პი ემ სი კვლევითი
ცენტრი

ფიფლ ინ ნიდ

სახელმწიფო პროგრამის „დანერგე მომავალი“ წინასწარი შეფასება

2017
თბილისი

პი ემ სი კვლევითი ცენტრი პოლიტიკის ნარკვევი

პოლიტიკის ნარკვევი
პი ემ სი კვლევითი ცენტრი
ფიფლ ინ ნიდ

მამუკა მათიაშვილი

სახელმწიფო პროგრამის „დანერგე მომავალი“ წინასწარი შეფასება

2017
თბილისი

ევროკავშირი საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

CZECH REPUBLIC
DEVELOPMENT COOPERATION

პროექტი „**სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ევროპასთან თავისუფალი ვაჭრობის მხარდასაჭერად**“ დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ და ახორციელებს „ფიფლ ინ ნიდ”

PEOPLE IN NEED
CZECH REPUBLIC

პროექტის პარტნიორები არიან:

წინამდებარე პუბლიკაცია გამოცემულია ევროკავშირის დახმარებით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ “ფიფლ ინ ნიდ” და პი ემ სი კვლევითი ცენტრი და პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

სარჩევი

რეზიუმე 6

მეთოდოლოგია 7

შესავალი და საკითხის მნიშვნელობა.....8

საჯარო პოლიტიკის ვარიანტების ანალიზი 13

პოლიტიკის რეკომენდაციები.....16

დანართი N1 - სამუშაო შეხვედრების შედეგები 19

რეზიუმე

ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოში აქტიურად დაიწყო სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშემწყობი პოლიტიკის წარმოება. ამ პროცესებს მნიშვნელოვნად აჩქარებს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება, რომლის შესაბამისად, საქართველოს აღებული აქვს ვალდებულებები, რომ განავითაროს და ევროკავშირის სტანდარტებს დაუახლოვოს სხვადასხვა მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი სფეროები და მიმართულებები. ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით განსაზღვრული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა სოფლის მეურნეობა, რომელიც ხელშეკრულების მხარეებს ავალებს თანამშრომლობას და ადგენს კონკრეტულ ღონისძიებებსა და მიმართულებებს ამ თანამშრომლობისათვის.

ასოცირების ხელშეკრულების დღის წესრიგის შესაბამისად, საქართველოს აღებული აქვს სხვადასხვა სახის ვალდებულებები, მათ შორის სოფლის მეურნეობის სფეროში. ასოცირების ხელშეკრულების პრინციპების საფუძველზე, დამტკიცებულია საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგია, რომლის ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად მოქმედებს სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამები, რომელთაც საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ხელმძღვანელობით, ძირითადად ახორციელებს მის მმართველობის სფეროში შემავალი არამომგებიანი (არაკომერციული) იურიდიული პირი - სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო (შემდგომ ტექსტში - „სააგენტო“).

„დანერგე მომავალი“ სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 12 თებერვლის N56 დადგენილება პასუხობს ასოცირების ხელშეკრულებით განსაზღვრულ დღის წესრიგს, სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიის ძირითად მიმართულებებს და მისი მიზნებია ***მრავალწლიანი კულტურების გაშენების გზით, საქართველოში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ეფექტური გამოყენება,*** შესაბამისად, **იმპორტირებული პროდუქციის ადგილობრივით ჩანაცვლება და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა.**

წინამდებარე პოლიტიკის ნარკვევით წარმოდგენილია „დანერგე მომავალი“

სახელმწიფო პროგრამის გაუმჯობესების რეკომენდაციები. ეს რეკომენდაციებია:

1. სახელმწიფო დაფინანსებით მოწყობილი მრავალწლიანი ბაღებისა და სანერგე მეურნეობების მდგრადობისა და რენტაბელურობისათვის, პროგრამა უნდა ხორციელდებოდეს ბაზრის კვლევისა და შესაძლებლობების ანალიზის გათვალისწინებით. შესაბამისად, დადგენილებაში უნდა შევიდეს ცვლილება და მის თანახმად სავალდებულო უნდა იყოს, რომ ტექნიკური დახმარების კომპონენტის ფარგლებში, თითოეული პროექტი ეფუძნებოდეს გასაღების ბაზრის ანალიზისა და რეკომენდაციის დეტალურ დოკუმენტს, რომელიც წინასწარ იქნება მომზადებული კონკრეტული კულტურებისა და რეგიონის სპეციფიკის გათვალისწინებით.

2. ბაზრის მდგრადობის სისუსტისა და არასრული საკანონმდებლო რეგულირების გამო, ვერ ხერხდება სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების კომპონენტის სრულფასოვანი ათვისება, რაც უნდა გამოსწორდეს პოლიტიკური და სამართლებრივი განაცხადით, რომ პროგრამა იფუნქციონირებს გრძელვადიან პერსპექტივაში. ამასთან, აუცილებელია გამკაცრდეს სანერგე მასალის წარმოება-რეალიზაციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მოთხოვნებიც.

3. პროგრამაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით შესამჩნევია გარკვეული რეგიონების პასიურობა და დაფარვის სიმცირე, რაც ცხადყოფს ამ პროგრამის არაეფექტურობას კონკრეტულ რეგიონებთან მიმართებაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პროგრამის პირობები მოდიფიცირდეს კონკრეტული რეგიონების თავისებურებების გათვალისწინებით.

მეთოდოლოგია

წინამდებარე საჯარო პოლიტიკის ნარკვევზე მუშაობის პროცესში ძირითადად გამოყენებულ იქნა კაბინეტური კვლევის მეთოდოლოგია. ასევე, განხორციელდა ინტერვიუ სააგენტოს უფლებამოსილ პირებთან,

სამინისტროს რეგიონული სამსახურების ხელმძღვანელებთან და ამავე სააგენტოდან გამოთხოვილ იქნა შესაბამისი წერილობითი ინფორმაცია.

შესავალი და საკითხის მნიშვნელობა

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების დღის წესრიგის შესაბამისად, დადგენილია საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის მიმართულებები, რომელთა ფარგლებშიც საქართველოს აღებული აქვს შემდეგი ვალდებულებები:

- „სოფლის მეურნეობის პროდუქციისთვის მარკეტინგის სტანდარტების ეტაპობრივი მიღების ხელშეწყობა სურსათის უვნებლობის უფრო მაღალი სტანდარტისა და ხარისხის სქემების იმპლემენტაციის ხელშეწყობის მიზნით;
- სოფლის მეურნეობის პროდუქციის კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესება, ბაზარზე ორიენტირებული სოფლის მეურნეობის კოოპერატივების მეშვეობით მასშტაბის ეკონომიის გაძლიერების, საკონსულტაციო და განათლების სისტემების განვითარების გზით წარმოებისა და ექსპორტის გაზრდის მიზნით; და სიცოცხლისუნარიანი საკრედიტო და ფინანსური რესურსების ხელმისაწვდომობის გამარტივების გზით.
- სოფლის მეურნეობის განვითარებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების მოდერნიზება, მათ შორის ამ პროცესში ყველა შესაბამისი ინტერეს ჯგუფის (სტეიკჰოლდერების) მონაწილეობის გზით;
- ევროკავშირში აპრობირებული მოდელების საფუძველზე, ეფექტიანი სოფლის მეურნეობის და სასოფლო განვითარების პოლიტიკის მიმართ პროგრესული დაახლოება[1].“

აღნიშნული დღის წესრიგის შესაბამისად, საქართველოში აქტიურად მოქმედებს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარებაზე მიმართული სხვადასხვა სახის სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც ხორციელდება საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის

[1]https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_ka.pdf

წესრიგის გათვალისწინებითა და საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგიით დადგენილი ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად. პოლიტიკის განსაზღვრა და აღსრულება საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პრეროგატივაა; ხოლო მის მიერ დასახული პროგრამების აღსრულებას უზრუნველყოფს საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო.

საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგიის 3.4.2. ღონისძიების შესაბამისად, ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულებაა - **„საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების დარგობრივი პროგრამების შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი“.** ამ მიმართულებით დაგეგმილია ახლებური ხედვის და მიდგომების, შემუშავება, რომლებიც საქართველოს სოფლის მეურნეობის სპეციალიზაციის და **სხვადასხვა დარგთა განვითარების პრობლემების ერთ ჭრილში განხილვით,** ამ პრობლემების რეგიონულ, ეკონომიკურ და ტექნოლოგიურ ჭრილში წარმოდგენითა და შესაბამისი ანალიზით, ჩამოაყალიბებენ პროგრამებს, რომლებიც გაზრდიან ადგილობრივი წარმოების შესაძლებლობებსა და ექსპორტს, ასევე, იმპორტის ჩანაცვლების პოტენციალს. მნიშვნელოვანია, რომ სტრატეგიის შესაბამისად გათვალისწინებულია სხვადასხვა პროგრამების შემუშავება სასურსათო უსაფრთხოების თვალსაზრისითაც. საქართველო ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმებისა და მისი დღის წესრიგის, აგრეთვე, ზემოაღნიშნული სტრატეგიის **3.4.4 ღონისძიების შესაბამისად, პრიორიტეტად წარმოჩენილია „თესლისა და სარგავი მასალის წარმოების განვითარების მხარდაჭერაც“.**

სოფლის მეურნეობის სტრატეგიული განვითარების გეგმის შესაბამისად, გათვალისწინებულია, რომ „შეზღუდული რესურსების პირობებში, წარმატების მიღწევის მთავარ ფაქტორს წარმოადგენს პრიორიტეტების სწორად შერჩევა“, სწორედ ამიტომ დაგეგმილია, რომ განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამების მიმართულებების განსაზღვრა მოხდება ჩატარებული დარგობრივი კვლევებისა და კონკურენტუნარიანობის ანალიზის საფუძველზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ თითოეული პროგრამა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ კვლევას და შესაბამისად პასუხობდეს ბაზრის მოთხოვნისა და განვითარების მიმართულებებს.

