

საქართველოს სოფლის მეურნეობის რეფორმირების მიმართულება

ეგნატე შამუგია
ზვიად ხორგუაშვილი



საქართველოს
სოფლის მეურნეობის
რეფორმირების მიმართულება

ეკნატე შამუგია
ზვიად ხორგუაშვილი

თბილისი
2024

პოლიტიკის დოკუმენტი შექმნილია საქართველოს უნივერსიტეტთან არსებულ დამოუკიდებელ კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ში. ინსტიტუტის პროექტის – „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ – ფარგლებში.

პოლიტიკის დოკუმენტის ავტორები:
ეგნატე შამუგია – Gnomon Wise-ის მკვლევარი
ზვიად ხორგუაშვილი – Gnomon Wise-ის მკვლევარი

ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით ავტორებსა და კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



საჩივრი

ანოთაცია	7
შესავალი	8
1. საქართველოს სოფლის მეურნეობა	11
1.1 მძიმე შემკვიდრეობა.	11
1.2 არსებული მდგომარეობა	16
2. სოფლის მეურნეობის რეფორმების განხორციელება	25
2.1 ახალი ფელანდია.	25
2.1.1 მდგომარეობა რეფორმირების პერიოდამდე	26
2.1.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები	28
2.1.3 რეფორმირების შედეგები	30
2.2 ავსტრალია	34
2.2.1 მდგომარეობა რეფორმირების პერიოდამდე და რეფორმირების მიმართულება	35
2.2.2 რეფორმების შედეგები	35
2.3 ჩილე	38
2.3.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდამდე	39
2.3.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები	40
2.3.3 რეფორმების შედეგები	41
2.4 ბრაზილია	42
2.4.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდამდე	43
2.4.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები	44
2.4.3 რეფორმების შედეგები.	44
2.5 შვედეთი	45
2.5.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდში	45
2.5.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები	46
2.5.3 რეფორმების შედეგები.	47
3. ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა	51
3.1 ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის ზოგადი აღწერა	51
3.2 ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის რეგულირების საერთო პოლიტიკა	54
3.2.1 საერთო პოლიტიკის რეფორმები	55
3.2.2.1 1992 - 2000 წლების რეფორმები	56
3.2.2.2 2003 - 2009 წლების რეფორმები	58
3.2.2 მიმდინარე პერიოდის პოლიტიკა	60
3.3 ფინანსური მხარდაჭერა	64
4. საქართველოს სოფლის მეურნეობის რეფორმების მიზნები და პინისტიკა	70
დასკვნა	77
გამოყენებული ლიტერატურა	79

ბნაჟიკაბი

გრაფიკი 1: სოფლად მცხოვრები მოსახლეობა და აგრარული სექტორის წილი მშპ-ში, 1991-1999 წლები (%) 12

გრაფიკი 2: აგროდასაქმება და მშპ ერთ სულზე (PPP) (2021) და აგრარული სექტორის წილი მშპ-ში და მშპ ერთ სულზე (PPP) (2021) 13

გრაფიკი 3: მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი (%) 14

გრაფიკი 4: ერთწლიანი კულტურების ნათესი ფართობები (ათასი ჰექტარი) 15

გრაფიკი 5: სოფლის მეურნეობის სექტორის ნომინალური და ფარდობითი (მშპ-სთან) მაჩვენებელი (მლნ ლარი, %) 16

გრაფიკი 6: მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი, 2021 წელი (%) 17

გრაფიკი 7: საშუალოდ ერთი ფერმერის მიერ შექმნილი სიმდიდრე (2015 წლის მუდმივ ფასებში), 2019 წელი. 17

გრაფიკი 8: სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულზე განაწილებული რეალური წარმოება, 2021 წელი 18

გრაფიკი 9: აგროდასაქმების რუკა, ევროპა და საშუალო ფერმის ზომა, ევროპა, 2021 19

გრაფიკი 10: სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საბიუჯეტო დანახარჯები, მშპ-სთან ფარდობა (მლნ ლარი, %) 21

გრაფიკი 11: ერთიანი აგროპროექტის საბიუჯეტო დაფინანსება (მლნ ლარი) 22

გრაფიკი 12: შეღავათიანი აგროკრედიტის საბიუჯეტო დაფინანსება (მლნ ლარი) 23

გრაფიკი 13: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის საჯარო დანახარჯების ფარდობა მშპ-სთან (%) 26

გრაფიკი 14: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის ინდექსი . . . 32

გრაფიკი 15: ახალ ზელანდიაში სოფლის მეურნეობის სამთავრობო დანახარჯების ფარდობა მშპ-სთან (%) 33

გრაფიკი 16: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის წილი (%) 34

გრაფიკი 17: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის მთლიან ფაქტორთა პროდუქტიულობა (1977 = 100) 36

გრაფიკი 18: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის საჯარო დანახარჯები მშპ-სთან (%). 38

გრაფიკი 19: ჩილეს სოფლის მეურნეობის წილი (%). 39

გრაფიკი 20: ბრაზილიის სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წილი მთლიან ვაჭრობაში (%). 43

გრაფიკი 21: სოფლის მეურნეობის რეალური გამოშვება (2007=100) სასოფლო-სამეურნეო რეალური შემოსავალი ერთ ერთეულ შრომაზე (2007=100) 52

გრაფიკი 22: აგრო დამატებული ღირებულება მშპ-სთან და ერთ სულზე მშპ, 2019-2020 წლები/ 52

გრაფიკი 23: სოფლის მეურნეობის დასაქმების წილი მთლიან დასაქმებაში (%) 53

გრაფიკი 24: ფერმის რაოდენობის და დამუშავებული სასოფლო-სამეურნეო ტერიტორიის ცვლილება 2005-2020 წლებში (%) 53

გრაფიკი 25: ევროპის კავშირის შრომის პროდუქტიულობის ინდექსი და რეფორმები 56

გრაფიკი 26: ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის მთლიანი დახმარება მშპ-სთან (%) 64

გრაფიკი 27: ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის მწარმოებელთა მხარდაჭერის განაწილება (%) 65

გრაფიკი 28: სოფლის მეურნეობის მწარმოებლის დაცვისა და დახმარების ნომინალური კოეფიციენტები. 66

გრაფიკი 29: საერთო პოლიტიკის პირდაპირი დახმარების განაწილება სექტორების მიხედვით, 2019 (%) 66

გრაფიკი 30: ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის მთლიანი დახმარება, მშპ-სთან ფარდობის განაწილება (% , პ.პ) 67

გრაფიკი 31: სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ხარჯების განაწილება, 2019 (%) 67

გრაფიკი 32: ფერმის საშუალო ზომა, 2022 წელი ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები სამიზნე (ჰექტარი). 71

გრაფიკი 33: დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიზნობრივი (%) 72

გრაფიკი 34: მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, სოფლის მეურნეობის წილი, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიზნობრივი (%) 73

გრაფიკი 35: საჯარო ხარჯების წილი მშპ-სთან, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიზნობრივი (%). 74

სხნიღები

ცხრილი 1: ერთიანი აგრობროექტის ხარჯები კომპონენტების მიხედვით და განაწილება (მლნ ლარი, %)	22
ცხრილი 2: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის პროგრამების ცვლილება 1980-იანებიდან.	29
ცხრილი 3: ახალ ზელანდიაში სოფლის მეურნეობის დახმარების საჯარო ხარჯები (მლნ ახ. დოლარი)	31
ცხრილი 4: ახალი ზელანდიის ფერმების რაოდენობა და მთლიანი ფართობი	33
ცხრილი 5: ავსტრალიის მერძევეობის ინდუსტრია	36
ცხრილი 6: ავსტრალიის მერძევეობის დარგის მთლიანი ფაქტორების პროდუქტიულობა	37
ცხრილი 7: ჩილეს სოფლის მეურნეობის ინდიკატორები 1960-2004 წლებში.	42
ცხრილი 8: შვედეთის მეურნეობების რაოდენობა და ზომა სახნავ-სათესი მიწის მიხედვით	48
ცხრილი 9: ევროპის კავშირის (12) მარცვლეულის მაჩვენებლები (მლნ ტონა)	57
ცხრილი 10: სახნავ-სათესი მიწის განაწილება შემოსავლის დონის მიხედვით	71

ანოტაცია

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს საქართველოს სოფლის მეურნეობის რეფორმირების ზოგადი პრინციპებისა და ამ პრინციპების დანერგვის მოსალოდნელი შედეგების აღწერას.

დოკუმენტი მოიცავს სოფლის მეურნეობის სექტორის ისტორიული მემკვიდრეობის ანალიზს. მასში განხილულია დარგის დღევანდელი მდგომარეობა და ქვეყნის პოზიციები, მსოფლიოს სხვა ქვეყნებთან შედარებით. შესწავლილია სოფლის მეურნეობის სექტორში სხვადასხვა ქვეყნის წარმატებული რეფორმები. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთებულია ევროკავშირის საერთო აგრარულ პოლიტიკაზე, რათა ჩვენი ქვეყნის სოფლის მეურნეობა მაქსიმალურად შეეთავსებოდეს ევროკავშირში მოქმედ რეგულაციებსა და წესრიგს. გარდა ამისა, განხილულია ახალი ზეღანდიის, ავსტრალიის, ჩილეს, ბრაზილიისა და შვედეთის გამოცდილება.

აკადემიური კვლევებისა და შესწავლილი ქვეყნების მაგალითებზე დაყრდნობით, პოლიტიკის დოკუმენტში დადგინდა პარამეტრები, რომელთა მიღწევა აუცილებელია, რათა საქართველო განვითარებული სოფლის მეურნეობის მქონე ქვეყნებს დაუახლოვდეს. ასეთი ოთხი ძირითადი პარამეტრია: ფერმის საშუალო ზომა, აგროდასაქმება, აგრარული სექტორის წილი ეკონომიკაში და სექტორის საბიუჯეტო დახმარება.

ნაშრომში იდენტიფიცირებულია რეფორმირების იმგვარი მიმართულება, რომელიც, ერთი მხრივ, გაზრდის სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობას, მეორე მხრივ კი, დაუახლოვდება ევროპის კავშირის საშუალო მაჩვენებლებს და მოქმედ რეგულაციებს.

შესავალი

საქართველოში სოფლის მეურნეობა, რომელიც ასიათასობით ადამიანს ასაქმებს, სხვა დარგებთან შედარებით, ეკონომიკურად წარუმატებელია. ყველა ხელისუფლება, ყოფილიც და მოქმედიც, სექტორის განვითარებას ხელს უშლიდა პატერნალისტური და ამავდროულად, პოპულისტური მიდგომით. ამიტომ, ერთი მხრივ, აგრარული სექტორის რეფორმირება პოლიტიკურ დღის წესრიგში მუდამ აქტუალურია. მეორე მხრივ, ჯერაც არ არის გააზრებული, რომელი რეფორმების გატარებაა რელევანტური, რათა დარგი გრძელვადიანად სწორი მიმართულებით განვითარდეს და ინვესტირებისთვის მიმზიდველი გახდეს.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარების ხელშემწყობი რეფორმების იდენტიფიკაცია, მათი მნიშვნელობის წარმოჩენა და სათანადო პოლიტიკის შეთავაზება. აღნიშნულმა მიზანმა განაპირობა დოკუმენტის სტრუქტურა, რომელიც ოთხი ძირითადი ნაწილისგან შედგება.

პირველ ნაწილში აღწერილია საქართველოს მძიმე ეკონომიკური მემკვიდრეობა და დღევანდელი მდგომარეობა. რიგი კრიტერიუმები, როგორებიცაა ფერმის საშუალო ზომა, აგრარული სექტორის წილი მშპ-ში, აგროდასაქმება და აგროსექტორში ერთი დასაქმებულის მიერ შექმნილი რეალური სიმდიდრე, შედარებულია მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის ანალოგიურ მონაცემებთან.

დოკუმენტის მეორე ნაწილი დეტალურად აღწერს სოფლის მეურნეობაში გატარებულ წარმატებულ რეფორმებსა და რეფორმების შედეგებს ისეთ განვითარებულ ქვეყნებში, როგორებიცაა ახალი ზელანდია, ავსტრალია, ჩილე, ბრაზილია და შვედეთი.

მესამე ნაწილში ცალკეა განხილული ევროკავშირის გამოცდილება და ევროკავშირის საერთო პოლიტიკის ჩარჩო, მისი ევოლუციის პროცესი და მიღებული შედეგები.

დოკუმენტის მეოთხე და ბოლო ნაწილი ეხება უშუალოდ რეკომენდაციებს. პირველ რიგში, ჩამოყალიბებულია რეფორმების სამიზნე მაჩვენებლები, წარმატებული ქვეყნების, განსაკუთრებით, ევროკავშირის, წარსული გამოცდილებისა და

ამჟამინდელი მდგომარეობის გათვალისწინებით. ამის შემდეგ კი მოცემულია დეტალური გზამკვლევი, თუ როგორ უნდა რეფორმირდეს აგრარული სექტორი და ორ საარჩევნო ციკლში, სამიზნე მაჩვენებლებამდე მივიდეს.

მიღებული შედეგები გამყარებულია ფაქტობრივი მონაცემებით, რომლებიც აღებულია საქსტატის, მსოფლიო ბანკის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ანგარიშებიდან და სხვა საჯარო წყაროებიდან.

გარდა რაოდენობრივი მაჩვენებლების შესწავლისა და ანალიზისა, კვლევაში მნიშვნელოვანი ნაწილი ეთმობა მეცნიერული ლიტერატურის განხილვას, რომელშიც გამოკვლეულია როგორც სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება, ისე აგრარული სექტორის რეფორმირების თეორიული ასპექტები. მეცნიერულ ნაშრომებში გაანალიზებულია სხვადასხვა ქვეყანაში გატარებული რეფორმები, კერძოდ, რა გამოწვევების წინაშე იყვნენ ისინი, რა პოტენციური ნაბიჯების გადადგმა შეეძლოთ და რომელი გზა აირჩიეს, რამდენად წარმატებული აღმოჩნდა ეს არჩევანი და რისი სწავლა შეუძლია მათგან ისეთ განვითარებად ქვეყანას, როგორც საქართველოა.

საბოლოო ჯამში, პოლიტიკის დოკუმენტი მიმართულია იმისკენ, რომ პოლიტიკურ წრეებში დაიწყოს არა ზედაპირული, არამედ უფრო ღრმა და მეცნიერულად გამართულ არგუმენტებზე დაფუძნებული დისკუსია აგრარულ სექტორში რეფორმირების თაობაზე.

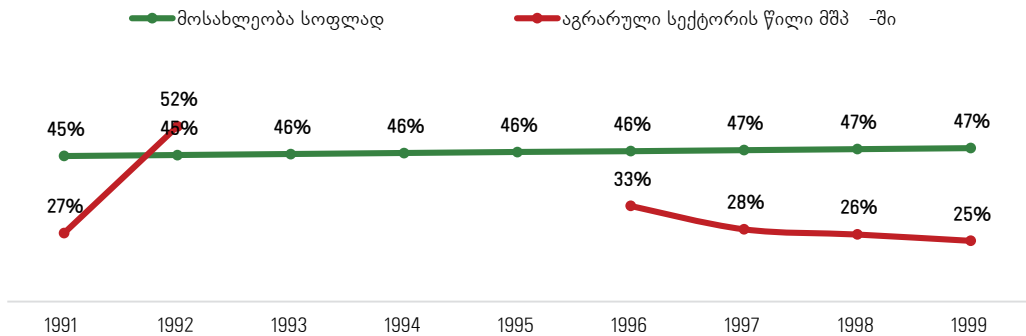
1.

საქართველოს სოფლის მეურნეობა

1.1 მძიმე შემკვიდრება

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან, საქართველოს აგრარული სექტორი ეკონომიკის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენდა. მიუხედავად საბჭოთა კავშირის პერიოდის ინდუსტრიალიზაციისა, 1991 წლის მდგომარეობით, სოფლად მოსახლეობის 57% ცხოვრობდა, ხოლო მთლიან შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი 26%-ს აღემატებოდა. შედარებისთვის, იმავე პერიოდში აშშ-ში სოფლის მეურნეობის წილი 2%-ზე ნაკლები იყო, ხოლო სოფლად მოსახლეობის მხოლოდ 24% ცხოვრობდა. ამასთან ერთად, ერთ დასაქმებულზე გადათვლილი სოფლის მეურნეობის რეალური გამოშვება დამოუკიდებელ საქართველოში, განვითარებულ ეკონომიკებთან შედარებით, გაცილებით ნაკლები იყო. მაგალითად, თუ იმ პერიოდში, მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, აშშ-ში ერთი ფერმერი წელიწადში, საშუალოდ, 27 212 აშშ დოლარის ღირებულების პროდუქციას ქმნიდა, საქართველოში სოფლის მეურნეობაში ერთი დასაქმებული წელიწადში 1 527 აშშ დოლარის პროდუქციას აწარმოებდა. ამდენად, საქართველოში, აშშ-სთან შედარებით, სოფლის მეურნეობაში შრომის პროდუქტიულობა 18-ჯერ ნაკლები იყო.

გრაფიკი 1: სოფლად მცხოვრები მოსახლეობა და აგრარული სექტორის წილი მშპ-ში, 1991-1999 წლები



წყარო: მსოფლიო ბანკი

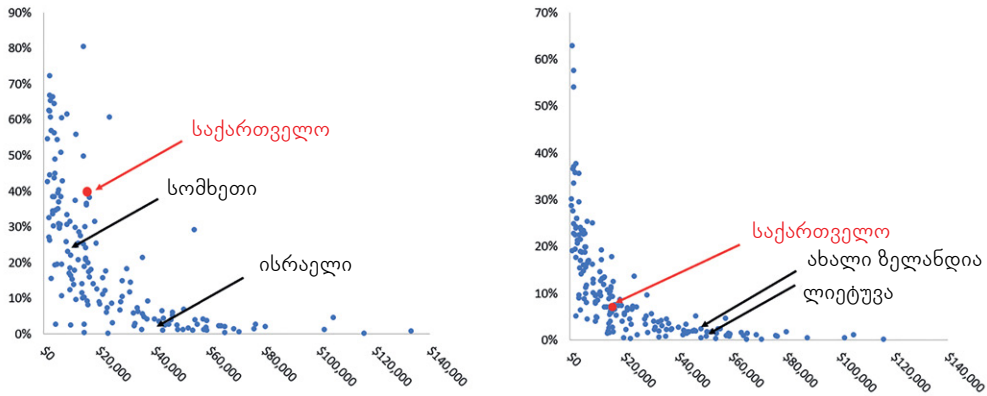
1990-იან წლებში სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობა თითქმის არ შეცვლილა, რაც რეფორმების არარსებობაზე მიუთითებს. მეტიც, 1999 წელს სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის წილი, 1991 წელთან შედარებით, არათუ შემცირდა, არამედ უმნიშვნელოდ, თუმცა მაინც გაიზარდა.

შრომის ასეთი, უკიდურესად დაბალი, პროდუქტიულობა ქვეყნის განვითარების, მათ შორის, ტექნოლოგიური პროგრესის დაბალი დონით იყო განპირობებული. განვითარებას ხელს უშლიდა არა მხოლოდ ზოგადი ეკონომიკური პრობლემები, არამედ მიწაზე კერძო საკუთრების არარსებობაც. ამიტომ პრივატიზაცია და იმავე პერიოდში, ფასებზე კონტროლის მოხსნა, სოფლის მეურნეობაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები იყო.

ამასთან, ქვეყნის განვითარება გარდაუვლად იწვევს სოფლის მოსახლეობის შემცირებას. ეს განპირობებულია იმით, რომ, ერთი მხრივ, იზრდება სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობა, რაც ამცირებს მოთხოვნას მუშახელზე. მეორე მხრივ, ქალაქებში იზრდება მოთხოვნა შედარებით დაბალკვალიფიციურ შრომაზე, ვინაიდან ურბანულად განვითარებულ ზონაში მცხოვრები ადამიანები, მაღალი დონის განათლების გამო, უფრო ეფექტიან სამუშაო ადგილებს იკავებენ.

მსოფლიოში არ არსებობს განვითარებული ქვეყანა, რომელმაც ეს გზა არ გაიარა და სადაც სოფლის მეურნეობაში დასაქმება და ზოგადად, სოფლის მეურნეობის წილი ეკონომიკაში, რადიკალურად არ შემცირებულა.

გრაფიკი 2: აგროდასაქმება და მშპ ერთ სულზე (PPP) (2021) და აგრარული სექტორის წილი მშპ-ში და მშპ ერთ სულზე (PPP) (2021)



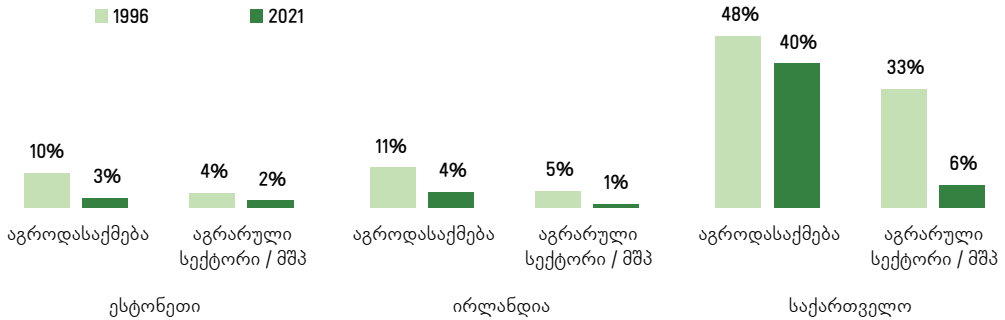
წყარო: მსოფლიო ბანკი

თუმცა, საყოველთაო დემოკრატიის პირობებში, სოფლის მოსახლეობის სიმრავლემ განაპირობა ყველა მთავრობის მიდრეკილება რეფორმებისკენ, რომლებიც, ფორმალურად, „სოფლის აღორძინებასა“ და „სოფელში სამუშაო ადგილების შექმნას“ ემსახურებოდა. რეალურად კი, დანარჩენი ეკონომიკის ხარჯზე, დაბალპროდუქტიული მეურნეობების შენარჩუნებასა და სოფლის მოსახლეობის სიღარიბეში დატოვებას გულისხმობდა. ამას ემპირიული კვლევებიც ადასტურებს. კერძოდ, სამუშაო ძალის რეალოკაცია აგრარული სექტორიდან სხვა სექტორებში დადებითად მოქმედებს ეკონომიკურ ზრდაზე და ქვეყნის განვითარებაზე¹.

მიუხედავად იმისა, რომ წლების განმავლობაში აგროდასაქმება და აგრარული სექტორის წილი ეკონომიკაში მუდმივად მცირდება, დღემდე საქართველო ძალიან შორს არის განვითარებული ქვეყნებისგან (იხ. გრაფიკი 2 და 3).

¹ Chu, A. C., Peretto, P. F., & Wang, X. (2022). Agricultural revolution and industrialization. *Journal of Development Economics*, 158, 102887.

გრაფიკი 3: მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი



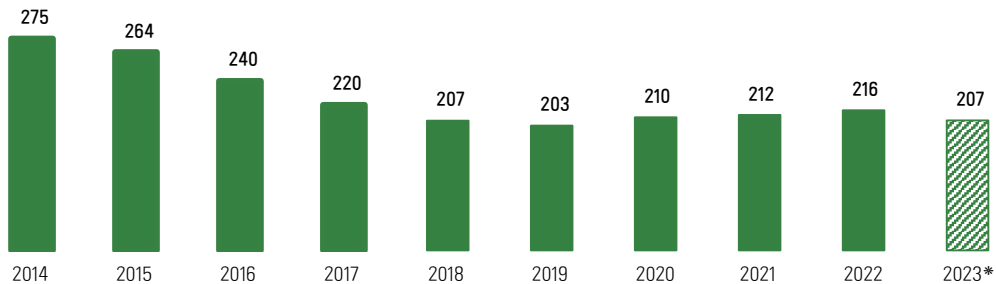
წყარო: მსოფლიო ბანკი

მთავრობის საზიანო და განვითარების ხელისშემშლელი, თუმცა მოკლევადიანად, პოლიტიკურად მომგებიანი, გადაწყვეტილებების საუკეთესო მაგალითი ართველის, მანდარინის, თხილის, ჩაისა და სხვა მსგავსი ტიპის სუბსიდირება. ასეთი დახმარებით, მთავრობა ხელოვნურად ინარჩუნებდა იმ ადამიანთა სამუშაო ადგილებს, რომლებსაც სოფლის მეურნეობაში შედარებითი უპირატესობა არ გააჩნიათ. ისინი აგრძელებდნენ არაეფექტიანად მუშაობას, იმის ნაცვლად, რომ ქალაქში გადასულიყვნენ და საქმიანობის სფერო შეეცვალათ. შედეგად, სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობა დაბალ ნიშნულზე რჩებოდა, ხოლო ქალაქსა და სოფელში არსებულ შემოსავლებს შორის, განსხვავება მკვეთრად იზრდებოდა. სოფლად ხელოვნურად, დიდი რაოდენობით, შენარჩუნებული ღარიბი მოსახლეობა კიდევ უფრო მეტ პოლიტიკურ პრობლემას ქმნიდა და სუბსიდირებას ითხოვდა. დღემდე პოლიტიკურმა ხელისუფლებებმა ვერ შეძლეს სოფლის მეურნეობის სუბსიდირების პროგრამების გაუქმება. პირიქით, წლების განმავლობაში, ახალ-ახალი საბიუჯეტო სქემები ჩნდება. მაგალითად, „ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის პროგრამა“, იგივე „ქართული ჩაი“, რომლის გაცხადებული მიზანი ადგილობრივი ჩაის წარმოების ხელშეწყობაა, 2016 წლიდან მოქმედებს. პროგრამის მიხედვით, ბენეფიციარს ხარჯების 70% (ჰექტარზე, მაქსიმუმ, 2 500 ლარი) უფინანსდება. თუმცა ეს პროგრამა მეწარმისგან არ მოითხოვს, რომ ჩაის ხარისხი გააუმჯობესოს. ხარისხიან პროდუქტს კი მომხმარებელი თავისთავად ეყოლება და შესაბამისად, სუბსიდირება არც დასჭირდება. მეორე მხრივ, თუ პროდუქტი უხარისხოა, ის მუდმივად სუბსიდირებას მოითხოვს. მუდმივი სუბსიდირება და გარანტირებული მოგება უბიძგებს ფერმერს, პროდუქტის წარმოებისთვის ნაკ-

ლები ძალისხმევა გასწიოს.² ამრიგად, სუბსიდირების ერთ-ერთი მთავარი ნაკლები მეწარმეების იმ სტიმულების დაქვეითებაა, რომლებიც მათ ხარისხიანი და ბაზარზე მოთხოვნადი პროდუქტის წარმოებისკენ უბიძგებს.

