

საქართველოს მიწის რეფორმა და შედეგები

რეზიუმე

წინამდებარე სტატია წარმოადგენს ნაშრომს საქართველოს მიწის რეფორმისა და მისი შედეგების შესახებ. სტატიის მიანია, წარსული და ამჟამინდელი გამოცდილების შეჯერება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, პრობლემების იდენტიფიცირება და მისი გადაჭრის გზების ძიება.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეფორმად შეგვიძლია მივიჩნიოთ საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის №48 და №128 დადგენილება. პერიოდი, რა დროსაც მოხდა აღნიშნული დადგენილებების მიღება, ქვეყნისათვის ძალზედ რთული იყო. სამოქალაქო ომისა და აფხაზეთში არსებული კონფლიქტის გამო, სავარაუდოდ სოციალურ მიზნებს უფრო ისახავდა. ფაქტიურად, სახელმწიფო იძულებული გახდა გაჭირვების პირად მყოფი მოსახლეობისათვის მცირე მიწის ნაკვეთები გადაეცა ქვეყნის მასშტაბით. თუმცა შედეგი, რას მოიტანდა მიწების ასე ფრაგმენტაცია არ იყო გათვლილი. მოსახლეობა რეფორმის დროს დაიწყო გარკვეულ კატეგორიებად და მიენიჭა შესაბამისი მიწის ნაკვეთის ფლობის უფლება.

- 1996 წელს მიღებულ იქნა “საქართველოს კანონი საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების შესახებ”
- 2008 წელს კი დაიწყო საკადასტრო სისტემით, მიწების ფორმალურად რეგისტრაცია.
- 2013 წელს დაიწყო საუბარი რეგისტრაციის პროცესის აჩქარების შესახებ.
- 2016 წელს რეფორმის პროცესი სახეცვლილი ფორმით დაიწყო და დღემდე მიმდინარეობს.
- 2021 წელს მიღებულ იქნა იუსტიციის მინისტრის 798 დადგენილება, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს 2024 წლამდე ყველა რეგიონში მიწების სისტემური რეგისტრაცია.

რეფორმის პროცესს თან ახლავს გარკვეული სირთულეები, რაც მუშაობის პრო-

ენო რაშაშვილი

სტუ-ს დოქტორანტი

ცესში გამოჩნდა. მიუხედავად სახელმწიფოს მხრიდან დიდი მცდელობისა, ფერმერთა მხრიდან მაინც გამოიკვეთა ისეთი პრობლემები, როგორცაა ნდობის დაბალი მაჩვენებელი, სამეზობლოში და მემკვიდრეობასთან დაკავშირებული დავები, გადასახადების გადახდის შიში და ა.შ

საკვანძო სიტყვები: სასოფლო-სამეურნეო მიწა; საქართველოს კანონი; მიწის რეფორმა; მიწების რეგისტრაცია; რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პრობლემები;

რითადი ტექსტი

საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეფორმა რომ განვიხილოთ საწყისად შეგვიძლია ავიღოთ, საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის №48 დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“ რომელიც 1992 წლის 18 იანვარს იქნა მიღებული. 1992 წლის 6 თებერვალს კი საქართველოს რესპუბლიკის №128 დადგენილება, №48 დადგენილების პრაქტიკული განხორციელების დამატებით ღონისძიებათა თაობაზე. ეს პერიოდი ქვეყნისათვის ძალზედ რთული გახლდათ. სამოქალაქო ომისა და აფხაზეთში არსებული კონფლიქტის გამო და სავარაუდოდ სოციალურ მიზნებს ისახავდა. ქვეყანაში მასობრივი ეკონომიკური სირთულეები შეიქმნა. სწორედ ამიტომ სახელმწიფო ფაქტიურად იძულებული გახდა სიღარიბის ზღვარზე მისული, გადატაკებული მოსახლეობისთვის გადაეცა მცირე ზომის მიწის ნაკვეთები, მთელი ქვეყნის მასშტაბით. შედეგი ოპტიმალური არ იყო, რადგან გაუზარებელი იყო რა მოჰყვებოდა ამ ნაბიჯს. არ იყო გათვლილი გრძელვადიანი მიზნები, შედეგი არ იყო გათვლილი საქართველოსთვის რისი მოტანა შეეძლო როგორც

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

ეკონომიკური, ასევე რეალური თვალსაზრისით. ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა კი გახლდათ ის რომ არ იყო საკუთრების უფლების დაცვის უზრუნველყოფის სიტემა. სამწუხაროდ დღესაც ვხვდებით იმ პერიოდიდან დაწყებულ პრობლემებს საკუთრების უფლებებთან დაკავშირებით. იმ პერიოდში ქვეყანაში არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე, ალბათ შეუძლებელიც კი იყო უკეთესად ორგანიზებული ყო-

