



## ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობა გეგმით განსაზღვრულ სამ პრიორიტეტულ სფეროში

### მდგრადი განვითარება და გარემოს დაცვა რეგიონული თანამშრომლობა ბრანსპორტი და ენერჯეტიკა

2009 წლის იანვარი - ოქტომბერი

#### შესავალი

წარმოდგენილ დოკუმენტში განხილულია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (შემდგომში – ესპ) ფარგლებში მიღებული ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის (შემდგომში – სამოქმედო გეგმა) შესრულების მდგომარეობა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული სამი პრიორიტეტული მიმართულების სფეროში. ესენია:

**პრიორიტეტული სფერო 3: მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა, გარემოს დაცვის ჩათვლით**  
*ეკონომიკური განვითარების წახალისება, სიღარიბის შეცირებასა და სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფაზე მიმართული ძალისხმევის განმტკიცება, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა, გარემოს დაცვის ჩათვლით, ეკონომიკური კანონმდებლობის და აღმინისგრაციული წესების შემდგომი დაახლოება.*

**პრიორიტეტული სფერო 5: რეგიონული თანამშრომლობის განმტკიცება**

**პრიორიტეტული სფერო 8: ტრანსპორტი და ენერჯეტიკა**  
საქართველოს სატრანსპორტო პოტენციალის, აგრეთვე, ევროკავშირის სატრანსპორტო და ენერჯეტიკის ქსელებთან ურთიერთკავშირის გათვალისწინება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ენერჯეტიკისა და ტრანსპორტის სფეროებში ეფექტიანი თანამშრომლობა ევროკავშირისა და შავი ზღვისა და კასპიის ზღვის რეგიონების სახელმწიფოებს შორის „ბაქოს ინიციატივის“ ფარგლებში;

წინამდებარე ანგარიში ასახავს 2009 წლის იანვრიდან ამავე წლის ოქტომბრამდე მწვანე ალტერნატივას მიერ ჩატარებული მონიტორინგის შედეგებს ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმის შესრულებასთან მიმართებაში. დოკუმენტი, წარმოადგენს მწვანე ალტერნატივას მიერ 2007-2008 წლის განმავლობაში ჩატარებული მონიტორინგის ლოგიკურ გაგრძელებას.

### პრიორიტეტული სფერო 3 ბიზნოსი განვითარება და გარემოს დაცვა

#### ❖ გარემოსდაცვითი გეგმებისა და პროგრამების განხორციელება

2007-2008 წლებში შემუშავებულ იქნა ან შემუშავების პროცესში იყო რამოდენიმე გარემოსდაცვითი სტრატეგია, გეგმა და პროგრამა. თუმცა არცერთი სტრატეგია, გეგმა თუ პროგრამა არ არის დღემდე ფორმალურად მიღებული/დამტკიცებული. კვლავ გაუგებარი რჩება მათი ადგილი ქვეყნის განვითარების დაგეგმვის საერთო სისტემაში.

უკანასკნელ პერიოდამდე გაუგებარი იყო, რა ბედი ეწეოდა 2008-2012 წლების გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნულ გეგმას. დოკუმენტზე მუშაობა 2007 წელს დასრულდა. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს განაცხადებით აღნიშნული დოკუმენტის ფორმალური მიღება არ მოხდება და სამინისტრო, პოლანდიის მთავრობის დახმარებით, მოამზადებს გარემოს დაცვის მოქმედებათა ახალ ეროვნულ გეგმას.

2009 წელს დასრულდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს კოორდინაციით მიმდინარე პროექტი, რომელსაც ახორციელებდა არასამთავრობო ორგანიზაცია „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი“. პროექტის ფარგლებშიც განახლდა საქართველოს ქიმიური პროფილი, შეფასდა საქართველოს შესაძლებლობები ქიმიური ნივთიერებების საერთაშორისო მართვისადმი სტრატეგიულ მიდგომაში მონაწილეობისთვის., დაინტერესებულ მხარეთა ჩართვით, დაისახა პრიორიტეტული ღონისძიებები საქართველოში ქიმიური ნივთიერებების მართვის გაუმჯობესებისთვის. ამ ეტაპისთვის შესრულებული სამუშაოები მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის ქიმიურ ნივთიერებათა მართვის პროგრამის/გეგმის შემუშავებისთვის.

#### ❖ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის შემუშავება

მოგადად, გარემოსდაცვით კანონმდებლობას 2009 წლის იანვარი-ოქტომბრის განმავლობაში არ განუცდია მნიშვნელოვანი ცვლილება. არანაირი ცვლილებები არ განხორციელებულა **ნარჩენების მართვის** საკანონმდებლო რეგულირების სფეროში. საქართველოში დღემდე არ არსებობს ჩარჩო კანონი, რომელიც მოახდენდა ნარჩენების კლასიფიკაციას, განსაზღვრავდა ნარჩენების მართვის პრინციპებს, ინსტრუმენტებსა და პასუხისმგებელ ორგანოებს.