ეკონომიკური სტიმულების ცვლილება აისახება როგორც ცალკეული ბიზნესის, ისე მთელი სექტორის ეფექტიანობაზე. მაგალითად, 2014 წელს ხელისუფლებამ უფასო ხვანა-თესვის პროგრამა (მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროგრამა) წამოიწყო. დაგეგმილი იყო, რომ პროგრამით 800 ათასამდე მცირემიწიანი ფერმერი ისარგებლებდა, რისთვისაც, სამი წლის განმავლობაში, 147.3 მლნ ლარი დაიხარჯა. პროგრამით სარგებლობა შეეძლოთ იმ ფერმერებს, რომელთა საკუთრებაში არსებული მიწის ფართობი, მაქსიმუმ, 1.25 ჰა იყო. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მთავრობის გადაწყვეტილება არ იყო მიმართული ფერმების გამსხვილების წახალისებისკენ. ფერმების გამსხვილება, თავის მხრივ, მიწის დამუშავების უფრო ეფექტიან საშუალებებს აჩენს. საინტერესოა, რომ, მიუხედავად პროგრამის მასშტაბისა, ერთწლიანი კულტურის ნათესი ფართობები 275 ათასი ჰექტრიდან 220 ათას ჰექტრამდე შემცირდა (იხ. გრაფიკი 4), ხოლო წარმოების ეფექტიანობა, მოლოდინის მიუხედავად, არ გაიზარდა.

გრაფიკი 4: ერთწლიანი კულტურების ნათესი ფართობები (ათასი ჰექტარი)



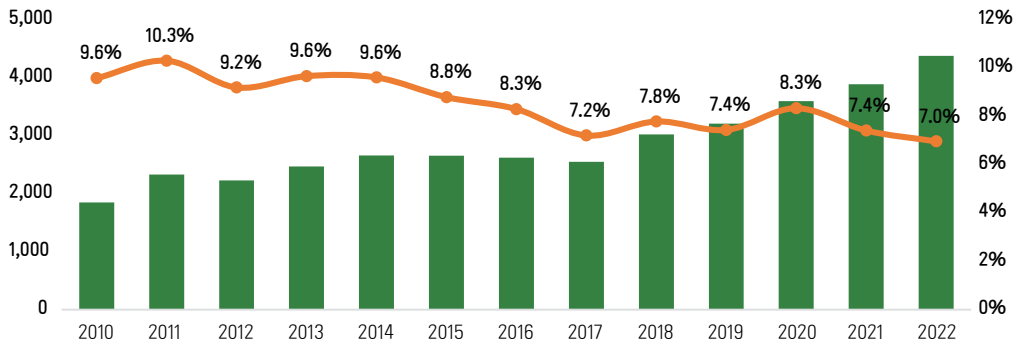
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; შენიშვნა* 2023 წელი ეყრდნობა წინასწარ მონაცემებს

² Martin, J., & Page, J. (1983). The Impact of subsidies on X-Efficiency in LDC Industry: Theory and an Empirical test. *The Review of Economics and Statistics*, 65(4), 608. ; Serra, T., Zilberman, D., & Gil, J. M. (2008). Farms' technical inefficiencies in the presence of government programs*. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 52(1), 57–76.

1.2. არსებული მდგომარეობა

მძიმე მემკვიდრეობამ და მკვეთრი რეფორმების არარსებობამ სოფლის მეურნეობის განვითარების დაბალი ზრდის ტემპი განაპირობა. შედეგად, დღეს სოფლის მეურნეობა ეკონომიკის ყველაზე არაეფექტიან სექტორად რჩება. 2010-2022 წლებში მშპ-ში აგრარული სექტორის რეალური გამოშვება, რეალურ მაჩვენებლებში, საშუალოდ, 2.7%-ით იზრდებოდა, ხოლო მთლიან შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი მკვეთრად - არა, მაგრამ მაინც შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა.

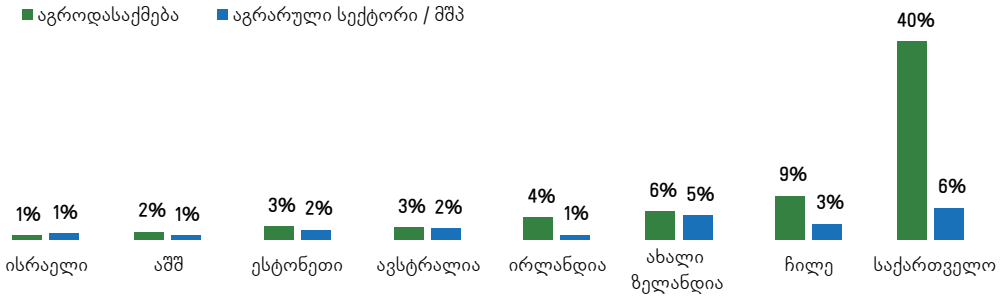
გრაფიკი 5: სოფლის მეურნეობის სექტორის ნომინალური და ფარდობითი (მშპ-სთან) მაჩვენებელი (მლნ ლარი, %)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

ამასთან, აგრარული სექტორის 7%-იანი წილი, განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით, მაღალი ნიშნულია. მაგალითად, ისრაელში ეს მაჩვენებელი 1.3%-ია, აშშ-ში - 1%, ესტონეთში - 2%, ირლანდიაში - 1%. არაეფექტიანობის მასშტაბი ნათლად გამოჩნდება, თუ აგროდასაქმების მაჩვენებლებს შევხედავთ. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, საქართველოში სოფლის მეურნეობაში კონცენტრირებულია დასაქმებულთა 40%, ირლანდიაში - 4.5%, ესტონეთში - 2.7%, აშშ-ში - 1.7% და ისრაელში - 0.9%.

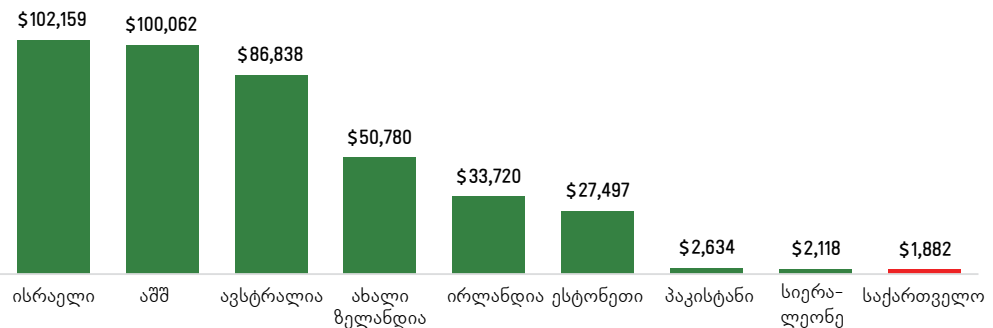
გრაფიკი 6: მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი, 2021 წელი



წყარო: მსოფლიო ბანკი

ეს ნიშნავს, რომ საქართველოში ერთი ფერმერი - 10-ჯერ და ზოგ შემთხვევაში, 50-ჯერ ნაკლები ღირებულების პროდუქციას აწარმოებს, ვიდრე ფერმერი განვითარებულ ქვეყნებში. კერძოდ, Our World in Data-ს მიხედვით, რომელიც მონაცემებს 2015 წლის ფასებში გვთავაზობს, 2019 წელს საქართველოში ერთი ფერმერი, საშუალოდ, ისრაელელ ფერმერზე - 54-ჯერ, ამერიკელზე - 53-ჯერ, ირლანდიელზე - 18-ჯერ, ხოლო ესტონელზე 15-ჯერ არაეფექტიანი იყო.

გრაფიკი 7: საშუალოდ ერთი ფერმერის მიერ შექმნილი სიმდიდრე (2015 წლის მუდმივ ფასებში), 2019 წელი

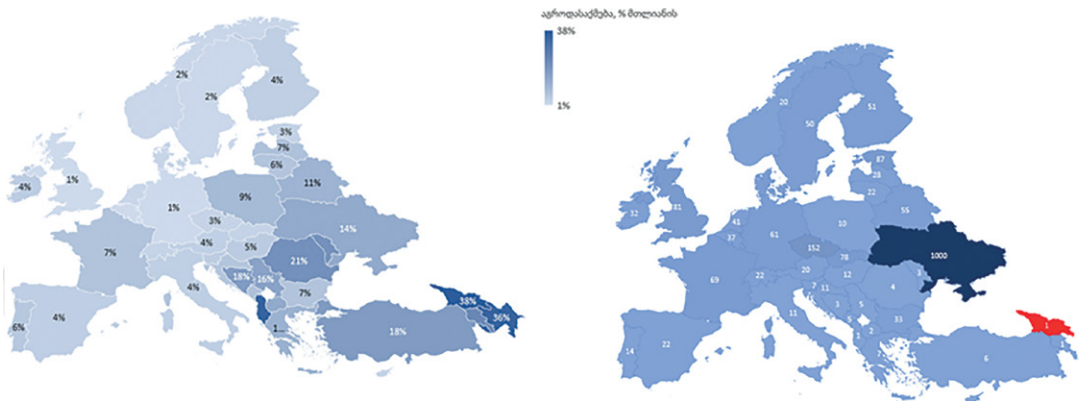


წყარო: Our World in Data

მსგავსი სურათი იკვეთება არა მხოლოდ აშშ-სთან, ესტონეთთან ან ირლანდიასთან მიმართებით, არამედ მთელი ევროპის კონტინენტის ქვეყნებთან შედარებითაც.

ლის მეურნეობის ეფექტიანობის ზრდაზე.³ მეტიც, არაერთ აკადემიურ ნაშრომში ვლინდება, რომ მცირე მეურნეობების სიჭარბე შეიძლება მთლიანად სოფლის მეურნეობის და ამ უკანასკნელის კონკურენტუნარიანობის ზრდის შემაფერხებელი იყოს.⁴ ეს შედეგი კი, პირველ რიგში, განპირობებულია მასშტაბის ეკონომიით, როცა დიდი ფერმის პირობებში შესაძლებელი ხდება უფრო ეფექტიანი ტექნოლოგიების გამოყენება⁵.

გრაფიკი 9: აგროდასაქმების რუკა, ევროპა და საშუალო ფერმის ზომა, ევროპა, 2021



წყარო: მსოფლიო ბანკი

არაეფექტიანობას ხაზს უსვამს ისიც, რომ 2014–2023 წლებში ცენტრალური ბიუ-

3. Eastwood, R., Lipton, M., & Newell, A. (2010). Chapter 65 Farm size. In *Handbook of Agricultural Economics* (pp. 3323–3397); Kumbhakar, S. C., Biswas, B., & Bailey, D. (1989). A Study of Economic Efficiency of Utah Dairy Farmers: A System Approach. *The Review of Economics and Statistics*, 71(4), 595.; Heshmati, A., & Kumbhakar, S. C. (1997). Estimation Of Technical Efficiency In Swedish Crop Farms: A Pseudo Panel Data Approach. *Journal of Agricultural Economics*, 48(1–3), 22–37.; Sharma, K. R., Leung, P., & Zaleski, H. M. (1999). Technical, allocative and economic efficiencies in swine production in Hawaii: a comparison of parametric and nonparametric approaches. *Agricultural Economics*, 20(1), 23–35. Kumbhakar, S. C. (1993). Short-Run returns to scale, Farm-Size, and economic efficiency. *The Review of Economics and Statistics*, 75(2), 336.; Paul, C. J. M., Nehring, R. F., Banker, D. E., & Somwaru, A. (2004). Scale Economies and Efficiency in U.S. agriculture: Are traditional farms history? *Journal of Productivity Analysis*, 22(3), 185–205.
4. Collier, P., & Dercon, S. (2014). African Agriculture in 50Years: Smallholders in a rapidly changing world? *World Development*, 63, 92–101.; Adamopoulos and Restuccia, “The Size Distribution of Farms and International Productivity Differences. Adamopoulos, T., & Restuccia, D. (2014). The size distribution of farms and international productivity differences. *The American Economic Review*, 104(6), 1667–1697.; Otsuka, K., Liu, Y., & Yamauchi, F. (2016). Growing advantage of large farms in Asia and its implications for global food security. *Global Food Security*, 11, 5–10.
5. Knudtson, A. C. (1958). Estimating economies of scale. *Journal of Farm Economics*, 40(3), 750. ; Faris, J. E. (1961). Economies of scale in crop production. *Journal of Farm Economics*, 43(5), 1219.

ჯეტიდან სოფლის მეურნეობაზე 4 მილიარდ ლარამდე თანხა დაიხარჯა, ხოლო საშუალო ეკონომიკური ზრდა აგროსექტორში, 2014–2022 წლებში, მხოლოდ და მხოლოდ 1.7% იყო. 2014–2017 წლებში კი სექტორი, გადაბმულად, უარყოფითი ეკონომიკური ზრდით ხასიათდებოდა (-0.9%; -0.1%; -2.8%; -7.7%).

დაბალი ეფექტიანობის ფონზე, აგრარული სექტორი მრავალი საგადასახადო შეღავათით სარგებლობს:

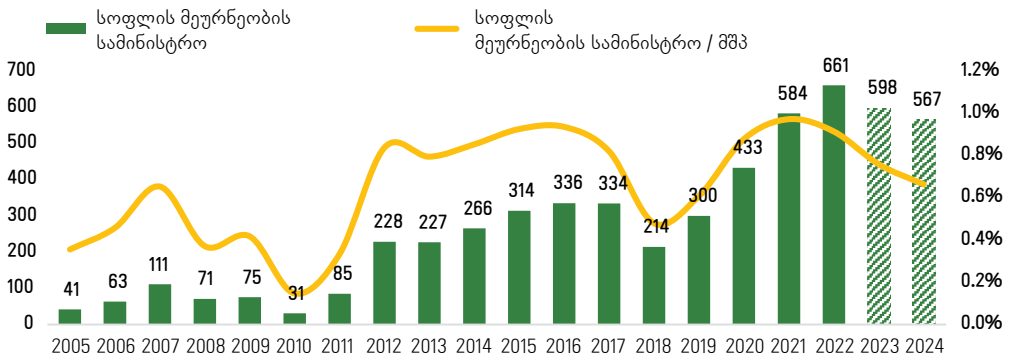
- საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება აგრარულ სექტორში დასაქმებული პირის მიერ პროდუქციის პირველადი მიწოდებით მიღებული შემოსავალი, თუ კალენდარული წლის განმავლობაში, შემოსავლის ჯამურმა ოდენობამ 200 000 ლარი ან ნაკლები შეადგინა;
- არ იბეგრება აგრარულ სექტორში დასაქმებული პირის ხელფასი, თუ დამქირავებლის ჯამური წლიური შემოსავალი 200 000 ლარზე ნაკლებია;
- მოგების გადასახადისგან თავისუფლდება სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის მიერ წარმოებული პროდუქციის პირველადი მიწოდებით მიღებული განაწილებული მოგება და ხარჯები;
- დღგ-ისგან თავისუფლდება საქართველოში წარმოებული სოფლის მეურნეობის პირველადი პროდუქციისა და საქონლის მიწოდება;
- დღგ-ისგან თავისუფლდება საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი პესტიციდებისა და აგროქიმიკატების, სასოფლო-სამეურნეო კულტურების სათესი და სარგავი მასალების იმპორტი;
- ქონების გადასახადისგან 5 წლის განმავლობაში თავისუფლდებიან ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებმაც ახალსათვისებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები მიიღეს;
- საშემოსავლო გადასახადით დაბეგრისგან თავისუფლდება პირის მიერ აგროტურისტული და ღვინის ტურისტული საქმიანობის ფარგლებში მიღებული შემოსავალი და გასაცემი ხელფასი, თუ წლიური შემოსავალი არ აღემატება 500 000 ლარს.⁶

⁶ საკონტროლო-საღარიბე აბარატების გამოყენების ვალდებულებისგან თავისუფლდება ნებისმიერი ფიზიკური პირი, რომელიც პირად ან საოჯახო მეურნეობაში მიღებული სოფლის მეურნეობის პროდუქციას ან მისგან წარმოებულ საქონელს ყიდის.

გარდა პირდაპირი საგადასახადო შეღავათებისა, აგრარული სექტორი არაპირდაპირი დახმარებით სარგებლობს. საქართველოს ხელისუფლებას, სოფლის მეურნეობის პროდუქციასთან მიმართებით, პროტექციონისტული მიდგომა აქვს, რაც გამოიხატება იმაში, რომ აგრარული პროდუქციის ქვეყანაში შემოტანა იმპორტის გადასახადის 5%-იანი და 12%-იანი განაკვეთებით იბეგრება, ხოლო ექსპორტი სრულად გათავისუფლებულია ექსპორტის გადასახადისგან. პროტექციონისტული პოლიტიკის შედეგად, ადგილობრივ მოსახლეობას იმპორტირებული პროდუქცია უძვირდება და უწევს საკვები პროდუქტების უდიდესი ნაწილის უფრო ძვირად ყიდვა, ვიდრე ის იყიდდა იმპორტის გადასახადის არარსებობის პირობებში.

სოფლის მეურნეობა პირდაპირი სუბსიდირების სახითაც მნიშვნელოვან თანხებს იღებს.

გრაფიკი 10: სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საბიუჯეტო დანახარჯები, მშპ-სთან ფარდობა (მლნ ლარი, %)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ავტორთა გამოთვლები

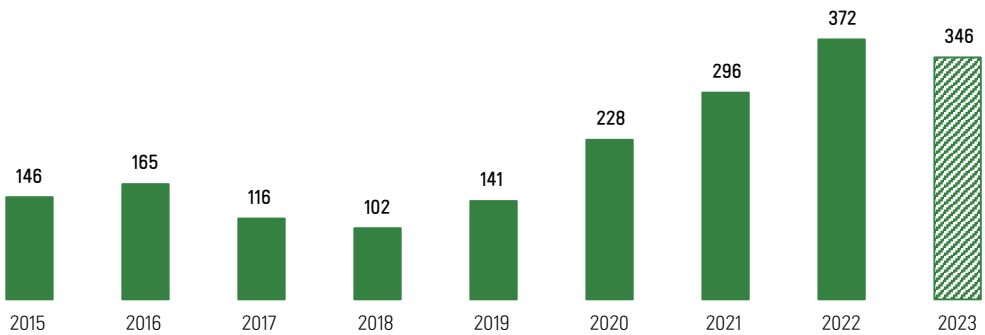
2012 წლიდან სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე ხარჯები მკვეთრად გაიზარდა. მას შემდეგ, 2022 წელს, სამინისტროს დაფინანსებამ 661 მლნ ლარს მიაღწია. თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ 2005-2024 წლებში სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დაფინანსება მშპ-ის 1%-ს არ გასცდენია.

2023 წლის ბიუჯეტში აგრარულ სექტორზე გამოყოფილი 600 მილიონი ლარიდან, ყველაზე დიდი, 58%-იანი წილი ერთიან აგროპროექტს უჭირავს, მას სამელიო-

რაციო სისტემების მოდერნიზაცია მოჭყვება 95 მლნ ლარით (16%), ხოლო მესამე-მეოთხე ადგილს ინაწილებენ მევენახეობა-მელვინეობის განვითარება – 67.4 მლნ ლარით (11%) და სურსათის უვნებლობისა და მცენარეთა დაცვის ღონისძიებები – 63.5 მლნ ლარით (11%).

ერთიანი აგროპროექტი მოიცავს აგრარულ სექტორში სხვადასხვა აქტივობის დაფინანსებას. 2023 წელს ერთიანი აგროპროექტზე გამოყოფილი ბიუჯეტი 346.4 მლნ ლარი იყო.

გრაფიკი 11: ერთიანი აგროპროექტის საბიუჯეტო დაფინანსება (მლნ ლარი)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

2015-2023 წლებში ერთიანი აგროპროექტში 25-მდე განსხვავებული პროექტი შედიოდა, ხოლო ჯამური ხარჯები 1.9 მილიარდ ლარს აღემატებოდა. იმავე პერიოდში, სოფლის მეურნეობის სუბსიდირება 3.6 მილიარდ ლარზე მეტი იყო.

ცხრილი 1: ერთიანი აგროპროექტის ხარჯები კომპონენტების მიხედვით და განაწილება (მლნ ლარი, %)

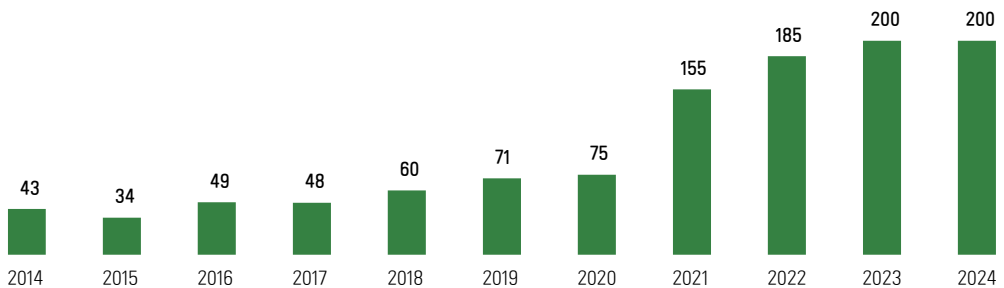
დასახელება	ჯამი (2015-2023)	წილი, მთლიანის
შეღავათიანი აგროკრედიტები	869	44%
დანერგე მომავალი	177	9%
სხვა პროექტები (<40 მლნ ლარი)	117	6%
სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვა	115	6%
მცირემიწიანი ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის ღონისძიებები	97	5%
გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტი	88	5%

აგროდაზღვევა	72	4%
სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეთა ხელშეწყობა	71	4%
ყურძნის შესყიდვა - გადამუშავების ხელშეწყობის ღონისძიებები	70	4%
სასოფლო - სამეურნეო ტექნიკის სესხისა და ლიზინგის ვალდებულებების დაფარვა	70	4%
სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი	62	3%
მერძვეობის დარგის მოდერნიზაციისა და ბაზარზე წვდომის პროგრამა (DiMMA)	55	3%
სასოფლო - სამეურნეო მექანიზაციის თანადაფინანსების სახელმწიფო პროგრამა	55	3%
სასოფლო - სამეურნეო კოოპერატივების ინფრასტრუქტურული განვითარება	41	2%
ჯამი	1,960	100%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. შენიშვნა* 2023 წელი გეგმა.

ერთიან აგროპროექტში ყველაზე მსხვილი კომპონენტი შეღავათიანი აგროკრედიტია.

გრაფიკი 12: შეღავათიანი აგროკრედიტის საბიუჯეტო დაფინანსება (მლნ ლარი)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

აგროკრედიტი 2014 წლიდან არსებობს და ბიუჯეტიდან, ჯამურად, 1 მლრდ ლარზე მეტია დახარჯული. პიკს 2023-2024 წლებში მიაღწევს: თითოეულ წელს 200 მლნ ლარის დახარჯვაა დაგეგმილი, რაც, პროექტის შექმნის დღიდან, ჯამურად დახარჯული თანხის 35%-ზე მეტია.