სახელმწიფო პროგრამა „დანერგე მომავალი“-სა და მის ფარგლებში განხორციელებული პროექტების შემდგომი წარმატებისათვის აუცილებელ ღონისძიებად მიგვაჩნია შესაბამისი კვლევების ჩატარება, რომელიც წარმოაჩენს კონკრეტული კულტურის პოტენციალს დინამიკაში, დროისა და განვითარების პერსპექტივის გათვალისწინებით.

სახელმწიფო პროგრამა „დანერგე მომავალი“ უშუალოდ ეყრდნობა სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიის ზემოაღნიშნულ მიმართულებებს. პროგრამა ხორციელდება „დანერგე მომავალი“ სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 12 თებერვლის N56 დადგენილების შესაბამისად. ამ პროგრამის მიზნებია მრავალწლიანი კულტურების გაშენების გზით, საქართველოში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ეფექტური გამოყენება, შესაბამისად, იმპორტირებული პროდუქციის ადგილობრივით ჩანაცვლება და საექსპორტო პოტენციალის ზრდა. ასევე, გადამამუშავებელი საწარმოების ნედლეულით უზრუნველყოფის შესაძლებლობების ზრდა და გაუმჯობესება, სოფლად მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. პროგრამა ასევე მიზნად ისახავს ადგილობრივი მაღალხარისხიანი ფიტოსანიტარიულად სუფთა სარგავი მასალების (ნერგების) წარმოების მხარდაჭერასა და ადგილობრივი სანერგე მეურნეობების განვითარებას. 2017 წლიდან პროგრამა „დანერგე მომავალი“ ხორციელდება ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს ერთიანი სამთავრობო პროგრამის, „აწარმოე საქართველოში - სწრაფი განვითარებისთვის“ ფარგლებში. ეს არის „ერთიანი აგროპროექტი“, რომელიც გათვლილია გრძელვადიან განვითარებაზე და მისი მიზანია ისეთი გარემოს შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობს „სოფლის მეურნეობაში კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, მაღალხარისხიანი პროდუქციის წარმოების სტაბილურ ზრდას, სურსათის უვნებლობის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვას“[2].

პროგრამის ფარგლებში მოქმედებს ორი კომპონენტი:

- მრავალწლოვანი ბაღების თანადაფინანსების კომპონენტი;

[2] http://apma.ge/newsletter/news/view/116/

- სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების კომპონენტი.

სააგენტოს მიერ მოწოდებული მონაცემების შესაბამისად, წარმოდგენილია ინფორმაცია ორივე კომპონენტის ათვისების მდგომარეობის შესახებ. ამ ინფორმაციის თანახმად, ათვისების საკმაოდ დიდი მაჩვენებელია მრავალწლოვანი ბაღების თანადაფინანსების კომპონენტში, ხოლო სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების კომპონენტში დაბალი ათვისებაა. კერძოდ, ბოლო ორი წლის განმავლობაში ქვეყნის მასშტაბით, მრავალწლოვანი ბაღების თანადაფინანსების კომპონენტის ფარგლებში თანადაფინანსება გამოეყო სულ **519** ბენეფიციარს, სხვადასხვა მრავალწლოვანი კულტურებით გაშენებულმა მთლიანმა ფართობებმა შეადგინა **3,599.99** ჰექტარი და თანადაფინანსების სრული ოდენობა ამ კომპონენტის ფარგლებში არის **18,048,525** ლარი.

საგულისხმოა, რომ სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების ფარგლებში, მთელი ქვეყნის მასშტაბით, მხოლოდ ორი პროექტი განხორციელდა და ორივე სამეგრელოს რეგიონში. ამ კომპონენტში თანადაფინანსების მოცულობამ **85,529** ლარი შეადგინა, რისი საშუალებითაც **4** ჰექტარ ფართობზე მოეწყო თხილის სანერგე მეურნეობები.

მთლიანობაში პროგრამის თანადაფინანსების სრულმა მოცულობამ შეადგინა 18,134,054 ლარი. დაფინანსებულ იქნა 521 ბენეფიციარი და გაშენებული ფართობების საერთო რაოდენობა არის 3,603.99 ჰექტარი.

ზემოაღნიშნული ინფორმაციიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ სერიოზული პრობლემებია სანერგე მეურნეობების განვითარების თვალსაზრისით. ამ პრობლემას კარგად წარმოაჩენს პროგრამის ორივე კომპონენტის მდგომარეობის შედარება. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამით ორივე კომპონენტში თანაბარი შეღავათებია დაწესებული, მაინც ერთი წარმატებული, ხოლო მეორე კი წარუმატებელია. ***რადგან პროგრამა ერთნაირ პრეფერენციებს გვთავაზობს, აღნიშნულის მიზეზი თვითონ დარგში არსებულ მდგომარეობაში და მიმდინარე პროცესებში უნდა ვეძიოთ. შესაბამისად, შესაძლებელია ითქვას, რომ საჭიროა ამ საკითხის შესწავლა და პროგრამის იმდაგვარი მოდიფიცირება, რომ ეს კომპონენტიც გახდეს საინტერესო, მოთხოვნადი და წარმატებული.***

საყურადღებოა, რომ შესაბამის უფლებამოსილ პირთან (ლევან დოლიძე)

გასაუბრებიდან გამომდინარე, ცალსახად გამოიკვეთა, რომ სააგენტო კმაყოფილია ბენეფიციარებისა და თანადაფინანსების მოცულობებით, რაც საკმაოდ აღემატება სააგენტოს თავდაპირველ მოლოდინებს.

სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ანალიზის საფუძველზე, ასევე, გავაჟღერებთ ზოგიერთ დაკვირვებას. კერძოდ, როგორც მრავალწლოვანი ბაღების კომპონენტის მონაცემებიდან ირკვევა, ბენეფიციარების, ფართობებისა და დაფინანსებების რაოდენობით, შიდა ქართლი და კახეთი ლიდერობენ. ამ ორ რეგიონზე ბენეფიციარების რაოდენობის, ფართობებისა და დაფინანსების 60%-ზე მეტი მოდის. ძალიან დაბალი აქტივობაა რაჭაში (1 ბენეფიციარი), აჭარაში (2 ბენეფიციარი) და სამცხე-ჯავახეთში (5 ბენეფიციარი).

აღნიშნული მონაცემები წარმოაჩენს, რომ პროგრამა არ არის თანაბრად ეფექტური ყველა რეგიონში. შესაბამისად, ***აუცილებელია დამატებით იქნეს შესწავლილი ზემოხსენებულ რეგიონებში პროგრამის წარუმატებლობის მიზეზები. აუცილებელია, გაანალიზდეს ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორები და მათი გათვალისწინებით მიღებული იქნეს ზომები კონკრეტულ რეგიონებთან მიმართებაში.***

აგრეთვე, საინტერესო და მნიშვნელოვანი დაკვირვებაა, რომ პროგრამის ფარგლებში გაშენებული მრავალწლოვანი ბაღების 60 პროცენტზე მეტი ერთი მხრივ, კაკლოვან კულტურებზე (კაკალი, თხილი, ნუში) და მეორე მხრივ, კახეთისა და შიდა ქართლის რეგიონებზე მოდის. შიდა ქართლში კარგადაა წარმოდგენილი თესლოვანი კულტურები (ძირითადად ვაშლი), რომელთა ოდენობა დაახლოებით მთელი ფართობებისა და დაფინანსების 17 პროცენტამდეა. დანარჩენი კულტურები თანაბარი მოთხოვნადობითა და რეგიონის სპეციფიკის მიხედვითაა წარმოდგენილი.

ასევე, საინტერესოა „დანერგე მომავალი“ სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 12 თებერვლის N56 დადგენილებისა და მასში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი. დაკვირვების შედეგად ჩანს, რომ ბოლო ორი წლის განმავლობაში, პროგრამაში განხორციელდა 5 ცვლილება, რომელთა შინაარსი და სპეციფიკა ძირითადად გამომდინარეობდა პრაქტიკიდან და არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების აუცილებლობიდან. ამ პროგრამის სპეციფიურობიდან და მისი შედეგებიდან გამომდინარე, მიუხედავად

იმისა, რომ არის გარკვეული ჩავარდნები, შესაძლებელია ითქვას, რომ პროგრამა ძირითადად წარმატებულია, ხოლო მასში ცვლილებები განხორციელდა უშუალოდ ბაზრის მოთხოვნებიდან გამომდინარე და მიმართული იყო პროგრამის რეალურ ვითარებასთან მაქსიმალურ მორგებაზე. რამოდენიმე მაგალითის სახით შეგვიძლია შევაფასოთ განხორციელებული ცვლილებების შინაარსობრივი და მიზნობრივი მხარე.

მაგალითად, 2015 წლის 8 აპრილის ცვლილებით, უკვე მიღებული პრაქტიკული გამოცდილების გათვალისწინებით, მოხდა დასაფინანსებელი კულტურების ნუსხის კორექტირება რეგიონების მიხედვით, ასევე შეიცვალა გასაშენებლად დასაშვები მიწის ფართობის მინიმალური ზღვარი და განხორციელდა სხვადასხვა პროცედურული ცვლილებები, რომლებიც ძირითადად მიმართული იყო პროგრამის დახვეწისა და შემდგომი გაუმჯობესებისაკენ. ასევე, 2015 წლის 26 აგვისტოს ცვლილებებით ძირითადად მოხდა გარკვეული პროცედურების დახვეწა, დაემატა ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი დებულებები, დაემატა ცხრილი, რომლითაც დადგინდა რეგიონების მიხედვით დაფინანსებისათვის დაშვებული კულტურათა ნუსხები, დარეგულირდა მიწების ფრაგმენტაციასთან დაკავშირებული საკითხები[3] და სხვა.

