

## უხსოვლავა მიწის გაყიდვის დაჯებით და უარყოფითი მხარეები

კახაბერ ჭუმბაშვილი  
სტუდენტორანიტი

### შესავალი

სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე განხორციელებულმა რეფორმამ, რომელიც 1992 წელს მინისტრთა კაბინეტის #48-დადგენილების საფუძველზე წარმართა, მიწების ეფექტური გამოყენების მხრივ სასურველი შედეგი არ გამოიღო, რაც განპირობებულია არასაკმარისი ინვესტიციების არსებობით ამ დარგში. შედეგად კი მივიღეთ გაღარიბებული სოფელი და დაკნინებული აგრარული სექტორი-მრომის დაბალი ნაყოფიერებითა და გაზრდილი დამუშავებელი მიწის ფართობებით.

აგრო სექტორში დაფინანსების წყაროს ნაკლებობამ, არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, განაპირობა აქცენტირება გარე ინვესტიციებზე. რასაც 2012 წელს სამართლებრივი მხარდაჭერა მოჰყვა „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებების საფუძველზე ( უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს საშუალება ეძლეოდათ შეეძინათ მიწები შეუზღუდავი რაოდენობით).

კანონში განხორციელებულ ცვლილებას შედეგად მოჰყვა, ქართული მიწით დაინტერესებულ არარეზიდენტ ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირებს საშუალება მიეცათ შეზღუდვების გარეშე ჩართულიყვნენ სასოფლო-სამეურნეო მიწების ყიდვა-გაყიდვის პროცესში. მაგრამ აქვე აღსანიშნავია, ის გარემოებაც შეძლებს თუ არა, მხოლოდ უცხოური კაპიტალი, სასოფლო-სამეურნეო სექტორის განვითარებას, მიწების გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლებას და სოფლად მცხოვრებ მოსახლეობის უკეთეს სოციალურ-ეკონომიკური პირობების შექმნას.

საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენების და დაცვის მიზნით. აღნიშნული პოლიტიკის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო რეფორმები სასოფლო-სამეურნეო მიწის სამართლებრივი რეგულირებისათვის.

**საკვანძო სიტყვები:** სასოფლო-სამეურნეო მიწა, რეფორმა, უცხოელებზე შეზღუდვები.

### SHOULD WE SELL THE LAND TO FOREIGNERS OR NOT?

Kakhaber Chumbashvili  
PhD of GTU

The reform of agricultural land has not produced the desired results in terms of efficient land use, which is due to insufficient investment in this sector. As a re-

sult, we got to a poorer village and unprocessed arable land.

current situation in the agribusiness sector has got led to a focus on external investment. This was followed by legitimate support in 2012. on the basis of changes to the Law on Agricultural Land Ownership (foreign citizens were allowed to buy land in unlimited quantities).

The change in the law also resulted in non-resident natural or legal persons interested in Georgian land being able to engage in the process of buying agricultural land without restrictions. But it is also worth noting that only foreign capital can promote the development of the agricultural sector, increase land use efficiency and create better socio-economic conditions for rural people.

The Government of Georgia should develop a unified state policy on rational land use and protection of agricultural land ownership. This policy requires significant legislative reforms to legalize agricultural land.

**Keywords:** agricultural land, reform, restrictions on foreigners.

### ძირითადი ნაწილი

მოგვხსენებათ, რომ მიწების რეფორმის დაწყებიდან გასულია თითქმის 27 წელი და ამ ხნის განმავლობაში ის სასურველი შედეგი, რომელიც მიწის რეფორმას უნდა მოეტანა ქართული სოციუმისთვის, (პირველი ის, რომ უნდა მომხდარიყო სრულყოფილი საკანონმდებლო სისტემის შექმნა რაც უპირველეს ყოვლისა უზრუნველყოფდა საკუთრების რეგისტრაციას, გამიჯვნას და მესაკუთრეთა უფლებების დაცვას. მეორე ის, რომ რეფორმას უნდა გამოეწვია სასოფლო-სამეურნეო მიწების უფრო ეფექტური გამოყენება, რაც თავის თავში მოიცავს მიწების დამუშავებას, სოფლად მეტ დასაქმებას და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების პროდუქტიულობის ამაღლებას და მესამე ის, რეფორმას ხელი უნდა შეეშალა სოფლის მიგრაციისთვის), ჯერაც მიუღწევადია. მოკლეთ ქვეყანა დღესაც დიდი გამოწვევების წინაშე დგას.