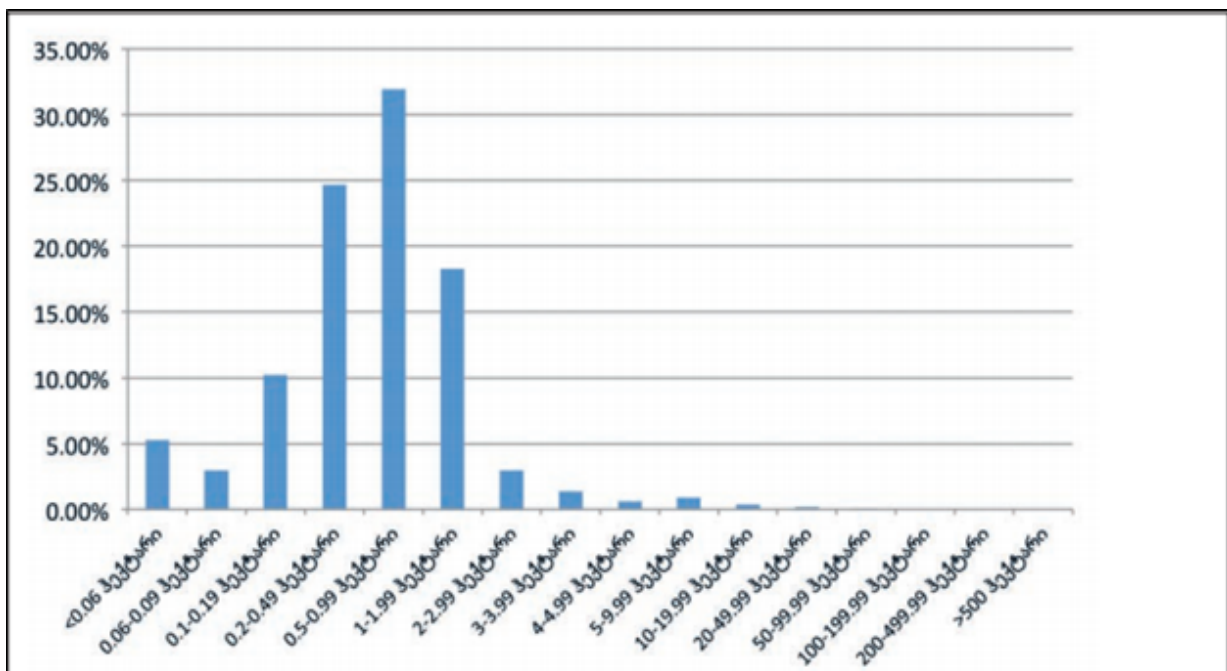
ფილიყო მიწის რეფორმასთან დაკავშირებული კანონპროექტი.

1992 წლის რეფორმის შედეგად 700'000 ჰექტარი მიწის ფართობი გადაეცა მოსახლეობას, ხოლო დაახლოებით 460'000 ჰექტარი მიწის ფართობი გაიცა იჯარით. ცხრილის სახით წარმოგიდგენთ საქართველოს მოსახლეობის რა კატეგორიას რა ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწა გადაეცა. ცხრილი №1

მოსახლეობის კატეგორია	საკუთრებაში გადაცემული მიწის ფართობი
მოსახლეობა, რომელიც ეწეოდა სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობას	1.25 ჰა
სოფლად მცხოვრებლები, რომლებიც არ ეწეოდნენ სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობას	0.75 ჰა
ქალაქად მცხოვრებლები	0.25 ჰა

1996 წლის მარტში მიღებული იქნა „საქართველოს კანონი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“. ამ კანონის თანახმად მოსახლეობას, რომლებმაც ვერ მიიღეს მიწის ნაკვეთები №48, №128 დადგენილების თანახმად, შეეძლოთ კუთვნილი მიწის ფართობის მიღება უსასყიდლოდ. ეს ვადა მეორედაც გაიზარდა 01/01/1999 წლამდე.

