

საქართველოს მიწების კონსოლიდაციის აუცილებლობა

ანზორ მესხიშვილი
სტუ-ს პროფესორი,
ალექსანდრე სიჭინავა
სტუ-ს პროფესორი

რეზიუმე

საქართველოში 1992-1998 წლებში ჩატარებული ნაჩქარევი და გაუაზრებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შედეგად საქართველოს სახნავი მიწები და მრავალწლიანი ნარგავები დაქუცმაცდა და განიავდა. მიწის ფართობების ფიზიკურ პირებზე უფასოდ და პატარ-პატარა ნაკვეთებად განაწილებამ გამოიწვია მიწის დანაწევრება-ფრაგმენტაცია და მისი არაეფექტურად გამოყენება. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ასეთმა განაწილებამ სახნავი მიწების მასივები დაიყო წვრილ კონტურებად და განაწილდა, როგორც სოფლის, ასევე დაბისა და ქალაქის მოსახლეობაზე. საქართველოში დადგა ის პერიოდი, რომ აუცილებლობას წარმოადგენს დავიწყოთ მუშაობა მიწების კონსოლიდაციის საკითხებზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება მაღალეფექტურად საოფლის მეურნეობის დარგის განვითარება.

საკვანძო სიტყვები: მიწის კონსოლიდაცია, მიწის ნაკვეთების ფრაგმენტაცია, მიწის რეფორმა, მიწის გაცვლა.

THE NECESSITY OF LAND CONSOLIDATION IN GEORGIA

Anzor Meskhishvili, Professor of GTU
Alexander Sichinava, Professor of GTU

RESUME

As a result of the hasty and immature agricultural land reform that took place in Georgia in 1992-1998, Georgia's arable lands and perennial crops were cut and destroyed. The distribution of free and small plots of land to natural persons has led to the fragmentation, fragmentation and inefficient use of land. Such distribution of agricultural land has been divided into small contours of arable land and distributed to both rural, urban and urban populations. Otherwise it would be impossible to develop a highly efficient field of agriculture.

Keywords: Land consolidation, Land fragmentation, Land reform, Land exchange.

საბჭოთა კავშირიდან საქართველოს გამოსვლისა და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ 1992 წელს საქართველოს მინისტრთა კაბინეტმა მიწის რეფორმის განხორციელების მიზნით მიიღო სამი დადგენილება 1992 წლის 18 იანვრის დადგენილება (N48); 1992 წლის 6 თებერვლის დადგენილება (N128) და 1992 წლის 10 მარტის დადგენილება (N290). ეს სამი დადგენილება, საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ შეიძლება ითქვას ისტორიული და რევოლუციური დადგენილებებია. 1996 წლის 22 მარტს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ ამ ნორმატიული აქტებით საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ნაწილზე გამოცხადდა კერძო საკუთრება. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე კერძო საკუთრება გამოცხადდა 1997 წლიდან, როდესაც ძალაში შევიდა ახალი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. 1998 წლის ოქტომბერში მიღებულ იქნა საქართველოს კანონები: „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ“ და „ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ“. ეს კანონები ძალაში შევიდა 1998 წლის 12 ნოემბრიდან. პირველი კანონის შესაბამისად, თუ ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირები 1998 წლის 12 ნოემბრამდე კანონიერად სარგებლობდნენ მიწის ნაკვეთით, ეს მიწები გამოცხადდა მათ კერძო საკუთრებად სათანადო საფასურის გადახდის შემდეგ. ეს საფასური შეადგენდა 1999 წლის 1 იანვრამდე ერთი წლის მიწის გადასახადს, ხოლო 1999 წლიდან ერთი წლის მიწის გადასახადის ორმაგ რაოდენობას. 2010 წლის 21 ივლისს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“.

საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები გაიყო ორ ნაწილად: ერთი ნაწილი გადაეცა რეფორმის ფონდს და კომლებს (ოჯახებს) დაურიგდა უფასოდ კერძო საკუთრებაში, ხოლო, მიწის მეორე ნაწილი დარჩა სახელმწიფო საკუთრებად და დაიწყო მისი იჯარით გაცემა.

მიწის რეფორმის პერიოდში საქართველოს კომლები (ოჯახები) დაიყო მიწის მიმღებთა 3 კატეგორიად და განისაზღვრა მიწის ზღვრული მაქსიმალური ნორმა. მიწები საკუთრებაში გადაიცა ყოველგვარი საფასურის გადახდის გარეშე. მიწის

მიმღებთა პირველ კატეგორიას მიეკუთვნენ სოფლად მუდმივად მცხოვრები და სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოქალაქეები და სოფლად მუდმივად მცხოვრები სოფლის მეურნეობის დარგში დასაქმებული სპეციალისტები. მათთვის მიწის გასაცემი ფართობი განისაზღვრა ბარისა და ზეგნის რაიონებში 1 ჰექტრამდე, ხოლო იმ რაიონებში, სადაც ამის შესაძლებლობა იყო – 1,25 ჰექტრამდე, მთის რეგიონებში – 5 ჰექტრამდე. მეორე კატეგორიას მიეკუთვნენ სოფლად მუდმივად მცხოვრები სხვა სფეროს მუშა-მოსამსახურეები. მათ განესაზღვრათ გასაცემი მიწის ფართობი ბარისა და ზეგნის რაიონებში 0,75 ჰექტრამდე, ხოლო, მთის რაიონში 5 ჰექტრამდე, მათ შორის დამუშავებაში არსებული მიწები 0,75 ჰექტრამდე.

