკავშირი

საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობა 1992 წლიდან იწყება. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებით (Partnership and Cooperation Agreement – PCA)[1] პირველად გაცხადდა ორმხრივი ინტერესი საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის შესახებ, რომელსაც 1996 წელს მოეწერა ხელი. ეს ხელშეკრულება 1999 წელს შევიდა ძალაში. მას შემდეგ საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობები ეტაპობრივად ვითარდებოდა, ამ ურთიერთობების საბოლოო მიზანს საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოება და სამომავლო ინტეგრაცია წარმოადგენდა. დაახლოების გზაზე საქართველო – ევროკავშირის ურთიერთობებმა მნიშვნელოვანი საფეხურები გაიარა: ასოცირების შეთანხმება, რომლის უმნიშვნელოვანეს ნაწილსაც საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) წარმოადგენს და სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ შეთანხმება.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება (AA) 2014 წელს გაფორმდა და ხელშეკრულება ძალაში 2016 წლის 1 ივლისს შევიდა. ასოცირების შესახებ შეთანხმება წარმოადგენს საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების სამოქმედო გეგმას, რომელიც ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების ყველა სფეროს მოიცავს და ითვალისწინებს ქვეყნის ევროკავშირთან დაახლოების ყველა მნიშვნელოვან მექანიზმს[2].

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება (DCFTA) 2014 წლის 1 სექტემბრიდან ამოქმედდა[3], რომელიც საქართველოს ოთხი კომპონენტიდან სამის – საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობას აძლევს[4]. აღსანიშნავია, რომ შეთანხმება საქართველოს ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაციის მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს. მისი მეშვეობით კი საქართველოსთვის ხელმისაწვდომი გახდა ევროპის შიდა ბაზარი.

---

[1] *Partnership and Cooperation Agreement, 22 April, 1992. MFA*

[2] *The Association Agreement* , Georgia and The EU Information Center

[3] *Free Trade with the EU Agreement*

[4] *ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება*

2017 წლის 28 მარტიდან ძალაში შევიდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის შესახებ შეთანხმება, რომელიც საქართველოს მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, ხანმოკლე პერიოდით (ნებისმიერი 90 დღე 180 დღის განმავლობაში) უვიზოდ იმოგზაურონ ევროკავშირისა და შენგენის ზონის წევრ ქვეყნებში[5]. ვიზალიბერალიზაციის ძალაში შესვლის შემდეგ, ევროკავშირისა და შენგენის ზონის წევრ ქვეყნებში საქართველოს 300 000-ზე მეტმა მოქალაქემ იმოგზაურა[6].

საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი როლი ენიჭება ევროკავშირის დახმარებას, რომელიც სხვადასხვა სახის პროგრამებისა და ინსტრუმენტების საშუალებით ხორციელდება და ხელს უწყობს საქართველოს ევროკავშირთან პოლიტიკურ და ეკონომიკურ დაახლოებას. 1992 წლიდან დღემდე, საქართველოს ევროკავშირისგან 2 მილიარდ ევროზე მეტი ფინანსური დახმარება აქვს მიღებული. ამისათვის რამდენიმე ინსტრუმენტი არსებობს. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ENI), რომელმაც ჩაანაცვლა ევროპული სამეზობლო პარტნიორობის ინსტრუმენტი (ENPI). ENI-ს პლატფორმის გამოყენებით საქართველო 2013 წლის შემდეგ, ყოველწლიურად, ათეულობით მილიონ ევროს იღებს გრანტის ფორმატით. აღსანიშნავია ევროკავშირის დახმარების ერთიანი ჩარჩო ინიციატივა რომლის ფარგლებშიც საქართველოს 2014-2020 წლამდე 610-746 მილიონ ევრომდე გამოეყო[7]. საქართველო აგრეთვე სარგებლობს ევროკავშირის რეგიონალური და ENI-ის დაფინანსებული საერთაშორისო სამოქმედო პროგრამებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ: ინფრასტრუქტურის განვითარებაში ხელის შეწყობას; მეზობლებთან ურთიერთკავშირს ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ენერგეტიკა, ტრანსპორტი და გარემოს დაცვა; სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერას და ევროკავშირის ისეთი პროგრამების ხელმისაწვდომობას, როგორიცაა Erasmus+, Horizon 2020 და 'კრეატიული ევროპა'[8].