საჯარო პოლიტიკის ვარიანტების ანალიზი

კვლევაში იდენტიფიცირებულ თითოეულ საკითხს, გარკვეული წილი აქვს არსებული რეალობის ჩამოყალიბებაში. თუმცა, საერთო პრობლემებიდან განსაკუთრებით გამოსაკვეთია:

- **ბაზარზე არსებული მდგომარეობის შესახებ არასრული ცოდნა და ინფორმაცია;**
- **ბაზრის მდგრადობის სისუსტისა და არასრული საკანონმდებლო რეგულირების გამო, სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების კომპონენტის არასრულფასოვანი ათვისება;**
- **პროგრამაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, გარკვეული**

[3] მიწის ფრაგმენტაცია გულისხმობს საკუთრების უფლებას მცირე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთებზე. აღნიშნული ფრაგმენტაციის პირობებში, ერთ მესაკუთრეს შეიძლება ჰქონდეს საკუთრებაში ერთ ან რამოდენიმე ადგილზე მცირე ფართობის (1 ჰექტარამდე) მიწა.

რეგიონების პასიურობა და დაფარვის სიმცირე.

წინამდებარე კვლევაში გამოკვეთილი თითოეული საკითხის გადაჭრა მნიშვნელოვანია დარგის შემდგომი განვითარებისათვის. ისინი დიდ გავლენას ახდენენ მეურნეობის წარმართვზე, განვითარებაზე და მოსალოდნელ შედეგზე.

წინამდებარე სახელმწიფო პროგრამის ზოგადი ანალიზისა და შესაბამის კომპეტენტურ პირებთან ჩატარებული გასაუბრებების შედეგად იკვეთება, რომ კონკრეტული პროექტების დაგეგმვისას, არ ხდება ბაზრის შესწავლა და ანალიზი. არ არსებობს ერთიანი სურათი, თუ ამ პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული პროექტების, ასევე სხვა პროგრამების მსგავსი პროექტებისა და ზოგადი ტენდენციების შესაბამისად, დინამიკაში რა მდგომარეობა იქნება ქვეყანაში, კონკრეტული კულტურის საჭიროებების, წარმოების მასშტაბებისა და რეალიზაციის სავარაუდო წყაროების გათვალისწინებით. მნიშვნელოვანია, რომ არსებობდეს ასეთი ანალიზი და ინფორმაცია, რომელიც მაქსიმალურად იქნება გამოყენებული პროექტების შერჩევის პროცესში. ***აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნება, თუ შესაბამისი დაფინანსების გაცემამდე, იარსებებს ბაზრის კვლევისა და ანალიზის შესახებ დოკუმენტი და ინფორმაცია, რომელიც გამოყენებული და გათვალისწინებული იქნება პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული თითოეული პროექტის მიერ.***

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მნიშვნელოვანი პრობლემებია „სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების“ კომპონენტთან დაკავშირებით. არსებული მონაცემების ანალიზიდან იკვეთება, რომ სანერგე მეურნეობების მოწყობასთან დაკავშირებით ძალიან მცირე მოთხოვნაა და მიუხედავად არსებული შეთავაზებისა, დღეისათვის ხორციელდება მხოლოდ 2 პროექტი, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამა ორივე კომპონენტს ერთნაირ შეღავათებს სთავაზობს, მიზეზი, სავარაუდოდ, დარგში არსებული მდგომარეობაა. პირველი და მთავარი ეს არის ადგილობრივი მენერგეების ინერტულობა, რომელიც ძირითადად არსებული საკანონმდებლო გარემოდან და ბაზარზე არსებული ეკონომიკური ფონიდან გამომდინარეობს. სანერგე

მეურნეობის მოწყობა გრძელვადიანი პერსპექტივაა და საკმაოდ დიდ ინვესტიციას საჭიროებს, რომელიც ამონაგებს მრავალი წლის შემდეგ იძლევა. შესაბამისად, თუ არ იარსებებს მყარი გარანტია სახელმწიფოში სერტიფიცირებულ და ხარისხიან სარგავ მასალაზე მოთხოვნის არსებობასთან დაკავშირებით, არც ერთი მენერგე არ განახორციელებს ინვესტიციას და არ გაუწევს უსამართლო კონკურენციას არაკეთილსინდისიერ მენერგეს, რომელიც თავისუფლად, შეზღუდვისა და დამატებითი ინვესტიციების გარეშე გაყიდის დაბალი ხარისხის არასერტიფიცირებულ ნერგს.

როგორც ვხედავთ, **არსებული პოლიტიკა და სამართლებრივი გარემო, ამ დარგის ოპერატორებს არ აძლევთ მტკიცე რწმენას, რომ ამ მიმართულებით არსებული სახელმწიფო მხარდაჭერა იქნება გრძელვადიანი და მდგრადი.** აქედან გამომდინარე, არსებობს შიში, რომ სახელმწიფო მხარდაჭერის გარეშე მენერგეობის ბიზნესი არ იქნება იმდენად მომგებიანი, რომ შესაძლებელი გახდეს მასში გაწეული საკმაოდ დიდი მოცულობისა და გრძელვადიანი ინვესტიციების ამოღება. ***სანერგე მეურნეობის განვითარება გრძელვადიანი პერსპექტივაა (5-10 წელი) და გრძელვადიან ინვესტიციებთან მიმართებაში მდგრადობის უზრუნველყოფის გარეშე, ამ სფეროში ინვესტიციების განხორციელება და რისკზე წასვლა საკმაოდ რთული გადაწყვეტილებაა. სწორედ ამით აიხსნება მენერგეების პასიურობა.***

