

აგრარული სფეროს აქტუალური საკითხები

მიწის ბაზრის განვითარებისა და მართვის სრულყოფის მიმართულებები საქართველოში Land Development and Management Improvements in Georgia

თენგიზ ლაჭკევიანი - ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი
t.lachkepani@gtu.edu.ge

ლეილა გეგენავა - ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი
leilagegenava@yahoo.com

Tengiz Lachkepani - Doctor of Economics
t.lachkepani@gtu.edu.ge

Leila Gegenava - Doctor of Economics
leilagegenava@yahoo.com

Resume. The land market, as an economic category, has started to operate in full compliance with market laws in Georgia. At the same time, he took a leading role in the life of the Georgian people. It is a basic and indispensable means of agricultural production. Land has become an important source of cash revenue, both in terms of budget completion and a reliable guarantee of citizens' cash income.

The article discusses the effectiveness of using land as the main means of production with specific features and the directions of its economic effectiveness. Given the positions and measures of land market regulation, it is noted that there is a need to refine the legislation governing land regulation to make it easier to go through the necessary procedure for regulation. In this regard, the state should consider and maximize procedures. The key factors that hinder the development and effective development of the land market are formulated and analyzed.

Keywords - land market, agriculture, land reform, public Registry.

მიწა წარმოადგენს ქვეყნის ეროვნული ეკონომიკის მნიშვნელოვან ელემენტს და განსაკუთრებული ადგილი უკავია ნებისმიერი საზოგადოების ცხოვრებაში. გეოგრაფიული თვალსაზრისით ეს არის ადამიანთა ცხოვრების სივრცობრივი ბაზისი; პოლიტიკურით კი - ესაა ტერიტორია რომელზეც სახელმწიფო

აყალიბებს გარკვეულ სამართლებრივ სისტემას; ეკონომიკურ სფეროში - სოფლის მეურნეობის წარმოების ძირითადი საშუალებაა და საფუძველია ეკონომიკის სხვა დარგების განლაგებისა და განვითარებისათვის. მიწის მრავალფუნქციონურობა შესაძლებლობას არ იძლევა კონკურენციის ტიპის მიხედვით განისაზღვროს ბაზარი. აუცილებელია იგი დაიყოს სეგმენტებად ფუნქციონალური დანიშნულებით. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში 2005 წლამდე ყოველწლიურად ხდებოდა მიწების აღრიცხვა მიწის დანიშნულებისა და კატეგორიების, რაიონების, მხარეების, მიწის მესაკუთრეთა და მოსარგებლეთა მიხედვით. ამ მიზნით, ყოველი წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, რაიონის გამგეობა ამტკიცებდა მიწის ბალანსს, რომელსაც შემდეგ იხილავდა საქართველოს მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი და დასამტკიცებლად წარუდგენდა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტს. 2004 წელს ლიკვიდირებულ იქნა საქართველოს მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მისი ძირითადი ფუნქციები გადანაწილდა საქართველოს იუსტიციის, სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროებს შორის, რის გამოც მიწის აღრიცხვა და მიწის ბალანსის შედგენა დღემდე არ ხორციელდება. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ დღეს ვერავინ გეტყვით, რამდენი ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო სავარგული გააჩნია ქვეყანას, მათ შორის რამდენია კერძო საკუთრებაში, მუნიციპალურ თუ სახელმწიფო საკუთრებაში. რაც მთავარია, არ ვიცით მიწის ფართობები დანიშნულებისა და კატეგორიების მიხედვით.

საყურადღებოა, რომ მიწის ბალანსი მოიცავდა მონაცემებს დასავლეთ საქართველოში მიწების მეორადი დაჭაობების, ხოლო აღმოსავლეთ საქართველოს რიგ რაიონებში – პირობითი გაუდაზნოების, ეროზირებული, დამლაშებული და სხვა არასასურველი პროცესების შესახებ. უკანასკნელ პერიოდში ეს პროცესები, ბუნებრივია, უფრო ფართო ხასიათს მიიღებდა, მაგრამ

თუ რა მდგომარეობაა დღეს ამ მიმართულებით დაბეჯითებით ვერავინ იტყვის, სათანადო მონაცემების არარსებობის გამო.

მიწის ეფექტიან მართვას, რომელიც ქვაკუთხედს წარმოადგენს როგორც სოფლის მეურნეობის, ასევე, ზოგადად ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის, გააჩნია გამოწვევები, რომლებიც პირობითად შესაძლებელია დაიყოს ორ ნაწილად:

1. მიწათსარგებლობის შესახებ მონაცემების არარსებობა, რაც შეუძლებელს ხდის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის/სტრატეგიის შემუშავებასა და მის მართვას;

2. მიწის განვითარების ხედვის, სტრატეგიისა და სახელმწიფო პროგრამის არარსებობა.