არ შეცვლილა კანონმდებლობა **წყლის სექტორში**, თუმცა გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიმართულებით. „თანამშრომლობა შავი ზღვის გარემოს დაცვისთვის“ პროექტის ფარგლებში შემუშავებულ იქნა ორი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი „წყლის შესახებ საქართველოს კანონის კონცეფცია“ და „საქართველოს წყლის სექტორის კონვერგენციის გეგმა“.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მასშტაბური და ამბიციური ინიციატივის თაობაზე – შეიმუშაოს ყოვლისმომცველი **გარემოს დაცვის კოდექსი**, რომელმაც უნდა გააერთიანოს გარემოს დაცვის სხვადასხვა სფეროს მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები. კოდექსის პირველი სამუშაო ვერსია ოქტომბერში უნდა გახდეს

ხელმისაწვდომი სამოგალოებისთვის<sup>1</sup>. გაცხადდა ასევე, რომ საჯარო კონსულტაციებს, სავარაუდოდ, დაეთმობა ექვსი თვე. ამ ეტაპზე ამ ინიციატივასთან დაკავშირებით რამოდენიმე პრობლემური საკითხი იკვეთება; კერძოდ:

- დღემდე გაუგებარია, რა უპირატესობა შეიძლება გააჩნდეს, დღევანდელ გარემოებებში, კოდიფიკაციას, სექტორული საკანონმდებლო აქტების შემუშავება-დახვეწასთან შედარებით.
- მართალია, ეს უკვე დაგვიანებულია, მაგრამ სასურველი იქნებოდა და უფრო პრაქტიკულიც, უშუალოდ კოდექსის ნორმებზე მუშაობის დაწყებამდე, შემუშავებულიყო კოდექსის კონცეფცია, რომელშიც აისახებოდა ძირითადი პრინციპები და მიდგომები.
- გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის გაუმჯობესება, რა თქმა უნდა, გადაუდებელი საჭიროებაა საქართველოსთვის, მაგრამ „გაუმჯობესება“ უნდა გულისხმობდეს არამარტო ბუნდოვანების, სიცარიელების და სამართლებრივი კოლიზიების აღმოფხვრას, არამედ უპირველეს ყოვლისა, იმ ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების გაძლიერებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ მდგრად განვითარებას, გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით მდგრად სარგებლობას (და რომლებიც საერთოდ გაუქმდა ან მნიშვნელოვნად შესუსტდა 2003 წლის შემდგომ). ამ უკანასკნელის უზრუნველსაყოფად კი, აუცილებელ წინაპირობად გვესახება ამგვარი ცვლილებების გატარებისთვის მძლავრი პოლიტიკური ნების არსებობა, რაც სამწუხაროდ, საქართველოს სახელისუფლებო წრეებში არ შეინიშნება. უფრო მეტიც, გასული წლების გამოცდილება და სულ ახლახანს, 2009 წლის 6 ოქტომბერს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი ე.წ. „ეკონომიკური თავისუფლების აქტი“<sup>2</sup> არ იძლევა ამ თვალსაზრისით ოპტიმიზმის საფუძველს. პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული აქტით გათვალისწინებული ღონისძიებები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ინვესტირებისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა და საქართველოს ქცევა „მსოფლიოს ლიბერალური ეკონომიკური იდეოლოგიის ნამდვილ ფლაგმანად“, სავარაუდოა, რომ კვლავ გარემოსდაცვითი რეგულირების კიდე უფრო დასუსტებაში აისახება.
- მემოაღნიშნულის და ასევე, სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელ პირთა ხშირი ცვლილების დამკვიდრებული პრაქტიკის ფონზე, არ არის გამორიცხული, რომ გარემოს დაცვის კოდექსის შემუშავება და მისი მიღება აღარ იყოს პრიორიტეტი მოკლე ხანში. ასეთ შემთხვევაში, კოდექსის შემუშავებაზე გაწეული რესურსი ფუჭი აღმოჩნდება.

მემოთ აღნიშნული პრობლემური საკითხების ფონზე, ნებისმიერ შემთხვევაში, აუცილებელია, რომ გარემოს დაცვის კოდექსზე მუშაობის პარალელურად, დაიწყოს და/ან გაგრძელდეს მუშაობა არსებული, მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფაზე (მათ შორის, წყლის და ნარჩენების მართვის სფეროში). გარემოს დაცვის კოდექსზე მუშაობა, არავითარ შემთხვევაში არ უნდა გახდეს საბაზი იმისა, რომ უარი ითქვას არსებული კანონმდებლობის ცვლილებაზე, დახვეწაზე თუ ახალი რეგულაციების შემოღებაზე.

