



პანდემიის სამართავად მთავრობისთვის გადაცემული ძალაუფლების ეკონომიკური ანალიზი

ეგნატე შამუგია¹

აბსტრაქტი: წინამდებარე სამუშაო სტატიაში გაანალიზებულია საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილებები, როგორც განუსაზღვრელობის წყარო და აღნიშნულის გავლენა ეკონომიკური აგენტების სტიმულებზე. სტატიის პირველი ნაწილი მოიცავს ეკონომიკაში განუსაზღვრელობასთან დაკავშირებული თეორიული და ემპირიული ლიტერატურის მიმოხილვას, ხოლო მეორე ნაწილი კი - კანონმდებლობაში განხორციელებულ ცვლილებებს, აღსრულების თავისებურებებს და მოსალოდნელ ეკონომიკურ შედეგებს.

I. შესავალი

ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაში ინსტიტუციების როლზე ყურადღებას სოციალური მეცნიერებების არაერთი გამორჩეული წარმომადგენელი ამახვილებს. მათ შორის, ერთ-ერთი ნობელის ლაურიატი ეკონომისტი დუგლას ნორთი იყო. მისი განმარტებით, ინსტიტუციები ესაა, ადამიანების მიერ შემუშავებული შეზღუდვები, რომელიც პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური ურთიერთქმედებების სტრუქტურას განსაზღვრავს. ისტორიის მანძილზე, ადამიანების მიერ ამ უკანასკნელის შემუშავების მიზნებს წესრიგის შექმნა და გაცვლაში განუსაზღვრელობის შემცირება წარმოადგენდა (North, 1991). თავის მხრივ, ინსტიტუციები არაფორმალურ და ფორმალურ ნორმებად იყოფა. არაფორმალურში იგულისხმება ტრადიციები, საზოგადოებაში არსებული ქცევის კოდექსი და სხვა. ხოლო, ფორმალური - კონსტიტუციით, კანონით და სხვა სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრულ წესებსა და ნორმებს მოიცავს, რომელთა ერთობლიობა სამართლებრივ სისტემას ქმნის. წინამდებარე სტატიაში ყურადღება სწორედ ფორმალურ ინსტიტუციებზე, მათ ცვლილებასა და ეკონომიკურ შედეგებზე იქნება გამახვილებული.

განუსაზღვრელობის სახეების, წყაროებისა და ეკონომიკური შედეგების შესახებ ცოდნას, ფართო თეორიული თუ ემპირიული ლიტერატურა გვთავაზობს. მათ შორის, მნიშვნელოვანი

¹ კვლევითი ინსტიტუტის „გნომონ ვაიზის“ (Gnomon Wise)-ის მკვლევარი



ყურადღება ინსტიტუციურ განუსაზღვრელობაზეა გამახვილებული, რომლის ძირითადი წყარო სამართლებრივი სისტემა და მისი ხშირი ცვლილებაა. განსაკუთრებით ისეთ საკითხებზე, როგორცაა - საკუთრების უფლება, ხელშეკრულების და მეწარმეობის თავისუფლება და მათი აღსრულების თავისებურებები. უშუალოდ, ეკონომიკაში განუსაზღვრელობა კი ისეთ მდგომარეობას გულისხმობს, სადაც მომავლის შესახებ ნაკლებად ცნობილია და ნაკლებად არსებობს აქტივობის შედეგებზე პროგნოზების შესაძლებლობა. ეს კი საქართველოში მეტად თვალსაჩინოა. მიუხედავად იმისა, რომ სამი ათწლეულის მანძილზე უამრავი რეფორმა გატარდა, ინსტიტუციური სტაბილურობა და ეკონომიკური აგენტებისთვის შედარებით პროგნოზირებადი გარემო ჯერაც არ არსებობს, რაც ბუნებრივია ეკონომიკურ განვითარებაზე ნეგატიურად აისახება. ამას კი ახალი კორონავირუსული პანდემიის დროს, გაუარესებული გარემოც დაემატა, რომლის მიზეზი არამხოლოდ გლობალურად, ეკონომიკაში არსებული განუსაზღვრელობაა, არამედ ლოკალურად - სამართლებრივი ჩარჩოს ცვლილებაცაა. კერძოდ, ეკონომიკური აგენტებისთვის არაპროგნოზირებადი გარემოს შექმნა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას და ამ პერიოდში, დაჩქარებული წესით „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში შეტანილ ცვლილებებს უკავშირდება. საქართველოში საგანგებო მდგომარეობა 2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისის ჩათვლით მოქმედებდა.²³ საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, პრეზიდენტის დეკრეტით მიმოსვლის, შეკრების, შრომის, მეწარმეობის თავისუფლებები, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების და საკუთრების უფლებები შეიზღუდა. საგანგებო მდგომარეობის ვადის ამოწურვის შემდეგ, ფაქტობრივად, ხსენებული უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის უფლებამოსილება მთავრობას კვლავ დარჩა, რაც „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონით მთავრობისთვის დისკრეციული (შეუზღუდავი) და თვითნებური ძალაუფლების გადაცემით მოხდა. თავდაპირველად, აღნიშნული ძალაუფლება 15 ივნისამდე იყო გადაცემული⁴, რაც მოგვიანებით, 2021 წლის 1

² საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის დეკრეტი N1, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0>

³ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის ბრძანება N2, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4853172?publication=0>

⁴ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4876537?publication=0>

იანვრამდე გახანგრძლივდა.⁵ ამ პირობებში კი ირღვევა სამართლის უზენაესობის პრინციპი. მთავრობისთვის უფლებამოსილების გადაცემის მიზანი მთავრობის იმგვარი ძალაუფლებით აღჭურვაა, როგორც ამ უკანასკნელს საგანგებო მდგომარეობის მოქმედების დროს გააჩნდა⁶, რათა უზრუნველყოს პანდემიის დროს გასატარებელი ღონისძიებები.

სხენებულ კანონში განხორციელებული ცვლილებები ადამიანის უფლებების მდგომარეობის გაუარესებასთან ერთად აუარესებს ეკონომიკურ გარემოს, სადაც ინდივიდები და ფირმები ოპერირებენ და იზრდება განუსაზღვრელობის მასშტაბები. გაზრდილი განუსაზღვრელობა კი ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე ნეგატიურად აისახება. აქედან გამომდინარე, ჩვენი სტატია არსებულ სამართლებრივ გარემოში ეკონომიკური აგენტების ქცევის და პოტენციური ეკონომიკური შედეგების გაანალიზებაზეა ორიენტირებული. კერძოდ, პირველ ნაწილში განვიხილავთ განუსაზღვრელობის წყაროს, ეკონომიკური აგენტების ქცევას და ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე გავლენას. მეორე ნაწილში კი - უშუალოდ კანონში განხორციელებულ ცვლილებებსა და აღსრულების პრაქტიკას.

II. განუსაზღვრელობა და ეკონომიკური შედეგები

ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის დროს ეკონომიკური აქტივობა მცირდება - ფირმები აჩერებენ მუშახელის დაქირავებას და წარმოებაში ინვესტირებას (Bachmann et al., 2013), რაც არამხოლოდ თეორიული კონცეფციაა, არამედ ემპირიულად შემოწმებული და დადასტურებულია (Baker et al., 2016; Gulen and Ion, 2016). განუსაზღვრელობის ზრდის პირობებში ეკონომიკური აგენტებისთვის რისკის პრემიუმი იზრდება და ნაკლებია ეკონომიკური აქტივობა. ამ უკანასკნელის შემცირება კი ცხოვრების სტანდარტების გაუარესებას ნიშნავს, რადგან მცირდება გამოშვება, არ იზრდება დასაქმება და შესაბამისად, ნაკლებია ინდივიდების მიერ საქონლისა და მომსახურების მოხმარება.

⁵ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924547?publication=0>

⁶ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, განმარტებითი ბარათი, საქართველოს პარლამენტი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/257918?>

A. ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის წყარო

ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის ზრდა სხვადასხვა მიზეზითაა გამოწვეული. მაგალითად, ომები, კონფლიქტები, არჩევნები, რევოლუციები, ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკები, ინფლაციური მოლოდინები, სავაჭრო პოლიტიკა, მედია და ა.შ. როგორც აღვნიშნეთ, განუსაზღვრელობის ერთ-ერთი ძირითადი წყარო სამართლებრივი სისტემა და მისი ხშირი ცვლილებაა. ცხადია, აქ არ იგულისხმება ისეთი ინსტიტუციები (წყესები და ნორმები), რომლებიც ქმნის იმგვარ სამართლებრივ სისტემას, რაც მეწარმეობის, ხელშეკრულების თავისუფლების და კერძო საკუთრების დაცვისა და მათი ეფექტიანი აღსრულებისკენაა მიმართული. პირიქით, ასეთი ნორმებისა და წესების არსებობა ამცირებს განუსაზღვრელობას. ამდენად, ამ ტიპის ნორმების როლი საზოგადოებაში განუსაზღვრელობის შემცირებაა (North, 1990), რაც ეკონომიკური აქტივობის შედეგებზე უკეთესი პროგნოზის შესაძლებლობას იძლევა. მაგალითად, კონსტიტუცია ხელს უწყობს პროგნოზირებადი გარემოს არსებობას, რადგან მიისწრაფვის ხელისუფლების მხრიდან თვითნებობის თავიდან არიდებისკენ და უზრუნველყოფს ხელისუფლების დანაწილებასა და ქმნის ინსტიტუციურ სტაბილურობას და პოლიტიკურ სანდოობას. ეს კი აუმჯობესებს კერძო საკუთრების დაცვის გარანტიებს, რაც არსებითაა ეკონომიკური განვითარებისთვის (Knack and Keefer, 1995; Johnson et al., 2002; Dincer, 2007; Kerekes and Williamson, 2008), რადგან კერძო საკუთრება უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებასა და გამოყენებას. მეორე მხრივ, ინსტიტუციები განსაზღვრავს ეკონომიკური აგენტების გარიგების და წარმოების დანახარჯებს. კერძოდ, ნაკლებად დაცული კერძო საკუთრება ზრდის ეკონომიკური აგენტის დანახარჯებს (North, 1990; North, 1994). ამ ტიპის ხარჯებს კი მნიშვნელოვანი როლი აქვს ინვესტიციაზე გადაწყვეტილების მიღებაში. ამდენად, ინსტიტუციური სტაბილურობის და პოლიტიკური სანდოობის პირობებში იქმნება სათანადო გარემო, როგორც ადგილობრივი, ასევე, უცხოური ინვესტიციებისთვის (Borner et al., 1995), რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი ეკონომიკების გრძელვადიანი სტაბილური ზრდისთვის (Campos and Kinoshita, 2002), რადგან ინვესტიციებს თან ახლავს ტექნოლოგიებისა და ცოდნის იმპორტი. ტექნოლოგიები და ცოდნა ზრდის პროდუქტიულობას (Lutz and Talavera, 2004; Blalock and Gertler, 2008; Wang, 2010).

ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის თვალსაზრისით, უპირველესად, სამართლებრივ სისტემასა და მის ცვლილებაში ისეთი ნორმები და წესები იგულისხმება, რომელიც ზრდის მთავრობის ძალაუფლებას. ეს უკანასკნელი კი ეკონომიკაში ზრდის პოლიტიკასთან დაკავშირებულ განუსაზღვრელობას, რადგან ასეთ პირობებში მთავრობა იმგვარი



ძალაუფლებით აღიჭურვება, რითაც მას შეუძლია გავლენა მოახდინოს შედეგებზე ან/და შეზღუდოს ინდივიდების თუ ფირმების ეკონომიკური აქტივობა. ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის შედეგებზე გავლენის ნაწილში ძირითადად მთავრობის ფისკალური პოლიტიკა მოიაზრება, როგორცაა - ბიუჯეტის დეფიციტი, სამთავრობო ვალი და გადასახადები, რაც ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის ერთ-ერთი წყაროა. ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება კი ცვლის საწარმოს მიერ კაპიტალური ინვესტირების ხარჯებს და ინვესტიციების უკუგებას (Hassett and Metcalf, 1999). მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ფისკალურ დისციპლინას, რაც უზრუნველყოფს გრძელვადიან პერიოდში პროგნოზირებად პოლიტიკას, რადგან მთავრობას უწესებს ფისკალურ აგრეგატებზე ზედა ზღვრებს და გადასახადების ზრდის ან ახლის შემოღებისთვის ითხოვს რეფერენდუმს. მეორე მხრივ, მთავრობის ძალაუფლებით განუსაზღვრელობის ზრდაში იგულისხმება იმ სახის უფლებამოსილება, რომლის საშუალებით მას შეუძლია შეზღუდოს ეკონომიკური აქტივობა ან ინტერვენციის შედეგად გაზარდოს ეკონომიკური აგენტების გარიგების და წარმოების დანახარჯები. ასეთი ძალაუფლების პირობებში მთავრობას შეუძლია შეცვალოს გარემო, სადაც ეკონომიკური აგენტები ოპერირებენ. განსაკუთრებით მაშინ, როცა შეუძლია შეზღუდოს ინდივიდის თუ ფირმის აქტივობა. ასეთ დროს იზრდება მომავალი აქტივობისთვის რისკის პრემიუმი, რაც ხშირ შემთხვევაში შეიძლება მასზე უარის საფუძველიც გახდეს. ამ პირობებში ნაკლებად დაცულია კერძო საკუთრება, შეზღუდულია მეწარმეობის და ხელშეკრულების თავისუფლება. ამდენად, გაზრდილია ეკონომიკაში განუსაზღვრელობა, ვინაიდან მთავრობას გააჩნია ძალაუფლება გავლენა იქონიოს არამხოლოდ აქტივობის შედეგებზე, არამედ აგენტებისთვის საერთოდ ბუნდოვანი გახადოს ეს უკანასკნელი.