როგორც აღვნიშნეთ, მნიშვნელოვან სისუსტედ წარმოჩინდა პროგრამაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, გარკვეული რეგიონების პასიურობა და დაფარვის სიმცირე. წარმოდგენილი ანალიზი და უფლებამოსილ პირებთან ინტერვიუ, იძლევა საფუძველს დავასკვნათ, რომ ***ამ პასიურობის ძირითადი განმაპირობებელია პროგრამის პირობების არარელევანტურობა რეგიონში არსებულ მდგომარეობასთან, რაც გამომდინარეობს რეგიონში მიწების ფართობების სიმცირიდან და ბენეფიციარების ეკონომიკური მდგომარეობიდან.***

პოლიტიკის რეკომენდაციები

„დანერგე მომავალი“ სახელმწიფო პროგრამის ეფექტიანობის ზრდისა და შემდგომი გაუმჯობესებისათვის აუცილებელია განხორციელდეს შემდეგი ღონისძიებები:

N	პოლიტიკის განხორციელების ნაბიჯები	დასაბუთება
1.	**სახელმწიფო დაფინანსებით მოწყობილი მრავალწლიანი ბაღებისა და სანერგე მეურნეობების მდგრადობისა და რენტაბელურობისათვის, პროგრამა უნდა ხორციელდებოდეს ბაზრის კვლევისა და შესაძლებლობების ანალიზის გათვალისწინებით. აღნიშნული პროგრამა უნდა მოიცავდეს:** • ბაზარზე არსებული მდგომარეობისა და ტენდენციების ანალიზს; • შიდა ბაზარზე არსებული მოთხოვნის, არსებული იმპორტის, ექსპორტის, შიდა ბაზარზე ჩანაცვლებისა და ექსპორტის გაფართოების შესაძლებლობების, აგრეთვე მთლიანი მოსალოდნელი წარმოების ანალიზს; • არსებული გადამამუშავებელი, სასაწყობე, სამაცივრე და სხვა მსგავსი ინფრასტრუქტურული სიმძლავრეების ანალიზს, რომელიც განხორციელებული იქნება კონკრეტული რეგიონებისა და კულტურების მიხედვით; • კონკრეტულ კულტურასთან მიმართებაში, ანალიზის საფუძველზე მიღებული მონაცემების შეფასებითა და ურთიერთშედარებით შესაბამისი დასკვნისა და რეკომენდაციების გაცემას, რომელშიც დაფიქსირდება შესაბამისი კულტურის გაშენების მიზანშეწონილობა და მისი რეალიზაციის შესაძლებლობა არსებული და მოსალოდნელი მოთხოვნისა და მიწოდების გათვალისწინებით.	დადგენილებაში უნდა შევიდეს ცვლილება და მის თანახმად სავალდებულო უნდა იყოს, რომ ტექნიკური დახმარების კომპონენტის ფარგლებში, თითოეული პროგრამა ეფუძნებოდეს გასაღების ბაზრის ანალიზისა და რეკომენდაციის დეტალურ დოკუმენტს, რომელიც წინასწარ იქნება მომზადებული კონკრეტული კულტურებისა და რეგიონის სპეციფიკის გათვალისწინებით. ბაზრის არსებული მდგომარეობისა და დაგეგმილი განვითარების შედეგად მოდელირებული სამომავლო მდგომარეობის შეფასებისა და ანალიზის შედეგად, სახელმწიფოსთვისაც და ბენეფიციარისთვისაც, მნიშვნელოვნად გამარტივდება კონკრეტულ რეგიონში კონკრეტულ კულტურასთან მიმართებაში რეკომენდაციის გაცემაც და გადაწყვეტილების მიღებაც. აღნიშნული ანალიზის განხორციელება მნიშვნელოვნად გაზრდის პროექტების შედეგებსა და რენტაბელობას. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ანალიზის მომზადების პროცესში მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული საერთაშორისო, არასამთავრობო და სხვა შესაბამისი ორგანიზაციების რესურსი, რომელთაც აქვთ შესაძლებლობა, რომ მოახდინონ ექსპერტული შეფასება, ანალიზი და რეკომენდაციების გაცემა.

