

**მიწის მართვის პოლიტიკის რეგიონული
ასპექტები და თვითმმართველობის
შესაძლებლობები**

DOI.org/10.36962/104/3-5/20210179

პაატა კოლუაშვილი
სტუ-ს პროფესორი

გოჩა ცოფურაშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

მდგრადი ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს მიწის მართვის გონივრული პოლიტიკა, რომელიც თავის მხრივ, კომპლექსურია და ატარებს სოციალურ-დემოგრაფიული პრობლემების ხასიათს. კოვიდ-19 პანდემიამ მსოფლიოს წინაშე სრული სიმძაფრით წამოჭრა თვითკმარი სოფლის მეურნეობის განვითარების მნიშვნელობა და სასურსათო უსაფრთხოება გახდა თანამედროვე გამოწვევებს შორის უპირველესი, ხოლო მიწამ როგორც ეკონომიკის სივრცობრივმა ბაზისმა განსაკუთრებული ადგილი დაიკავა. ქვეყანაში 2020 წლიდან ამოქმედებული ახალი საკანონმდებლო ნორმები და წესები ითხოვს აქტიურ მოქმედებებს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან. გაეროს მიერ ჩატარებულ კვლევებში და რეკომენდაციებში ხაზგასმულია კომპლექსურად, მულტისექტორულად თანამშრომლობის მნიშვნელობა და გამოყოფილია სამივე დონის (ცენტრი, რეგიონი, თვითმმართველობა) უფლება-პასუხისმგებლობა, სადაც უნდა გამოირიცხოს დუბლირების ელემენტები და მოქმედება მოვიდეს სრულ კოორდინაციაში. მთავარი სტრატეგიული ხედვის ღერძი ცენტრალური ხელისუფლებას, მისი თანამშრომლობა და რეგიონული ფაქტორის გააქტიურება მაკოორდინირებელი, მაკონცენტრირებელი ფუნქციების მინიჭების კუთხით უაღრესად საინტერესოა, რაც უპირობოდ გამოიხატება საქმის

ოპერატიულობის და მოქნილობის თვალსაზრისით. დროში და სივრცეში განერილი მოქმედება ბევრად უფრო ეფექტურია, ვიდრე თვითდინებაზე და თვითრეგულაციაზე მიშვებული პროცესი. მიწის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია ერატიულად და ფუნქციონალურად სწორად გამოვკვეთოდ თემაში კანონით განსაზღვრულ უფლებებზე შემსრულებელთა პასუხისმგებლობა და ვალდებულებები. ნაშრომში მოხაზულია თანამშრომლობის და კოორდინაციის პრინციპები, თუმცა ამავდროულად ხაზგასმულია თვითმართველობის ექსკლუზიური, კანონით მინიჭებული ფუნქციების შესრულების მნიშვნელობა ქვეყანაში სოფლის-მეურნეობის სავარგულების მიზნობრივად და ეფექტურად გამოყენების კუთხით.

თანამედროვე პირობებში მიწაზე საბაზრო ღირებულების დადგენა, დიფერენცირებული გადასახადების შემოღება და ხარისხობრივი კლასიფიკაციის შექმნა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. ამ საკითხების გადასაწყვეტად არის წარმოდგენილი სამოქმედო პროგრამული მოდელი ბოლნისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, რომელიც ეფუძნება მდგრადი განვითარების, ეკონომიკური ოპტიმიზაციის და რაციონალიზმის პრინციპებს, შესაბამისად ზუსტად და ობიექტურად ასახავს რეალურ მდგომარეობას. ნიშანდობლივია, რომ მიწაზე საბაზრო ღირებულების დადგენის მექანიზმებს ქმნიდეს სისტემა და არა ჰაერზე მოტანილი ექსპერტული დასკვნა, რომლის არამართებული მაგალითები საკმაოდ დაგროვდა ქვეყანაში. ნაშრომში შემოთავაზებული მიდგომები და სამოქმედო მოდელი ითხოვს მეცნიერული აზრის და თანამედროვე ინოვაციური სისტემების დანერგვას, ერთი მხრივ, ხარისხობრივი მდგომარეობის შეფასების კუთხით, ხოლო, მეორე მხრივ, ობიექტური დიფერენცირებული გადასახადის თვალსაზრისით, რადგან რეალური სურათის ზუსტი განსაზღვრება საფუძველია გამართული სისტემურ-სტრუქტურული რეფორმირების, რომელიც დარგს უპირობოდ დღესაც სჭირდება.

საკვანძო სიტყვები: მიწის მართვის პოლიტიკა, საბაზრო ფასი, ადგილობრივი მმართველობა, სასოფლო-სამეურნეო, მიწის ბალანსი, ნიადაგი, ოპტიმიზაცია.