პრივილეგიებით სარგებლობდნენ სოფელში მცხოვრები იმ ოჯახების წევრები, რომლებიც სამედიცინო, განათლებისა და კულტურის სფეროებში საქმიანობდნენ. მათ სტატუსი გაუთანაბრდა იმ მაცხოვრებელთა სტატუსს, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო სექტორში საქმიანობდნენ. (იხ. დიაგრამა 2)



დიაგრამა № 2-ნაკვეთების განაწილების სიხშირე ფართობის მიხედვით

90-იანი წლების ბოლოს საერთაშორისო დონორების დახმარებით დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე 13 საკუთრების უფლების აღიარების დოკუმენტაციის მოწესრიგება, რომელიც 2004 წლამდე გაგრძელდა. პროცესს თან ახლდა მრავალი ხარვეზი, რადგან არ არსებობდა ერთიანი საკადასტრო სისტემა და დოკუმენტაციების მოწესრიგება ეყრდნობოდა ადგილზე, მუნიციპალიტეტებსა და სოფლებში არსებულ რუკებს.

2008 წელს დაიწყო საკადასტრო სისტემით მიწების ფორმალურად რეგისტრაცია, რომელიც დღემდე მიმდინარეობს.

მიწის რეგისტრაციის მნიშვნელოვან ეტაპად შეგვიძლია მივიჩნიოთ 2011-2012 წელი, როდესაც ქვეყანაში მიწების სწრაფი რეგისტრაცია განხორციელდა (რომელიც მიწების პრივატიზაციას ახლდა თან), ექსპერტთა აზრით, აქაც ბევრი ხარვეზი იყო, რადგან ეს პროცესი სწრაფად და გააზრების გარეშე გაკეთდა.

2013 წელს დაიწყო დისკუსია მიწის რეგისტრაციის პროცესის აჩქარებისა და ქვეყანაში არსებული მიწის ფონდის სრულყოფილად რეგისტრაციის მექანიზმის შემუშავების შესახებ. თავდაპირველად განიხილებოდა რამდენიმე ვარიანტი, თუმცა უპირატესობა მიენიჭა სისტემური რეგისტრაციის გამოყენებას, რომელიც სამინისტროთა შორის კომისიის ზედამხედველობით უნდა განხორციელდებოდა. რეფორმის სავარაუდო პერიოდი იყო 3 წელი, ხოლო მისი განხორციელების ღირებულება დაახლოებით 34,5 მილიონი აშშ დოლარი. მაშინ ამ პროექტმა მხარდაჭერა ვერ ჰპოვა სამთავრობო დონეზე და მიწის სრულყოფილი რეგისტრაციის რეფორმამ კვლავ გადაიწია. მიწის რეგისტრაციის რეფორმის ახალი ეტაპი მოგვიანებით, 2016 წლის პირველ აგვისტოს სახეცვლილი ფორმით დაიწყო, რომელიც დღესაც მიმდინარეობს. რეფორმა გულისხმობს მიწის ნაკვეთების სრულყოფილი უფლებრივი და საკადასტრო მონაცემების შექმნას.

კერძოდ კი, რეფორმის მიზანი ორი ძირითადი ნაწილისგან შედგება:

1) მიწის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების დაზუსტება და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სპორადული რეგისტრაცია;

2) საპილოტე პროექტის ფარგლებში მი-

წის ნაკვეთებზე საკადასტრო სამუშაოების სისტემურად შესრულება და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

კანონის ფარგლებში ხორციელდება მიწის სპორადული რეგისტრაცია:

- შემუშავდა საამზომველო ნახაზის ერთიანი სტანდარტი;
- სახელმწიფო ეხმარება მოქალაქეს საკუთრების დამადასტურებელი საბუთების მოძიებაში;
- სახელმწიფო ეხმარება მესაკუთრეებს დავების მოგვარებაში.
- სახელმწიფო ახდენდა ამზომველის მიერ შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურების სუბსიდირებას არაუმეტეს 5 ჰა-სა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის ფარგლებში;
- 1,5 ჰა-მდე მიწაზე - ერთ სარეგისტრაციო ობიექტზე, არაუმეტეს 80 ლარის ოდენობით;
- 1,5 ჰა-დან 5 ჰა-მდე მიწაზე - ერთ სარეგისტრაციო ობიექტზე არაუმეტეს 100 ლარის ოდენობით.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმას დგას გარკვეული გამოწვევების წინაშე. ფერმერები რამდენიმე მათგანს გამოყოფენ:

- დოკუმენტაციასთან დაკავშირებული პრობლემები (ძველი საბუთები, ნახაზებთან შეუსაბამობა და ა.შ.);
- სამეზობლოში არსებული გაუგებრობები/დავები მაგ. არაფიქსირებული ღობეები;
- ინფრასტრუქტურის გაუმართაობა (ნაკვეთებამდ რთულად მისასვლელი გზა);
- ამზომველთა სიმცირე და მათი კომპეტენციის დონე.