მაკრო-ფინანსური დახმარება (MFA)[9]

იმისათვის, რომ სწორად შევაფასოთ, თუ რაზე თქვა საქართველოს ხელისუფლებამ უარი აუცილებელია, გვესმოდეს თუ რას წარმოადგენს მაკრო-ფინანსური დახმარება და რას ემსახურებოდა ის.

მაკრო-ფინანსური დახმარება (MFA) არის ფინანსური დახმარების ფორმა, რომელსაც ევროკავშირი იყენებს იმ პარტნიორი ქვეყნების დასახმარებლად, რომლებიც განიცდიან საგადამხდელო ბალანსის კრიზისს (balance of payments crisis). მაკრო-ფინანსური დახმარება გულისხმობს საშუალო/გრძელვადიან სესხებს ან გრანტებს, ან მათ კომბინაციას და ხელმისაწვდომია მხოლოდ იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც სარგებლობენ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დაფინანსების პროგრამით. ძირითადად, მაკრო-ფინანსური დახმარება განკუთვნილია კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის, რომელთაც ფარავს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP). განსაკუთრებულ შემთხვევებში სხვა მესამე ქვეყნებიც შეიძლება გახდნენ დახმარების მიმღებნი.

მაკრო-ფინანსური დახმარების მობილიზება ხდება მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში, და მიზნად ისახავს ფინანსური გამოწვევების წინაშე მდგარი პარტნიორი ქვეყნების დახმარებას. დახმარების მიზანს წარმოადგენს მდგრადი ფინანსური მდგომარეობის აღდგენა ქვეყანაში, ეკონომიკური და სტრუქტურული რეფორმების წახალისებასთან ერთად. როგორც წესი, მაკრო-ფინანსური დახმარების მიმღები ქვეყნის ხელისუფლებას აქვს სრული თავისუფლება საჭიროების შესაბამისად დახარჯოს ათვისებული თანხა. აღსანიშნავია ისიც, რომ სხვა ინსტრუმენტებისგან განსხვავებით, MFA არის საგანაგებო დახმარების მექანიზმი და არ წარმოადგენს რეგულარული ეკონომიკური და

[5] *Visa Free Travel Guide*, Ministry of Foreign Affairs of Georgia
[6] *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations – Georgia*
[7] *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – Single Support Framework for EU support to Georgia (2017-2020)*
[8] *Georgia and the EU, Delegation of the European Union to Georgia, 2018*
[9] *Macro-Financial Assistance (MFA) to non-EU partner countries, European Commission*

სოციალური განვითარების ხელშეწყობის ინსტრუმენტს.

MFA-ს მინიჭების წინაპირობაა ადამიანის უფლებებისა და ეფექტური დემოკრატიული მექანიზმების პატივისცემა, მათ შორის მრავალპარტიული საპარლამენტო სისტემა და კანონის უზენაესობა. მაკრო-ფინანსური დახმარების თანხები გამოიყოფა ტრანშებად, რომლებიც მკაცრად არის დაკავშირებული იმ პირობების შესრულებასთან, რომლებიც მიზნად ისახავს მაკროეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის განმტკიცებას. ეს პირობები მიმართულია საჯარო ფინანსების მენეჯმენტზე და ფისკალური რეფორმაზე, მაგრამ ასევე შეიძლება შეეხოს სხვა სფეროებს, როგორიცაა ვაჭრობა, საწარმოთა რესტრუქტურიზაცია და ბიზნეს-გარემო, ფინანსური ან სასამართლო სისტემის რეფორმა. ეს პირობები ჩამოთვლილია ურთიერთგაგების მემორანდუმში, რომელიც ფორმდება ევროკავშირსა და ბენეფიციარ ქვეყანას შორის.

