

**საქართველოს სატრანზიტო სატრანსპორტო
ინფრასტრუქტურა და მისი განვითარების
გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები**

თბილისი, 2007



მეპანა
აღწერისა და მონიტორინგის
სამსახური

კვლევა ჩატარდა "მწვანე ალტერნატივა"-ს პროექტის "დიალოგი პოლიტიკაზე უკეთესი გარემოსდაცვითი მმართველობისთვის" ფარგლებში.

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის პოლანდიის განსახლების, სივრცითი დაგეგმვისა და გარემოს სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს მისი ავტორის მოსაზრებებს, გამოხატავს "მწვანე ალტერნატივა"-ს პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს პოლანდიის განსახლების, სივრცითი დაგეგმვისა და გარემოს სამინისტროს შეხედულებათა ამსახველად.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	2
1. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა ტრანსპორტის სფეროში	3
2. ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები	5
3. ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მიქანიზმები საქართველოში	6
4. ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას სოციალური ზემოქმედების შეფასების მიქანიზმები საქართველოში	8
5. სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის პროექტების განხორციელების მაგალითები საქართველოში	8
5.1 E60 აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩარონსული მაგისტრალის რეაბილიტაცია/გაფართოების პროექტი	8
5.2 სამცხე-ჯავახეთის გზის რეაბილიტაცია	11
5.3 თბილისისა და გათუმის აეროპორტები	12
5.4 ყულავის ნავთობტერმინალი და მისასვლელი რკინიგზა	13
6. დასკვნა და რეკომენდაციები	16

შესავალი

საქართველოს მოხერხებული გეოგრაფიული მდებარეობა კავკასიის ცენტრალურ ნაწილში, ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებს შორის ეკონომიკური თანამშრომლობის პოტენციალის ფონზე, წარმოადგენს დასავლეთი-აღმოსავლეთი სატრანსპორტო დერეფნის ჩამოყალიბების მნიშვნელოვან ფაქტორს.

1990-2002 წლებში გაიზარდა საერთაშორისო გადაზიდვები, უპირველ ყოვლისა ნავთობისა და ნავთობპროდუქტებით ვაჭრობის ზრდის შედეგად, რამაც საკმაოდ დიდი გავლენა იქონია რეგიონზე. გაზრდილ შემოსავლებთან ერთად, გაჩნდა ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორცაა არალეგალური მიგრაცია, ნარკოტიკებითა და იარაღით ვაჭრობა, სხვადასხვა ეპიდემიების და უცხო სახეობების გავრცელება, გაზრდილი პროსტიტუცია, მძიმე მანქანების გადაადგილებით გამოწვეული ვიბრაცია და მტვერი.

აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ, სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია საქართველოში 1990-2002 წლებში ფაქტობრივად არ მიმდინარეობდა. გადანყვეტილებების მიღება ხდებოდა ქვეყნის მდგრადი განვითარების სტრატეგიისა და მდგრადი სატრანსპორტო პოლიტიკის არაარსებობის პირობებში, რაც არ აძლევდა საშუალებას გადანყვეტილების მიმღებთ რაციონალურად დაეგემათ ქვეყნის სასიცოცხლო არტერიების ფუნქციონირება და უზრუნველყოთ შემოსავლების მდგრადი გადანაწილება.

შესაბამისად 1990-2002 წლებში საქართველომ, თავისი სატრანსპორტო ფუნქციის შესრულებით, ითამაშა გარკვეულწილად უფრო უარყოფითი, ვიდრე დადებითი როლი საქართველოს მოსახლეობისათვის. მაგალითისთვის, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და საქართველო-თურქეთს შორის სავაჭრო ურთიერთობების გაღრმავების შედეგად, 1995 წელს ქ.ვალესთან გაიხსნა საბაჟო გამშვები პუნქტი. E691 ტრასა, რომელიც აკავშირებს აზერბაიჯანს, საქართველოსა და თურქეთს და ინტენსიური მოძრაობითა და ტვირთების გადაზიდვით გამოირჩევა, გადის შუა ქალაქში. გაზრდილი საერთაშორისო სავაჭრომობილო გადაზიდვების შედეგად ქალაქის რამოდენიმე ქუჩაზე სახლების ნაწილი ვიბრაციის შედეგად სრულად დაინგრა, ნაწილი კი სიცოცხლისთვის სახიფათოა. მიუხედავად ამისა, მოსახლეობა იძულებულია სახლებში გააგრძელოს ცხოვრება. მაცხოვრებელთათვის დამატებით პრობლემას ქმნის გაზრდილი პროსტიტუცია, განსაკუთრებით ახალგაზრდებში.

2003 წლისათვის საქართველოს სატრანზიტო ინფრასტრუქტურა, საერთო ჯამში, არასახარბიელო მდგომარეობაში იმყოფებოდა; გამოირჩეოდა ამორტიზაციის მაღალი ხარისხით, დაბალი გამტარუნარიანობით, მომსახურებისა და მოძრაობის უსაფრთხოების დაბალი დონით, სუსტი მართვის სისტემითა და არაადექვატური სატარიფო პოლიტიკით. ყოველივე ამან მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების შეფერხებაში, ხელი შეუწყო სიღარიბის ზრდას, შეამცირა ინვესტიციები რეგიონებში და საქონლის გადაზიდვები.

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია სავაჭრომობილო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია, აგრეთვე სხვა სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მოდერნიზება. მთელი აქცენტი მთავრობას კვლავ გადატანილი აქვს ეკონომიკური სარგებლის მიღებაზე, ხოლო გარემოსდაცვითი და სოციალური საკითხების ინტეგრირება კვლავ გამორჩენილ იქნა გადანყვეტილების მიმღებთა ყურადღებიდან.

საქართველოს მთავრობის და საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ საქართველოში განხორციელებულმა სატრანზიტო სატრანსპორტო პროექტებმა, შესაძლოა, ახლო მომავალში შეუქცევადი ზიანი მიაყენოს საქართველოს გარემოს, თუ არ იქნება შემუშავებული და ამოქმედებული სპეციფიური ინსტრუმენტები, რაც საშუალებას მისცემს ქვეყანას თავიდან აიცილოს და/ან შეარბილოს ინფრასტრუქტურული პროექტების უარყოფითი შედეგები.

1. საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობა ტრანსპორტის სფეროში

1993 წელს ევროკავშირმა შექმნა TRACECA-ს პროგრამა¹, რომელიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირის დაკავშირებას ცენტრალურ აზიასთან, ჩინეთთან და ინდოეთთან შავი ზღვის, საქართველოს, აზერბაიჯანისა და კასპიის ზღვის გავლით. TRACECA-ს პროგრამით გათვალისწინებული იყო ტექნიკური დახმარების განწვევა, რაც პროგრამის მონაწილე ქვეყნებს საშუალებას აძლევდა მოეხდინათ რკინიგზის, საავტომობილო გზების, აეროპორტების, საზღვაო პორტებისა და ტერმინალების რეკონსტრუქცია, მოდერნიზაცია და მშენებლობა. სხვადასხვა პროექტების განხორციელების შედეგად გაიზარდა საქართველოს გავლით გარკვეული პროდუქტების, უპირველეს ყოვლისა, ნავთობისა და მისი პროდუქტების ტრანზიტი ცენტრალური აზიიდან ევროპაში.

ჩანართი 1. საქართველოს სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა

რკინიგზა — საქართველოს რკინიგზის შემოსავლის ნახევარზე მეტი მოდის ნავთობისა და ნავთობ-პროდუქტების თურქმენეთიდან, ყაზახეთიდან და აზერბაიჯანიდან ტრანსპორტირებაზე ბათუმისა და ფოთის პორტებში. დაგეგმილია რომ გადაზიდვების რაოდენობა გაიზარდოს 8.6 მილიონი ტონიდან (2004 წ.) 18.7 მილიონ ტონამდე (2015 წ.)². დღეისათვის საქართველოს რკინიგზის მთავარი ხაზის საექსპლუატაციო სიგრძე 1329 კმ-ია, იგი მოიცავს 1422 ხიდს, 32 გვირაბს, 22 სამგზავრო ფუნქციის მატარებელ სადგურს და 114 სატვირთო სადგურს.

საავტომობილო გზები — საქართველოს საავტომობილო გზების ქსელი შედგება 1 474 კმ საერთაშორისო მნიშვნელობის გზის, 3 392 კმ ეროვნული მნიშვნელობის და 15 429 კმ ადგილობრივი გზისაგან. მეორადი გზებისა და ადგილობრივი გზების უმეტესობა ჯერ კიდევ სავალალო მდგომარეობაშია.

პორტები — საქართველოს შავი ზღვის სანაპიროზე სამი მთავარი პორტია — ბათუმი, ფოთი და სოხუმი. ბათუმისა და ფოთის პორტები ძირითადი პორტებია, რომლებითაც გადაიზიდება ნავთობი და ნავთობპროდუქტები, მათზე მოდის ასევე ძირითადი სასაქონლო ბრუნვა, განსაკუთრებით აზერბაიჯანისა და სომხეთისათვის. ამ პორტების გარდა, ფოთთან ახლოს აშენდა სუფსის ნავთობ-ტერმინალი, რომელსაც ნავთობი ბაქო-სუფსის ნავთობსადენით მიეწოდება. კიდევ ერთი — ყულევის ნავთობ-ტერმინალი, მფლობელთა განცხადებით, 2008 წელს ამოქმედდება.