B. განუსაზღვრელობის ეკონომიკური შედეგები

განუსაზღვრელობის გავლენა ეკონომიკურ აქტივობაზე და აღნიშნულის შედეგები ფართოდ არის შესწავლილი. ემპირიული ლიტერატურა ადასტურებს ეკონომიკაში განუსაზღვრელობის უარყოფით შედეგებს, როგორც მიკრო, ასევე მაკრო დონეზე. თუმცა, ყურადღება მეტად მიკრო დონეზე, განუსაზღვრელობის პირობებში ფირმების მიერ საინვესტიციო გადაწყვეტილებებზეა გამახვილებული.

ცხრილი 1: განუსაზღვრელობის გავლენა ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე

ავტორი	დამოკიდებული ცვლადი	გავლენა*
Huang and Luk, 2020.	გამოშვება; დასაქმება	-
Iqbal et al., 2020.	ფირმის შესრულება	-
Sahinoz and Erdogan, 2018.	მშპ; კერძო მოხმარება; ინვესტიციები	-
Baker, et al., 2016.	ინვესტიციები; დასაქმება	-
Gulen and Ion, 2016	ინვესტიციები	-
Kang et al., 2014.	ინვესტიციები	-
Asteriou and Price, 2005.	ინვესტიციები; მშპ-ს ზრდა	-
Bond and Cummins, 2004.	ინვესტიციები	-
Ghosal and Loungani, 2000.	ინვესტიციები	-
Ogawa and Suzuki, 2000.	ინვესტიციები	-
Lensink et al., 1999.	ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს ზრდა	-
Price, 1995.	ინვესტიციები	-
Leahy and Whited, 1995.	ინვესტიციები	-
Ferderer, 1993.	ინვესტიციები	-
Aizenman and Marion, 1993.	ინვესტიციები	-

* '-ადინიშნავს დამოკიდებულ ცვლადზე განუსაზღვრელობის გავლენას.

შერჩეულ კვლევებში შესწავლის საგანი უმეტესად ინვესტიციებზე განუსაზღვრელობის გავლენაა, სადაც ამ უკანასკნელის გავლენა უარყოფითია. მაშინ, როცა ეკონომიკაში განუსაზღვრელობა მაღალია, ფირმები უარს ამბობენ ინვესტირებაზე. Iqbal et al. (2020)-ის მიერ შესწავლილ იქნა პოლიტიკასთან დაკავშირებული განუსაზღვრელობის გავლენა ფირმის ინვესტიციებზე, სადაც ამ ორს შორის უარყოფითი კავშირია ნაპოვნი. ეს კი უფრო მეტად გამოკვეთილია მცირე და საშუალო ფირმების შემთხვევაში, რასაც გრძელვადიანი ეფექტი აქვს (Kang et al., 2014). მიზეზი კი ინვესტორისთვის ინვესტიციის რისკის პრემიუმის

ზრდა (Iqbal et al., 2020) და ტობინის Q -ზე⁷ დიდი გავლენაა (Ferderer, 1993; Leahy and Whited, 1995). შესაბამისად, ამ დროს ფირმები ცდილობენ დანაკარგებს თავი აარიდონ. ასეთ პირობებში კი, ყველა დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია მიიღოს ოპტიმალური ზომა. მათ შორის, მთავრობამ, რომელმაც უნდა გაითვალისწინოს მის მიერ მიღებული არასწორი გადაწყვეტილების უარყოფითი გავლენა ფირმის საქმიანობაზე. გარდა მიკრო დონეზე განუსაზღვრელობის გავლენისა, ემპირიული ლიტერატურა გვთავაზობს ამ უკანასკნელის მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე გავლენას. კერძოდ, გამოშვებასა და დასაქმებაზე, სადაც განუსაზღვრელობას უარყოფითი გავლენა გააჩნია (Baker et al., 2016; Huang and Luk, 2020). განუსაზღვრელობის პირობებში მცირდება ეკონომიკის გამოშვება და დასაქმება.

