

სახელმწიფო საინვესტიციო რესურსების ხელმისაწვდომობა მცირე ფერმელებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის

პოლიტიკის დოკუმენტი



2016

**სახელმწიფო საინვესტიციო რესურსების
ხელმისაწვდომობა მცირე ფერმერებისა და
სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის**

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი: ნინო ედილაშვილი

რეზიუმე

სოფლის მეურნეობის აღორძინება საქართველოს მთავრობის მიერ პრიორიტეტულ მიმართულებად არის გამოცხადებული. მიუხედავად სოფლებიდან აქტიური მიგრაციისა, სოფლად კვლავ საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ცხოვრობს (საქსტატი, 2014 წლის აღწერა), ხოლო დასაქმებულთა 52% სოფლის მეურნეობის სექტორშია წარმოდგენილი. აღსანიშნავია, რომ სოფლის მეურნეობის სექტორში დასაქმებულთა 98% მცირემიწიანი მეურნეობებია, რომლებიც ძირითადად თვითდასაქმებულთა სტატუსით განისაზღვრება. მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის მეურნეობის სექტორის სახელმწიფო ასიგნებები საგრძნობლად გაიზარდა, სახელმწიფო საინვესტიციო რესურსის სიმწირე კვლავ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება მცირე მეურნეებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის.

პოლიტიკის დოკუმენტის ზოგადი მიზანია არსებული სახელმწიფო ინვესტიციების შეფასება სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ზრდის ჭრილში და მცირე მეურნეების მონაწილეობის ანალიზი სასურსათო დოვლათის შექმნის პროცესში. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, განსაკუთრებთ ვაჭრობის ღრმა და ყოვლისმომცველი ხელშეკრულების მიხედვით, საქართველოს საშუალება ეძლევა ევროკავშირის ქვეყნებთან აწარმოოს სავაჭრო ურთიერთობა პროდუქტისა და სერვისების მიწოდებაში, მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციაშიც. ეს დიდი პოტენციალის მატარებელი შესაძლებლობაა, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულების პროცესში მცირე გლეხობის ინტერესების უგულებელყოფობა არ მოხდეს.

გარდა საექსპორტო პოტენციალისა, მნიშვნელოვანია, რომ მცირე ფერმერების პოტენციალი გამოყენებული იყოს ადგილობრივად მოხმარებული პროდუქციის შექმნაში. ადგილობრივი ბაზრების ათვისება მცირე მეურნეების მიერ წარმოებული პროდუქციით მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ შემოსავლებს და ნაწილობრივად შეამსუბუქებს სოფლად სიღარიბის დონეს. ამიტომ, სახელმწიფო ინვესტიციები დამოუკიდებლად არ უნდა განიხილებოდეს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია ბაზრებზე წვდომის ხელშეწყობა იმისთვის, რომ სახელმწიფო ინვესტიციებმა რეალური შედეგი გამოიღოს და მიაღწიოს ზოგად მიზანს - მოახდინოს მცირე ფერმერების ინტეგრაცია ეროვნულ სასურსათო სისტემაში.

ქვეყნის პოლიტიკის დაგეგმარება სოფლის მეურნეობისა და საერთაშორისო ვაჭრობის დარგში უნდა ითვალისწინებდეს არამარტო ერთეული ინდივიდების ინტერესებს, არამედ სარგებელი მოუტანოს სოფლად მცხოვრებ ფერმერებს. ამიტომ, ისევე, როგორც სოციალური სამართლიანობისთვის და სოფლად სიღარიბის დაძლევისთვის, აუცილებელია მცირე მეურნეების საჭიროებების გათვალისწინება სასურსათო დოვლათის შექმნის პროცესში. ამ კუთხით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მცირე ფერმერებისთვის საინვესტიციო

რესურსზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა, რომელიც გამოყენებული იქნება სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დანერგვაზე და ადგილობრივად წარმოებული მეტი პროდუქციის შექმნაზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით სტრატეგიული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობას, ვინაიდან საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით, ეს არის ყველაზე ხარჯეფექტიანი გზა შემდეგი ქვემიზნებისთვის (1) მცირე მეურნეების შემოსავლების გაზრდისთვის, (2) ადგილობრივად წარმოებული პროდუქციის გაზრდისთვის, (3) სოფლად დასაქმების გაზრდისთვის, (4) სოფლიდან მიგრაციის შემცირებისთვის, (5) დაბოლოს, სოციალური უთანასწორობის შემცირებისთვის, რომლის მიხედვითაც საქართველო 154 ქვეყნიდან 71-ე ადგილზეა¹.

დაბოლოს, პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია, მცირე ფერმერების ინტერესებიდან გამომდინარე, შეაფასოს სახელმწიფო საინვესტიციო ინტერვენციების ხარისხი, თუ რამდენად არის მცირე ფერმერების ინტერესების უგულვებლყოფა სხვადასხვა რისკის მატარებელი, როგორცაა სოციალური უთანასწორობის გაღრმავება და სასურსათო უსაფრთხოების მაჩვენებლის გაუარესება.

