



ეკონომიკური რეფორმა



ეკონომიკური განვითარების პარამონიშვითი როლი საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარებაში

გიორგი სოლომნიშვილი
თსუ დოქტორანტი

საქართველოს განვითარებამ საერთაშორისო ორგანიზაციებში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საკანონმდებლო სისტემის განვითარებასა და სრულყოფაში. ამასთან, ევროპულ კანონმდებლობასთან დაახლოების მიზნით აუცილებელი გახდა საქართველოს მიერ გარკვეული მოთხოვნების შესრულება. ეკონომიკური თანამშრომლობის სფეროში განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების საკითხი. აღნიშნული პროცესი უზრუნველყოფს საქართველოს ინტეგრაციის გაღრმავებას მსოფლიო ეკონომიკაში, გამოიწვევს სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესებას, ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ ზრდასა და სიღარიბის დაძლევას.

საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან შედარებითი ანალიზისა და კანონმდებლობის დაახლოების ეკონომიკური მიზანშეწონილობის შესწავლის საფუძველზე დღეს უკვე შემუშავებულია სტრატეგია, რომლითაც განსაზღვრულია შეთანხმებით გათვალისწინებულ სფეროებში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პრიორიტეტები და გამოკვეთილია სტრატეგიის განხორციელებისათვის დარგების მიხედვით ეროვნული პროგრამის შექმნის აუცილებლობა.

დღეს განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სურსათის უვნებლობის, სანიტარული და ფიტოსანიტარული წესების, პროდუქციის უსაფრთხოების სტანდარტებისა და რეგლამენტების გამოყენებას. აღნიშნული პირდაპირ კავშირშია

მოსახლეობის უსაფრთხოებასთან. ის ქვეყნები, რომელთაც ამ სფეროებში კონტროლის მაღალი დონე აქვთ, არ ახდენენ თავიანთ ბაზარზე დაბალი უვნებლობისა და უსაფრთხოების სტანდარტების მქონე ქვეყნებიდან პროდუქციის იმპორტს.

სოფლის მეურნეობის დარგის განვითარებას ნებისმიერ ქვეყანაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. მოკლე და გრძელვადიან პერიოდებში საქართველოს ეკონომიკური აღმავლობის სტრატეგია აგროსასურსათო სექტორის განვითარების შესაძლებლობებზე უნდა აიგოს¹. ფარდობითი უპირატესობის მიხედვით ქვეყანას შეუძლია კონკურენტული აგროსასურსათო პროდუქტების წარმოება, შიდა და საერთაშორისო ბაზარზე წილების მოპოვება, რაც მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლების აუცილებელი პირობაა. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, რომ მცირე ქვეყანა საგარეო ვაჭრობაზე ანუ მსოფლიო ეკონომიკაში ღრმა ინტეგრირებაზე უნდა იყოს ორიენტირებული, ნათელი გახდება, რომ წარმოების ზრდა და მსოფლიო ბაზრების შესაბამისი სტანდარტების დაკმაყოფილება საქართველოს სოფლის მეურნეობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ამ პროცესში ტრადიციული სავაჭრო კავშირების შენარჩუნება საჭიროა, მაგრამ, ამავე დროს, აუცილებელია ახალ ბაზრებზე შეღწევა და საექსპორტო პროდუქტის დივერსიფიკაცია. ამისათვის კი ისეთი სტრატეგიები უნდა შემუშავდეს, რომლებშიც გათვალისწინებული იქნება საექსპორტო ბაზრების პირობები, კონკრეტულად კი ეკონომიკური კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია პარტნიორ ქვეყნებთან.

