

მინას სახელმწიფოებრივი რეპულირება სჭირდება!

მიწის კადასტრის ფორმირების კონცეპტუალური და მეთოდოლოგიური ასპექტები

მინა ყოველთვის იყო აგრარული ურთიერთობების მატერიალური საფუძველი. მეურნეობრიობის სისტემაში მინა განიხილება, როგორც მთავარი ობიექტი, რაც წარმოშობს მისი რესურსების გამიჯვნის, გადანაწილების, რეგულირების და დაცვის პრობლემებს.

ამიტომ, კაცობრიობის განვითარების ისტორიულ ეტაპებზე მინის რესურსების გამოყენების საკითხები საზოგადოების მუდმივი ყურადღების ცენტრში იყო.

მინის, როგორც ბუნებრივი რესურსის, თავისებურებანი

დროთა განმავლობაში მინის რესურსების რეგულირების მიზნით შეიქმნა მინის კადასტრი.¹ იგი სხვა სახის კადასტრებისგან განსხვავდება, უპირველეს ყოვლისა იმით, რომ მინა მატერიალური კეთილდღეობის წყაროსთან ერთად წარმოების სპეციფიკურ საშუალებას წარმოადგენს, გადამამუშავებელ მრეწველობასა და მშენებლობაში მინა ასრულებს სივრცობრივი ბაზისის ფუნქციას, ხოლო მომპოვებელ მრეწველობაში შრომის საგნის ფუნქციასაც. ამასთან მიჩნეულია, რომ მინა სოფლის მეურნეობაში არა მხოლოდ ადგილია, სადაც შრომის პროცესი მიმდინარეობს, არამედ, ამასთან იგი ასრულებს შრომის საგნისა და შრომის იარაღის ფუნქციასაც. მინა ასევე სივრცობრივად შეზღუდულია, ამიტომ მისი როგორც წარმოების საშუალების შეცვლა (ჩანაცვლება) არ ხდება. მინისთვის დამახასიათებელია გამოყენებაში ციკლურობა (სეზონურობა) და სხვ. მინას აქვს სპეციფიკური თვისებაც – ნაყოფიერება, რომელზეც არის დამოკიდებული მცენარეთა ზრდა-განვითარება. მინა გამოყენების თვალსაზრისით მრავალმხრივობით გამოირჩევა. ყოველივე ზემოთ აღნიშნული, როგორც თავისებურება, მოითხოვს მინის, როგორც ობიექტის შესახებ სათანადო მონაცემების არსებობას, ე.ი. მინის კადასტრის შედგენას.

ლიტერატურაში მინის კადასტრის შესახებ ერთმანეთისგან განსხვავებული ცნებები დაფიქსირდა. უფრო მეტად გავრცელებულია შემდეგი განმარტება „მინის კადასტრი არის მინის შეფასება როგორც ნაყოფიერების, ასევე მდებარეობის მიხედვით დიფერენცირებული დაბეგვისა და მისი ფასების დადგენისთვის.“² ეს ძირითადად დამახასიათებელია დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის.

საქართველოში საბაზრო ეკონომიკურ ურთიერთობებზე გადასვლის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მინის კადასტრი თავისი შინაარსითა და და-

1 მიჩნეულია, რომ ტერმინი „კადასტრი“ წარმოდგება ლათინურიდან და ნიშნავს დაბეგვის საგნების აღწერას. ამიტომ, პირველ ხანებში კადასტრი ნიშნავდა წიგნს (რეესტრს) დასაბეგრი საგნების შესახებ. რაც შეეხება მინის კადასტრს, „იგი ნიშნავს მინის სავარგულების, ნაკვეთების, მათი ფართობების, ადგილმდებარეობის, კონფიგურაციის, ხარისხის, ღირებულების შეფასების, მოცემული მინის მესაკუთრის შესახებ მონაცემებს“ (ეკონომიკის ენციკლოპედიური ლექსიკონი, თბ. 2005. ა. სილაგაძის რედაქციით. გვ. 290). გარდა მინის კადასტრისა, პრაქტიკაში ცნობილია წყლის, ნიაღისეულის, ცხოველთა სამყაროს, მცენარეთა სამყაროს, ტყის, ქალაქთმშენებლობის და სხვა სახის კადასტრი.

2 განვითარებულ ქვეყნებში დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ საკუთრების უფლებისა და მინის ფლობის საკითხებს. თუმცა ბოლო პერიოდში გამოიკვეთა მინის დაცვისა და რაციონალური გამოყენებისთვის უპირატესობის მიკუთვნების ტენდენცია.



ნოდარ ჭითაშვილი
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი, სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი



გიორგი მუსარიძე,
ანალიტიკოსი



ნიშნულებით არ უნდა დავიყვანოთ მხოლოდ დაბეგრის ობიექტის მნიშვნელობამდე. როგორც აღინიშნა, მინა მრავალმხრივი თვისებების გამო ექსკლუზიურ ფუნქციებს ასრულებს, რომელთაგან მნიშვნელოვანია დოვლათის წარმოების უმთავრესი პირობის ფუნქცია. ამიტომ, მართებულად მიგვაჩნია მოსაზრება, რომ მინის კადასტრის დანიშნულებაა მინის რესურსების ეფექტიანი გამოყენება, ამ მიზნით მისი ზუსტი აღრიცხვა, ოპტიმალური მინათომონყოფა, მინაზე სამეურნეო საქმიანობის ობიექტური შეფასება, კომპლექსური დაგეგმვა. ეს ნიშნავს იმას, რომ კადასტრი მრავალმიზნობრივია (ე.ი. მიზნად ისახავს მინის რესურსების კომპლექსური მართვის სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ ასპექტებს).

მინის კადასტრის ასეთი გაგებიდან გამომდინარე მისი მონაცემთა ბაზის ისეთი მახასიათებლების განსაზღვრა, როგორცაა: **მინის ბუნებრივი მდგომარეობის აღრიცხვა** (იგულისხმება ბიოკლიმატური პოტენციალი, ნიადაგის საფარი, რელიეფი, მცენარეული საფარი, მინის სახეები); **მინის სამეურნეო დანიშნულება** (ადგილმდებარეობა, კონფიგურაცია, ნაკვეთების ზომა, სახეებისა და გამოყენების სამართლებრივი ფორმა, მიზნობრივი დანიშნულება და ა.შ.); **მინის ეკოლოგიური მდგომარეობა**; **მინის ეკონომიკური შეფასება**. ძირითადად ამ მონაცემების ერთობლიობით განისაზღვრება მინის კადასტრი, რომლის საბოლოო დანიშნულება უნდა იყოს (როგორც აღინიშნა) მინის რესურსების რაციონალური გამოყენება და დაცვა, მესაკუთრეთა და მინის მოსარგებლეთა უფლებების დაცვა. კადასტრის საკანონმდებლო საფუძველია მინის კოდექსი, რომლის შესაბამისად განისაზღვრება მისი სტრუქტურა.

სშირად კამათს იწვევს საკითხი იმის შესახებ, მოიცავს თუ არა მინის კადასტრი ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებულ მიწებს, თუ მხოლოდ მის იმ ნაწილს, რომელიც სახელმწიფოს საკუთრებაშია.

მინის, როგორც ბუნებრივი რესურსის საერთო საზოგადოებრივი მნიშვნელობის გამო ეჭვს არ იწვევს ის, რომ სახელმწიფო მინის კადასტრი უნდა მოიცავდეს ქვეყნის მთელ ტერიტორიას, ხოლო მინაზე უფლებების განხორციელება სავალდებულო სახელმწიფო რეგისტრაციას. მინის კადასტრთან დაკავშირებული ოპერაციების ხარჯებს, როგორც წესი, სახელმწიფო ეწევა.

თანამედროვე საბაზრო ურთიერთობებში, მითუმეტეს გარდამავალ პერიოდში, მნიშვნელოვნად გაიზარდა მინის კადასტრის როლი. იგი არსებითად ემსახურება შემდეგი ამოცანების გადაწყვეტას: ახალი ტიპის საადგილმამულო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას, საგადასახადო და საინვესტიციო პოლიტიკის ფორმირებას, მინის რესურსების დაცვას, სახელმწიფო კონტროლის გაძლიერებას, რაციონალურ მინათომონყოფას, სამეურნეო საქმიანობის შეფასებას, მინის ბაზრის განვითარების ეკონომიკური და ორგანიზაციული საფუძვლების შექმნას, იპოთეკური სისტემის ჩამოყალიბებას და ა.შ. იმის გათვალისწინებით, რომ ინტეგრაციული პროცესების გაღრმავება მინის კადასტრის მიმართ ახალ მოთხოვნებს აყალიბებს, კადასტრის ფორმირების (გამოყენების) ძირითად პრინციპებად აღიარებული უნდა იყოს: **კადასტრის სისტემის ერთიანობა**, **მონაცემების ობიექტურობა**, **ინფორმაციის სისრულე**. კადასტრი, როგორც აღინიშნა, მოიცავს სახელმწიფო მინის ფონდის ყველა მინას, კადასტრის ყველა შემადგენელი ეფუძნება შესაბამის სახელმწიფოებრივ აქტებს. ამასთან მნიშვნელოვანია მინის კადასტრის შედგენისას გამოყენებულ იქნას კვლევის თანამედროვე მეთოდები და ტექნიკა, აეროფოტო და აეროკოსმოსური გადაღებები და ა.შ. მინის კადასტრის გამოყენება ცენტრალიზებულად (რაც უზრუნველყოფს როგორც მეთოდოლოგიურ, ასევე ორგანიზაციულ-მმართველობითი ბაზის ერთიანობას).

