

პოლიტიკის ნარკვევის პრეზენტაცია და დისკუსია თემაზე:

სასოფლო-სამეურნეო მიწის რეგისტრაციის რეფორმა

რეფორმეტრი

თითოეული რეფორმის კვალდაკვალ

ირაკლი (რატი) კოჭლამაზაშვილი

29 ივნისი, 2018

G4G-ს ოფისი, თბილისი

შინაარსი

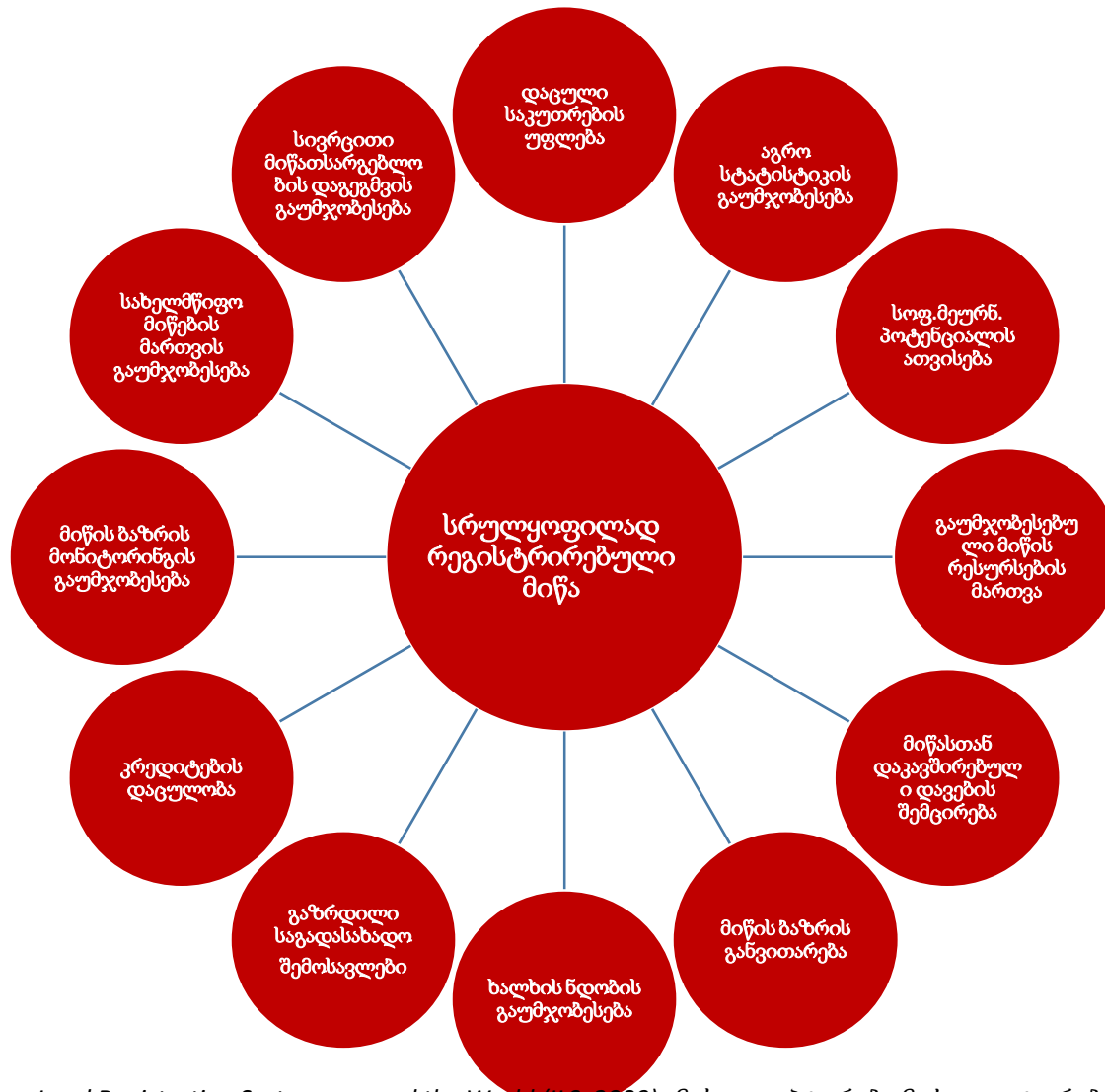
- შესავალი
- კვლევის მიზანი, მეთოდოლოგია და შეზღუდვები
- საქართველოში მიწის რეგისტრაციის რეფორმის ეტაპები
- მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა
- მიწის რეგისტრაციის პროცესი
- მიწის მიმდინარე რეფორმის (შუალედური) შედეგები
- მიწის რეგისტრაციის რეფორმის დადებითი მხარეები და გამოწვევები
- მიწის დარეგისტრირების დე-მოტივაცია
- დისკუსია და რეკომენდაციები