მაკრო-ფინანსური დახმარების მიმღები ქვეყნების სია: ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცოგოვინა, საქართველო, იორდანია, მოლდოვა, მონტენეგრო, ჩრდილოეთ მაკედონია, ტუნისი, უკრაინა, კოსოვო.

საქართველომ 2007 წელს შემდეგ მაკრო-ფინანსური დახმარება ოთხჯერ მიიღო:

MFA I (2009-2010) MFA II (2015-2017)[10,11]

2008 წლის ოქტომბერში, ბრიუსელში გამართულ დონორთა კონფერენციაზე ევროკავშირმა საქართველოსთვის ორი მაკრო-ფინანსური დახმარების გაწევის შესახებ აიღო ვალდებულება. თითოეული ინიციატივის ოდენობა 46 მილიონ ევროს უტოლდებოდა. პირველი დახამარება, რომელიც 2009-2010 წლებში განხორციელდა, სრულად გრანტების სახით გაიცა, ხოლო 2015-2017 მიღებული მეორე დახმარების (46 მილიონი ევრო) 50% გრანტების, ხოლო 50% კი – სესხის სახით.

MFA III[12,13]

2017 წელს ევროკომისიის ინიციატივით, საქართველოს ეკონომიკური წნეხის შესამსუბუქებლად, შეიქმნა მაკროფინანსური დახმარების (MFA) პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც საქართველო 45 მილიონ ევროს დახმარებას მიიღებდა. ინიციატივის ფარგლებში, 10 მილიონი ევრო გრანტების, ხოლო 35 მილიონი ევრო ვალის სახით გაიცა. აღსანიშნავია, რომ შეთავაზებული MFA პროგრამა, 2008 წლის ომის შემდეგ, საქართველოსთვის მესამე ფინანსურ დახმარებას წარმოადგენდა.

დახმარების პაკეტის გათვალისწინებული თანხის პირველი ტრანში, 20 მილიონი ევროს ოდენობით, ქვეყანამ 2018 წლის დეკემბერში მიიღო. ხოლო მეორე ტრანში, რომელიც 25 მილიონ ევროს უტოლდებოდა, 2020 წლის ნოემბერში.

COVID-19 პანდემიის საპასუხო MFA[14]

2020 წლის 22 აპრილს ევროკომისიამ, მეზობელი პარტნიორების ხელშეწყობის მიზნით, მიიღო 3 მილიარდი ევროს დახმარების პაკეტის ინიციატივა, რომელიც კოვიდ-პანდემიის შედეგად გამოწვეული ეკონომიკური წნეხის შემცირებას ისახავდა მიზნად. ინიციატივის შედეგად, 2020 წლის ნოემბერში, საქართველოს გამოეყო 150 მილიონი ევროს ოდენობის დახმარება, რომელიც ორ 75 მილიონიან ტრანშად უნდა მიგვეღო, თუმცა მეორე ტრანშის მისაღებად აუცილებელი იყო მემორან-

[10] *Decision of the European Parliament and of the Council, European Commission, 2011*
[11] *Memorandum of Understanding, European Commission, 2014*
[12] *Memorandum of Understanding, European Commission, 2018*
[13] *Decision of the European Parliament and of the Council, European Commission, 2018*
[14] *Decision of the European Parliament and of the Council, European Commission, 2020*

დუმის პირობების შესრულება.[15] მემორანდუმის შედეგად, შეთანხმებული პირობები მოიაზრებდა რეფორმებს საჯარო ფინანსების მენეჯმენტში, სექტორულ რეფორმებს ენერგეტიკის სექტორში და არა მხოლოდ. თუმცა, ყველაზე მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ ცვლილებებს სასამართლო სისტემაში გულისხმობდა. 2017-2019 წელს დაწყებული რეფორმების კეთილსინდისიერად და ბოლომდე უნდა გატარებულიყო[16] და სანამ რეფორმები სრულად არ გატარდებოდა, საქართველოს ხელისუფლებას უზენაესი სასამართლოს ახალი მოსამართლეების დანიშვნისგან თავი უნდა შეეკავებინა. მემორანდუმის შეთანხმების დარღვევა ავტომატურად ნიშნავდა, რომ საქართველო არ იქნებოდა უფლებამოსილი მიეღო დახმარების მეორე ტრანში.