მესამე კატეგორიას მიეკუთვნენ ქალაქად და დაბად მცხოვრებნი, რომელთაც საკუთრების უფლებით მიღებული ჰქონდათ საცხოვრებელი სახლი ან სახლის ნაწილი და ქალაქად და დაბაში მცხოვრები ის მოქალაქეები, რომელთაც სურდათ სოფლად მიეღოთ საკარმიდამო მიწის ნაკვეთი მათ განესაზღვრათ 0,25 ჰექტრამდე მიწის ნაკვეთი, ხოლო თბილისის საგარეუბნო ზონებში 0,15 ჰექტრამდე. რეფორმის პერიოდში, მიწა განაწილდა კომლებზე, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობაში „კომლის“ ზუსტი განსაზღვრება არ არსებობს. ამ ზუსტობამაც გარკვეული როლი ითამაშა მიწების დანაწევრებაში.

საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობამ 1992 წლის 22 სექტემბერს მიიღო დადგენილება (N949) „საქართველოს რესპუბლიკაში სახელმწიფო მეურნეობების, კოლმეურნეობების და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების რეორგანიზაციის წესის შესახებ“.

ამ დადგენილებით დაწესდა, რომ სახელმწიფო მეურნეობებმა, კოლმეურნეობებმა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებმა უნდა მოახდინონ რეორგანიზაცია, ნებაყოფლობით საფუძველზე აირჩიონ შრომითი კოლექტივისთვის მისაღები მეურნეობრიობის ახალი ორგანიზაციული ფორმა და გატარდნენ რეგისტრაციაში არსებული წესის შესაბამისად 1993 წლის 1 იანვრამდე. საქართველოში იმ დროისათვის არსებობდა 685 კოლმეურნეობა და 660 საბჭოთა მეურნეობა. დადგენილება ითვალისწინებდა სახელმწიფო მეურნეობების, კოლმეურნეობებისა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების ბაზაზე გლეხური (ფერმერული) მეურნეობების, კოოპერაციული სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების, აგროფირმების, აქციონერული საზოგადოებების შექმნას. ამავე დადგენილებით დაწესდა, რომ რეორგანიზაციას არ ექვემდებარებოდა სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების საცდელი, სასელექციო სადგურები, სასწავლო, ექსპერიმენტული მეურნეობები და ჯიშთა გამოცდის ნაკვეთები. საქართველოს რესპუბლიკის სასაზღვრო ზოლის 21 კილომეტრიან სიღრმეში განთა-

ვსებული სახელმწიფო მეურნეობები. რაც სამწუხაროდ არ განხორციელდა.

1992 წლის 21 ოქტომბერს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭომ მიიღო დეკრეტი N29 „საქართველოს რესპუბლიკაში მიწის რეფორმის განხორციელების, სახელმწიფო მეურნეობების, კოლმეურნეობებისა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოთა რეორგანიზაციის შესახებ“. დადგინდა: სახელმწიფო მეურნეობები, კოლმეურნეობები და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოები, ვალდებული არიან 1992 წელს გაატარონ რეორგანიზაცია. რაც ასევე არ შესრულდა. ნაცვლად სახელმწიფო მეურნეობების, კოლმეურნეობებისა და სხვა სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების ბაზაზე გლეხური (ფერმერული) მეურნეობების, კოპერაციული სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების, აგროფირმების, აქციონერული საზოგადოებების, კოპერატივების შექმნისა დაიწყო ქონების დატაცება – განადგურდა მეცხოველეობის კომპლექსები, მეფრინველეობის თანამედროვე ფაბრიკები, მეღორეობის კომპლექსები, ვეტერინარული მომსახურების სადგურები, ჯიშთა გამოცდის, სასელექციო და მანქანატრაქტორთა პარკის სადგურები, დაიწყო ტრაქტორების ქურდობა და ჯართში ჩაბარება, ათი გრამი სპილენძისათვის მწყობრიდან გამოყავდათ ძვირად ღირებული დაზგა დანადგარები და ჯართში აბარებდნენ ან ჩალის ფასად ყიდდნენ თურქეთსა და ირანში. ლიკვიდაცია გაუკეთდა სოფლის მეურნეობის დარგის რიგ სამეცნიერო კვლევით ინსტიტუტებს და ლაბორატორიებს.

განადგურდა მევენახეობა მეღვინეობის სამეცნიერო კვლევით ინსტიტუტთან არსებული 400-ზე მეტი უნიკალური ვენახის ჯიშების სანერგე მეურნეობა. კატასტროფულად შემცირდა ნათესი ფართობები, განადგურდა ჩაის ნარგავები, შემცირდა ვენახის, ციტრუსების, ხეხილის, და სხვა სოფლო-სამეურნეო კულტურები. მოიშალა, შიძლება ითქვას განადგურდა სოფლის მეურნეობის დარგის ინფრასტრუქტურა, თესლბრუნვეები, მრავნლიანი ნარგავების ნერგების ნარმოება, ხელოვნური დათესვლის სადგურები, თესლის ხარისხისა და აღმოცენების დადგენის სამსახურები, კატასტროფულად შემცირდა მარცვლის, ხილის, ყურძნის, ჩაის, ხორცის, კვერცხის, რძისა და რძის პროდუქტების ნარმოება და დამზადება. დაიწყო დაშრობილი ფართობების მეორადი დაჭაობება, მოიშალა სარწყავი სისტემები, მიწიდან იღებდნენ სარწყავ მიწებს და ჯართში აბარებდნენ. გორისა და ქარელის რაიონებში მოიშალა ათასობით ჰექტარი დაწვიმებითი სარწყავი სისტემა, მალხაზის წვერზე მოწყობილი სრულიად ახალი, უახლესი ტექნოლოგიით მოწყობილი დაწვიმებითი სარწყავი სისტემა ჯართში ჩაბარდა. ანალოგიური მდგომარეობა იყო სიღნაღის რაიონის წნორის კომპლექსის დაწვიმებითი სარწყავ სისტემაზე, ჯართში ჩააბარეს ფრეგატების დაწვიმებითი სარწყავი დანადგარები. საქართველოს ტყეებში შეწყდა ტყეთ-

მონეობის სამუშაოების განხორციელება, მოიშალა მცენარეთა დაცვის სამსახურები, ხეები დავადდა, აღარ ტარდებოდა სანიტარული და მოვლითი ჭრები, დაიწყო ტყეების უსისტემო ჩეხვა-განადგურება.