2009 წლის აგვისტოში ყურადსაღები ცვლილებები განხორციელდა **გყითსარგებლობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში გყითსარგებლობისას გარემოსდაცვითი ასპექტების უფრო**

<sup>1</sup> ამის შესახებ აღინიშნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში 2009 წლის 14 აგვისტოს გამართულ შეხვედრაზე

<sup>2</sup> იხ. საქართველოს პრეზიდენტის ვებ-გვერდი: <http://www.president.gov.ge/?l=G&m=0&sm=3&id=3052>

უკეთ გათვალისწინების თვალსაზრისით.<sup>3</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ეს საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდა სამოგალოებასთან კონსულტაციის საფუძველზე, რაც გამონაკლისს წარმოადგენს უკანასკნელი წლების პრაქტიკაში.

ამ დადებითი გამოცდილების ფონზე, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, საპირისპირო პროცესის შესახებ. 2009 წლის 3 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ იქნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ შემუშავებული ძალზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები ამჟამად მოქმედ საქართველოს ტყის კოდექსში. ამ საკანონმდებლო ინიციატივით, „განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობის პროექტების განხორციელებისას“, ყოველგვარი შემლუღვის გარეშე, დასაშვებია ხდება ტყის ჭრა 35 გრადუსამდე დაქანების ფერდობებზე; ასევე უქმდება 30-დან 35 გრადუსამდე დაქანების ფერდობებზე ტყის ჭრისათვის. ყურადსაღებია, რომ სამინისტროს, არ განუხილავს ცვლილებები დაინტერესებულ მხარეებთან. მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ ეს საკანონმდებლო ცვლილებები ხორციელდება ერთი კონკრეტული პროექტის – „შავი ზღვის რეგიონული ელექტროგადაცემის პროექტის“ – გამო, ამ პროექტის განხორციელებისთვის „ბარიერების“ მოხსნის მოტივით<sup>4</sup>.

#### ❖ საერთაშორისო გარემოსდაცვითი კონვენციებისა და ოქმების რატიფიცირება

სამოქმედო გეგმის მიღებიდან დღემდე საქართველომ მოახდინა მხოლოდ ერთი საერთაშორისო ხელშეკრულების – კარგახენას ოქმის – რატიფიცირება (2008 წლის 25 სექტემბერი). აღსანიშნავია, რომ ოქმის რატიფიცირება იყო ერთ-ერთი წინაპირობა იმისა, რომ საქართველოს მიეღო პრივილეგირებული სახელმწიფოს სტატუსი, მათ შორის, ევროკავშირის პრეფერენციების სისტემით და ესარგებლა GSP+-ით. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ჯერჯერობით არ მომზადებულა ეროვნული კანონმდებლობა, რომელშიც მოხდება ოქმით გათვალისწინებული ვალდებულებების ასახვა.

როგორც მთავრობის პროგრესის ანგარიშიდან ჩანს, საქართველოს მთავრობა დგამს გარკვეულ მოსამზადებელ ნაბიჯებს გაერო-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის გარემოსდაცვითი შეთანხმებების რატიფიცირებისთვის და ეს, რა თქმა უნდა, დადებითად უნდა შეფასდეს.

#### ❖ აღმინისგრაფიული სტრუქტურისა და პროცედურების გაძლიერება

2009 წლის იანვარი-ოქტომბრის პერიოდში აღმინისგრაფიული სტრუქტურები და პროცედურები არ გაძლიერებულა, თუმცა არც დასუსტებულა, რასაც მუდმივად ჰქონდა ადგილი ბოლო წლების განმავლობაში. შესაძლებელია ეს აიხსნას იმ გარემოებით, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების უკანასკნელმა მინისტრმა შედარებით დიდ ხანს შეინარჩუნა თანამდებობა, შესაბამისად არ მომხდარა სამინისტროს ხელმძღვანელი პირების მასშტაბური ცვლილებაც. თავად გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი ცდილობს მოახდინოს გარემოს დაცვის პოპულარიზაცია სხვადასხვა „პიარ“ ტექნოლოგიებით. სამინისტროში კვლავ იგრძნობა სტრატეგიული ხედვის და დაგეგმვის ნაკლებობა მუშაობის გასაუმჯობესებლად, შემლუღულია რესურსებიც (ადამიანური, ტექნიკური).

<sup>3</sup> საუბარია 2009 წლის 19 აგვისტოს შეგანილ ცვლილებებზე საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №132 დადგენილებით დამტკიცებულ “ტყისთარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ” დებულებაში.

<sup>4</sup> ამ პროექტს კიდევ შეეხებოთ ქვემოთ ენერგეტიკის სექტორზე საუბრისას.

**❖ ნებართვის გამცემი და მაკონტროლებელი სტრუქტურების გაუმჯობესება**

2009 წლის იანვრიდან მდგომარეობა გარემოსდაცვითი ნებართვების გამცემ სტრუქტურაში, განსაკუთრებით, რესურსებით (ადამიანური, ფინანსური) უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, არ გაუმჯობესებულა. 2007-2008 წლების განმავლობაში გარკვეული პროგრესი შეიმჩნეოდა მაკონტროლებელ სტრუქტურაში (გარემოს დაცვის ინსპექცია), თუმცა რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხი კვლავ რჩებოდა პრობლემურად. ამასთან, ყურადსაღებია, რომ 2008 წლის დასასრულს გარემოს დაცვის ინსპექციაში შეიცვალა ხელმძღვანელობა და თანამშრომელთა ნაწილი, რამაც შეგავლენა მოახდინა ინსპექციის საქმიანობაზე და გეგმებზეც.