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სასოფლო-სამეურნეო მინის კადასტრის შედგენის პროცესი რთუ-

ლია და მოითხოვს რიგი ორგანიზაციულ-ტექნიკური მმართველობით ღონისძიებათა განხორციელებას. უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს ქვეყნის თავისებურებებისა და კადასტრის შედგენის მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით როგორ მოდელს (კონცეპტუალურად და მეთოდოლოგიურად) ვანიჭებთ უპირატესობას, როგორი მეთოდიკით ვფიქრობთ კადასტრის შედგენას. მხედველობაშია მისაღები, რომ კადასტრის შედგენისას შესასრულებელია შემდეგი სახის სამუშაოები: კვლევითი სამუშაოები, აზომვა მიწებისა, რომლებიც სხვადასხვა კულტურების ქვეშ გამოიყენება (მით უფრო საქართველოში) და საკუთრების სხვადასხვა ფორმას მიეკუთვნება, ნიადაგის და კლიმატის, მათ შორის ეკოლოგიური პირობების შეფასება, მიწის ხარისხობრივი შეფასება, მიწის ეკონომიკური დახასიათება, საკადასტრო დოკუმენტაციის შედგენა და გაფორმება, კადასტრის დამტკიცება და განხორციელება. გასათვალისწინებელია, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მიწის როლი და ფასი მუდმივად გაიზრდება. ამიტომ, სახელმწიფო უნდა ცდილობდეს მიწასთან დაკავშირებული სამართლებრივი მოთხოვნები სრულად იყოს გათვალისწინებული. ამ თვალსაზრისით უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მიწის სწორად აღრიცხვას, რეგისტრაციას და მასზე უფლებების ობიექტურად ჩამოყალიბებას.

ნიშანდობლივია, რომ მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენების აუცილებლობის შესახებ ხაზგასმით არის ნათქვამი ისეთ დოკუმენტებში, როგორიცაა: რიო-დე-ჟანეიროს სამიტზე მიღებული „XXI საუკუნის დღის წესრიგი და „მოქმედების გლობალური გეგმა“, რომლებიც გაერომ მიიღო 1992 და 1996 წლებში. სწორედ ამ დოკუმენტებში დაფიქსირდა მიწის კადასტრის მნიშვნელობა მდგრადი განვითარებისთვის, რაც თანამედროვე პირობებში მიჩნეულია ეკონომიკური ზრდისა და მის საფუძველზე მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლების უმთავრეს პირობად.

იმისათვის, რომ მიწის კადასტრის შედგენა-განხორციელების რთულ საქმეში შეცდომები არ დავეშვათ, მიზანშეწონილია გავეცნოთ საკადასტრო სისტემების ფორმირება-გამოყენების მსოფლიოში არსებულ გამოცდილებას, რომელიც საზოგადოების განვითარების ეტაპების მიხედვით ყალიბდებოდა და ბუნებრივია, მეტ-ნაკლებად ასახავს კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების თავისებურებებს.

მიწის კადასტრის შედგენისა და გამოყენების მსოფლიო გამოცდილება

მიწის კადასტრი თავისი შინაარსითა და განხორციელების ორგანიზაციით განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით. ეს გამოწვეულია მათი განვითარების თავისებურებებით. საზოგადოების განვითარების ადრინდელ ეტაპებზე მიწის მხოლოდ აღრიცხვა ხდებოდა,

შემდგომ პერიოდებში მიწის შეფასებაც. იმისათვის, რომ მიწის მფლობელებს და სახელმწიფოს განეხორციელებინათ დაბეგვრა, უნდა სცოდნოდან არა მხოლოდ რამდენი მონაჰყავდათ, არამედ რა რაოდენობისა და ხარისხის მიწაც ჰქონდათ.

უძველესი პერიოდიდან ცნობილია მიწის კადასტრი, რომელიც შეიცავდა მონაცემებს მიწისა და ნიადაგის ხარისხის შესახებ. მაგალითად, ჩვენს ნელთალრიცხვამდე მესამე ათასწლეულში ჩინეთში ნიადაგი ხარისხის მიხედვით კლასებად იყოფოდა. ძველ ეგვიპტეში მიწები იყოფოდა ორ ჯგუფად იმისდა მიხედვით, მიწა ნორმალურ შემოსავალს იძლეოდა თუ არა. ამასთან, ხდებოდა მათი კატეგორიებად დაყოფა: ხარისხის, მორწყვის, კულტურების, ფლობის წესის მიხედვით. საინტერესოა ძველი რომისა და საბერძნეთის მონაცემები. ცნობილია, რომ ძველ საბერძნეთში ერთმანეთისაგან ანსხვავდნენ მიწას და ნიადაგს. 594 წელს (ჩვენს ნელთალრიცხვამდე) საბერძნეთში ჰქონდათ ფუნქციონალური კადასტრი. ცნობილი ფილოსოფოსი ქსენოფონტე თავის ნაშრომში „ეკონომია“ მიუთითებდა რომელი კულტურები სად დაეთესათ. ტეოფრასტი (372-287) ნიადაგს განასხვავებდა წყალშემცველობის, ქიმიური შემადგენლობის, სითბოსადმი დამოკიდებულების, ფერის, სტრუქტურის მიხედვით.

ძველ რომში მიწის კადასტრი მოიცავდა ნაკვეთის პერიმეტრს და ითვალისწინებდა გადასახადს ნიადაგის ტიპის, ხარისხისა და პროდუქტიულობის მიხედვით. შუა საუკუნეებში ნიადაგის ხარისხის, მიწის აღრიცხვა-შეფასების შესახებ ინფორმაციას იძლევა ბიზანტიის სასოფლო-სამეურნეო ენციკლოპედია („გეოპონიკი“) (X საუკუნე), ასევე ევროპის ქვეყნების მიწის კადასტრები. აღნიშნული ენციკლოპედიის მიხედვით ნიადაგი იყოფოდა კატეგორიებად და მოცემული იყო რეკომენდაციები ნიადაგის დამუშავების შესახებ.

ლიტერატურაში მეცნიერულ საფუძველზე შედგენილ პირველ კადასტრად მიჩნეულია 1718 წელს მიღებული მილანის კადასტრი, რომელშიც მიწის ნაკვეთების საზღვრები ზუსტად იყო გამიჯნული.

ისტორიული წყაროებიდან ირკვევა, რომ მიწის კადასტრის გამოყენების მცდელობა რუსეთში დაფიქსირებულია IX საუკუნიდან. პირველად აღრიცხულა ეკლესიის მიწები, შემდეგ კი მიწები დაბეგვრისთვის. პირველ ხანებში დაბეგვრისას მხედველობაში იღებდნენ შრომას, რომელიც მიწის დამუშავებისთვის დაიხარჯა ან დათესილი ხორბლის ან გათიბული თივის რაოდენობას. რუსეთში დაბეგვრის ძირითად ერთეულად მიღებული იყო კავი („coxa“). XIX საუკუნეში რუსეთში დაბეგვრის საფუძველად გამოიყენებოდა 12 წლის მანძილზე მარცვლოვანი კულტურების მოსავლიანობის მიხედვით მიღებული საერთო შემოსავალი. იმის გამო, რომ რუსეთში (ბუნებრივია მის იმპერიაში მთლიანად) აგრარული ურთიერთობები შეფერხებებით ვითარდებოდა, მიწის კადასტრის სრულყოფა არ ხდებოდა. 1861 წლის რეფორმაც წარმატებული არ იყო. არც სტოლი-