არსებული მდგომარეობა ძირითადად განპირობებულია, სამართლებრივ მხარეს თუ არ გავითვალისწინებთ, იმით, რომ ჩვენი რეგიონი განიცდის უცხოური ინვესტიციების სიმცირეს, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტურია ქვეყნის ეკონომიკისთვის, მაგრამ აქვე გასათვალისწინებელია განხორციელებული ინვესტიციების წარმოშობა, მიზნობრიობა და ინვესტიციების სწორად მართვა დარგის განვითარებისთვის.

სწორედაც, რომ ყოველივე ზემოთ აღნიშნულმა განაპირობა 2012 წელს „სასოფლო-სამეურნეო

წელი	ნათესების ფართობი ჰა	მსხვილ რქოსანი პირუტყვი	ლორი	ცხვარი დათხა	სოფ.მერ.წილი მშპ
1990	701,900	1,298,300	880,200	1,618,100	31,6%
1995	453,100	944,100	352,600	724,800	44,4%
2000	610,800	1,177,400	443,400	627,600	21,9%
2005	539,600	1,190,600	455,300	815,300	16,7%
2006	330,200	1,080,300	343,500	789,200	12,8%
2007	297,200	1,048,500	109,900	797,100	10,7%
2008	329,300	1,045,500	86,400	769,400	9,4%
2009	289,700	1,014,700	135,200	673,800	9,4%
2010	256,700	1,049,400	110,100	653,900	8,4%
2011	262,400	1,087,600	105,100	630,400	8,8%
2012	295,600	1,128,800	204,300	742,600	8,6%
2013	310,700	1,229,700	191,200	856,800	8,4%
2014	274,900	970,000	169,700	919,600	8,0%
2015	263,700	992,100	161,500	891,400	7,9%
2016	240,000	962,700	136,200	936,500	7,7%
2017	220,300	909,700	150,700	907,000	6,9%
2018	207,100	878,900	163,200	869,400	6,6%

დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებები, რითაც უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს საშუალება ეძლეოდათ შეეძინათ მიწები შეუზღუდავი რაოდენობით. ცვლილებას შედეგად მოყვა, 2011 წელს უცხოური ინვესტიციების წილი სოფლის მეურნეობაში განხორციელებულ მთლიან ინვესტიციებში შეადგენდა 1,3%, ხოლო 2012 წელს ინვესტიციების წილი 2,3%-2,5%-მდე გაიზარდა.<sup>1</sup> მიუხედავად ამისა, დროის ამ პერიოდში განხორციელებულმა ინვესტიციებმა ვერ უზრუნველყო ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდა, დამუშავებული თუ მონეული პროდუქციის მოცულობის ზრდა მთლიან შიდა პროდუქტში (მშპ), რაზეც შემდეგი მონაცემები მეტყველებს (იხ. ცხრილი<sup>2</sup>).

ზემოთ მოყვანილი მონაცემები სრულფასოვან სურათს ვერ გვაძლევს, რადგან არც სახელმწიფოს მხრიდან ხდება დამუშავებული მიწის ნაკვეთების თუ მოსავლიანობის სრულყოფილი აღრიცხვა და მეორეს მხრივ ფერმერული მეურნეობების უმეტესობა არ იძლევა ზუსტ ინფორმაციას დამუშავებულ თუ მონეული მოსავლის შესახებ, მაგრამ ფაქტი ფაქტად რჩება და მოსავლიანობის ზრდის ტენდენცია არ შეიმჩნევა.