შეჯამების სახით, შემდეგი გარემოებები იმსახურებს განსაკუთრებულ ყურადღებას:

- სხვა თანაბარ პირობებში, რაც უფრო მდიდარია ქვეყანა, მით ნაკლებია მშპ-ში აგრარული სექტორის წილი და აგროდასაქმება. ამავე დროს, განვითარებული ქვეყნები დიდი ზომის ფერმერული მეურნეობებით გამოირჩევიან.
- საქართველოში აგროდასაქმება დაახლოებით 40%-ია და 1996 წელთან შედარებით, მხოლოდ 8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა.
- ასევე მაღალია აგრარული სექტორის წილი ეკონომიკაში და ის 6%-ია. განვითარებულ ქვეყნებში მოცემული მაჩვენებელი უფრო დაბალ ნიშნულზეა.
- დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, ქვეყანაში საშუალო ფერმის ზომა თითქმის არ გაზარდილა და დღეს დაახლოებით 1.2 ჰექტარია. იმისათვის, რომ აგრარული სექტორის ეფექტიანობა გაიზარდოს, საშუალო ფერმის ზომის გაზრდა აუცილებელი პირობაა.
- ეფექტიანობის თვალსაზრისით, ევროპის კონტინენტზე საქართველო ბოლო ადგილზეა და 2019 წელს საშუალო ფერმერი მხოლოდ 1882 აშშ დოლარს ქმნიდა.
- აგრარული სექტორი საქართველოში მრავალი საგადასახადო და რეგულაციური შეღავათით სარგებლობს. გარდა შეღავათებისა, ყოველწლიურად დიდი თანხები იხარჯება სექტორის სუბსიდირებაზე.
- სუბსიდირებაში ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ადგილი ერთიან აგროპროექტს უჭირავს. მაგალითად, თუ 2023 წელს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ხარჯებისთვის გათვალისწინებული იყო 598 მლნ ლარი, ერთიან აგროპროექტზე მოცემული თანხის 58% (346 მლნ ლარი) იყო გამოყოფილი.
- ერთიან აგროპროექტში ყველაზე დიდი სუბსიდია შეღავათიანი აგროკრედიტია, რაზეც, 2014 წლიდან 2024 წლამდე, 1 მლრდ ლარზე მეტია დახარჯული და გამოყოფილი.

ამრიგად, მიუხედავად მრავალი სუბსიდიისა და შეღავათისა, სოფლის მეურნეობა კვლავაც არაეფექტიან სექტორად რჩება. გამოცდილებამ აჩვენა, რომ მთავრობის მიერ ფულის ხარჯვასა და სექტორის განვითარებას შორის დადებითი კავშირი ნაკლებადაა. აუცილებელია მკვეთრი რეფორმების სწრაფად წამოწყება, რათა გაიზარდოს ფერმერთა ეფექტიანობა და სექტორის მიერ შექმნილი სიმდიდრე. არსებული სიტუაცია კი პირიქით, ფერმერების იმავე ეკონომიკურ მდგომარეობაში დატოვებაზეა ორიენტირებული და შესაბამისად, სექტორიც ვერ ვითარდება.

2.

სოფლის მეურნეობის რეფორმების გამოცდილება

სოფლის მეურნეობა, იშვიათი გამონაკლისების გარდა, თითქმის ყველა ქვეყანაში, არა მხოლოდ ეკონომიკურ, არამედ პოლიტიკურ პრობლემასაც წარმოადგენს. სოფლიდან ქალაქებში გადინების პროცესს, რომელიც ინდუსტრიალიზაციამ გამოიწვია, არაერთი ეკონომიკური, სოციალური თუ პოლიტიკური პრობლემა მოჰყვა. ამიტომ, ათწლეულების განმავლობაში, განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში, ჩატარდა ასობით განსხვავებული როგორც წარმატებული, ისე წარუმატებელი რეფორმა. ეს კი თაობების მიერ დაგროვებული საუკეთესო პრაქტიკის იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას გვაძლევს.

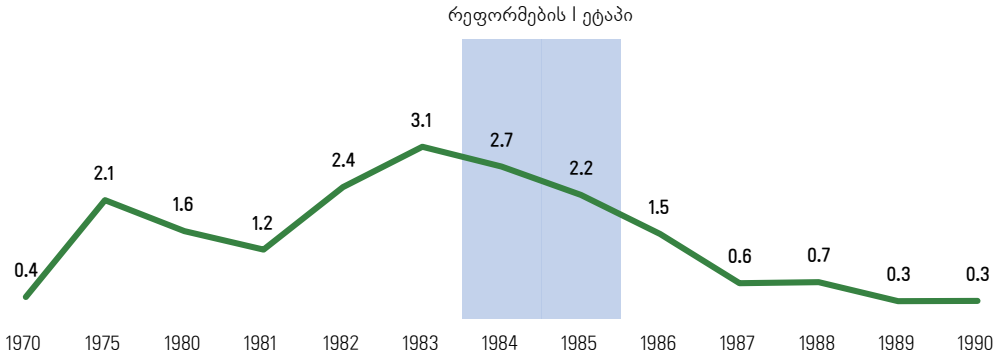
2.1 ახალი ზელანდია

ახალი ზელანდიის ეკონომიკაში, სხვა ქვეყნებთან შედარებით, სოფლის მეურნეობის წილი შედარებით მაღალია. მაგალითად, 2020 წლის მდგომარეობით, სოფლის მეურნეობის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში - 6.2%-ს, ხოლო დასაქმებაში 6%-ს აღწევდა⁷. ამასთან, ქვეყნის მთლიანი ექსპორტის 2/3-ზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტს უჭირავს. თავად სოფლის მეურნეობის ძირითადი ნაწილი მეცხოველეობაა, რომლის წილი მთლიან სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში 80%-მდეა. გარდა ამისა, ახალი ზელანდია მთავრობის მხრიდან

⁷ OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

სუბსიდირების დაბალი დონით გამოირჩევა. თუმცა ჯერ კიდევ 1980-იან წლებში სოფლის მეურნეობა იყო პრობლემური სექტორი, რომელიც მუდმივ და მასშტაბურ დახმარებას ითხოვდა.

გრაფიკი 13: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის საჯარო დანახარჯების ფარდობა მშპ-სთან (%)



წყარო: Valdés, A. (1994). Agricultural Reforms in Chile and New Zealand : A Review. *Journal of Agricultural Economics*, 45(2), 189–201; World Bank.

ზუსტად ამ პერიოდში ახალმა ზელანდიამ სოფლის მეურნეობაში გაატარა რადიკალური რეფორმები, რომელთა შედეგად, დეპრესიული სექტორი მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტიანი გახდა, ხოლო სოფლის მეურნეობის სუბსიდირება 5-ჯერ შემცირდა და 2019-2021 წლებში, მთლიან შიდა პროდუქტთან შეფარდებით, 0.3% შეადგინა, რაც, განვითარებულ ქვეყნებს შორის, ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია.

2.1.1 მდგომარეობა რეფორმირების პერიოდამდე

გასული საუკუნის 70-იან წლებში ახალ ზელანდიაში სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის ბევრი განსხვავებული პროგრამა მოქმედებდა:

- შექმნილი იყო სხვადასხვა ბაზრის საბჭოები, რომლებიც განსაზღვრავდნენ წარმოების შეზღუდვას ან გაფართოებას, აკონტროლებდნენ ფასებს მთავრობისა და ფერმერების პრიორიტეტების მიხედვით⁸.

⁸ Lambie, T. (2005). Miracle Down Under: How New Zealand Farmers Prosper without Subsidies or Protection. *Free Trade Bulletin*, 16.

- მოქმედებდა სუბსიდირებისა და საგადასახადო შეღავათების განსხვავებული პროგრამები, სესხების სუბსიდირება და განვითარების გრანტები.
- არსებობდა ფასების მხარდაჭერის მექანიზმები, მაგალითად, „მინიმალური ფასების“ პროგრამა ფერმერების პროდუქციაზე (მატყლი, რძის პროდუქტები და ხორცი). ეს კი ისეთი ფასის განსაზღვრას გულისხმობდა, რომელიც უზრუნველყოფდა საცხოვრებელი, ფერმის ოპერირებისა და განვითარების ხარჯების დაფარვას⁹.

პროგრამები იმდენად მასშტაბური იყო, რომ ფერმერთა მთლიანი შემოსავლების თითქმის 40% მთავრობის სუბსიდიაზე მოდიოდა. ამ ყველაფერს შედეგად სამთავრობო ხარჯების სწრაფი ზრდა მოჰყვა. 1983 წელს სოფლის მეურნეობის დახმარებამ მთლიანი ხარჯების 9%-ს მიაღწია.

თუმცა ფერმერების სუბსიდირებისა და მინიმალური ფასების დაწესების მთავარი შედეგი სოფლის მეურნეობის რეგრესი იყო: ჭარბწარმოების მასშტაბი ყოველწლიურად იზრდებოდა, სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობა მცირდებოდა, ხოლო სუბსიდიაზე მოთხოვნა იმატებდა. სუბსიდირებამ კონკურენცია და ინოვაციებზე მოთხოვნა შეამცირა, ხოლო საქმის „ძველებურად“ წარმოება უფრო მომგებიანი იყო, ვიდრე ახალი ტექნოლოგიებისა და მიდგომების დანერგვა. ამასთან, მიწის ფასებიც ხელოვნურად იზრდებოდა¹⁰. სიტუცია დამატებით დაამძიმა იმან, რომ ახალი ზელანდიისათვის ტრადიციული სავაჭრო პარტნიორი – დიდი ბრიტანეთი – 1973 წელს ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობაში შევიდა. ევროპის ქვეყნებთან თავისუფალი ვაჭრობის პირობებში კი ახალმა ზელანდიამ კონკურენციას ვერ გაუძლო.

ამ ფაქტორების შედეგად, სოფლის მეურნეობა კრიზისში შევიდა, ხოლო ფერმერების სუბსიდირების ზრდის ფონზე, 1983-84 წლებში, ბიუჯეტის დეფიციტმა 8.9%-ს მიაღწია¹¹.

⁹ Reserve Bank. (1982). A Note on the Supplementary Minimum Prices Scheme. In Reserve Bank of New Zealand.

¹⁰ Ministry for Primary Industries. (2017). New Zealand Agriculture: A Policy Perspective.

¹¹ Johnson, R. (2010). New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications. In Newcastle University.

2.1.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები

შექმნილმა მძიმე ეკონომიკურმა მდგომარეობამ სოფლის მეურნეობის რეფორმირების პოლიტიკური შესაძლებლობა გააჩინა. 1984 წლიდან ახალ ზელანდიაში დაიწყო რადიკალური რეფორმები, რომელთა შედეგად, ქვეყნის სოფლის მეურნეობა პროდუქტიულობითა და პროდუქციის ხარისხით მსოფლიო ლიდერად იქცა¹².

ამ პერიოდის რეფორმები ეკონომიკის ყველა სფეროს შეეხო, რაც, ძირითადად, სოფლის მეურნეობის ფუნქციონირების საბაზრო პრინციპებზე დაბრუნებასა და ეკონომიკური აგენტებისთვის თანაბარი პირობების შექმნას გულისხმობდა¹³.

რეფორმირების პირველივე წელს მასშტაბური ცვლილებები განხორციელდა:

- დაიწყო ფასების რეგულირებისა და სუბსიდირების ეტაპობრივი გაუქმება.
- გაუქმდა ყოვლისმომცველი „მინიმალური ფასების“ პროგრამა.
- შეღავათიანი აგროკრედიტები, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო ბანკის მეშვეობით გაიცემოდა, შეწყდა.
- მთავრობის მიერ დაფინანსებულ აგროსესხებზე საპროცენტო განაკვეთები ეტაპობრივად, 1987 წლისთვის, საბაზრო განაკვეთებთან შესაბამისობაში მოვიდა.
- გაუქმდა სასუქების ტრანსპორტირების ყველა სუბსიდია, სასუქების ყველა სხვა სუბსიდიის ეტაპობრივი გაუქმების პარალელურად.
- შემცირდა ირიგაციისა და წყლის მიწოდების სუბსიდიები.
- გაუქმდა რძის პროდუქტების სუბსიდირება.
- გაუქმდა ფერმერებისთვის დაწესებული შეღავათიანი პერიოდი ახალი მანქანებისა და შენობების ყიდვისას.

თუმცა რეფორმები ამით არ დასრულებულა. ცვლილებები მომდევნო წლებშიც გაგრძელდა:

- გაუქმდა მიწის განვითარების საგადასახადო შეღავათები.

¹². Nagel, J. H. (1998). Social choice in a pluralitarian democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand. *British Journal of Political Science*, 28(2), 223–267.

¹³. Valdés, A. (1994). Agricultural Reforms in Chile and New Zealand : A Review*. *Journal of Agricultural Economics*, 45(2), 189–201.

- გაუქმდა მეცხოველეობის პროდუქციის საგადასახადო შეღავათები.
- დაიშალა სხვადასხვა ბაზრის საბჭოები.
- გაუქმდა ხორცის ინდუსტრიის ფინანსური დახმარების პროგრამა.

ჩამოთვლილი რეფორმების შედეგად, 1990-იანი წლებისთვის, ახალი ზელანდიის ეკონომიკაში ერთ-ერთი ყველაზე დერეგულირებული სექტორი სოფლის მეურნეობა გახდა.

ცხრილი 2: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის პროგრამების ცვლილება 1980-იანებიდან

დასახელება	შემოღება	ცვლილება	შედეგი
ინვესტირების პროგრამები			
მეცხოველეობის სტიმულირება	1976	1985	შეტად მიზნობრივი
მიწის განვითარების წახალისება	1978	1985	
ფისკალური ზომები		1986	ძირითადად გაუქმდა
შემოსავლების მხარდაჭერა და სტაბილიზაცია			
მატყლის საბჭო	1976	1985	დეფიციტზე გაზრდილი განაკვეთი
ხორცის საბჭო	1976	1985	
რძის პროდუქტების საბჭო	1938	1985	
მინიმალური ფასები	1978	1984	გაუქმდა
ხორბლის საბჭო	1965	1983	დერეგულირდა
რძის საბჭო	1967	1986	
კვერცხის საბჭო	1980	1986	
გამოყენებული რესურსების სუბსიდიები			
სასუქები		1986	გაუქმდა
საპროცენტო შეღავათები		1984	საბაზრო განაკვეთი
სასოფლო ბანკი		1987	პრივატიზირდა
ზოგადი სერვისი			
კვლევა		1985	ხარჯების აღდგენის პოლიტიკა
კონსულტაცია		1985	
ინსპექტირება		1984	

წყარო: Jean, N. (1994). New Zealand agricultural policy reform and impacts on the farm sector : detailed historical analysis addressing the issue of the specificity of the farm sector.

ჩამოთვლილი რეფორმები საკმაოდ სწრაფად განხორციელდა, ხოლო ცვლილებები, პირველ რიგში, მსხვილი საბიუჯეტო პროგრამების გაუქმებით დაიწყო. ფაქტობრივად, 12-თვიან პერიოდში გაუქმდა წარმოების ყველა სუბსიდია, რომელიც, რეფორმის დასაწყისში, ფერმერების მთლიანი შემოსავლების 33%-ს აღწევდა. უკვე 1985 წლისთვის გაუქმებული იყო ფერმერების დაცვის ყველა მექანიზმი¹⁴. აღნიშნულმა გარემოებამ ფერმერები გააღიზიანა და მათი 1/3 პარალმენტის წინ საპროტესტო აქციაზე გამოიყვანა. თუმცა მთავრობამ უარი თქვა შემოებრუნებინა ან გაეჩერებინა რეფორმები, რომელთა მიზანაც იყო ადგილობრივი ფერმერების გაძლიერება საბიუჯეტო დახმარების გარეშე და მათი ჩაბმა გლობალურ კონკურენციაში.

2.1.3 რეფორმირების შედეგები

გატარებული რეფორმის პირველი შედეგი იყო სოფლის მეურნეობაში სამთავრობო ხარჯების მკვეთრი შემცირება. ამ პერიოდში, ზოგადად, საბიუჯეტო რესურსების დაბალანსება დაიწყო და უკვე 1987–88 წლებში ახალი ზელანდიის ბიუჯეტი პროფიციტული გახდა¹⁵. 1987 წლისთვის სოფლის მეურნეობის დახმარების პროგრამების ხარჯები განახევრდა, ხოლო 1990 წლისთვის თითქმის 6-ჯერ შემცირდა. შედეგად, თუ 1983 წელს მთლიან ხარჯებში სოფლის მეურნეობის წილი 9% იყო, 1990 წლისთვის 1%-მდე ჩამოვიდა.

ყველაზე მეტად ხარჯების შემცირებაზე ორი მსხვილი პროგრამის გაუქმებამ იმოქმედა. ეს იყო მინიმალური ფასების უზრუნველყოფისა და ხორცის ინდუსტრიის სუბსიდირების პროგრამები, რომელთა წილი საერთო ხარჯებში 1983 წელს 59.4% შეადგენდა.

¹⁴. Smith, W., & Montgomery, H. (2004). Revolution or evolution? New Zealand agriculture since 1984. *GeoJournal*, 59(2), 107–118.

¹⁵. Johnson, R. (2010). New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications. In Newcastle University.

ცხრილი 3: ახალ ზელანდიაში სოფლის მეურნეობის დახმარების საჯარო ხარჯები (მლნ ახ. დოლარი)

დასახელება	1975	1983	1984	1985	1987	1990
გამოშვების სუბსიდია	141	863	694	634	84	35
რძის ფასების სტაბილიზაცია	102	81				
ხორცის ფასების სტაბილიზაცია	0	270	274	337	2	
დამატებითი მინიმალური ფასები	28	438	346	215		
სხვა	11	74	74	82	82	35
რესურსების სუბსიდია	33	71	73	57	13	18
სასუქების სუბსიდია	30	44	41	35		
სხვა	3	27	32	22	13	18
დამატებული ღირებულების სუბსიდია	59	258	326	348	416	153
საპროცენტო შეღავათები	14	92	119	152	207	26
საგადასახადო შეღავათები	25	67	104	96	22	10
სხვა	20	99	103	100	187	117
სულ დახმარება	233	1192	1093	1039	513	206

წყარო: Valdés, A. (1994). Agricultural Reforms in Chile and New Zealand : A Review. *Journal of Agricultural Economics*, 45(2), 189–201.

რეფორმები ფერმერებზე განსხვავებულად აისახა. პირველ ეტაპზე მეურნეობების შემოსავლები შემცირდა, ხოლო რიგმა სასოფლო-სამეურნეო ბიზნესმა ოპერირება შეწყვიტა, რასაც უმუშევრობის დროებითი ზრდა და სასოფლო დასახლებებში მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება მოჰყვა. თუმცა მომდევნო წლებში სოფლის მეურნეობა სწრაფი ტემპით განვითარდა, პროდუქტიულობამ ოთხჯერ მოიმატა. ამასთან, ახალი ზელანდიის ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის წილი და დასაქმების მაჩვენებელი გაიზარდა¹⁶.

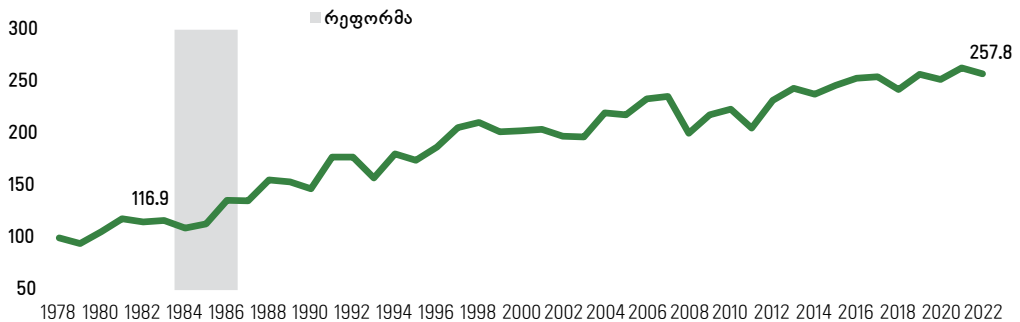
მთელი რიგი ცვლილების შემდეგ, რეფორმის პირველ ათწლეულში, სოფლის მეურნეობის სექტორი ასე გამოიყურებოდა:

- რეფორმის გრძელვადიანი შედეგი - ცხვრისა და საქონლის ფერმების რაოდენობამ იკლო. თუმცა მოხდა მათი გამსხვილება, ამასთან გაიზარდა დარჩენილი მცირე ზომის ფერმების დივერსიფიცირება.

¹⁶. Ministry for Primary Industries. (2017). New Zealand Agriculture: A Policy Perspective.

- თუ სოფლის მეურნეობის მთლიანი ფაქტორების პროდუქტიულობის ზრდა 1972–84 წლებში, საშუალოდ, წლიური 1.8% იყო, 1985–1998 წლებში ზრდამ, საშუალოდ, 4%-ს მიაღწია.
- ოთხმილიონიან ქვეყანაში, დამატებით, 450 ათასი ახალი სამუშაო ადგილი შეიქმნა.

გრაფიკი 14: ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის ინდექსი



წყარო: Figure.NZ

გატარებული რეფორმის დაგეგმვის დროს, ნავარაუდები იყო ფერმერთა რაოდენობის შემცირება, მაგრამ საწყის პერიოდში მოლოდინი არ გამართლდა. პირიქით, 1989 წლამდე ფერმერთა რაოდენობა იზრდებოდა. თუმცა სიტუაცია განსხვავებული იყო ფერმების ტიპების მიხედვით. ვინაიდან სუბსიდიების მთავარი მიმღები ცხვრისა და საქონლის ფერმები იყვნენ, მათ რესურსების ოპტიმიზაცია მალევე დაიწყო. ცხვრის მეურნეობების რაოდენობის კლების დინამიკა, მერძევეობისგან განსხვავებით, თვალშისაცემი იყო რეფორმის პირველივე წლებიდან. ზოგიერთი შეფასებით, ცხვრებისა და საქონლის მეურნეობებისთვის გამოყენებული მიწები, რეფორმიდან ათწლიან პერიოდში, 16%-ით შემცირდა¹⁷. ამასთან, სუბსიდიებისა და სხვა დახმარების პროგრამების შეწყვეტის შემდეგ, მკვეთრად მოიკლო ცხვრებისა და თხების რაოდენობამ¹⁸.

მოგვიანებით გამოიკვეთა ფერმერთა რაოდენობის კლებისა და ფერმის გამსხვილების ტენდენციაც.

¹⁷. Davison, M. (1996). Agricultural Land Use Change with Reference to Sheep and Beef Farmland: Salient Points.

¹⁸. Jean, N. (1994). New Zealand agricultural policy reform and impacts on the farm sector : detailed historical analysis addressing the issue of the specificity of the farm sector.

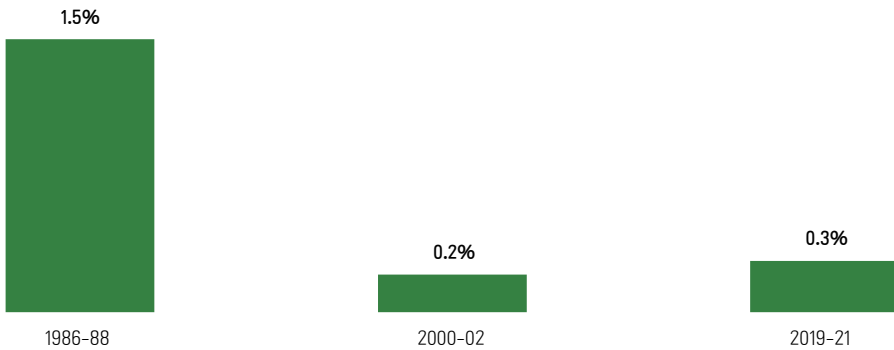
ცხრილი 4: ახალი ზელანდიის ფერმების რაოდენობა და მთლიანი ფართობი

დასახელება	1990	2002	2007	2012	2016	2019
ფერმების საერთო ფართობი, მლნ ჰექტარი	17.5	15.6	14.7	14.4	14	13.6
ფერმების რაოდენობა, ათასი ერთეული	80.9	69.5	61.6	56.7	52.8	49.5
ფერმის საშუალო ზომა, ჰექტარი	216.3	224.3	238.5	253.8	265.1	273.8

წყარო: Stats NZ Tauranga Aotearoa

სწორედ 80-იანი წლების შემდეგ, ახალ ზელანდიაში მთავრობის ხარჯები იმდენად შემცირდა, რომ, განვითარებულ ქვეყნებს შორის, სოფლის მეურნეობის მწარმოებლებისთვის მხარდაჭერის მაჩვენებელი დღემდე ყველაზე დაბალია. ბოლო წლებში სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო მხარდაჭერა მშპ-ს 0.2-0.3%-ის ფარგლებში მერყეობს (შედარებისთვის, საქართველოში იგივე მაჩვენებელი 3-4-ჯერ უფრო მაღალია¹⁹).

გრაფიკი 15: ახალ ზელანდიაში სოფლის მეურნეობის სამთავრობო დანახარჯების ფარდობა მშპ-სთან



წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში, სექტორისთვის მთავრობის მხარდაჭერა, ძირითადად, განპირობებული იყო სოფლის მეურნეობის ზოგადი სერვისების უზრუნველყოფით, როგორცაა სოფლის მეურნეობის კვლევები და მავნებლებისა და დაავადებების ბიოუსაფრთხოების კონტროლი, სტიქიურ უბედურებებზე რეაგირება და სასოფლო-სამეურნეო ცოდნისა და ინფორ-

¹⁹. FAO. (2022). Government Expenditure [Dataset].