როგორც აღვნიშნეთ, ინსტიტუციურ განუსაზღვრელობას ადგილი აქვს მაშინ, როცა კერძო საკუთრება ნაკლებად დაცულია. გრძელვადიან პერსპექტივაში კერძო საკუთრების დაცვას განსაკუთრებული როლი გააჩნია ეკონომიკურ განვითარებაში. თავის მხრივ, ისეთ ინსტიტუციურ გარემოს, სადაც კერძო საკუთრება ნაკლებად დაცულია, უარყოფით გავლენა გააჩნია ეკონომიკურ განვითარებაზე. აღნიშნული გავლენის არხები კი ახსნილი აქვს გამორჩეულ ეკონომისტს ერნანდო დე სოტოს. საკუთრების უფლების დაუცველობის პირობებში, მესაკუთრეებს არ გააჩნიათ ან ნაკლები სტიმული აქვთ განახორციელონ გრძელვადიანი კაპიტალური ინვესტიციები. მეორე მხრივ, მესაკუთრეებს ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ, მათ ხელთ არსებული აქტივები გამოიყენონ გირაოსთვის, რათა ფინანსური ვალდებულებით უზრუნველყოს ინვესტიციები (de Soto, 2000), რაც ემპირიულად შემოწმებულია და საკუთრების დაცვის დონის დადებითი კავშირი ნაპოვნია ერთ სულ მოსახლეზე განაწილებულ მშპ-სთან, ადგილობრივ სესხებთან და ეკონომიკაში მთლიანი კაპიტალის ფორმირებასთან (Kerekes and Williamson, 2008). კერძო საკუთრების დაცვის დონესა და ინვესტიციებს შორის დადებითი კავშირი ნაპოვნია მიკრო დონეზეც. იმ პირობებში, როცა კერძო საკუთრება დაცულია, ფირმები მოგების რეინვესტირებას უფრო მეტად ახორციელებენ. მათ შორის, უფრო მეტად მიუწვდებათ ხელი სამინაო და საგარეო ფინანსურ ვალდებულებებთან, რათა განახორციელონ კაპიტალური ინვესტიციები (Johnson et al., 2002; Ojah, 2010).

⁷ ტობინის Q წარმოადგენს ფირმის საბაზრო ღირებულებასა და ფირმის აქტივების ჩანაცვლების დანახარჯების ფარდობას, რომელიც ფირმის მიერ საინვესტიციო გადაწყვეტილების მამოძრავებელია.

III. მთავრობის ძალაუფლება და აღსრულება

საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ერთ-ერთი მიზანი გადამდები დაავადებების გავრცელების თავიდან აცილებაა, რომელიც განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებებს და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებს. კანონი განმარტავს ეპიდემიისა და პანდემიის დროს შესაბამისი ორგანოების მიერ მისაღებ ზომებს, როგორცაა იზოლაცია და კარანტინი.

A. ძალაუფლების გადაცემა

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში საგანგებო მდგომარეობის დროს ცვლილებები განხორციელდა. კერძოდ, დაემატა დროებითი, 45³-ე მუხლი, რითაც პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის იზოლაციის ან/და საკარანტინე წესების და საკარანტინე ღონისძიების განსაზღვრის უფლებამოსილების დელეგირება მოხდა. თავის მხრივ, საკარანტინე ღონისძიებები კანონით და მთავრობის ან მინისტრის მიერ განსაზღვრული წესებია, რაც ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დროებითი შეზღუდვების დაწესებას საჯარო დაწესებულებების, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სხვა იურიდიული პირების საქმიანობასთან/ადმინისტრირებასთან, საჯარო სერვისების მიწოდებასთან, პირთა მიმოსვლასთან, საკუთრებასთან, შრომასთან, პროფესიულ ან ეკონომიკურ საქმიანობასთან, უკანონო მიგრაციასთან/საერთაშორისო დაცვასთან ან/და სოციალური ღონისძიებების ჩატარების მიზნით პირთა თავშეყრასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მთავრობას გააჩნია ძალაუფლება შეზღუდოს კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები. ამდენად, უფლებების შეზღუდვა ხდება არა კანონით, არამედ მთავრობის ან მინისტრის გადაწყვეტილებით, სადაც ამ უკანასკნელს ფართო და შეუზღუდავი ძალაუფლება გააჩნია. ასეთ პირობებში კი არსებობს შესაძლებლობა, რომ მთავრობის ქმედებები არაპროგნოზირებადი, ბუნდოვანი და თვითნებური იყოს, რადგან კანონში შეტანილი ცვლილებები არ აწესებს მკაფიო სტანდარტებსა და ჩარევის საზღვრებს, რაც მთავრობის ან მინისტრის გადაწყვეტილების ნაკლებ თვითნებურობას უზრუნველყოფდა.