შესავალი

სოფლის მეურნეობის აღორძინება საქართველოს მთავრობის მიერ პრიორიტეტულ მიმართულებად არის გამოცხადებული. დასაქმებულთა 52% სოფლის მეურნეობის სექტორშია წარმოდგენილი. აღსანიშნავია, რომ სოფლის მეურნეობის სექტორში დასაქმებულთა 98% მცირემიწიანი მეურნეობებია, რომლებიც ძირითადად თვითდასაქმებულთა სტატუსით განისაზღვრებიან. ამიტომ სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარება მცირეგლეხობის ხელშეწყობის გარეშე დადებით შედეგებს ძნელად მოიტანს. გარდა ამისა, ამ კრიტიკული მასის ინტერესების უგულვებლყოფა სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის დაგეგმარებაში გამოიწვევს სოციალური უთანასწორობის გაღრმავებას და დადებითად ვერ აისახება ქვეყნის მდგრადი განვითარების მისწრაფებებზე. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარებისთვის გამოყოფილი საინვესტიციო რესურსი სამართლიანად იყოს გადანაწილებული და ამ სექტორში დასაქმებულ კრიტიკულ მასას პროპორციულად მიუწვდებოდეს ხელი ინვესტიციებზე საკუთარი მეურნეობის განვითარების მიზნით.

ამასთან, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, განსაკუთრებით ვაჭრობის ღრმა და ყოვლისმომცველი ხელშეკრულების მიხედვით, საქართველოს საშუალება ეძლევა ევროკავშირის ქვეყნებთან აწარმოოს სავაჭრო ურთიერთობა პროდუქტისა და სერვისების მიწოდებაში, მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციაშიც. ეს, რა თქმა უნდა, დიდი პოტენციალის მქონე შესაძლებლობაა, თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულების პროცესში მცირეგლეხობის

ინტერესების უგულვებელყოფობა არ მოხდეს. განსაკუთრებით ეს ეხება სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დანერგვის პროცესს, რომელიც უმნიშვნელოვანესი ასპექტია, მაგრამ ასევე რისკის მატარებელი, იმ კუთხით, რომ სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დანერგვის დროს აუცილებელია სახელმწიფო ინვესტიციების იმ მიმართულებით მიმართვა, რომელიც (1) აამაღლებს სურსათის უვნებლობის სტანდარტების შესახებ ფერმერთა ცოდნას და (2) მცირე მეურნეებს დაეხმარება აღნიშნული სტანდარტების დანერგვაში შესაბამისი ინვენტარისა თუ დანადგარების შეძენის მიზნით.

გარდა საექსპორტო პოტენციალისა, მცირე ფერმერების პოტენციური გამოყენებული იყოს ადგილობრივად მოხმარებული პროდუქციის შექმნაში, რაც ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით არის გათვალისწინებული. უკანასკნელი მონაცემებით, (დიაგნოსტიკური მიმოხილვა, ოქსფამი) საქართველოში მოხმარებული პროდუქციის 70% იმპორტირებულია. სურსათის უარყოფითი სავაჭრო ბალანსის შედეგად 2015 წელს საქართველოდან 1,1 მილიარდი დოლარია² გადარიცხული სურსათის შესაძენად (საქსტატი), რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 6%-ს წარმოადგენს. შესაბამისად, ადგილობრივი ბაზრების ათვისება მცირე მეურნეების მიერ წარმოებული პროდუქციით მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ შემოსავლებს და ნაწილობრივად შეამსუბუქებს სოფლად სიღარიბის დონეს. ამიტომ, სახელმწიფო ინვესტიციები დამოუკიდებლად არ უნდა განიხილებოდეს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ბაზრებზე წვდომის ხელშეწყობა იმისთვის, რომ სახელმწიფო ინვესტიციებმა რეალური შედეგი გამოიღოს. სახელმწიფო ინვესტიციები უნდა დაეხმაროს მცირე ფერმერებს, გაზარდონ შემოსავლები პროდუქციის რეალიზების გზით და ამით, გაამართლონ სახელმწიფო ინვესტიციები სოფლის მეურნეობის დარგში.

1. პრობლემის აღწერა - მიზნობრივი საინვესტიციო კაპიტალის სიმწირე მცირე მეურნეებისთვის

სოფლისა და აგროსექტორის მხარდაჭერის ფარგლებში საქართველოს მთავრობა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო რამდენიმე პროგრამას ახორციელებს. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ზოგადი ხედვის მიხედვით, საქართველოს მთავარი მიმართულებაა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტიორ ქვეყნად გადაქცევა. სოფლის მეურნეობის მინისტრის განცხადების თანახმად, „უმნიშვნელოვანესია, სახელმწიფოს ხელშეწყობით, ქვეყანაში ბიზნესზე ორიენტირებული სოფლის მეურნეობა განვითარდეს და საქართველო აგროსასურსათო პროდუქციის ექსპორტიორ ქვეყნად იქცეს“ (2015 წლიური ანგარიში³, გვ. 3). იმისთვის, რომ საქართველო ექსპორტიორ ქვეყნად იქცეს, DCFTA ხელშეკრულების მიხედვით, აუცილებელია სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დანერგვა, რაც საჭირო ინვესტიციების რაოდენობას ზრდის 30-35%-ით⁴. თუმცა სოფლის მეურნეობის სექტორში საინვესტიციო რესურსის ხელმისაწვდომობა წვრილი მეურნეებისა და სასოფლო-სამეურნეო

