

რეგისტრირებული კავშირი „სამოქალაქო საზოგადოებისათვის“

## კ რ ო ე ქ ტ ი

აფხაზეთში (საქართველო) კონფლიქტის  
ბაღაყყვეტის ხელშეწყობა ეკონომიკური  
ფაქტორების გამოყენებით

2005 წელი, აპრილი – ნოემბერი

თბილისი

პროექტი შესრულებულია GCPP (Global Conflict Prevention Pull)-ის მხარდაჭერით.

პროექტი შეასრულეს:

ლაშა ტულუშმა (პროექტის ხელმძღვანელი), ვახტანგ ხმალაძემ, დავით ბაქრაძემ, დავით კირვალიძემ, ზურაბ მარაქველიძემ, დავით უსუფაშვილმა, მიხეილ ჯიბუტმა.

პროექტის შესრულებაში მონაწილეობდნენ:

დავით ფოცხიშვილი, ირაკლი ჩოგოვაძე, გია ხუხაშვილი.



## შინაარსი

1. შესავალი	6
1.1. პროექტის იდეა და სიტუაციური ანალიზი	6
1.2. ეკონომიკური განვითარების ზონები	8
1.3. ეკონომიკური განვითარების ზონების მართვა	9
1.4. ეკონომიკური განვითარების ზონების უსაფრთხოება	10
1.5. მოსალოდნელი შედეგები	10
2. აზხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის მიმდებარე რაიონების (ბალი, ოჩამჩირე, ზუბდიდი, ჟალენჯიხა, მესტია) ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა კონფლიქტის დაწყებამდე და კონფლიქტის დაწყების შემდეგ	12
3. ეკონომიკური განვითარების კერძოპატიული მიმართულებები	19
4. ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონის სამართლებრივი რეჟიმის პრინციპები და ამოცანები	22
4.1. ეგსზ-ის სამართლებრივი რეჟიმის პრინციპები	22
4.2. ეგსზ-ის ძირითადი სუბიექტები და მათი ძირითადი ინტერესები ზონის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის ფორმის ნაწილში	22
4.3. სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის შესაძლო ფორმები	22
4.4. აუცილებლად მისაღები საკანონმდებლო აქტები	24
5. ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონა (ეზსზ)	26
5.1. ეგსზ, მისი შექმნის მიზნები, სტიმულირების მექანიზმები, დაფინანსების წყაროები და მმართველობა	26
5.1.1. ეგსზ-ის შექმნის მიზნები	26
5.1.2. სტიმულირების მექანიზმები	27
5.1.3. დაფინანსების წყაროები	27
5.1.4. ეგსზ-ის უმაღლესი მმართველობის ორგანო	28
5.2. ეგსზ-ის ტერიტორიული მოდელების ვერსიები	28
5.3. საბაჟო და საგადასახადო რეჟიმები ეგსზ-ში	29
5.3.1. საბაჟო რეჟიმი	29
5.3.2. საგადასახადო რეჟიმი	31
5.3.3 აქციზის გადასახადი ეგსზ-ში	33
5.4. სხვა სტიმულები	35
5.5. საწარმოო დანიშნულების სპეციალური ზონის ფუნქციური მოდელები	35
5.5.1. საექსპორტო წარმოების ზონა (სწზ)	36
5.5.2. თავისუფალი მეწარმეობის ზონა (თმზ)	38
5.6. ეგსზ-ის განვითარების ფონდების მოდელები	42
5.6.1. საინვესტიციო ფონდი	42
5.6.2. სარეაბილიტაციო ფონდი	42



5.6.3. ფონდების შევსების სხვა წყაროები	43
5.6.4. ფონდის მმართველობა	43
5.7. საბანკო და ფინანსური სისტემა	44
5.8. ეგსზ-ის ფუნქციონის ადამიანური რესურსები	44
<b>6. უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ეგსზ-ში</b>	<b>45</b>
6.1. კონფლიქტის ზონაში უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად საერთაშორისო პოლიციური და შეიარაღებული ძალების გამოყენების გამოცდილება	45
6.2. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სქემა ეგსზ-ში	49
6.3. უსაფრთხოების უზრუნველყოფის რისკები	49
6.4. საერთაშორისო საპოლიციო ძალებისა და მრავალეროვნული სპეციალური დანაყოფის დაკომპლექტების შესაძლო ვარიანტები	50
6.5. ეგსზ-ში უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ეტაპობრივი სქემა	51
<b>7. ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონის შექმნისა და ფუნქციონის სამართლებრივი ასპექტები</b>	<b>55</b>
7.1. საქართველოს <i>de facto</i> იურისდიქციის ფარგლებში ეგსზ-ის შექმნისა და ფუნქციონის სამართლებრივი ასპექტები	55
7.1.1. ეგსზ-ის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის ფორმა	55
7.1.2. ეგსზ-ის შექმნა	57
7.1.3. ეგსზ-ის მართვა	58
7.1.4. ეგსზ-დან მიღებული შემოსავლის განაწილების საკითხი	59
7.2. საქართველოს <i>de jure</i> იურისდიქციის ფარგლებში ეგსზ-ის შექმნისა და ფუნქციონის სამართლებრივი ასპექტები	60
7.2.1. ეგსზ-ის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის ფორმა	60
7.2.2. ეგსზ-ის მართვა	61
7.3. დავების გადაწყვეტა ეგსზ-ში	63
7.4. საქართველოს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ ვალდებულებათა გავლენა ეგსზ-ის შექმნისა და ფუნქციონაზე	63
დანართი 1. აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის მიმდებარე რაიონების ადმინისტრაციული რუკა	66
დანართი 2. აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის მიმდებარე რაიონების ფიზიკური რუკა	67
დანართი 3. ზუგდიდის, წალენჯიხის, გალისა და ოჩამჩირის რაიონების სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები	68
დანართი 4. მრავალწლიანი ნარგავები	69
დანართი 5. აფხაზეთიდან სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტის სასაქონლო სტრუქტურა	70
დანართი 6. ზოგიერთი სამრეწველო პროდუქციის წარმოება	71



დანართი 7. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების განაწილება რაიონების მიხედვით	72
დანართი 8. სოფლის მეურნეობის განვითარების ძირითადი მაჩვენებლები	73
დანართი 9. ზუგდიდის რაიონი – 2004 წლის ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების ანგარიში	74
დანართი 10. წალენჯიხის რაიონი – 2004 წლის ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების ანგარიში	80
დანართი 11. მესტიის რაიონი – 2004 წლის ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების ანგარიში	85
დანართი 12. აფხაზეთის რიცხოვნობა საქართველოს მხარეების მიხედვით	91

# 1. შესავალი

## 1.1. პროექტის იდეა და სიტუაციური ანალიზი

საქართველოსთვის ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხი აფხაზეთთან დაკავშირებული კონფლიქტის მოწესრიგება და თავის საცხოვრებლებში დევნილთა და ლტოლვილთა დაბრუნებაა.

არსებობს ამ პრობლემათა გადაწყვეტის სხვადასხვა შესაძლო გზა.

მათგან ერთ-ერთი ეფექტიანი გზა, მშვიდობიანი ფორმა კონფლიქტის მოწესრიგების სტიმულირებისა, არის ეკონომიკური ფაქტორების გამოყენება, საერთო ეკონომიკური ინტერესების გაჩენა. ამისათვის პირველ ეტაპზე სასურველია სპეციფიკური ეკონომიკური რეჟიმების ზონების ჩამოყალიბება. ამ პროექტში ჩვენ დავსვით ეს ამოცანა და ჩამოვაყალიბეთ მისი შესაძლო გადაწყვეტის ხელშემწყობი ერთ-ერთი იდეა.

უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტში განხილულია კონფლიქტის მოწესრიგების როგორც ეკონომიკური, ასევე პოლიტიკური ასპექტები.

მსოფლიოში უკანასკნელ წლებში განვითარებული მოვლენების გამო დასავლეთი თანდათანობით უფრო და უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს შავი ზღვის რეგიონს, რომელშიც შედის ბულგარეთი, რუმინეთი, თურქეთი, მოლდოვა, რუსეთი, უკრაინა და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნები – საქართველო, აზერბაიჯანი, სომხეთი. აშშ-ისა და ევროპის ინტერესები გაიზარდა მას შემდეგ, რაც ევროატლანტიკურ სივრცეში ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების წარმატებულმა ინტეგრაციამ დაასრულა ბალტიის ზღვიდან შავ ზღვამდე გადაჭიმული უზარმაზარი ისტორიული პროექტი, რომელსაც საფუძველი 90-იან წლებში, ცივი ომის დასრულების შემდეგ ჩაეყარა.

მას შემდეგ, რაც წარმატებით დასრულდა ნატოსა და ევროკავშირის ყველაზე ფართომასშტაბიანი გაფართოება და მათი საზღვრები მიაღწა შავი ზღვის სანაპიროს, გამოჩნდა, თუ რამდენად პრიორიტეტულია ეს რეგიონი და რომ საჭიროა მასთან დაკავშირებით ახალი სტრატეგიული ხედვის შემუშავება.

ამასთანავე, 11 სექტემბრის მოვლენების შემდეგ, მსოფლიო ახალი პოლიტიკური რეალობების წინაშე აღმოჩნდა. უფრო მეტი მნიშვნელობა შეიძინეს, ერთი მხრივ, რუსეთის, მეორე მხრივ, ახლო აღმოსავლეთისა და ჩინეთის მოსაზღვრე, კასპიის მდიდარი რესურსების მქონე ცენტრალური აზიისა და სამხრეთ კავკასიის პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებმა.

ამჟამად ევროპა ახდენს ენერგორესურსების დაახლოებით 50%-ის იმპორტირებას, 2020 წლისათვის კი იმპორტირებული ენერჯის რაოდენობა 70%-ს მიაღწევს. 2001 წლის სექტემბრის შემდეგ გლობალურ ბაზარზე მომხდარი ცვლილებების შემდეგ აშშ და ევროპა დაინტერესებულნი არიან, უფრო მრავალრიცხოვანი გახადონ ენერგორესურსების მომწოდებელთა რაოდენობა. ამისათვის კარგი საშუალებაა შავი ზღვის რეგიონი. ამ რეგიონის გავლით ნავთობმა უნდა მიაღწიოს ევროპის ბაზრამდე. ამიტომ რეგიონის



ინტეგრაცია ევროპის ეკონომიკურ გარემოსა და მისი უსაფრთხოების სისტემაში უაღრესად მნიშვნელოვანია ევროკავშირის (დასავლეთის) გრძელვადიანი ენერგეტიკული უსაფრთხოებისათვის.

ფორმირების პროცესშია შავი ზღვის რეგიონისათვის ახალი ევროატლანტიკური სტრატეგია. იკვეთება ჩრდილოეთ ამერიკისა და ევროპის ქვეყნების მორალური და სტრატეგიული ინტერესები რეგიონის მიმართ. ამ მხრივ ევროკავშირმა უკვე გადადგა ნაბიჯი და სამხრეთ კავკასია ჩართო თავის სამეზობლო პოლიტიკაში. ნატომაც 2004 წლის ნოემბერში დაამტკიცა საქართველოსთვის ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, რაც ჩვენი ქვეყნისათვის წინ გადადგმულ ნაბიჯად ითვლება, რუსეთის შეიარაღებულმა ძალებმა 2008 წლის ბოლომდე უნდა დატოვონ საქართველო.

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ შავი ზღვის რეგიონი არის იმ პრობლემებთან ბრძოლის ახალი საზღვარი, რომლებიც დღეს დგას ევროპის წინაშე: არაღვებულ ემიგრანტები, ნარკოტიკები, იარაღის გავრცელება თუ ტრეფიკინგი. ეს რეგიონი წარმოადგენს ევროპული ბაზრებისათვის ნარკოტიკებისა და ტერორისტული ჯგუფებისათვის საშიში ტექნოლოგიების მიწოდების უმნიშვნელოვანეს გზას. უფრო მეტიც, ამ რეგიონში მდებარეობს ოთხი „გაყინული“ კონფლიქტის ზონა (დნესტრისპირეთი, აფხაზეთი, ცხინვალის რეგიონი და ყარაბაღი), რაც ძალზე დიდ გავლენას ახდენს მის სტაბილურობაზე.

ფაქტია, რომ გრძელვადიანი სტაბილურობის უზრუნველყოფა, მათ შორის, ყველაზე განვითარებული ქვეყნებისათვის უსაფრთხოების გარანტიების ქონა, მხოლოდ დემოკრატიული და სოციალურად გაწონასწორებული სივრცეების პირობებში არის შესაძლებელი, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ფეთქებადსაშიში კონფლიქტების მოგვარება.

როგორც აღვნიშნეთ, კავკასიის რეგიონი, აზიაში განვითარებული საომარი მოქმედებების, ფუნდამენტალიზმის ზრდისა თუ სხვა პოლიტიკური კრიზისების ფონზე, მსოფლიოს ენერგოუსაფრთხოებისა თუ სხვა ეკონომიკური მიზეზების გამო სულ უფრო მეტად იძენს აღმოსავლეთის დასავლეთთან დამაკავშირებელ როლს. ამდენად, ამ რეგიონში სტაბილურობა დასავლეთის ინტერესებშია. სამხრეთ კავკასიაში არსებობს კონფლიქტის რამდენიმე ზონა, მათ შორის, ორი – საქართველოს ტერიტორიაზე. კავკასიის, როგორც აღმოსავლეთ-დასავლეთის დამაკავშირებელი დერეფნის მიმართ, დასავლეთის პოზიცია, ჩვენი აზრით, ასეთი იქნება: ის მხარს დაუჭერს კონფლიქტის მშვიდობიანი მოწესრიგების გზას, რაც გულისხმობს კონფლიქტში მონაწილე მხარეებს შორის საერთო მყარი ინტერესების (პირველ რიგში, ეკონომიკურის) მოძებნას, რაც შეიძლება განხორციელდეს „აგრესიული“ ეკონომიკური მოდელების რეალიზაციის გზითაც.

ისიც გათვალისწინებულია, რომ იმ შემთხვევაში, თუ შეუძლებელი გახდა კონფლიქტის მშვიდობიანი მოწესრიგება, მაშინ ის ბუნებრივად დაკონსერვდება, ვინაიდან, ვიმეორებთ, ძალიან დიდია რეგიონის მნიშვნელობა მსოფლიოში ახალი წესრიგის დამყარების თვალსაზრისით.

სამხრეთ კავკასიაში კონფლიქტების ისტორიისათვის ერთ-ერთი საეტაპო თარიღია 1994 წლის მარტი. სწორედ მაშინ დაიდო აფხაზეთისა და



ყარაბაღის კონფლიქტების მოწესრიგების შესახებ შეთანხმებები, რომლებიც, ფაქტობრივად, დღემდე არ შესრულებულა ანუ II წლის წინანდელი ვითარება შეიძლება დღეს სასტარტოდაც ჩაითვალოს.

პრაქტიკულად, ინტერესების თანხვედრა ხდება მხოლოდ ენგურპის საერთო ექსპლუატაციისა და ქართულ-აფხაზური კრიმინალური ელემენტების ერთობლივი დანაშაულებრივი ეკონომიკური საქმიანობის სფეროებში.

საგარეო და საშინაო ვითარების გათვალისწინებით საჭიროა ახალი პოლიტიკის შემუშავება. საქართველოს მხარემ კონფლიქტის ზონაში უნდა იმოქმედოს აშშ-თან, ევროპის ძლიერ ქვეყნებთან, აგრეთვე რუსეთთან და სხვა მეზობელ ქვეყნებთან კოოპერირებული ეკონომიკური ინტერესების გათვალისწინებით. საქართველომ აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის (ზუგდიდის, წალენჯიხისა და მესტიის რაიონებთან) მიმდებარე ტერიტორიაზე დინამიკურად განვითარებადი ეკონომიკური ზოლის შექმნით უნდა მოახდინოს თავისი ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტერესების რეალიზება. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია კონსტრუქციული თანამშრომლობა გაეროსთან, ეუთოსთან და სხვა საერთაშორისო გაერთიანებებთან.

ამ პროექტით წარმოდგენილი იდეის გაზიარებისა და მხარდაჭერის შემთხვევაში აუცილებელი იქნება სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელიც გააანალიზებს კონფლიქტის გადაწყვეტაში საქართველოს „მეგობარი ქვეყნების“ მონაწილეობის პერსპექტივასა და ევროკავშირის მონაწილეობის მაქსიმალიზაციის ახალ შესაძლებლობას, რაც გამოწვეულია ევროკავშირის „სამეზობლო პოლიტიკაში“ საქართველოსა და სამხრეთ კავკასიის სხვა ქვეყნების ჩართვით. გარდა ამისა, აუცილებელი იქნება შეიქმნას რამდენიმე პროფესიონალური სამუშაო ჯგუფი, რომლებმაც კოორდინირებულად უნდა დაამუშაონ პროექტში აღნიშნული თემები. ამ თემების დამუშავებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს აფხაზური მხარისა და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა მოსალოდნელი პოზიცია და, შესაბამისად, უნდა მომზადდეს პრობლემის გადაწყვეტის რამდენიმე ალტერნატიული ვერსია.

## 12. ეკონომიკური განვითარების ზონები

ქართულ-აფხაზური საერთო ეკონომიკური ინტერესების შექმნის ერთ-ერთი საუკეთესო მოდელია ადმინისტრაციული საზღვრისპირა რაიონებისათვის განსაკუთრებული ეკონომიკური რეჟიმების შექმნა. ამან ხელი უნდა შეუწყოს, განსაკუთრებით ამ ზონებში, ეკონომიკის სწრაფ განვითარებას, რაც ბუნებრივად ხელს შეუწყობს ინტეგრაციულ პროცესებს.

შეიძლება ვიფიქროთ განსაკუთრებულ ეკონომიკურ რეჟიმებზე, რაც გულისხმობს ეკონომიკური აქტიურობის გარკვეული სეგმენტებისათვის ხელშეწყობას, განსხვავებულ საგადასახადო რეჟიმებს, ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს შექმნას ...