შესავალი

უკანასკნელი ოცდაათი წლის განმავლობაში საქართველო მუდმივ ძიებაშია და ვერ ადგენს სად გადის ზღვარი მიწის მართვის საკითხებში თავისუფლებასა და ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ კონტროლს შორის, პერიოდულ ფრაგმენტული რეფორმას ახორციელებს ხან ცენტრალური ხელისუფლების ინიციატივით თვითმმართველობის ჩართულობით და პასუხისმგებლობით, ხან მათი იგნორით და მკაცრად ცენტრალიზებული პრინციპით, ამას ემატება დაუსაბუთებელი ლიბერალური მიდგომები, პერიოდული უკონტროლობა და მოქმედებაში სრული ინერცია, მონაცემთა ბაზების აღრევა, უნიკალური ნიადაგობრივი კვლევების განადგურება, სახელმწიფო მიწის ბალანსის არ შედგენა და შედეგი -- დღემდე გაურკვეველი დაუზუსტებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდის მონაცემები და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ მართული სასოფლო-სამეურნეო მიწის გასხვისება-გაიჯარების გაუგონრად არაეფექტური მოამედებები. სპეციალისტების საერთო აზრით ამ თვალსაზრისით გაუაზრებელმა მოქმედებებმა მიგვიყვანა უმძიმეს ვითარებამდე, სადაც სრულიად დაკარგულია კონტროლი პროცესების ეფექტურად მართვაზე. ამ „აღიარებული ქაოსის“ შემდეგ კანონის ფარგლებში შეიქმნა და 2020 წლიდან ამოქმედდა სსიპ-მიწის მდგრადი მართვის და მინათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტო შთამბეჭდავი ფუნქციებით და უფლებამოსილებით:

-- მიწის რესურსების ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნა, მუდმივ რეჟიმში სტატისტიკის წარმოება და ბალანსის შედგენა; მიწის რესურსების რაციონალური და მიზნობრივი გამოყენების პროგრამებში მონაწილეობა, შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება და მათი განხორციელების პროცესზე მონიტორინგი; სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და მისი განხორციელება; მიწის მიზნობრივი დანიშნულების და სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის განსაზღვრა და მათი ცვლილებების შესახებ გადანყვე-

ტილების მიღება; გაუდაბნოების წინააღმდეგ საქმიანობის დაგეგმვაში მონაწილეობის მიღება და მისი განხორციელება; ნიადაგების ეროზიის და დეგრადაციის საწინააღმდეგო, ასევე ნაყოფიერების აღდგენის და შენარჩუნების ღონისძიებათა დაგეგმვაში მონაწილეობის მიღება და განხორციელება; ნიადაგის ნაყოფიერი ფენის მოხსნის, შენახვის და გამოყენების პირობების განსაზღვრაში მონაწილეობის მიღება და მონიტორინგი; ქარსაფარი ზოლის მართვასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებში მონაწილეობის მიღება და განხორციელება; მიწათსარგებლობასთან დაკავშირებული თემატურ რუკების მომზადება; სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების დადგენაში მონაწილეობის მიღება;

მინის მართვის პოლიტიკა

მინის მართვის სახელმწიფო პოლიტიკა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია დიდი ეროვნული განვითარების პოლიტიკის და ემსახურება ისეთი მიზნების განხორციელებას, როგორიცაა ეკონომიკური განვითარება, სოციალური სამართლიანობა, პოლიტიკური სტაბილურობა. იგი ეხება ყველა ტიპის უსაფრთოებას, დაწყებული სახელმწიფოს და დამთავრებული სასურსათო უსაფრთოებით. მიწასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრა შესაძლებელია მხოლოდ ინტეგრირებული, სისტემური და კომპლექსური მიდგომით. მინის საკითხები დაკავშირებულია დემოგრაფიულ ცვლილებებთან და მიგრაციასთან, მინის ურთიერთობათა მოუწესრიგებლობა ქმნის სოფლის მეურნეობაში არაეფექტურობის, ჩამორჩენილობის და სიღატაკის სინდრომს. მინის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებები შეიძლება დავყოთ სამ ნაწილად:

1. მართვის და განკარგვის სახელმწიფო რეგულაციები და ნესები;
2. საკუთრების უფლების განსაზღვრა და მისი დაცვის სისტემები;
3. მიწათმოქმედების მდგრადი და შეუქცევადი განვითარების პროგრამები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს სოფლის

მეურნეობაში ეკონომიკური ზრდა;