მინის რეფორმის პირველ ეტაპზე როდესაც ლიკვიდირებული იქნა კოლმეურნეობები და საბჭოთა მეურნეობები საშემოვნო იყო სოფლის მეურნეობის პროდუქტების მოსალოდნელი სერიოზული დეფიციტის შესახებ. იმ დროინდელი საქართველოს მთავრობის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით და ოფიციალური მითითებებით ხდებოდა მინის ნაკვეთების დაჩქარებული გაცემა, დოკუმენტების სასწრაფო წესით შედგენა და რეგისტრაცია, იმისათვის, რომ გლეხებს სასწრაფო წესით მიეღოთ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის ნაკვეთები, დაემუშავებიათ და არ დაწყებულიყო მასიური შიმშილობა. ასეთ პირობებში ადგილი ქონდა მინის ნაკვეთების მიღება-ჩაბარების სახელმწიფო აქტების გაფორმებაში შეცდომებსა და ხარვეზებს. რაიონებსა და ქალაქებში დღეში ათასზე მეტი მიღება-ჩაბარების სახელმწიფო აქტების და საკუთრების მონუმენტების გაცემა ხდებოდა. შეცდომებსა და ხარვეზებს ადგილი ქონდა მეზაღვლის ამხანაგობების მიერ გაცემულ წიგნაკებში და მინის (უძრავი ქონების) სარეგისტრაციო მონუმენტებში. სწორედ ამის შედეგია, რომ დღეის მდგომარეობით საქართველოს მინების ნახევარზე მეტი არ არის რეგისტრირებული საჯარო რეესტრში და მინის მესაკუთრეებს სამჯერ და მეტად უხდებიათ ერთი და იგივე მინის ნაკვეთის ფართობების დაზუსტება და რეგისტრაცია.

საქართველოში 1992-1998 წლებში ჩატარებული ნაჩქარევი და გაუაზრებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის რეფორმის შედეგად საქართველოს სახნავი მიწები და მრავალწლიანი ნარგავები დაქუცმაცდა და განიავდა. მინის ფართობების ფიზიკურ პირებზე უფასოდ და პატარ-პატარა ნაკვეთებად განაწილებამ გამოიწვია მინის დანაწევრება-ფრაგმენტაცია და მისი არაეფექტურად გამოყენება. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების ასეთმა განაწილებამ სახნავი მიწების მასივები დაიყო წვრილ კონტურებად და განაწილდა, როგორც სოფლის, ასევე დაბისა და ქალაქის მოსახლეობაზე. სხვადასხვა მიმღებზე მინა ერთ ნაკვეთად არ იყო გამოყოფილი. პირიქით, გამოყოფის არჩეული ვარიანტით, თითოეულ ოჯახს დაახლოებით 3-7 მინის ნაკვეთი დაურიგდა, რომლებიც სხვადასხვა ტერიტორიებზეა განლაგებული. დაშორება ერთი მესაკუთრის სხვადასხვა ნაკვეთებსა და მის სახლს შორის 5-7 კმ-ზე მეტია.

ასეთმა მდგომარეობამ არა მარტო ხელი შეუშალა სოფლის მეურნეობის განვითარებას საქართველოში, არამედ საქართველო უკან დასწია და ღარიბ, არსებობაზე ორიენტირებულ სასოფლო-სამეურნეო საზოგადოებად აქცია. მინების ასეთი დანაწევრების შედეგად შეუძლებელია მექანიზაციის,

გერბიციდების, სასუქების, შხამ-ქიმიკატების და სხვა სამუშაოების ეკონომიკურად, რაციონალურად გამოყენება. ასეთ პირობებში უაღრესად დაბალია შრომის ნაყოფიერება. დღეს ძნელად წარმოსადგენია სხვა რომელიმე ქვეყანა, სადაც მთავრობას მხოლოდ პრივატიზებული (ან საპრივატიზებო) მინის საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის მონაცემები აინტერესებდეს და არ იცოდეს, როგორ იცვლება ქვეყანაში მინის კატეგორიები - სასოფლო-სამეურნეო სავარგულის ერთი კატეგორიიდან მეორეში გადასვლა, რაც აქტუალური გახდა სავარგულის თითოეულ სახეზე გადასახადის მნიშვნელობანი განსხვავების გამო. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის რა რაოდენობა წავიდა ქალაქმშენებლობის, გზებისა და სხვა არასასოფლო-სამეურნეო მიზნებისთვის და ა.შ., რაც მინის მართვისა და რაციონალური გამოყენების საფუძველთა საფუძველია. აღსანიშნავია, რომ 2004 წელს ყოველგვარი დასაუთების გარეშე ლიკვიდირებული იქნა საქართველოს მინის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი და მის დაქვემდებარებაში არსებული მინათსარგებლობისა და მინათმონეობის სამეცნიერო-საპროექტო ინსტიტუტი და ნიადაგმცოდნეობის ლაბორატორია. 2005 წლიდან აღრ კეთდება საქართველოს მინის ბალანსი და დღემდე არ არის მიღებული მინის კოდექსი.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნული გვაძლევს საფუძველს, რომ გავაკეთოთ დასკვნა: საქართველოში დადგა ის პერიოდი, რომ აუცილებლობას წარმოადგენს დავიწყოთ მუშაობა მინების კონსოლიდაციის საკითხებზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება მაღალეფექტურად საოფლის მეურნეობის დარგის განვითარება.

