

უნივერსალური პარტნიორი საქმიანი ადამიანებისთვის

ბიზნესი კანონმდებლობა



№7 ნოემბერი 2013



www.b-k.ge
info@iverioni.com.ge

ISSN 1987 - 6041



9 771987 604000



ბიზნესი და კანონმდებლობა

№7 ნომერი 2013

საქართველო,

ანალიტიკურ-პრაქტიკული ჟურნალი

რეგისტრირებულია 2008 წლიდან

WWW.B-K.GE

ჟურნალი ხელმძღვანელობს თავის-სუფალი პრესის პრინციპებით. რედაქციის აზრი შესაძლოა ყოველთვის არ ემთხვეოდეს ავტორისას. უმოსული სტატიების უინაარსზე და მონაცემთა სიზუსტეზე პასუხისმგებელია ავტორი.

ნაქვემოთ მისაღწილი:

თბილისი, ძმები ზუბალაშვილების ქ. 36
ტელ: 292-14-61, 599 56-14-57, 599 34-64-27
ვებ გვერდი: www.b-k.ge
e-mail: info@iverioni.com.ge, gfaafm@gmail.com

საბანკო რეკვიზიტები:

სააქციო საზოგადოება „საქართველოს ბანკი“;
ბანკის კოდი: BAGAGE22;
/ა/ GE30BG0000000850902700; /ს/კ 404956455.

გამომცემელი:

საქართველოს ანტიკორუფციული, გულდასმით და უინანლო მენეჯერული ფუნქციონალი, სინფორმაციული-ანალიტიკური სააგენტო „ივერიონი“

რედაქტორთა საბჭოს თავმჯდომარე:

ზაქარია ნაჭყელიძე

მთავარი რედაქტორი:

იური ჯანაშია, ეკონომიკური მეცნი. აკად. დოქტორი, პროფესორი

რედაქტორი:

ეკა ჯიშველიძე

პასუხისმგებელი რედაქტორი:

ილინა ადამია

ტექნიკური რედაქტორი:

ლევან ბოჭორიშვილი

საქართველო საბჭო:

ეკონომიკური მეცნიერებათა დოქტორები, პროფესორები:
ივანე მარტოვი, ნოდარ ჭიჭინაძე, ელენე მარტოვიძე, ჯანა ჯორჯიანი, ნოდარ ხაჩიძე, დავით ჯორჯიანი, ნატო ანაბერიძე, ნანა შონია, დავით ჯანაშია, თამარ ხორვათიანი, ჯოჯო აბა-ლაძე, ნიკოლოზ ჩინაძე, თამარ ანაბერიძე, დავით თანაძე, ბიორი ლავროვი, დინა დინია, დავით ჭიჭინაძე, სერგიო ფარსადანი, დავით ჯანაშია, ბიორი ჭიჭინაძე.

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის ნეკროლოგიის განყოფილება

სამხატვრო და პოლიტიკური მეცნიერებათა დოქტორი
ჯანა ბახუაძე.

იურიდიული მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი
ბიორი ნაჭყელიძე,

ჟურნალისტიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი
მარია თანაძე.

ბიორი ზინკაძე (ბიორის უნივერსიტეტის პროფესორი),
იურიდიული (ბიორის უნივერსიტეტის პროფესორი),
ანი დინია (ბიორის სახ. უნივერსიტეტის პროფესორი).

კონსულტანტი:

თამარ იაშვილი, ანტიკორუფციული, იურიდიული

შინაარსი

აბრარული საქმური

ნოდარ ჭითანავა, გიორგი შუსერიძე

მინის რესურსების გამოყენების აქტუალური პრობლემები საქართველოში 3

იაზა მესხია

სასურსათო კომპონენტი საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაში 14

ანზორ მესხიშვილი, დავით ეგიაშვილი

მინის კადასტრი და მინის მართვა 25

თვალსაზრისი

ეკატერინა ბაბუნაშვილი

მსოფლიო ეკონომიკაში სისტემური აზროვნების დეფიციტია 30

როდონ ქორჩილაძე

საურავი, საგადასახადო სანქცია თუ სახელმწიფოს საპროცენტო სარგებელი 33

აქტუალური თემა

აკატა კოლუაშვილი, დავით მამუკელაშვილი

კოოპერაცია – სოფლის მეურნეობის განვითარების ეფექტური მექანიზმი 37

სოციალური სფერო

კახაბერ ბაბულაშვილი

უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში და მისი დაძლევის ძირითადი მიმართულებები 42

მერაბ ვანიშვილი

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა და მისი გავლენა სიღარიბეზე 47

თვითმმართველობები

ბორის ჭიჭინაძე

ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრატეგიული პრიორიტეტები 52

არჩევნების ექი

ოზა ბარდაშვილი

ვის გამოაქვს საარჩევნო ვერდიქტი? 13 მსაჯულის საქმე 57

SOS!

ნიკო ბაკაშვილი

ვის ლობირებს პარლამენტი? 61

მოუხედავად ამისა, აღწერის შედეგები იძლევა გამოკვლევული ობიექტების მიხედვით მიწის რესურსების გამოყენებაში ჩამოყალიბებული ძირითადი ტენდენციების გამოვლენისა და მათ საფუძველზე მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენების ღონისძიებათა განსაზღვრის საფუძველს.

საქართველოს სახელმწიფო მიწის ფონდის სტრუქტურა. 1985 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფოს მიწის ფონდი მოიცავს ქვეყნის ყველა კატეგორიის მიწას. პრაქტიკაში ფონდი განისაზღვრება მიზნობრივად (მიწების კატეგორია, მიწათმოსარგებლენი), სამეურნეო გამოყენებით (მიწის სახეები), ხარისხობრივი მდგომარეობით, ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ნიშნით და ა.შ. მიწის ფონდი იყოფა ორ ჯგუფად: **მიწები, რომლებიც ძირითადად გამოიყენება როგორც წარმოების მთავარი საშუალება** (სოფლის და სატყეო მეურნეობის მიწები) და **მიწები, რომლებსაც ძირითადად იყენებენ როგორც სივრცობრივ ობიექტს** (დანარჩენი ყველა სახის მიწა). პრაქტიკაში ცნობილია მიწის ძირითადი კატეგორიები: დანიშნულების (სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების), დასახლებული პუნქტების (ქალაქის, დაბის, სოფლის), მრეწველობის, ტრანსპორტის, ენერგეტიკის, კავშირგაბმულობის, თავდაცვის და სხვა დანიშნულების, რეკრეაციული და ისტორიულ-კულტურული დანიშნულების, ტყის ფონდის მიწები, წყლის ფონდის მიწები, სახელმწიფო მარაგის მიწები. ასევე გამოიყოფა სასოფლო-სამეურნეო კულტურების, სახნავი, ნასვინი მიწები, საძოვრები, სათიბები, ტყის, ბუჩქნარის, გზებისათვის, შენობებისათვის, გამოუყენებელი და სხვა სახის მიწები.

როგორც 1 ცხრილიდან ჩანს, 1985 წელს საქართველოში მიწის რესურსები შეადგენდა 7272,6 ათას ჰექტარს. მათ შორის რესპუბლიკის საზღვრებში 6949,4 ათას ჰექტარს.¹ მიწის რესურსების დიდი ნაწილი მოდიოდა სასოფლო-სამეურნეო სანარმოებზე (4606,0 ათასი ჰა, ანუ 63,3%). სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (საკარმიდამო ნაკვეთებთან ერთად) შეადგენდა 3277,1 ათას ჰექტარს (45%).

ამავე პერიოდში სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწები შეადგენდა 2339,7 ათას ჰა, ანუ რესპუბლიკის ტერიტორიის 32,2%-ს. მათ შორის ტყის ფართობი 2253,4 ჰა. სასოფლო-სამეურნეო სანარმოების სარგებლობაში არსებული ტყის ფართობი შეადგენდა 613,9 ათას ჰექტარს, გარდა ამისა, მრეწველობის, ტრანსპორტის, კურორტების, ნაკრძალების, დასახლებული პუნქტების სარგებლობაში ირიცხებოდა 5,4 ათასი ჰა ტყის ფართობი. ამრიგად, რესპუბლიკაში ტყის საერთო ფართობი შეადგენდა 2872,7 ათას ჰა, ანუ მთელი ტერიტორიის 39,5%-ს.

აღსანიშნავია, რომ საკარმიდამო ნაკვეთების საერ-

თო ფართობი 1951-1985 წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა, რაც განპირობებული იყო 50-იან წლებში საკარმიდამო ნაკვეთების შემცირების შესახებ საკავშირო ორგანოების მიერ განხორციელებული ღონისძიებებით. 1950-1985 წლებში საქართველოში საკარმიდამო ნაკვეთები შემცირდა² 458,7 ათასი ჰექტრიდან 245,4 ათას ჰექტრამდე (213,3 ათასი ჰექტრით). შემდგომ პერიოდში აღნიშნული კატეგორიის მიწების ფართობების შემცირების ტემპი შენედა. თუმცა 1950-1985 წლებში შემცირებამ შეადგინა 265.119 ათასი ჰა (ფაქტობრივად, ამ ფართობების მნიშვნელოვანი ნაწილი ე.წ. ჩამოჭრილი მიწების კატეგორიას მიეკუთვნა და სასოფლო-სამეურნეო წარმოებიდან ამოვარდა). ამას ადასტურებს დამუშავებული მიწების (საკარმიდამოსთან ერთად) ფართობის 1950-1985 წლებში 1.867.471 ჰექტრიდან 1.155.568 ჰექტრამდე ანუ 711.903 ჰექტრით შემცირება. საქართველოში 1950-1985 წლებში შემცირდა: **სახნავი 1.055.348 ჰექტრიდან 686.798 ჰექტრამდე (1,5-ჯერ), დამუშავებული მიწის ფართობი 1.408.790 ჰექტრიდან 962.006 ჰექტრამდე (ანუ 203.162 ჰექტრით). სავარგულები (საკარმიდამო ნაკვეთებთან ერთად) 3.447.159 ჰექტრიდან 2.978.878 ჰექტრამდე (ანუ 468.281 ჰექტრით).**³ ამავე პერიოდში ცვლილებები მოხდა მრავალწლიანი ნარგავებისთვის გამოყენებული მიწის ფართობის რაოდენობაში. განსაკუთრებით ეს აღინიშნა 1970-1985 წლებში. ზრდამ შეადგინა 38226 ათასი ჰა (234062 ჰექტრიდან გაიზარდა 272288 ჰექტრამდე). ასევე ზრდის ტენდენციით ხასიათდება საკვები კულტურების ფართობიც. მაგალითად, 1950 წელს ამ კატეგორიის მიწის ფართობმა შეადგინა 458681 ჰექტარი, 1985 წელს – 1.823.310 ჰა (+243,6 ათასი ჰა). აღნიშნულ პერიოდში 18,2 ათასი ჰექტრით შემცირდა სათიბების ფართობი და შეადგინა 173,3 ათასი ჰექტარი.

აღსანიშნავია, რომ 1951-1985 წლებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის 468,3 ათასი ჰა ფართობი გადავიდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიაში.⁴ მათ შორის 1956-1985 წლებში 164,4 ათასი ჰექტარი. აქედან სახნავი და მრავალწლიანი ნარგავები შეადგენდა 22702 ჰექტარს, სათიბი და საძოვარი – 25.265 ათასი ჰექტარს.⁵

1 ცხრილის მიხედვით 1985 წელს ბუჩქნარი შეადგენდა 177 ათას ჰექტარს, ჭაობი – 8,3 ათას ჰა, მიწები წყლის ქვეშ – 118,3 ათას ჰექტარს (1955 წელთან შედარებით იგი გადიდა 18824 ჰექტრით, რაც გამოწვეული იყო იმ პერიოდში ახალი წყალსაცავების მშენებლობით). მიწის ფართობი გზებისათვის შეადგენდა 122,1 ათას ჰექტარს, მიწები ეზოების, მოედნების, შენობებისათვის – 146,2 ათას ჰექტარს. რაც შეეხება „სხვა მიწებს“, იგი შეადგენდა 550,9 ათას ჰექტარს (იგულისხმება მიწები, რომლებსაც ნიადაგის საფარი არა აქვთ, მაგალითად, კლდეები, ხრამები, კარიერები, შახტები და სხვ. ეს მიწები

2 საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და მათი რაციონალურად გამოყენების პრობლემები (რუს). თბ. „მეცნიერება“. 1991. გვ. 215.

3 იქვე.

4 იქვე, გვ. 219.

5 იქვე, გვ. 221.

1 ამ პერიოდში საქართველოს მიწათსარგებლობაში იყო 323,6 ათასი ჰექტარი მიწა დაღესტნის არ ტერიტორიაზე (ყიზლარის ზამთრის საძოვრები). ამასთან საქართველოს 400 ჰა მიწას იყენებდნენ სხვა რესპუბლიკის მიწამოსარგებლენი. კერძოდ, რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკის კრასნოდარის მხარეს სარგებლობაში ჰქონდა გაგრის რაიონში 400 ჰექტარი, აქედან საძოვარი იყო 100 ჰა, დანარჩენი სოფლის მეურნეობისთვის გამოუყენებელი მიწა.

საქართველოს მიწის ფონდის განაწილება კატეგორიებისა და სავარგულების მიხედვით (1985წ. 1 ნოემბრისთვის)¹

მიწის კატეგორია	საერთო ფართობი	სახნავი	მრავალწლიანი ნარგავები	ნასვენნი	დამუშავებული მიწები	სათიბი	საძოვარი	ჯამში სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები	საკომუნიკაციო მიწები	ტყე	ბუნეწარი	ჭაობი	წყლის ქვეშ მიწები	გზების ქვეშ მიწები	ნაგებობების, ეზოების, მოედნების ქვეშ მიწები	სხვა მიწები
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
სასოფლო-სამეურნეო სანარმოების სარგებლობაში არსებული მიწები (ათასი ჰა)	4606	679,9	267,1	2,8	949,8	164,4	1860,9	2975,1	187,7	613,9	175,1	6,1	51	83,1	40,8	473,2
%	100	14,76	5,80	0,06	20,62	3,57	40,40	64,59	4,08	13,33	3,80	0,13	1,11	1,80	0,89	10,27
სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწები (ათასი ჰა)	2339,7	2,5	3,8	0,1	6,4	7,6	55,1	69,1	0,2	2253,4		2,10	4,1	2		8,8
%	100	0,11	0,16		0,27	0,32	2,36	2,95	0,01	96,31		0,09	0,18	0,08		0,38
მრეწველობის, ტრანსპორტის, კურორტების, ნაკრძალების მიწები (ათასი ჰა)	149,9	4	0,3		4,3	1,7	6,2	12,2	0,2	4	0,9		6,9	25,7	63,3	36,7
%	100	2,67	0,20		2,87	1,13	4,14	8,14	0,13	2,67	0,60		4,60	17,15	42,23	24,48
დასახლებული პუნქტების, ქალაქების, დაბების მიწები (ათასი ჰა)	74,1	0,4	1,1		1,5	0,1	0,6	2,2	5,5	1,4	0,5	0,1	1,1	11,2	41,9	10,2
%	100	0,54	1,48		2,02	0,14	0,81	29,70	7,42	1,89	0,67	0,14	1,48	15,11	56,55	13,77
სახელმწიფო წყლის ფონდის მიწები (ათასი ჰა)	76,4												55,2			21,2
%	100												72,25			27,75
სახელმწიფო მარაგის მიწები (ათასი ჰა)	26,5						24,9	24,9			0,5			0,1	0,2	0,8
%	100						93,96	93,96			1,89			0,38	0,75	3,02
ჯამში მიწები (ათასი ჰა)	7272,6	686,8	272,3	2,9	962,0	173,8	1947,7	3083,5	193,6	2872,7	177,0	8,3	118,3	122,1	146,2	550,9
%	100	9,44	3,74	0,04	13,22	2,39	26,78	42,39	2,66	39,90	2,44	0,11	1,63	1,68	2,01	7,58
მათ შორის რესპუბლიკის ფარგლებს გარეთ (ათასი ჰა)	323,6					0,15	297,8	298,3			12,3			0,2	0,1	12,2
%	100					0,15	92,03	92,18			3,96			0,06	0,03	3,77
მიწები, რომელზეც იყენებენ სხვა რესპუბლიკები (ათასი ჰა)	0,4					0,1		0,1		0,2					0,1	
%	100					25		25		50					25	
სულ მიწები საქართველოს საზღვრებში (ათასი ჰა)	6949,4	686,8	272,3	2,9	962	173,3	1650	2785,3	193,6	2872,9	164,2	8,3	118,3	121,9	146,1	538,8
%	100	9,88	3,92	0,04	13,84	2,49	23,74	40,08	2,79	41,34	2,36	0,12	1,70	1,75	2,10	7,76

1. საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და მათი რაციონალურად გამოყენების პრობლემები (რუსულ ენაზე). თბილისი "მეცნიერება" 1991წელი გვ.210-211.

არ გამოიყენება სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში, თუმცა მათი გარკვეული ნაწილი გადაყავთ საძოვრების კატეგორიაში).

ამრიგად, საქართველოს სახელმწიფო მიწის ფონდის 1985 წლის სტრუქტურა გვიჩვენებს, რომ სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებისთვის სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწის (რომელიც სახელმწიფო საკუთრებაში იყო) ფართობი შეადგენდა რესპუბლიკის ტერიტორიის 63,6%. მოსახლეობას მუდმივ სარგებლობაში ჰქონდა 193,6 ათასი ჰექტარი მიწა (მიწის საერთო ფართობის 2,66%). 1985 წლამდე პერიოდში საკარმიდამო მიწის ნაკვეთები მნიშვნელოვნად შემცირდა და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება გაიზარდა. „სხვა მიწების“ კატეგორიაში ითვლებოდა მიწის საერთო ფართობის 7,6%. რესპუბლიკა მის საზღვრებს გარეთ სარგებლობდა 323,6 ათასი ჰექტარი მიწის ფართობით, რომელიც გამოიყენებოდა მეცხვარეობისთვის ზამთრის საძოვრებად. 1985 წლამდე პერიოდისთვის ქვეყანაში დამახასიათებელია მრავალწლიანი ნარგავების ფართობის მნიშვნელოვანი ზრდა.

სახელმწიფო მიწის ფონდი და მისი სტრუქტურა (2004 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით). საქართველოში გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან განხორციელდა რადიკალური გარდაქმნები. განსაკუთრებით იგი შეეხო მიწის რესურსებსაც. მხედველობაში გვაქვს მიწის პრივატიზაცია, რომელიც 1992 წლიდან დაიწყო.

განვიხილოთ პერიოდში პრივატიზაციის შედეგად თვისებრივი ცვლილებები მოხდა მიწის ფონდის სტრუქტურაში. **მე-2 ცხრილი** მოიცავს ინფორმაციას ქვეყნის ტერიტორიის, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, მათ შორის სახნავის, მრავალწლიანი ნარგავების, სათიბ-საძოვრების ფართობის შესახებ. როგორც ცხრილიდან ჩანს მიწის ფონდმა (ანუ ქვეყნის ტერიტორიის საერთო ფართობმა) 2004 წლის 1 იანვრისათვის შეადგინა **7628,14 ათასი ჰექტარი** (ტერიტორიული წყლების ჩათვლით). აქედან სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობმა შეადგინა მთელი ფართობის 39,6%.

იმისათვის, რომ უფრო ობიექტური წარმოდგენა გვექონდეს მიწის ფონდში მომხდარ ცვლილებებზე, მიზანშეწონილია სხვადასხვა ინფორმაციების ანალიზი შევქმნათ. მე-3 ცხრილში მოცემულია საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიწის რესურსების სამმართველოს მიერ მომზადებული ანგარიშის (ფორმა 22) მონაცემები, რომლის მიხედვითაც მიწის საერთო ფართობი შეადგენს 7628,4 ათას ჰა (რაც ემთხვევა მე-2 ცხრილის მონაცემებს). ამასთან, **ცხრილის მიხედვით 2005 წელს 1985 წლის მიმართ მიწის ფართობი თითქოს გაიზარდა 679 ათასი ჰექტრით (რაც გამომწვეულია იმით, რომ საერთო მონაცემებში შეტანილია ქვეყნის ტერიტორიული წყლების ფართობი).** განვიხილოთ პერიოდში შემცირდა მრავალწლიანი ნარგავების, სათიბის ფართობი. ასევე ბუჩქნარი და სხვა გამოუყენებელი მიწის და ტყის ფართობი (ცხრილი 4). გაიზარდა საძოვრების ფართობი (146,6 ათასი ჰექტრით), ჭაობების, გზებით დაკავებული

მიწის, წყლით დაკავებული მიწის ფართობები.

1,2,3 და 4 ცხრილების მონაცემების შედარება გვიჩვენებს: პირველი. 2005 წელს 1985 წლის მიმართ საქართველოში (საზღვრებს შიგნით) მიწის საერთო ფართობი გაზარდილია 679 ათასი ჰექტრით (ტერიტორიული წყლების ფართობით). 1985 წელს მიწის საერთო ფართობში, როგორც აღინიშნა დროებით სარგებლობაში გადაცემული იყო ყიზლარის ზამთრის საძოვრები (323,6 ათასი ჰა), რომელიც 90-იანი წლებიდან დაღესტნის ავტონომიურ რესპუბლიკას დაუბრუნდა.

მეორე. განვიხილოთ პერიოდში თვისებრივად შეიცვალა მიწათმფლობელობის წესი (პრინციპი). თუ საბჭოთა პერიოდში მოსახლეობას მუდმივ სარგებლობაში ჰქონდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ე.წ. საკარმიდამო ნაკვეთები (193,6 ათასი ჰა), 2003 წელს მოსახლეობას საკუთრებაში ჰქონდა **948,9 ათასი ჰექტარი მიწა (საერთო ფართობის 12,4%)**. მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების 25,3%. ამათგან სახნავი შეადგენდა 54,6%-ს, მრავალწლიანი ნარგავები – 68%-ს, სათიბები – 30%-ს, საძოვრები – 4,7%-ს. ხეხილის საერთო ფართობიდან (67,3 ათასი ჰა) პრივატიზებული იყო 95%, ვენახის საერთო ფართობიდან (67,5 ათასი ჰა) – 96%. ჩაის საერთო ფართობიდან (55,3 ათასი ჰა) – 20,7%, ციტრუსების (27,7 ათასი ჰა) – 57%, დაფნის (2,5 ათასი ჰა) – 88%, ტუნგის (5,5 ათასი ჰა) – 9,6%, კაკლოვანის (8,7 ათასი ჰა) – 61%. სხვა დანარჩენების (24,4 ათასი ჰა) – 61,7%. აღნიშნული პერიოდისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი 6679,5 ათას ჰექტარი მიწის ფართობიდან სახნავზე მოდიოდა 363,3 ათასი ჰა (5,4%), მრავალწლიანი ნარგავებზე 83,5 ათასი ჰა (1,2%) და ა.შ. ასეთი თვისებრივი ცვლილებების ფონზე შეიცვალა მოსახლეობის ერთ სულზე სასოფლო-სამეურნეო და სახნავი ფართობის ზომაც. მაგალითად, იგი შეადგენდა 1985 წელს 0,55 ჰა, 1995 წელს – 0,63 ჰა, 2003 წელს – 0,69 ჰა. სახნავი შესაბამისად 0,15 ჰა, 0,16 და 0,18 ჰექტარს.¹

მესამე. არსებითად შეიცვალა სოფლის მეურნეობის პროდუქციის მწარმოებელთა სტრუქტურა. კოლმეურნეობების, საბჭოთა მეურნეობებისა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების ნაცვლად სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოება გადავიდა წერილ ოჯახურ მეურნეობებზე.²

მეოთხე. შეიცვალა სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოების სტრუქტურაც. მრავალწლიანი კულტურების ფართობი შემცირდა (ცხრილი 3): ხეხილის ბაღების – 2,1-ჯერ, ვენახის – 1,9-ჯერ, ჩაის – 1,2-ჯერ. მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოების თანაფარდობაც შეიცვალა. თუ 1990 წლამდე მემცენარეობის პროდუქციის მოცულობა შეადგენდა 70%-ს, 2012 წელს შეადგინა 37%. ეს პროცესი განვითარდა სოფლის მეურნეობის საერთო პროდუქციის წარმოების მკვეთრად შემცირების ხარჯზე.

1 სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები.

2 ისინი 2012 წელს აწარმოებდნენ ხორბლის 95%, სიმინდის – 98%, კარტოფილის – 99%, ხილის – 99,7%, ყურძნის – 91,5%, ციტრუსების – 99,9%, ჩაის – 57,7%, ბოსტნეულის – 98%, რძის – 99,5%, კვერცხის – 39%, ხორცის – 85,1%-ს.

მინის ფონდი (2004 წლის 1 იანვრის მონაცემებით. ათასი ჰექტარი)

	საერთო ფართობი	სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები	მათ შორის				შენიშვნები და ეზოები
			სახნავი	მრავალ-წლიანი ნარგავები	სათიბი	საძოვრები	
კერძო საკუთრებაში გადაცემული	948,9	767,3	438,5	180,5	44	84,5	19,8
%	12,4	25,3	54,6	68	30	4,7	
სახელმწიფოს საკუთრებაში	6679,5	2258,5	363,3	83,5	99,8	1712,1	
%	87,6	74,7	45,4	32	70	95,3	
მათ შორის							
სასოფლო-სამეურნეო ორგანიზაციების	2822,3	2172,1	358,8	76,1	92,7	1644,5	
%	49,5	71,7					
არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების	3857,2	86,4	4,5	7,2	7,1	67,6	
%	50,5	2,8					
აქედან დასახლებული პუნქტების	88,4	1,6	0,4	0,7	0	0,5	
დაცული ტერიტორიების	300,7	15,6	0,1	0,1	1,1	14,3	
%	3,9						
ტყის ფონდის	2456,2	55,9	2,8	6,1	5,1	41,9	
%	32,1						
ეკონომიკის სხვა დარგებისა და თავდაცვის დანიშნულების	171,9	12,8	1,2	0,3	0,9	10,4	
%	2,2						
რელიგიური ორგანიზაციების	4,9						
%	0,06						
წყლის ფონდის	835,1	0,5				0,5	
%	10,9						
სულ	7628,4 ²	3025,8	801,8	264,3	143,8	1796,6	19,8
%	100	33,6					

1. საქართველოს სტატისტიკური წელიწდეული 2004. თბ. გვ. 24-25
 2. საერთო ფართობში შეტანილია ტერიტორიული წყლების ფართობი

მეხუთე. მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების სტრუქტურაშიც. დაცული ტერიტორიის საერთო ფართობი გაიზარდა.¹ 2004 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით

რელიგიური ორგანიზაციები ფლობდნენ 4,9 ათას ჰექტარ მიწას. 1985 წელთან შედარებით, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (საკარმიდამო მიწებთან ერთად) შემცირდა 251,0 ათასი ჰექტრით. წყლის ფონდის მიწების ფართობმა შეადგინა 835,1 ათასი ჰექტარი (წყლით დაკავებული მიწის ქვეშ იგულისხმება მდინარეები და ნაკადულები (91,3 ათასი ჰა), წყალსაცავები (17,9 ათასი ჰა), ტბები (17,5 ათასი ჰა), ტბორები (1000 ჰა), ტერიტორიული წყლები (678,5 ათასი ჰა), მაგისტრალური არხები და შიდა ქსელები (49 ათასი ჰა), მყინვარები (21,3 ათასი ჰა). სხვა დარგების (მრეწველობა, მშენებლობა და ა.შ.) მიწის ფართობი 1985-2003 წლებში გადიდა 149,9 ათასი ჰექტრიდან 171,9 ათას ჰექტრამდე (22 ათასი ჰექტრით). დასახლებული პუნქტების მიწის ფართობი გადიდა 14,3 ათასი ჰექტრით. თუ 1985 წელს სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწის ფართობი შეადგენდა 2339,7 ათას ჰექტარს, 2004 წლის

1 2003 წელს შეადგინა 300,7 ათასი ჰა. დაცულ ტერიტორიებს (ნაკრძალი, ეროვნული პარკი, სახელმწიფო აღკვეთილი და ა.შ.) 2004 წლამდე შეემატა ბორჯომ-ხარაგაულის (შეიქმნა 1999 წელს. ფართობი 57980 ჰექტარი) და კოლხეთის ეროვნული პარკი (შეიქმნა 1998 წელს. ფართობი - 44.313 ათასი ჰა). 2011 წელს დაცული ტერიტორიების ფართობი შეადგენდა 520273 ჰექტარს. მათ შორის ეროვნული პარკები - 277433 ჰექტარს, დაცული ლანდშაფტი - 34708 ჰექტარს, ნაკრძალები - 143218 ჰექტარს, სახელმწიფო აღკვეთილები - 64119 ჰექტარს, ბუნების ძეგლები - 34708 ჰექტარს (საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო. დაცული ტერიტორიების სააგენტო).

ცხრილი 3

მიწის საერთო ფართობის, მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ფართობის დინამიკა

	2005 წელი ¹	2004 წელი ²	1985 წელი ³	2005 წელი 1985 წლის მიმართ
საერთო ფართობი (ათასი ჰა)	7628,4	7628,4	$\frac{7272,6^4}{6949,4}$	$\frac{+355,8}{679}$
სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (ათასი ჰა)	3026,3	3025,8	$\frac{3277,1}{2978,9}$	$\frac{-250,8}{+47,7}$
მათ შორის				
სახნავი (ათასი ჰა)	802,1	801,8	686,8	+115,3
მრავალწლიანი ნარგავები (ათასი ჰა)	264	263,8	272,3	-8,3
მათ შორის				
ხეხილის ბაღები (ათასი ჰა)	67,3	-	142,6 ⁵	-75,3
ვენახი (ათასი ჰა)	67,5	-	128,0	-60,5
ჩაი (ათასი ჰა)	55,3	-	67,1	-11,8
ციტრუსები (ათასი ჰა)	27,7	-	26,1	+1,6
დაფნა (ათასი ჰა)	2,5	-	-	-
ტუნგი (ათასი ჰა)	5,5	-	-	-
კაკლოვანი (ათასი ჰა)	8,7	-	-	-
სხვა დანარჩენი (ათასი ჰა)	24,4	-	-	-
სათიბი (ათასი ჰა)	143,5	143,8	$\frac{173,8}{173,8}$	-30,3
საძოვარი (ათასი ჰა)	1796,6	1796,6	$\frac{1947,1}{1650}$	$\frac{-150,5}{+146,6}$

1. საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მასალები (2005 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით) გვ.5.
 2. საქართველოს სტატისტიკური წელიწდეული 2004 წელი (2004 წლის იანვრის მონაცემებით), თბილისი, გვ.24-25
 3. 1985 წლის სახელმწიფო მიწის ფონდი (1985 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით) (ცხრილი 1)
 4. მრიცხველში - სულ რესპუბლიკაში, მნიშვნელში - რესპუბლიკის საზღვრებს შიგნით
 5. საქართველო ციფრებში 1990 წელს. თბ., 1991 წ. გვ.97.

მინის საერთო ფართობი, მათ შორის არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ფართობი¹

	2005 ¹	2004 ²	1985 ³
საერთო ფართობი (ათასი ჰა)	7628,4	7628,4	6949,4
არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობი (ათასი ჰა)	3857,2	3857,2	3806,3
ტყე (ათასი ჰა)	2838,3	2456,2 ⁴	2872,7
მინდორ საცავი ტყის ზოლები (ათასი ჰა)	11,3		
ბუჩქნარი (ათასი ჰა)	154,7		177
ჭაობი (ათასი ჰა)	17,1		8,3
წყლის ფონდის მიწა (ათასი ჰა)	876,5	835,1	118,3
აქედან			
მდინარეები და ნაკადულები (ათასი ჰა)	91,3		
წყალსაცავი (ათასი ჰა)	17,9		
მყინვარები (ათასი ჰა)	21,3		
ტბები (ათასი ჰა)	17,5		
ტბორები (ათასი ჰა)	1		
მაგისტრალური არხები და შიდა ქსელები (ათასი ჰა)	49		
ტერიტორიული წყლები (ათასი ჰა)	678,5		
გზებით დაკავებული მიწა (ათასი ჰა)	291,2		122,1
შენობებით დაკავებული მიწა (ათასი ჰა)	108,1	19,8	146,2
სხვა დანარჩენი გამოუყენებელი მიწა სულ (ათასი ჰა)	298,9		550,9
აქედან			
კლდეებით დაკავებული (ათასი ჰა)	18,4		
ქვიშრობით დაკავებული (ათასი ჰა)	2,4		
ხრამებით დაკავებული (ათასი ჰა)	171,3		
სასაფლაოებით დაკავებული (ათასი ჰა)	4,1		
ეროზიული და დამეწყრილი (ათასი ჰა)	102,7		

1. საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მასალები. (2004 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით)
 2. საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2004 წელი (2004 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით). თბილისი, გვ.25
 3. 1985 წლის სახელმწიფო მიწის ფონდი საქართველოს საზღვრებში შიგნით (1985 1 ნოემბრის მდგომარეობით)
 4. ტყის ფონდის მიწის ფართობი

1 იანვრის მდგომარეობით – 2456,2 ათას ჰექტარს (გადიდდა 116,5 ათასი ჰექტრით). აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მარაგის მინის ფართობი 1985 წელს შეადგენდა 26,5 ათას ჰექტარს. 2004 წლის მდგომარეობით ეს მონაცემი საერთოდ არ დაფიქსირებულა.

კატეგორია „სხვა დანარჩენი გამოუყენებელი მიწის“ ფართობმა შეადგინა 298,9 ათასი ჰა. მათ შორის კლდეებით დაკავებული იყო 18,4 ათასი ჰა, ქვიშრობით 2,4 ათასი, ხრამებით 171,3 ათასი ჰა, სასაფლაოებით – 4,1 ათასი ჰექტარი.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მონაცემებით დამენყრილი და ეროზირებული მიწის ფართობი თითქოს შეადგენს 102,8 ათას ჰექტარს, რაც რეალურად არ შეიძლება მივიჩნიოთ. უფრო ადრინდელი მონაცემებით (1990 წლამდე) აღნიშნული კატეგორიის ფართობი თითქმის 2-ჯერ მეტი სახელდება. გასული 22 წლის მანძილზე ეროზიის საწინააღმდეგო ღონისძიებები ქვეყანაში არ განხორციელებულა.

საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები. საქართველოში პირველი ეროვნული სასოფლო-სამეურნეო აღწერა¹ ჩატარდა 2004 -2005 წლებში ორ ეტაპად (25 სექტემბრიდან 4 ოქტომბრამდე სოფლებში და 2005 წლის 14 აპრილიდან 23 აპრილამდე რაიონულ ცენტრებსა და მცირე ქალაქებში. აღწერა არ ჩატარებულა 5 ქალაქში (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი და ფოთი), ასევე აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონების ტერიტორიებზე. აღწერის შედეგები გამოქვეყნდა 2005 წელს. სასოფლო-სამეურნეო აღწერის ობიექტი იყო **მეურნეობა** (სოფლის მეურნეობა), რომელიც განიხილება როგორც ეკონომიკური ერთეული. იგი ერთიანი ხელმძღვანელობის ქვეშ ეწევა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოებას მიუხედავად მისი ზომისა და იურიდიული სტატუსისა. ამასთან, ის ეკონომიკური ერთეულები, რომლებიც ეწევიან მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო მომსახურებას (მეთევზეობას, მეტყევეობას და\ან ნადირობას) არ განიხილებიან, როგორც სასოფლო მეურნეობები და ამიტომ მათი აღწერა არ ჩატარებულა. აღწერის მიხედვით მეურნეობის ტიპებია: **ოჯახური მეურნეობა, თანამეურნეობა, სასოფლო-სამეურნეო საწარმო, სხვა ტიპის მეურნეობა.** აქვე საჭიროა შემდეგი განმარტებაც. **მეურნეობის** მიწა არის ის, რომელიც უშუალოდ ან არაპირდაპირ გამოიყენება მეურნეობის საქმიანობაში. იგი შედგება სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწისგან. აღსანიშნავია, რომ მეურნეობის ერთ კატეგორიას მიწა საერთოდ არ გააჩნია. ისინი ცნობილი არიან როგორც უმიწო მეურნეობები (მაგალითად, საინკუბატორო მეურნეობა, მეფუტკრეობა, რომელიც საზოგადოებრივ მიწებზე ეწევა საქმიანობას, მრავალსართულიან სახლებში მცხოვრები შინამეურნეობა, რომელსაც ბოსელი აქვს და ა.შ.² აღწერის მასალებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის სტრუქტურაში შეტანილია **სათბური** (მიწის ფართობი, რომელიც გადახურულია).

1 საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი. საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა. თბ., 2005წ.
2 საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა. თბ. 2005.

სხვა ტიპის მეურნეობაში იგულისხმება მეურნეობები, რომლებსაც არა მენარმე სუბიექტები ხელმძღვანელობენ (ასოციაცია, კავშირი, ეკლესია, მონასტერი, საგანმანათლებლო დაწესებულება, სახელმწიფო დაწესებულება).

სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები იძლევა გარკვეულ ინფორმაციას აღწერილი ობიექტების სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ბაზის, მიწათმფლობელობის, პროდუქციის მწარმოებელთა, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების სტრუქტურის და სხვა შესახებ.

სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით საქართველოში ფუნქციონირებს 729.542 მეურნეობა. მათ შორის ოჯახური მეურნეობები შეადგენდა 728.247 ერთეულს (99,8%). მეურნეობების საერთო რაოდენობიდან სასოფლო-სამეურნეო საწარმოა მხოლოდ 820 ანუ 0,1%. სხვა ტიპის მეურნეობები – 475 ერთეული, ანუ 0,1%. როგორც ჩანს, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში ოჯახური მეურნეობები ასრულებენ განმსაზღვრელ როლს. ოჯახური მეურნეობებიდან **ერთი შინამეურნეობის** მეურნეობა იყო 728,003 ერთეული, ხოლო **თანამეურნეობა** – 244 ერთეული. თანამეურნეთა საშუალო რაოდენობა ერთ თანამეურნეობაზე 2,8³. იურიდიული სტატუსის მიხედვით შემდეგი სურათი ჩამოყალიბდა. ყველა სასოფლო-სამეურნეო საწარმო სულ – 820 ერთეული, მათ შორის ინდივიდუალური მენარმე იყო 45,2%, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება – 2%, შპს – 38,7%, სააქციო საზოგადოება –3,9%, კოოპერატივი – 10,2%. იმ დროისთვის სახელმწიფო საწარმო იყო 79 ერთეული.

სხვა ტიპის მეურნეობები შეადგენდა 475 ერთეულს. აქედან საგანმანათლებლო დაწესებულებას მიეკუთვნებოდა 65,5%, ადგილობრივ მმართველობას – 1,5%, სხვა სახელმწიფო დაწესებულებას – 6,1%, რელიგიურ ორგანიზაციებს – 7,6%, ამხანაგობებს, კავშირებს, ასოციაციებს – 11,6%, სხვა – 7,2%. აღწერის მიხედვით **729542 მეურნეობიდან** სოფლის მეურნეობა ძირითად საქმიანობად მიიჩნია – 73,8%-მა. მეურნეობათა საერთო რაოდენობიდან **82,2%** პროდუქციას აწარმოებდა ძირითადად საკუთარ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებისათვის. **მხოლოდ 17,8%** აწარმოებდა პროდუქციას ძირითადად ბაზრისათვის.

აღწერილი მეურნეობათა (729.542 ერთეული) სარგებლობაში იყო 886.766 ჰა მიწის ფართობი. ამათგან საკუთრებაში გადაცემული იყო 578.281 ჰა (65,2%), იჯარით აღებული სახელმწიფოსგან 295.911 ჰა – (33,4%), იჯარით აღებული კერძო პირისგან (12.573 ჰა (1,4%). მიწათსარგებლობის ფორმების მიხედვით – 886.766 ჰექტრიდან 839.709 ჰა (94,7%) მოდიოდა სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე.

როგორია მეურნეობათა სარგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობის ზომა და სტრუქტურა?

3 საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა. თბ. 2005 გვ. 7. აღწერის მიხედვით ოჯახური მეურნეობაა ის, რომელსაც უძღვევა ერთი ან რამდენიმე შინამეურნეობა. შინამეურნეობა არის ერთი ან რამდენიმე პირის ერთობლიობა, რომლებიც ერთად ცხოვრობენ, ერთად მოიხმარენ საკვებს და ა.შ. თანამეურნე – შინამეურნეობა (ან ფიზიკური პირი), რომელიც სხვა შინამეურნეობებთან ერთად უძღვევა თანამეურნეობას.

სულ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობიდან (839.709 ჰა) სახნავზე მოდის 472.120 ჰა (56,2%), მრავალწლიან ნარგავებზე (100,21 ჰექტარი) – 11,9%, სათბურებზე – 300 ჰა, სათიბ-საძოვრებზე 267.062 ჰა (31,8%). მეურნეობების სარგებლობაში არსებული სახნავი მიწის სტრუქტურაში ერთწლიან კულტურებზე მოდიოდა 82,8%. 8210 ჰა მიეკუთვნა ნასვენი მიწის კატეგორიას. აღწერის დროისთვის დროებით დაუმუშავებელი იყო 72.852 ჰა (15,5%). ქვეყანაში სახნავი მიწის საერთო ფართობში ყველაზე დიდი ხვედრითი წილით გამოჩენილი იყო კახეთის (28%), იმერეთის (15,2%), ქვემო ქართლის (15,2%) რეგიონები. ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ჰქონდათ რაჭა-ლეჩხუმს (0,9%), აჭარას (2%), მცხეთა-მთიანეთს (4,15%).