რაც შეეხება თავად ეკონომიკურ ზონებს, მისი არსი შემდგომში მდგომარეობს: გამომდინარე იქიდან, რომ კონფლიქტის მონაწილე მხარეები ყველაზე მგრძობიარედ რეაგირებენ სასაზღვრო რეგიონებში მიმდინარე



პროცესებზე, სწორედ ამ ტერიტორიებზე უნდა განხორციელდეს პროექტები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ინტეგრაციული პროცესების დაწყებას. პირობითად, ამ პრინციპს შეიძლება ზიარტურტლის პრინციპი დავარქვათ. საზღვრის რომელ მხარესაც არის მეტი მიზიდულობა, რესურსები იქით გადადინდება, რაც სარგებლის, შემოსავლის უკან დაბრუნების პროცესს განმეორებადს ხდის.

წარმოდგენილი პროექტის მიხედვით, პირობითად ვიღებთ ადმინისტრაციული საზღვრის ღერძიდან ორივე მხარეს 30-30-კილომეტრიან ზოლს, სულ 60-კილომეტრიან ზოლს. პროექტი გულისხმობს ორივე მხარეს შეღავათიანი ეკონომიკური რეჟიმების განხორციელებას. აქცენტი უნდა გაკეთდეს როგორც საერთო ფონის გაუმჯობესებაზე, რაც შესაძლებელია ამ ტერიტორიებზე დასახლებული ადამიანების ჩვეული საქმიანობისათვის შეღავათიანი ბიზნეს-რეჟიმების შემოღებით, ასევე ექსპორტზე ორიენტირებულ საქმიანობაზე.

ამისათვის მიზანშეწონილია აფხაზურ მხარესთან შეთანხმება, რომელიც იურიდიულად უნდა გაფორმდეს. მისაღებია შესაბამისი (სპეციალური) კანონმდებლობა. ამ კანონმდებლობის მიზანი იქნება კონფლიქტის მოწესრიგებისათვის სათანადო საფუძვლის მომზადება. მნიშვნელოვანია ამ პროცესში უცხოეთის ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობა.

### 13. ეკონომიკური ბანკოთარების ზონების მართვა

ეფიქრობთ, ჩვენს შემთხვევაში ყველაზე გამართლებული იქნება ქართულ-აფხაზური ერთობლივი ადმინისტრაციის ჩამოყალიბება. შესაძლებელია, სქემა იყოს მოქნილი – ამ სტატუსისაკენ დინამიკურად მოძრავი.

ზემოაღნიშნული ამოცანების შესასრულებლად გათვალისწინებულია სპეციალური ფონდების შექმნა მრავალმხრივ, პარიტეტულ საწყისებზე. იმისათვის, რომ დონორმა ორგანიზაციებმა განიხილონ ეკონომიკური განვითარების ზონების დაფინანსების შესაძლებლობა, პირველ ყოვლისა, საჭიროა გამოიკვეთოს მხარეთა მიერ ნდობით აღჭურვილი სუბიექტი, რომელიც ისარგებლებს როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მხარდაჭერით. სწორედ ამ მიზნით მიზანშეწონილია ფონდების სპეციალური სისტემის ჩამოყალიბება. აღნიშნული ფონდების მუშაობაში გარკვეული სტატუსით მონაწილეობა უნდა მიიღონ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა, რათა ფონდების საქმიანობა იყოს მიზანმიმართული, ობიექტური და გამჭვირვალე. საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები კონფლიქტის ზონებში ფინანსურ მხარდაჭერას ახორციელებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათი ექსპერტები დარწმუნდებიან, რომ თანხების გამოყენება ხდება დაფინანსებული პროექტის შესაბამისად.

პროექტი უნდა განხორციელდეს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ აფხაზური მხარე თავიდანვე არ მიიღებს მას ამ შემთხვევაში საქართველოს მხარეს არსებული ეკონომიკური ზონა იქნეს „ეკონომიკური, სამშვიდობო პლაცდარმის“ ფუნქციებს.



პროცესის დაწყებისთანავე, გარკვეული წინააღმდეგობის მიუხედავად, მოსალოდნელია კრიმინალური ელემენტების თანდათანობითი განდევნა ან/და ჩართვა ლეგალურ ბიზნესში, ვინაიდან რეგიონალური, კომპლექსური ეკონომიკური სქემების ამუშავებისა და უსაფრთხოების ზომების გაძლიერების შემთხვევაში მათ გაუჩნდებათ ლეგალური შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა. ამ პროცესში გამოსაყენებელია იძულებით გადაადგილებულ პირთა რესურსი. ეკონომიკური აღორძინების პროგრამასთან ერთად უნდა განხორციელდეს მათი ადაპტაციის პროგრამაც. რაც შეეხება ბიზნესს, ეკონომიკურ სქემებში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მათი აქტიური მონაწილეობა.

#### 14. ეკონომიკური განვითარების ზონების უსაფრთხოება

აუცილებელია ამ ზონებში უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. უსაფრთხოების უზრუნველყოფი ძალოვანი სისტემის მთავარი ამოცანებია:

- ა) ადამიანების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა;
- ბ) ქონების დაცვა განადგურებისა და დაზიანებისაგან.

უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია ეგსზ-ის დემილიტარიზაცია, რაც უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო გაერთიანებათა რჩევით და კონტროლით.

ამ ამოცანების მისაღწევად გამოყენებული იქნება ადგილობრივი პოლიცია, საერთაშორისო პოლიციური და შეიარაღებული ძალები. დასმული ამოცანის გადაჭრა შესაძლებელია სხვადასხვა ფორმატით, რომლის შერჩევაც მოხდება პოლიტიკური მოლაპარაკებების შედეგად.

პროექტით გათვალისწინებულია ამ ზონებში საერთაშორისო ორგანიზაციების ძალოვანი და მეთვალყურეთა ინსტიტუტების შექმნა.

მნიშვნელოვანია სპეცსამსახურების როლი. პროცესი მათი მხრიდან სერიოზულ კონტროლს მოითხოვს. მათ მოქმედება მოუწევთ არასტანდარტულ სიტუაციებში. ამდენად, მნიშვნელოვანი იქნება როგორც მათი, ასევე სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის ფინანსური დახმარების გაწევა, ასევე მართვის ახალი სისტემების ჩამოყალიბება.

აუცილებელია გავითვალისწინოთ კონფლიქტის ხანგრძლივობა და ამის შედეგად ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა ახალგაზრდა თაობის არაადეკვატური განათლება და უმუშევრობა. რეგიონში მათი დაბრუნებისა და ეკონომიკურ და კულტურულ საქმიანობაში აქტიური ჩართვის გარეშე კი შეუძლებელი იქნება რეგიონის ეკონომიკური განვითარება. ამიტომ სამომავლო პროექტმა უნდა გაითვალისწინოს ახალგაზრდობის სათანადო განათლებისა და დასაქმების უზრუნველყოფა, როგორც ეგსზ-ის უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის გარანტიის აუცილებელი პირობა.

#### 15. მოსალოდნელი შედეგები

წარმოდგენილი პროექტის განხორციელების მოსალოდნელი შედეგებია:



- ა) იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა დაბრუნება აფხაზეთის ტერიტორიაზე ეკონომიკური განვითარების სპეციალურ ზონაში;
- ბ) კონფლიქტის საზღვრის მიმდებარე რეგიონების ეკონომიკური განვითარება;
- გ) კონფლიქტის მონაწილე მხარეთა ურთიერთობის დათბობა და ურთიერთნდობის ჩამოყალიბება;
- დ) პოლიტიკური პროცესების განვითარების ხელშეწყობა;
- ე) კრიმინალური აქტიურობის შემცირება;
- ვ) სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება;
- ზ) რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობის მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ ნდობის აღდგენა.

ეკონომიკური განვითარების ზონების ფუნქციობა და გეოგრაფიული გაფართოება ხელს შეუწყობს იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ლტოლვილთა ღირსეულ და უსაფრთხო დაბრუნებას თავის საცხოვრებლებში, რაც ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა.

განსაკუთრებით გამოსაყოფია სამეგრელოს რეგიონის ფაქტორი. ამ მოდელის განხორციელება მას განსაკუთრებულ როლს მიანიჭებს. ერთი მხრივ, ის რეალურად შეასრულებს „საქართველოს ხერხემლის“, მისი გამაერთიანებლის როლს, ვინაიდან აფხაზებთან ყველაზე ადვილად საქართველოს ამ რეგიონში მცხოვრებნი პოულობენ საერთო ენას. გარდა ამისა, სამეგრელოს მხარის ეკონომიკური აღორძინება დიდ იმპულსს მისცემს სხვა რეგიონებსაც.

წარმოდგენილი პროექტის განხორციელება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ უცხო ქვეყნების ეკონომიკური თუ სხვა ტიპის დახმარებით.

წარმოდგენილი მოდელის გარკვეული ელემენტების გამოყენება მიზანშეწონილია ცხინვალის რეგიონშიც, რაც ასევე ეფექტური იქნება კონფლიქტის მოწესრიგების თვალსაზრისით. ექსპერტთა აზრით, ეკონომიკურ ზონებს, მათი სწორი გამოყენების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი პოზიტიური როლი შეუძლიათ შეასრულონ კონფლიქტების მოწესრიგების თვალსაზრისით.

კონცეფციის შემუშავებისას გათვალისწინებულია საერთაშორისო გამოცდილება. ამასთანავე, გვინდა აღვნიშნოთ, რომ კონცეფცია მრავალვარიანტულია და მასში განხილულია არსებული თუ მოსალოდნელი რისკები.



## 2. აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის მიმდებარე რაიონების (ბაღი, ოჩამჩირე, ზუგდიდი, ჟალენჯიხა, მუსტია) ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა კონფლიქტის დაწყებამდე და კონფლიქტის დაწყების შემდეგ<sup>1</sup>

### ა) ბაღის რაიონი (ფართობი 1003 კვ.კმ)

რაიონს ჩრდილოეთით ესაზღვრება ოჩამჩირის რ-ნი, აღმოსავლეთით – ჟალენჯიხის რაიონი, სამხრეთით – ზუგდიდის რაიონი, დასავლეთით – შავი ზღვა.

ბაღის რაიონი აფხაზეთში ყველაზე განვითარებული სასოფლო-სამეურნეო რაიონია.

#### 1988 წლის სტატისტიკური მონაცემები:

- რაიონში ირიცხებოდა 21500 კომლი, მათ შორის, სოფლის მოსახლეობას მიეკუთვნებოდა 17800 კომლი;
- სოფლის მეურნეობაში წამყვანი ადგილი ეკავა მეჩაიეობას – 9100 ჰა, მათ შორის, სრულმოსავლიანი იყო 6345 ჰა. ამ წელს რაიონში მოკრეფილი იქნა 55000 ტონა ჩაის ფოთოლი;
- საზოგადოებრივ სექტორში ციტრუსოვანთა ფართობებს ეკავა 2700 ჰა, მათ შორის, სრულმოსავლიანი იყო 1400 ჰა. ამ წელს მოიკრიფა 13500 ტონა ციტრუსოვანთა ნაყოფი;
- ტუნგოს პლანტაციებს ეკავა 250 ჰა, მზადდებოდა 120 ტონა ნაყოფი;
- საზოგადოებრივ სექტორში ბოსტნეული კულტურები მოჰყავდათ 2000 ჰა-ზე, იწარმოებოდა 4000-5000 ტონა;
- საზოგადოებრივ სექტორში სახნავი ფართობები შეადგენდა 8200 ჰა-ს, მათ შორის, მარცვლეული და მარცვალპარკოსანი კულტურებით დაკავებული იყო 5300 – 5500 ჰა, ბოსტნეულისა და ბაღოვან კულტურებს ეკავა 350 – 400 ჰა, ხოლო საკვებ კულტურებს – 3500 ჰა. სიმინდი სამარცვლედ ითესებოდა 2500 ჰა-ზე, საიდანაც მიიღებოდა 9000 ტონა მარცვლეული, დანარჩენი ფართობებიდან იწარმოებოდა 1500 ტონა სოიო და 400 ტონა ლობიო;
- კერძო სექტორი ამუშავებდა 9000 ჰა მიწის ნაკვეთს, საკარმიდამო მეურნეობაში მრავალწლიან ნარგავებს ეკავა 4600 ჰა, მათ შორის, ციტრუსოვანთა ნარგავებს – 1900 ჰა, თხილის პლანტაციებს – 800 ჰა, ხოლო დანარჩენ ფართობებზე გაშენებული იყო სხვადასხვა სახის ხეხილი და ნარგავები. მოსახლეობაში სახელმწიფო ყოველწლიურად ამზადებდა 25000 ტონა ციტრუსოვან ნაყოფს, 3000 ტონა თხილს, 2500 ტონა ხორცს, 40 ტონამდე აბრეშუმის პარკს, დაფნას და სხვა სახის პროდუქტებს;

<sup>1</sup> სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებისა და მრავალწლიანი ნარგავების სტრუქტურის დღევანდელი მდგომარეობა, აგრეთვე აფხაზეთიდან სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტის სასაქონლო სტრუქტურა (1996 – 2000 წ.წ.), ზოგიერთი სამრეწველო პროდუქციის წარმოება (1997 – 2000 წ.წ.) და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების განაწილება აფხაზეთის რაიონების მიხედვით მოყვანილია მე-3 – მე-8 დანართებში.



- რაიონში იყო: 40000 სული მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვი, მათ შორის, საზოგადოებრივ სექტორში 8000 სული; 46000 სული ღორი, მათ შორის, საზოგადოებრივ სექტორში 4600 სული; 4000 სულზე მეტი თხა; 700-ზე მეტი ცხენი. ამ წელს რაიონში დამზადდა 3000 ტონა ხორცი, 3100 ტონა რძე;
- ყველა სოფელში იყო საკმაოდ მძლავრი მანქანა-ტრაქტორთა პარკი, რომელთა განკარგულებაშიც იყო სხვადასხვა მარკისა და მოდიფიკაციის 698 ტრაქტორი, 30 ცალი სილოსის ამღები კომბაინი, 161 ჩაის საკრეფი მანქანა, 480 ავტომანქანა, 1100 ცალი ხელით ჩაის სასხლავ-საკრეფი აპარატი, დიდი რაოდენობით სასოფლო-სამეურნეო მანქანა-იარაღები, სარემონტო სახელოსნოები და საწვავ-გამწყოები პუნქტები, ავტოსატრაქტორო ფარეხები და მრავალი სხვა;
- რაიონში იყო 14 პირველადი და 2 მეორადი ჩაის ფაბრიკა, რომელთა სიმძლავრეც შეადგენდა – პირველადი ფაბრიკებისა 70000 ტონას, ხოლო მეორადი ფაბრიკებისა – 6000 ტონას; იტალიური ფირმის „ბერტუცის“ მიერ აშენებული საკონსერვო ქარხანა 25 მლნ. პირობითი ქილის სიმძლავრით (დღეს ალბათ აღარაა); ეთერზეთების ქარხანა 4100ტ სიმძლავრით; ციტრუსოვანთა სტანდარტული და არასტანდარტული ნაყოფის გადამამუშავებელი ქარხანა 10000 ტონა ციტრუსზე; ჩაის კონცენტრატების ქარხანა 3000 პირ. ქილა სიმძლავრით და ა.შ. რეალურად ხორციელდებოდა პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა 2000 წლისათვის რაიონში წარმოებული პროდუქციის მთლიანად ადგილზე გადამამუშავებას;
- რაიონში მოქმედებდა ელექტროსადგური ერისწყალზე; ენგურის ქვემო დინებაზე განლაგებულია ჰესების კასკადი;
- გალის ტერიტორიაზე მდებარეობს ენგურის ჰესის მართვის კვანძი (დღემდე წარმატებით მოქმედებს საქართველოს მთავრობისა და აფხაზეთის *de facto* მთავრობის ურთიერთშეთანხმებით).

შემოსავლის ძირითადი წყარო იყო ციტრუსები (როგორც პირდაპირ ბაზარზე რეალიზაციით, ასევე გადამამუშავებელი მრეწველობის მეშვეობით), ჩაი, თამბაქო, საკონსერვო მრეწველობა, ეთერზეთები და მეცხოველეობა.

ომის შედეგად განადგურებულია ჩაის პლანტაციების 40%, ციტრუსოვანთა პლანტაციების 50%, დატაცებულია და დახოცილია მსხვილფეხა და წვრილფეხა რქოსანი საქონლის, ღორისა და სხვა სახის პირუტყვის თითქმის მთლიანი სულადობა, მოშლილია სამელიორაციო სისტემები. მთლიანად არის განადგურებული ყოფილ საზოგადოებრივ საწარმოებში არსებული შენობები, ღობეები, შიდასაპლანტაციო გზები, 250-ზე მეტი ჩაის ფარდული, 7 ციტრუსების შემფუთავი პავილიონი, დატაცებული და განადგურებულია სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის 95%, საზოგადოებრივი მეურნეობების მიწების 90% გაყვამირებულია ან გაბუჩქნარებული-გატყვევებულია, ჩაის, ციტრუსებისა და სხვა მრავალწლიანი კულტურების თითქმის მთელი ფართობი დაფარულია



ეკალ-ბარდით, ამოვსებულია შიდასაკლანტაციო საწრეტი არხები, განადგურებულია სფერული კვლები და სხვ.

#### ბ) ოჩამჩირის რაიონი (ფართობი 185,7 კვ.კმ)

რაიონს აღმოსავლეთით ესაზღვრება მესტიის რაიონი, სამხრეთ-დასავლეთით – შავი ზღვა, ჩრდილო-დასავლეთით და ჩრდილოეთით – გულრიფშის რაიონი. ოჩამჩირის რაიონშია ქ. ტყვარჩელი.