სამწუხაროდ, საქართველოში მინის კონსოლიდაციის არავითარი გამოცდილება არ არსებობს, რაც ამ მიმართულებით მოქმედების არანაირ შესაძლებლობას არ იძლევა. გამოცდილების შესაგროვებლად აუცილებელია საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით განხორციელდეს მინის კონსოლიდაციის საპილოტე პროექტი, რომლის გამოცდილების ბაზაზე უნდა შეიქმნას შესაბამისი კანონმდებლობა და სახელმწიფო პროგრამა.

გაეროს რეკომენდაციების შესაბამისად მინის კონსოლიდაცია განიხილება, როგორც მრავალსექტორული მიდგომა სასოფლო ტერიტორიებზე მინის მართვის გაუმჯობესებისათვის, სადაც ადგილობრივი თემების მონაწილეობა მინის კონსოლიდაციის სტრატეგიის განუყოფელი ნაწილად მიიჩნევა. მინის კონსოლიდაციის პილოტ პროექტების დიზაინის სახელმძღვანელო შემუშავდა გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის მიერ 2003 წ. აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებისათვის.

დღეისათვის, საქართველოში არც იურიდიული და არც ინსტიტუციური სათანადო სტრუქტურა არ არსებობს, რომელიც მიმართული იქნებოდა მინის

კონსოლიდაციისა თუ სოფლის განვითარებაზე. მიწის კონსოლიდაციის აქტების/ დადგენილებების არ არსებობის გამო, მიწის კონსოლიდაციის ნებისმიერი პროცედურა, დღესდღეობით არსებული საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე უნდა შესრულდეს. მიწის კონსოლიდაციის დადგენილების მომზადება აუცილებელი წინაპირობა იქნებოდა მიწის კონსოლიდაციის ღონისძიებათა განსახორციელებლად. სხვაგვარად, კონსოლიდაციისა და მიწის გამოყოფის პროცესი გაცილებით რთული და ხარჯიანი იქნება.

სასოფლო დასახლებების გაბნეული განლაგება მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენს მიწის კონსოლიდაციისთვის, განსაკუთრებით დასავლეთ საქართველოში. აქ არა მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფრაგმენტირების პრობლემა დგას, არამედ სასოფლო სტრუქტურისაც, რომელიც, თავის მხრივ, დასახლების სტრუქტურას მოიცავს. დასავლეთ საქართველოში, მდინარე რიონის სანაპიროს გასწვრივ, ძირითადი დასახლებების ტერიტორიებზე, სოფლის ცენტრები ძლივს არსებობს. ამის მაგივრად, ლანდშაფტი დომინირებს მიმოფანტულ დასახლებულ ადგილებში, სახლებს შორის მცირე სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთებით.

ნიშანდობლივია ისიც, რომ ძალზე სუსტია მიწის ბაზარი, განსაკუთრებით სასოფლო ტერიტორიებზე. რეგისტრირებული მეორადი ტრანსაქცია იშვიათია. მიუხედავად იმისა, რომ ციფრები ბოლო სამი წლის განმავლობაში მიწის ტრანსაქციის ყოველწლიურ იზრდებოდა, დღეისათვის გარკვეული სირთულეებია შექმნილი, საერთო რაოდენობიდან სასოფლო-სამეურნეო მიწის ტრანსაქციები მცირეა. ეს როგორც ზოგადი ეკონომიკური პირობების, ისე გარკვეულ სპეციფიკურ მიზეზთა შედეგია.

საქართველოში ისეთი დემოგრაფიული მოცულობაა, რასაც მიწის კონსოლიდაციის შემდგომი ძალისხმევის ხელშეწყობა შეუძლია. ბევრი მიწის მესაკუთრე საპენსიო ასაკშია. ამრიგად, მიწის ტრანსაქციები მოიცავს მემკვიდრეობას და უახლოეს მომავალში გაზრდის მათ როლს. აგრეთვე, შესაძლებელია, ხელმისაწვდომი გახდეს გაცილებით მეტი მიწა, ვინაიდან. უამრავი ადამიანი, რომლებიც ბოლო წლების განმავლობაში წარუმატებელი იყვნენ ფერმერულ მეურნეობაში, შესაბამისად, შესაძლოა მისი თავის დანებება მოისურვონ. იგივე შეიძლება ითქვას მიწის მესაკუთრეებზე, რომელნიც ფერმერული მეურნეობით დაინტერესებულნი არ არიან, რადგან სხვა სახის განათლება აქვთ მიღებული. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ისიც, რომ 600კვ.მ. მიწის ნაკვეთების მასიურად უფასოდ დარიგების დროს, მიუხედავად იმისა, სურდა თუ არ სურდა მიწის ნაკვეთი, შეეძლო თუ არა მისი დამუშავება, მაინც იღებდა უფასო მიწის ნაკვეთს.

საქართველოში სახელმწიფო ადმინისტრაციას, დღემდე, არანაირი მიწის კონსოლიდაციის საქმიანობა არ განუხორციელებია. მიწის ფრაგმენტა-

ციისთან დაკავშირებით არსებული პრობლემების თაობაზე ადგილი აქვს პოლიტიკურ ინფორმირებულობას, მაგრამ, ჯერჯერობით, რაიმე განსაზღვრული ან დეტალური სტრატეგია არ არსებობს. გარკვეული რაოდენობის ფერმერებს აქვთ მიწის კონსოლიდირების მცდელობა ნებაყოფლობით საფუძველზე.