მსოფლიოს ნებისმიერ ქვეყანაში მიწის მართვის სტრატეგიას სახელმწიფო ეროვნული პოლიტიკის საფუძველზე ახორციელებს, რომელიც განსაზღვრავს მიზნებს და ამოცანებს, მოქმედების ფორმებს, გზებს და საშუალებებს, ასევე უზრუნველყოფს კონტროლი შედეგის დროში და ხარისხში შესრულების თვალსაზრისით. პროცესი ზედმინევენით სპეციფიკურია და არ არსებობს გამზადებული პროგრამული მოდელის ან მოქმედების მზა რეცეპტურა. ყველა ქვეყანას უწევს მძიმე რუტინის გავლა და ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სისტემა არ არის თვითრეგულირებადი და საბაზრო მექანიზმების „ფარული ხელით“ აწყობადი. იგი მოითხოვს საქმის ზედმინევენით კარგად ცოდნას და პრაქტიკულ გამოცდილებას, შემთხვევითი ადამიანების მიერ მართული პროცესი საქმეში განსაკუთრებით საშიშია. მიწის ეფექტური პოლიტიკის შემუშავების მზარდი ინტერესი დაკავშირებულია ეფექტური მმართველობის ხელშეწყობასთან, დემოკრატიული ინსტიტუტების გამართულ ფუნქციონირებასთან და გრძელვადიან პერსპექტიულ განვითარებასთან ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე, იერარქიულ და უფლებრივ დეცენტრალიზაციასთან, ამასთანავე თანამედროვე ტექნიკურ-ტექნოლოგიური მიღწევების როლი უდავოდ გაიზარდა. განსხვავებული გარემოებების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია ელექტრონული სისტემების შეტყობინების პროგრამები და მართვის სხვა თანამედროვე მეთოდების დანერგვა. მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მიწის მართვის პოლიტიკა ფუნქციონალურად საკმაოდ გაფართოებული და მულტისექტორულად მრავალმხრივი სისტემისგან შედგება. ამ ფაქტორმა არა თუ შემაფერხებელი, არამედ პირიქით მასტიმულირებელი ეფექტი შეიძინა მართვაში, რომელიც ასევე ხარჯების ეფექტურად განკარგვის და გადაწყვეტილებების ოპერატიულად მიღების უზრუნველსაყოფად აქტიურად იყენებს ვერტიკალური და ჰორიზონტალური, ცენტრალური და დეცენტრალიზებული მართვის ოპტიმიზირებულ მიდგომებს.

ჩვენს ქვეყანაში შექმნილი მდგომარეობა შემამოფოთებელი

და დასაფიქრებელია, რადგან დაშვებულია მრავალი შეცდომა, დაკარგულია დრო, უგულვებელყოფილია და განადგურებულია უნიკალური კვლევები, რთულად იძებნება მასალები კადასტრების, ნიადაგების მდგომარეობის შეფასების და ქარსაფარი ზოლების შესახებ, რაც ქმნის დამატებით პრობლემებს. საყოველთაოდ ცნობილი ჭეშმარიტებაა, რომ მიწის პოლიტიკას ქვეყნები ქმნიან ეროვნული ინტერესების გაძლიერების, ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და სხვა ურთიერთობების ეფექტურად რეგულირებისთვის. მიწის პოლიტიკა ეფუძნება პრობლემების იდენტიფიცირებას და ფორმულირებას, განხორციელების უპირატესობების და რისკების გათვალისწინებას, მიწის ბაზრის მაჩვენებლების განსაზღვრას, საინფორმაციო და პროგნოზირების სისტემის ტენდენციების უზრუნველყოფას, შესაბამისად ყველა ძირითადი საკითხი კონცენტრირდება რეფორმატორულ მიდგომებში და ვაყალიბებთ მიწის მართვის და განკარგვის ერთიან რეგულირებად სახელმწიფო სისტემას. ადგილობრივ დონის მნიშვნელობის განსაზღვრა და შესაძლებლობები წარმოადგენს ჩვენი კვლევის საინტერესო ელემენტს აღნიშნულ საკითხში, შესაბამისად თუ გავეცნობით საერთაშორისო დონის ექსპერტების და მეცნიერების მოსაზრებებს მივალთ დასკვნამდე, რომ რეგიონული და თვითმართვებულის დონის ხელისუფლებების უფლებები და შესაძლებლობები არსებითია. მიწის პოლიტიკის დეცენტრალიზაცია ეფექტურ პირობებს ქმნის მართვის პროცესში. პრობლემების სფეროების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასების მოქნილი სისტემის ჩამოყალიბება ადგილებზე უმნიშვნელოვანესი პოზიციაა საქმეში. მსოფლიო გამოცდილებაში არის მთელი რიგი სადაო საკითხების ცენტრსა და რეგიონს შორის, რომელიც უნდა გადაწყდეს სუბსიდიარობის პრინციპით, სადაც უნდა გამოირიცხოს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა და ჩამოყალიბდეს პასუხისმგებლობის გამართული მექანიზმი.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებულ რეკომენდაციებში საინტერესოადაა ასახული მიწის პოლიტიკის მართვაში დუბლირების პრობლემის იდენტიფიცირების