აღწერის მასალების ანალიზიდან ჩანს, რომ 1990-2004 წლებში მკვეთრად შემცირდა მრავალწლიანი კულტურების საერთო ფართობი და არსებითი ცვლილებები მოხდა მის სტრუქტურაში.

მაგალითად, ხეხილის ფართობი შემცირდა 126,5 ათასი ჰექტაროდან 36,988 ათას ჰექტარამდე (3,4-ჯერ), ვენახის ფართობი 112,8 ჰექტრიდან 37,419 ჰექტარამდე (3-ჯერ), ციტრუსების ფართობი 24,7 ათასი ჰექტრიდან – 8,715 ათას ჰექტარამდე (2,8-ჯერ), ჩაის ფართობი 62,3 ათასი ჰექტრიდან – 11,524 ათას ჰექტარამდე (5,4-ჯერ). მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული მიწის ფართობის სტრუქტურა ასე გამოიყურება: ხეხილის ბაღები – 36,9%, ვენახი – 37,3%, ციტრუსები – 8,7%, ჩაი – 11,5%, სხვა დანარჩენი 4,8%.¹ აღსანიშნავია, რომ რეგიონების მიხედვით მრავალწლიანი ნარგავების სტრუქტურა განსხვავებულია. მაგალითად, აჭარის არ მრავალწლიანი ნარგავების სტრუქტურაში ციტრუსზე მოდის 74%; გურიასა და სამეგრელოში – ჩაის პლანტაციებზე მოდის შესაბამისად 31,2% და 27,4%; კახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმში, ქვემო ქართლში ვენახებზე მოდის შესაბამისად 86,9%, 70,1%, 86,5%, 56,7%; შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში, მცხეთა-მთიანეთში – ხეხილის ბაღებზე მოდის, შესაბამისად 87,4%, 98,8%, 55,5%. სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მონაცემები იძლევა ინფორმაციას მეურნეობათა კლასიფიკაციისათვის მიწის ფართობის სიდიდის (ზომის) მიხედვით. აღმოჩნდა, რომ ერთი ჰა-მდე მიწის ფართობი აქვს მეურნეობათა 69,5%-ს. 1-დან 2 ჰა – 23%, 2-დან 5 ჰა – 5,2%, 5-დან 10-მდე – 0,9%, 10-დან 20-მდე – 0,4%, 20-დან 50-მდე – 0,16%, 50-დან 100 ჰა-მდე – 0,06%, 100-დან 200-მდე – 0,04%, 200-დან – 500-მდე – 0,03%, 500-ზე ზემოთ 0,01%.

რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო მიწის სრული ფართობის მიხედვით მეურნეობების მაჩვენებლებს, იგი შემდეგ სურათს იძლევა: 1 ჰა-მდე სასოფლო-სამეურნეო მიწა აქვს მეურნეობათა 74,5%-ს. 1-დან 5 ჰექტარამდე – 23,2%, 5-დან 10 ჰექტარამდე – 0,9%, 10-დან 50 ჰექტარამდე 0,54%, 50-დან 100 ჰექტარამდე – 0,07%, 100-ზე ზემოთ 0,08%-ს.

აღწერის მიხედვით საქართველოში მეურნეობების საშუალო ფართობი შეადგენს 1.22 ჰა, ნაკვეთების საშუალო რაოდენობა – 2,33. ერთი ნაკვეთის საშუალო

1 საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა. თბ., 2005. გვ.45

ზომა 0,52 ჰა. ეს მაჩვენებლები ოჯახური მეურნეობების მიხედვით შეადგენს შესაბამისად 1,05, 2,3 და 0,45 ჰა. სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების მიხედვით 110,8, 3,1 და 39,70 ჰა-ს. აღსანიშნავია, რომ მიწების პრივატიზაციის შედეგად მიწების დანაწევრება (დაქუცმაცება) მოხდა. აღწერის მასალების მიხედვით, მეურნეობების 33,9%-ს აქვს ერთნაკვეთიანი ფართობი, 48,8%-ს 2 ან 3 ნაკვეთიანი ფართობი, 13%-ს – 4 ან 5 ნაკვეთიანი, 3,9%-ს 6-დან 9 ნაკვეთამდე. საინტერესო ინფორმაციას გვაძლევს მონაცემები მიწათმფლობელობის მიხედვით მიწების განაწილებაზე. მაგალითად, მეურნეობების სარგებლობაში არსებული მიწის საერთო ფართობიდან საკუთრებაში იყო 65,2%, იჯარით აღებული – 34,8%.

მიწის ფრაგმენტაციის მაჩვენებლები მკვეთრად განსხვავებულია რეგიონების მიხედვით. მაგალითად, გურიაში მეურნეობათა 19,5%, იმერეთში – 16,6%, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში – 26,8%, შიდა ქართლში – 24,2%-ის მიწის ფართობი შედგება 4 ან 5 ნაკვეთისაგან. ხოლო სამცხე-ჯავახეთში მეურნეობათა 21%-ის მიწის ფართობი შედგება 6-დან 9 ნაკვეთამდე. რაიონების მიხედვით ეს მაჩვენებელი შეადგენს: შუახევის რაიონში – 9,8%-ს, ჭიათურაში – 9,3%, საჩხერეში – 10,4%, ონის რაიონში – 13,2% მესტიაში – 9,8%, ახალქალაქში – 27,8%, ახალციხეში – 25,7%, ნალკის რაიონში – 25,9% და ა.შ.

ვერტიკალური ზონალობის თავისებურება. მიწის რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით, ყურადღებას იმსახურებს სიმაღლეების მიხედვით მათი განაწილების თავისებურება.

ვერტიკალური ზონალობის მიხედვით ქვეყნის ტერიტორია შემდეგ სურათს იძლევა. ტერიტორიის 29% მდებარეობს 0-დან 600 მეტრამდე, 17,1% – 600-დან 1000 მეტრამდე, 39,7% – 1000-დან 2200 მეტრამდე, 13,6% – 2200-დან 3500 მეტრამდე, 0,6% – 3500 მეტრზე ზემოთ.²

ქვეყნის ტერიტორიის 53,6% მთაზე მოდის, 33,4% – მთის წინებზე. ბარის ტერიტორიას 13% უჭირავს. სახნავი ფართობის 10%-მდე (63,6 ათასი ჰა) განლაგებულია 10 გრადუსზე მეტ დაქანებაზე.³ ამასთან ერთ მლნ ჰა მიწას ზიანს აყენებს მენყერები, ღვარცოფები. საქართველოში აღრიცხულია 10 ათასზე მეტი მენყერი, 1000-მდე ღვარცოფიანი აუზი. სოფელში მცხოვრებთა 25-ათასამდე სახლი დაზიანებულია ან იმყოფება მენყერის გავლენის ზონაში.⁴

ქვეყნის ფიზიკურ-გეოგრაფიული თავისებურებები მის ცალკეულ რეგიონებს სპეციფიკურ ხასიათს აძლევს და ქმნის ერთმანეთისაგან განსხვავებულ ზონებსა და მიკროზონებს. ეს გარემოება საფუძვლად დაედო საქართველოს სოფლის მეურნეობის საწარმოო სპეციალიზაციის სქემის დამუშავებას. მეცნიერთა ჯგუფმა პროფესორ პეტრე ულენტის ხელმძღვანელობით XX საუკუნის 80-იან წლებში დაამუშავა სოფლის მეურნეობის სპეციალიზაციის ზონალური სქემა (13 ზონითა და 11 ქვეზონით). დროთა განმავლობაში მეურნეობის გაძლიერების სრულყოფის

2 საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და მათი რაციონალურად გამოყენების პრობლემები. (რუს). თბ., 1991. გვ. 194.

3 სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

4 ა. მესხიშვილი. უძრავი ქონება. თბ. 2011, გვ. 12.



ფონზე 1999 წელს აღნიშნულ სქემაში გარკვეული ცვლილებები შევიდა (აგრორები პროფესორი ო. ქეშელაშვილი და პროფესორი ვ. ბურკაძე) და იგი წარმოდგენილია 13 ზონად და 8 ქვეზონად.¹ რა თქმა უნდა, ცხოვრება მომავალშიც ადეკვატურ ცვლილებებს შეიტანს სქემაში. დღეს კი მიგვაჩნია, რომ საწარმოო სპეციალიზაციის განახლებული სქემა უნდა იყოს ამოსავალი საწყისი უახლოეს პერიოდში სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება-განხორციელებისთვის.

საქართველოში თითქმის ყველა ტიპის ნიადაგია გავრცელებული. აკადემიკოსი თენგიზ ურუშაძე 20 სხვადასხვა ტიპის ნიადაგს განიხილავს.²

ნიადაგების ტიპების მრავალფეროვნება სასოფლო-სამეურნეო წარმოების სპეციალიზაციის პროცესის გაღრმავების მრავალფეროვან მიდგომებს (ანალიზს) მოითხოვს და აგრარული სექტორის სტრატეგიაში შესაბამისად გათვალისწინებას საჭიროებს.

აღსანიშნავია, რომ ქვეყანაში მაღალი ხარისხის ბუნებრივად ნაყოფიერი სასოფლო-სამეურნეო მიწა 80-იან წლებში დაახლოებით 38%-ს შეადგენდა. საშუალო ხარისხის 21%-ს, დაბალი ხარისხის – 41%-ს. ამათგან ეროზირებული იყო სავარგულების 33,1%. მათ შორის მთელი სახნავი ფართობის 41,3% (330 ათასი ჰა). სამი ხასიათს იღებს წყლისმიერი ეროზია (მთელი სახნავი ფართობის 27,7% (221 ათასი ჰა), ქარისმიერი ეროზია (13,6%, 109 ათასი ჰა). დამლაშებული და ბიცობია 206 ათასი ჰა. მათ შორის დამლაშებული 48,9 ათასი. მყავე ნიადაგებს უკავიათ 330 ათასი ჰა (ანუ სავარგულების 11%). აქედან ძლიერ მყავე ნიადაგებს მიეკუთვნება 37 ათასი ჰა. განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს დაჭაობებული ნიადაგები. კოლხეთის დაბლობზე 80-იანი წლების ბოლოს დაშრობილი იყო 140 ათასი ჰა (220 ათასი ჰექტრიდან). ათვისებული იყო 105 ათასამდე ჰა.³ ბოლო წლებში დაიწყო მეორადი დაჭაობების პროცესი. არასრუ-

ლი ინფორმაციით ამ მიზეზით კოლხეთის დაბლობზე 30 ათასამდე ჰა მიწა, რომელიც ეკავა სასოფლო-სამეურნეო კულტურებს, დაჭაობდა. სპეციალისტების დასკვნით, ასევე ინტენსიურად მიმდინარეობს მეორადი დამლაშების პროცესიც. ანგარიშგასანევია ის, რომ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების 2/3-ზე მეტი ღარიბია საკვები ელემენტებით. უარესდება ნიადაგის ნაყოფიერების მთავარი მაჩვენებელი – ჰუმუსის ბალანსი.

ნიადაგების მდგომარეობის გაუარესების ფონზე ფაქტობრივად შეწყვეტილია ნიადაგის გამოკვლევები, მისი ნაყოფიერების მონიტორინგი. ქიმიური საშუალებები გამოიყენება სტიქიურად. ნიადაგდაცვითი ღონისძიებები არ ხორციელდება. ტყის, ბუჩქნარების, ქარსაფარი ზოლების მასობრივად განადგურება, საძოვრების უსისტემო გამოყენება ართულებს ისედაც მძიმე ეკოლოგიურ მდგომარეობას. ადრე ფუნქციონირებადი ცენტრალური სამეცნიერო-საწარმოო ლაბორატორიები (თბილისსა და ანასუღაში) ფაქტობრივად არ მუშაობენ.

როგორც ჩანს, საქართველოში მიწის რესურსების გამოყენების პრობლემები მწვავე ხასიათისაა და კომპლექსურ გადაწყვეტას მოითხოვს. იმაზე, რამდენად რაციონალურად იქნება გამოყენებული მიწის რესურსები, დამოკიდებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ-ეკოლოგიური განვითარების მასშტაბები და მოსახლეობის კეთილდღეობის დონე.

საქართველოს მიწის რესურსების ეფექტიანობის ამაღლების ღონისძიებები პირველი. სახელმწიფომ და საზოგადოებამ სისტემატიური ყურადღება უნდა დაუთმონ მიწის რესურსების – ქვეყნის ეროვნული სიმდიდრის რაციონალურ გამოყენებას. მიწისადმი ყაირათიანი დამოკიდებულება ქვეყნის თითოეული მოქალაქის ერთ-ერთ უმთავრეს მოვალეობად უნდა გამოცხადდეს. სახელმწიფო მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს მიწის რესურსების დაცვაზე. საკუთრების ფორმის მიუხედავად სასოფლო-სამეურნეო მიწების სხვა დანიშნულებით გამოყენების ყველა შემთხვევა უნდა იყოს შესაბამის სამთავრობო ინსტანციაში განხილული. მასთან შეთანხმების გარეშე უნდა აიკრძალოს მიწების კატეგორიების შეცვლა. სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს მიწების აუცილებელი მარაგი. უცხოელ მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებზე უნდა აიკრძალოს მიწის მიყიდვა. მათ მიწები შეიძლება

1 ომარ ქეშელაშვილი. საქართველოს სოფლის მეურნეობის საწარმოო სპეციალიზაციის განახლებული ზონალური სქემა. თბ., 2009. გვ. 11.

2 თენგიზ ურუშაძე. საქართველოს ძირითადი ნიადაგები. თვ., 1997. „მეცნიერება“.

3 საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის მონაცემები (აკადემიკოს გ. მარგველაშვილის მიერ მომზადებული ინფორმაცია).

აპარული სექტორი

გადაეცეთ მხოლოდ საარენდო ურთიერთობათა საფუძველზე. ამ მოთხოვნათა შესაბამისად უნდა შეიქმნას საკანონმდებლო ბაზა.

მეორე. გრძელვადიან პერიოდზე გათვლით, სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამებით და რეგიონების ბუნებრივ სანარმოო თავისებურებების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს მინის სავარგულების (საკუთრების ფორმების მიუხედავად) დაცვისა და ეფექტიანობის ამაღლების კომპლექსური ღონისძიებანი. მხედველობაში გვაქვს ეროზირებული, ბიცობი, დამლაშებული, დაჭაობებული, მენყერსაშიში და სხვა სახის მიწების ნაყოფიერების ამაღლება ეტაპებისა და მოსავლიანობის ზრდის კომპლექსური ღონისძიებების განხორციელებით. დამუშავდეს 10-15 წელზე გათვლილი მიწების დაცვისა და მათი ეფექტიანობის ამაღლების სახელმწიფო პროგრამა. უნდა დაჩქარდეს ქვეყნის ყველა კატეგორიის მიწების პასპორტიზაცია.

მესამე. იმის გათვალისწინებით, რომ მინის სავარგულების გამოყენების აღრიცხვა ჯერ კიდევ მოუნესრიგებელია, არ ხდება ნიადაგის საფარის შესწავლა, მისი ეკონომიკური შეფასება, მინის ხარისხობრივი მაჩვენებლების დადგენა, აუცილებელია დაჩქარდეს მინის კადასტრი, რომელიც მოიცავს ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებული მინის ფონდს (საკუთრების ფორმის მიუხედავად), დამუშავება. კადასტრი უნდა დაედოს საფუძვლად თანამედროვე პირობებში საადგილ-მამულო ურთიერთობების რეგულირებას, მინის რესურსების დაცვას, მინათმონყობას და მინის გამოყენების მონიტორინგს, მინის ბაზრის განვითარებას, და სხვ.

მეოთხე. ქვეყანაში უნდა შეიქმნას მინის რესურსების მონაცემების ბანკი. სავარგულების რაციონალურად გამოყენების მიზნით აუცილებელია ქვეყნის ნიადაგების მრავალფეროვნების გათვალისწინება, ზონებისა და მიკროზონების გამოყოფა და ლოკალური (უნიკალური) ფართობების შესწავლა მათი შემდგომში მიზნობრივად გამოყენებისათვის. თითოეული რეგიონის ბუნებრივ-სანარმოო თავისებურებათა და მეურნეობრიობის ტრადიციების გათვალისწინებით უნდა დამუშავდეს მინათმონყობის სქემა, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება როგორც არსებული რესურსების ეფექტიანად გამოყენება, ასევე ახალი რესურსების მოძიება, სპეციალიზაციის გაღრმავება, სხვა დარგებთან (მრეწველობა, ტურიზმი და სხვ.) ურთიერთკავშირების გაძლიერება, საერთოდ შრომითი რესურსების რაციონალურად გამოყენება.

მეხუთე. იმის გათვალისწინებით, რომ მინის სავარგულების მეცნიერული შესწავლა უკანასკნელ წლებში ფაქტობრივად შეჩერებულია, ხოლო ამ მიზნით ადრე არსებული სამეცნიერო სტრუქტურები – ლიკვიდირებული, ნაწილობრივ ან უფუნქციოდ დარჩენილნი, აუცილებელია მინის სავარგულების (ნიადაგის) შემსწავლელი ძლიერი სამეცნიერო ცენტრის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფს მეცნიერულ მომსახურებას ისეთი მიმართულებებით, როგორცაა: **მიწების სრულყოფილი კლასიფიკაცია, მიწების ბონიტირება, შედარებითი და ეკონომიკური შეფასება, კატეგორიების განსაზღვრა.** უნდა განახლდეს ნიადაგმცოდნეების, აგროქიმიკოსების,

მინათმონყობებისა და სხვა სპეციალისტების მიზნობრივი მომზადება. უნდა შეიქმნას ნიადაგმცოდნეებისა და საერთოდ მინის რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული სპეციალისტების ასოციაცია (საზოგადოება, კავშირი), რომელიც ხელს შეუწყობს მინის სავარგულების რაციონალურად გამოყენების ოპტიმალური ღონისძიებების შემუშავება-განხორციელებას (გამჭვირვალობა, მონიტორინგი, საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება და სხვ.). სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის შედეგები უნდა დაედოს საფუძვლად გადაწყვეტილებებს მინის რესურსების გამოყენებაში, პროგნოზირებას, პროგრამირებას, კრიტერიუმების განსაზღვრას და ა.შ. მინის ეკონომიკური შეფასება კომპლექსური ფაქტორების მოქმედებასთანაა დაკავშირებული, რაც მოითხოვს ერთიანი მეთოდოლოგიის შექმნას, რაც ზემოთ აღნიშნული სამეცნიერო ცენტრის პრეროგატივა უნდა იყოს.

მექვსე. მიწების პრივატიზაციის შედეგად მწვავედ დადგა მინის კონსოლიდაციის პრობლემა. იგი მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ამიტომ სისტემურ მიდგომას მოითხოვს. ამ პრობლემის გადაწყვეტისთვის დიდ იმედებს ამყარებენ კოოპერაციის ფართოდ განვითარებაზე. შესაბამისი კანონმდებლობაც შეიქმნა. ეს აპრობირებული გზაა. ბევრ განვითარებულ ქვეყნებში კოოპერაცია მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. მისი შესაძლებლობანი მაქსიმალურად უნდა გამოვიყენოთ. ამასთან, არ უნდა გამოვირიცხოთ სხვა ალტერნატიული მეთოდების გამოყენებაც. მაგალითად, შეიქმნას სახელმწიფო მინის ფონდი, რომელიც შეისყიდის მინის ნაკვეთებს და შემდგომში ეკონომიკური მიზანშეწონილობის მიხედვით მოახდენს მის გასხვისებას ან საარენდო ურთიერთობების საფუძველზე გაცემას. არც ისაა გამოსარიცხი, რომ შეიქმნას მსხვილი სახელმწიფო ფერმერული (კორპორაცია) მეურნეობები, მაგალითად, მარცვლის წარმოებაში და სხვ.

მეშვიდე. მინის სავარგულების რაციონალურად გამოყენებისა და მათი სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი რეგულირების უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია ქვეყანაში შეიქმნას მინის მართვის სახელმწიფო სამსახური. იგი შეიძლება იყოს მინის მართვის კომიტეტი, სააგენტო, დეპარტამენტი ან სხვა ორგანიზაციული ფორმით წარმოდგენილი ინსტიტუტი. ასევე რეგიონებში უნდა ფუნქციონირებდეს შესაბამისი სამსახური, ე.ი. ქვეყანაში უნდა ჩამოყალიბდეს ერთიანი ორგანიზაციულ-მმართველობითი სისტემა, რომელიც ადეკვატურად უპასუხებს საქართველოში მინის რესურსების გამოყენებაში არსებულ ახალ გამოწვევებს. პრობლემის სიმწვავისა და მასშტაბურობის გათვალისწინებით მინის მართვის (რეგულირების) სისტემა უნდა ფუნქციონირებდეს უწყებრივი მართვისაგან დამოუკიდებლად და უშუალოდ ექვემდებარებოდეს პრემიერ-მინისტრს ან პარლამენტს.

1 მაგალითად, ფერმერული მეურნეობები ერთიანდებათ გასაღების, სამომხმარებლო, საკრედიტო კავშირებში, კოოპერაციებში (სანარმოო მომსახურება, ტექნიკის რემონტი და სხვ.). აშშ-ში 5 ათასამდე კოოპერატივი გადაამუშავებს ფერმერების პროდუქციის ერთ მესამედს. შვეციაში 100 ათასზე მეტი ფერმერული მეურნეობაა, რომელთა უმრავლესობა კოოპერატივების წევრია.

სასურსათო კომპონენტი საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემაში

საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოება ეროვნული უსაფრთხოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რომელზედაც ბევრადაა დამოკიდებული ქვეყნის სახელმწიფოებრიობისა და სუვერენიტეტის განმტკიცება და შენარჩუნება.



იაშა მისხინა
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი

სამწუხაროდ ამ პრობლემას დღემდე სათანადო ყურადღება არ ექცევა, რასაც ადასტურებს შემდეგი გარემოებები. საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წელს დამტკიცებული “საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში” სასურსათო უსაფრთხოების ნაწილი საერთოდ გამოტოვებულია. ამ დოკუმენტის ცალკეულ ნაწილებში არის მხოლოდ ზოგადი მინიშნება სოფლის მეურნეობის სექტორში საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებაზე, მიწის ბაზრის განვითარებაზე და საკვების უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე. აღნიშნული კონცეფციის ახალ რედაქციაში, რომელიც მიღებულ იქნა 2011 წელს, ასევე იგნორირებულია სოფლის მეურნეობის განვითარებისა და სასურსათო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები. ყოველივე ეს აშკარად მიუთითებს იმაზე, რომ ქვეყნის ხელისუფლება სათანადო ყურადღებას არ აქცევდა ეროვნული უსაფრთხოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტის-სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემას, რომელიც უკანასკნელ წლებში სულ უფრო მწვავე ხასიათს ღებულობს, როგორც მთლიანად მსოფლიოში, ასევე საქართველოში.

ეროვნული უსაფრთხოება არის სახელმწიფოს უნარი შეინარჩუნოს მისი ტერიტორიული მთლიანობა, დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და სხვა საკითხები, აგრეთვე წარმოადგენდეს დამოუკიდებელ სუბიექტს საერთაშორისო ურთიერთობათა სისტემაში. იგი მოიცავს რთულ და მრავალწახნაგოვან კომპონენტებს, რომელთა შორის წამყვანი ადგილი განეკუთვნება პოლიტიკურ, სამხედრო, ეკონომიკურ, სოციალურ, ენერგეტიკულ, ეკოლოგიურ და სხვა სფეროების უსაფრთხოებებს. აქედან თითოეული მდგენელი მჭიდროდაა დაკავშირებული ერთმანეთთან და მათ შორის არსებობს როგორც პირდაპირი, ასევე კაუზალური (უკუ) კავშირი.

სახელმწიფოს ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის იერარქიაში ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უკავია ეკონომიკურ უსაფრთხოებას. ეს განპირობებულია იმით, რომ ეკონომიკა საზოგადოების ფუნქციონირებისა და განვითარების ისეთი კონკრეტული სფეროა, რომელიც მოიცავს მატერიალური სიკეთის წარმოებას, განაწილებას, გაცვლასა და მოხმარებას. ეკონომიკური უსაფრთხოების მიზანია ეკონომიკის იმ დონეზე განვითარება, რომელიც უზრუნველყოფს თითოეული მოქალაქის ცხოვრებისა და

განვითარებისათვის, მთლიანად საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და ქვეყნის სამხედრო-პოლიტიკური სტაბილურობის მისაღწევად საჭირო პროდუქტების წარმოებას და მიწოდებას.

თავად ეკონომიკური უსაფრთხოება მრავალი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ბლოკისგან შედგება (მაკროეკონომიკური, საბიუჯეტო, საგადასახადო, საფინანსო, საგარეო-სავაჭრო, საინვესტიციო და ა.შ.), რომელთა შორის ერთ-ერთი მთავარია სასურსათო უსაფრთხოება. ამ უკანასკნელის მნიშვნელობა თანამედროვე გლობალიზაციისა და ტექნიკურ-ტექნოლოგიური რევოლუციის პირობებში განსაკუთრებით გაიზარდა. რა თქმა უნდა, სასურსათო პრობლემა საზოგადოების განვითარების ყველა ეტაპზე არსებობდა. სურსათი, როგორც ჰაერი, წყალი და ხელსაყრელი კლიმატი, წარმოადგენს კაცობრიობის არსებობისა და განვითარების აუცილებელ ელემენტს. მწელია მათ შორის პრიორიტეტულის შერჩევა, რადგან თითოეული მათგანი ადამიანის არსებობისა და განვითარებისთვის თანაბრად მნიშვნელოვანია, განსხვავება მხოლოდ იმაშია, რომ წყალი და ჰაერი ბუნებისგან ადამიანის ჩაურევლადაა ბოძებული, ხოლო სურსათი ძირითადად ადამიანის შრომითი საქმიანობის შედეგია.

სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემა მეცნიერთა მუდმივი განხილვის საგანი იყო. “სასურსათო უსაფრთხოების” კატეგორია სათავეს იღებს ჯერ კიდევ ჩ. წ. ა. ფილოსოფიური აზროვნების ფუძემდებლის არისტოტელეს მოძღვრებიდან. იგი გამოყოფდა ადამიანთა

აპარატული სექტორი

ბუნებრივ სამეურნეო საქმიანობას, დაკავშირებულს სიცოცხლისთვის აუცილებელი კვების პროდუქტების წარმოებასთან. მისი იდეალი იყო მიწათმოქმედება, სადაც მუშაობდნენ მონები და უზრუნველყოფდნენ ბატონისა და საკუთარი თავის გამოკვებას. კლასიკური პოლიტიკური ეკონომიის ფიზიოკრატიული სკოლის ფუძემდებელი, XVIII საუკუნის დიდი ეკონომისტი **ფრანსუა კენე** ამტკიცებდა, რომ მიწა, ბუნება საზოგადოების სიმდიდრის ერთადერთი წყაროა. მის ეკონომიკურ მოძღვრებაში სურსათი წარმოდგენილია არა მხოლოდ როგორც სიცოცხლის საფუძველი, არამედ აგრეთვე როგორც ერის ეკონომიკური და პოლიტიკური უსაფრთხოების პირობა.¹

ეკონომიკური თეორიის ერთ-ერთი თვალსაჩინო ფუძემდებლის **ადამ სმიტის** თეორიაში **“ეკონომიკური ადამიანისა”** და **“უხილავი ხელების”** იდეა მჭიდროდაა დაკავშირებული ერის სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემასთან, საზოგადოების სურსათით უზრუნველყოფასთან. სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემას ასევე დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა პოლიტიკური ეკონომიის კლასიკოსი და ადამ სმიტის ოპონენტი **დევიდ რიკარდო**. იგი თავის ნაშრომში **“პოლიტიკური ეკონომიისა და დაბეგვრის საწყისები”** თვლიდა, რომ სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემის გადაწყვეტის მთავარი მექანიზმია თავისუფალი ვაჭრობა, განსაკუთრებით პურის საზღვარგარეთიდან თავისუფალი შემოტანა. თუმცა, XIX და XX სს კრიზისებმა დაგვანახა, რომ დ. რიკარდოს მიდგომა არასწორი იყო, რადგან გლობალური კრიზისების დროს სურსათის იმპორტირება დიდ სირთულეებს აწყდება და მისი უკმარისობა იმპორტიორ ქვეყნებში მნიშვნელოვნად ზრდის სურსათით უზრუნველყოფის რისკს.

პირველი მკვლევარი, რომელმაც დააყენა მსოფლიოს სურსათით უზრუნველყოფის პრობლემა იყო ინგლისელი დემოგრაფი და ეკონომისტი **თომას მალთუსი**. მისი თეორიის თანახმად, მოსახლეობის არაკონტროლირებადი ზრდა დადამიწაზე გამოიწვევს შიმშილს. ის მიუთითებდა რომ მოსახლეობის ზრდა ხორციელდება გეომეტრიული პროგრესიით, მაშინ როდესაც სურსათის წარმოება იზრდება წრფივი კანონით. თუ შევხედავთ ამ თეორიას დღევანდელი გადასახედიდან, აშკარად ჩანს, რომ უკანასკნელ საუკუნეებში მსოფლიო მოსახლეობის რიცხოვნობა 7 მილიარდამდე გაიზარდა, ხოლო სურსათის წარმოება შედარებით დაბალი ტემპებით იზრდება. თუმცა მეცნიერულ-ტექნიკური და ტექნოლოგიური პროგრესი სასოფლო-სამეურნეო და აგროსამრეწველო სექტორებში იძლევა იმის საშუალებას, რომ სრულად გამოიკვებოს მსოფლიოში მუდმივად მზარდი მოსახლეობა. მთავარია არსებული სასოფლო-სამეურნეო პოტენციალის გონივრულად და მიზნობრივად გამოყენების მექანიზმების შემუშავება და განხორციელება.

ფაქტია, რომ XX საუკუნეში მსოფლიოში მწვავედ დადგა სურსათის პრობლემა, სწორედ ამან განაპირობა 70-იან წლებში მსოფლიო თანამეგობრობის მიერ ყურადღების გამახვილება სასურსათო დეფიციტისადმი. ეს

უკანასკნელი გლობალურ ხასიათს ატარებს. კვების პროდუქტების წარმოება, განაწილება და ვაჭრობა ადევნებს თითოეულ სახელმწიფოს მიუხედავად იმისა განიცდის მის დეფიციტს თუ სიჭარბეს.

ტერმინი **“სასურსათო უსაფრთხოება”** საერთაშორისო ბრუნვაში პირველად 1972-1973 წლების მარცვლეულის კრიზისის დროს შემოვიდა. გაეროს გენერალურ ასამბლეაზე 1974 წელს მიიღეს სასურსათო და სასოფლო-სამეურნეო ორგანიზაციის (FAO) მიერ შემუშავებული **“მსოფლიოში სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ვალდებულების”** რეზოლუცია. ამ დროისთვის მსოფლიო სასურსათო უსაფრთხოების ქვეშ იგულისხმებოდა სასურსათო ბაზრებზე სტაბილურობის შენარჩუნება მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში კვების საბაზრო პროდუქტებზე ხელმისაწვდომობის პირობებში². 1996 წელს სურსათის პრობლემებზე უმაღლესი დონის საერთაშორისო შეხვედრაზე მიღებულ იქნა მსოფლიოს სასურსათო უსაფრთხოების რომის დეკლარაცია. ამ დოკუმენტში სასურსათო უსაფრთხოება განმარტებულია როგორც ეკონომიკის მდგომარეობა, რომლის დროსაც ქვეყნის თითოეულ მოსახლეს აქვს კვების პროდუქტებზე, სასმელ წყალზე და სხვა პროდუქტებზე თავისუფალი წვდომის გარანტია. ამასთან მათი ხარისხი, ასორტიმენტი და რაოდენობა უნდა იყოს საკმარისი მოსახლეობის ფიზიკური და სოციალური განვითარებისთვის, უზრუნველყოფდეს მათ ჯანმრთელობას და გაფართოებულ კვლავწარმოებას.³

გლობალიზაციის გაღრმავების თანამედროვე ეტაპზე სასურსათო პრობლემა უფრო გამწვავდა. მოსახლეობის რაოდენობის სწრაფი ზრდა, სახნავი ფართობის დეგრადაცია და შემცირება, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ექსპორტიორ ქვეყნებში მოუსავლიანობასთან დაკავშირებით კვების პროდუქტებზე და ნედლეულზე ფასების ზრდა, ეკოლოგიური გარემოს გაუარესება, საკვები პროდუქტების ენერჯიად გარდაქმნის უახლესი ტექნოლოგიების დანერგვა და სხვა ფაქტორები აფერხებენ საკვები პროდუქტებისა და სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის მსოფლიო წარმოების შემდგომ განვითარებას. ამ ფაქტორებიდან გამომდინარე მსოფლიო თანამეგობრობა მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ სასურსათო უსაფრთხოების მიღწევა გლობალური მასშტაბით შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ თითოეული სახელმწიფო ამ მიმართულებით დამოუკიდებელ და ეფექტიან ღონისძიებებს განახორციელებს. ყველაზე მწვავე პრობლემას წარმოადგენს უთანაბრობის გაღრმავება ცალკეულ ქვეყნებს შორის კვების პროდუქტებით მოსახლეობის უზრუნველყოფაში. **განვითარებად ქვეყნებში დღეისათვის თითქმის 900 მილიონი კაცი ქრონიკულად შიმშილობს. ამავე დროს მსოფლიოში წარმოებული კვების პროდუქტების 50 პროცენტს მოიხმარენ განვითარებული ქვეყნები, რომლებშიც ცხოვრობს მთელი პლანეტის მოსახლეობის მხოლოდ ერთი მეხუთედი.** გაეროს სასოფლო-სამეურნეო

2 Свиренко Н. Продовольственная безопасность: методы исследование, пути достижения, Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2004, №4.

3 http://www.rau.su/observer/N3-4_97/019.htm

1 Михайлушкин П.В., Полтарыхина Т.Б. Модернизация - основа реализации инновационных процессов АПК, Монография, - Краснодар: Просвещение - Юг, 2012.

და სასურსათო ორგანიზაციის (FAO- Fond and Agrikulture Organization) მონაცემებით, 5 წლამდე ასაკის 171 მილიონამდე ბავშვი ქრონიკულად შიმშილობს და ფიზიკურ ზრდაში ჩამორჩება, თითქმის 104 მილიონს აქვს სხეულის დაბალი მასა, 55 მილიონამდე საკვების უკმარისობის გამო სუსტადაა. გარდა ამისა საკვები მიკროელემენტების უკმარისობის გამო "ფარულ შიმშილს" განიცდის 2 მილიარდამდე ადამიანი, მაშინ როდესაც ზედმეტი წონისგან შეწყუბებულია 1,4 მილიარდი კაცი, ხოლო სიმსუქნისგან 500 მლნ. დღეისთვის მსოფლიოს 34 ქვეყანა საჭიროებს სასურსათო დახმარებას, რომელთაგან 27 მოდის აფრიკის კონტინენტზე¹.

ცალკეული ქვეყნის კრილში სასურსათო უსაფრთხოების მიღწევა და განმტკიცება დაკავშირებულია სხვადასხვა სახის მრავალ რისკთან, რომელთა შორის შედარებით მნიშვნელოვანია შემდეგი:

- მაკროეკონომიკური რისკები, განპირობებული ქვეყნის ეკონომიკის რეალური სექტორის ინვესტიციური მიმზიდველობის სისუსტით, სამამულო პროდუქციის დაბალი კონკურენტუნარიანობით, მრავალი დარგის საგარეოეკონომიკური კონიუქტურასთან მჭიდრო და-მოკიდებულებით.

- პოლიტიკური და სოციალური რისკები, გამოწვეული გლობალური პოლიტიკური დამაბულობებით, შეიარაღებული კონფლიქტებით, სახელმწიფო მმართველობის შეცვლით, სამოქალაქო ომებით, სოციალური დამაბულობებით და სხვა.

- ტექნოლოგიური რისკები, განპირობებული მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით ტექნიკური და ტექნოლოგიური ბაზის განვითარების დაბალი დონით. აქვე უნდა აღინიშნოს სასურსათო პროდუქტებიდან ენერგო რესურსების (ეთილის სპირტი, სხვა სახის საწვავი) წარმოება, რომელიც ამცირებს კვების პროდუქტების წარმოების მოცულობას გლობალური მასშტაბით.

- აგროეკოლოგიური რისკები, გამოწვეული არახელსაყრელი კლიმატური ცვლილებებით, აგრეთვე სტიქიური მოვლენების გახშირებით (სეტყვა, მდინარეების ადიდება, გვალვა, მცენარეთა და ცხოველთა დაავადებები, მიწისძვრები, სამრეწველო დაბინძურება და ა.შ.).

- საგარეო ეკონომიკური რისკები, დაკავშირებული საგარეო საბაზრო კონიუქტურის ცვლილებებთან (სურსათზე ფასების ზრდა, აფვლაცია და სხვ.) და უცხოეთის ქვეყნებში სოფლის მეურნეობის სახელმწიფო მხარდაჭერის გაძლიერებასთან (სუბსიდირება, საგადასახადო შეღავათები და სხვა). ამრიგად, სურსათზე ფასების ზრდა, ბუნებრივი რესურსების გამოლევა, გლობალიზაციისა და ურბანული პროცესების გაღრმავება, კლიმატის ცვლილება არის ის ძირითადი ფაქტორები, რომლებიც ამწვავებენ გლობალურ დონეზე სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემას.

სასურსათო უსაფრთხოების თანდათანობითი გამწვავების პრობლემა საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის სულ უფრო საყურადღებო და მნიშვნელოვანი ხდება. სასურსათო უსაფრთხოების საკითხებზე ერთიანი პლატფორმის შემუშავების ვალდებულება გააჩნია 1974 წელს შექმნილ სახელმწიფოთაშორისო ორგანოს-სასურსათო

უსაფრთხოების კომიტეტს (Committee on World Food Security-CFS), აგრეთვე 1945 წელს დაფუძნებულ გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციას (FAO), რომლის მიზანია ცალკეულ ქვეყნებში სასურსათო უსაფრთხოების მდგომარეობის გაუმჯობესება რეგიონული და ეროვნული პროგრამების მეშვეობით.

საქართველოში სასურსათო უსაფრთხოების საკითხის შესწავლა დაიწყო ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ პერიოდში. ბუნებრივია ამ მოკლე და სწრაფად ცვალებად, ტურბულენტურ მდგომარეობაში მყოფი ეკონომიკის პირობებში შეუძლებელი იყო ამ მრავალწახნაგოვანი პრობლემის სიღრმისეული გამოკვლევა, მისი როგორც ეროვნული უსაფრთხოების შემადგენელი კომპონენტის შესწავლა, განზოგადება და პრაქტიკული მნიშვნელობის მქონე წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება. თუმცა სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემებზე დღეისათვის თეორიული და გამოყენებითი ხასიათის ფრიად საინტერესო მეცნიერული კვლევები მიმდინარეობს², რაც მომავალში უთუოდ უფრო აქტიური და მრავალმხრივი გახდება

2 ჭითანავა ნ., გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები (ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება), ნაწილი 2, თბ., 1999; ჭითანავა ნ., ქვეყანას სჭირდება აგრარული მეურნეობის განვითარების ახალი სტრატეგია; საქართველოს აგრარული მეურნეობის დღევანდელი მდგომარეობის ძირითადი ნიშნები და თავისებურებები, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია: შრომები, ტ.10., თბილისი, 2012; კოლუაშვილი პ. საქართველოს სასურსათო უშიშროება: რეალობა და პროგნოზები, თბ., კოლორი, 2004; კოლუაშვილი პ., გიორგაძე ჰ., რამიშვილი ბ., სასურსათო პრობლემიდან-სასურსათო უსაფრთხოებამდე, თბ., 2003 ; ქეშელაშვილი ო. სასურსათო უსაფრთხოების სპოტენციალის მართვა, სამეცნიერო შრომათა კრებული, აგრარული ეკონომიკის ინსტიტუტი, ტ. IV, თბილისი, 2010; კუნჭულია თ. აგროპროდუქტებით საგარეო ვაჭრობის ტენდენციები ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის პირობებში, საქართველოს ბიზნესის მეცნიერებათა აკადემიის ჟურნალი მოამბე, ტ., XVIII, თბილისი, 2012; ხარაიშვილი ე., კონკურენციისა და კონკურენტუნარიანობის პრობლემები საქართველოს აგროსასურსათო სექტორში, თბ., უნივერსალი, 2011; ჩავლეიშვილი მ., საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოებისა და სურსათით უზრუნველყოფის ზოგიერთი საკითხი, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, 2013, №3; ლეკაშვილი ე., სასურსათო უსაფრთხოების სტრატეგიის საკითხისათვის, ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა“, 2012, № 6; ბერიძე ხ. სასურსათო უსაფრთხოება და მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფის პერსპექტივა, „ბიზნესი დაკანონმდებლობა“, 2010, №21; მოდებაძე, ნ. სასურსათო უსაფრთხოების ზოგიერთი პრობლემა საქართველოში, თბ., 1998; ვანიშვილი მ. საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოების საშინაო და საგარეო ეკონომიკური ასპექტები: თეორია, მეთოდოლოგია, პრაქტიკა, თბ., საზოგადოება ცოდნა, 2003;

1 <http://www.fao.org/docrep/017/i3027r/i3027r01.pdf>

სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორია და ინდიკატორები

სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიის გაგებაში განსხვავებული მიდგომები და მოსაზრებები არსებობს¹. მის განმარტებაში ორიენტაცია აღებულია კვების პროდუქტების იმპორტზე, ან თვითუზრუნველყოფაზე, ან კიდევ საკუთარი წარმოებისა და იმპორტის თავსებადობაზე. შეიძლება ითქვას ამ კუთხით ჯერჯერობით დისკუსია არ დასრულებულა. გასული საუკუნის 70-იან წლებში სასურსათო უსაფრთხოება განიხილებოდა როგორც სასურსათო ბაზარზე სტაბილურობის შენარჩუნება და კვების საბაზო პროდუქტებზე ხელმისაწვდომობა მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში. უფრო მოგვიანებით სასურსათო უსაფრთხოება გაგებულ იქნა, როგორც ადამიანის სიცოცხლისათვის აუცილებელ საკვებ პროდუქტებთან ფიზიკური და ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა და მათი საკმარისი რაოდენობით წარმოება².