მაციის სისტემის უზრუნველყოფა, სათემო მასშტაბის ირიგაციების სისტემის მხარდაჭერა²⁰. ასეთ ზოგად პროგრამებზე მთავრობის ხარჯების 70%-ზე მეტი მოდის.

2.2 ავსტრალია

ავსტრალია გამოირჩეულია სოფლის მეურნეობაში შრომის პროდუქტიულობის მაღალი დონით. ბოლო ათწლეულში, ერთ დასაქმებულზე სოფლის მეურნეობის რეალური წარმოება, წინა ათწლეულთან შედარებით, 27%-ით არის გაზრდილი. ამასთან, ავსტრალიის ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის წილი შედარებით მცირეა. 2020 წლის მდგომარეობით, ეკონომიკაში აგროსექტორის წილი – 2.4%-ს, ხოლო დასაქმებაში 2.5%-ს შეადგენს. ეს მაჩვენებლები, ბოლო ოცი წლის განმავლობაში, 1.4 და 2.3 პროცენტული პუნქტებით არის შემცირებული.

გრაფიკი 16: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის წილი



წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

ამასთან, ავსტრალია მნიშვნელოვანი სასოფლო-სამეურნეო საქონლის მწარმოებელია. 2020 წლის მონაცემებით, ეს ქვეყანა მსოფლიოში მეორე ადგილს იკავებს ცხვრის ხორცისა და მატყლის წარმოებით, ხოლო ძროხის ხორცის, ქერის, შვრიის, შაქრის ლერწმისა და რაფისის წარმოებით მსოფლიო ათეულშია.

²⁰ OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

2.2.1 მდგომარეობა რეფორმირების პერიოდამდე და რეფორმირების მიმართულება

რეფორმებამდე სოფლის მეურნეობა სარგებლობდა სამთავრობო მხარდაჭერით, რომლის მიზანი ფერმერთა შემოსავლების შენარჩუნება და მათი პრივილეგიებული მდგომარეობის უზრუნველყოფა იყო. ასეთი მხარდაჭერი ზომები კი შემდეგ ფაქტორებს მოიცავდა:

- ფაქტობრივად, ყველა სფეროში პროტექციონისტულ პოლიტიკას ახორციელებდა და ტარიფების მეშვეობით, ადგილობრივ მწარმოებელს იცავდა კონკურენციისგან.
- არსებობდა სოფლის მეურნეობის გამოშვებისა და ფასების კონტროლი.
- არსებობდა ფასების სტაბილიზაციის (სუბსიდირების) სქემები, რომელთა მიზანი იყო საექსპორტო ინდუსტრიების მხარდაჭერა, როგორცაა ხორბლის, რძის პროდუქტების, შაქრისა და ქიმიკატების წარმოება.
- მთავრობა ასუბსიდირებდა სასუქებსა და სესხებს. მოქმედებდა საგადასახადო შეღავათები.
- ხორციელდებოდა საჯარო ინვესტიციები სასოფლო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაში.

1980-იან წლებში, სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობის ზრდის მიზნით, დაიწყო რეფორმები, რომელთა ძირითადი ელემენტები იყო:

- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტისა და საწარმოო რესურსების იმპორტის ტარიფების შემცირება.
- ფასებისა და გამოშვების კონტროლის გაუქმება.
- ბაზრის ცენტრალიზებული კონტროლის მოშლა.

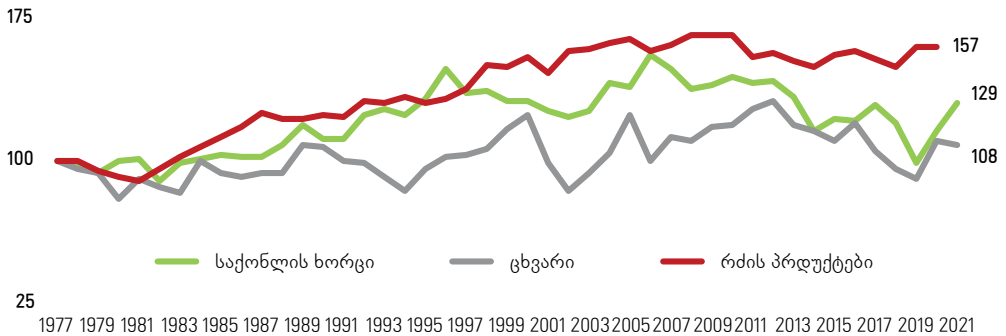
2.2.2 რეფორმების შედეგები

ამ პერიოდში გატარებული რეფორმების შედეგად, სოფლის მეურნეობაზე ბიუჯეტის ხარჯებმა მკვეთრად მოიკლო. რაც მთავარია, ამის პარალელურად დაიწყო სექტორის პროდუქტიულობის ზრდა და ფერმის საშუალო ზომის გაფართოება²¹.

²¹ Sheng, Y., Song, Z., Nossal, K., & Zhang, D. (2014). Productivity and farm size in Australian agriculture: reinvestigating the returns to scale. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 59(1), 16–38.

ამ პერიოდში, ფერმების რაოდენობა ¼ -ით შემცირდა, ხოლო ფერმაზე წარმოების რეალური ღირებულება თითქმის გაორმაგდა²².

გრაფიკი 17: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის მთლიანი ფაქტორთა პროდუქტიულობა (1977 = 100)



წყარო: ABARES. (2022). Australian Agricultural Productivity – Broadacre and Dairy Estimates. In *The Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences*

პროდუქტიულობის კუთხით, რეფორმის შედეგები ყველაზე თვალსაჩინოდ აისახა მერძევეობის სექტორზე. ეს უკანასკნელი ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის წამყვანი მიმართულებაა, რომელსაც რეფორმების ძირითადი ნაწილი შეეხო. ამასთან, სოფლის მეურნეობის სხვა მიმართულებებთან შედარებით, პროდუქტიულობის ზრდის უფრო მაღალი ტემპი სწორედ ამ სექტორშია.

ცხრილი 5: ავსტრალიის მერძევეობის ინდუსტრია

	მერძევეთა ფერმების რაოდენობა				ფერმის საშუალო ჯოგი			
	1971	1980	1990	2000	1971	1980	1990	2000
ქუინსლენდი	8,123	3,052	1,970	1,545	73	82	92	126
ა. ს. უელსი	7,735	3,601	2,220	1,725	97	97	99	168
ტასმანია	3,117	1,522	901	734	73	79	105	189
ვიქტორია	18,991	11,467	8,840	7,806	98	102	118	176
დს. ავსტრალია	1,491	622	496	411	100	120	105	158
სს. ავსტრალია	3,836	1,730	969	667	75	77	87	157
სულ	43,293	21,994	15,396	12,888	516	557	606	974

წყარო: Edwards, G. W. (2003). The story of deregulation in the dairy industry. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(1), 75–98.

²² Sheng, Y., Jackson, T., & Gooday, P. (2015). Resource reallocation and its contribution to productivity growth in Australian broadacre agriculture. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 61(1), 56–75.

განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, რეფორმის ათწლეულში მერძვე-თა მეურნეობების რაოდენობა 12.9 ათასიდან 7.5 ათასამდე შემცირდა, ხოლო ერთ ფერმაზე საშუალო რეალური გამოშვება ორჯერ უფრო მეტად გაიზარდა. ამასთან, დერეგულაციამ არა მხოლოდ ფერმერებს შორის რესურსების განაწილებაზე, არამედ გეოგრაფიული კუთხით, რეგიონებს შორის სტრუქტურაზეც იმოქმედა. მაგალითად, მთლიანი ინდუსტრიის 60%-ზე მეტი ვიქტორიის რეგიონზე გადანაწილდა. შედეგად, დერეგულაციამ ხელი შეუწყო რესურსების ეფექტიან განაწილებას.

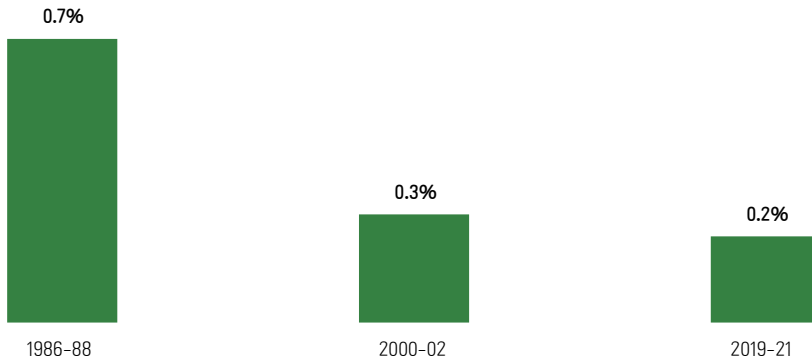
ცხრილი 6: ავსტრალიის მერძვეობის დარგის მთლიანი ფაქტორების პროდუქტიულობა

პერიოდი	პროდუქტიულობის დონე (ლოგარითმი)		პროდუქტიულობის წლიური ცვლილება	
	პროდუქტიულობა (აგრეგირებული)	პროდუქტიულობა (შეუწონელი)	პროდუქტიულობა (აგრეგირებული)	პროდუქტიულობა (შეუწონელი)
1979–2013	0.478	0.399	0.011	0.013
1979–1990	0.279	0.178	0.009	0.007
1990–2000	0.451	0.367	0.017	0.023
2000–2013	0.669	0.610	0.019	0.018

წყარო: Sheng, Y., Chancellor, W., & Jackson, T. (2019). Deregulation reforms, resource reallocation and aggregate productivity growth in the Australian dairy industry. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 64(2), 477–504.

საბოლოოდ, 2000 წელს გატარებულმა დერეგულირების პოლიტიკამ მერძვეობის სექტორის პროდუქტიულობაზე დადებითი გავლენა იქონია, რადგან ინსტიტუციური ბარიერები მოიხსნა და ბაზრის კონკურენცია გაძლიერდა. ასეთმა გარემომ ხელი შეუწყო რესურსების გადატანას ნაკლებად ეფექტიანიდან მეტად ეფექტიან ფერმებზე, რომლებსაც ტექნოლოგიური პროგრესის გამოყენებისა და წარმოების პარამეტრების გაფართოების ამბიცია ჰქონდათ.²³

²³ Sheng, Y., Chancellor, W., & Jackson, T. (2019). Deregulation reforms, resource reallocation and aggregate productivity growth in the Australian dairy industry. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 64(2), 477–504.

გრაფიკი 18: ავსტრალიის სოფლის მეურნეობის საჯარო დანახარჯები მშპ-სთან (%)

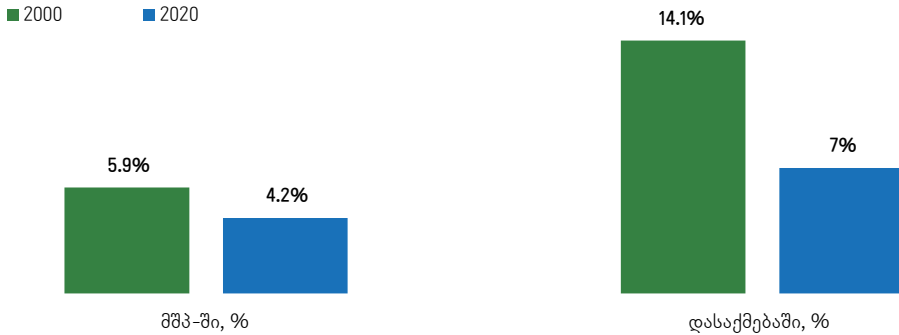
წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

გატარებულმა რეფორმებმა სოფლის მეურნეობაში საბიუჯეტო რესურსების შემცირებაც გამოიწვია. ბოლო ათწლეულების განმავლობაში, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, ასეთი ხარჯები 0.3 – 0.7%-ის ფარგლებში მერყეობდა, 2019-2021 წლებში კი 0.2%-ზე ჩამოვიდა.

2.3 ჩილე

ჩილე აგროსასურსათო პროდუქციის წმინდა ექსპორტიორი ქვეყანაა. მთლიანი ექსპორტის 17.3% სოფლის მეურნეობის პროდუქტია. 2020 წლის მონაცემებით, ამ ქვეყნის ეკონომიკის 4.2% სოფლის მეურნეობას უკავია, სადაც დასაქმებულთა 7%-ია კონცენტრირებული. ამასთან, ჩილე ყველა განვითარებული ქვეყნის დინამიკას იმეორებს და წლების განმავლობაში, სოფლის მეურნეობაში დასაქმება და სოფლის მეურნეობის წილი ეკონომიკაში მცირდება. 2000 წელს დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი 14.1% იყო, ხოლო მთლიან შიდა პროდუქტში - 5.9%.

გრაფიკი 19: ჩილეს სოფლის მეურნეობის წილი



წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

გარდა ამისა, ჩილე ერთ-ერთი ქვეყანაა, სადაც სოფლის მეურნეობაში საჯარო დანახარჯები შედარებით დაბალია. 2019-2021 წლების მდგომარეობით, სოფლის მეურნეობაზე მიმართული სამთავრობო დახმარება, ჯამურად, მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.3%-ს შეადგენდა, რაც ორჯერ ნაკლებია, ვიდრე 2000-2002 წლებში იყო. ჩილეში სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო დახმარება, დიდწილად, მიმართულია მცირე ზომის ფერმერებზე. კერძოდ, ეს დახმარება გულისხმობს სამეურნეო საქმიანობის საშუალებების შეძენასა და შექმნაში დახმარებას. ხოლო სამთავრობო დანახარჯების 1/2 -ზე მეტი სარწყავი ინფრასტრუქტურის, ინსპექტორების, კონტროლისა და ცოდნა-ინოვაციის ხელშეწყობისთვის გაღებული რესურსებია.

2.3.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდამდე

რეფორმებამდე პერიოდში ჩილეს სოციალისტები მართავდნენ და სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა იმპორტის ჩანაცვლების მოდელს ეფუძნებოდა. სწორედ ამ ფარგლებში, ქვეყანაში გატარდა ისეთი პოლიტიკა, რომელიც წარმოებისა და ფასების კონტროლს, იმპორტზე ტარიფების დაწესებასა და ექსპორტის შეზღუდვას გულისხმობდა²⁴. ამგვარი პროტექციონისტული პოლიტიკის უზრუნველყოფისთვის, მთავრობამ შემდეგი სახის ზომებს მიმართა:

- 1967 წლიდან, მიწების ექსპროპრიაციის მეშვეობით, მსხვილი სამეურნეო კოლპერატივების შექმნა დაიწყო. კერძოდ მეურნეობა, რომელიც ფლობდა 80 და

²⁴. Anderson, K., & Valdés, A. (2008). Distortions to agricultural incentives in Latin America. In *The World Bank eBooks*.

მეტ ჰექტარ სარწყავ მიწას, ექსპროპრიაციას ექვემდებარებოდა. დარჩენილი ბიზნესი მოექცა მკაცრ და მრავალფეროვან რეგულაციებში, რომელთა შემდეგი იყო მთავრობის მიერ ძირითად პროდუქციაზე ფასებისა და საბითუმოსაცალო პროდუქციის მარჟების ფიქსირება.

- ხორბლის, ფქვილის, ცხვრის ხორცისა და სხვა რამდენიმე პროდუქტის ექსპორტი აკრძალული იყო, ხოლო ხილის ექსპორტი - წახალისებული.
- მოქმედებდა განვითარების პროგრამები მეცხოველეობაში: რძის მწარმოებლების სუბსიდიები, სამთავრობო დახმარება სასაკლაოების მშენებლობაში და ინვესტიციების სხვა წამახალისებელი პროგრამები.
- მოქმედებდა სოფლის მეურნეობის სესხების პროცენტების სუბსიდიები.
- სუბსიდირებული იყო ხორბლის, პირუტყვისა და საფურაჟე საქონლის სარკინიგზო გადაზიდვა.

გატარებულმა პოლიტიკამ მალევე წარმოშვა კრიზისი, რასაც მთავრობამ ფასებზე კონტროლის გაძლიერებით უპასუხა. მეტმა ჩარევამ კი საკვების დეფიციტი და შავი ბაზრების გაჩენა გამოიწვია. ამჯერად მთავრობის ახალი პასუხი იყო სოფლის მეურნეობის რიგი მიმართულებების მონოპოლიზება და საგარეო ვაჭრობაში პროტექციონიზმის გაფართოება. პრობლემაზე ამგვარმა რეაგირებამ, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკური კოლაფსი გამოიწვია²⁵, რაც მომდევნო პოლიტიკური რყევების ერთ-ერთ მიზეზად იქცა.

2.3.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები

ზემოთ ხსენებული მემკვიდრეობით, 1973 წელს სამხედრო გადატრიალებით მოსულმა მთავრობამ დაიწყო რადიკალური, საბაზრო პრინციპებზე ორიენტირებული ეკონომიკური რეფორმები, რომლებიც არა - ცალკეული დარგების, არამედ, ზოგადად, ეკონომიკის ლიბერალიზაციას გულისხმობდა. ეკონომიკაში მთავრობის როლი შემცირდა, ვაჭრობის ლიბერალიზაცია განხორციელდა, ხოლო კერძო საკუთრება გაძლიერდა.

²⁵ Espinosa, V. I. (2021). Salvador Allende's development policy: Lessons after 50 years. *Economic Affairs*, 41(1), 96–110.

სოფლის მეურნეობის კუთხით, რამდენიმე რეფორმა გატარდა:

- გაუქმდა ვაჭრობაში მთავრობის მიერ ხელოვნურად შექმნილი მონოპოლიები და ფასების კონტროლის სააგენტოები.
- პრივატიზირდა საწარმო საშუალებები და მოიხსნა შეზღუდვები მიწის ფლობაზე.
- გაუქმდა საპროცენტო განაკვეთების რეგულაცია და განაკვეთის სუბსიდირება.
- გაუქმდა თითქმის ყველა არასატარიფო ბარიერი, ხოლო იმპორტის ტარიფები მნიშვნელოვნად და სწრაფად შემცირდა.
- გაუქმდა ექსპორტის შეზღუდვები.
- შეიქმნა იმპორტირებული ხორბლის, შაქრისა და ზეთის საწარმოო თესლების ფასების სტაბილიზაციის პროგრამა.

ცვლილებები სოფლის მეურნეობაში საჯარო პოლიტიკის რადიკალურ შემოტრიალებასა და მთავრობის როლის შემცირებას გულისხმობდა. ახალი პოლიტიკის პირობებში, მთავრობის როლი გაცილებით ნაკლები იყო, ხოლო ბარიერების მთელი წყება – მოხსნილი.

2.3.3 რეფორმების შედეგები

გატარებული რეფორმის შედეგად, სოფლის მეურნეობაში სამთავრობო დანახარჯებმა დრამატულად მოიკლო²⁶. მაგალითად, 1980-1983 წლებში მთავრობის სოფლის მეურნეობის ხარჯები, 1965-1974 წლებთან შედარებით, 2/3-ით იყო შემცირებული²⁷. რადიკალურმა რეფორმებმა მანამდე შემცირებული და გაუარესებული მაჩვენებლების თვალსაჩინო აღდგენა გამოიწვია, ხოლო უკვე 1985 წელს წარმოებისა და შრომის პროდუქტიულობის მნიშვნელოვანი გაფართოება დაფიქსირდა²⁸.

²⁶. OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008. (2008). In *OECD review of agricultural policies*.

²⁷. Valdes, A. E. H. (1991). Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Chile: The country study. *World Bank*.

²⁸. Anderson, K., & Valdés, A. (2008). Distortions to agricultural incentives in Latin America. In *The World Bank eBooks*.

ცხრილი 7: ჩილეს სოფლის მეურნეობის ინდიკატორები 1960-2004 წლებში

	1960-70	1971-73	1974	1975-83	1984-89	1990-98	1999-01	2002-04
წარმოება, ცვლილება (%)	2.4	-5.5	19.2	2.1	4.7	3.9	1.7	4.2
აგრო მშპ, ცვლილება (%)	2.2	-6.5	26.8	2.2	8.0	2.5	4.0	1.9
აგროვაჭრობა (აგრო მშპ-ში წილი, %)	10.1	16.9	36.2	33.3	31.0	59.8	83.6	84.3
სასოფლო მოსახლეობა (წილი, %)	28.4	23.5	22.2	19.5	17.2	15.8	14.2	13.2

წყარო: Anderson, K., & Valdés, A. (2008). Distortions to agricultural incentives in Latin America. In *The World Bank eBooks*.

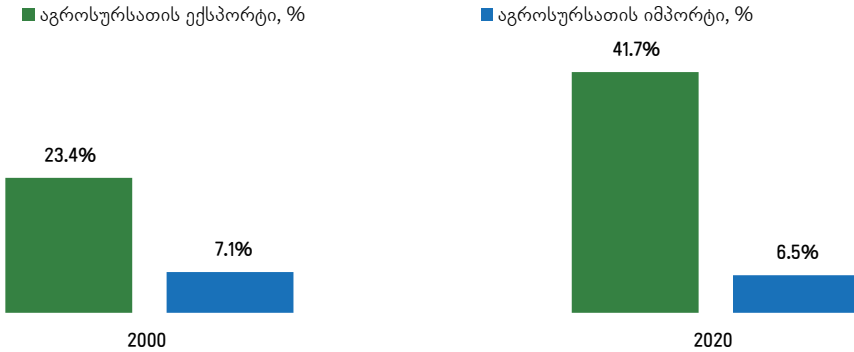
პირველი ეტაპის რეფორმის ძირითადი მიდგომები მომდევნო პერიოდშიც, უკვე 1990 წლიდან დემოკრატიულად არჩეული მთავრობის პირობებში, შენარჩუნდა. ამ პერიოდიდან უფრო მეტად შემცირდა ტარიფები, გაფორმდა თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებები, საბოლოოდ გაუქმდა შაქარსა და ზეთის საწარმოო მარცვლეულზე ფასების სტაბილიზაციის სისტემა. ამასთან, გაიზარდა საბიუჯეტო ინვესტიციები მცირე მეურნეობების დახმარებისა და სოფლის მეურნეობის ზოგადი სერვისების ნაწილში, თუმცა, ამის მიუხედავად, სოფლის მეურნეობის მთლიანი სამთავრობო დახმარების წილი მშპ-სთან მიმართებით არ გაზარდია. პირიქით, ბოლო ორ ათწლეულში, ორჯერ შემცირდა კიდევ²⁹.

2.4 ბრაზილია

ბრაზილია კონკურენტუნარიანი სოფლის მეურნეობის ექსპორტიორი ქვეყანაა, რომელიც სექტორის სამთავრობო მხარდაჭერისა და დაცვის დაბალი დონით გამოირჩევა (მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით - 0.4%). ამასთან, საჯარო დახმარების დაახლოებით 90% სოფლის მეურნეობის ზოგადი სერვისების მიწოდებას ხმარდება, როგორცაა კვლევა და განვითარება, ტექნოლოგიური ტრანსფერები და ფერმერთათვის სხვადასხვა სახის ინფორმაციის მიწოდება.

²⁹ OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

გრაფიკი 20: ბრაზილიის სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წილი მთლიან ვაჭრობაში



წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

თუმცა ბრაზილიის სოფლის მეურნეობა 1980-იანი წლების მიწურულამდე ასეთი მაჩვენებლებითა და ნაკლებად ინტერვენციონისტული პოლიტიკით არ ხასიათდებოდა.

2.4.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდამდე

1940-1990 წლებში ბრაზილიის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა დახურული ეკონომიკისა და იმპორტის ჩანაცვლების პოლიტიკას ეფუძნებოდა. ამისთვის კი გამოიყენებოდა პოლიტიკის იმგვარი ინსტრუმენტები, რომლებიც მთავრობის აქტიურ ჩარევასა და კონტროლს გულისხმობდა. აღნიშნული ზომები მოიცავდა:

- ექსპორტისა და იმპორტის კონტროლს.
- ფასებისა და მოგების მარჟის განსაზღვრას მიწოდების ჯაჭვის ყველა დონეზე.
- აგროპროდუქციის სამომხმარებლო ფასების სუბსიდირებას.
- აგრარული პროდუქციის შესყიდვის მინიმალურ გარანტირებულ ფასებს.
- ყავის, ხორბლისა და შაქრის საბჭოებს, რომლებიც აკონტროლებდნენ წარმოების მოცულობას, კვოტებს, ფასებსა და ვაჭრობას.

ქვეყანა თანდათან შედიოდა მწვავე ეკონომიკურ და ფინანსურ კრიზისში. ჯერ კიდევ 1980-იანი წლების დასაწყისიდან, ეკონომიკა შემცირდა, ხოლო ინფლაციამ სამნიშნა მაჩვენებელს მიაღწია. ათწლეულის მიწურულს კი მთავრობას არ-

სებული პროგრამების სრულად დაფინანსების შესაძლებლობა არ ჰქონდა, რამაც ცვლილებების საჭიროება წარმოშვა.