მიწათსარგებლობის შესახებ მონაცემების შეგროვებისთვის საჭიროა შესაბამისი ინსტიტუციური მოწყობის უზრუნველყოფა, რომელიც სხვა ფუნქციებთან ერთად უნდა მართავდეს მიწის საინფორმაციო სისტემას, რაც შესაძლოა მოიცავდეს ინფორმაციას მიწის დანიშნულების, კატეგორიის, ხარისხის, საირიგაციო/სადრენაჟო ინფრასტრუქტურის და სხვა მონაცემების შესახებ.

მიწის საინფორმაციო სისტემა ინტერდისციპლინარულ პროდუქტს განეკუთვნება, იგი მჭიდრო კავშირშია სხვა უწყებებისთვის საჭირო ინფორმაციასთან და ამდენად იგი უნდა აიგოს სხვადასხვა დაინტერესებული სამთავრობო თუ არასამთავრობო ინსტიტუტებთან კოორდინაციით (მაგალითად იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და სხვა).

მიწის განვითარების ხედვის, სტრატეგიისა და სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება ასევე მოითხოვს შესაბამის ინსტიტუციურ მოწყობას. მისი არარსებობა, თავის მხრივ, სერიოზულ გავლენას ახდენს რეგიონალურ განვითარებაზე, ადგილობრივი თემების ჩართულობაზე, ასევე სოფლის მეურნეობის და სოფლის

განვითარებაზე, სოციალური, დასაქმების, მიწის ბაზრის აქტიურობის, ინვესტიციების მოზიდვის და ასევე ზოგადად ეკონომიკის განვითარებაზე.

მიწის განვითარების მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს მიწის კონსოლიდაცია, რომელიც ერთ-ერთი პრიორიტეტული საკითხია როგორც ევროკავშირის ძველი და ახალი წევრებისთვის, ასევე ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებისთვის, იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც მიწაზე კერძო საკუთრებაა და მიწის ბაზარი საერთოდ არაა, ან სუსტადაა განვითარებული. სამწუხაროდ, საქართველო თითქმის ერთადერთი ქვეყანაა, სადაც მიწის კონსოლიდაციის არავითარი გამოცდილება არ არსებობს, რაც ამ მიმართულებით მოქმედების არანაირ შესაძლებლობას არ იძლევა. ამ გამოცდილების შესაგროვებლად აუცილებელია საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით განხორციელდეს მიწის კონსოლიდაციის პილოტპროექტი, რომლის გამოცდილების ბაზაზე უნდა შეიქმნას შესაბამისი კანონმდებლობა და სახელმწიფო პროგრამა.

გაეროს რეკომენდაციების შესაბამისად მიწის კონსოლიდაცია განიხილება, როგორც მრავალსექტორული მიდგომა სასოფლო ტერიტორიებზე მიწის მართვის გაუმჯობესებისათვის, სადაც ადგილობრივი თემების მონაწილეობა მიწის კონსოლიდაციის სტრატეგიის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევა. მიწის კონსოლიდაციის პილოტპროექტების დიზაინის სახელმძღვანელო შემუშავდა გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის მიერ 2003 წ. სადაც ადგილობრივი თემების მონაწილეობა მიწის კონსოლიდაციის სტრატეგიის განუყოფელ ნაწილად იქცა აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებისთვის.

2013 წლიდან საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების მიზნით გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები, კერძოდ განხორციელდა „მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტი“, „მელავათიანი აგროკრედიტის პროექტი“, პარლამენტმა მიიღო კანონი „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შესახებ“,

რომლის მიზანია სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შექმნის ხელშეწყობა და ამით სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოების განვითარება და მისი კონკურენტუნარიანობის ამაღლება. სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შემოტანამ და მიწის დამუშავების ხელშეწყობის გაზრდამ გამოიწვია ქართველი ფერმერების დაინტერესება მიწებით. აქედან გამომდინარე, საქართველოში ადგილობრივი ფერმერების კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად შეიქმნა გარკვეული პირობები.

საქართველოს მთავრობამ დაიწყო მუშაობა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებთან დაკავშირებული ურთიერთობების საჯარო სამართლებრივი მოწესრიგების მიმართულებით. შესაბამისად გამოიკვეთა პირობები, რათა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს შესაძლებლობა მიეცეთ განახორციელონ ინვესტიციები საქართველოს სოფლის მეურნეობაში.

იგეგმება „სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონპროექტის შემუშავება, რომელიც დაარეგულირებს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების უფლების მქონე პირთა წრეს და შეზღუდვების სახეებს.

ეს შეზღუდვები მაქსიმალურად გამორიცხავს შემთხვევითი ადამიანების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენას, რადგან საკუთრების უფლების წარმოშობისთვის აუცილებელი პირობა უნდა იყოს შესაბამისი გამოცდილება სასოფლო-სამეურნეო სფეროში და რაც მთავარია, სოფლის მეურნეობაში ინვესტიციების განხორციელება. ასევე გამოირიცხება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არამიზნობრივად (მაგალითად, განსახლებისათვის) გამოყენება.