სურსათზე ფიზიკური ხელმისაწვდომობა ნიშნავს ქვეყნის ტერიტორიაზე საჭირო რაოდენობისა და ასორტიმენტის კვების პროდუქტების არსებობას და მათ შეუფერხებელ შევსებას. ამ ფუნქციის შესრულების მხოლოდ ბაზრისთვის მინდობამ და რეგულირების მექანიზმების უგულვლყოფამ შეიძლება პრობლემები შექმნას, რის გამოც საჭირო ხდება სახელმწიფო კონტროლის დაწესება სურსათის ექსპორტ-იმპორტზე და მისი მარაგების მართვაზე.

სურსათზე ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა გულისხმობს, რომ თითოეულ მოქალაქეს მიუხედავად ასაკისა, ქონებრივი და თანმდებლობრივი მდგომარეობისა უნდა ჰქონდეს შემოსავლების საკმარისი დონე კვების პროდუქტების მინიმალური პაკეტის შესაძენად. აქაც დიდ როლს თამაშობს სახელმწიფო, რადგან მის მიერ გატარებულმა ეკონომიკურმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობა გარკვეული შემოსავლებით და სურსათზე ფასების რეგულირება. სურსათზე ეკონომიკური ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაში დიდ როლს ასრულებს პირადი დამხმარე მეურნეობის განვითარება და მისი მეშვეობით მოსახლეობის სასურსათო პროდუქტებით თვითუზრუნველყოფა.

სასურსათო უსაფრთხოების მესამე კომპონენტად მიჩნეულია სურსათის უვნებლობა. კვების პროდუქტების ხარისხი უნდა შეესაბამებოდეს დადგენილ სტანდარტებს და მოთხოვნებს. სურსათის მომხმარებელმა უნდა მიიღოს მისი ორგანიზმის ფუნქციონირებისა განვითარებისთვის საჭირო ყველა ნივთიერება. ამავე დროს, ის უნდა იყოს ეკოლოგიურად სუფთა და არ უნდა შეიცავდეს ჯანმრთელობისთვის საშიშ ელემენტებს. სურსათის ხარის-

ხი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს თანამედროვე ეტაპზე გენმოდირიცირებული სურსათის წარმოების მოცულობის ზრდის გამო.

ჩვენი აზრით, სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორია უფრო ფართო და კომპლექსურ გააზრებას და ფორმულირებას საჭიროებს. სურსათზე ფიზიკური და ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა და მისი უვნებლობა სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიის განმარტების აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი ელემენტებია. აღნიშნულთან ერთად სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიამ უნდა მოიცვას ის სანედლეულო და საწარმოო წყაროები, რომლითაც მიიღწევა ფიზიკურად და ეკონომიკურად ხელმისაწვდომი და ხარისხიანი პროდუქტების წარმოება. აღნიშნული კატეგორიის განმარტებაში აუცილებლად უნდა აისახოს სურსათით ქვეყნის უზრუნველყოფაში შედარებითი დამოუკიდებლობა, რაც გულისხმობს შესაძლებლობის ჩარჩოებში იმპორტის ჩანაცვლებას ადგილობრივი სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულით და სურსათით.

გარდა აღნიშნულისა, სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიამ უნდა მოიცვას სურსათის სახეობების ის შემოსაზღვრულობა, რომლებიც აუცილებელია სრულფასოვანი რაციონით ადამიანის კვებისათვის. ამისთვის არაა აუცილებელი ათასობით სხვადასხვა პროდუქტის, მათ შორის დელიკატესების კვების რაციონში ჩართვა. მსოფლიოში აღიარებული სამედიცინო ნორმატივებით ადამიანის სრულფასოვანი კვებისთვის აუცილებელ (საბაზო) პროდუქტთა ნუსხაში შედის პური და პურპროდუქტები, რძე და რძის პროდუქტები, კვერცხი, კარტოფილი, ბოსტნეული და ხილი, მცენარეული ზეთი, შაქარი, თევზი და თევზის პროდუქტები. დასაშვებია რომ პროდუქტების ამ ჯგუფის ზოგიერთი კომპონენტი ცალკეული ქვეყნის, ეროვნების, რასის, სარწმუნოების და სხვა კრიტერიუმების მიხედვით შეიცვალოს, აუცილებელ პროდუქტთა ჯგუფმა განსხვავებული სტრუქტურა მიიღოს. მაგალითად, განსხვავებით დასავლეთისგან ჩინეთში, იაპონიაში და აზიის სხვა ქვეყნებში წამყვან სტატეგიულ სურსათს წარმოადგენს ბრინჯი. ამრიგად, სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიის ცნებაში ასახვა უნდა ჰქონდეს ადამიანის სრულფასოვანი კვებისთვის, ოპტიმალური რაციონის ფორმირებისთვის აუცილებელმა პროდუქტებმა.

გარდა ამისა, ჩვენი აზრით, საჭიროა კიდევ ერთი კომპონენტის ჩართვა სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორიაში. ცალკეულ ქვეყნებს გააჩნიათ არაერთგვაროვანი ბუნებრივ-კლიმატური და ეკონომიკური პირობები, მათ გარკვეულ ნაწილს არ შეუძლია ადგილზე აწარმოოს სურსათის ზოგიერთი სტანდარტული სახეობა და იძულებულია მისი იმპორტი მოახდინოს სხვა ქვეყნიდან. ამავე დროს თანამედროვე სწრაფად ცვალებად ეპოქაში სურსათით საერთაშორისო ბაზრებზე მიმდინარე კრიზისული მოვლენების გამო, ხშირად აქვს ადგილი იმპორტირებული პროდუქტების ფასების ზრდას, რაც იმპორტის ქვეყანაში იწვევს სურსათის უკმარისობას. გამომდინარე აქედან, სასურსათო უსაფრთხოებამ თვითუზრუნველყოფის შეუძლებლობის შემთხვევაში უნდა განახორციელოს იმპორტი გარკვეულ საზღვრებში. ცნობილია, რომ სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის პოზიციებიდან

1 Шутаева Е.А., Тропанец Н.А., Продовольственная безопасность как социально-экономическая категория, ее содержание и основные направления обеспечения в условиях глобализации, http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/UZTNU_econ/2010_1/Shutaieva.html

2 Римская Декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, Рим, 13 ноября 1996 года: http://www.rau.su/observer/N3-4_97/019.htm.

სურსათის საბაზო ჯგუფის იმპორტმა არ უნდა გადააჭარბოს 30 პროცენტს.

სასურსათო უსაფრთხოებამ უნდა გაითვალისწინოს აგრეთვე ადამიანის სასიცოცხლო ენერგეტიკული კალორიებით სრული და შეუფერხებელი უზრუნველყოფა. თუმცა, შრომითი საქმიანობის სფეროები არაერთგვაროვანია (გონებრივი შრომა, ფიზიკური შრომა, მძიმე ფიზიკური შრომა და სხვა), რაც განსხვავებულ ენერგეტიკულ კალორიებს მოითხოვს.

გამომდინარე ზემოთქმულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ სასურსათო უსაფრთხოება არის ქვეყნის ისეთი ეკონომიკური მდგომარეობა, რომლის დროსაც უზრუნველყოფილია ეკოლოგიურად სუფთა და ხარისხიან სურსათზე მოსახლეობის თითოეული წევრის ფიზიკური და ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა, იმპორტის ადგილობრივი წარმოებით ჩანაცვლებით სასურსათო დამოუკიდებლობის მაქსიმიზაცია, სოფლის მეურნეობის პროდუქტების საკუთარი წარმოება და იმპორტი იმ პროდუქტებისა, რომელთა წარმოება ქვეყნის შიგნით შეუძლებელია.

სასურსათო უსაფრთხოების კატეგორია არ შეიძლება გაგებულ იქნას, როგორც მხოლოდ ქვეყნის შიგნით საჭირო რაოდენობისა და ხარისხის კვების პროდუქტების წარმოება, რადგან თითქმის ყველა ქვეყანაში ბუნებრივი პირობების არაერთგვაროვნობის გამო აუცილებელი ხდება ზოგიერთი საბაზო პროდუქტის იმპორტირება. საქართველოს დღევანდელ პირობებში სასურსათო უსაფრთხოების ძირითადი ინდიკატორები საბაზისო პროდუქტების ჭრილში მოცემულია 1 ცხრილში.

საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო წარმოების შემცირება დაიწყო ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ. საბჭოთა პერიოდში სოფლის მეურნეობა სახელმწიფოს მიერ იყო სუფსიდირებული. დამოუკიდებელ საქართველოში სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა. წარმოიშვა ახალი რისკ-ფაქტორები: ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური არასტაბილურობა, სამოქალაქო ომი, რუსეთ-საქართველოს ომი, ტერიტორიების დაკარგვა, ლტოლვილების პრობლემა, ძველი სავაჭრო კავშირების მოშლა, საწვავზე და სასუქზე ფასების მკვეთრი ზრდა, ტექნიკის მოძველება, ნიადაგის ნაყოფიერების

ცხრილი 1

სასურსათო უსაფრთხოების ინდიკატორები

	2006 წელი				2012 წელი			
	წარმოება	იმპორტი	ექსპორტი	თვით-უზრუნველყოფა (%)	წარმოება	იმპორტი	ექსპორტი	თვით-უზრუნველყოფა %
ხორბალი (ათ.ტ)	70	798	38	8	81	970	176	9
სიმინდი (ათ.ტ)	217	42	28	94	267	23	23	100
კარტოფილი (ათ.ტ)	169	24	1	88	252	30	0	89
ბოსტნეული (ათ.ტ)	180	52	3	79	199	63	8	78
ყურძენი (ათ.ტ)	162	6	24*	112	144	1	32*	127
ხორცი (ათ.ტ)	84	32	0,9	73	42,6	77,5	0,8	36
მსხვილფეხა რ/პ ხორცი	33	8	0,1	81	21,3	89,9	0	61
ღორის ხორცი (ათ.ტ)	31	9	0,1	79	11,8	15,7	0,1	36
ცხვრის და თხის ხორცი (ათ.ტ)	8	0,1	0	99,1	1,5	0,3	0	93
ფრინველის ხორცი (ათ.ტ)	11	15	0,7	43	11,7	45,5	0,8	21
რძე და რძის პროდუქტები (ათ.ტ)	606	136	2	82	582	43	2	92
კვერცხი (მლნ. ცალი)	249	45	-	85	474	74	4	100

* ღვინო ყურძენზე გადაანგარიშებით
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

აპარატიული სექტორი

შემცირება, მიწის პრივატიზაციისას მსხვილი ფართობების დანაწევრება. ამ უკანასკნელმა, ჩვენი აზრით, დამანგრეველი გავლენა მოახდინა სოფლის მეურნეობაზე. მიწის პრივატიზაციამ დადებითი გავლენა ვერ მოახდინა წარმოების ზრდაზე. სოფლად დასაქმებულთა რაოდენობა 25 პროცენტიდან 52 პროცენტამდე გაიზარდა, თუმცა წარმოების მოცულობა კი არ გაზარდილა, არამედ შემცირდა. ოფიციალური სტატისტიკის ანალიზიდან ჩანს, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე სურსათის წარმოება 3-ჯერ შემცირდა. მაგალითად, მარცვლეულის საშუალოწლიური წარმოება 1990 წლის 666 ათასი ტონიდან 2012 წელს შემცირდა 406 ათას ტონამდე, ბოსტნეულის შესაბამისად - 528-დან 199 ათას ტონამდე, ხილის — 519-დან 158 ათ ტონამდე, ყურძნის — 619-დან 144 ათ ტონამდე, ჩაის ფოთლის - 501-დან 2, 6 ათ ტონამდე, ხორცის — 170-დან 42,6 ათ ტონამდე, რძის — 689-დან 589 ათ ტონამდე, კვერცხის — 659 მლნ ცალიდან 474 მლნ ცალამდე. ამ პერიოდში მნიშვნელოვნად შემცირდა ერთწლიანი და მრავალწლიანი კულტურების მოსავლიანობა, აგრეთვე მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვისა და ფრინველის სულადობა.

უნდა ითქვას, რომ საქართველოს ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში მიერთებამ, შეასუსტა ქვეყნის საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა, განსაკუთრებით ისეთი სტრატეგიული პროდუქტების წარმოებაში, როგორცაა ხორბალი, ხორცი და ხორცის პროდუქტები, რძე და რძის პროდუქტები. იმატა იმ პროდუქტების იმპორტმა, რომელიც სუბსიდირებულია უცხო სახელმწიფოების მიერ. ეროვნული აგროსექტორის განვითარებაში განსაკუთრებით ნეგატიური როლი შეასრულა რუსეთის ბაზრის დაკარგვამ.

სასურსათო უსაფრთხოების ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორია ქვეყნის მოსახლეობის სურსათით თვითუზრუნველყოფის დონის მაჩვენებელი. მსოფლიოში სურსათზე ყველაზე მაღალი 100 პროცენტის თვითუზრუნველყოფის დონე დამახასიათებელია აშშ და საფრანგეთისთვის, გერმანიაში და იტალიაში იგი შესაბამისად 93 და 78 პროცენტს შეადგენს. დადგენილ ზღვრულ სიდიდეზე სურსათის 10-15 პროცენტის იმპორტიც კი საფრთხეს უქმნის ქვეყნის ეკონომიკას. იგი იწვევს ადგილობრივი წარმოების განვითარების შევიწროებას და არაჯანსაღ კონკურენციას ადგილობრივ ბაზარზე. საფრთხის შემცველი იმპორტის თავიდან ასაცილებლად მრავალი ქვეყანა ზრდის სუბსიდიებს და სახელმწიფო დახმარებებს საკუთარი სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის. მაგალითად, იაპონიაში, სადაც ერთ მოსახლეზე გაანგარიშებით 100-ჯერ ნაკლები სახნავია, ვიდრე აშშ-სა და რუსეთში, მთლიანად უზრუნველყოფილია ქვეყნის მოსახლეობა მათთვის მნიშვნელოვანი და სტრატეგიული პროდუქტით — ბრინჯით. ამას სახელმწიფო აკეთებს მიუხედავად იმისა, რომ ბრინჯის საწარმოებლად დანახარჯები 7-ჯერ უფრო მეტია, ვიდრე მის ექსპორტიორ ქვეყნებში¹.

უკანასკნელ წლებში არაერთმა საერთაშორისო ორგა-

1 Ушачаев И.Г. Стратегические направления обеспечения продовольственной безопасности России. Журнал "экономика сельскохозяйственных предприятий", №5, с. 7-11.

ნიზაციამ (TASIS, IFAD, USAID), ექსპერტებმა და მკვლევარებმა შეისწავლა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ პერიოდში ქვეყნის აგრარული სექტორის განვითარების ორიენტირები ცალკეული კულტურების შეფარდებითი უპირატესობის კუთხით. მათი დასკვნები თითქმის იდენტურია და მდგომარეობს შემდეგში: საქართველოში ტრადიციულად გავრცელებული სოფლის მეურნეობის კულტურების (ხორბალი, სიმინდი, კარტოფილი, ვაზი, ხეხილი, ჩაი და სხვა) შეფარდებითი უპირატესობა შემოსავლიანობის კუთხით დაბალია, რის გამოც მიზანშეწონილია თხილის, სუნელების, გამშრალი ხილის, ბაღჩეულის, ბოსტნეულის, რძის, თევზისა და ხორცის პროდუქტების წარმოება. ამ მოსაზრებას საქართველოს დღევანდელ სინამდვილეში შექმნილი მდგომარეობიდან არ შეიძლება დავეთანხმოთ. ქვეყნის ცალკეული რეგიონები გამომდინარე მათი გეოგრაფიული და ბუნებრივ-კლიმატური პირობებიდან ტრადიციულად სპეციალიზებული არიან იმ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების წარმოებაზე, რომლებიც შეფარდებითი უპირატესობის პრინციპით სარგებლობენ ქვეყნის შიგნით. ამასთან, ქვეყნის სასურსათო და ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის პოზიციებიდან, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მიუხედავად საერთაშორისო დონეზე არაკონკურენტუნარიანობისა და მაღალი დანახარჯებისა, საქართველომ არ უნდა თქვას უარი შესაძლებლობის ფარგლებში ისეთი საბაზო პროდუქტის წარმოებაზე როგორცაა მარცვლეული (ხორბალი, სიმინდი და სხვა).

სასურსათო უსაფრთხოებაზე მოქმედი ფაქტორები და პირობები

დღეისათვის მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა, მათ შორის საქართველო, საკუთარი წარმოებით ვერ უზრუნველყოფს კვების ძირითადი პროდუქტებზე მოსახლეობის მოთხოვნილებას რიგი ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების (არახელსაყრელი კლიმატური პირობები, წარმოების დაბალი ტექნიკური დონე, სანედლეულო რესურსების შეზღუდულობა, არასწორი აგრარული პოლიტიკა და სხვა) გამო. სახელმწიფოსთვის კვების პროდუქტების იმპორტზე ორიენტაცია არასასურველი მოვლენაა, რადგან მან შეიძლება გამოიწვიოს ადგილობრივი წარმოების შენელება-ჩამორჩენა, გააძლიეროს სხვა ქვეყნებთან სავაჭრო დამოკიდებულობის დონე და შესაბამისად რისკის ქვეშ დააყენოს იმპორტის შეუფერხებელი განხორციელება. ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების კუთხით ყველაზე ოპტიმალურ ვარიანტად უნდა მივიჩნიოთ თვითუზრუნველყოფისა და იმპორტის გონივრული და პოლიტიკურად დასაბუთებული შეხამება ცალკეული პროდუქტების ჭრილში. სტრატეგიული დანიშნულების პროდუქტების წარმოებაში ზოგიერთ შემთხვევაში დასაშვებია შეფარდებითი უპირატესობის პრინციპის გაუთვალისწინებლობა. სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ზოგიერთი სტრატეგიული კვების პროდუქტის ჭრილში შეიძლება უფრო წინა პლანზე დადგეს ვიდრე დანახარჯების ეკონომია. საქართველოში სასურსათო უსაფრთხოებაზე მოქმე-

დი ნეგატიური ფაქტორებიდან განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

- სასოფლო-სამეურნეო კატეგორიების ნათესი ფართობების შემცირება. პოსტკომუნისტურ საქართველოში მნიშვნელოვნად შემცირდა სასოფლო-სამეურნეო კულტურების ნათესი ფართობები. საკუთრების ყველა ფორმის მეურნეობებში 1990 წელს ნათესი ფართობი შეადგენდა 701,9 ათას ჰა-ს, 2000 წელს — 610,8, ხოლო 2011 წელს — 218,0 ჰა-ს. უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში იგი 2,5-ჯერ შემცირდა.

- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვის პოლიტიკის არქონა. საქართველო მცირემიწიან ქვეყანათა რიცხვს განეკუთვნება. სულ მეურნეობათა სარგებლობაში არსებული მიწის ფართობი შეადგენს 886 766 ჰა (94,7%) და არასასოფლო-სამეურნეო მიწაზე — 47 057 ჰა (5,3%). სასოფლო-სამეურნეო მიწის 56,2 პროცენტი არის სახნავი, 11,9 % — მრავალწლიანი ნარგავების, 31,8 % — სათიბ-სადოვრები. სახნავი მიწის 82,2 % მოდის ერთწლიან ნათეს კულტურებზე, 1,7% შეადგენს ნასვენ მიწას, ხოლო 15,4 % — დროებით დაუმუშავებელია. მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული მიწის სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება: 36,9 % - ხეხილის ბაღები, 0,7 % — კენკროვანები, 37,3 % — ვენახები, 8,7 % — ციტრუსოვანი კულტურები, 11,5 % — ჩაის პლანტაციები, 4,8 % — სხვა მრავალწლიანი ნარგავები¹.

- სასოფლო-სამეურნეო მიწების არაგონივრული მართვა. 2004 წლიდან განხორციელებული სწრაფი პრივატიზაციის პოლიტიკის პირობებში სასოფლო-სამეურნეო მიწის გარკვეულ ნაწილი (ოფიციალური სტატისტიკა არ არსებობს) მინიმალურ ფასებში დაისაკუთრეს სახელმწიფო სტრუქტურებში დასაქმებულმა მოხელეებმა და მათთან დაახლოებულმა ბიზნეს-წრეებმა. მათმა ნაწილმა მიწები “დასვენეს” და შემდეგ მნიშვნელოვნად მაღალ ფასებში გაყიდეს ძირითადად უცხოელებზე. ამ უკანასკნელებმა თავის მხრივ დაიწყეს მიწით ვაჭრობა. მიწა გახდა ბიზნესის წყარო, ისე რომ არ ხდებოდა მათი დამუშავება. ყოველივე ამან უარყოფითად იმოქმედა ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემის გადაწყვეტაზე. აღნიშნული მდგომარეობა იმითაა გამოწვეული, რომ ქვეყნის ხელისუფლებას არ გააჩნდა მიწის მართვის პოლიტიკა. მიწის კანონების მიღება ხდებოდა უცხოურ პრაქტიკის მექანიკური გადმოტანით ქვეყნის გეოგრაფიული, ბუნებრივი, დემოგრაფიული, სოციალური და ისტორიული ტრადიციების გათვალისწინების გარეშე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ახალმა ხელისუფლებამ მიწის კოდექსში შეიტანა ცვლილებები და უცხოელებზე მიწის გასხვისებაზე დააწესა მორატორიუმი 2015 წლამდე. როგორც ჩანს, ეს საკითხი უფრო გონივრულ დარეგულირებას საჭიროებს, რადგან მიღებული გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებს.

- აგრარული სექტორის კონსერვატორული ბუნება. რეალური სექტორის სვა დარგებთან შედარებით აგრარულ სექტორს ახასიათებს ინერციულობა. იგი დამოკიდებულია ნიადაგურ-კლიმატურ პირობებზე, ხასიათდება

ტექნიკურ-ტექნოლოგიური ჩამორჩენილობით, დაბალი ინვესტიციური მიმზიდველობით, მიწათმოქმედების სუსტი ენერგოშეიარაღებით. აღნიშნული ფაქტორები განსაკუთრებით გამოკვეთილი იყო საბჭოურ პერიოდში, რაც შემკვიდრებით გადმოყვა საბაზრო ეკონომიკას. გარდა ამისა, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და მათ შორის საქართველოშიც მიმდინარე კატაკლიზურმა მოვლენებმა ყველაზე მეტად აგრარული სექტორი დააზარალა. ბუნებრივი სტიქიური მოვლენების გახშირება, პოლიტიკური და სოციალური დაძაბულობების გადრმავება არსებით ნეგატიურ გავლენას ახდენენ აგრარული სექტორის განვითარებაზე.

- საქართველოსთან შედარებით მის მოსაზღვრე ქვეყნებში სასოფლო-სამეურნეო წარმოების უფრო მაღალი ტემპებით განვითარება. ამ ქვეყნებთან საქართველოს მჭიდრო სავაჭრო კავშირები აქვს, ხოლო მათგან იმპორტირებულ იაფ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციას ადგილობრივი ანალოგიური საქონელი კონკურენციას ვერ უწევს. მაგალითად, აზერბაიჯანში სოფლის მეურნეობის საშუალოწლიური ზრდის ტემპი 2000-2012 წლებში შეადგენდა 5,4 %, მთლიან შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი — 6 პროცენტს, დარგში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 36%. სახელმწიფოს მხრიდან ხდება სუბსიდიების გაცემა, რომლის მოცულობაც ყოველწლიურად იზრდება. ფერმერები გათავისუფლებულები არიან გადასახადებისაგან (გარდა მიწის გადასახადისა), მარცვლეულით დათესილ ყოველ ათას ჰა-ზე გაიცემა ფულადი სუბსიდიაც, რაც ამცირებს იმპორტის მოცულობას, მათზე საწვავი 50 პროცენტისანი, ხოლო სასუქი 50-70 პროცენტისანი ფასდაკლებით იყიდება².

სომხეთში სოფლის მეურნეობის ზრდის საშუალოწლიური ტემპი 3 პროცენტს შეადგენს. ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების დონე 60-65 პროცენტის ფარგლებშია. სოფლის მეურნეობა გამოცხადებულია ქვეყნის ეკონომიკის პრიორიტეტულ მიმართულებად, მასში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 45 პროცენტი, მაშინ როდესაც სოფლად ცხოვრობს ქვეყნის მოსახლეობის 36 პროცენტი. მთლიანი შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი 20 პროცენტზე მეტია³.

თურქეთის ეკონომიკა, მათ შორის, სოფლის მეურნეობა სწრაფი ტემპებით ვითარდება. 2012 წლისთვის ქვეყანა სოფლის მეურნეობის ზრდის ტემპებით ევროპაში პირველ, ხოლო მსოფლიოში მე-7 ადგილზე გავიდა. სოფლის მეურნეობაზე მოდის მთლიანი შიდა პროდუქტის 12 პროცენტი. თურქეთი ხორბლის მწარმოებელ ქვეყნებში მე-10 ადგილს იკავებს⁴.

რუსეთის სოფლის მეურნეობა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ სერიოზულ კრიზისს განიცდიდა. თუმცა, ამ ბოლო პერიოდში იგი საშუალოწლიურად 3-4 პროცენტით იზრდება. მთლიან შიდა პროდუქტში მისი

2 <http://www.vestikavkaza.ru/news/Za-10-let-eksport-selkhozproduksii-Azerbaydzhana-uvelichilsya-bolee-chem-v-5-raz.html>

3 http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=72162

4 <http://umma.ua/ru/news/world/2013/01/14/17107>

1 საქართველოს 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერა, თბილისი, 2005.

წილი 5-6 პროცენტს შეადგენს. დარგში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 10 პროცენტი. სოფლად ცხოვრობს ქვეყნის მოსახლეობის 27%. ხორბლის წარმოების მოცულობით ჩინეთის, ინდოეთის და აშშ-ს შემდეგ მსოფლიოში მე-4 ადგილზეა (წლიურად 40-45 მლნ ტონა)¹.

• **დაკრედიტებასთან და დაზღვევასთან დაკავშირებული პრობლემები.** კომერციული ბანკები თავს არიდებენ სოფლის მეურნეობის დაკრედიტებას მაღალი რისკების გამო. მთელი დაკრედიტების მხოლოდ 2%-მდე მოდის ამ დარგზე. რაც შეეხება დაზღვევას, ეს მექანიზმი საერთოდ არაა დანერგილი სოფლის მეურნეობაში, რის გამოც მთელი სიმძიმე სახელმწიფო ბიუჯეტს დააწვა (გამონაკლისია კახეთის რეგიონში 2012 წელს მომხდარი სტიქიური უბედურება, რომლის 100 მლნ ლარიანი ზარალი ანაზღაურებულ იქნა კერძო პირის მიერ).

სოფლის მეურნეობისა და სასურსათო უსაფრთხოების გაუარესების ეტაპები

საქართველოში სოფლის მეურნეობის განვითარებაში შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე ერთმანეთისაგან განსხვავებული ეტაპი. დღევანდელი სოფლის მეურნეობა ძირითადად სათავეს იღებს საბჭოური ეპოქის დასასრულის პერიოდიდან.

პირველი ეტაპი. საბჭოთა პერიოდში საქართველოს აგრარულ სექტორში ხელოვნურად ჩამოყალიბებული არაოპტიმალური დარგობრივი სტრუქტურა. აღნიშნულ პერიოდში დირექტიული გადაწყვეტილებების საფუძველზე ძირითადი აქცენტი აღებული იყო ქვეყნის ბუნებრივი პირობების შესაბამისი ტექნიკური კულტურების (ჩაი, ხილი, ციტრუსები, ეთერზეთები) განვითარებაზე, ხოლო კვების სტრატეგიული პროდუქტების დიდი ნაწილი შემოიტანებოდა სხვა რეგიონებიდან. საბჭოთა მმართველობის პერიოდში სოფლის მეურნეობის წარმოება გაიზარდა 10-ჯერ. საქართველო ერთ-ერთი მოწინავე იყო ამ სფეროში, 1980-იან წლებამდე დარგში წარმოების მოცულობა ყოველწლიურად 10%-ით იზრდებოდა. სოფლის მეურნეობის ექსპორტი იმპორტს 70%-ით აჭარბებდა. სექტორში დაახლოებით 700 000 ადამიანი იყო დასაქმებული, რაც შეადგენდა მთლიანი სამუშაო ძალის 25%-ს. კვების გადამამუშავებელ მრეწველობაში რამდენიმე ათეული ათასი ადამიანი იყო დასაქმებული².

საბჭოთა პერიოდში სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ფართობი შეადგენდა 3.2 მლნ ჰა-ს, მათ შორის იყო სახნავი-0,8, სათიბი-0,2, და საძოვრები-1,9 მლნ ჰა. მარცვლეული ითესებოდა 270 ათას ჰა-ზე, ტექნიკური კულტურები დაახლოებით 40, კარტოფილი, ბოსტნეული და ბაღჩეული 80 და სასილოსე კულტურები 360 ათას ჰა-ზე.

მარცვლეულის საშუალოწლიური დამზადება შეად-

1 http://www.id-marketing.ru/goods/obzor_selskogo_hozjajstva_v_2012_godu.htm

2 <http://www.google.ge/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CEEQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.nrp.ge%2Fimages%2Fdoc%2F%2Fsoveli.docx&ei=wPyFUrCiDImc4wSGi4DYCg&usq=AFQjCNHmu8MlsoYidzxEXRNjstKDPsVXA&bvm=bv.56643336,d.bGE>

გენდა 600-700 ათას ტონას, ბოსტნეულის-500-600 ათას ტონას, შაქრის ჭარხლის-100-120 ათას ტონას, კარტოფილის-351-400 ათას ტონას, ხილისა და ხილკენკროვანის-600-700 ათას ტონას, ყურძნის-700-800 ათას ტონას, ციტრუსების-150-200 ათას ტონას, ჩაის-500-600 ათას ტონას. ყოველწლიურად ირწყვებოდა 400-450 ათასი ჰა მიწა, დაშრობილი მიწა შეადგენდა 160 ათას ჰა-ს.

საკმაოდ მაღალ დონეზე იყო განვითარებული მეცხოველეობა. მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის რაოდენობა შეადგენდა 1,5-1,6 მლნ თავს, ცხვარი და თხა-1,8-2,0 მლნ თავს, ფრინველი-20-23 მლნ ფრთას, ხორცის დამზადება — 170-180 ათას ტონას, რძის-700-750 ათას ტონას, კვერცხის-800-900 მლნ ცალს, შაქრის-50-55 ათას ტონას, მცენარეული ზეთის-12-14 ათას ტონას, კონსერვების-700-750 მლნ პირობით ერთეულს³.

მეორე ეტაპი მოიცავს ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენიდან ვარდების რევოლუციამდე პერიოდს. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენისა და საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ ქვეყნის სოფლის მეურნეობის დარგმა არსებითი ხასიათის ცვლილებები განიცადა და სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემა მნიშვნელოვნად გამწვავდა. აღნიშნული გარდამავალი პერიოდი შეიძლება დახასიათდეს, როგორც სოფლის მეურნეობის ნგრევის ეტაპი. ამ პერიოდში ადგილი ჰქონდა ეთნოკონფლიქტებს, ეკონომიკის მოშლას, ტრადიციული ეკონომიკური კავშირების რღვევას, მრეწველობის, ტრანსპორტის და სხვა რეალური სექტორის დარგების მოშლას და შესაბამისად სოფლის მეურნეობის განვითარების ტემპის მნიშვნელოვნად შემცირებას. ამ პერიოდში განადგურდა სოფლის მეურნეობის ტექნიკა, პროდუქციის შესანახი სამაცივრო და გადამამუშავებელი მანქანა-დანადგარები. აღსანიშნავია, რომ თითქმის მთლიანად მოიშალა საბჭოთა პერიოდში პრიორიტეტულად მიჩნეული ისეთი დარგები როგორცაა მეჩაიეობა, მეთამბაქოეობა და მეაბრუმეობა.. მაგალითად, 2000 წელს წარმოებულ იქნა 24 ათასი ტონა ჩაის ფოთოლი, მაშინ როდესაც 1980 წელს მისი წარმოება შეადგენდა 502 ათას ტონას, თამბაქოს წარმოებამ კი შესაბამისად შეადგინა 17,7 და 1,9 ათასი ტონა.

ამ ეტაპზე სოფლის მეურნეობის შიდადარგობრივი სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა და იგი საბაზრო ურთიერთობათა მოთხოვნებს დაექვემდებარა, რომელსაც საფუძვლად უდევს აგრარული სექტორის შეფარდებითი უპირატესობის პრინციპი. შედეგად ამისა ზოგიერთმა მრავალსაუკუნოვანმა ტრადიციულმა სასოფლო-სამეურნეო კულტურამ უკანა პლანზე გადაიწია და მათ ჩაენაცვლა ახალი კულტურები, რომლებიც არ შედიან სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფელ საბაზო პროდუქტთა ჩამონათვალში. ასეთებია კივი, ატამი, თხილი, ზეთისხილი და სხვა პროდუქტები, რომლებიც საბაზრო პრინციპებიდან გამომდინარე შეიძლება მომგებიანი იყოს, მაგრამ ისინი არ წარმოადგენენ ადამიანის კვებისათვის საბაზისო, ყოველდღიურ სტრატეგიულ პროდუქტებს.

3 საბჭოთა საქართველოს ეკონომიკა, მიღწევები, პრობლემები, პერსპექტივები, თბ., 1975, გვ. 84-115; 376-412.

როდესაც საუბარია ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებაზე და მათ შორის სასურსათო უსაფრთხოებაზე, მხოლოდ შეფარდებითი უპირატესობის პრინციპით ხელმძღვანელობა დაუშვებელია. ბაზარი, რა თქმა უნდა, ორიენტირებულია მხოლოდ მოგებაზე და ყურადღების მიღმა ტოვებს ეროვნულ სახელმწიფო ინტერესებს.

მესამე ეტაპი მოიცავს ვარდების რევოლუციით მოსული ხელისუფლების პერიოდს (2003-2012 წ.წ.), რომელიც შეიძლება დახასიათდეს სოფლის მეურნეობაზე სახელმწიფოებრივი ზრუნვისა და მხარდაჭერის შემცირების პერიოდად. ამ ეტაპზე თეორიულად სოფლის მეურნეობა ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების პირველ სამეულში (ტურიზმსა და ინფრასტრუქტურასთან ერთად) მოიაზრებოდა, თუმცა პრაქტიკულად მისი განვითარების კუთხით მნიშვნელოვანი ღონისძიებები არ განხორციელებულა. წინა ეტაპთან შედარებით სურსათის წარმოება თითქმის 2-ჯერ შემცირდა, გაუარესდა სოფლის მეურნეობის შიდადარგობრივი სტრუქტურა, დარგის განვითარებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებები და უცხოური პირდაპირი ინვესტიციები მთლიანი ინვესტიციების 1-1,5 პროცენტს არ აღემატებოდა. მნიშვნელოვნად შემცირდა ნათესი ფართობები, მემცენარეობისა და მეცხოველეობის პროდუქციის წარმოება, ზოგიერთი კულტურის მოსავლიანობა. ყოველივე ამან გამოიწვია სტრატეგიული სურსათის თვითუზრუნველყოფის კოეფიციენტის შემცირება. მაგალითად, ოფიციალური სტატისტიკით ხორბლის თვითუზრუნველყოფის კოეფიციენტი 24 პროცენტიდან დაეცა 9 პროცენტამდე, რის გამოც მისი იმპორტი თითქმის 10-ჯერ გაიზარდა. 2004-2012 წლებში სასურსათო პროდუქციის იმპორტი დაახლოებით 6-ჯერ გაიზარდა, ხოლო ექსპორტი მხოლოდ 3-ჯერ. ქვეყნის მოსახლეობის მიერ მოხმარებული სურსათის დაახლოებით 80 პროცენტი იმპორტირებულია. 2012 წელს საქონლის რეგისტრირებულ იმპორტში საკვები პროდუქტების წილმა 12,8 პროცენტი შეადგინა. აქედან 23,9 პროცენტი მოდის ხორბალზე. ამ წელს წინა წელთან შედარებით ხორბლის იმპორტი 30,2 პროცენტით გაიზარდა. სურსათის იმპორტში საკმაოდ დიდი წილი (12,3%) მოდის ხორცზე და ხორცის პროდუქტებზე, შემდეგი პოზიცია უკავია შაქარს და მისგან დამზადებულ ნაწარმს (10,5%), თამბაქოს და ალკოჰოლური ნაწარმის იმპორტს (2,2%). 2012 წელს სოფლის მეურნეობის წილი მთლიან შიგა პროდუქტში 8,1 პროცენტს შეადგენდა, მაშინ როდესაც სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 54 პროცენტი. საყურადღებოა, რომ სოფლად მცხოვრებთა 64 პროცენტი საარსებო მინიმუმის ზღვარზე და ქვემოთ იმყოფება, ხოლო 23 პროცენტი უკიდურეს სიღარიბეში ცხოვრობს¹.

ამ ეტაპზე სოფლის მეურნეობაში სერიოზული ინვესტიციები არ განხორციელებულა. ერთადერთი ერთჯერადი დახმარება ფერმერებისთვის მდგომარეობდა ძირითადად არჩევნების პერიოდში გლეხებისთვის მიწის მოსახნავად საწვავის გამოყოფასა და შხამქიმიმიკატების და სასუქების მიწოდებაში. ქვეყნის აგრო-სასურსათო

სექტორის განვითარებაზე ნეგატიური გავლენა იქონია რუსეთის ემბარგომ. 2005-2006 წლებში აიკრძალა ხილისა და ბოსტნეულის, ღვინისა და მინერალური წყლების ექსპორტი რუსეთში, რამაც დიდი ზიანი მიაყენა ქვეყნის ეკონომიკას. პოპულისტური პროგრამები “იაფი კრედიტი”, “ბურების ჩამოსახლება” და სხვ. არაეფექტიანი აღმოჩნდა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ ეტაპზე შესუსტდა სოფლის მეურნეობის სახელმწიფოებრივი რეგულირების სისტემა. დარგის უმაღლესი მენეჯმენტი ჩაება პოლიტიკურ პიარ კამპანიებში, შექმნა ინოვაციური ტექნოლოგიების დანერგვის ილუზია. ამის მაგალითებად შეიძლება დასახელდეს სიმინდის ამერიკული ჯიშის დამალებითი გავრცელება, რომელმაც დიდი ზიანი მიაყენა მესიმინდეებს, აგრეთვე ნიანგებისა და ბაყაყების მოშენების მცდელობა, რომლებიც მარცხით დამთავრდა. სოფლის მეურნეობა სერიოზულად დააზარალა ქვეყნის საზღვრებზე ფიტო-სანიტარული კონტროლის სისტემის არაგონივრულმა გაუქმებამ. ქათმის გრიპმა, ღორის ჭირმა, ამერიკულმა პეპელამ, კალიების შემოსევამ და სხვა პარაზიტულმა დავაადებებმა სერიოზული ზარალი მიაყენა სოფლის მეურნეობის დარგს.

სასურსათო უსაფრთხოებაზე ნეგატიური გავლენა იქონია 2010 წელს მიღებულმა კანონმა “სახელმწიფო ქონების შესახებ”, რითაც გაუქმდა 2005 წელს მიღებული კანონი “სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ”. ახალი კანონის თანახმად შეიზღუდა ან გაუქმდა ადგილობრივი მოსახლეობისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზაციის კუთხით ადრე დადგენილი შეღავათები.

შეიძლება ითქვას, რომ ამ ეტაპზე სოფლის მეურნეობა მოკლებული იყო სახელმწიფო მზრუნველობას და მხარდაჭერას. სოფლის მეურნეობა მხოლოდ თეორიულად იყო აღიარებული პრიორიტეტულ მიმართულებად, ხოლო პრაქტიკულად მისი აღმავლობის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ღონისძიებები არ გატარებულა. ამ ეტაპზე საბოლოოდ განადგურდა სოფლის მეურნეობის ტრადიციული დარგი-მეჩაიეობა, რომელიც მრავალი ათეული წლის განმავლობაში საექსპორტო დარგებს შორის ლიდერის ადგილს ინარჩუნებდა. სახელმწიფოს მხრიდან უკონტროლობის გამო ჩაის პლანტაციები გავლურდა, ჩაის ფართობების დიდი ნაწილი უკანონოდ იქნა მითვისებული მოსახლეობის მიერ, ნაწილი გასხვისდა უცხოელებზე და მიმართულება შეეცვალა, პლანტაციების უნიკალური ქარსაფარი ზოლები მოიჭრა, ხოლო სარწყავი სისტემის მიწები ჯართად გაიყიდა, საიდანაც სახელმწიფოს არ მიუღია არანაირი შემოსავალი, ხოლო ქონების უკანონოს მიმთვისებლებზე პასუხი არავის მოუთხოვია. ასეთივე ბედი ეწვია ქვეყნის ტრადიციულ დარგს-მეაბრუშუმეობას.