პინის რეფორმა, ბოლომდე არ განხორციელებულა.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა პერიოდში საკადასტრო საქმიანობა უშუალოდ იყო დაკავშირებული აგრარულ გარდაქმნებთან, რომლის ძირითადი საფუძვლები ჩამოყალიბებული იყო მიწის შესახებ დეკრეტით. მიწა გამოცხადდა სახელმწიფო საკუთრებად და ბუნებრივია, მასზე კერძო საკუთრება გაუქმდა. მიწის შესახებ დეკრეტით მიწასთან დაკავშირებული საქმიანობის გადანაცვლება დავალებული ჰქონდათ ადგილობრივ საბჭოებს (მათთან შექმნილი იყო მიწის განყოფილებები). ყოველ ცალკე მიწის ფართობზე შედგენილი იყო მიწათსარგებლობის საქმე. მიწის რეგისტრაცია ევალებოდა მიწათმოქმედების სამინისტროს. აღსანიშნავია, რომ 1939 წლიდან საბჭოთა კავშირში დაწესდა მიწის ერთიანი სააღრიცხვო დოკუმენტი – კოლმეურნეობებისთვის მიწის ზონარგაყრილი წიგნი, ხოლო რაიონული საბჭოების აღმასკომებისთვის – რეგისტრაციის სახელმწიფო მიწის წიგნი. ყოველწლიურად დგებოდა მიწის ბალანსი, რომელიც სრულად ასახავდა ერთი წლის მანძილზე მიწათსარგებლობაში არსებულ ცვლილებებს. სასოფლო-სამეურნეო სანარმოებში დგებოდა ნიადაგობრივი რუკები. აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა კავშირისა და მოკავშირე რესპუბლიკების მიწის კანონმდებლობის საფუძვლებში, რომელიც დაამტკიცა საბჭოთა კავშირის უმაღლესმა საბჭომ 1968 წლის დეკემბერში, ერთ-ერთი თავი მიუძღვნა „სახელმწიფო მიწის კადასტრს“. კადასტრი მოიცავდა მიწათსარგებლობას, აღრიცხვას, ნიადაგის ბონიტირებას და მიწის ეკონომიკურ შეფასებას.

აღნიშნული კანონის შესაბამისად, ყველა მოკავშირე რესპუბლიკაში ძალაში შევიდა მიწის ახალი კოდექსი!¹

თითოეულ ქვეყანას აქვს უძრავი ქონების (მათ შორის მიწის) მართვის საკუთარი სისტემა. ამჟამად მსოფლიოში პირობითად გამოიყოფა ქვეყნების 4 ჯგუფი, რომლებიც გამოირჩევიან მიწის საკადასტრო სისტემებით. ესენია: **ნაპოლეონის ადმინისტრაციული სისტემის ქვეყნები** (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია, საბერძნეთი), **გერმანული სისტემის ქვეყნები** (გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია), **სკანდინავიის ქვეყნები** (შვეცია და სხვები), **ინგლისურენოვანი ქვეყნები** (ინგლისი, აშშ, კანადა). ცნობილია ასევე რიგი თავისებურებებით გამორჩეული სხვა საკადასტრო სისტემები (ყოფილი სოციალისტური და ისლამური ქვეყნები).

მოკლედ განვიხილოთ აღნიშნული ჯგუფების ქვეყნებში საკადასტრო სისტემების ფორმირებისა და გამოყენების კონცეპტუალურ-მეთოდოლოგიური მიდგომები. I ჯგუფის ქვეყნებში საკადასტრო სისტემა შედის ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროებში. საკადასტრო ინფორმაცია საფუძვლად უდევს დაბეგვრას. მიწის რესურსებისა და სხვა მონაცემები თავს იყრის ინფორმაციულ სისტემაში, რომელიც ჩა-

მოყალიბებულია სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან. ეროვნული რეესტრი, რომელსაც სახელმწიფო მართავს, ცენტრალიზებულია. კადასტრის მთავარ ფუნქციად განსაზღვრულია საკუთრების დაბეგვრა (ფისკალური კადასტრი). ანალოგიურ პრინციპებზეა დამყარებული საკადასტრო სისტემა ბელგიაში. აქ მიწის ეკონომიკურ შეფასებას ახდენს ნიადაგების გამოკვლევების ცენტრი. იტალიაში საკადასტრო საქმიანობას ახორციელებს ფინანსთა სამინისტრო. მთავარ დოკუმენტად მიჩნეულია რუკა. ასევე საკადასტრო რუკები დგება ესპანეთში. მიწის შეფასებისას იყენებენ მიწაზე მიღებულ საშუალო შემოსავალს. ფუნქციონირებს საკადასტრო ცენტრი.

II ჯგუფის ქვეყნებში საკადასტრო სისტემა განსხვავებულ პრინციპებზეა ჩამოყალიბებული. მაგალითად, გერმანიაში დეტალურადაა განსაზღვრული მიწათმფლობელობის საზღვრები. ქვეყანაში ერთიანი (ცენტრალიზებული) საკადასტრო სისტემა არ არსებობს. შესაბამისი სამუშაოები ტარდება ტერიტორიების (მიწების) მიხედვით. საკადასტრო სისტემაში გამოიყოფა 3 ძირითადი ელემენტი: **მიწის წიგნის მართვა** (საკუთრების რეესტრი, რომელიც შედგება საკადასტრო რუკებისგან, საკუთრების შესახებ დოკუმენტებისაგან), **ტოპოგრაფიული გადაღებების მართვა და ნოტარიუსი**. ეს სამი დამოუკიდებელი ელემენტი ურთიერთდაკავშირებულია და ერთობლივად გამოიყენება. აღსანიშნავია, რომ საკადრო სისტემაში გარკვეულწილად უპირატესობას ანიჭებენ საკუთრების უფლებას. მიწების რეგისტრაცია მიეკუთვნება სახელმწიფოს პრეროგატივას. აღნიშნავენ გერმანული კადასტრის მრავალ ფუნქციონურობას (დაბეგვრა, რეგისტრაცია, მიწის შეფასება). ქვეყნის ტერიტორიაზე (მიწების მიხედვით) შექმნილია საკადასტრო სამმართველოები. მიწების შეფასება ხდება დეტალური გამოკვლევების შედეგად. შეფასების მონაცემებს იყენებენ დაბეგვრის, სესხების, სუბსიდიების, წარმოების დაგეგმვის, სამედიცინო და სხვა სამუშაოების განსაზღვრისთვის. ავსტრიაში საკადასტრო სისტემის ძირითად დოკუმენტებად აღიარებულია **მთავარი წიგნი, დოკუმენტების წიგნი, საკადასტრო გეგმის ახალი მიწების ნაკვეთების რეესტრი, მონაცემები მესაკუთრეების შესახებ** და სხვ. ჰოლანდიაში გამოყენებულია **მთავარი წიგნი, ნაკვეთების რეგისტრაციის წიგნი, მონაცემები მესაკუთრეთა შესახებ**.

III ჯგუფის ქვეყნებისთვის დამახასიათებელია საკუთრების რეესტრის ცენტრალიზაცია. ამ ქვეყნებში დგება უძრავი ქონების ზუსტი მსხვილმასშტაბიანი რუკები, შექმნილია უძრავი ქონების ერთიანი ბანკი და სხვ. შექმნილია მიწათსარგებლობის დაგეგმვისა და ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების სისტემა. მაგალითად, შვედეთში კადასტრი განიხილება, როგორც მიწის ყველა რესურსის რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენების სისტემა. მიწის კადასტრი შედგება მიწისა და უძრავი ქონების რეესტრებისგან.

1 დიდი საბჭოთა ენციკლოპედია, მ. 1972, გვ. 1374.



მინის სამსახური ფუნქციონირებს გარემოს დაცვის სამინისტროში და აქვს სამდონიანი სტრუქტურა (ცენტრალური, რეგიონული და ტერიტორიული სამმართველოები).

IV ჯგუფის ქვეყნებში საკადასტრო სისტემა რიგი თავისებურებებით გამოირჩევა. მაგალითად, ინგლისში სისტემის ბაზაა ქვეყნის გეოდეზიური სამსახური და მინის სამეფო რეესტრი, რომელიც შედის იუსტიციის სამინისტროში, ნიშანდობლივია, რომ რეესტრის რეგიონული სტრუქტურები არ ექვემდებარებიან ადგილობრივ ადმინისტრაციებს. საგულისხმოა ისიც, რომ მინების შესწავლა ხდება ორ ეტაპად: **ფიზიკურ** და **ეკონომიკურ შეფასებად**. აშშ-ში მინის საკუთრების რეგისტრაცია დეცენტრალიზებულია და ძირითადად ხორციელდება შტატების მიერ. მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული მინის კადასტრის ფუნქციები: დაბეგვრის ინფორმაციული ბაზის, მინისმფლობელთა უფლების ინფორმაციული ბაზისა და მინის სარგებლობის მონიტორინგის ფუნქციები.