დამოუკიდებლობის მოპოვებისა და საქართველოს ეკონომიკის დაცემის შემდეგ, სოფლის მეურნეობის სექტორში მდგომარეობა მთლიანად შეიცვალა. დღეისათვის საქართველო წარმოადგენს ნატურალური მეურნეობაზე დაფუძნებულ “დაბალშემოსავლიან ქვეყანას” – სოფლის მეურნეობის სექტორი კვლავ შემოსავლისა და დასაქმების ძირითად საშუალებას წარმოადგენს.

ძირითადი ფიზიკური ინფრასტრუქტურა სასოფლო ტერიტორიებზე ძალზე ცუდ მდგომარეობაშია და ხშირ შემთხვევაში სრულიად გაპარტახებულია. გზები ცუდ მდგომარეობაშია, ოჯახთა უმეტესობას არ გააჩნია წყალმომარაგება. სოფლების უმეტესობას არ გააჩნია ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა, როგორცაა ბაზრები ან მაღაზიები. ინფრასტრუქტურა დამოკიდებულია რეგიონულ ან ქვერეგიონულ ცენტრებზე.

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკოსებიც აცნობიერებენ სოფლად არსებულ ყველა პრობლემას, მაინც არ არსებობს რაიმე პოლიტიკური პროგრამა ან სტრატეგია სიტუაციის გასაუმჯობესებლად. ვნახოთ, რა შედეგს გამოიღებს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული მთის კანონი. სასოფლო ფართობები ნაკლებად განვითარებულია და ბევრად უარეს მდგომარეობაშია საქალაქო ფართობებთან შედარებით.

როგორც ვთქვით, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების ფრაგმენტაცია, ზოგად ფრაგმენტირებული დასახლების სტრუქტურასთან ერთად, უპირობოდ სერიოზული პრობლემაა, განსაკუთრებით კომერციული მეურნეობისთვის. ამასთან, არსებობს რიგი სხვა პრობლემები და სტრუქტურული პირობები, რომლებიც ხელს უშლის სოფლის მეურნეობის განვითარებას. ქვემოთ მოცემულია რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი პრობლემა:

- სასოფლო ტერიტორიებზე სიღარიბე და დაბალი შემოსავლები;
- არადაამაკმაყოფილებელი ფიზიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურა;
- ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების მძიმე მდგომარეობა;
- სასოფლო სამეურნეო ინდუსტრიის დაბალი დატვირთვა და არასამეურნეო დასაქმების საშუალებების არარსებობა;
- მწირი ადგილობრივი ბაზრები და უცხოური ბაზრების ძლიერი კონკურენცია;
- რამდენიმე კომერციული მეურნეობის საწარმო და დიდი რაოდენობის ნატურალური მეურნეობები;

- ასეთ ფონზე აუცილებელია გადაიჭრას საკითხი, თუ მინის კონსოლიდაციის რომელი მიღებული პროცედურა შეუწყობს ხელს საქართველოს ფერმერების წინაშე არსებული ამ მრავალი პრობლემის გადაჭრას. მძიმე ზოგადი ეკონომიკური პირობების გათვალისწინებით, მინის კონსოლიდაცია ვერ შეცვლის მთლიან სურათს, თუმცა ხელს შეუწყობს:

- სასოფლო ინფრასტრუქტურისა და დასახლების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას;
- პრივატიზებულ მიწაზე არსებული ფრაგმენტაციის შემცირებას;
- პრივატიზაციისა და მემკვიდრეობით გადაცემის შედეგად შემდგომი ფრაგმენტაციის თავიდან აცილებას.

მიუხედავად იმისა, რომ მინის კონსოლიდაციის მიერ შეტანილი წვლილი საწყის ეტაპზე შესაძლოა არცთუ ისე მნიშვნელოვნად გამოიყურებოდეს მთლიანად ქვეყნისთვის, უნდა აღინიშნოს, რომ დაკავშირებულ ტერიტორიებზე და მის მახლობლად სტრუქტურა და მოქალაქეთა საცხოვრებელი პირობები მნიშვნელოვანწილად გაუმჯობესდება. განვითარების შედეგები ნათელი გახდება გრძელვადიან პერიოდზე.

მინის კონსოლიდაცია უნდა ჩაითვალოს სასოფლო მეურნეობის განვითარების საშუალებად. ეს საშუალება უნდა ჩაჯდეს სივრცითი-ტერიტორიული განვითარების/დაგეგმარების მთლიან სტრატეგიაში. მინის გამოყენების დაგეგმარების სისტემა და რეგიონული დაგეგმარება საქართველოში დაწესებულია. სუსტად ჩამოყალიბებული და სხვადასხვა სამინისტროებს შორის დუბლირებული ამოცანები არ არის შესაბამისად კოორდინირებული და სივრცითი-ტერიტორიული დაგეგმარებისთვის ბიუჯეტი არ ითვალისწინებს დაფინანსებას. საქართველოს სასოფლო დასახლებებში სიტუაცია და ზოგადი პირობები ფართოდ განსხვავებულია. განსხვავება თვალსაჩინოა ტენიან დასავლეთ საქართველოსა და შედარებით უფრო მშრალი კლიმატის მქონე აღმოსავლეთ საქართველოს შორის. ამასთან, საქართველოს ძირითადი ნაწილი მაღალი სიმაღლის მთებისგან შედგება. ეს ასევე აისახება სასოფლო სამეურნეო სტრუქტურასა და დასახლების სტრუქტურაში. მაგალითად, დასავლეთ საქართველოს დიდი ნაწილი ხასიათდება სოფლის ფართობების გაბნეული განლაგებით, მიმოფანტული საცხოვრებელი სახლებითა და მეურნეობებით. ასეთ ტერიტორიებზე მინის კონსოლიდაციის ღონისძიებების გატარება ნაკვეთების ხელახალი განაწილების თვალსაზრისით ძალზე რთული იქნება. თუმცა, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და სასოფლო ცენტრების შექმნა ხელს შეუწყობს გარკვეული კონცენტრირების ძვრებსა და თავიდან აგვაცილებს სასოფლო დასახლებების განლაგების შემდგომ გაბნევას. მეორეს მხრივ, აღმოსავლეთ საქართველოში სიტუაცია შესაძლოა უფრო ხელ-

შემწყობი იყოს ნაკვეთების ხელახალი განაწილებისთვის განსხვავებული სასოფლო სტრუქტურის გამო.