ამრიგად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ზემოხსენებულ მეორე და მესამე ეტაპებზე ადგილი ჰქონდა სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ტემპების მნიშვნელოვან ვარდნას და შესაბამისად ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების გაუარესებას.

მეოთხე ეტაპს აგროსამრეწველო სექტორის განვი-

1 საარჩევნო პროგრამა, საარჩევნო ბლოკი "ბიძინა ივანიშვილი - ქართული ოცნება", თბილისი, 2012.

თარებაში საფუძველი ჩაეყარა 2012 წლის ოქტომბერში პარლამენტის არჩევნების შემდეგ. ახალმა ხელისუფლებამ სოფლის მეურნეობა გამოაცხადა პრიორიტეტულ დარგად და დასახა მთელი რიგი ღონისძიებები მისი აღორძინებისა და განვითარებისთვის.

დაფუძნდა სოფლისა და სოფლის მეურნეობის განვითარების ფონდი, “მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტისა” და “შეღავათიანი აგროკრედიტის პროექტის” განსახორციელებლად. შემუშავდა 3 სახის საკრედიტო პროდუქტი: 6 თვიანი უპროცენტო სასაქონლო კრედიტი (განვადება) მცირე ფერმერებისთვის 5 000 ლარამდე, უზრუნველყოფის გარეშე; საშუალო და დიდი ფერმერების შეღავათიანი კრედიტით უზრუნველყოფა 5 000-დან 100 000 ლარამდე, წლიური – არაუმეტეს 7-8%-სა; სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების დაფინანსება -გრძელვადიანი და მოქნილი კრედიტი, არაუმეტეს 600 000 აშშ დოლარისა, საშუალოდ – წლიური 3%.

შემუშავდა და განხორციელდა ახალი პროგრამა (190 მლნ ლარი), რომელიც ითვალისწინებდა 640 ათასი მცირემიწიანი ფერმერისა და გლეხისთვის ხვნისა და მიწის სხვა სამუშაოებს. გლეხებს მიეცათ სასოფლო-სამეურნეო ინვენტარის, თესლის და სასუქის შეძენის საშუალება. ამ სამუშაოების ჩასატარებლად 610 ათას კაცს, რომელიც 0,25 და 1,25 ჰა მიწას ფლობს დაურიგდა ვაუჩერები. დაგეგმილია სოფლის მეურნეობის მინიმუმ 60-მდე გადამამუშავებელი საწარმოს გახსნა. გადამამუშავებელი საწარმოს ასაშენებლად მსურველს შეუძლია სესხად აიღოს 1 მლნ ლარამდე.

შემენილია ახალი, 3 მლნ 600 ათასი ლარის ღირებულების სამელიორაციო ტექნიკა. დაიწყო 50-მდე სარწყავი არხის აღდგენა. მუშავდება სხვადასხვა მიზნობრივი პროგრამები მემცენარეობის, მეცხოველეობის, გადამამუშავებელი ინფრასტრუქტურისა და სურსათის უვნებლობის მიმართულებით. დაიწყო სამუშაოები ქართული ენდემური ჯიშების გადარჩენის, ქართული ხორბლის წარმოების ზრდისა და ვაზისა და ხეხილის სანერგე მეურნეობების ჩამოყალიბების კუთხით¹.

2013 წელს შეღავათიანი კრედიტების პროექტს დაემატა ახალი 50 მილიონიანი კომპონენტი მეღვინეობისათვის. ამ პროექტის ფარგლებში მეღვინეებს შეუძლიათ 25 თვიანი შეღავათიანი, 12-15 პროცენტის კრედიტის აღება, საიდანაც 9 პროცენტს სახელმწიფო დაფარავს. ამავე დროს დაიწყო მეწარმეთა სუბსიდირები პროცესი. კერძოდ, ღვინის კომპანიებს, რომლებიც მწიფის გარკვეულ ჯიშებზე (რქაწითელი, კახური მწვანე და საფერავი) გადაიხდიან 1 კვ-ზე ერთ ლარზე მეტს მიღებენ სუბსიდიას.

2013 წელს საქართველოს მთავრობის ძალისხმევით გაიხსნა რუსეთის ბაზარი. პირველ ეტაპზე განახლდა ქართული ღვინის და მინერალური წყლების ექსპორტი, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს პროდუქციის ხარისხის ამაღლებას და ქვეყნის უარყოფითი სავაჭრო ბალანსის გაჯანსაღებას.

1 <http://www.ambioni.ge/soffis-meurneobis-1-miliardiani-fondi>

2013 წელს ქვეყნის პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა კანონი “სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ”, რომლის თანახმად კერძო სამართლის არაკომერციული, არასამეწარმეო იურიდიული პირები გაერთიანებული ფერმერებს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის სტატუსს მიანიჭებს. მათი საქმიანობის მიზანია სოფლის მეურნეობის პროდუქტების წარმოება, გადამამუშავება, დაფასოება და რეალიზაცია. კოოპერატივში ჩართული წვრილი ფერმერები სარგებლობენ გარკვეული შეღავათებით: მათი ქონება 2017 წლის 1 იანვრამდე გათავისუფლებულია ქონების გადასახადისგან, შემოსავალი არ იბეგრება მოგების გადასახადით, გრანტის მიღების შემთხვევაში ფინანსური რესურსი არ იბეგრება.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შექმნა მნიშვნელოვანი მოვლენაა ქვეყნის აგრარულ სექტორში. დღეისათვის საქართველოში 700 ათასამდე სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთია, რომელთა შორის 99 პროცენტი საოჯახო ფერმას წარმოადგენს. ფერმები მეტისმეტად დანაწევრებულია. ფერმერთა 93 პროცენტს 2 ჰა-ზე ნაკლები მიწა აქვთ. ასეთ მცირეკონტურებიან მიწაზე მაღალი დანახარჯების გამო სამეურნეო საქმიანობა არარენტაბელურია.

დღეისათვის სოფლის მეურნეობის განვითარების კუთხით აღებული კურსის გადრმავება და მისი პრაქტიკული რეალიზაცია უახლოეს პერიოდში უზრუნველყოფს სერიოზულ გარღვევას მოცემულ დარგში და შესაბამისად სასურსათო უსაფრთხოების განმტკიცებასა და განვითარებას.

დასკვნები და რეკომენდაციები

უახლოეს პერიოდში საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოების განმტკიცებისა და აგრარული სექტორის სწრაფი განვითარების მიზნით გასატარებელ ძირითად ღონისძიებებს შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

- უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემამ შესაბამისი ასახვა ჰპოვოს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში და იგი ორგანულ შესაბამისობაში იქნას მოყვანილი მის სხვა კომპონენტებთან.

- უნდა შემუშავდეს საქართველოს სასურსათო უსაფრთხოების დოქტრინა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება გაწერილი ქვეყნის მოსახლეობის კვების პროდუქტებით უზრუნველყოფის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებები, მიზნები და ამოცანები.

- საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ სხვა სამინისტროებთან და უწყებებთან ერთად უნდა შეიმუშაოს ქვეყნის სოფლის მეურნეობის განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგია, რომელიც ორიენტირებული იქნება ტრადიციული და საბაზო სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების სწრაფ ზრდაზე, აგროსამრეწველო სექტორის ინტენსიურ განვითარებაზე, დარგში თანამედროვე სამეცნიერო-ტექნიკური მიღწევებისა და უახლოესი ტექნოლოგიების დანერგვაზე. ზემოხსენებული სტრატეგიის საფუძველზე უნდა შემუ-

შავდეს და დამტკიცდეს მთავრობის დონეზე სამოქმედო პროგრამა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება გაწერილი დარგის განვითარებისთვის საჭირო პრიორიტეტული სამუშაოები და ღონისძიებები, მათი შემსრულებლები, შესრულების ვადები და ფინანსური უზრუნველყოფის წყაროები. პროგრამის შესრულების მიმდინარეობაზე უნდა განხორციელდეს მკაცრი მონიტორინგი.

- სოფლის მეურნეობის დარგის განვითარება და სასურსათო უსაფრთხოების ავტონომიურ რეჟიმში განხილვა სასურველ შედეგს არ მოგვცემს. თანამედროვე გლობალიზაციის პირობებში საჭიროა მისი წარმოება-გასაღების ერთიან ჯაჭვში ფოკუსირება. დარგის განვითარების სტრატეგია ორგანულად უნდა იქნას დაკავშირებული ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ერთიან სტრატეგიასთან, განსაკუთრებით კი მისი აგროსამრეწველო სექტორის, ტურიზმის, ინფრასტრუქტურის, საგარე-სავაჭრო კავშირებისა და სხვა სფეროების განვითარების გრძელვადიან ორიენტირებთან.

- განვითარებული ქვეყნების მსგავსად საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს სასურსათო უსაფრთხოების სტრატეგია, რომელიც ორიენტირებული იქნება მოსახლეობის კვების პროდუქტების საერთაშორისო ნორმატივებითა და ოპტიმალური რაციონით უზრუნველყოფაზე, სტრატეგიული სურსათის ადგილობრივი წარმოების მოცულობის მკვეთრ ზრდაზე სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერით.

- მეცნიერების, ექსპერტებისა და სამთავრობო სტრუქტურების მიერ უნდა დადგინდეს სტრატეგიული კვების პროდუქტების ცალკეული სახეობების ჭრილში ზღვრული მაჩვენებლები, რომლითაც შესაძლებელი გახდება სასურსათო უსაფრთხოების მიღწევა და განმტკიცება.

- სასოფლო-სამეურნეო წარმოების სტიმულირებისა და საშინაო ბაზრის გაფართოების მიზნით სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს ეკონომიკური მექანიზმები ადგილზე წარმოებული სურსათზე სახელმწიფო შეკვეთების უზრუნველსაყოფად. ჯარი, ციხეები, სახელმწიფო კმაყოფაზე მყოფი სხვა დაწესებულებები მთლიანად ადგილობრივი წარმოების სურსათით უნდა იქნას უზრუნველყოფილი.

- იმის გამო, რომ კომერციული ბანკები მაღალი რისკების გამო თავს არიდებენ სასოფლო-სამეურნეო სექტორზე კრედიტების გაცემას, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია აგრარული ბანკის შექმნა, რომელიც შედევითიან რეჟიმში მოემსახურება ამ დარგს. ასევე, საჭიროა საბიუჯეტო კრედიტების გაცემის გონივრული მექანიზმის ორგანიზაცია და ამ საქმეში სპეციალიზებული ბანკის ჩართვა. ასეთი ბანკის საქმიანობა უნდა იქნას მიმართული იმ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების დაკრედიტებისკენ, რომლებიც შეიქმნება ახლად მიღებული კანონის შესაბამისად. ბანკმა კოოპერატივებზე კრედიტი უნდა გასცეს საშუალო საბანკო პროცენტზე დაბალი სიდიდით, ხოლო საპროცენტო დანაკარგების სუბსიდირება უნდა განახორციელოს სახელმწიფო ბიუჯეტმა.

- სტრატეგიული პროდუქტების (მარცვლეული, მეცხოველეობის პროდუქტები, ზოგიერთი საექსპორტო პროდუქტი) წარმოებისათვის, მსგავსად სხვა ქვეყნებისა, გამართლებულია საბიუჯეტო სუბსიდიების გამოყენება.

- სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნის პარალელურად საჭიროა მათი საგადასახადო და ფინანსური წახალისების მექანიზმების შემუშავება, რადგან კოოპერატივების შექმნის შემთხვევაში მცირე ზომის ფერმერებს ადრე არსებული შედეგათები უუქმდებათ. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საშემოსავლო და დამატებული ღირებულების გადასახადის დიფერენცირებული შედეგათიანი რეჟიმის გამოყენება იმ იურიდიულ პირებზე, რომლებიც დარგში განახორციელებენ მსხვილ ინვესტიციებს (1 მლნ ლარზე მეტს), ასევე მოგების გადასახადიდან მათი გათავისუფლება პირველ საწყის წლებში. ასეთივე პრეფერენციული რეჟიმი უნდა გავრცელდეს, იმ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტის გადამამუშავებელ საწარმოებზე, რომლებიც დაფუძნდებიან ადგილობრივი მეწარმეების მიერ.

- სახელმწიფოს განსაკუთრებული მზრუნველობის საგანი უნდა გახდეს აგრარულ სექტორში მსოფლიო მეცნიერულ-ტექნიკური და ტექნოლოგიური მიღწევების დანერგვისადმი ხელშეწყობა. ამ მიზნით რადიკალურ ტრანსფორმაციას საჭიროებს მაღალკვალიფიციური აგრონომების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემა, აგრეთვე სოფლის მეურნეობის აკადემიისა და დარგის სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტების განვითარება.

ქვეყანას სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ექსტენსიური განვითარების დიდი რეზერვი გააჩნია. დამატებით შესაძლებელია 100-120 ათასი ჰა მიწის დამუშავება, მათ შორის 90 ათასი ჰა სახნავის და 30 ათასი ჰა მრავალწლიანი ნარგავების. აგრარული სექტორის ექსტენსიური განვითარების შედეგიანობა დამოკიდებულია მის ინტენსიური ფაქტორების ამოქმედებასთან: სარწყავი სისტემების მშენებლობა და რეაბილიტაცია, მელიორაციული ღონისძიებების გატარება, სასოფლო-სამეურნეო კულტურების ახალი ჯიშების გამოყვანა და გაშენება, პირუტყვის პროდუქტიულობის ზრდა ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებით და სხვა ინოვაციური ღონისძიებების გატარება.

საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ოპტიმალური მართვის, უახლესი ტექნოლოგიებისა და გონივრული აგრარული პოლიტიკის გამოყენების პირობებში, ჩვენი ექსპერტული გაანგარიშებით, შესაძლებელია წარმოებულ იქნას 1-1,3 მილიონამდე ტონა მარცვლეული, 800-900 ათასი ტონა ყურძენი, 200-250 ათასი ტონა ციტრუსი, 700-800 ათასი ტონა კარტოფილი, 250-300 ათასი ტონა ჭარხალი, 800-900 ათასი ტონა ხილი, 800-900 ათასი ტონა ბოსტნეული, 200-300 ათასი ტონა თევზი, 1-1.5 მილიონი ცალი კვერცხი. აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანას გააჩნია კვების საბაზისო პროდუქტებით (გარდა ხორბლისა) თვითუზრუნველყოფისა და შესაბამისად სასურსათო უსაფრთხოების მიღწევის დიდი პოტენციალი.

მინის კადასტრი და მინის მართვა

კადასტრი საინფორმაციო სისტემაა, რომელიც ორი ნაწილისაგან შედგება: რუკების ან გეგმების რიგისგან, რომლებიც ტექსტურ ჩანაწერებთან ერთად, მინის ყველა ატრიბუტის აღწერით გვიჩვენებენ თითოეული ნაკვეთის ზომასა და ადგილმდებარეობას. იგი მინის რეგისტრაციის სისტემისგან იმით განსხვავდება, რომ ეს უკანასკნელი დაკავშირებულია მხოლოდ საკუთრებასთან.



მინის რესურსების ეფექტურად მართვა დაეხმარება ეკონომიკისა და სოციალური განვითარების წინსვლას, როგორც ურბანულ, ისე – სასოფლო-სამეურნეო ფართობებზე. ამ მიზნების მისაღწევად მინის რეფორმა უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ქვეყნებისთვის. განისაზღვროს სახელმწიფო და ზოგადი საზოგადოებრივი საჭიროებები. შეიქმნას ახალი ადმინისტრაციული სტრუქტურები, ისე, რომ სისტემა შეძლოს უპასუხოს საბაზრო საჭიროებებს. მომზადდეს ახალი კანონმდებლობა, რომელიც მოიცავს მინისა და მინის შესახებ ინფორმაციის მართვას. დაფიქსირდეს, რაც სინამდვილეში არსებობს მიწაზე, რათა რეესტრებში აისახოს რეალური ფაქტები. უზრუნველყოფილ იქნეს მინისა და საკუთრების საზღვრების ზუსტი იდენტიფიკაციისა და აგეგმვის შესაძლებლობა შესაბამისი სტანდარტებით. უზრუნველყოფილ იქნეს მარტივი და რენტაბელური მიდგომა სისტემაში არსებული მონაცემებისადმი. საჯაროდ გავრცელდეს სისტემის მუშაობასა და მისი სარგებლის შესახებ ინფორმაცია.

კადასტრი საინფორმაციო სისტემაა, რომელიც ორი ნაწილისაგან შედგება: რუკების ან გეგმების რიგისგან, რომლებიც ტექსტურ ჩანაწერებთან ერთად, მინის ყველა ატრიბუტის აღწერით გვიჩვენებენ თითოეული ნაკვეთის ზომასა და ადგილმდებარეობას. იგი მინის რეგისტრაციის სისტემისგან იმით განსხვავდება, რომ ეს უკანასკნელი დაკავშირებულია მხოლოდ საკუთრებასთან.

ორივემ – კადასტრმა და მინის რეგისტრაციამ – უნდა იმოქმედონ მკაცრ იურიდიულ ჩარჩოში, მაგრამ მინის რეესტრში პრაქტიკულად შეიძლება არ ჩაინეროს ქვეყანაში არსებული ყველა მინის ნაკვეთი, ვინაიდან შესაძლოა ყველა მოქალაქეს არ სურდეს თავისი მინის დარეგისტრირება. გარდა ამისა, მინის რეგისტრაციის ახალი სისტემის დანერგვისას, რესურსების საუკე-

თესოდ გამოყენების მაქსიმალიზაციისთვის შეიძლება შერჩეულ ფართობებს მიენიჭოთ პრიორიტეტი, ხოლო სხვა ფართობები გამოირიცხოს/ამოღებულ იქნეს.

მიუხედავად ამისა, კადასტრი დაფუძნებული უნდა იყოს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ვინაიდან მისი გამოყენება შეიძლება მინის დაბეგვრის მიზნით. საკადასტრო აგეგმვები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მინის რეგისტრაციის სისტემის ხელშეწყობისთვის და, მართლაც, მრავალ ქვეყანაში ტერმინი „საკადასტრო აგეგმვა“ გამოიყენება საკუთრების ჩანაწერების მიზნებისათვის მინის აგეგმვის აღსანიშნად.

მაგალითად, ფინეთსა და შვედეთში, – ყველაფერი – უძრავი ქონების ფორმირება, მუტაცია, მინის კონსოლიდაცია, საკადასტრო რუკების შედგენა, უძრავი ქონების რეგისტრაცია, მესაკუთრეობა და იურიდიული უფლებები, უძრავი ქონების შეფასება და დაბეგვრა, კომბინირებულია ერთ ძირითად საკადასტრო სისტემაში. მიუხედავად ამისა, ევროპის მრავალ ქვეყანაში კადასტრი წარმოიშვა და განვითარდა, როგორც მინის დაბეგვრის ხელშეწყობის სისტემა, მაშინ, როცა მინის რეგისტრაციის იურიდიულ პროცესებს განაგებდნენ ცალკეული იურისტები და ჩანაწერები კეთდებოდა საადგილმამულო წიგნში, მაგალითად გერმანული „Grundbuch“-ი.

აქედან გამომდინარე, წარმოიშვა ორმაგი სისტემები და ისინი – როგორც მინის რეფორმის პროგრამის ნაწილი – ხელახლა შემოღებულ იქნა აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში. მინით სარგებლობის უფლებები იწერება რეფორმირებულ საკადასტრო სისტემაში, ხოლო საკუთრების უფლებები მუშავდება ტრადიციულ სანოტარო სისტემაში. ამას მიყვარათ ძალისხმევის დუბლირებასთან და მინის ადმინისტრირების უფრო რთულ პროცესთან, რაც სხვა შემთხვევაში საჭირო არ იქნებოდა. გრძელვადიან პერსპექტივაში მნიშვნელოვან-



ნია ამ ორი სხვადასხვა სისტემის ერთ მთლიან სისტემაში გაერთიანება.

სხვადასხვა ქვეყნები ტერმინს „კადასტრი“ სხვადასხვაგვარად აღიქვამენ, რამაც სისტემების ანალიზის დროს შესაძლოა დიდ გაუგებრობამდე მიგვიყვანოს. საერთო გაგებით, კადასტრი არის მიწის საინფორმაციო სისტემის ფორმა. ტერმინი „მიწის საინფორმაციო სისტემა“ გამოიყენება მთელი რიგი სივრცითი ინფორმაციისთვის, როგორც გარემოსა და სოციო-ეკონომიკურ, ასევე ინფრასტრუქტურის სისტემებთან და კადასტრთან დაკავშირებული მონაცემებისთვის.

მიწის საინფორმაციო სისტემა, იურიდიული, ფისკალური თუ მრავალმიზნობრივი კადასტრისგან განსხვავებით, აუცილებელი არაა დაფუძნებული იყოს მიწის ნაკვეთზე. ამის ნაცვლად, იგი შეიძლება იყოს სატყეო რესურსების, ნიადაგებისა თუ გეოლოგიის აღწერა და აერთიანებდეს სხვადასხვა ტიპის მონაცემებს. კადასტრი კი უფრო სპეციფიკურადაა ფოკუსირებული მიწის ნაკვეთების საკუთრებაზე, ღირებულებაზე და სარგებლობაზე.

საკადასტრო მონაცემები მოიცავს: გეომეტრიულ მონაცემებს (კოორდინატებს, რუკებს); საკუთრების მისამართებს; მიწათსარგებლობას; ინფორმაციას უძრავი ქონების შესახებ; სარგებლობის ფორმას და ხანგრძლივობას (პერიოდს); დეტალებს შენობებისა და ბინების კონსტრუქციის შესახებ; მოსახლეობას; მიწის დაბეგვის ღირებულებას. მონაცემები შეიძლება უკავშირდებოდეს მიწის ცალკეულ ნაკვეთს ან მოიცავდეს სხვადასხვა საკუთრებას, როგორც მიწათსარგებლობის ზონებად დაყოფაში გვხვდება. მონაცემები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მიწის კერძო ტრანზაქციების, მიწის ბაზრის განვითარების ხელშესაწყობად, ან ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორების ადმინისტრირების დასახმარებლად, როგორცაა: სოფლის მეურნეობა, გარემოს დაცვა, მეთევზეობა, სატყეო მეურნეობა, განსახლება, მიწათსარგებლობის მართვა-მენეჯმენტი და ზონებად დაყოფა, საყოფაცხოვრებო მომსახურება, ტრანსპორტი.

კადასტრი მიწის რეგისტრაციის მსგავსია იმით, რომ იგი შეიცავს მიწაზე ჩანაწერების ნაკრებს. კადასტრი

ეფუძნება საკუთრების უფლებას მიწის ნაკვეთზე, რომელიც წარმოადგენს მფლობელობით განსაზღვრულ ფართობს, ან დასაბეგრ მიწის ფართობს, რომელიც შეიძლება განსხვავდებოდეს მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის ფართობს; ან მიწათსარგებლობას და არა მიწის საკუთრებით განსაზღვრულ ფართობს. კადასტრს შეუძლია ხელი შეუწყოს საკუთრების უფლებათა ჩანაწერების, მიწის დაბეგვის ან მიწათსარგებლობის ჩანაწერების წარმოებას.

გარდა ამისა, კადასტრი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მრავალმიზნობრივი დანიშნულებით, მინასთან დაკავშირებული მრავალმიზნობრივი ინფორმაციის უზრუნველსაყოფად. ასეთ შემთხვევებში, უმჯობესია, თუ კადასტრი აგებულია მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების გარშემო, ვინაიდან, ეს არის მიწაზე ყველაზე ნაირი გარიგების იურიდიული საფუძველი. როდესაც საკუთრება ჯერ არ არის დამტკიცებული, ანუ იმ შემთხვევაში, როცა მიწა უბრუნდება ყოფილ მესაკუთრეს, ამგვარი მრავალმიზნობრივი ჩანაწერები შეიძლება აგებულ იქნეს მიწის ნაკვეთის გარშემო, რაც სარგებლობის უფლებითაა განსაზღვრული.

გარდამავალ ეტაპზე მყოფ რამდენიმე ქვეყანაში არსებობდა როგორც სხვადასხვა სახის კადასტრი: **სასოფლო-სამეურნეო, სატყეო მიწების, მევენახეობის, წყლის რესურსებისთვის და ა.შ.**, ისე, „ერთიანი“ კადასტრი, რომელიც ცდილობდა ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ მონაცემთა ინტეგრირებას. ხშირ შემთხვევაში, ასეთი სახის კადასტრების დასახმარებლად მზადდებოდა გაცილებით მცირე მასშტაბის რუკები, ვიდრე ამჟამად საჭიროა ფისკალური თუ იურიდიული მიზნებისთვის.

გარდამავალ ეტაპზე მყოფ უმეტეს ქვეყნებში საკადასტრო მონაცემები გაცილებით შემცირებული იყო განზოგადებულ ფორმამდე და გამოიყენებოდა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მონიტორინგისთვის (შემომწებისთვის). სტატისტიკურ მონაცემებს ადგენდნენ და გზავნიდნენ შედარებით მაღალ სახელისუფლებო უწყებებში ცენტრალური დაგეგმარების სისტემის დასახმარებლად, მაგრამ მათ ინდივიდუალური საფერმერო მართვის დეტალურ დონეზე ფაქტობრივად არ იყენებდნენ.

მინის მართვა წარმოადგენს პროცესს, რომლის შემდეგობითაც მინის რესურსები ეფექტურად გამოიყენება. იგი მოიცავს ყველა საქმიანობას, რაც უკავშირდება მინის, როგორც რესურსის მართვას: ორივეს – დანყებული გარემოდან, ეკონომიკური პერსპექტივის ჩათვლით. იგი შეიძლება ენობოდეს სოფლის მეურნეობას, მინერალების მოპოვებას, საკუთრებისა და ქონების მართვას, ასევე, ქალაქებისა და სასოფლო დასახლების ფიზიკურ დაგეგმარებას. იგი მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: **სანოტარო აქტების შედგენა საკუთრების გადაცემის შესახებ, გირავნობისა და ინვესტირების თაობაზე გადაწყვეტილებების ჩათვლით; საკუთრების შეფასება; საყოფაცხოვრებო მომსახურების განვითარება და მენეჯმენტი; მინის რესურსების მართვა, როგორიცაა: სატყეო მეურნეობა, ნიადაგები, სოფლის მეურნეობა; მინათსარგებლობის პოლიტიკის ფორმირება და განხორციელება; გარემოზე ზეგავლენის შეფასება; მინაზე ყველა სახის საქმიანობის მონიტორინგი, რაც გავლენას ახდენს მინის ეფექტურად გამოყენებაზე.**

გარდამავალ პერიოდში ცენტრალურად დაგეგმილი ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს მინაზე კერძო საკუთრების დანერგვა. ინვესტირებისთვის ინვესტორები დარწმუნებულნი უნდა იყვნენ, რომ მათ მიერ შექმნილი აქტივები განხორციელებული იქნება მინაზე, რომელსაც უსაფრთხო ტიტული გააჩნია. უნდა არსებობდეს კანონების ცხადი და ურყევი ჩარჩოები, რომლის ფარგლებშიც იმართება მინის საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებები.

მინის რესურსების ეფექტურად მართვა დაეხმარება ეკონომიკისა და სოციალური განვითარების წინსვლას, როგორც ურბანულ, ისე – სასოფლო-სამეურნეო ფართობებზე. ამ მიზნების მისაღწევად მინის რეფორმა უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ქვეყნებისთვის.

ტერმინს „**მინის რეფორმა**“ სხვადასხვა მნიშვნელობა აქვს. იგი შეიძლება მოიცავდეს:

ა) მინაზე უფლებების აღდგენას ყოფილ მესაკუთრეთათვის. ეს პროცესი ცნობილია მინის რესტიტუციის (თავდაპირველი სამართლებრივი მდგომარეობის აღდგენა) სახელით. იგი გვხვდება იმ გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში, სადაც მინაზე საკუთრების ყოფილი უფლებები აღდგა;

ბ) **მინაზე უფლებების ხელახლა გადაცემას ერთი სექტორიდან მეორე სექტორზე, მაგალითად, სახელმწიფოსგან ან ინდივიდუალურ მფლობელთაგან, რომლებიც დიდი რაოდენობით მინას ფლობდნენ, მინის გადანაწილებას იმ პირებზე, ვისაც იგი სრულებით არ გააჩნია;**

გ) **მინის რეფორმა, ასევე, შეიძლება მოიცავდეს მინის კონსოლიდაციას, რომლის დროსაც გარკვეული ფართობის ყველა მინათმფლობელი აბარებს კუთვნილ მინას და სანაცვლოდ გამოეყოფათ შესაბამისი ღირებულების ახალი ნაკვეთები. ეს შემთხვევა ხელს უწყობს მინის გაცილებით ეფექტურად და პროდუქტიულად გამოყენებას;**

დ) **ცვლილებებს მინათსარგებლობაში, რომლის**

საშუალებითაც უფლებები იმართება და მინის გადაცემის უფრო მარტივი და მოდერნიზებული მექანიზმების შემოღებით აუქმებს რთულ ტრადიციულ და ჩვეულებითი სამართლის უფლებებს. მინაზე შემოქმედება შეიძლება წინასწარ დაიგეგმოს, მაგრამ ასევე შესაძლებელია შედეგი იყოს საკუთრების საგადასახადო რეფორმის, რომელიც ცვლის მინის ღირებულებას და შესაბამისად – მის გამოყენებას.

მინის რეფორმის პროგრამები, ჩვეულებრივ, ეხება შერჩეულ ფართობებს, როგორიცაა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინა, თუ ურბანული ცენტრები. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინაზე პროგრამები შეიძლება შეიქმნას სოფლის მეურნეობის ტექნოლოგიებში, მოსავლის ტიპებში, მინის დამუშავების მეთოდებში, პროდუქტების დამუშავების, თუ მარკეტინგის დაფინანსებაში ცვლილებების გასამარტივებლად. ურბანული მინის რეფორმის პროგრამები შეიძლება მოიცავდეს როგორც ძირითადი ინფრასტრუქტურის განვითარებას, შენობა-ნაგებობების დაბეგრას, ასევე მინას, რომელზეც ისინი არიან განთავსებული, ან ცვლილებებს მინისა და ქონების სარგებლობის მეთოდებში.

ამრიგად, „მინის რეფორმა“ მოიცავს შესაძლო საქმიანობათა მრავალსახეობას, რომელთაგან შეიძლება ყველა არ აღმოჩნდეს ზემოთ მოყვანილ რეფორმის პროგრამებში. საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინების რეფორმა განხორციელდა 1992-1998 წლებში. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის რეფორმა ჩატარდა 1997-1998 წლებში.

1917 წელს ვ.ლენინის მიერ მიღებულ იქნა მინის დეკრეტი, მოხდა მინის ნაციონალიზაცია ე.ი ყველა მინა გადავიდა სახელმწიფოს საკუთრებაში. 1921 წლის საქართველოს დამოუკიდებლობის დაკარგვის შემდეგ საბჭოთა ხელისუფლების მიერ მოხდა მინების მესაკუთრეებისთვის ჩამორთმევა ყოველგვარი ანაზღაურების გარეშე. კერძო საკუთრების პრაქტიკულად გაუქმება იყო საბჭოთა იდეოლოგიის დამკვიდრების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ქვაკუთხედი, რადგან იგი მნიშვნელოვანი ნაწილი იყო ადამიანის სხვა უფლებების, რაც ხელისშემშლელი იყო ტოტალიტარული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის.

1930-37 წლებში, კოლმეურნეობების ჩამოყალიბების პერიოდში, სახელმწიფო მინის ნაწილი კოლმეურნეობებს გადაეცა მუდმივ სარგებლობაში. კოლმეურნეობების (არტელების) გამგეობა კოლ-ნეერებს აძლევდა მინას სარგებლობაში (ე.წ. საკარმიდამო მინები). საბჭოთა მეურნეობების ჩამოყალიბების პერიოდში საბჭოთა მეურნეობების დირექტორის ბრძანებით, საბჭოთა მეურნეობების მუშა-მოსამსახურეებს ეძლეოდათ მინის ნაკვეთები სოფლის მეურნეობის პროდუქციის სანარმოებლად. სახელმწიფოს ნებისმიერ დროს, ნებისმიერი კომლისთვის (ოჯახისთვის) შეეძლო მინის ჩამორთმევა და სახელმწიფო საკუთრებაში გადაცემა. 1965-72 წლებში დაიწყო და გრძელდებოდა ქალაქების მოსახლეობისთვის უფასოდ საბოსტნე ნაკვეთების დარიგება 600 კვ.მ ფარგლებში.

საბჭოთა კავშირიდან საქართველოს გამოსვლისა და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ 1992 წელს

საქართველოს მინისტრთა კაბინეტმა მინის რეფორმის განხორციელების მიზნით მიიღო სამი დადგენილება 1992 წლის 18 იანვრის დადგენილება №48; 1992 წლის 6 თებერვლის დადგენილება №128 და 1992 წლის 10 მარტის დადგენილება №290. ეს სამი დადგენილება, საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ შეიძლება ითქვას ისტორიული და რევოლუციური დადგენილებებია. 1996 წლის 22 მარტს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ ამ ნორმატიული აქტებით საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ნაწილზე გამოცხადდა კერძო საკუთრება. საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები გაიყო ორ ნაწილად: ერთი ნაწილი გადაეცა რეფორმის ფონდს და კომლებს (ოჯახებს) დაურიგდა უფასოდ კერძო საკუთრებაში, ხოლო მინის მეორე ნაწილი დარჩა სახელმწიფო საკუთრებად და დაიწყო მისი იჯარით გაცემა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არის საჯარო რეესტრში სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთად რეგისტრირებული მიწა, რომელიც გამოიყენება მემცენარეობისა და მეცხოველეობის (მეფრინველეობის, მეთევზეობის) პროდუქციის წარმოებისათვის მასზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავებით ან/და შენობა-ნაგებობებით ან მათ გარეშე. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას მიეკუთვნება: **სახნავი, მრავალწლიანი ნარგავებით დაკავებული მიწა, ბუნებრივი და გაკულტურებული სათიბები და საძოვრები; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის მიხედვით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენებული ან გამოსაყენებლად ნებადართული წყლისა და ტყის ფონდის მიწები; საკარმიდამო, საბაღე, საბოსტნე და სააგარაკო ნაკვეთები; დასახლებული პუნქტების ფარგლებს გარეთ მდებარე მრეწველობის, ტრანსპორტის, კავშირგაბმულობის, ენერგეტიკის, თავდაცვის, დაცული ტერიტორიებისა და სხვა არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ის ნაკვეთები, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოიყენება; ქალაქის, დაბის, სოფლის, კურორტისა და სხვა ტიპის დასახლებათა ფარგლებში მდებარე მიწის ის ნაკვეთები, რომელთა მიზნობრივი დანიშნულება არ არის შეცვლილი და რომელთა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოიყენება ნებადართულია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; სამელიორაციო ქსელით დაკავებული მიწები; სხვა მიწა, რომელიც „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად ითვლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწად.**

მიწის რეფორმის პერიოდში საქართველოს კომლები (ოჯახები) დაიყო მიწის მიმღებთა 3 კატეგორიად და განისაზღვრა მიწის ზღვრული მაქსიმალური ნორმა. მიწები საკუთრებაში გადაიწა ყოველგვარი საფასურის გადახდის გარეშე. მიწის მიმღებთა პირველ კატეგორიას მიეკუთვნენ სოფლად მუდმივად მცხოვრები და სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოქალაქეები და სოფლად მუდმივად მცხოვრები სოფლის მეურნეობის სპეციალი-

სტები. მათთვის მიწის გასაცემი ფართობი განისაზღვრა ბარისა და ზეგნის რაიონებში 1 ჰექტარამდე, ხოლო იმ რაიონებში, სადაც ამის შესაძლებლობა იყო – 1,25 ჰექტარამდე, მთის რეგიონებში – 5 ჰექტარამდე.

მეორე კატეგორიას მიეკუთვნენ სოფლად მუდმივად მცხოვრები სხვა სფეროს მუშა-მოსამსახურეები. მათ განესაზღვრათ გასაცემი მიწის ფართობი ბარისა და ზეგნის რაიონებში 0,75 ჰექტარამდე, ხოლო მთის რაიონში 5 ჰექტარამდე (მათ შორის დამუშავებაში არსებული მიწები 0,75 ჰექტარამდე)

მესამე კატეგორიას მიეკუთვნენ ქალაქად და დაბად მცხოვრებნი, რომელთაც საკუთრების უფლებით მიღებული ჰქონდათ საცხოვრებელი სახლი ან სახლის ნაწილი და ქალაქად და დაბაში მცხოვრები ის მოქალაქეები, რომელთაც სურდათ სოფლად მიეღოთ საკარმიდამო მიწის ნაკვეთები მათ განესაზღვრათ 0,25 ჰექტარამდე მიწის ნაკვეთი, ხოლო თბილისის საგარეუბნო ზონებში 0,15 ჰექტარამდე. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულმა გამოიწვია ისედაც დაქუცმაცებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების დაქუცმაცება. ასე მაგალითად: დედოფლისწყაროს რაიონში მიწის რეფორმამდე ირიცხებოდა 46 ათასი ჰექტარი სახნავი მიწა, რომელიც წარმოდგენილი იყო 560-მდე მიწის ნაკვეთზე, რეფორმის შედეგად 46 ათასი ჰექტარი მიწის ნაკვეთი დანაწევრდა 26000 მიწის ნაკვეთად, რის შედეგადაც დედოფლისწყაროს რაიონში მარცვლეულის წარმოება შემცირდა ოთხჯერ. ანალოგიური მდგომარეობა სხვა რაიონებშიც.

არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ნაწილზე კერძო საკუთრება გამოცხადდა საქართველოს ახალი სამოქალაქო კოდექსის მიღებიდან 1997 წლის 25 ნოემბრიდან. 1998 წლის 28 ოქტომბერს მიღებულ იქნა საქართველოს ორი კანონი “ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრების გამოცხადების შესახებ” და “სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ”. ეს კანონები ძალაში შევიდა 1998 წლის 12 ნოემბრიდან. პირველი კანონის შესაბამისად, თუ ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირები 1998 წლის 12 ნოემბრამდე კანონიერად სარგებლობდნენ მიწის ნაკვეთით, ეს მიწები გამოცხადდა მათ კერძო საკუთრებად სათანადო საფასურის გადახდის შემდეგ. ეს საფასური შეადგენდა 1999 წლის 1 იანვრამდე ერთი წლის მიწის გადასახადს, ხოლო 1999 წლიდან ერთი წლის მიწის გადასახადის ორმაგ რაოდენობას.

2010 წლის 21 ივლისს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ქონების შესახებ” ამ კანონის ამოქმედების შემდეგ ძალდაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს 2005 წლის 8 ივლისის კანონი “სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ”, საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმართველობის ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ”, საქართველოს 2009 წლის 25 დეკემბრის კანონი

“სახელმწიფო საკუთრებაში მიქცეული ქონების განკარგვის შესახებ” და საქართველოს 2009 წლის 3 ნოემბრის კანონი: **„სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ“**.

ამჟამად აუცილებლობას წარმოადგენს განისაზღვროს სახელმწიფო და ზოგადი საზოგადოებრივი საჭიროებები. შეიქმნას ახალი ადმინისტრაციული სტრუქტურები, ისე, რომ სისტემამ შესძლოს უპასუხოს საბაზრო მოთხოვნებს. მომზადდეს ახალი კანონმდებლობა, რომელიც მოიცავს მიწისა და მიწის შესახებ ინფორმაციის მართვას. დაფიქსირდეს, რაც სინამდვილეში არსებობს მიწაზე, რათა რეესტრებში აისახოს რეალური ფაქტები. უზრუნველყოფილ იქნეს მიწისა და საკუთრების საზღვრების ზუსტი იდენტიფიკაციისა და აგეგმვის შესაძლებლობა შესაბამისი სტანდარტებით. უზრუნველყოფილ იქნეს მარტივი და რენტაბელური მიდგომა სისტემაში არსებული მონაცემებისადმი. საჯაროდ გავრცელდეს სისტემის მუშაობასა და მისი სარგებლის შესახებ ინფორმაცია.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულია გამომდინარე საჭიროა:

- საქართველოს კანონი: **“სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“**, რომელიც მიღებულია 1996 წლის 22 მარტს უნდა გამოცხადდეს ძალადაკარგულად და მიღებული იქნას ახალი კანონი.

- **ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს “ქონების ლეგალიზაციის შესახებ”** საქართველოს კანონი, რომელიც მიღებულია 2007 წლის 22 ივნისს, **2011 წლის 22 მარტს შეტანილი ცვლილებებით**.

- საქართველოს კანონში: **“სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ”**, რომელიც მიღებულია 1997 წლის 2 ოქტომბერს საჭიროა ცვლილებების შეტანა.

- **“სახელმწიფო ქონების შესახებ”** საქართველოს კანონში უნდა შევიდეს სერიოზული ცვლილებები.

- 2007 წლის 11 ივლისს მიღებული იქნა კანონი **“ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“**. კანონი

არეგულირებს ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონების მართვასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს დასახელებული ამხანაგობისა და მის წევრთა საკუთრების ფორმებს, აგრეთვე ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წარმოშობის, ჩამოყალიბების, საქმიანობისა და ლიკვიდაციის ძირითად სამართლებრივ პირობებს. კანონში უნდა შეტანილი იქნას საფუძვლიანი ცვლილებები.

- ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს **“ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“**, საქართველოს კანონი და საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 15 სექტემბრის №525 ბრძანებულება **“ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მონშობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“**

- სერიოზულ ცვლილებებს მოითხოვს **სამოქალაქო კოდექსი**, ბევრი მუხლი გაუგებარია და ბუნდოვანი. რაც მთავარია კოდექსის თავი მეთერთმეტე: **“სამკვიდროს გაყოფა”** საფუძველს იძლევა ისედაც დანაწევრებული მიწები კიდევ უფრო მეტად დანაწევრდეს და მოხდეს მიწების ფრაგმენტაცია

- არსებობს ტყის, წყლის და სხვა მრავალი კოდექსი. არ არსებობს **მიწის კოდექსი**. ჩვენის აზრით გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს უახლეს პერიოდში მომზადდეს საქართველოს მიწათსარგებლობის კანონი(მიწის კოდექსი).

- დღევანდელი პირობების გათვალისწინებით აღდგეს **“სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის იჯარის შესახებ”** საქართველოს კანონი, მიღებულია 1996 წლის 28 ივნისს. გაუქმდა 1997 წლის 25 ნოემბერს.

დავით ეპიასვილი

სოციალური მეცნიერებათა აკადემიური დოქტორი, ანზორ მესხიშვილი

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი.

Abstract

LAND CADASTER AND LAND MANAGEMENT

David Egiashvili, Academic doctor of social sciences,
Anzor Meskhishvili, Academic doctor of economy

Cadaster is an information system which is composed of two parts: maps or plans, which, along with texts, show every attribute, size, location and description of every piece of land. The difference between land cadaster and land registration is that land cadaster is related to only properties.

Effective management of land resources will help the economy and social development in urban as well as agricultural areas. In order to achieve these goals, land reform is essential component for the country in a transitional stage.

Needs of the country and general public must be defined. New administrative structures must be developed so that the system could answer market needs. New legislation must be developed, which includes land and management of information regarding land. What actually exists on land must be accounted, so that real facts are accounted in registry. Following must be provided as well: proper identification and measurement standards for land and property, simple and cost-efficient approach regarding the information in the system, information regarding the system and its benefit.

მსოფლიო ეკონომიკაში სისტემური აზროვნების დეფიციტი

მთელი სამყარო მრავალი საინტერესო და სიღრმისეული გამოწვევების წინაშე დგას, რომელთა შედეგებმაც მსოფლიოს აუწყა კაცობრიობის ისტორიაში ახალი, უპრეცედენტო პოსტმოდერნის ეპოქის დაწყება, იგი უშუალოდ მოითხოვს სახელმწიფოებსა და ხალხებს შორის ადრე საუკუნეობით არსებული ურთიერთობების ძირეულ გადასინჯვას. კაცობრიობა თვისობრივად ახალ რეალობებს უნდა შეეგუოს. დღის წესრიგში დადგა სახელმწიფოებისა და ხალხებს შორის ადრე არსებული ტრადიციული დამოკიდებულებისა და ურთიერთობის ძირეული გადასინჯვის აუცილებლობა.



გლობალური, საერთო საფრთხის და მსოფლიო მასშტაბის საერთაშორისო თანამშრომლობის თვალთახედვით უნდა გადასინჯოს ყველა პრობლემა, რომელიც ხელს უშლის სახელმწიფოთა თანამშრომლობასა და ხალხების კეთილდღეობას, მათი განვითარების სტაბილურობას.

მსოფლიოში შექმნილი ახალი რეალური სიტუაციური ბადეები მოითხოვს ზეთანამედროვე პერიოდისთვის დამახასიათებელი პროცესების მართვასა და დარეგულირებას მსოფლიო ეკონომიკასთან ერთობლიობაში.

დღეს პრობლემის აქტუალობა იმაში მდგომარეობს, რომ სწორად იქნას გაგებული მსოფლიოში მიმდინარე პროცესების დარეგულირებაში მსოფლიო ეკონომიკის როლი და მნიშვნელობა. ის, რომ ნებისმიერი მოვლენის ადაპტირება თითქმის დაკავშირებულია თანამედროვე გლობალიზაციის პროცესებთან. მთელი მსოფლიო სულ უფლო გლობალური გახდა, სულ უფრო და უფრო ელტვის ერთიან სტანდარტებს, პრინციპებსა და ღირებულებებს. მსოფლიო შეუდგა ზოგადპლანეტარული ინსტიტუციონალიზაციის ფორმირების საკითხის გადანყვეტას.

ვინაიდან ჩვენი განსჯის საგანს წარმოადგენს მსოფლიო ეკონომიკაში სისტემური აზროვნების როლი და მნიშვნელობა, ამიტომ საჭიროა დასმული იქნას შემდეგი კითხვები: - რა ადგილი უჭირავს მსოფლიო ეკონომიკას თანამედროვე პრობლემების გადანყვეტის საკითხებში? - იკვეთება თუ არა მათ ფონზე მისი პრიორიტეტულობა? - დგას თუ არა დღის წესრიგში მსოფლიო ეკონომიკის, როგორც მეცნიერების აღქმის მართებული დეფიციტის საკითხი?

რაც არ უნდა პარადოქსულად მოგვეჩვენოს საკითხი, ფაქტია რომ დღევანდელ პირობებში ფუჭია მსოფლიო ეკონომიკის როლსა და მნიშვნელობაზე საუბარი, თუ პარალელურ რეჟიმში არ იქნა განხილული მისი აღქმის მომენტები, რაც უშუალო კავშირშია სისტემური აზროვნების ჩამოყალიბებასა და დამკვიდრების აუცილებლობასთან.

წინა პლანზე წამოწეული უნდა იქნას საკითხი სისტემური აზროვნების როლი მსოფლიო ეკონომიკაში, რაც მიგვიყვანს ყველა წამოჭრილი გამოწვევებისა და პრობლემების გადაჭრის სათავეებთან.

მსოფლიო ეკონომიკა მსოფლიოს ყველა ქვეყნის ეროვნული ეკონომიკების ერთობლიობაა. ამიტომ, აღნიშნული საგნისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მსოფლიომეურნეობრივი მოვლენებისა და პროცედურებისადმი სისტემურ მიდგომას, მათდამი სისტემურ აზროვნებას.

„სისტემური მიდგომა“ არის სამყაროს და მისი ობიექტების მოვლენებისა და პროცესების შესწავლა სისტემური კვლევის მეთოდებით, მათი მთლიანობისა ან მათში მიმდინარე იმ პროცესების საერთო თუ სპეციფიკურ კანონზომიერებათა ინტეგრირებულობის კუთხით, რომლებიც მათ წარმოგვიდგენს, როგორც სისტემას. ასეთ მიდგომებსა და ანალიზს ვიყენებთ რთული და ეფექტიანი სისტემების ანალიზის, შეცნობასა და სინთეზისათვის.

სხვადასხვა პრობლემების მიმართ სისტემური, მთლიანობითი მიდგომა ეფუძნება ფაქტორთა არსებობის, როლის, მნიშვნელობისა და ურთიერთდამოკიდებულების გააზრებას მათ ერთიანობაში, ანუ კომპლექსში. რაც საშუალებას გვაძლევს კომპლექსურად და ყოველმხრივ შევისწავლოთ პრობლემა, გამოვყოთ პრიორიტეტები და მოვახდინოთ სისტემის ძირითადი პარამეტრების ოპტიმიზაცია.

დღეს, საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მიმდინარე სისტემური კრიზისების ხანაში, სისტემური მიდგომის მნიშვნელობა იზრდება, ვინაიდან ამ კრიზისებს შეიძლება დაუპირისპირდეს მხოლოდ მათთან ბრძოლის სისტემური მეთოდები. საკითხისადმი ასეთი მიდგომა და ანალიზი არის საშუალება იმისა, რომ ამოვიცნოთ სისტემურ წინააღმდეგობათა ხასიათი, გამოვავლინოთ ურთიერთკავშირების სირთულე და შევიშუაგოთ პრობლემების გადანყვეტის სტრატეგია.

სისტემური აზროვნების მიზანია სწორად და

თვალსაზრისი

მთლიანობაში აღიქვას გარემო, მთლიანობაში გაიაზროს დაკვირვებით მოპოვებული ინფორმაცია, შეიმეცნოს მატერიალური და არამატერიალური სამყაროს კანონები და კანონზომიერებები, ისწავლოს ადამიანის საქმიანობაში-უპირველასად, რთული სისტემების შექმნასა და მართვაში-ამ კანონებისა და კანონზომიერებათა გამოყენება.

ამრიგად, ქვეყნის ეროვნული ინტერესების მიმართ სისტემური აზროვნების მიდგომა და ანალიზი ქვეყნის აღორძინებისა და მისი ეკონომიკური და პოლიტიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მთავარი პირობაა, რომელთაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ გლობალური პრობლემების შესწავლასა და გადაჭრაში. ეს უკანასკნელი, კი ძლიერი მსოფლიო ეკონომიკური მეურნეობრიობის მტკიცე არგუმენტირებული საწინდარი და უტყუარი ბარომეტრია.

და ბოლოს: დღეს მსოფლიოში მიმდინარე მოვლენებისადმი მსოფლიო ეკონომიკის მასშტაბების ზრდაზე მეტად ყურადღება უნდა იქნას გამახვილებული მისდამი მასშტაბურ, სისტემურ ხედვასა და აზროვნების გაგებისადმი. ეს მოვლენები იმდენად კომპლექსური ხასიათისაა, რომ მათი გადანყვეტის მცდელობა დადებით შედეგს ვერ მოგვცემს, თუ ერთდროულად არ მოხდება ზემოქმედება ამ სისტემის მრავალ პარამეტრებზე ე.ი. თუ არ იქნა უპირველესად აქცენტირება გაკეთებული სისტემურ აზროვნების დამკვიდრებასა და რეალიზე-

ბაზე, რომელიც სხვა არაფერია, თუ არა ბრძნული, ჩალრმავებული, სტრატეგიული, სისტემური და ამავე დროს პირადული მოსაზრება ამა თუ იმ პრობემურ საკითხთა გადასაჭრელად.

ეკატერინა გაბუნაშვილი,
ეკონომიკის დოქტორი, ქუთაისის
უნივერსიტეტის ასოც. პროფესორი

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. გლობალიზაცია და საქართველოს ეკონომიკური განვითარება: გამოწვევები და შესაძლებლობები. შრომების კრებული. რედაქ. ე.ეთერია. გამომც. „უნივერსალი“, თბ.2008.
2. ვეშაპიძე შ., ლეკაშვილი ე., გრიშკაშვილი ა., ასლამაზიშვილი ნ., მსოფლიო ეკონომიკა, თბილისი 2008.
3. პოლ ჰერსტი, გრემ ტომპსონი. გლობალიზაცია. კრიტიკული ანალიზი. გამომც. „დიოგენე“, ქართ. გამომც., თბილისი 2005.
4. Maddison A. The World Economy: Millennium Perspective. Development Center of the OECD. Paris 2004.
5. Мировая экономика: Учебник/Под. Ред. проф. А.С.Булатова. 2-е изд., Перераб. и доп.-М.: Экономист, 2008.



DEFICIT OF SYSTEMATIC THINKING IN THE ECONOMICS OF THE WORLD

The world is facing a lot of interesting and profound challenges leading the world to a new unprecedented postmodern era which requires fundamental revision of existing relations between states and people. The humankind is to get used to adapt new realities. It is getting essential to revise pre-existing traditional relations and attitudes of people and states towards each other.

Every problem preventing the co-operation of states, welfare of people and the stability of their development need to be revised globally taking into consideration common threat for international relationship. The common threat for international cooperation and world view must be revised globally.

New realities existing in the world require to manage and regulate the processes characteristic for the current period in order to be the part of the world economics. The world economics or global economics generally refers to the economics, which is based on economics of all of the world's countries' national economics. Also global economics can be seen as the economics of global society and national economics – as economics of local societies, making the global one.

Today it is essential to identify the role and importance of the world economics in the process of regulation of the current processes. The world is becoming a global place, the whole world is trying to have the same standards, principles and values. The world is to solve the problem to form universal institutionalization.

As we study the role and the importance of systematic thinking within the world economics, there are the following questions to be considered: 1. What is the role of the world economics in the processes of solving the current problems; 2. Does the world economics seem to be a priority; 3. Should world economics be science?

It may seem paradox that talking about the role and importance of the world economics is useless unless we realize that systematic thinking needs to be formed and established. If systematic thinking is given the priority within world's economics, it will lead us to the ways to solve current problems and deal with current challenges.

The world economics is based on economics of all of the world's countries' national economics. Therefore, it is very important to have systematic approach to the world events and systematic thinking about them.

„Systematic approach” means to study the world events and world processes through systematic research methods. We should take into account that an event should be studied as a whole unity but all specific characteristics need to be considered and integrated. Such kind of approach and analyses are used for complex and effective system analyses.

Systematic, whole approach to different problems is based on realization and studying all factors, their roles and importance as a whole, as a complex. That will enable us to study a problem thoroughly, have priorities and identify and optimize the main parameters of the system.



Today, the importance of systematic approach is getting bigger and bigger due to current crises in social life. That is because these crises could only be overcome if we use systematic methods against them. Such kind of approach and analyses are the means to study the characteristics of systematic obstacles, to see the difficulties in connection of the problems and to work out the strategies to solve the problems.

The aim of systematic thinking is to see the world as a whole unity, to recognize the gained information in complexity, to realize the laws and regulations of tangible and intangible world, to study how to use those laws and regulations first of all in everyday life and activities and also how to form and manage the compound systems.

Therefore, systematic approach and analyses to national interests of the country is the main condition to develop and flourish your country, and to maintain its economic and political stability. These things are very important in terms of studying the global problems and seeing the ways how to solve them. The latter is a firm prerequisite and reliable barometer of a strong world economic world.

And finally, to sum up it is more important to study the current events in the world economics through large-scale systematic approach and thinking rather than to pay attention to the growth of the world economics. These events are so complex that there is no way to solve the problem unless we try to make effect on many parameters of the system one and the same time. That means that we should emphasize the importance of systematic thinking and approach. Systematic thinking and approach equals the wise, thoughtful, strategic and systematic thinking combined with personal opinion to solve the problem.

Ekaterina Babunashvili
Doctor of Economics, Associate
Professor at Kutaisi University

საურავი, საბადასახადო სანქცია თუ სახელმწიფოს საკროსენტო სარბიხელი

ცნობილია რომ, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების ძირითადი წყარო საგადასახადო შემოსავლებია. გადასახადები არ წარმოადგენენ ბიუჯეტის ფორმირების ერთადერთ წყაროს, თუმცა, სახელმწიფო შემოსავლების ფორმირებაში მათ უმნიშვნელოვანესი როლი ენიჭებათ. შესაბამისად, თვით სახელმწიფოს არსებობა განუყოფლად დაკავშირებული გადასახადებთან.



როდიონ ქორჩილავა,

სსიპ სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის „ბიზნეს ადმინისტრირების“ დოქტორანტი, სსიპ შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიის პროფესიული მომზადების სამმართველოს უფროსი

სწორედ ამიტომ მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაში გადაწყვეტი მნიშვნელოვანი ენიჭება გადასახადებისა და საგადასახადო სანქციების ადმინისტრირების ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბებას, ვინაიდან, მხოლოდ ასეთ პირობებშია შესაძლებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსება და ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესის თითოეულმა მონაწილემ, როგორც სახელმწიფომ, ასევე გადასახადის გამომდებელი გაიზაროს თავიანთი ფუნქცია-მოვალეობები. ვინაიდან, ქვეყნის ეკონომიკური აღმავლობა დიდადაა დამოკიდებული საგადასახადო სისტემის სრულყოფაზე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საგადასახადო კოდექსის, როგორც ამ სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტის როლი და მასში მოცემული განმარტება გადასახადთან დაკავშირებით: „გადასახადი არის სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გამომდებელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე“.

გადასახადის გადახდის სავალდებულო ხასიათი უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს მიერ საგადასახადო, სამართალდამცავი და სასამართლო ორგანოების მეშვეობით, რაც მეტყველებს იმ გარემოებაზე, რომ გადასახადების გადახდა ატარებს არა „ნებაყოფლობით“, არამედ იძულებით ხასიათს. სწორედ ასეთი ღონისძიებებისა და სანქციების სისტემა ახდენს განსაზღვრულ ზემოქმედებას გადასახადის გამომდებელზე, რათა მან შეასრულოს თავისი საგადასახადო ვალდებულება და გადაიხადოს ის.

სახელმწიფოს მიერ დაწესებული ადმინისტრირების მეთოდებისა და ხერხების ერთობლიობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკის შეფასებაში. ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილურობისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია კანონმდებლის მიერ ყურადღება გამახვილდეს იმაზე, რომ გადასახადის,

ასევე საგადასახადო სანქციის განსაზღვრისას, დაცული იქნეს გამომდებლის გადახდისუნარიანობის კრიტერიუმი. გადასახადის გამომდებელთათვის ნებისმიერი სახის სანქციის დაწესებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას მისი არაპირდაპირი მხარე. მთავარი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მაღალი საგადასახადო სანქციები ახშობს სამეწარმეო და საინვესტიციო აქტივობას, რის გამოც ეცემა წარმოების ზრდის ტემპები, ვიწროვდება საგადასახადო ბაზა, კლებულობს საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა და იზრდება უმუშევრობის დონე. ამ ფაქტორებით გამოწვეული უარყოფითი ეფექტი საბოლოო ჯამში გაცილებით მეტია ხოლმე, ვიდრე სანქციის ფარგლებში მობილიზებული თანხები.

იმ შემთხვევაში, როდესაც გადასახადის გამომდებლის მხრიდან არ ხდება გადასახადის ნებაყოფლობითი გადახდა, სახელმწიფო ადგენს პასუხისმგებლობის ზომებს, ეს ზომები დაკავშირებულია ამ საკითხის რეგულაციასთან, რომელიც თავისი შინაარსით ატარებს, როგორც **პრევენციულ** ისე **დამსჯელობით** (რეპრესიულ) ხასიათს.

პრაქტიკაში ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ საგადასახადო სანქციის სახეა **საურავი**. საკითხის არსში გარკვევის მიზნით აუცილებლად მიგვაჩნია საგადასახადო კოდექსის იმ ძირითადი ნორმების განხილვა, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება აღნიშნულ საკითხს.

საურავი, როგორც საგადასახადო სანქცია, პირს ეკისრება საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადასახდელი თანხის გადაუხდელობისთვის. მისი დარიცხვა ხორციელდება გადასახადის თანხაზე და იგი არის სხვაობა გადასახადის გამომდებლის შეუსრულებელ საგადასახადო ვალდე-

N	თანხის მოცულობა	მომსახურების ტარიფი	შენიშვნა
1.	5 000 ლარამდე	50 ლარი	დღგ-ის ჩათვლით
2.	1 000 000 ლარამდე	200 ლარი	
3.	1 000 000 ლარზე მეტი	1 000 ლარი	

ბუღალტრებსა და ზედმეტად გადახდილი გადასახადების ჯამს შორის ყოველი ვადაგადაცილებული დღისთვის - იმპორტის ვადასახდებულებზე ვალდებულების წარმოქმნის მე-4 დღიდან, ხოლო ყველა სხვა შემთხვევაში შესაბამისი ვალდებულების წარმოქმნის მომდევნო დღიდან. აქ საგულისხმოა ის მომენტი, რომ „ბიუჯეტის ვალი“ გადასახადის გადამხდელთან მიმართებაში შეიძლება გაცილებით მეტი ჰქონდეს ვიდრე ის თანხა რომელიც მიიღებს მონაწილეობას სალდოს გაანგარიშებაში, ვინაიდან მეწარმის მხრიდან ზედმეტად გადახდილ თანხებში იანგარიშება, მხოლოდ გადასახად(ებ) ის ნაწილში გადახდილი ზედმეტობა და თუ მის მიერ სანქციის ნაწილში იქნა გადახდილი ზედმეტი თანხა ის არ გაითვალისწინება ჩვენს მიერ ზემოაღნიშნულ გაანგარიშებაში. ამასთანავე, თუ მეწარმე მოისურვებს ნებისმიერი ზედმეტად გადახდილი თანხის გადატანას გადასახდელი ვადასახადის ნაწილში, ამისთვის მას მოუწევს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით¹ განსაზღვრული საფასურის გადახდა შემდეგი განაკვეთით (იხ. ნახაზი):

აღნიშნული რა თქმა უნდა არასწორი მიდგომაა და საჭიროებს აუცილებელ ცვლილებას, რადგან საგადასახადო ორგანოს მიერ მომსახურების საფასური არ უნდა არსებობდეს მსგავსი სახის ოპერაციებზე, რომელიც ხელს შეუშლის გადასახადის გადამხდელის სურვილს - მოახდინოს მისივე ზედმეტად გადახდილი თანხის მოძრაობა ერთი გადასახადიდან მეორე სახის გადასახადის ვალდებულებათა ანგარიშზე, მაშინ როდესაც ბევრი კომერციული ბანკის მიერ გაწეული ანალოგიური მომსახურება (ანგარიშებზე თანხის მოძრაობა) განთავისუფლებულია ყოველგვარი საფასურის გადახდისგან.

გვინდა წინა პლანზე წამოვიწიოთ ის მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებიც საგადასახადო კოდექსში შევიდა საურავთან მიმართებაში და მისი ოდენობა ნაცვლად 0,07 პროცენტისა განისაზღვრა 0,06 პროცენტით და ამასთანავე სანქციის შემსუბუქებას (საურავის საპროცენტო განაკვეთის შემცირება) არ მიეცა უკუქცევითი ძალა, მაშინ როდესაც პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელ, ან გამაუქმებელ აქტებს აქვს უკუქცევითი ძალა, ე.ი. ვრცელდება ამ აქტის გამოცემამდე ჩადენილ სამართალდარღვევებზე². **აღნიშნული ცვლილებით**

1 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის მიერ მომსახურების გაწევისათვის საფასურებისა და მათი განაკვეთების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის N96 დადგენილება

2 აღნიშნული ვრცელდება, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი. 2009 წლის 22 ოქტომბერი.

მივიღეთ საურავის ორი განაკვეთი 2013 წლის 1 იანვრამდე არსებულ გადაუხდელ გადასახად(ებ)ზე და მის შემდეგ. ცვლილებამდე გადაუხდელ თანხას დღეს მოქმედი რედაქციით საურავი დაერიცხება ორივე განაკვეთით, 2012 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით - 0.07% და 2013 წლის 1 იანვრიდან - 0.06 %. მაშინ, როდესაც ვსაუბრობთ საგადასახადო ლიბერალიზაციაზე და წინხის შემცირებაზე, კანონმდებლის ასეთი გადაწყვეტილება შეიძლება აიხსნას მხოლოდ ფისკალური დაინტერესებით. საგადასახადო სანქციები უფრო მეტად პრევენციული ხასიათის მატარებელი უნდა იყოს და მისი გამოყენება ეჭვქვეშ არ უნდა აყენებდეს გადასახადის გადამხდელის სამეწარმეო აქტივობის საკითხს. საგულისხმოა თვით საურავის არსებული განაკვეთის მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი, ვინაიდან, განხორციელებული ცვლილების (შემცირების) მიუხედავად რეალური მოცულობა წლის განმავლობაში შეადგენს 22 %-ს (0,06*365 დღე), ეს მაჩვენებელი რიგ შემთხვევებში გაცილებით უფრო დიდია, ვიდრე, საბანკო დაწესებულების მიერ სესხის გაცემის შემთხვევაში საპროცენტო განაკვეთი (იხ. დანართები N 1 და N 2). ამასთანავე, საგადასახადო ორგანოს ნებისმიერ ასეთ შემთხვევაში შეუძლია თანხის (საგადასახადო დავალიანების) გადახდის უზრუნველსაყოფად განახორციელოს მთელი რიგი ღონისძიებები (საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკა; ქონებაზე ყადაღის დადება; ყადაღადადებული ქონების რეალიზაცია; საბანკო ანგარიშზე საინკასო დავალების წარდგენა და ა.შ).

როგორც ზემოთ აღნიშნეთ საურავი ერიცხება დადგენილ ვადაში გადაუხდელ გადასახადს. ძველი საგადასახადო კოდექსით³ იგი განმარტებულია, როგორც „ვალი“ სახელმწიფოს წინაშე და ამ მოსაზრებას იზიარებს მეცნიერ-ეკონომისტთა გარკვეული ნაწილი. გამოდის, რომ სახელმწიფო გადასახადის გადამხდელს „ვალზე“ უწევს გაცილებით უფრო მაღალ პროცენტს, ვიდრე მეწარმეს შეუძლია სხვადასხვა საფინანსო ორგანიზაციიდან სესხის აღება. ხანდაზმულობის ვადა საგადასახადოს მიზნებისთვის 6 წელია და სწორედაც, რომ საგადასახადო შემოწმების მნიშვნელოვანი ნაწილი მისი გასვლის ბოლო წლებში ხორციელდება. ანალოგიურ შემთხვევაში გადამხდელის მიერ გადაუხდელ გადასახადის თანხაზე დარიცხული საურავი ძირ თანხას უტოლდება, ან მეტია ხოლმე (22 % X 5 წელზე ან 6 წელზე > 100 %), რაც მნიშვნელოვან ტვირთად აწევს გადამხდელს.

მიგვაჩნია, რომ საურავის ნაწილში უნდა მოხდეს ლიბერალიზაცია, რისთვისაც საგადასახადო კოდექსში უნდა განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები: კერ-

3 საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი (საქართველოს 1997 წლის 13 ივნისის კანონი N 768)

თქალსაზრისი: ბაღასახაღები

ბოდ, საგადასახადო კოდექსის 272-ე მუხლს, რომელიც არეგულირებს საურავის დარიცხვის საკითხებს, ვფიქრობ, აუცილებელია დაემატოს შეზღუდვის დამაწესებელი ჩანაწერი, რომელიც შეამსუბუქებს საგადასახადო სანქციის ტვირთს. მაგ: „ამ მუხლით გამოანგარიშებული საურავის თანხა არ უნდა იყოს ძირითადი თანხის 50 პროცენტზე მეტი“ ან „საურავის პროცენტული განაკვეთი შემცირდეს 0,04 პროცენტამდე, რაც დაახლოებით წლიურ 15 პროცენტს უდრის“.

ამრიგად, ჩვენს მიერ ზემოთ დასმული საკითხების ამგვარი ფორმით დაყენება და გადაწყვეტა ხელს შეუწყობს საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესის სრულყოფას, ბიძგს მისცემს ქვეყანაში ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებას და რაც მთავარია, უზრუნველყოფს ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდას.



გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
2. საქართველოს კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ”;
3. საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 მარტის N96 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის მიერ მომსახურების გაწევისათვის საფასურებისა და მათი განაკვეთების დამტკიცების შესახებ“;

საბაზრო საპროცენტო განაკვეთები სესხებზე (დანართი 1)

N	პერიოდი	2006 წელი		2007 წელი		2008 წელი		2009 წელი		2010 წელი		2011 წელი		2012 წელი		2013 წელი	
		ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში	ეროვნულ ვალუტაში	დოლარში
1	იანვარი	17.1	15.2	16.6	16.9	17.0	16.4	18.6	19.9	17.0	18.1	15.1	14.4	14.7	13.9	14.6	13.6
2	თებერვალი	17.1	16.3	17.1	15.8	17.2	17.3	18.0	19.3	15.7	16.3	15.5	14.5	15.5	13.9	14.6	13.3
3	მარტი	16.8	15.3	16.9	16.3	17.2	16.1	17.3	18.8	16.6	16.6	14.6	13.9	15.4	13.8	14.4	13.3
4	აპრილი	16.9	16.3	17.5	16.1	17.5	15.8	17.9	19.4	15.7	16.3	16.3	14.3	15.0	14.2	14.4	12.9
5	მაისი	20.1	17.9	17.5	15.5	17.5	16.6	17.7	18.6	15.9	15.8	15.5	13.9	14.9	14.1	13.7	12.6
6	ივნისი	16.4	16.2	16.9	16.3	18.1	16.9	17.8	18.6	15.8	15.9	15.2	12.7	13.5	13.9	13.8	12.8
7	ივლისი	16.7	16.0	16.2	15.4	17.3	18.0	18.5	18.6	15.6	15.2	14.8	13.1	14.5	13.6	13.7	12.5
8	აგვისტო	16.8	15.9	16.7	15.8	19.2	19.1	18.2	18.1	16.2	15.1	14.6	13.2	14.4	13.5	13.3	12.5
9	სექტემბერი	16.7	15.3	17.8	16.0	17.9	18.2	17.6	17.8	15.4	15.1	14.4	13.2	15.1	13.6		
10	ოქტომბერი	17.2	16.2	17.0	16.1	19.6	18.8	17.5	17.5	15.6	14.8	14.4	13.8	14.5	13.0		
11	ნოემბერი	16.8	17.8	18.1	15.1	18.8	18.7	17.7	17.9	15.6	14.4	14.5	13.6	16.0	13.6		
12	დეკემბერი	16.1	16.2	16.4	15.8	18.8	18.6	17.6	17.3	15.1	13.9	15.1	14.1	14.2	13.0		
	წლის საშუალო	17.1	16.2	17.1	15.9	18.0	17.5	17.9	18.5	15.8	15.6	15.0	13.7	14.8	13.7	14.1	12.9

წყარო: <http://www.nbg.gov.ge/?m=306>. საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემების საფუძველზე

საშუალოწლიური საპროცენტო განაკვეთები კომერციული ბანკების სესხებზე (დანართი 2)

წელი	სულ			ეროვნულივალუტით			უცხოურივალუტით			
	სულ	მოკლევადიანი	გრძელვადიანი	სულ	მოკლევადიანი	გრძელვადიანი	სულ	მოკლევადიანი	გრძელვადიანი	
1	1996	61.2	60.8	68.4	57.1	57.1	57.5	64.9	64.2	74.3
2	1997	50.8	51.7	41.0	49.6	49.9	41.7	52.2	54.0	40.9
3	1998	35.2	37.3	23.0	35.8	35.9	26.9	34.9	38.3	22.6
4	1999	31.2	33.2	22.6	29.7	29.9	24.9	31.7	34.4	22.5
5	2000	27.3	29.4	21.0	24.5	25.5	18.6	28.0	30.4	21.3
6	2001	24.4	26.3	20.0	22.3	23.8	17.0	24.9	27.1	20.5
7	2002	23.0	24.9	19.5	23.6	24.9	16.0	22.9	24.9	19.7
8	2003	21.5	23.6	18.5	24.0	24.9	18.8	21.1	23.3	18.5
9	2004	20.2	23.4	17.4	25.4	26.9	20.0	19.5	22.5	17.3
10	2005	17.9	20.8	16.1	21.3	21.6	20.8	17.1	20.4	15.6
11	2006	17.3	19.4	16.3	20.3	20.4	20.1	16.3	18.5	15.6
12	2007	17.7	20.0	16.7	20.9	22.1	19.6	16.5	18.2	16.1
13	2008	18.6	21.3	17.6	21.8	22.3	21.4	17.1	20.2	16.3
14	2009	19.3	23.4	18.1	23.6	25.0	22.8	18.1	22.4	17.0
15	2010	18.6	22.4	17.3	22.6	24.9	21.0	17.2	20.5	16.4
16	2011	17.1	21.7	15.6	22.6	26.6	19.5	14.9	16.7	14.5
17	2012	16.9	21.6	15.4	22.1	26.2	19.4	14.4	16.2	14.1

წყარო: <http://www.nbg.gov.ge/?m=306>. საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემების საფუძველზე

კოოპერაცია – სოფლის მეურნეობის ბანკოთმარების ეფექტური მექანიზმი

ქართული სოფელი, რომლის შინაგანი პოტენციალი და თვითგანვითარების უნარი უაღრესად დაკნინებულია წლების განმავლობაში, მის მიმართ უდიერი დამოკიდებულებისა და არასწორი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გამო, ფუნდამენტური ცვლილებების აუცილებლობის წინაშე დადგა. ასეთ პირობებში ამართული და არაერთგვაროვანი სისტემის კრიზისიდან გამოსვლა და შემდგომი განვითარება შესაბამისი დაცვითი მექანიზმებისა და გარედან დახმარების გარეშე, პრაქტიკულად შეუძლებელია. როგორი იქნება საბოლოოდ ქართული სოფლის მომავალი, დიდად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად სწორად იქნება გაანალიზებული და შეფასებული კრიზისის გამოწვევი ფუნდამენტური პრობლემები, რადგან მხოლოდ ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი მისი განვითარების პროგრესული კონცეპტუალური ხედვებისა და ეფექტური პროექტების შემუშავება.



ამისთვის, საუკეთესო იქნება საქართველოს მთავრობამ შექმნას აგრარული პოლიტიკის ეროვნული საბჭო, რომელიც შეიმუშავებს სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის სტრატეგიას, სოფლის განვითარების პოლიტიკას, ინოვაციური და სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის ხელშემწყობ პოლიტიკას, განიხილავს სხვა პრობლემურ საკითხებს, მიიღებს შესაბამის რეკომენდაციებსა და გადანყვეტილებებს.

დღეს საქართველოში ყველაზე მნიშვნელოვანი რეზერვი საზოგადოების თითოეული წევრის მოქალაქეობრივ და სამეწარმეო გააქტიურებაში, პრობლემების საერთო ძალისხმევით მოგვარებასა და სახელმწიფოს მხრიდან ამ პროცესების ხელშეწყობაში იმალება. სწორედ ამიტომ, უაღრესად მნიშვნელოვანია სანარმოო ურთიერთობათა ფორმის სწორი არჩევანი და მასზე დამყარებული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემური ცვლილებები, სხვადასხვა ტიპის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით მოგვცემს მოსახლეობის მასობრივი დასაქმების, სოფლის მეურნეობის პროდუქციის მოცულობის ინტენსიური ზრდის, ქვეყნის სასურსათო დამოუკიდებლობისა და აგრო-სასურსათო სექტორის განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივაზე ორიენტირებული სოციალურ-ეკონომიკური გარემოს ფორმირების საშუალებას. მსოფლიო გამოცდილება ადასტურებს, რომ მოსახლეობის სამეწარმეო გააქტიურება კოოპერაციული სექტორის განვითარების აქტიური მხარდაჭერის შემთხვევაშია შესაძლებელი. აგროსამრეწველო ინტეგრაციისა და კოოპერაციის მრავალი წარმატებული მაგალითი გვიჩვენებს, რომ კოოპერაციული შრომის უკუგების ხარისხი გაცილებით მაღალია ინდივიდუალურ

შრომასთან შედარებით. ასევე უნდა გვახსოვდეს, რომ სოფლად კოოპერაციული გაერთიანებების ჩამოყალიბება დარგის სპეციალისტებზე მოთხოვნის გაჩენის ძირითადი გზაა.

ეკონომიკური საქმიანობის კოოპერაციული ფორმის აღმოცენება განპირობებულია ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ობიექტური მოთხოვნებით, სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობების განვითარებით ეკონომიკის სხვადასხვა დარგებში, განსაკუთრებით — აგრარულ სფეროში. კოოპერაცია დიდ როლს ასრულებს კრიზისების გადალახვის, სოციალური პრობლემების მოგვარების, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებისა და ზოგადად ქვეყნის ეკონომიკის ქმედითუნარიანობის ამაღლებაში. მნიშვნელოვან პერიოდში მსოფლიოში მოქმედებს 120-მდე სხვადასხვა ტიპის კოოპერაციული ორგანიზაცია, რომელთა საერთო რაოდენობა 70 ათასს, ხოლო მათი წევრების რაოდენობა — 800 მილიონ ადამიანს აჭარბებს.

საქართველოს უდავოდ შეუძლია, კოოპერაციულ საწყისებზე მოახდინოს სასოფლო მოსახლეობის სამეწარმეო აქტივობის მობილიზაცია და არა მარტო სოფლის მეურნეობის, არამედ მასთან ტექნიკურ-ტექნილოგიურად დაკავშირებული დარგების სწრაფი რეაბილიტაცია და შემდგომი განვითარება. სოციალურ სოლიდარობაზე დაფუძნებული მეურნეობრიობის ახალი ფორმების დამკვიდრებას, ავტომატურად მოსდევს სოფლის მოსახლეობის მასობრივი დასაქმება, მათი შემოსავლების მკვეთრი ზრდა, აგრარული შრომის ავტორიტეტის ამაღლება და სოფლის კომპლექსური და დაჩქარებული განვითარება. ესაა ცნების „ჯანსაღი საშუალო ფენა“ რეალური შინაარსი.

კოოპერატივი ავტონომიური საზოგადოებაა, რომელშიც ნებაყოფლობით გაერთიანებულნი არიან ადამიანები, რომელთაც გააჩნიათ საერთო ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული საჭიროებები და სურვილები და რომლებიც ერთობლივად და დემოკრატიულად მართავენ საწარმოს.

კოოპერატივის შექმნის მიზანი

ძირითადი მიზანი კოოპერატივის შექმნისა არის მისი წევრების საერთო/საზოგადო საჭიროებების დაკმაყოფილება.

ღირებულებები

კოოპერატივი დაფუძნებულია ისეთ ღირებულებებზე, როგორცაა ერთობა, ურთუერთდახმარება, სოლიდარობა, პასუხისმგებლობა, დემოკრატია, თანასწორობა, სამართლიანობა და ერთსულოვნება.

პრინციპები

კოოპერატივის პრინციპები არის ერთგვარი სახელმძღვანელო იმისათვის, რათა მოხდეს კოოპერატივის ღირებულებების რეალიზება პრაქტიკაში.

1. ნებაყოფლობითი და ღია წევრობა

კოოპერატივი ნებაყოფლობით (მოხალისეთა) შექმნილი ორგანიზაციაა, რომელიც საშუალებას აძლევს ნებისმიერ მსურველს უზრუნველყოს თავიანთი შესაძლებლობების (მომსახურების) რეალიზება და გაიზიაროს წევრობის საერთო პასუხისმგებლობა დამოუკიდებლად სქესისა, სოციალური, რასობრივი, პოლიტიკური თუ რელიგიური დისკრიმინაციისა.

2. დემოკრატიული მმართველობა (კონტროლი)

კოოპერატივი არის დემოკრატიული გაერთიანება/ორგანიზაცია, რომელიც კონტროლდება წევრთა მიერ. ისინი აქტიურად მონაწილეობენ კოოპერატივისათვის კონკრეტული პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. წევრები (ქალები და კაცები), რომლებიც მსახურობენ როგორც არჩეული წევრები, ამ წევრობისთვის გარკვეულწილად ეკისრებათ პასუხისმგებლობა. ჩვეულებრივ, კოოპერატივის წევრებს ხმის მიცემის თანაბარი უფლება გააჩნიათ (თითოეულ წევრს თითო ხმის უფლება აქვს). ორგანიზაციის დემოკრატიული სტილი აქვთ სხვა ორგანიზაციულ დონეებზე შექმნილ კოოპერატივებსაც.

3. წევრთა ეკონომიკური მონაწილეობა

წევრები თანაბრად მონაწილეობენ როგორც კოოპერატივის კონტროლის პროცესში, ასევე, კაპიტალში. კოოპერატივის კაპიტალი საერთო ქონებას წარმოადგენს მისი წევრებისთვის. წევრობის პირობებიდან გამომდინარე, შეიძლება წევრებს გააჩნდეთ განსაზღვრული ოდენობის კომპენსაცია. დამატებით შემოსავალს, როგორც წესი, კოოპერატივის წევრები იყენებენ მათი კოოპერატივის განვითარებისთვის, ქმნიან რეზერვებს, მონაწილეობის წილის მიხედვით გასცემენ სარგებლებს წევრებზე და აფინანსებენ კოოპერატივის სხვადასხვა ახალ-ახალ საქმიანობებს, რომლებიც დამტკიცებულია კოოპერატივის წევრების მიერ.

4. ავტონომია/თვითმმართველობა და დამოუკიდებლობა

კოოპერატივი წარმოადგენს თვითმმართველ, ავტონომიურ სუბიექტს, რომელიც იმართება/კონტროლდება მისივე წევრების მიერ. თუკი ისინი გადაწყვეტენ, ხელშეკრულება გააფორმონ სხვა ორგანიზაციებთან, ან სახელმწიფოსთან, ან მოიძიონ კაპიტალი გარე წყაროებიდან, ისინი ცდილობენ უზრუნველყონ არსებული მართვის სტილის დაცვა (დემოკრატია და ავტონომია).

5. განათლება, გადამზადება და ინფორმაცია

კოოპერატივი უზრუნველყოფს მისი წევრების განათლებისა და გადამზადების საქმეს, წარმომადგენლის/რწმუნებულის/ნდობითა და უფლებებით აღჭურვილი პირის არჩევას, ისე რომ, ამ უკანასკნელებმა მეტი წვლილი შეიტანონ კოოპერატივის განვითარების საკითხში. ისინი უზრუნველყოფენ საზოგადოების ინფორმირებას — უმეტესად კი ახალგაზრდებსა და “აზრთა ლიდერების” — კოოპერატივის რაობისა და სარგებლიანობის შესახებ.

6. კოოპერაცია კოოპერატივებს შორის

კოოპერატივი არსებობს იმისათვის, რათა სარგებელი მოუტანოს მის წევრებს და ამასთან, გაძლიერდეს ლოკალური/ადგილობრივი, ნაციონალური, რეგიონული და საერთაშორისო სტრუქტურათა შორის თანამშრომლობითა და მუშაობით.

7. საზოგადოებასთან დამოკიდებულება

კოოპერატივები მუშაობენ თავიანთი საზოგადოების/ერთობის მდგრადი განვითარებისთვის, მისი წევრების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის მეშვეობით.

8. ეკოლოგიური პერსპექტივა/ჰორიზონტი

კოოპერატივები აცნობიერებენ, რომ ადამიანები არ არიან ერთადერთი ნაწილი დამოუკიდებელი სამყაროსი, არამედ მისი ერთ-ერთი შემადგენელი და, რომ ბუნების პატივისცემა მის ყოველ გამოხატულებაში არის განუყოფელი ადამიანური კეთილშობილებისა და ღირსებისგან.