2.4.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები

ბრაზილიაში ეკონომიკური რეფორმები 1980-იანების მიწურულს დაიწყო და როგორც ახალ ზელანდიაში, ფინანსური კრიზისის ფონზე მიმდინარეობდა. რეფორმების მიზანი უფრო ღია ეკონომიკა და გლობალური კონკურენციის ხელშეწყობა იყო. ცვლილებების ნაწილი მოიცავდა სოფლის მეურნეობის სექტორსაც, რომელშიც თვალსაჩინო რეფორმები 1990-იანი წლებიდან დაიწყო. ამ პერიოდის რეფორმები მოიცავდა:

- აგროპროდუქციის გარანტირებული შესყიდვების გაუქმებას.
- ხორბლის, შაქრისა და ყავის საბჭოების გაუქმებას - სექტორების დერეგულაციას.
- 1995 წლიდან 2005 წლამდე ფასების მხარდაჭერის მნიშვნელოვნად შემცირებას.
- სოფლის მეურნეობის გამოშვების, ასევე, საწარმოო რესურსებზე ტარიფების შემცირებას.
- სოფლის მეურნეობის მაკონტროლებელი ორი სამთავრობო სააგენტოს გაუქმებას.
- მწარმოებლებისთვის მინიმალური ფასების შემცირებას.

ამ პერიოდში ზოგიერთი პროგრამის გაუქმება საკმარისი რესურსების უქონლობით იყო გამოწვეული. მათ შორის იყო მინამალური ფასების პოლიტიკა, რომლის მორგება შემცირებულ რესურსებთან ჯერ კიდევ 1988 წლიდან დაიწყო. ზოგიერთზე კი არსებობდა მზარდი კონსენსუსი, რომ პოლიტიკა ახალ რეალობას არ შეესაბამებოდა³⁰.

2.4.3 რეფორმების შედეგები

რეფორმების შედეგად, სოფლის მეურნეობაში სამთავრობო პოლიტიკა ნაკლებად ინტერვენციონისტული და სუბსიდიებზე დამოკიდებული იყო, რამაც ხელი

³⁰. სავაჭრო გაერთიანება სამხრეთ ამერიკულ ქვეყნებს შორის.

შეუწყო ფისკალური დისციპლინის დამყარებასაც. მაგალითად, ბაზრის საბჭოების გაუქმებისა და დერეგულირების შემდეგ, მხოლოდ დასაწყისში, 1988-1991 წლებში, სამთავრობო დაფინანსება მკვეთრად შემცირდა (შემცირება: ყავა - 75%, შაქარი - 91%, კაკაო და ხორბალი - 100%)³¹. ამასთან, ამ მიმართულებით ბაზრების დერეგულირებამ გაზარდა კერძო სექტორის მონაწილეობა³². ჯამში, 5 წელში, 1991 წლისთვის, სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო დანახარჯების წილი მშპ-ში 4.2%-დან 1.7%-მდე შემცირდა.

საბოლოოდ, 1990-იანი წლების ლიბერალიზაციის შედეგად, ბრაზილიის სოფლის მეურნეობის კონკურენტუნარიანობა გაუმჯობესდა, რადგან რეფორმებმა სექტორში მეტ ინვესტიციებს და პროდუქტიულობის ზრდას შეუწყო ხელი. შესაბამისად, სოფლის მეურნეობის სექტორში შემდგომი ზრდისთვის ბევრად ხელსაყრელი გარემო ჩამოყალიბდა.

2.5 შვედეთი

შვედეთი სოფლის მეურნეობაში მაღალი პროდუქტიულობითა და ამავედროულად, მთავრობის სუბსიდირების დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა. თუმცა ეს ყოველთვის ასე არ იყო და არსებული მდგომარეობა 1980-1990 წლებში გატარებული რეფორმების შედეგია.

2.5.1 მდგომარეობა რეფორმების პერიოდში

შვედეთის სოფლის მეურნეობის რეფორმები ჯერ კიდევ 1980-იანი წლების მიწურულს დაიწყო და 1990-იან წლებში გაგრძელდა³³. რეფორმამდე პერიოდში შვედეთის სოფლის მეურნეობის სექტორი რეგულირების მაღალი დონითა და სუბსიდიებით ხასიათდებოდა:

- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის შიდა ფასები განისაზღვრებოდა წელი-

³¹. Gasquès, J. G., & Da Conceição, J. C. P. R. (2000). Transformações Estruturais da Agricultura e Produtividade Total dos Fatores.

³². Anderson, K., & Valdés, A. (2008). Distortions to agricultural incentives in Latin America. In *The World Bank eBooks*.

³³. Rabinowicz, E. (2004). The Swedish Agricultural Policy Reform of 1990 : A window of opportunity for structural change in policy preferences. *RePEc: Research Papers in Economics*.

წადში ორჯერ, ფერმერთა ფედერაციისა და მომხმარებელთა დელეგაციას შორის მოლაპარაკება/განხილვების საფუძველზე.

- გამოყენებოდა იმპორტის დაბეგვრა, რისი საშუალებითაც ადგილობრივი ფასების შეთანხმებული დონე მიიღწეოდა.
- სავალდებულო იყო ადგილობრივ ბაზარზე ინტერვენციები, რომლებსაც საჯარო დაწესებულებები – საბაზრო ასოციაციები ახორციელებდნენ.
- საბაზრო ასოციაციები უზრუნველყოფდნენ იმპორტისა და ექსპორტის სუბსიდირებას.
- სუბსიდირებოდა მეცხოველეობის პროდუქციისა და მარცვლეულის ექსპორტი.
- სახელმწიფო სააგენტო – სოფლის მეურნეობის საბჭო – საბიუჯეტო სახსრებით უზრუნველყოფდა მოსავლის დაზღვევას და საჭიროებისამებრ, გასცემდა კომპენსაციებს.
- არსებობდა კვოტების საშუალებით რძისა და შაქრის მიწოდების კონტროლი.

გატარებული პოლიტიკის გამო, დროთა განმავლობაში, ერთი მხრივ, სოფლის მეურნეობის ტარბი წარმოება იზრდებოდა, მეორე მხრივ, მთავრობა ადგილობრივი ფასების მხარდამჭერ ღონისძიებებს აქტიურად ახორციელებდა, თუმცა, გლობალურად, ფასები მცირდებოდა. ეს კი ფისკალურ რისკებსა და საბიუჯეტო წნეხს ბრძიდა. მაგალითად, 1980-იან წლებში მარცვლეულის ტარბმა წარმოებამ და მსოფლიო ბაზრებზე დაბალმა ფასმა ბიუჯეტზე მხარდი ზეწოლა გამოიწვია. 1985 წელს მთავრობის ბიუჯეტის დეფიციტმა 3.4% შეადგინა, ხოლო მთლიანმა სამთავრობო ვალმა 67.6%-ს მიაღწია³⁴.

2.5.2 რეფორმების ძირითადი მიმართულებები

ამ გარემოში ფინანსთა სამინისტრო სოფლის მეურნეობის რეფორმის ინიციატორი გახდა. 1988 წელს გაკეთებული დასკვნის თანახმად, სოფლის მეურნეობაში მაღალი ფასების პოლიტიკა წარმოადგენდა სამეურნეო სექტორში რესურსების, მათ შორის, ადამიანური კაპიტალის, მიზიდვის მიზეზს, თუმცა ეს უკანასკნელი

³⁴. Lachman, D. (1994). Budget deficits and the public debt in Sweden: The case for Fiscal Consolidation. *Staff Papers*, 41(3), 502.

სხვა სექტორებში უფრო პროდუქტიულად იქნებოდა გამოყენებული³⁵. ამასთან, პრობლემის დასაძლევად, ანგარიში იმპორტისგან დაცვის პოლიტიკის შემცირებისა და შიდა ბაზრის დერეგულაციის რეკომენდაციას გასცემდა.

1990-იანების დასაწყისში შვედეთის ეკონომიკა კრიზისში შევიდა, რამაც მთავრობა აიძულა, გადაეხედა საკუთარი ეკონომიკური პოლიტიკისათვის და ეფიქრა რეფორმებზე. ამ პერიოდის ცვლილებები ბაზრების დერეგულაციას გულისხმობდა. რეფორმები სოფლის მეურნეობასაც შეეხო და მოიცავდა:

- სოფლის მეურნეობის საბჭოს გაუქმებასა და სათანადო უფლებამოსილებების ფერმერთა გაერთიანებისთვის გადაცემას.
- ექსპორტსა და იმპორტის მაკონტროლებელი საბაზრო ასოციაციების გაუქმებას.
- რძის კვოტების სისტემისა და სხვა კონტროლის ზომების მოშლას.
- სოფლის მეურნეობების საოლქო საბჭოებისთვის მიწის ბაზარში ჩარევის უფლების ჩამორთმევას.
- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ფასების დადგენის შეწყვეტას.
- სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ექსპორტზე სუბსიდიების გაუქმებას.

2.5.3 რეფორმების შედეგები

რეფორმის შემდეგ, ადგილობრივი პროდუქციის ფასები უკვე არ იყო სუბსიდირებული და წარმოება გლობალური კონკურენციისგან ნაკლებად იზოლირებული გახდა. შედეგად, ფასები დაეცა, რადგან მსოფლიო ბაზრებზე არსებულს მიუახლოვდა. 1989-1993 წლებში მწარმოებლების ფასები ნომინალურ გამოხატულებაში 10%-ით შემცირდა, ხოლო რეალურში კლება 30.2% იყო. სოფლის მეურნეობის წარმოება შეიკუმშა, მაგრამ არა – საგრძნობლად. მაგალითად, რძის წარმოება თავიდან 92%-ით შემცირდა, მაგრამ შემდეგ ზრდა დაიწყო. ცხვრისა და მეწველი ძროხების რაოდენობამ საგრძნობლად მოიმატა. რაც შეეხება სახნავ-სათესი მიწების გამოყენებას, მათი ფართობი 380 ათასი ჰექტრით შემცირდა.

³⁵. Daugbjerg, C. (1997). Policy networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community. *Governance*, 10(2), 123-141.

მათგან 80 ათასი ალტერნატიულ გამოყენებაში გადავიდა³⁶. სხვა სიტყვებით, რესურსები, სოფლის მეურნეობის ნაკლებად ეფექტიანი სექტორებიდან, მეტად ეფექტიან სექტორებზე გადანაწილდა.

ცხრილი 8: შვედეთის მეურნეობების რაოდენობა და ზომა სახნავ-სათესი მიწის მიხედვით

ჰექტარი	1980	1985	1990	1999	2005	2010	2016
- 2.0					945	3 785	4 156
2.1-5.0	19 248	17 865	14 957	11 344	14 486	11 601	9 080
5.1-10.0	25 474	22 110	19 020	15 229	14 117	13 943	13 482
10.1-20.0	28 123	24 660	20 832	16 656	14 147	13 008	11 408
20.1-30.0	15 876	14 423	12 177	9 295	7 583	6 603	5 413
30.1-50.0	15 875	15 536	14 223	11 445	8 862	7 490	5 901
50.1-100.0	10 061	10 923	11 348	10 969	9 569	8 205	6 807
100.1-	3 225	3 512	4 003	5 181	6 099	6 456	6 690
სულ	117 882	109 029	96 560	80 119	75 808	71 091	62 937

წყარო: Swedish Board of Agriculture and Statistics Sweden

აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდში შვედეთი და ევროკავშირი ერთნაირი გამოწვევების წინაშე იდგა, მაგრამ პასუხი განსხვავებული იყო. სოფლის მეურნეობის ჭარბ წარმოებას ევროკავშირმა უფრო მეტი რეგულაციით უპასუხა, ხოლო შვედეთმა რადიკალურად განსხვავებული მიდგომით - შიდა ბაზრის დერეგულირებით. საინტერესოა, რომ განხორციელებული რეფორმის სრული იმპლემენტაცია 1995 წელს მოხდა. იმავე წელს შვედეთი ევროკავშირში გაწევრიანდა. შედეგად, ევროკავშირში მოქმედი სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკასთან სინქრონიზაციის გამო, ისევ საჭირო გახდა რეგულირებების ნაწილობრივი შემოღება³⁷.

³⁶. Rabinowicz, E. (2004). The Swedish Agricultural Policy Reform of 1990 : A window of opportunity for structural change in policy preferences. *RePEc: Research Papers in Economics*.

³⁷. Daugbjerg, C. (1997). Policy networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community. *Governance*, 10(2), 123-141.

* * *

სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობით გამორჩეული ხუთი ქვეყნის მაგალითზე, შეიძლება ამ სექტორის წარმატებული რეფორმირების რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიმართულება გამოვყოთ. პირველ რიგში, ესაა სუბსიდიების და პირდაპირი თუ ირიბი დახმარების მასშტაბური შემცირება. კერძოდ, ახალ ზელანდიასა და სხვა ქვეყნებში განხორციელებული რეფორმები მოიცავდა:

- სოფლის მეურნეობის წარმოებაში გამოყენებული რესურსების სუბსიდიების (მაგალითად, სასუქების, აგროტექნიკის, ტრანსპორტირების, აგროსესხების პროცენტების, ექსპორტისა და ა.შ.) შეწყვეტას ან შემცირებას.
- საბაზრო ინტერვენციების შეწყვეტას, რაც მთავრობის მიერ სხვადასხვა სასოფლო-სამეურნეო მოსავლის გარანტირებულ შესყიდვებს გულისხმობდა.
- ფასების კონტროლის ყველა მექანიზმისა და წარმოების კვოტირების მოშლას (განხილული ქვეყნების ნაწილში - მთლიანად, დანარჩენში კი - უმეტესწილად).
- სავაჭრო ბარიერების, კერძოდ, იმპორტის ტარიფებისა და კვოტების გაუქმებას ან მნიშვნელოვან შემცირებას.
- აგრობიზნესის სხვა საერთო საგადასახადო პირობებში დაბრუნებას, განმანაკლისებისა და შეღავათების გარეშე.

ზემოთ ხსენებულ ხუთივე ქვეყანაში ჩამოთვლილი რეფორმები, შეიძლება ითქვას, დროის შედარებით მოკლე პერიოდში ტარდებოდა, რადგან ძირითადი ცვლილებები, უმეტესწილად, ერთ საარჩევნო ციკლს ემთხვეოდა. ამასთან, ამ ქვეყნების საერთო მახასიათებელი არა მხოლოდ რეფორმები და მათი განხორციელების პერიოდი იყო, არამედ - რეფორმის შედეგებიც.

- ყველა მათგანისთვის საერთო და მყისიერად შესამჩნევი აღმოჩნდა სოფლის მეურნეობაში სამთავრობო დანახარჯების მკვეთრი შემცირება. მაგალითად, რეფორმის საწყისი პერიოდიდან ხუთი წლის შემდეგ, ახალი ზელანდიის სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო დახმარება ნ-ჯერ შემცირდა, ხოლო ბრაზილიაში - 2.5-ჯერ. საბიუჯეტო დანახარჯების კლება შესამჩნევი იყო სხვა ქვეყნებშიც.
- შედარებით დერეგულირებულ პირობებში, საერთო ტენდენცია ფერმების გამსხვილება და სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის ზრდა იყო, რაც დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წვლილის მნიშვნელოვან კლებაში აისახა. ახალ გარემოებაში უფრო ნაკლები ადამიანური რესურსი გამოიყენებოდა იმავე ან

მეტი ოდენობის პროდუქციის საწარმოებლად. მაგალითად, 2000-2020 წლებში მთლიან დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი, საშუალოდ, 2-ჯერ არის შემცირებული.

ამრიგად, სოფლის მეურნეობის რეფორმირების საუკეთესო პრაქტიკების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სექტორის ეფექტიანობის ზრდა გადის ამ სფეროს დერეგულაციასა და კონკურენციაში ყოფნაზე. იგულისხმება, რომ სოფლის მეურნეობის სექტორი თავისუფლად უწევს კონკურენციას არა მხოლოდ ქვეყნის შიგნით არსებულ სხვა ეკონომიკის სექტორებს, არამედ - ქვეყნის გარეთ, უცხოური ქვეყნების სოფლის მეურნეობებსაც.

ცვლილებები ბევრ ადამიანს შეეხო და ხშირად ეს მტკივნეული იყო, მაგრამ რეფორმის ეფექტი იმდენად დიდი აღმოჩნდა, რომ სექტორი მალევე გახდა მდგრადი და ძველი წესრიგის აღდგენის სურვილი არავის გასჩენია.

3.

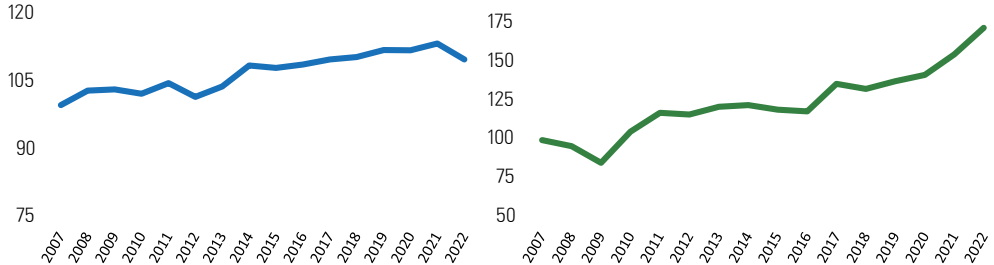
ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა

საქართველოს ევროინტეგრაციის გათვალისწინებით, საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი, ევროკავშირის რეგულაციების განხილვის გარეშე, სრულყოფილი ვერ იქნება. მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ეტაპზე რეგულაციების დიდი ნაწილი საქართველოს არ ეხება, ევროპაში არსებული მარეგულირებელი ჩარჩო გარკვეულ ორიენტირს იძლევა, თუ რომელი რეფორმები შეიძლება იყოს პერსპექტიული გრძელვადიან პერიოდში და რა სახის ცვლილებები იქნება წინააღმდეგობრივი ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის პრინციპებთან. ევროკავშირში ასეთი პრინციპები, მიზნები და პროგრამები საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკაშია ასახული. ამასთან, არა მხოლოდ მიმდინარე პოლიტიკა, არამედ ამ უკანასკნელის წარსული რეფორმებიც ინტერესის საგანია.

3.1 ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის ზოგადი აღწერა

ბოლო ათწლიან პერიოდში, ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის რეალური წარმოების დონე მხოლოდ 5.6%-ით არის გაზრდილი, როცა იმავე პერიოდში ევროპის კავშირის ეკონომიკა 16.6%-ით გაფართოვდა. ამასთან ერთად, შრომის პროდუქტიულობა 41.8%-ით არის გაუმჯობესებული. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მეტი პროდუქციის გამოშვებას სულ უფრო და უფრო ნაკლები მუშახელი უზრუნველყოფს (იხ. გრაფიკი 21).

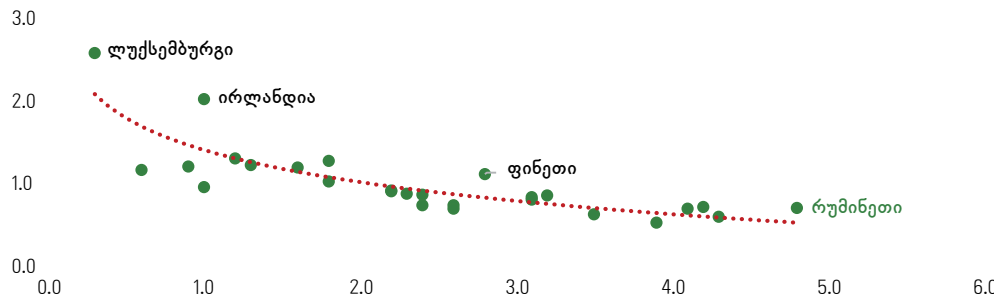
გრაფიკი 21: სოფლის მეურნეობის რეალური გამოშვება (2007=100) სასოფლო-სამეურნეო რეალური შემოსავალი ერთ ერთეულ შრომაზე (2007=100)



წყარო: Eurostat

ევროკავშირში სოფლის მეურნეობის წვლილი, როგორც ნებისმიერ განვითარებულ ეკონომიკაში, მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში დაბალია. 2022 წლის მდგომარეობით, ევროპის კავშირის მთლიან შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი 1.4%-ია. რაც შეეხება დასაქმებას, 2020 წლის მონაცემების თანახმად, სოფლის მეურნეობაში მუშაობდა დასაქმებულთა მხოლოდ 4.3%. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში ერთგვაროვანი სურათი არ არის, კავშირი ეკონომიკურ განვითარებასა და სოფლის მეურნეობას შორის აქაც ნათლად ჩანს. რაც უფრო განვითარებულია ქვეყანა, მით უფრო ნაკლებია მის ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის წვლილი.

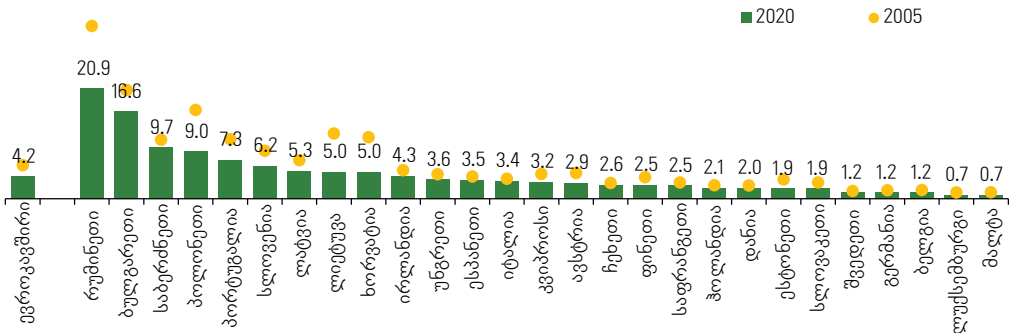
გრაფიკი 22: აგრო დამატებული ღირებულება მშპ-სთან და ერთ სულზე მშპ, 2019-2020 წლები



წყარო: European Commission. (2020). The Common Agricultural Policy in Figures. In Publications Office of European Union.

ამასთან, სოფლის მეურნეობაში დასაქმების დონე ყველაზე მნიშვნელოვნად ევროკავშირის შედარებით ღირს ქვეყნებში მცირდება. მაგალითად, რუმინეთში სოფლის მეურნეობაზე დასაქმების 20% მოდის, თუმცა ჯერ კიდევ 2005 წელს ეს მაჩვენებელი 30%-ს აღემატებოდა. მსგავსი ტენდენციებია იმ სხვა ქვეყნებში, რომლებიც სოფლის მეურნეობაში დასაქმების მაღალი წილით გამოირჩევა: ბულგარეთი, საბერძნეთი, პოლონეთი და სხვა.

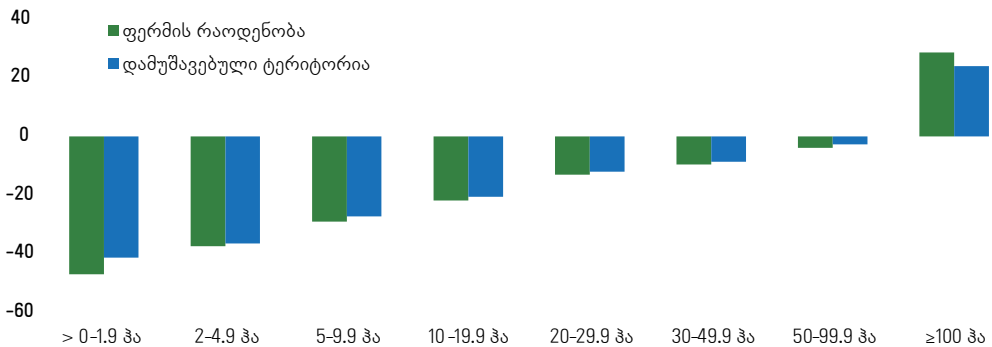
გრაფიკი 23: სოფლის მეურნეობის დასაქმების წილი მთლიან დასაქმებაში (%)



წყარო: Eurostat

ევროპის კავშირში არა მხოლოდ სოფლის მეურნეობაში დასაქმება, არამედ ფერმის რაოდენობა და დამუშავებული სასოფლო-სამეურნეო არეალიც მცირდება. 2005–2020 წლებში ევროპის კავშირში ფერმების რაოდენობა დაახლოებით 37%-ით შემცირდა, რაც აბსოლუტურ გამოხატულებაში 5.3 მლნ-ით ნაკლები ფერმერია. აქედან, ფერმერთა რაოდენობა 1.4 მლნ-ით რუმინეთში შემცირდა (კლება 32%) და 1.2 მლნ-ით - პოლონეთში (კლება 47%).

გრაფიკი 24: ფერმის რაოდენობის და დამუშავებული სასოფლო-სამეურნეო ტერიტორიის ცვლილება 2005-2020 წლებში (%)



წყარო: Eurostat

ფერმების რაოდენობის შემცირების უდიდესი ნაწილი, დაახლოებით 87% მოდის მცირე ზომის, 5 ჰექტრამდე ფართობის მეურნეობების კლებაზე. ამ პერიოდში, ევროპის კავშირის მასშტაბით, ფერმის რაოდენობა და დამუშავებული ტერიტორიის მოცულობა მით უფრო მეტად მცირდება, რაც უფრო მცირეა ფერმა, ხოლო ასი და მეტი ჰექტარის ზომის ფერმების რაოდენობა და დამუშავებული სასოფლო-სამეურნეო ფართობი გაზრდილია. 2005-2020 წლებში ასეთი ზომის ფერმების რაოდენობამ 28.6%-ით მოიმატა, ხოლო დამუშავებული ტერიტორიის რაოდენობამ - 23.9%-ით. ამასთან, ფერმების რაოდენობით ის ქვეყნები გამოირჩევა, რომლებშიც სოფლის მეურნეობის წილი შედარებით მაღალია. ასეთ ქვეყნებში ფერმერთა რაოდენობა დიდია, მაგრამ მათი პროდუქტიულობა - შედარებით დაბალი. მაგალითად: რუმინეთი, პოლონეთი და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ აღწერილი სოფლის მეურნეობის მდგომარეობა შედეგია არსებული სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკისა, რომელიც რამდენჯერმე შეიცვალა და დღევანდელი სახით, სულ რამდენიმე წლის წინ, მრავალი რეფორმის შემდეგ ჩამოყალიბდა.