საჰაერო ტრანსპორტი — თბილისის საერთაშორისო აეროპორტი ორჯერ იქნა რეკონსტრუირებული. პირველად, 1996 წელს 20 მილიონ დოლარი გაიღო ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (ერგბ). მეორედ, 2006 წელს თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის ტერმინალების მშენებლობისა და ასაფრენი ბილიკების რეაბილიტაციისათვის ერგბ-მ და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციამ კიდევ 27-27 მილიონი დოლარი გაიღეს. დაგეგმილია ასევე თბილისის საერთაშორისო აეროპორტში³ 35 მილიონი აშშ დოლარის ღირებულების ახალი სატვირთო ტერმინალის მშენებლობა. ბათუმის აეროპორტის რეაბილიტაციისათვის 2007 წელს ერგბ-მ 15 მილიონ აშშ დოლარი გამოყო. ქვეყანაში ასევე მოქმედებს ქუთაისის, ფოთისა და სენაკის აეროპორტები.

¹ TRACECA-ს პროგრამა არ მოიცავს აღმოსავლეთ-დასავლეთ ენერგეტიკულ დერეფანს, რომლის შემადგენელი ნაწილებია ენერგომატარებლების გადაზიდვა მილსადენების სისტემებით.

² იხ. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPTRANSPORT/>

³ შეთანხმებას თბილისის საერთაშორისო აეროპორტსა და ბრიტანულ SPM-ს შორის 2007 წლის მარტში მოეწერა ხელი. დოკუმენტის თანახმად, სატვირთო ტერმინალი ერთი წლის განმავლობაში აშენდება. იხ. <http://www.neurope.eu/articles/71735.php>; <http://www.aci.aero/aci/aci/file/ADN%20-%20Momberger/ACI-ADN%20April07.pdf>

ევროკავშირი დღესაც არანაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებს დასავლეთი-აღმოსავლეთის სატრანსპორტო დერეფნის ჩამოყალიბების იდეას. ამის დასტურია, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში დამტკიცებული სხვადასხვა დოკუმენტები⁴, აგრეთვე ტრანსპორტის მაღალი დონის ჯგუფის⁵ ანგარიში, რომელიც საფუძვლად უნდა დაედოს ევროკავშირის სტრატეგიას “მთავარი ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელების გაფართოებას მეზობელ ქვეყნებსა და რეგიონებში”⁶.

სტრატეგიაში წარმოდგენილი საპროექტო განაცხადებისა და პრიორიტეტული სატრანსპორტო დერეფნების განვითარების ჩამონათვალში საქართველო საკმაოდ მნიშვნელოვანი დერეფნების შემადგენელი ნაწილია: ერთ-ერთ პრიორიტეტულ დერეფნად მიჩნეულია სამხეთ-აღმოსავლეთის ღერძი, რომელიც ევროკავშირს ბალკანეთისა და თურქეთის გავლით დააკავშირებს კავკასიასა და კასპიის ზღვის რეგიონთან, აგრეთვე ევვიპტესა და ნითელ ზღვასთან. ამ მიმართულებით მაღალი დონის ჯგუფი რეკომენდირებას უწევს ფოთიდან და ბათუმიდან აზერბაიჯანის საზღვრამდე რკინიგზის რეაბილიტაციის პროექტს. მეორე — ზღვების მაგისტრალების სატრანსპორტო ღერძი — აკავშირებს ბალტიის, ხმელთაშუა, შავ ზღვებს და სახმელეთო გზით უკავშირდება კასპიის ზღვას. ამ სატრანსპორტო დერეფანში საქართველოში პრიორიტეტულ პროექტებად განსაზღვრულია ფოთისა და ბათუმის პორტის პროექტების განხორციელება. მესამე — ცენტრალური მიმართულება — აკავშირებს ევროკავშირის ცენტრალურ ნაწილს, უკრაინისა და შავი ზღვის გავლით, კავკასიასთან.

შესაბამისად, საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა, რომელიც ხელმოწერილ იქნა 2006 წელს, ერთ-ერთი პრიორიტეტულ სფეროდ სახავს ტრანსპორტს, რომელიც უზრუნველყოფს “ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის სფეროებში ეფექტურ თანამშრომლობას ევროკავშირის, შავი ზღვისა და კასპიის ზღვის რეგიონების სახელმწიფოებს შორის “ბაქოს ინიციატივის ფარგლებში”.

საქართველო ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა, აგრეთვე მოითხოვს „ტრანსპორტის მდგრადი ეროვნული პოლიტიკის განხორციელებას და დახვეწას, ყველა სახის ტრანსპორტის და მასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით“, აგრეთვე, საჭიროების შემთხვევაში, კანონმდებლობისა და მარეგულირებელი სისტემების დაახლოვებას ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან, განსაკუთრებით უსაფრთხოების საკითხებში; და „ზომების მიღებას გარემოსდაცვითი საკითხების სხვა პოლიტიკის სექტორში ინტეგრირების გაუმჯობესებისათვის“.

თუ გადავხედავთ საქართველოში მიმდინარე სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პრაქტიკას, ნათელია, რომ სამოქმედო გეგმის რეკომენდაციები თანადროულია და სასწრაფოდ განსახორციელებელი.

ზოგიერთი ექსპერტის თანახმად⁷, საქართველოში მიმდინარეობს მდგრადი ტრანსპორტის პოლიტიკის შემუშავება. თუმცა იმ შემთხვევაშიც კი, თუ აღნიშნული ინფორმაცია სიმართლეს შეესაბამება, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ დღევანდელი კანონმდებლობისა და პოლიტიკური მიდგომების ფონზე შემუშავებული პოლიტიკა იყოს მდგრადი. დღეს გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები სრულად იგნორირებულია და არაინტეგრირებული, როგორც პოლიტიკის შემუშავების, ასევე ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

4 მათ შორის ისეთი დოკუმენტები, როგორცაა: ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა, Council Decision on granting a community guarantee to the European Bank against losses under loans and guarantees for projects outside the community, Brussels 2006, “ბაქოს ინიციატივა” — ევროკავშირის, შავი ზღვისა და კასპიის ზღვის ქვეყნების მინისტრების დეკლარაცია, 2004 წ. და სხვ.

5 ევროკომისიამ 2004 წელს შექმნა ტრანსპორტის მაღალი დონის ჯგუფი, რომელსაც უნდა გამოეყენებინა პრიორიტეტული სატრანსპორტო დერეფნები და პროექტები გაფართოებულ ევროპასა და მეზობელ 26 ქვეყანას შორის საერთაშორისო ტრანსპორტირებისა და გადაზიდვების ხელშესაწყობად. ევროპის ახალი საზღვრები გულისხმობს ვაჭრობის ინტენსიფიკაციას ახალ მეზობელ ქვეყნებთან. ამასთან, ევროკომისია ადასტურებს, რომ სატრანსპორტო კავშირებს, გარდა საერთაშორისო ვაჭრობისა, ფუნდამენტური როლი ეკისრება რეგიონული თანამშრომლობისა და ინტეგრაციისთვის.

6 High Level Group on the “extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions”

7 იხ. http://enp.ge/data/file_db/download/engversion_final_AV.WwkTBxK.pdf

2. ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები

ქვეყანაში განვითარებული ინფრასტრუქტურის არსებობა წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარების აუცილებელ პირობას. ინფრასტრუქტურა პირობითად შეიძლება დავყოთ გარემოსდაცვით და ეკონომიკური განვითარების, მომსახურების მიმნოდებელ ინფრასტრუქტურად.

მოსახლეობისა და ბიზნესისთვის გარემოსდაცვით ინფრასტრუქტურას სასმელი წყლის, სანიტარიისა და კანალიზაციის სისტემებს თუ მყარი ნარჩენების მართვას, მოაქვს სარგებელი უსაფრთხო გარემოსა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სახით. სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ამ ინფრასტრუქტურის შექმნისა და შენარჩუნებისათვის პირდაპირ უწყობს ხელს „გარემოსდაცვითი კეთილდღეობის“ შექმნას.

სხვა ტიპის ინფრასტრუქტურის, მაგალითად, ჰიდრავლიკური კაშხლების, ჩქაროსნული მაგისტრალების, პორტების ან სატრანსპორტო დერეფნების განვითარებას, შესაძლოა მოჰყვეს პირდაპირი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე, რაც გამოიხატება ფლორისა და ფაუნის საარსებო გარემოს განადგურებაში, თევზებისა და ფრინველების სამიგრაციო გზების ცვლილებაში, ქიმიური ნივთიერებების გაფრქვევასა და სხვა სახის უარყოფით ცვლილებებში. სწორედ ამიტომ სახელმწიფო პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისას გარემოსდაცვითი ღონისძიებების ინტეგრირებისკენ. ეს იძლევა გარემოსდაცვითი ხარჯების თავიდან აცილების ან შემსუბუქების შესაძლებლობას ისე, რომ ამავდროულად უზრუნველყოფილ იქნეს ენერჯის მინოდება, ტრანსპორტირება და წყალდიდობების კონტროლის სარგებელი ადგილობრივი წარმოებისათვის.

ინფრასტრუქტურა ზეგავლენას ახდენს გარემოზე იმ მომსახურების შედეგადაც, რომელსაც გვთავაზობს ფიზიკური სტრუქტურები. აღნიშნულის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა — გზები და/ან აეროპორტები უარყოფით ზეგავლენას ახდენენ გარემოზე არამარტო მშენებლობისას, არამედ ფუნქციონირებისასაც (სხვადასხვა სახის გაფრქვევები ჰაერსა თუ წყალში, ქიმიური დაბინძურება, მძიმე ლითონებით დაბინძურება, ხმაური და სხვ.). წყლისა და მინის რესურსების, ჰაერის და ზოგადად, საარსებო გარემოს ქიმიური და მძიმე ლითონებით დაბინძურებისგან დაცვა შესაძლებელია სივრცითი დაგეგმვის ეფექტური პოლიტიკით — ისეთი პოლიტიკით, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფს უსაფრთხო გარემოს შენარჩუნებასაც და მობილურობასაც.

სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება მნიშვნელოვანია ურბანული მობილურობის უზრუნველსაყოფად. ეფექტური სატრანსპორტო სისტემის განვითარების შედეგად, მცირდება მოქალაქეების მიერ კერძო მანქანების მოხმარება საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გამოყენების ხარჯზე, რაც თავის მხრივ, ამცირებს გამონახობლქვს ქალაქში. ავტომანქანების ტექნიკური დათვალიერებისა და ქალაქის სხვადასხვა უბნებში (მაგ., ქალაქის ცენტრში) კერძო ტრანსპორტის შეზღუდვისკენ მიმართული პოლიტიკა, ასევე სანავის გაუმჯობესებული მოხმარების ინიციატივები, ეფექტურად ამცირებს გამონახობლქვს, მობილურობის შეუზღუდავად.

ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში გარემოსდაცვითი ასპექტების ინტეგრირება შესაძლებელია სხვადასხვა გზით, მათ შორის, ეფექტური გარემოსდაცვითი კანონმდებლობით, გარემოსდაცვითი უწყებების შესაძლებლობების განვითარებით, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის არსებობისა და მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფით, გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების ინსტრუმენტის სისტემატური გამოყენებით, როგორც ეროვნულ, ისე სექტორულ დონეზე. ამ უკანასკნელის გამოყენებით შესაძლებელია მოცულ იქნეს ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი საკითხების ფართო სპექტრი და ეფექტურად შეამციროს უარყოფითი ზემოქმედება და/ან გაზარდოს როგორც გარემოსდაცვითი, ისე სხვა სახის ინფრასტრუქტურული სარგებელი. გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების გამოყენებისას ინფრასტრუქტურული დაგეგმვა ხორციელდება ადგილობრივ საზოგადოებასთან კონსულტაციებით, პირდაპირი და

არაპირდაპირი ზემოქმედებების განხილვის გზით, მინის გამოყენების ეფექტური დაგეგმვით, გარემოსდაცვითი ზონირებით; ეს საბოლოო ჯამში ამცირებს უარყოფით სოციალურ ზემოქმედებას და შემდგომ გარემოსდაცვით ხარჯებს.

სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ მცირედ ხდება ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში სოციალური მიზნების ინტეგრირება. ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში ხშირად მახვილდება ყურადღება ისეთ საკითხებზე, როგორცაა მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა, მომსახურების საფასურის განსაზღვრა, მომსახურების ხარისხი, შრომის ნაყოფიერება, მომგებიანობა და როგორც წესი, ნაკლები ყურადღება ეთმობა ინფრასტრუქტურის განაწილების ეფექტებს (distribution effects). შედეგად, გაზრდილ ეფექტურობას შესაძლოა მოჰყვეს შემცირებული მუშახელი, დასაქმების ხარისხის გაუარესება და ინფრასტრუქტურული მომსახურების ხელმისაწვდომობის შემცირება.

სულ უფრო და უფრო მეტი კვლევა მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ ინფრასტრუქტურის პრივატიზაციამ და საბაზრო რეფორმებმა მნიშვნელოვნად შეამცირა ღარიბი მოსახლეობისა და მონყვლადი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა ენერჯის საბაზისო სახეებზე, ტრანსპორტზე, ჯანმრთელობასა და სანიტარიულ მომსახურებაზე. სწორედ ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის „გაფართოება“ უწყობს ხელს ზემოაღნიშნული უარყოფითი სოციალური ზემოქმედების შემცირებას. ამდენად, დღეს ეკონომისტები მოუწოდებენ მთავრობებს, ფასნარმოქმნის, სახელმწიფო სუბსიდიების, ნორმატიული აქტების და სივრცითი დაგეგმვის პოლიტიკის შემუშავებისას გადაიხედოს ინფრასტრუქტურის პოლიტიკაც.

3. ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მექანიზმები საქართველოში

სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, მათ შორის, სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება/რეაბილიტაცია გარკვეულ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს როგორც გარემოზე ასევე სოციუმზე. სწორედ ამ უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად დამკვიდრდა თანამედროვე პრაქტიკაში ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორცაა გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება (Strategic Environmental Assessment) და გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (Environmental Impact Assessment)⁸. ამ ინსტრუმენტების გამოყენებით შესაძლებელია მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედება.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის 2004-2006 წლების ეროვნული პროგრამა, შესაბამისი დირექტივების („გარემოს დაცვის შესახებ“, „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“) მოთხოვნებთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას პრიორიტეტულად მიიჩნევს. ამავდროულად, 2006 წელს ხელმოწერილი საქართველო/ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა ხაზს უსვამს, რომ აუცილებელია საქართველოს მთავრობამ გააძლიეროს, სტრუქტურები და პროცედურები „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების განხორციელების მიზნით“ და განამტკიცოს „ადმინისტრაციული სტრუქტურები და პროცედურები“, რათა უზრუნველყოს „გარემოსდაცვითი საკითხების სტრატეგიული დაგეგმვა და მათი კოორდინირება შესაბამის სუბიექტებს შორის“. ამასთან, გეგმის თანახმად, აუცილებელია ისეთი კანონმდებლობის და პროცედურების შემუშავება, რომლებიც გარემოსდაცვით ინფორმაციას უფრო ხელმისაწვდომს გახდიან და უზრუნველყოფენ გარემოსდაცვით საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობას, „ორჰუსის კონვენციის“ განხორციელების ჩათვლით.

ყურადსაღებია, რომ პრაქტიკაში ვითარება სრულიად განსხვავებულია და 2005-2007 წლებში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები პრინციპულად ენინააღმდეგება ზემოაღნიშნული

⁸ ევროკავშირის მიერ მიღებული შესაბამისი დირექტივები 90/313/EEC — ინფორმაცია გარემოს დაცვის შესახებ, 85/337/EEC და შესწორება 97/11/EC - გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, 2001/42/EC გარემოზე ზემოქმედების შეფასება.

ევროდირექტივების არსსა და მიმართულებებს, აგრეთვე საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმას.

მართალია, დღეს საქართველოს კანონმდებლობით მთელი რიგი ინფრასტრუქტურული პროექტები, მათ შორის საერთაშორისო და ეროვნული მნიშვნელობის გზების, რკინიგზის, აეროდრომის, აეროპორტის, ნავმისადგომის პროექტების განხორციელება საჭიროებს როგორც მშენებლობის ნებართვას, ასევე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას (გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურის ნაწილია პროექტის ინიციატორის მიერ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება). 2005 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ პროექტს ახორციელებს სახელმწიფო დაწესებულება, პროექტის განსახორციელებლად აღარ არის საჭირო გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მიღება. ამასთან, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიენიჭა უფლებამოსილება, ყოვლად ბუნდოვანი და გაუმჭვირვალე პროცედურის საფუძველზე გაათავისუფლოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან პროექტები. გარდა ამისა, „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ კანონი“ აძლევს „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციის“ სტატუსის მქონე ინვესტორებს⁹ უფლებას მიიღოს წინასწარი ლიცენზია/ნებართვა ისე, რომ არ ჩაატაროს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და არ შეასრულოს საზოგადოებასთან კონსულტირების არსებული მოთხოვნები. აქვე აღვნიშნავთ, რომ კანონი ითხოვს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შემდგომ მომზადებას, სახელმწიფოს მიერ დადგენილ ვადებში, მაშინ როდესაც საქმიანობის დაწყების შემდეგ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება ნამდვილად აზრს მოკლებულია.

აღსანიშნავია, რომ სწორედ ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან მიმართებაში იჩენს საქართველოს მთავრობა სიჩქარეს, ათავისუფლებს მათ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან და აჩქარებს სხვადასხვა სანებართვო დოკუმენტაციის გაცემას. ყველა შემთხვევაში, ამგვარ დაჩქარებას ეწიება ხარისხი და უსაფრთხოება, რაც მთელ რიგ შემთხვევებში, მოითხოვს მნიშვნელოვანი დამატებითი ხარჯების განევას.

უკანასკნელ წლებში განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესწავლისას, წარმოჩინდა კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც პროექტების კატეგორიზაციას ეხება. აღსანიშნავია, რომ კანონი განსაზღვრავს მხოლოდ ერთ კატეგორიას პროექტებისა, რომელიც საჭიროებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას. პროექტები, რომლებიც არ ხვდება ჩამონათვალში უბრალოდ არ საჭიროებს არანაირ წინასწარ გარემოსდაცვით შესწავლას. ამასთან, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები, ხშირ შემთხვევაში, წარმოდგენილია ზღვრების გარეშე, რაც სირთულეებს უქმნის ინვესტორებს. მაგალითისთვის, საერთაშორისო გზის თუნდაც ერთი კილომეტრი სიგრძის მონაკვეთის რეკონსტრუქციისას გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მისაღებად ინვესტორმა ისეთივე პროცედურები უნდა გაიაროს, როგორც ახალი გზის მშენებლობისას (გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადება, საზოგადოებრივი განხილვების მოწყობა და სხვ.).