**❖ სტრუქტურებისა და პროცედურების გაძლიერება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების განხორციელების მიზნით**

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა კვლავ რჩება გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის ერთ-ერთ უსუსტეს ნაწილად. 2009 წლის იანვარი-ოქტომბრის განმავლობაში არ განხორციელებულა არანაირი ცვლილებები ამ სფეროს მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და პროცედურებში; არ გაძლიერებულა სტრუქტურებიც.

იმედისმომცემია 2009 წლის ივლისის პროგრესის ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ ჰოლანდიის მთავრობის დახმარებით, შესაძლოა, დაიწყოს პროექტი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის გასაუმჯობესებლად. პროექტი, განიხილება როგორც, გაეროს-ს ევროპის ეკონომიკური კომისიის „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება გრანსასაზღვრო კონტექსტში“ კონვენციის რატიფიცირებისათვის მოსამზადებელ ინსტრუმენტად.

**❖ საზოგადოების ინფორმირება და მონაწილეობა**

საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის სფეროში, 2007-2008 წლებთან შედარებით, მდგომარეობა 2009 წლის განმავლობაში პრაქტიკულად არ შეცვლილა უკეთესობისკენ. გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა კვლავ სპორადული და არათანმიმდევრულია; არ გაწეულა ძალისხმევა და არ ჩამოყალიბებულა ფორმალური პროცედურები/წესები საზოგადოების ინფორმირებისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.

უფრო მეტიც, სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ვალდებულებების და მიუხედავად, 2009 წლის ბაფხულში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელთა მიერ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ იქნა ახალი საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც მნიშვნელოვნად ზღუდავს საზოგადოების მონაწილეობის ამჟამად არსებულ ფორმალურ პროცედურებს.

საუბარია საკანონმდებლო პაკეტზე, რომელიც ახლებურად აყალიბებს ამჟამად მოქმედ კანონს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ (პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტის სათაური იგივეა, რაც ამჟამად მოქმედის) და მოიცავს ასევე ცვლილებებს სხვა მოქმედ საკანონმდებლო აქტებში, მათ შორის, ცვლილებებს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ამ საკანონმდებლო პაკეტით, უქმდება ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში არსებული ის დებულებები (მე-15 თავი), რომლებიც უზრუნველყოფენ, სახელმწიფო ორგანოების მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტების<sup>5</sup> მიღებისას, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების გზით, საზოგადოების მონაწილეობას.

ამ საკანონმდებლო ცვლილებებით საქართველო აუქმებს უკვე არსებულ სამართლებრივ მოთხოვნებს, და ამით, არღვევს ორჰუსის კონვენციის მე-8 მუხლისა (საზოგადოების მონაწილეობა აღმასრულებელი დებულებების და/ან საყოველთაოდ მისაღები სამართლებრივად სავალდებულო ნორმატიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში) და მე-3 მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტების მოთხოვნებს.

მიუხედავად არასამთავრობო ორგანიზაციათა მცდელობისა, არ დაემკობა გემოაღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივის მიღება, საქართველოს პარლამენტმა მხარი დაუჭირა ინიციატივას და პარლამენტის 2009 წლის საშემოდგომო სესიაზე პირველი და მეორე მოსმენებით უკვე მიიღო საკანონმდებლო პაკეტი. სავარაუდოა, რომ პარლამენტი „ზედმეტი დისკუსიების“ გარეშე მიიღებს საკანონმდებლო პაკეტს მესამე მოსმენითაც და პრეზიდენტიც მოაწერს მას ხელს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ პაკეტით უქმდება „სახალხო დიალოგის“ უზრუნველყოფი კონკრეტული დემოკრატიული პროცედურები, რომლისკენაც მოუწოდებს საქართველო პრეზიდენტი პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

#### ❖ გარემოსდაცვითი ასპექტების ინტეგრირება სხვა სექტორებში

2009 წლის იანვარ-ოქტომბრის განმავლობაში ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. კვლავ არ გადადგმულა ნაბიჯები მდგრადი განვითარების ეროვნული სტრატეგიის შემუშავების მიმართულებით.

ამჟამად იდგმება გარკვეული ნაბიჯები გარემოსდაცვითი საკითხების სხვა სექტორებში ინტეგრირებისთვის. კერძოდ, საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შემუშავების პროცესში კომისიის სამდივნომ შეიმუშავა საქართველოს რეგიონული განვითარების შესახებ დიაგნოსტიკური მოხსენება, რომელიც მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა „გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა“ (ძირითადი ყურადღება ეთმობა გარემოსდაცვით რეგულირებაში „სუბსიდიარობის პრინციპის“ გამოყენების პრობლემებს), ხოლო თავში „მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა“ მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა ნარჩენების მართვის საკითხებს. ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა სტრატეგიის შემუშავებაზე.