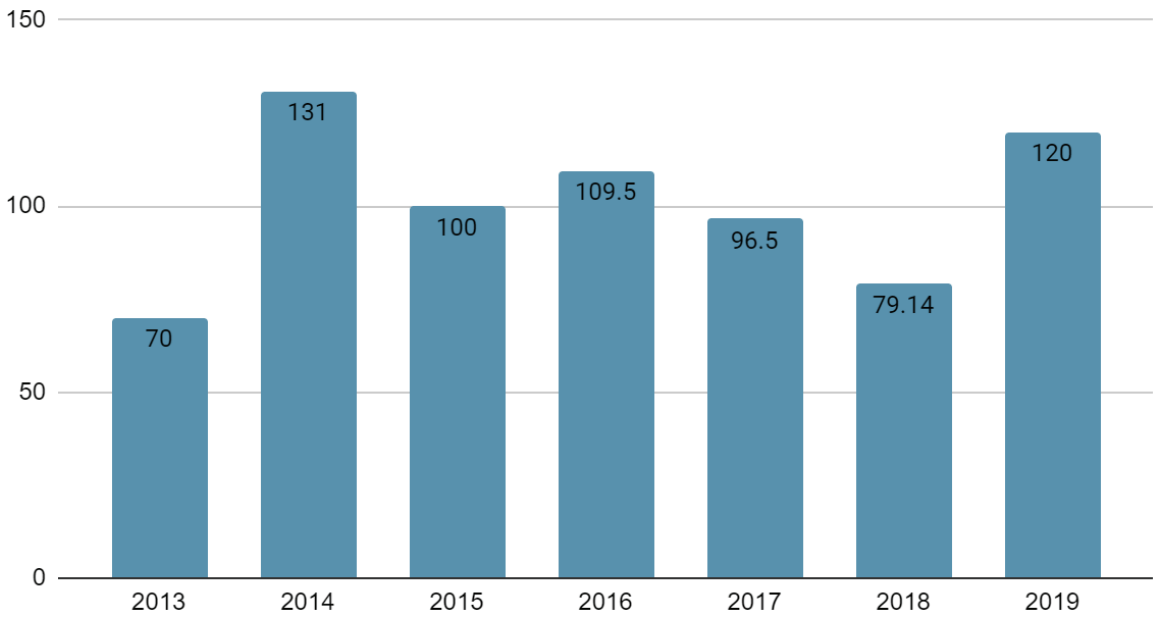
ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ENI)

საქართველოს მიერ ევროკავშირიდან მიღებული დახმარება მხოლოდ MFA-ით არ შემოიფარგლება. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ENI) წარმოადგენს ყველაზე მნიშვნელოვან პლატფორმას, რომლის საშუალებითაც საქართველო ყოველწლიურად მრავალმილიონიან დახმარებას (გრანტს) იღებს ევროკავშირისგან.

ევროკავშირის ძირითადი პრიორიტეტები საქართველოსთან თანამშრომლობაში ჩამოყალიბებულია ერთიანი მხარდაჭერის ფარგლებში (Single Support Framework), რომელშიც განსაზღვრულია სამი ცენტრალური სექტორული სფერო:

- სახელმწიფო მართვის რეფორმა
- სოფლის მეურნეობის და სოფლის რეგიონების განვითარება
- იუსტიციის სექტორის რეფორმა.