კოოპერატივებისთვის კვლავ ერთ-ერთ ძირითად პრობლემად რჩება, რადგან არსებული პროგრამები ნაკლებად არის მორგებული აღნიშნული სამიზნე ჯგუფის საჭიროებებზე. სახელმწიფო პროგრამებზე ყოველწლიურად მილიონობით ლარი იხარჯება, რომელიც გარკვეულწილად ეხმარება ადგილობრივი წარმოების ხელშეწყობას, თუმცა, საჯარო რესურსის დიდი ნაწილი შედარებით მსხვილი კერძო საწარმოების დაფინანსებაზე იხარჯება. მაგალითად, 2015 წელს გაიცა 25,600⁵ სესხი საწარმოო და საბრუნავი საშუალებების მიზნობრიობით, რომლის ჯამური ღირებულება მილიარდ ლარზე მეტია. დამატებით დაფინანსდა 14 მსხვილი საწარმო, ჯამურად 20 მილიონ დოლარზე მეტი ღირებულების (ibid). ადვილი შესაფასებელია, რომ სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების ბენეფიციარები მცირემიწიანი ფერმერები ვერ იქნებიან და უმეტესწილად, აღნიშნული ფინანსური რესურსი საშუალო და მსხვილ მეწარმეებზე ნაწილდება.

იმისათვის, რომ მცირე მეურნეებმა გაიუმჯობესონ წვდომა კაპიტალურ რესურსზე და მიაღწიონ კონკურენტუნარიანობას, საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით, ყველაზე ეფექტიანი გზაა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნა. დღეისათვის სახელმწიფო ითვალისწინებს კოოპერატივების შექმნის აუცილებლობას და ხელს უწყობს მათ განვითარებას. 15,000 მცირე მეურნე უკვე გაწევრიანებულია სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებში⁶ (სულ ჯამში 1644 სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივია დღეის მდგომარეობით⁷), რომლებიც იღებენ მცირე დახმარებას საერთაშორისო სააგენტოებიდან და კოოპერატივების განვითარების სააგენტოსგან. უკანასკნელი მონაცემების მიხედვით, თაფლის მწარმოებელი კოოპერატივებისთვის გაიცა 928 313 ლარის ღირებულების აღჭურვილობა,

ხოლო სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მოტობლოკებით და ხელის სათესებით უზრუნველყოფის პროგრამის ფარგლებში შეღავათიან ფასად, 76%-იანი სუბსიდირებული ფასით გაიცა 1170 აგროკომპლექტი და 55 ხელის სათესი⁸ (წლიური ანგარიში, 2015, გვ 45). სულ აგროკომპლექტის სუბსიდირების რაოდენობაა წარმოადგენს 3,136,000 ლარს⁹. შესაბამისად, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის გაცემული ფინანსური სარგებელი ჯამურად წარმოადგენს 4 მილიონ ლარამდე¹⁰, ხოლო კოოპერატივების რაოდენობა, რომელთაც მიიღეს ეს სარგებელი, არის 559¹¹. იმისათვის, რომ ციფრები უფრო თვალსაჩინო იყოს, თუ აღნიშნული კოოპერატივების რაოდენობას გადავთვლით მეპაიეების რაოდენობაზე, შესაძლებელი იქნება ანალიზი იმისა, თუ მცირე მეურნეების რა პროცენტული წილი არის სახელმწიფოს მიერ კოოპერატივებზე გაცემული ფინანსური და არაფინანსური სარგებლის მიმღები. შესაბამისად, თუ დავუშვებთ, რომ საშუალოდ კოოპერატივების წევრების რაოდენობა არის 10-11 ადამიანი¹², გამოდის, რომ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მეპაიეების რაოდენობაა 6138 ადამიანი, ხოლო დარჩეულის თხილის კოოპერატივების მეპაიეების ჩათვლით (600 მეპაიე) სულ გამოდის 6,738 -მდე ინდივიდი. ეს მონაცემი, საქართველოში არსებული ოფიციალური მონაცემებით, არსებული ფერმერების (767,018 მცირე მეურნე ჯამში¹³) 1%-იც არ არის. შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის გამოყოფილი საჯარო რესურსი არ არის

საკმარისი სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული დიდი რაოდენობით კრიტიკული მასის (საქართველოს მოსახლეობის 54%) სათანადო განვითარებისთვის.

