



სივრცითი დაგეგმარებისა და მიწების კონსოლიდაციის საკითხისათვის

DOI:10.36962/ECS106/9-10/2024-7

ივერი ახალბედაშვილი

აკადემიური დოქტორი, საქართველოს პარლამენტის
აგრარულ საკითხთა კომიტეტის აპარატის უფროსი

რევაზ ასათიანი

საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა
აკადემიის აკადემიკოს-მდივანი

გურამ როგავა

იურისტი, ეკონომისტი, ეკონომიკის
მეცნიერებათა დოქტორი

რეზიუმე

საქართველოში მიწის პოტენციური შესაძლებლობების რაციონალურად გამოყენების დაგეგმვა ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს. შესაბამისად, ამ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისას, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ის, რომ გატარებული პოლიტიკა პირდაპირ გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე. მოცემულ სტატიაში აღნიშნულია, რომ მიწის სტატუსის განსაზღვრა ქვეყნის ტერიტორიის მონყოფისა და განვითარების გეგმის ნაწილს წარმოადგენს, ხოლო მიწის სტატუსის შეცვლა ტერიტორიის სივრცითი დაგეგმარებაში ცვლილების შეტანის გარეშე თითქმის შეუძლებელია. აღნიშნულია, რომ ევროპის უმეტეს ქვეყნებში მიწის დანიშნულების შეცვლა ხელისუფლების კომპეტენციაა და აღწერილია ევროპის სხვადასხვა ქვეყნების მიერ განსახორციელებელი საჭიროებანი (შესაბამისი სახელმწიფო დაწესებულების ნებართვა, სივრცითი განვითარების გეგმასთან შესაბამისობა, კატეგორიის შეცვლაზე გადასახადის დაწესება, გარკვეული გამოწვევის გარდა საერთოდ აკრძალვა მიწის კატეგორიის შეცვლაზე და სხვა). განხილულია ასევე, მიწების კონსოლიდაციის სხვადასხვა მექანიზმების მაგალითები აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში, გაკეთებულია დასკვნა, რომ საქართველოს პირობებში სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს მის მფლობელობაში დარჩენილი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების გეგმა, რომლის უპირველესი მიზანი არა საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, არამედ მიწის რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა უნდა იყოს. ეს პროცესი უნდა ითვალისწინებდეს: ფაქტობრივი მფლობელისთვის მიწის საკუთრებაში დარეგისტრირებას, მუნიციპალიტეტებისთვის მიწის საკუთრებაში დარეგისტრირებას და სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი მიწის გასხვისებას, რამაც საბოლოო ჯამში ხელი უნდა შეუწყოს მცირე მეურნეობების კონსოლიდაციას.

საკვანძო სიტყვები: მიწა, მიწების კატეგორიები, მიწის გასხვისება, აგრარული პოლიტიკა, სივრცითი დაგეგმარება, მიწების კონსოლიდაცია, მიწების განკარგვა, სასოფლო ტერიტორიები.

შესავალი

ქვეყნის მიწის რესურსების მართვის სისტემაში, მიწის პოტენციური შესაძლებლობების რაციონალურად გამოყენების დაგეგმვა ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს. მიწის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისას, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული

ის, რომ ამ სფეროში გატარებული პოლიტიკა პირდაპირ გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებზე, როგორიცაა: სიღარიბის შემცირება, სასურსათო უსაფრთხოება, ეკონომიკური განვითარება და სხვა.

ძირითადი ტექსტი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით: „საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება მიწის კანონმდებლობა“. საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტით: „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, როგორც განსაკუთრებული მნიშვნელობის რესურსი, შეიძლება იყოს მხოლოდ სახელმწიფოს, თვითმმართველი ერთეულის, საქართველოს მოქალაქის ან საქართველოს მოქალაქეთა გაერთიანების საკუთრებაში. გამონაკლისი შემთხვევები შეიძლება დადგინდეს ორგანული კანონით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით“.

„საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“ ადგენს საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების სისტემას, მის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს, აგრეთვე სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების იერარქიასა და შემადგენლობას, მათი შემუშავებისა და დამტკიცების წესებს, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს და შენობა-ნაგებობის მიმართ ძირითად მოთხოვნებს.

ამ კოდექსით საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა მოიცავს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ტერიტორიებს.