აღსანიშნავია ისიც, რომ იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც სახელმწიფო და/ან ინვესტორი არ გაურბის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების პროცედურას, შეფასებაც და სახელმწიფოს მიერ შეფასების ანგარიშისთვის ჩატარებული ექსპერტიზაც ძალზე ფორმალურ ხასიათს ატარებს. შესაბამისად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება უკვე აღარ წარმოადგენს არც გადაწყვეტილების მიმღებთა დამხმარე ინსტრუმენტს და არც ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შემცირების საშუალებას. იმ პირობებში, როდესაც საზოგადოებას აღარ აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს ამა თუ იმ პროექტზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სახელმწიფო ორგანოს აქვს მხოლოდ 20 დღე გადაწყვეტილების მისაღებად და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულებაზე კონტროლი უკიდურესად სუსტია, არც პროექტის ინიციატორი და არც ნებართვის გამცემი ორგანო აღარ არის დაინტერესებული სრულყოფილად წარმართოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურები.

⁹ კანონის თანახმად, ამ სტატუსის მიღება შესაძლებელია, თუ ინვესტიციის რაოდენობა აღემატება 8 მლნ ლარს (დაახლოებით 4 მლნ ევრო) ან 2 მლნ ლარს (1 მლნ ევრო) მაღალმთიან რეგიონებში განხორციელებულ ინვესტიციებისათვის.

რაც შეეხება გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიულ შეფასებას, საქართველოს კანონმდებლობა საერთოდ არ ცნობს მსგავს ინსტრუმენტს. შედეგად, რიგ შემთხვევებში, განხორციელებული პროექტები საფრთხეს უქმნიან არა მხოლოდ ეროვნული კანონმდებლობით, არამედ საერთაშორისო კონვენციებით დაცულ ტერიტორიებს.

4. ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას სოციალური ზემოქმედების შეფასების მეთოდები საქართველოში

სოციალური ზემოქმედების შეფასება, საერთაშორისო „კარგი“ პრაქტიკით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესის ნაწილია. საქართველოს კანონმდებლობით სოციალური ზემოქმედების შეფასებისა და შესაბამისად, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებით გამოწვეული უარყოფითი სოციალური შედეგების შემცირების საკითხი საერთოდ დაურეგულირებელია. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და ტრანსნაციონალური კომპანიები, არსებული პრაქტიკის თანახმად, წარადგენენ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე შეფასების ანგარიშებს, თუმცა სოციალურ შეფასებას არანაირი ექსპერტიზა არ უტარდება და არც მისი შესრულების მაკონტრებელი ორგანო არსებობს.

საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს საკუთრების ხელშეუხებლობას და იქვე განმარტავს რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვის, დანაშაულის თავიდან აცილების ან მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით“ (მუხლი 21). შესაბამისად, ერთადერთი კანონი, რომელიც შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას არის საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“. თუმცა ამ შემთხვევაშიც, საუბარია მხოლოდ გარკვეული სახის მატერიალურ ზიანის კომპენსაციაზე.

ამავდროულად, საქართველოს კანონმდებლობა არ ცნობს იმ საკუთრებაზე კომპენსაციის მიღების უფლებას, რომელზეც მესაკუთრეს არ გააჩნია საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია; ანუ, საქართველოს კანონმდებლობა არ ცნობს ტრადიციული სარგებლობის საკუთრების უფლებას, საკუთრებას, რომელიც არ არის დარეგისტრირებული საჯარო რეესტრში, მაგრამ წარმოადგენს ისტორიულად ან ტრადიციულად კონკრეტული პირის და/ან თემის საკუთრებას.

კანონმდებლობა, აგრეთვე არ ითხოვს პროექტის შესაძლო ზემოქმედების ქვეშ მყოფი მოსახლეობის ადრეულ ინფორმირებას და კონსულტაციების ჩატარებას, ასევე არ მოითხოვს პროექტის ინიციატორისგან გადასახლების სამოქმედო გეგმის (Resettlement Action Plan) მომზადებას. კანონის თანახმად, საჭიროების შემთხვევაში, პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად, ინიშნება ექსპროპრიატორი (კერძო ან იურიდიულ პირი) ხოლო სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებით ხდება შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის შემდეგ საკუთრების ექსპროპრიაცია.

5. სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის პროექტების განხორციელების მაგალითები საქართველოში

5.1 E60 აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული მაგისტრალის რეაბილიტაცია/გაფართოების პროექტი

როგორც ერთ-ერთ ნინა თავში აღვნიშნეთ, აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული მაგისტრალი წარმოადგენს ევროკავშირის ტრანსპორტის მაღალი დონის ჯგუფის მიერ

პრიორიტეტულად მიჩნეულ სამხრეთ-აღმოსავლეთ დერეფნის ნაწილს. ამჟამად, მიმდინარეობს მაგისტრალის რეაბილიტაცია/გაფართოების პროექტი (2 ზოლიანიდან 4 ზოლიანამდე გაფართოება) ფოთიდან ბაქომდე. პროექტის განხორციელებაში ჩართულია როგორც აზერბაიჯანისა და საქართველოს მთავრობები, ასევე მსოფლიო ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი.

„ეროვნული და საერთაშორისო მნიშვნელობის ავტომაგისტრალის მნიშვნელოვანი რეკონსტრუქციის“ პროექტი, რომლის შედეგადაც მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს გადაზიდვები შავი და კასპიის ზღვის რეგიონებს შორის, კარგი პრაქტიკის თანახმად, უნდა დაქვემდებარებოდეს წინასწარ გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების ჩატარებას¹⁰. ამ შეფასების შედეგად უნდა გამოვლენილიყო, თუ რა ზეგავლენას მოახდენდა ტრანსპორტის გაზრდილი ნაკადები რეგიონის გარემოზე და ადექვატურად ასახულიყო სოციალური ზემოქმედება. თუმცა არც მსოფლიო ბანკს და არც რეგიონის მთავრობებს მსგავსი შეფასება არ ჩაუტარებიათ, ეროვნულ დონეზე ეს სამუშაოები მეტად შეზღუდულად ტარდება.

საქართველოში E60 ჩქაროსნული მაგისტრალის სამუშაოები ხორციელდება საქართველოს მთავრობისა და მსოფლიო ბანკის მიერ. აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული მაგისტრალი მოიცავს მარშრუტს წითელი ხიდიდან (აზერბაიჯანი-საქართველოს საზღვარი) თბილისის გავლით ფოთამდე, შემდეგ სამხრეთით სარფამდე (საქართველო-თურქეთის საზღვარი). 2005-2006 წლებში საქართველოს მთავრობამ საბიუჯეტო სახსრებით აღადგინა 15 კმ-ის გზა ნატახტარიდან ალაიანამდე და გამოყო თანხები სვენეთი-რუისის მონაკვეთის რეკონსტრუქციისათვის.

მსოფლიო ბანკის პირველი და მეორე კრედიტის ფარგლებში გათვალისწინებულია „E60 აღმოსავლეთ-დასავლეთი მაგისტრალის მოდერნიზაცია ალაიანი-სვენეთის მონაკვეთზე 2-ზოლიანიდან 4-ზოლიანამდე, ორი ცალკე სავალი ნაწილით (თითოეული მათგანი იქნება ორ-ზოლიანი), ცენტრალური გამყოფი ნაწილით და მისასვლელი გზების სრული კონტროლით, ტრანსვეროპული საავტომობილო გზის სტანდარტების (ტსგ) შესაბამისად“. მსოფლიო ბანკის აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული მაგისტრალის აღდგენის პირველი კრედიტის ფარგლებში¹¹ გამოყოფილ იქნა 19 მილიონი აშშ დოლარი ალაიანი-იგოეთის 13 კმ სიგრძის მონაკვეთის გაფართოება-აღდგენისათვის. ამჟამად განხილვის სტადიაში მყოფი აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული მაგისტრალის აღდგენის მეორე კრედიტის ფარგლებში¹² დაგეგმილია 35 მილიონი აშშ დოლარის გამოყოფა იგოეთი-სვენეთის 24კმ-იანი მონაკვეთის მოდერნიზაციისა და ალაიანის ასაქცევი გზის მშენებლობისთვის.

ამას გარდა, წინასაინვესტიციო კრედიტის¹³ ფარგლებში მსოფლიო ბანკმა გამოყო დაახლოებით ერთი მილიონი აშშ დოლარი, რომელიც მოხმარდა ტექნიკურ დახმარებას, რომლის საშუალებითაც შესრულდა წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევები, წინასწარი საპროექტო სამუშაოები და ნატახტარი-ალაიანი გზის აღდგენის გარემოსდაცვითი შეფასება.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ავტომაგისტრალის რეაბილიტაციის/გაფართოების პროექტი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მისაღებად საჭიროებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას. თუმცა ვინაიდან, პროექტს ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, ანუ სახელმწიფო დაწესებულება, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად (მუხლი 1, პუნქტი 2), პროექტის განხორციელებისთვის არ არის აუცილებელი გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მოპოვება¹⁴.

¹⁰ მაგალითად, ეროკავშირის 2001/42/EC დირექტივის მე-3 მუხლის „ა“ პარაგრაფი ითხოვს ყველა იმ გეგმისა და პროგრამის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას ჩატარებას, რომელიც ეხება სოფლის მეურნეობას, სატყეო სექტორს, მეთევზეობას, ენერჯეტიკას, მრეწველობას, ტრანსპორტს, ნარჩენების მართვას, წყლის რესურსების მართვას, ტელეკომუნიკაციებს, ტურიზმს, ქალაქისა და ქვეყნის გეგმარებას, ან მინის გამოყენებას.