და თავიდან აცილების მექანიზმები. ამ თვალსაზრისით ნიშანდობლივია მმართველობის სამი დონის ფუნქციების გამოკვეთა:

1. სახელმწიფო მმართველობის ეროვნული დონე, რომლის მთავარი ფუნქციაა მინის რესურსების მართვის ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და ეფექტური საბაზო კანონმდებლობის ჩამოყალიბებაა, ასევე მნიშვნელოვანია სხვა სექტორებსა და რეგიონებს შორის კოორდინაცია, ფუნქციონალური ზედამხედველობა, ასევე პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირება;

2. მმართველობის რეგიონული დონე პასუხისმგებელი ხდება ტერიტორიულ-სივრცითი მონაცემების გრძელვადიან პროგრამაზე. შემუშავებული სტრატეგია უნდა ეფუძნებოდეს რეგიონული და ადგილობრივი ინტერესების შეთანხმებულ პრიორიტეტებს, რომელიც 15-25 წელზე უნდა იყოს გათვლილი და ითვალისწინებდეს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს როგორიცაა: ეკონომიკის სექტორული, ინფრასტრუქტურული, გარემოსდაცვითი, დემოგრაფიული . ვალდებულებაში შედის ასევე ქმედითი დახმარება ადგილობრივ დონეს, როგორც პროექტების დაგეგმარების, ასევე ინფორმაციული უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

3. ადგილობრივი დონის მთავარი ფუნქციონალური მახასიათებელი მომხმარებელთან უშუალო კონტაქტი და სერვისის მიმზიდველობის უზრუნველყოფაა. ტერიტორიულ-სივრცითი მონაცემთა ეფუძნება ცენტრისა და რეგიონის დონეზე შემუშავებულ სტრატეგიულ პრინციპებს, ამასთანავე პრიორიტეტების განსაზღვრაში და მოქმედების მექანიზმების სრულყოფაში, ასევე შეფასების და გადასახადების დადგენის ნაწილში მას აქვს ექსკლუზიური უფლებები. რაც ჩვენი კვლევის თემაა და გამართული, მოქნილი სისტემის ჩამოყალიბება ვფიქრობთ არსებულ ვითარებაში გადაუდებელი საჭიროება.

ჩვენს ქვეყანაში განხორციელებულ რეფორმებს უკანასკნელი 30 წლის განმავლობაში ჰქონდა ქაოტური ხასიათი და ვერ იქნა აცილებული თავიდან ისეთი ტიპის პრობლემატური გა-

დანყვეტილებები, რომლებიც დღესაც დაუძლეველია, თუმცა უნდა ვაღიაროდ, რომ ვერც პოსტკომუნისტური ეპოქის ქვეყნების უმეტესობა გადაურჩა შეცდომებს, თუმცა მათ უკვე დიდი ხანია შექმნეს პრობლემის დაძლევის მართვის მექანიზმები, შესაბამისად ინტერესმოკლებული არაა განვიხილოთ რამოდენიმე ევროპული ქვეყნის მაგალითი. მათ შორის გამორჩეულად წარმატებული ქვეყანა არის პოლონეთი, სადაც მოხერხდა ეკონომიკის მტკიცე ენული, თუმცა სწრაფი და ეფექტური რეფორმირება რამაც ის გახდა აგრარული სფეროს მზარდი მწარმოებელი. მნიშვნელოვანია მისი მაგალითის განხილვა, სადაც მმართველობის დონეების (ოთხი დონე) განსაზღვრიდან მოყოლებული ყველა უწყებას აქვს ექსკლუზიური ფუნქციებიც და პასუხისმგებლობაც, ამასთანავე საინტერესოდ კოორდინირებულია მათი თანამშრომლობა და განსაზღვრულია აღსრულების პრინციპები.

მმართველობის ეროვნული დონე--სივრცითი განვითარების სახელმწიფო კონცეფცია, რომელიც ასევე მთავარი დოკუმენტია მიწათმონყობის და მიწათსარგებლობის თვალსაზრისით.

რეგიონული დონე -- შედარებით მოკრძალებულია ფუნქციებში და ძირითადად მაკოორდინირებელი როლთ შემოიფარგლება, რომელიც სივრცითი მონყობის რეგიონულ ასპექტებს შეეხება.

თვითმმართველობის მეორე და პირველი დონე - მიწათმონყობის ყველა ძირითადი დეტალის და ნიუანსის მთავარი აქტორია. სივრცითი კვლევა, ნიადაგების მდგომარეობის შესწავლა, განვითარების სივრცითი დაგეგმვა, ზონირების დოკუმენტის შექმნა და მისი განვითარების კონცეპტუალური ხედვის ჩამოყალიბება, გადასახადების განსაზღვრა და ა.შ. მიწის რეესტრის მუშაობა რეგულირდება კანონით „ მიწის რეგისტრაციის და იპოთეკის “ შესახებ, სადაც მთავარი ფუნქცია ქონების განსაზღვრა, დეტალები მეპატრონის შესახებ და იპოთეკურ-ლირებულებითი სპეციფიკა ყველა დაინტერესებული პირისთვის საჯარო და უფასოა. 2010 წლიდან პოლონეთი გადასულია სრულიად ელექტრონულ სისტემაზე.

უდავოდ საინტერესო მაგალითია ჩეხეთი, რომელიც სამ დო-

ნიანი მმართველობით და ფუნქციონალური დიფერენცირებით საკმაოდ კარგად ართმევს თავს პრობლემას. თუმცა დეცენტრალიზაციის ელემენტები აქ ნაკლებად გვხვდება და ძირითად ფუნქციას კისრულობს მთავრობა, რომელიც ამავდროულად პასუხისმგებელია სრულ სამოქმედო ვერტიკალზე და შესაბამისად შედეგზე. ცენტრალური ხელისუფლების რეგიონული ოფისები აქტიურად ამუშავებენ სივრცითი განვითარების კონცეპტუალურ პროგრამებს, გასცემენ ნებართვებს და ცნობებს, თუმცა ამ ერთი შეხედვით მკაცრად ცენტრალიზებულ სისტემაშიც ადგილობრივი დონის ექსკლუზიური უფლებები დაცულია და მისი მონაწილეობა საკუთარი ტერიტორიის განვითარების და სოფლის მეურნეობის სავარგულების ექსპლუატაციის საკმაოდ მაღალია. მიწის მართვის და განკარგვის საკითხებში ყველა ქვეყანას აქვს თავისი სპეციფიკა, შესაბამისად წარმოუდგენელია რომელიმე სამოქმედო ჩარჩო მოდელის კოპირება, თუმცა გამოცდილების გაზიარების თვალსაზრისით პრობლემების და წარმატებების იდენტიფიცირება ჩვენს პირობებში უმნიშვნელოვანესი საქმეა. მიწის მენეჯმენტი ძირითად კონცეფციად შეგვიძლია განვიხილოთ მიწის მართვის პარადიგმა, რომელიც თავის მხრივ სამ კომპონენტს მოიცავს:

მიწის პოლიტიკას, რომელიც ეროვნული პოლიტიკის ნაწილია და აერთიანებს ისეთ მიზნებს როგორიცაა პოლიტიკური სტაბილურობა, სოციალური სამართლიანობა, ეკონომიკური განვითარება, ასევე მოიცავს უსაფრთხოების და ბაზრების ეფექტურობის საკითხებს, გარემოსდაცვით და მიწების გამოყენების ეფექტურობის თემებს, გადასახადებს, იჯარებს და ა.შ.

მიწის საკითხების მოგვარების გარეშე შეუძლებელია აგრარულ პოლიტიკაში შევძლოთ სწრაფი და ეფექტური წინსვლა. უზარმაზარი სამართლებრივი ვაკუუმი, რომელიც ნებით თუ უნებლიედ დაგროვდა ბოლო წლების მანძილზე შეუძლია მოაგვაროს „მიწის კოდექსის“ მიღებამ. რომელიც პოლიტიკას მისცემს სისტემურ, კომპლექსურ და მდგრად ხასიათს. სისტემატიზირებული საკანონმდებლო ნორმები კი თავის მხრივ უზრუნველყოფენ:

- მიწის კანონმდებლობაში არსებული ყველა წინააღმდეგობრივი იურიდიული ნორმა და წესი მოექცევა ერთიან სისტემაში, შესაბამისად დაძლეულ იქნება ასევე ვაკუუმი საკანონმდებლო სრულყოფილების თვალსაზრისით; კონკრეტულ ვადებში მონესრიგდება მიწის რეგისტრაცია და აღრიცხვიანოვა; განხორციელდება მიწათმოწყობა, საკადასტრო აღრიცხვა და დადგინდება მისი ხარისხობრივი მახასიათებლები; გაიზრდება მიწის კაპიტალიზაციის საშუალებები და საფუძველი ჩაეყრება მიწის ბაზრის ფორმირებას ქვეყანაში; შეიქმნება წინაპირობა საინვესტიციო მიმზიდველობისათვის; ფერმერებისთვის უფრო მეტად ხელმისაწვდომი გახდება ფინანსური და პროგრამული სერვისების მიღება; გაჩნდება ბონიტეტის მიხედვით დაბეგვრის საშუალება რაც გაზრდის საგადასახადო და საიჯარო შემოსავლებს ; თვითმმართველობას გაუჩნდება დამატებითი სტიმული და საქმიანი ბერკეტები უკეთ გამოიყენოს მიწის რესურსი;

ზემოდხსენებული სამთავრობო გადაწყვეტილებით შექმნილი სააგენტო არ ტოვებს განცდას ფუნქციონალურად სრულფასოვანი სტრუქტურის მოქმედების, უფრო მეტიც ნელინადზე მეტია შექმნილი და მისი საქმიანი აქტიურობა არსად სჩანს. გამოკვეთილი ორი ფუნქცია მიწის რეგისტრაცია (ევოლუციურ, დუნე რეჟიმში) და უცხოელებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის არ მიყიდვა. ეს რა თქმა უნდა არაა ის მრავალგანზომილებიანი, კომპლექსური საკითხების ნუსხა, რომელიც „მიწის კოდექსი“ უნდა ემართა. წლების განმავლობაში საინვესტიციო პოლიტიკა მიბმული იყო უცხოელებისთვის მიწის მიყიდვის ფაქტორზე და მათ მიერ განხორციელებულ პროექტებზე (თუმცა უმეტეს შემთხვევებში ინვესტიცია მხოლოდ შეძენით მთავრდებოდა), შესაბამისად ერთი სისტემის ჩაკეტვა უნდა გიბიძგებდეს ახლის, მისი საპირწონე აქტიურობის შექმნას და არა ევოლუციური ინერციის პოზიციაში ყოფნას. აქედან გამომდინარე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებს მათი კომპეტენციის ფარგლებში შეუძლიათ დაგეგმონ და განახორციელონ მიზნობრივი პროგრამები მიწის რეგისტრაციის, ექსპლუატაციის და ბაზრის ფორმირების კუთხით. ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითად შეგვიძლია განვიხი-

ლოთ ქვემო ქართლის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2014-2021 წელი, სადაც არასისტემატიზირებული, გაფანტული ფრაგმენტული სხვადასხვა უწყებების აქტიურობა ქმნის ხშირ შემთხვევაში სრულიად არაფრისმომცემ დანახარჯებს და ასეთ მოცემულობაშიც კი სადაც არ კეთდება საქმიანობის ხარისხობრივი შეფასება შედეგი მკვეთრად უარყოფითია. რეგიონების სოფლის მეურნეობის სპეციფიკიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია ისეთი მიმართულებების კვლევა და პროგრამული უზრუნველყოფ, როგორებიცაა: ნიადაგების ტიპების შესწავლა; ნიადაგების ნაყოფიერების განსაზღვრის მეთოდის დანერგვა; დეგრადირებული ნიადაგების შესწავლა და სარეაბილიტაციო ღონისძიებები; თესლბრუნვის მნიშვნელობა და ხელშემწყობი ღონისძიებები; ნიადაგის საველე ტესტ-ანალიზის მეთოდების დანერგვა; ნიადაგის დამლაშების პრობლემების იდენტიფიცირება; ნიადაგის ეროზიის საწინააღმდეგო ღონისძიებები და მისი ეფექტური მართვა; ეროზიისგან დაცვის აგროტექნიკური პროგრამული ღონისძიებები; ქარსაფარი ზოლები და მათი მნიშვნელობა; პესტიციდების და ქიმიური სასუქების არასწორი მართვის შედეგების თავიდან აცილების მექანიზმები; საძოვრების მდგრადი მართვის პროგრამები; შეთესვა-სიდერაციის მნიშვნელობა თანამედროვე პირობებში;

ეს არასრული ჩამონათვალია თემებისა, რაზეც ადგილებზე საჭიროა განსაკუთრებული ყურადღება და შესაძლებლობების ფარგლებში მიზნობრივი პროგრამების განხორციელება შესაბამის ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურებთან ერთად. მიწების რეგისტრაცია უმნიშვნელოვანესი საკითხია, მისი სწრაფად და სრულფასოვნად ჩატარება შესაძლებელია თუ ფუნქციონალური აქტორის როლს მივანიჭებთ თვითმმართველობას, შევქმნით თანმიმდევრულ პროგრამულ მოდელს, სადაც ყველაზე ქვედა რგოლიდან დაწყებული აღრიცხვიანობას დაემატება მიწის ხარისხობრივი კვლევა, რომელსაც შეიმუშავენ პირობითად ორგანო ან გარემოს დაცვის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს უწყება სსფი-„სამეცნიერო ცენტრი“ ან ახლადშექმნილი სააგენტო. ამით ჩვენ დავაბრუნებთ აბსოლუტურად უაზროდ

გაუქმებულ მიწის ხარისხობრივ შეფასების სისტემას და შემოვიტანთ სამართლიან დიფერენცირებულ გადასახადს, რომელიც თავის მხრივ საფუძველი გახდება მიწის რეალური ღირებულების დადგენის და არა ე.წ. საბაზრო ფასის, რომელიც დგინდება გაურკვეველი კრიტერიუმებით და ქმნის საქმიან და ორგანიზაციულ პრობლემებს, ასევე ხშირ შემთხვევებში სერიოზულად აფერხებს ადგილებზე დარგის განვითარებას. წარმოდგენილი სამოქმედო მოდელი ითვალისწინებს პროცესის განვითარების ეტაპებს, სადაც საბოლოო მიზანი მიწის კატეგორიების აღდგენა და მათთვის შესაბამისი მახასიათებლის მინიჭებაა (მწირი, საშუალო, კარგი). რომელ მონაცემებზე დაყრდნობით უნდა მოხდეს კატეგორიის მინიჭება ცენტრალურ ხელისუფლების შესაბამის უწყებებთან კონსულტაციით დადგინდება, თუმცა გთავაზობთ სავარაუდო სამოქმედო მოდელირებულ სქემას:

ა) მიწის ანალიზის მაჩვენებელი, სადაც მოცემული იქნება ნიადაგში აზოტის, ფოსფორის, კალიუმის და სხვა მიკროელემენტების რაოდენობა. (ეს მონაცემი უნდა შეფასდეს შესაბამისი ქულებით, რომელიც იქნება 1 დან 5 მდე).

ბ) ნიადაგის საველე ტესტ-ანალიზი, რომელიც აღწერს ნიადაგის სტრუქტურას, ფესვთა სისტემის განვითარებას, ნიადაგის ტენიანობას, ნიადაგის ჰუმუსუს დაშლის ხარისხს, მოხვნის და გაფხვიერების ხარისხს და ნიადაგის მჟავიანობას. ამ მეთოდს სპეციალისტები ნიჩბის დიაგნოზსაც ეძახიან. (ქულები 1დან 4 მდე)

გ) რწყვის სისტემები და მელიორაციული უზრუნველყოფა, სადაც უნდა გამოიკვეთოს რამოდენიმე პოზიცია: თვითდინებით სარწყავი, პირობითი სარწყავი, მექანიკური სარწყავი და ურწყავი ფართობები. (ქულები 1 დან 3 მდე)

დ) კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც სპეციფიკურ პრობლემებთანაა დაკავშირებული და უპირობოდ გასათვალისწინებელი ხდება. მაგ. მოსახლეობის სიმჭიდროვე, ტერიტორიის ვერტიკალური ზონალობის გათვალისწინება, ნიადაგის დაბინძურება, ინფრასტრუქტურა და სხვა. (ქულები 1 დან 3 მდე)

შეჯამებისას ვადგენთ, რომ 4 -- 7 ქულა მწირია, 8 – 11 ქულა საშუალო, ხოლო 12 – 15 ქულა კარგი.

მესამე ეტაპი გადასახადის დაწესებაა, უკვე ათ წელიწადზე მეტია საქართველოს ყველა რაიონისთვის გაქრა დიფერენცირებული გადასახადის მცნება და იგი გახდა ერთიანი ფიქსირებული, რაც არღვევს სამართლიანობის პრინციპს (მიწები ბოლნისის მუნიციპალიტეტში საბაზრო ღირებულებით მკვეთრად განსხვავებულია და მერყეობს 2000 \$ დან 20000\$ მდე), შესაბამისად ასეთივე განსხვავებულია შემოსავლები და ალოგიკურია ერთნაირი გადასახადის გადახდა მხოლოდ იმის გამო, რომ მუნიციპალიტეტები სრულფასოვნად ვერ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს. ამასთანავე თუ არ არის გარკვეული მისი კატეგორიები ვერასოდეს დავადგენთ რეალურ ფასს და ბაზრის ფორმირების მართებულ პრინციპებს. შესაბამისად თვითმმართველობის ორგანოს ვთავაზობთ შემოთავაზებული მოდელის გამოყენებას და კატეგორიების მინიჭების შემდეგ მოცემულ ვარიანტში მიწის გადასახადი განისაზღვრება: კარგი-120 ლ; საშუალო-75-ლ; მწირი-50 ლ; აღნიშნული მეთოდოლოგია დაგვეხმარება ზონალურად, განვსაზღვროთ მიწის საბაზრო ღირებულება, რადგან დღეს მოქმედი შეფასების სისტემა ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს და ხშირია აბსურდული გადანყვეტილებები ეკონომიკის სამინისტროს ქონების ეროვნული სააგენტოს მხრიდან, რომელსაც ჯიუტად არ უნდა გამოიყენოს საქმიანი თანამშრომლობის შესაძლებლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებთან.

დასკვნა

სოფლის მეურნეობის და სოფლის განვითარების საკითხების მოგვარება და სტრატეგიული მიზნების შესრულება წარმოუდგენელია მიწის მართვის ეფექტური პოლიტიკის განხორციელების გარეშე. ამ მიმართულებით არსებული პრობლემები გამოკვეთილად თვალმისაცემია და მოითხოვს დაუყოვნებლივ სახელმწიფო ჩარევას, ნაშრომის გააზრებისას იკვეთება ორი მნიშვნელოვანი ფუნდამენტური მიმართულება:

1. დარგის განვითარების საწყისი, ფუძემდებლური პრობლემა მიწათსარგებლობის შესახებ მონაცემთა სრულყოფილი ბა-

ზის არარსებობაა, რაც შეუძლებელს ხდის ეფექტური სტრატეგიის შემუშავებას და მართვას;

2. მიწათსარგებლობის განვითარების ხედვის, სტრატეგიის და სახელმწიფო მასტიმულირებელი და მარეგულირებელი პროგრამების არარსებობა;

მიწის გადასახადი და მიწის შეფასება, მიწის ბაზრის ფორმირების უმნიშვნელოვანესი ელემენტებია, შესაბამისად შემოთავაზებული მიდგომების დანერგვა და იმ საშინელი პრივიტივიზმის აღმოფხვრა, რომელიც დღეს გვაქვს სასწრაფო და გადაუდებელი საქმეა. მიწების შეფასება უნდა ხდებოდეს უპირობოდ მხოლოდ მიწების კატეგორიზაციის მეშვეობით და ეს ეხება არა მხოლოდ საძოვარსა და სახნავს შორის განსხვავებას, არამედ თვითონ მათში კატეგორიების გარკვევას შემოთავაზებული ვარიანტით. ჩვენ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ნაწილში ავლნიშნეთ კოგნიტური რუკით კომპლექსურად თანამშრომლობის შეუქცევადი ხასიათი, თუმცა რგოლებში კარგად სჩანს ექსკლუზიური ფუნქციების ნაწილიც, სწორედ ასეთია თემა გადასახადების დანესების კუთხით, რომელიც ძვირფას მასალას ამზადებს რეალური საბაზრო ღირებულების დადგენისათვის.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მიწის რესურსების მართვა. საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი. GPRC თვალსაზრისი N 03.11 2020 წელი;

2. მიწის გონივრული მმართველობა მდგრადი განვითარებისთვის. მწვანე ალტერნატივა. თბილისი 2015 წელი;

3. საქართველოს კანონი - მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ თბილისი 25 ივნისი 2019 წელი;

4. მიწის რესურსების მართვა . ტურაბელიძე ნ. ბერიძე ნ. სახელმძღვანელო თბილისი 2013 წელი;

5. მიწის ადმინისტრირება. კოლუაშვილი პ. ფანჩულიძე ჯ. ბუცხრიკიძე გ. ელექტრონული ვერსია. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი. თბილისი 2017 წელი;

6. მიწის ინტეგრირებული პოლიტიკისა და შრომითი მიგრაციის გამოწვევებისაქართველოში. მეტივიშვილი გ. გამომცემლობა ივერიონი. თბილისი 2018 წ.

REFERENCES:

1. Land resources management. Research Center of the Parliament of Georgia. GPRC Viewpoint N 03.11 2020 ;
2. Reasonable land management for sustainable development. Green Alternative. Tbilisi 2015;
3. Law of Georgia - determination of the purpose of the land and on Sustainable Management of Agricultural Land Tbilisi 25 June 2019;
4. Land Resources Management Turabelidze N. Beridze N. Manual. Tbilisi 2013;
5. Land administration Koguashvili P. Panchulidze J. Butskhrikidze G. Electronic version. Technical University. Tbilisi 2017;
6. Challenges of integrated land policy and labor migration in Georgia. Metivishvili G. Publishing Iverion. Tbilisi 2018.

REGIONAL ASPECTS OF LAND MANAGEMENT POLICY AND SELF-GOVERNANCE OPPORTUNITIES

Paata Koguashvili, GTU Professor.
E-mail: Paata_koguashvili@hotmail.com
Gocha Tsopurashvili, GTU PhD student
E-mail: gocha.tsopurashvili@gmail.com

RESUME

One of the most important foundations of sustainable economic development is a prudent land management policy, which in turn is complex and addresses the nature of socio-demographic problems. The Covid-19 pandemic has brought to the forefront the importance of self-sufficient agricultural development and food security has become one of the modern challenges, with land as the spatial basis of the economy. The new legislative norms and rules enacted in the country from