პრობლემა

- სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ნაწილი დაურეგისტრირებელია (სახელმწიფომ ზუსტი რაოდენობა არ იცის);
- მიწის ბაზრის განუვითარებლობა -> სოფლის მეურნეობის სტრუქტურული ტრანსფორმაციის ნაკლებობის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი.



სარგებელი



ორიგინალი წყარო: Peter Rabley, Land Registration Systems around the World (ILS, 2009). მისი ადაპტირება მოხდა ავტორების მიერ.

კვლევის მიზანი, მეთოდოლოგია და შეზღუდვები

კვლევის მიზანი:

- შეისწავლოს მიწის რეგისტრაციის არსებული მდგომარეობა და მიმდინარე რეფორმა;

კვლევის მეთოდოლოგია:

- საოფისე სამუშაოები:
 - ლიტერატურის მიმოხილვა (საქართველო და საზღვარგარეთის ქვეყნები);
- საველე სამუშაოები:
 - მიწის რეგისტრაციაში ჩართული ძირითადი მოთამაშეების გამოკითხვა
 - ფერმერების გამოკითხვა
 - სხვა დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა (ამზომველები, ბანკის, სახელმწიფო უწყებების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ექსპერტები.

კვლევის ძირითადი შეზღუდვა:

- კვლევის ფარგლებში იგეგმებოდა მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის უახლესი მონაცემების დამუშავება. სამწუხაროდ, საჯარო რეესტრმა გაურკვეველი მიზეზების გამო არ მოგვაწოდა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოში მიწის რეფორმის ეტაპები:

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე

- 1992 წელს მიწის რეფორმა დაიწყო. შედეგად, საქართველოს რეგიონებში ასი ათასობით მცირე ზომის საოჯახო მეურნეობა ჩამოყალიბდა;
- 1990-იანი წლების ბოლოს, საერთაშორისო დონორების დახმარებით, დაიწყო სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების დოკუმენტაციის მოწესრიგება, რომელიც 2004 წლამდე გაგრძელდა;
- 2008 წელს დაიწყო საკადასტრო სისტემით მიწების ფორმალურად რეგისტრაცია, რომელიც დღემდე მიმდინარეობს;
- 2011-2012 წლებში განხორციელდა მიწის დაჩქარებული რეგისტრაცია, რომელიც მიწების პრივატიზაციას თან ახლდა;
- 2013 წელს დაიწყო დისკუსია მიწის რეგისტრაციის პროცესის აჩქარებისა და ქვეყანაში არსებული მიწის ფონდის სრულყოფილად რეგისტრაციის მექანიზმის შემუშავების შესახებ.

მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა

2016 წლის პირველ აგვისტოს ამოქმედდა კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ და მიწის რეგისტრაციის რეფორმის ახალი ეტაპი დაიწყო, რომლის მიზანია:

1. მიწის ნაკვეთების საკადასტრო მონაცემების დაზუსტება და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სპორადული რეგისტრაცია;
1. საპილოტე პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე საკადასტრო სამუშაოების სისტემურად შესრულება და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა: სისტემური რეგისტრაცია

მიწის სისტემური რეგისტრაციის საპილოტე პროექტი 12 დასახლებაში ხორციელდება და გამოყენებულია სამი მიდგომა:

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

მიწის რეგისტრაციის მიმდინარე რეფორმის მიმოხილვა: სპორადული რეგისტრაცია

კანონის ფარგლებში ხორციელდება მიწის სპორადული რეგისტრაცია:

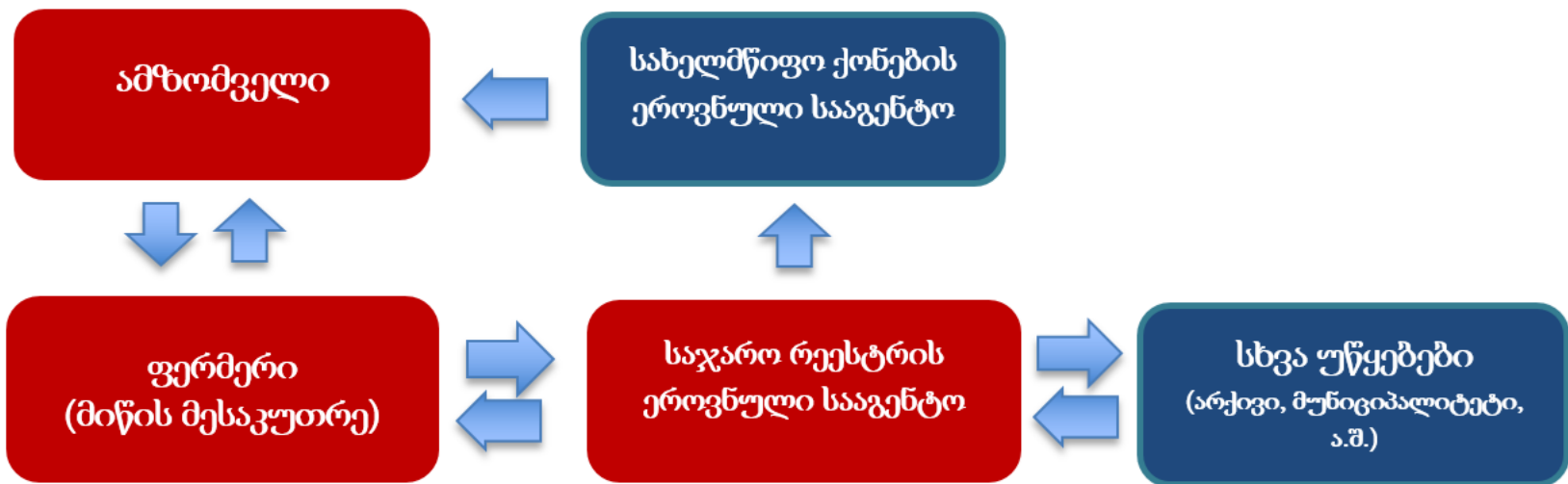
- ✓შემუშავდა საამზომველო ნახაზის ერთიანი სტანდარტი;
- ✓სახელმწიფო ეხმარება მოქალაქეს საკუთრების დამადასტურებელი საბუთების მოძიებაში;
- ✓სახელმწიფო ეხმარება მესაკუთრეებს დავების მოგვარებაში.

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 პროცესი

მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში მიწის რეგისტრაციის პროცესში შეგვიძლია გამოვყოთ სამი ძირითადი მოთამაშე: მიწის მესაკუთრე, ამზომველი და საჯარო რეესტრი.



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

მიწის მიმდინარე რეფორმის (შუალედური) შედეგები

- საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, რეფორმის ფარგლებში წარმატებით დასრულდა დაახლოებით **500 000-მდე განცხადება**;
- რეგიონულ დონეზე ლიდერობს იმერეთი, ხოლო მუნიციპალურ დონეზე – საჩხერის მუნიციპალიტეტი;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ სულ ანაზღაურა **268,380** საკადასტრო აგეგმვით/აზომვით ნახაზზე განხორციელებული საფასური, ჯამში დაახლოებით **16 მილიონი ლარი**;
- მსოფლიოში პირველად საქართველოში მიწის რეგისტრაციის პროცესში დაიწყო ბლოკჩეინ-სისტემის დანერგვა.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის დადებითი მხარეები

- აცნობიერებენ რა მიწის რეგისტრაციის მნიშვნელობას, რეფორმას დადებითად აფასებენ ფერმერები, ამზომველები და ბანკის წარმომადგენლები;
- ამზომველების აზრით, მიმართვიანობა გაზრდილი იყო, მაგრამ მკვეთრად შემცირდა მას შემდეგ, რაც აზომვითი ნახაზის საფასურის ანაზღაურება შეწყდა (01.01.2018); ამ აზრს იზიარებენ ფერმერებიც;
- ბანკის წარმომადგენლები მიესალმებიან მიწის რეგისტრაციის რეფორმას, თუმცა აღნიშნავენ, რომ ის მყისიერ გავლენას ვერ მოახდენს ფერმერთა დაკრედიტების ზრდაზე:
 - გირაოთი მიწის დატვირთვა ძირითადად ხდება საშუალო და მსხვილი ფერმერების მიერ, რომელთა უმეტესობას უკვე დარეგისტრირებული აქვს მიწა;
 - ხოლო მცირე ფერმერებს უკვე 40 ათას ლარამდეც კი შეუძლიათ გირაოს გარეშე კრედიტის აღება.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის გამოწვევები