კოოპერატივები თანხმდებიან, რომ გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობა არის განუყოფელი ნაწილი კოოპერატივების მეშვიდე პრინციპისა — საზოგადოებასთან დამოკიდებულება.

საქართველოში აგრარული წარმოების კრიზისული მდგომარეობა კიდევ უფრო აძლიერებს სახელმწიფოს მხრიდან სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერისა და რეგულირების მოტივაციას. ეჭვს გარეშეა, რომ მხოლოდ საჭირო ეკონომიკურ-ფინანსური მექანიზმების დაბალანსებული შერწყმით მიიღწევა აგროსასურსათო სექტორის ეფექტიანი მართვა, რაც საფუძველს უქმნის დაფინანსების ყველა სუბიექტის სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების გარანტირებულ რეალიზაციას.

აგრარული სფეროს სახელმწიფო რეგულირება გამოირჩევა რთული სტრუქტურით და ნორმატიულად განსაზღვრული კომპლექსური მიდგომით. სახელმწიფო რეგულირებით ხორციელდება ის ფუნქციები, რომლებსაც თვითრეგულირების საბაზრო მექანიზმი ვერ ახერხებს. ამ მექანიზმების ოპტიმალურად დაბალანსებული მოქმედებით მიიღწევა ფინანსური სტიმულირების ეფექტური მართვა, რომელიც ხდება საფუძველი დაკრედიტების ყველა სუბიექტის ეკონომიკური ინტერესების რეალიზაციისა. რეგულირების ფორმები და

მეთოდები სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს დარგების რეალურ მდგომარეობასთან, ხოლო ზემოქმედების მასშტაბი დამოკიდებულია სამენარმეო საქმიანობის განვითარების დონეზე.

მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს კოოპერაციის სახელმწიფო რეგულირებას შეღავათიანი რეჟიმების გამოყენებით, რაც გამოიხატება კოოპერაციის სუბსიდირების, სუბვენცირების, შეღავათიანი დაკრედიტების, საგადასახადო და სადაზღვევო პოლიტიკის გატარებაში.

ლიბერალური ეკონომიკური განვითარების თითქმის ყველა წარმატებულმა ქვეყანამ სასოფლო-სამეურნეო სუბიექტის განსაზღვრისას სახელმწიფო ხელშეწყობისა და დაფინანსების პრიორიტეტულ მიმართულებად სხვადასხვა ფორმის კოოპერაციულ სანყისებზე ფუნქციონირებადი ორგანიზაციები (კოოპერატივები, ასოციაციები, ამხანაგობები, კავშირები) მიიჩნია.

თუ თვალს გადავავლებთ ამ ქვეყნების გამოცდილებას, დავინახავთ, რომ საკრედიტო-საფინანსო ინსტიტუტები, ისევე როგორც ურთიერთობები, იცვლება განვითარების ეტაპების მიხედვით, რაც ძირითადად დაკავშირებულია სახელმწიფოს როლის გაძლიერებასთან კოოპერაციული ინსტიტუტების დამკვიდრებაში. საბიუჯეტო სახსრების აგრარულ სექტორში განთავსება შეღავათიანი პირობებში და მათი კონტროლი სახელმწიფოს მხრიდან ხორციელდება სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების ფარგლებში. ამ პროგრამების შემუშავებასა და რეალიზაციას სახელმწიფო ახორციელებს მხოლოდ კომპლექსური მიდგომების საფუძველზე, რაც გამოიხატება იმაში, რომ პროექტმა უნდა მოიცავს აგრარული წარმოების მთლიანი სისტემა.

სახელმწიფო რეგულირების ბერკეტების (განსაკუთრებით საფინანსო და ფულად-საკრედიტო) ოპტიმიზაცია საშუალებას იძლევა გადაილახოს არსებული შეზღუდვები და შეიქმნას ოპტიმალური პირობები სასოფლო-სამეურნეო დაფინანსების ეფექტური განხორციელებისთვის.

საქართველოში სახელმწიფო ზემოქმედების აგრარული სუბიექტის განსაზღვრისას სოფლის, როგორც ტერიტორიული და სოციალური ერთეულის, განვითარების, სანარმოო ძალთა კონცენტრაციისა და სპეციალიზაციის გათვალისწინებით, ეფექტიანი მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციის თვალსაზრისით, სხვადასხვა ტიპის კოოპერაციულ ფორმებს შორის სათემო ორგანიზაციებს (სათემო კავშირები, კოოპერატივები), ჩვენი აზრით, პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს.

სათემო ორგანიზაცია აერთიანებს ერთ კონკრეტულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ადამიანებს თავიანთ სოფელში ან უბანზე არსებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით. მისი ხელმძღვანელობა არჩეული არის ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებთა უმრავლესობის მიერ, რომლებიც თავიანთ საქმიანობას გეგმავენ და ახორციელებენ მოცემული თემის მოსახლეობასთან ერთად.

თემის სამენარმეო მობილიზაცია წარმოადგენს მძლავრ ბერკეტს და წინაპირობას ვერტიკალური კოოპერაციის ტიპური მოდელის შესაქმნელად, კოოპერირების სხვადასხვა ფორმის ელემენტების გამოყენებით.

ვერტიკალური კოოპერაციის, როგორც სპეციფიკური ფორმის გამოყენება ობიექტური აუცილებლობაა სანარმოო ძალთა განვითარების იმ ეტაპზე, როდესაც განსაკუთრებით იზრდება ორგანული ურთიერთკავშირის როლი სასოფლო-სამეურნეო წარმოებასა და გადამამუშავებელ სანარმოს შორის.

სათემო ორგანიზაციებს შეუძლიათ აღძრან საზოგადოებრივი აქტივობა იმ სფეროებში, რომლებიც უაღრესად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსთვის და რომლებშიც ამგვარი აქტივობის ინტენსიური განვითარება ბუნებრივად ჯერჯერობით არ არის მოსალოდნელი. ამ ორგანიზაციების მუშაობის სტილი მოქნილია და დღევანდელი მოთხოვნების შესაბამისი. სახელმწიფომ აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს ეს ძალა, როგორც რეალურად მოქმედი ძლიერი ელემენტი და სანდო პარტნიორი მწვავე პრობლემების გადაჭრისას.

მინის წვრილ მესაკუთრეთა, მათი ნებაყოფლობითი კოოპერაციული გაერთიანებებისა და მათთან კოოპერირების სხვადასხვა ფორმით ინტეგრირებულ გადამამუშავებელ სანარმოთა ფუნქციონირება, მიზანშეწონილია სარისკო კაპიტალის მოპოვების გზით. სარისკო კაპიტალის მოპოვების შესაძლებლობა ახალია საქართველოში და განსაკუთრებულად გამოსადეგი და მიმზიდველია განვითარებადი (მცირე და საშუალო) ბიზნესებისთვის, რადგან ფინანსური დახმარების გარეშე მათი ფუნქციონირება შესაძლებელია მხოლოდ დაბალტექნოლოგიურ დონეზე, რაც ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს მათ განვითარებას. ეს არის დაფინანსების ისეთი ფორმა, რომელიც ითვალისწინებს მცირე და მზარდი ბიზნესის მრავალმხრივ სპეციფიკას.

სარისკო კაპიტალის ინვესტირების ძირითადი მახასიათებელია სანარმოს პარტნიორად გახდომა სხვადასხვა ხარისხის რისკების განევამი. წარმატებული ეკონომიკის ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს რომ სარისკო კაპიტალის ინვესტირება მცირე და საშუალო სანარმოებში წარმოადგენს ეფექტურ საბაზრო მექანიზმს. გარდა ამისა, ამ ტიპის ინვესტიციების წარმატებასა და ამ კომპანიების სიცოცხლისუნარიანობას თან სდევს სხვა მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტები.

ასეთი სესხის ასაღებად საჭიროა უფრო ნაკლები უზრუნველყოფა (გირაო) და სესხი, როგორც ნესი, არის უფრო გრძელვადიანი კომერციული ბანკების მიერ შემოთავაზებულ სესხებთან შედარებით. გადახდები კი შეიძლება უშუალოდ იყოს დაკავშირებული დაგეგმილი ფულადი სახსრების მოძრაობასთან. ასეთი სესხის დაფარვის ინდივიდუალური გრაფიკი შედგენილი იქნება ინვესტირების კომბინირებით ან/და ე.წ. როიალტით (შემოსავალს ან მოგებასთან მიმართული გადახდები). სარისკო კაპიტალზე ორიენტირებული „**თემის სამენარმეო მობილიზაციის ფონდის**“ შესახებ იხილეთ ქვემოთ.

სახელმწიფო რეგულირების სექტორში ახალი რეგულაციის დაწესება იძლევა საშუალებას ინსტიტუციონალური საფუძვლების შექმნისა, რაც, თავის მხრივ, ქმნის ეკონომიკურ პირობებს იმ წინააღმდეგობათა გადალახვისთვის, რომელიც აფერხებს აგრარული სექტორის გადასვლას (ტრანსფორმაციას) მრავალფეროვანი



საფინანსო ურთიერთობების (თანამედროვე) სისტემებზე.

მხოლოდ კოოპერირების საშუალებითაა შესაძლებელი ორი საწყისის გაერთიანება:

— **საკუთრების**, რომელიც აძლევს მის მფლობელს არჩევანის თავისუფლებას, და

— **მასშტაბური წარმოების**, რომელიც განაპირობებს ერთს მხრივ — ტექნიკურ და ეკონომიკურ უპირატესობას და მეორეს მხრივ — ავტორიტეტსა და წონას სასაქონლო და საფინანსო ბაზრებზე.

კოოპერირების პრინციპებზე დაფუძნებული პროექტების განხორციელებით მიიღება **სინერგიული ეფექტი** შემდეგი ძირითადი კომპონენტების (ეფექტების) ერთობლიობის საფუძველზე:

1. **ეკონომიკური ეფექტი** — მოსახლეობის შემოსავლების მკვეთრი ზრდა, სასოფლო-სამეურნეო დარგების ინტენსიური და დაბალანსებული განვითარება,

2. **სოციალური ეფექტი** — სოციალური სოლიდარობა და სამართლიანობა, სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება,

3. **ეკონომიკური თვითმმართველობა** — თვითანაზღაურება, თვითრეგულირება, თვითკონტროლი.

აღსანიშნავია, რომ, ზოგადად, სისტემურ-სინერგიულ ეფექტზე გავლენას ახდენს რიგი ნეგატიური ფაქტორები, რაც უმთავრესად ძირითადი პრინციპების დარღვევასთანაა დაკავშირებული და ქმნის გარკვეულ მეთოდოლოგიურ სირთულეს, მაგრამ მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის აგროსამრეწველო ინტეგრაციისა და კოოპერაციის წარმატებული მაგალითი იძლევა საკმარის მასალას სისტემური ანალიზის საფუძველზე მათი სამეცნიერო და პრაქტიკული განზოგადებისთვის.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთი სახელმწიფო ინსტიტუტი საზოგადოებრივი (კოოპერაციული) ბიზნესის განვითარების მიმართულებებს მხოლოდ კერძო ინიციატივითაა ჩრბილთ განიხილავს, რაც აკნინებს ასეთი პროექტის რეალურ მნიშვნელობას. რა თქმა უნდა, კერძო ბიზნესის განვითარებას აქვს **უდიდესი მნიშვნელობა**,

მაგრამ თუ არსებობს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სხვა, უფრო ძლიერი მოტივები და სათანადო პროგრამებიც, რომლებიც მოქმედებს საზოგადოების მრავალრიცხოვანი წევრების როგორც სოციალურ, ასევე ეკონომიკურ ინტერესებზე, თუ შესაძლებელია ორმაგი (და რიგ შემთხვევებში კიდევ მეტი) ეფექტის მიღება როგორც ქვეყნის ტრადიციული დარგების, ისე სოციალური სფეროს სწრაფი რეაბილიტაციისა და განვითარებისთვის, მაშინ სახელმწიფოს მხრიდან ამ მიმართულებათა იგნორირება **სერიოზულ მეთოდოლოგიურ შეცდომად** უნდა ჩაითვალოს. საზოგადოებამ და ხელისუფლებამ უნდა გაიცნობიერონ, რომ სოციალური პოლიტიკის ერთადერთ და ყველაზე ძლიერ ფუნდამენტს სწორედ ეკონომიკური პოლიტიკა წარმოადგენს, რომელიც მატერიალური დოვლათის განაწილების ორი ძირითადი პრინციპის — **ეკონომიკურისა და ეთიკურის** — ოპტიმალური სინთეზის საშუალებას იძლევა და რომ მხოლოდ საზოგადოების თითოეული წევრის კერძო სამეწარმეო ინიციატივის განვითარებასა და სამეურნეო სისტემის სრულყოფაზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკა შეიძლება გახდეს ქვეყანაში სწრაფი სოციალურ-ეკონომიკური ზრდის, სიღარიბის დაძლევისა და „ჯანსაღი საშუალო ფენის“ ჩამოყალიბების უმთავრესი მყარი საფუძველი.

კოოპერაციის მრავალმხრივი ფორმების გამოყენებაზე დამყარებული, ახლებურად გააზრებული ეკონომიკური მოდელი არის საფუძველი სოფლის კომპლექსური განვითარების, აგრონედლეულის წარმოების, გადაამუშავების და რეალიზაციის ერთიანი ციკლის შექმნისა, სადაც თითოეული სამეურნეო რგოლი წარმოადგენს დანარჩენებთან ორგანულად ინტეგრირებულ ნაწილს.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, საწყის ეტაპზე მიზანშეწონილია, სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან შეიქმნას **კოოპერაციის განვითარების ეროვნული ცენტრი**, რომელიც უმოკლეს დროში შეიმუშავებს ქვეყანაში კოოპერაციის განვითარების ერთიან სტრატეგიას, მოამზადებს საკანონმდებლო ბაზას და კოორდინაციას გაუწევს პროცესის მიმდინარეობას.

**„თემის სამენარმეო
მოპილიზაციის ფონდი“**

„თემის სამენარმეო მოპილიზაციის ფონდი“ წარმოადგენს საინვესტიციო ფონდს, ინოვაციური საინვესტიციო მექანიზმით, რომელიც ქვეყნის რეგიონებში დააბანდებს გრძელვადიან ინვესტიციებს — ძირითადად აგრობიზნესის საწარმოებში. ამით ბიძგი მიეცემა სოფლის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას და ამავე დროს ინვესტიციებიდან მიღებული ფინანსური სახსრების ნაწილი მოხმარდება საქართველოს სამომავლო მიზნებს. ამასთანავე, ფონდის წარმატება ქართულ აგროსამრეწველო სექტორს მიმზიდველს გახდის ინვესტორებისთვის, რაც ქვეყანაში ინვესტიციების დამატებით შემოდინებას შეუწყობს ხელს.

ფონდის სახელმწიფო კონტროლის განმარტაციულ-ბელ ორგანოს წარმოადგენს საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

მიზნობრივი საინვესტიციო საწარმოები.

ფონდი აბანდებს ინვესტიციებს ქართულ საწარმოებში, უპირატესად საქართველოს ეკონომიკის ყველაზე დიდ და მნიშვნელოვან — აგრობიზნესის სექტორში. საინვესტიციო წინადადებების განხილვისას ფონდის არჩევანი უპირატესად განპირობებულია იმ ფაქტორებით, რომლებსაც შეუძლიათ ხელი შეუწყონ მძლავრ პარტნიორულ (კოოპერაციული) ურთიერთობებზე დამყარებული საწარმოო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას, აგრეთვე ხელმძღვანელობის და/ან მესაკუთრეების ძლიერი მხარეებითა და გამოცდილებით, მათი კონკურენტული უპირატესობებით, ბაზარზე მყარი ადგილის დაკავებისა და დინამიური ზრდის პერსპექტივებით. ფონდის მიერ ინვესტირებული სახსრები შეიძლება მოხმარდეს საწარმოთა ზრდის ხელშეწყობისა და განვითარებისთვის. ეს შეიძლება იყოს ახალი ტექნოლოგიების შექმნა, საწარმოო და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა და განვითარება.

სარისკო კავიტალი და პარტნიორობა

ფონდი ახორციელებს ინვესტირებას და თანამშრომლობს კომპანიებთან სარისკო კავიტალის შეთავაზების გზით.

ვინაიდან, ფონდის წარმატება ინვესტიციების მიმღებთა წარმატებაზე დამოკიდებული, მჭიდრო თანამშრომლობაზე (პარტნიორობაზე) ორიენტირებული ურთიერთობა წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს ელემენტს ფონდის მხრიდან ინვესტიციის მიმღების ოპერატიულ და სტრატეგიულ ხელშეწყობაში და არარის დამახასიათებელი ტრადიციული კომერციული სესხის გამცემი ორგანიზაციებისთვის.

სარისკო კავიტალის ინვესტირებით ფონდი აქტიურად მუშაობს კომპანიის ხელმძღვანელობასთან კომპანიის საერთო მაჩვენებლების გასაუმჯობესებლად და შემოსავლების გასაზრდელად. ეს თანამშრომლობა მოიცავს დახმარებას სტრატეგიულ დაგეგმვაში, ფინანსურ კონტროლში, მარკეტინგის საკითხებში, წარმოების სტანდარტებში, გაყიდვებში, მომგებიანობაში, კვალიფიციურ და მჭიდრო თანამშრომლობაზე ორიენტირებული მენეჯმენტის შექმნაში და ა.შ.

ფონდის დაფინანსების პოტენციურ მიმღებს უნდა გააჩნდეთ შემდეგი თვისებები:

- კოოპერირებისა და საწარმოო ინტეგრირების სხვადასხვა ფორმების გამოყენებით პროექტში მოსახლეობის ჩართულობის მაღალი ხარისხი, რაც თავის მხრივ წარმოადგენს სამეურნეო რისკების გადანაწილებისა და შემცირების უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს;
- გარემოს დაცვითი და სოციალური რისკების მინიმიზირების რეალური პერსპექტივები;
- ბიზნესის დინამიური ზრდისა და მომგებიანობის შემუშავებული სტრატეგია;
- მასშტაბური ეკონომიკური განვითარების პოტენციალი;
- ფულადი ნაკადის გენერირების მაღალი პოტენციალი;
- პერსპექტიული პოზიცია მზარდ ან/და განვითარებად ბაზარზე.

პაატა კოღუაშვილი,
ეკონ. მეცნ. დოქტ.
სტუ სრული პროფესორი.
დავით მაშუკელაშვილი,
ეკონომიკის დოქტორი.

COOPERATION – THE EFFECTIVE MECHANISM OF AGRICULTURE

Paata Koghuashvili,
GTU full Professor,
Davit Mamukelashvili

The work concerns the development of voluntary cooperative relations and inter-branch integration and also the technological settlement in rural areas. Under the aegis of the community unions, the most important locally available resources of the intellectual, economic and organizational arrangement will be fully highlighted as well as a single cycle of production, processing and marketing of agricultural products will be created. Based on social solidarity the cooperative community population will be in full ownership of the income from sales of the final product and it will itself decide on earmarking the respective funds for reproduction and/or handling of common social problems. Implementation of the Community Entrepreneurial Mobilization Program will bring forth a substantial growth of incomes of the major portion of the country's population and dynamic improvement of its socio-economic situation.

უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში და მისი დაძლევის ძირითადი მიზანშეწონილობები

გეგმიანი ეკონომიკიდან საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლამ წარმოშვა მთელი რიგი ეკონომიკური და სოციალური ხასიათის პრობლემები, რომელთა შორის განსაკუთრებით მწვავე ხასიათს სამუშაო ძალის დასაქმება ატარებს.



ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ შექმნილმა სამოქალაქო დაპირისპირებამ, ტრადიციული ეკონომიკური კავშირების რღვევამ, რეალური სექტორის მოშლამ, ინფრასტრუქტურის გაჩანაგებამ, გლობალური კრიზისის ნეგატიურმა გავლენამ, რუსეთ-საქართველოს შეიარაღებულმა დაპირისპირებამ, ტერიტორიების დაკარგვამ და სხვა მრავალმა უაროფითმა მოვლენამ გამოიწვია მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის გაუარესება. შექმნილმა ნეგატიურმა გარემოებებმა განსაკუთრებით უარყოფითი გავლენა იქონია სამუშაო ძალის დასაქმების დონეზე, დაიკარგა ათასობით სამუშაო ადგილი.

2012 წლის ოფიციალური სტატისტიკით, საქართველოში უმუშევრობის დონე 15 პროცენტს შეადგენდა. თუმცა, როგორც ექსპერტული გაანგარიშებები და სოციოლოგიური გამოკვლევები ადასტურებენ, ეს არ ასახავს რეალურ სურათს. NDI-ის მიერ ჩატარებული კვლევები გვიჩვენებს, რომ მოსახლეობის 60 პროცენტზე მეტი თანამედროვე ეტაპზე ნომერ პირველ პრობლემად უმუშევრობას და სამუშაო ადგილების უკმარისობას მიიჩნევს. მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელ წლებში ქვეყნის ეკონომიკა საკმაოდ სწრაფი ტემპებით ვითარდებოდა. დასაქმებულთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა, პირიქით, ადგილი ჰქონდა მის შემცირებას ცალკეულ წლებში (იხ. ცხრილი 1).

უმუშევრობის დონე არათანაბარია საქართველოს

რეგიონების მიხედვით. მაგალითად 2011 წელს მან ქ. თბილისში შეადგინა 29,3%, კახეთში-8,9%, შიდა ქართლში-8,9%, ქვემო ქართლში-9,4%, აჭარის არ-18,0%, სამეგრელო-ზემო სავანეთში-16,5%, იმერეთში-9,3%, დანარჩენ რეგიონებში-7,1%, ხოლო მთლიანად საქართველოში-15,1%.

როგორც სტატისტიკიდან ჩანს, უმუშევრობის დონე გაცილებით მაღალია ქალაქებში სოფლის რეგიონებთან შედარებით. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული სტატისტიკა არ იძლევა უმუშევრობის დონის რეალურ სურათს. საქმე იმაშია, რომ სოფლად მცხოვრებნი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კრიტერიუმით მიჩნეულია თვითდასაქმებულად. ამ უკანასკნელში შედის ნებისმიერი მესაკუთრე, რომლის საქმიანობის მიზანია მოგების ან ოჯახური შემოსავლის მიღება ფულის ან ნატურის სახით.

საქართველოს პირობებში, სადაც სოფლად ცხოვრობს მოსახლეობის 54 პროცენტი და მათი საკარმიდამო ნაკვეთები დაქუცმაცებულია და თითოეულ კომლზე მიმაგრებული მიწის ნაკვეთი საშუალოდ არ აღემატება 1-1,5 ჰა-ს, ფულადი მოგების მიღების მიზნით სასოფლო-სამეურნეო წარმოება თითქმის შეუძლებელია. გარდა ამისა ამ მიწებზე შეძლებელია ტექნიკის გამოყენება, რაც განაპირობებს დაბალ შრომის მწარმოებლურობას. შედეგად ამისა, სოფლად მცხოვრებნი, რომლებსაც არა აქვთ ფულადი შემოსავლის მიღების საშუალება თავს უმუშევრად მიიჩნევენ.

ცხრილი 1

დასაქმება და უმუშევრობა 2005-2012 წლებში

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
სამუშაო ძალა (ათასი კაცი)	2023,9	2021,8	1915,3	1917,8	1991,8	1944,9	1959,3	2029,1
დასაქმებული (ათასი კაცი)	1744,6	1747,3	1704,3	1601,9	1656,1	1628,1	1664,2	1724,0
უმუშევარი (ათასი კაცი)	279,3	274,5	261,0	315,0	335,6	316,9	295,1	305,1
უმუშევრობის დონე (პროცენტებში)	13,8	13,6	13,3	16,5	16,9	16,3	15,1	15,0

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

უცხოეთის განვითარებულ ქვეყნებში, სადაც სოფლად მოსახლეობის მხოლოდ 10-15 პროცენტი ცხოვრობს, გააჩნიათ მსხვილი ფერმერული მეურნეობები, რომელიდანაც იღებენ დიდ მოგებას და შესაბამისად ისინი დასაქმებულთა კატეგორიაშია არიან მოქცეული. ამ მოდელის საქართველოს პირობებში გავრცელება ჯერჯერობით ნაადრევი აღმოჩნდა. შეიძლება ითქვას, რომ ჩვენს პირობებში სოფლად მცხოვრებნი ძირითადად საკუთარი თავისა და ოჯახის თვითგადარჩენაზე არიან დასაქმებულნი.

საქართველოს შრომის ბაზრის ანალიზიდან ჩანს, რომ თვითდასაქმებულთა რაოდენობა გაცილებით მეტია ხელფასიან დასაქმებულთა რაოდენობაზე, ამასთანავე, სოფლად მაცხოვრებელთა შორის უფრო მაღალია დასაქმების მაჩვენებელი და უფრო დაბალია უმუშევრობის დონე. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის მასშტაბით უფრო დაბალია ქალების უმუშევრობის მაჩვენებელი, ხოლო უფრო მაღალია ასაკოვანი ჯგუფის სამუშაო ძალის დასაქმება ახალგაზრდობასთან შედარებით.

აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის მაღალი დონის პარალელურად ქვეყანაში ადგილი აქვს ეკონომიკის მთელ რიგ სფეროებში კვალიფიციური კადრების დეფიციტს. ეს უკანასკნელი განპირობებულია ძირითადად შემდეგი ფაქტორებით: პირველი, უკანასკნელ პერიოდში სწრაფი ტემპებით მიმდინარეობს მეცნიერულ-ტექნიკური და ტექნოლოგიური პროგრესის პრაქტიკაში დანერგვა, ქვეყანაში შემოდის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, რასაც თან ახლავს შესაბამის რთული და მაღალკვალიფიციურ სპეციალისტებზე ორიენტირებული მანქანა-დანადგარებისა და ელექტრონული ტექნოლოგიების შემოტანა. ადგილობრივი სამუშაო ძალის მომზადებისა და გადამზადების სისტემის მოშლილობისა და გაუმართაობის გამო კადრების ცოდნა არასაკმარისი აღმოჩნდა, რის გამოც საჭირო ხდება უცხოეთიდან მოწვეული კადრების დასაქმება. მეორე, ქვეყნის უმაღლესი და პროფესიული განათლების სისტემა მზად არ აღმოჩნდა ახალი გამოწვევების წინაშე. განათლების სისტემაში განხორციელებულმა რეფორმებმა ვერ უზრუნველყო ეკონომიკის ახალი კრეატიული მიმართულებებისთვის საჭირო მაღალკვალიფიციური კადრების მომზადება, რამაც უმუშევრობის პარალელურად გამოიწვია სამუშაო ძალის დეფიციტი მთელ რიგ სფეროებში. მესამე, უმუშევრობის მაღალი დონის მიზეზად შეიძლება დასახელდეს აგრეთვე შრომითი ურთიერთობების საკანონმდებლო რეგულირების სფეროში არსებული ხარვეზები. 1999 წლიდან ამოქმედებული „შრომის კანონთა კოდექსი“, რომელიც ქმნიდა სახადასხავა სახის ბარიერებს დასაქმებაში და ხელს უშლიდა შრომით ურთიერთობაში მონაწილე მხარეებს შეთანხმების მიღწევაში. 2006 წელს მიღებულმა „შრომის კოდექსმა“, ვერ უზრუნველყო შრომით ურთიერთობებში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა, რადგან დასაქმებულებთან შედარებით პრივილიგირებულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა დამსაქმებელი.

უკანასკნელ წლებში ხელისუფლებამ განახორცი-

ელა მრავალი სხვადასხვა სახის ღონისძიებები დასაქმების პრობლემის გადაწყვეტის მიმართულებით, თუმცა მნიშვნელოვანი შედეგები არ იქნა მიღებული. 2002-2004 წლებში ამოქმედდა დასაქმების პროგრამა, რომლის თანახმად მცირე ბიზნესზე გაიცემოდა უპროცენტო კრედიტები 2 წლის ვადით. აღნიშნული პროექტი უშედეგოდ დამთავრდა. 2004-2005 წლებში განხორციელდა უმუშევართა მომზადება-გადამზადების პროგრამა, რითაც მხოლოდ 3 ათასამდე უმუშევარი დასაქმდა. 2005 წლის მინურულს დაიწყო ახალი სოციალური პროექტი „სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა“, თუმცა შედეგი არ მოჰყოლია. 2006 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 24 მილიონი ლარი სამუშაოთა მაძიებლების გადასამზადებლად. ამ პროგრამაში მონაწილეობდა 50 ათასამდე სამუშაოს მაძიებელი, თუმცა ამ პროგრამამ სოციალური შემწეობის ხასიათი მიიღო და დასაქმების კუთხით არაეფექტიანი აღმოჩნდა. 2006 წელს თბილისის მუნიციპალიტეტმა განახორციელა ახალგაზრდების მოკლევადიანი დასაქმების პროგრამა, რომელიც ფორმალურ და წინასაარჩევნო პიარის ხასიათს ატარებდა. 2007 წელს დაიწყო „იაფი კრედიტის“ პროგრამა ინფრასტრუქტურისა და ტურიზმის სფეროებში სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით, რაზედაც დაიხარჯა 25 მილიონი ლარი. შეიძლება ითქვას, რომ ამ ძვირადღირებული პროგრამის რეალიზაციას არ მოჰყოლია ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა. 2007-2008 წლებში განხორციელდა დასაქმების საპრეზიდენტო პროგრამა, რომელზედაც დაიხარჯა 60 მლნ ლარი და თითოეულ პროექტში მონაწილეზე გაიცა 200 ლარიანი სტიპენდია. ამ პროგრამის ფარგლებში სულ დასაქმდა 11 ათასამდე კაცი. საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით საშემოსავლო გადასახადიდან გათავისუფლდნენ სამეურნეო სუბიექტები, რომლებიც ახალ სამუშაო ადგილზე დაასაქმებდნენ 50-60 წლის უმუშევრებს, მაგრამ ეს პროექტიც ჩავარდა. ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ უკანასკნელ წლებში ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ერთჯერადი პროგრამებით ვერ მოხერხდა მოსახლეობის დასაქმების დონის ამაღლება. პირიქით, კიდევ უფრო გაიზარდა უმუშევრობის დონე.

2012 წელს საპალამენტო არჩევნებით მოსული ხელისუფლების წინასაარჩევნო და სამთავრობო პროგრამაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია დასაქმების პრობლემას. ამ მიზნით გათვალისწინებულია მთელი რიგი ღონისძიებების განხორციელება. კერძოდ, შრომის კანონმდებლობის სრულყოფა, უმუშევართა საინფორმაციო ბანკის შექმნა, კადრების გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის შექმნა, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაზე საგადასახადო შეღავათების დანესება, უმუშევრებისათვის სახელმწიფო მხარდაჭერის გაძლიერება და სხვა.

ამ კუთხით მოკლე დროში გარკვეული პოზიტიური ნაბიჯები გადაიდგა. კერძოდ, შევიდა ცვლილებები შრომის კოდექსში, რომლის თანახმად გაიზარდა დასაქმებულთა უფლებები და სოციალური გარანტი-

ები. გაიზარდა სახელმწიფო მხარდაჭერა სოფლის მეურნეობის დარგისადმი. დაიწყო იაფი კრედიტების გაცემა სოფლად ფერმერებისა და საოჯახო მეურნეობებისთვის. გლეხებს დაურიგდათ ვაუჩერები სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისთვის, მიღებულია კანონი სოფლად კოოპერატივების შექმნის შესახებ, დაიწყო სუბსიდიების გაცემა მეღვინეობის სექტორში, შემოღებულ იქნა უფასო სწავლება პროფესიულ სასწავლებლებში და სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში 17 სპეციალობაზე.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული ღონისძიებებისა, ჯერჯერობით უმუშევრობის დაძლევის მიმართულებით განხორციელებული ღონისძიებები არადაამაკმაყოფილებელია. არ შექმნილა ახალი ამუშაო ადგილები. ეკონომიკური ზრდის ტემპების შემცირება დასაქმების კუთხით ახალი გამოწვევებისა და საფრთხეების შემცველია. ჩვენი აზრით, სახელმწიფოს მხრიდან უმუშევრობის შემცირების კუთხით გასატარებელია უფრო ქმედითი და გაბედული ღონისძიებები, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

- პირველ რიგში ხელისუფლებამ საზოგადოება უნდა მიანოდოს არგუმენტირებული ინფორმაცია იმ ობიექტური მიზეზებისა და ფაქტორების შესახებ, რომლებიც განაპირობებენ დასაქმების პრობლემის გადანაცვების გრძელვადიან ხასიათს, აგრეთვე იმ კონკრეტული პროგრამის შესახებ, რომლითაც გათვალისწინებულია უმუშევრობის დონის შემცირება უახლოეს მომავალში;

- ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით უნდა გაძლიერდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ინვესტიციური მხარე, გაიზარდოს დაფინანსება ინფრასტრუქტურასა და ეკონომიკის სხვა პრიორიტეტულ დარგებში;

- გათავისუფლდეს გარკვეული ვადით ახლად შექმნილი საწარმოები ყოველგვარი გადასახადების

გან, გამოიყოს მათთვის შეღავათიანი კრედიტები, სახელმწიფო სუბსიდიები და სუბვენციები;

- უნდა გაძლიერდეს სახელმწიფოს ძალისხმევა უცხოური და ადგილობრივი ინვესტიციების მოზიდვის საქმეში, ხელი შეეწყოს ფინანსური ბაზრის განვითარებას, გაძლიერდეს ეროვნული ბანკის საქმიანობა კომერციული ბანკების მხრიდან კრედიტებზე საპროცენტო განაკვეთების შემცირების კუთხით;

- ქვეყნის მთავრობამ უნდა გადადგას გაბედული ნაბიჯები ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად, რადგან ეს უკანასკნელი წარმოადგენს უმუშევრობის პრობლემის დაძლევის ყველაზე ეფექტიან მექანიზმს.

კახაბერ ბაბულაშვილი

ეკონომიკის დოქტორი,
ქუთაისის უნივერსიტეტის ასოც. პროფესორი

ლიტერატურა

1. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველო“, თბ., 2012.
2. მესხია ი., შრომის ბაზარი:დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში, შრომები, ტომი 6, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, თბ., „სიახლე“, 2008.
3. დასაქმებისა და უმუშევრობის ტენდენციები საქართველოში, ეკონომიკური კვლევის ცენტრი (EPRC), http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.osgf.ge%2Ffiles%2Fpublications%2F2011%2FEPRC_Georgian_Economic_Outlook_II%2C_Nov_2011_GEO.pdf&ei=9fJHUqO8CqWJ7Ab9rYCgCQ&usg=AFQjCNGk6DmxWtxcCO48rkKea nTwbIJrYw&bvm=bv.53217764,d.bGE&cad=rjt



THE PROBLEM OF UNEMPLOYMENT IN GEORGIA AND ITS MAIN TRENDS

Kakhaber Gabelashvili

Doctor of Economics, Associate Professor of Kutaisi University

The transition from planned economy to the market economy rise to a range of economic and social problems, among which are particularly acute in nature, the labor force employment. The civil conflict in the country after independence, the traditional economic ties destruction, falling infrastructure investment, negative impact of global financial crisis, the Russian - Georgian armed conflict, and many other negative events led to a deterioration of living standards and quality. The negative conditions had especially negative effect on the employment level of the work force, thousands of jobs have been lost.

According to official statistics, in 2012 the unemployment rate in Georgia is 15 percent. However, the expert accounts and sociological studies confirm that this does not reflect the real picture. Studies conducted by the NDI- shows that more than 60 percent of the population considers an unemployment and lack of jobs as the number one problem.

Even economy was growing very fast pace last few years the number of employees has not increased significantly, but there was a reduction in a certain years.

The level of unemployment is unequally distributed among regions. For example, in 2011 the unemployment in the Tbilisi amounted to 29,3%, in the region of "Kakheti" - 8.9%, "Shida Kartli" - 8.9%, "Kvemo Kartli" - 9.4%, "Ajara" - 18.0%, "Samegrelo - Zemo savneti" - 16.5%, Imereti - 9.3% and in other regions - 7.1%. The average number of unemployment in Georgia was -15.1%.

This statistics shows that the rate of unemployment is much higher in rural areas than in the cities, however do not give the real picture of the unemployment rate. It is the case that people lived in rural area by the International Labor Organization's criteria are considered self-employed. The latter includes any property owner, whose goal is profit or income in the form of cash or product. The 54 % of the Georgian population lives in rural areas and their plots of land are average no more than 1-1,5 hectare. The size of the land does not allow land owner to have an income to support the family. Because of the small size of the land it is not profitable to use big farm equipment, which leads to lower labor productivity. As a result of this, people lived in rural areas do not have cash incomes consider themselves unemployed. Developed countries, where only

10-15 percent of the population lives in rural areas have large farms, and receive a large profit, and consequently they are placed under the category of employed. In terms of the dissemination of this model is proved to be premature. We can say that people in rural areas are mostly self-employed and their income barely is enough for survival.

The Georgian labor market analysis shows that the number of self-employed is much greater than the number of paid employees. The employment rate among the rural population is higher than in the city. It should also be noted that the nationwide unemployment rate for women is lower. And the higher the age group in the labor force, compared with youth employment.

It should be noted that even the high level of unemployment in the country there is still a shortage of qualified staff in a number of areas. The latter is due to the following factors: first, the recent rapid pace of scientific - technical and technological progress into practice, foreign direct investment coming into the country, accompanied by complex and highly qualified specialists oriented machine - Import of machinery and electronic technologies. The local work force training and retraining is so low level; therefore it becomes necessary to employ foreign guest workers. Second, higher and professional education system in the country was not ready for the new challenges. Economic reforms in the education system failed to provide creative direction for the training of highly qualified workers, which resulted in the unemployment of labor shortages in a number of areas. Third, the reason of the high level of unemployment may be named as well as the gaps in the regulation of labor relations. Since 1999, "Labor Code" was lunched, which created different type of barriers in the labor market and preventing the parties to reach the agreement. The "Labor Code" adapted in 2006, failed to eliminate the gap in labor relations, since employer get privileged status than employee.

In recent years the government has carried out many different kinds of events in the direction of solving the employment problem, but no significant results were obtained. In 2002-2004, launched the program in which the given interest-free loans to small businesses for a period of 2 years. The project ended in

Table 1. Employment and unemployment in 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Labor force (in thousands)	2023,9	2021,8	1915,3	1917,8	1991,8	1944,9	1959,3	2029,1
Employed (in thousands)	1744,6	1747,3	1704,3	1601,9	1656,1	1628,1	1664,2	1724,0
Unemployed (in thousands)	279,3	274,5	261,0	315,0	335,6	316,9	295,1	305,1
Unemployment rate (%)	13,8	13,6	13,3	16,5	16,9	16,3	15,1	15,0

Source: National Statistics Office



vain. In 2004-2005, the government has carried out unemployment training program; as a result only about 3 thousand people were employed. At the end of 2005, has launched a new social project “The amount of people living below the poverty line targeted social assistance program,” but it also failed. In 2006, the state budget allocated 24 million lari for job seekers to retrain them. 50 thousand job seekers participated in the program, but this program has proved to be inefficient in terms of employment. In 2006, the municipality of Tbilisi has launched the short-term Youth Employment Program, which was a formal and pre-electoral character. In 2007, the Government started the “cheap credit” program in the area of infrastructure and tourism sectors in order to create jobs, which they spent, 25 million. We can say that this expensive program has had no new job creation. In the 2007-2008 years the Government launched new presidential Employment program, which spent 60 million lari and 200 lari scholarships were given to each participant. Under this program, a total of 11 thousand people were employed. By the President’s initiative economic entities employing 50-60 year old unemployed workers were free from tax. But this project has failed. Thus, we can say that the single programs implemented by the government in recent years to raise the level of employment did not work. On the contrary, the unemployment rate increased.

The employment problem is in a special place in 2012 Parliamentary election’s winner party’s program. In order to reduce unemployment they plan to provide a range of activities. In particular; the improvement of labor legislation, to create an information bank for unemployment, retrain workers and raise their qualification level, create tax advantages for a new jobs and, strengthen state support for the unemployed.

In this regard, some positive steps have been made in a short time. In particular, the changes in the Labor Code, which

provides increased workers’ rights and social guarantees. The government increased its support for agriculture sector. They started low interest rate credit to farmers; the vouchers were distributed to the farmers; adopted a law on the creation of cooperatives in rural areas; the wine sector subsidies; the free education was introduced in professional schools and public institutions of higher education in 17 specialties.

The measures undertaken so far in the direction of reducing unemployment is unsatisfactory. Only few new jobs have been created. The economy growth rate reduction negatively influence on the employment. In our opinion, in terms of reducing unemployment from the state government needs more vibrant and bold measures, among which the following should be noted:

- First, the government must provide to community reasonable information about the objective reasons and factors, which determine the long-term nature of the employment problem solving, as well as the specific program, which provides the way for the reduction of unemployment in the near future;
- In order to create new jobs; increase the investment side of the budget; increase funding for infrastructure and other priority sectors of the economy;
- Newly created enterprises exempted from of all kinds taxes for a certain period. They should have a easy access to credits and government subsidies;
- The government should strengthen its efforts to attract foreign and local investments in the business, to promote financial market development, strengthen the central bank’s activity in terms of reducing interest rates on loans from commercial banks;
- The government should take bold steps to ensure economic growth, since the latter is the most effective mechanism to deal with the problem of unemployment.