ბოლო პერიოდში უცხოელებზე გაყიდული მიწების რაოდენობა მცირეა (ცხრილი 2) საქსტატის მონაცემებით მთლიანი სასოფლო-სამეურნეო მიწების 1% არ აღემატება, თუმცა საზოგადოების მხრიდან პროტესტი დიდია, რასაც ხშირ შემთხვევაში ზო-

გიერთ რეგიონებში მოჰყვა სოციალურ-ეკონომიკური კონფლიქტები, რაც განპირობებული იყო მოსახლეობის არა ინფორმირებულობით გასახვისებელი მიწის ნაკვეთების თაობაზე, რაც პროცესებს უფრო დაბავს. ხშირია შემთხვევები კახეთის რეგიონში, ქვემო ქართლში, სადაც დიდია ინტერესი მიწების ყიდვის უცხოელი ინვესტორების მხრიდან.

ცხრილი<sup>2</sup>

**2003-2013 წლები, სახელმწიფოს მიერ გასხვისებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობები რეგიონების მიხედვით**

რეგიონები	ჰა
თბილისი	889
მცხეთა-მთიანეთი	7463
შიდა ქართლი	11075
ქვემო ქართლი	67033
კახეთი	83294
იმერეთი	2235
რაჭა-ლეჩხუმი	229
სამეგრელო	9018
გურია	1930
აჭარა-ზემო სვანეთი	4041
სამცხე-ჯავახეთი	32573

1 კვლევა „ლიბერალური აკადემია-თბილისი“ 2014 წელი 2 საქსტატი

3 საქსტატი

უნდა აიკრძალოს თუ არა უცხოელებზე სა-  
სოფლო-სამეურნეო მიწების გაყიდვა? რა უფრო  
უმტკივნეულოდ აისახება ჩვენს რეალობაზე, უცხო-  
ური ინვესტიციების შეზღუდვა თუ უცხოელებზე  
გაყიდული მიწების საფრთხე? ამ საკითხის შესახებ  
სხვადასხვა მოსაზრება არსებობს პოლიტიკოსებს,  
ექსპერტებსა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციე-  
ბის წარმომადგენლებში.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართვე-  
ლოს“ წარმომადგენელი თეო ზაქარეიშვილის აზ-  
რით: ბლანკეტური აკრძალვა, უცხოელებზე სა-  
სოფლო-სამეურნეო მიწების გაყიდვის თაობაზე,  
საინვესტიციო გარემოს დააზიანებს და უცხოური  
ინვესტიციების შემოსვლას ხელს შეუშლის.

ექსპერტი გია ხუხაშვილი აღნიშნავს, რომ „რო-  
გორც პრაქტიკამ გვიჩვენა, უცხოელებზე მიწების  
გასხვისება საინვესტიციო გარემოსთვის არანაი-  
რი შედეგის მომტანი არ ყოფილა, ამიტომ დრამა-  
ტიზირება იმისა, რომ მიწების მიყიდვის აკრძალვა  
საინვესტიციო გარემოს გააუარესებს, არა ღირს. ეს  
ევროპის პრაქტიკამაც აჩვენა“

„ნაციონალური პარტიის“ წევრის გიორგი ბოტ-  
კოველის აზრით: უცხოელებზე მიწების მიყიდვის  
აკრძალვა ქვეყნის საინვესტიციო გარემოს და-  
აზიანებს. მთავრობა არა საერთოდ შეზღუდვა-  
ზე, არამედ რეგულაციების გამარტივებაზე უნდა  
ფიქრობდესო.