#### ❖ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის პროგრესი

საქართველოს მთავრობა ესპ-ს სამოქმედო დოკუმენტის ანგარიშში აღნიშნავს, რომ ადგილი ჰქონდა გარკვეულ პროგრესს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან ურთიერთობაში 2008 წლის აგვისტოს მოვლენების შემდეგ.

საქართველო არ არის პარიზის დახმარების ეფექტურობის დეკლარაციის ხელმოწერი ქვეყანა და ქვეყნისათვის ომისშემდგომი რეაბილიტაციისთვის 4.5 მლრდ აშშ დოლარის გამოყოფა პრობლემატურია ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის თვალსაზრისით.

ბრიუსელის დონორთა კონფერენცია და ერთობლივი საჭიროებათა დოკუმენტი, რომელიც შემუშავდა გაეროსა და მსოფლიო ბანკის მიერ, სრულიად დახურული აღმოჩნდა სამოქალაქო

<sup>5</sup> ნებისმიერი სახის ნორმატიული აქტი, გარდა კონსტიტუციისა, საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და კანონისა.

საზოგადოებისათვის, როგორც მისი მომზადებისას პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესში, ასევე თავად დოკუმენტი (არასრული და რედაქტირებული სახით) ხელმისაწვდომი გახდა მხოლოდ კონფერენციის ჩატარებამდე ერთი დღით ადრე<sup>6</sup>. დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ დოკუმენტი მომზადდა მხოლოდ მთავრობის წარმომადგენლებთან კონსულტაციით, რამაც უარყოფითი რეაქცია გამოიწვია სამოქალაქო საზოგადოებაში.

მიუხედავად პროცესის დახურულობისა, ასოციაცია მწვანე ალტერნატივასთვის ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის პრეზიდენტის ბატონ თომას მიროუს მიერ მოწერილ წერილში<sup>7</sup>, ნათქვამია, რომ “ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი განაგრძობს მონაწილეობას ენერგოსექტორის განვითარების საკითხისადმი მიღწილ დისკუსიებში, სხვა საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებთან და სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებთან ერთად, ისე როგორც ეს მოხდა უკანასკნელ ხანს საჭიროებათა ერთობლივი დოკუმენტის შემთხვევაში, რომელიც მომზადდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციისა და მსოფლიო ბანკის ეგიდით.”

ვინაიდან საერთაშორისო დახმარების საკმაოდ დიდი ნაწილი მოდის ინფრასტრუქტურულ და ენერგეტიკის პროექტებზე, უმნიშვნელოვანესია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა და საქართველოს მთავრობამ ფართო დიალოგი აწარმოონ საზოგადოებასთან და ადგილობრივ მოსახლეობასთან პრიორიტეტების თაობაზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მოსალოდნელი კონფლიქტები, თანხების და ღრის არასწორი ხარჯვა<sup>8</sup>.

აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ქმედებები განახორციელა გამჭვირვალობის გაზრდის კუთხით; მაგალითისთვის, ფინანსთა სამინისტრომ თავის ვებ-გვერდზე განათავსა მონაცემთა ბაზა, რომელშიც ასახულია ბრიუსელის კონფერენციის შედეგად დამტკიცებული და გადმორიცხული თანხები, აგრეთვე განათავსა ის საერთაშორისო ხელშეკრებულებები, რომლებიც ითვალისწინებენ საბიუჯეტო დახმარებას.

აუცილებელია პარიზის დეკლარაციისა და აკრას სამოქმედო გეგმის ხელმოწერა და ვალდებულებათა შესრულების გეგმის გაწერა.

## პრიორიტეტული სფერო 5 რეგიონული თანამშრომლობა

რეგიონული თანამშრომლობის ძირითად ასპექტად საქართველოს მთავრობა მიიჩნევს ენერგეტიკისა და გრანსპორტის სფეროში საქართველოს საგრანზიტივო ფუნქციის გამყარებას შავი ზღვის რეგიონში კასპიის ზღვის ენერგორესურსების გრანსპორტირების მიზნით.

<sup>6</sup> დღესაც ოფიციალურად გამოქვეყნებულია მხოლოდ რედაქტირებული 46-გვერდიანი ვერსია. სრული ვერსიისგან განსხვავებით დოკუმენტი არ შეიცავს პროგნოზებს უმუშევრობასთან დაკავშირებით, ომის გავლენის შეფასებას ეკონომიკაზე, სოციალურ მდგომარეობაზე და სიღარიბის შემცირებაზე, აგრეთვე ინფორმაციას საბანკო სექტორთან დაკავშირებით. მსოფლიო ბანკის თანამშრომელთა განცხადებით, ეს ინფორმაცია ამოღებულ იქნა საქართველოს მთავრობის მოთხოვნით, აგრეთვე საქართველოს მთავრობის მოთხოვნა იყო დოკუმენტის კონფიდენციალურად მომზადება და დოკუმენტის მხოლოდ კონფერენციის მონაწილეთათვის გავრცელება

<sup>7</sup> ერგოს პრეზიდენტის 2009 წლის 29 ივლისის წერილი მწვანე ალტერნატივასადმი

<sup>8</sup> მაგალითად, მოსახლეობის საკმაოდ დიდი წინააღმდეგობა შეხვდა პრინციპულად საჭირო პროექტს, აჭარის ნაგავსაყრელს, არასწორად შერჩეული ადგილმდებარეობის გამო.