2.	**ბაზრის მდგრადობის სისუსტისა და არასრული საკანონმდებლო რეგულირების გამო, სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსების კომპონენტის არასრულფასოვანი ათვისება. აღნიშნულის სისუსტის გამოსწორება შემდეგი ზომებითაა შესაძლებელი:** • პროგრამა „დანერგე მომავალი“ უნდა იყოს მეტად მდგრადი და პოლიტიკურად და სამართლებრივად დეკლარირებული, რომ ის იფუნქციონირებს ხანგრძლივად. • უნდა გამკაცრდეს სანერგე მასალის წარმოებასთან და რეალიზაციასთან დაკავშირებით არსებული საკანონმდებლო გარემო ისე, რომ მწარმოებელი იძულებული გახდეს მეტად განვითარდეს რათა უპასუხოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. • უნდა მოხდეს ნერგის მწარმოებელთა განათლების ამაღლება შესაბამისი ცოდნისა და ინფორმაციის მიწოდების გზით.	სანერგე მეურნეობის განვითარება გრძელვადიანი პერსპექტივაა (5-10 წელი) და გრძელვადიანი ინვესტიციებთან მიმართებაში მდგრადობის უზრუნველყოფის გარეშე, ამ სფეროში ინვესტიციების განხორციელება და ამ რისკზე წასვლა, საკმაოდ რთული გადაწყვეტილებაა. სწორედ ამით აიხსნება მენერგეების ინერტულობა. იმ შემთხვევაში თუ სახელმწიფოს მხრიდან გაცხადდება, რომ არსებობს მყარი პოლიტიკური გადაწყვეტილება პროგრამის გრძელვადიანი დაფინანსების შესახებ, ასევე თუ იარსებებს შესაბამისი სამართლებრივი რეგულირებაც, მაშინ პროგრამის ბენეფიციარებისათვის უფრო მარტივი იქნება გრძელვადიანი გეგმებისა და კაპიტალდაბანდებების განხორციელება და შემდგომი განვითარება. ამ განვითარებას ასევე წაახალისებს ბაზრის რეგულირების გამკაცრებაც, რაც კიდევ უფრო აამაღლებს სტანდარტების ჩარჩოებს და აიძულებს სანერგე მეურნეობებს უპასუხონ გამკაცრებულ მოთხოვნებს. აქვე, მნიშვნელოვანია შესაბამისი განათლების პროექტის განხორციელება, რომელიც მოკლევადიანი სასწავლო კურსების მეშვეობით შესაძლებელს გახდის ნერგის მწარმოებელთა ცოდნის ამაღლებას.
3.	პროგრამაში მონაწილეობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით შესამჩნევია გარკვეული რეგიონების პასიურობა და დაფარვის სიმცირე, რაც ცხადყოფს ამ პროგრამის არაეფექტურობას კონკრეტულ რეგიონებთან მიმართებაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პროგრამის პირობები მოდიფიცირდეს კონკრეტული რეგიონების თავისებურებების გათვალისწინებით. კერძოდ:	ამ ეტაპისათვის არსებული ინფორმაცია და მისი ანალიზი იძლევა საფუძველს დავასკვნათ, რომ ამ პასიურობის ძირითადი განმაპირობებელია პროგრამის პირობების არარელევანტურობა რეგიონში არსებულ მდგომარეობასთან, რაც ძირითადად გამომდინარეობს რეგიონებში მიწების ფართობების სიმცირიდან და ბენეფიციარების ეკონომიკური შესაძლებლობებიდან. მაგალითად, სამცხე ჯავახეთისა და რაჭის შემთხვევაში, მიწის მცირე ფართობებისა და განსაკუთრებული ფრაგმენტაციის გამო, რთულად მოიპოვება ერთი ჰექტარი ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწა, რომელიც იქნება ერთი

	• შესწავლილ იქნეს რეგიონებში პროგრამის არაეფექტურობის ძირითადი მიზეზები; • რაჭის, აჭარისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონების სპეციფიკის გათვალისწინებით, მომზადდეს შესაბამისი ცვლილებები „დანერგე მომავალი“ სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 12 თებერვლის N56 დადგენილებაში.	საკადასტრო კოდის ქვეშ ან/და მომიჯნავედ და შესაბამისად უპასუხებს პროგრამის მოთხოვნებს. ამასთან, მიწის ასეთი სიმცირის პირობებში, უფრო მეტად სამცხე-ჯავახეთის მაგალითზე, უპირატესობა ენიჭება ერთწლიან კულტურებს და შესაბამისად, მოკლევადიან და სწრაფად უკუგებად ინვესტიციებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რეგიონალური სპეციფიკის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებისას მოხდეს ამ ფაქტორების გათვალისწინება და მთავრობის დადგენილებაში შევიდეს შესაბამისი ცვლილება, რომლის თანახმადაც ამ რეგიონებისათვის შემცირდება მიწის ფართობის ქვედა ზღვარი 0.25 ჰექტრამდე, ან თუნდაც 0.5 ჰექტრამდე. ასევე, კარგი იქნება თუ იარსებებს შესაბამისი პროგრამა ერთწლოვან (სასურსათო უსაფრთხოების) კულტურებზე და ამით უფრო კარგად გახდება შესაძლებელი არა მხოლოდ ამ რეგიონების, არამედ საქართველოს სხვა რეგიონების შესაბამისი კატეგორიის ბენეფიციარების მოთხოვნილებების დაფარვა. ამასთან, გაუმჯობესდება სასურსათო უსაფრთხოების მხრივ მდგომარეობაც.

დანართი N1 - სამუშაო შეხვედრების შედეგები

აჭარის, იმერეთის და კახეთის რეგიონებში PMC კვლევითი ცენტრის მიერ ჩატარდა სამუშაო შეხვედრები, რომლის მიზანს წარმოადგენდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის ინფორმაციის მიწოდება იმ პრობლემებისა და რეკომენდაციების შესახებ, რომლებიც გამოიკვეთა აღნიშნულ ნარკვევზე მუშაობის შედეგად. სამუშაო შეხვედრებს ესწრებოდნენ სახელმწიფო, არასამთავრობო და კერძო სექტორის წარმომადგენლები. შეხვედრის მონაწილეები გაეცნენ და გაიზიარეს ავტორის მიერ წამოჭრილი პრობლემები და რეკომენდაციები. საკითხის განხილვისას, ასევე, წარმოიშვა დამატებითი მოსაზრებები, რომლებსაც მოცემული დანართის სახით წარმოგიდგენთ.