მიწის რეფორმის ბოლომდე მიყვანის, კერძოდ, პირველადი რეგისტრაციის დასრულების უმთავრეს სამოქმედო პრინციპად პრაქტიკული მიდგომა, ანუ მიწის ფაქტობრივი მფლობელობის

აღიარების მექანიზმი უნდა განიხილებოდეს, თუკი ფაქტობრივ მფლობელს არ უკავია სახელმწიფოს კუთვნილი დიდი ფართობები. ჩვენი აზრით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მოხდება უკვე დასრულებული პროცესების როგორც სამართლებრივი, ისე ეკონომიკური და იურიდიული ინვენტარიზაცია, მეტად გართულდება პროცესის ბოლომდე მიყვანა. მართლაც შესაძლებელია, რომ მიწა თავდაპირველად მფლობელების ნაწილს გაუმჭვირვალედ გადაეცა, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივ მფლობელს არავინ ედავება, მას დაუბრკოლებელი რეგისტრაციის საშუალება უნდა მიეცეს. ისიც უნდა ითქვას, რომ ვინაიდან მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს, ვინც მიწა რეფორმის შედეგად მიიღო არ გააჩნია ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ მისი საკუთრება სრულყოფილი არ არის. ამ ადამიანების დარწმუნება იმაში, რომ საკუთრების უფლების მოსაპოვებლად მათ დამატებითი ხარჯების გაღებად დროის ხარჯვა მოუწევთ, უპერსპექტივოა. ამიტომაც მიზანშეწონილია პროგრამის მაქსიმალურად იაფად, შესაძლოა დონორთა დახმარებით განხორციელება, მაგრამ ამავე დროს, თავად პროცესს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები უნდა უძღვებოდნენ. მასში აქტიურად უნდა ჩაერთონ თემები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, რაც დააჩქარებს პროგრამას და უზრუნველყოფს მის მაღალ ხარისხს. მნიშვნელოვანია იმის გააზრებაც, რომ აუცილებელია ძირითადი აქტორების - სახელმწიფოსა და მიწის ფონდის აღრიცხვაში მონაწილე ორგანიზაციების (ვინც უშუალოდ ადგენს აზომვით ნახაზებს) უფლება-მოვალეობათა მკაფიო გამიჯვნა. ეს აუცილებელია პროექტის ხარისხისა და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად. ორივე ფუნქცია სახელმწიფომ არ უნდა შეითავსოს. ამ უკანასკნელმა უნდა შეძლოს პროცედურების გასაველელად მაქსიმალურად კომფორტული და „იაფი“ გარემოს შექმნა, ასევე შესაბამისი ინფორმაციის გავრცელებისა და საჯაროობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა, ასევე უნდა მოხდეს მიწაზე საკუთრების მარწმუნებელი კანონმდებლობის დახვეწა, რათა

მაქსიმალურად გაადვილდეს რეგისტრაციისათვის საჭირო პროცედურების გავლა. ეს ეხება როგორც არამართლზომიერ, ისე მართლზომიერ მფლობელობას, მემკვიდრეობის საკითხებს და სხვა. სახელმწიფომ უნდა განიხილოს და მაქსიმალურად გააიაფოს პროცედურები, რათა არ შეფერხდეს პროგრამის მიმდინარეობა. მიწის პირველადი რეგისტრაციის დასაჩქარებლად შესაძლოა განხილულ იქნას პირველად რეგისტრაციაზე ამჟამად გაუქმებული ერთჯერადი გადასახადის გაუქმების, ან გაუქმების გაგრძელების ოფცია, ვინაიდან საჯარო რეესტრისათვის ეს ისედაც დაუგეგმავ შემოსავალს წარმოადგენს. აუცილებელია შემუშავდეს პოტენციური დავების სწრაფად და ეფექტიანად გადაჭრის მექანიზმები ადგილებზე არსებული კულტურული, რეგიონული თუ სხვა თავისებურებების გათვალისწინებით.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ეგიაშვილი დ.-საქართველოს მიწის რესურსების მართვის სისტემის სრულყოფა
2. საბაზრო ურთიერთობების პირობებში. თბ. 2009.
3. კოდუაშვილი პ., მიწა და სახელმწიფო. ჟ. ეკონომიკა და ბიზნესი. N 1.2012.
4. კოდუაშვილი პ., ზიზიბაძე გ., მიწა ერის არსებობისა და შემოქმედების აუცილებელი სივრცე. ჟ. ეკონომიკა და ბიზნესი. N12 2010.
5. კოდუაშვილი პ.- მიწის რესურსების ეფექტური მართვა სიღარიბის დაძლევის წინაპირობაა. ჟ. აგრარულ-ეკონომიკური მეცნიერება. N2 2014.
6. ტურაბელიძე ნ., ბერიძე ნ., მიწის რესურსების მართვა. სახელმძღვანელო. 2013.
7. ტურაბელიძე ნ., ცაავა შ., მიწის ფასის განსაზღვრის საკითხისათვის. ჟ. “ეკონომიკა“. 2007 წ.