



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Research

## პოლიტიკის კვლევა

### სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების უფლება: ოპტიმალური გზა

დოკუმენტი მომზადდა პროექტ “პოლიტიკის კვლევები ეკონომიკის მდგრადი განვითარებისთვის” ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება „პი ემ სი“ კვლევითი ცენტრის მიერ კონრად ადენაუერის ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით

შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს „პი ემ სი“ კვლევითი ცენტრის ან კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებას

ავტორი: გიგლა მიქაუტაძე  
მიმომხილველი: სალომე გელაშვილი



# სარჩევი

---

1.	შესავალი.....	4
2.	პრობლემის აღწერა.....	7
3.	გადაჭრის გზები.....	18
4.	დასკვნები და რეკომენდაციები .....	20
4.1	მიწების სრული რეგისტრაცია .....	20
4.2	სახნავ-სათესი მიწების სრული განკერძოება .....	21
4.3	მიწის შეძენაზე მინიმალური შეზღუდვების დაწესება.....	23
	ბიბლიოგრაფია .....	25
	დანართები .....	26

## აბსტრაქტი

2012 წელს მთავრობის ცვლილებასთან ერთად, სოფლის მეურნეობა პრიორიტეტად გამოცხადდა. დაინერგა სახელმწიფო პროგრამები, რომელთა დეკლარირებულ მიზანს დარგის განვითარება წარმოადგენს. მსგავსი სახელმწიფო პროგრამების წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების აღრიცხვის, მიწის ბაზრის ფუნქციონირებისა და მიწათმესაკუთრეთა უფლებების დაცვის ხარისხზე. აქედან გამომდინარე, მიწის საკუთრებასთან დაკავშირებული პრობლემების სწრაფი მოგვარება და პროგნოზირებადი მიწის ბაზრის ფორმირების ხელშეწყობა სახელმწიფოს ინტერესებში შედის.

აღნიშნულ დოკუმენტში გაანალიზებულია სასოფლო-სამეურნეო მიწებთან დაკავშირებული ზოგადი სირთულეები, თუმცა განსაკუთრებულად ხაზგასმულია მიწის საკუთრების ირგვლივ არსებული სამი პრობლემა: (1) არარეგისტრირებული მიწების დიდი რაოდენობა, (2) სახელმწიფო, როგორც მსხვილი მიწათმესაკუთრე და (3) უცხოელებისთვის მიწის შეძენის უფლების შეზღუდვა. დოკუმენტში საუბარია მათი გადაჭრის გზებსა და შესაბამის რეკომენდაციებზე.

პირველი რეკომენდაცია ეხება მიწის რეესტრის მოწესრიგებას, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს მხარდაჭერით როგორც კერძო მიწების რეგისტრაციის ხელშეწყობას, ისე სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთების აღწერას. დღეს მოქმედი წესი „ის, რაც არავისია, სახელმწიფოსია“ ხშირად ქმნის პრობლემებს სახელმწიფოს, კერძო მესაკუთრეებსა და ინვესტორებს შორის ურთიერთობაში, რადგან ბოლომდე არ არის დადგენილი ათასობით ჰექტარი მიწის ნაკვეთების საკუთრების სტატუსი. სახელმწიფოს გეგმაზომიერი ჩარევის გარეშე კი, ამ პრობლემის მოგვარებას შესაძლოა ათწლეულები დასჭირდეს. წახალისების მიზნით, სახელმწიფოს შეუძლია ორგანიზებული სახე მისცეს აღნიშნულ პროცესს და გამოიყენოს ფინანსური და არაფინანსური მექანიზმები, რითაც დააჩქარებს მის განხორციელებას. ამავე დროს, სახელმწიფომ კერძო მიწათმესაკუთრეებისთვის უნდა

შექმნას სხვადასხვა ტიპის მოტივაცია, რათა მათ დადგენილ ვადებში დაარეგისტრირონ საკუთარი ნაკვეთები. ეს პროცესი უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად რეგიონების მიხედვით.

შემდეგი რეკომენდაცია სახელმწიფო მიწების განკერძოებას ეხება. სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს მის მფლობელობაში დარჩენილი სახნავ-სათესი სავარგულების პრივატიზების გეგმა, თუმცა პრივატიზაციის უპირველესი მიზანი არა საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, არამედ მიწის რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა უნდა იყოს. პროცესი ხელს შეუწყობს მცირე მეურნეობების გამსხვილებას და წაახალისებს კოოპერატიულ გაერთიანებებს. 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.

ბოლო რეკომენდაცია უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწების შეძენას ეხება. იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად უცხოელების ხელში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების 1 პროცენტიც კი არ არის, გადაჭარბებულია შეფასებები იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველო, ამ კუთხით, რაიმე სახის საფრთხის წინაშე დგას. პირიქით, ბევრი მაგალითი მოიძებნება იმისა, თუ რა დადებითი როლი ითამაშეს უცხოელმა ინვესტორებმა თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვაში, ახალი საექსპორტო ბაზრების განვითარებასა და სასურსათო უსაფრთხოების გაზრდაში. ამიტომ, გარკვეული შეზღუდვები შესაძლოა დაუწესდეს საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკურ პირებს, იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი დასაბუთებული იქნება ქვეყნის უსაფრთხოების კონტექსტში, თუმცა ის არ უნდა გავრცელდეს საქართველოში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირებზე, მიხედვად იმისა, თუ ვინ არის მისი დამფუძნებელი. შესაბამისად, ამ ეტაპისთვის, საქართველოს

პარლამენტმა უარი უნდა თქვას იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებულ საკანონმდებლო ცვლილებებზე და შეიმუშაოს საკუთარი, უფრო ლიბერალური ვარიანტი. იმისთვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული კონფლიქტები უცხოელ ინვესტორებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, მათ შორის ჯანსაღი დიალოგის წარმართვას ხელი უნდა შეუწყონ სახელმწიფო ორგანოებმა, განსაკუთრებით კი ადგილობრივმა ხელისუფლებამ.

## 1. შესავალი

ერთ-ერთი პირველი რეფორმა, რომელიც საქართველომ საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის დაბრუნების შემდეგ გაატარა, მიწის რეფორმა იყო. კაპიტალისტურ წყობაზე გადასვლამ საქართველოს მაშინდელი ხელმძღვანელობა მიწის საყოველთაო პრივატიზების იდეამდე მიიყვანა. განკერძოებას დაექვემდებარა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაც და ის მცირე ნაკვეთების სახით მოსახლეობის საკუთრებაში გადავიდა. სახნავ-სათესი სავარგულები საკუთრებაში, ძირითადად, სოფლის მოსახლეობამ მიიღო, რომელთათვისაც ის დღემდე რჩება შემოსავლის მთავარ წყაროდ. თუმცა მიწა ასევე მიიღეს ქალაქებისა და დაბების მაცხოვრებლებმა, ვისაც მიწასთან შეხება არასდროს ჰქონია.

მიწის პრივატიზაცია არ აღმოჩნდა მოკლევადიანი პროცესი. სახელმწიფო დღემდე ასხვისებს მის ხელთ არსებულ აგრარული დანიშნულების მიწებს აუქციონისა თუ პირდაპირი მიყიდვის გზით. ეს პროცესი კი ხშირად ხდება კრიტიკის სამიზნე სხვადასხვა მიზეზის გამო. განსაკუთრებული ვნებათაღელვა მიწების უცხოელებზე მიყიდვის ბოლო წლებში გახშირებულმა შემთხვევებმა გამოიწვია, რამაც გარკვეულწილად ქსენოფობიური განწყობებიც კი გაძლიერა ქვეყანაში. საკითხს დღემდე არ დაუკარგავს აქტუალობა და ის კვლავაც უთანხმოების მიზეზია როგორც პოლიტიკურ წრეებში, ისე ექსპერტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის. უცხოელებისთვის მიწის მიყიდვაზე დროებითი მორატორიუმი, რომელიც 2013 წლის ივნისში შევიდა ძალაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანიც გახდა, რომელიც მან საბოლოოდ არაკონსტიტუციურადც ცნო. მკაცრი შეზღუდვების მომხრეა მმართველი ძალა. იუსტიციის სამინისტრომ უკვე მოამზადა პროექტი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, რომელიც პარლამენტმა საშემოდგომო სესიებზე უნდა განიხილოს.