ეს წარმოადგენს მთავრობის მხრიდან გარკვეულწილად პროპაგანდის საფუძველს და განაპირობებს მთელი რიგი ენერგო თუ სატრანსპორტო პროექტებისათვის არა მხოლოდ გადამეტებული ეკონომიკური, არამედ პოლიტიკური მნიშვნელობის მინიჭებას. მაგალითისთვის მოვიყვანოთ ნაბუკოს გამსაღენზე მიმდინარე მოლაპარაკებებს. დღეს საქართველოს მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი დარწმუნებულია, რომ ნაბუკოს მილსადენის მშენებლობა საქართველოს ტერიტორიაზე განხორციელდება და შესაბამისად ელის ეკონომიკურ სარგებელსა და დასაქმებას. ცრუ მოლოდინების გასაქარწყლებლად, აუცილებელია მოსახლეობას მიეწოდოს სწორი, ფაქტებზე დაყრდნობილი ინფორმაცია, თუ რა მნიშვნელობა აქვს ეკონომიკური, ფინანსური თუ პოლიტიკური თვალსაზრისით მსგავს პროექტებს, მათ შორის, რეგიონული თანამშრომლობის თვალსაზრისით, აგრეთვე შესაძლო ნეგატიური ზეგავლენებიც.

გარემოს დაცვის კუთხით, საქართველოს მიერ რეგიონული თანამშრომლობა მიმდინარეობს საერთაშორისო პროექტების ფარგლებში; ეს ეხება როგორც დოკუმენტების შემუშავებას, ინფორმაციის გაცვლას, შეხვედრებს სხვადასხვა დონეზე, ასევე პრაქტიკულ შედეგებს, როგორცაა ლაბორატორიების აღჭურვა და მონიტორინგის ქსელის აღდგენა/განახლება. ხშირ შემთხვევაში, პროექტების ფარგლებში მიღებული დოკუმენტები რჩება რეკომენდაციების სახით და არ მიმდინარეობს მათი განხილვა-დამტკიცება სამთავრობო დონეზე. სამწუხაროდ, თითქმის იგივეს თქმა შეიძლება სამხეთ კავკასიის სხვა ქვეყნების მიმართაც (აზერბაიჯანი და სომხეთი). ყოველივე ამას, ერთის მხრივ, ხელს უწყობს საქართველოს მიერ მთელი რიგ კონვენციებთან მიუერთებლობა, ხოლო მეორეს მხრივ, უკვე რატიფიცირებული საერთაშორისო შეთანხმებების შესრულების საკმაოდ დაბალი დონე.

## **პრიორიტეტული სფერო 8 ტრანსპორტი და ენერჯეტიკა**

### **❖ თანამშრომლობა ტრანსპორტის სექტორში**

დღემდე არ გადაგმულა ქმედითი ნაბიჯები მდგრადი სატრანსპორტო პოლიტიკის შემუშავების მიზნით, რომელიც უზრუნველყოფდა ერთის მხრივ, ემისიების შემცირებას, ხოლო მეორეს მხრივ, შექმნიდა კომფორტულ გარემოს მოსახლეობის გადაადგილებისათვის. მოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ ტრანსპორტის სექტორის გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე ზემოქმედების მასშტაბი ქვეყანაში პრაქტიკულად შეუსწავლელია.

სამწუხაროდ, შიდა საქალაქო გზების მშენებლობა/რეკონსტრუქციის პროექტების დამტკიცება ხდება გარემოზე ზემოქმედების წინასწარი შეფასების გარეშე, აგრეთვე ხშირად, წინასწარი ეკონომიკური შეფასების გარეშე და ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეუთანხმებლად, რაც შეუქცევად ზიანს აყენებს ქალაქების რეკრეაციულ და მწვანე ზონებს (მაგალითად, თბილისში ჩქაროსნული მაგისტრალის მშენებლობა ვარაზის ხევიდან იპოდრომამდე).

### **❖ თანამშრომლობა ენერჯეტიკის სექტორში**

ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა მოითხოვს, კარგად გათვლილი და გრძელვადიანი ენერჯეტიკული პოლიტიკის შემუშავებას და განხორციელებას, რომელიც თანდათანობით დაუახლოვდება ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის მიზნებს, ენერგორესურსების მიწოდების უსაფრთხოების ჩათვლით. ჩვენი აზრით, 2007-2008 წლებში განხორციელებული ღერეგულირების ნაბიჯები არ არის საკმარისი, თავისუფალი და კონკურენტული ელექტრო- და გაზომარაგების ბაზრების შექმნის, მომხმარებელთა დაცვისა და სახელმწიფოებრივი და გლობალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისთვის.