¹¹ იხ. <http://web.worldbank.org/external/projects/>

¹² იხ. <http://web.worldbank.org/external/projects/>

¹³ იხ. <http://web.worldbank.org/external/projects/>

¹⁴ Upgrading of Agaiani-Igoeti Section of the E60 East West Highway, Environmental Management Plan, Ministry of Economic Development of Georgia, Department of Roads of Georgia, Tbilisi, December 2006

ყურადსაღებია კიდევ ერთი გარემოება — მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი, ზემოაღნიშნული კანონის მოთხოვნის გამო, ისედაც აღარ საჭიროებდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას, საქართველოს მთავრობამ მაინც გაათავისუფლა ნატახტარი-ალაიანის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-მოდერნიზაციის სამუშაოები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისგან¹⁵. ამასთან, ვინაიდან ალაიანი-იგოეთის მონაკვეთის მშენებლობა ფინანსდება მსოფლიო ბანკის მიერ და ბანკის განმარტებით “ავტომაგისტრალის ალაიანი-იგოეთის სექცია არ არის სენსიტიური“, მსოფლიო ბანკის სტანდარტებით იგი მიეკუთვნა B კატეგორიას, რაც ითვალისწინებს ადგილ-სპეციფიური გზმ-ს მომზადებას მასში ჩართული გარემოსდაცვითი მენეჯმენტის გეგმასთან ერთად”. ეს გადაწყვეტილება წარმოადგენს პროექტის კატეგორიით მანიპულირების და გარემოზე ზემოქმედების სრულმასშტაბიანი შეფასების მომზადების ვალდებულებისგან თავის არიდების კლასიკურ მაგალითს.

მსოფლიო ბანკის უსაფრთხოების პოლიტიკის თანახმად, თუ პროექტს გააჩნია მნიშვნელოვანი ზემოქმედება ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე (მაგისტრალის გადაკეთება 2 ზოლიანიდან 4 ზოლიანად, იძულებითი გადასახლება და სხვ.), ის განეკუთვნება A კატეგორიას, რაც ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების ანგარიშის სრულფასოვან ჩატარებას, აგრეთვე გადასახლების სამოქმედო გეგმის მომზადებას, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადგილი აქვს მხოლოდ ეკონომიკურ გადასახლებას¹⁶. იგივეს მოითხოვს ევროკავშირის კანონმდებლობა (85/337/EEC გზმ-ს დირექტივა) და ორჰუსის კონვენციაც.

მიუხედავად აღნიშნულისა, მსოფლიო ბანკმა და საქართველოს მთავრობამ E60 ჩქაროსნული მაგისტრალის გაფართოება განიხილეს არა როგორც ერთიანი პროექტი, არამედ როგორც რამოდენიმე დამოუკიდებელი პროექტი. მსოფლიო ბანკის განმარტებით, ის აპირებდა დაეფინანსებინა “დაახლოებით 40კმ გზის [საინვესტიციო პროექტი] სამი სხვადასხვა საკრედიტო ხაზით. ამიტომ ჩვენ განვიხილავთ სამ საგზაო მონაკვეთს ცალ-ცალკე. ვინაიდან ჩვენ ვითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ ზოგ შემთხვევაში ადგილი ექნება გადასახლებას, ზოგ შემთხვევაში კი არა. შესაბამისად, ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად მიგვაჩნია, რომ თითოეული მონაკვეთი უნდა განვიხილოთ ინდივიდუალურად”¹⁷.

ამრიგად, მომზადდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში და გადასახლების სამოქმედო გეგმა თითოეული მონაკვეთისათვის და არა მთლიანად დაგეგმილი საქმიანობისათვის, რასაც წარმოადგენს E60 ჩქაროსნული ტრასის გაფართოება, თუნდაც ნატახტარი — ალაიანის 60 კმ-ზე.

E60 ავტომაგისტრალის გაფართოებისას მსოფლიო ბანკმა და საქართველოს მთავრობამ გამოიყენეს ე.წ. „სალიამის ტაქტიკა“; ტაქტიკა გულისხმობს პროექტის დანაწევრებას მცირე პროექტებად და გადაწყვეტილებების სწორედ ამ დანაწევრებულ პროექტებზე მიღებას. ამგვარი მიდგომა არ იძლევა საშუალებას სრულად იქნეს აღქმული საწყისი პროექტის ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების სურათი. ეს არის პრაქტიკა, რომელსაც ხშირად იყენებენ სხვადასხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და მთავრობები სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის მშენებლობისას ევროკავშირის ახალ ნევრ-სახელმწიფოებში, რაც აგრეთვე ხდება საზოგადოების უკმაყოფილების საგანი¹⁸.

15 საქართველოს მთავრობის 2006 წ. 4 ივლისის N327 განკარგულება “სავტომობილო გზების დეპარტამენტის კონტრაქტორი ფირმის შპს “ზიმოს” გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშისგან გაათავისუფლების შესახებ”

16 მსოფლიო ბანკის იძულებითი გადასახლების პოლიტიკა 4.12, იხ. <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>

17 მსოფლიო ბანკის სპეციალისტის, ქალბატონ თამარ სულუხიას წერილი მწვანე ალტერნატივასა და CENN-ისადმი, 2004 წლის 15 ოქტომბერი

18 მაგალითისთვის იხილეთ - WWF European Policy Office's submission to public consultation on the report of the High Level Group on the extension of the main trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions and the way forward, 10 March 2006, ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/2006_02_17_tent_consultation/doc/stakeholders_contributions/environmental/02wwf.pdf+salami+tactic+HLG&hl=ka&ct=clnk&cd=1&gl=ge

E60 ჩქაროსნული მაგისტრალის ალაიანი-ნატახტარის განსახლების სამოქმედო გეგმა¹⁹, რომელიც მომზადდა მსოფლიო ბანკის პროექტის ფარგლებში, მკაფიოდ ასახავს საქართველოს კანონმდებლობისა და მსოფლიო ბანკის სტანდარტებს შორის არსებულ განსხვავებებს და საქართველოს კანონმდებლობის სისუსტეებს. აღსანიშნავია, რომ განსახლების სამოქმედო გეგმამ მსოფლიო ბანკის 4.12 იძულებითი გადასახლების პოლიტიკის თანახმად, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში შეავსო და აღმოფხვრა საქართველოს კანონმდებლობის ხარვეზები. თუმცა, თუ მსგავსი პროექტი განხორციელდება რომელიმე საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტის დაფინანსების გარეშე, მოსალოდნელია, რომ მოსახლეობაზე ზემოქმედება უფრო მძიმე იქნება.

5.2 სამცხე-ჯავახეთის გზის რეაბილიტაცია

„ათასწლეულის გამოწვევის კორპორაცია“ ინფრასტრუქტურულ პროექტებს მსოფლიო ბანკის სტანდარტებით ახორციელებს. ასეთი პროექტების რიგს მიეკუთვნება სამცხე-ჯავახეთის გზის რეაბილიტაციის პროექტი, რომლის განხორციელებისთვის 102 მლნ აშშ დოლარი გამოყოფილი.

პროექტს მიენიჭა A კატეგორია, რაც ნიშნავს იმას, რომ პროექტმა შესალოა მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონიოს გარემოზე და ამდენად ჩატარდა სრულმასშტაბიანი გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზმ). აღსანიშნავია, რომ E60 ჩქაროსნული ავტომაგისტრალისაგან განსხვავებით, პროექტი ითვალისწინებს მხოლოდ სარეაბილიტაციო სამუშაოებს²⁰ და მცირე მანძილის ასაქცევი გზების მშენებლობას. გზმ ანგარიში საკმაოდ დეტალურად განიხილავს გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მგრძობიარე იმ უბნებს, რომლებიც პროექტის ზეგავლენის ქვეშ ექცევა, აგრეთვე ალტერნატივებს სხვადასხვა მონაკვეთებთან მიმართებაში. უნდა აღინიშნოს, რომ გზა კვეთს საკმაოდ სენსიტიურ უბნებს, მათ შორის კარნახის ტბის ჭარბტენიან ტერიტორიას.

უნდა აღინიშნოს რომ შემარბილებელ ღონისძიებათა სია საკმაოდ ვალიდურია, თუმცა მაინც რჩება რამოდენიმე საკითხი, რომელიც ინვესს შეშფოთებას. 2007 წლის თებერვალში საინფორმაციო ელექტრონული ქსელის მეშვეობით გავრცელდა თეთრინყაროს ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციის წერილი, რომელიც უარყოფითად აფასებდა ჩატარებულ საზოგადოებრივ განხილვას და ითხოვდა ხელახალი განხილვის ჩატარებას. ორგანიზაციის განცხადებით, განხილვაზე მოსულ ადამიანთა უმრავლესობა (ძირითადად მეზობელი რაიონებიდან) დაინტერესებული იყო პროექტში დასაქმების შესაძლებლობებით, რის გამოც მათ არ მისცეს საშუალება პროექტის განმახორციელებლებს გაეკეთებინათ პრეზენტაცია და პასუხი გაეცათ თეთრინყაროს მოსახლეობის შეკითხვებზე. ამასთან, არასამთავრობო ორგანიზაცია მიუთითებდა, რომ მნიშვნელოვანია გზმ-ს სრული დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

მართალია, კორპორაციამ შექმნა სპეციალური ვებ-საიტი და ცხელი ხაზი (სამ ენაზე-ქართული, სომხური, და რუსული), რაც მისასაღმებელი და წინგადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ დღევანდელ პირობებში რეგიონის მცხოვრებთა უმრავლესობისთვის ინტერნეტი ხელმიუწვდომელია, ხოლო გზმ-ს სრული ანგარიშის წარდგენა მხოლოდ საკრებულოში საკმარისი არ არის. კორპორაციამ არ დააკმაყოფილა არასამთავრობო ორგანიზაციის მოთხოვნა, იმ მოტივით, რომ ეს იყო ბოლო საჯარო განხილვა და მისი აზრით, კორპორაციამ განია საკმარისი ძალისხმევა მოსახლეობისთვის ინფორმაციის მისაწოდებლად.