საინვესტიციო რესურსის სიმწირე მცირე მეურნეებისთვის რამდენიმე შრედ შეიძლება განიხილოს. პირველ რიგში, საინვესტიციო რესურსის გამოყენების შედეგად, მცირე ფერმერებმა, ასევე, უნდა გაიუმჯობესონ ბაზრებზე წვდომა. ეს ორი ასპექტი ერთმანეთის შემავსებელია და იზოლირებულად არ უნდა განიხილებოდეს. დღევანდელი მდგომარეობით, მცირე ფერმერების ადგილობრივ ბაზრებზე წვდომა ასევე შეზღუდულია. საქართველოს ადგილობრივი სასურსათო სისტემა გაჯერებულია გადამყიდველებით და არ არსებობს ფერმერთა სპეციალური ბაზრობები, სადაც ფერმერს პირდაპირ შეუძლია გაყიდოს პროდუქცია. არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე, ფერმერს შეზღუდული აქვს (1) მობილობა (2) და არ აქვს გასაღების ბაზარზე წვდომა, დამოკიდებულია გადამყიდველის მიერ დაწესებულ ფასზე, რაც ხშირად იწვევს არასამართლიან ფასწარმოქმნას გადამყიდველის სასარგებლოდ. ბაზრებზე უკეთესი წვდომა კომპლექსურად უნდა განიხილებოდეს საინვესტიციო რესურსის ზრდასთან ერთად, რადგან მნიშვნელოვანია იმის ხაზგასმა, რომ ბაზრებზე წვდომა მნიშვნელოვანი ასპექტია საინვესტიციო რესურსის გონივრულად დაბანდებისთვის (რაც ამ კონკრეტულ შემთხვევაში არის საჯარო რესურსი). ამიტომ უაღესად მნიშვნელოვანია თანმიმდევრული და ერთმანეთის შემავსებელი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება: ერთის მხრივ საინვესტიციო რესურსის გამოყოფა და მეორე მხრივ ისეთი პოლიტიკის გატარება, რომელიც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი პროდუქციის ორგანიზებულ რეალიზებას.

2. არსებული სახელმწიფო პროგრამების მოკლე მიმოხილვა

საქართველოს მთავრობა 2013 წლიდან ახორციელებს მიზნობრივ პროგრამებს, რომელიც ხელს უწყობს სოფლის მეურნეობის დარგის აღორძინებას. ასეთი პოლიტიკური ნების გამოხატულება მისასაღებელია, თუმცა, მნიშვნელოვანია ასევე ანალიზი იმისა, თუ (1) რამდენად ეხმარება სახელმწიფო პროგრამები ზოგადად სოფლის მეურნეობის დარგს და (2) რამდენად იღებს აქედან სარგებელს უშუალოდ სოფლის მეურნეობის დარგში დასაქმებული ადამიანების უმრავლესობა.

"დანერგე მომავალი" ერთ-ერთი ფართომასშტაბიანი პროგრამაა, თუმცა, მცირე ფერმერებისთვის აღნიშნული პროექტი ნაკლებად ხელმისაწვდომია, რადგან შესაქმნელი სანერგე მეურნეობის წარმადობა უნდა შეადგენდეს მინიმუმ 50,000 სხვადასხვა ნერგს წელიწადში (გვ 17, 2015 წლის #52 საქართველოს მთავრობის დადგენილება). პროექტის ეს გაბარიტები ზემოთ მოყვანილი მცირემიწიანი გლეხებისთვის რთული მისაღწევია და ლოგიკურიცაა, რომ აღნიშნული სახელმწიფო პროგრამით მხოლოდ ერთეული, ბიზნესზე ორიენტირებული ინდივიდები ისარგებლებენ.

რაც შეეხება სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს "შელავათიანი აგროკრედიტის" პროგრამას, აქაც მცირე მეურნეობებისთვის ნაკლებადაა მორგებული. შელავათიანი აგროკრედიტის პირობების დამტკიცების თანახმად (2016 წლის #807 საქართველოს მთავრობის განკარგულება), შელავათიანი აგროკრედიტი ეხება მხოლოდ ყურძნის გადამამუშავებას და ნასესხები თანხა უნდა შეადგენდეს არანაკლებ 20 000 ლარს, რაც ასევე მცირე მეურნეობებისთვის ნაკლებად ხელმისაწვდომია და გათვლილია ყურძნის გადამამუშავებელ საწარმოებზე.

ასევე, ყურადსაღებია ის ფაქტი, რომ ყურძნის მწარმოებლების სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა არ ხდება კახეთის რეგიონში, რაც მნიშვნელოვანი ხარვეზია სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, რადგან მეღვინეების სასოფლო სამეურნეო კოოპერატივის შექმნით მოხდებოდა ყურძნის გადამამუშავებელ დარგში მცირე მეურნეობის ჩართვაც და მათთვის შესაძლებელი გახდება შედარებით დიდი სესხის აღება კოოპერატივის სახელით¹⁴.