მიწის სტატუსის განსაზღვრა ქვეყნის ტერიტორიის მოწყობისა და განვითარების გეგმის ნაწილს წარმოადგენს. ევროპის უმეტეს ქვეყნებში მიწის სტატუსის შეცვლა ტერიტორიის სივრცითი დაგეგმარებაში ცვლილების შეტანის გარეშე თითქმის შეუძლებელია. ქვეყნის სამართლებრივ სისტემაში მიწის ნაკვეთი ცალკე აღებულ ერთეულად არ განიხილება და იგი სახელმწიფოს მიერ გატარებული მიწის პოლიტიკის ნაწილია. ამიტომ, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრა და მისი ცვლილება კავშირში უნდა იყოს და გამომდინარეობდეს სახელმწიფოს სივრცითი მოწყობიდან (სივრცის დაგეგმარებიდან) და მის საფუძველზე შემუშავებულ სივრცითი მოწყობის გეგმებს უნდა შეესაბამებოდეს (სივრცის დაგეგმარების გეგმებს). დღეს არსებული კანონმდებლობა ვერ არეგულირებს აღნიშნულ საკითხებს. მიწის კანონმდებლობამ სწორედ სივრცის დაგეგმარების საფუძველზე უნდა შექმნას მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც დადგინდება მიწის დანიშნულება (სასოფლო-სამეურნეოა იგი, თუ არასასოფლო-სამეურნეო), რომელი მიწები დარჩება სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში და რომელი დაექვემდებარება პრივატიზებას ან სარგებლობაში გადაცემას, განისაზღვრება მიწის ნაკვეთის მდებარეობისა და ხარისხის მიხედვით სასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიები, ასევე, დადგინდება ის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები, რომელთა მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა არის დაუშვებელი და რომელთა ცვლილება დასაშვებია შესაბამისი საფასურის გადახდით.

საქართველოს პარლამენტმა 1997 წლის 2 ოქტომბერს მიიღო კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“, რომლის მთავარი მოტივი იყო სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განსაკუთრებით ინტენსიური სავარგულების განთავსებისა და არამიზნობრივი გამოყენებისგან დაცვა. მიწის დანიშნულების შეცვლისას, საფასურის გადახდა სწორედ ამ პრობლემის მოგვარებას ემსახურებოდა.

2007 წლიდან კანონში შევიდა რამდენიმე ცვლილება, რომლის შედეგადაც, მიწის დანიშნულების შეცვლა (გარდა სარეკრეაციო ტერიტორიების და ქ. თბილისისა და ქ. ბათუმის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მოქცეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებისა) ხდება სანაცვლო საკომპენსაციო თანხის გადახდის გარეშე,

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი სსიპ-ის საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ. საკომპენსაციო თანხის გადახდას არ ექვემდებარება აგრეთვე სახელმწიფო, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მიზნობრივი დანიშნულების შეცვლა. წარმოდგენილმა ცვლილებებმა შექმნა საშიშროება და ხშირ შემთხვევაში გამოიწვია სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების, რომელთა ნაყოფიერების ასამაღლებლად წლების მანძილზე დახარჯულია დიდი შრომა და თანხები, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე გადასვლა არასასოფლო-სამეურნეო მიწების კატეგორიაში და შესაბამისად, სასოფლო-სამეურნეო მიწების შემცირება, რაც ამცირებს სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოებას. ეს შემდეგშიც გაართულებს მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფის პრობლემას, მითუმეტეს, რომ ქვეყანის სავარგულების ეროვნული პროცესები, მიწის დამლაშება, დაჭაობება, დატბორვა და სხვა არახელსაყრელი მოვლენები, ინვესტენ სავარგულების ფართობების შემცირებას და მიწის ფონდის ხარისხობრივი შემადგენლობის გაუარესებას.

ქვეყანაში იზრდება მიწის რესურსების გამოყენება არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით. კერძოდ, სამრეწველო და საბინაო მშენებლობისთვის, გზების, აეროდრომების, ჰიდროობიექტების და სხვა ნაგებობებისათვის, ამიტომ ეს პროცესი საჭიროებს სახელმწიფო რეგულირებას. მომავალში მიწის დანიშნულების შეცვლა უნდა მოხდეს მხოლოდ სივრცითი-ტერიტორიული დაგეგმვით განსაზღვრული მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის ანალიზის საფუძველზე.