19 ინგლისურ ორიგინალში დოკუმენტის სათაურია Resettlement Action Plan, რაც ქართულად ითარგმნება როგორც “გადასახლების სამოქმედო გეგმა”; მიუხედავად ამისა, ქართულში სიტყვა “გადასახლების” ნაცვლად დამკვიდრდა სიტყვა “განსახლება”.

20 პროექტი ითვალისწინებს შემდეგს: (1) გზის საფარის რეაბილიტაცია/რეკონსტრუქცია, (2) გზის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური პროფილის ლოკალური გაუმჯობესება, (3) არსებული სადრენაჟე მილების რეაბილიტაცია/შეცვლა, ახალი სადრენაჟე საშუალებების უზრუნველყოფა, (4) სოფლების უზრუნველყოფა ტროტუარებით და ახალი დრენაჟებით, (5) არსებული ხიდების შეცვლა, შეკეთება და რეაბილიტაცია, (6) შერჩეული მოკლე მოსავლელი გზების და თურქეთის საზღვართან ახალი, მოკლე შეერთების მშენებლობა; (7) შერჩეულ პუნქტებში დასასვენებელი ადგილების უზრუნველყოფა; (8) საგზაო კუთვნილებების და მარკირების უზრუნველყოფა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად; (9) ცხოველთა ბინადრობის ადგილების დამცავი საშუალებებით უზრუნველყოფა; (10) სამუშაოების განხორციელების ადგილის გარეთ მუშაობა, რაც, ძირითადად, დაკავშირებული იქნება სამშენებლო მასალების მოპოვებასთან ახალი ან უკვე არსებული სამშენებლო მასალების კარიერებიდან (საბადოებიდან).

თავისი ქმედებით კორპორაციამ ხაზი გაუსვა იმ ფაქტს, რომ მისთვის მთავარი იყო არა ჩატარებული საჯარო კონსულტაციების ხარისხი, არამედ იმის დაფიქსირება, რომ მან შეხვედრები ჩაატარა. ამ ფორმალური მიდგომის საფუძველი უნდა ვეძიოთ იმ ფაქტში, რომ საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სწორედ ინვესტორია ვალდებული მოაწყოს გზმ ანგარიშის საჯარო განხილვა და მიიღოს საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი შენიშვნები და არა სახელმწიფო ორგანო. ინვესტორისათვის საჯარო განხილვა და შენიშვნების მიღების პროცესი არის მხოლოდ ფორმალური პროცედურა, რომელსაც დღევანდელი გადასახედიდან, პრინციპულად არანაირი დამატებითი ღირებულება არ მოაქვს პროექტისთვის.

5.3 თბილისისა და ბათუმის აეროპორტები

2006 წელს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (ერგბ) და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციამ 54 მილიონი აშშ დოლარის დაფინანსება გამოუყო კომპანია TAV Urban Georgia-ს თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის პროექტისთვის. პროექტის თანახმად, კომპანიას უნდა აეშენებინა ახალი საერთაშორისო ტერმინალი და ჩაეტარებინა სარეაბილიტაციო სამუშაოები ასაფრენ ბილიკებზე, აგრეთვე განეხორციელებინა სამშენებლო სამუშაოები, აღჭურვილობისა და სისტემების მოდერნიზება ბათუმის აეროპორტში.

ერგბ-სა და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის პოლიტიკის თანახმად, პროექტს მიეკუთვნა B კატეგორია, რაც ნიშნავდა გარემოზე ზემოქმედების უფრო შეზღუდული ანალიზის ჩატარებას, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით, პროექტი ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების სრულ შეფასებას გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მისაღებად.

თბილისის აეროპორტის პროექტზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესმა ყოველგვარ მოლოდინს გადააჭარბა — გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცესს მხოლოდ ერთი კვირა დასჭირდა; სწორედ ერთ კვირაში მოხერხდა საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფაც, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ჩატარებაც და ნებართვის გაცემაც.

ინვესტორმა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ძალზე უხარისხო ანგარიში წარუდგინა ნებართვის გამცემ ორგანოს; მაგალითისთვის, ანგარიშიდან აბსოლუტურად გაუგებარი იყო, რომელი საქმიანობის ზემოქმედებები ფასდებოდა ანგარიშში — ახალი აეროპორტის მშენებლობის, ახალი ტერმინალის მშენებლობის, თუ არსებული აეროპორტის რეკონსტრუქციის. მიუხედავად გზმ ანგარიშის უხარისხობისა, ნებართვა მაინც გაიცა.

საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის განცხადებით, „TAV Georgia-მ წარადგინა გარემოსდაცვით მოქმედებათა გეგმის შემადგენელი იმ კონკრეტული ღონისძიებების გატარების გეგმები, რომელთა შესრულების შემთხვევაში, თბილისის აეროპორტის ოპერირება შესაბამისობაში იქნება საქართველოს კანონმდებლობის, საერთაშორისო და მსოფლიო ბანკის ჯგუფის პოლიტიკებისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტების შესაბამის ნორმებსა და მოთხოვნებთან“. მიუხედავად აღნიშნულისა, დღემდე საზოგადოებისათვის ხელმიუწვდომელია გარემოსდაცვითი მართვის გეგმები. ერთადერთ განცხადებაში, რომელიც განთავსებულია აეროპორტის არაოფიციალურ საიტზე, ნათქვამია: „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება შემუშავებული იყო ეროვნულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში და მზადდება გარემოსდაცვითი მართვის გეგმა რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ახალი საერთაშორისო ტერმინალის მშენებლობისა და ოპერირების შესაბამისობა სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის სტანდარტებთან და საქართველოს, ევროკავშირის და მსოფლიო ბანკის/საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის სტანდარტებთან“²¹.

„საერთაშორისო სტანდარტებით“ აშენებული თბილისის აეროპორტი გახსნის დღიდანვე რამდენჯერმე მოხვდა საზოგადოების ყურადღების ცენტრში. გახსნის დღეს ტერმინალში

21 იხ. <http://www.airport.ge/Environmental.HTM> ან <http://cc.msnsache.com/cache.aspx?q=72813125308255&mknt=en-US&clang=en-US&w=64a3c9c0&FORM=CVRE>

წყალი ჩამოვიდა, ხოლო ერთი კვირის შემდეგ, არცთუ ძლიერი ქარის შედეგად, აეროპორტის სახურავი დაზიანდა. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის არქიტექტურული დაგეგმარების კათედრის გამგის, აკადემიკოს ვახტანგ დავითაიას მოსაზრებით, თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის სახურავის დაზიანების მიზეზი მისი ნაჩქარევი მშენებლობა იყო და არა ძლიერი ქარი. “ბუნებრივია, შენობის ასე ნაჩქარევად აშენების შემთხვევაში მსგავსი პრობლემები მოსალოდნელი იყო. მეშინია, რომ შენობის პროცესში სხვა, უფრო სერიოზული შეცდომები არ იყოს გაპარული, რამაც შესაძლოა ვთქვათ, მინისძვრის დროს იჩინოს თავი. გამორიცხულია, რომ ასე ნაჩქარევად აგებულ შენობას წუნი არ ჰქონდეს”.

რაც შეეხება ბათუმის აეროპორტს, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში საერთოდ არ იქნა წარდგენილი. არსებულ კონტექსტში, საინტერესოა ჰოლანდიის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კომისიის ანგარიში,²² სადაც ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ ბათუმის სანაპირო ზოლის ინსპექტირებისას 2007 წლის თებერვალში, კომისიამ თვალნათლივ დაინახა სანაპირო ეროზიის შედეგები, რაც ინვესს სახლებისა და შენობების დაზიანებას, განსაკუთრებით აეროპორტის ჩრდილოეთით მიმდებარე ტერიტორიაზე (სოფელი ადლია). კომისიის დასკვნით, “რეკომენდირებულია, რომ როგორც გადაუდებელი ღონისძიება შემდეგი წლისთვის, გამოყენებულ იქნეს მდინარე ჭოროხიდან ამოღებული მასალა და განლაგდეს ეროზირებული სანაპიროს სექციის გასწვრივ. ...მონაკვეთი, რომელზეც სასწრაფოდ უნდა განხორციელდეს სანაპიროს გამაგრება არის აეროპორტის და მისი ჩრდილოეთით 2000 მეტრზე მდებარე ტერიტორია”. კომისია იქვე ხაზგამით მიუთითებს, რომ ეს არის პრობლემის მოკლევადიანი გადაჭრის გზა და მდინარე ჭოროხიდან ნატანის ამოღება (განსაკუთრებით თურქეთის მიერ ჭოროხზე კაშხლების კასკადის აშენების ფონზე), უნდა იყოს ერთჯერადი ღონისძიება. კომისია იძლევა რეკომენდაციას, დაწყებულ იქნეს გარემოსდაცვითი შეფასება/წინასწარი კვლევები, რათა რაც შეიძლება სწრაფად შემუშავდეს სანაპირო ზოლის მდგრადი ხანგრძლივადიანი დაცვის სქემა.