ოჩამჩირის ეკონომიკის წამყვანი დარგი იყო ტყვარჩელის ქვანახშირის საბადოს დამუშავება და სუბტროპიკული მიწათმოქმედება. აქ განვითარებული იყო მეჩაიეობა და მეციტრუსეობა. სახნავი მიწებს ეკავა 11,2 ათასი ჰა, მრავალწლიან ნარგავებს – 9,6 ათასი ჰა, საძოვრებს – 27 ათასი ჰა. ოჩამჩირეში ხდებოდა ეთერზეთების დამზადება, მუშაობდა თამბაქოს საფერმენტაციო ფაბრიკა, ხე-ტყის გადამამუშავებელი საამქროები და სხვ. ბუჩქნარს და ტყეებს ეკავა 102 ათასი ჰა.

#### ბ) ზუგდიდის რაიონი (ფართობი 662 კვ.კმ)

რაიონს აღმოსავლეთით და სამხრეთით ესაზღვრება ჩხოროწყუსა და ხობის რაიონები, დასავლეთით და ჩრდილო-დასავლეთით შავი ზღვა და მდ. ენგურის ხეობა, ჩრდილოეთით და ჩრდილო-აღმოსავლეთით – წალენჯიხის რაიონი.

რაიონის ეკონომიკაში მთავარი ადგილი ეკავა სუბტროპიკულ სოფლის მეურნეობას და მის გადამამუშავებელ მრეწველობას. რაიონში ფუნქციონირებდა ზუგდიდის ცელულოზა-ქაღალდის კომბინატი (ქაღალდის ყველაზე დიდი მწარმოებელი ამიერკავკასიაში), ჩაის გადამამუშავებელი ფაბრიკები, ფაიფურის ქარხანა, აბრეშუმის საფეიქრო ფაბრიკა, ავეჯის ფაბრიკა.

ზუგდიდის რაიონშია სამრეწველო მნიშვნელობის აუთვისებელი მიწის-ქვეშა თერმული წყლები.

ზუგდიდი მნიშვნელოვანი სატრანსპორტო კვანძია. ზუგდიდის რკინიგზა, ზუგდიდ-ინგილის 6 კმ-იანი განშტოებით დაკავშირებულია დაბა ჯვართან. ზუგდიდიდან მიდის მესტიაში მთავარი საავტომობილო გზა. აქ გადის შავიზღვისპირა გზატკეცილი.

#### 1988 წლის სტატისტიკური მონაცემები:

- სოფლის მეურნეობაში წამყვანი ადგილი ეკავა მეჩაიეობას – 8369 ჰა, მათ შორის, ფოთოლსაკრეფი იყო 7261 ჰა. ამ წელს რაიონში მოიკრიფა 60560 ტონა ჩაის ფოთოლი;
- მარცვლეულს (ყველა სახის) ეკავა 2412 ჰა, წარმოებული მარცვლეულის ოდენობა იყო 7364 ტონა;



- ხეხილს ეკავა 1025 ჰა, წარმოებული ხილის ოდენობა იყო 21400 ტონა;
- ციტრუსოვანთა ფართობებს ეკავა 153 ჰა, ამ წელს მოიკრიფა 645 ტონა ციტრუსოვანთა ნაყოფი;
- ამ წელს დამზადდა 3825 ტონა ხორცი, 5750 ტონა რძე, 2080000 ცალი კვერცხი.

სასოფლო-სამეურნეო საწარმოთა რეორგანიზაციამდე, 1990 წლის მონაცემებით რაიონში იყო:

- საბჭოთა მეურნეობა - 13
- კოლმეურნეობა - 26
- სამეურნეობათა შორისო საწარმო - 11
- კვების მრეწველობის ობიექტი - 26.

კვების მრეწველობის ობიექტების სტრუქტურა:

- ჩაის ფაბრიკა - 10
- ჩაის კომბინატი - 1
- ჩაის საწონი ფაბრიკა - 1
- ჩაის საწნეხი ფაბრიკა - 1
- ღვინის ქარხანა - 1
- პურკომბინატი - 1
- პურპროდუქტების კომბინატი - 1
- საკონსერვო ქარხანა - 1
- ყველ-კარაქის ქარხანა - 1
- ჩაის მიკროფაბრიკა - 5
- სარემონტო მექანიკური კომბინატი (მეჩაიეობის) - 1
- უაღკოპოლო სასმელების კომერციული ფირმა „ენგური“ - 1.

საბჭოთა მეურნეობები (სპეციალიზაციის მიხედვით):

- მეჩაიეობის - 5
- მეციტრუსეობის - 1
- სუბტროპიკული - 1
- სანერგე - 2
- მეფრინველეობის ფაბრიკა - 1
- მეხილეობის - 1
- ტუნგო - 1
- მეურნეობა-ტექნიკუმი (ზედა ეწერი) - 1.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები 2005 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით:

სასოფლო-სამეურნეო სავარგული - 36 320 ჰა

მათ შორის:

კერძო საკუთრებაში - 16 983 ჰა,



იჯარით გაცემული - 6 285 ჰა,  
გაუცემელი - 13 042 ჰა;

სახნავი - 13 887 ჰა  
მათ შორის:  
კერძო საკუთრებაში - 9 721 ჰა,  
იჯარით გაცემული - 2 490 ჰა,  
გაუცემელი - 1 676 ჰა;

მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული - 13 122 ჰა  
მათ შორის:  
კერძო საკუთრებაში - 6 704 ჰა,  
იჯარით გაცემული - 3 766 ჰა,  
გაუცემელი - 2 652 ჰა;

სადოვარი - 8 753 ჰა  
მათ შორის:  
კერძო საკუთრებაში - 0,  
იჯარით გაცემული - 39 ჰა,  
გაუცემელი - 8 714 ჰა.

2005 წლის მონაცემებით ჩაის პლანტაცია შეადგენს 5061 ჰა-ს, საიდანაც ჩამოსაწერია 654 ჰა.

დღესდღეობით, ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, ზუგდიდში მუშაობს 9 ჩაის ფაბრიკა, აქედან 4 მიკროფაბრიკაა („ბაიერი“); მუშაობს ასფალტის ქარხანა. არსებობს, მაგრამ არ ფუნქციონირებს 3 ჩაის ფაბრიკა, 1 საკონსერვო ქარხანა, 1 ღვინის ქარხანა, ენგურკომბინატი.

#### დ) წალენჯიხის რაიონი (ფართობი 647,1 კვ.კმ)

რაიონს ჩრდილოეთით ესაზღვრება მესტიის, დასავლეთით - გალის, სამხრეთ-დასავლეთით - ზუგდიდის, სამხრეთ-აღმოსავლეთითა და აღმოსავლეთით - ჩხოროწყუს რაიონები.

რაიონის ეკონომიკაში მთავარი ადგილი ეკავა მეჩაიეობას, აგრეთვე მეცხოველეობასა და მეაბრეშუმეობას, მეფუტკრეობას, „სქურის“ მინერალურ წყალს, ხე-ტყის დამზადებას.

რაიონის ტერიტორიაზეა ენგურჰესის წყალსაცავი.

#### 1988 წლის სტატისტიკური მონაცემები:

- სოფლის მეურნეობაში წამყვანი ადგილი ეკავა მეჩაიეობას - 3398 ჰა, მათ შორის, ფოთოლსაკრეფი იყო 3211 ჰა. ამ წელს რაიონში მოიკრიფა 26708 ტონა ჩაის ფოთოლი;



- მარცვლეულს (ყველა სახის) ეკავა 1023 ჰა, წარმოებული მარცვლეულის ოდენობა იყო 2434 ტონა;
- ხეხილს ეკავა 30 ჰა, წარმოებული ხილის ოდენობა იყო 512 ტონა;
- ბოსტნეულს ეკავა 20 ჰა, წარმოებული ბოსტნეულის ოდენობა იყო 262 ტონა;
- ამ წელს დამზადდა 620 ტონა ხორცი, 3546 ტონა რძე.

სასოფლო-სამეურნეო საწარმოთა რეორგანიზაციამდე, 1990 წლის მონაცემებით რაიონში იყო:

- საბჭოთა მეურნეობა - 1
- კოლმეურნეობა - 21
- სამეურნეობათა შორისო საწარმო - 8
- კვების მრეწველობის ობიექტი - 9.

კვების მრეწველობის ობიექტების სტრუქტურა:

- ჩაის ფაბრიკა - 4
- ჩაის კომბინატი - 1
- ჩაის საწონი ფაბრიკა - 1
- მინერალური წყლის (სქურის) ჩამოსასხმელი ქარხანა - 1
- საკონსერვო ქარხანა - 1
- ყველ-კარაქის ქარხანა - 1

საბჭოთა მეურნეობა (სპეციალიზაციის მიხედვით):

- წალენჯიხის ჩაის აგროსამრეწველო კომბინატი.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები 2005 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით:

სასოფლო-სამეურნეო სავარგული - 12 168 ჰა

მათ შორის:

კერძო საკუთრებაში - 9 223 ჰა,

იჯარით გაცემული - 2 346 ჰა,

გაუცემელი - 0;

სახნავი - 3 640 ჰა

მათ შორის:

კერძო საკუთრებაში - 3 545 ჰა,

იჯარით გაცემული - 95 ჰა,

გაუცემელი - 0;

მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული - 4 765 ჰა

მათ შორის:



კერძო საკუთრებაში - 1 916 ჰა,

იჯარით გაცემული - 2 249 ჰა,

გაუცემელი - 600 ჰა;

საძოვარი - 3 484 ჰა;

სათიბი - 109 ჰა.

2005 წლის მონაცემებით ჩაის პლანტაცია შეადგენს 2993 ჰა-ს, საიდანაც ჩამოსაწერია 600 ჰა.

დღესდღეობით, ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, წალენჯიხაში მუშაობს 7 ჩაის ფაბრიკა, 1 წისქვილკომბინატი და 1 მიკროწისქვილი.

#### ე) მესტიის რაიონი (ფართობი 304,7 კვ.კმ.)

რაიონს აღმოსავლეთით ესაზღვრება ლენტეხის, დასავლეთით - ოჩამჩირის, სამხრეთით - ზუგდიდის, წალენჯიხისა და ჩხოროწყუს რაიონები, ჩრდილოეთით რუსეთის ყაბარდო-ბალყარეთისა და ყარაჩაი-ჩერქეზეთის რესპუბლიკები.

რაიონის ეკონომიკაში მთავარი ადგილი ეკავა მიწათმოქმედებას (კარტოფილი) და მეცხოველეობას; არის მარმარილოს (დიზი) და ბარიტის (ხაიში) საბადოები.

ზემოაღნიშნულ რაიონებში ეკონომიკის დაცემა, მისი ფინანსური, მატერიალური და შრომითი რესურსების შემცირება გამუდმებით ხასიათს ატარებს. ეკონომიკის მთელი რიგი დარგები და საწარმოები ან მთლიანად განადგურებულია ან მათი მდგომარეობის მეტად გაუარესება შეუძლებელია (მაგალითად, ცელულოზის, ფაიფურისა და ეთერზეთების წარმოება, მეაბრეშუმეობა). დრმა კრიზისია მეჩაიეობაში, მეციტრუსეობაში, მეფუტკრეობაში, საკონსერვო და გადამამუშავებელ მრეწველობაში. ძალიან მაღალია მიგრაციის დონე, განსაკუთრებით, გალისა და ოჩამჩირის რაიონებში (კონფლიქტის გამო იძულებით გადაადგილებული პირები) და მესტიის რაიონში, სადაც მოსახლეობის მექანიკური შემცირება ხდება ბარად მისი მიგრაციის გამო (ძირითადი მიზეზებია მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობა და სტიქიური მოვლენები). ზუგდიდისა და წალენჯიხის რაიონებში სოციალურ ფონს მკვეთრად აუარესებს ათეულ ათასობით აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებული პირის არსებობა.

დღეისათვის ხუთივე რაიონის ეკონომიკა შეიძლება შეფასდეს როგორც დეპრესიული.



### 3. ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული მიმართულებები

ხუთივე რაიონი, რომელთა ტერიტორიაზეც გადის კონფლიქტის მხარეების შეხების ადმინისტრაციული საზღვრები, ეკონომიკურად ძალიან ჰგავს ერთმანეთს. ყველა რაიონი სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაზე იყო ორიენტირებული. აქედან, გარდა მესტიისა, ყველგან მემცენარეობა იყო წამყვანი დარგი (განსაკუთრებით მეჩაიეობა და მეციტრუსეობა). წარმოებაც მიბმული იყო ამ დარგების პროდუქციის გადამუშავებაზე. საწარმოო პოტენციალიდან აღსანიშნავია პიდრორესურსები და ტყვარჩელში ქვანახშირის მოპოვება, ტუნგოსა და ეთერზეთების წარმოება და გამოცდილება, თამბაქოს საფერმენტაციო ფაბრიკის სიმძლავრეები ოჩამჩირეში (მათი დღევანდელი მდგომარეობა ჩვენთვის უცნობია). მნიშვნელოვანია საზღვაო კურორტები ოჩამჩირის რაიონში, ტურიზმის განვითარების შესაძლებლობა მთელ რეგიონში, ზუგდიდში დიდი რაოდენობის სამუშაო ძალა, რომელსაც აქვს მსხვილ სამრეწველო წარმოებაში მუშაობის გამოცდილება. რეგიონში დიდი რესურსია ხე-ტყის წარმოებისათვის. ყველა რაიონში, მესტიის გარდა, მიდის რკინიგზა. მესტიასა და ზუგდიდში არის აეროდრომები. ზუგდიდის, გალისა და ოჩამჩირის რაიონებს ესაზღვრება შავი ზღვა. ოჩამჩირეში არის ნავსადგური. ზუგდიდში არის სამეცნიერო პოტენციალი და სასწავლო ცენტრები ეკონომიკის იმ დარგების მიმართულებით, რაც ფუნქციონირებდა ან ფუნქციონირებს რეგიონში.

დეპრესიულობის დაძლევის გზის განსაზღვრისას გასათვალისწინებელია, რომ ეკონომიკის დაცემა გამოიწვია არა მარტო კონფლიქტებმა, არამედ სხვა არაეკონომიკურმა ფაქტორებმაც, რაც დაკავშირებულია საბჭოთა კავშირის ეკონომიკური სისტემის დაშლასთან. შესაბამისად, რეაბილიტაცია მექანიკურად კი არ უნდა იყოს მიმართული ადრე წარმატებით მოქმედი რომელიმე დარგის ან საწარმოს რეანიმაციაზე, არამედ უნდა შეიქმნას ბაზარზე ორიენტირებული კონკურენტუნარიანი მეწარმეობის განვითარებისათვის, კერძოდ კი, მცირე და საშუალო მეწარმეობისათვის ხელსაყრელი პირობები.

შევნიშნავთ, რომ ყველა სხვა პირობის შექმნის შემთხვევაშიც კი (მხედველობაში გვაქვს სტაბილურობა, უსაფრთხოება, ეკონომიკური აქტიურობის პროტექციონისტული კანონმდებლობა) შეუძლებელი იქნება ეკონომიკის განვითარება გარე ინვესტიციების გარეშე, თუმცა, შემდგომი ეკონომიკური განვითარების პოტენციალი რეგიონს აქვს.

ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიულ მიმართულებებად შეიძლება ჩაითვალოს:

აგრარულ სფეროში (დღევანდელი რეალობისა და სხვადასხვა რაიონის სპეციფიკის გათვალისწინებით):

- თხილი;
- ციტრუსები (ბაზარზე სარეალიზაციოდ):
  - მანდარინი
  - ფორთოხალი



- ღიმონი
- ფეიხოა;
- კივი;
- შესაფუთი მასალების წარმოება;
- უაღკოპოლო სასმელების წარმოება, ნატურალური წვენები, კონცენტრატები - ძირითადი ნედლეული: ციტრუსები, ჩაი და სხვა სუბტროპიკული კულტურები;
- ეკალიპტის ზეთის წარმოება (ოჩამჩირის რაიონში);
- ტუნგოსა და ეთერზეთების წარმოება;
- თამბაქოსა და ფერმენტირებული თამბაქოს წარმოება;
- მეცხოველეობა (მესაქონლეობა, მეღორეობა) - გენოფონდის გაუმჯობესება, სასაკლაოების მოწყობა, ხორცის გადამამუშავებელი მცირე და საშუალო საწარმოების შექმნა;
- საწარმოების შექმნა, რომლებიც მომსახურებას გაუწევენ ფერმერებსა და გადამამუშავებელ მრეწველობას:
  - ნედლეულით (სასუქები, პესტიციდები, სათესლე და სარგავი მასალა და სხვა) მომმარაგებელი ცენტრები
  - ექსტენციის (extension) ცენტრები (რჩევები და რეკომენდაციები, ინფორმაცია)
  - სასოფლო-სამეურნეო მანქანა-დანადგარების სერვის-ცენტრები;
- ერისწყლის ელექტროსადგურის შეკეთება.

**სხვა სფეროებში:**

- ენგურჰესის რეაბილიტაცია (ამჟამად მიმდინარე პროექტი), მის ქვემო დინებაზე განლაგებული ჰესების კასკადის შეკეთება და ახალი ჰესების აშენება. შევნიშნავთ, რომ ენგურჰესი ტექნოლოგიურად განლაგებულია წალენჯიხისა და გალის ტერიტორიებზე;
- აფხაზეთზე გამავალი საქართველო-რუსეთის რკინიგზის ამოქმედება, რაც აფხაზეთისა და კონფლიქტის ზონის მიმდებარე ტერიტორიებს აღუდგენდა ტრანზიტის ფუნქციას და დიდ მოგებას მოუტანდა არა მარტო ქართულ და აფხაზურ მხარეებს, არამედ რუსეთისა და სომხეთის ეკონომიკასაც (ეს საკითხი დაკავშირებულია აფხაზეთში იძულებით გადაადგილებულ პირთა სინქრონული დაბრუნების საკითხის გადაწყვეტასთან);
- ნავთობის მოპოვების საძიებო სამუშაოები შავი ზღვის შელფში;
- ტყვარჩელის ქვანახშირის მოპოვება;
- ხე-ტყის წარმოება და გადამამუშავება;
- მიწისქვეშა თერმული წყლების გამოყენება (ზუგდიდის რ-ნი).
- საკურორტო ინფრასტრუქტურა (განსაკუთრებით ოჩამჩირის რაიონის ზღვისპირეთში);
- სპორტული დაოსტატების ცენტრები (მაგ., ნინბოსნობისა ენგურის წყალსაცავზე);
- ტურიზმი და სამთო ტურიზმი;



• ალპინიზმი.