ევროკავშირი საქართველოს ბუნებრივ სავაჭრო პარტნიორად უნდა მივიჩნიოთ და საჭიროა გავითვალისწინოთ, რომ იგი ძალზე მომთხოვნი ბაზრით ხასიათდება. ევროკავშირთან ვაჭრობაში საქართველოს წილი მთელი ექსპორტის მოცულობის 56%-ს შეადგენს.² 2006 წლის იანვრიდან საქართველო ევროკავშირთან ვაჭრობაში პრეფერენციების განზოგადებული სისტემითაც სარგებლობს. ეს იმას ნიშნავს, რომ საქართველოს ზოგიერთი დასახელების სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გარდა შეუძლია ევროკავშირში ყველა სახის

1 ე. ხარაიშვილი, კონკურენციისა და კონკურენტუნარიანობის პრობლემები საქართველოს აგროსასურსათო სექტორში, თბილისი, 2011, გვ. 73.

2 www.maf.gov.ge

საქონლის უზაჟოდ ექსპორტირება. მაგალითად, ღვინო (ღვინის ზოგადი სახეობა შესულია პრეფერენციების განზოგადებულ სისტემაში), იბეგრება როგორც ღირებულების, ისე რაოდენობის მიხედვით. აღნიშნული პროდუქტი ღირებულების მიხედვით ნულოვანი, ხოლო რაოდენობის მიხედვით სრული განაკვეთით იბეგრება.

2012 წლის მონაცემებით აგროსასურსათო პროდუქციის იმპორტი თითქმის 4–5-ჯერ მეტია ექსპორტის მოცულობაზე და უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი. 'სახელმწიფოს მხრიდან ექსპორტის სტიმულირება ქვეყნის სავალუტო შემოსავლების ზრდისა და სურსათის ადგილობრივი წარმოების შემდგომი გაფართოების საფუძველი იქნება.

სოფლის მეურნეობის განვითარების ერთ-ერთ პრიორიტეტად იმპორტის ჩანაცვლების პოლიტიკა უნდა მივიჩნიოთ. ხელშეწყობი პოლიტიკისა და შესაბამისი სამართლებრივი გარემოს პირობებში ადგილობრივი მწარმოებლები წარმატებულად შეძლებენ იმპორტის ჩანაცვლებას. აღნიშნულის მისაღწევად სხვა ღონისძიებებთან ერთად მიზანშეწონილია ეკონომიკური კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია მსოფლიო მოთხოვნების შესაბამისად.

თანამედროვე ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია რიგ რეგიონულ პარტნიორებთან მჭიდრო ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა. ექსპერტ კ. გოგოლაშვილის აზრით საქართველო–ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობების ინტენსიფიკაციისა და უახლოეს პერიოდში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დაწყების შესაძლებლობების გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ აქტუალურობას იძენს თანამედროვე გლობალიზებად მსოფლიო ეკონომიკაში ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი ტენდენციებისა და სავაჭრო პოლიტიკის პრიორიტეტული მიმართულებების განხილვა.² ამ თვალსაზრისით, კიდევ უფრო მეტად იზრდება ეკონომიკური კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის როლი.

1 www.geostat.ge

2 ბერუჩაშვილი თ., ეთერია ე., ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკის თანამედროვე ტენდენციები და პრიორიტეტები, ჟურნალი საქართველოს ეკონომიკა, 2009, №9.

ქვეყნის ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში განვევრინებით სოფლის მეურნეობის სფეროშიც განხორციელდა მნიშვნელოვანი რეფორმები, ზოგიერთ საკითხში მოხერხდა საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოება. თუმცა, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის დადებული პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ (PCA) ხელშეკრულებით დაკისრებული კანონმდებლობათა ჰარმონიზაციის ვალდებულებების შესასრულებლად ჯერ კიდევ მთელი რიგი ღონისძიებებია გასატარებელი. კერძოდ, სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობათა დაახლოების ვალდებულება მოითხოვს ამ სექტორში არსებული სამართლებრივი და ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებასა და პრიორიტეტების განსაზღვრას ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად. სტატისტიკა ადასტურებს, რომ სავაჭრო-ეკონომიკური თანამშრომლობის დონე უფრო მაღალია იმ ქვეყნებს შორის, რომელთაც შიდა ბაზარზე თამაშის ერთნაირი წესები აქვთ. ეს არა მხოლოდ სასაქონლო ვაჭრობას, არამედ კაპიტალისა და მომსახურების გადაადგილებასაც შეეხება.¹

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევის მიზანია საქართველოსა და ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის სფეროში არსებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის შესწავლის საფუძველზე საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების შესაძლებლობების გამოვლენა.