არსებული რეალობიდან გამომდინარე, მხოლოდ ყურძნის გადამამუშავებლები (უმეტესად, შპს-ები) სარგებლობენ და გლეხი დამოკიდებულია მხოლოდ ყურძნის რეალიზების შედეგად მიღებულ შემოსავალზე. მიუხედავად იმისა, რომ ღვინის გაყიდვა ბევრად უფრო მომგებიანია, ვიდრე ყურძნის, ამ დარგში გლეხების ორგანიზება ძალიან დაბალია. ყურძნის გაყიდვის ასპექტში, წვრილი მეურნე კვლავ დამოკიდებულია სახელმწიფოზე, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მილიონობით ლარს ხარჯავს ბიუჯეტიდან ყურძნის ფასის სუბსიდირებისთვის. უკანასკნელი მონაცემებით, 2016 წლისთვის ყურძნის ფასის სუბსიდირებისთვის 25 მილიონი ლარის გამოყოფა იგეგმება¹⁵.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი რესურსი მიმართულია მსხვილ საწარმოებზე, ხოლო მცირე ფერმერისთვის განკუთვნილია მხოლოდ ყურძნის ფასის სუბსიდირება. თუმცა, ამ გზით სუბსიდირებაზე გაცემული თანხა ფუჭად დახარჯული რესურსია, რადგან შედეგად ვიღებთ იმას, რომ ხელოვნური ფასწარმოქმნის პირობებში და სუბსიდირების მოლოდინში, გლეხები საჭიროზე მეტ ყურძენს აწარმოებენ. შედეგად სახელმწიფოს სულ უფრო და უფრო ძვირი უჯდება სუბსიდირება, ხოლო ყურძნის გადამამუშავებელი

კომპანიების წარმადობიდან გამომდინარე, ყურძენზე მოთხოვნა პროპორციულად არ იზრდება, შესაბამისად, ყურძენი უფასურდება.¹⁶ შედეგად, მიუხედავად დარგის ძლიერი სუბსიდირებისა, გლეხის შრომა კვლავინდებურად არასათანადოდ ფასდება და მცირდება მცირე გლეხობის მოტივაცია სოფლის მეურნეობის დარგის მიმართ.

რაც შეეხება მცირე ფერმერებს, მათი ძირითადი დახმარების წყაროს ისევ და ისევ ე.წ. მცირემიწიანი საგაზაფხულო სამუშაოების სახელმწიფო პროგრამა რჩება. აღნიშნულ სახელმწიფო პროგრამაში 2015 წელს მონაწილეობა მიიღო

767,018 ფერმერმა¹⁷, რომელთა მფლობელობაში იყო 0-1,25 ჰექტარი მიწის ფართობები (2015 წლის #134 საქართველოს მთავრობის განკარგულება, გვ. 7). ჯამში, 2015 წელს გაწეულმა ხარჯმა საგაზაფხულო სამუშაოებზე შეადგინა 61 მილიონ ლარზე მეტი საოპერაციო ხარჯის ჩათვლით, ხოლო 2016 წლის საგაზაფხულო სამუშაოებისთვის, ასევე, გამოყოფილია 48 მილიონი ლარი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (2016 წლის # 52 საქართველოს მთავრობის განკარგულება). ანუ, საშუალოდ სახელმწიფო საგაზაფხულო სამუშაოებზე წელიწადში ხარჯავს 55 მილიონ ლარს, რომლის ხარჯვა გრძელვადიანი განვითარების გეგმის გარეშე ხორციელდება და ემსახურება ზოგად მიზანს, რომ დაეხმაროს მცირე ფერმერებს. თუმცა, დახარჯულ თანხას თუ შევუპირისპირებთ ბენეფიციართა რაოდენობას (საშუალოდ 767,000), მივიღებთ, რომ თითო ბენეფიციარზე გაცემული სარგებელი არ აღემატება 70 ლარს¹⁸.

ასევე, არ არსებობს ობიექტური შეფასების მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც, დამუშავებული მიწების რაოდენობა და საგაზაფხულო სამუშაოებზე დახარჯული თანხის ანალიზი საშუალებას მოგვცემდა დავითვალოთ დახარჯული თანხების ამონაგები - გაზრდილი პროდუქტიულობა და ფერმერების გაზრდილი შემოსავლები. ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, საქართველოში ადგილობრივად წარმოებული პროდუქციის ზრდა შეინიშნება. სოფლის მეურნეობის პროდუქციის პირველადი წარმოება და გადამამუშავება გაორმაგებულია (თითქმის 100 %-იანი ზრდა)¹⁹. თუმცა, რთულია კონკრეტული დასკვნების გამოტანა, თუ რამდენად არის ეს ზრდა დაკავშირებული დამუშავებული მიწების ფაქტორთან. სტატისტიკის დეპარტამენტის სპეციალისტების მოსაზრებით²⁰ მეორადი წარმოების ეს სტატისტიკური ზრდა, შესაძლოა, დაკავშირებული იყოს (1) ფორმალური ეკონომიკის გაფართოებასთან, რაც იმას ნიშნავს, რომ სულ უფრო მეტი საშუალო და პატარა საწარმო ოფიციალურად რეგისტრირდება და ახდენს საქმიანობის ლეგალიზებას, შესაბამისად, მათი საქმიანობა უფრო ხვდება წლიდან წლამდე ოფიციალურ სტატისტიკაში. (2) მეორადი წარმოების ზრდა, ასევე, შესაძლოა დაკავშირებული იყოს იმპორტირებული ნედლეულის გადამამუშავებასთან, განსაკუთრებით, პურისა და საკონდიტრო ნაწარმების პოზიციაში. განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის მეორადი გადამამუშავების ასპექტში საქსტატი ვერ ახდენს ნედლეულის დიფერენციაციას (ადგილობრივია თუ იმპორტირებული, ესა თუ ის ნედლეული). შესაბამისად, არის შანსი, რომ მეორადი გადამამუშავების ზრდა იმპორტირებული სოფლის მეურნეობის ნედლეულის ზრდის ხარჯზე იყოს განპირობებული. ნებისმიერ შემთხვევაში რთულია იმის მტკიცება, არის თუ არა ადგილობრივად წარმოებული პროდუქციის ზრდა წვრილი მეურნეების გაზრდილი წარმოების ხარჯზე. შესაბამისად, უცნობია, აგროპროდუქციის წარმოების ზრდამ მოუტანა თუ არა პროპორციული სარგებელი წვრილ გლეხობას. (3) აუცილებელია იმის გათვალისწინება, რომ სახელმწიფო სხვადასხვა ინიციატივების ფარგლებში ("აწარმოე საქართველოში", "დანერგე მომავალი", "შეღავათიანი აგროკრედიტი") ახალისებს სოფლის მეურნეობის დარგს და აფინანსებს საწარმოებს. უკანასკნელი მონაცემებით, 2015 წელს დამატებით დაფინანსდა 14 დიდი საწარმო, ჯამში 20 მილიონ დოლარამდე ინვესტიციით²¹, რომელსაც დიდი წვლილი შეაქვს სექტორის