3.2 ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის რეგულირების საერთო პოლიტიკა

ევროკავშირში სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მთავარი ჩარჩო დოკუმენტი საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკაა, რომელიც ჯერ კიდევ 1962 წლიდან არსებობს და ცენტრალიზებულად, ევროკავშირის სტრუქტურების დონეზე იმართება. საერთო პოლიტიკის არსებული მიზნებია:

- ფერმერების ხელშეწყობა და სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის გაუმჯობესება, ხელმისაწვდომი საკვების სტაბილური მიწოდება.
- გარანტია ევროკავშირის ფერმერებისთვის ცხოვრების ნორმალური სტანდარტების შესაქმნელად.
- დახმარება კლიმატის ცვლილებისა და ბუნებრივი რესურსების მდგრად მართვაში.
- სოფლისა და ლანდშაფტის შენარჩუნება ევროკავშირის მასშტაბით.
- სასოფლო ეკონომიკის შენარჩუნება აგროსასურსათო მრეწველობაში და ასოცირებულ სექტორებში სამუშაო ადგილების ხელშეწყობით.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა ევროპულ კომისიას ეკისრება, პოლიტიკით განსაზღვრული ზომები წევრ ქვეყნებთან ერთად ხორციელდება. ერთობლივი მენეჯმენტის პირობებში, წევრი ქვეყნების პასუხისმგებლობა გულისხმობს დახმარების მართვისა და კონტროლის სისტემების შექმნას, რომლებიც ევროპის კავშირის რეგულაციებს უნდა შეესაბამებოდეს. ამასთან, მთავრობებმა უნდა უზრუნველყონ სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება ადგილზე. ზოგადი სამეთვალყურეო-მაკონტროლებელი ფუნქცია კი ევროპულ კომისიას აქვს.

3.2.1 საერთო პოლიტიკის რეფორმები

ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა იმ რამდენიმე რეფორმის შედეგია, რომლებიც ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში განხორციელდა და საბაზრო პრინციპებზე უფრო მეტად იყო ორიენტირებული, ვიდრე უწინდელი პოლიტიკა³⁸. რეფორმები, დიდწილად, სამი მასშტაბური პაკეტით, 1992-2000, 2003-2009 და 2013-2020 წლებში გატარდა.

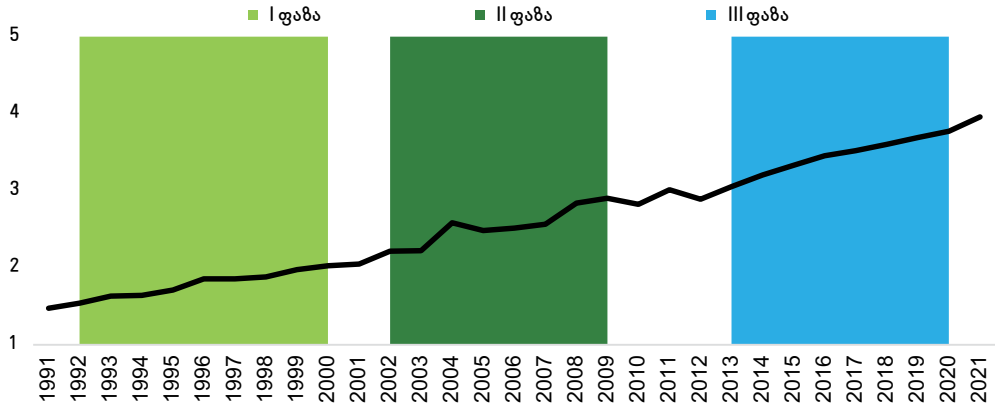
ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პირველი რადიკალური რეფორმა უმთავრესად კრიზისით იყო ნაკარნახევი, როგორც სხვა ბევრი რეფორმა მსოფლიოში. ამ პერიოდის ცვლილებები რადიკალური იყო იმდენად, რამდენადაც პრინციპულად შეიცვალა პოლიტიკის მიდგომა. მანამდე მოქმედმა ბაზარზე ფასების მხარდამჭერმა პოლიტიკამ ტარბწარმოებისა და მხარდი ფისკალური წნეხის პრობლემა გააჩნია. 1990-იანი წლებიდან ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა საბაზრო ორიენტაციისკენ გადაიხარა, რაც მომდევნო რეფორმებში უფრო გაფართოვდა, ან შენარჩუნდა. თუკი მანამდე არსებული მიდგომის პრობლემა ბაზრის მექანიზმის მკვეთრი დეფორმირება იყო, ახალ პოლიტიკას ასეთი მიდგომები ნაკლებად ახასიათებს.

ამასთან, რეფორმების შემდეგ, ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკამ უფრო გამოკვეთილი რედისტრიბუციის ბუნება შეიძინა³⁹.

³⁸. Bureau, J., Tangermann, S., Matthews, A., Viaggi, D., Crombez, C., Knops, L., & Swinnen, J. (2012). The Common Agricultural Policy after 2013. *Intereconomics*, 47(6), 316–342.

³⁹. Boulanger, P., & Philippidis, G. (2015). The EU budget battle: Assessing the trade and welfare impacts of CAP budgetary reform. *Food Policy*, 51, 119–130.

გრაფიკი 25: ევროპის კავშირის შრომის პროდუქტიულობის ინდექსი და რეფორმები



წყარო: FAO-ს მონაცემებზე დაყრდნობით, ავტორთა გამოთვლები

ამ პერიოდში განხორციელებული რეფორმები წარმატებული აღმოჩნდა ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პროდუქტიულობის ასპექტში. ემპირიული ლიტერატურა აჩვენებს, რომ რეფორმამდე სუბსიდიები უარყოფითად მოქმედებდა პროდუქტიულობაზე, ხოლო ფასების მხარდაჭერიდან ფერმერის შემოსავლების დახმარებაზე გადასვლა სექტორის პროდუქტიულობაზე დადებითად აისახა⁴⁰. კერძოდ, პროდუქტიულობაზე პოზიტიური ეფექტის წყარო განცალკევებული (წარმოებისგან) სუბსიდიები იყო. წარმოების მოცულობის მიხედვით გაცემულ სუბსიდიებს საპირისპირო შედეგი ჰქონდა⁴¹.

3.2.2.1 1992 - 2000 წლების რეფორმები

საერთო პოლიტიკის არსებობის შემდეგ, პირველი მასშტაბური რეფორმა 1992 წელს დაინიშნა. თუკი მანამდე ბაზარზე ფასების მხარდაჭერი ნაბიჯები იყო ინტერვენციული შესყიდვები და ექსპორტის სუბსიდირება, პოლიტიკის ახალი მიდგომა ფერმერების შემოსავლების პირდაპირ დახმარებას გულისხმობდა (ცვლილებები, უმთავრესად, ორ უმსხვილეს საქონელს - მარცვლეულს და საქონლის ხორცს - უკავშირდებოდა). ეს კი ფერმერებისთვის ახალ ვალდებულებას

⁴⁰. Rizov, M., Pokrivčák, J., & Ciaian, P. (2013). CAP subsidies and productivity of the EU farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(3), 537–557.

⁴¹. Garrone, M., Emmers, D., Lee, H., Olper, A., & Swinnen, J. (2019). Subsidies and agricultural productivity in the EU. *Agricultural Economics*, 50(6), 803–817.

-გარემოსდაცვითი ზომების უზრუნველყოფას - გულისხმობდა. თავდაპირველად, ფერმერებზე დახმარება პირდაპირ ნაწილდებოდა დამუშავებული მიწის ფართობის ან პირუტყვის რაოდენობის მიხედვით.

ამ პერიოდის ფართომასშტაბიანი რეფორმები მოიცავდა:

- მარცვლეულის ფასებზე ინტერვენციების შემცირებას.
- საკომპენსაციო დახმარების შემოღებას.
- ნაკლებად პროდუქტიული ან უვარგისი მიწის წარმოებიდან ამოღების ხელშეწყობისთვის დახმარების შემოღებას.
- იმპორტის ტარიფების ეტაპობრივ შემცირებას.

რეფორმას წარმოების, წარმოებაში გამოყენებული რესურსებისა და საბიუჯეტო დანახარჯების შემცირება მოჰყვა. ამ უკანასკნელის მიზეზი იყო, ერთი მხრივ, ფასების მხარდაჭერის პოლიტიკის გაუქმებით, ადგილობრივი ფასების შემცირება და გლობალურთან დაახლოება, ხოლო მეორე მხრივ, ჭარბი წარმოების შემცირება.

ცხრილი 9: ევროპის კავშირის (12) მარცვლეულის მაჩვენებლები (მლნ ტონა)

დასახელება	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ფართობი (მლნ ჰა)	37.4	36.1	36.2	35.3	32.1	32	32
მოსავლიანობა (ტონა/ჰა)	4.62	4.72	5.02	4.78	5.09	5.01	5.11
წარმოება	173	170	182	169	164	160	164
მოხმარება	151	142	145	139	151	153	155
ექსპორტი	57	55	58	60	57	52	49
იმპორტი	32	32	33	31	34	35	37
მარავი	25	31	42	43	32	23	19

წყარო: FAO

მაგალითად, რეფორმის შემდეგ, ევროპის კავშირის 12 ქვეყანაში მარცვლეულისთვის გამოყენებული სახნავ-სათესი ფართობების მოცულობა შემცირდა, ხოლო მოსავლიანობა მცირედით გაუმჯობესდა. ამავე პერიოდში, შემცირდა წარმოების მოცულობაც. კერძოდ, 1991 წელთან შედარებით, უკვე 1993 წლისთვის, მარცვლეულის წარმოება 9.9%-ით ნაკლები, 164 მლნ ტონა იყო, რაც მომდევნო წლებშიც ამ ნიშნულის ფარგლებში დარჩა.

მიუხედავად შემცირებისა, მარცვლეულისა და საქონლის ხორცის წარმოება კვლავ გადაჭარბებული იყო. აქედან გამომდინარე, 2000 წელს გატარდა ახალი რეფორმა, რომელიც 1992 წლის მიდგომის გაგრძელებას წარმოადგენდა და რომლის მიზანიც ევროპის კავშირში ფასების გლობალურთან კიდევ უფრო დაახლოება იყო.

ამასთან, 2000 წლიდან პირველად შემოიღეს გარემოსდაცვითი ღონისძიებები და საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკას მეორე მიმართულება - სოფლის განვითარების რეგულაცია - დაემატა⁴².

3.2.2.2 2003 - 2009 წლების რეფორმები

2003 წელს დაიწყო მორიგი მასშტაბური ცვლილებები ევროკავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკაში. პირველი, 1992 წლის რეფორმის, მიზნები უმეტესად მიღწეული იყო: ჭარბი წარმოება შემცირდა, ხოლო ზოგიერთი სექტორის პროდუქცია (უმთავრესად - ხორბალი) ექსპორტზე სუბსიდიების გარშე გადიოდა. თუმცა დისბალანსი კვლავ რჩებოდა მცირე კულტურების შემთხვევაში (ჭვავი, ბრინჯი), ხოლო რძის სექტორის წინაშე იდგა საკითხი, გაგრძელებოდა, თუ - არა კვოტირების სისტემა. ამასთან, ბევრი აგროსაქონლის ექსპორტი კვლავ სუბსიდიებზე დამოკიდებული იყო.

მიუხედავად ამისა, სოფლის მეურნეობის ევროპული ბაზრისთვის ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას აღარ წარმოადგენდა დისბალანსი, რადგან აღნიშნული ჩანაცვლა უფრო სისტემურმა და პოლიტიკურმა საკითხებმა. ერთი მხრივ, ფასების თანმიმდევრულმა შემცირებამ ევროპული სოფლის მეურნეობის საბაზრო ორიენტაცია გააძლიერა, მაგრამ ფერმერებისთვის პირდაპირმა დახმარებებმა შემოსავლების მხარდაჭერაზე მაღალი დამოკიდებულება გამოიწვია. ამან კი, წარმოების ან/და გარკვეული წარმოების საშუალებების გამოყენების სტიმულების შენარჩუნებით, ფასების შემცირების ეფექტი შეასუსტა. მეორე მხრივ, ფერმერთა შემოსავლების პირდაპირი მხარდაჭერის სოციალური განაწილება კონცენტრირებული რჩებოდა სოფლის მეურნეობის ზოგიერთ სექტორსა და რამდენიმე რეგიონზე, ძირითადად, ყველაზე მეტად კონკურენტუნარიან სექტორებსა და რეგიონებში. ამდენად, 2003 წლისთვის ერთ-ერთი მთავარი საკითხი გახდა შემოსავლების პირდაპირი მხარდაჭერა, მისი ეკონომიკური ეფექტიანობა და

⁴² Garzon, I. (2006). The Fischler II Reform (2003). In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 97–119).

ასევე, სოციალური სამართლიანობა⁴³.

შესაბამისად, 2003–2009 წლების ცვლილება, დიდწილად, ფერმერთა შემოსავლების პირდაპირი დახმარების სისტემას შეეხო⁴⁴. ამ პერიოდის რეფორმის ერთ-ერთი შედეგი მიწის ფასზე საბიუჯეტო დახმარების გავლენის გაძლიერება იყო. მაგალითად, რეფორმამდე, სხვა თანაბარ პირობებში, ყოველ ჰექტარზე 50 ევროს ოდენობით საბიუჯეტო დახმარების შემცირება, მიწის ფასს 445 ევროთი ამცირებდა, რაც, რეფორმის შემდეგ, 984 ევრო გახდა⁴⁵. რეფორმა კი რამდენიმე ცვლილებას გულისხმობდა:

- დახმარების გამოცალკევება წარმოებული პროდუქციის მოცულობიდან, რათა ფერმერი უფრო მეტად ბაზარზე იყოს ორიენტირებული და შემცირდეს არასაბაზრო ფაქტორების გავლენა წარმოებასა და ვაჭრობაზე.
- ფერმერის შემოსავლის სტაბილურობის გარანტიებზე დაფუძნებული ფერმის ერთიანი დახმარების სისტემის შემოღება.
- გარემოსდაცვითი და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მიზნების შესაბამისობის სავალდებულოება ყველა დახმარების მისაღებად.
- წევრი სახელმწიფოებისთვის საერთო პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად, ორ მიმართულებას შორის თანხების განაწილების შესაძლებლობა.
- ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფა – პირველი მიმართულების გაყინვა და სავალდებულო წლიური ჭერის დაწესება.
- ერთიანი საერთო ბაზრის ორგანიზაციის ჩამოყალიბება, მანამდე არსებული 21 საერთო ბაზრის ორგანიზაციის რეგულირების მექანიზმების კოდიფიცირებით.

2003 წლის რეფორმა 2009 წელს გადაიხედა. ამ პერიოდში, დახმარება სრულად განცალკევდა წარმოების მოცულობისგან და ფერმის ერთიანი დახმარების სქემაში გადავიდა. ამასთან, პოლიტიკის ცვლილებებმა სამთავრობო ინტერვენციებისა და მიწოდების კონტროლი უფრო მოქნილი გახადა. ასეთი პოლიტიკა უარყოფითად არ აისახება ფერმერების უნარზე, ეფექტიანად ირეაგირონ ბაზრის გარემოებებისა და ფასების ცვლილებაზე.

43. Garzon, I. (2006b). The MacSharry Reform (1992). In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 61–75).

44. European Parliament. (2021). The Common Agricultural Policy – Instruments and Reforms. In *Fact Sheets on the European Union*.

45. Feichtinger, P., & Salhofer, K. (2016). The Fischler reform of the Common Agricultural Policy and agricultural land prices. *Land Economics*, 92(3), 411–432.

3.2.2 მიმდინარე პერიოდის პოლიტიკა

ევროპის კავშირის საერთო პოლიტიკის ბოლო მასშტაბური რეფორმა 2013-2020 წლებში გატარდა. შესაბამისად, არსებული სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის საბოლოო ჩარჩო აღნიშნული ცვლილებების შედეგია. ამ პერიოდის რეფორმები უფრო გლობალურ და ინტეგრირებულ მიდგომას გულისხმობდა. ზოგიერთი ცვლილება მიღებისთანავე, 2013 წლიდან, ამოქმედდა, ხოლო ზოგი - მომდევნო პერიოდში, არაერთი მარეგულირებელი ჩარჩოს ინსტიტუციური ასახვისა და საბიუჯეტო მორგების შემდეგ. ამ პერიოდის ცვლილებით:

- არსებული ფერმის ერთიანი დახმარება შეიცვალა რამდენიმეკომპონენტისანი მულტიფუნქციური განცალკევებული დახმარების სისტემით.
- გაძლიერდა მიმართულებების მოქნილობა - წევრ სახელმწიფოებს, ზღვრების ფარგლებში, შეუძლიათ რესურსების გადატანა პოლიტიკის მიმართულებებს შორის.
- ერთიანი საერთო ბაზრის ორგანიზაციაში კონსოლიდირდა საბაზრო ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენება შეიძლება მხოლოდ ბაზრების ჩამოშლის ან ფასების კრიზისის დროს.
- მიწოდების კონტროლის ყველა ზომა გაუქმდა.

ამჟამად ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკას სამი ძირითადი სისტემა აქვს: შემოსავლების მხარდაჭერა (პირდაპირი დახმარება), საბაზრო ინტერვენციები და სოფლის განვითარება. აქედან, პირველი ორი ევროპის სოფლის მეურნეობის საგარანტიო ფონდის ნაწილია, ხოლო ბოლო - ევროპის სოფლის განვითარების ფონდის. ამასთან, პირველი ფონდი, ფერმერთა შემოსავლების მხარდაჭერით, უზრუნველყოფს ევროპის კავშირის ფერმერების მიერ უსაფრთხო, ჯანსაღი და ხელმისაწვდომი საკვების მიწოდებას. მეორე ფონდი კი აფინანსებს წევრი ქვეყნების სოფლის განვითარების პროგრამებს.

საერთო პოლიტიკის პირდაპირი დახმარება აერთიანებს ფერმერთა შემოსავლების მხარდაჭერის რამდენიმე სქემას. აღნიშნული სისტემა, რომლის წინამორბედი ფასების მხარდაჭერის პოლიტიკა იყო, 1992 წლის შემდეგ მოქმედებს. დღეს კი ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკა არა - ფასების, არამედ ფერმერთა შემოსავლების მხარდაჭერაზე ორიენტირებული და შედარებით ნაკლები გავლენა აქვს სასოფლო - სამეურნეო ბაზრის ფასებზე, რაც მნიშვნელოვანია წარმოებაზე გადაწყვეტილების მიღებისთვის.

ფერმერთა სუბსიდიები საერთო პოლიტიკის მთავარი ინსტრუმენტია. აღნიშნული კი გულისხმობს ფერმერებისთვის, მათი რესურსების (მიწა) მიხედვით, ფინანსური დახმარების მიწოდებას. პირდაპირი გადახდების ძირეული წესები ევროკავშირის დონეზე განისაზღვრება. თუმცა ამ წესებს უშუალოდ წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ. ეროვნული ორგანოები პასუხისმგებელი არიან პირდაპირი გადახდების ადმინისტრირებასა და კონტროლზე. გარდა ამისა, წესებს ახასიათებს გარკვეული მოქნილობა, რაც ქვეყნებს აძლევს შესაძლებლობას, პირდაპირი გადახდის სისტემა ადგილობრივ საჭიროებებს მოარგონ.

ფერმერთა შემოსავლების მხარდაჭერის ცალკეული ელემენტები სავალდებულოა. ზოგიერთ შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ, შეარჩიონ დახმარების სქემებისა და რესურსების განაწილების სხვადასხვა კომბინაცია, ეროვნულ დონეზე არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით. ფერმერს შეუძლია, მიიღოს პირდაპირი დახმარება, თუ აკმაყოფილებს მინიმალურ მოთხოვნებს: აქტიურია, ფლობს სასოფლო-სამეურნეო მიწას, რომელიც აგროსაქმიანობისთვის გამოიყენება. გარდა ამისა, ფერმერს პირდაპირი დახმარება ეძლევა იმ პირობით, რომ ის მფლობელობაში არსებულ მიწას პროდუქტიულ მდგომარეობაში ინარჩუნებს და ამასთანავე, გარემოსდაცვითი, სურსათის უვნებლობისა და მცენარეთა და ცხოველთა ჯანმრთელობის მიმართულებით არსებულ სტანდარტებს იცავს.

საერთო პოლიტიკის პირდაპირი დახმარების სქემები:

- **საბაზისო დახმარების** სქემა უზრუნველყოფს საბაზისო შემოსავლით მხარდაჭერას ფერმერებისთვის, რომლებიც ჩართული არიან სასოფლო-სამეურნეო აქტივობაში. აღნიშნული სქემის დანერგვა წევრი ქვეყნებისთვის სავალდებულოა. ამასთან, წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებაა, სოფლის მეურნეობის მთლიანი საბიუჯეტო ასიგნებების არა უმეტეს 68% იყოს საბაზისო დახმარება. პრაქტიკაში ეს მაჩვენებელი 12%-დან 68%-ის ჩათვლით მერყეობს.
- **გამწვანების დახმარების** სქემა წევრი ქვეყნებისთვის სავალდებულოა (მოქნილი პირობებით). მისთვის, ეროვნულ დონეზე, მთლიანი ასიგნების 30%-ია გამოყოფილი. საბაზისო დახმარების შემდეგ, თითოეულ ჰექტარზე დამატებით დახმარებას იღებენ ის ფერმერები, რომლებიც იყენებენ ეკოლოგიურად სუფთა სამეურნეო პრაქტიკას.
- **ახალგაზრდა ფერმერების დახმარების** სქემა, საერთო პოლიტიკის ფარგლებში,

კიდევ ერთი სავალდებულო პირდაპირი დახმარების პროგრამაა. წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან, პირდაპირი გადახდების, მინიმუმ, 3% გაითვალისწინონ ამგვარი სქემებისთვის. ახლაგაზრდა ფერმერებისთვის ამ სქემიდან დახმარება შეიძლება მოიცავდეს შემოსავლის ინვესტიციის ან სტარტაპის მხარდაჭერას.

- **რედასტრუქციის დახმარების** სქემა ნებაყოფლობითა და მიმართულია მცირე ბომის ფერმერებზე, რომლებისთვისაც წევრ ქვეყნებს შეუძლიათ მთლიანი ასიგნების 30%-მდე ალოკაცია. დამხარება გულისხმობს ფერმერისთვის დამატებით მხარდაჭერას მიწის ყოველი პირველი ჰექტარისთვის (ზღვარი - 30 ჰექტრამდე).
- **ნებაყოფლობითი დახმარების** სქემა გულისხმობს წევრი ქვეყნების უფლებას, ნებაყოფლობით გაუწიონ მხარდაჭერა ცალკეულ და სპეციფიკურ წარმოებას. საერთო ჯამში, ამგვარი სქემისთვის გამოყოფილი დაფინანსება არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი ასიგნების 8%-ს.
- **შეზღუდვების მქონე არეალის დახმარების** სქემა გულისხმობს, რომ წევრ სახელმწიფოებს ნებაყოფლობით შეუძლიათ მთლიანი ასიგნების არა უმეტეს 5% გამოყონ ისეთი ადგილებისთვის, რომლებიც კლასიფიცირებულია, როგორც ბუნებრივი შეზღუდვების მქონე (მაგალითად, მთლიანი არეალი).
- **მცირე ფერმერების დახმარების** სქემა მარტივი პროგრამაა, რომლის დაწესებაც წევრ სახელმწიფოს ნებაყოფლობით შეუძლია. გამოყოფილი დაფინანსება წარმოადგენს ერთჯერად დახმარებას და არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი ასიგნების 10%-ს. ამგვარი სქემიდან დახმარება არ მოითხოვს გამწვანების ვალდებულებას და ჯვარედინ შესაბამისობას.

ჯვარედინი შესაბამისობის უზრუნველყოფა არის პირდაპირი დახმარების მიმღებ ფერმერის ვალდებულება. კერძოდ, მან უნდა დაიცვას და გაითვალისწინოს წევრი სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სტანდარტი გარემოსდაცვითი და აგრონომიული პირობების შესახებ: ერობის შეზღუდვა, ნიადაგის სტრუქტურისა და ორგანული ნივთიერებების შენარჩუნება და მოვლის მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფა. ამასთან, ფერმერს მოეთხოვება საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, ცხოველთა ჯანმრთელობის, გარემოს დაცვისა და ცხოველთა კეთილდღეობის შესახებ ევროპის კავშირის მიერ დადგენილი წესების დაცვა. თუკი ფერმერი არ უზრუნველყოფს ჯვარედინ შესაბამისობას, მას პირდაპირი დახმარება უმცირდება ან უჩერდება.