ქვეყნის ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის შემადგენელი ნაწილია საქართველოს ტერიტორიის ფიტოსანიტარული დაცვა. იგი მოიცავს ფიტოსანიტარულ საკარანტინო ღონისძიებების განხორციელებას, რითაც თავიდან იქნება აცილებული საქართველოს ტერიტორიაზე საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან მცენარეული პროდუქციის, მასალების, სატრანსპორტო საშუალებების გზით საკარანტინო და სხვა საშიში მავნებლების, მცენარეთა დაავადებებისა და სარეველების შემოტანა-აკლიმატიზაცია, ასევე საერთაშორისო ვაჭრობის დროს მათი ქვეყნიდან გატანა, ფიტოსანიტარიის

¹ კ. გოგოლაშვილი, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის დირექტორი (GEPLAC)

სფეროში არსებული საერთაშორისო ნორმებისა და მოთხოვნების, საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შესაბამისად.¹ ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ქვეყნისათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე სასოფლო-სამეურნეო კულტურათა მოსავლიანობისა და ხარისხის ამაღლებას. საერთაშორისო კანონმდებლობასა და რეგლამენტაციებთან ეროვნული საქმიანობის ჰარმონიზაცია გააუმჯობესებს პესტიციდების სახელმწიფო რეგისტრაციას, პესტიციდების შემოტანის, შენახვის, ტრანსპორტირების, რეალიზაციის, გამოყენების უსაფრთხო რეგლამენტაციების დაცვას, სოფლის მეურნეობის პროდუქტებში პესტიციდების ნარჩენებზე კონტროლს; ამ მოთხოვნების შესრულებით, შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღებითა და ფინანსური მხარდაჭერით, საქართველოს საზღვარზე ჩამოყალიბდება თანამედროვე სისტემებითა და შემონმების უახლესი საშუალებებით აღჭურვილი, კომპეტენტური პერსონალით დაკომპლექტებული პუნქტები, რაც ხელს შეუწყობს კონტროლქვემდებარე ტვირთებისა და სატრანსპორტო საშუალებების შეუფერხებელ მოძრაობას საზღვრის გადაკვეთის პროცედურების ჩატარებისას, გაუმჯობესდება ქვეყნის ფიტოსანიტარიული დაცვის დონე. ყოველივე აღნიშნულით საქართველო შეძლებს აგროსისტემებში ბუნებრივი ბალანსის შენარჩუნებას, შეიქმნება ხელსაყრელი პირობები ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქტების წარმოებისათვის. ეკოლოგიურად სუფთა აგროსასურსათო პროდუქტებით საერთაშორისო ვაჭრობაში ქვეყნას შეუძლია გარკვეული ნიშნის მოპოვება, რაც ასევე, წარმოების მდგრადი განვითარების პირობებსაც შექმნის. ამასთან, აგროსასურსათო სექტორის ევროპული მოდელის მიხედვით მნიშვნელოვან კონცეფციად სწორედ მისი მრავალფუნქციურობა და მდგრადობა არის მიჩნეული.²

საქართველოში დღემდე არ არის სრულყოფილი საკანონმდე-

¹ საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა, სახელმძღვანელო პრინციპები სამოქმედო გეგმისათვის, თბილისი, 2003, გვ. 8.

² Givord Dorian. Defending the European Rural and Agricultural Model at the WTO. 2001.

www.rural-europe.aeidl.be

ბლო ბაზა მეცხოველეობაში პროდუქტის რეგისტრაციის, იდენტიფიკაციის, კოდირებისა და მარკირების შესახებ. ასევე, დარეგულირებული არ არის აგროსასურსათო პროდუქტების შესახებ სათანადო ორგანოებზე ინფორმაციის მიწოდების საკითხი. ამდენად, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია ხელს შეუწყობს ქვეყანაში მოცემული საკითხების დარეგულირებასაც.