უცხოელებზე მიყიდვის აკრძალვასთან ერთად, სასოფლო-სამეურნეო მიწებთან დაკავშირებით თავს იჩენს სხვა სახის პრობლემებიც. 20 წლიანი პრივატიზების პროცესი, სამწუხაროდ, საკმარისი არ აღმოჩნდა გამართულად მომუშავე მიწის ბაზრის ჩამოყალიბებისათვის, რომელიც ჯერ კიდევ ბევრი გამოწვევის წინაშე დგას. დაურეგისტრირებელი მიწები და მათი ფრაგმენტაცია ხელს უშლის სოფლის მეურნეობაში ინვესტიციების მოზიდვას და დარგის განვითარებას.

პრობლემაა დაუმუშავებელი მიწების დიდი რაოდენობაც, რასაც სოფლის მეურნეობის სამინისტრო დარგის მთავარ გამოწვევად აღიქვამს. სახნავ-სათესი მიწების მაქსიმალურად ათვისების მიზნით, სამინისტრო გარკვეული სანქციების დაწესებასაც განიხილავს, რათა მიწის მფლობელებელს მათი დამუშავება აიძულოს. იქნება თუ არა ასეთი იძულებითი ღონისძიებები შედეგის მომტანი, საკამათოა.

ყოველივე ზემოთჩამოთვლილი ხაზს უსვამს საკითხის აქტუალობას. ცალსახაა, რომ ქვეყანამ უნდა აირჩიოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების ოპტიმალური გზა, რომელმაც გრძელვადიან პერსპექტივაში უნდა განსაზღვროს თამაშის წესები და შექმნას პროგნოზირებადი საინვესტიციო გარემო, ხელი შეუწყოს საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე დაფუძნებული სოფლის მეურნეობის განვითარებას და ამავე დროს სოფლებში არ შექმნას ახალი ტიპის სოციალური პრობლემები.

დოკუმენტის შემუშავების პროცესში გამოყენებული იქნა ავტორიტეტული ორგანიზაციების მიერ მომზადებული კვლევები, რომლებიც სხვადასხვა კუთხით სასოფლო-სამეურნეო მიწებს უკავშირდება. ის ასევე ეყრდნობა ოფიციალურ სტატისტიკას და სახელმწიფო უწყებების მონაცემებს. უცხოელებისთვის მიწის შეძენის უფლების მინიჭების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის კვლევისათვის, გამოყენებულ იქნა კონტენტ-ანალიზის მეთოდი, რისთვისაც შეირჩა ონლაინ-საგაზეთო სტატიები<sup>1</sup>. თითოეული სტატიის ანალიზი მოიცავდა რესპოდენტის არგუმენტების იდენტიფიცირებას, მათ პოზიციონირებას მომხრეების ან

---

<sup>1</sup> იხ. დანართი N1

მოწინააღმდეგეების მხარეზე და კოდირებას. საბოლოოდ, არგუმენტები დაჯგუფდა მსგავსი შინაარსის მიხედვით და მოხდა მათი რანჟირება სტატიებში მათი აღნიშვნის სიხშირის შესაბამისად.

ნაშრომი შედგება ხუთი ნაწილისგან. დასაწყისი ეთმობა პრობლემის აღწერას, რომელშიც მოკლედ მიმოხილულია მიწის რეფორმის ისტორია და დღეს არსებული პრობლემები. მეორე ნაწილი ზემოხსენებული პრობლემების გადაჭრის გზებს ეხება, რასაც მოსდევს შესაბამისი სამი რეკომენდაცია. დაბოლოს, დოკუმენტი დანართებითა და ბიბლიოგრაფიით მთავრდება.



## 2. პრობლემის აღწერა

1990-იან წლებში საქართველოს იმჟამინდელმა ხელისუფლებამ, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის მოტივით, უარი თქვა სახელმწიფო ქონებაზე და დაიწყო მის საკუთრებაში არსებული აქტივების ეტაპობრივი განკერძოება. მათ შორის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც მანამდე სახელმწიფოს კუთვნილება იყო, უნდა გადასულიყო კერძო მესაკუთრეთა ხელში, ხოლო ამისთვის მიწების მოსახლეობისთვის უფასოდ დარიგება გადაწყდა.

საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის #48-ე დადგენილებით, სახელმწიფომ პირველ ეტაპზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სავარგულები გადასცა 1.055,200 ოჯახს. სოფლად მცხოვრებმა ოჯახებმა მიიღეს 0.3-1.25 ჰექტრამდე ნაკვეთი, მაღალმთიან ზონაში მცხოვრებმა ოჯახებმა 5 ჰა-მდე. მიწა ასევე მიიღო როგორც ქალაქის მაცხოვრებელთა ნაწილმა - 0.25 ჰექტრამდე, ისე რაიონული ცენტრებისა და დაბების მაცხოვრებელთა ზოგიერთმა კატეგორიამ - 0.75 ჰა-ს ოდენობით. მიწის საკუთრებაში გადაცემის მეორე ტალღა 1996 წელს განხორციელდა, რომელიც შეეხო იმ მოქალაქეებს, რომლებმაც პირველ ეტაპზე ვერ მიიღეს მიწის ნაკვეთი. განაწილების პრინციპი დაახლოებით იგივე დარჩა.<sup>2</sup>

გატარებული ცვლილებების შედეგად, მიწის საერთო ფონდი, რომლის 90 %-ს მანამდე სახელმწიფო მეურნეობები განკარგავდნენ, დანაწევრდა მცირე ფართობებად. 2003 წლის აღწერის მიხედვით, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები შემდეგნაირად არის განაწილებული:

---

<sup>2</sup> Terra Institute: Georgia Land Market Development Project Final Report, October 2005

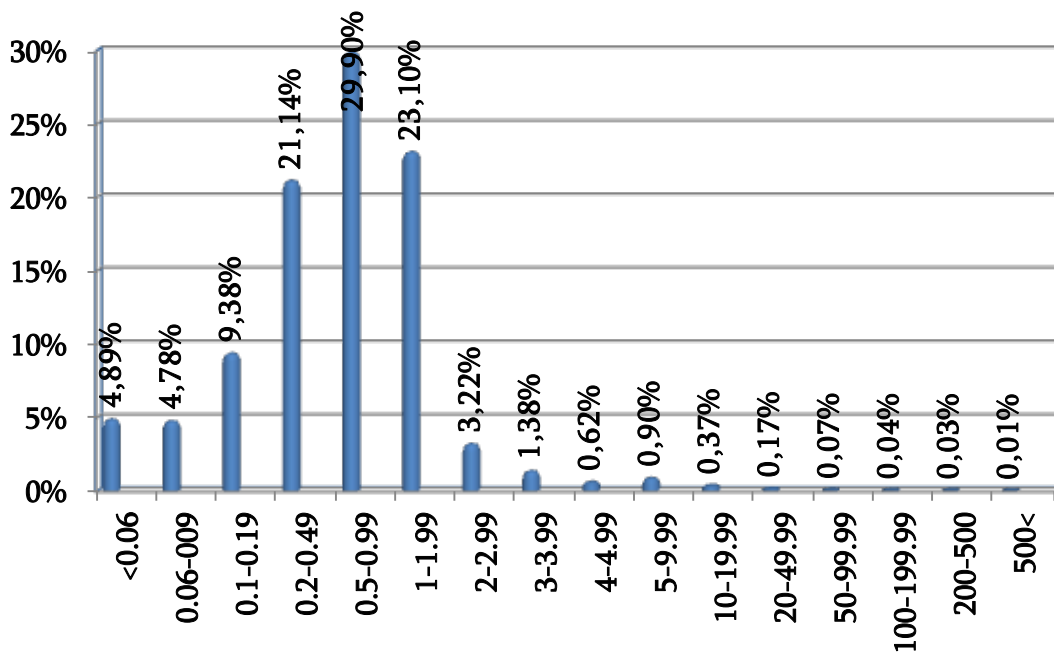
**ცხრილი N1. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (ათასი ჰა)**

	სახნავი	მრავალწლიანი ნარგავები	სათიბი	საძოვარი	სულ
კერძო	438.5	180.5	44.0	84.5	747.5
სახელმწიფო	363.3	83.3	99.8	1 712.1	2 258.5
ჯამი	801.8	263.8	143.8	1 796.6	3 006

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სტატისტიკური პუბლიკაცია: საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და გარემოს დაცვა, 2013

2004 წლის აღწერის მიხედვით კი, სასოფლო-სამეურნეო მიწის მქონე მეურნეობებიდან დაახლოებით 70 %-ს მხოლოდ 1 ჰა-ზე ნაკლები მიწა ჰქონდა<sup>3</sup>. მიწის დეტალური განაწილება მოცემულია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში.