გარდა პირდაპირი დახმარებისა, საერთო პოლიტიკის პირველი მიმართულების ნაწილია არაერთი საბაზრო ინტერვენცია, რომლებიც ევროპის კავშირში ჯერ კიდევ მოქმედებს. მაგალითად, საჯარო შესყიდვები, რომლის მიზანი სოფლის მეურნეობის ბაზრის სტაბილურობა და მოთხოვნის წახალისებაა. ბაზრის ინტერვენციაა, როცა წევრი ქვეყნების მთავრობები ან მათი სააგენტოები სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციას ყიდულობენ, ინახავენ და მოგვიანებით, კვლავ ბაზარზე ყიდიან. ამის მიზანი კი ფასების დაცემისა და არამდგრადობის პრევენციაა. ამ პერიოდისთვის ამგვარი ღონისძიებებით ხორბლის, ბრინჯის, ხორცის, კარაქისა და რძის ფხვნილის სექტორები ხასიათდება. კიდევ ერთი საბაზრო ღონისძიება კვოტებზე სატარიფო განაკვეთებია, რაც ევროპის კავშირის საერთაშორის ვაჭრობის მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს.

სოფლის განვითარება ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის მეორე ფართო მიმართულებაა, რომელიც ხორციელდება ევროპის სოფლის მეურნეობის განვითარების ფონდისა და რეგიონული თუ ეროვნული ფონდების თანადაფინანსებით. საერთო პოლიტიკის ამ კომპონენტის საშუალებით, ევროკავშირი ხელს უწყობს სასოფლო დასახლებების განვითარებას სამი გრძელვადიანი მიზნის მიღწევით:

- სოფლის მეურნეობის კონკურენტუნარიანობის ხელშეწყობა.
- ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვა და კლიმატის ღონისძიების უზრუნველყოფა.
- სოფლისა და თემის დაბალანსებული განვითარება, მათ შორის, სამუშაო ადგილების შექმნა და შენარჩუნება.

ეს მიზნები ევროკავშირის სოფლის განვითარების პოლიტიკის პრიორიტეტებში გადაითარგმნება და ასე გამოიყურება:

- სოფლის მეურნეობაში ცოდნის გადაცემის ხელშეწყობა.
- ფერმის სიცოცხლისუნარიანობისა და კონკურენტუნარიანობის ამაღლება.
- სასურსათო ჯაჭვების ორგანიზებულობისა და რისკების მართვის ხელშეწყობა.
- ეკოსისტემის აღდგენა, შენარჩუნება და გაძლიერება.
- რესურსების ეფექტიანობისა და კლიმატისადმი მდგრად ეკონომიკაზე გადასვლის ხელშეწყობა სოფლის მეურნეობაში.

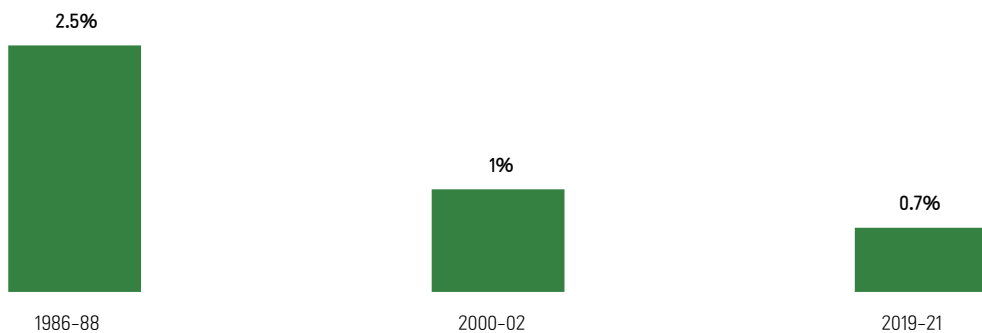
- სოფლად სოციალური ინკლუზიის, სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა.

უშუალოდ სოფლის განვითარების პოლიტიკა ხორციელდება წევრი სახელმწიფოების მიერ ეროვნულ ან რეგიონულ დონეზე დაყრდნობით მომზადებული პროგრამების საშუალებით, რომლებიც ადგილობრივ საჭიროებებს შეესაბამება. ამასთან, აუცილებელია, რომ ეროვნული მთავრობების სოფლის განვითარების პროგრამები ზემოთ ჩამოთვლილი პრიორიტეტების, მინიმუმ, 2/3-ს მოიცავდეს.

3.3 ფინანსური მხარდაჭერა

სოფლის მეურნეობის სექტორის მთლიანი მხარდაჭერა, ბოლო ოცწლიან პერიოდში, შედარებით შემცირდა. 2019-2021 წლებში მთლიანი მხარდაჭერა, მშპ-სთან მიმართებით, 0.7%-ს შეადგენდა, ხოლო 2000-2002 წლებში სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა 1% იყო. ამ პერიოდში სოფლის მეურნეობის დახმარების შემცირება პოლიტიკის ცვლილებას უკავშირდება.

გრაფიკი 26: ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის მთლიანი დახმარება მშპ-სთან

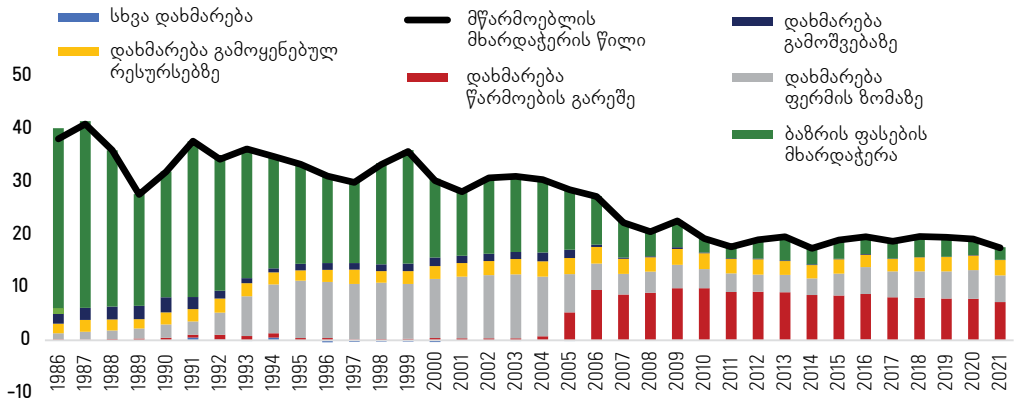


წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში, პოლიტიკის ცვლილებებმა არა მხოლოდ სექტორის მთლიანი მხარდაჭერის ოდენობა შეამცირა, არამედ სოფლის მეურნეობაში საჯარო პოლიტიკის კატეგორიების კომპოზიციაც შეცვალა. სოფლის მეურნეობის მწარმოებლის მხარდაჭერის მაჩვენებელი ახლოსაა ევროპის კავშირში ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საშუალო მაჩვენებელთან. 1990-იანი და 2000-იანი წლების რეფორმებით, შემ-

ცირების შემდეგ, 2010 წლიდან მწარმოებლის დახმარების წილი, საშუალოდ, 19%-იან ნიშნულზეა. 1986-1988 წლებში ასეთი დახმარება მთლიანი მხარდაჭერის 40%-ს აღწევდა.

გრაფიკი 27: ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის მწარმოებელთა მხარდაჭერის განაწილება (%)

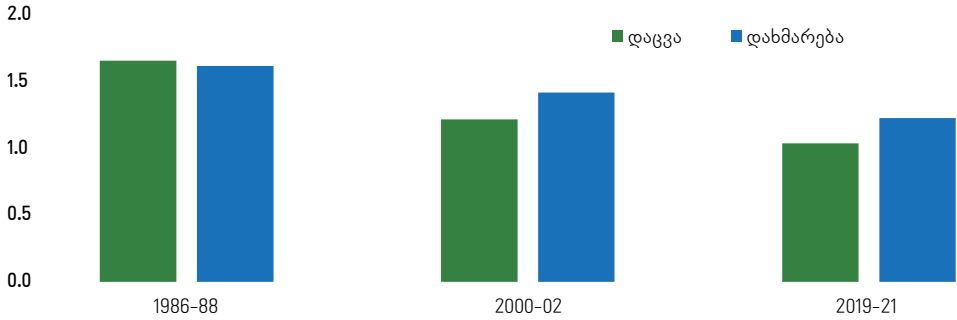


წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

1990-იან წლებში გატარებული რეფორმებით, სოფლის მეურნეობის სუბსიდირების მიდგომა არსებითად შეიცვალა. თუკი მანამდე ძირითადი მიდგომა ბაზარზე ფასების მხარდაჭერა იყო, რეფორმების შემდეგ, უფრო მეტად საბაზრო პრინციპზე ორიენტირებული მიდგომით - ფერმერთა პირდაპირი მხარდაჭერით - შეიცვალა. შესაბამისად, შეიცვალა სოფლის მეურნეობის მწარმოებელთა მხარდაჭერის კომპოზიციაც. კერძოდ, ადრე სოფლის მეურნეობის სუბსიდიებში ძირითადი ნაწილი იყო მწარმოებლების მიერ დახმარების მიღება წარმოების მოცულობის მიხედვით. რეფორმების შემდეგ, მთავარი აქცენტი გაკეთდა ფერმერთა პირდაპირ მხარდაჭერაზე, წარმოების გარეშე.

სექტორის ზოგადი სერვისების დანახარჯებმა 2019-2021 წლებში სოფლის მეურნეობის მთლიანი ხარჯების 12% შეადგინა. 1986-1988 წლებში ზოგადი სერვისების ხარჯები მშპ-ს 8.3% იყო. ასეთი ხარჯები კვლევისა და განვითარების, სოფლის მეურნეობის ინფრასტრუქტურის, ინსპექტირებისა და კონტროლისთვის საჭირო ფინანსურ რესურსებს მოიცავს.

გრაფიკი 28: სოფლის მეურნეობის მწარმოებლის დაცვისა და დახმარების ნომინალური კოეფიციენტები

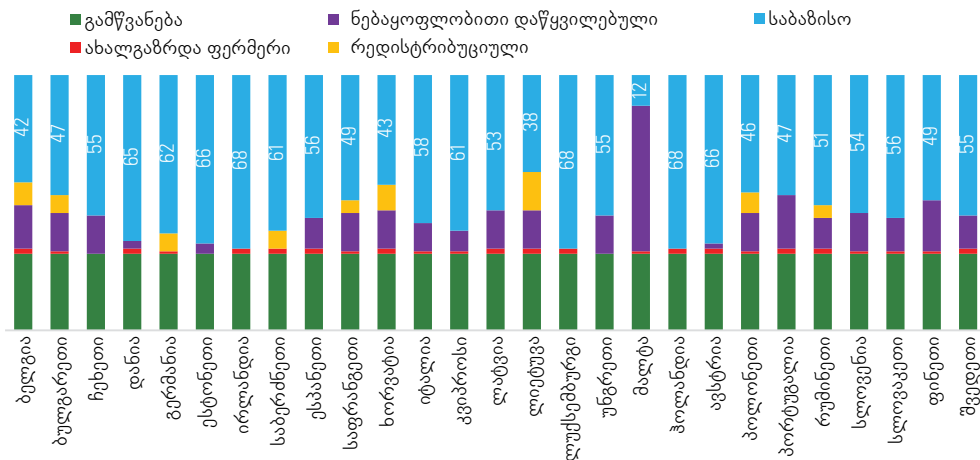


წყარო: OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*.

ევროპის კავშირში, სოფლის მეურნეობის საჯარო დანახარჯების პარალელურად, ბოლო ათწლეულში, სოფლის მეურნეობის მწარმოებელთა დაცვისა და დახმარების დონეებიც შემცირებულია. 1990-იანი წლებიდან გატარებული რეფორმების შემდეგ, სოფლის მეურნეობის მწარმოებლის მიერ ფერმის კართან პროდუქციაზე მიღებული ფასები და საზღვარზე აგროპროდუქტების ფასები ერთმანეთს დაუახლოვდა.

საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის ფინანსური რესურსები ევროპის კავშირის მთლიანი ბიუჯეტის 1/3-ია. თუმცა, ჯერ კიდევ 1980-იან წლებში, გაერთიანების ბიუჯეტში სოფლის მეურნეობის ხარჯების წილი 2/3-ს აღწევდა.

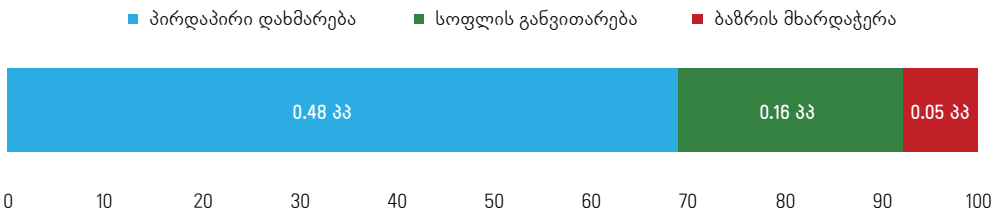
გრაფიკი 29: საერთო პოლიტიკის პირდაპირი დახმარების განაწილება სექტორების მიხედვით, 2019 (%)



წყარო: European Commission. (2020). The Common Agricultural Policy in Figures. In Publications Office of European Union.

ამასთან, პირდაპირი დახმარებისა და ბაზრის მხარდაჭერის ხარჯები (პირველი მიმართულება) საერთო პოლიტიკის ბიუჯეტის 76.8%-ია. უშუალოდ ამ მიმართულების ხარჯების 90%-ზე მეტი კი წარმოადგენს ფერმერების პირდაპირ დახმარებას, რომლის წილი, 1992 წლის რეფორმების შემდეგ, გაზრდილია. ეს კი ექსპორტის სუბსიდირების თითქმის აღმოფხვრისა და ბაზრის სხვა ინტერვენციების მკვეთრი შემცირების შედეგია. დანარჩენი 23.2% სოფლის განვითარების პროგრამების რესურსებია.

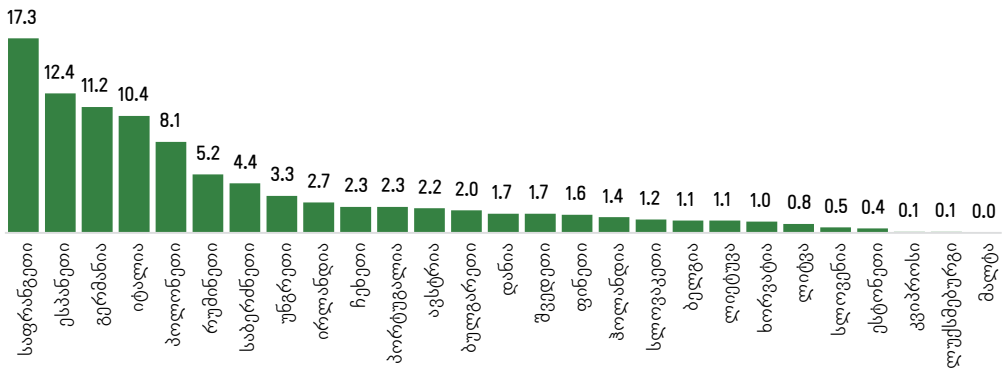
გრაფიკი 30: ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის მთლიანი დახმარება, მშპ-სთან ფარდობის განაწილება (% , პ.პ)



წყარო: European Commission. (2020). The Common Agricultural Policy in Figures. In Publications Office of European Union; OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*; ავტორთა გამოთვლები.

ამდენად, ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის მთლიანი დახმარებიდან, 69.1% ფერმერთა პირდაპირი დახმარებაა, ხოლო დანარჩენი 30.9% სოფლის განვითარებისა და ბაზრის მხარდაჭერის ხარჯებია. აქედან გამომდინარე, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, პირდაპირი დახმარების ხარჯები 0.48%-ია, ხოლო სოფლის განვითარებისა და ბაზრის მხარდაჭერის დანახარჯები, ჯამში, 0.22%-ს შეადგენს.

გრაფიკი 31: სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის ხარჯების განაწილება, 2019 (%)



წყარო: European Commission. (2020). The Common Agricultural Policy in Figures. In Publications Office of European Union.

საერთო პოლიტიკის პირველი მიმართულების პირდაპირი დახმარების უფრო მეტი ნაწილი ფერმერთა საბაზისო დახმარებაა, ხოლო მწვანე პოლიტიკის მხარდაჭერი პროგრამების ხარჯები ყველა წევრ ქვეყანაში 30%-ია.

ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის ფარგლებში მობილიზებული ფინანსური რესურსების 1/2 -ზე მეტი გაერთიანების ოთხ ქვეყანაზე: საფრანგეთზე, ესპანეთზე, გერმანიასა და იტალიაზე ნაწილდება. თუმცა ამ ქვეყნების წილი გაერთიანების მთლიანი ეკონომიკის დაახლოებით - 60%-ს, ხოლო მთლიანი მოსახლეობის 42.7%-ს შეადგენს.

ევროპის კავშირის მიმდინარე პერიოდის საერთო სასოფლო პოლიტიკის პრინციპები 1990-იან წლებში დაწყებული რადიკალური რეფორმების შედეგია. რეფორმებამდე, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა ბაზრის მხარდაჭერაზე - მეტად ინტერვენციონისტულ და პროტექციონისტულ მიდგომაზე - იყო დაფუძნებული, რამაც ჭარბწარმოებისა და შესაბამისად, საჯარო დანახარჯების ინტენსიური ზრდის პრობლემა შექმნა.

საპასუხოდ გატარებული რეფორმები კი პოლიტიკის ლიბერალიზაციისკენ იყო მიმართული. ამ პერიოდის ცვლილებები მოიცავდა:

- პროდუქციის გარანტირებული შესყიდვების გაუქმებას.
- ექსპორტის სუბსიდიების შეწყვეტას.
- საბაჟო ზომებისა და ტარიფების ეტაპობრივ გაუქმებას.

რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილი პოლიტიკის მიდგომის ცვლილება იყო, კერძოდ, სოფლის მეურნეობის სამთავრობო დახმარების გამოცალკევება წარმოებისგან. პოლიტიკის ახალი მიდგომით, დახმარების მიღება არა - წარმოებასა და მის მოცულობას, არამედ ფერმერის რესურსს (მიწა) დაუკავშირდა. ამგვარი დახმარების მისაღებად აუცილებელ პირობას წარმოადგენდა, მინიმუმ, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფლობა და აქტიური ფერმერობა.

განხორციელებული ცვლილების შედეგებიც თვალსაჩინო იყო. რეფორმების დაწყების პერიოდთან შედარებით, სოფლის მეურნეობის საჯარო დახმარება 3.5-ჯერ შემცირდა, ხოლო სექტორის პროდუქტიულობა თვალსაჩინოდ გაფართოვდა. ბოლო ათი წლის განმავლობაში, სოფლის მეურნეობაში შრომის

პროდუქტიულობა 41.8%-ით გაიზარდა. ამასთან, გამოიკვეთა ფერმის გამსხვილების ტენდენცია. მაგალითად, 2005-2020 წლებში 100 და მეტი ჰექტარის ზომის ფერმების რაოდენობა 28.6%-ით გაიზარდა, ხოლო უფრო ნაკლები ზომის მეურნეობების რაოდენობამ იკლო. ამ პერიოდში, 2 ჰექტარზე ნაკლები ფერმების რაოდენობა 47%-ით შემცირდა.

საბოლოოდ, ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის რეფორმები შეიძლება წარმატებულად ჩაითვალოს, რადგან უფრო ნაკლები სამთავრობო დახმარებით, მეტი პროდუქტიულობის მიღწევა გახდა შესაძლებელი.

4.

საქართველოს სოფლის მეურნეობის რეფორმების სათანადო განხილვისა და ანალიზის გათვალისწინებით, სოფლის მეურნეობის განვითარების პერსპექტივაში უნდა გამოიყოს რამდენიმე პარამეტრი, რომლებიც სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობას განაპირობებს და რომელთა გამოყენებითაც შეიძლება რეფორმების წარმატებულობა შეფასდეს:

საქართველოში სოფლის მეურნეობის მდგომარეობის, დღეს არსებული პოლიტიკის, ასევე, წარმატებული ქვეყნების რეფორმების სათანადო განხილვისა და ანალიზის გათვალისწინებით, სოფლის მეურნეობის განვითარების პერსპექტივაში უნდა გამოიყოს რამდენიმე პარამეტრი, რომლებიც სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობას განაპირობებს და რომელთა გამოყენებითაც შეიძლება რეფორმების წარმატებულობა შეფასდეს:

- მეურნეობის საშუალო ზომა.
- აგროსექტორში დასაქმებულების რაოდენობა.
- აგრარული სექტორის ზომა ეკონომიკაში.
- სექტორის საბიუჯეტო დახმარება.

ამასთან, საქართველოში ევროინტეგრაცია ფართო პოლიტიკური შეთანხმებაა, ხოლო თავად ევროპის კავშირში გატარებული რეფორმები და არსებული პოლიტიკა საკმაოდ წარმატებულია. ამიტომ რეფორმის ორიენტირი ევროკავშირში არსებულ მოწყობასთან თავსებადი ცვლილებები უნდა იყოს. შესაბამისად, მთავარი მიზანია ამ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ გაერთიანებაში სოფლის მეურნეობის კუთხით არსებული მაჩვენებლების მიღწევა და პრინციპების დანერგვა.

მეურნეობის საშუალო ზომა

2020 წლის მდგომარეობით, ევროპის კავშირში საშუალო ფერმის ზომა 17.4 ჰექტარია, რაც დაახლოებით 14-ჯერ მეტია, ვიდრე საქართველოში. აგროდასაქმება კი 4.5% იყო, განსხვავებით საქართველოსგან, სადაც, მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, მთლიანი დასაქმების 40% სოფლის მეურნეობის სექტორზე მოდიოდა. ევროპის კავშირში მცირეა აგრარული სექტორის ზომაც მთლიან შიდა პროდუქტში. 2022 წელს ის საშუალოდ 1.4% იყო, ხოლო საქართველოში - დაახლოებით, 7%.

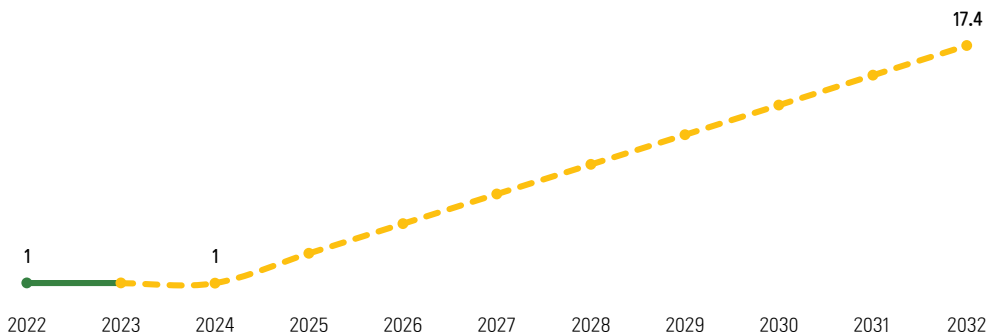
ცხრილი 10: სახნავ-სათესი მიწის განაწილება შემოსავლის დონის მიხედვით

გლობალური შემოსავლის განაწილება	ერთ მუშახელზე ჰექტრის ზომა
ზედა 10%	44.6
ზედა 25%	23.9
ქვედა 25%	1.3
ქვედა 10%	1.4

წყარო: FAOstat

არასრულყოფილი მონაცემების გამო, საქართველოში ფერმის საშუალო ზომის დროში ცვლილების ჩვენება შეუძლებელია. თუმცა 2021 წელს სასოფლო-სამეურნეო მიწა 676 ათასი ჰექტარი იყო, ხოლო მეურნეობების რაოდენობა - 546.6 ათასი ერთეული. შესაბამისად, ამ პერიოდის მდგომარეობით, საშუალო ფერმის ზომა 1.24 ჰექტარია. ამასთან, ფერმერთა 96.4% სამი და ნაკლები ჰექტარის მეურნეობას ფლობს.

გრაფიკი 32: ფერმის საშუალო ზომა, 2022 წელი ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები სამიზნე (ჰექტარი)



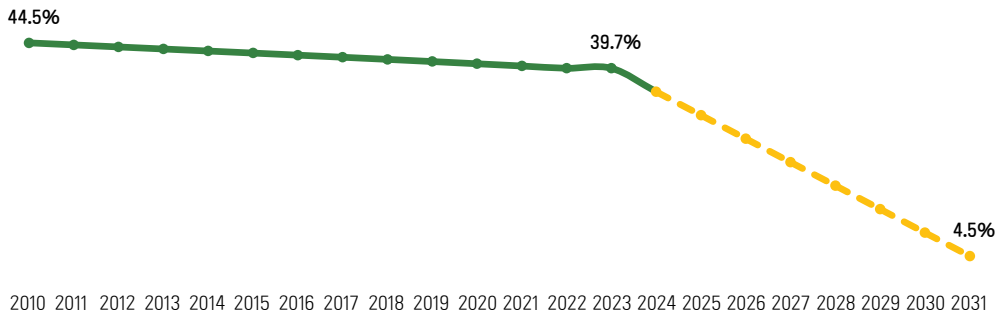
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორთა გამოთვლები

ევროკავშირში არსებული ფერმის საშუალო ზომის (17.4 ჰექტარი) მისაღწევად, საქართველოში ფერმის საშუალო ზომის 14-ჯერ გაფართოებაა საჭირო. ზომიერი და თანმიმდევრული რეფორმის შემთხვევაში, აღნიშნული მიზნის მიღწევა ორი საარჩევნო ციკლის პერიოდში შეიძლება. ასეთ პირობებში, მეურნეობის საშუალო ზომა წელიწადში, საშუალოდ, 2 ჰექტრით უნდა იზრდებოდეს.