საქართველოში მინის კონსოლიდაციისთვის ზემოთ ჩამოთვლილი დადებითი და უარყოფითი წინაპირობების შეფასებისას შესაძლებელია დასკვნის გამოტანა, რომ მინის კონსოლიდაცია სასოფლო ტერიტორიებზე ხელს შეუწყობს სიტუაციის გამოსწორებას, რადგან ის ჩამოაყალიბებს სექტორთაშორისი სტრუქტურის ჩამოყალიბებას სოფლის საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემის გადასაჭრელად.

მიუხედავად იმისა, რომ მინის კონსოლიდაციის საჭიროება ჩვენი აზრით აუცილებელია, არ უნდა ვეცადოთ მთელი ქვეყნისთვის მინის კონსოლიდაციის ფიქსირებული პროცედურების შექმნას. ეს არც მიზანშეწონილია და არც შესაბამისია დღევანდელ მდგომარეობაში.

მიდგომა ზემოდან ქვემოთ, მაგალითად სავალდებულო კონსოლიდაციის სქემა, ვერ იქნება მისაღები, ვინაიდან მოსახლეობა არ ენდობა მთავრობის მიერ განხორციელებულ საქმიანობებს. ამგვარად, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ეტაპობრივი მიდგომა, სადაც ყურადღება განსაკუთრებულად გამახვილდება საზოგადოებასა და მოქალაქეთა მონაწილეობაზე.

პირველ რიგში უნდა გადაიჭრას რამდენიმე ძირითადი საკითხი, რომლებიც მინის კონსოლიდაციის სტრატეგიის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენენ. ამჟამად, ვერც სოფლის მოსახლეობა და ვერც სხვადასხვა დონის გადანაცვეტილების მიმღები პირები აცნობიერებენ მინის კონსოლიდაციის პოტენციურ კონტრიბუციას. მინის კონსოლიდაციის მნიშვნელობა ერთნაირად გააზრებული და გაცნობიერებული უნდა იქნეს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ. საჭიროა ბევრად მაღალი დონის საჯარო ინფორმირება, განსაკუთრებით პოლიტიკოსებისთვის, თუ მინის კონსოლიდაცია ჩაითვლება საქართველოში სასოფლო განვითარების შესაძლო სტრატეგიად. საჯარო ინფორმირებისთვის უმნიშვნელოვანესი კონტრიბუცია იქნება შეტანილი საცდელი პროექტების საშუალებით.

არსებული პროცედურებისა და კანონმდებლობის გამარტივებას შესაძლოა მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდეს მინის ბაზრის განვითარებაზე, რაც სასიცოცხლო მნიშვნელობის ელემენტს წარმოადგენს მინის კონსოლიდაციაში. კანონმდებლობის საკითხი უნდა ჩაჯდეს გრძელვადიან სტრატეგიაში სასოფლო ფართობების გაუმჯობესების მიზნით. საქართველოში უნდა შეიქმნას და წარმოდგინდეს მინის კონსოლიდაციის შესახებ სამართლებრივი აქტი. სამართლებრივი ჩარჩოები აუცილებელ საფუძველს წარმოადგენს მინის კონსოლიდაციის პროცედურების განსახორციელებლად. ეს ასევე უზრუნველყოფს ფერმერთა სტიმულირებას სასოფლო განვითარების მცდელობებში მონაწილეობის მისაღებად.

მინის კონსოლიდაცია აუცილებელი არ არის განხორციელდეს საჯარო სექტორის მიერ. შესაძლებელი კერძო სექტორის ჩართვა განხორციელების პროცედურებში კონტრაქტის საფუძველზე. თუმცა, მინის კონსოლიდაციის კოორდინირება და ზედამხედველობა საჯარო სექტორის პასუხისმგებლობის ფარგლებში უნდა დარჩეს. უნდა შეიქმნას შესაბამისი ინსტიტუციური მოწყობა და სამართლებრივი ჩარჩოების ფარგლებში განისაზღვროს საზოგადოების, სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის როლი და პასუხისმგებლობები.

მინის კონსოლიდაციის ყველა სქემა უნდა ჩაედეს სივრცითი-ტერიტორიული დაგეგმარების საქმიანობაში. მინის კონსოლიდაცია ზოგადად ითვლება ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ღონისძიებად სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის გასაუმჯობესებლად მინის ფრაგმენტაციის შემცირების საშუალებით, რაც შესაძლებელია მინის ნაკვეთების ხელახალი განაწილებისა და ფერმერული მეურნეობების ხელახალი მოწყობით. თუმცა, ეს არ წარმოადგენს მინის კონსოლიდაციის ერთადერთ ინსტრუმენტს. საქართველოში მინის კონსოლიდაციის პროცედურაში ღონისძიებებთან პრიორიტეტი გასხვავდება სხვა მრავალი ევროპული ქვეყნებისგან. როგორც აღმოჩნდა, საქართველოს სასოფლო ტერიტორიებზე გადაუდებელ საჭიროებებს წარმოადგენს სასოფლო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება, მინის გაცვლისა და საზღვრების დაზუსტება სოფლებში. ნაკვეთების კონსოლიდაცია, ოპტიმალური ფორმის, ზომისა და მდებარეობის მქონე ნაკვეთების ხელახალი განაწილება;

პირველია მინის ნებაყოფლობითი გაცვლის პროცედურა, რომელიც ფოკუსირებული იქნება მინის ნაკვეთების ხელახალ გამოყოფაზე ნებაყოფლობით ბაზაზე და რომელიც ეცდება ხელი შეუწყოს იჯარას საზოგადოების შიგნით.