ევროპის უმეტეს ქვეყნებში მიწის დანიშნულების შეცვლა ხელისუფლების კომპეტენციაში შედის და საჭიროებს:

- შესაბამისი სახელმწიფო დანესებულების ნებართვას (**მაგ: პოლანდია, ისრაელი, რუმინეთი**);
- სივრცითი განვითარების გეგმასთან შესაბამისობას (**ავსტრია, პოლონეთი მაკედონია**);
- კატეგორიის შეცვლაზე გადასახადს (**გერმანია, ლიტვა, ბოსნია და ჰერცეგოვინა**);
- გარკვეული გამოწვევების გარდა აკრძალულია მიწის კატეგორიის შეცვლა (**ხორვატია, სომხეთი, მაკედონია**).

თითქმის ყველა სახელმწიფო პოსტსოციალისტური ბლოკიდან, სადაც მიწები ათწლეულების განმავლობაში სახელმწიფოს საკუთრება იყო, აღმოჩნდა სასოფლო-სამეურნეო მიწების სამართლიანად და ეფექტიანად განაწილების გამოწვევის წინაშე. ზოგიერთმა მათგანმა ეს საკითხი ეფექტურად გადაჭრა, ბევრი კი დღესაც ამ პროცესშია.

სოფლის მეურნეობის განვითარებას საქართველოში არაერთი ფაქტორი უშლის ხელს. ნაკვეთების მცირე ზომა ერთ-ერთი მათგანია და აბრკოლებს დარგში ეფექტიანობის ამაღლებას. სასოფლო-სამეურნეო მიწების გამსხვილება-გაერთიანება (კონსოლიდაცია) წახალისებას მოითხოვს, რამაც დიდი როლი შეუძლია ითამაშოს სახელმწიფომ.

საინტერესოა ამ მხრივ პოსტსოციალისტური სახელმწიფოების მაგალითების განხილვა. კერძოდ, ესტონეთში ერთ მეურნეობაზე მოდის 50 ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწა, ლატვიაში - 23 ჰა, ლიეტუვაში - 18 ჰა, საერთოდ ევროკავშირში საშუალოდ - 16 ჰა. ჩვენთან მაქსიმალური მაჩვენებელია კახეთში - 3,6 ჰა, მინიმალური კი რაჭა-ლეჩხუმში - 0,4 ჰა. ნაკვეთები ხშირად ერთმანეთისგან დაშორებულია და შესაბამისად, მიწის დამუშავების ხარჯიც მატულობს.

სახელმწიფო მიწების იდენტიფიცირების სირთულე ხელს უშლის მათი შეძენით დაინტერესებულ პირებს და შესაბამისად, მიწების კონსოლიდაციის პროცესს.

ფერმერთა მცირემიწიანობა და ნაკვეთების დანაწევრება პრობლემურია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის არაერთ ქვეყანაში. ამ ქვეყნების უმეტესობამ, 80-იანი წლების ბოლოსა და 90-იანი წლების დასაწყისში, დაიწყო მიწების კონსოლიდაციისთვის სხვადასხვა ინსტრუმენტების დანერგვა.

არსებობს მიწის კონსოლიდაციის ორი მიდგომა: **ა. სავალდებულო და ბ. ნებაყოფლობითი მიდგომები**. ნებაყოფლობითი მიდგომის დროს მიწის ყველა შესაძლო მფლობელს შორის გამო-

კითხვას ატარებენ და აქედან ადგენენ, თუ ვის რა ინტერესი აქვს და უნდათ თუ არა პროექტში ჩართვა. შემდეგ შემუშავდება მიწის გადანაწილების გეგმა. ამ შემთხვევაში მიწის გაცვლა ნებაყოფლობითია. თუმცა ხშირად მესაკუთრეს უბიძგებენ, რათა საჯარო ან გარემოს დაცვითი პროექტების ინტერესებიდან გამომდინარე დათმოს მიწა.

ნებაყოფლობითი მიდგომა გამოიყენება დანიაში. გერმანიასა და პოლანდიაში კი ორივე მოდელს შეხვდებით.