ცხრილი N2: კერძო სასოფლო-სამეურნეო მიწების განაწილება (2004 წ.)



წყარო: სასოფლო-სამეურნეო აღწერა 2004: [www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=55&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=55&lang=geo)

<sup>3</sup> სასოფლო-სამეურნეო აღწერა 2004: [www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=55&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=55&lang=geo)

აღნიშნული მონაცემები შესაძლოა არ ასახავს დღევანდელ რეალობას, რადგან 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შემდეგ შემცირდა საქართველოს მიერ კონტროლირებადი მიწების ფართობი და ვარაუდობენ, რომ სახნავი მიწები ამჟამად 801 800 ჰა-ს ნაცვლად დაახლოებით 750 000 ჰა-ს, ხოლო მრავალწლიანი ნარგავების ფართობი კი 263 800 ჰა-ს ნაცვლად 250 000 ჰა-ს შეადგენს. ასევე გაიზარდა კერძო მესაკუთრეთა ხელში არსებული მიწების ფართობები, სახელმწიფო მიწების შემცირების ხარჯზე. თუმცა სახელმწიფოს ხელში ჯერ კიდევ რჩება სასოფლო-სამეურნეო მიწების მნიშვნელოვანი ნაწილი, განსაკუთრებით კი, სათიბები და საძოვრები, რომელსაც ადგილობრივი მოსახლეობა იყენებს. სამწუხაროდ, ზუსტი მონაცემები სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთების შესახებ არ არსებობს. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ გამოგზავნილი წერილიდან<sup>4</sup> ირკვევა, რომ „სააგენტოს არ გააჩნია ერთიანი საინფორმაციო ბანკი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების შესახებ“ და ის „...ამ ეტაპზე ახორციელებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების ინვენტარიზაციის პროექტს, რისი დასრულების შემდგომაც შესაძლებელი იქნება მონაცემების სისტემატიზაცია“<sup>5</sup>. აღმოჩნდა, რომ სააგენტოს ასევე არ აქვს ინფორმაცია ბოლო წლებში პრივატიზებული მიწების ფართობების შესახებ, რაც მოგვეცემდა ანალიზისა და სახელმწიფოს ხელში დარჩენილი მიწების დათვლის საშუალებას. მიწის სრულყოფილი კადასტრის არარსებობა და მოუწესრიგებელი სტატისტიკა ხელის შემშლელი ფაქტორია სახელმწიფო მიწების პრივატიზების პროცესშიც. მიწის შეძენის მსურველებს არ გააჩნიათ ნაკვეთების შესახებ ინფორმაციის მოკლე დროში მიღების საშუალება, რაც აჭიანურებს პრივატიზაციის პროცესს. ზოგჯერ სადავო ხდება სახელმწიფოს მიერ პრივატიზებული ნაკვეთებიც, ვინაიდან მასზე საკუთრების უფლების პრეტენზია შესაძლოა კერძო პირებმაც გამოთქვან.

ნაკვეთების რეგისტრაცია, თავის მხრივ, დაკავშირებულია რიგ პრობლემებთან, პირველ რიგში კი, მაღალ დანახარჯებთან - ერთი ჰექტარი მიწის ნაკვეთის

<sup>4</sup> იხ. დანართი N2

<sup>5</sup> სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს წერილი N 14/36281, 17 ივნისი 2015 წ

რეგისტრაცია ჯამში, დაახლოებით, 200 ლარი ჯდება<sup>6</sup>. ასეთი თანხის გადახდა მიწათმესაკუთრებს ხშირად არ უღირთ და არც ამის მოტივაცია გააჩნიათ, თუ, რა თქმა უნდა, ისინი მის გასხვისებას არ გეგმავენ. მაღალი დანახარჯების გარდა, პრობლემას წარმოადგენს ნაკვეთების ხშირი გადაფარვები, რისი მიზეზიც მიწის რეფორმის დასაწყისში სახელმწიფოს მხრიდან აზომვის პროცესში დაშვებული ტექნიკური შეცდომებია. შედეგად, მიწის ზოგიერთ ფართობებზე ხშირია საკუთრების დუბლირების შემთხვევები, რაც ართულებს საკუთრების რეგისტრაციას.

მიწების არასრული აღრიცხვის პრობლემის პარალელურად, ყურადღებას იქცევს ნათესი ფართობების სტატისტიკა, სადაც 2013-2014 წლებში ზრდა დაფიქსირდა, რაც, სავარაუდოდ, „მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტის“ დანერგვით იყო გამოწვეული. ბენეფიციარებისთვის გამოყოფილი დაფინანსების ფარგლებში, უფასოდ განხორციელდა აგროტექნიკური (ხვნა) სამუშაოები და საწარმოო საშუალებების (სასუქი ან/და სათესლე მასალა ან/და მცენარეთა დაცვის საშუალებები) მიწოდება. პროექტით 2014 წელს 757 000 მეურნეობამ ისარგებლა<sup>7</sup>. მიუხედავად ასეთი მასშტაბისა, 2014 წელს საქსტატის ბოლო მონაცემების მიხედვით, ნათესმა ფართობებმა სულ ქვეყნის მასშტაბით 316 600 ჰა შეადგინა (2010 წელს 256 700 ჰა)<sup>8</sup>. ამ მონაცემების მიხედვით ნათლად ჩანს, რომ სახნავ-სათესი მიწების დაახლოებით 60%-ის დამუშავება ჯერ კიდევ არ ხდება.

საყურადღებოა, რომ კერძო მიწების მიმართ ზოგადად არსებობს დაბალი კომერციული ინტერესი, რისი მიზეზიც სახელმწიფო მიწებია. ინვესტორისთვის გაცილებით კომფორტულია სახელმწიფოსგან დიდი ფართობების შეძენა, თუნდაც აუქციონის გზით, ვიდრე მრავალი მცირე ნაკვეთის გლეხებისგან ნაწილ-ნაწილ ყიდვა. თავად აუქციონებიც, როგორც წესი, ნაკლებად კონკურენტულ გარემოში იმართება, რაც ერთეულ პირებს დიდი ფართობების იაფად შეძენის საშუალებას

<sup>6</sup> EPI: Agriculture Sector Policy Environment Assessment, 2011

<sup>7</sup> ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია: მცირემიწიან ფერმერთა 2014 წლის საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტის შეფასების ანგარიში

<sup>8</sup> საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სტატისტიკური პუბლიკაცია: სოფლის მეურნეობა 2014

აძლევს. ელექტრონულ აუქციონებში მონაწილეობას სოფლად მცხოვრები პირები, ხშირად არაინფორმირებულობის, ასევე კომპიუტერზე წვდომის არქონისა ან მისი გამოყენების არცოდნის გამო ვერ ახერხებენ.