განვითარებაში, თუმცა, უცნობია, რამდენად აისახება აღნიშნული დიდი ინვესტიციები მცირე ფერმერების კეთილდღეობაზე.

დამატებით აუცილებელია გაკეთდეს ზოგადი ანალიზი რამდენიმე ძირითად პროდუქციაზე. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ საქართველოს სოფლის მეურნეობის პროდუქციის მოწინავე პოზიციებს იკავებს რამდენიმე აგროპროდუქტი, როგორცაა ღვინო, თხილი და მინერალური წყლები. ამ პროდუქციის ხარჯზე, სოფლის მეურნეობის სექტორში საგულისხმო ზრდა არის დაფიქსირებული (ალკოჰოლური პროდუქციის 100%-იანი ზრდა 2009-2015 წლის პერიოდში და თხილის პროდუქტების 150%-იანი ზრდა 2009-2015 პერიოდში²², ხოლო მინერალური წყლები ექსპორტის მაჩვენებლით მესამე ადგილზეა თხილისა და ღვინის შემდეგ). აღნიშნული პროდუქცია მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ გაიზარდოს საერთაშორისო ვაჭრობა, თუმცა, საგულისხმოა რამდენიმე ფაქტორი: (1) აღნიშნული პროდუქტები არ შეადგენს სასურსათო უსაფრთხოების²³ უზრუნველყოფისთვის სტრატეგიულ პროდუქტებს (მაგალითად, როგორცაა პურპროდუქტები, ბოსტნეული, ცილოვანი საკვები და სხვ.), (2) მინერალური წყლების მოპოვება ხდება მხოლოდ დიდი კომპანიების მიერ, მცირე ფერმერების მონაწილეობის გარეშე. (3) მართალია ყურძნის წარმოებაში მცირე გლეხობა აქტიურადაა ჩართული, თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ სახელმწიფოს მხრიდან ყურძნის ფასის გაუმართლებელ სუბსიდირებას, ამ ღირებულებების ჯაჭვში მცირე გლეხობის ინტერესები სათანადოდ არ არის დაცული. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ამ ღირებულებების ჯაჭვში (სპეციფიკიდან გამომდინარე) ქალთა მონაწილეობა სიმბოლურია. (4) შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა თხილის მწარმოებლებში, სადაც მცირე გლეხობა აქტიურადაა ჩართული. თუმცა სპეციფიკიდან გამომდინარე, ეს დარგი მხოლოდ სამეგრელოს რეგიონშია გავრცელებული, ხოლო ქალთა მონაწილეობა 35%-მდეა²⁴. ეს მცირე ანალიზი საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ძირითადი საექსპორტო სოფლის მეურნეობის დოვლათის წარმოების პროცესში მცირე გლეხობის მონაწილეობა მინიმალურია.

სოფლის მეურნეობის ექსპერტების სხვადასხვა მოსაზრების თანახმად, საგაზაფხულო სამუშაოების შედეგად დამუშავებული მიწების ხარისხი გაუმჯობესდა, რაც ერთი დადებითი ასპექტია და ამ მხრივ, შესაძლებელია გამართლებულად ჩაითვალოს საგაზაფხულო სამუშაოების განხორციელება სახელმწიფო მხრიდან სოფლის მეურნეობის სტრატეგიული განვითარების საწყის ეტაპებზე. თუმცა, დღეს სახეზე გვაქვს ის, რომ საქართველოს მთავრობა აღნიშნული მოდალობით უკვე მეოთხე წელია განაგრძობს სოფლის მეურნეობის დაფინანსებას. საჯარო ანგარიშვალდებულებისთვის აუცილებელია, რომ საჯარო რესურსის ხარჯვა კონკრეტული ინდიკატორებით და შეფასების სისტემით იყოს განპირობებული, რომელიც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს, ისევე, როგორც ამომრჩეველს, იცოდეს, თუ რა ამონაგები აქვს სახელმწიფოს მხრიდან გაცემულ თანხებს, იქნება ეს პირდაპირი დახმარება თუ ინვესტიცია.