სავალდებულო კონსოლიდაციის დროს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი ჯგუფები მიწის მფლობელებისა და ფერმერების ინტერესების გათვალისწინებით ადგენენ მიწის გადანაწილების პროექტს. მაგალითად, თუ ერთი ფერმერი ფლობს 3 ან 4 მიწის ნაკვეთს სხვადასხვა ადგილას, იგი თავის მიწას გაუცვლის მეზობელ ფერმერს, რომელსაც ასევე აწყობს ეს გაცვლა, რადგან მისი ნაკვეთებიც გაფანტულია. ამგვარად ჯამში ყველა ფლობს ერთი და იგივე ღირებულების მიწას. სხვადასხვა მხარის ინტერესების გათვალისწინების შემდეგ, შედგენილ პროექტს აცნობენ პროექტში მონაწილე მხარეებს და იგი დამტკიცდება ერთიანი გეგმის სახით საერთო კონსენსუსის საფუძველზე თუ ფერმერთა და მიწის მფლობელთა უმეტესობა მხარს უჭერს მის განხორციელებას. დასახელებული მეთოდების შედეგად, მეურნეობათა ხელთ არსებული ნაკვეთები ერთიანდება, თუმცა მფლობელთა რიცხვი ჯამში იგივე რჩება.

პოლონეთში, სლოვაკეთში, ჩეხეთში, ლიეტუვაში, სერბეთში და აღმოსავლეთ გერმანიაში მიწის გამსხვილება წინასწარ შემუშავებული პროგრამის მიხედვით მიმდინარეობდა. თითოეული ქვეყნისათვის ლოკალურ პირობებსა და სოფლის განვითარების პრინციპებს მორგებული ინდივიდუალური საპილოტე პროგრამა შეიქმნა, რაც მოიცავს არა მარტო მიწის გადანაწილებას, არამედ სოფლის განვითარების კომპლექსურ მიდგომას. მსგავსი მიდგომის დროს აუცილებელია ადგილობრივი მმართველობების და ყველა დაინტერესებული პირის ჩართვა.

მსოფლიო გამოცდილებამ აჩვენა, რომ მხოლოდ საბაზრო ძალებით მიწა ვერ გამსხვილდა და საჭირო გახდა ინტერვენცია. მიწის კონსოლიდაციის პროექტებზე ძირითად პასუხისმგებელ ორგანოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროები წარმოადგენენ და კონსოლიდაციის ინსტრუმენტები ძირითადად სოფლის განვითარების სტრატეგიებსა და პროგრამებშია ჩართული.

ქვეყნების უმრავლესობამ ნებაყოფლობითი მიდგომა გამოიყენა. ამის მიზეზი პირველ რიგში ის იყო, რომ სავალდებულო მიდგომის დროს აუცილებელია კანონმდებლობა დახვეწილი და ნებისმიერი მხარის უფლება-მოვალეობები დეტალურად განერილი იყოს. კონსოლიდაციის პროგრამის მქონე ქვეყნების მსგავსად იმ ქვეყნებში სადაც მიწის რეგისტრაცია ართულებს მიწის ბაზრის განვითარებას, მიწის კონსოლიდაციის პროგრამები შეიცავს მიწის რეგისტრაციის პრობლემების გადაჭრის გზებსაც.

მოლდოვაში პროექტები დაეფუძნა ნებაყოფლობით, საბაზრო მიდგომას. იგი ასევე სოფლების განვითარების საჭიროებებს მოიცავდა.

სომხეთში სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული მიწა თავისუფალი განკარგვის უფლებით გადაეცა მუნიციპალიტეტებს. საპილოტე პროგრამის ფარგლებში კი მუნიციპალური მიწის გასხვისებამ ხელი შეუწყო მიწის კონსოლიდაციის პროექტის წარმატებით განხორციელებას.

საქართველოში მიწის კონსოლიდაცია დღემდე აქტუალურ საკითხად რჩება. იმისათვის, რომ კონსოლიდაციის პროექტები ნორმალურად განხორციელდეს და მხარეებს ჩართულობის სურვილი გაუჩნდეთ აუცილებელია გამჭვირვალობა და ბაზრის პრინციპებზე დამყარებული გაცვლების ნახალისება, რაც ხელს შეუწყობდა მიწის სტრუქტურის ცვლილებას. ამ კუთხით, მიწის კონსოლიდაცია შესაძლოა მიწის ბაზრის განვითარების ერთ-ერთ ინსტრუმენტად ჩაითვალოს.

აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების გამოცდილებამ დაადასტურა, რომ მხოლოდ მიწის კონსოლიდაცია ვერ იქნება ეფექტიანი ინსტრუმენტი მიწის სტრუქტურულ პრობლემებთან გასამკლავებლად. FAO-ს მიერ რეკომენდირებულია სახელმწიფო მიწების ჩართვა, მიწის მობილობის ზრდა, კანონმდებლობის და რეგისტრაციის პრობლემების მოგვარება, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და ჩართული მხარეების სრული ინფორმირება. კონსოლიდაციის ზემოთ

მოყვანილი მოდელი ხელს უწყობს დაშორებული ნაკვეთების ერთად თავმოყრას და არა მეურნეობის ზომის ზრდას.

ფერმების გამსხვილების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი **დასავლეთ ევროპაში არის მიწის ბანკი**. მიწის ბანკი ფლობს და განაგებს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ მიწებს, ასევე ის ჩართულია მიწების ყიდვა გაყიდვის პროცესში. მიწის ბანკი კერძო პირებისაგან შეიძენს პატარ-პატარა მიწებს მოკლე ვადით და ყიდის მათ ჩვეულებრივ საბაზრო პირობებში.

FAO-ს მიხედვით, მიწის ბანკი არის უფლებამოსილი ინსტიტუტი, რომელიც შეისყიდის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას კერძო მესაკუთრეებისაგან და ფლობს მას დროებით, სანამ არ მოხდება მისი უფრო ეფექტიანი გამოყენება მიწის კონსოლიდაციის მიზნების მისაღწევად. შესაბამისად, მიწის ბანკინგი განიხილება, როგორც მიწის მობილობისა და კონსოლიდირების ზრდის საშუალება. ხშირად კონსოლიდაციის პროექტებში ჩართულია არაერთი საჯარო დაწესებულება და მათი კოორდინაცია რთულია. ზოგ ქვეყანაში სახელმწიფო მიწა გაყიდეს საბაზრო ფასებთან შედარებით დაბალ ფასად, რათა სტიმული მიეცათ ფერმერებისთვის დამატებითი მიწის შეძენაში.

მიწების კონსოლიდაციის პროგრამის არმქონე ქვეყნებს შორის **უნგრეთმა, ხორვატიამ და უკრაინამ** მიწის ბანკის ჩამოყალიბებისაგან გადადგეს ნაბიჯები. უნგრეთში მიწის ეროვნული ფონდი დაარსდა 2002 წელს მიწის კონსოლიდაციის ღონისძიებების განხორციელებისათვის. მიწის ფონდი მიზნად ისახავდა მიწის სტრუქტურის ცვლილებას ორმხრივი შეთანხმებების მიღწევის საშუალებით - მიწის მფლობელებსა და ფერმერებს შორის.

ხორვატიაში სასოფლო-სამეურნეო მიწის სააგენტო 2008 წელს დაარსდა. სააგენტო მიწას ლიზინგით გასცემს კერძო და კორპორატიულ ფერმებზე. ასევე სააგენტოს აქვს უფლებამოსილება კერძო მფლობელისაგან გამოისყიდოს მიწა. მოსალოდნელია რომ მიწის სააგენტო შეიძენს მიწის ბანკის ფუნქციებს მომავალი კონსოლიდაციის პროექტებში.

უკრაინაში სახელმწიფო მიწის ბანკი 2012 გაიხსნა თუმცა ხელისუფლების ცვლილების და არამდგრადი მდგომარეობის გამო კვლავ დაიხურა 2014 წელს.

სახელმწიფო სერიოზულად უნდა დაფიქრდეს 90-იანი წლების დასაწყისში გატარებული მიწის პრივატიზაციის ნაკლოვანი მხარეების აღმოფხვრაზე, რათა სოფლის მეურნეობის განვითარება მოკლე ვადაში მოხერხდეს. საქართველო არ არის ერთადერთი ქვეყანა, რომელსაც მიწების დანაწევრების პრობლემა ერგო მემკვიდრეობად და ამ მხრივ არსებული მდიდარი საერთაშორისო გამოცდილება გონივრულად შეიძლება გამოვიყენოთ.