აშშ-ში მინის ეკონომიკური შეფასების ერთიანი მეთოდიკა არ არსებობს. უფრო გავრცელებულია მინის შეფასებისას სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის რეალიზაციით მიღებული წმინდა შემოსავლის მაჩვენებლის გამოყენება. აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე პირობებში აშშ მინის შეფასების 4 სისტემა გამოიყენება. მიზანშეწონილია მოკლედ განვიხილოთ თითოეული მათგანი. | **სისტემის მიხედვით მინები იყოფა ორ კატეგორიად: „საუკეთესო სასოფლო-სამეურნეო მინები“ და „უნიკალური სასოფლო-სამეურნეო მინები“.** ამასთან, გამოყოფენ ორ დამატებით კატეგორიას, „შტატების მასშტაბით მნიშვნელოვანი სასოფლო-სამეურნეო მინები“ და „ადგილობრივი მნიშვნელობის სასოფლო-სამეურნეო მინები“.

II სისტემა მოიცავს მინების 3 კატეგორიას: **კლასები, ქვეკლასები, ერთეულები**. კლასებში (8 კლასი) ერთიანდება ერთნაირი სანარმოო შესაძლებლობების მინები (კლასები 1-4 სახნავი, 5-6 – საძოვარი, 8 – უვარგისი მინები).

ქვეკლასები გვიჩვენებენ შეზღუდული ფაქტორების ბუნებას (ეროზია, ჭარბტენიანობა, დატბორვა და ა.შ.). ერთეულებში ერთიანდებიან თანაბარფასოვანი ნიადაგების ჯგუფები, რომლებსაც აქვთ ერთნაირი პროდუქტიულობა. ეს მონაცემები გამოიყენება ფერმერებში შიდასამეურნეო მინათმონყობისა და მინის აღრიცხვისთვის. აშშ სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან მუშაობს ნიადაგის დაცვის სამსახური. მას აქვს სტრუქტურები შტატებსა და რაიონებში. მინის, ვთქვათ სახნავი შეფასება ხდება 10 წლის მანძილზე მოსავლიანობის მიხედვით. უფრო პროდუქტიული მინების გამოვლინებისთვის მათი კლასიფიკაცია (სულ 7 კლასი), რომელშიც ბუნებრივ პირობებთან ერთად ითვალისწინებენ ეკონომიკურ მაჩვენებლებს (მეურნეობის ზომა, მინათსარგებლობის სტრუქტურა, ინტენსიფიკაციის დონე, ადგილმდებარეობა, შემოსავლები ფართობის ერთეულზე, შრომის დანახარჯები და სხვ.).

კანადაში მინის კადასტრს არეგულირებს მინების ინვენტარიზაციის სამსახური. იგი ქვეყნისთვის ერთიანი პროგრამის ფარგლებში იკვლევს მინას და შესაბამის ფედერალურ და პროვინციების ორგანოებს, უზრუნველყოფს ზუსტი და სრული მონაცემებით.

ინტერესმოკლებული არ იქნება გავცნოთ აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების გამოცდილებასაც. აღნიშნულ ქვეყნებში ეკონომიკურ გარდაქმნებთან დაკავშირებით დღის წესრიგში დადგა სოფლის მეურნეობაში კადასტრის როლის გაძლიერების ამოცანა.



პოლონეთში მინის რეგისტრაციას ენევიან იურიდიული სამსახურები. აღრიცხვის ერთეულად მიღებულია დასახლებული პუნქტი და მისი რაიონი. თითოეულ ერთეულზე დგება მსხვილმასშტაბიანი საკადასტრო რუკა, არსებობს მინის რეესტრი, მინის მესაკუთრეთა რეესტრი და სხვ. აღრიცხვას აწარმოებენ გეოდეზიის და კარტოგრაფიის მთავარი სამმართველო და მათი ტერიტორიული ორგანოები. გამოიყენება ნიადაგის კლასიფიკაცია. ქვეყნის ტერიტორიაზე გამოყოფილია **13 სახის** სახნავი ნიადაგი და 3 სახის საძოვარი და სათიბი. სახნავი მიწები დაყოფილია 8 კლასად (საუკეთესო ნიადაგები, ძალიან კარგი, კარგი, საშუალოდ კარგი, საშუალო და ა.შ.). მინის ხარისხობრივი შეფასებისთვის გამოიყენება სინთეზური მაჩვენებელი. 4 ძირითადი მარცვლოვანი კულტურის მოსავლის მიხედვით განისაზღვრება ბუნებრივი ფაქტორების გავლენა (ნიადაგი, კლიმატი, ტენიანობა, რელიეფი). შეფასების მაჩვენებლის მიხედვით დგინდება შემოსავლის სიდიდე და მიწაზე გადასახადი. უცხოელებს შეუძლიათ იყიდონ 1 ჰა-მდე სასოფლო-სამეურნეო მიწა. ჩეხეთში **90-იანი წლებიდან** ჩამოყალიბდა მინის საკადასტრო სისტემა. შექმნილია გადაღების, კარტოგრაფიისა და კადასტრის ჩეხეთის ბიურო, რომელიც კოორდინაციას უწევს ტერიტორიულ საკადასტრო ინსპექციების, საკადასტრო ბიუროების მუშაობას. ფუნქციონირებს საკადასტრო გადაღების ინსტიტუტი და გეოდეზიის, ტოპოგრაფიისა და კარტოგრაფიის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი.

უნგრეთში მინის სამსახური მოიცავს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან არსებულ მინისა და კარტოგრაფიის მთავარ სამმართველოსა და ადგილობრივ ორგანიზაციებს, მთავარი სამმართველოს სისტემაშია გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის ინსტიტუტი. მინის სამსახური აწარმოებს უძრავი ქონების

აღრიცხვასა და მინის შეფასებას, მინის გამოყენებისა და დაცვის მართვას, ნყვეტს გეოდეზიურ და კარტოგრაფიულ ამოცანებს. აღსანიშნავია, რომ უნგრეთში უძრავი ქონების აღრიცხვის ძირითად დოკუმენტებად აღიარებულია საკუთრების უფლების რეგისტრაციის ფურცელი; მინის წიგნი, საკადასტრო რუკა (გეგმა), ჟურნალ-არქივი.

ბულგარეთში „კადასტრის შესახებ“ კანონის საფუძველზე მინის კადასტრი მოიცავს სამ შემადგენელს: ცენტრალურს, ტერიტორიულს და უწყებრივს. ცენტრალურ კადასტრს განაგებს არქიტექტურისა და კეთილმოწყობის კომიტეტი. ტერიტორიულს განაგებენ სამხარეო რაიონული საბჭოები, ხოლო უწყებრივი კადასტრი არის შესაბამისი უწყებების გამგებლობაში (აგროსამრეწველო კავშირი, ტყის სამინისტრო, გარემოს შესწავლის კომიტეტი). ყველა მათგანი საკადასტრო ღონისძიებებს ახორციელებენ არქიტექტურისა და კეთილმოწყობის კომიტეტის მეთოდური ხელმძღვანელობით!

როგორც ცნობილია, ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში წინააღმდეგობრივად წარიმართა ეკონომიკური გარდაქმნები, შესაბამისად შეიცვალა მინის რესურსების მართვის სისტემაც. ბალტიისპირეთის ქვეყნებში დასრულდა მინის რესურსების მართვის საბჭოთა კანონების შეცვლის პროცესი. **ესტონეთსა და ლატვიაში** უძრავი ქონების რეგისტრაცია ხდება ეროვნული მინათმონყობის სამსახურების მიერ. **ლიტვაში** შექმნილია სახელმწიფო რეგისტრების გაერთიანებული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა უძრავი საკუთრების აღწერას.

რუსეთში მინის პრობლემებზე მუშაობს მინის რესურსებისა და მინათმონყობის კომიტეტი, რომელსაც ექვემდებარებიან ფედერაციის სუბიექტებისა და რაიონული (საქალაქო) ორგანოების მინის რესურსების

აპარული სექტორი

შესაბამისი კომიტეტები. შექმნილია ფედერალური საკადასტრო ცენტრი „მინა“ და რეგიონული სერვის-ცენტრები. ერთიან ორგანიზაციულ სისტემაში ფუნქციონირებენ საკადასტრო გადაღების სამსახური, მონიტორინგის ინსტიტუტი, სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, ასევე შესაბამისი ხელსაწყოების წარმოების ცენტრი.

მინაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციას აწარმოებს იუსტიციის სამინისტრო. რაიონებსა და ქალაქებში გამოყენებულია სახელმწიფო მინის წიგნი.

ყაზახეთში 1995 წელს მიღებულ იქნა პრეზიდენტის ბრძანებულება „მინის შესახებ“, რომლის მიხედვით მინას მიენიჭა უძრავი ქონების და სამართლებრივი რეგულირების საგნის სტატუსი. 2001 წელს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „მინის შესახებ“. მინის რეგისტრაციას აწარმოებენ იურიდიული ორგანოები. **აზერბაიჯანში** მინასთან დაკავშირებულ საკითხებს წყვეტს მინის სახელმწიფო კომიტეტი.