ბექა ნაცვლიშვილი საპარლამენტო ფრაქცია  
„ქართული ოცნება“. „მიმაჩნია, რომ უცხოელებზე  
მიწა არ უნდა გასხვისდეს. ჩვენ ჯერ არ გვაქვს და-  
დგენილი მიწის ბალანსი, ანუ არ არის აღრიცხული  
მიწა-ვისია, რაკ კატეგორიაა და ა. შ. ამასთან არ  
გვაქვს მიწის მართვის სამსახური, რომელმაც მი-  
ზანმიმართულად უნდა მართოს მიწის გასხვისების  
პროცესი. აქედან გამომდინარე, სანამ ეს საკითხი  
არ მოგვარდება, მიწების გასხვისებაზე, განსაკუთ-  
რებით უცხოელებზე, ლაპარაკი არ უნდა ოყოს. სა-  
ხელმწიფოს მთელი მიწის რესურსი ოპტიმალური  
გამოყენებისთვის მაქსიმალურად უნდა ამოიწუ-  
როს საკუთარი მოსახლეობის შესაძლებლობების  
რეალიზაციისათვის. საინვესტიციო გარემოს რაც  
ეხება, საქართველოში შემოდის ძალზე მდარე ხა-  
რისხის ინვესტიციები, რომლებიც თითქმის არანა-  
ირ დამატებით ღირებულებას არ ქმნიან“<sup>4</sup>

ასე, რომ ამ დროისთვის „სასოფლო-სამეურ-  
ნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“  
(25/06/2019 წ) ორგანული კანონის თანახმად სა-  
სოფლო-სამეურნეო მიწის გაყიდვები უცხო ქვეყნის  
ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირებზე შეჩერებულია,  
რაც იმით არის განპირობებული, რომ არ გვაქვს  
დადგენილი მიწის ბალანსი, არ არის აღრიცხული  
მიწების კატეგორია, რა ოდენობის და კატეგორი-  
ის მფლობელია სახელმწიფო და რა რაოდენობას  
ფლობს კერძო სექტორი, მიწები არ არის მოქცეული

4 უნდა აიკრძალოს თუ არა უცხოელებზე სასოფლო-  
სამეურნეო მიწების ... [europress.ge/2017/05/13/უნდა...](http://europress.ge/2017/05/13/უნდა...)

ერთიან კადასტრში და შესაბამისად არ არის ნაკვე-  
თები ერთმანეთისგან გამიჯნული, რაც ართულებს  
ზუსტად გავერკვეთ, თუ რა ოდენობის სასოფლო-  
სამეურნეო მიწის გასხვისების ან იჯარით გაცე-  
მის შესაძლებლობა აქვს ქვეყანას, ასევე არ გვაქვს  
მიწის მართვის სამსახური, რომელმაც მიზანმიმარ-  
თულად უნდა მართოს მიწის გასხვისების პროცე-  
სი.

არსებული გამოწვევების საპირწონეთ შეგვი-  
ძლია ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნების გამოც-  
დილება გავიზიაროთ, რომლებიც ანალოგიური  
დილემის წინაშე აღმოჩნდნენ, რომელშიც დღეს  
საქართველოა, (2003 ევროკავშირში მიერთებული  
ქვეყნები: ჩეხეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, უნ-  
გრეთი, პოლონეთი და სლოვაკეთი) მიეცა 7-დან  
12 წლამდე სატრანზიტო პერიოდი, რომლის დრო-  
საც მათ მიეცათ უფლება უცხოელებზე შეზღუდვ-  
ების შესანარჩუნებლად. აღნიშნული რეგულაციები  
ამ პერიოდის შემდგომ კვლავ გაგრძელდა, თუმცა  
მიუხედავად გატარებული მკაცრი ღონისძიებებისა  
ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში, უცხოელებზე  
მიწების გასხვისების სტატისტიკა კვლავაც მაღა-  
ლია. ამიტომ საქართველოს, აუცილებლად ესაჭი-  
როება, მაქსიმალურად გამოიყენოს ევროკავშირის  
ახალი წევრ ქვეყნების გამოცდილება სასოფლო-სა-  
მეურნეო მიწების პოლიტიკის შემუშავების დროს.

რაც შეეხება ევროკავშირის ქვეყნებში სახელ-  
მწიფოს მხრიდან სასოფლო-სამეურნეო მიწის გას-  
ხვისების საკითხს, აქ მნიშვნელოვანია რამოდენიმე  
ძირითადი რეგულაციების გათვალისწინება, რაც  
მომავალში აუცილებლად წაადგება ჩვენი ქვეყნის  
მიწის ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესს.

მიწის მოცულობის რეგულირება: მაგალითად:  
რიგ ქვეყნებში კანონმდებლობით გათვალისწინე-  
ბულია შესაძენ თუ იჯარით გასაცემ სასოფლო-სა-  
მეურნეო მიწის ფართობის ზედა და ქვედა ზღვარი.  
5 ჰა-დან 150-200 ჰა-მდე.

სპეციალური რეჟიმის დაწესება სტრატეგიუ-  
ლად მგრძობიარე ტერიტორიებზე: ბევრ რიგ ქვეყ-  
ნებში საზღვრის პირა ტერიტორიები ან არ იყიდება,  
ან სჭირდება სპეციალური ნებართვა თავდაცვის  
უნეებიდან.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოქალაქეობა:  
ამ მხრივაც არის შეზღუდვები, ევროკავშირის არა-  
რეზიდენტს იმ შემთხვევაში შეუძლია სასოფლო-სა-  
მეურნეო მიწის ნაკვეთების შეძენა, თუ იგი აკმაყო-  
ფილებს შესაბამის მოთხოვნებს, მაგ: სულ ცოტა 5  
წლის განმავლობაში უნდა იყოს ევროკავშირის მო-  
ქალაქე, ასევე ბიზნეს გამოცდილება და აკადემიუ-  
რი განათლება აგრო სფეროში.

სახელმწიფო ინსტიტუტების როლი: რიგ ქვეყ-  
ნებში უცხოელებზე მიწის გასხვისებას სჭირდება  
სხვადასხვა უწყებების ადგილობრივი მუნიციპა-  
ლიტეტების, სამინისტროებისა ან სპეციალურად  
შექმნილი ორგანიზაციების თანხმობა. ასევე სახე-  
ლმწიფო იტოვებს უპირატესი შესყიდვის უფლებას,

რასაც, რიგ შემთხვევებში მინების კონსოლიდაციის ან არაეფექტური გამოყენების დროს, მძლავრი რეგულაციის სახით იყენებენ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები.

მინის ფასის რეგულირება: მრავალ ევროკავშირის ქვეყანაში სახელმწიფო უშუალოდ ერევა სასოფლო-სამეურნეო მინის გასაყიდი ფასის დადგენაში.

**ცხრილი 3**

**სასოფლო-სამეურნეო მინის ფასი ევროებში ერთ ჰა**

ინგლისი	<b>15000</b>
ბელგია	<b>15000</b>
იტალია	<b>16000</b>
დანია	<b>16000-20000</b>
საფრანგეთი	<b>11000-13000</b>
ესპანეთი	<b>8000-12000</b>
პოლონეთი	<b>6000-7000</b>
უნგრეთი	<b>5000-7000</b>
ლიტვა	<b>3000-3500</b>
რუმინეთი	<b>1500-2800</b>
საქართველო	<b>125 -400</b>

მოკლეთ, რომ ამ საკითხის გარშემო საფიქრალი და სამუშაო ნამდვილად საკმარისზე მეტია. ნუ შევეცდებით ახალი ველოსიპეტის გამოგონებას და გამოვიყენოთ დღემდე არსებული უცხოური გამოცდილება, რომელიც ყველაზე ოპტიმალურად უზრუნველყოფს არსებული მდგომარეობის დარეგულირებას.

**გამოყენებული ლიტერატურა:**

1. კვლევა „ლიბერალური აკადემია-თბილისი“ 2014 წელი
2. საქსტატი
3. უნდა აიკრძალოს თუ არა უცხოელებზე სასოფლო-სამეურნეო მინების გაყიდვა [europress.ge/2017/05/13](http://europress.ge/2017/05/13)
4. სასოფლო-სამეურნეო მინების 30 30 ათასი ჰექტარი უცხოელებზეა გაყიდული...[geoworld.ge/ge/4473](http://geoworld.ge/ge/4473).
5. საქართველოში მინების უცხოელებზე გაყიდვა კონსტიტუციით აიკრძალება... [imedinews.ge/ge/theme/94/saqartveloshi-mitsis...](http://imedinews.ge/ge/theme/94/saqartveloshi-mitsis...)