საქართველოსთვის გამოყოფილი გრანტების მოცულობა ENI-ის პროგრამის ფარგლებში (მილიონი ევრო)[17]



[15] *Memorandum of Understanding, European Commission, 2020*

[16] შეთანხმებიდან: 5. To increase the independence, accountability and quality of the judicial system, thე Georgian authorities will, in line with two packages of judicial reforms adopted in 2017 and 2019: a) further enhance transparency and merit-based selections in the appointment of judges to first instance and appeal courts, notably by publishing written justifications for appointments of judges with reference to integrity and competence criteria; b) submit to the Parliament draft legislation on the appointments to the Supreme Court in line with the related Venice Commission opinion No. 949/2019 of 24 June 2019, notably as concerns the staggered approach to appointments, open voting in the High Council of Justice, and the need for the latter to justify the nominations; c) refrain from making appointments to the Supreme Court under existing rules; d) adopt the legislation implementing the ruling of the Constitutional Court of Georgia from June 2019 by setting rules for the publication of judicial decisions.

[17] Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, European Commission

Erasmus+

2015 წლიდან, Erasmus+ პროგრამის მეშვეობით საქართველოს 6509 სტუდენტმა და აკადემიურმა პერსონალმა სწავლა ევროკავშირის ქვეყნებში გააგრძელა. პროგრამის ფარგლებში, საქართველოში შემოსულ სტუდენტთა და აკადემიური პერსონალის რაოდენობა 3859-ს გაუტოლდა[18]. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში, საქართველო წარმატებული ქვეყნების პირველ ათეულში ინარჩუნებს პოზიციას, 2020 წლის მონაცემებით კი საქართველო პროგრამაში მონაწილე 141 ქვეყანას შორის მეექვსე ადგილს იკავებს.

Erasmus+ გაცვლითი პროგრამის ფარგლებში, საქართველოს 37 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება ევროპის 33 ქვეყნის უნივერსიტეტთან თანამშრომლობს. 2020 წელს 2888-მა ქართველმა სტუდენტმა მოიპოვა ევროკავშირის ქვეყნებში სწავლის დაფინანსება[19].

Horizon 2020, EU4Business

ჰორიზონტი 2020 არის ევროკავშირის კვლევისა და ინოვაციის უმსხვილესი პროგრამა, 80 მილიარდი ევროს ბიუჯეტით, რომელიც გრანტების სახით მხარს უჭერს სამეცნიერო თუ კვლევით აღმოჩენებს, გამოგონებებს, ინოვაციებსა და საუკეთესო იდეებს. ეს არის მსოფლიოში მოქმედი ყველაზე ფართო მულტინაციონალური პროგრამა კვლევისა და ინოვაციის სფეროში. მკვლევარებს, უნივერსიტეტებს, კვლევით ორგანიზაციებს, კომპანიებსა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციებს მთელი მსოფლიოს მასშტაბით შესაძლებლობა აქვთ გააკეთონ განაცხადი და ჩაერთონ სამუშაო პროგრამის აქტივობებში. პროგრამა ემსახურება საქართველოს კვლევისა და ინოვაციების სექტორის გაძლიერების ხელშწყობას.

მცირე და საშუალო ბიზნესების დახმარების მიზნით, EU4Business ინიციატივის ფარგლებში, ევროკავშირი 2009 წლიდან ეხმარება 63 000-ზე მეტ მიკრო და საშუალო მეწარმეს. საერთო ჯამში, ევროპის ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი დაფინანსების პროგრამის ფარგლებში ქართველი მეწარმეებისთვის 130 მილიონის ოდენობის სესხი იყო ხელმისაწვდომი.

