

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

განვითარების პოლიტიკის ზეგავლენა გარემოზე და გარემოს საკითხების ინტეგრირება განვითარების პოლიტიკაში

პოლიტიკის დოკუმენტი



სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

პუბლიკაცია მომზადებულია სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის პროექტის – „ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგისა და სამოქმედო გეგმის ხუთი სფეროს სამოქალაქო მონიტორინგი“ – ფარგლებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე.

ავტორი:

მანანა ქოჩლაძე*

გარემოსდაცვითი ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივა“

რედაქტორი:

ნესტან ჩხიკვაძე



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

შესავალი

2014 წ. 27 ივნისს ხელი მოეწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას“, რომელიც აყალიბებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ფარგლებს, მათ შორის, გარემოს დაცვის სფეროში. გარემოს დაცვას ეთმობა შეთანხმების მე-6 კარის მესამე თავი. მასში მოცემულია ზოგადი დათქმები მხარეთა შორის თანამშრომლობის პრიორიტეტებზე; მათ შორისაა თანამშრომლობა **განვითარების პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრირებისთვის**. კერძოდ, შეთანხმების 302-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „თანამშრომლობა მიზნად ისახავს გარემოს დაცვის საკითხების ინტეგრირებას არა მხოლოდ გარემოსდაცვით პოლიტიკაში, არამედ პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც“¹. მხარეთა შორის თანამშრომლობის ეს მიზანი გამეორებულია 304-ე მუხლის პირველი პუნქტის (ბ) ქვეპუნქტშიც: „თანამშრომლობა, სხვა საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებს შემდეგ მიზანს: ...გარემოს დაცვის საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ასახვის ხელშეწყობას“².

2014 წლის ივნისში მხარეები შეთანხმდნენ **ასოცირების დღის წესრიგზეც** – დოკუმენტზე, რომელიც განსაზღვრავს ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების განხორციელების პრიორიტეტებს 2014-2016 წლებისთვის. ამ დოკუმენტში **განვითარების პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრირების** აუცილებლობაზე პირდაპირი მინიშნება არ არის; თუმცა, მასში აღნიშნულია 2012-2016 წლების გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის (NEAP-2-ის) სრულად შესრულების ვალდებულების შესახებ³. პროგრამაში კი, თავის მხრივ, მთელი თავი ეთმობა გარემოს საკითხების ინტეგრირებას, როგორც პროგრამით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელების აუცილებელ წინაპირობას⁴.

*მანანა ქოჩლაძე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელის კოორდინატორია ევროკავშირის სამეზობლო რეგიონში; ასევე, არის ადგილობრივი გარემოსდაცვითი ორგანიზაციის – „მწვანე ალტერნატივა“ – დამფუძნებელი და ხელმძღვანელი. 2008-2010 წლებში იყო ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის საზედამხებველო საბჭოს წევრი ევროპის საინვესტიციო ბანკის საგარეო მანდატის შუალედური გადახედვისთვის. მანანა ქოჩლაძემ, 2004 წელს, გოლდმანის გარემოსდაცვითი პრიზი მიიღო ბაქო-თბილისი-ჯეიხანის კამპანიისთვის. განათლებით ბიოლოგია; არის გარემოსდაცვის და ენერგეტიკის საკითხებზე არაერთი ანგარიშის ავტორი და თანაავტორი.