პირველ რიგში, მიწების კონსოლიდაცია სახელმწიფოს პრიორიტეტად უნდა გამოცხადდეს, რასაც ლოგიკურად უნდა მოჰყვეს სასოფლო-სამეურნეო მიწების კონსოლიდაციის გრძელვადიანი გეგმის შემუშავება. საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით უნდა შეიქმნას დოკუმენტი, რომელიც უნდა შეიცავდეს ნამახალისებელ ელემენტებს. იძულების შემთხვევაში, პროგრამამ შესაძლოა მოსახლეობის პროტესტი და უკმაყოფილება გამოიწვიოს.

მიწების კონსოლიდაციის რა მოდელია საქართველოსთვის იდეალური, გამოიკვეთება პილოტური პროექტების განხორციელების შემთხვევაში. რთული არ იქნება ამ პროექტით საერთაშორისო ორგანიზაციების დაინტერესება და დონორებისგან თანხების მოზიდვა. პილოტური პროექტი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში გამოკვეთავს გეგმის ძლიერ და სუსტ მხარეებს, რაც ხელისუფლებას მისცემს მისი გაუმჯობესების შესაძლებლობას. გეგმის განხორციელების შედეგად, მოსალოდნელია მიწების ეტაპობრივი გამსხვილება და ნაკვეთების საშუალო ზომის ზრდა. გამსხვილებული ნაკვეთები საშუალებას მისცემს მათ მესაკუთრეებს გაზარდონ მეურნეობების მასშტაბი და შესაბამისად, ეფექტიანობა. ეს მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს დარგის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში და დააჩქარებს სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციას.

იმისთვის, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწების კონსოლიდაციის პროცესმა ინტენსიური ხასიათი მიიღოს, პირველ რიგში, მათი აღრიცხვა-რეგისტრაცია უნდა დასრულდეს. რამდენიმე წელიწადში ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო მიწების ძირითადი ნაწილი შესაძლებელია აღირიცხოს და

დადგინდეს თითოეული ნაკვეთის მესაკუთრე, რაც ხშირად პრობლემაა მიწებზე ტრანზაქციების განხორციელების პროცესში.

საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მიწის ბანკინგის დანერგვით, მოსალოდნელია სოფლის მეურნეობაში ინვესტიციების ზრდაც. ხშირად, სოფლის მეურნეობაში ინვესტირებით დაინტერესებულ პირს უჭირს დიდი ზომის მიწის ნაკვეთის მოძიება, ხოლო მცირე ნაკვეთების მფლობელებთან მოლაპარაკება რთული და ზოგჯერ უშედეგო პროცესია. მიწის ბანკინგი, ერთის მხრივ, მცირე ზომის, გამოუყენებელი მიწების მფლობელებს მათი მართვად გასხვისების საშუალებას მისცემს. მათი კონსოლიდაციის შედეგად კი, დაკმაყოფილდება მიწის ბაზარზე დიდი ზომის მიწის ნაკვეთებზე არსებული მოთხოვნა. შედეგად გაიზრდება დამუშავებული მიწების ფართობიც, რაც თავის წვლილს შეიტანს ეკონომიკურ ზრდაშიც. ასევე, გასათვალისწინებელია ფისკალური ეფექტი,

ამასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ ორგანულ კანონში გათვალისწინებულია საადგილმამულო ფონდის შექმნა, კერძოდ, „საქართველოს მიწის ბაზრის მონესრიგების, მიწის გამოყენებისა და დაცვის, მიწის ხარისხის გაუმჯობესების ღონისძიებათა დაფინანსების მიზნით იქმნება საქართველოს საადგილმამულო ფონდი, რომლის დაფინანსების წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. საქართველოს საადგილმამულო ფონდის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და გათვალისწინებულ შემთხვევებში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის უპირატესი გამოსყიდვის უფლება აქვს სახელმწიფოს“. სამწუხაროდ, მაშინაც და ეხლაც ეს დებულება მხოლოდ დეკლარირებულია და არ არის მისი შექმნის პირობები და ვადები განსაზღვრული. მას კი, ბევრი სასიკეთო საქმის გაკეთება შეუძლია ზემოთ ჩამოთვლილ პრობლემების მოგვარებაში.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის, როგორც სოფლის მეურნეობის ფუნდამენტური შემადგენლის მფლობელობისა და განკარგვის საკითხი მნიშვნელოვან გამოწვევად დგას ყველა მონაწილისთვის, ეს იქნება სახელმწიფო, რომელიც სოფლის მეურნეობის პოლიტიკას გეგმავს და ალასრულებს, თუ რიგითი მოქალაქე, რომელიც პერსონალურ დონეზე სხვადასხვა ეტაპზე ერთვება სოფლის მეურნეობაში სხვადასხვა სტატუსით.