ამ ფონზე საინტერესოა ბოლო წლებში გააქტიურებული დისკუსია იმის შესახებ, უნდა ჰქონდეთ თუ არა უცხოელებს სასოფლო-სამეურნეო მიწების შეძენის უფლება, რაც მწვავე დაპირისპირების საგანი გახდა პოლიტიკურ პარტიებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ უცხოელებს საქართველოში, იურიდიული პირის დაფუძნების გზით, 2000 წლიდან შეეძლოთ სასოფლო-სამეურნეო მიწის შეძენა<sup>9</sup>, საკითხმა წინა პლანზე 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ წამოიწია. ამის მიზეზი შესაძლოა იყოს 2011-2012 წლებში უცხოელი ინვესტორების მხრიდან საქართველოში მიწების შეძენის მიმართ გაზრდილი ინტერესი, რაც დიდწილად მაშინდელი მთავრობის აქტიურ საინვესტიციო კამპანიას უკავშირდება<sup>10</sup>. პრივატიზების პროცესმა გარკვეული უკმაყოფილება გამოიწვია სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის ნაწილში, რისი მიზეზიც შესაძლოა პროცესის არასწორად დაგეგმვა და გაუმჭვირვალობა ყოფილიყო. მას შემდეგ პოპულარობას არ კარგავს მიწების უცხოელებზე მიყიდვის აკრძალვის იდეა.

შეზღუდვების დაწესების მომხრეთა არგუმენტები ნაკლებად ეფუძნება სოციალურ-ეკონომიკურ დასაბუთებას. ისინი უფრო მეტად ეროვნული ინტერესებით აპელირებენ და ნაციონალურ საფრთხედ განიხილავენ მიწების უცხოელების ხელში გადასვლას. მათი პოზიცია დაახლოებით შემდეგნაირად ჟღერს:

*იმის გამო, რომ საქართველოში მიწის ფასი დაბალია, ხოლო რიგ ქვეყნებში აგრარული მიწების დეფიციტია, არსებობს საშიშროება, რომ მას მასიურად შეიძენენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რასაც მოყვება იმიგრაციის დიდი ნაკადი. შედეგად, სოფლებში ჩასახლდებიან უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, რითაც გაჩნდება ეთნიკური*

---

<sup>9</sup> საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/17134#>

<sup>10</sup> მთავრობის დაბურული ინიციატივა, 22.11.2010, <http://www.netgazeti.ge/GE/35/News/3366/>

*დაპირისპირების ახალი კერები. ამიტომ, სახელმწიფომ მკაცრ რეგულაციას უნდა დაუქვემდებაროს მიწების არარეზიდენტ პირებზე მიყიდვა, ისე როგორც ეს ხდება ევროკავშირის ქვეყნებში, რათა ქართული მიწა საქართველოს მოქალაქეების ხელში დარჩეს.*

საინტერესოა, რომ მათი პოზიცია ორად იყოფა იმასთან დაკავშირებით, თუ მიწის რა ფართობის ყიდვა უნდა შეეძლოს უცხოელებს გარკვეული შეზღუდვების პირობებში. ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ უცხოელი ფერმერები, რომლებიც მცირე ფართობის მიწებს იძენენ, ვერ ჩაითვლებიან სერიოზულ ინვესტორებად და მათი წვლილი სოფლის მეურნეობის განვითარებაში უმნიშვნელოა. ამიტომ აკრძალვა სწორედ მათ უნდა შეეხოს. მეორე ნაწილის აზრით კი, განსაკუთრებულ პრობლემას მსხვილი ფერმერები წარმოადგენენ, რადგან გააჩნიათ დიდი ფინანსური რესურსები, მიდრეკილნი არიან დიდი ფართობების შეძენისკენ და საშიშროებას წარმოადგენენ ეროვნული უსაფრთხოებისთვის. ამიტომ სახელმწიფომ პირველ რიგში დიდი ფართობების მიყიდვა უნდა აკრძალოს უცხოელებზე.

შედარებით სხვა რაკურსით განიხილავენ საკითხს სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხოელებზე მიყიდვის მომხრეები. ისინი ამაში საფრთხეს ვერ ხედავენ და საკუთარი პოზიციის ეკონომიკური არგუმენტებით გამყარებას ცდილობენ. კერძოდ, მათი პოზიციის ფორმულირება შეიძლება შემდეგნაირად მოხდეს:

*მიწა არის ერთ-ერთი ბუნებრივი რესურსი და მისი ყიდვა-გაყიდვა არ უნდა იყოს შეზღუდული. ვინაიდან საქართველოს ეკონომიკის, მათ შორის სოფლის მეურნეობის, განვითარება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია უცხოურ ინვესტიციებზე, შეზღუდვა მხოლოდ ხელს შეუშლის ინვესტიციების შემოდინებას და დარგის წინსვლას. შეძენილ მიწას უცხო ქვეყნის მოქალაქეები ვერსად წაიღებენ და შექმნილ დოვლათს ისევ საქართველოს მოახმარენ. შესაბამისად, სასოფლო-სამეურნეო მიწების არარეზიდენტ პირებზე მიყიდვა უნდა იყოს ნებადართული ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე.*

საინტერესოა, რომ ბოლო წლებში ამ საკითხმა საკვანძო როლი შეიძინა პოლიტიკურ დისკუსიებში, მიუხედავად იმისა, რომ აბსოლუტურ მაჩვენებლებში უცხოელების მხრიდან მიწის მასიურად ყიდვას ადგილი არ ქონია. თუ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეფასებას დავეყრდნობით, რომელიც თავის მხრივ, დარგის ექსპერტების სუბიექტურ გათვლებს ეფუძნება, უცხო ქვეყნის მოქალაქეები სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების დაახლოებით 18 500 ჰა მიწას ფლობენ, რაც ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო მიწის მთელი ფართობის დაახლოებით 0,7 პროცენტია<sup>11</sup>. ასეთი დაბალი მაჩვენებლის მიუხედავად, მმართველ ძალას საკითხი ეროვნული უსაფრთხოების რანგში აქვს აყვანილი, ხოლო ოპოზიციის ერთი ნაწილი მას დაწესებული შეზღუდვებით საინვესტიციო გარემოს გაუარესებაში სდებს ბრალს.

შეზღუდვები 2012 წელს მთავრობის ცვლილებასთან ერთად დაწესდა. უკვე 2013 წელს პარლამენტში შემუშავდა უცხოელებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესყიდვისა და მემკვიდრეობით მიღების დაუყოვნებლივ აკრძალვის კანონპროექტი. 2013 წლის ივნისშივე შევიდა ძალაში უცხოელებისთვის მიწის მიყიდვაზე დროებითი მორატორიუმი, რასაც შემდგომ მოყვა პროექტი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში წერია, რომ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მცირემიწიანი აგრარული ქვეყნებისათვის. ზოგადად, უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე ასეთი მიწის გასხვისების აკრძალვის მთავარი დანიშნულება სახელმწიფოს საჯარო ინტერესის დაცვა და უფრო მდიდარი ქვეყნების მოქალაქეთა მიერ იაფი მიწის მასობრივი შესყიდვის თავიდან აცილებაა, რამაც შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს ქვეყნის უსაფრთხოებაზე, გარემოს დაცვასა და სახელმწიფოს ეკონომიკურ სტაბილურობაზე.“ ცვლილებები, ძირითადად, შემდეგი სახის იქნება: შესაძენი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ფართობი უცხოელი ფიზიკური პირის შემთხვევაში არ უნდა იყოს 5

---

<sup>11</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო: მორატორიუმი მიწის გაყიდვაზე: მსხვილი უცხოელი ფერმერების ისტორიები, 2014

ჰექტარზე ნაკლები, ხოლო ჯამში შემძენის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ფართობი არ უნდა აღემატებოდეს 20 ჰექტარს, ხოლო უცხოელის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის ფართობი არ უნდა იყოს 20 ჰექტარზე ნაკლები, ხოლო ჯამში შემძენის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ფართობი არ უნდა აღემატებოდეს 200 ჰექტარს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ზედა ზღვრის დაწესება იურიდიული პირისთვის კარგავს აზრს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ფიზიკურ პირებს ერთზე მეტი იურიდიული პირის დაფუძნება შეუძლიათ.