5.4 ყულევის ნავთობტერმინალი და მისასვლელი რკინიგზა

2007 წელს გახსნილი ყულევის ნავთობტერმინალი ყოველწლიურად სამი სახის ნავთობპროდუქტის (ნედლი ნავთობი, დიზელის სანავაზი და მაზუთი) ტრანსპორტირებას მოახდენს. პროდუქტები რკინიგზით შემოვა აზერბაიჯანიდან და შემდეგ პორტიდან გადაიზიდება გემებით. აშენებულია ორი ნავსადგური, სადაც ერთდროულად შესაძლებელი იქნება ორი ტანკერის მიღება. ტერმინალის რეზერვუარების მოცულობა 380 ათას კუბურ მეტრს შეადგენს, გამტარუნარიანობა 15-20 მლნ ტონას წელიწადში. ტერმინალს დღეისათვის 300 ჰექტარზე მეტი ტერიტორია უკავია.

ყულევის ნავთობტერმინალის მშენებლობა საქართველოს პრეზიდენტის ედუარდ შევარდნაძის 1999 წლის 8 სექტემბრის 1081 ბრძანებულების საფუძველზე დაიწყო. ტერმინალის მშენებლობა ეროვნული თუ საერთაშორისო კანონმდებლობის მოთხოვნების უამრავი დარღვევით დაიწყო: მშენებლობის დაწყებამდე არ იქნა ჩატარებული გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, მშენებლობა დაიწყო გარემოსდაცვითი და მშენებლობის ნებართვების გარეშე; მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინალის ტერიტორია მოიცავდა რამსარის კონვენციით დაცულ ჭარბტენიან ფართობებს, ტერმინალისთვის მიწების შესყიდვა მოხდა რამსარის კონვენციის სამდივნოს წინასწარი შეტყობინების გარეშე;²³ საქართველოს პარლამენტს არ მოუხდენია რამსარის კონვენციით დაცული ტერიტორიის არსებული საზღვრების ცვლილებების რატიფიცირება;

22 იხ. <http://docs1.eia.nl/os/i00/i0069/a69rr.pdf>

23 მიუხედავად იმისა, რომ რამსარის კონვენციის თანახმად, კონვენციის მხარე (საქართველო) კონვენციით დაცული ტერიტორიის ფარგლებში არსებული მიწის სტატუსის შეცვლამდე ვალდებულია აცნობოს სამდივნოს და შეასრულოს მისი მოთხოვნები, იუსტიციის სამინისტროს განცხადებით, ტერმინალისთვის მიწის პრივატიზაციისას, კანონმდებლობის (რამსარის კონვენციის) მოთხოვნები არ დარღვეულა. საქართველოს მთავრობამ ოფიციალური შეტყობინების წერილი სამდივნოში მხოლოდ 2000 წლის დასასრულს გააგზავნა, მას შემდეგ რაც რამსარის სამდივნოს უკვე მიღებული ჰქონდა ინფორმაცია სხვა წყაროებიდან და სამშენებლო სამუშაოები უკვე დაწყებული იყო. მთავრობის ყველა ქმედება მიმართული იყო რამსარის სამდივნოს დასარწმუნებლად, რომ არსებობს გადაუდებელი საჭიროება მშენებლობისათვის და რომ რამსარის კრიტერიუმები არ მიესადაგება ყულევის ტერიტორიას. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ დოკუმენტში ავტორები არსად ახსენებენ, რომ ყულევის ტერიტორია რამსარის კონვენციით დაცული ტერიტორიის მუაგულში და კოლხეთის ეროვნული პარკის მრავალმხრივი გამოყენების ზონაშია მოქცეული.

ტერმინალში ნავთობპროდუქტების გადასაზიდად მისასვლელი რკინიგზის მშენებლობა დაიგეგმა კოლხეთის ეროვნულ პარკის ტერიტორიაზე.

საქართველოს არასამთავრობო ორგანიზაციების ძალისხმევით შედეგად, ყულევის ნავთობ-ტერმინალის მშენებლობის პრობლემებით დაინტერესდნენ სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათ შორის მსოფლიო ბანკი²⁴. 2001 წლის სექტემბერში, ფინანსური პრობლემების გამო, ნავთობ-ტერმინალის სპონსორთა ჯგუფი²⁵ იძულებული გახდა შეენყვიტა პროექტის დაფინანსება, ხოლო იმავდროულად საქართველოს პროკურატურამ აღძრა სისხლის სამართლის საქმე შპს „რკინიგზისა“ და შპს „ტერმინალი 2000“-ის წინააღმდეგ²⁶. ვარდების რევოლუციის შემდეგ 2004 წლის სექტემბერში მშენებლობა კვლავ განახლდა. მშენებლობის მთავარი ინვესტორი გახდა „შავი ზღვის ტერმინალი“ (ქართველ ინვესტორთა კომპანია, რომელსაც ხელმძღვანელობდა ბადრი პატარკაციაშვილი) და საერთაშორისო კონსორციუმი, რომლის შემადგენლობაშიც შედიოდა ყოფილი მთავარი ინვესტორი „არგომარ ოილი“²⁷.

2005 წელს საქართველოს მთავრობამ გამოსცა განკარგულება²⁸, რომელსაც საფუძვლად დაედო ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ მომზადებული დოკუმენტი “მდ. ხობისწყლის შესართავში ნავთობპროდუქტების გადასატვირთი საზღვაო ტერმინალის (ყულევის ტერმინალი) მშენებლობის პროექტის გადაუდებელი ეროვნული ინტერესის არსებობის დასაბუთება”. ამ განკარგულებით აღნიშნული მშენებლობა მიჩნეულ იქნა გადაუდებელ ეროვნულ ინტერესად და მონონებულ იქნა პრეზიდენტის განკარგულების პროექტი, რომლითაც შპს “Black Sea Industry”-ს ყულევის ტერმინალთან მისასვლელი გზის მშენებლობისათვის, პირდაპირი განკარგვის ნესით, აღნაგობის უფლებით გადაეცემოდა 41,37 ჰა მიწის ნაკვეთი²⁹. ამ დოკუმენტის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა 12 კმ მისასვლელი რკინიგზის “კოლხეთი-ყულევის” მშენებლობა კოლხეთის ეროვნული პარკის ტერიტორიაზე³⁰.

24 მსოფლიო ბანკი და მსოფლიო გლობალური დაცვის ფონდი 1998 წლიდან საქართველოში ახორციელებენ სანაპირო ზოლის ინტეგრირებული მართვის პროექტს, რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა კოლხეთის ეროვნული პარკის შექმნას. შესაბამისად, ბანკის დირექტორი თხოვდა საქართველოს მთავრობას ყულევის პროექტის შეჩერებას. 2001 წელს მსოფლიო ბანკმა გამოავაზა მალაი დონის მისია, ხოლო 2002 დაიქირავა საკონსულტაციო კომპანია CEFAS-ი, რომელმაც შეისწავლა Zenith Gamma Consulting-ის მიერ მომზადებული ყულევის ნავთობტერმინალის გზის ანგარიში და მასთან დაკავშირებული კვლევები და წარმოადგინა შესაბამისი რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის. CEFAS-ის დასკვნით, გზის ანგარიშები, რკინიგზისა და საზღვაო ნაწილთან მიმართებაში, შეიცავდა მნიშვნელოვან პრობლემებს. ანგარიში ასევე მოიცავდა სიას იმ შეშენებულ და საკომუნიკაციო ღონისძიებებისა, რომელიც უნდა გატარდეს პროექტის როგორც სანაპირო ასევე სახმელეთო ნაწილში.

25 არგომარ ოილი და შპს საქართველოს რკინიგზა

26 ამ თემაზე გადაცემამ “60 წუთი” გააკეთა ჟურნალისტური გამოძიება, რომლის თანახმად, სხვადასხვა მაქინაციებით მშენებლობის პროცესში მოხდა დაახლოებით 65 მილიონი აშშ დოლარის “გარეცხვა”.

27 მიუხედავად, პროექტის მოცულობისა და ინვესტიციის სიდიდისა (დაახლოებით ერთი მილიარდი დოლარი), ინფორმაცია ინვესტორების შესახებ საკმაოდ მცირეა. არგომარ ოილი დაფუძნდა ავსტრიაში, შემდეგ დარეგისტრირებულ იქნა კვიპროსზე, 2005 წელს თავიდან დარეგისტრირდა ავსტრიაში, თუმცა 2006 წელს უკვე ლიკვიდაციის პროცესში იყო (www.compnet.at/html/index394.html [05.04.2006]). ამჟამად ერთადერთი ოფისი რეგისტრირებულია აზერბაიჯანში.

28 საქართველოს მთავრობის 2005 წ. 25 მაისის №209 განკარგულება “ყულევის ნავთობისა და ნავთობპროდუქტების გადამტვირთავი საზღვაო ტერმინალისა და მასთან მისასვლელი რკინიგზის მშენებლობის საკითხის გადაუდებელ ეროვნულ ინტერესად მიჩნევის შესახებ”

29 “მწვანე ალტერნატივამ” თხოვნით მიმართა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, მოეწოდებინა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ მომზადებული დოკუმენტი, რომელიც საფუძვლად დაედო აღნიშნულ განკარგულებას, ასევე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთან აღნიშნული პროექტის განკარგულების შეთანხმების დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლი. მთავრობის კანცელარიამ ოპერატიულად გამოავაზა პასუხი (წერილი №35, 20.06.05), რომელსაც თან ერთვის საკმაოდ დიდი მოცულობის დოკუმენტი და ასევე, ე.წ. შეთანხმების ფურცლის ასლი. 2005 წლის 13 ივლისს სამინისტროში გამართულ შეხვედრაზე ცნობილი გახდა, რომ კანცელარიის მიერ გამოვავანილი დოკუმენტი თავის დროზე დაწინაურებული იქნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ. შეხვედრის მსვლელობისას იმავე სათაურით წარმოდგენილ იქნა სხვა დოკუმენტი, რომელიც ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ გაუგზავნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს და ამ უკანასკნელის მიერ მიღებულ იქნა 5 ივლისს. ანუ, საკითხი, რომელიც მთავრობის სხდომაზე მიღებულ იქნა მაისში და ხმა მისცა მინისტრმა გიორგი შაჟუაშვილმა, რომლის მთავრობის სხდომაზე გატანასაც დაეთანხმა მინისტრის მოადგილე ირაკლი ლვადაძე, სამინისტროს შეთანხმებისათვის წარედგინა გადაწყვეტილების მიღებიდან თითქმის ორი თვის შემდეგ.

