

**პოლიტიკის დოკუმენტი
საქართველოში
ფინანსური კომპარატივების
თანვითარებასა
და ბაზარის ხელისაწვდომობის
ბაზრდონათვის**

- სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნის მიზნები და მიდგომები
- კოოპერატივების განვითარების ბარიერები
- რეკომენდაციები ხელისუფლების, დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის

კოოპერატივის წინასწორია საქართველოში

საქართველოში საკოოპერატივო მოძრაობა XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან დაიწყო და მას მხარს უჭერდნენ ილია ჭავჭავაძე, აკაკი წერეთელი, ანტონ ფურცელაძე, სერგი მესხი და სხვა გამოჩენილი მოღვაწეები. ილია ჭავჭავაძის სიტყვები - „კოოპერაცია არის გააფთრებული სვაფებისაგან მშრომელი კაცის დაცვის ერთადერთი საშუალება“, იმაზე მიუთითებს, რომ ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში სოფლის მეურნეობაში კოოპერაციის როლი გააზრებული ჰქონდათ და მას სიღარიბის დაძლევის ქმედით გზად მიიჩნევდნენ.

კოოპერირების პრინციპები გულისხმობს არჩევნის თავისუფლებას და დემოკრატიულ მართვას, საბჭოთა ეპოქაში კი, იძულებითი კოლექტივიზაციისა და აგრესიული ეკონომიკის პირობებში, ფერმერთა კოოპერირების საკითხი საერთოდ არ განიხილებოდა. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგაც ფერმერები არ ცდილობდნენ სამეურნეო საქმიანობის ერთიანი ძალისხმევით წარმართვას და არ ესწრაფვოდნენ კოოპერატივებში გაერთიანებას - კოოპერატივებს აიგივებდნენ კოლმეურნეობებთან, შიშობდნენ არ დაეკარგათ მიწის საკუთრებაზე უფლება ან არ გამხდარიყვნენ სხვების სურვილსა და ნებაზე დამოკიდებულნი.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის უკანა

2013 წელს საქართველოში დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის საკანონმდებლო სივრცის გაუმჯობესების პროცესი - შემუშავდა შესაბამისი საკანონმდებლო და ნორმატიული დოკუმენტები, სახელმწიფომ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნა პრიორიტეტულ მიმართულებად აღიარა და დღეს ქვეყანაში სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარებისათვის მრავალი ხელშეწყობის გარემოებები არსებობს.

სოფლად სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნაში დიდი როლი ითამაშა საქართველოში განხორციელებულმა ევროპის სამეზობლო პროგრამამ სოფლის მეურნეობის და სოფლის განვითარებაში (ENPARD), რომლის ფარგლებშიც არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და ორგანიზაციების კონსორციუმებმა საქართველოს რეგიონებში განახორციელეს როგორც მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლების, ასევე საგრანტო ხელშეწყობის პროგრამები.

კოოპერატივების შექმნის პროცესისათვის დამატებითი ბიძგი გახდა ისიც, რომ კოოპერირების ხელშეწყობის საპილოტე ფაზის პერიოდში შემუშავებულ

საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში, რომელიც 2015-2020 წლებს მოიცავს, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარებას მნიშვნელოვანი როლი უკავია.

კოოპერატივების განვითარების ბარიერები

დღეს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების რაოდენობა სწრაფად იზრდება. ასოციაცია „ელკანას“ მიერ ჩატარებული კვლევის დასრულებისათვის, 2016 წლის გვიან შემოდგომით, მათმა რაოდენობამ 1 644 მიაღწია. კოოპერატივების რაოდენობის ასეთი სწრაფი ტემპით მატების მიუხედავად, განვითარების ბარიერები რეალურად არსებობს:

- **ინფორმირებულობის/ცნობიერების ამაღლების ბარიერები**, ერთის მხრივ, დაკავშირებულია ფართოდ გავრცელებულ სტერეოტიპთან - "კოოპერატივი - კოლმეურნეობა"; მეორეს მხრივ კი, კოოპერატივის ჩამოყალიბებისას, ასევე ჩამოყალიბების შემდგომ მართვასთან დაკავშირებულ ბიუროკრატიულ პროცედურებთან. ფერმერებს არ აქვთ ამ პროცედურების გავლისათვის საჭირო უნარ-ჩვევები, ისინი ცდილობენ გვერდი აუარონ ფინანსური და ადმინისტრაციული პროცედურების შესრულებას, რაც კოოპერატივებს კანონის წინაშე საკმაოდ საშიშ მდგომარეობაში აყენებს.
- **ეკონომიკურ ბარიერად** ძირითადად ჩაითვალა არსებული დაბალი საინვესტიციო პოტენციალი, კოოპერატივის წევრების ქონებრივი უთანასწორობა და ფინანსების ხელმიუწვდომლობა, რაც ვერ აღმოფხვრა ვერც დონორი ორგანიზაციების შეზღუდულმა ფინანსურმა რესურსებმა და ვერც სახელმწიფოს მხრიდან უზრუნველყოფილმა "იაფი" კრედიტების სქემებმა.
- **ეკონომიკურ ბარიერად** ძირითადად ჩაითვალა არსებული დაბალი საინვესტიციო პოტენციალი, კოოპერატივის წევრების ქონებრივი

¹2016 წლის აგვისტო-ოქტომბერში, ბიოლოგიურ მეურნეობათა ასოციაცია „ელკანამ“, პროექტის - „მებაღეობა-მებოსტნეობის ინკლუზიურ ღირებულებათა ჯაჭვის ხელშეწყობა სომხეთში, საქართველოში, ყაზახეთსა და მოლდავეთში“ - ფარგლებში ჩაატარა საქართველოს კოოპერატივების კვლევა (დამფინანსებელი - IFAD, პროექტის ხელმძღვანელი ორგანიზაციაა AGROinform).

უთანასწორობა და ფინანსების ხელმიუწვდომლობა, რაც ვერ აღმოფხვრა ვერც დონორი ორგანიზაციების შეზღუდულმა ფინანსურმა რესურსებმა და ვერც სახელმწიფოს მხრიდან უზრუნველყოფილმა "იაფი" კრედიტების სქემებმა.

სოციალურ ბარიერად თავი იჩინა ყველასათვის ცნობილმა პროცესმა - რეგიონებიდან ახალგაზრდების მიგრაციამ და მოსახლეობის "დაბერებამ". სწორად ამით არის განპირობებული ის ფაქტიც, რომ კოოპერატივების წევრების უდიდესი ნაწილის ასაკი 40-50 წელზე მეტია, რაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ფერმერთა ცნობიერების კონსერვატიულობას.

პოლიტიკურ ბარიერებად შემდეგი საკითხები: კოოპერატივის შესახებ კანონის მოქმედების შეზღუდული ვადა (2018 წლის 1 იანვარი²), პირველადი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწრამოებელი კოოპერატივების საგადასახადო შეღავათების შეზღუდული ვადა (2017 წლის 1 იანვარი) და მეორადი წარმოების სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მიმართ საგადასახადო შეღავათების არარსებობა. კოოპერატივებისათვის მიუღებელია წესდების დოკუმენტში დაფიქსირებული მოთხოვნა - მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის აუცილებელია წევრთა 9/10-ის თანხმობა. სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივები ასევე ზედმეტად მკაცრად ამიიჩნევენ კოოპერატივის მხრიდან არანწევრებისათვის მომსახურების განვების 30%-იანი ლიმიტის არსებობას.

ჩაკოქინდასიიგი ხელისუფლების, დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის

წარმოდგენილი რეკომენდაციების მიზანია საქართველოში მიმდინარე კოოპერირების პროცესის მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა და მისი კრიტიკულობა არ აკნინებს სახელმწიფო და დონორი ორგანიზაციების ძალისხმევით კოოპერირების პროცესის განვითარებაში მიღწეულ შედეგებს.