ეგსზ-ის განვითარების პერსპექტიულ მიმართულებებად მიგვაჩნია, აგრეთვე, თანამედროვე ტექნოლოგიებზე დამყარებული, ამ რეგიონისთვის არატრადიციული ეკონომიკური საქმიანობის ხელშეწყობა, მაგალითად,

- უტილიზებადი (ბიოდეგრადირებადი) ცელოფანის პარკების წარმოება სიმინდისგან მიღებული სახამებლის გამოყენებით (აღნიშნული პროდუქცია მიიღება ახალი ტექნოლოგიის გამოყენებით, რომელიც, დაინტერესების არსებობის შემთხვევაში, უფრო ღრმად უნდა იქნეს შესწავლილი. თუმცა, რიგი ფაქტორების გათვალისწინებით, მათ შორის, გარემოს დაცვა და დონორების ინტერესი, მისი აღნიშვნა მიზანშეწონილად მივიჩნით). ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სიმინდის წარმოებას, რომლის განვითარებისთვისაც ხელსაყრელი პირობები ყველა რაიონშია.

ზემოაღნიშნული რეგიონის ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივის შეფასებისათვის მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ რეგიონს უშუალოდ ემიჯნება ფოთის ნავსადგური და სენაკის აეროპორტი, კონფლიქტის მოგვარების კვალობაზე პერსპექტიული გახდება ოჩამჩირის ნავსადგურის განვითარება, ზუგდიდსა და მესტიაში მოქმედებს მცირე აეროპორტები (შესაძლებელია ამ საპაურო კავშირების განვითარება).

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საჭირო იქნება ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია (გზები, სადრენაუო ნაგებობები და ა.შ).

აუცილებელი იქნება, ჩამოყალიბდეს საკრედიტო ინსტიტუტები, რომლებიც მომსახურებას გაუწევენ ფერმერებსა და გადაამამუშაებელ მრეწველობას.

*აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ამ რეგიონში ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონის შექმნისა და ზონის ფარგლებში აფხაზეთის ტერიტორიის ნაწილის ჩართვის შემთხვევაში, ზონის მართვისა და მასში უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ქვემოთ აღწერილი მოდულების ამოქმედების შემდეგ შესაძლებელი გახდება ამ ზონიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა დაბრუნება და რეაბილიტაციის პროგრამების ამუშავება (მაგალითად, გაეროს რეაბილიტაციის პროგრამა), რაც ზონაში მდგომარეობის გაუმჯობესების დამატებითი ფაქტორი იქნება.*



#### 4. ეკონომიკური განვითარების სამართლებრივი უზრუნველყოფის სამართლებრივი რეჟიმის პრინციპები და ამოცანები

##### 4.1. ეგსზ-ის სამართლებრივი რეჟიმის პრინციპები

- ზონის სამართლებრივი სტატუსი უნდა იყოს სტაბილური და მაქსიმალურად დაცული შესაძლო პოლიტიკური კატაკლიზმების შედეგებისაგან;
- ზონის შექმნისა და ფუნქციონის სამართლებრივი უზრუნველყოფის ფორმამ და მოდელმა თავიდანვე მაქსიმალურად უნდა დააკმაყოფილოს პროექტის მონაწილე ყველა სუბიექტის ეკონომიკური და, შესაძლებლობის ფარგლებში, პოლიტიკური ინტერესები;
- ზონამ უნდა იმუშაოს მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოქალაქეების კონსტიტუციური უფლებების შეუღობად;
- უნდა შეიქმნას ზონაში ეკონომიკური საქმიანობის 2 ალტერნატიული მოდელი:
  - ნებისმიერი ეკონომიკური საქმიანობა ხორციელდება ერთნაირ, პრივილეგირებულ რეჟიმში;
  - პრივილეგირებულ რეჟიმში ხორციელდება მხოლოდ გარკვეული სახის ეკონომიკური საქმიანობა ან/და ასეთი რეჟიმში ვრცელდება მხოლოდ გარკვეული სახის საწარმოებზე.

##### 4.2. ეგსზ-ის ძირითადი სუბიექტები

- საქართველოს მთავრობა
- აფხაზეთის *de facto* მთავრობა
- გარანტი სახელმწიფოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები
- დონორი ორგანიზაციები
- ბიზნეს-ორგანიზაციები
- ზონაში მცხოვრები მოსახლეობა

##### 4.3. ეგსზ-ის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის შესაძლო ფორმები

ამ ნაწილში ჩამოთვლილია ეგსზ-ის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის შესაძლო ფორმები და მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. უფრო სწორი იქნებოდა, გვეთქვა, დეორიული ფორმები, ვინაიდან ზოგიერთი ფორმა აშკარად მიუღებელი იქნება ან ერთი, ან მეორე მხარისათვის.

ეგსზ-ის სამართლებრივი სტატუსი შეიძლება განისაზღვროს:

###### a) საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების აქტით

- დადებითი მხარეები:
  - ამით დასტურდება საქართველოს სახელმწიფო იურისდიქცია მისგან უკონტროლო ტერიტორიაზე;
  - საკითხი წესრიგდება საერთოსახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით;



- საკითხის წყდება ოპერატიულად;
  - არ ღვება აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეზე ერთიანი სამართლებრივი რეჟიმის *de jure* უზრუნველყოფის პრობლემა.
  - უარყოფითი მხარეები:
    - აფხაზეთი მხარე არავითარ შემთხვევაში არ დათანხმდება საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის დაფიქსირებას აფხაზეთის ტერიტორიაზე და ამით იმის აღიარებას, რომ აფხაზეთი საქართველოს შემადგენელი ნაწილია;
- b) საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლებას შორის დადებული ხელშეკრულებით**
- დადებითი მხარეები:
    - მინიშნება ქვეყნის მომავალ ფედერაციულ მოწყობაზე: უფლებამოსილებათა განაწილება ქვეყნის ცენტრალურ და ფედერაციის სუბიექტის უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს შორის; გარკვეული ბაზის შექმნა კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგებისათვის;
    - მხარეთა დიალოგის წახალისება.
  - უარყოფითი მხარეები:
    - არის საფრთხე ისეთი ინტერპრეტაციისა, რომ ამით საქართველომ აფხაზეთი დამოუკიდებელ სუბიექტად აღიარა სამართლებრივი თვალსაზრისით;
    - აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლება მოითხოვს, რომ ეს ხელშეკრულება დაიდოს, როგორც ხელშეკრულება ორ სუვერენულ სახელმწიფოს შორის.
- c) საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლებისა და აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლების მიერ პარალელურ რეჟიმში იდენტური ნორმატიული აქტების მიღებითა და, შემდგომ, მათ საფუძველზე, ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის დადებული ხელშეკრულებით**
- დადებითი მხარეები:
    - აფხაზეთის პოლიტიკური სტატუსის თვალსაზრისით შენარჩუნებულია *status quo*, რაც ამარტივებს შეთანხმების მიღწევას;
    - უზრუნველყოფილია ერთიანი ზონის არსებობა აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეს;
    - იწყება ადგილობრივი ადმინისტრაციების თანამშრომლობა;
  - უარყოფითი მხარეები:
    - მიღებული ნორმატიული აქტების საფუძველზე შექმნილი მდგომარეობის სტაბილურობის შენარჩუნების პრობლემა, ვინაიდან ნებისმიერ მხარეს ცალმხრივად შეეძლება ამ აქტების შეცვლა.
- d) საერთაშორისო ორგანიზაციის აქტით**
- დადებითი მხარეები:
    - პროცესში საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართვა;
    - ეგსზ-ის რეჟიმის ფუნქციონისათვის მაღალი გარანტიების უზრუნველყოფა;
  - უარყოფითი მხარეები:



- რთულია ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციის მოძებნა, რომელიც თავის თავზე აიღებდა ასეთი აქტის მიღებას;
  - ქართულ და აფხაზურ მხარეთა დიალოგის ნაცვლად, გადაწყვეტილებას იღებს სხვა, მართალია, მათთან შეთანხმებით, მაგრამ ქართულ და აფხაზურ მხარეთა უშუალო შეთანხმების გარეშე.
- e) საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას, აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლებასა და საერთაშორისო ორგანიზაციას შორის დადებული ხელშეკრულებით
- დადებითი მხარეები:
    - პროცესში საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართვა;
    - აფხაზეთის პოლიტიკური სტატუსის თვალსაზრისით შენარჩუნებულია *status quo*, რაც ამარტივებს შეთანხმების მიღწევას;
    - მხარეთა დიალოგის წახალისება და გარკვეული ბაზის შექმნა კონფლიქტის პოლიტიკური მოწესრიგებისათვის;
    - ეგსზ-ის რეჟიმის ფუნქციონებისათვის მაღალი გარანტიების უზრუნველყოფა;
  - უარყოფითი მხარეები:
    - აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლების საეარაუდო მოთხოვნა, რომ ამ ხელშეკრულებაში მან მონაწილეობა მიიღოს, როგორც სუვერენულმა სახელმწიფომ.

#### 4.4. აუცილებლად მისაღები საკანონმდებლო აქტები

- ა) მისაღებია კანონი „ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრება:
- ეგსზ-ის ეკონომიკური შინაარსი;
  - ეგსზ-ის სამართლებრივი რეჟიმის ძირითადი პარამეტრების ჩამონათვალი, ისე, რომ კონკრეტული ზონის შექმნისას შესაძლებელი იყოს ამ პარამეტრების სხვადასხვა კომბინაციის შერჩევა, გამომდინარე კონკრეტული მიზნებიდან და სპეციფიკიდან;
  - ეგსზ-ის ადმინისტრირების სისტემის კომპონენტები (სხვადასხვა კომბინაციის შერჩევის შესაძლებლობით);
  - ეკონომიკური ხასიათის დავის, საგადასახადო და სხვა ადმინისტრაციული დავის გადაწყვეტის წესი;
  - საქართველოს ტერიტორიაზე ეგსზ-ის შექმნისთვის უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო/ორგანოები (ვარიანტი: საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, რომელიც მიიღება მთავრობის წარდგინებისა და პარლამენტის თანხმობის საფუძველზე).
- ბ) მისაღებია კანონი „რესტიტუციის შესახებ“.



გ) კანონები, რომელთა ცალკეული ნორმებიც უნდა შეიცვალოს ეგსზისათვის<sup>2</sup>:

- სამოქალაქო კოდექსი
  - გარიგების დადების ფორმა (ნოტარიუსი)
- კანონი „მეწარმეთა შესახებ“
  - ზონაში მოქმედი საწარმოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა
  - საწარმოს რეგისტრაცია
  - საწარმოს მართვა
- საგადასახადო კოდექსი
  - საგადასახადო განაკვეთები
  - ადმინისტრირება
  - საგადასახადო დავეები
- საბაჟო კოდექსი
  - ექსპორტ-იმპორტის რეჟიმი
  - საბაჟო გადასახადებისა და მოსაკრებლების განაკვეთები
  - ადმინისტრირება
  - ადმინისტრაციული დავეები
- კანონი მოქალაქეთა გასელისა და შემოსვლის წესების შესახებ
  - სავიზო რეჟიმი უცხოელებისთვის
- კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“
- კანონი „პოლიციის შესახებ“
- კანონი „პროკურატურის შესახებ“
- კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“
- სხვა კანონები.

<sup>2</sup> ამ ნორმების შეცვლა უმჯობესი იქნება, სადაც ეს შესაძლებელია, არა ამ აქტებში ცვლილებათა შეტანით, არამედ „ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული განსხვავებული რეჟიმის დადგენით.



## 5. ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონა (ეგსზ)

### 5.1 ეგსზ, მისი შემჯმენის მიზნები, სტიმულირების მექანიზმები, დაფინანსების წყაროები და მმართველობა

ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონა (ეგსზ) არის სახელმწიფოს ტერიტორია, რომელზედაც მოქმედებს შედგავთების განსაკუთრებული რეჟიმი (ადმინისტრაციული, საბაჟო, საგადასახადო, საკრედიტო და სხვ.). მისი შექმნის მიზანია ამ ტერიტორიაზე ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირება და განვითარება. კონფლიქტის ზონაში ეგსზ-ის შექმნა ხელს შეუწყობს არა მარტო ეკონომიკურ განვითარებას, არამედ ქართულ და აფხაზურ მხარეთა შორის ნდობის აღდგენასა და კონფლიქტის მოგვარებას.

#### 5.1.1. ეგსზ-ის შექმნის მიზნები

- პოლიტიკური:
  - ხელშეწყობა უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის (მათ შორის, ტრასეკას დერეფნის განვითარებისთვის);
  - საქართველოს რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირებისა და აფხაზეთის *de facto* რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირების ერთობლივი ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირება;
  - ადგილობრივი და აფხაზეთიდან გამოსული მუშახელის ერთობლივი დასაქმების სტიმულირება;
  - ზონის მმართველობით ორგანოებში აფხაზური მხარის მონაწილეობა;
- ეკონომიკური:
  - მსოფლიო ეკონომიკაში ეროვნული ბაზრის ჩართვის სტიმულირება;
  - ინვესტიციების მოზიდვა მაღალრენტაბელური წარმოების განსავითარებლად;
  - საექსპორტო პროდუქციის წარმოების სტიმულირება;
  - სავალუტო შემოსავლის გაზრდა;
- სოციალური:
  - დეპრესიული რეგიონის კომპლექსური განვითარება;
  - სამუშაო ადგილების შექმნა;
  - კვალიფიციური კადრების მომზადება;
  - მაღალხარისხიანი პროდუქციით ეროვნული ბაზრის მომარაგება;
- სამეცნიერო-ტექნიკური:
  - უახლესი ტექნოლოგიების გამოყენება;
  - სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრების მიღწევების მოზიდვა;
  - მართვის თანამედროვე ფორმისა და მეთოდების გამოყენება;



- საწარმოო სიმძლავრეების ეფექტურობის გაზრდა.

### 5.1.2. სტიმულირების მექანიზმები

ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირებისა და განვითარებისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ქვემოთ ჩამოთვლილი სტიმულების სხვადასხვა კომბინაცია.

- სპეციალური საგადასახადო რეჟიმი:

- ქონებაზე;
- კრედიტზე;
- ინვესტიციებზე;
- მოგების გადასახადზე;
- სოციალურ გადასახადზე;
- დღგ-ზე;
- სააქციზო საქონელზე;
- საგადასახადო „არდადეგები“.

აქციზის გადასახადთან დაკავშირებული შეღავათის შესაძლო მოდელები ამ ანგარიშშია მოყვანილი.

- ფინანსური ხელშეწყობა:

- კრედიტები შექმნილი სამუშაო ადგილებისათვის;
- დაბალპროცენტიანი და გრძელვადიანი კრედიტები წარმოების განვითარებისათვის (დაფინანსდება მხოლოდ სალი და ფინანსურად მომგებიანი პროექტები);
- დაბალპროცენტიანი და გრძელვადიანი კრედიტები საწარმოთა შექმნისათვის (დაფინანსდება მხოლოდ სალი და ფინანსურად მომგებიანი პროექტები) – გამოყენებულ უნდა იქნეს ძირითადად საქართველოს რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირებისა და აფხაზეთის *de facto* რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირების თანამონაწილეობით შექმნილი კომპანიების მიმართ.

- მიზნობრივი გრანტები

- ადმინისტრაციული შეღავათები (გამოყენებულ უნდა იქნეს ძირითადად საქართველოს რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირებისა და აფხაზეთის *de facto* რეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირების თანამონაწილეობით შექმნილი კომპანიების მიმართ).

### 5.1.3. დაფინანსების წყაროები

- დაინტერესებული იურიდიული პირების სახსრები;
- აქციონერთა თანხები;



- ეგსზ-ის განვითარების ფონდების თანხები;
- კომერციული ბანკების კრედიტები;
- უცხოური ინვესტიციები.

#### 5.14. ეგსზ-ის უმაღლესი მმართველობის ორგანო

ეგსზ-ის უმაღლესი მმართველობის ორგანოა საბჭო, რომლის შემადგენლობაშიც იქნებიან საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის, საზოგადოებისა და ბიზნესწრეების, აგრეთვე აფხაზური მხარის წარმომადგენლები. საბჭოს შემადგენლობაში, წევრის ან მეთვალყურის სტატუსით, შეიძლება იყვნენ საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. საბჭო შეიმუშავებს და დაამტკიცებს ეგსზ-ის დებულებასა (რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამის კანონს) და მისი ფუნქციების რეგლამენტს.