სომხეთში 1997 წელს შეიქმნა ერთიანი სახელმწიფო საკადასტრო სისტემა. ფუნქციონირებს ინფორმაციული ცენტრი, რომელიც ემსახურება მინათმოსარგებლებს. მთავრობასთან შექმნილია უძრავი ქონების საკადასტრო განყოფილება, რომელსაც 50 სტრუქტურული განყოფილება აქვს ადგილებზე. საკადასტრო კარტოგრაფირება წარმოებს მასშტაბით 1:500 დასახლებული რაიონებისა და 1:2000 იმ რაიონებისთვის, სადაც დასახლებები არ არის.

2011 წელს **უკრაინაში** მიღებულ იქნა „მინის კადასტრი“, რომელიც განმარტებულია შემდეგნაირად: „სახელმწიფო მინის კადასტრი – ეს არის მინის (რომელიც ქვეყნის ტერიტორიაზეა განლაგებული), მისი მიზნობრივი დანიშნულების, გამოყენებაში მისი შეზღუდვების, ასევე მინის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი დახასიათების და მათი შეფასების, მესაკუთრეებსა და მოსარგებლებებს შორის განაწილების შესახებ ინფორმაციების ერთიანი სახელმწიფო გეოინფორმაციული სისტემა.¹ სახელმწიფო კადასტრში შეტანილია მინის შესახებ შემდეგი ცნობები: ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის დასახელება, მისი საზღვრების აღწერა, მინის ფართობი, ინფორმაცია იმ აქტებზე, რომელთა საფუძველზე დადგენილია, ან შეცვლილია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის საზღვრები. აგრეთვე კადასტრში შეტანილია ტერიტორიული ერთეულის საზღვრებში მინის კატეგორიის შესახებ ცნობები, საზღვრების აღწერა, ფართობი, ინფორმაცია იმ დოკუმენტებზე, რომელთა მიხედვით დადგენილია კატეგორია, ცნობები ადმინისტრაციული ერთეულის სავარგულების, ფართობის შესახებ. ინფორმაცია დოკუმენტებზე, რომლის მიხედვით განისაზღვრა სავარგულები, ასევე ინფორმაცია სავარგულების ხარისხობრივ მაჩვენებლებზე. გარდა ამისა, კადასტრში შედის ცნობები ტერიტორიის საზღვრებში მინის ეკონომიკური და ნორმატიული ღირებულებითი შეფა-

სების, ნიადაგის ბონიტირების შესახებ.

გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან, ისე როგორც საბჭოთა კავშირის ყოფილ რესპუბლიკებში, საქართველოში თვისებრივად შეიცვალა მინათმოსარგებლობის წესები. 1992 წლიდან ფუნქციონირებდა მინის მართვის დეპარტამენტი, რომელიც ახორციელებდა მინის საკითხებზე სახელმწიფო მმართველობას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და სახელმწიფოებრივ ზემოქმედებას. 2004 წელს იგი გაუქმდა. მისი ფუნქციები სხვადასხვა სამინისტროებსა და უწყებებზე გადანაწილდა. შედეგი ისაა, რომ 2005 წლიდან საქართველოში მინის ბალანსი არ დგება. დღეს ქვეყანაში არ არის სრული ინფორმაცია მინის ფონდის შესახებ, როგორ არის განაწილებული სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები საკუთრების ფორმების მიხედვით, რამდენი ჰა მინის ფართობს ფლობენ უცხოელი მოქალაქეები და სხვ. მინების აღრიცხვის ორგანიზაცია ფაქტობრივად მოშლილია. ბუნებრივია, ასეთ პირობებში მინის ეფექტიანად გამოყენების ღონისძიებების შემუშავებასა და განხორციელებაზე მუშაობა არც მიმდინარეობს.

მინის რესურსები ეროვნული სიმდიდრეა. განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს თითოეული ჰექტრის რაციონალურ გამოყენებას. უნდა ვიცოდეთ მინის პოტენციური შესაძლებლობა. ამისთვის კი აუცილებელია მინის კადასტრი, რომელიც მინის რაოდენობრივ მახასიათებლებთან ერთად უნდა მოიცავდეს ხარისხობრივ მაჩვენებლებსაც, მინის, როგორც ბუნებრივი რესურსის ეკონომიკურ შეფასებასაც. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მინის ბაზრის ფორმირებაში, რომლის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე ბევრადაა დამოკიდებული ეროვნული ეკონომიკის განვითარება.

მინის ეკონომიკური შეფასების მიზანი არის მისი გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლება. ამჟამად, როცა საქართველოში მინაზე კერძო საკუთრება წარმოების განმსაზღვრელ ფაქტორად იქცა, მინის ფასის სწორად განსაზღვრა წარმოადგენს ეფექტიანი დაბეგვრის, საიჯარო ურთიერთობების განვითარების, ასევე მინათმოსარგებლობაში ობიექტური გადანაწილებების მიღების საფუძველს, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო სექტორში.

ამრიგად, მინის ეკონომიკური შეფასება (ფასის განსაზღვრა) მინის კადასტრის მნიშვნელოვანი ელემენტია და მინის ბაზრის ფუნქციონირების უმთავრესი პირობა.

მინის კადასტრის შედგენისას გასათვალისწინებელია როგორც ძველი, ასევე, ახლად ჩამოყალიბებული ხელისშემშლელი მიზეზების არსებობა. განსაკუთრებით ეს ეხება პრივატიზაციისას დაშვებულ შეცდომებს, კერძოდ, მინის ნაკვეთების დაქუცმაცებას. 2004 წელს სასოფლო-სამეურნეო მინის აღწერის მასალების მიხედვით, მინის მესაკუთრეთა 74,5% ფლობდა მხოლოდ



1 ჰექტრამდე მიწის ფართობს. 23,5% მფლობელობაში იყო 1-5 ჰექტრამდე მიწის ფართობი. ამასთან, მესაკუთრეთა 48%-ის ფართობი 2-3 ნაკვეთისგან შედგებოდა. როგორც ჩანს მიწის კონსოლიდაციის პრობლემა აქტუალურია. მის გადასაწყვეტად უნდა განისაზღვროს ღონისძიებათა სისტემა. **ამჟამად, დიდ იმედებს ამყარებენ კოოპერაციის განვითარებაზე. შესაბამისი კანონი მიღებულია. გასათვალისწინებელია ის, რომ კოოპერაციის განვითარების პირობების მომზადება დიდ დროსა და შესაბამის მატერიალურ საფუძველს მოითხოვს. ანგარიშგასანვია ფსიქოლოგიური ფაქტორიც. კოოპერაცია აპრობირებული ფორმაა, მაგრამ მასთან ერთად უნდა ვეძებოთ ალტერნატიული გზებიც. ჩვენი აზრით, შეიძლება უფრო ეფექტური იყოს მსოფლიოს ცალკეულ ქვეყნებში გამოყენებული ფორმა – სახელმწიფოს მიერ მიწების შესყიდვა და შემდეგ საიჯარო ურთიერთობების საფუძველზე მათი გაცემა. ქვეყანაში გადასაწყვეტია უცხოელებზე მიწის მიყიდვის საკითხი. ჩვენი აზრით უფრო სწორი იქნება (უკანასკნელ წლებში საქართველოში მიწების უცხოელებზე მიყიდვის ნეგატიური გამოცდილების გათვალისწინებით) უცხოელ მოქალაქეებს გადაეცეთ ყველა კატეგორიის მიწა მხოლოდ იჯარით. შეიძლება განვიხილოთ ასეთი ვარიანტიც. სახელმწიფო ნებაყოფლობით საფუძველზე შეიძენს მიწას, შემდეგ კი საკუთარ მოქალაქეებზე გაყიდის, ან იჯარით, ხოლო უცხოელებზე მხოლოდ იჯარით გაცემს მიწას. მიწათსარგებლობაში საიჯარო ურთიერთობები ეფექტური ფორმაა. მაგალითად, საფრანგეთში სასოფლო-სამეურნეო მიწების 65%, ბელგიაში 63%, ისრაელში 90% და ა.შ. გამოიყენება საიჯარო ურთიერთობების საფუძველზე. მიწის კონსოლიდაციის პროცესი სახელმწიფოებრივ რეგულირებას საჭიროებს.**

შეიძლება შეიქმნას სახელმწიფო სტრუქტურა, ვთქვათ მიწის ფონდი, რომელსაც ექნება სათანადო ფინანსურ-საკრედიტო რესურსები, აწარმოოს მიწების შესყიდვა და შემდგომში ეკონომიკური მიზანშეწონილობის შესაბამისად მისი გასხვისება და იჯარით გაცემა.