მსგავსი შეზღუდვების მომხრეები ხშირად აპელირებენ ევროკავშირის პრაქტიკით. მართლაც, ევროკავშირის ახალ წევრ-სახელმწიფოებში უცხოელისთვის რთულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენა და ის მკაცრ რეგულაციებს ექვემდებარება. შედარებით მცირე შეზღუდვებია დაწესებული ევროკავშირის ე.წ. ძველ სახელმწიფოებში, რომელიც, ძირითადად, „სტრატეგიულად მგრძობიარე“ რეგიონებზე მოდის. ასეთი განსხვავება გამოწვეულია იმით, რომ აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში გაჩნდა შიში იმის თაობაზე, რომ ევროკავშირში გაწევრების შემდეგ მათ მიწებს დაბალი ფასის გამო მასიურად შეიძენდნენ სხვა ქვეყნის მოქალაქეები და ადგილობრივი ფერმერები გარკვეულწილად დაიჩაგრებოდნენ. შესაბამისად, თითქმის ყველა ახალ წევრ-სახელმწიფოში მოქმედებს შემდეგი წესები: უცხოელი ფიზიკური პირი უნდა იყოს იმავე ქვეყნის მოქალაქესთან ქორწინებაში და უნდა ჰქონდეს სოფლის მეურნეობაში მუშაობის გამოცდილება, ხოლო იურიდიული პირების შემთხვევაში, წილის ნახევარზე მეტს უნდა ფლობდეს რეზიდენტი პირი<sup>12</sup>. აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნული შეზღუდვები დროებით ხასიათს ატარებს და მათი გაუქმება გარკვეული პერიოდის შემდეგ იგეგმება.

---

<sup>12</sup> Factor Markets, working paper: Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries, 2012



როცა ევროკავშირის ქვეყნებზეა საუბარი, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ერთი ასპექტი. ევროკავშირში აგრარული მიწების დამუშავების მაჩვენებელი საქართველოსთან შედარებით ძალიან მაღალია. 2010 წლის საყოველთაო აღწერის მიხედვით, სასოფლო-სამეურნეო მიწების ფართობი ევროკავშირში 187 368 100 ჰა-ს შეადგენდა, საიდანაც დამუშავებული იყო დაახლოებით 176 000 000 ჰა, ანუ საერთო ფართობის დაახლოებით 94%<sup>13</sup>, რაც ხაზს უსვამს დარგის განვითარების მაღალ დონეს. საქართველოში კი, დანაწევრებული ნაკვეთები, ძვირი და ნაკლებად ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსები, თანამედროვე ტექნოლოგიების დეფიციტი და მოძველებული ცოდნა, იწვევს იმას, რომ სახნავ-სათესი მიწების მხოლოდ 40 %-ია რეალურად ათვისებული. გამოდის, რომ მიწის რესურსების უდიდესი ნაწილი ჯერ კიდევ გამოუყენებელია, ამიტომ დიდია ამ მიმართულებით ინვესტიციების მოზიდვის პოტენციალი.

რთულია იმის შეფასება, რა წილი უჭირავს სოფლის მეურნეობაში განხორციელებული უცხოური ინვესტიციების პორთფელში სასოფლო-სამეურნეო მიწას, თუმცა ფაქტია, რომ დაწესებულ მორატორიუმს 2013-14 წლებში სოფლის მეურნეობაში განხორციელებული ინვესტიციების წილი მთლიან პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებში საგრძნობლად არ შეუმცირებია.

ცხრილი N3: პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები სოფლის მეურნეობაში								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
სოფლის მეურნეობა, თევზჭერა (მლნ. აშშ დოლარი)	15.527	7.844	22.327	8.631	14.907	16.119	11.857	19.090
წილი მთლიან FDI-ში	0.8%	0.5%	3.4%	1.1%	1.3%	1.8%	1.3%	1.5%
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური								

<sup>13</sup> Eurostat, Statistics Explained: Agricultural census 2010 - main results

მიუხედავად ამისა, სწორი არ იქნებოდა უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელობის უგულვებელყოფა სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის, რადგან ის ახალი ცოდნისა და გამოცდილების შემოსვლასაც უკავშირდება. როგორც წესი, უცხოელი ინვესტორები ერთის მხრივ, ნერგავენ თანამედროვე ტექნოლოგიებს სოფლის მეურნეობაში, რაც ეფექტურად მოქმედებს ადგილობრივი ფერმერების განათლების ამაღლებაზე, ხოლო მეორეს მხრივ, ზრუნავენ გასაღების ახალი ბაზრების ათვისებაზე. ეს ყოველივე, საბოლოო ჯამში, პოზიტიურ გავლენას ახდენს დარგის განვითარებაზე.

დასკვნის სახით, სასოფლო-სამეურნეო მიწების საკუთრებასთან მიმართებით იკვეთება სამი ძირითადი პრობლემა:

პრობლემა	შედეგი
<p align="center"><b>არარეგისტრირებული ნაკვეთები</b></p>	<p>აფერხებს მიწის ბაზრის განვითარებას ხელს უშლის მიწების გამსხვილებას დაბრკოლებაა სახელმწიფო მიწების პრივატიზაციისთვის იძლევა არაზუსტ სტატისტიკურ მონაცემებს ართულებს ფინანსებზე ხელმისაწვდომობას უარყოფითად მოქმედებს სახელმწიფო პროგრამების ეფექტიან დაგეგმვაზე</p>
<p align="center"><b>სახელმწიფო მიწები</b></p>	<p>ამცირებს ინვესტორების ინტერესს კერძო მიწების მიმართ ხელს უწყობს სახელმწიფოს დომინანტური როლის შენარჩუნებას მიწის ბაზარზე აფერხებს მიწის ბაზრის განვითარებას</p>

პრობლემა	შედეგი
<p data-bbox="240 310 607 352">უცხოელებისთვის მიწის</p> <p data-bbox="289 411 558 453">ყიდვის უფლების</p> <p data-bbox="342 512 505 554">შეზღუდვა</p>	<p data-bbox="686 205 1159 247">ბარიერია პირდაპირი უცხოური</p> <p data-bbox="686 268 987 310">ინვესტიციებისთვის</p> <p data-bbox="686 331 1328 373">აფერხებს დაუმუშავებელი მიწის რესურსის</p> <p data-bbox="686 394 841 436">ათვისებას</p> <p data-bbox="686 457 1344 499">ხელს უშლის თანამედროვე ტექნოლოგიების</p> <p data-bbox="686 520 850 562">შემოსვლას</p> <p data-bbox="686 583 1159 625">ამცირებს მიწის ლიკვიდურობას</p>

### 3. გადაჭრის გზები

სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს ზემოთხსენებული პრობლემების გადაჭრის ოპტიმალური კონცეფცია, რაც შესაძლოა მოიცავდეს არაპოპულარულ ნაბიჯებსაც. სახელმწიფოს პირველ რიგში უნდა მოასწრიგოს სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაცია, რათა მიწის რესურსი მთლიანად იქნას აღრიცხული და საკუთრების სტატუსი გარკვეული. აღრიცხვის მოწესრიგება გაამარტივებს მიწის ყიდვა-გაყიდვის პროცესს და ბიძგს მისცემს მიწის ბაზრის განვითარებას. ეს პროცესი ასევე ხელს შეუწყობს მიწების გამსხვილებას. მიწის სრულყოფილი კადასტრის არარსებობა და მოუწესრიგებელი სტატისტიკა ხელის შემშლელი ფაქტორია სახელმწიფო მიწების პრივატიზაციის დროს. მიწის შეძენის მსურველებს არ გააჩნიათ ნაკვეთების შესახებ ინფორმაციის მოკლე დროში მიღების საშუალება, რაც აჭიანურებს პროცესს. სადავო შეიძლება გახდეს უკვე პრივატიზებული ნაკვეთებიც, ვინაიდან მასზე საკუთრების უფლების პრეტენზია შესაძლოა გააჩნდეს რამდენიმე პირს.

მიწის ბაზარზე სახელმწიფოს, როგორც მთავარი მოთამაშის როლი ეტაპობრივად უნდა შესუსტდეს და პროცესები თავისუფალი ბაზრის პრინციპებს დაეფუძნოს. ცენტრალურმა მთავრობამ უარი უნდა თქვას მის მფლობელობაში არსებულ სახნავ-სათესი დანიშნულების მიწებზე და რაც შეიძლება მოკლე ვადაში, სრულად უნდა გადასცეს კერძო სექტორს და ადგილობრივ მთავრობას. შესაბამისად, სახელმწიფო მიწის ფასის ფორმირებაზე გავლენას არ უნდა ახდენდეს. ფასი უნდა დაადგინოს თავისუფალმა ბაზარმა მოთხოვნა-მიწოდების საფუძველზე. ეს კი საბოლოოდ, სასოფლო-სამეურნეო მიწების ლიკვიდურობასაც გაზრდის.

ექვს არ იწვევს სახნავ-სათესი სავარგულების დაუყონებლივი პრივატიზაციის აუცილებლობა, მაგრამ შედარებით ფაქიზი თემაა საძოვრებისა და სათიბების განკერძოების საკითხი. ისინი, ძირითადად, ჯერ კიდევ სახელმწიფოს ხელშია, თუმცა მათ (ფაქტობრივად უფასოდ) ინტენსიურად იყენებს ადგილობრივი მოსახლეობა იმ რეგიონებში, სადაც მეცხოველეობაა განვითარებული. ამიტომ

სამოვრებისა და სათიბების მიმართ პრაგმატული და ფრთხილი მიდგომების მოძებნაა საჭირო, რათა გატარებულმა ცვლილებებმა არ შეიტანოს სოციალური დისონანსი სოფლებში, რომლის მოსახლეობის შემოსავლის მთავარი წყარო სწორედ მეცხოველეობაა. ამ კუთხით გასათვალისწინებელია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება, სადაც მსგავსი სტატუსის მქონე მიწები კოოპერატივების ან თემის მფლობელობაშია.

დიდი სიფრთხილეა საჭირო სასოფლო-სამეურნეო მიწების უცხოელებზე მიყიდვის შემზღუდავ კანონთან დაკავშირებით. ევროპული კანონების კოპირება არ იქნება სასარგებლო ჩვენი სოფლის მეურნეობისთვის, რომელსაც დიდი გზა აქვს გასავლელი განვითარების მაღალ საფეხურამდე მისაღწევად. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები არ უნდა განვიხილოთ როგორც მხოლოდ ფინანსური ტრანზაქცია. მათ ასევე შემოაქვთ ცოდნა და სიახლე, რომლითაც სარგებლობენ ადგილობრივი ფერმერებიც და რომლის გავრცელება დიდ სამსახურს უწევს დარგის განვითარებას. თუ სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაცია მხოლოდ სახელმწიფოს იმედად იქნა, მოკლე ვადაში დიდ წინსვლას არ უნდა ველოდოთ. ასეთ პროცესს ყოველთვის აჩქარებს მსხვილი და ფინანსურად ძლიერი ფერმერული მეურნეობების გაჩენა, რომლებიც ეფექტურად ნერგავენ თანამედროვე ტექნოლოგიებს, ზრდიან პროდუქტიულობას და ხელს უწყობენ ახალი ბაზრების ათვისებას. მათ უკან შესაძლოა იდგნენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებიც, მაგრამ ისინი არ უნდა გახდნენ დისკრიმინაციული შეზღუდვების მსხვერპლი. ჩამოთვლილი მიზეზების გამო, საქართველოს ამ ეტაპზე არ აქვს იმის ფუფუნება, რომ უარი თქვას უცხოურ ინვესტიციებზე სოფლის მეურნეობაში. შესაბამისად, უცხოელების მიერ დაფუძნებული კომპანიებისთვის არ უნდა იყოს შეზღუდული სასოფლო-სამეურნეო მიწების შეძენა, რათა მათი ფინანსური და ინტელექტუალური რესურსი გამოყენებულ იქნას დარგის განვითარებისთვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაცია მოკლე პერიოდში ვერ მოხერხდება.

## 4. დასკვნები და რეკომენდაციები

სასოფლო-სამეურნეო მიწებთან დაკავშირებული პრობლემების ფონზე, სახელმწიფო რთული გამოწვევის წინაშე დგას, უწევს რა რამდენიმე ამოცანის ერთდროულად შესრულება. დარგის სწრაფი განვითარებისათვის მან ბოლომდე უნდა მიიყვანოს პრივატიზაციის პროცესი და მხარი დაუჭიროს კერძო ინიციატივებს. იმის გამო, რომ სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსი ქვეყნის შიგნით არასაკმარისად მოიპოვება, მან ხელი უნდა შეუწყოს უცხოური ინვესტიციების შემოდინებასაც, რომელიც თავისმხრივ დაკავშირებულია ახალ იმიგრაციული ნაკადებთან. ამ პროცესმა კი, არ უნდა გამოიწვიოს სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის უკმაყოფილება და არ უნდა გააჩინოს სოციალურ-ეთნიკური დაპირისპირების ახალი კერები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის ვერც დადებით სოციალურ ეფექტს მოიტანს და საქართველოს, როგორც საინვესტიციო ქვეყნის იმიჯზეც უარყოფითად იმოქმედებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან გადასადგმელია რამდენიმე აუცილებელი ნაბიჯი, რამაც უკეთესობისკენ უნდა შეცვალოს მდგომარეობა:

### 4.1 მიწების სრული რეგისტრაცია

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების დაახლოებით 70% ჯერ კიდევ არ არის რეესტრში გატარებული<sup>14</sup> და სახეზე გვაქვს მიწების ფრაგმენტაციის მაღალი დონე. პროცესის ბოლომდე მიყვანა დიდ დროსთან იქნება დაკავშირებული, რაც შეიძლება ათწლეულების განმავლობაში გაგრძელდეს. ამ ვითარებაში სახელმწიფოს გეგმაზომიერ ჩარევას შეუძლია დააჩქაროს მიწის რეესტრის სრულყოფის პროცესი, თუ ის მიიღებს ფართომასშტაბიან და ორგანიზებულ სახეს.

სახელმწიფომ უნდა შეუიმუშაოს მიწის რეგისტრაციის მრავალწლიანი პროგრამა, რომელიც რეგიონების მიხედვით ეტაპობრივად მოიცავს მთელს ქვეყანას.

---

<sup>14</sup> ეკონომიკური აღმავლობის ინიციატივის (EPI) 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების ოდენობა 9-30 %-ია

რეგიონების პრიორიტეტიზაცია უნდა მოხდეს მიწათმესაკუთრეთა რაოდენობის მიხედვით და სპეციალისტებთან ერთად უნდა განისაზღვროს გონივრული ვადა, რომლის ფარგლებში რეალისტური იქნება მიწების სრული აღრიცხვა. პროცესის ოპტიმალური დაგეგმვისთვის მიზანშეწონილია მიწების რეგისტრაციის საპილოტე პროექტების განხორციელება თითოეულ რეგიონში, რათა დადგინდეს პრობლემების სრული სპექტრი. საპილოტე პროექტის მეშვეობით შესაძლებელი გახდება უნივერსალური მიდგომის შემუშავება და შესაძლო რისკების მინიმიზება.

მოტივაციის გაზრდისთვის, მიწათმესაკუთრემ, რომელსაც სახელმწიფო აგრარულ პროგრამებში მონაწილეობა სურს, უნდა დაარეგისტრიროს საკუთარი ნაკვეთი დადგენილ ვადებში. ამასთან, უნდა დაწესდეს აზომვისა და რეგისტრაციის სპეციალური, შეღავათიანი ფასიც, რომელიც მხოლოდ განსაზღვრულ თარიღამდე იქნება ძალაში.

აღნიშნული პროცესი უნდა წარიმართოს ფერმერებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ინტენსიური დიალოგის პარალელურად, რათა გათვალისწინებული იყოს ყველა შესაძლო დაბრკოლება და რისკი. ასეთი მასშტაბის პროგრამას, ბუნებრივია, დასჭირდება შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფა, რისთვისაც უნდა გაკეთდეს წლების მიხედვით გაწერილი ბიუჯეტი.

#### **4.2 სახნავ-სათესი მიწების სრული განკერძოება**

იმისთვის, რომ საქართველოში მიწის ბაზარი განვითარდეს და ფასი მოთხოვნა-მიწოდებამ განსაზღვოს, რაც საბაზრო ეკონომიკის მთავარი პრინციპია, სახელმწიფომ, რაც შეიძლება სწრაფად, უნდა დაასრულოს სახნავ-სათესი სავარგულების განკერძოება. პროცესი უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე, რათა მასში მონაწილეობის საშუალება ყველა დაინტერესებულ პირს ჰქონდეს. პრივატიზების მიზანი, ამ შემთხვევაში, უნდა იყოს არა სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსება, არამედ მიწის რესურსების ეფექტური გამოყენების უზრუნველყოფა.

ინტერნეტზე წვდომის არქონა არ უნდა გახდეს ხელშემშლელი ფაქტორი სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისთვის და ელექტრონულ აუქციონში მონაწილეობის შესაძლებლობა მათაც უნდა გააჩნდეთ. თვითმმართველობის წარმომადგენლებმა დადგინდეს ვადებში უნდა აცნობონ ადგილობრივ მოსახლეობას დაგეგმილი პრივატიზაციის შესახებ. ელექტრონულ აუქციონში მონაწილეობაში ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დახმარება უნდა გაიწიოს მონაწილეობის მსურველებს და შესთავაზოს მათ შესაბამისი ინფრასტრუქტურა. ამ პროცესში დიდი როლი შეიძლება ითამაშოს იუსტიციის სამინისტროს საზოგადოებრივმა ცენტრებმა.

საპრივატიზაციო თანხის გადახდა ეტაპობრივად უნდა იყოს შესაძლებელი, რათა აუქციონში მცირე და შეზღუდული ფინანსური რესურსების მქონე ფერმერების მონაწილეობა გაიზარდოს, რაც ხელს შეუწყობს მეურნეობების გამსხვილებას.

განსხვავებულ მიდგომას მოითხოვს სამოვრები და სათიბები. ამ ეტაპისთვის საქართველოს სოფლის მეურნეობა, განსაკუთრებით კი მეცხოველეობის დარგი, არ არის მზად მათი პრივატიზებისთვის, ვინაიდან ეს შექმნის ახალ სოციალურ პრობლემებს რეგიონებში. შესაბამისად, მათ მიმართ უნდა გატარდეს განსხვავებული პოლიტიკა, რომელმაც ერთის მხრივ, უნდა გააუმჯობესოს სათიბებისა და სამოვრების მენეჯმენტი, ხოლო მეორეს მხრივ, დისონანსი არ უნდა შეიტანოს სოფლის მოსახლეობის ცხოვრებაში. ამ კუთხით, სასურველი იქნება საზღვარგარეთ არსებული საუკუთესო გამოცდილების გაზიარება, რომელშიც, როგორც წესი, დიდ როლს თამაშობს ადგილობრივი ხელისუფლება. ცენტრალური ხელისუფლების ბალანსზე არსებული სამოვრები და სათიბები უნდა გახდეს თვითმმართველი თემის საკუთრება, ხოლო მის მართვაში აქტიური მონაწილეობა უნდა მიიღონ სოფლებმა. უნდა დაინერგოს როტაციის სისტემა, რომელიც შეამცირებს ნიადაგის ეროზიას და გაზრდის მის ნაყოფიერებას.

თითოეული სოფლისთვის უნდა დადგინდეს სამოვრების საზღვარი და მათი გამოყენების წესები. სათიბების იჯარით გაცემა შესაძლებელი უნდა იყოს ღია



აუქციონის წესით, ხოლო მიღებული შემოსავალი თვითმმართველი თემის ბიუჯეტში უნდა შევიდეს. ეს პროცესი მოითხოვს შესაბამის საკანონმდებლო ცვლილებებსაც, რის მომზადებაზეც, დაინტერესებულ ჯგუფებთან დიალოგის გზით, უნდა იზრუნოს საქართველოს მთავრობამ.

#### **4.3 მიწის შეძენაზე მინიმალური შეზღუდვების დაწესება**

უცხოელებისთვის სასოფლო-სამეურნეო მიწების მიყიდვის საკითხის განხილვისას, რა თქმა უნდა, გასათვალისწინებელია სხვა ქვეყნების გამოცდილება, თუმცა საქართველოს წინაშე არსებული გამოწვევები არ გვაძლევს რომელიმე ქვეყნის პოლიტიკის კოპირების საშუალებას. ყურადღების მიღმა არ უნდა დაგვრჩეს ის ფაქტი, რომ სოფლის მეურნეობა საქართველოში განვითარების დაბალ დონეზეა და საჭიროებს დიდი ოდენობით ინვესტიციებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბოლო წლებში სოფლის მეურნეობაში პირდაპირი თუ ირიბი სახელმწიფო სუბსიდიების დაწესებამაც კი არ მოიტანა სასურველი შედეგები. ამიტომ ეკონომიკის ამ მნიშვნელოვანი დარგის განვითარება ძალიან არის დამოკიდებული კერძო ინიციატივებზე, ახალ ინვესტიციებსა და უკვე არსებული მეურნეობების გამსხვილებაზე. ბუნებრივია, ინტენსიური, მცირე მასშტაბის მეურნეობები ყოველთვის იარსებებს საქართველოში, თუმცა საბაზრო ეკონომიკის მკაცრი წესები არ მოგვცემს ექსტენსიურ სოფლის მეურნეობაზე უარის თქმის საშუალებას. ეს უკანასკნელი კი დიდ კაპიტალდაბანდებებთან არის დაკავშირებული, რასაც ქვეყნის შიდა რესურსი, სავარაუდოდ, არ ეყოფა.

ყურადღების მიღმა არ უნდა დაგვრჩეს ისიც, რომ, ევროკავშირისგან განსხვავებით, საქართველოში მაღალია გამოუყენებელი მიწის რესურსების მაჩვენებელი. ამას გარდა, ამ ქვეყნებში სოფლის მეურნეობის განვითარების დონე არც გაწევრებამდე იყო დაბალი და მითუმეტეს არ არის დღეს. ევროპელი ფერმერები უზრუნველყოფილნი არიან თანამედროვე ტექნოლოგიებით, სტაბილური ბაზრითა და ფინანსური დახმარებებით, რაც საქართველოს რეალობისთვის უცხოა. ამიტომ, თუ ამოცანა სოფლის მეურნეობის სწრაფი განვითარებაა, მაშინ სახელმწიფომ არათუ ხელი უნდა

შეუშალოს უცხოური ინვესტიციების შემოსვლას, არამედ მაქსიმალურად უნდა იზრუნოს მათთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნისთვის.

შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოებიდან გამომდინარე, საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკურ პირებისთვის შესაძლოა დაწესდეს გარკვეული რეგულაციები სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენის კუთხით. განსაკუთრებით საგულისხმოა საზღვრისპირა და ოკუპირებული ზონის მიმდებარე მიწები, რომელთა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ხელში გადასვლამ შესაძლოა მომავალში საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის უსაფრთხოებას.

შეზღუდვების დაწესება აბსოლუტურად გაუმართლებელია საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირებისთვის, მიუხედავად იმისა, რომელი ქვეყნის მოქალაქეა მისი დამფუძნებელი. აღნიშნული კიდეც უფრო კარგავს აზრს, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ერთ ფიზიკურ პირს შეუზღუდავი რაოდენობის კომპანიის დაფუძნება და ამ გზით შეუზღუდავი ფართობის მიწის შეძენა შეუძლია. ასევე, მკაცრი რეგულაციები, იმ ფონზე, როცა უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ხელში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების 1 %-იც არ არის, უბრალოდ არაპრაგმატულია და ვნებს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკას.