საქართველოს სოციალური დასვის სისტემა და მისი გავლენა სიღარიბეზე

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებისთანავე საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ განაცხადა რამოდენიმე მნიშვნელოვანი ინიციატივის შესახებ, რომლებიც სოციალური დაცვის სისტემის გაძლიერებას ისახავენ მიზნად. ეს ინიციატივები მოიცავენ პენსიების ზრდას, მიზნობრივი სოციალური დახმარების გაორმაგებას, დაბალი შემოსავლის მქონე დასაქმებულთათვის საგადასახადო შეღავათების დაწესებას, შრომის კანონმდებლობის გაძლიერებასა და სამედიცინო დაზღვევის უნივერსალური საბაზისო პაკეტის შემოღებას.

წინამდებარე სტატიაში, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ ჩატარებული შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მონაცემების გამოყენებით, ჩვენ ვახდენთ დადგენას იმისას, თუ რა ეფექტი ექნება გაზრდილ სოციალურ ტრანსფერებს. კვლევა აჩვენებს, რომ გაზრდილი სოციალური ტრანსფერები მნიშვნელოვნად შეამცირებენ სიღარიბეს, მაგრამ ღარიბი ოჯახების მესამედის მდგომარეობა არ შეიცვლება, რადგან ამჟამად ისინი სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა არიან დარჩენილნი.



სიღარიბის ნებისმიერი კვლევა გარკვეულწილად პრობლემურია, რადგან არ არსებობს სიღარიბის გაზომვის უნივერსალურად აღიარებული მეთოდი. ხანგრძლივი სამეცნიერო დებატების მიუხედავად, კვლავ გადაუჭრელია სამი ძირითადი კონცეპტუალური საკითხი:

- რასთან მიმართებაში უნდა იზომებოდეს სიღარიბე - არსებობისთვის საჭირო მინიმუმთან (აბსოლუტური ზღვარი) თუ ცხოვრების ზოგად სტანდარტებთან მიმართებაში (ფარდობითი ზღვარი);
- რის მიხედვით უნდა განისაზღვროს სიღარიბე - შემოსავლების, მომხარების, თუ ქონების მიხედვით;
- ვინ უნდა განსაზღვროს ზღვარი, რომლის მიღმაც ინდივიდი/ოჯახი ღარიბად ჩაითვლება - კვლევის ორგანიზატორებმა, თუ კვლევის რესპონდენტებმა.

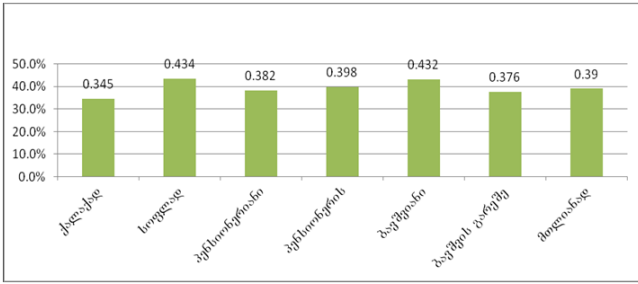
თითოეულ ამ მიდგომას თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები გააჩნია, მაგრამ ზოგადად სიღარიბის ფარდობითი ზღვრები უფრო რელევანტურია განვითარებული ქვეყნების შემთხვევაში, ხოლო განვითარებად ქვეყნებში ძირითადად აბსოლუტური ზღვრები გამოიყენება. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის საბაზისო საჭიროებების დაკმაყოფილება სერიოზული პრობლემაა და ბევრი ოჯახის შემოსავლის ძირითად წყაროს მცირე ზომის ფერმერული მეურნეობა წარმოადგენს, კვლევაში ვიყენებ სიღარიბის აბსოლუტურ განსაზღვრებას და მას

მოხმარების მიხედვით ვზომავ. ზღვრად ვიყენებ საბაზისო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელი პროდუქტებისა და მომსახურების მინიმალურ კალათას (საარსებო მინიმუმი), რომელიც საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერაა დადგენილი.

მონაცემების წყაროს შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევა (შინდა) წარმოადგენს. შინდა ქვეყნის მასშტაბით რეპრეზენტატიული კვლევაა, რომელსაც საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური ყოველ კვარტალში ატარებს. კვლევის ფარგლებში გროვდება დეტალური ინფორმაცია შინამეურნეობების დემოგრაფიული მახასიათებლების, შემოსავლების, მოხმარების, კომუნალურ და სოციალურ მომსახურებებზე ხელმისაწვდომობის, დასაქმებისა და საბინაო მდგომარეობის შესახებ. იმისათვის, რომ შესაძლებელი იყოს სხვადასხვა ზომის და შემადგენლობის მქონე შინამეურნეობების ერთმანეთთან შედარება, ოჯახების შემოსავლები და მოხმარება ერთ ეკვივალენტურ ზრდასრულზეა გაანგარიშებული. ეს მეთოდი თანაცხოვრების ეფექტის გათვალისწინების საშუალებასაც იძლევა.

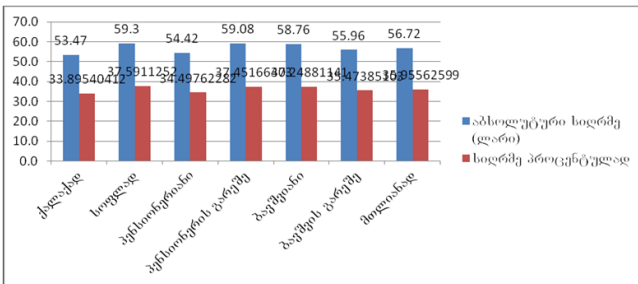
შინდას მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში მიღწეული ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის მიუხედავად, სიღარიბე ქართული სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად პრობლემად რჩება. საქართველოს ოჯახების 39 პროცენტი საარსებო მინიმუმზე ნაკლებს მოიხმარს (იხ. ცხრილი №1).

ცხრილი №1. სიღარიბის მაჩვენებლები სხვადასხვა ტიპის შინამშენებლობისათვის, 2011 წლისათვის



ასევე საკმაოდ დიდია სიღარიბის სიღრმე — ლარები ინდივიდი საშუალოდ საარსებო მინიმუმზე 56 ლარით (36%) ნაკლებს მოიხმარს (იხ. ნახატი №2).

ნახატი №2. სიღარიბის სიღრმე სხვადასხვა ტიპის შინამშენებლობისათვის, 2011 წლისათვის



საგულისხმოა, რომ გეოგრაფიულ მდებარეობას საკმაოდ მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს — სიღარიბის მაჩვენებელი ცხრა პროცენტული ერთეულით უფრო მაღალია სოფლადა, ვიდრე ქალაქში და სოფლადა მცხოვრები ლარები ინდივიდი საშუალოდ ექვსი ლარით უფრო ნაკლებს მოიხმარს, ვიდრე ქალაქში მცხოვრები ლარები. ბავშვის ყოლა ასევე ზრდის სიღარიბის რისკს ხუთი პროცენტული ერთეულით. მეორე მხრივ, სიღარიბის რისკი ოდნავ უფრო დაბალია იმ ოჯახებისთვის, რომელთაც ჰყავთ პენსიონერი წევრები. შინდას შერჩევის მოცულობა მონაცვლად ოჯახებს (მაგალითად, დევნილი ან შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე) შორის სიღარიბის მაჩვენებლების შესახებ სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთების საშუალებას არ გვაძლევს. მიუხედავად ამისა, **სიღარიბის არსებული მასშტაბი ცხადყოფს, რომ იგი არ შემოიფარგლება რომელიმე მონყლადი ჯგუფით, არამედ მთელი საზოგადოებისათვის დიდი პრობლემაა.**

საქართველოში სიღარიბეს მრავალი სტრუქტურული მიზეზი აქვს, რომელთაგან ორი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია — **უმუშევრობის მაღალი დონე ქალაქებში და დაბალი პროდუქტიულობა სოფლადა. ქალაქებში მცხოვრები ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 26 პროცენტი დაუსაქმებელია, ხოლო ქვეყნის მთლიანი სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტი, რომელიც სოფლის მეურნეობაშია დასაქმებული, მშპ-ს მხოლოდ რვა პროცენტს ქმნის.**

შესაბამისად, სიღარიბის დაძლევისთვის, პირველ რიგში, საჭიროა ყოვლისმომცველი სტრატეგიის შემუშავება ქართული ეკონომიკის ისეთი ნაკლოვანებების დაძლევისთვის, როგორცაა: ნარმოების შეზღუდული უნარიანობა და გლობალური ეკონომიკის რომელიმე სექტორში კონკურენტუნარიანობის არქონა. ამის მიუხედავად, როგორც მუდმივად მზარდი ემპირიული მტკიცებულებები აჩვენებს, მხოლოდ ეკონომიკური ზრდა არასოდეს არის საკმარისი სიღარიბის აღმოსაფხვრელად ან მისი თუნდაც მნიშვნელოვნად შემცირებისთვის. ყველაზე განვითარებულ ქვეყნებშიც კი სიღარიბის მაჩვენებელი გაცილებით უფრო მაღალი იქნებოდა, ამ ქვეყნებს რომ არ გააჩნდეთ სოციალური დაცვის ყოვლისმომცველი სისტემები. ჩვენ ვთვლით, რომ საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემასაც მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს სიღარიბეზე.

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა სამი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება — პენსიები, სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა. გარდა ამისა, არსებობს 24-საათიანი და სათემო სერვისები მზრუნველობამოკლებული ბავშვებისთვის და სპეციალური პროგრამები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის, მაგრამ მათი მასშტაბი საკმაოდ შეზღუდულია როგორც მოცვის, ასევე დაფინანსების კუთხით.

სოციალური დანახარჯის ყველაზე დიდი ნაწილი მოდის პენსიებზე, რაც 2012 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის 15 და მშპ-ის 4 პროცენტს შეადგენს. პენსიების რამდენიმე სახეობა არსებობს. საპენსიო ასაკს (60 წელი ქალებისათვის და 65 მამაკაცებისათვის) მიღწეულ ყველა მოქალაქეს, ასევე სხვა ქვეყნის მოქალაქეს, რომელიც საქართველოში უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში ცხოვრობს, შეუძლია მიიღოს ხანდაზმულობის პენსია. ამისათვის საჭირო არ არის სამუშაო სტაჟის ქონა ან საჭიროების დემონსტრირება. 65-დან 67 წლამდე ასაკის პენსიონერებისათვის პენსიის განაკვეთი 125 ლარს შეადგენს, ხოლო 67 წელზე მეტი ასაკის მქონე პენსიონერები 140 ლარს იღებენ.

პენსიების მეორე ტიპი განკუთვნილია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისათვის. პენსიის ოდენობა 70-დან 129 ლარამდე მერყეობს შეზღუდული შესაძლებლობების ხარისხის შესაბამისად, ასევე იმის გათვალისწინებით ტრავმა მიღებულია თუ არა საბრძოლო მოქმედებების შედეგად. შესამე კატეგორია მოიცავს მარჩენალდაკარგულთა პენსიებს, რომლებსაც იღებენ 18 წლამდე ასაკის ბავშვები, რომელთაც ერთ-ერთი მშობელი დაეღუპათ. ამ ბენეფიტის განაკვეთი 55 ლარს შეადგენს. მეოთხე ტიპის პენსია განკუთვნილია საბჭოთა რეპრესიების მსხვერპლთა და მათი ოჯახის წევრებისათვის, შესაბამისად, ბენეფიციარების რაოდენობა თანდათანობით კლებულობს.

გარდა ამ ოთხი კატეგორიისა, არსებობს სახელმწიფო კომპენსაციები და სტიპენდიები, რომლებიც დასახელების მიუხედავად, იმავე ფუნქციას ასრულებენ, რასაც პენსიები. კომპენსაციები განკუთვნილია საჯარო მოხელეების სხვადასხვა ჯგუფისთვის (მაგალითად, მოსამართლეები, დიპლომატები, უმაღლესი

თანამდებობის პირები და ა.შ.) და ძალოვანი უწყებების თანამშრომლებისთვის. აკადემიური სტიპენდიები განკუთვნილია იმ მეცნიერებისთვის, რომლებმაც თანამდებობები 2005-2007 წლებში განხორციელებული უმაღლესი განათლების სისტემის რეორგანიზაციის შედეგად დატოვეს. სხვა პენსიებისგან განსხვავებით, კომპენსაციების და სტიპენდიების განაკვეთი სამუშაო სტაჟის და საბოლოო ხელფასის მიხედვით გაანგარიშდება. ამის მიუხედავად, მათი განაკვეთი არ შეიძლება აღემატებოდეს 560 ლარს. კომპენსაციის ბენეფიციარებს შეუძლიათ პენსიაზე საპენსიო ასაკის მიღწევამდე გავიდნენ, მაგრამ ამ შემთხვევაში ისინი უფრო მცირე ოდენობის ბენეფიტს მიიღებენ.

სოციალური დახმარება კატეგორიული და მიზნობრივი ფულადი ტრანსფერებისგან შედგება, თუმცა დროა დრო (საგანგებო მდგომარეობის ან/და არჩევნების წინ) მთავრობა უნივერსალური ტიპის ფულადი და არაფულადი ბენეფიტებსაც გასცემს. 2012 წელს მთლიანი დანახარჯი სოციალურ დახმარებაზე 273 მილიონ ლარს შეადგენდა (მშპ-ს ერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის ოთხი პროცენტი). ყველაზე მასშტაბური ბენეფიტი საარსებო შემწეობაა, რომელიც მიზნობრივ პროგრამას წარმოადგენს. ამ ბენეფიტის მისაღებად ოჯახმა უნდა მიმართოს სოციალური მომსახურების სააგენტოს და დარეგისტრირდეს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ბაზაში. შემდეგ სოციალური მომსახურების სააგენტო ოჯახში მიავლენს სოციალურ აგენტს, რომელიც ავსებს “ოჯახის დეკლარაციას”, რომელშიც ასახავს შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მაჩვენებლებს, ძირითადად ხანგრძლივი მოხმარების საგნების ფლობას. შეგროვებული მონაცემები შემდეგ შეჰყავთ ელექტრონულ პროგრამაში, რომელიც ავტომატურად განსაზღვრავს შინამეურნეობის კეთილდღეობის სარეიტინგო ქულას. ფულად სოციალურ დახმარებას იღებენ ოჯახები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 57 001-ს. ბენეფიტის განაკვეთი შეადგენს 30 ლარს ოჯახის უფროსისათვის და 24 ლარს ყოველი დანარჩენი წევრისათვის.

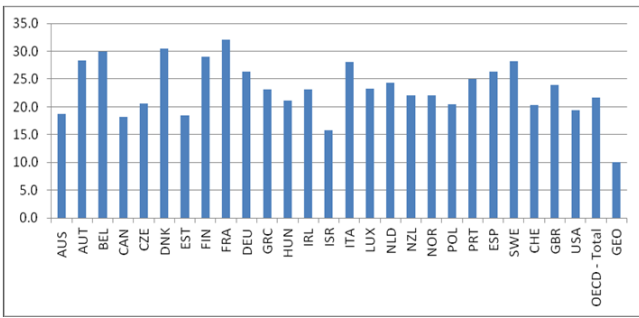
ბენეფიციართა რაოდენობის მიხედვით, სიდიდით მეორე დევენილთა დახმარებაა, რომელიც 1990-იან წლებში აფხაზეთის და სამაჩაბლოს რეგიონებიდან დევენილი მოსახლეობისთვის არის განკუთვნილი. კოლექტიურ ცენტრებში ჩასახლებული დევენილებისთვის დახმარების ოდენობა 22 ლარია, ხოლო დანარჩენი დევენილებისთვის 28 ლარი. მესამე სახის ტრანსფერი, საყოფაცხოვრებო სუბსიდია 2007 წელს იქნა შემოღებული ელექტროენერგიაზე არსებული შეღავათების ნაცვლად და განკუთვნილია ცალკეული კატეგორიებისათვის, როგორებიცაა ომის ვეტერანები, საბჭოთა რეპრესიების მსხვერპლნი, ომში დაღუპული სამხედროების შვილები და ა.შ. ბენეფიტის განაკვეთი კატეგორიების მიხედვით 7-დან 44 ლარამდეა. ბენეფიციართა რაოდენობა თანდათან მცირდება, რადგან ტრანსფერი დახურულია ახალი ბენეფიციარებისთვის. მეოთხე ტიპი, საოჯახო დახმარება ასევე დახურულია ახალი ბენეფიციარებისთვის.

ბენეფიტის განაკვეთი 22-დან 44 ლარამდე მერყეობს და იგი განკუთვნილია მონყვლადი კატეგორიების ინდივიდებისთვის, როგორცაა: მარტოხელა პენსიონერები, ბრმები, ობლები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვები. დახმარების მეხუთე ტიპი, სახელმწიფო დახმარება 2012 წელს შეიქმნა. ეს ბენეფიტი ძირითადად განკუთვნილია დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ომში დაღუპული სამხედროების ოჯახებისთვის. ტრანსფერის მაქსიმალური ოდენობა 309 ლარს შეადგენს.

სახელმწიფო ჯანდაცვა ორი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება. 2012 წელს სახელმწიფო ჯანდაცვის დანახარჯმა მშპ-ის 1.3 და ბიუჯეტის ხუთი პროცენტი შეადგინა. პირველი კომპონენტი მოიცავს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის პროგრამებს (იმუნიზაცია, ადრეული დიაგნოსტიკა და სკრინინგი, ეპიდემიოლოგიური მეთვალყურეობა და ა.შ.), პროგრამებს, რომლებიც ფარავენ ცალკეულ დაავადებებს (ფსიქიკური ჯანმრთელობა, ინფექციური დაავადებები, ტუბერკულოზი, დიალეზი და თირკმლის გადაწერვა, კარდიოლოგია და ა.შ.) და გადაუდებელ სამედიცინო დახმარებას და ამბულატორიულ მომსახურებას (სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისათვის). მეორე კომპონენტს სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევა წარმოადგენს. სახელმწიფო შეიძენს სამედიცინო დაზღვევას შემდეგი ჯგუფებისთვის: **სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ბაზაში დარეგისტრირებული ოჯახები, რომელთა ქულა 70 001-ს არ აღემატება; 2008 წელს რუსეთის ფედერაციასთან ომის შედეგად დევნილი მოსახლეობა; სოციალური მომსახურების და განათლების სფეროს მუშაკები; სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ მყოფი ინდივიდები; სახელმწიფო და რუსთაველის პრემიის ლაურეატები.** დაზღვევის პაკეტი მომსახურების ფართო სპექტრს მოიცავს — ამბულატორიული და გეგმიური სამედიცინო მომსახურება, სამედიცინო გამოკვლევები და მშობიარობა. ამასთან ერთად დაზღვევა 50 ლარის ოდენობის სხვა-დასხვა მედიკამენტის საფასურსაც ანაზღაურებს.

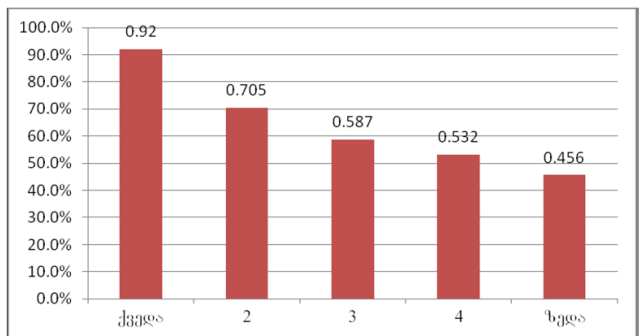
მთლიანი სოციალური დანახარჯი (განათლების ხარჯების ჩათვლით) მშპ-ის დაახლოებით 10 პროცენტია, რაც ორჯერ უფრო ნაკლებია, ვიდრე ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებში (იხ. ცხრილი №3). გარდა ამისა, თანამედროვე სოციალური დახმარების სისტემების შემადგენელი რამდენიმე ძირითადი პროგრამა, როგორცაა უმუშევრობის დაზღვევა/დახმარება, ბავშვების ბენეფიტი, ფისკალური ბენეფიტები (მაგ. საგადასახადო კრედიტი) და შრომის ბაზრის აქტიური პროგრამები საქართველოში საერთოდ არ არსებობს. შესაბამისად, ევროპული სოციალური დაცვის სისტემების თაობაზე ჩატარებული კვლევები, რომლებიც ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებსაც მოიცავენ, როგორც წესი, ქართულ სისტემას ყველაზე ნაკლებად განვითარებული სისტემების ქვეჯგუფში ათავსებენ.

ნახატი №3. სოციალური დანახარჯები OECD ქვეყნებსა და საქართველოში



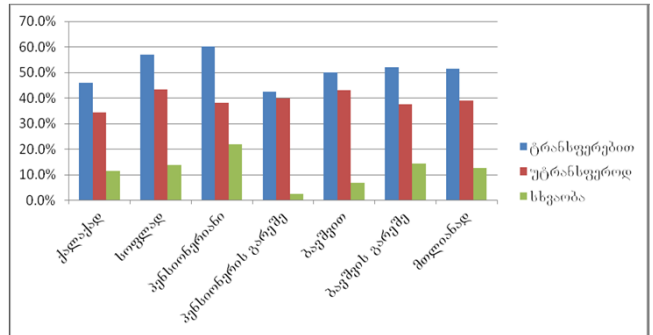
თუ შევადარებთ ისეთი კრიტერიუმებით, როგორცაა სოციალური უფლებები ან მოსახლეობის ძირითადი სოციალური რისკებისგან დაცვა, ქართული სოციალური დაცვის სისტემა, მართლაც, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპულ სისტემებს. ამის მიუხედავად, მას რამდენიმე უპირატესობა აქვს, რომლებიც სამომავლო რეფორმების დაგეგმვისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული. სოციალური ტრანსფერები შეუფერებლად გაიცემა საბანკო სისტემის მეშვეობით და 2003 წლის შემდეგ არანაირ დავალიანებას ადგილი არ ჰქონია. ადმინისტრირების ხარჯები დაბალია, მიზნობრივი სოციალური დახმარების შემთხვევაშიც კი. საარსებო შემწეობის გარდა, ყველა შემთხვევაში მკაფიოდ არის განსაზღვრული თუ ვის ეკუთვნის ესა თუ ის ბენეფიცი. შესაბამისად, ბენეფიტების აღების მაჩვენებელი მაღალია — შინამეურნეობების 63 პროცენტი რაიმე სახის ტრანსფერს იღებს. ტრანსფერების განაწილება პროგრესულია, რადგან ქვედა სამომხმარებლო კვინტილებში, ტრანსფერის მიღების მაჩვენებელი უფრო მაღალია, ვიდრე ზედა კვინტილებში (იხ. ცხრილი №4).

ნახატი №4. სოციალური ტრანსფერების მიღების მაჩვენებელი ტრანსფერის ბარეშე განსაზღვრულ სამომხმარებლო კვინტილებს მიხედვით



გადასახადების გადახდით გამომუშავებული (contribution-based) ბენეფიტების არარსებობის გამო, ნეგატიური რედისტრიბუცია არ ხდება — ღარიბი ოჯახი საშუალოდ 140 ლარის ოდენობის სოციალურ ტრანსფერს იღებს, ხოლო არაღარიბი 136 ლარს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სოციალური ტრანსფერები არსებითად ამცირებენ სიღარიბის მაჩვენებელს და მის სიღრმეს (იხ. ცხრილი №5).

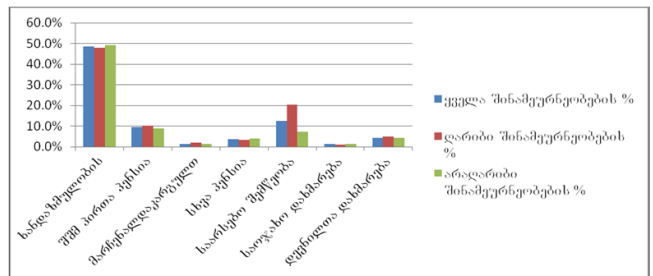
ნახატი №5. სხვადასხვა ტიპის შინამეურნეობების სიღარიბის მაჩვენებლები ტრანსფერების და ტრანსფერების ბარეშე



ტრანსფერების გარეშე სიღარიბის მაჩვენებელი 51 პროცენტს მიაღწევდა, ხოლო სიღარიბის საშუალო სიღრმე 102 ლარი იქნებოდა. როგორც მოსალოდნელია, ეფექტი ყველაზე ძლიერია სოფლებში მცხოვრები შინამეურნეობებისა და იმ ოჯახებისთვის, რომელთაც პენსიონერი წევრები ჰყავთ — ტრანსფერების გარეშე მათი სიღარიბის მაჩვენებელი, შესაბამისად, 13 და 22 პროცენტული ერთეულით უფრო მაღალი იქნებოდა.

სოციალურ ტრანსფერებს შორის ყველაზე მაღალი მოცვა ხანდაზმულობის პენსიას აქვს — ამ ტრანსფერს ღარიბი და არაღარიბი ოჯახების თითქმის ნახევარი იღებს (იხ. ნახატი №6).

ნახატი №6. ღარიბი და არაღარიბი ოჯახების მიერ სხვადასხვა ტიპის სოციალური ტრანსფერების მიღება



მიუხედავად იმისა, რომ ბენეფიტების უმეტესობა შექმნილია მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, თითქმის ყველა ტრანსფერის შემთხვევაში მიღების ალბათობა პრაქტიკულად თანაბარია ღარიბი და არაღარიბი ოჯახებისთვის. ერთადერთი ტრანსფერი, რომლის ბენეფიციარებიც ძირითადად ღარიბი ოჯახები არიან, საარსებო შემწეობაა.

შესაბამისად, გასაკვირი არაა, რომ სოციალური ტრანსფერების დიდ ნაწილს არაღარიბი ოჯახები იღებენ - 59 პროცენტი იმ შინამეურნეობებისა, რომელიც რაიმე სახის ტრანსფერს იღებს, ღარიბი არ არის. ეს, რა თქმა უნდა, აუცილებლად უარყოფითი მოვლენად არ ჩაითვლება — ყველა ბენეფიტის მიზანი სიღარიბის შემცირება არ არის; პენსიები შინაარსობრივად გადავადებულ შემოსავალს წარმოადგენს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შემოსავლების უწყვეტობა ხანდაზმუ-



ლობის, შესაძლებლობების შეზღუდვის, ან მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში. თუმცა, როდესაც განიხილება პენსიების ზრდა, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ დიდ ნაწილს არალარიბი ოჯახები მიიღებენ, შესაბამისად, სიღარიბეზე ეფექტი შედარებით ნაკლები იქნება. გაცილებით უფრო სერიოზული და გადაუდებელი პრობლემა ისაა, რომ სისტემა ვერ ახერხებს იმ ღარიბი ოჯახების დიდი ნაწილის მოცვას, რომელთაც არ ჰყავთ პენსიონერი. საარსებო შემწეობა ღარიბი ოჯახების მხოლოდ 20 პროცენტს ფარავს და ღარიბი

ოჯახების 33 პროცენტი (საქართველოს ოჯახების 13 პროცენტი) არანაირ სოციალურ ტრანსფერს არ იღებს. ეს სისტემის საფუძვლიანი დეფექტია, რომელიც მყისიერ რეაგირებას საჭიროებს, რათა გაზრდილმა სოციალურმა დანახარჯმა რეალური ეფექტი იქონიოს სიღარიბის შემცირებაზე.

მერაბ ვანიშვილი,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
სრული პროფესორი

SUMMARY

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM OF GEORGIAN AND ITS IMPACT ON POVERTY

M. Vanishvili - Georgian Technical University,

The main social problem of poverty - two-fifths of households consume less than the minimum wage. The social security system plays an important role in poverty reduction - pensions and other social assistance, poverty reached 51 percent. Against this background, the growth rates of social transfers are welcome. The planned increase of six percentage units to reduce poverty in our forecasts. However, as a result of increased transfers to all poor family situation does not improve. Despite the wide coverage of the social protection system beyond the one-third of poor families, who are 13 percent of the entire population. The only existing mechanism by which these families can be involved in the system, TSA.

ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრატეგიული პრიორიტეტები

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის შესახებ ბევრი ინერტია სხვადასხვა მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ, ისახება თვითმმართველობების წინაშე მდგარი პრობლემების გადაჭრის გზები, მაგრამ მდგომარეობა არა თუ უმჯობესდება, არამედ პირიქით, კიდევ უფრო მძიმდება და ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ყოველდღიურად უარესდება. ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით პირველ ყოვლისა აუცილებელია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობების სპეციფიკიდან და თავისებურებებიდან გამომდინარე მიღებულ იქნეს ისეთი კანონები, რომლებიც მაქსიმალურად შეუწყობს ხელს თვითმმართველობების განვითარებას, შეამცირებს უმუშევრობის დონეს, გამჭვირვალეს გახდის თვითმმართველობების მოხელეთა საქმიანობას და რაც მთავარია გაზრდის თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ხარისხს.



იმედისმომცემ მოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ 2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობის №223 განკარგულება - „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ამ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული კითხვები, ის შეიძლება თამამად მივიჩნიოთ თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სტრატეგიულ გეგმად.

მთავრობის სტრატეგიული გეგმის გათვალისწინებითა და წლების განმავლობაში დაგროვილი გამოცდილებიდან გამომდინარე ჩვენის აზრით საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით საჭიროა შემდეგი ღონისძიებების გატარება;

კარდინალურად უნდა შეიცვალოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, კანონი ისე უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, რომ მისი ნაკითხვა შეიძლებოდეს გასაგებად, კანონით მნიშვნელოვნად უნდა იყოს გამიჯნული ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციები, რათა ადგილი არ ჰქონდეს (როგორც დღეს არის) ვალდებულებების გაორებას;

მნიშვნელოვნად დასახვეწია ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან მიმართებაში საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობების კუთხით დღეს მოქმედი

კანონმდებლობა. ფაქტობრივად შესაცვლელია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი ტრანსფერის გამოსაანგარიშებელი ფორმულა. ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გამოეყოფოს ტრანსფერის ის ოდენობა, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს თვითმმართველობების საფინანსო-საბიუჯეტო დამოუკიდებლობას და მათ საქმიანობას მთლად ცენტრზე დამოკიდებულს არ გახდის;

აუცილებელია ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩამოყალიბდეს მართვის ისეთი სისტემები, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ საჯარო მოხელეთა სისტემატურ გადამზადებას, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. ადგილობრივ თვითმმართველობებში სამსახურების უფროსებად და სხვა ხელმძღვანელ თანამდებობებზე არ უნდა ინიშნებოდნენ ის პირები, რომლებსაც გავლილი არ ექნებათ გადამზადების კურსები და შესწავლილი არ ექნებათ ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სპეციფიკა. დღეისათვის მდგომარეობა ამ კუთხით მართლაც საგანგაშოა, მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი სამსახურების უფროსებად, გამგებლებად და მის მოადგილეებად პირები ინიშნებიან მხოლოდ პოლიტიკური ნიშნით, (რომელი პარტიაც არის ხელისუფლებაში აუცილებლად მისი წარმომადგენელი უნდა იყოს გამგებელი, მოადგილე და სხვა), ასეთი მიდგომები იწვევს დანიშნული ხელმძღვანელი პირების ანგარიშვალდებულების ხარისხის შემცირებას მოსახლეობის მიმართ, რაც საბოლოო ჯამში

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობას არაეფექტურს და არაგამჭვირვალეს ხდის;

აუცილებლად უნდა გაუქმდეს მუნიციპალიტეტების დონეზე არსებული მართვის პარალელური სისტემები, ისეთები როგორცაა გამგობა და საკრებულო და მათ ნაცვლად უნდა ჩამოყალიბდეს მართვის ერთიანი სისტემა, რომელიც ორიენტირებული იქნება მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე და მაქსიმალურად გამორიცხავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას პოლიტიკურ ჩარევებს;

მაქსიმალურად უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობების როლი და ფუნქცია ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების საქმეში. ამ მიმართულებით ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გააჩნდეთ შესაბამისი ფინანსური რესურსები და გამართული საკანონმდებლო ბაზა;

საერთოდ უნდა გაუქმდეს პრეზიდენტის სამხარეო ადმინისტრაციები--გუბერნიები. აღნიშნული სახელმწიფო სტრუქტურა წარმოადგენს ზედმეტ რგოლს, ის მაქსიმალურად უშლის ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას და თვითმმართველობების ხელმძღვანელებზე ზემოქმედების პოლიტიკურ იარაღად გვევლინებიან. აღნიშნული სამხარეო სტრუქტურები ვერანაირად ვერ უწყობენ ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, მაშინ როცა ამ უწყებებში დასაქმებული პიროვნებების შესანახავად ცენტრალური ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად მილიონობით ლარი იხარჯება, მუნიციპალიტეტების მდგომარეობა კი თანდათან უარესდება;

აუცილებლად უნდა გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივი და სახელმწიფო ქონების მართვის სფეროში. მკაცრად უნდა განისაზღვროს მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი სახელმწიფო ქონების ჩამონათვალი, მათ შორის წყლის და ტყის რესურსები. მდგომარეობა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში დღეს ნამდვილად საგანგაშოა, მუნიციპალიტეტების კომპეტენციები ქონების მართვის სფეროში მეტად მწირია, მუნიციპალიტეტებს ბალანსზე ერიცხებათ ისეთი ქონებები, რომლის მესაკუთრეს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო წარმოადგენს, ქონების უმრავლესობა მდებარეობს სოფელ ადგილებში, მათი მდგომარეობა ყოველდღიურად უარესდება. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო აღნიშნულ ქონებას არც ჰყიდის და არც იჯარით გაცემაზე არ ფიქრობს. გასაკვირია ასევე ის, რომ ამ სახელმწიფო ქონებას აღნიშნული სამინისტრო მუნიციპალიტეტებს საკუთრებაში არ აძლევს. სამინისტროს მხრიდან ასეთი არასერიოზული მიდგომებით ზარალდება როგორც ცენტრალური ბიუჯეტი, ასევე ნაგებული რჩება ადგილობრივი თვითმმართველობები. საკითხი საჭიროებს სასწრაფოდ რეაგირებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში უფსკრული ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის კიდევ უფრო გაიზრდება, რაც მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური

მდგომარეობის კიდევ უფრო დამძიმებას გამოიწვევს;

მნიშვნელოვნად გასაზრდელია მუნიციპალიტეტების კომპეტენციები ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის და შესრულების საქმეში. მუნიციპალიტეტებს ფინანსთა სამინისტრო წლის დასრულებამდე 3 თვით ადრე უნდა აძლევდეს მონაცემებს იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების შესახებ, რომელიც წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ქონების (მათ შორის მიწის) გადასახადის გადამხდელებს. ამჟამად მდგომარეობა კი მეტად სავალალოა, მუნიციპალიტეტები ისე გეგმავენ ადგილობრივ ბიუჯეტებს, რომ მათ ფაქტობრივად არ იციან მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული ქონების გადასახადის ბაზის შესახებ;

მნიშვნელოვნად დასახვეწია მუნიციპალიტეტებსა და სამინისტროებს შორის არსებული ურთიერთობები, განსაკუთრებით ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისა და განკარგვის სფეროში. დღეისათვის მუნიციპალიტეტები ფაქტობრივად ვერ ფლობენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული იმ საწარმოების შესახებ, რომლებზეც ბუნებრივი რესურსების და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გაცემული აქვს შესაბამისი ლიცენზია ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შესახებ. ასეთი არაჰარმონიული დამოკიდებულება აფერხებს მუნიციპალიტეტების შემდგომ განვითარებას და ცენტრისა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გაუცხოებას იწვევს. კანონში საჭიროა შევიდეს ცვლილება, აღნიშნული ცვლილებით სამინისტროებს მკაცრად უნდა დაევალოთ, რომ ლიცენზიების გაცემისას პროცესს ესწრებოდეს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი პირი, რათა მუნიციპალიტეტებმა იცოდნენ თუ ვისზე გაცემული მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე შესაბამისი ლიცენზიები. ამჟამად კი მდგომარეობა მეტად საგანგაშოა და ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს;

კარდინალურად შესაცვლელია ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის ამჟამინდელი სისტემა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა ხდება სპონტალურად, წინა წელს მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლების გათვალისწინებით. ბიუჯეტში არ არის გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტების მოკლევადიანი და გრძელვადიანი სტრატეგიული პრიორიტეტები, არ არის შესწავლილი არსებული საგადასახადო ბაზა და შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულო) მიერ არ არის დამტკიცებული ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის მეთოდოლოგია. ასეთი მიდგომები კი მუნიციპალიტეტების საქმიანობას არაეფექტურს ხდის, რაც საბოლოოდ მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე ნეგატიურად აისახება;

აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციების გაზრდა მოსახლეობის დასაქმების და სამუშაო ადგილების შექმნის მიმართულებით. საჭიროა ადგილობრივი გადამზადების ცენტრების და პროფესიული სასწავლებლების შექმნა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი მოქალაქეების დასაქმება და



დასაქმებული პირების სისტემატური გადამზადება.

მუნიციპალიტეტებში არსებული რთული სოციალური მდგომარეობიდან გამომდინარე აუცილებელია ცენტრალური ხელისუფლების დახმარებით უსახლკარო მოქალაქეებისათვის (აღნიშნული მოქალაქეები ძალიან ბევრია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში) მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებდეს სოციალური სახლები, საკითხი მეტად აქტუალურია რადგანაც მას შემდეგ რაც საბჭოთა კავშირი დაიშალა და ფაქტობრივად შეწყდა საბინაო ფონდის მშენებლობა, მნიშვნელოვნად გაუარესდა ადგილებზე მოსახლეობის საცხოვრებელი ფართებით უზრუნველყოფა. საქართველოს თითქმის არც-ერთი მუნიციპალიტეტში 1991 წლიდან არ აშენებულა არც-ერთი საცხოვრებელი კორპუსი, მაშინ, როცა აღნიშნული პერიოდიდან მოყოლებული სხვადასხვა ბუნებრივი კატაკლიზმების (მინისძვრა, ღვარცოფი, წყალდიდობა, მეწყერი და სხვა) შედეგად მრავალი სახლი დაინგრა და დაზიანდა. მოქალაქეებს კი მწირი შემოსავლებიდან გამომდინარე არ ჰქონდათ იმის საშუალება, რომ გაერემონტირებიათ ან ახალი სახლი აეშენებიათ, სახელმწიფო კი მათ მოქალაქეებს ვერაფერს ვერ სთავაზობდა რაც საბოლოო ჯამში მოქალაქეების უსახლკაროდ დატოვებას იწვევდა. თითქმის არც-ერთი ხელისუფლების მიერ (როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი) მიმდინარე წლების განმავლობაში არ იდგმებოდა არანაირი ნაბიჯი უსახლკარო მოქალაქეების აღრიცხვისა და მათთვის შესაბამისი ფართის გამოყოფის მიზნით, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ ხელისუფლებასა (ცენტრალური და ადგილობრივი) და მოქალაქეებს შორის ხიდია ჩატეხილი და ხელისუფლება საერთოდ არ ფიქრობს მათი მოქალაქეების სოციალურ მდგომარეობაზე. აღნიშნული პრობლემა უფრო მწვავედ დგას მაშინ, როცა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ ხდება ისეთი მრავალმილიონიანი პროექტების დაფინანსება, რომელიც მხოლოდ მოკლევადიან პიარზეა გათვლილი და არანაირად არ უწყობს ხელს საკუთარი მოქალა-

ქეების საბინაო-კომუნალური პირობების გაუმჯობესებას. საკითხი საჭიროებს სანრაფოდ მოგვარებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში უნდობლობა მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას (როგორც ცენტრალური ასევე ადგილობრივი) შორის კიდევ უფრო გაიზრდება, რაც საერთო ჯამში შესაბამის მუნიციპალიტეტებში არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო დაამძიმებს.

მნიშვნელოვნად დასახვეწია საკანონმდებლო დონეზე ისეთი ორგანიზაციებთან ურთიერთობა, როგორცაა - მოსახლეობის სატელეფონო მომსახურება (სს „სილქნეტი“), მოსახლეობის გაზით უზრუნველყოფა (სს „სოკარ-ჯორჯია გაზი“), მოსახლეობით წყლით უზრუნველყოფა (სს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“) მოსახლეობის ელექტროენერჯით უზრუნველყოფა - (სს „ენერგო-პროჯორჯია“), აღნიშნული კომპანიები თითქმის ყველა დაფუძნებულია უცხოური კაპიტალით (ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული კაპიტალის წარმომავლობა გაურკვეველია, ყოველ შემთხვევაში საქართველოს კანონმდებლობა კაპიტალის წარმომავლობის კანონიერებას არ მოითხოვს, რაც ხელ-ფეხს უხსნის გაურკვეველი წარმომავლობის კაპიტალის ჩვენს ქვეყანაში შემოღინებას). ადგილობრივ თვითმმართველობებთან აღნიშნული კომპანიები ფაქტობრივად არ თანამშრომლობენ, არ აწვდიან მათ სისტემატურ ინფორმაციას შესაბამის მუნიციპალიტეტში გატარებული თუ გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ, ასევე განხორციელებული თუ განსახორციელებელი საინვესტიციო პოლიტიკის შესახებ. ფაქტობრივად განყვეტილია ყველანაირი კავშირი აღნიშნულ კომპანიებსა და შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელ პირებს შორის. ფაქტობრივად არაფერი არ კეთდება ამ ურთიერთობების დალაგების მიზნით კომუნიკაციების და ენერჯეტიკის მარეგულირებელი კომისიების მხრიდან, სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოები კი საერთოდ არ ინტერესდებიან აღნიშნული საკითხით. მუნიციპალიტეტებსა და ამ კომპანიებს

შორის არსებული ასეთი არაჰარმონიული ურთიერთობები იწვევს მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების სამართლიან გულისწყრომას და ხშირად მიმართავენ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს საკუთხის მოგვარების მიზნით, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები კი ვერანაირ ზომებს ვერ ღებულობენ თავისი შეზღუდული კომპეტენციებიდან გამომდინარე. ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეასრულონ მაკოორდინერებელი ფუნქცია სერვისების მომწოდებელ კომპანიებსა და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებ მოქალაქეებს შორის. შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე კი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ფაქტობრივად ვერ ასრულებენ თავის ფუნქციას, რაც საბოლოო ჯამში ადგილობრივი სერვისების მიწოდებისას დიდი პრობლემებს იწვევს. აღნიშნული საკითხი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან საჭიროებს სამართლებრივ მოგვარებას. საჭიროა შესაბამის მარეგულირებელ კანონმდებლობებში შევიდეს ისეთი მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ჩართულობას მოქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების პროცესში და აღნიშნული კუთხით მოქმედი კომპანიების ანგარიშვალდებულობა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისადმი მნიშვნელოვნად გაიზრდება.