ევროკავშირის ბაზრებზე წარმატების მისაღწევად მხოლოდ სავალდებულო მოთხოვნების დაკმაყოფილება არ არის საკმარისი. პროდუქტები, ერთი მხრივ, უნდა იყოს მარკირებული, მეორე მხრივ, მას უნდა ჰქონდეს საფირმო ნიშანი, რათა განსხვავებოდეს კონკურენტული პროდუქტისაგან და მომხმარებლისათვის შესაძენი იყოს. ამისათვის, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა გეოგრაფიული სივრცის აღიარება, ფალსიფიცირებისაგან დაცვა და ზუსტი ინფორმაცია პროდუქტის შემადგენლობაზე. ეს, თავის მხრივ, მოითხოვს კულტივირებული ზონების რეგისტრაციას, გადამამუშავებელი ქარხნების გაკონტროლებასა და პროდუქტის სავაჭრო სახელწოდებით პერიოდში ზედამხედველობას.

ამჟამად ევროკავშირთან მიმდინარეობს მოლაპარაკება საქართველოს მარკირებისა და სტანდარტების აღიარების საკითხებზე. ევროკავშირთან აგროსასურსათო პროდუქტებით ვაჭრობაზე ორმხრივი ხელშეკრულების დადება ხელს შეუწყობს ქართული პროდუქტების ევროკავშირის ბაზარზე გატანას და რეკლამას, რითაც განსაზღვრული იქნება:

- ენდოლოგიური პრაქტიკა და პროდუქტის შემადგენლობასთან დაკავშირებული მოთხოვნები;
- წარმოშობის ქვეყნის და საფირმო ნიშნების, აგრეთვე შესაბამისი პროცედურების ორმხრივი აღიარება;
- სერტიფიცირების მოთხოვნები.

გარდა ვაჭრობასთან დაკავშირებული ფორმალური მოთხოვნებისა, რომელთა შესრულებაც სავალდებულოა, უნდა მოხდეს კონკურენტული ფასით ისეთი პროდუქტის მიწოდება, რომელიც ევროკავშირის მომხმარებლების გემოვნებას შეეფერება. ექსპორტის რეორიენტაცია პროდუქტის მახასიათებლების შეცვლასაც გამოიწვევს.

საქართველოს ეკონომიკური კანონმდებლობის ჰარმონიზება ევროპულ დირექტივებსა და რეგლამენტებთან ხელს შეუწყობს საქართველოში სოფლის მეურნეობის სექტორის მდგრად განვითარებას, უპირველეს ყოვლისა, ვეტერინარიის და ფიტოსანიტარიის კუთხით. ამასთან, ჰარმონიზების პროცესი გარკვეულწილად შეავესებს იმ „ცარიელ ადგილებს“, რომელებიც ქართულ კანონმდებლობაში არსებობს. ევროპული სტანდარტების დანერგვა გაამარტივებს ქართულ-ევროპულ ურთიერთობებს ამ სფეროში, შექმნის ხელსაყრელ გარემოს უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისათვის, გააძლიერებს აგრარულ სექტორში მონაწილეთა კონკურენტუნარიანობას და შეამცირებს დაბალი ხარისხის პროდუქციის შეღწევას ბაზარზე.

ამრიგად, სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის მარეგულირებელი ინსტიტუტებისა და კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია განვითარებული ქვეყნების რეგულაციებთან ხელს შეუწყობს საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარებას, კერძოდ, აგროსასურსათო პროდუქტების ექსპორტის მოცულობის ზრდას. ამ სფეროებში შესაბამისი რეფორმის გატარება უზრუნველყოფს საქართველოს ვაჭრობის განვითარებას, უპირველეს ყოვლისა, ევროპის ქვეყნებთან.