²2016 წლის აგვისტო-ოქტომბერში, ბიოლოგიურ მეურნეობათა ასოციაცია „ელკანამ“, პროექტის - „მებაღეობა-მეხოსტენობის ინკლუზიურ ღირებულებათა ჯაჭვის ხელშეწყობა სომხეთში, საქართველოში, ყაზახეთსა და მოლდავეთში“ - ფარგლებში ჩაატარა საქართველოს კოოპერატივების კვლევა (დამფინანსებელი - IFAD, პროექტის ხელმძღვანელი ორგანიზაციაა AGROinform).

ჩვენს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები ემყარება ასოციაცია „ელკანას“ მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგების ჯამურ, შედარებით ანალიზს. ისინი არ წარმოადგენენ ინტერვიუებში მონაწილე სხვადასხვა რესპონდენტის მიერ შემოთავაზებული მოსაზრების მექანიკურ გამეორებას - რეკომენდაციების მომზადებისას ობიექტურობად გაანალიზდა კვლევაში მონაწილე ბენეფიციარების მოსაზრებები, ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების რეალური მდგომარეობა და არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო.

ინფორმირება/ცნობიერების ამაღლება

- ▶ ცნობიერების შეცვლის საკითხები ხანგრძლივ პერიოდს და სისტემატურ მუშაობას მოითხოვს. შესაბამისად, ასეთ ცვლილებებზე ორიენტირებული სახელმწიფო და დონორი ორგანიზაციების პროგრამები უნდა იყოს საკმაოდ გრძელვადიანი და მეორდობლად გარკვეული პერიოდულობით.
- ▶ აუცილებელია სახელმწიფო და არასახელმწიფო პროგრამების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ეფექტური სისტემის შემუშავება, რათა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს ფერმერთა ყველა ფენისათვის. ასევე მნიშვნელოვანია ამ პროგრამებში დიფერენცირებული მიდგომების ჩამოყალიბება, რომლებიც სხვადასხვა ეკონომიკური სიძლიერის კოოპერატივების მიმართ ინდივიდუალური მიდგომების გამოყენების შესაძლებლობებს უზრუნველყოფს;
- ▶ მიზანშეწონილია სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მუნიციპალური საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურების შესაძლებლობების გაძლიერება ტრენინგების მეშვეობით, რათა მათ უკეთ შეძლონ მოსახლეობისათვის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის საკითხებზე სრულფასოვანი კონსულტაციების განევა.
- ▶ კოოპერირების საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებმა ხელი უნდა შეუწყონ წარმატებული მაგალითების ფართოდ გაშუქებას და პოპულარიზაციას, რათა ფერმერებისათვის მეტად თვალნათელი გახდეს წარმატების მიღწევის შესაძლებლობები.

ეკონომიკის სფერო

- ▶ ცნობიერების შეცვლის საკითხები ხანგრძლივ პერიოდს და სისტემატურ მუშაობას მოითხოვს. შესაბამისად, ასეთ ცვლილებებზე

ორიენტირებული სახელმწიფო და დონორი ორგანიზაციების პროგრამები უნდა იყოს საკმაოდ გრძელვადიანი და მეორედბოლეს გარკვეული პერიოდულობით.

სასურველია შემუშავდეს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისათვის ფინანსებთან ხელმისაწვდომობის გაზრდის სტრატეგია, რომელიც გაითვალისწინებს დღეს არსებული ფერმერთა კოოპერატივების რეალურ პოტენციალს და მიდგომები დიფერენცირებული იქნება რესურსების ფლობის თვალსაზრისით სხვადასხვა დონეზე მყოფი კოოპერატივებისათვის. ასევე სასურველია კოოპერატივებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების შესყიდვასა და იჯარაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდის პოლიტიკის გატარება, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მცირემინიანი რეგიონებისათვის.