2009 წლის პირველ ნაწილში არ გადადგმულა შესაბამისი ნაბიჯები, რათა დაკმაყოფილებულიყო ევროკავშირის თავისუფალი ბაზრის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი – გენერაციისა და საღისეობრივო ფუნქციების გამიჯვნა. შედეგად, საქართველოში ოპერირებს რამდენიმე ენერგო-კომპანია, რომელთაც შეთავსებული აქვთ როგორც გენერაციის, ისე დისტრიბუციის ფუნქცია.

სამინისტროს განცხადებით, მცირე ჰესების ღერეგულირება, უპირატესი განსაკუთრებული პირობების შექმნა და სახელმწიფო პროგრამა „განახლებადი ენერჯია 2008“, ხელს შეუწყობს 80-მდე მცირე და საშუალო ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობას. თუმცა, ამავდროულად, 2009 წელს საქართველოს მთავრობა აქტიურად ცდილობდა ხელი შეეწყო ყველა თეორიულად და პოტენციურად არსებული დიდი ჰეს-ბის მშენებლობისთვის, მიუხედავად იმისა, თუ რეალურად რას მისცემს ეს საქართველოს ენერგო-სექტორს და რამდენად უზრუნველყოფს ენერგოსაფრთხობას<sup>9</sup> (რომ არაფერი ვთქვათ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედებაზე). ეს საკმაოდ წინააღმდეგობრივი პოზიციაა, ვინაიდან დიდი ჰეს-ების მშენებლობა ქვეყნაში (თუნდაც ერთის) პოტენციურად ამნელებს თანხების მოზიდვას მცირე და საშუალო ჰეს-ებისთვის. კვლევების თანახმად, „დაინტერესებისა და ამ პროექტების სპეციალური სტაგუსის გარეშე, განახლებადი პროექტები ძნელად იპოვიან თავის ადგილს საქართველოს ენერგოსისტემის მომავალ განვითარებაში“<sup>10</sup>.

ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის თვალსაზრისით, საგულისხმოა ამერბაიჯანიდან თურქეთამდე საქართველოს გავლით 500 კილოვატიანი გადამცემი ხაზის აშენების პროექტი. პროექტს ფინანსურად უზრუნველყოფს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), გერმანიის რეკონსტრუქციის ბანკი (KfW) და ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB). წინასწარი გარემოსდაცვითი და სოციალური კვლევები ფინანსდება ევროკავშირის სამეზობლო საინვესტიციო ფონდიდან (8,6 მლნ ევრო). პროექტი იმგვარადაა დაგეგმილი, რომ ერთ-ერთი ალტერნატივით, ელექტროგადამცემი ხაზი კვეთს ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნულ პარკს დაახლოებით 12 კმ-ის მანძილზე. პროექტის გარემოსდაცვითმა კონსულტანტმა შეიმუშავა მეორე ალტერნატივა<sup>11</sup>, რომლის განხორციელების შემთხვევაში, გადამცემი ხაზი გადაკვეთს პარკის გერიტორიას მხოლოდ 4.5 კმ-ის მანძილზე. მეორე ალტერნატივა ნაკლებ ზეგავლენას ახდენს, როგორც ეროვნულ პარკის ბიომრავალფეროვნებაზე, ასევე ლანდშაფტზე. მიუხედავად ამისა, ენერგეტიკის სამინისტრო ცდილობს პროექტის ძველი დიზაინით განხორციელების (პირველი ალტერნატივა) ლობირებას, თანხების დაზოგვის მიზნით.

დიდი წინააღმდეგობა გამოიწვია ადგილობრივ მოსახლეობაში მთავრობის ინიციატივებმა დიდი ჰეს-ების მშენებლობის შესახებ – ხულონ-ჰესის – სვანეთში და ონის კასკადის – რაჭის რეგიონში. ორივე რეგიონში მოსახლეობას უკვე მიღებული აქვს გამოცდილება და იცის, თუ რა უარყოფითი გავლენა ახლავს თან დიდ კაშხალებს (ენგურის კაშხალი სვანეთში და შაორის წყალსაცავი რაჭაში), ამას ემატება კაშხლების სეისმურობის და გეოლოგიური სტაბილურობის პრობლემა. ცნობილია, რომ საქართველო მაღალ სეისმურ ზონაში მდებარეობს; 1991 წლის 29 აპრილს მომხდარი რაჭა-ჯავის 7-ბალიანი მიწისძვრა იყო ყველაზე დიდი მიწისძვრა რეგიონში და მან

<sup>9</sup> მაგალითად, ხულონ-ჰესი, მსოფლიო ბანკის ვეგით მომზადებული ენერგოსექტორის გზ-ს თანახმად, არ წარმოადგენს საქართველოს ენერგო-უსაფრთხოებისათვის საუკეთესო ვარიანტს.