მეორე ალტერნატივას წარმოადგენს გამარტივებული პროცედურა, რომელიც კონცენტრირდება არსებული სასოფლო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციასა და მინის ნაკვეთების ხელახალ განაწილებაზე. გამარტივებულ პროცედურას არ დასჭირდება ყოვლისმომცველი დაგეგმარების ფაზები.

მესამე ალტერნატივას წარმოადგენს ყოვლისმომცველი პროცედურა, რომელიც გააერთიანებს სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების გზების, ახალი ინფრასტრუქტურის ქსელების მშენებლობას, სასოფლო განახლების ღონისძიებებს და ნაკვეთების ხელახალ განაწილებას. ყოვლისმომცველი პროცედურა საჭიროებს კომპლექსური დაგეგმარების პროცედურებს.

თითოეულ მინის მესაკუთრეს უნდა ჰქონდეს უფლება შეამოწმოს რეგულაციების ზემოქმედება თავის საკუთრებასთან მიმართებაში. მონაწილეობის, თანაბარი ღირებულების, საკუთრების გაცვლის, ხარჯების კომპენსაციისა და კონტრიბუციის პრინციპები ნათლად უნდა იქნენ ჩამოყალიბებული.

ამგვარად, საჭიროა სპეციალური მინის კონსოლიდაციის აქტის შედგენა, რომელიც პირველ რიგში უნდა მოიცავდეს მინის კონსოლიდაციის მიზანსა და ამოცანას.

მინის კონსოლიდაციის აქტი უნდა არეგულირებდეს შემდეგ საკითხებს:

განსაზღვროს, თუ ვინ იქნება პასუხისმგებელი პროცესზე, მიღებაზე და მინის კონსოლიდაციის პროცედურის შემოწმებაზე. სახელმწიფო ადმინისტრაციის როლი და კერძო სექტორის როლი ნათლად უნდა იქნეს განსაზღვრული.

ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს მონაწილეობის პროცედურები. საკრებულოს და ინდივიდუალური მონაწილეების ამოცანები და ვალდებულებები განსაკუთრებულად მკაფიოდ უნდა იქნეს განსაზღვრული. კანონმა უნდა განსაზღვროს თუ ვის შეუძლია მოითხოვოს მინის კონსოლიდაციის პროექტის დაწყება. შესაძლოა გადამწყდეს, რომ მინის მესაკუთრეებს შეეძლებათ მოითხოვონ პროექტი თუ ამ ფართობზე მინის მესაკუთრეების ორ-მესამედზე (66%) მეტი ეთანხმება ამ წამოწყებას.

ყველა მინის მესაკუთრეს აქვს უფლება მიიღოს იმავე ხარისხისა და იმავე ღირებულების მინის ნაკვეთი, რომელსაც ის გაცემს. ნაკვეთების შეფასება წარმოადგენს მინის ნაკვეთების გაცვლის საფუძველს. ამგვარად, მინის კონსოლიდაციის აქტი უნდა მოიცავდეს მინის შეფასების პრინციპებს. უთანხმოების შემთხვევაში ასევე უნდა არსებობდეს შეფასების მიმართ პრეტენზიის ან საჩივრის შეტანის საშუალება.

კომპენსაციის პრინციპები საჭიროებს სამართლებრივ დარეგულირებას. მინის ღირებულებაში გასხვავებები კონპენსირებული უნდა იქნეს. მინის მესაკუთრეს ასევე შეუძლია ფულადი კონფენსაციის მიღება, თუ ის ამაზე თანხმობას განაცხადებს. აქტივების კონპენსაცია ჩვეულებრივ მოხდება ფულადი სახით.

შესაძლოა წარმოიშვას ხარჯები მინის კონსოლიდაციის ღონისძიებებთან დაკავშირებით. მონაწილეთა ფინანსური კონტრიბუცია უნდა დარეგულირდეს და წარმოდგენილ იქნეს შესაძლო ხარჯების განაწილების მოდელი.

ზოგიერთ შემთხვევაში მინის კონსოლიდაციას გააჩნია საკუთრების უფლებების დროებითი დატვირთვა. შესაძლოა საჭირო გახდეს საკუთრების პირობითი გადაცემა გარკვეული ტექნიკური მიზეზებით. მესამე პირის უფლებები, წინააღმდეგობები და შეზღუდვები ძველი ნაკვეთებიდან უნდა გადავიდეს ახალ ნაკვეთებზე. ეს დროებითი რეგულაციები ნათლად უნდა იქნეს განსაზღვრული კანონით. ასევე უნდა განისაზღვროს პროცედურის დასასრული. ჩვეულებრივ ეს ემთხვევა საჯარო რეესტრის განახლების შემდეგ სერთიფიკატების გადაცემას.