საბაზრო ეკონომიკის ფორმირება და ეფექტური ფუნქციონირება წარმოუდგენელია კერძო საკუთრების არსებობის გარეშე. ამის საფუძველს, კერძო საკუთრების ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და ინვესტირებისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნასთან ერთად, სახელმწიფო ქონების განკერძოება წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ მიწის პრივატიზაციის პროცესის გავლის გარეშე უამრავი ბარიერი ექმნება მხარეებს, როდესაც თავისუფალ ბრუნვაში არ ექცევა და ხელოვნური ინსტრუმენტების გამოყენებით ხდება მიწის რესურსის მართვა, რომელიც უპირატესად გამოუყენებელი და აუთვისებელი რჩება.

საქართველოში ძირითად საპრივატიზაციო აქტივს მიწა წარმოადგენს. საქართველოს მიწის საერთო ფონდი 7628.4 ათასი ჰექტარია, რომლის დაახლოებით 40% სასოფლო-სამეურნეო სავარგულია. სხვადასხვა გათვლით, მთლიანი მიწის რესურსის 60%-ზე მეტი სახელმწიფოს საკუთრებაშია. მიწების დიდი ნაწილი დაურეგისტრირებელია, რაც ეკონომიკაში მათ მონაწილეობას აფერხებს. სასოფლო-სამეურნეო მიწის დიდი ნაწილი ისევ ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების განკარგულებაშია. ეს ნიშნავს, რომ ეს ქონება არ მონაწილეობს ეკონომიკაში – ანუ დოვლათის შექმნაში.

სოფლად წლების განმავლობაში სარგებლობენ მიწით, საძოვრებით ისე, რომ საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტი არ გააჩნიათ. თუ სახელმწიფო ასეთ მიწას კერძო საკუთრებაში დარეგისტრირებს, ნაკვეთების ფასი გაიზრდება. მის მფლობელს ინვესტორის მოძიება და მიწის უფრო მომგებიანად გამოყენება შეეძლება. სამართლიანი იქნება სახელმწიფო ქონების უპირობო პრივატიზაცია, ანუ, თუ ნებისმიერ მოქალაქეს ამ ქონების ყიდვის თანაბარი უფლება მიეცემა.

მიწის რეფორმის ფარგლებში მიღებული კანონისა და დანყებული რეგისტრაციების პროცესების მიღმა რჩება გამოწვევები, რომელთა გადაჭრის გზად გვესახება სასოფლო-სამეურნეო მიწის

აგრესიული პრივატიზაციის პროცესით კერძო მესაკუთრეთა ხელში გადაცემა. პრივატიზაციის პროცესის ეფექტიანი განხორციელება შესაძლებელია შემდეგი ასპექტების გათვალისწინებით:

- ფაქტობრივი მფლობელისთვის მიწის საკუთრებაში დარეგისტრირება;
- მუნიციპალიტეტებისთვის მიწის საკუთრებაში დარეგისტრირება;
- სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი მიწის გასხვისება.