B. ძალაუფლების გამოყენება

აღნიშნული კანონიდან გამომდინარე, მთავრობის მიერ შეიზღუდა რიგი უფლებები და თავისუფლებები, რაც ხშირ შემთხვევაში არაპროგნოზირებადი იყო, რადგან მთავრობის მიერ ხსენებული ძალაუფლების გამოყენება მსგავსი გარემოების შემთხვევაში განსხვავებული იყო. აღნიშნული უფლებამოსილების ფარგლებში მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები უმეტესწილად არაერთგვაროვანი მიდგომით ხასიათდება. მაგალითად, აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენებით მთავრობამ შეზღუდვები დააწესა მესტიის მუნიციპალიტეტში⁸, მაგრამ ბათუმში, სადაც გაცილებით უარესი ეპიდსიტუაცია იყო ნაკლებად შემზღუდველი ზომები გაატარა. ბათუმში გატარებული ზომებით შიდასაქალაქო და საქალაქთაშორისო მგზავრთა გადაყვანას და რესტორნები/ბარები/კაფეების 22:00 საათიდან 07:00 საათამდე მუშაობა აკრძალათ, რაც შეიძლება ითქვას, რომ წინასწარი გაფრთხილების გარეშე განხორციელდა. შეზღუდვის შესახებ გადაწყვეტილება მისი ამოქმედების წინა დღეს გამოცხადდა.⁹ ეს ერთადერთი შემთხვევა არ არის, როცა მთავრობის გადაწყვეტილება არაპროგნოზირებადი და ბუნდოვანი იყო. ანალოგიური პოლიტიკა გატარდა საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან მიმართებით. კერძოდ, რამდენჯერმე გადაიდო სასწავლო პროცესი, მიუხედავად იმისა, რომ საგანმანათლებლო დაწესებულებებს არადისტანციური სწავლის დაწყება ჰქონდათ დაგეგმილი. აღმასრულებელი ხელისუფლების არაპროგნოზირებადი გადაწყვეტილებებიდან ერთ-ერთი თვალსაჩინო საერთაშორისო ფრენებთან დაკავშირებული საკითხიცაა. მიუხედავად იმისა, რომ მრავალჯერ დაანონსდა პირდაპირი საერთაშორისო რეგულარული რეისების აღდგენა, ყოველ ჯერზე თითო თვით გადაიწია ფრენებზე დაწესებული შეზღუდვის მოხსნა. ამ ტიპის ბუნდოვანი და არაპროგნოზირებადი გადაწყვეტილებები შეეხო თითქმის ყველა ეკონომიკური საქმიანობის სახეებს. საერთო ჯამში, დადგენილება მისი მიღებიდან დღემდე 59-ჯერაა შეცვლილი, რითაც მთავრობის მიერ არაერთგვის შეზღუდულ იქნება ადამიანის თავისუფლება, შრომის, მეწარმეობის, მიმოსვლის, შეკრების თავისუფლებები და საკუთრების უფლება.

⁸ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4960956?publication=0>

⁹ „იზოლაციისა და კარანტინის წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მაისის №322 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5001492?publication=0>

საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ მთავრობის მიერ აღნიშნული ძალაუფლების გამოყენება თვითნებურად, წინასწარ დადგენილი ან პრაქტიკაში დანერგილი სტანდარტების გარეშე განხორციელება თავად ამ ტიპის ძალაუფლების არსებობით გამოწვეულ ინსტიტუციურ განუსაზღვრელობასთან ერთად, პოლიტიკურ არასანდოობას ქმნის. ამ პირობებში წესები, მთავრობის პოლიტიკა და აღსრულება არაპროგნოზირებადია, რაც ქმნის არასტაბილურ და განუსაზღვრელ გარემოს, სადაც ფირმები უარს ამბობენ წარმოების გაფართოებაზე და მცირდება ინვესტიციების მოცულობა (Borner et al., 1995; Brunetti et al., 1997a; Brunetti and Weder, 1998; Borner et al., 2000). აღნიშნული კი მეტად თვალსაჩინოა ეკონომიკის იმ დარგებში, სადაც მცირე ზომის ფირმები ოპერირებენ (Ghosal and Loungani, 2000). წესების და პოლიტიკების არასანდოობა, არამხოლოდ ადგილობრივ ინვესტიციებზე, არამედ უცხოური კაპიტალის ნაკადებზეც უარყოფითად აისახება (Brunetti et al., 1997b; Kurul and Yalta, 2017).

IV. დასკვნითი მენიშვნა

განუსაზღვრელობის ერთ-ერთი წყარო ინსტიტუციების ცვლილებაა, როცა ეს უკანასკნელი ქმნის გარემოს, სადაც საკუთრება ნაკლებად დაცულია და ეკონომიკური მნიშვნელობის გაცვლა მეტად შეზღუდულია. ასეთი გარემოს ერთ-ერთი მიზეზი მთავრობის ძალაუფლებაა - ჩაერიოს ინდივიდის და ფირმის საქმიანობაში, სადაც ეკონომიკური აგენტებისთვის აქტივობის შედეგები არაპროგნოზირებადია. საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილება კი სწორედ არაპროგნოზირებადი გარემოს შექმნას უწყობს ხელს, რადგან მთავრობას გააჩნია ძალაუფლება არა თუ გავლენა იქონიოს შედეგებზე, არამედ საერთოდ აკრძალოს ეკონომიკური აქტივობა. პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის გადაცემული უფლებამოსილების შედეგად ნაკლებად დაცულია კერძო საკუთრების უფლება, მეწარმეობის და ხელშეკრულების თავისუფლება. მეორე მხრივ, ახალი წესების აღსრულებაში ხელისუფლების ინტერვენციები თვითნებურია, რაც პრაქტიკაში არ ქმნის ისეთ სტანდარტს, რომელიც შედარებით პროგნოზირებად გარემოს უზრუნველყოფდა. გარდა ამისა, მთავრობის მიერ ხშირია ძალაუფლების გამოყენებისას წესების ცვლილება. ეს კი ინსტიტუციურთან ერთად პოლიტიკასთან დაკავშირებულ განუსაზღვრელობას ზრდის, რადგან პოლიტიკა ნაკლებად სანდო ხდება.

ფაქტია, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის ახალი მუხლები არ ხასიათდება იმ ტიპის ინსტიტუციებით, რომელიც უზრუნველყოფს განუსაზღვრელობის

შემცირებას და კერძო საკუთრების დაცვას, რაც მნიშვნელოვანია ეკონომიკური აგენტების სტიმულების ფორმირებისთვის - ხელთ არსებული რესურსები ჩართონ ეკონომიკურ აქტივობაში. ასეთ პირობებში, იზრდება ამა თუ იმ ეკონომიკური აქტივობის რისკის პრემიუმი, რაც აქტივობაზე უარის თქმის საფუძველი შეიძლება გახდეს. შედეგი კი მთლიან კეთილდღეობაზე აისახება.

ზემოთ ხსენებული კი ემპირიულად მრავალგზის დადასტურებულია. კერძოდ, განუსაზღვრელობის პირობებში ფირმები ამცირებენ წარმოებაში ინვესტიციებს და მცირდება გამოძვება. შესაბამისად, საწარმოები აჩერებენ მუშახელის დაქირავებას ან ამცირებენ მათ რაოდენობას. აქედან გამომდინარე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონი ნეგატიურად აისახება ეკონომიკურ აქტივობაზე, რასაც არამხოლოდ მოკლევადიანი - მისი მოქმედების პერიოდში, არამედ გრძელვადიანი უარყოფითი ეფექტი ექნება, რადგან ქვეყანა ნაკლებად მიმზიდველი ხდება უცხოური კაპიტალისთვის, ხოლო ადგილობრივ ინვესტორებს ნაკლები სტიმული გააჩნიათ კაპიტალში ინვესტირების. ორივე ერთად კრიტიკულად მნიშვნელოვანია გრძელვადიანი სტაბილური ეკონომიკური განვითარებისთვის.

V. ბიბლიოგრაფია:

1. Aizenman, J. and Marion, N. P. (1993). Macroeconomic uncertainty and private investment. *Economics Letters*, 41(2), 207-210.
2. Aron, J. (2000). Growth and institutions: a review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135.
3. Asteriou, D. and Price, S. (2005). Uncertainty, investment and economic growth: evidence from a dynamic panel. *Review of Development Economics*, 9(2), 277-288.
4. Bachmann, R., Elstner, S. and Sims, E. R. (2013). Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(2), 217-49.
5. Baker, S. R., Bloom, N. and Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The quarterly journal of economics*, 131(4), 1593-1636.
6. Blalock, G. and Gertler, P. J. (2008). Welfare gains from foreign direct investment through technology transfer to local suppliers. *Journal of international Economics*, 74(2), 402-421.
7. Bond, S. R. and Cummins, J. G. (2004). Uncertainty and investment: An empirical investigation using data on analysts' profits forecasts.
8. Borner, S., Brunetti, A. and Weder, B. (1995). *Political credibility and economic development*. New York: St.
9. Borner, S., Kobler, M. and Winiker, C. (2000). Institutional uncertainty and economic growth in the Baltics. *Baltic Journal of Economics*, 1(1), 27-57.