30 “Another construction that infringes on Georgian environmental laws, World Bank agreements, and the Ramsar Convention is the establishment of a railway for oil transport to connect existing infrastructure with the Kulevi terminal. The new 12.5 km long railway will start from an existing track close to the city of Poti and run along the border of the KNP”, *The Golden Fleece in trouble - the endangering of the Kolkheti peatlands (Georgia)*, Matthias Krebs & Hans Joosten, ხელმისაწვდომია: http://www.imcg.net/imcgn/ni0601/ni0601_4.htm

პარალელურად, მომზადდა ყულევის ტერმინალთან მისასვლელი რკინიგზის და საზღვაო ნაწილის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტები³¹.

მსოფლიო ბანკის დაფინანსებით დაარსებულმა სანაპირო ზოლის ინტეგრირებული მართვის ცენტრმა წარმოდგენილი გზმ ანგარიში შეაფასა როგორც არაადამაკმაყოფილებელი, საზოგადოების მონაწილეობის დაბალი დონის, ალტერნატივების არასრული განხილვის, ზემოქმედებებისა და შემარბილებელი ღონისძიებების იდენტიფიცირების, და რაც მთავარია, იმ ფაქტის გამო, რომ რკინიგზა გადის კოლხეთის ეროვნული პარკის ტერიტორიაზე, რაც წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევას.³² მსგავსი შეფასება გააკეთა რამსარის კონვენციის სამდივნომ, რომლის თანახმად, ტერმინალის საზღვაო ნაწილის გზმ და შემარბილებელ ღონისძიებათა გეგმა ზერელე და არაადამაკმაყოფილებელია.

2007 წლის დასაწყისში ბადრი პატარკაციშვილსა და აზერბაიჯანის სახელმწიფო ნავთობის კომპანიას (SOCAR) შორის გაფორმდა ხელშეკრულება ყულევის ნავთობტერმინალის გაყიდვის შესახებ³³. პროექტის ინვესტორის განცხადებით საქართველოს მთავრობა დათანხმდა ყულევში ნავთობგადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობას. 2007 წელს საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით პირდაპირი მიყიდვის წესით "Black Sea Industry"-ს გადაეცა 301 ჰექტარი მიწის ნაკვეთი, როგორც ნავთობტერმინალის გაფართოების, ისე მისასვლელი რკინიგზის მშენებლობისათვის.

რამსარის კონვენციის თანახმად, თუ კონვენციის მხარე კონვენციით დაცული ტერიტორიის სიიდან იღებს რომელიმე ტერიტორიას და/ან ამცირებს ფართობს, აუცილებელია, რომ ამოღებული ან შემცირებული ტერიტორია ჩანაცვლდეს მსგავსი ეკოლოგიური მნიშვნელობის ტერიტორიით. 2005 წლის აგვისტოში რამსარის კონვენციის საკონსულტაციო მისიამ კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი, რომ საჭიროა მოხდეს დეტალური შესწავლა იმისა, თუ რა ზიანი მიადგება ტერმინალის მშენებლობით რამსარის კონვენციით დაცულ ტერიტორიებს და უნდა დადგინდეს ზარალის კომპენსაციის დეტალური გეგმა³⁴. დღეის მდგომარეობით, არ არის ნათელი, თუ რა სტადიაშია ეს სამუშაოები და როდის და როგორ აპირებს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ინვესტორთან ერთად განახორციელოს აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები.

31 უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში 2005 წლის 13 ივლისს შედგა მისასვლელ რკინიგზასა და საზღვაო ნაწილთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი განხილვა, გზმ-ს დოკუმენტი არ გავრცელებულა. "ზენიტ გამა კონსალტინგის" განცხადებით, ის უახლოეს დღეებში გახდოდა ხელმისაწვდომს დოკუმენტაციას, თუმცა, დანაპირები არ შესრულებულა.

32 "ზოგიერთი მოსაზრება ყულევის ტერმინალის მისასვლელი რკინიგზის გარემოზე ზემოქმედებების შეფასების დოკუმენტთან დაკავშირებით", სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის ცენტრის დირექტორის მამუკა გვილაგას 2005 წლის 30 ივნისის წერილი გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ლიცენზიებისა და ნებართვების დეპარტამენტის უფროსს, ზვიად ჭეიშვილს,

33 იხ. <http://www.today.az/news/business/34842.html>

34 Endangered ecosystems can only be conserved by an effective and powerful nature protection system like the Kolkheti National Park. Long-term support of the National Park could be made available through the establishment of a specific Heritage Fund, financed by the Black Sea Terminal Ltd and managed by wetland and marine experts and representatives of the Government (MOE), the Black Sea Terminal Ltd., and environmental NGOs. *The Golden Fleece in trouble - the endangering of the Kolkheti peatlands (Georgia)*, Matthias Krebs & Hans Joosten,

ხელმისაწვდომია: http://www.imcg.net/imcgn/nl0601/nl0601_4.htm

6. დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც წინა თავებში გამოჩნდა, საქართველოში დღემდე არ არსებობს სატრანსპორტო სექტორის მდგრადი განვითარების პოლიტიკა, არასრულყოფილია საკანონმდებლო ბაზა, განსაკუთრებით სუსტია გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის მექანიზმები. პოლიტიკის არარსებობისა და სუსტი, არასრულყოფილი კანონმდებლობის ფონზე ადვილი მისახვედრია, რომ პრაქტიკაც არ არის თანმიმდევრული. როგორც კვლევაში წარმოდგენილი მაგალითებიდან ჩანს, ყოველი კონკრეტული პროექტი განსხვავდება გამჭვირვალობის, საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის, გარემოსდაცვითი და სოციალური ვალდებულებების ასახვის დონით. როგორც წესი, პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას ჩამოთვლილი ასპექტები სუსტია და შედარებითი „სიძლიერე“, კვლავ როგორც წესი, დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ ახორციელებს ამა თუ იმ პროექტს.

ქვეყანაში სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებით დაინტერესებულია საქართველოც და საერთაშორისო თანამეგობრობაც, მათ შორის, ევროკავშირი. იმისათვის, რომ საქართველომ სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებით სრული სარგებელი მიიღოს, აუცილებელია არამარტო პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტების, არამედ სოციალური და გარემოსდაცვითი შედეგების განსაზღვრა და ინტეგრაცია გადანაცვების მიღების ყველა დონეზე. მთავარი აქცენტი უნდა გაკეთდეს თანხების ეფექტურ ხარჯვაზე, ქმედებების მიზანმიმართულ სარგებელზე ქვეყნის მოსახლეობისათვის და მინიმალურ ზიანზე გარემოსა და საზოგადოებაზე.

რეკომენდაციები

- საქართველოში სატრანზიტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურული პროექტების წარმატებული განხორციელებისთვის, აუცილებელია ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზება ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან; ეს საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი ჰორიზონტული ინსტრუმენტების დანერგვისა და გამოყენების საშუალებას მოგვცემს.

- ნებისმიერი სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურული პროგრამის განხორციელებას, უპირველეს ყოვლისა, წინ უნდა უსწრებდეს გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, რომ არაფერი ვთქვათ პროექტების დონეზე ინტეგრირებული სოციალური და გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების აუცილებლობაზე.

- აუცილებელია, გადანაცვების მიღების საჯაროობის უზრუნველყოფა და საზოგადოებრივი მოსმენების მოწყობა როგორც სტრატეგიულ გადანაცვლების მიღებისას, ისე კონკრეტულ პროექტებთან დაკავშირებულ სადავო საკითხებზე გადანაცვლების მიღებისას.

- შესაბამისი ორგანოები რუტინულად უნდა ახორციელებდნენ როგორც გარემოსდაცვითი, ისე სოციალური სამოქმედო გეგმების მონიტორინგს და მონიტორინგის შედეგებს ხელმისაწვდომს უნდა ხდინდნენ საზოგადოებისთვის.

- ვინაიდან, როგორც წესი, ინფრასტრუქტურული პროგრამები ხორციელდება უფრო სწრაფად ვიდრე გარემოსდაცვითი პროგრამები, აუცილებელია, თავიდან იქნეს აცილებული უარყოფითი ზემოქმედება როგორც არსებულ, ისე დაგეგმილ დაცულ ტერიტორიებზე, მაგალითად, “ზურმუხტოვან ქსელში” ჩართულ (რაც წარმოადგენს ნატურა 2000-ის ანალოგს) და რამსარის კონვენციით დაცულ ტერიტორიებზე.

საქართველო, თბილისი, 0162
ყიფშიძის ქ. 5ა. მკ-4 საღარბ. მკ-7 სართ.
ტელ: (+995 32) 221604; ფაქსი: (+995 32) 223874
ელ. ფოსტა: greenalt@wanex.net
ვებ გვერდი: www.greenalt.org