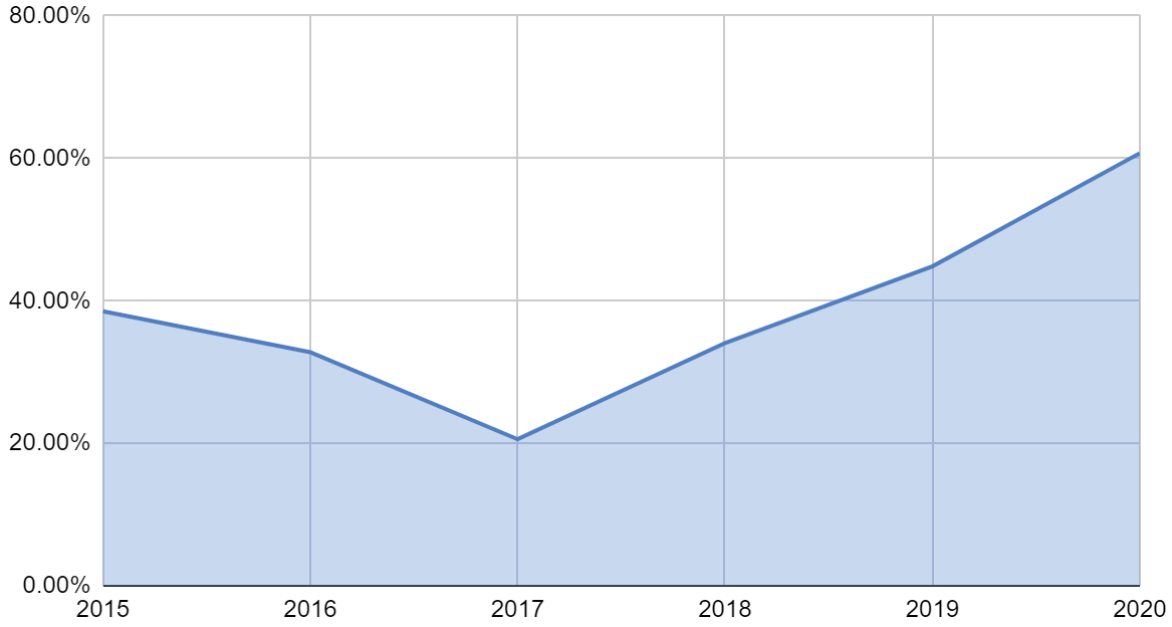
ENPARD-ის ფარგლებში ევროკავშირი ფინანსურად და ტექნიკურად დაეხმარა 1600-მდე კოოპერატივს.

ევროკავშირი და საქართველოს ბიუჯეტი

საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლების დაახლოებით 5% პროცენტს საერთაშორისო ორგნაიზაციების და დონორების გრანტები ავსებს. მათ შორის ევროკავშირი არის ყველაზე მნიშვნელოვანი დონორი საქართველოს ბიუჯეტისთვის. უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში, საქართველოს ბიუჯეტში შესული გრანტების დაახლოებით 40% სწორედ ევროკავშირიდან მოდის. ეს მაჩვენებელი ბოლო წლებში კიდევ უფრო მზარდია და 2020 წლის ბიუჯეტში გრანტების 60% წყარო ევროკავშირი იყო. პროგნოზის მიხედვით, 2021 წლის ბიუჯეტში ამ მაჩვენებელმა 48% უნდა შეადგინოს.

[18] Erasmus+ Partnerships by programmes and HEIs, 2015-2020
[19] Erasmus+ Partnerships by programmes and HEIs, International Credit Mobility, 2015-2020

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტებში ევროკავშირის გრანტების წილი[20]



დასკვნა

საქართველოს ხელისუფლების მიერ აქამდე ოფიციალურად გაცხადებული „მკაფიოდ პროევროპული“ საგარეო პოლიტიკური კურსის გათვალისწინებით, რომელიც ევროკავშირის ინსტიტუტებთან თანმიმდევრულ დაახლოებასთან ერთად ქართული კანონმდებლობის ევროპულთან მაქსიმალურ სინქრონიზაციას გულისხმობს და უმოკლეს პერიოდში საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანება უნდა უზრუნველყოს, საგანგაშოა გადაწყვეტილება ევროკავშირის მაკრო-ფინანსურ დახმარებაზე უარის თქმის შესახებ. ცხადია, ეს ვერანაირად ვერ აღიქმება მხოლოდ ფინანსური დახმარებისგან თავის არიდებად და შესაძლოა ცალსახად განვიხილოთ, როგორც მმართველი გუნდის მკაფიო პოლიტიკური გზავნილი, რომელიც მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის საქართველოს ევროპულ ოჯახში დაბრუნებასა და თითოეული ჩვენგანის ევროატლანტიკურ მომავალს.

[20] სახელმწიფო ბიუჯეტი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

თბილისი 2021