3. დასკვნა

სახელმწიფომ ბოლო 3 წლის განმავლობაში საგულისხმო ყურადღება დაუთმო სოფლის მეურნეობის, როგორც სექტორის განვითარებას. დაფინანსდა და გადაიარაღდა მსხვილი საწარმოები, გაიზარდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ბალანსის საბიუჯეტო ასიგნებები. ასევე, შეინიშნება მზარდი სტატისტიკა სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ადგილობრივ წარმოებაში დიდ და საშუალო საწარმოებში ინვესტირების ხარჯზე. გაზრდილია ასევე სოფლის მეურნეობის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში. თუმცა, აუცილებელია, რომ ეკონომიკის ეს ზრდა პროპორციულად შეეხოს როგორც მსხვილ და საშუალო საწარმოებს, ისე მცირე მეურნეებს, რომლებიც საქართველოს მოსახლეობის დიდ ნაწილს წარმოადგენენ. განსაკუთრებით, ეს იმ ფონზე, როდესაც სოფლად სიღარიბე ყველაზე მაღალია და ამ სიღარიბის აღმოსაფხვრელად მთავრობა დამატებით მილიონობით ლარს ხარჯავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარებების გაცემის სახით. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ არსებული რესურსი, რომელიც პირდაპირ სუბსიდირებაზე იხარჯება, მოხმარდეს მიზნობრივ პროგრამებს და მიიღოს არაპირდაპირი სუბსიდირების სახე.

გარდა მიზნობრივი სახელმწიფო ინვესტირების სქემებისა, რომელიც მცირე ფერმერებზე იქნება მორგებული, არანაკლებ მნიშვნელოვანია გასაღების ბაზრებზე წვდომის ხელშეწყობაც. ამიტომ მცირე მეურნეების განვითარება კომპლექსური მიდგომის გარეშე შეუძლებელია; უნდა არსებობდეს როგორც საინვესტიციო რესურსი სურსათის შესაქმნელად, ასევე, მოიხსნას ბაზრებზე წვდომის ბარიერები მცირე მეურნეებისთვის.

დაბოლოს, მცირე მეურნეების საჭიროებების უგულებელყოფობა გამოიწვევს სოციალური უთანასწორობის გაღრმავებას, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც სახელმწიფოს უჭირს ალტერნატიული დასაქმების წყაროს შეთავაზება სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისთვის. მანამ, სანამ 767,000-მდე ბენეფიციარს, რომელიც სარგებლობს სოფლის მეურნეობის პირდაპირი სუბსიდირებით, არ ექნება დასაქმების ალტერნატიული წყარო სოფლად, იქნება იმის რისკი, რომ გაიზრდება უთანასწორობა, თუ სახელმწიფო არ მიიღებს შესაბამის ზომებს, რათა მოახდინოს არსებული კრიტიკული მასის სამართლიანი ინტეგრირება ქვეყნის სასურსათო სისტემაში.

4. პოლიტიკის რეკომენდაციები

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შემუშავდა პოლიტიკის კონკრეტული რეკომენდაციები, რომელიც ზოგადად შეიძლება დაიყოს ორ მთავარ ბლოკად - (1) არაპირდაპირი სუბსიდირებისა და ინვესტიციების სქემები მცირე მეურნეებისთვის და (2) ბაზრებზე წვდომის ხელშეწყობა.

შესაბამისად, იმისთვის, რომ მცირე მეურნეები უკეთ ჩაერთონ ადგილობრივად წარმოებული სურსათის სისტემაში, აუცილებელია:

1. შემუშავდეს გრძელვადიანი მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამები მცირე ფერმერების და მათი კოოპერატივების მხარდასაჭერად სასურსათო წარმოების გასაზრდელად, სადაც გათვალისწინებული იქნება სურსათის უვნებლობის სტანდარტები:

- შემუშავდეს არაპირდაპირი სუბსიდირების სქემები, რომელიც მიმართული იქნება სურსათის უვნებლობის სტანდარტების ამალგებისკენ;
- არსებული მიზნობრივი პროგრამების ფარგლებში განხორციელდეს გარკვეული საბაზისო კრიტერიუმების მცირე მეურნეების საჭიროებებზე მორგება - მაგ.: სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებზე მორგებული ინვესტიციების ზრდა. მცირე მეურნეებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის საინვესტიციო პროგრამების დაგეგმვისას გათვალისწინებული იყოს ევროპის სამეზობლო პროგრამის ფარგლებში (ENPARD) აპრობირებული წარმატებული საინვესტიციო სქემებისა და საპროექტო მოდელების რეპლიკაცია.
- გაიზარდოს ლაბორატორიების რაოდენობა ქვეყნის მასშტაბით. მოხდეს ლაბორატორიების მომსახურების სუბსიდირება და, შესაბამისად, მცირე მეურნის მიერ გადასახდელი ფასის დაწვევა, რათა მცირე მეურნეებსა და კოოპერატივებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, ლაბორატორიულად შეამოწმონ და მოიპოვონ სერტიფიცირება ბაზრებზე წვდომისთვის.
- შემუშავდეს ცხოველთა ჯანმრთელობის დაცვის სპეციალური სქემები, როგორცაა დაავადებულ ცხოველთა ლიკვიდაციის კომპენსირების სახელმწიფო სქემები;
- გაიზარდოს ოფიციალურად რეგისტრირებულ ცხოველთა სასაკლაოების ხელმისაწვდომობა გლეხებისთვის.
- სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისთვის არსებული შეღავათები გაგრძელდეს 2020 წლის 1-ელ იანვრამდე;
- ხელი შეეწყოს ინფორმაციის სათანადოდ გავრცელებას სახელმწიფო პროგრამების შესახებ;
- შემუშავდეს პროდუქციის უვნებლობისა და ხარისხის სერტიფიცირების (მ.შ. ბიოსერტიფიცირების) სუბსიდირების საშუალო და გრძელვადიანი პროგრამა;
- შემუშავდეს დაბალპროცენტიანი, გრძელვადიანი სასესხო პროგრამა, რომელიც მორგებული იქნება მცირე მეურნეზე/კოოპერატივებზე;
- შემუშავდეს Start Up-ების დაფინანსების პროგრამა/სისტემა.