<sup>10</sup> საქართველო: ენერგოსექტორის განვითარების გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, SEEC, ენერგეტიკის სამინისტრო, მსოფლიო ბანკი, 2008

<sup>11</sup> სამწუხაროდ, პროექტის ძველი დიზაინის გამო, შეუძლებელი გახდა პარკისთვის გადამცემი ხაზის სრული აცილება. აცილების შემთხვევაში, გადამცემი ხაზი გადაკვეთს პარკის ბუფერულ ზონას (არანაკლები ბიოლოგიური მნიშვნელობის არეალი) და გაივლის ათეულობით სოფლის შუაში.

სპიგაკის მიწისძვრასაც<sup>12</sup> (6.9 ბალი, 1988 წ.) კი გადააჭარბა სიძლიერით. ყურადსაღებია, რომ 2009 წლის 8 სექტემბრის მიწისძვრის ეპიცენტრი ონის რაიონში დაფიქსირდა (6.2 ბალი).

სამოქმედო გეგმა ხაზგასმით მოითხოვს, კანონმდებლობის მიღებას ენერგოეფექტურობის და ენერჯის განახლებადი წყაროების შესახებ. მიუხედავად ამისა, 2008 წლის ივნისში საქართველოს მთავრობამ ოფიციალურად შეაჩერა ენერგოეფექტურობისა და განახლებადი ენერჯის შესახებ კანონზე მოსამზადებელი სამუშაო ჯგუფის მუშაობა.

ენერჯეტიკის სამინისტრო<sup>13</sup>, ენერგოეფექტურობის ხელშეწყობის მნიშვნელოვან ღონისძიებად მიიჩნევს, „საფეხურებრივი ტარიფის შემოღებას“, რის შედეგადაც, სამინისტროს აზრით, „მომხმარებელი მოტივირებულია ეფექტურად გამოიყენოს ელექტროენერჯია და დაზოგოს იგი“. მეორე მნიშვნელოვან ღონისძიებად სამინისტრო განიხილავს საქართველოს სხვადასხვა რაიონებში ელექტროენერჯის მომხმარებელთა გამრიცხველიანებას და გამიფიცირებულ აბონენტთა რაოდენობის ზრდას.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ყურადსაღებია, რომ ჯერ კიდევ 2002 წელს მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად<sup>14</sup>, თბილისის ღარიბი მოსახლეობა მოიხმარდა მხოლოდ 80-100 კილოვატ ელექტროენერჯიას თვეში, რაც საკმარისი იყო განათებისა და მაცივრისთვის (საბჭოთა წარმოების); ეს აღინიშნა საყოფაცხოვრებო დანახარჯებში ელექტროენერჯის წილის მნიშვნელოვან ზრდასთან დაკავშირებით. კვლევაში ხაზგასმულია, რომ ამ პირობებში ენერგოეფექტურობას საკმაოდ მცირე პოტენციალი გააჩნია და ელექტროენერჯიაზე ტარიფის შემდგომი ზრდა ვერ შეამცირებს მოხმარებას. ყურადსაღებია ასევე, რომ ქართველი ექსპერტების გათვლებით, სახელმწიფო მხარდაჭერის შემთხვევაში, მხოლოდ ვარვარების ნათურების ენერგოეფექტური ნათურებით შეცვლით, მთლიანად ქვეყანაში შესაძლებელია წლიურად დაახლოებით 350 მილიონი კილოვატსაათი ელექტროენერჯის დაზოგვა, რასაც იგივე ეფექტი ექნება რაც 120-მეგავატიანი ჰეს-ის მშენებლობას<sup>15</sup>.

ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერჯების შესახებ ჩარჩო კანონის, სტრატეგიისა და გეგმების არარსებობა უარყოფითად მოქმედებს საერთაშორისო ორგანიზაციების მცდელობაზე, განავითარონ ამ სფეროში პროექტები. “გაზისა და ელექტროენერჯის შესახებ” კანონში შეგანილი ცვლილებები არ არის საკმარისი განახლებადი ენერჯეტიკის განვითარებისათვის. აუცილებელია, ევროკავშირში არსებულ პრაქტიკასთან შესაბამისობაში, მოხდეს განახლებადი ენერჯების ჩარჩო კანონის, ინდიკატორული მიზნების (MW ან %) დადგენა, ქმედებების დასახვა მიზნის მისაღწევად და თანხების (შეღავათიანი კრედიტების და/ან გრანტების) გამოყოფა.

<sup>12</sup> რაჭა-ჯავის (საქართველო) მიწისძვრის სეისმური წყაროების კვლევა ფართო გეოლესისმური რყევების შესახებ ჩანაწერებიდან: აქტიური ნეპ ტექტონიკის მაგალითი, პ. ფუნზალიდა და სხვები, 1997 წ., RAS, GJI, 130, 29-46

<sup>13</sup> ენერჯეტიკის სამინისტროს 2009 წლის 14 სექტემბრის წერილი მწვანე ალტერნატივასადმი

<sup>14</sup> Power's promise: electricity reforms in Eastern Europe and Central Asia By Julian A. Lampietti, World Bank

<sup>15</sup> იხ. [www.weg.ge](http://www.weg.ge)