კონსოლიდაციის ტერიტორიის ზომიდან და შესასრულებელი ღონისძიებებიდან გამომდინარე პროექტი ზოგიერთ ტერიტორიებზე შესაძლოა

ჩართული იქნენ მომეზობლე მიწის მესაკუთრეთა მცირე ჯგუფები, ხოლო სხვა ტერიტორიებზე კი უფრო დიდი ჯგუფები და შესაძლოა მთლიანი სოფლებიც. მონაწილე ჯგუფებს მოუხდებათ საბჭოების ან კომიტეტების არჩევა თავიანთი ინტერესების წარმოსადგენად. ეს საბჭოები ძირითადი მონაწილეები იქნებიან მიწის კონსოლიდაციის ღონისძიებების განხორციელებისას დაგეგმარებასა და გადაწყვეტილების მიღებაში. რა თქმა უნდა, ასეთი საბჭოები შესაძლებლობები შეზღუდული იქნება და ასევე მიიღებენ დახმარებას მრჩეველი ორგანოს მხრიდან.

მიწის კონსოლიდაცია ზოგიერთ შემთხვევაში მოიცავს გადაწყვეტილების მიღებას, სადაც შესაძლოა ყველა მონაწილე და დაინტერესებული პირები არ დაეთანხმონ ერთობლივ სტრატეგიას. ამგვარად, მიწის კონსოლიდაციის პროცედურები სავარაუდოდ კონფლიქტს წარმოშობს.

მოუხედავად იმისა, რომ კონსულტანტი უნდა წარმოადგენდეს ნეიტრალურ პარტნიორს, ასევე გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება სხვა გარეშე პარტნიორის ჩართვას, რომელსაც შეეძლება შუამავლის როლი შეასრულოს მწვავე კონფლიქტების შემთხვევაში. ასეთი ფუნქცია შესაძლებელია შესრულონ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა. არსებობს რიგი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა, რომლებიც შესაძლოა ჩერთონ ამ სახის სამუშაოში, კერძოდ, მიწის მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ასოციაცია. არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეუძლიათ დიდი წვლილი შეიტანონ მიწის კონსოლიდაციის პროექტების საჯარო ინფორმირებისა და კანონმდებლობის კომპონენტში, ვინაიდან ეს ორი სფერო წარმოადგენს საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების სამუშაოს უმნიშვნელოვანეს ნაწილებს და მათი მდიდარი გამოცდილება გამოყენებული უნდა იქნეს სამუშაო წარმართვაში.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე ჩვენის აზრით გადაუდებელ ამოცანას წარმოადგენს საქართველოში ჩატარდეს სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების კონსოლიდაცია, ასევე გადაუდებელ აუცილებლობაა აღდგეს საქართველოს მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, რაც ყველაზე არსებითია, უნდა დამუშავდეს და საქართველოს პარლამენტმა მიიღოს საქართველოს მიწის კოდექსი. საჭიროა კანონმდებლობა იცავდეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებს დანაწევრებისგან და მის გადაყვანას არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით;

უნდა განხორციელდეს მიწათსარგებლობის აღრიცხვა და მონიტორინგი, რომელმაც პასუხი უნდა გასცეს კითხვებს: როგორია მიწათსარგებლობის

საერთო მდგომარეობა ქვეყანაში, რა არასასურველი ცვლილებებია მოსალოდნელი და რა ღონისძიებებია განსახორციელებელი.

პირველ რიგში უდა დავიწყოთ ყოველწლიური მიწის ბალანსის შედგენა; უნდა შემუშავდეს მიწის გაუმჯობესებული მართვის სტრატეგია, რაც ხელს შეუწყობს მიწის ფრაგმენტაციის პრობლემის მოგვარებას. ასევე შესაძლებელია დანიშნულებისა და კატეგორიების მიხედვით მიწის აღრიცხვის კონცეფცია. უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს მიწათსარგებლობის აღრიცხვისა და მიწის მონიტორინგის ფუნქციის განხორციელებას. აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე წლის 25 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონები: “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ” და “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასაოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ”. და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში შეიქმნა “მიწათსარგებლობის მონიტორინგის, მიწის მდგრადი მართვის ეროვნული სააგენტო” და იმედია ჩვენს მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებს გაითვალისწინებენ და მდგომარეობა საგრძნობლად გამოსწორდება.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ნოდარ ჭითანავა „საქართველოს სოფლის მეურნეობა“ 2015 წელი, გამომცემლობა „ივერიონი“;
2. ალექსანდრე სიჭინავა, პაატა კოლუაშვილი, დავით ეგიაშვილი, ანზორ მესხიშვილი „უძრავი ქონების ეკონომიკა“ სახელმძღვანელო, ქ. თბილისი, 2013 წელი;
3. საქართველოს კონსტიტუცია 2019 წელი 25 მაისი;
4. პაატა კოლუაშვილი, ალექსანდრე სიჭინავა „მიწის კონსოლიდაცია-სოფლად ყოფაცხოვრებისა და მეურნეობის განვითარების მძლავრი იარაღი. ან-სუ-სსპკ, შრომების კრებული, ქუთაისი 2013 წელი;
5. დავით ეგიაშვილი „ საქართველოს მიწის რესურსების მართვის სისტემის სრულყოფა საბაზრო ურთიერთობათა პირობებში“ თბილისი 2006 წელი;
6. ნორმატიული აქტების კრებული „უძრავი ქონება, პრივატიზაცია“ თბილისი 2007 წელი;
7. ანზორ მესხიშვილი „როდემდე ვჯიჯგნოთ ქართული მიწა“ ქ. თბილისი 2016 წელი;
8. ანზორ მესხიშვილი „როცა ქართულ მიწას პატრონი არ ყავს“ ქ. თბილისი 2017 წელი;
9. ჯუმბერ ფაჩულიძე, გიორგი ბუცხრიკიძე „მინათრეგულირებისა და ადმინისტრირების საფუძვლები“ თბილისი 2012 წელი;