#### 5.2. ეგსზ-ის ტერიტორიული მოღვაწის ვერსიები

ეგსზ შეიძლება შეიქმნას სხვადასხვა ტერიტორიულ საზღვრებში, რაც დამოკიდებულია როგორც პოლიტიკურ ფაქტორებზე, ასევე ფინანსურ ფაქტორებსა და ეკონომიკურ სტრატეგიაზე. სახელდობრ:

- ეგსზ-ის შექმნა აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეს იქნება შესაძლებელი თუ მხოლოდ ცალ მხარეს, აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის მთელ გაყოლებაზე თუ მხოლოდ მის ნაწილზე, აგრეთვე ეგსზ-ის ფარგლებში მოქცეული აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვარი მთელ სიგრძეზე იქნება გამჭვირვალე თუ მხოლოდ რამდენიმე ადგილას, ძირითადად პოლიტიკურ ფაქტორებზეა დამოკიდებული;
- ეგსზ-ის მთელ ტერიტორიაზე გავრცელდება სპეციალური რეჟიმი თუ მხოლოდ ამ ტერიტორიის ცალკეულ, ე.წ. „წერტილოვან“ ზონებზე, ძირითადად ფინანსურ ფაქტორებზეა დამოკიდებული – ეგსზ-ის მთელი პერიმეტრის საბაჟო კონტროლი გაცილებით დიდ ხარჯს მოითხოვს, ვიდრე „წერტილოვანი“ ზონების საბაჟო კონტროლი.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ უპირატესობა, მიუხედავად მისი სიძვირისა, იმ ვერსიას უნდა მიეცეს, რომელიც ითვალისწინებს სპეციალური რეჟიმის გავრცელებას ეგსზ-ის მთელ ტერიტორიაზე, ვინაიდან უფრო მარტივი და ყველასთვის გასაგები იქნება ადმინისტრირების მოდელი, უზრუნველყოფილი იქნება მთელი ტერიტორიის და არა მხოლოდ ცალკეული „კუნძულების“ უსაფრთხოება და, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, არ წარმოიქმნება პროტესტი ადგილობრივი მოსახლეობის იმ ნაწილში, რომელსაც ჩვეულებრივ, არაშედავითიან რეჟიმში მოუწევს საქმიანობა.

ეგსზ-ის ადგილმდებარეობა:



ქვემოთ ჩამოთვლილია ეგსზ-ის ალტერნატიული ტერიტორიული ვარიანტები – რაიონები, რომელთა ტერიტორიაზეც, ან მათ ნაწილზე, შესაძლებელია ეგსზ-ის განლაგება, სახელდობრ:

- გალის, ზუგდიდისა, ოჩამჩირის, წალენჯიხისა და მესტიის რაიონები;
- გალის, ზუგდიდისა, ოჩამჩირისა და წალენჯიხის რაიონები;
- გალის, ზუგდიდისა და წალენჯიხის რაიონები;
- გალისა და ზუგდიდის რაიონები;
- ზუგდიდისა და წალენჯიხის + წერტილოვანი ეკონომიკური ზონები გალის რაიონში;
- ზუგდიდისა და წალენჯიხის რაიონები.

უნდა აღინიშნოს ფოთის საზღვაო პორტისა და სანაკის აეროპორტის მნიშვნელობა ეგსზ-ის განვითარებისათვის. მათი სიახლოვე ეგსზ-სთან, გალი-ზუგდიდი-ფოთისა და გალი-ზუგდიდი-სენაკის სარკინიგზო და საავტომობილო გზების არსებობა მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორია არა მარტო ეგსზ-ის განვითარებისათვის, არამედ, საკუთრივ, ფოთის საზღვაო პორტისა და სანაკის აეროპორტის განვითარებისთვისაც.

შეიძლება განხილულ იქნეს ფოთის საზღვაო პორტის განვითარების 2 ალტერნატიული ვარიანტი:

ა) არ იცვლება ფოთის პორტის სტატუსი და მისი განვითარება ხორციელდება ხალხისა და საქონლის გაზრდილი ნაკადის მომსახურების უზრუნველყოფის მიზნით;

ბ) ფოთის პორტში ან მიმდებარე ტერიტორიაზე იქმნება ეგსზ-ის რეჟიმში მომუშავე მხოლოდ ლოგისტიკის ცენტრები.

### 5.3. საბაჟო და საბადასახადო რეჟიმები ეგსზ-ში

#### 5.3.1. საბაჟო რეჟიმი

ამ ნაწილში განხილულია განსაკუთრებული საბაჟო რეჟიმი. ეგსზ-ის მოდელი საბაჟო შეღავათების გარეშე აღწერილია 7.5.2 ნაწილში თავისუფალი მეწარმეობის ზონების (თმზ) სახით.

ეკონომიკური განვითარების სპეციალურ ზონაში ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხია საბაჟო ურთიერთობის მოწესრიგება. ამ საკითხში დასაყრდენი პრინციპების შესამუშაებლად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საბაჟო პროცედურების გამარტივებისა და ჰარმონიზების საერთაშორისო კონვენცია, რომელიც მიღებულ იქნა კიოტოში 1973 წლის 18 მაისს (ძალაში შევიდა 1974 წლის 25 სექტემბერს) და რომელშიც 1999 წლის 26 ივნისს შეტანილ იქნა ცვლილებები ქ. ბრიუსელში.

აღნიშნული კონვენციით (კიოტოს კონვენცია), ყველა საერთაშორისო დოკუმენტთან შედარებით, სრულფასოვნადაა განსაზღვრული თავისუფალი



ზონებისა და ტრანზიტის პრინციპები. სწორედ აღნიშნული პრინციპები შეიძლება დაედოს საფუძვლად ეგსზ-ში საბაჟო კანონმდებლობას.

კიოტოს კონვენციის თანახმად, თავისუფალი ზონა არის ქვეყნის ტერიტორიის ნაწილი, რომლის ფარგლებში მოქცეული საქონელიც ქვეყანაში შემოტანის დროს, დაწესებულ გადასახადებთან და მოსაკრებლებთან მიმართებაში განიხილება, როგორც საბაჟო ტერიტორიის საზღვრებს გარეთ მყოფი საქონელი.

საქართველოს კანონმდებლობა ეგსზ-ის შესახებ უნდა დაეფუძნოს შემდეგ წესებს:

- ეროვნული კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს ეგსზ-ის შემქნის პირობები, ზონაში დასაშვები საქონლის კატეგორია და იმ ოპერაციების ხასიათი, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს ზონაში მოხვედრილ საქონელზე;
- საბაჟო სამსახურმა უნდა განსაზღვროს საბაჟო კონტროლის განხორციელების, მათ შორის, ზონის დაგეგმვისა და მოწყობის პირობები;
- საბაჟო სამსახურს უფლება უნდა ჰქონდეს ნებისმიერ დროს განახორციელოს ეგსზ-ში არსებული საქონლის კონტროლი;
- ეგსზ-ში დაიშვება არა მარტო უცხოეთიდან შეტანილი საქონელი, არამედ საქართველოს საბაჟო ტერიტორიიდან, მათ შორის, აფხაზეთიდან შეტანილი საქონელიც;
- უცხოეთიდან საქონლის შემოტანა არ შეიძლება შეიზღუდოს, გარდა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ფიტოსანიტარიული, პატენტების უფლებათა დაცვისა თუ სხვა მსგავსი მოსაზრებებით;
- ეგსზ-ში დაშვებული საქონელი, რომლისთვისაც გათვალისწინებულია შიდა გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან განთავისუფლება ან მათი დაბრუნება საქონლის გატანის დროს, ასეთ განთავისუფლებას ან დაბრუნებას იღებს ეგსზ-ში მათი მოთავსების შემდეგ;
- საბაჟო სამსახურმა არ უნდა მოითხოვოს გარანტიები სპეციალურ ზონაში საქონლის დაშვებისათვის;
- სპეციალურ ზონაში დაშვებული საქონლის მიმართ ნებადართული უნდა იყოს ოპერაციები, რომელიც აუცილებელია მათი შენახვისათვის, აგრეთვე საქონლის დამუშავების სხვა ჩვეულებრივი ოპერაციები: შეფუთვა, დაფასოება, დახარისხება და ა.შ.;
- თუ კომპეტენტური ორგანოები დაუშვებენ სპეციალურ ზონაში გადამუშავებისა და დამზადების ოპერაციებს, მაშინ ამ ორგანოებმა სპეციალურ ზონაში მოქმედ წესებში ან ნებართვებში, რომელიც ოპერაციის განხორციელებისათვის მიეცემა ორგანიზაციებს, უნდა მიუთითონ საქონლის გადამუშავებისა და დამზადების ოპერაციების შესახებ ან დეტალურად, ან ზოგადად, ან კომბინირებულად;
- ეროვნული კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს იმ შემთხვევების ჩამონათვალი, როცა სპეციალურ ზონაში მოხმარებული საქონელი მოსაკრებლებისა და გადასახადებისაგან განთავისუფლებით შეიძლება დაშვებულ იქნეს თავისუფალ ზონაში და დაადგინოს პირობები, რომელთა დაცვაც აუცილებელია;



- სპეციალურ ზონაში საქონლის ყოფნის დრო შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში;
- სპეციალურ ზონაში დაშვებულ საქონელზე შეიძლება საკუთრების უფლების გადაცემა;
- ნებადართულია სპეციალურ ზონაში დაშვებული ან წარმოებული საქონლის სრულად ან ნაწილობრივ გატანა სხვა თავისუფალ ზონაში, ან მოთავსება სხვა საბაჟო რეჟიმში, თითოეულ შემთხვევაში გამოყენებული პირობებისა და ფორმალობების დაცვით;
- ერთადერთი დეკლარაცია, რომელიც აუცილებელია სპეციალური ზონიდან საქონელის გატანისათვის, არის დეკლარაცია საქონელზე, რომელიც ჩვეულებრივ მოითხოვება, რათა ისინი მოექცნენ საბაჟო რეჟიმში, რომელიც განსაზღვრულია და რაც მოითხოვება;
- თუ საქონელი სპეციალური ზონიდან გატანის შემდეგ უცხოეთში გადის და თუ საბაჟო სამსახურს უნდა წარედგინოს დოკუმენტები, მაშინ საბაჟო სამსახურმა არ უნდა მოითხოვოს იმაზე მეტი ინფორმაცია, ვიდრე ის, რაც უკვე მოცემულია საქონლის თანმდევ დოკუმენტებში;
- ეროვნული კანონმდებლობა ადგენს დროს იმ საქონლის ხარისხისა და ღირებულების განსასაზღვრავად, რომელიც შეიძლება გამოშვებულ იქნეს შიგა მოხმარებისათვის სპეციალური ზონიდან გატანის გზით, აგრეთვე დგინდება შესაბამისი შემოტანის ან შიგა გადასახადები და მოსაკრებლები;
- ეროვნული კანონმდებლობა ადგენს წესებს, შეტანის ან შიგა გადასახადებისა და მოსაკრებლების შესაბამისი სიდიდის განსასაზღვრავად იმ საქონელზე, რომელიც გამოშვებულია შიგა მოხმარებისათვის სპეციალურ ზონაში გადაშვებისა და დამზადების ოპერაციების შედეგად;
- სპეციალური ზონის ლიკვიდაციის შემთხვევაში დაინტერესებულ პირებს საკმარისი დრო უნდა ჰქონდეთ სხვა თავისუფალ ზონაში საქონლის გასატანად ან სხვა საბაჟო რეჟიმში მათ მოსათავსებლად, თითოეულ შემთხვევაში გამოყენებული პირობებისა და ფორმალობების დაცვით.

### 5.3.2. საგადასახადო რეჟიმი

ეკონომიკური განვითარების სპეციალური ზონა შეიძლება განხილულ იქნეს ფართო და ვიწრო გაგებით.

ვიწრო გაგებით, ესაა გალი-ზუგდიდის ეგსზ, სადაც ყველა რეჟიმი, მათ შორის, საგადასახადო რეჟიმი, კანონით უნდა განისაზღვროს და შეესაბამებოდეს საერთაშორისო გამოცდილებას. ფართო გაგებით, ეგსზ, გარდა ამ რაიონებისა, მოიცავს ოჩამჩირის, წალენჯიხისა და მესტიის რაიონებსაც (ან რომელიმე მათგანს). მესტიის რაიონისთვის საკანონმდებლო დონეზე უნდა შემუშავდეს სპეციფიკური საგადასახადო შეღავათები და სტიმულები, გამომდინარე საქართველოს სინამდვილისა და პროექტით დასახული მიზნისაგან.

გალი-ზუგდიდის ეგსზ-ში საგადასახადო სისტემა უნდა აიგოს საერთაშორისო გამოცდილებით ჩამოყალიბებული სტანდარტების შესაბამისად, რათა ეს ზონა კონკურენტუნარიანი იყოს სხვა ზონების მიმართ.



პრეფერენციები მიმზიდველი უნდა იყოს:

- საქონელი უნდა განთავისუფლდეს არა მარტო საბაჟო გადასახადებისაგან, არამედ მისი შენახვა და გადამუშავებაც უნდა განთავისუფლდეს ყოველგვარი დაბეგვრისაგან;
- ეკონომიკური საქმიანობა გარკვეული დროის განმავლობაში მთლიანად ან ნაწილობრივ უნდა განთავისუფლდეს მოგების გადასახადისაგან, ხოლო რეინვესტირების დროს მთლიანად უნდა განთავისუფლდეს მოგების გადასახადისაგან;
- საწარმო უნდა განთავისუფლდეს ქონების გადასახადისაგან ან მკვეთრად უნდა შემცირდეს მისი განაკვეთი;
- უნდა შემცირდეს ამორტიზაციის ვადები (მაგალითად, განახევრდეს);
- საწარმო უნდა განთავისუფლდეს სოციალური გადასახადისაგან ან მკვეთრად უნდა შემცირდეს მისი განაკვეთი (მაგალითად, განახევრდეს).

გადასახადების სისტემით უნდა წახალისდეს არა მარტო პირდაპირი, არამედ პორტუგელური ინვესტიციები. ზონაში უნდა შეიქმნას ახალი სიმძლავრეები.

საგადასახადო შეღავათების დაწესებისთვის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ყველა მეთოდი: საგადასახადო განაკვეთების შემცირება, დაბეგვრის ობიექტების შემცირება და „საგადასახადო არდადეგები“.

ყველაზე გავრცელებული და ადმინისტრირებისათვის ადვილი მეთოდია გარკვეული დროით „საგადასახადო არდადეგების“ გამოცხადება.

შეიძლება ყველა გადასახადისაგან 3-5 წლით განთავისუფლება, შემდეგ მოგების გადასახადისაგან 3-5 წლით განთავისუფლება და ა.შ. შეიძლება დივიდენდი განთავისუფლდეს გადასახადისაგან და ა.შ. „საგადასახადო არდადეგები“ უნდა გავრცელდეს აგრეთვე ქონებაზე, მიწის გადასახადზე და ა.შ.

საწყის ეტაპზე შეიძლება გამოყენებულ იქნეს „საგადასახადო არდადეგების“ მეთოდი, შემდეგ დაბალი საგადასახადო განაკვეთების მეთოდი, შემდგომ საგადასახადო ბაზის განსაზღვრის მეთოდი, ან ყველა ეს მეთოდი კომბინირებულად.

კონფლიქტის მხარეთა გამყოფი ხაზის მიმდებარე რაიონებში ან მხოლოდ ამ ხაზის აღმოსავლეთით (ზუგდიდი, წალენჯიხა, მესტია), თუ აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლებამ უარი თქვა ეგსზ-ში მონაწილეობაზე, სამეურნეო-ეკონომიკური საქმიანობისათვის შეიძლება შემოღებულ იქნეს უფრო შეღავათიანი რეჟიმი, ვიდრე საქართველოში არსებული საერთო რეჟიმი. ამასთან, შეიძლება ისეთი მოდელის განხილვაც, როდესაც ზონაში შემავალი რაიონები განიხილება არა ერთ გეოგრაფიულ ტერიტორიად, არამედ – ცალ-ცალკე და თითოეულ მათგანში შეიძლება განხორციელდეს დიფერენცირებული სტიმულები ბიზნესის განვითარებისა და ინვესტიციების მოზიდვისათვის.

აღნიშნულ რაიონებში საგადასახადო შეღავათები არ უნდა იქნეს წარმოდგენილი, როგორც ინდივიდუალური მიდგომის რეციდივი, რომელიც უარეს მდგომარეობაში აყენებს სხვა რეგიონებს.



ამ რაიონების ეკონომიკური განვითარების ინიცირება არა მარტო აფხაზეთის კონფლიქტის მოგვარებისთვისაა მნიშვნელოვანი, არამედ ის შეიძლება იქცეს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვან სტიმულად და დეპრესიული რეგიონების ეკონომიკური ცხოვრების გააქტიურებისა და გამოცოცხლების ნიშნად.

აღნიშნულ ზონაში შეიძლება დაწესდეს შემდეგი სახის საგადასახადო შეღავათები:

- გამოცხადდეს „საგადასახადო არდადეგები“, ე.ი. სრული განთავისუფლება ყველა გადასახადისაგან, გარდა საშემოსავლო გადასახადისა, თანაც იმ პირობით, რომ ეს გადასახადი მთლიანად ჩაირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტებში. ასეთი საგადასახადო რეჟიმი შეიძლება დაწესდეს გარკვეული დროით, მაგალითად, 5 წლით. განთავისუფლება უნდა გავრცელდეს ამ რაიონებში რეგისტრირებულ და ამ რაიონებში რეალურად მოქმედ იურიდიულ პირებსა და სხვაგან რეგისტრირებული იურიდიული პირების იმ ფილიალებზე, რომლებიც ამ რაიონებში ეწევიან ეკონომიკურ საქმიანობას;
- საგადასახადო შეღავათები შეიძლება განხორციელდეს დარგობრივი პრინციპით. მაგალითად, სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისა და ხე-ტყის გადამამუშავებელი საწარმოები, მრეწველობისა და ენერგეტიკის ობიექტები, მომსახურების სხვადასხვა სახეები, მათ შორის, განათლება, კავშირგაბმულობა და სხვა შეიძლება განთავისუფლდეს გადასახადისაგან, ან მინიმალურად დაიბეგროს.

რა უარყოფითი ფისკალური შედეგები შეიძლება ჰქონდეს აღნიშნულ შეღავათებს ქვეყნისათვის? აშკარაა, რომ არანაირი – წარმოქმნილი დანაკლისი გადაიფარება საშემოსავლო გადასახადის ზრდით. ეს კარგად ჩანს ამ რაიონების საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურიდან (იხ. დანართები 9, 10, 11).

წალენჯიხის, ზუგდიდისა და მესტიის ბიუჯეტის შესრულების ოფიციალური მონაცემები ასეთია:

წალენჯიხაში, ზუგდიდსა და მესტიაში 2004 წელს საგადასახადო შემოსავლები იყო 875,1 ათასი, 2749,8 ათასი და 466,3 ათასი ლარი, არასაგადასახადო შემოსავლები კი – 30,4 ათასი, 261,3 ათასი, 46,3 ათასი ლარი.