თანამედროვე პირობებში მიწის რესურსების რაციონალურად გამოყენების ამოცანა სასურსათო უსაფრთხოების დაცვის აუცილებლობითაა განპირობებული.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებები ადასტურებენ, რომ ქვეყანაში უნდა შეიქმნას სპეციალიზებული სახელმწიფო სტრუქტურა, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს მიწათსარგებლობასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტას. ასეთ სტრუქტურად შეიძლება მივიჩნიოთ მიწის მართვის სამსახური (სააგენტო დეპარტამენტი, კომისია და სხვ.), რომელიც უშუალოდ, დაექვემდებარება პარლამენტს, ან მიწისმართვა კაბინეტს. მას რეგიონებში უნდა ჰქონდეს შესაბამისი სამსახურები, ე.ი. ქვეყანაში უნდა შეიქმნას მიწის რესურსების გამოყენების ერთიანი ორგანიზაციულ-მმართველობითი სისტემა, რომელიც მისთვის მინიჭებული უფლება-მოვალეობების შესაბამისად ადექვატურად უპასუხებს ქვეყანაში მიწის რეფორმების განხორციელებით ჩამოყალიბებულ ახალ გამოწვევებს.

ქვეყნის აგრარულ სექტორში შექმნილი კრიზისული მდგომარეობიდან გამოსვლის დაჩქარება მრავალფაქტორზე დამოკიდებულია. ამიტომ საჭიროებს პროგრამულ მართვას. მიზანშეწონილად ვთვლით შედგეს 2020 წლამდე პერიოდისთვის ეროვნული ეკონომიკის (მათ შორის აგრარული სექტორის) განვითარების კომპლექსური პროგრამა, რომლის განხორციელებით მიიღწევა ეკონომიკის სტაბილურობა და მომზადდება მდგრად განვითარებაზე გადასვლის მყარი საფუძველი.

კოოპერაციის პროცესი სახელმწიფო უნდა წარმართოს და არა ენჯეოებმა!

აგრარული სფეროს სახელმწიფო დახმარების დარეგულირების ქმედითუნარიანობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული რიგ კონკრეტულ საკითხებზე, რომელთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია სასოფლო-სამეურნეო სისტემის სწორი ორგანიზაციული მოდელის დადგენა, ანუ იმ ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ დახმარების უკუგების მაღალ ხარისხს.



ასეთი მიდგომა მნიშვნელოვნად აფართოებს სუბსიდიებისა თუ კრედიტების პოტენციურ მიძღვრებას. უზრუნველყოფს ერთის მხრივ — ფინანსური და ორგანიზაციული რესურსების მიზნობრივ წარმართვას და მეორეს მხრივ — აუცილებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღებას. ეს საკითხი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს დღეს, როცა საქართველოს მთავრობამ დაიწყო ქართული სოფლის დახმარების უპრეცედენტოდ მასშტაბური ღონისძიებების განხორციელება. თუმცა ყოველთვის არსებობს ალბათობა იმისა, რომ არასწორი კონცეპტუალური მიდგომების შემთხვევაში განეული ფინანსური და ორგანიზაციული დახმარების შედეგები შესაძლოა იყოს დაბალი უკუგების, ან სულაც უკუშედეგის მომტანი (როგორც ხდებოდა განვლილი ორი ათეული წლის განმავლობაში).

სწორი კონცეპტუალური პოზიციის ჩამოყალიბება უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს, რომ ცალსახად და კატეგორიულად იქნეს განსაზღვრული — რომელი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა უფრო ახლოს აგრარულ სექტორში სახელმწიფოს გასატარებელ სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკასთან და შესაბამისად, რომელ მათგანს შეიძლება მიენიჭოს პრიორიტეტი სახელმწიფო ხელშეწყობის თვალსაზრისით.

ბოლო ორი ათეული წლის განმავლობაში აგრარული სექტორის

ფუნქციონირების ეკონომიკური ანალიზი ნათლად წარმოაჩენს ქართული სოფლისა და მისი მოსახლეობის ყველა ზემნიშვნელოვან პრობლემას, რომელსაც რატომღაც ყველაზე ნაკლები ყურადღება ეთმობა როგორც სამთავრობო, ისე სამეცნიერო წრეების მხრიდან. მხედველობაში გვაქვს ის ფაქტი, რომ გადამმუშავებული სანარმოები, რომლებიც ძირითადად წარმოდგენილი იყვნენ მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის — შპს-ს სახით, სარგებლობდნენ რა მონოპოლური მდგომარეობით, მოგების გაზრდის მიზნით ახდენდნენ ფერმერებისგან პროდუქციის შესყიდვას რაც შეიძლება დაბალი ფასით (რაც ხშირ შემთხვევაში ვერ ანაზღაურებდა პროდუქციის წარმოებაზე განეულ დანახარჯებსაც კი). ისინი პრაქტიკულად გადაიქცნენ გადაულახავ, ბარიერად გლეხობასა და თავისუფალ ბაზარს შორის. გლეხები იმის გამო, რომ მათი პროდუქციის ჩაბარება მხოლოდ შესაბამის გადამმუშავებელ სანარმოში იყო შესაძლებელი, იძულებული იყვნენ დათანხმებოდნენ პროდუქციის შესყიდვის დისკრიმინაციულ ფასებს, რაც ავტომატურად იწვევდა მათი მოტივაციის დაკარგვასა და გაუცხოებას მარჩენალი მიწის მიმართ. ინტერესთა აღნიშნული კონფლიქტი, რომელიც გამოწვეული იყო სასოფლო-სამეურნეო სისტემის

არასწორი, გაუაზრებელი ორგანიზაციული მოწყობით, მნიშვნელოვნადაა გახდა საფუძველი ერთის მხრივ — სოფლებიდან მოსახლეობის გაძლიერებული მიგრაციისა და მეორეს მხრივ — აგრარული წარმოების პარალიზებისა. კერძოდ, განახევრდა ვენახისა და ხეხილის ფართობები, ჩაის პლანტაციებით გაშენებული ათასობით ჰექტარი ტყედ არის ქცეული, უმძიმეს დღეშია საკონსერვო მრეწველობა, კატასტროფულად შემცირდა ცხვრისა და მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის სულადობა და სხვ.

აღნიშნულის ძირითადი მიზეზი შპს-ებისა და მოგებაზე ორიენტირებული სხვა ორგანიზაციული ფორმების სავსებით გასაგები იმანენტური ინტერესები იყო. აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ სანარმოო ურთიერთობათა ასეთი ფორმის განვითარება და გლეხობიდან პროდუქციის შემსყიდველი, მხოლოდ საკუთარ მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციების ხელშეწყობა იქნება მხოლოდ უკუშედეგის მომტანი. კერძოდ, სოფლის მოსახლეობას (განსაკუთრებით მიწის წვრილ მესაკუთრეებს, რომლებიც სოფლის მოსახლეობის დიდ უმრავლესობას შეადგენენ) საბოლოოდ დაუკარგავს სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების მოტივაციას და რაც მთავარია, სოფლად ცხოვრებისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივას.

აგროპროდუქციის მწარმოებელთა და გადამამუშავებელი მრეწველობის საწარმოთა ეკონომიკური დამოკიდებულების ძველებური ფორმის შენარჩუნება შესაძლოა ახლო მომავალში აგროწარმოების განვითარების სერიოზული მუხრუჭი გახდეს. შემთხვევითი არაა, რომ ლიბერალური ეკონომიკის მქონე დასავლეთის ქვეყნებმა სახელმწიფო ხელშეწყობისა და დაფინანსების პრიორიტეტულ მიმართულებად კოოპერაციულ საწყისებზე ფუნქციონირებადი ორგანიზაციების ხელშეწყობა მიიჩნიეს, რადგან, მხოლოდ კოოპერირების საშუალებითაა შესაძლებელი ორი საწყისის გაერთიანება: **საკუთრების, რომელიც აძლევს მის მფლობელს არჩევანის თავისუფლებას და მასშტაბური წარმოების, რომელიც განაპირობებს ერთის მხრივ — ტექნიკურ და ეკონომიკურ უპირატესობას და მეორეს მხრივ — ავტორიტეტსა და წონას სასაქონლო და საფინანსო ბაზრებზე.**

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით ვთვლით, რომ სახელმწიფო დახმარების ბენეფიციარად სასოფლო-სამეურნეო სუბიექტის განსაზღვრისას, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებს პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს, რადგან, სწორედ მათ შეუძლიათ განახორციელონ აგრარული სექტორის განვითარებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი რამ — **აღძრან სამწარმოო აქტივობა მოსახლეობაში და სასოფლო-სამეურნეო წარმოების იმ სფეროებში, რომლებიც უაღრესად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსთვის და სადაც ამგვარი აქტივობის ინტენსიური განვითარება ბუნებრივად არ არის მოსალოდნელი.** კოოპერატივების მუშაობის სტილი მოქნილია და დღევანდელი მოთხოვნების ადექვატური. სახელმწიფომ აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს ეს ძალა, როგორც ძლიერი და სანდო პარტნიორი სოფლად რთული ეკონომიკურ-ორგანიზაციული პრობლემების მოგვარებისას. მთავრობამ უნდა გააცნობიეროს, რომ არსებულ სიტუაციაში მხოლოდ კოოპერაციული, ანუ სოციალური სოლიდარობისა და სამართლიანობის სისტემის ხელშეწყობით, არის შესაძლებელი ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევისა და

ჯანსაღი საშუალო ფენის ჩამოყალიბების უაღრესად რთული პროცესის განხორციელება.