10. Brunetti, A. and Weder, B. (1998). Investment and institutional uncertainty: a comparative study of different uncertainty measures. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134(3), 513-533.
11. Brunetti, A., Kisunko, G. and Weder, B. (1997a). Institutional obstacles to doing business: region-by-region results from a worldwide survey of the private sector (Vol. 1759). World Bank Publications.
12. Brunetti, A., Kisunko, G. and Weder, B. (1997b). Institutions in transition: reliability of rules and economic performance in former socialist countries (Vol. 9708). World Bank Publications.
13. Campos, N. F. and Kinoshita, Y. (2002). Foreign direct investment as technology transferred: Some panel evidence from the transition economies. *The Manchester School*, 70(3), 398-419.
14. De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Civitas Books.
15. Dincer, O. (2007). The effects of property rights on economic performance. *Applied Economics*, 39(7), 825-837.
16. Ferderer, J. P. (1993). The impact of uncertainty on aggregate investment spending: an empirical analysis. *Journal of money, credit and banking*, 25(1), 30-48.
17. Ghosal, V., & Loungani, P. (2000). The differential impact of uncertainty on investment in small and large businesses. *Review of Economics and Statistics*, 82(2), 338-343.
18. Gulen, H. and Ion, M. (2016). Policy uncertainty and corporate investment. *The Review of Financial Studies*, 29(3), 523-564.
19. Hassett, K. A. and Metcalf, G. E. (1999). Investment with uncertain tax policy: Does random tax policy discourage investment. *The Economic Journal*, 109(457), 372-393.
20. Huang, Y. and Luk, P. (2020). Measuring economic policy uncertainty in China. *China Economic Review*, 59, 101367.
21. Iqbal, U., Gan, C. and Nadeem, M. (2020). Economic policy uncertainty and firm performance. *Applied Economics Letters*, 27(10), 765-770.
22. Johnson, S., McMillan, J. and Woodruff, C. (2002). Property rights and finance. *American Economic Review*, 92(5), 1335-1356.
23. Kang, W., Lee, K. and Ratti, R. A. (2014). Economic policy uncertainty and firm-level investment. *Journal of Macroeconomics*, 39, 42-53.
24. Kerekes, C. B. and Williamson, C. R. (2008). Unveiling de Soto's mystery: property rights, capital formation, and development. *Journal of Institutional Economics*, 4(3), 299-325.
25. Knack, S. and Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Institutional Measures Cross-Country Test Using Alternative. *Economics and Politics*, 7(3), 207-227.
26. Kurul, Z. and Yalta, A. Y. (2017). Relationship between institutional factors and FDI flows in developing countries: New evidence from dynamic panel estimation. *Economies*, 5(2), 17.
27. Leahy, J. V. and Whited, T. M. (1995). The effect of uncertainty on investment: Some stylized facts (No. w4986). National Bureau of Economic Research.
28. Lensink, R., Bo, H. and Sterken, E. (1999). Does uncertainty affect economic growth? An empirical analysis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 135(3), 379-396.
29. Lutz, S. and Talavera, O. (2004). Do Ukrainian firms benefit from FDI?. *Economics of Planning*, 37(2), 77-98.
30. North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511808678
31. North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.

32. North, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American economic review*, 84(3), 359-368.
33. Ogawa, K. and Suzuki, K. (2000). Uncertainty and investment: Some evidence from the panel data of Japanese manufacturing firms. *The Japanese Economic Review*, 51(2), 170-192.
34. Ojah, K., Gwatidzo, T., & Kaniki, S. (2010). Legal environment, finance channels and investment: The East African example. *The Journal of Development Studies*, 46(4), 724-744.
35. Price, S. (1995). Aggregate uncertainty, capacity utilization and manufacturing investment. *Applied Economics*, 27(2), 147-154.
36. Sahinoz, S. and Erdogan Cosar, E. (2018). Economic policy uncertainty and economic activity in Turkey. *Applied Economics Letters*, 25(21), 1517-1520.
37. Wang, Y. (2010). FDI and productivity growth: the role of inter-industry linkages. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 43(4), 1243-1272.