სულ სამივე რაიონის საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავალი იყო 4429,1 ათასი ლარი, მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლები – 4091,2 ათასი ლარი, არასაგადასახადო შემოსავლები კი – 338 ათასი ლარი.

სამივე რაიონში საშემოსავლო გადასახადი იყო 1616,4 ათასი ლარი, რაც საგადასახადო შემოსავლების 39,5%-ია. როგორც ვხედავთ, საგადასახადო შემოსავლები, საშემოსავლო გადასახადის გამოკლებით, 2,5 მილიონ ლარს არ აღემატება და ეს მთლიანადაც რომ დაიკარგოს, საშემოსავლო გადასახადი ამ თანხას მნიშვნელოვნად გადააჭარბებს.

### 5.3.3 აქციზის გადასახადი ეგზ-ში

საქართველოში სააქციზო საქონელს ძირითადად მიეკუთვნება ფუფუნების საგნები (ალკოჰოლური და თამბაქოს ნაწარმი, ავტომობილები), ენერგომა-



ტარებლები და მათგან მიღებულ ზოგიერთი პროდუქტი (ნავთობი, გაზი, მათგან და ქვანახშირისაგან მიღებული გარკვეული არომატული ნივთიერებები, საწვავი და სხვ.), არამინერალური ზეთები და ჯართის ექსპორტი.

ეგსზ-ისთვის სააქციზო საქონლის ბრუნვა ცალკე განხილვის საგანი უნდა იყოს. ამის მიზეზად შეიძლება დასახელდეს შემდეგი გარემოებები:

- არის იმის საშიშროება, რომ სააქციზო საქონელი დასაწყობდება ეგსზ-ში და შემდგომ ის გამოყენებული იქნება კონტრაბანდული გზით საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე შესაღწევად; სააქციზო საქონლის კონტრაბანდა კი სახელმწიფოს ეკონომიკისათვის ბევრად უფრო მგრძობიარეა, ვიდრე სხვა საქონლის კონტრაბანდა;
- თუ ეგსზ-ში ცხოვრობს ან მუშაობს საკმაოდ დიდი რაოდენობის ხალხი, მაშინ მათ მიერ მოხმარებული სააქციზო საქონლის რაოდენობამ შესაძლოა მიაღწიოს სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვან სიდიდეს. ამიტომ ეგსზ-ში სააქციზო საქონელზე დაწესებული ნებისმიერი შეღავათი ცალკე განხილვის საგნად უნდა იქცეს;
- თუ ეგსზ კონფლიქტის ზონაში იმოქმედებს (ჩვენი შემთხვევა), მაშინ შესაძლოა გასათვალისწინებელი გახდეს აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლების აზრი სააქციზო საქონლის ბრუნვის თაობაზე.

აქციზით დაბეგვრის როგორი რეჟიმებია შესაძლებელი ეგსზ-ში?

1. სააქციზო საქონლის სრული განთავისუფლება აქციზის გადასახადისაგან
  - დადებითი ფაქტორები:
    - ადვილდება ეგსზ-ში საქონელბრუნვის ადმინისტრირება;
    - ეგსზ-ში დამზადებული საქონელი, რომელიც სააქციზო საქონელს ნედლეულად მოიხმარს, მაღალკონკურენტული ხდება დაბალი თვითღირებულების გამო.
  - უარყოფითი ფაქტორები:
    - ეგსზ-ში შესაძლო ხდება სააქციზო საქონლის ყიდვა და მოხმარება ყველა გადასახადის გარეშე;
    - დიდია ცდუნება საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე სააქციზო საქონლის კონტრაბანდული წესით შეტანისა.
2. სააქციზო საქონლის ნაწილობრივი განთავისუფლება აქციზის გადასახადისაგან (ამ შემთხვევაში ლოგიკურია, რომ ის სააქციზო საქონელი განთავისუფლდეს გადასახადისაგან, რომელიც ნედლეულად გამოიყენება საწარმოო მიზნებისათვის, ხოლო, მაგალითად, თამბაქოს ნაწარმი და ალკოჰოლი ეგსზ-ში მოხმარებისათვის დაიბეგროს სრული განაკვეთით)
  - დადებითი ფაქტორები:
    - ეს ხელს შეუწყობს დამზადებული საქონლის კონკურენტუნარიანობას;
    - მოხმარებულ თამბაქოსა და ალკოჰოლურ ნაწარმზე სახელმწიფო ბიუჯეტი სრულად მიიღებს აქციზის გადასახადს.
  - უარყოფითი ფაქტორები:



- ეგსზ-ში საქონელზე ნებისმიერი გადასახადის დაწესება ხელს უშლის ეგსზ-ში მის დასაწყოებას და ამ საქონლით ვაჭრობის შედეგში განვითარებას კავკასიის რეგიონის მაშტაბით;
- გართულებულია ეგსზ-ში საქონელბრუნვის ადმინისტრირება.

### 3. სააქციზო საქონლის დაბეგვრის სხვა რეჟიმი

ამგვარი რეჟიმი შესაძლოა დამყარდეს კონფლიქტის ზონაში განლაგებული ეგსზ-ისთვის (ჩვენი შემთხვევა) აფხაზეთის *de facto* ხელისუფლებასთან გარკვეული შეთანხმების საფუძველზე. დადებითი და უარყოფითი ფაქტორები იგივეა, რაც წინა ორ პუნქტში.

## 5.4. სხვა სტიმულები

ეგსზ-ში სახელმწიფოსა და დონორების დახმარებით შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა სახის სტიმულები:

- საოჯახო მეურნეობებსა და საწარმოებს მიეცეთ გრძელვადიანი კრედიტები ხელსაყრელი პირობებითა და კანონმდებლობით ზუსტად განსაზღვრული პროცენტდურით;
- საწარმოთა რესტრუქტურისა და დახმარება და სამუშაო ადგილების შექმნის სტიმულირება დახმარებითა და კრედიტებით სპეციალური პროგრამის ფარგლებში;
- სახელმწიფოსა და დონორების მიერ შეიძლება შემოღებულ იქნეს გრანტების სისტემა:
  - ბიზნესის დაწყებისათვის;
  - სწავლებისათვის;
  - სამუშაო ადგილების შენარჩუნებისათვის;
  - უმუშევართა დასაქმებისათვის;
  - ახალი ტექნოლოგიების ათვისებისათვის და სხვ.;
- ბიზნესს დახმარება შეიძლება გაეწიოს შენობა-ნაგებობებით უზრუნველყოფის სახით;
- გაიცეს სესხები და გრანტები ბიზნეს-იდვის საფუძველზე;
- გრანტები სასოფლო ადგილებში კოოპერაციის განვითარებისათვის;
- ინფორმაციით დახმარება.

## 5.5. საწარმოო დანიშნულების სპეციალური ზონის ფუნქციური მოდელები

ჩვენ განვიხილავთ ეგსზ-ში საწარმოო დანიშნულების 2 სახის მოდელს:

- საექსპორტო წარმოების ზონას (სწზ)
- თავისუფალი მეწარმეობის ზონას (თმზ).

ამ ორ ზონას შორის პრინციპული სხვაობა ის გახლავთ, რომ პირველი მოითხოვს საბაჟო ზონის შექმნას, ხოლო მეორე - არა.

ქვემოთ მოკლედ აღწერილია თითოეული ზონა, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.



### 5.5.1. საექსპორტო წარმოების ზონა (სწზ)

სწზ არის ინდუსტრიულად განვითარებული ტერიტორია, სადაც თავმოყრილია ექსპორტზე მომუშავე საწარმოები. ასეთი ზონების შექმნა დაიწყო ჯერ კიდევ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. მათი მოქმედება დაფუძნებულია საბაჟო და საგადასახადო შეღავათების რეჟიმებზე და ძირითადი მიზანია საექსპორტო დარგებში უცხოური კაპიტალის მოზიდვა. სწზ-ის შესაქმნელად აუცილებელია ტერიტორიის გამოყოფა, რომელიც მომზადდება სამრეწველო ათვისებისათვის. ეს გულისხმობს შესაბამისი ინფრასტრუქტურის შექმნას, რაც ზონის შესაქმნელი ხარჯის ძირითადი შემადგენელი ნაწილია.

სწზ-ში მოქმედი საწარმო სარგებლობს შემდეგი შეღავათებით:

- თავისუფლდება საბაჟო, აქციზისა და დამატებული ღირებულების გადასახადებისაგან;
- რამდენიმე წლით (5-10 წლით) თავისუფლდება მოგების გადასახადისაგან;
- მოგების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა მცირდება მთელი რიგი სხვადასხვა პროგრამების დაფინანსებისას (ახალი ინვესტიცია, სამეცნიერო-ტექნიკური კვლევა და სხვ.).

სწზ შესაძლოა ორიენტირებული იყოს როგორც გარე, ასევე შიდა ბაზარზე.

ამ მხრივ საყურადღებოა აშშ-ში ასეთი ზონების (მათ საგარეო ვაჭრობის ზონებს უწოდებენ) მოქმედება და განვითარება. აშშ-ის მაგალითზე ჩანს, რომ სწზ უმეტესად შიდა ბაზარზეა ორიენტირებული. თუმცა, სხვაგან, მაგალითად, სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიაში სწზ ძირითადად გარე ბაზარზეა ორიენტირებული.

#### სწზ კონფლიქტის ზონაში

აუცილებელი იქნება ისეთი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ზონის განვითარებას. მათ შორის, ეს ცვლილებები უნდა აწესებდეს შემდეგ შეღავათებს:

- ზონაში მოქმედი საწარმოები განთავისუფლებული არიან საბაჟო, აქციზისა და დამატებული ღირებულების გადასახადებისაგან და 5-10 წლით მოგების გადასახადისაგან;
- წარმოებულ საქონელზე, მისი საკმარისი გადამუშავების შემთხვევაში, ადგილზე გაიცემა საქართველოს წარმოშობის საერთაშორისო და დსთ ქვეყნებისათვის განკუთვნილი სერტიფიკატი;
- ამ სერტიფიკატის გაცემის შემთხვევაში საქონელი უბაჟოდ შემოვა საქართველოს ტერიტორიაზე და იქ მოქმედ საწარმოებს შესაძლებლობა ექნებათ იგი შეიტანონ საბაჟო გადამუშავების რეჟიმში (დღეს საბაჟო კრძალავს საქართველოს ნაწარმის უკან შემოტანას გადამუშავების რეჟიმში);
- საქართველოს საწარმოებისათვის სწზ-ში საქონლის შეტანა მისი ექსპორტის ტოლფასია.



ცხადია, რომ სწზ არის ადგილი, სადაც განსაკუთრებული საბაჟო რეჟიმი მოქმედებს. საბაჟო დეკლარაციები ივსება, მაგრამ გადასახადების დაკისრების გარეშე. რა თქმა უნდა, პროცედურები გამარტივებული იქნება, მაგრამ საბაჟო დეკლარაციები მაინც უნდა შეივსოს საქონლის მიერ საბაჟო საზღვრის გადაკვეთისას. წარმოშობის სერტიფიკატის გასაცემად საჭირო იქნება იმის დასაბუთება (მათ შორის, უცხო ქვეყნების შესაბამისი სამსახურებისთვისაც), რომ საქართველოში საკმარისი გადამუშავება მოხდა. ამის დამადასტურებელ საბუთთა სიაში აუცილებელი იქნება საიმპორტო და საექსპორტო დეკლარაციების მითითება, რათა სწორად აისახოს საბაჟო კოდებისა და ღირებულებების მიმართ ნედლეულისა და მზა პროდუქციის დამოკიდებულება.

ვისთვის უნდა იყოს საინტერესო სწზ-ში ინვესტირება საქონლის წარმოების მიზნით? შევეცდებით ჩამოვთვალოთ ბიზნესის ის სუბიექტები, რომლებიც ამით დაინტერესდებიან:

- საქართველოს შიდა ბაზარზე ორიენტირებული საწარმოები

დღეს საწარმოები, რომლებიც უცხოურ ნედლეულს იყენებენ, იძულებული არიან მათი იმპორტისას საბაჟო გადასახადი გადაიხადონ უმეტესად 12%-იანი განაკვეთით. დსთ-ის ქვეყნებში დამზადებული შესაბამისი მზა პროდუქცია კი, ამ ქვეყნებს შორის ხელშეკრულების შესაბამისად, უბაჟოდ შემოდის საქართველოს ტერიტორიაზე. ამდენად, საქართველოში მოქმედი მწარმოებელი უარეს პირობებშია ჩაყენებული უცხოელი კონკურენტების მიმართ. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს სუბიექტი პროდუქციას სწზ-ში აწარმოებს, ის ასევე უბაჟოდ შემოიტანს მზა პროდუქციას საქართველოს ტერიტორიაზე, რაც მას თანაბარ პირობებში ჩააყენებს დსთ-ის ქვეყნების მწარმოებლებთან. გარდა ამისა, საწარმოს გაუზრდობა დამატებითი სტიმული მზა პროდუქციის საექსპორტოდ გასატანად, რადგან პროდუქციის თვითღირებულებას მოაკლდება ნედლეულის საბაჟო გადასახადი.

- ექსპორტზე ორიენტირებული საწარმოები

ნებისმიერ საწარმოს, რომელიც ექსპორტზე აგზავნის საქონელს, ურჩევნია სწზ-ში აწარმოოს პროდუქცია, რადგან აქ მას არ უხდება იმაზე ფიქრი, თუ როგორ შეამციროს თვითღირებულება ნედლეულში გადახდილი საბაჟო თუ სააქციზო გადასახადით. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ახალი საგადასახადო კოდექსითაც კი ნედლეულში გადახდილი აქციზის დაბრუნება ექსპორტის შემთხვევაში შეუძლებელია. გარდა ექსპორტიორებისა, სწზ დაინტერესებს მრავალ უცხოურ საწარმოს, რომელთაც საკუთარი გასაღების ბაზარი აქვთ უცხო ქვეყნებში. დსთ-ის ქვეყნებში საქონლის გასაღების მსურველი უპირატესობას მიანიჭებს სწორედ ამ ზონას, რადგან დამზადებულ საქონელს დსთ-ის სხვა ქვეყნებში საბაჟო გადასახადის გარეშე შეიტანს. გარდა ამისა, ევროგაერთიანებასთან სიახლოვე, ევროკავშირის შესაძლო წევრობა, უცხოელებისათვის მიმზიდველს გახდის საქართველოში წარმოების დაწყებას.



სად შეიძლება განლაგდეს სწზ? საზოგადოდ, სწზ შესაძლოა განლაგდეს ეგსზ-ის ნებისმიერ კუთხეში. არ უნდა დაგვაიწყდეს, რომ სწზ-ის საზღვრებზე საბაჟო კონტროლის დაწესება იქნება საჭირო, ტერიტორიის ინფრასტრუქტურაში კი – გარკვეული წინასწარი ინვესტიციების განხორციელება, რომელთა სიდიდეც გარკვეულ შეზღუდვებს გამოიწვევს შესაძლო ტერიტორიის შერჩევისას.

მოკლედ შევეხოთ სწზ-ის დადებით და უარყოფით მხარეებს.

• დადებითი მხარეები:

- განხორციელება ინვესტიციები და შეიქმნება ახალი სამუშაო ადგილები;
- აფხაზეთის მოსახლეობის დასაქმება სერიოზულ წვლილს შეიტანს კონფლიქტის მოგვარებაში;
- კონფლიქტის ზონაში შეიქმნება სწრაფად განვითარებადი ტერიტორია, რომელიც დიდ გავლენას იქონიებს მიმდებარე ტერიტორიების ეკონომიკურ განვითარებაზე;
- სწზ-ში, სრულიად ლეგალურად აღმოჩნდება ადგილობრივი და იმპორტული წარმოების უბაჟო (Duty free) საქონელი, რაც სერიოზულ დარტყმას მიაყენებს კრიმინალურ კონტრაბანდას კონფლიქტის ზონის საზღვრის ორივე მხარეს;
- სწზ ჩაენაცვლება რუსეთს და აფხაზური მხარისთვის გახდება საქონლის ძირითადი მიმწოდებელი, რაც სერიოზულად შეუწყობს ხელს დაპირისპირების შემსუბუქებას და ნდობის გაძლიერებას.

• უარყოფითი მხარეები:

ძირითად უარყოფით მხარედ გვევლინება სწზ-ის ტერიტორიის მოწყობისა და მისი ფუნქციონისათვის გასაწევი ხარჯების სიდიდე. ეს ტერიტორია საბაჟო კონტროლს გულისხმობს, რაც ნიშნავს ამ ტერიტორიის საზღვრების მოწყობასა და მის დაცვას. ამ ხარჯებს სერიოზულად ამცირებს ბუნებრივი ზღუდეების არსებობა (მდინარე, ჭაობი, ქედი), თუმცა ზონის სამხრეთითა და აღმოსავლეთით ასეთი ზრუდეები რთული მოსაძებნი იქნება.

## 5.5.2. თავისუფალი მეწარმეობის ზონა (თმზ)

დღეს უმუშევრობის პრობლემა მწვავედ დგას როგორც განვითარებად, ისე განვითარებულ ქვეყნებში. ეკონომიკის ლიბერალიზაციამ ვერ განაპირობა რეგიონების ეკონომიკური გათანაბრება. ამის გამო, თითქმის ყველა ქვეყანაში, დღის წესრიგში დგას ეკონომიკურად დეპრესიული რეგიონების აღორძინების პრობლემა. ეკონომიკის დეპრესიულობა ძირითადად უმუშევრობითაა გამოხატული. ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ყველა ქვეყნის მთავრობის ერთ-ერთ უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს. ამ ამოცანის გადაჭრის ძირითად მეთოდად სხვადასხვა შეღავათების დაწესებაა მიჩნეული. როგორც წესი, ასეთი შეღავათები გარკვეულ ტერიტორიაზე განლაგებულ საწარმოებზე ვრცელდება. ასეთ ტერიტორიებს თავისუფალი მეწარმეობის ზონას (თმზ) უწოდებენ.