ასევე გამოიკვეთა მიწის დარეგისტრირების დემოტივაციის სხვადასხვა მიზეზები, როგორიცაა:

- დაბეგვრის შიში;
- სოციალური დახმარების ჩამორთმევის შიში;
- ფინანსების სიმცირე;
- ტრადიციული შეხედულებები;
- მოვალეთა რეესტრი;
- ინფორმაციის ნაკლებობა;
- მემკვიდრეობისა და სამეზობლოში არსებული დავები და ა.შ.

ამ ყველაფრის შემდეგ, მიღებულ იქნა საქა-

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

როველოს იუსტიციის მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბერის ბრძანება №798-ის საფუძველზე 2022-2024 წლების განმავლობაში, საქართველოს 59 მუნიციპალიტეტში (გარდა ოკუპირებული ტერიტორიისა და თვითმმართველი ქალაქებისა: თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი) განახორციელებს საამჟამოველო და სარეგისტრაციო საქმიანობებს. დღეს არსებული მდგომარეობით, ქვეყანაში მიწების 1/3 დაურეგისტრირებულია. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო 2024 წლის ბოლომდე ეტაპობრივად უზრუნველყოფს ყველა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სისტემურ რეგისტრაციას.

კვლევის პროცესში, გამოიკვეთა რამდენიმე პრობლემა რომლის გადაჭრის რეკომენდაციად შეგვიძლია მივიღოთ:

- გრემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო უნდა იყოს ერთ-ერთი წამყვანი რგოლი მიწის სრულყოფილად რეგისტრაციის რეფორმის პოლიტიკის დაგეგმვაში;
- სახელმწიფოს მიდგომები სხვადასხვა მიწის კატეგორიებთან დაკავშირებით გარკვევით და მკაფიოდ უნდა ჩამოყალიბდეს;
- რეფორმას უნდა მიეზღოს სასოფლო-სამეურნეო მიწების კატეგორიზაცია.
- უნდა მოხდეს მიწის ადმინისტრაციის სისტემის გაძლიერება და შესაძლებლობების განვითარება;
- მიწის მესაკუთრეებთან მჭიდრო კომუნიკაცია აუცილებელია, რადგან მათი ჩართულობა და მოწოდება ამ პროცესში არის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი;
- როგორც გამოცდილებამ აჩვენა (მოლდოვა, ხორვატია და სხვ.), მიწის რეგისტრაციისას აუცილებელია როგორც სპორადული, ისე სისტემური მიდგომა (სისტემური რეგისტრაცია წინ უსწრებს სპორადულს);
- უნდა შენარჩუნდეს მიწის რეგისტრაციის წამახალისებელი მექანიზმები (უფასო რეგისტრაცია, სავალდებულო რეგისტრაცია, თუ ფერმერი სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამებით სარგებლობს და ა.შ.);
- მიწის რეგისტრაციის პროცესი მოითხოვს მაღალ პოლიტიკურ მხარდაჭერას, რათა პროცესი წარმართოს უფრო ეფექტიანად, ლეგიტიმურად და გამჭვირვალედ.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. პოლიტიკის ნარკვევის პრეზენტაცია და დისკუსია თემაზე: სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა;
2. საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრა კაბინეტის 1992 წლის 48 დადგენილება;
3. საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრა კაბინეტის 1992 წლის 128 დადგენილება;
4. იუსტიციის მინისტრის 798 დადგენილება;
5. www.geostat.ge
6. www.napr.gov.ge
7. www.matsne.gov.ge

Summary

This article is a paper on land reform in Georgia and its consequences. The purpose of the article is to reconcile past and present experiences with the issue, identify problems and find ways to solve them.

Resolution N48 and N 12i of the Cabinet of Ministers of the Republic of Georgia of 1992 can be considered as agricultural land reform.

The period at which these resolutions were adopted was very difficult for the country. Due to the civil war and the conflict in Abkhazia, it was likely to have a more social purpose. In fact, the state was forced to hand over small plots of land across the country to people in need. However the result of what such fragmentation of lands would bring was not calculated. The population was divided into certain categories during the reform and was given the right to own the respective land.

- The Law of Georgia on the Ownership of Agricultural Land of Georgia was adopted in 1996.
- In 2008, the formal registration of lands was started through the cadastral system.
- In 2013, there was talk of speeding up the registration process.
- In 2016, the reform process began in a modified form and is still ongoing.
- Resolution N798 of the Minister of Justice was adopted in 2021, aiming at the systematic registration of lands in all regions by 2024.

The process is accompanied by certain difficulties that have arisen in the work process. Despite great efforts on the part of the state, farmers still face problems such as low levels of trust, neighborhood and inheritance disputes, fear of paying taxes, and so on.

Key words: Agricultural land; Georgian law; Land reform; Land registration; Problems during land registrations.