2. გაუმჯობესდეს მცირე ფერმერებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მიერ წარმოებული პროდუქციის რეალიზება ადგილობრივ ბაზრებზე.

- შეიქმნას სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მაღაზიები და ბაზრები;
- ჩაერთოს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივები სურსათის საჯარო შესყიდვების სქემაში. გაი
ოლდეს სატენდერო მოთხოვნები სასოფლო-სამეურნეო
კოოპერატივებისთვის.

გამოყენებული მასალები:

GINI Index, World Bank

საქართველოს სოფლის მეურნეობის წლიური ანგარიში, 2015,

კოოპერატივების სააგენტო - <http://acda.gov.ge/index.php/geo/static/118>

საქართველოს მეღვინეობის დარგის გაეროს სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის მიმოხილვა

სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო, წლიური ანგარიში 2015

1 GINI Index, World Bank

2 საქართველოს სოფლის მეურნეობის წლიური ანგარიში, 2015, გვ. .

3 საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წლიური ანგარიში, 2015

4 ოქსფამის შეფასება ENPARD-ის პროექტის ფარგლებში

5 საქართველოს სოფლის მეურნეობის წლიური ანგარიში, 2015, გვ. 22

6 სასოფლო სამეურნეო კოოპერატივების სააგენტო

7 კოოპერატივების სააგენტო - <http://acda.gov.ge/index.php/geo/static/118>. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ყველა დარეგისტრირებული კოოპერატივი ვერ იღებს სახელმწიფო დახმარებას და გაცემული დახმარების რაოდენობა დამოკიდებულია კოოპერატივის ბიზნეს უნარიანობაზე.

8 საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წლიური ანგარიში, 2015

9 თითო კომპლექტი გადაეცათ 900 ლარად, რაც 24%-იანი თანამონაწილეობის ტოლია

10 $928,313 + 3,136,000 = 4,064,313$

11 460 სასოფლო სამეურნეო კოოპერატივი, 98 თაფლის მწარმოებელთა კოოპერატივი და 1 დარჩელის თხილის კოოპერატივი (რომელიც თავის მხრივ 600 ბენეფიციარს აერთიანებს). სულ 559 კოოპერატივი

[12](#) წლიურ ანგარიშებში არ იყო მოხსენიებული მოსარგებლე მეპაიეების ზუსტი რაოდენობა, ამიტომ მოცემულია დაახლოებითი ციფრები

[13](#) სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წლიური ანგარიში, 2015, გვ. 28

[14](#) საქართველოს მეღვინეობის დარგის გაეროს სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის მიმოხილვა

[15](#) სახელმწიფო ბიუჯეტი

[16](#) ფაოს რეპორტი ღვინის სექტორზე.

[17](#) სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო, წლიური ანგარიში 2015, გვ 28

[18](#) 55 მილიონი ლარი / 767 ათას ბენეფიციარი

[19](#) საქართველოს სოფლის მეურნეობის წლიური ანგარიში, 2015, გვ

[20](#) კომუნიკაცია საქსტატის სპეციალისტთან, ბ-ნ ლევან გოგიბერიძესთან. 15 სექტემბერი, 2016

[21](#) სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო, წლიური ანგარიში 2015, გვ 22

[22](#) საქართველოს სოფლის მეურნეობის წლიური ანგარიში, 2015, გვ 10

[23](#) სასურსათო უსაფრთხოების საერთაშორისო განმარტება: სასურსათო უსაფრთხოება არსებობს მაშინ, როდესაც ინდივიდებს აქვთ ხელმისაწვდომობა უვნებელ და ჯანსაღ სურსათზე, რომელიც ხელს უწყობს აქტიური და ჯანმრთელი ცხოვრების წესს.

[24](#) ოქსფამის შიდა მონიტორინგის ანგარიში

საქართველოს ეროვნული პლატფორმა

ტელ.: +995 32 293 11 28

მობ.: +995 570 10 44 90; +995 570 10 15 28

ელ-ფოსტა: np@ei-lat.ge

ვებგვერდი: eap-csf.ge