საკანონმდებლო დონეზე დასარეგულირებელია მუნიციპალიტეტების ჩართულობა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ინვენსტიციების განხორციელების პროცესში. ამჟამინდელი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას გაიგონ თუ ვის მიერ და რა რაოდენობით ინვენსტიცია განთავსდა ეკონომიკის ამა თუ იმ სფეროში. შექმნილი მდგომარეობა მეტად უარყოფითად აისახება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების დაგეგმვაზე, ბიუჯეტების შედგენისას ფაქტობრივად არ ხდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე განხორციელებული ინვენსტიციების ფაქტორის გათვალისწინება და ბიუჯეტის მიღება სპონტანურად, ყოველნაირი გათვლის და პროგნოზირების გარეშე ხდება. კიდევ უფრო რთულადაა საქმე მუნიციპალიტეტებიდან კაპიტალის გადინებასთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტები ამ მხრივ არანაირ ინფორმაციას არ ფლობენ და სრულ ვაკუუმში არიან. აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს მიეცეთ იმის უფლება, რომ ისინი ფლობდნენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე განთავსებული ინვენსტიციების (როგორც უცხოური, ასევე ადგილობრივი) და ასევე გასული კაპიტალის შესახებ. ამ ინფორმაციის არსებობა დადებითად იმოქმედებს მუნიციპალიტეტებზე და ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისას მნიშვნელოვანი წინგადადგამული ნაბიჯი იქნება.

ძალიან რთულადაა საქმე მუნიციპალიტეტებში სტატისტიკური ინფორმაციის მოძიების მიმართულებით. ფაქტობრივად არ არსებობს ადგილობრივი სტატისტიკური სამსახურები. შექმნილი მდგომარეობა ძალიან დიდ პრობლემებს უქმნის მუნიციპალიტეტებს მუშაობის პროცესში. მუნიციპალიტეტები

ვერ ფლობენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოებისა და მათ ბალანსზე რიცხული ქონების შესახებ, სწორედ ამ საწარმოების ბალანსზე რიცხული ქონება წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტების ქონების გადასახადის ძირითად წყაროს. კიდევ უფრო რთულადაა საქმე შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე წარმოებული პროდუქციის კუთხით, საწარმოებს კანონმდებლობით არ ევალებათ მათ მიერ თვის განმავლობაში წარმოებული პროდუქციის შესახებ ინფორმაცია მიანოდონ ადგილობრივ სტატისტიკურ ორგანოებს (მოქმედი კანონმდებლობით ხშირ შემთხვევაში ინფორმაციის მიწოდება არის შერჩევითი და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სტატისტიკურ ანგარიშგებას ანხორციელებს რამოდენიმე ერთეული საწარმო, რაც სრულ სურათს მუნიციპალიტეტის სინამდვილეში ვერ გვაძლევს), გამომდინარე აქედან ფაქტობრივად შეუძლებელია იმის გაგება თუ რამდენი ადამიანია დასაქმებული ეკონომიკის სხვადასხვა დარგებში, რას შეადგენს გამოშვებული პროდუქციისა და მომსახურების ღირებულება, როგორია საშუალო ხელფასი და რა მდგომარეობაშია შესაბამისი მუნიციპალიტეტებში დასაქმების მაჩვენებელი. შექმნილი არაჯანსაღი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად აკნინებს ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობას და მათ საქმიანობას არაპროგნოზირებადს ხდის, რადგანაც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ბიუჯეტებს ადგენენ და ასრულებენ, მაშინ როცა მათ არ აქვთ არანაირი ინფორმაცია მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოების, გამოშვებული პროდუქციის, ბალანსზე რიცხული ქონების, საწარმოებში დასაქმებული მოქალაქეების და საშუალო ხელფასის შესახებ. საკითხი მეტად პრობლემატურია და საჭიროა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან განხორციელდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები ან ადგილობრივ თვითმმართველობებს მიეცეთ იმის უფლება რომ მათ საკუთარი ბიუჯეტებიდან უზრუნველყონ ადგილობრივი სტატისტიკური სამსახურების შექმნა, რათა მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ სრული სტატისტიკური ინფორმაცია მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული საწარმო-დანესებულებების შესახებ. საკითხი მეტად აქტუალურია და სასწრაფოდ რეაგირება მოითხოვს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მდგომარეობა მუნიციპალიტეტებში კიდევ უფრო დამძიმდება და მათ შემდგომ საქმიანობაზე ნეგატიურად აისახება.

ფაქტობრივად არ არსებობს მუნიციპალიტეტებში ისეთი ერთობლივი საწარმოები, რომელიც შექმნილი იქნებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტების თანამონაწილეობით. ერთობლივი საწარმოების შექმნა კიდევ ერთი წინგადადგამული ნაბიჯი იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ზრდისა და მოქალაქეების დასაქმების მიმართულებით. საჭიროა ამ კუთხით გაზიარებულ იქნას უცხოეთის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე შეიქმნას ერთობლივი საწარმოები. საქართველოს ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს



ხელშეკრულება აქვს გაფორმებული სხვადასხვა ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებთან თანამშრომლობის მიზნით კულტურის, განათლების, სპორტის, ეკოლოგიის, ტურიზმის და ეკონომიკის მიმართულებით. დაკვირვებებმა ცხადყო რომ მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებები გაფორმებულია და მხარეები გამოთქვამენ სრულ მზადყოფნას აღნიშნულ სფეროებში თანამშრომლობის კუთხით, საქმე წინ არ მიდის და დამეგობრებულ ქალაქებს შორის შემდგომი ნაბიჯები არ იდგმება, აღნიშნული კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში არ არიან ისეთი ინოვაციურად მოაზროვნე მოხელეები, რომლებიც მაქსიმალურად გამოიყენებდნენ უცხოეთის განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობების გამოცდილებას რეგიონების განვითარების მიმართულებით და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დანერგავდნენ იქ არსებულ სიახლეებს. ამ კუთხით საჭიროა მუშაობის გაფართოება, ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში უნდა მოხდეს ცოდნაზე დამყარებული საინვესტიციო-ეკონომიკური პოლიტიკის წარმართვა, რათა დამეგობრებულ ქალაქებთან ერთად მოხდეს ერთობლივი სანარმოების დაფუძნება და მათი მაღალგანვითარებული ტექნოლოგიური მიღწევების საქართველოს მუნიციპალიტეტებში დანერგვა. ასეთი მიდგომები მაქსიმალურად შეუწყობს ხელს ჩვენი მუნიციპალიტეტების კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას და მათ საქმიანობას კიდევ უფრო პროდუქტიულს გახდის.

აუცილებელია მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული პირები ანაზღაურებას ღებულობდნენ დამსახურებისა და ნამსახურები წლების მიხედვით. მდგომარეობა ამჟამად ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს, მუნიციპალიტეტებში მუშაკები ინიშნებიან ისე, რომ მათ არ თხოვენ დოკუმენტს იმის შესახებ, თუ სად მუშაობდა

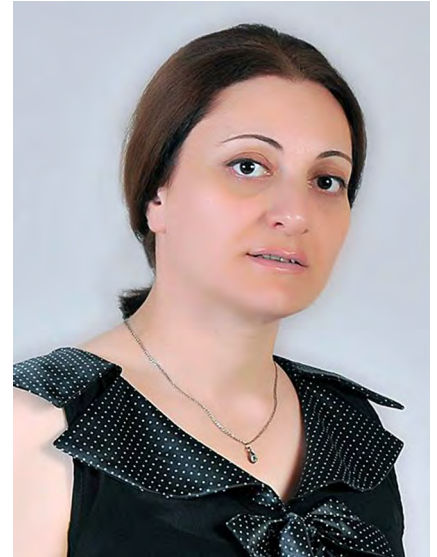
ეს პირები მუნიციპალიტეტის გამგეობაში დაწყებამდე და ხელფასს უნიშნავენ იმდენს, რამდენიც აქვს ანალოგიურ პოზიციაზე უკვე მომუშავე პირებს. აღნიშნული მიდგომები ხელს უწყობს ადგილობრივ თვითმმართველობებში არაპროფესიონალური კადრების შემოღინებას და საქმის მცოდნე მუშაკების თვითმმართველობებიდან გადინებას. მდგომარეობის გამოსასწორებლად საჭიროა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული იქნეს ისეთი კანონები, რომელიც მაქსიმალურად შეუწყობს ხელს ადგილობრივი პროფესიონალი კადრების თვითმმართველობაში დასაქმებას და მათ მუშაობას სტიმულს მისცემს. აუცილებელია თვითმმართველობაში დასაქმებულ პირებს ანაზღაურება ეძლეოდეს ნამსახურევი წლების მიხედვით და არა ისე, როგორც დღესაა. საკითხი საჭიროებს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სასწრაფოდ რეაგირებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში ჩვენი მივიღებთ ისეთ თვითმმართველობებს, რომლებშიც დასაქმებულნი იქნებიან მხოლოდ არაპროფესიონალი პირები, ასეთი მიდგომები კი უარყოფითად აისახება მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შემდგომ გაუმჯობესებაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად შეიძლება ასევე მიჩნეულ იქნეს კლასტერიზაციის განვითარება, იმისათვის რომ მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარება აღნიშნული მიმართულებით, ამისათვის საჭიროა კლასტერიზაციის უფრო ღრმად შესწავლა საქართველოს მუნიციპალიტეტების თავისებურებების და სპეციფიკის გათვალისწინებით.

ბორის ჭიჭინაძე,
აკაკი წერეთლის სახელობის ქუთაისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

ვის გამოაქვს საარჩევნო პერიოდი? 13 მსაჯულის საქმე

ნება მომეცით სტატია დავინყო საბჭოეთის მრისხანე დიქტატორის იოსებ სტალინის (1879-1953) სიტყვებით: “ხალხი, რომელიც ყუთში ყრის საარჩევნო ბიულეტენებს ვერაფერს ვერ წყვეტს, ყველაფერს ის წყვეტს, ვინც ამ ბიულეტენებს ითვლის”. საინტერესოა, რა ცვლის დემოკრატია? ინგლისელი ფილოსოფოსის ბერტრან რასელის (1872-1970) სიტყვებით: “დემოკრატიის დროს ბრიყვებს აქვთ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, ხოლო დიქტატურის დროს - მართვის უფლება”. ამ ლოგიკით თუ ვიმსჯელებთ სტალინი ბრიყვია, მაშინ ვინ არიან დემოკრატიის დიდი მამები ან როდის აქვს სინამდვილეში ხალხს მართვის უფლება?



ნა ბარდაშვილიძე,
ანალიტიკოსი

დემოკრატია კლასიკური განმარტებით, ხალხის მმართველობას ნიშნავს, ხოლო მართვა სხვა არაფერია, თუ არა გადაწყვეტილებების მიღებისა და იმპლიმენტაციის პროცესი. ამასთან, მმართველობის სხვადასხვა კონტექსტიდან გამომდინარე, ეს არის: საერთაშორისო, ეროვნული თუ ადგილობრივი. სახელმწიფოს მმართველობა მოითხოვს ბევრი ფორმალური (მთავრობა, სამხედრო, „სამოქალაქო საზოგადოება“) და არაფორმალური („კულტურული კაბინეტები“, არაფორმალური მჩველები, მავია) მოთამაშეების ჩართულობას, მათ შორის, მმართველობითი სისტემის ისეთი უმნიშვნელოვანესი სუბიექტის მონაწილეობას, როგორცაა: საარჩევნო ადმინისტრაცია, მაშინ, სად იკვეთება ხალხის როლი? თუ დემოკრატია განმარტავს: ძალაუფლება ეკუთვნის ხალხს, უშუალოდ მათი მონაწილეობით იმართება ქვეყანის სოციალურ-პოლიტიკური პროცესები და მეტიც, თითოეული მოქალაქე ამ პროცესებში ჩართულია თანაბარი მონაწილეობის უფლებით, ამის დასტური რა არის? ცხადია, არაფერი, — სახელმწიფოს მექანიზმი საფუძველშივე გამორიცხავს ხალხის აბსოლუტურ ძალაუფლებას. გასაგებია, რომ დემოკრატია, გახლავთ წარმომადგენლობითი სახის, სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებები მიიღება საჯარო მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებსა და საჯარო თანამდებობებზე არჩეული პირების მიერ, მაგრამ აქაც ხალხის ირიბ მმართველობაზეა აქცენტები.

ხელისუფლების გადაწყვეტილებები აღქმულია, როგორც ხალხთან მიღწეული შეთანხმების შედეგი, თუმცა წარმომადგენლის ძალაუფლება შეუზღუდავია, ხელშეუხებლობა კანონით — გარანტირებული. ხალხს არა აქვს ბერკეტები გააკონტროლოს ხელისუფლება, არ შეუძლია ვეცო დაადოს კანონპროექტებს, გამოიწვიოს დეპუტატები. ფაქტობრივად, ხალხის კანონიერი წარმომადგენელი, წარმომადგენლობის უფლებებით არ არის შეზღუდული, მისი პასუხისმგებლობის ვექტორი განუსაზღვრელია. ხოლო ხალხის მმართველობა, როგორც დემოკრატიის მითი, საზოგადოების ცნობიერებიდან იოლად იშლება. მაგრამ თუ ხალხის მართველობა ნიშნავს არჩევანის უფლებას, მაშინ არჩევნების სამართლიანობისა და თავისუფლების გარანტი რა არის? ჩვენი რეალობაში, სწორედ, სამართლიანი და თავისუფალი საარჩევნო გარემოა უცხო. რაღაც, ერთიოდენის წინ, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა ქვეყნის პოლიტიკური რეალობა შეცვალა, შეარყია ხალხის სკეპტიციზმი. საზოგადოებამ პირველად აღიარა, საარჩევნო ხმის უფლების მნიშვნელობა, მაგრამ რა მოხდა სინამდვილეში? მართლა წარმატებით ჩააბარა ქვეყანამ დემოკრატიულობის ტესტი, თუ ისევ ახალ რეალობაში შევაბიჯეთ ფეხი? ხშირად, იმდენად დიდია სურვილი, ვირწმუნოთ ხალხის ძალაუფლების იდეა. ზედმეტი სიმკაცრით ვუყურებთ ეჭვებს. არადა, სწორედ, აზრთა ჭიდილში იბადება ჭეშმარიტება. მთავარია სწორი ანალიზი

№7 ნოემბერი 2013

და იმის შეფასება, თუ როგორ პოლიტიკურ ველში არსებობდა საქართველო. ვინ იყო მისი მესაჭე, პოლიტიკური ძალა და ხალხის „კუმირი“, მიხეილ სააკაშვილი, როდის დასრულებდა საპრეზიდენტო მმართველობის ბოლო ვადას. როგორც ავტორიტარულ სახელმწიფოებში სჩვევიათ, პრეზიდენტების წასვლის შემთხვევაში მიდის გუნდიც, აქაც ყველაფერი წესების დაცვით მოხდა, ოღონდ ერთი წლით ადრე გაასწრო გუნდმა.

დასავლური ღირებულებების თანახმად, არჩევნებში დამარცხებული პარტია არ ნადგურდება, სწორედ, „ქართული ოცნების“ რესპუბლიკური ფრთა უნდა იყოს „ნაციონალების“ ის საგარანტიო ძალა, ვინაც მათი მოძრაობის“ გადარჩენის მისია იკისრა. ამ პოლიტიკური ჭრილიდანაც თუ ამოვალთ, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში ხალხის მონაწილეობის ალბათობა ცოტათი სათუთაა.

ზემოთ ვახსენეთ სახელმწიფო მმართველობითი სისტემის ერთ-ერთი აქტორი — საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელმაც საარჩევნო გარემოსა და საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობის გასაუმჯობესებლად შეიმუშავა 2012/2015 წლების სტრატეგიულ გეგმა. ამ გეგმის თანახმად, საარჩევნო ადმინისტრაცია ვალდებულია იმოქმედოს დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის, მიუკერძოებლობისა და კანონის უზენაესობის პრინციპების დაცვით, ამასთან, მოეთხოვება იყოს პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი და დამოუკიდებელი საარჩევნო არბიტრი. პრინციპში, ამ გეგმის მიზნები ზუსტად შეესაბამება საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ნორმებს, მაგრამ მისი პრაქტიკაში გატარების მექანიზმი ძალიან სუსტია და აღნიშნული პრინციპების დაცვას ვერ ემსახურება. პრობლემები მდგომარეობს, უმთავრესად, კოდექსში. თუ ერთგან, საარჩევნო ადმინისტრაცია, თავისი სტატუსიდან გამომდინარე წარმოადგენს სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოს და მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში ინარჩუნებს ამ დამოუკიდებლობას (საქართველის საარჩევნო კოდექსი: მე-7 მუხლის, 1-ლი პუნქტი), სხვა მუხლების თანახმად, საარჩევნო ადმინისტრაციაში დასაქმებული კომისიის წევრებიც არ არიან მისი დამნიშვნელი/ამრჩევი სუბიექტის წარმომადგენლები და თავის საქმიანობაშიც დამოუკიდებლები არიან (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: მე-8 მუხლის, 21-ე პუნქტი), თუმცა კოდექსის ცალკეული ნაწილების მიხედვით, სადაც კომისიების დაკომპლექტების წესია განმარტებული, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და საკუთრივ, მისი წევრის დამოუკიდებლობის სტატუსი ცოტათი საეჭვო ხდება. ცეცხლის დაკომპლექტების წესების თანახმად, კომისიის წევრობის ხუთ კანდიდატს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: მე-10 მუხლის, 1-ლი პუნქტი),

ხოლო ცეცხლის თავმჯდომარეს — საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ცეცხლში პარტიების მიერ დანიშნული წევრები ან საქართველოს პარლამენტი (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: მე-10 მუხლის, მე-2 პუნქტი). ამის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის მიერ არჩეული კომისიის წევრები, ირჩევენ ქვემდგომი საარჩევნო კომისიების შემადგენლობებს, როლებიც ანგარიშვალდებულების მიხედვით ექვემდებარებიან ცეცხლს, ხოლო ეს უკანასკნელი პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო. პრაქტიკულად, ამ სქემიდან ირკვევა, რომ პარლამენტის სრული კონტროლი მყარდება ყველა დონის საარჩევნო ადმინისტრაციაზე. ხოლო, ამის შემდეგ, კანონით განსაზღვრულ დამოუკიდებლობაზე მსჯელობა და იმის აღნიშვნა, რომ კომისიის წევრზე ზეგავლენა და საქმიანობაში ჩარევა ითვალისწინებს სასჯელს, არადაამაჯერებლად უღერს.

იგივე შეიძლება ითქვას პარტიების მისამართითაც, რადგან კანონი განმარტავს: კომისიის წევრი, მისი დანიშვნის დღიდან აღარ შეიძლება იყოს დამნიშვნელი სუბიექტის წარმომადგენელი და მართებს, მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის, კანონისა და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების მორჩილება (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: მე-8 მუხლი, 21-ე პუნქტი), ცხადია, ასეთი ლოგიკა რწმენას მოკლებულია. ხოლო, კითხვის პასუხად: პარტიებს რამდენად შეუძლიათ ზემოქმედება მოახდინონ საკუთარ წარმომადგენლებზე ან ჩაერიონ მათ საქმიანობაში, ისევ კოდექსით დადგენილი ნორმებს უნდა მივმართოთ.

კანონის შესაბამისად, პარტიების მიერ დანიშნული კომისიის წევრების გამოწვევა დასაშვებია გარკვეული პირობებით (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 29-ე მუხლი, მე-9 პუნქტი) და თანაც ნებისმიერი მოტივითაც შეიძლება იყო განპირობებული, რადგან ამ საკითხზე კანონი დუმს, ხოლო პარტიული გადანყვეტილებები ხშირ შემთხვევაში დაუსაბუთებელია.

არ არის გამორიცხული, კომისიის წევრების გათავისუფლების მიზეზი, პარტიული მუშაკების კერძო ინტერესები იყოს. რაც შეეხება, საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ კონკურსის წესით არჩეული კომისიის წევრების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, აქაც კომისიის წევრების დამოუკიდებლობის ხარისხია განმსაზღვრელი.

კანონის განმარტებით, ცეცხლს წევრების უფლებამოსილება საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით წყდება, ხოლო დანარჩენებისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველია ზემდგომი საარჩევნო კომისიის განკარგულება (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 29-ე მუხლი, 1-ლი და მე-9 პუნქტები).

ამდენად, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების, ან ეთიკის კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების

შეუსრულებლობა შეიძლება იყოს კომისიის წევრის სტატუსის შეწყვეტის საფუძველი, თუმცა დარღვევების პროვოცირების საჭირო მეთოდებიც ამიტომ არსებობს.

როგორც ვნახეთ, საარჩევნო კანონმდებლობა საოცრად წინააღმდეგობრივი ხასიათის დოკუმენტია. თუ იგი ერთგან, კომისიის წევრს თავისუფალ და დამოუკიდებელ პერსონად აცხადებს, სხვა მუხლების მიხედვით ამის შთაბეჭდილება ქრება. ასეთ შემთხვევებში საკითხავია, რამდენად დამოუკიდებლები არიან ისინი რეალობაში? ფაქტიურად, კომისიის წევრებს ვიცით, რომ ემინოდან, შიში ჰქონდათ როგორც, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და პარტიული ორგანიზაციებისადმი, ისე ერთმანეთის მიმართაც. უმეტეს შემთხვევაში, მათი შიშები ეფუძნება ასეთ ეჭვებს: ვაი, თუ გაიწვიონ ან შეუწყვიტონ უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, დასკვნა, რამდენად შეიძლება იყოს შეშინებული კომისიის წევრების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ობიექტური?

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე, კომისიის წევრებზე ზენოლის ფაქტი დაფიქსირდა არა მარტივად, საარჩევნო ადმინისტრაციისა და პარტიული ორგანიზაციების მხრიდან, დაზვერვის სამსახურიდანაც. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებული შემთხვევაა და შეიძლება ითქვას, პირდაპირ ნადირობდა კომისიის წევრებზე, მაგრამ ისეთ მარტივ სქემას ეფუძნებოდა მათი ქმედებები, მარტივად „იშიფრებოდნენ“ და მხოლოდ იმიტომ, რომ ყველა სპეცაგენტი, ერთი შემუშავებული გეგმის მიხედვით მოქმედებდა. შესაბამისად, ის კომისიის წევრები, ვინც დაზვერვის ინტერესში აღმოჩნდა, მსგავსი ისტორიებში გაეხვა ყველა. უნდა აღინიშნოს, რომ დაზვერვის მისია არა მხოლოდ, შორიდან თვალათვალით შემოიფარებოდა, უშუალოდ კონტაქტზე გასვლითაც იყო გამოხატული. ამ კუთხით, ყველაზე მეტი ინტერესი დაფიქსირდა, კონკურსის წესით არჩეული კომისიის დამოუკიდებელი წევრების მიმართ. თუმცა, პარტიებიდან დანიშნულების მისამართითაც არანაკლებ აქტიურად ხორციელდებოდა თვალათვალისა და დაზვერვის კამპანია. შედეგად, ზოგიერთი კომისიის წევრის უფლებამოსილება შეწყდა, ხოლო გათავისუფლებულთა უმეტესობიდან პარტიებიდან დანიშნულები იყო წარმოდგენილი. ერთეულებმა, მხოლოდ იმიტომ შეინარჩუნეს წევრობის სტატუსი, რომ სხვებზე მეტი სიფრთხილე და გონიერება ეყოთ. ასე თუ ისე, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებმა საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეებზე განსაკუთრებული ზენოლით დაგვამახსოვრა თავი. ზენოლა იყო კენჭისყრის დღესაც, მაგრამ ამ შემთხვევაში, არ გადავაჭარბებ თუ ვტყვი, მზვერავებს დამკვირვებლები ჩაენაცვლენ. სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს უბნებზე გამოგზავნილნი ჰყავდათ, იმდენად არაკომპეტენტური და მოუმზადებელი კადრები, ძნელი სათქმელია დარღვევის არსში ვინმე

ერკვეოდა. მათი უმეტესობა, არა თუ სერიოზული დარღვევების აღმოჩენისა და საჩივრების დაწერის უნარით გამოირჩეოდა, ტექნიკური დარღვევების დაფიქსირებაც არ შეეძლოთ. არ ვიცი, ეს რა სადამკვირვებლო პოლიტიკა გატარდა, მაგრამ ამის შემდეგ მასობრივი საინფორმაციო საშუალებებით იმის მტკიცება, რომ დარღვევები არ ყოფილა და გაყალბება მით უმეტეს, ძალიან საეჭვოდ ჟღერს. მეტიც, დამკვირვებლები არა თუ შეუზღუდავად ერეოდნენ კომისიის წევრების საქმიანობაში (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 41-ე მუხლი, 2-ე პუნქტი, ქვეპუნქტები „ბ“ და „ვ“) და სერიოზული ხელისშემშლელი ბარიერები შექმნეს, ფაქტობრივად, გამოიწვიეს ტექნიკური დარღვევების უმეტესობა. ბოლოს ისე გაკადნიერდნენ, საკუთარი ხელებით გადაწყვიტეს ბიულეტენების გადათვლა (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 92-ე მუხლი). ამ ფაქტებს, ცხადია, ჰყავდა ბევრი თვითმხილველი. ამის შემდეგ თავისუფალ და სამართლიან არჩევნებზე ხმამაღლა საუბარი, საკითხავია, უხერხულობას ხომ არ იწვევს? მეტიც, ზოგიერთ დამკვირვებლის სტატუსით მოქმედი პირის მიღმა, აშკარად, პარტიული წარმომადგენლების ნატურა ან დაზვერვის აგენტი იცქირებიდა (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 39-ე მუხლი, 4-ე პუნქტი, ქვეპუნქტები „ვ“ და „თ“).

კიდევ ერთხელ ვაზუსტებ, რომ კომისიის წევრები მთელი წინასაარჩევნო კამპანიის განმავლობაში როგორი ზენოლისა და ზემოქმედების ობიექტები იყვნენ. განსაკუთრებით, ისინი, ვისი პოლიტიკური მრწამსი და შეხედულებები მიუღებელი ან უცნობი იყო პოლიტიკოსებისთვის. კომისიის წევრები არცთუ იშვიათად, პირადი შურისძიების მსხვერპლიც იყვნენ.

გარდა იმისა, რომ კომისიის წევრების დამოუკიდებლობის მასშტაბები შეზღუდული იყო, ისინი სხვა მრავალი პრობლემის წინაშეც იდგნენ. არა თუ დამკვირვებებს, არც კომისიის წევრებს ჰქონდათ სათანადო კომპეტენცია, სამწუხაროდ, არც გამოცდილება ჰყოფნიდათ, არადა ზოგიერთი მათგანი ყველა დროის საარჩევნო კომისიაშია ნამუშევარი.

ამ საკითხთან კავშირშია სერთიფიცირების თემაც. სერთიფიცირების დებულების თანახმად, სერთიფიცირების მიზანია მოქალაქის საარჩევნო კანონმდებლობის ცოდნისა და ზოგადი უნარების დადგენა, შემდგომში საარჩევნო ადმინისტრაციის მაღალკვალიფიციური მოხელის შერჩევის მიზნით (საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერთიფიცირების დებულება: მე-2 მუხლი), მაგრამ საუბნო საარჩევნო კომისიებში ახლად სერთიფიცირებული, გამოუცდელი კადრების აყვანა მარტივი არ არის. მოტივიც გასაგებია, გამოცდილებაზე მოდის დიდი ინტერესი. თუმცა პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კანონმდებლობის ცოდნა, უფრო სასარგებლოა, ვიდრე გამოცდილება. საუბნო კომისიებში სერთიფიკა-

ტები არავის სჭირდება. იგი უფრო მაღალი დონის საარჩევნო კომისიებში ანგარიშგასაწვევი საბუთი, თუმცა სანამ იგი ზემდგომ საარჩევნო კომისიებამდე მიაღწევდეს, მისი მოქმედების ვადა შეიძლება ამოიწუროს კიდევ. საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიცირების დებულების თანახმად, სერტიფიკატებს ხუთი წლის ვადით გასცემენ და ამ ხუთი წლის განმავლობაში უნდა მოხდეს, სწორედ, მისი რეალიზაცია. სხვა შემთხვევაში სერტიფიკატს ხომ, თავისთავად ძალა ეკარგება. კომისიებშიც მუდმივად იარსებებს დაბალი კვალიფიკაციის პრობლემა. იმისათვის, რომ ქვეყანაში გატარდეს სწორი საარჩევნო პოლიტიკა და ეფექტიანად განხორციელდეს 2012/2015 წლებისთვის შემუშავებული სტრატეგიული გეგმემა, ორგანიზაციული სტრუქტურის სტრუქტურის პროცესში აუცილებელია ძველი ადმინისტრაციული რესურსების ახლით ჩანაცვლება. საარჩევნო ადმინისტრაციებში უნდა მოვიდეს მხოლოდ კომპეტური და ცოდნაზე ორიენტირებული ადამიანები, ვისი კვალიფიკაცია და უნარი ზედმინვენით შეესაბამება დაკავებულ თანამდებობებს. ადმინისტრაციული რესურსების შერჩევა, როგორც ეს წინა პოლიტიკური რეჟიმების პროცესში ხდებოდა, საჭიროა განხორციელდეს არა ტენდენციური და უსამართლო კონკურენციის პირობებში, არამედ პოლიტიკური პრივილეგიებისგან თავისუფალ გარემოში. სამწუხაროდ, ამის პრაქტიკაც წინა ხელისუფლების მანკიერი საკადრო პოლიტიკის შედეგია. ჩვენს გარშემო, ალბათ, ბევრი მოიძებნება ისეთი ადამიანები, განსაკუთრებით, „ნაციონალური მოძრაობის“ პარტიული აქტივისტებიდან, ვისაც სასერტიფიკაციო გამოცდა არა აქვს ჩაბარებული, თუმცა სერტიფიკატებს ფლობენ. ამიტომ საარჩევნო ადმინისტრაციებში მცოდნე, კეთილსინდისიერი და გამოცდაგავლილი კომისიის წევრების მოზიდვის საჭიროება კიდევ ერთხელ დაგვანახა 2013 საპრეზიდენტო არჩევნებში.

საარჩევნო კომისიებში გამოვლენილი დარღვევების უმეტესობა გამოწვეული იყო არა უფრო მიზანმიმართული „დივერსიული“ ქმედებებით, არამედ უცოდინრობის გამო. მაგალითად კომისიის წევრების უმეტესობამ არ იცოდა, რომ საარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ ჰქონდათ (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 45-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი), მით უმეტეს, კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 45-ე მუხლი, მე-9 პუნქტი). ხოლო, საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობა დასჯადი ქმედება იყო (საქართველის საარჩევნო კოდექსი: 79-ე მუხლი) ამიტომ, თითქმის ყველა საარჩევნო კომისია აგიტაცია-პროპაგანდის ბუდეს წარმოადგენდა. ხოლო თუ ვინმემ პასიური პოზიცია დაიჭირა და საჯარო განაცხადი არ გააკეთა, ვის

უჭერდა მხარს, საბოლოო ჯამში სწორედ, ის აღმოჩნდა დაზარალებული და პროფესიული ეთიკის ნორმების უხეში დარღვევით განხორციელდა მისი ნეიტრალიზაცია. იყო ისეთი შემთხვევებიც, როცა კენჭისყრის შენობაში, კერძოდ კომისიის სამუშაო ოთახში, კომისიის წევრებთან ერთად პარალელურად მიმდინარეობდა პარტიული წარმომადგენლების სამუშაო პროცესი, ეს ფაქტი რა თქმა უნდა ატარებს წინასაარჩევნო კამპანიის ნიშნებს (საქართველის საარჩევნო კოდექსი: მე-2 მუხლი, პუნქტი 3'), გარდა იმისა, რომ ხელს უშლიდა და აფერხებდა კომისიის მუშაობას, ხოლო აკრძალულ დაწესებულებაში საარჩევნო კამპანიის ჩატარებაზე ნებართვის გამცემ პირმა არ იცოდა, რომ გასაჩივრების შემთხვევაში შეიძლებოდა მისი დაჯარიმება (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი: 81-ე მუხლი) პრინციპში იმდენად მწირი იყო საარჩევნო კანონმდებლობისადმი მათი ცოდნა, არა თუ გაყალბების მანიპულაციების განახორციელებას შეძლებდნენ, სათანადო დირექტივების გარეშეც, ვერც ასეთი პროცესის არსებობას შეუშლიდნენ ხელს. მეტიც, ხმის დათვლის პროცედურების დასრულების შემდეგ, ნაციონალების კანდიდატის მეორე ადგილზე გასვლის არავინ ელოდა. მაგრამ მრავალგზის ნაცად და დაკვირებულ კომისიის წევრებს, მაინც შეეძლო რაციონალური ახსნის მოძებნა. გავიხსენოთ, რა მოხდა კენჭისყრის მიწურულს: შენობის კარებს როგორ მოაწყდა ამომრჩეველთა გარკვეული ნაკადი, რომელთა შორის უმეტესობა ჯანმრთელობაშერყეული ან შეზღუდული შესაძლებლობების ადამიანებიც იყვნენ. შეიძლება ითქვას, დღის ბოლოსათვის ამ ტიპის ამომრჩეველთა აქტიურობის ასეთი პრეცედენტი ნამდვილად არ გახლავთ ჩვეულებრივი მოვლენა. შედეგებიდან გამომდინარე, „ნაციონალების“ მხრიდან ამომრჩეველთა მოსყიდვის ფაქტის შესახებ არსებობის უფლება აქვს ეჭვებს. ამას ამდაფრებს საზოგადოებისთვის თავსმოხვეული განცხადებებიც, „ნაციონალების“ ვითომდა ძალზედ მოტივირებული და კარგად მობილიზებული ამომრჩეველების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში, უმჯობესია ვიკითხოთ, რამ განაპირობა დავრდომილთა მოტივაცია, როცა ჯანმრთელი და საღსალამათი „ოცნების“ მხარდამჭერები არ გამოცხადდნენ ხმის მისაცემად. სხვათაშორის ეს არჩევნები, არჩევნების ისტორიაში პირველად გამოცხადდა, როგორც ყველაზე სამართლიანი და დემოკრატიული პროცესი. თუმცა, რა გვაძლევს, ასეთი შეფასების საფუძველს, კომისიის წევრებზე ტოტალუტი ძალადობისა და ადამიანებით შესაძლო მანიპულაციების ფონზე? მახსენდება გასული საუკუნის ცნობილი ებრაელი პოლიტიკოსის ბ. დიზრაელის სიტყვები: „სამყაროს მართავენ არა ისინი, ვინც თამაშობენ სცენაზე, არამედ ისინი, ვინც იმყოფებიან კულისებს მიღმა“.

№7 ნოემბერი 2013

რედაქციისგან

ვის ლობირებს პარლამენტი?!

„ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც ძალადაბრუნდა მიიღო წინა მოწვევის პარლამენტმა და უკვე მოქმედებაშია 2013 წლის 1 იანვრიდან, სპეციალისტთა წრეში კვლავ პოლემიკის საგნად რჩება. საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ აღნიშნულ კანონში ცვლილების რამდენიმე ვარიანტის ინიცირების მიუხედავად, დღემდე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ვერ მოხერხდა.

ჟურნალი „ბიზნესი და კანონმდებლობა“ ფაქტობრივად ყველა ნომერში აშუქებს ექსპერტთა თუ პროფესიული ორგანიზაციების წარმომადგენელთა პოზიციებს, შენიშვნებს, მოსაზრებებს.

ამჯერადაც, კომენტარის გარეშე გთავაზობთ „აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსურ მენეჯერთა ფედერაციის“ ღია წერილს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბატონ დავით უსუფაშვილისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის ბატონ დავით ონოფრიშვილის სახელზე.

დაინტერესებულ პირებს გთხოვთ ჩაერთოთ გახსნილ დისკუსიაში.



აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსურ მენეჯერთა ფედერაცია
THE FEDERATION OF AUDITORS ACCOUNTANTS AND FINANCIAL MANAGERS

ად-1/3

1.12.13

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს
ბატონ დავით უსუფაშვილს

საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო
კომიტეტის თავმჯდომარეს
ბატონ დავით ონოფრიშვილს

ბატონებო,

ჩვენ არაერთხელ მოგმართეთ წერილობით - წარმოგიდგინეთ დასაბუთება (არგუმენტები, შენიშვნები, მოსაზრებები) „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონთან დაკავშირებით და ვითხოვდით შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას. სამეცნიერო-ანალიტიკური ჟურნალ „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, გახსნა ღია დისკუსია და სპეციალისტებმა გამოხატეს მწვავე რეაქცია აღნიშნული კანონის ამოქმედებიდან აუდიტური საქმიანობის სფეროში შექმნილი ქაოტური ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ (იხ. www.b-k.ge არქივი). რეალური ვითარება კიდევ უფრო დრამატულია. მაგრამ განვითარებულ მოვლენებზე ადექვატური რეაგირება არ მოგიხდენიათ.

№7 ნოემბერი 2013

არ იქნება გადაჭარბებულად მკაცრი (არაობიექტური) თუ განვაცხადებთ, რომ გასული წლის ოქტომბრის არჩევნების შემდგომ, მ/წლის პირველ ნახევრამდე პერიოდში საქართველოს პარლამენტმა, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის აქტიური მეცადინეობით, გაიზიარა რა საკითხის სიმწვავე, გამოავლინა პრობლემის გადაჭრის იმედისმომცემი დაინტერესება (მოენყო ფორმალური თუ არაფორმალური შეხვედრები, მიღწეულ იქნა პრინციპული შეთანხმებები, პარლამენტის საიტზე გამოქვეყნდა ცვლილებათა პაკეტი, პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა რამდენიმე ვარიანტზე გამართა საჩვენებელი განხილვები და ა.შ) თუმცა, გარკვეულ პირთა უაპელაციო ჩარევის (გარიგების) თუ ლობისტური ქვედინებების შედეგად (სხვა შეფასება ამ ფაქტს ვერ მოუძებნეთ), კანონში შევიდა მხოლოდ ბუნდოვანი (გაურკვეველი მიზან-დანისწულების) ორპუნქტიანი ცვლილება და ფაქტობრივად, ხანგრძლივდება წინამორბედი პარლამენტის შემადგენლობის მიერ დამკვიდრებული თავნებობა (მონოპოლიური და კორუფციული მიზნების მატარებელი, მხოლოდ ერთი პროფესიული ორგანიზაციის ხელმძღვანელობის ბიზნესინტერესების გამომხატველი და არა პროფესიის განვითარების ხელშემწყობი, ნორმატიული აქტის მოქმედება). ხელოვნური (დროებით მიყუჩებული) თუ კვაზი დამოკიდებულების გამო, პრაქტიკულად, 2013 წლის 1 იანვრიდან მოქმედებაში შესული კანონი არ მუშაობს (უფრო სწორია ითქვას, მუშაობს არსებული ბაზისური საფუძვლის ნგრევაზე), ახალი რეგულაციის (ცვლილებების) მიღება არ ხდება და ასეთ უმოქმედებას (თუ მოქმედებას) ეწირება მეტად საჭირო პროფესია, ათასობით კვალიფიციური კადრის საქმიანობის სფერო.

„ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ კანონში შესული ცალკეული მუხლის მოქმედების რიგით მეორე „გადავადების“ ვადა უკვე იწურება. ჩვენ ვერ ვხედავთ შესაბამის აქტიურობას და ასეთ ვითარებას აღვიქვამთ, როგორც არაადეკვატურს.

იმედი გვაქვს, თქვენთვის ცნობილია ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის მნიშვნელობა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის, მით უმეტეს, იმ პერსპექტივის (გამონვევების, სამართლიანობის აღდგენის, ევროინტეგრაციის) რეალიზაციის აუცილებლობის ფონზე, რომელიც გაცხადებულია (არჩეულია), როგორც ძალადობრივი წარსულის უარყოფის ურყევი ნება. ამიტომ, კიდევ ერთხელ მოგმართავთ და მოგიწოდებთ: ნუ დაუშვებთ პრობლემის იგნორირებას, დავუბრუნდეთ მიღწეულ შეთანხმებებს, განაახლეთ დაკონსერვებული პროექტის განხილვა და მიიღეთ შესაბამისი გადაწყვეტილება.

ლრმა პატივისცემით,

ნიკო ბაკაშვილი

საქართველოს აუდიტორთა, ბუღალტერთა და
ფინანსურ მენეჯერთა ფედერაციის გამგეობის თავმჯდომარე,
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი, საქართველოს
ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი