

ISET

International School of Economics at TSU
Policy Institute

პოლიტიკის ნარკვევი

სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა საქართველოში

ავტორები:

ირაკლი (რატი) კოჭლამაზაშვილი
ნინო კაკულია
სალომე დეისაძე

თბილისი, 2018 წელი

შინაარსი

მადლობა	3
შესავალი	3
კვლევის მიზანი.....	4
კვლევის მეთოდოლოგია	4
კვლევის შეზღუდვები.....	5
საქართველოში მიწის რეგისტრაციის რეფორმის ეტაპები: დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე	6
მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა	7
მიწის სისტემური რეგისტრაცია.....	7
მიწის სპორადული რეგისტრაცია.....	8
მიწის რეგისტრაციის პროცესი	9
მიწის მიმდინარე რეფორმის (შუალედური) შედეგები	10
მიწის რეგისტრაციის რეფორმის დადებითი მხარეები და გამოწვევები.....	11
მიწის დარეგისტრირების მოტივაცია	13
დისკუსია და რეკომენდაციები	14
გამოყენებული ლიტერატურა	16

მადლობა

პირველ რიგში, კვლევაში გაწეული დახმარებისათვის მადლობას ვუხდით ყველას, ვინც დრო დაგვიტოვა შეხვედრისა და გასაუბრებისთვის. ასევე, მათ, ვინც მონაწილეობა მიიღო ჩვენს გამოკითხვაში. ფერმერთა გამოკითხვაში გაწეული დახმარებისთვის განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდით საქართველოს ფერმერთა ასოციაციას. დიდ მადლობას ვუხდით კომენტარების მოწოდებისა და საინტერესო მოსაზრებების გაზიარებისათვის ჩვენს კოლეგებს, ფატი მამარდაშვილს, სალომე გელაშვილს, ია კაციასა და დავით ჟორჯოლიანს.

დაბოლოს, დიდი მადლობა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, რომელმაც დააფინანსა ეს კვლევა. ასევე, ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის პროექტ „რეფორმეტრს“, რომელიც შეიქმნა USAID/G4G-ის მხარდაჭერით და სხვადასხვა რეფორმის მიმდინარეობას აფასებს.

ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებლები არიან მხოლოდ ავტორები და ის არ გამოხატავს სხვა ადამიანთა თუ უწყებათა პოზიციასა და მოსაზრებებს.

შესავალი

საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვის ერთ-ერთ ხელისშემშლელ ფაქტორად მიწის ბაზრის განუვითარებლობა სახელდება, რომლის უმთავრესი მიზეზია დაურეგისტრირებელი მიწის ნაკვეთები. დღეისათვის, სახელმწიფომ ზუსტად არ იცის, ვის, სად და რა რაოდენობის მიწის ფართობი ეკუთვნის, რადგან არ არსებობს შესაბამისი მონაცემები. არაოფიციალურად ითვლება, რომ სასოფლო-სამეურნეო მიწების დაახლოებით 30%-მდე არის რეგისტრირებული¹.

მიწის ბაზრის განუვითარებლობა, თავის მხრივ, ხელს უშლის მიწების კონსოლიდაციას, რაც საქართველოს სოფლის მეურნეობის დაბალი პროდუქტიულობისა და ზოგადად სოფლის მეურნეობაში სტრუქტურული ტრანსფორმაციის ნაკლებობის ერთ-ერთ მთავარ ფაქტორად სახელდება². ბოლო წლების მონაცემების მიხედვით, საჯარო რეესტრში დაფიქსირებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ტრანზაქციების რაოდენობა და ტრანზაქციების საშუალო სიდიდე (ჰა) არ იცვლება და ყოველწლიურად დაახლოებით 26 ათას ტრანზაქციას მოიცავს, რომელთაგან თითოეულის ფართობი საშუალოდ 1 ჰექტარს არ აღემატება³. 2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, ქვეყანაში ფიქსირდება 574 ათასი მეურნეობა, რომელიც სასოფლო-სამეურნეო მიწას ფლობს. მათ სარგებლობაში არის დაახლოებით 788 ათასი ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო მიწა. მთლიანი მეურნეობების 77%-ს სარგებლობაში აქვს 1 ჰა-ზე ნაკლები ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწა და მათზე მოდის მთლიანი მიწის მხოლოდ 21.5%⁴ (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სასოფლო-სამეურნეო აღწერა 2014).

¹ ზუსტი მონაცემები არ არსებობს, არაოფიციალურად კი ასე არის ცნობილი.

² Pignatti, N. (2017). “Failure to Launch”: Demographic Structure, Labor Market Conditions and Stalled Agricultural Development in a Post-Transition Country.” Mimeo.

³ https://reformeter.iset-pi.ge/system/reform_survey_reports/15/ka/Download_File_%285%29.pdf

⁴ იგულისხმება 788 ათასი ჰექტარი მიწის 21.5%.

არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ნაწილი აუთვისებელია სხვადასხვა მიზეზთა გამო, მათ შორის: მიწის მესაკუთრეობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის მოუწესრიგებლობა, ტერიტორიული გადაფარვები და სადაო მიწები, აღურიცხავი მიწის ნაკვეთები, სახელმწიფო მიწებზე იჯარის მაღალი ფასი, ინფრასტრუქტურის გაუმართაობა ან არარსებობა, დაუმუშავებელ მიწაზე გადასახადის არქონა (ეს ფაქტი არ უბიძგებს არააქტიურ ფერმერს, თავისი მიწა მიაწოდოს ბაზარს) ან რიგ მიწათმფლობელებში მიწის დამუშავების დაბალი ინტერესი, მიგრაცია სოფლიდან ქალაქსა და საზღვარგარეთ და სხვ.

ეს ყველაფერი მოქმედებს იმ რეალობაზე, რაშიც დღეს საქართველოს სოფლის მეურნეობა იმყოფება. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე ვერ განიცადა ტრასფორმაცია და შედეგებიც სახეზეა – ითვლება, რომ საქართველოში სამუშაო ძალის 40%-ზე მეტი სოფლის მეურნეობის პირველად წარმოებაშია დასაქმებული, მაშინ როცა ამ დარგის წილი ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტში ბოლო წლებია 9%-ის ფარგლებში მერყეობს (2017 წელს სულაც 8.2% შეადგინა). დაბალია სოფლის მეურნეობის სექტორის რეალური ზრდაც, ხოლო გასულ წელს სულაც შემცირდა (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018).

საერთაშორისო გამოცდილების მიხედვით კი ირკვევა, რომ მიწის სრულყოფილი რეგისტრაცია უზრუნველყოფს დაცულ საკუთრების უფლებას, გაუმჯობესებულ გირაოს შესაძლებლობას ფერმერთათვის (ხელს უწყობს საკრედიტო ბაზრის განვითარებას), ინვესტიციების ზრდასა და გაზრდილ მიწის ფასს. სრულყოფილად რეგისტრირებული მიწა საჯარო სექტორისათვის ნიშნავს მიწის პრივატიზაციის დაჩქარების შესაძლებლობას, სოფლის მეურნეობის სტატისტიკის გაუმჯობესებას, საგადასახადო ბაზისა და გადასახადების აკრეფის შესაძლებლობის ზრდას, სოფლის მეურნეობაში უფრო მიზნობრივად დაგეგმილ და განხორციელებულ პროექტებს, მცირე ნაკვეთების კონსოლიდაციის ხელშეწყობას, წარმატებულ ფერმერთა კლასის ჩამოყალიბებას და სოფლის განვითარების პოლიტიკის უფრო ეფექტურად განხორციელებას^{5,6}.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია, შეისწავლოს საქართველოში მიწის რეგისტრაციის არსებული მდგომარეობა, გაანალიზოს მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმა და გამოკვეთოს მიწის რეგისტრაციის ხელისშემშლელი ფაქტორები. შედეგებზე დაყრდნობით შემუშავდა რეკომენდაციები, რათა დროულად და ეფექტურად დასრულდეს სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაცია და განვითარდეს მიწის ბაზარი.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევა განხორციელდა 2018 წლის გაზაფხულზე. კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა არსებული ლიტერატურა საქართველოს მიწის ბაზრის შესახებ, ისევე, როგორც საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება. ამასთანავე, გამოიკითხა და ინტერვიუები ჩატარდა მიწის

⁵ Peter Rabley, Land Registration Systems around the World. International Land Systems. Presentation, 2009.

⁶ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პრეზენტაცია (2013). „მიწის ფონდის რეფორმა“ პირველადი რეგისტრაცია. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;

რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ძირითადი დაინტერესებული მხარის წარმომადგენლებთან.

მიწის რეგისტრაციის პროცესისა და მიმდინარე რეფორმის უკეთ შესასწავლად და გასაანალიზებლად, დაინტერესდით უშუალოდ ფერმერთა მოსაზრებებით. გამოკითხვა ჩატარდა ორ ნაწილად:

ა) სატელეფონო ინტერვიუები ჩატარდა საქართველოს ფერმერთა ასოციაციის სატელეფონო ცენტრის თანამშრომლების მიერ. ფერმერები შეირჩნენ საქართველოს ფერმერთა ასოციაციის ფერმერთა მონაცემთა ბაზიდან შემთხვევითობის პრინციპით. სულ გამოიკითხა 50 ფერმერი მთელი საქართველოს მასშტაბით (მეტ-ნაკლებად თანაბარი რაოდენობით ყველა რეგიონიდან);

ბ) ელექტრონულად, სოციალური ქსელის მეშვეობით ფერმერთა მიზნობრივ ჯგუფებში გაზიარდა კითხვარის ელექტრონული ვერსია. ასეთი ფორმით სულ გამოიკითხა 72 ადამიანი.

შესაბამისად, სულ ჯამში გამოიკითხა 122 ფერმერი/მიწის მესაკუთრე.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, საინტერესო იყო ამზომველი ორგანიზაციების მოსაზრება მიწის რეფორმასთან დაკავშირებით, რადგან ისინი უშუალოდ იყვნენ და არიან ჩართულები აღნიშნული რეფორმის განხორციელებაში (კერძოდ, მიწის აზომვითი ნახაზის გაკეთებაში). სატელეფონო გამოკითხვის მეშვეობით ჩვენ გავესაუბრეთ ხუთ ლიცენზირებულ ამზომველს იმერეთის, გურიის, კახეთის, აჭარის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონებიდან.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, როგორც პირისპირ, ისე სატელეფონო ინტერვიუების სახით გამოვკითხეთ სახელმწიფოს (საჯარო რეესტრის, ქონების მართვის სააგენტოს, მუნიციპალიტეტის) წარმომადგენლები, ექსპერტები, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და კერძო სექტორის (მათ შორის კომერციული ბანკების) წარმომადგენლები, რათა სრულყოფილი წარმოდგენა შეგვექმნოდა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ბაზრის დღევანდელ მდგომარეობასა და მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის შესახებ.

ანგარიშის პირველი ნაწილი ეთმობა ლიტერატურის მიმოხილვას საქართველოს მიწის ბაზრის რეფორმის სხვადასხვა ეტაპების შესახებ, შემდეგ ნაწილში შეჯამებულია დაინტერესებულ მხარეებთან ჩატარებული ინტერვიუები, ბოლო ნაწილში კი წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები.

კვლევის შეზღუდვები

უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევის ფარგლებში იგეგმებოდა მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის უახლესი მონაცემების დამუშავება, რისთვისაც საჯარო რეესტიდან გამოვითხოვეთ მიწის რეგისტრაციის შესახებ არსებული მონაცემები. თუმცა, სამწუხაროდ, საჯარო რეესტრმა (გაურკვეველი მიზეზების გამო) არ მოგვაწოდა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია. შესაბამისად, შეუძლებელი გახდა მიმდინარე რეფორმის დეტალურად შეფასება.

საქართველოში მიწის რეგისტრაციის რეფორმის ეტაპები: დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში მძიმე პოლიტიკურ-სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაცია შეიქმნა, რაც კიდევ უფრო დაამძიმა ქვეყანაში გაჩაღებულმა სამოქალაქო ომმა. სავარაუდოდ, მაშინდელმა ხელისუფლებამ უაღრესად მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამოსვლის ერთ-ერთ გზად თვითკმარი ფერმერული მეურნეობების ჩამოყალიბება დაინახა და 1992 წელს მიწის რეფორმა დაიწყო, რომელიც საქართველოს მოსახლეობისათვის მიწების გადაცემას გულისხმობდა. შედეგად, საქართველოს რეგიონებში ასი ათასობით მცირე ზომის (საშუალოდ, დაახლოებით 1 ჰექტარი ფართობის მიწა, რომელიც ხშირად 3-4 მიწის ნაკვეთად იყო ფრაგმენტირებული⁷) საოჯახო მეურნეობა ჩამოყალიბდა, რომელთაც იმ მძიმე პერიოდში მიწის დამუშავებით შეძლეს, ცოტათი მაინც შეემსუბუქებინათ ოჯახებში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები^{8,9,10,11}. სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩენილი მიწის დიდი ნაწილი კი იჯარით გაიცა. იმ პერიოდისათვის საქართველოს სასოფლო-სამეურნეო მიწები დაახლოებით 2,5 მილიონ მიწის ნაკვეთად დანაწევრდა. აღსანიშნავია, რომ მაღალმთიან რეგიონებსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ფაქტიურად მიწის რეგისტრაციის რეფორმა არ განხორციელებულა¹².

ამ რთულ პერიოდში მიწის პრივატიზაციის რეფორმა ხარვეზებით წარიმართა, რასაც თან დაერთო უკანონოდ ან სხვადასხვა მაქინაციებით მიწების მიტაცება-მისაკუთრება, რაც ჩრდილს აყენებდა საკუთრების უფლების დაცვის მექანიზმებს.

90-იანი წლების ბოლოს საერთაშორისო დონორების დახმარებით დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე¹³ საკუთრების უფლების აღიარების დოკუმენტაციის მოწესრიგება, რომელიც 2004 წლამდე გაგრძელდა¹⁴. 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 რეგისტრაცია¹⁵, რომელიც დღემდე მიმდინარეობს. მიწის რეგისტრაციის მნიშვნელოვან ეტაპად შეგვიძლია მივიჩნიოთ 2011-2012 წელი, როდესაც ქვეყანაში მიწების სწრაფი რეგისტრაცია განხორციელდა (რომელიც

⁷ Terra Institute, LTD for USAID (2005). Georgia Land Market Development Project Final Report;

⁸ Bernabé, Sabine and Marco Stampini (2009). "Labour Mobility During Transition. Evidence from Georgia". *Economics of Transition*, 17(2): 377-409;

⁹ Lerman, Zvi, Csaba Csaki, and Gershon Feder (2004). *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lexington Books, Maryland.

¹⁰ Terra Institute, LTD for USAID (2005). Georgia Land Market Development Project Final Report;

¹¹ Pignatti, N. (?2017). "Failure to Launch": Demographic Structure, Labor Market Conditions and Stalled Agricultural Development in a Post-Transition Country." Mimeo.

¹² Terra Institute, LTD for USAID (2005). Georgia Land Market Development Project Final Report;

¹³ სასოფლო-სამეურნეო მიწის სტრუქტურა მოიცავს: სახნავ-სათესი, მრავალწლიანი კულტურები, სათიბეები, სამოვრეები და სათბურები.

¹⁴ Terra Institute, LTD for USAID (2005). Georgia Land Market Development Project Final Report;

¹⁵ Economic Prosperity Initiative (2011). *Agriculture Sector Policy Environment Assessment Report*;

მიწების პრივატიზაციას ახლდა თან), ექსპერტთა აზრით, აქაც ბევრი ხარვეზი იყო, რადგან ეს პროცესი სწრაფად და გააზრების გარეშე გაკეთდა¹⁶.

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 სამინისტროთაშორისი კომისიის¹⁷ ზედამხედველობით უნდა განხორციელდებოდა. რეფორმის სავარაუდო პერიოდი იყო 3 წელი, ხოლო მისი განხორციელების ღირებულება დაახლოებით 34,5 მილიონი აშშ დოლარი¹⁸. მაშინ ამ პროექტმა მხარდაჭერა ვერ ჰპოვა სამთავრობო დონეზე და მიწის სრულყოფილი რეგისტრაციის რეფორმამ კვლავ გადაიწია.

მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა

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 შექმნას¹⁹. 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 მიწის ნაკვეთებზე საკადასტრო სამუშაოების სისტემურად შესრულება და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

მიწის სისტემური რეგისტრაცია

მიწის სისტემური რეგისტრაციის საპილოტე პროექტი 12 დასახლებაში ხორციელდება და მიზნად ისახავს 48 ათასი მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციას პროაქტიულ საფუძველზე²⁰. ამ პროექტისათვის მსოფლიო ბანკმა გამოყო 2,5 მილიონი აშშ დოლარი^{21,22}. იმისათვის, რომ მიწის რეგისტრაციის პროცესი ეფექტიანად განხორციელდეს ტექნიკური და სამართლებრივი

¹⁶ მიქაუტაძე, გიგლა (2015). სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების უფლება: ოპტიმალური გზა. „პი ემ სი“ კვლევითი ცენტრი.

¹⁷ პრემიერის აპარატის ქვეშ უნდა მომხდარიყო კომისიის შექმნა შემდეგი შემადგენლობით: იუსტიციის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

¹⁸ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პრეზენტაცია (2013). „მიწის ფონდის რეფორმა“ პირველადი რეგისტრაცია. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;

¹⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“: <https://npr.gov.ge/source/sakanonmdeblo%20aqtebi/ivlisi2017/reform.pdf>

²⁰ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“: <https://npr.gov.ge/source/sakanonmdeblo%20aqtebi/ivlisi2017/reform.pdf>

²¹ <https://npr.gov.ge/p/1574>

²² <http://projects.worldbank.org/P133828?lang=en>

თვალსაზრისით, პროექტი მოითხოვს კერძო და საჯარო სექტორების ჩართულობას. ამ მიზნით, სისტემური რეგისტრაციის საპილოტე პროექტში გამოყენებულია სამი მიდგომა:

- 1) კერძო სექტორი ახორციელებს რეგისტრაციის სრულ პროცესს (როგორც ტექნიკურ მხარეს, ისე სამართლებრივს);
- 2) საჯარო სექტორი ახორციელებს რეგისტრაციის სრულ პროცესს (როგორც ტექნიკურ მხარეს, ისე სამართლებრივს);
- 3) „ჰიბრიდი“ – ტექნიკურ მხარეს აკეთებს კერძო სექტორი (ამზომველები), ხოლო სამართლებრივ მხარეს – საჯარო სექტორი (დოკუმენტაციის მოგროვება-მოწესრიგება).

აღნიშნული საპილოტე პროექტის დასრულება იგეგმება 2018 წლის ბოლოს. შემდეგ მოხდება შედეგების ანალიზი, რათა დადგინდეს სისტემური რეგისტრაციის პროცესში გამოკვეთილი პრობლემები და გამოვლინდეს რეგისტრაციის საუკეთესო მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო და კერძო სექტორების ეფექტიან ჩართულობას. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ კანონპროექტით არ არის განსაზღვრული სისტემური რეგისტრაციის მთელი ქვეყნის მასშტაბით გავრცელების ვალდებულება. რაც გაურკვეველს ხდის, მოხდება თუ არა მიწების სისტემური რეგისტრაცია მთელი ქვეყნის მასშტაბით²³.

მიწის სპორადული რეგისტრაცია

სპორადული რეგისტრაცია დამოკიდებულია მიწის მესაკუთრის მხრიდან მომართვიანობაზე, ანუ მიწის მესაკუთრის სურვილზე, საკადასტრო წესით დაარეგისტრიროს მის მფლობელობაში არსებული მიწა²⁴.

2016 წლის პირველი აგვისტოდან ამოქმედებულმა „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“²⁵ კანონმა მოქალაქე ფიზიკურ პირებს (რეფორმა არ ეხება იურიდიულ პირებს) საშუალება მისცა, გამარტივებული წესით დაარეგისტრირონ მათ მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთები 2018 წლის 30 ივნისამდე. პროექტის ფარგლებში:

- შემუშავდა საამზომველო ნახაზის ერთიანი სტანდარტი;
- სახელმწიფო ეხმარება მოქალაქეს საკუთრების დამადასტურებელი საბუთების მოძიებაში;
- სახელმწიფო ეხმარება მესაკუთრეებს დავების მოგვარებაში.

აღნიშნული მხარდაჭერის გარდა, სახელმწიფო ასევე ახდენს ამზომველის მიერ შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურების სუბსიდირებას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების – *სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში შესრულებული საკადასტრო აგეგმვითი/აზომვითი სამუშაოების საფასურის ანაზღაურების*

²³ <http://www.transparency.ge/ge/blog/mitsis-registratsiis-shesakheb-kanonproekti-ver-uzrunvelqops-srulpasovani-mitsis-repormis-gankhorcielebas>

²⁴ მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტრატეგია (2015). ტექნიკური ანგარიში. დელოიტ ქონსალთინგი. USAID/G4G.

²⁵ <https://napr.gov.ge/source/sakanonmdeblo%20aqtebi/ivlisi2017/reform.pdf>

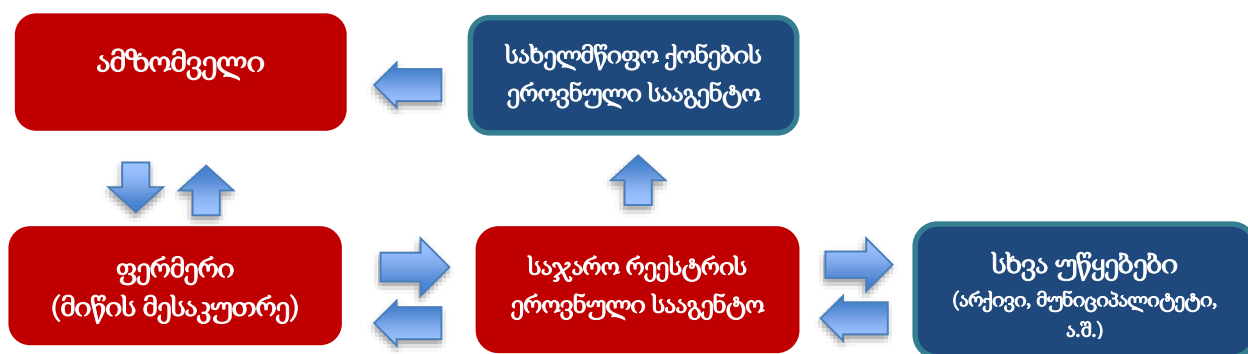
წესის დამტკიცების შესახებ²⁶ – მიხედვით. დადგენილების ვადა შემოიფარგლებოდა 2016 წლის 4 აგვისტოდან 2017 წლის 31 დეკემბრით. თითოეულ მესაკუთრეს უფინანსდებოდა მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების აზომვაზე გაწეული ხარჯები არაუმეტეს 5 ჰა-ს ფარგლებში: 1,5 ჰა-მდე მიწაზე – ერთ სარეგისტრაციო ობიექტზე, არაუმეტეს 80 ლარის ოდენობით, ხოლო 1,5 ჰა-დან 5 ჰა-მდე მიწაზე – ერთ სარეგისტრაციო ობიექტზე არაუმეტეს 100 ლარის ოდენობით. 2018 წლის პირველი იანვრიდან მიწის რეგისტრაციისას აზომვის ხარჯების ანაზღაურება აღარ ხდება²⁷ და მიწის მესაკუთრე მხოლოდ იმ მხარდაჭერით სარგებლობს, რაც ეხება დავების მოგვარებასა (მედიაციის გზით) და საბუთების მოძიებას.

მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, აზომველებმა გაიარეს სპეციალური ტრენინგები და ჩაუტარდათ გამოცდები, რის საფუძველზეც მათ მიენიჭათ ლიცენზია. მოგვიანებით მოქალაქეების მხრიდან გაზრდილი მოთხოვნიდან გამომდინარე, ლიცენზიის არმქონე აზომველებსაც მიეცათ უფლება, ჩართულიყვნენ პროექტში. რა თქმა უნდა, მათ მიერ შესრულებული სამუშაო სტანდარტის²⁸ შესაბამისი უნდა ყოფილიყო.

მიწის რეგისტრაციის პროცესი

მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, მიწის რეგისტრაციის პროცესში შეგვიძლია გამოვყოთ სამი ძირითადი მოთამაშე: ფერმერი (მიწის მესაკუთრე), აზომველი და საჯარო რეესტრი. ამ პროცესში, ასევე, ჩართულები არიან სახელმწიფოს სხვადასხვა უწყებები (სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, არქივი, მუნიციპალიტეტი და ა.შ.).

დიაგრამა 1: მიწის რეგისტრაციის პროცესი



შენიშვნა: წითლად მოცემულია ძირითადი მოთამაშეები, ხოლო ლურჯად – დამხმარე უწყებები. ისრები აღნიშნავს ურთიერთობის მიმართულებებს.

²⁶ https://napr.gov.ge/source/samartlebrivi%20aqtebi/azomviti_naxazis_safasuris_anazgaurebis_tsesi.pdf
²⁷ ამჟამად, რადგან აზომვის საფასურის სუბსიდირება დასრულდა, აზომვის ფასი რეგულირდება საბაზრო კონიუნქტურიდან გამომდინარე.
²⁸ მეტი ინფორმაციისათვის, იხ. სტანდარტები: <https://napr.gov.ge/p/633>

მიწის რეგისტრაციის პროცესი შემდეგნაირად მიმდინარეობს: ფერმერი (მიწის მესაკუთრე) უკავშირდება ამზომველს, რომელსაც ევალება ნაკვეთის აზომვა, ნაკვეთზე სურათების გადაღება და ელექტრონული ნახაზის გაკეთება. ნაკვეთამდე მისვლის ხარჯები ამზომველსა და მიწის მესაკუთრეს შორის მოლაპარაკების საგანია. ამასთანავე, მესაკუთრე ვალდებულია, წარმოადგინოს მის ხელთ არსებული ყველა დოკუმენტაცია (ძველი ნახაზები, საკუთრების დამადასტურებელი სხვა დოკუმენტები და ა.შ.). ერთი ნაკვეთის აზომვას დაახლოებით ერთი საათი სჭირდება, ხოლო ნახაზის გაკეთება დამატებით ერთ საათს მოითხოვს.

ნაკვეთის აზომვის შემდეგ, დაინტერესებული პირი საჯარო რეესტრში თვითონ წარადგენს მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციაზე განაცხადს, რომელსაც თანდართული აქვს ნახაზი და მის ხელთ არსებული სხვა დოკუმენტაცია, მათ შორის, ამზომველთან გაფორმებული ხელშეკრულება. ყველა პრობლემა, რაც შემდეგ იჩენს თავს, ამზომველს არ ეხება, ნახაზთან დაკავშირებული პრობლემის გარდა. ცდომილების შემთხვევაში, ნახაზი ამზომველს უბრუნდება გასასწორებლად. ამზომველებს ძირითადად მხოლოდ მესაკუთრესთან აქვთ ურთიერთობა. თუმცა იშვიათად არის შემთხვევები, როდესაც რაიმე საკითხის გასარკვევად მიწის მესაკუთრესთან ერთად წარდგებიან საჯარო რეესტრში.

საჯარო რეესტრი აწარმოებს დოკუმენტების მოძიებას და ვალდებულია, ნებისმიერი პასუხი 4 სამუშაო დღეში აცნობოს განმცხადებელს. საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო რეესტრი მიწის იდენტიფიკაციის დასადგენად უკავშირდება სხვა შესაბამის უწყებებს (მუნიციპალიტეტი, არქივი, შემოსავლების სამსახური, კუთვნილების კომისია), ხოლო პასუხის გაცემა უნდა მოხდეს დამატებით 30 სამუშაო დღეში. არის შემთხვევები, როდესაც ვერ ხერხდება აღნიშნულ უწყებებში დოკუმენტის მოძიება, რომელიც საკუთრებას დაადასტურებს. მაშინ აღიარების კომისიამ უნდა განიხილოს საკითხი, რისთვისაც 2-6 თვეა საჭირო.

საჯარო რეესტრი ამზომველსა და განმცხადებელს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებასა და სხვა შესაბამის დოკუმენტაციას 10 კალენდარული დღის ვადაში წარუდგენს სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს, რომელიც ამზომველს 10 სამუშაო დღის ვადაში უნაზღაურებს მომსახურების საფასურს²⁹.

მიწის მიმდინარე რეფორმის (შუალედური) შედეგები

2016 წლის 4 აგვისტოდან 2017 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით, როდესაც აზომვითი ნახაზის სუბსიდირება მოქმედებდა, სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ სულ ანაზღაურა 268,380 საკადასტრო აგეგმვით/აზომვით ნახაზზე განხორციელებული საფასური, ჯამში დაახლოებით 16 მილიონი ლარი³⁰.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, რეფორმის ფარგლებში წარმატებით დასრულდა სულ 479,245 განცხადება³¹, საიდანაც რეგიონულ დონეზე ლიდერობს იმერეთი, ხოლო მუნიციპალურ დონეზე – საჩხერის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალური ჩაშლა დეტალურად მოცემულია მე-2 დიაგრამაზე. დოკუმენტაციის მოძიება სხვა უწყებაში 59,754

²⁹ აზომვითი ნახაზების დაფინანსება სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ:

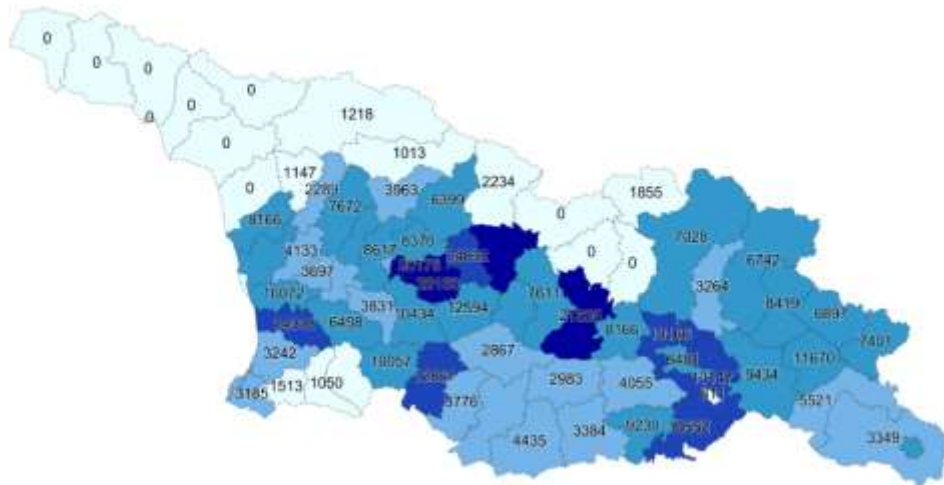
http://www.nasp.gov.ge/pages/?%E1%83%90%E1%83%96%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98&page_id=44

³⁰ 2018 წლის 7 ივნისის მდგომარეობით.

³¹ 2018 წლის 7 ივნისის მდგომარეობით.

განაცხადის შემთხვევაში მოხდა, ხოლო აღიარების კომისიის ჩართვა საჭირო გახდა 23,417 განცხადების შემთხვევაში. ამჟამად განხილვის პროცესშია 5,733 განცხადება. გარდა ამისა, წარმატებით დასრულდა 1,052 მედიაცია³².

დიაგრამა 2: რეფორმის ფარგლებში წარმატებულად დასრულებული სარეგისტრაციო განცხადებები ჩამოილი მუნიციპალურ კრილში



წყარო: საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. *2018 წლის 7 ივნისის მდგომარეობით.

აღსანიშნავია ისიც, რომ მსოფლიოში პირველად საქართველოში მიწის რეგისტრაციის პროცესში დაიწყო ბლოკჩეინ-სისტემის დანერგვა³³. ბლოკჩეინის ტექნოლოგია საშუალებას აძლევს მესაკუთრეებს, მათი საკუთრების უფლება კიდეც უფრო დაცული იყოს, რამდენადაც პრაქტიკულად შეუძლებელია საბუთების დაკარგვა ან ინფორმაციის შეცვლა³⁴.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის დადებითი მხარეები და გამოწვევები

ზოგადად, მიწის მიმდინარე რეფორმას დადებითად აფასებენ როგორც ფერმერები, ისე ამზომველები და ბანკების წარმომადგენლები. ისინი ხაზგასმით აღნიშნავენ მიწის რეგისტრაციის მნიშვნელობას და დადებითად აფასებენ იმ წამახალისებელ ღონისძიებებს, რაც სახელმწიფომ ამ კუთხით გაატარა, იქნება ეს აზომვის საფასურის ანაზღაურება თუ დოკუმენტაციის მოძიება. მიუხედავად ამისა, რესპოდენტები ასახელებენ კონკრეტულ გამოწვევებს, რომელთაც უშუალოდ მიმდინარე რეფორმისას აწყდებიან. *ფერმერთა* აზრით, რეფორმისას გამოვლენილი გამოწვევებია:

³² სამწუხაროდ, აღნიშნული მონაცემების უფრო დეტალური ჩამლა და მასზე დაყრდნობით ანალიზის გაკეთება, თუ მიწის რა ფართობი დარეგისტრირდა, რა დაუჯდა ეს ყველაფერი სახელმწიფო ბიუჯეტს (გარდა აზომვითი საფასურის ანაზღაურებისა), კიდეც რამდენია დასარეგისტრირებელი, და ა.შ. მონაცემების არქონის გამო, შეუძლებელი აღმოჩნდა.

³³ <https://www.forbes.com/sites/laurashin/2017/02/07/the-first-government-to-secure-land-titles-on-the-bitcoin-blockchain-expands-project/#2d175fb14dcd>.

³⁴ Weiss, M., Corsi, E. (2018) Bitfury: Blockchain for Government. Harvard Business School.

- დოკუმენტაციასთან დაკავშირებული პრობლემები (მესაკუთრის სახელის რეგისტრაციაში შეცდომები, ძველი საბუთები, საბუთების არარსებობა, ნახაზთან დაკავშირებული პრობლემები, ა.შ.); საჭირო დოკუმენტების მოძიება დიდ დროს მოითხოვს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მიწის რეგისტრაციის პროცესი დროში ძალიან იწელება (2-3-4 თვე, ზოგჯერ 6 თვეც);
- სამეზობლოში არსებული გაუგებრობები/დავები (არაფიქსირებული ღობეები, გადაფარვები);
- ინფრასტრუქტურა – ნაკვეთამდე რთულად მისასვლელი გზა აფერხებს აზომვების ჩატარებას;
- ამზომველთა სიმცირე და მათი კომპეტენციის დონე.

კვლევამ ასევე გამოავლინა, რომ ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემად რჩება მიწის მესაკუთრეთა დაბალი ინტერესი, დაარეგისტრირონ მათ საკუთრებაში არსებული მიწა. ეს განპირობებულია სხვადასხვა მიზეზით, ესენია:

- ა) დაბეგვრის შიში (მათ შორის, გადასახადისგან თავის არიდების მცდელობა, როდესაც 5 ჰექტარამდე მიწის ნაკვეთის გადაფორმების შემდეგ მიწის ნაკვეთი უკვე ექვემდებარება დაბეგვრას³⁵);
- ბ) სოციალური დახმარების ჩამორთმევის შიში;
- გ) მემკვიდრეობისა და სამეზობლოში არსებული დავები;
- დ) მოვალეთა რეესტრში მიწის მფლობელის ყოფნა;
- ე) ტრადიციული შეხედულება რომ მიწა „მას“ ეკუთვნის და არ საჭიროებს რეგისტრაციას;
- ვ) რეგისტრაციისთვის საჭირო ფინანსების სიმცირე;
- ზ) სათანადო ინფორმაციის ნაკლებობა.

ამზომველების აზრით, ფერმერთა მომართვიანობა მკვეთრად შემცირდა მას შემდეგ, რაც აზომვითი საფასურის ანაზღაურება შეწყდა. ამავე აზრს იზიარებენ ფერმერები; მათი აზრით, აზომვითი ნახაზის დაფინანსება ერთ-ერთი ძირითადი მოტივატორი იყო, რათა მიწის მესაკუთრეებს მოეხდინათ მიწების სრულყოფილად რეგისტრაცია.

ბანკების წარმომადგენლების აზრით, უფრო მეტი რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი მნიშვნელოვანია, თუმცა ის დიდ გავლენას ვერ მოახდენს ფერმერთა დაკრედიტების მყისიერ ზრდაზე. მათი აზრით, გირაოთი მიწის დატვირთვა ხდება საშუალო და მსხვილი ფერმერების მიერ, რომელთა უმეტესობას ისედაც დარეგისტრირებული აქვს მიწა. ხოლო მცირე ფერმერებს, რომელთა უმეტესობას მიწა დარეგისტრირებული არ აქვს, იმდენად მცირე რაოდენობის სესხებზე შეაქვთ განაცხადი, რომ გირაოთი მიწის დატვირთვა არც კი სჭირდებათ (დღეს უკვე გირაოს მოთხოვნის გარეშე 40 ათას ლარამდე სესხებიც კი გაიცემა).

³⁵ მუხლი 206. გადასახადისგან გათავისუფლება. პუნქტი ტ).
http://www.rs.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=10174

მიწის დარეგისტრირების მოტივაცია

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საქართველოს სოფლის მეურნეობის კუთხით მიმდინარე უმეტეს სახელმწიფო პროექტებში აუცილებელ მოთხოვნას წარმოადგენს რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი. მაგალითად, შეღავათიანი აგროკრედიტის პროექტის ბენეფიციარის მიწა, სადაც დაგეგმილია კაპიტალური დანახარჯების გაწევა, უნდა წარმოადგენდეს საკუთრებას ან მის მფლობელთან უნდა გაფორმდეს ოფიციალური იჯარის ხელშეკრულება, რომელიც რეგისტრირებული იქნება საჯარო რეესტრში. დარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთის ფლობა აუცილებელი მოთხოვნაა სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს სხვა პროექტებით სარგებლობისთვისაც (დანერგე მომავალი, ახალგაზრდა მეწარმე, ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის პროგრამა). მიმდინარე წელს ჩამოთვლილ პროექტებს დამატა აგროდაზღვევის სახელმწიფო პროექტი, სადაც დარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი აუცილებელი პირობა გახდა. პირველ ცხრილში წარმოდგენილია დაზღვეული მიწის ნაკვეთების რაოდენობა და ფართობები (მათ შორის რეგისტრირებული მიწების წილი) 2014-2017 წლებში. ამ პერიოდის საშუალო მონაცემებს თუ შევხედავთ, რეგისტრირებული ნაკვეთების წილი 15%-ია, ხოლო მათი ფართობი – 24%³⁶. სავარაუდოა, რომ სავალდებულო რეგისტრაცია შეამცირებს დაზღვეული ნაკვეთების როგორც რაოდენობას, ისე ფართობს. თუმცა ეს კიდევ ერთი მოტივაცია იქნება ფერმერებისათვის, დაარეგისტრონ მათ საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები.

ცხრილი 1: აგროდაზღვევის პროექტის ბენეფიციარები

წელი	2014	2015	2016*	2017	საშუალო
ნაკვეთების რაოდენობა (ცალი)	29,823	10,190	26,537	27,882	23,608
რეგისტრირებული ნაკვეთების წილი (%)	11%	8%	32%	10%	15%
დაზღვეული ფართობი (ჰა)	18,723	4,944	15,471	20,717	14,964
რეგისტრირებული დაზღვეული ფართობის წილი (%)	28%	9%	43%	15%	24%
დაზღვეული ნაკვეთების საშუალო ფართობი (ჰა)	0.63	0.49	0.58	0.74	0.61
რეგისტრირებული დაზღვეული ნაკვეთების საშუალო ფართობი (ჰა)	1.57	0.49	0.77	1.11	0.98

წყარო: სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო

*2016 წელს რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების დაზღვევის შემთხვევაში სუბსიდია 10%-ით მეტი იყო, შესაბამისად, სადაზღვევო კომპანიების გაყიდვების სტრატეგიას წარმოადგენდა რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების დაზღვევა.

³⁶ აღსანიშნავია, რომ რეგისტრირებული ნაკვეთების საშუალო ფართობი აღემატება დაურეგისტრირებელი ნაკვეთების საშუალო ფართობს.

დისკუსია და რეკომენდაციები

ექსპერტების აზრით, გასაკვირია, როდესაც მიწის რეგისტრაციის რეფორმის პოლიტიკის განსაზღვრაში და რეფორმის განხორციელებაში ჩართული არ არის **გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო**, რომლის უმთავრეს ინტერესს წარმოადგენს სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაციის მოწესრიგება და მიწის ბაზრის განვითარება. ეს გარკვეულწილად განაპირობებს იმასაც, რომ მიწის რეგისტრაციისას მისი **კატეგორიზაცია** არ ხდება და მიწის დანიშნულების მითითება ყველა შემთხვევაში შემდგომ ხელახლა გასაკეთებელი იქნება³⁷. ასეთივე საფრთხე არსებობს მიმდინარე სპორადულ რეგისტრაციაზე; ექსპერტთა გარკვეული ნაწილი მიიჩნევს, რომ, როდესაც სისტემური რეგისტრაცია მოხდება, საჭირო იქნება უკვე რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების გარკვეული რაოდენობისათვის **საზღვრების კორექტირება**, რაც დამატებით ფინანსურ და ადმინისტრაციული რესურსის დანახარჯებთან იქნება დაკავშირებული.

რეფორმის ამ ეტაპზე, ისევე, როგორც წინა რეფორმების დროს, მიწის რეგისტრაციის რეფორმის პროცესში უმეტესად ჩართულები იყვნენ იურისტები და ნაკლებად **სოფლის მეურნეობის სპეციალისტები** და **ეკონომისტები**, რაც ხშირად იწვევდა და იწვევს, რომ რეფორმის მთავარი ამოცანა არასრულყოფილად არის გაგებული – ის ფაქტი, რომ მიწის რეგისტრაციის მოწესრიგებასა და მიწის ბაზრის განვითარებაზე საქართველოს ეკონომიკის ისეთი მნიშვნელოვანი დარგია მიბმული, როგორც სოფლის მეურნეობა, ხშირად უგულებელყოფილია ან/და სათანადო ყურადღება არ ექცევა. შესაბამისად, მთავარი მიზანი – საქართველოში ერთხელ და სამუდამოდ გადაწყდეს მიწების რეგისტრაციის საკითხი, რაც საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების კატალიზატორი უნდა გახდეს – კვლავ მიუღწეველია.

მიუხედავად მიწის რეგისტრაციის გამარტივებული პროცედურებისა და გარკვეული პოზიტიური ცვლილებებისა, დღესდღეობით, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ნაწილი კვლავ დაურეგისტრირებელია. კვლავ პასუხგაუცემელი რჩება კითხვა, თუ რა ფართობის მიწა ეკუთვნის სახელმწიფოს, რამდენია პრივატიზებული, რა კატეგორიების მიწაზეა საუბარი, რა რაოდენობის მიწის ფართობია სრულყოფილად დარეგისტრირებული და ა.შ. აქედან გამომდინარე, შესაძლოა, მიწების სრულყოფილი რეგისტრაცია სახელმწიფოს ნება იყოს, თუმცა ის მიდგომები, რაც გამოყენებულია, ვერ უზრუნველყოფს საბოლოო მიზნის მიღწევას – მთლიანი მიწის ფონდის სრულყოფილად რეგისტრაციას. იმისათვის, რომ ეს უკანასკნელი მიღწეულ იქნას, რეკომენდირებულია შემდეგი ზომების გატარება:

- უნდა მოხდეს მიწის ადმინისტრაციის სისტემის გაძლიერება და შესაძლებლობების განვითარება. იმისათვის, რომ მიწის რეფორმა წარმატებით დაინერგოს და განხორციელდეს, საჭიროა, მოხდეს კადრების გადამზადება. ასევე, უნდა არსებობდეს მომხმარებლების მომსახურების ცენტრი, რომლებიც არა მხოლოდ ინფორმაციას მიაწვდის მიწის მესაკუთრეს, არამედ ორიენტაციას გაუწევენ მათ, ჩაატარებენ მიწის

³⁷ მიწა დანიშნულების მიხედვით იყოფა სამ კატეგორიად: სასოფლო-სამეურნეო, არასასოფლო-სამეურნეო და ტყის მიწები. თავის მხრივ სასოფლო-სამეურნეო მიწა იყოფა შემდეგ კატეგორიებად: სახნავ-სათესი, მრავალწლიანი კულტურები, სათიბები, საძოვრები და სათბურები.

მფლობელთა გამოკითხვას, რათა აღმოიფხვრას რეგისტრაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები და დროულად მოხდეს მათი განმეორების თავიდან აცილება. მიწის ადმინისტრაციის სისტემის გაძლიერებისთვის აუცილებელია ტექნოლოგიების გაუმჯობესებაც. მაგალითად, სატელიტური ტექნოლოგიების გამოყენება გააადვილებს მიწის აზომვას.

- სახელმწიფოს მიდგომები სხვადასხვა მიწის კატეგორიებთან დაკავშირებით გარკვევით და მკაფიოდ უნდა ჩამოყალიბდეს. მაგალითად, სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს განსაზღვრული, *საკუთრების მიხედვით* რომელ კატეგორიას მიაკუთვნებს მიწას: კერძო, სახელმწიფო, მუნიციპალური თუ სათემო. უნდა არსებობდეს მიდგომა, თუ როგორ შეიძლება გადაიჭრას პრობლემა დაუდგენელი საკუთრების მქონე მიწების შემთხვევაში (მათ შორის, მაღალმთიან რეგიონებში არსებულ მიწებზე, იქ, სადაც მიწის რეფორმა არ ჩატარებულა). რეკომენდირებულია, ცალკე გამოიყოს *სასოფლო-სამეურნეო მიწა* და მისი კატეგორიები (სახნავ-სათესი, მრავალწლიანი კულტურები, სათიბეები და სამოვრები, სათბურები), ისევე როგორც ხარისხობრივი შეფასების მინიჭება მოხდეს რეგისტრაციისას.
- როგორც გამოცდილებამ აჩვენა (მოლდოვა³⁸, ხორვატია³⁹), მიწის რეგისტრაციისას აუცილებელია როგორც *სპორადული*, ისე *სისტემური* მიდგომა. თავდაპირველად, აღნიშნული ქვეყნები იყენებენ სისტემურ მიდგომას მიწების დასარეგისტრირებლად, ხოლო შემდეგ სპორადული მიდგომით არეგისტრირებენ იმ მიწებს, რომელთა დასარეგისტრირებაც ვერ მოხერხდება სისტემური მიდგომით;
- როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2018 წლიდან აზომვითი ნახაზის გაკეთების ხარჯების ანაზღაურება შეწყდა, რამაც რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შეამცირა. იმის გათვალისწინებით, რომ მიწის რეგისტრაცია ადმინისტრაციულ პროცედურებსა და დროის დანახარჯთან ერთად გარკვეულ ფინანსურ დანახარჯებთანაც არის დაკავშირებული, ფერმერებისთვის მიწის რეგისტრაციის წამახალისებელი მექანიზმები უნდა შენარჩუნდეს. ასევე, სახელმწიფო პროგრამებში უნდა გაგრძელდეს მიწის რეგისტრაციის ვალდებულების ჩადება ყველა პოტენციური ბენეფიციარისათვის, თუმცა სახელმწიფო უნდა იყოს მაქსიმალურად მოქნილი და ფერმერს დაეხმაროს მიწის რეგისტრაციის დაჩქარებაში, რათა ამან არ გამოიწვიოს შეფერხებები, რაც დააზარალებს მიწის მესაკუთრეს;
- დაბოლოს, სახელმწიფოს დონეზე უნდა გადაწყდეს მიწის სრულყოფილი რეგისტრაციის საკითხის მნიშვნელობა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების წინაშე და სხვადასხვა სამინისტროების ჩართულობით შეიქმნას უწყებათაშორისი კომისია, რომელიც იმუშავებს სისტემური რეგისტრაციის მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაგეგმვასა და ეტაპობრივად განხორციელებაზე (პილოტური პროექტების შედეგების გაანალიზების საფუძველზე). აუცილებელია კოორდინაციის გაუმჯობესება უწყებათაშორისი კომისიის ჩართულობით, რომელსაც მაღალი რანგის სახელმწიფო წარმომადგენელი გაუწევს კოორდინირებას. რაც ყველაზე

³⁸ World Bank (2014). Moldova Land Governance Assessment Framework (LGAF);

³⁹ The Government of the Republic of Croatia, the World Bank and the European Union (2006). Land Registration System Reform.

მნიშვნელოვანია, ეს პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და მონაცემები ხელმისაწვდომი, რათა დაინტერესებულ მხარეებს საშუალება მიეცეთ, სრულფასოვნად შეაფასონ რეფორმის მიმდინარეობა და, საჭიროების შემთხვევაში, დროულად მოხდეს ხარვეზების გამოსწორება.

მიწის რეგისტრაცია განსხვავდება სხვა სახის ქონების რეგისტრაციისაგან. მიწასთან დაკავშირებული საკითხები, როგორც წესი, საზოგადოებაში ყოველთვის **მაღალი სენსიტიურობით** გამოირჩევა. ამდენად, ეს საკითხი მოითხოვს **მაღალ პოლიტიკურ მხარდაჭერას**, რათა პროცესი წარიმართოს უფრო ეფექტიანად, ლეგიტიმურად და გამჭვირვალედ.

გამოყენებული ლიტერატურა

საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პრეზენტაცია (2013). მიწის ფონდის რეფორმა, პირველადი რეგისტრაცია. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;

მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციის სამართლებრივი სტრატეგია (2015). ტექნიკური ანგარიში. დელოიტ ქონსალტინგი. USAID/G4G.

მიქაუტაძე, გიგლა (2015). სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების უფლება: ოპტიმალური გზა. „პი ემ სი“ კვლევითი ცენტრი.

Bernabé, Sabine and Marco Stampini (2009). “Labour Mobility During Transition. Evidence from Georgia”. *Economics of Transition*, 17(2): 377-409

Economic Prosperity Initiative (2011). *Agriculture Sector Policy Environment Assessment Report*;

Lerman, Zvi, Csaba Csaki, and Gershon Feder (2004). *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lexington Books, Maryland.

Peter Rabley, *Land Registration Systems around the World*. International Land Systems. Presentation, 2009.

Pignatti, N. (2017). “Failure to Launch”: Demographic Structure, Labor Market Conditions and Stalled Agricultural Development in a Post-Transition Country.” Mimeo.

Weiss, M., Corsi, E. (2018) *Bitfury: Blockchain for Government*. Harvard Business School;

World Bank (2014). *Moldova Land Governance Assessment Framework (LGAF)*;

Terra Institute, LTD for USAID (2005). *Georgia Land Market Development Project Final Report*;

The Government of the Republic of Croatia, the World Bank and the European Union (2006). *Land Registration System Reform*;

გამოყენებული ინტერნეტ-წყაროები:

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. www.geostat.ge

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი: http://www.rs.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=10174

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“: <https://napr.gov.ge/source/sakanonmdeblo%20aqtebi/ivlisi2017/reform.pdf>

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. www.napr.gov.ge

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო: <http://nasp.gov.ge/>

სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო: <http://apma.ge/>

ISET-ის პროექტი „რეფორმეტრი“: https://reformeter.iset-pi.ge/system/reform_survey_reports/15/ka/Download_File_%285%29.pdf

ფორბსის სტატია: <https://www.forbes.com/sites/laurashin/2017/02/07/the-first-government-to-secure-land-titles-on-the-bitcoin-blockchain-expands-project/#5c20dc404dcd>

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს სტატია: <http://www.transparency.ge/ge/blog/mitsis-registratsiis-shesakheb-kanonproekti-ver-uzrunvelqops-srulpasovani-mitsis-repormis-gankhorcielebas>