ფერმერთა აზრით, რეფორმისას გამოვლინდა გარკვეული გამოწვევები:

- დოკუმენტაციასთან დაკავშირებული პრობლემები (მესაკუთრის სახელის რეგისტრაციაში შეცდომები, ძველი საბუთები, საბუთების არარსებობა, ნახაზთან დაკავშირებული პრობლემები, დრო);
- სამეზობლოში არსებული გაუგებრობები/დავები (არაფიქსირებული ღობეები, გადაფარვები);
- ინფრასტრუქტურის გაუმართაობა - ნაკვეთამდე რთულად მისასვლელი გზა აფერხებს აზომვების ჩატარებას;
- აზომველთა სიმცირე და მათი კომპეტენციის დონე.

მიწის დარეგისტრირების დე-მოტივაცია

მიწის მესაკუთრეთა დაბალი ინტერესი, დაარეგისტრირონ მათ საკუთრებაში არსებული მიწა, განპირობებულია სხვადასხვა მიზეზებით:

- დაბეგვრის შიში;
- სოციალური დახმარების ჩამორთმევის შიში;
- მემკვიდრეობისა და სამეზობლოში არსებული დავები;
- მოვალეთა რეესტრი;
- ტრადიციული შეხედულება რომ მიწა „მას“ ეკუთვნის და არ საჭიროებს რეგისტრაციას;
- რეგისტრაციისთვის საჭირო ფინანსების სიმცირე.
- ინფორმაციის ნაკლებობა.

დისკუსია

მიუხედავად მიწის რეგისტრაციის გამარტივებული პროცედურებისა და გარკვეული პოზიტიური ცვლილებებისა, დღესდღეობით, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დიდი ნაწილი კვლავ დაურეგისტრირებელია. შესაბამისად, პასუხგაუცემელი რჩება კითხვა, თუ:

- რა ფართობის მიწა ეკუთვნის სახელმწიფოს;
- რა ფართობის მიწა არის კერძო საკუთრებაში;
- რა კატეგორიების მიწაზეა საუბარი;
- რა რაოდენობის მიწის ფართობია სრულყოფილად დარეგისტრირებული;
- და ა.შ.

მიწის რეგისტრაციის რეფორმის პროცესში:

მიწის რეგისტრაციის პოლიტიკის განსაზღვრაში ჩართული არ არის გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; შესაბამისად:

- ხშირად უგულებელყოფილია და სათანადო ყურადღება არ ექცევა იმ ფაქტს, რომ მიწის ბაზრის განვითარებაზე საქართველოს ეკონომიკის ისეთი მნიშვნელოვანი დარგია მიბმული, როგორც სოფლის მეურნეობა;
- არ ხდება მიწის რეგისტრაციისას მისი კატეგორიზაცია;
- უმეტესად ჩართულები არიან იურისტები და ნაკლებად ეკონომისტები ან სოფლის მეურნეობის სპეციალისტები;

რეკომენდაციები (I)

- უნდა შეიქმნას უწყებათაშორისი ორგანო, რომელიც იმუშავებს სისტემური რეგისტრაციის მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაგეგმვასა და ეტაპობრივად განხორციელებაზე;
- გარემოს 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 მიეზას სასოფლო-სამეურნეო მიწების კატეგორიზაცია;
- უნდა მოხდეს მიწის ადმინისტრაციის სისტემის გაძლიერება და შესაძლებლობების განვითარება; მიწის მესაკუთრეებთან მჭიდრო კომუნიკაცია აუცილებელია, რადგან მათი ჩართულობა და მონაწილეობა ამ პროცესში არის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი;

რეკომენდაციები (II)

- 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 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 ქონსალთინგი. 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/>

ISSET-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-kanonprokti-ver-uzrunvelqops-srulpasovani-mitsis-repormis-gankhorcielebas>

მადლობა ყურადღებისთვის

ირაკლი (რატი) კოჭლამაზაშვილი
ნინო კაკულია
სალომე დეისაძე

ISET

ReforMeter

Tracking Progress - One Reform at a Time