საქართველოში დღეს მწვავედ დგას დასაქმების პრობლემა. შევეცდებით მოკლედ აღვწეროთ ის მეთოდები, რომელიც გამოიყენება აშშ-სა და სხვა სახელმწიფოებში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის წასახალისებლად. და ბოლოს, მოკლედ მიმოვიხილათ ამ მეთოდების საქართველოში დანერგვის შესაძლებლობას.

თმზ გულისხმობს არა ექსპორტის ხელშეწყობას, არამედ ძველი სამუშაო ადგილების შენარჩუნებას და ახალი ადგილების შექმნის ხელშეწყობას. ამერიკის შეერთებულ შტატებში თმზ დაყოფილია სამ – ფედერალურ, საშტატო და ადგილობრივ – ტიპად. 1987 წელს მიღებული იქნა ფედერალური სამეწარმეო ზონების სახელმწიფო პროგრამა, რის შედეგადაც შეიქმნა 100 ასეთი ზონა. 90-ნი წლების დასაწყისში ამერიკის კონგრესმა მიიღო რიგი კანონებისა, რომლებმაც ზონების ეფექტიანობა გააუმჯობესა.

მეწარმეობის ზონის სტატუსის მისაღებად რაიონი (ქალაქის ზონაში ან მის გარეთ) უნდა აკმაყოფილებდეს გარკვეულ მოთხოვნებს, რომელიც მკაცრად არის რეგლამენტირებული.

დღეს აშშ-ში მოქმედებს 1400-ზე მეტი სამეწარმეო ზონა. მათი საქმიანობის ძირითადი მიმართულება ადგილობრივ რესურსებზე დაყრდნობით შიდა-ეკონომიური ამოცანების გადაჭრაა. ამ ზონების ძირითად კოორდინატორად გვევლინება საყოფაცხოვრებო და ქალაქის განვითარების დეპარტამენტი, რომლის ძირითადი სამოქმედო ბერკეტია გარკვეული შეღავათების დაწესება, რათა დასაქმდეს მოსახლეობა. აშშ-ში ამ ზონებში შემდეგი შეღავათებია დაწესებული:

- ადგილობრივი და სახელმწიფო გადასახადების შემცირება;
- ინვესტირების მიზნით კრედიტებისა და გრანტების გაცემა;
- გაყიდვაზე, ქონებასა და საბრუნავ საშუალებებზე გადასახადის შემცირება;
- სამუშაო ადგილების დაკრედიტება.

შეღავათების ეფექტიანობაზე მეტყველებს ის, რომ თითქმის ყველა შტატმა აიტაცა ეს პროგრამა და თავის ტერიტორიაზე შექმნა თმზ-ები. გარდა ჩამოთვლილი შეღავათებისა, არსებობს მთელი რიგი დამატებითი სტიმულებისა, რომელთა ჩამოთვლა შორს წაგვიყვანდა.

თმზ არ უნდა აგვერიოს თავისუფალ ეკონომიურ ზონაში, რომელიც ძირითადად გარკვეული საბაჟო რეჟიმის პირობებში მუშაობს და მის შესაქმნელად და სამართავად საკმაო სახსრების გამოყოფაა საჭირო.

### **თმზ კონფლიქტის ზონაში**

თმზ-ში უნდა დაწესდეს შემდეგი ძირითადი საგადასახადო შეღავათები:

- მოგების გადასახადისაგან განთავისუფლება არანაკლებ 5 წლით და შემდგომ პერიოდში მისი 50%-ით შემცირება;
- ძირითად საშუალებებზე გაორმაგებული ამორტიზაციის დარიცხვა;
- ქონების გადასახადი – ძირითადი განაკვეთის 50% ოდენობით;
- სოციალური გადასახადი – ძირითადი განაკვეთის 50% ოდენობით;
- დღგ – ძირითადი განაკვეთის 50% ოდენობით.



გარდა ამისა, საჭირო იქნება ინვესტიციების შეღავათიანი დაკრედიტების პროგრამის შემუშავება.

თმზ-ის ადმინისტრირება უნდა დაევალოს შესაბამის საქალაქო (რაიონულ) სამსახურს ან ზონის ადმინისტრაციას, რომელმაც უნდა გასცეს შეღავათიანი რეჟიმში საწარმოს მოქმედების ნებართვა. მანვე უნდა დააზუსტოს ის კრიტერიუმები, რომელიც საწარმოს საშუალებას მისცემს მიიღოს ასეთი ნებართვა. კრიტერიუმთა ჩამონათვალში აუცილებლად უნდა შედიოდეს კონფლიქტის ზონის მოსახლეობის დასაქმება.

თმზ-ის ინვესტირებად შემდეგი სუბიექტები გვესახება:

- ადგილობრივ ბაზარზე ორიენტირებული საწარმოები, რომელთაც ჩამოთვლილი შეღავათები საშუალებას მისცემს იმპორტული ნედლეულისა და მაკომპლექტებლების შემცველი საქონლის წარმოებები განათავსონ თმზ-ში;
- თმზ-ის განვითარების საინვესტიციო ფონდი (იხ. 7.6.1).

მოკლედ შევეხოთ თმზ-ის დადებით და უარყოფით მხარეებს.

• დადებითი მხარეები:

- თმზ-ის შექმნა არ მოითხოვს ზონის მოსამზადებლად წინასწარ ინვესტიციებს, რადგან მას საბაჟო რეჟიმში არ შეეხება;
- განხორციელდება ინვესტიციები, რომელიც ახალ სამუშაო ადგილებს შექმნის;
- აფხაზეთის მოსახლეობის დასაქმება სერიოზულ წვლილს შეიტანს კონფლიქტის მოგვარებაში;
- ზონის კარგი ფუნქციონა ხელს შეუწყობს მომავალში მისი მოქმედების გავრცელებას აფხაზურ ნაწილზე.

• უარყოფითი მხარეები:

ამ მოდელის უარყოფითი მხარე იმ რისკებშია, რომლებიც თან ახლავს მის განხორციელებას. ნებისმიერი სახის საგადასახადო შეღავათი იწვევს გარკვეული „საგადასახადო ხერხების“ გაჩენას. ეს ხელს უწყობს არაკეთილსინდისიერ მეწარმეთა მიერ შეღავათების ბოროტად გამოყენებას გადასახადების გადახდისაგან თავის აცილების მიზნით. რისკების შეფასებისა და თავიდან აცილების მიზნით შევეცადოთ გავაანალიზოთ ძირითადი რისკები:

- შეღავათი დღგ-ის გადახდაზე. შესაძლოა ჩათვლაში მიღებულმა დღგ-მა გადააჭარბოს საქონლის (მომსახურების) რეალიზაციით მიღებული დღგ-ის სიდიდეს, რაც საშუალებას მისცემდა საწარმოს ბიუჯეტიდან გამოეთხოვა ჩათვლით მიღებული გადასახადის ნამეტი. ამრიგად, არსებობს საშიშროება, რომ ზოგიერთი კომპანია პროექტის ფარგლებში ბიუჯეტს დაადებდა ვალს. საქმის ასეთი განვითარება მარტივად შეიძლება აღიკვეთოს. კერძოდ, თუ საწარმო განახევრებული დღგ-ის წესით მუშაობს, მაშინ ჩათვლაში მისაღები დღგ-იც იმ განაკვეთით უნდა ჩაითვალოს, რა განაკვეთითაც მოცემული საწარმო ყიდის პროდუქციას (მომსახურებას) ანუ – 50%-იანი განაკვეთით. დანარჩენი დღგ მიღის წარმოებული პროდუქციის (მომსახურების)



- თვითღირებულების გაზრდაზე. ამ წესის დანერგვა სრულად გამორიცხავს დღგ-ის შეღავათის ბოროტად გამოყენებას, ხოლო კეთილსინდისიერ მეწარმეს მისცემს მის მიერ შექმნილ დამატებულ ღირებულებაზე შეღავათიანი დღგ-ს გადახდის საშუალებას;
- შესაძლოა სხვა რეგიონებში მოქმედმა საწარმოებმა თავიანთი მოსამსახურეები თმზ-ში „გააფორმონ“. ამით ისინი შეღავათებს მიიღებდნენ თმზ-ის გარეთ მდებარე ტერიტორიაზე. ამის მოწესრიგება შესაძლებელია, თუ თმზ-ში საქმიანობის უფლებას მივცემთ მხოლოდ მოცემულ ზონაში (რაიონში) დარეგისტრირებულ და რეალურად მოქმედ საწარმოებსა და სხვაგან დარეგისტრირებული საწარმოების მოცემულ ზონაში დარეგისტრირებულ მათ ფილიალებს. ამასთან, მოსამსახურეთა სია რეგულარულად უნდა წარედგინებოდეს ზედამხედველ ორგანოს, რომელსაც შესაძლებლობა ექნება ოპერატიულად შეამოწმოს დასაქმებულ მუშაკთა წარდგენილი სიის შეასაბამისობა რეალურ მდგომარეობასთან;
  - შესაძლოა თმზ-ს გარეთ მდებარე საწარმო ქონებისა და სხვა გადასახადების შეღავათების მიღების მიზნით გარკვეული რაოდენობის მოსამსახურე განათავსოს ზონაში. ეს რომ არ მოხდეს, დამატებითი შეზღუდვები შეიძლება დაწესდეს ძირითადი საშუალებების განლაგებაზე. საჭიროა საწარმოს ან მისი ფილიალის (ასეთ შემთხვევაში შეღავათი მხოლოდ ფილიალის ქონებასა და მუშახელზე გავრცელდება) მთელი ქონება და მუშახელი თმზ-ში იყოს განლაგებული;
  - არსებობს იმის თეორიული შესაძლებლობა, რომ დიდმა საწარმოებმა თავისი წარმოებები თმზ-ში გადაიტანონ. ამის თავიდან ასაცილებლად შეიძლება შეზღუდვა დაწესდეს ძირითად საშუალებათა სიდიდეზე (მაგალითად, 5 მილიონი ლარის ოდენობით). გარდა ამისა, წარმოებათა გადატანა ნაკლებ სავარაუდოა, რადგან პროექტი პილოტური ხასიათისაა და მისი შეწყვეტის შემთხვევაში წარმოების გადატანასთან დაკავშირებულ დიდ ხარჯებს დაკარგვა ემუქრება;
  - შეღავათების წინააღმდეგ არსებული ერთ-ერთი არგუმენტი ეხება კონკურენტულ ბრძოლაში ცალმხრივი უპირატესობის მიღებას თმზ-ში განლაგებული საწარმოებისათვის. ეს არგუმენტი ნაწილობრივ საფუძვლიანია, მაგრამ ის საფუძვლიანია ასევე აშშ-ში და ევროგაერთიანების ქვეყნებში. მიუხედავად იქ დაფუძნებული ეკონომიკის მართვის ლიბერალური პრინციპებისა, თმზ ძალზე პოპულარული მექანიზმია დასაქმების წასახალისებლად. გარდა ამისა, შესაძლოა დაწესდეს მარტივი შეზღუდვა. მაგალითად, თუ საწარმო უშვებს პროდუქციას, რომელსაც თმზ-ის გარეთ არსებული საწარმოებიც უშვებენ (ასეთი პროდუქციის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს რძის პროდუქტები, პური, გამაგრილებელი სასმელები და სხვ.) და ამ პროდუქციის იმპორტი არ აღემატება საქართველოს ბაზრის 50%-ს, მაშინ საწარმო შეღავათს ვერ მიიღებს, ანუ შეღავათებს მიიღებენ ისინი, ვინც უცხოური ნაწარმის ჩამნაცვლებელ საქონელს დაამზადებს.



## 5.6. ეგსზ-ის განვითარების ფონდების მოდელი

ეგსზ-ის განვითარების ფონდების რეკომენდებულია ორი ფონდის შექმნა – „ეგსზ-ის განვითარების საინვესტიციო ფონდისა“ და „ეგსზ-ის განვითარების სარეაბილიტაციო ფონდისა“.

### 5.6.1. საინვესტიციო ფონდი (საერთო თანხა 40 მილიონი აშშ დოლარი)

- ფონდს ჰყავს ორი ტიპის დამფუძნებლები – „ფინანსური“ და „პოლიტიკური“:
  - პოლიტიკური დამფუძნებლები გარკვეულ გარანტიებს აძლევენ ფინანსურ დამფუძნებლებს (მაგალითად, ჩადებული ძირითადი თანხის დაბრუნების გარანტიას);
  - პოლიტიკური დამფუძნებლები უარს ამბობენ დივიდენდებზე და იგი რეინვესტირებული იქნება საინვესტიციო ფონდში.
- პოლიტიკური დამფუძნებლები:
  - საქართველო: შეაქვს 10 მილ. აშშ დოლარი (მათ შორის, 5 მილ. აშშ დოლარი აფხაზეთის შენატანის ნაცვლად);
  - MCC: შეაქვს 5 მილ. აშშ დოლარი;
  - სხვა დონორები: შეაქვთ 5 მილ. აშშ დოლარი.
- ფინანსური დამფუძნებლები:
  - EBRD: შეაქვს 10 მილ. აშშ დოლარი;
  - IFC: შეაქვს 10 მილ. აშშ დოლარი.
- მუშაობის ძირითადი პრინციპები:
  - კომერციულობა (დაფინანსდება იქნება მხოლოდ საღი და ფინანსურად მომგებიანი პროექტები);
  - კომპლემენტარობა (პროექტები, რომლებსაც კერძო სექტორი ჯერ ვერ დააფინანსებს);
  - პროფესიონალიზმი (ფონდს მართავს სპეციალურად დაჭირავებული მენეჯმენტი, რომელიც ფინანსურად დაინტერესებულია ფონდის ფინანსური შედეგებით);
  - ფინანსირდება კაპიტალში შენატანი (არა სესხები);
  - უკუგების პერიოდი 3-5 წელი. შემოსული მოგება ნაწილდება ფინანსურ და პოლიტიკურ ინვესტორებს შორის. პოლიტიკური ინვესტორები უკან აბანდებენ შემოსულ მოგებას.

### 5.6.2. სარეაბილიტაციო ფონდი (საერთო თანხა 40 მილიონი აშშ დოლარი)

- ფონდს ჰყავს მხოლოდ „პოლიტიკური“ დამფუძნებლები
  - საქართველო: შეაქვს 10 მილ. აშშ დოლარი (აქედან 5 მილ. აშშ დოლარი აფხაზეთის შენატანის ნაცვლად);
  - MCC: შეაქვს 5 მილ. აშშ დოლარი;
  - სხვა დონორები: შეაქვთ 25 მილ. აშშ დოლარი.



• მუშაობის ძირითადი პრინციპები:

- არაკომერციულობა (დაფინანსდება მხოლოდ სოციალურად მნიშვნელოვანი პროექტები (ინფრასტრუქტურა);
- პარიტეტულობა – თანხები თანაბრად ნაწილდება აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეს;
- ფონდი ივსება იმ გადასახადებით, რომლებსაც იხდიან ეგსზ-ში განლაგებული საწარმოები. შესაძლებელია ისეთი სქემაც, როდესაც გადასახადების წინასწარ, ურთიერთშეთანხმებით განსაზღვრული პროცენტი (მეტი წილი) შედის ფონდში, ხოლო განსაზღვრული პროცენტი – შესაბამის ადგილობრივ ბიუჯეტში;
- ფონდი იმართება საერთაშორისო მონიტორინგით.

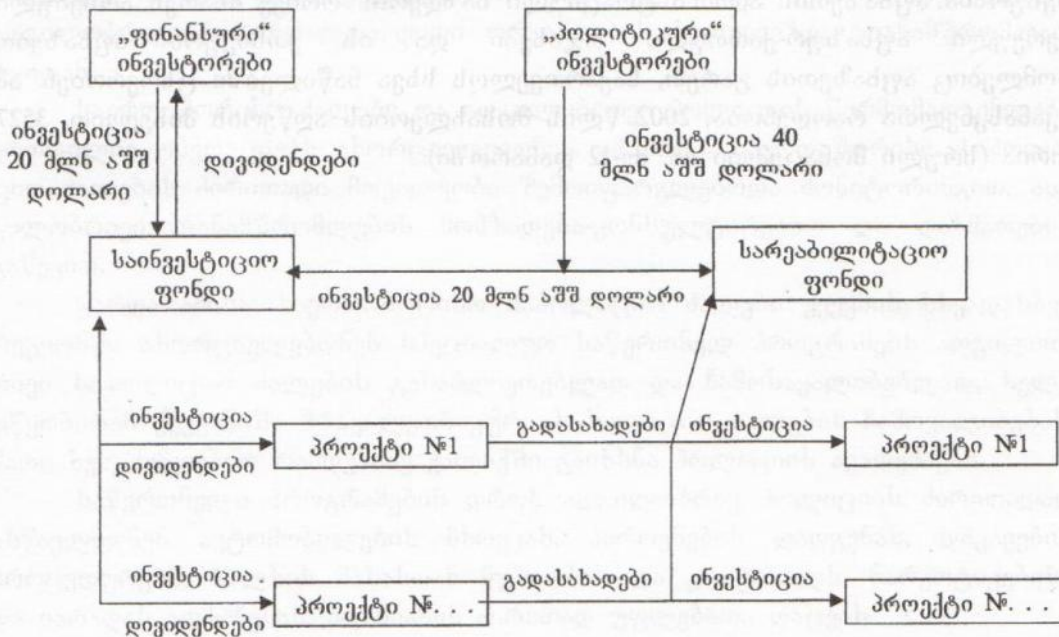
5.6.3. ფონდების შევსების სხვა წყაროები

- სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული ასიგნებები;
- საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის ასიგნებები.

5.6.4. ფონდის მმართველობა

ფონდის მმართველობა იქმნება ქართული და აფხაზეთი მხარეებისა და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების წარმომადგენელთაგან.