დასკვნა

სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს მის მფლობელობაში დარჩენილი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების გეგმა, თუმცა პრივატიზაციის უპირველესი მიზანი არა საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, არამედ მიწის რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა უნდა იყოს, მოცემულ რესურსზე თითოეული მოქალაქის მაქსიმალური ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობის გათვალისწინებით. პროცესი ხელს შეუწყობს მცირე მეურნეობების კონსოლიდაციას. აუცილებელია ფერმერების ინფორმირება გასაყიდი ნაკვეთების შესახებ და ხელი უნდა შეეწყოს მათ მონაწილეობას ელექტრონულ აუქციონებში. იმისთვის, რომ მსხვილი ნაკვეთების შეძენა მხოლოდ ფინანსურად ძლიერი ჯგუფებისთვის არ იყოს ხელმისაწვდომი, სასურველია, მიწის ღირებულების გადახდა ეტაპობრივად იყოს შესაძლებელი. ამ გზით, სახელმწიფო მიწების შეძენის მსურველთა რაოდენობა საგრძნობლად გაიზრდება. საძოვრების ნაწილში კი თითოეული სოფლისთვის უნდა დადგინდეს საძოვრების საზღვარი და მათი გამოყენების წესები, რაც თავის თავში შეიძლება მოიცავდეს გაერთიანებული სოფლის წარმომადგენლების საერთო საკუთრებაში საძოვრების რეგისტრაციის შესაძლებლობას, რათა, თავად სოფლის მოსახლეობამ განსაზღვროს საძოვრის განკარგვის საკითხი. სათიბების იჯარით გაცემა შესაძლებელი უნდა იყოს ღია აუქციონის წესით, ხოლო მიღებული შემოსავალი თვითმმართველი თემის ბიუჯეტში უნდა შევიდეს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი, საქართველოს პარლამენტი, 24 აგვისტო 1995;
2. საქართველოს ორგანული კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“. კონსოლიდირებული ვერსია, თბილისი, საქართველოს პარლამენტი, 25 ივნისი 2019;
3. „საქართველოს კანონი სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, ქუთაისი, 20 ივლისი 2018;
4. „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ“, თბილისი, საქართველოს პარლამენტი, პარლამენტის უწყებანი, N 43, 30.10.1997;
5. საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრის კვლევები. თბილისი, საქართველოს პარლამენტი 12 ივნისი 2020 წელი N 03/11
6. ISET-ის კვლევა „სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეფორმა საქართველოში“, თბილისი, 2018 წელი;
7. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი „მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა“, თბილისი, 2013 წელი;
8. მწვანე ალტერნატივა-„სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიზნობრივი დანიშნულების ცვლილების პრაქტიკა საქართველოში“, თბილისი, 2015 წელი.

REFERENCES:

1. Constitution of Georgia, Tbilisi, Parliament of Georgia, August 24, 1995.
2. Organic Law of Georgia on „Agricultural Land Ownership“. Consolidated Version, Tbilisi, Parliament of Georgia, June 25, 2019.
3. „Law of Georgia on the Code of Spatial Planning, Architectural, and Construction Activities“,

Kutaisi, July 20, 2018.

4. „On the compensation for the value of the replacement land and the damage caused when allocating agricultural land for non-agricultural purposes“, Tbilisi, Parliament of Georgia, Parliamentary Documents, No. 43, 30.10.1997.

5. Studies of the research center of the Parliament of Georgia. Tbilisi, Parliament of Georgia, June 12. 2020 N 03/11

6. ISET Research „Agricultural Land Reform in Georgia“, Tbilisi, 2018.

7. Center for Economic Policy Research „Current State of the Land Market“, Tbilisi, 2013.

8. Green Alternative – „Practice of Changing the Designation of Agricultural Land in Georgia“, Tbilisi, 2015.

FOR SPATIAL PLANNING AND LAND CONSOLIDATION ISSUE

Iveri Akhalbedashvili

Acad. Doctor, Head of the office of Agrarian Issues
Committee of Parliament of Georgia,

Revaz Asatiani

LEPL Georgian Academy of Agricultural Sciences,
Academician-Secretary,

Guram Rogava

Lawyer, Economist, Doctor of economic sciences

RESUME

Planning the rational use of land's potential capabilities is one of the most important functions in Georgia. When developing the state policy in this area, it is essential to take into account that the implemented policy directly affects the country's socio-economic development. The given article states that determining the land status is part of the country's territory planning and development plan, moreover, changing the status of the land is almost impossible without making changes to the spatial planning of the territory. The article states that in most European countries, changing the designation of land is within the competence of the government and describes the needs to be addressed by various European countries (permit of the relevant state institution, compliance with the spatial development plan, imposition of a tax on the change of category, with certain exceptions, a general ban on changing the category of land, etc.).

It also discusses examples of various mechanisms for land consolidation in Eastern and Central European countries. At the end of the article, the conclusion is made that under the conditions of Georgia, the state should develop a plan for the privatization of the remaining agricultural land in its possession, the primary goal of which should not be the increase of budget revenues, but rather ensuring the effective use of land resources.

This process should consider: registering the landownership for the actual owner, registering land ownership for municipalities, and the alienation of land remaining in state ownership, which should ultimately contribute to the consolidation of small farms.

Keywords: land, land categories, land disposal, agricultural policy, spatial planning, land consolidation, land management, agrarian territories.