ჩვენი აზრით, საბოლოო ანგარიშით, სოფლის მეურნეობისა და გადამამუშავებელი მრეწველობის დაბალანსირებული განვითარების ყველაზე ეფექტურ მექანიზმს მათი ინტეგრაცია წარმოადგენს. ინტეგრირების ოპტიმალური ფორმებისა და მათზე დამყარებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ეფექტური მოდელების ძიება მრავალფუნქციური სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის აუცილებლობამდე მიგვიყვანს. მათი საშუალებით სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებლებს მიეცემა პირველადი პროდუქციის წარმოების, გადამამუშავებისა და რეალიზაციის ერთიანი ციკლის შექმნის შესაძლებლობა, სადაც პროდუქციის ღირებულება ყოველ სამეურნეო საფეხურზე იზრდება და ისინი დაინტერესებული იქნებიან საბოლოო პროდუქციის რეალიზაციიდან მნიშვნელოვნად გაზრდილი შემოსავლებით.

ეს უაღრესად მნიშვნელოვანი პოზიცია არაერთხელ იყო გაჟღერებული როგორც საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, ასევე სოფლის მეურნეობის მინისტრის საჯარო გამოსვლებში, როგორც აგრარულ სექტორში ახალი ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტი. ამაზე მეტყველებს თუნდაც ის ღონისძიებები, რომლებიც ტარდება სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის კანონმდებლობის შემუშავების კუთხით. მიუხედავად ამისა, უკვე შეიძლება დასკვნის გამოტანა იმის შესახებ, რომ ეს ღონისძიებები აშკარად არ არის საკმარისი სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციისა და შესაბამისად, აგრარული სექტორის ინტენსიური განვითარებისათვის შემდეგი არგუმენტების გამო:

• **უკვე მიმდინარე შეღავათიანი აგროკრედიტის იმ ნაწილის მიმართ, რომელიც ითვალისწინებს 100 ათასიდან 1 მლნ ლარამდე 3%-იანი კრედიტების გაცემას, რომელიც უშუალოდ გადამამუშავებელი საწარმოების განვითარებას ეხება, გადახდისუნარიანი მოთხოვნის აქტივობა უაღრესად დაბალია. (ა.წ. 15 აპრილის მონაცემებით ამკატეგორ-**

რიის კრედიტით დაფინანსებულია მხოლოდ სამი პროექტი);

• **ასეთი სესხების გაცემა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებზე ამ ეტაპზე ვერ ხერხდება მათი მათორგანიზებელი სტრუქტურის და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების შესახებ კანონის არარსებობის გამო, რომელზეც მუშაობა გასული წლის დეკემბერში დაიწყო და მუხედავად მისი აქტუალობისა, დღესაც არ არის წარდგენილი განსახილველად საქართველოს პარლამენტში.**

• **სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ფინანსური ხელშეწყობის კუთხით ძირითადი აქცენტი კეთდება ევრო კავშირის მიერ ინიცირებულ პროგრამაზე, რომლის განხორციელება იწყება მხოლოდ ა.წ. ოქტომბრიდან, რაც ნიშნავს იმას, რომ მიმდინარე სამეურნეო წელი პრაქტიკულად სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის გარეშე ჩაივლის. დროის დაკარგვა კი ამ უაღრესად მნიშვნელოვანი მიმართულების განვითარების კუთხით, მნიშვნელოვნად დასცემს აგრარულ სექტორში გატარებული სხვა მასშტაბური ღონისძიებების ეფექტსაც;**

• **ცალსახად შეიძლება იმის თქმა, რომ აგროკრედიტი მიუწვდომელი იქნება მაღალმთიანი რაიონებისა და ომით დაზარალებული სოფლების მოსახლეობისთვის, ვისაც ყველაზე მეტად ჭირდება ქმედითუნარიანი ფინანსური და ორგანიზაციული მხარდაჭერა;**

• **შპს-ებისა და მოგებაზე ორიენტირებული სხვა ორგანიზაციული-სამართლებრივი ფორმების განვითარებას რა თქმა უნდა თავისი ადგილი და მნიშვნელობა გააჩნია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, მაგრამ როცა არსებობს აგროწარმოების განვითარების სხვა, უფრო ძლიერი მოტივები და საშუალებები მთავრობის მხრიდან მათი იგნორირება, სერიოზულ შეცდომად შეიძლება ჩაითვალოს!**

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციისა და ვერტიკალური ინტეგრაციის მექანიზმების ეფექტური ამოქმედებით გვეძლევა საშუალება ტიპიური საბანკო კომერციული კრედიტის სოფლის მეურნეობისთვის არაეფექ-

აბრარული სექტორი

ტური და მოუქნელი ფორმა ჩავანაცვლოთ კოოპერატივებზე. „სარისკო კაპიტალის“ შეთავაზების გზით. „სარისკო კაპიტალის“ ფორმა, რომელიც დღემდე პრაქტიკულად არ არსებობდა საქართველოში, გავრცელებულია წარმატებული ეკონომიკის ბევრ ქვეყანაში და უმეტესად დაკავშირებულია კოოპერაციულ სისტემასთან (ასეთი სესხის ასაღებად საჭიროა უფრო ნაკლები უზრუნველყოფა (გირაო) და/ან სესხი იყოს უფრო გრძელვადიანი კომერციული ბანკების მიერ შეთავაზებულ სესხებთან შედარებით, გადახდები კი უშუალოდ შეიძლება იყოს დაკავშირებული დაგეგმილი ფულადი სახსრების მოძრაობასთან). ვინაიდან დამფინანსებლის წარმატება მეტწილად ინვესტიციის მიმღების წარმატებაზეა დამოკიდებული, ამბიციური და მჭიდრო თანამშრომლობა ზეორიენტირებული მენეჯმენტის მოძიება აქაც საინვესტიციო პროექტის წარმატებით განხორციელების წინაპირობას წარმოადგენს.

არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით პარტნიორობის მნიშვნელოვანი ელემენტები იქნება:

- შესაბამისი საფინანსო ინსტიტუტის (კოოპერაციული ბანკი, სპეციალიზირებული ფონდი) მხრიდან ინვესტიციის მიმღების ოპერატიული და სტრატეგიული ხელშეწყობა;

- განვითარებული ეკონომიკის დემოკრატიული ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით სამ საფეხურიანი კოოპერაციული სისტემის შექმნა, რაც თავის მხრივ, აშკარას ხდის სპეციალური სტრუქტურის შექმნის აუცილებლობას, რომელიც პარტნიორობის საფუძველზე, წინასწარ შემუშავებული სტრატეგიის მიხედვით ორგანიზებას გაუწევს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციული სისტემის ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესს.

უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ სამეწარმეო საქმიანობის დაგეგმვის, განხორციელებისა და კონტროლის ასეთი მოდელი წარმოადგენს სამეურნეო რისკების მინიმუმამდე დაყვანის ყველაზე ეფექტურ საშუალებას შემდეგი მოტივების გამო:

1. კრედიტის საგარანტიო უზრუნველყოფის ობიექტს მნიშვნელოვანწილად თვით ამ კრედიტით



შექმნილი ძირითადი საშუალებები შეადგენს;

2. სამეურნეო რისკების შემცირებისა და მინიმუმამდე დაყვანის საფუძველს ორი ძირითადი მექანიზმი წარმოადგენს:

- თვით კოოპერაციული სისტემის მართვისა და თვითკონტროლის ფორმა პრინციპით — „ქვევიდან ზევით“;

- მონიტორინგი და აუდიტი ერთი მხრივ — დაფინანსების გამცემის და/ან შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანიზაციების მხრიდან.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის განვითარების ფინანსური ხელშეწყობის კუთხით ამ ეტაპზე შესაძლებელია რამდენიმე სტრატეგიის, ან მათი კომბინირებული მოდელის არსებობა:

- ქვეყნის შიდა საფინანსო რესურსების გამოყენების შემთხვევაში უნდა მოხდეს შესაბამისი საინვესტიციო ფონდებიდან ვერტიკალური ინტეგრაციის პრინციპზე დაგეგმილი პროექტების კომპლექსური დაფინანსება სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებზე „სარისკო კაპიტალის“ შეთავაზების გზით, სადაც გადამმუშავებელი საწარმოების ძირითადი საშუალებების გადაცემა მოხდება საფინანსო ლიზინგის ფორმის გამოყენებით. ასეთი პროექტების განხორციელება მოითხოვს რიგი სპეციფიკური საკითხების რეგულირებას (სალიზინგო გადახდების ასახვა საპაიო შენატანებსა და საპაიო ფონდის ფორმირებაზე, სალიზინგო გადახდების კუმულაციური ფორმა და სხვა).