საინვესტიციო და სარეაბილიტაციო ფონდების  
შექმენისა და მუშაობის სქემა





### 5.7. საბანკო და ფინანსური სისტემა

კომერციულ ბანკებს ზონაში ფუნქციონისათვის უნდა ჰქონდეთ საქართველოს ეროვნული ბანკის სპეციალური ლიცენზია (ნებართვა). აქ უნივერსალურ ბანკებს უნდა ჰქონდეთ ყველა ვალუტაზე დეპოზიტის შენახვის, ბალანსის წარმოებისა და ანგარიშის უფლება.

ზონაში ნებადართული უნდა იყოს სასაქონლო და საფონდო ბირჟების ჩამოყალიბება.

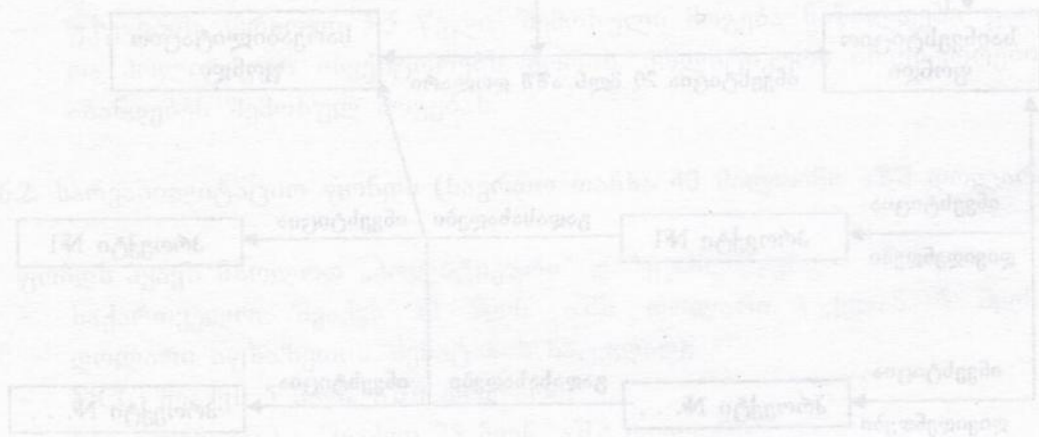
ფულის მიმოქცევა მთლიანად მოქცეული იქნება ქვეყნის ფულის ბრუნვის ეროვნულ სისტემაში, თუმცა, მას ექნება თავისი სპეციფიკა. ზონის შიგნით ურთიერთობებში გამოიყენება ეროვნული ვალუტა და თავისუფლად კონვერტირებადი ვალუტები, ხოლო ზონის გარეთ ურთიერთობებში – ეს უკანასკნელი.

სავალუტო ურთიერთობის სწორად დარეგულირებისათვის ზონაში უნდა შეიქმნას საქართველოს ეროვნული ბანკის განყოფილება. ზონამ უნდა იმუშაოს სავალუტო თვითუზრუნველყოფის პრინციპით.

### 5.8. ეგსზ-ის ფუნქციონის აღამიანური რესურსები

ეგსზ-ის ფუნქციონის დროს ის ფაქტორი, რომ გალისა და ზუგდიდის რაიონებში აბსოლუტური უმრავლესობა ქართველობაა, შეიძლება გახდეს აფხაზური მხარისათვის უნდობლობის მიზეზი.

უნდობის გაძლიერების მიზნით ეგსზ-ში ყველა პირობა უნდა შეიქმნას აფხაზებისა და, საზოგადოდ, აფხაზეთის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა სრულფასოვანი საქმიანობისათვის. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი რესურსია აფხაზეთის ადმინისტრაციული საზღვრის ორივე მხარეს არსებული შერეული აფხაზურ-ქართული ოჯახები და ის ეთნიკური აფხაზები, რომლებიც აფხაზეთის გარეთ, საქართველოს სხვა ნაწილებში ცხოვრობენ. ამ უკანასკნელთა რაოდენობა, 2002 წლის მოსახლეობის აღწერის მიხედვით, 3527 პირია (სრული მონაცემები იხ. მე-12 დანართში).





## 6. უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ებსზ-ში

### 6.1. კონფლიქტის ზონაში უსაფრთხოების უზრუნველყოფად საერთაშორისო პოლიციური და შინაარაღებული ძალების ბამოქმენების ბამოცდილება

საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ფუნქციების პირველ პრაქტიკულ პრეცედენტს წარმოადგენს საპოლიციო ძალები ბოსნია-ჰერცეგოვინაში. ამ ძალების განლაგება მოხდა გაეროს უშიშროების საბჭოს 1995 წლის 21 დეკემბრის №1035 რეზოლუციის საფუძველზე, 1 წლის ვადით (თუმცა, შემდეგში მოხდა ამ ვადის გაგრძელება, საბოლოოდ კი გაეროს ოპერაცია შეიცვალა ევროკავშირის ფორმატით მიმდინარე ოპერაციით). მათი ცენტრალური შტაბბინა განთავსდა სარაევოში, რეგიონული წარმომადგენლობები გაიხსნა 5 ქალაქში, რაიონული განყოფილებები – 17 რაიონულ ცენტრში, ხოლო ადგილობრივი ქვეგანყოფილებები – 109 დასახლებულ პუნქტში. ამგვარი სტრუქტურით ფაქტობრივად მთლიანად დაიფარა ქვეყნის ტერიტორია.

საპოლიციო ძალების რაოდენობა ისე იყო გათვლილი, რომ ყოველ 30 ადგილობრივ პოლიციელზე დაახლოებით 1 საერთაშორისო დამკვირვებელი მოდიოდა. ამრიგად, სულ, სასამართლო და პენიტენციარული სისტემების მონიტორინგის გათვალისწინებით, საწყის ეტაპზე განლაგდა 1721 საერთაშორისო პოლიციელი.

საერთაშორისო საპოლიციო ძალებს (IPTF) არ ჰქონდათ სამართალდაცვითი მოქმედების განხორციელების მანდატი. მათ მხოლოდ შეამავლის ან მედიატორის ფუნქციის შესრულება შეეძლოთ იმ შემთხვევაში, თუ კონფლიქტური სიტუაცია შეიქმნებოდა ადგილობრივი პოლიციის მოქმედების შედეგად. ამდენად, ამ ძალების ეფექტურობა მნიშვნელოვნად იყო დამოკიდებული ადგილობრივი სამართალდაცვითი ორგანოების სურვილზე, ეთანამშრომლათ მათთან.

საერთაშორისო ძალები და ადგილობრივი პოლიციის წარმომადგენლები ერთობლივ ოპერაციებს ახორციელებდნენ. ამასთან, საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ძირითადი მოვალეობა შემოიფარგლებოდა მონიტორინგით, ადგილობრივი თანამშრომლების მომზადება-კონსულტირებით და დახმარების გაწევით.

გარდა ამისა, საერთაშორისო საპოლიციო ძალები ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ახორციელებდნენ სპეციალურ საწვრთნელ პროგრამებს ადგილობრივი საპოლიციო ძალების გასაძლიერებლად და ჩამოსაყალიბებლად, ხელს უწყობდნენ ქვეყანაში მრავალეთნიკური საპოლიციო ძალების ჩამოყალიბებას. მათი ხელშეწყობით რამდენიმე ქალაქში გაიხსნა პოლიციის აკადემიები.

საწვრთნელი პროგრამების დროს ადგილობრივ პოლიციას ძირითადად ასწავლიდნენ ავტომობილების ჩხრეკას, პიროვნების დადგენას, დაკავების პროცედურებს, ხალხის მასასთან მუშაობას და კონტროლს, ნარკოტიკებისა და იარაღის აღმოჩენას, ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვას.



უფრო კონკრეტულად, დეიტონის შეთანხმებისა და გაეროს მანდატის შესაბამისად, საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ფუნქციები მოიცავდა:

- ადგილობრივი სტრუქტურების სამართალდაცვითი მოქმედების მონიტორინგს, მეთვალყურეობასა და შემოწმებას (სასამართლო ორგანიზაციების, სტრუქტურებისა და პროცედურების ჩათვლით);
- ადგილობრივი სამართალდამცველების კონსულტირებას;
- ადგილობრივი სამართალდამცველების მომზადებასა და წვრთნას;
- დახმარების აღმოჩენას მხარეთა საპოლიციო ძალებისათვის წესრიგის დაცვაში;
- საზოგადოებრივი წესრიგისათვის არსებულ საფრთხეთა შეფასებას, ადგილობრივი სამართალდამცველების კონსულტირებას ამ საფრთხეთა გასანეიტრალებლად;
- ხელისუფლების კონსულტირებას ეფექტიანი სამართალდამცავი სამსახურების შესაქმნელად;
- ადგილობრივი სამართალდამცავი ორგანოების დახმარებას მოვალეობის შესრულების დროს მათი თანხლების მეშვეობით.

საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ძირითადი სამოქმედო პრინციპი იყო ფოკუსირება ინდივიდუალურ და არა ეროვნულ უსაფრთხოებაზე.

თავისი ფუნქციების შესრულების პროცესში საერთაშორისო საპოლიციო ძალები სარგებლობდნენ ავტონომიურობით და ემორჩილებოდნენ გაეროს მიერ დანიშნულ წარმომადგენელს. აკრძალული იყო მათი დაკავება და სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა. საპოლიციო ძალები მოქმედებდნენ საერთაშორისო სამართლის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ძირითადი პრინციპების შესაბამისად, ადგილობრივი კანონებისა და ტრადიციების პატივისცემით. საერთაშორისო საპოლიციო ძალებს შეეძლოთ დაესვათ ადგილობრივი პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურიდან დათხოვის საკითხი, თუ ისინი არ ასრულებდნენ დაკისრებულ მოვალეობას, ან არღვევდნენ ადამიანთა უფლებებს.

ადგილობრივი საპოლიციო ძალები ვალდებულიყვნენ იღებდნენ, რომ საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ხელმძღვანელობისათვის სრული ინფორმაცია მიეწოდებინათ პოლიციის რაოდენობის, განლაგების ადგილების, სტრუქტურისა და პერსონალის შესახებ.

გარდა ამისა, კონფლიქტის მხარეები ვალდებულიყვნენ იღებდნენ, ხელი არ შეეშალათ საერთაშორისო საპოლიციო ძალების წევრთა თავისუფალი გადაადგილებისათვის, წინააღმდეგობა არ შეექმნათ მათთვის თავისი მოვალეობის შესრულებისას, შეეშვათ ისინი ნებისმიერ შენობაში, გადაეცათ მათთვის არქივში ან პირად საქმეებში არსებული ნებისმიერი ჩანაწერი.

1998 წელს ნათელი გახდა, რომ ბოსნია-ჰერცეგოვინაში სამშვიდობო შეთანხმების მიზნების მისაღწევად ჯერ კიდევ ბევრი რამ იყო გასაკეთებელი. ამ მომენტისათვის ერთ-ერთი სერიოზული პრობლემა იყო ის დიდი განსხვავება, რომელიც არსებობდა სტაბილიზაციის ძალებისა (SFOR) და



საერთაშორისო საპოლიციო ძალების ფუნქციებს შორის საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის კუთხით. კერძოდ, გაირკვა, რომ შეიარაღებულ სამხედრო ნაწილებსა და უიარაღო პოლიციურ მეთვალყურეებს შორის აუცილებელი იყო კიდევ ერთი საერთაშორისო რგოლის შექმნა, რომელიც შეასრულებდა გასამხედროებული პოლიციის (ჟანდარმერია, კარაბინერი) ფუნქციებს და დაიცავდა საზოგადოებრივ წესრიგს იმ შემთხვევებში, როდესაც ამის გაკეთება არ შეეძლოთ არც სამხედროებს და არც უიარაღო პოლიციელებს.

ამ მიზნით შეიქმნა მრავალეროვნული სპეციალური დანაყოფი (Multinational Specialised Unit, MSU), რომელიც შედგებოდა სამხედრომომზადება-გავლილი პოლიციის ოფიცრებისაგან. ამ ოფიცრებმა გაიარეს სპეციალური წვრთნა, რათა შეძლებოდათ ოპერირება სამხედროებსა და პოლიციას შორის. ისინი შეიარაღებულნი იყვნენ მსუბუქი იარაღით და ჰქონდათ მსუბუქი ჯავშანტექნიკა. დანაყოფის მოქმედების ძირითად პრინციპი იყო ძალის მინიმალური გამოყენება და ძირითადი აქცენტის გადატანა პატრულირებაზე, მოლაპარაკებებსა და ინფორმაციის შეგროვებაზე. დანაყოფი გამოიყენებოდა რთულ, კრიზისულ სიტუაციებში, რომლებშიც მონაწილეობდნენ სამოქალაქო პირები და, ამდენად, მიზანშეუწონელი იყო სამხედროების ჩართვა.

2002 წლის 31 დეკემბერს საერთაშორისო საპოლიციო ძალების (IPTF) მანდატი დასრულდა და ეს ძალები ჩაანაცვლა ევროკავშირის საპოლიციო მისიამ (EUPM). მისიის ძირითადი მიზანი იყო დახმარება ადგილობრივი პოლიციის ევროპულ სტანდარტებამდე აყვანაში მონიტორინგის, სწავლებისა და შემოწმების გზით, აგრეთვე მონაწილეობა სასამართლო ხელისუფლების მდგრად ფუნქციონირებაში.

მისიაში მონაწილეობენ ევროკავშირის 15 წევრი და 17 არაწევრი ქვეყნის საპოლიციო კონტინგენტები. მისია მუშაობს სტაბილიზაციის ძალებთან (SFOR) მჭიდრო თანამშრომლობით, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან უიარაღო პოლიციელების დაცვაზე. მისიის პირადი შემადგენლობა განისაზღვრება დაახლოებით 900 პოლიციელით. მთავარი შტაბ-ბინა განლაგებულია სარაევოში, ხოლო 24 სადამკვირვებლო დანაყოფი ფარავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიას.

უფრო კონკრეტულად, ევროკავშირის საბჭოს 2002 წლის 11 მარტის (2002/210/CFSP) გადაწყვეტილების შესაბამისად, საპოლიციო მისიის მანდატი მოიცავს შემდეგ ელემენტებს:

- საერთაშორისო საპოლიციო ძალების (IPTF) მიერ მიღწეული შედეგების დაცვას და განმტკიცებას;
- ადგილობრივი პოლიციის სახელმძღვანელო და ოპერატიული შესაძლებლობების გაზრდას მონიტორინგის, სწავლებისა და შემოწმების გზით;
- ადგილობრივი პოლიციისა და ძალოვანი სამინისტროების ხელმძღვანელთა პროფესიონალიზმის გაზრდას რჩევისა და შემოწმების დახმარებით;



- პოლიციაზე შესაბამისი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონტროლის დამყარების მონიტორინგსა და ხელშეწყობას.

რაც შეეხება ოპერატიული დონის ამოცანებს, ევროკავშირის საპოლიციო მისიის მიზანია, რომ მათი დახმარებით 2005 წლის ბოლოსთვის ადგილობრივ პოლიციას:

- შეეძლოს იმოქმედოს პროფესიონალურად, კანონიერების ფარგლებში;
- შეეძლოს თავისუფალი იყოს არამართლზომიერი პოლიტიკური გავლენისაგან;
- გააჩნდეს ცოდნა, საშუალებები და ერთიანობა საკუთარი მოვალეობის შესასრულებლად გამჭვირვალე და კანონიერი გზით;
- შეეძლოს კრიმინალურ მოქმედებათა სრული სპექტრის გამოძიება და აღკვეთა, მათ შორის, ორგანიზებული დანაშაულისა და ტერორიზმისა;
- შეეძლოს ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის შემთხვევების გამოძიება პოლიტიკური ზემოქმედებისაგან დამოუკიდებლად;
- შეეძლოს საზოგადოებრივი არეულობის აღკვეთა თანამედროვე, ნორმალური მეთოდებით;
- შეეძლოს მეზობელი სახელმწიფოების პოლიციებთან თანამშრომლობა.

ევროკავშირის საპოლიციო მისიის მონაწილეებს შეუძლიათ დასვან ადგილობრივი პოლიციის თანამშრომლების სამსახურიდან დათხოვის საკითხი, თუ ისინი არ ასრულებენ დაკისრებულ მოვალეობას ან არღვევენ ადამიანის უფლებებს.

ყოველივე აღნიშნულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ ბოსნია-ჰერცეგოვინაში მშვიდობის უზრუნველყოფის, წესრიგის დაცვისა და ერთიანი სახელმწიფოს მშენებლობისათვის გამოყენებული იყო სამსაფეხურიანი უსაფრთხოების სისტემა:

1. პირველ საფეხურს წარმოადგენდა სტაბილიზაციის ძალები (SFOR), რომელიც იყო წმინდა სამხედრო ფუნქციის მატარებელი, გააჩნდა მძიმე შეიარაღება და პასუხისმგებელი იყო ცეცხლის შეწყვეტასა და საბრძოლო მოქმედებების განუახლებლობაზე;
2. მეორე საფეხურს წარმოადგენდა მრავალეროვნული სპეციალური დანაყოფი (Multinational Specialised Unit, MSU), რომელიც იყო სამხედრო პოლიცია, გააჩნდა მსუბუქი შეიარაღება და ძირითადად პასუხისმგებელი იყო ისეთი ტიპის რთული, კრიზისული სიტუაციების მართვაზე, რომლებშიც მონაწილეობდა მრავალრიცხოვანი სამოქალაქო მოსახლეობა და, ამდენად, მიზანშეუწონელი იყო პოლიციის ან სამხედროების გამოყენება;
3. მესამე საფეხურს წარმოადგენდა საერთაშორისო საპოლიციო ძალები (IPTF), შემდგომში კი – ევროკავშირის საპოლიციო მისია (EUPM), რომელიც იყო წმინდა საპოლიციო სტრუქტურა, არ ჰქონდა შეიარაღება და პასუხისმგებელი იყო ადგილობრივი პოლიციის მომზადებაზე მონიტორინგის, სწავლებისა და შემოწმების გზით.