ცოდნის დაბალი დონე და ინფორმაციის ნაკლებობა

შეხვედრის მონაწილეებმა გაიზიარეს ავტორის მიერ დასმული პრობლემა სოფლის მეურნეობის პროდუქტების ბაზარზე არსებული მდგომარეობის არასრული ცოდნის შესახებ. სამივე რეგიონში ფერმერების მხრიდან გამოიკვეთა მოთხოვნა ცოდნის ამაღლებაზე. გამოითქვა ვარაუდი, რომ ფერმერების უმეტესობა არ ფლობს სრულყოფილად ინფორმაციას სოფლის მეურნეობის სფეროში მიმდინარე ტენდენციების შესახებ, აგრეთვე, თანამედროვე წარმოების საშუალებებსა და ტექნოლოგიებზე.

ფერმერებმა მხარი დაუჭირეს ავტორის მიერ აღნიშნულ საკითხზე შეთავაზებულ რეკომენდაციებს. ასევე, მათი აზრით, პროგრამა დამატებით უნდა ითვალისწინებდეს ბენეფიციარებისთვის საჭირო ცოდნის მიწოდებას, რაც შესაძლებელია განხორციელდეს ფერმერთა ჯგუფის გადამზადებით, ტრენინგებით, სადემონსტრაციო ნაკვეთების მონახულებით. სასურველია, ფერმერებს ჰქონდეთ ინფორმაცია ადგილობრივი და უცხოური ბაზრის ტენდენციების შესახებ, სად და რომელ პროდუქტზეა მაღალი მოთხოვნა. ფერმერების განცხადებით, ეს ყველაფერი მათ დაეხმარებათ უფრო ეფექტიანად დაგეგმონ სამეურნეო საქმიანობა.

გადამამუშავებელი საწარმოების და სამაცივრეების დეფიციტი

შეხვედრაზე ნარკვევის ავტორმა ხაზი გაუსვა გადამამუშავებელი, სასაწყობე, შემნახველი და სხვა მსგავსი ინფრასტრუქტურული სიმძლავრეების ანალიზის მნიშვნელოვნებას. აღნიშნულ საკითხს დამსწრეების მხრიდან გამოხმაურება მოყვა. სამივე რეგიონში მოსახლეობა უკმაყოფილებას გამოთქვამდა გადამამუშავებელი საწარმოების და სამაცივრეების არასაკმარისი რაოდენობის გამო. პროდუქტის მოყვანის შემდეგ, სირთულეს წარმოადგენს მისი შენახვა და გადამუშავება, რაც სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვის შემაფერხებელი ფაქტორია.

სასურველია, ამ მხრივ მუშაობა, რადგან სამაცივრეების და გადამამუშავებელი საწარმოების რაოდენობის ზრდა უფრო ეკონომიკურად მიმზიდველს გახდის პროგრამაში მონაწილეობას.

დაურეგისტრირებელი ნაკვეთები (მიწის რეფორმის ნაკლოვანებები) და მიწების ფრაგმენტაცია

მიწის რეფორმების დაუსრულებლობის გამო, ბევრი ადგილობრივი მეწარმე ვერ ხდება პროექტის ბენეფიციარი.

აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით გამოიკვეთა აჭარის რეგიონში შეხვედრისას.

მიწის რეგისტრაციის პროცესი გამარტივდა, თუმცა კვლავ არსებობს ხარვეზები, რაც ხელს უშლის მოსახლეობას დაიკანონოს საკუთრებაში არსებული მიწები. საჭიროა, გამოვლინდეს ხელისშემსლელი ფაქტორები და მოხდეს მათი აღმოფხვრა მთავრობის მიერ, აგრეთვე, საჭიროების შემთხვევაში, გატარდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები.

მონაწილეები ეთანხმებიან კვლევაში გაჟღერებულ რეკომენდაციას, რომ მიწების ფრაგმენტაციასთან დაკავშირებული პრობლემიდან გამომდინარე, რეგიონების თავისებურებების გათვალისწინებით მოხდეს პროგრამის ფარგლებში გასაშენებლად დასაშვები მიწის ფართობების შემცირება.

ზოგიერთ კულტურაზე პროგრამა არ ვრცელდება (მაგ. თუთა, სუფრის ყურძენი)

კახეთში შეხვედრებზე მოსახლეობამ უკმაყოფილება გამოთქვა, რომ პროგრამა არ ვრცელდება ისეთ მნიშვნელოვან კულტურებზე, როგორიცაა მაგალითად თუთა და სუფრის ყურძენი. გამოითქვა მოსაზრება, რომ განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები და პროგრამამ დაფაროს აღნიშნული კულტურებიც.