- იმ შემთხვევაში, თუ დაფინან-

სება განხორციელდება მოზიდული სახსრებით, დაფინანსების მიმღებთან საპარტნიორო ურთიერთობებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციული სისტემის თვითკონტროლით საწარმოო რისკების მინიმუმირების მოტივებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ შესაბამისი სტრუქტურების საშუალებით ორგანიზება უნდა გაუკეთოს კრედიტის საგარანტიო უზრუნველყოფას. საფინანსო რესურსების მოზიდვა შესაძლებელია როგორც საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან, ასევე, კერძო ფონდებიდან და სტრუქტურებიდან. მათ შორის მნიშვნელოვანია საექსპორტო-საკრედიტო სააგენტოები, რომლებიც ძირითადად სახელმწიფო ორგანიზაციების სახით არიან წარმოდგენილი. თუმცა, ამ პროფილის კერძო კომპანიებიც, როგორცაა: **ულერ-ჰერმესი** (გერმანია), **ატრადიუსი** (ჰოლანდია) და სხვები მოქმედებენ საკუთარ მთავრობებთან მჭიდრო თანამშრომლობის საფუძველზე. მთავრობის დახმარებით, ქვეყანაში წარმოებული პროდუქციის რეალიზაციის ხელშეწყობის მიზნით, ისინი მიზნობრივი საფინანსო რესურსის მიმღები სახელმწიფოს გარანტიით ახდენენ კრედიტების დაზღვევას ან პირდაპირ დაფინანსებას შეღავათიან პირობებში. ამ ტიპის სახელმწიფო ორგანიზაციებიდან აღსანიშნავია: **კანადის საექსპორტო სააგენტო, ნექსი (იაპონია), ECGD (დიდი ბრიტანეთი)** და სხვა. ასეთი ფორმის დაკრედიტების კარგ მაგალითს წარმოადგენს უკრაინის სალიზინგო კომპანიის „უკრაგროლიზინგის“ ურთიერთობა კანადის საექსპორტო

სააგენტოსთან, რომლის ფარგლებში “უკრაგროლიზინგმა” სახელმწიფო გარანტიით მარტო 2009 წელს კანადის საექსპორტო სააგენტოდან მოიზიდა 600 მლნ აშშ დოლარი.

სახელმწიფო რეგულირების სისტემაში ახალი ელემენტების დანერგვა იძლევა საშუალებას ინსტიტუციონალური საფუძვლების შექმნისა, რაც თავის მხრივ ქმნის ეკონომიკურ პირობებს იმ წინააღმდეგობათა გადალახვისთვის, რაც აფერხებს აგრარული სექტორის ტრანსფორმაციას მრავალფეროვანი საფინანსო ურთიერთობების გაფართოებულ სისტემებზე. არასაკმარისი გაცნობიერება იმისა, რომ აგრარულ სექტორში კოოპერაციის განვითარება სახელმწიფო რეგულირებისა და გარდაქმნების ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულებაა და თავის შეკავება ამ კუთხით ქმედითი ღონისძიებების გატარებისა და წარმატებული ეკონომიკის ქვეყნების მდიდარი გამოცდილების გაზიარებისგან, აუცილებლად შექმნის სერიოზულ მეთოდოლოგიურ სირთულეებს, რაც უაღრესად ნეგატიურად აისახება მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ეფექტურობაზე დაზოგადად, დაგეგმილ სისტემურ-სინერგიულ ეფექტზე.

სერიოზულ შემფოთებას იწვევს ის სქემა, რომლითაც იგეგმება კოოპერაციის ხელშეწყობი მასშტაბური ღონისძიებების განხორციელება, რაც გამოიხატება იმაში, რომ სახელმწიფო იხსნის პასუხისმგებლობას კოოპერაციის პროცესის შედეგებზე და ევროკავშირის დახმარებით გათვალისწინებული სახსრებით სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის წარმართვა დაგეგმილია საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების საშუალებით. დიდია იმის ალბათობა, რომ ასეთ შემთხვევაში კოოპერაციების მნიშვნელოვანი ნაწილი ვერ განახორციელებს წარმატებით სამეურნეო პროექტებს, რადგან:

1. არასამთავრობო ორგანიზაციებს არა აქვთ კოოპერაციული სამეწარმეო პროექტების მართვის დადებითი გამოცდილება;
2. წარუმატებელი პროექტების შემთხვევაში ისინი პასუხს არ აგებენ მოსახლეობისა და სახელმწიფოს წინაშე. ამიტომ მათი აღიარებული

იმიჯიდან გამომდინარე, რაც გრანტების მიმართ კორუფციული დამოკიდებულებითაა განპირობებული და ცნობილი, აქაც არ არის გამორიცხული კორუფციული სქემების შექმნის მცდელობები, რაც ნეგატიურად აისახება საინვესტიციო პროექტების წარმატებაზე და მნიშვნელოვნად დააზარალებს როგორც მოსახლეობას, ასევე მთლიანად სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის პროცესს. თუმცა, ცალკეული ორგანიზაციული ხასიათის ღონისძიებები შეიძლება განხორციელდეს არასამთავრობო სექტორის საშუალებითაც.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე ამ ეტაპზე აუცილებლად მიგვაჩნია:

1. საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან შეიქმნას აგრარული პოლიტიკის ეროვნული საბჭო, რომელიც უმოკლეს დროში შეიმუშავებს სასოფლო-სამეურნეო, სოფლის განვითარების, სამეცნიერო-კვლევითი და ინოვაციური საქმიანობის ხელშეწყობ პოლიტიკას, განიხილავს სხვა პრობლემურ საკითხებს, მიიღებს შესაბამის რეკომენდაციებსა და გადაწყვეტილებებს. საქართველოს პარლამენტს მისაღებად წარუდგენს კანონპროექტებს (ასევე, ცვლილებებს დღემდე მოქმედ კანონებში) და სხვას, რომლებმაც უნდა შექმნას საკანონმდებლო ბაზა ქვეყანაში აგროწარმოების აღორძინებისა და შემდგომი განვითარებისთვის;
2. სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან შეიქმნას „კოოპე-

რაციის განვითარების ეროვნული ცენტრი“;

3. მაღალმთიან რაიონებსა და ომით დაზარალებულ სოფლებში სახელმწიფოს ხელშეწყობით პარტნიორულ ურთიერთობის ფორმით განხორციელდეს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციისა და ვერტიკალური ინტეგრაციის რამდენიმე საპილოტე პროექტი;

4. შეიქმნას სპეციალიზებული კოოპერაციული აგროსაკრედიტო სისტემა რომელიც დაფუძნებული იქნება ურთიერთდახმარების, თავდებობისა და გარანტიების პრინციპზე.

5. სახელმწიფომ ცალსახად უნდა განსაზღვროს ყველაზე მთავარი: სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის წარმართვა წარმოადგენს მასშტაბურ ღონისძიებათა ერთობლიობას, რომელიც პირველად ჩვენს უახლეს ისტორიაში გამიზნულია უშუალოდ სოფლად მცხოვრები ადამიანების და საბოლოო ანგარიშით, მთელი საზოგადოების საკეთილდღეოდ. სწორედ სახელმწიფომ უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა და სხვა განვითარებული ქვეყნების მსგავსად უნდა იკისროს ამ უმნიშვნელოვანესი პროცესის ძირითადი მაკოორდინირებელი, მათგან იზიარებული და ხელშეწყობი ფუნქცია.

პაატა კოლუაშვილი,
ეკონ. მეცნ. დოქტ.
სტუ სრული პროფესორი.

დავით მაგუკელაშვილი,
ეკონომიკის დოქტორი.

THE EFFECTIVE MECHANISM OF COOPERATION AND VERTICAL INTEGRATION

PaataKoghuashvili, GTU full Professor, Davit Mamukelashvili

The work concerns the development of voluntary cooperative relations and inter-branch integration and also the technological settlement in rural areas. Under the aegis of the community unions, the most important locally available resources of the intellectual, economic and organizational arrangement will be fully highlighted as well as a single cycle of production, processing and marketing of agricultural products will be created. Based on social solidarity the cooperative community population will be in full ownership of the income from sales of the final product and it will itself decide on earmarking the respective funds for reproduction and/or handling of common social problems. Implementation of the Community Entrepreneurial Mobilization Program will bring forth a substantial growth of incomes of the major portion of the country’s population and dynamic improvement of its socio-economic situation.