NEAP-2-ის თანახმად, გარემოს საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ინტეგრაცია გულისხმობს გარემოსდაცვითი საკითხების გათვალისწინებას განვითარებაზე მიმართული ყველა „მონათესავე“ სექტორის პოლიტიკის ფორმირებისას. მაგალითისთვის: ტრანსპორტით გამოწვეული ჰაერის დაბინძურების შესამცირებლად აუცილებელია, რომ გარემოს საკითხები გათვალისწინებული იყოს სატრანსპორტო პოლიტიკის შემუშავებისას; წყლის რესურსების დაცვისა და შენარჩუნებისთვის აუცილებელია გარემოს საკითხების გათვალისწინება ენერგეტიკის, სოფლის მეურნეობის, რეგიონული განვითარებისა და სხვა სექტორული პოლიტიკის განსაზღვრისას. განვითარების პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრაციით, ერთი მხრივ, მცირდება გაუთვალისწინებელი შედეგებისა და კონფლიქტების რისკი და, მეორე მხრივ, იზრდება ყველა მხარისთვის სასარგებლო გადაწყვეტილებების გამოვლენის პოტენციალი. გარემოს საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ინტეგრაცია მნიშვნელოვანია არამარტო გარემოს შენარჩუნებისათვის, არამედ მდგრადი ეკონომიკური ზრდისა და ადამიანთა კეთილდღეობის გრძელვადიან პერსპექტივაში უზრუნველყოფისათვის.

ამგვარად, ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში გაანალიზებულია, რა პოტენციური ზეგავლენა შეიძლება იქონიოს პოლიტიკის დოკუმენტებში დეკლარირებულმა პრიორიტეტებმა გარემოზე, არის თუ არა გარემოს საკითხები ინტეგრირებული და როგორ განვითარების პოლიტიკაში. ნარკვევში თავდაპირველად მოკლედ მიმოხილულია საქართველოში ამჟამად არსებული პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის ნაკლოვანებები. შემდგომ განხილულია პოლიტიკის გარემოზე ზეგავლენისა და პოლიტიკაში გარემოს ინტეგრაციის საკითხები შემდეგი ოთხი მიმართულებით: სექტორული პოლიტიკა – ენერგეტიკის, სოფლის მეურნეობისა და ტრანსპორტის სექტორების პოლიტიკაზე ფოკუსირებით, საინვესტიციო პოლიტიკა, პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები და პოლიტიკის შესრულების მონიტორინგი და შეფასება. დასასრულს კი, მოცემულია დასკვნები და რეკომენდაციები.

1. პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა საქართველოში

2015 წელს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის კოორდინაციით საქართველოს საჯარო მმართველობის სფეროში მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში შეფასდა საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვის მოქმედი სისტემა. შეფასების შედეგად გამოვლინდა სისტემაში არსებული პრობლემები, დაისახა მისი გარდაქმნის სამწლიანი სტრატეგია – **პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის 2015-2017 წლების სტრატეგია** (შემდგომში – „რეფორმის სტრატეგია“)⁵. დოკუმენტის თანახმად, საქართველოში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა გაუმართავია. ქვემოთ ჩამოთვლილია სტრატეგიის შეფასებით ნაწილში მოყვანილი ზოგიერთი პრობლემური საკითხი:

- კანონმდებლობა არეგულირებს დაგეგმვის შემდეგი დოკუმენტების შემუშავებას: სამთავრობო პროგრამას, მთავრობის ყოველწლიური სამო-

1 „Cooperation shall also aim at integrating environment into policy areas other than environment policy.“

2 „The cooperation shall cover, among others, the following objective... (b) the promotion of integration of the environment into other policy areas“.

3 „Full implementation of Georgia’s National Environment Action Plan for 2012-2016“

4 2012-2016 წლების გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა, თავი 14 „პოლიტიკის ინტეგრაცია. ხელმისაწვდომია: http://ieic.gov.ge/NavMenu/Documents/Action-Plan/NEAP_geo_2012.aspx

5 დამტკიცებულია „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების – „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 აპრილის №186 დადგენილებით. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3259832>

ქმედო გეგმას, მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმას, საერთაშორისო შეთანხმებას, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტსა და სახელმწიფო ბიუჯეტს; დაგეგმვისას, ამ ინსტრუმენტების გამოყენების გარდა, დამკვიდრებული პრაქტიკაა სექტორული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება. ამასთან, კანონმდებლობა არ განმარტავს ნათლად, რა კავშირია დაგეგმვის ამ ინსტრუმენტებს შორის, როგორია მათი იერარქია და ურთიერთმიმართება. არ არსებობს რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროებსა და ეტაპებს.

- კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პოლიტიკის შემუშავების მეთოდოლოგიას, შემუშავებისა და განახლების პერიოდულობას; ამდენად, პოლიტიკის დოკუმენტები არაერთგვაროვანია; მათი ხარისხი ვერ აკმაყოფილებს საერთაშორისო პრაქტიკის მოთხოვნებს.
- პოლიტიკის შესრულების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები უკიდურესად სუსტია; ვერ დგინდება და ფასდება, რა კონკრეტული შედეგები მოჰყვა პოლიტიკის განხორციელებას და რამდენად იქნა მიღწეული პოლიტიკის მიზნები.
- სუსტია პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში საზოგადოების ჩართვის პრაქტიკა.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა არაერთგვაროვანია და ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. მიუხედავად ამისა, მაინც შეიძლება შევაფასოთ, თუ როგორი პირდაპირი ან ირიბი ზეგავლენა შეიძლება ჰქონდეს პოლიტიკის ამჟამინდელ პრიორიტეტებს გარემოზე, არის, თუ არა ინტეგრირებული გარემოს საკითხები განვითარების პოლიტიკაში.

2. საქტორული პოლიტიკა

ამა თუ იმ სექტორში დასახული პოლიტიკა შეიძლება დეკლარირებული იყოს როგორც თავად კონკრეტული სექტორის განვითარების პოლიტიკის დოკუმენტში, ისე უფრო ზოგად, „ზემდგომ“, ქვეყნის [მდგრადი] ეკონომიკური განვითარების მიზნებისა და პრიორიტეტების განმსაზღვრელ დოკუმენტებში.

წინა თავში აღნიშნული რეფორმის სტრატეგიის თანახმად, საქართველოში არ არსებობს დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ყოვლისმომცველ გრძელვადიან ხედვას. თუმცა, არსებობს სხვა დოკუმენტი, რომელსაც საქართველოს მთავრობა განიხილავს ქვეყნის განვითარების მიმართულებების პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტად. ესაა 2014 წელს მიღებული „**საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020**“⁶. სტრატეგია მოიცავს ეკონომიკური პოლიტიკის ე.წ. პრიორიტეტულ ღონისძიებებს და ადგენს შესაბამისი სამინისტროების პრიორიტეტულ მიმართულებებს. ქვემოთ ჩამოთვლილია „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ში დეკლარირებული

⁶ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის №400 დადგენილებით „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2373855>

ლი ის მიზნები და პრიორიტეტული მიდგომები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად დადებით ზეგავლენას მოახდენენ გარემოზე:

- ისეთი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინების ნახალისება, რომელთა მთავარი ამოცანა იქნება მონინავე ტექნოლოგიების შემოტანა-დანერგვა, განსაკუთრებით კი, გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული რესურსდამზოგავი ტექნოლოგიების დანერგვა და მწვანე ეკონომიკის განვითარება;
- გარემოსდაცვითი ინვესტიციების მოზიდვა ენერგოდამზოგავი, გარემოსადმი კეთილგანწყობილი თანამედროვე ტექნოლოგიების შემოტანა-დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით;
- ენერგოეფექტურობის ზრდის ხელშეწყობა;
- ენერგეტიკული პროექტების განხორციელება, ადგილობრივი რესურსების ათვისება ისე, რომ გათვალისწინებული იყოს თითოეული პროექტის გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების ფაქტორი;
- ინფრასტრუქტურის დაგეგმვისა და განვითარების პროცესში გარემოზე ზეგავლენის ფაქტორებისა და ქვეყნის ეკონომიკაზე გლობალური დათბობის ნეგატიური ზემოქმედების გათვალისწინება;
- მდინარეთა აუზური მართვის მოდელზე გადასვლისთვის მექანიზმების ჩამოყალიბება;
- ბუნებრივი რესურსების სათბობ-საწვავად გამოყენების შემცირება;
- ტყის რესურსების დაცვისა და რაციონალური გამოყენების პრაქტიკის დანერგვა;
- ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირება, კატასტროფებით გამონვეული უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრა;
- გარემოსდაცვითი და ტექნიკური სტანდარტების შესაბამისად ახალი სანიტარული ნაგავსაყრელებისა და გადამტვირთავი სადგურების მშენებლობა.