სასურველია კოოპერატივებისათვის ადგილებზე მუდმივი იურიდიული, საქმის წარმოებისა და საგადასახადო კონსულტაციების შემოღება. ამ მიზნით მიზანშეწონილია ადგილობრივი საინფორმაციო-საკონსულტაციო ცენტრების გაძლიერება სხვადასხვა სპეციალისტებით (იურისტები, ფინანსისტები, მარკეტოლოგები და სხვ.).

რეკომენდებულია სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შეიმუშაონ კოოპერატივების პროდუქციის გაყიდვებისა და მარკეტინგული მხარდაჭერის პროგრამები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ხელშეწყობა ერთობლივი ტრანსპორტირების, რეგულარული გარე (ქუჩის) ბაზრობების გამართვის, შესაძლო ინვესტორების მოძიების, საბაზრო კავშირების ჩამოყალიბების, სანყოფებისა და ლოჯისტიკური ცენტრების განვითარებისა და სხვა საკითხებში.

პოლიტიკის სფერო

სახელმწიფოს შესაბამისმა სტრუქტურებმა და დონორმა ორგანიზაციებმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმონ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების და მისი წევრების გაძლიერებას. ვინაიდან, სოფლის მეურნეობის სფეროში ხელშესახები შედეგების მიღწევა დიდ დროს მოითხოვს, ორიენტაცია უნდა გაკეთდეს გრძელვადიან პროგრამებზე (არანაკლებ 5-7 წლის).

სახელმწიფოს შესაბამისმა სტრუქტურებმა და დონორმა ორგანიზაციებმა თავის პროგრამებში უნდა შეიმუშაონ დიფერენცირებული მიდგომები განვითარებისა და ფინანსური


რესურსების თვალსაზრისით სხვადასხვა დონეზე მყოფი კოოპერატივებისათვის.

სახელმწიფომ ძირითადი ყურადღება ჯერ პირველი დონის კოოპერატივების გაძლიერებას და მდგრადობის მიღწევას უნდა დაუთმოს და მხოლოდ შემდეგ - მეორე დონის კოოპერატივების ჩამოყალიბების წახალისებას, რაშიც ასევე დახმარება უნდა გაუწიოს პირველი დონის დაინტერესებულ კოოპერატივებს.

სახელმწიფომ უნდა გაამარტივოს სამართლებრივი და ნორმატიული დებულებები და შეარბილოს ის მოთხოვნები, რომლებიც აფერხებენ ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესში მყოფი კოოპერატივების მოქნილობას (წესდების მოთხოვნები, წევრთა როტაციისა და სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების წესი და სხვ.). ინდივიდუალური კონსულტაციების საშუალებით სახელმწიფო სტრუქტურები უნდა დაეხმარონ ფერმერებს ამ კანონებისა და წესების გაგებაში.

სასურველია, რომ დონორმა ორგანიზაციებმა და სახელმწიფო სტრუქტურებმა ხელი შეუწყონ კოოპერატივების ფორმალური ან არაფორმალური გაერთიანებების ჩამოყალიბებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ კოოპერატივებისა და კოოპერატივების წევრების უფლებებისა და ინტერესების ლობირებას (ქვემოლდან მომავალი ინიციატივების სახით).

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების პროცესის დაჩქარების მიზნით, სასურველია, მეორადი კოოპერატივებისათვის ისეთივე საგადასახადო შეღავათების დაწესება, როგორიც პირველადი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების მწარმოებელ კოოპერატივებს აქვთ, ხოლო უკვე არსებული საგადასახადო შეღავათების ვადის - მინიმუმ 2020 წლამდე შენარჩუნება.



გაზაფხულის ქ. 61, 0186 თბილისი
+995 32 253 64 86/87
hvc@elkana.org.ge
elkana.org.ge