აგროსექტორში დასაქმებულების რაოდენობა

რეფორმის მეორე მიმართულება სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა რაოდენობაა. ამ კუთხით, საქართველოში არასახარბიელო მდგომარეობაა. 2010 წელს სექტორის წილი მთლიან დასაქმებაში 44% იყო, რაც 2022 წლისთვის მხოლოდ 39.7%-მდე შემცირებული. განვითარებულ ეკონომიკებში კი სოფლის მეურნეობის წილი გაცილებით დაბალია.

გრაფიკი 33: დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილი, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიზნობრივი



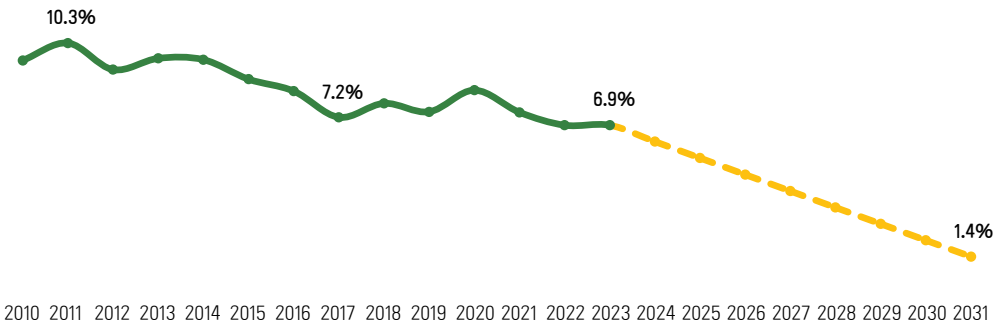
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორთა გამოთვლები

ევროპის კავშირში სოფლის მეურნეობის წილი მთლიან დასაქმებაში 4.5%-ია. ორი საარჩევნო ციკლის პერიოდში, ამ მიზნის მისაღწევად, აგროდასაქმების წილი ყოველწლიურად, საშუალოდ, 4.3 პროცენტული პუნქტით უნდა შემცირდეს.

აგრარული სექტორის ზომა ეკონომიკაში

ისტორიულად, საქართველოში, წლების განმავლობაში, პოზიტიური მაჩვენებლისკენ მხოლოდ ერთი კომპონენტი - ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის წილი - მიისწრაფოდა. 2022 წლისთვის მთლიან შიდა პროდუქტში სოფლის მეურნეობის წილი 6.9% იყო.

გრაფიკი 34: მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, სოფლის მეურნეობის წილი, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიზნობრივი



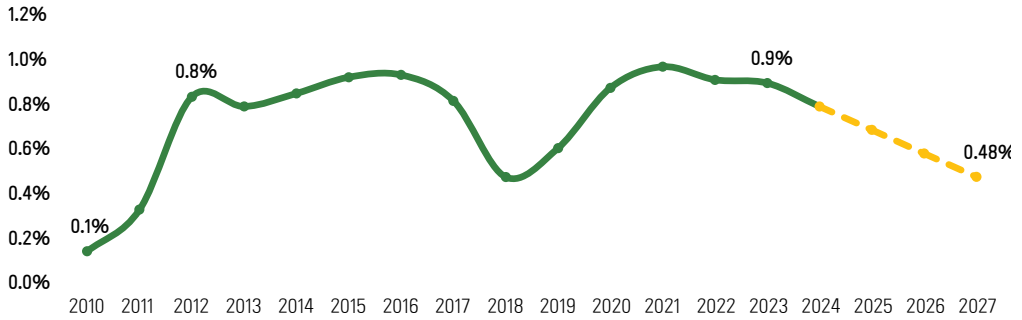
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორთა გამოთვლები

ევროპის კავშირში სოფლის მეურნეობის წილი 1.4%-ია. ამდენად, ორ საარჩევნო პერიოდში, სამიზნე მაჩვენებლამდე მიღწევა მოითხოვს ყოველწიურად ეკონომიკაში სოფლის მეურნეობის კონტრიბუციის შემცირებას, საშუალოდ, 0.7 პროცენტული პუნქტით.

სექტორის საბიუჯეტო დახმარება

საქართველოში 2022 წელს სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე გაწეული ხარჯი, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, 0.9% იყო. დოკუმენტში განხილული წარმატებული და წარსულში მასშტაბური რეფორმების მქონე ქვეყნებში, ეს მაჩვენებელი გაცილებით დაბალია. ამ ქვეყნებში სოფლის მეურნეობის მთლიანი საბიუჯეტო დახმარება საქართველოს მაჩვენებელზე, მინიმუმ, ორჯერ ნაკლებია.

გრაფიკი 35: საჯარო ხარჯების წილი მშპ-სთან, 2010-2022 წლები ფაქტობრივი, 2023-2032 წლები მიმდინარეობის



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; ფინანსთა სამინისტრო; ავტორის გამოთვლები

ევროპის კავშირში სოფლის მეურნეობის მთლიანი საჯარო დანახარჯების წილი, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, 0.7%-ია. მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ევროპის კავშირში არსებულ მაჩვენებელთან მიახლოება, არამედ მისი საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის პრინციპის დანერგვა, რაც ფერმერის პირდაპირ დახმარებას გულისხმობს. ასეთი პრინციპით გაწეული ხარჯები კი მთლიანი ეკონომიკის 0.48%-ია. შესაბამისად, რეფორმის მიზანი საბიუჯეტო ხარჯების ამ ნიშნულამდე დაყვანაა. ამისთვის კი, ერთი საარჩევნო ციკლის პერიოდში, საჭიროა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით დანახარჯების წილის ყოვეწლიურად, საშუალოდ, 0.1 პუნქტით კლება.

ხსენებული მიზნების მისაღწევად აუცილებელია რამდენიმე რეკომენდაციის შესრულება და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება:

- სოფლის მეურნეობის სხვადასხვა მიმართულებით საგადასახადო და საბაჟო შეღავათების გაუქმება; არა მხოლოდ სექტორის ფარგლებში, არამედ ეკონომიკის სხვა დარგებთან მიმართებითაც, თანაბარი საგადასახადო პოლიტიკის უზრუნველყოფა.
- სამი მსხვილი სუბსიდიის სქემის - შეღავათიანი აგროკრედიტის, ყურძნის სუბსიდირებისა და პროგრამის „დანერგე მომავალი“ - გაუქმება. მათი საერთო დანახარჯი 280 მლნ ლარია (შეღავათიანი აგროკრედიტი - 200 მლნ ლარი, ყურძნის სუბსიდირება - 54 მლნ ლარი და „დანერგე მომავალი“ - 26 მლნ ლარი).

- სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო დახმარების პრინციპის ცვლილება. კერძოდ, ზემოთ ჩამოთვლილი რეკომენდაციების შესრულების შემდეგ, სექტორისთვის განკუთვნილი ფინანსური რესურსებით აქტიური ფერმერის დახმარება.
- საბიუჯეტო პროგრამის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს ყოფილი ფერმერის მხარდაჭერას. კერძოდ, ფერმერზე, რომელიც სოფლის მეურნეობის სექტორს დატოვებს, ახალი სექტორიდან შემოსავლის მიღებამდე, დახმარება უნდა გაიცეს (შეზღუდული დროით).

ბოლო ორი რეკომენდაცია ურთიერთდაკავშირებულია და გულისხმობს ფერმერთა პირდაპირ დახმარებას. კერძოდ, პირველი სქემა ევროპის კავშირში მოქმედი საბაზისო დახმარების სქემის ანალოგიურია. ამგვარ სისტემაზე გადასვლა მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველოს სოფლის მეურნეობაში დღეს არსებული პრობლემები ევროკავშირში სამი ათწლეულის წინ იკვეთებოდა. ამ გამოწვევას ევროკავშირმა სწორედ ფერმერთა პირდაპირი ფინანსური დახმარების შემოღებით უპასუხა. შემოთავაზებული სქემა ფერმერების საბაზისო შემოსავლით მხარდაჭერას უზრუნველყოფს. დახმარების ოდენობა მეურნეობის ზომასა და აქტიურ სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობას უნდა უკავშირდებოდეს. მეორე რეკომენდაცია კი წარმოადგენს დახმარებას იმ ადამიანებისთვის, რომლებიც სოფლის მეურნეობის სექტორს დატოვებენ. ეკონომიკის სხვა დარგებში მათი დამკვიდრება დროსთან დაკავშირებული იქნება, ამიტომ რეკომენდაცია მოიაზრებს ყოფილი ფერმერების პირდაპირ ფინანსურ დახმარებას – შეზღუდული დროის პერიოდში.

გამომდინარე იქიდან, რომ სუბსიდიები, თავისთავად, ასეთ დახმარებაზე დამოკიდებულების მოტივაციას ქმნის და მუდმივად მის ზრდას მოითხოვს, რეკომენდაციის შესრულებისას აუცილებელია ფერმერთა და ყოფილ ფერმერთა დახმარების დროსა და მოცულობაში ჩამკეტი მექანიზმის გათვალისწინება.

ჩამოთვლილი რეკომენდაციების რეალიზება გრძელვადიან პერიოდში, რეფორმის დასახული მიზნების გათვალისწინებით, რამდენიმე მიმართულებით უზრუნველყოფს სამიზნე მაჩვენებლების მიღწევას:

- ჩამოთვლილი რეკომენდაციის პირველი, ყველაზე მკაფიოდ ხილული, შედეგი ფისკალური წნეხის შემცირება იქნება. რეკომენდაციის გათვალისწინება არა მხოლოდ სოფლის მეურნეობის ხარჯების ზრდის დინამიკას დათრგუნავს, არამედ მომავალშიც ზრდის შემაკავებელი ფაქტორი იქნება.

- სუბსიდიების შემცირება და შეღავათების გაუქმება, ერთი მხრივ, მაქსიმალურად აღმოფხვრის საბაზრო სტიმულების დეფორმაციას და მეორე მხრივ, სოფლის მეურნეობის სექტორში დატოვებს და მიიზიდავს მხოლოდ შედარებითი უპირატესობის მქონე ფერმერებს.
- გაფართოვდება სექტორის შრომის პროდუქტიულობა და შემცირდება მთლიან დასაქმებაში სექტორის წილი.
- რაც უფრო ნაკლები შრომისუნარიანი ადამიანი იქნება სოფლის მეურნეობის სექტორში ჩართული, მით უფრო მეტად გამსხვილდება მეურნეობის საშუალო ზომა და გაფართოვდება ტექნოლოგიების გამოყენება, რაც სოფლის მეურნეობის ეფექტიანობას კიდევ უფრო გაზრდის.

გარდა ჩამოთვლილისა, რეკომენდაციის შესრულების სარგებელი იქნება ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის პრინციპებთან დაახლოება და ამ პოლიტიკაში სრული ინტეგრაციისთვის მომზადება.

დასკვნა

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანი იყო სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშემწყობი რეფორმების იდენტიფიკაცია და იმპლემენტაციის გზების შეთავაზება პოლიტიკის პოტენციური განმახორციელებლებისთვის.

დოკუმენტში წარმოდგენილია საქართველოში სოფლის მეურნეობის სექტორის ანალიზი. საქართველოს შედარებამ სხვა ქვეყნებთან აჩვენა, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, აგრარული სექტორის განვითარების ტემპი დაბალია. არსებული რთული მდგომარეობა კი დარგის რეფორმირების აუცილებლობას უსვამს ხაზს.

სოფლის მეურნეობის სექტორის რეფორმის მიმართულების იდენტიფიცირებისთვის, წარმატებული ქვეყნების მაგალითები განვიხილეთ. იმ ქვეყნებში, სადაც მასშტაბური რეფორმები განხორციელდა, სოფლის მეურნეობის დახმარება მცირეა, ხოლო პროდუქტიულობა – გამორჩეულად მაღალი. ასეთი ქვეყნებია ახალი ზელანდია, ავსტრალია, ჩილე, ბრაზილია და შვედეთი. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სოფლის მეურნეობის წარმატებული რეფორმები საბაზრო პრინციპებზე ორიენტირებული ცვლილებები იყო. ასეთ ცვლილებებს შორისაა სოფლის მეურნეობის წარმოებაში გამოყენებული რესურსების სუბსიდირების შეწყვეტა ან შემცირება, საბაზრო ინტერვენციების გაუქმება, ფასებისა და წარმოების კონტროლის მოშლა, სავაჭრო ბარიერების შემცირება, თანაბარი საგადასახადო რეჟიმის უზრუნველყოფა და სხვა მსგავსი ღონისძიებების გატარება.

რეფორმირების შედეგად დაგროვებული გამოცდილებისა და არსებული პოლიტიკის შესწავლისას, დოკუმენტში განსაკუთრებული ყურადღება ევროკავშირს დაეთმო, რადგან საქართველოს ორიენტირი და ფართო პოლიტიკური კონსენსუსი სწორედ ამ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ კავშირში სრულფასოვანი ინტეგრაციაა. ევროკავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის რეფორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ ერთიანი პოლიტიკის მიდგომა, დროთა განმავლობაში, საბაზრო პრინციპებთან შესაბამისი მიდგომებისკენ იხრებოდა და ქვეყნები უარს ამბობდნენ სხვადასხვა სახის სუბსიდირებაზე. რამდენიმე ფართომასშტაბიანი ცვლილების შემდეგ, ევროპის კავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა დღეს

უშუალოდ აქტიური ფერმერის მხარდაჭერაზე ფოკუსირებული. ამგვარი დახმარების მიღება კი წარმოებისგან დამოუკიდებელ ფაქტორზე, მიწაზე მიბმული, რაც ფერმერების ეკონომიკური სტიმულების ნაკლებ დეფორმაციას იწვევს. ამასთან, რეფორმების შედეგების შესწავლისას გამოიკვეთა, რომ განხორციელებულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად შეამცირა სექტორის საბიუჯეტო დახმარება და ხელი შეუწყო პროდუქტიულობის ზრდას.

განხილულ გამოცდილებებსა და აკადემიურ კვლევებზე დაყრდნობით, ორი საარჩევნო ციკლის ფარგლებში, განისაზღვრა რეფორმის სამიზნე მაჩვენებლები, რომლებიც ევროპის კავშირში არსებული საშუალო მაჩვენებლებია. კერძოდ, რეფორმის მიზანია მთლიან დასაქმებაში სოფლის მეურნეობის წილის 4.5%-მდე კლება, მთლიან შიდა პროდუქტში აგრარული სექტორის წვლილის 1.4%-მდე შემცირება, საშუალო ფერმის ზომის 17.4 ჰექტრამდე გაფართოება და მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, სექტორის საბიუჯეტო დახმარების 0.48%-მდე შემცირება.

ჩამოთვლილი მიზნების მისაღწევად საჭიროა ისეთი სამთავრობო მხარდაჭერის შეწყვეტა, როგორცაა საბაჟო და საგადასახადო შეღავათები. ამასთან, აუცილებელია სუბსიდიების მსხვილი პროგრამების გაუქმება და სანაცვლოდ, ფერმერთა პირდაპირი დახმარების მექანიზმის დანერგვა.

აღსანიშნავია, რომ შემოთავაზებული რეფორმები არა მხოლოდ გაზრდის ეკონომიკურ ეფექტიანობას, არამედ პოლიტიკურადაც მომგებიანია. კერძოდ, ეკონომიკური არგუმენტების გარეშე გაკეთებული პოპულისტური დაპირებების ნაცვლად, პოლიტიკოსებს საშუალება ეძლევათ, სექტორში დასაქმებულ პირებს, კონკრეტულ გათვლებზე დაყრდნობით, პირდაპირი ფულადი დახმარება შესთავაზონ. ეს უბიძგებს ფერმერებს, რომ მეტად განავითარონ თავიანთი მეურნეობა, ან ნაკლებად ეფექტიანი სექტორიდან უფრო ეფექტიან სექტორში დასაქმდნენ და გაზარდონ პირადი და ოჯახის კეთილდღეობა.

განმარტებელი ღიშინაშინა

ABARES. (2022). Australian Agricultural Productivity - Broadacre and Dairy Estimates. In *The Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences*. <https://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/productivity/agricultural-productivity-estimates>

Adamopoulos, T., & Restuccia, D. (2014). The size distribution of farms and international productivity differences. *The American Economic Review*, 104(6), 1667–1697. <https://doi.org/10.1257/aer.104.6.1667>

Anderson, K., & Valdés, A. (2008). Distortions to agricultural incentives in Latin America. In *The World Bank eBooks*. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7513-6>

Boulanger, P., & Philippidis, G. (2015). The EU budget battle: Assessing the trade and welfare impacts of CAP budgetary reform. *Food Policy*, 51, 119–130. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.01.004>

Bureau, J., Tangermann, S., Matthews, A., Viaggi, D., Crombez, C., Knops, L., & Swinnen, J. (2012). The Common Agricultural Policy after 2013. *Intereconomics*, 47(6), 316–342. <https://doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6>

Chu, A. C., Peretto, P. F., & Wang, X. (2022). Agricultural revolution and industrialization. *Journal of Development Economics*, 158, 102887. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102887>

Collier, P., & Dercon, S. (2014). African Agriculture in 50 Years: Smallholders in a rapidly changing world? *World Development*, 63, 92–101. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.10.001>

Daugbjerg, C. (1997). Policy networks and Agricultural Policy Reforms: Explaining Deregulation in Sweden and Re-Regulation in the European Community. *Governance*, 10(2), 123–141. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.341997034>

Davison, M. (1996). *Agricultural Land Use Change with Reference to Sheep and Beef Farm Land: Salient Points*.

Eastwood, R., Lipton, M., & Newell, A. (2010). Chapter 65 Farm size. In *Handbook of Agricultural Economics* (pp. 3323–3397). [https://doi.org/10.1016/s1574-0072\(09\)04065-1](https://doi.org/10.1016/s1574-0072(09)04065-1)

Edwards, G. W. (2003). The story of deregulation in the dairy industry. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(1), 75–98. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.00204>

Espinosa, V. I. (2021). Salvador Allende’s development policy: Lessons after 50 years. *Economic Affairs*, 41(1), 96–110. <https://doi.org/10.1111/ecaf.12441>

European Commission. (2020). The Common Agricultural Policy in Figures. In *Publications Office of European Union*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/104/the-common-agricultural-policy-in-figures>

European Parliament. (2021). The Common Agricultural Policy – Instruments and Reforms. In *Fact Sheets on the European Union*.

FAO. (2022). *Government Expenditure* [Dataset]. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/IG>

Faris, J. E. (1961). Economies of scale in crop production. *Journal of Farm Economics*, 43(5), 1219. <https://doi.org/10.2307/1235579>

Feichtinger, P., & Salhofer, K. (2016). The Fischler reform of the Common Agricultural Policy and agricultural land prices. *Land Economics*, 92(3), 411–432. <https://doi.org/10.3368/le.92.3.411>

Garrone, M., Emmers, D., Lee, H., Olper, A., & Swinnen, J. (2019). Subsidies and agricultural productivity in the EU. *Agricultural Economics*, 50(6), 803–817. <https://doi.org/10.1111/agec.12526>

Garzon, I. (2006a). Agenda 2000 (1999). In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 77–96). https://doi.org/10.1057/9780230626577_7

Garzon, I. (2006b). The Fischler II Reform (2003). In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 97–119). https://doi.org/10.1057/9780230626577_8

Garzon, I. (2006c). The MacSharry Reform (1992). In *Palgrave Macmillan UK eBooks* (pp. 61–75). https://doi.org/10.1057/9780230626577_6

Gasquès, J. G., & Da Conceição, J. C. P. R. (2000). Transformações Estruturais da Agricultura e Produtividade Total dos Fatores. [www.ipea.gov.br. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2296/1/TD_768.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2296/1/TD_768.pdf)

Heshmati, A., & Kumbhakar, S. C. (1997). Estimation Of Technical Efficiency In Swedish Crop Farms: A Pseudo Panel Data Approach. *Journal of Agricultural Economics*, 48(1–3), 22–37. <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.1997.tb01128.x>

Jean, N. (1994). *New Zealand agricultural policy reform and impacts on the farm sector: detailed historical analysis addressing the issue of the specificity of the farm sector*. <https://hdl.handle.net/10182/1699>

Johnson, R. (2010). New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications. In *Newcastle University*.

Knudtson, A. C. (1958). Estimating economies of scale. *Journal of Farm Economics*, 40(3), 750. <https://doi.org/10.2307/1235388>

- Kumbhakar, S. C. (1993). Short-Run returns to scale, Farm-Size, and economic efficiency. *The Review of Economics and Statistics*, 75(2), 336. <https://doi.org/10.2307/2109441>
- Kumbhaker, S. C., Biswas, B., & Bailey, D. (1989). A Study of Economic Efficiency of Utah Dairy Farmers: A System Approach. *The Review of Economics and Statistics*, 71(4), 595. <https://doi.org/10.2307/1928101>
- Lachman, D. (1994). Budget deficits and the public debt in Sweden: The case for Fiscal Consolidation. *Staff Papers*, 41(3), 502. <https://doi.org/10.2307/3867438>
- Lambie, T. (2005). Miracle Down Under: How New Zealand Farmers Prosper without Subsidies or Protection. *Free Trade Bulletin*, 16.
- Martin, J., & Page, J. (1983). The Impact of subsidies on X-Efficiency in LDC Industry: Theory and an Empirical test. *The Review of Economics and Statistics*, 65(4), 608. <https://doi.org/10.2307/1935929>
- Ministry for Primary Industries. (2017). *New Zealand Agriculture: A Policy Perspective*. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/27282-New-Zealand-Agriculture>
- Nagel, J. H. (1998). Social choice in a pluralitarian democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand. *British Journal of Political Science*, 28(2), 223–267. <https://doi.org/10.1017/s0007123498000155>
- OECD Review of Agricultural Policies: Chile 2008. (2008). In *OECD review of agricultural policies*. <https://doi.org/10.1787/9789264042247-en>
- OECD. (2022). Agricultural Policy monitoring and evaluation. *OECDlibrary*. <https://doi.org/10.1787/22217371>
- Otsuka, K., Liu, Y., & Yamauchi, F. (2016). Growing advantage of large farms in Asia and its implications for global food security. *Global Food Security*, 11, 5–10. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.03.001>
- Paul, C. J. M., Nehring, R. F., Banker, D. E., & Somwaru, A. (2004). Scale Economies and Efficiency in U.S. agriculture: Are traditional farms history? *Journal of Productivity Analysis*, 22(3), 185–205. <https://doi.org/10.1007/s11123-004-7573-1>
- Rabinowicz, E. (2004). The Swedish Agricultural Policy Reform of 1990: A window of opportunity for structural change in policy preferences. *RePEc: Research Papers in Economics*. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.15760>
- Reserve Bank. (1982). A Note on the Supplementary Minimum Prices Scheme. In *Reserve Bank of New Zealand*. https://www.rbnz.govt.nz/-/media/b3c1fb70d1944099bf16a1d9c69e519b.ashx?sc_lang=en
- Rizov, M., Pokrivčák, J., & Ciaian, P. (2013). CAP subsidies and productivity of the EU farms. *Journal*

of Agricultural Economics, 64(3), 537–557. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12030>

Serra, T., Zilberman, D., & Gil, J. M. (2008). Farms' technical inefficiencies in the presence of government programs*. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 52(1), 57–76. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8489.2008.00412.x>

Sharma, K. R., Leung, P., & Zaleski, H. M. (1999). Technical, allocative and economic efficiencies in swine production in Hawaii: a comparison of parametric and nonparametric approaches. *Agricultural Economics*, 20(1), 23–35. <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.1999.tb00548.x>

Sheng, Y., Chancellor, W., & Jackson, T. (2019). Deregulation reforms, resource reallocation and aggregate productivity growth in the Australian dairy industry. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 64(2), 477–504. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12351>

Sheng, Y., Jackson, T., & Gooday, P. (2015). Resource reallocation and its contribution to productivity growth in Australian broadacre agriculture. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 61(1), 56–75. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12137>

Sheng, Y., Song, Z., Nossal, K., & Zhang, D. (2014). Productivity and farm size in Australian agriculture: reinvestigating the returns to scale. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 59(1), 16–38. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12063>

Smith, W., & Montgomery, H. (2004). Revolution or evolution? New Zealand agriculture since 1984. *GeoJournal*, 59(2), 107–118. <https://doi.org/10.1023/b:gejo.0000019969.38496.82>

Valdés, A. (1994). Agricultural Reforms in Chile and New Zealand: A Review*. *Journal of Agricultural Economics*, 45(2), 189–201. <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.1994.tb00393.x>

Valdes, A. E. H. (1991). *Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Chile: The country study*. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/803831468743346829/The-country-study>