საქართველოს პარლამენტმა უარი უნდა თქვას იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემოთავაზებულ კანონპროექტზე და შეიმუშაოს საკუთარი ვარიანტი, რომელიც არ გააუარესებს ქვეყნის საინვესტიციო კლიმატს და რომელშიც გათვალისწინებული იქნება ზემოთხსენებული მინიმალური შეზღუდვები.

## ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. *საქართველოს სოფლის მეურნეობა 2014*. სტატისტიკური პუბლიკაცია, 2015
2. „მცირემიწიან ფერმერთა 2014 წლის საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტის“ შეფასების ანგარიში. საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია (AYEG), 2014
3. *Land and EU Accession*. Centre For European Policy Studies (CEPS), 2008
4. EPI. *Agriculture Sector Policy Environment Assessment*. Economic Prosperity Initiative (EPI), 2011
5. იმიგრაციის გავლენა მიწის გასხვისებასა და სოფლის მეურნეობის განვითარებაზე. ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი (EI-LAT), 2014
6. მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა - ანალიზი და რეკომენდაციები. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC), 2013
7. [Agricultural census 2010 - main results, Eurostatt, 2011](#)
8. *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Working Paper, 2012
9. სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სექტორების შეფასება აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნებში - საქართველო, გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (FAO), 2012
10. *Land Policies and Evolving Farm Structures in Transition Countries*, The World Bank Development Research Group, 2002
11. [მორატორიუმი მიწის გაყიდვაზე: მსხვილი უცხოელი ფერმერების ისტორიები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2014](#)
12. *Final Report - Georgia Land Market Development Project*, Terra Institute, Ltd., 2005
13. [გავსახვისოთ თუ არა სასოფლო-სამეურნეო მიწა უცხოელებზე?, ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლა \(ISET\), 2015](#)
14. [Wolford, Wendy, \*Land Reform in the Time of Neoliberalism: A Many-Splendored Thing\*, 2007](#)

## დანართები

### დანართი N1

კონტენტ-ანალიზისთვის გამოყენებული ონლაინ-სტატიები

1. [„ვინ ეპატრონება ქართულ მიწას, ანუ მტერზე ხომ არ ვყიდით მას?“, საერთო გაზეთი, 2010-12-22](#)
2. [„რას მოიტანს უცხოელებისთვის მიწის მიყიდვის აკრძალვა, ნეტგაზეთი, 26.04.2013](#)
3. [„აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა მიწის გაყიდვაზე მკაცრი რეგულაციები დააწესეს, კახეთის საინფორმაციო ცენტრი, 12.07.2014;](#)
4. [„ინდოელებმა ქართველ გლეხებს უთხრეს, მართლები ხართ, მიწა არ უნდა გაგეყიდათ“, 07.05.2013;](#)
5. [„მიწის რეგულაციის უქონლობას კატასტროფული შედეგი მოჰყვება“, საქართველო და მსოფლიო, 04.07.2014;](#)
6. [„უნდა გვესმოდეს, რომ ყველაფრის გაყიდვა არ შეიძლება“, ლიბერალი, 07.05.2013;](#)
7. [„ეკონომიკის სამინისტრომ მიწების გაყიდვა დაიწყო“, რეზონანსი, 01.07.2014;](#)
8. [„უცხოელი მოქალაქეები იყიდებიან მთელ მიწებს, საქართველოს მოქალაქეები კი უბრალოდ კურტნის მუშები იქნებიან ამ მიწებზე“, ბანკები და ფინანსები, 02.07.2014;](#)
9. [ილია II: „უცხოელებზე მიწების გასხვისება დარტყმის წინაშე დააყენებს სახელმწიფოს“, ტაბულა, 02.07.2014;](#)
10. [„გავასხვისოთ თუ არა სასოფლო-სამეურნეო მიწა უცხოელებზე?“, ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლა, 23.02.2015;](#)
11. [„რა რეგულაციები აქვთ მიწის ყიდვა-გაყიდვის შესახებ ევროკავშირის ქვეყნებში და რა მოთხოვნებს უყენებენ ისინი მათ ქვეყანაში მიწის ყიდვის მსურველ უცხოელს, თბილისელები, 07.07.2014;](#)
12. [„სასოფლო-სამეურნეო მიწის 30 ათასი ჰექტარი უცხოელებზეა გაყიდული“.](#)

- საქართველო და მსოფლიო, 05.12.12;
13. „უცხოელებზე მიწის გაყიდვის საკითხების შემსწავლელი კომისია არ არსებობს“, „eugeorgia.info“, 10.06.2014;
  14. უცხოელები მიწას უპრობლემოდ იძენენ, კანონპროექტი ისევ „ჰაერშია“, „Business Press News“, 13.05.2015;
  15. „ქართული მიწის გაყიდვა სააკაშვილმა დაიწყო და „ქართულმა ოცნებამ“ დაასრულა“, კვირის პალიტრა, 14.04.2013;
  16. „ალ ჯაზირა“: „საქართველო უცხოელი მიწის მფლობელების წინააღმდეგ“, გურია news, 15.08.2013;
  17. „რატომ ეწინააღმდეგებით პროგრესს და ეკონომიკის განვითარებას?“, ტაბულა, 19.06.2013;
  18. რას მოგვიტანს მორატორიუმი მიწაზე, „საზოგადოებრივი პორტალი“, 10.07.2013;
  19. „ქართული მიწის გამყიდველები“, საქართველოს სამეფო, 22.09.2013;
  20. „გაიყიდება თუ არა სახელმწიფო მიწები?“, PSNews, 06.07.2015;
  21. „ვინ მოგვით უფლება, ჩვენი მიწა-წყალი „სასაქონლო ტაბლად“ აქციოთ?“, ყველა სიახლე, 20.12.2010;



N14/36281

17 / ივნისი / 2015 წ.

ა(ა)იპ"პი ემ სი კვლევითი ცენტრი"-ს დირექტორს  
ქალბატონ თამარ ჯუღელს

ქალბატონო თამარ,

თქვენი განცხადების (სსიპ-სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოში (შემდგომში, "სააგენტო") რეგისტრაციის №47623/09; 09.06.2015 წ.) პასუხად გაცნობებთ, რომ სააგენტოს არ გააჩნია ერთიანი საინფორმაციო ბანკი (შექმნილი საინფორმაციო ბანკი) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების შესახებ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტო მოკლებულია შესაძლებლობას უზრუნველყოს ზემოაღნიშნული კორესპონდენციით მოთხოვნილი ინფორმაციის (სტატისტიკის) მოწოდება.

ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ სააგენტო ამ ეტაპზე ახორციელებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების ინვენტარიზაციის პროექტს, რისი დასრულების შემდგომაც შესაძლებელი იქნება მონაცემების სისტემატიზაცია.

დამატებით, გაცნობებთ, რომ საქართველოს მასშტაბით არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების შესახებ ინფორმაციის მოძიება ამ ეტაპზე შესაძლებელია განხორციელდეს განმცხადებლის მიერ კონკრეტულ ქონებაზე ზუსტი მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების მითითებით.

პატივისცემით,

სსიპ-სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს  
საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის,  
უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი პირი

ლალი ჭელიძე



KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Regional Program Political  
Dialogue South Caucasus

Tel.: +995 32 2 45 91 11

Fax: +995 32 2 24 01 03

E-Mail: [info.georgien@kas.de](mailto:info.georgien@kas.de)

E.Akhvledianis Agmarti 9a

0103 Tbilisi

Georgia

<http://www.kas.de/suedkaukasus/>



Policy and Management Consulting Group – PMCG

Tel: (+99532) 2982 495, 2921 171

Fax: (+99532) 2921 181

E-mail: [office@pmcg.ge](mailto:office@pmcg.ge)

57 Uznadze Street, 4th floor

Tbilisi 0102, Georgia

<http://www.pmcg-i.com/>