

მიწის რეფორმის ასპექტები საქართველოში

ტიტე აროშიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

ASPECTS OF LAND REFORM IN GEORGIA

Tite Aroshidze
PhD student of GTU

RESUME

Freedom of the private sector in the conditions of optimal, efficient and transparent governmental activities is the key principle of economic development.

Georgia has been developing increasingly in the field of agricultural land reform. Georgian government and international donor organisations implemented targeted programmes to implement reforms in all the regions and municipalities. However, in some municipalities reform is still unfinished and unclear.

It is highly important to solve the problem jointly with the involvement of both the state, and the land owners, as well as international donor organisations.

It is important to share best practices especially from post-Soviet union countries. Most of the countries of Eastern Europe managed and carried out land reform perfectly, which allowed land to become a major source of economic income.

For the farmers and agricultural associations, whose main source of income is land, Tax benefits should be provided by the state.

It is necessary to enact penalties, including fines for the confiscation of land, on uncultivated and unused land.

მიწა როგორც ეკონომიკური სტიმულაციის მთავარი წყარო

საკვანძო სიტყვები: მიწის რეფორმა, სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ფერმერული და საბაღე მეურნეობები, მიწის პრივატიზაცია, ეკონომიკური საქმიანობა.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტმა გამოსცა N48-ე დადგენილებით „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“, რომლის საფუძველზე დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო მიწების მასობრივი პრივატიზაცია, რომელიც მოსახლეობის შიშისგან გადარჩენას უფრო ემსახურებოდა, ვიდრე ეკონომიკურ წინსვლას. მთავრობის გამოუცდლობის და მოსახლეობის მხრიდან საკუთრების უფლე-

ბის შესახებ ინფორმაციის არქონის გამო, რეფორმის დროს უგულვებელყოფილი იქნა საკუთრების უფლების ფორმალური აღიარების საკითხი. 1996 წლის მარტში მიღებული „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონით, ოჯახებს რომლებმაც ვერ მიიღეს მიწის ნაკვეთები 1992-95 წლებში, საშუალება მიეცათ უფასოდ მიეღოთ ნაკვეთები ერთი წლის განმავლობაში. მე-20 საუკუნის დასასრულის მიწის რეფორმის შედეგად საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწები 2,5 მილიონ მიწის ნაკვეთად დანაწევრდა, რომელთა უმეტესობა კომერციული წარმოებისთვის სრულიად გამოუსადეგარი გახდა, შესაბამისად რეფორმა დასაწყისშივე განწირული აღმოჩნდა.

ქვეყნის გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარება, განსაკუთრებით კი სოფლის მეურნეობის სფეროს წინსვლის პოტენციალი მიწის რეფორმის გარეშე წარმოუდგენელია.

ეკონომიკური განვითარების მთავარი პრინციპი კერძო სექტორის თავისუფლების უზრუნველყოფაა მთავრობის ოპტიმალური, ეფექტიანი და გამჭვირვალე საქმიანობის პირობებში. ეს გულისხმობს იმგვარი ეკონომიკური დოქტრინის ჩამოყალიბებას, როდესაც კერძო სექტორი თავად იღებს გადაწყვეტილებებს და დაცულია პრინციპი - საკუთრება ხელშეუხებელია, თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობები სინქრონში უნდა იყოს სახელმწიფო რეგულაციებთან.

მიუხედავად მიწის რეფორმის მიმართულებით განხორციელებული სამუშაოს და ასევე დონორების მიერ განხორციელებული სხვადასხვა პროგრამისა, საქართველოს ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში, განსაკუთრებით აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, შეუძლებელია იმის გარკვევა თუ რა მოცულობის მიწა ეკუთვნით კერძო სექტორს, რა მოცულობა, მუნიციპალიტეტს, სადა არის საზღვარი სასოფლო სამეურნეოსა და არასასოფლო სამეურნეო მიწას შორის, რამდენია ამ ნაკვეთების ჯამური ფართობი და რაოდენობა.

მართალია, საქართველოში მეტ-ნაკლებად მიმდინარეობს ფერმერული და საბაღე მეურნეობების ჩამოყალიბების პროცესი, რაც განაპირობა ბოლო 5 წლის განმავლობაში საქართველოს და ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის მიერ განხორციელებულმა მიზნობრივმა პროგრამებმა, განსაკუთრებით მევენახეობისა და მრავალწლოვანი ნარგავების მიმართულებითა და უცხოელი და ქართველი

ინვესტორების მიერ მიწების შესყიდვის გზით, დღეს არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების დაცულობის ხარისხი სასურველზე გაცილებით დაბალია. ეს ზრდის ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებულ გაურკვევლობის ხარისხს და ქმნის ექსპროპრიაციის რისკს, თუნდაც ამჟამად ეს რისკი უკიდურესად დაბალი იყოს.

ანალიზის შედეგად ძირითადად გამოკვეთილია 4 ძირითადი დონის გადანყვეტილების მიღება, რის საშუალებითაც დაიძლევა პრობლემა და მივიღებთ სრულყოფილ რეფორმას და მიწა გადაიქცევა ეკონომიკური შემოსავლის უმთავრეს წყაროდ:

1. **ეროვნულ დონეზე** მთავრობა პასუხისმგებელია შეიმუშავოს მიწის რესურსების მართვის საბაზო პოლიტიკა, რომელიც იწყებს და წარმართავს გადანყვეტილების მიღების პროცესს, იგი ქმნის რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე მიწის ეფექტური მართვის საწყისს წინაპირობებს. ამ შემთხვევაში, მთავრობის ყველაზე მნიშვნელოვან ამოცანად ითვლება ეფექტური საბაზისო კანონმდებლობის მიღება; სხვა სექტორებსა და რეგიონებს (განსაკუთრებით სასაზღვრო რეგიონებს) შორის კოორდინაცია; რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე ეროვნული სახელმძღვანელო ნორმების და პრინციპების შესრულებაზე ზედამხედველობა; ასევე, პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირება.

2. **რეგიონულ დონეზე** მთავარ ამოცანად ტერიტორიალურ-სივრცითი მოწყობის საერთო რეგიონული სტრატეგიის შემუშავება და კოორდინაციაა, რომელიც 15-20 წელზე უნდა იყოს გათვლილი. სამუშაო პროცესი რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დაინტერესებული მხარეების ინტენსიური ჩართულობით უნდა წარიმართოს. რეგიონული ადმინისტრაცია ვალდებულია აგრეთვე ინფორმაციული დახმარება გაუწიოს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ეროვნული და რეგიონული პრიორიტეტების, დაცული ტერიტორიების, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მასშტაბური დაგეგმვისა და განხორციელების შესაძლებლობების და მათი ეკოლოგიური შეფასებების, დაგეგმილი რეგიონული მნიშვნელობის გეგმებისა და პროექტების შესახებ, ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა დაეხმაროს აგრეთვე, დაგეგმარების ინსტრუმენტების შემუშავებაში.

3. **ადგილობრივ დონეზე** ტერიტორიალურ-სივრცითი მოწყობა ეფუძნება ეროვნულ და რეგიონულ დონეებზე შემუშავებულ სტრატეგიას. ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა მოამზადონ ტერიტორიულ დაგეგმვასთან და პრიორიტეტულ მიმართულებებთან დაკავშირებული დოკუმენტები; ასევე, უნდა მოახდინოს მჭიდრო კოორდინაცია მეზობელ

ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, უზრუნველყოს მოსახლეობის ჩართულობა მათთან ინტენსიური საჯარო კონსულტაციებით და დისკუსიებით; იგი აგრეთვე პასუხისმგებელია სტრატეგიის და კონკრეტული კანონმდებლობის შესრულებაზე მონიტორინგის წარმოებაზე. ადგილობრივ დონეზე შესრულებულ სამუშაოებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მომხმარებელთან უშუალოდ შემხებლობის გამო

უცხოური გამოცდილება

მიწის პრივატიზაცია და რეფორმა ევროპის ქვეყნებიდან მეტ ნაკლებად თითქმის ყველამ მოახერხა, ეს ქვეყნები შეიძლება დაიყოს სამ კატეგორიად:

1. ქვეყნები, სადაც საკუთრების უფლებები აღუდგინეს იმ მოსახლეობას, რომელთა მიწა არ იყო ექსპროპრიირებული. მათ საკუთრებაში გადასცეს აგრეთვე მიწის პატარა ნაკვეთები, რომელსაც ამუშავებდნენ, მაგრამ სახელმწიფოს მფლობელობაში იყო (ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია) მაგ. ჩეხეთის რესპუბლიკაში კომუნისტური მმართველობის ეპოქაში მფლობელებისთვის ყველა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა არ ჩამოურთმევიათ. სოფლის მეურნეობის კოლექტივიზაციის პროცესისას (1948 წ.) მიწის ინდივიდუალური საკუთრება ზოგადად არ გაუქმებულა, მაგრამ სარგებლობის უფლება სახელმწიფოს და კოოპერატიული მეურნეობების ხელში გადავიდა. ბევრმა მეპატრონემ ამ რეჟიმს ვერ გაუძლო და საკუთარი სასოფლოსამეურნეო მიწა სახელმწიფოს გადასცა. 1998 წელს გატარებულ მიწის რეფორმისას პრიორიტეტი არა მიწის საკუთრებაში გადაცემა, არამედ ყოფილი მფლობელებისთვის საკუთრების უფლების აღდგენა გახდა, რომელიც მიწის ფონდის სააგენტოს მეტაურობით განხორციელდა.

2. ქვეყნები, რომლებმაც კომპენსაცია გადაუხადეს ყოფილ მფლობელებს და უფასოდ ან გარკვეული ანაზღაურების ფასად მიწები იმ ფერმერებს გადასცეს, რომლებიც ამ მიწით სარგებლობდნენ (უნგრეთი) მაგ. უნგრეთში პოსტკომუნისტური მიწის რეფორმამ მიწის ყოფილ მესაკუთრეებს არა რეგისტრაცია, არამედ კომპენსაციის სახით თანხის მიღება შესთავაზა. 1991-1997 წლებში მიღებული კანონი კომპენსაციების გაცემის შესახებ, ითვალისწინებდა საკომპენსაციო ობლიგაციები გადაეცა ყველა იმ პირისთვის, რომელთაც საბჭოთა წლებში უძრავი ქონება (მათ შორის, მიწა) ჩამოართვეს. 6 12 ივნისი, 2020 GPRC N 03/11 ობლიგაციებით გამოყენება შესაძლებელი იყო საწარმოო კოოპერატივების და საბჭოთა მეურნეობების მიწების აუქციონზე შესაძენად. აუქციონზე გავიდა მიწების

ერთი მესამედი, მეორე მესამედი საკუთრებაში გადაეცა კოოპერატივის მოქმედ და პენსიონერ ნევრებს და ბოლო მესამედი, გადანაწილდა კოოპერატივის წევრებზე, რომლებიც ადრე არ ფლობდნენ მიწას. კომპენსაციის პროცესი, რომელსაც შედეგად ქვეყანაში არსებული 90% მიწის ფიზიკურად იდენტიფიცირება მოჰყვა, 1997 წლისთვის დასრულდა.

3. ქვეყნები, რომლებმაც მიწები დაუბრუნეს მხოლოდ ყოფილ მფლობელებს (ესტონეთი, ლატვია, ლიეტუვა, რუმინეთი, ბულგარეთი) მაგ. ლატვიამ მიწის საკუთრების უფლება ძველი მიწის საზღვრების საფუძველზე აღადგინა. აღდგენის პროცესის საფუძველი გახდა საკადასტრო რუკები და მიწის ნიგნების ჩანაწერები (საკომლო ნიგნები), რომლითაც ქვეყანა 1924- 1940 წლებში სარგებლობდა. გარდამავალი პროცესი ორ ეტაპად წარიმართა და საბოლოოდ 2001 წელს დასრულდა. მიწა დაუბრუნეს მხოლოდ ეთნიკურ ლატვიელებს, არაეთნიკურ მოსახლეობას, რომლებიც დიდი ხნის განმავლობაში ცხოვრობდნენ ქვეყანაში, მხოლოდ საკუთარი სახლების და ბინების ფლობის უფლება მიენიჭათ.

დასკვნა

მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩართულობასთან ერთად, მაქსიმალურად იქნას მოსახლეობის (ფერმერების) ინტერესები დაცული, ამასთანავე საერთაშორისო გამოცდილი (აღნიშნულ სფეროში) დონორთა და ექსპერტთა ჩართულობა იქნას უზრუნველყოფილი.

ჩამოყალიბდეს არსებული ეკონომიკური სიტუაციიდან გამომდინარე ის რეალური კრიტერიუმები, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელი იქნება მიწის რეფორმის გატარება.

მიეცეს საგადასახადო მაქსიმალური შეღავათები ფერმერებს და სასოფლო სამეურნეო გაერთიანებებს, რომელთა შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს მიწა.

დანესდეს საჯარიმო სანქციები, მათ შორის მკაცრი, როგორიცაა ფულადი სახის ჯარიმა, მიწის ჩამორთმევა, დაუმუშავებელ და გამოუყენებელ მიწაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი „მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა“;
2. მიწის რეესტრის კანონმდებლობა ევროკავშირის ქვეყნებში (კვლევა) https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-pl-en.do?member=1
3. უკრაინის მიწის კოდექსი <http://pravoved.in.ua/section-kodeks/78-zku/281-glava05.html>
4. რეგიონული და ურბანული განვითარება პოლონეთში (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის გვერდი (OECD) <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Poland.pdf>
5. სივრცითი განვითარების პოლიტიკა ჩეხეთში (ჩეხეთის რეგიონული განვითარების სამინისტრო) <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-plany-vani-a-stavebni-rad/politika-uzemniho-rozvojeaktualizace-1-2015/publikace-apur-cr-2015-en.pdf>
6. საჯარო რეესტრის ვებ გვერდი https://napr.gov.ge/chart?fbclid=IwAR04CZWW-pRskvXdFR6oEs2GAxqmSO1HM_YjzCKKA1sooY8zOU-WIn5hZ0gs
7. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე - მიწის მდგრადი მართვისა და მინათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს დებულება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/47483-88?publication=0>
8. https://isetpi.ge/images/Projects_of_APRC/Policy_Paper_Agricultural_Land_Registration_Reform_in_Georgia_GEO.pdf