სტრატეგიაში მოცემულია ისეთი პრიორიტეტებიც, რომლებსაც, შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე. ისინი ქვემოთ, ტრანსპორტის სექტორის პოლიტიკის პრიორიტეტებზე მსჯელობისასაა განხილული.

არსებობს კიდევ ორი დოკუმენტი, რომლებიც ე.წ. „ჰორიზონტულ“ და კონკრეტული სექტორების პრიორიტეტულ მიმართულებებს განსაზღვრავენ. ესენია: 2010 წელს მიღებული „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგია“⁷ და 2014 წელს მიღებული „2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა“⁸.

⁷ დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილებით „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

⁸ დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის №1215 განკარგულებით „2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის დამტკიცების თაობაზე“. განკარგულება ხელმისაწვდომია: http://gov.ge/files/381_43284_894609_1215.pdf, პროგრამა: http://gov.ge/files/381_43285_728272_1215-1.pdf

„საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგია“ თავად სტრატეგიის თანახმად განსაზღვრავს „საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს და ადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფისთვის საჭირო პირობებს“. დოკუმენტში დეკლარირებული პრიორიტეტული მიმართულებებიდან ნაწილმა, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს გარემოს მდგრადობაზე, იმდენად, რამდენადაც ისინი საჭიროებენ ბუნებრივი რესურსების ათვისებას ან/და აქვთ მნიშვნელოვანი გაფრქვევები გარემოში. ასეთებია, მაგალითად, წყლის მინოდებისა და წყალარინებისთვის ინფრასტრუქტურის, სატრანსპორტო სისტემისა და რეგიონებში ტურიზმისა და ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარება; ქარისა და მზის ენერგეტიკული პოტენციალის მაქსიმალური ათვისება; ბიომასისა და ბიოგაზის სექტორების განვითარება.

მართალია, ქარისა და მზის ენერჯია განახლებადი ენერჯის წყაროებს მიეკუთვნება და ითვლება, რომ ამ ენერჯიების გამოყენება გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით უფრო მისაღებია (სათბობ ნიაღისეულთან შედარებით), მაგრამ ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მასშტაბს – ქარის ერთი ტურბინის ან შენობის სახურავზე განთავსებული მზის პანელის ზეგავლენა გარემოზე ბევრად მცირეა, ვიდრე ქარის ან მზის ფერმებისა. ანალოგიურად, საყოფაცხოვრებო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ბიომასიდან ენერჯის მიღებას და ბიოსანვავის სამრეწველო წარმოებას სხვადასხვა მასშტაბის ზეგავლენა აქვს გარემოზე.

გარემოს დაცვის საკითხებს (სოფლის მეურნეობასა და ტურიზმთან ერთად) სტრატეგიაში ცალკე თავი ეთმობა. აქ მოცემულია პრიორიტეტული მიმართულებები, რომლებმაც, შესაძლოა, პირდაპირი დადებითი ზეგავლენა მოახდინონ გარემოზე. ასეთებია, მაგალითად: ტყის რესურსების ინვენტარიზაცია, ტყის რეაბილიტაციისა და ადაპტაციის ღონისძიებების გატარება; ქარსაფარების აღდგენა და ახლის გაშენება; მდინარეთა დაბინძურების მუდმივი მონიტორინგის სისტემის შემუშავება; ენდემური და ტრადიციული სასოფლო-სამეურნეო კულტურების წარმოების მხარდაჭერა; განსაკუთრებით მონაცვლადი მიწების მონიტორინგი, მათი სარეაბილიტაციო და საადაპტაციო ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება.

სტრატეგიაში მოცემულია, ასევე, ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც არ არიან უშუალოდ დაკავშირებული გარემოსთან, თუმცა, შესაძლოა, ირიბად მაინც იქონიონ გარემოზე დადებითი ზეგავლენა. ასეთებია: ინოვაციების სტიმულირება და საინოვაციო ცენტრების შექმნის ხელშეწყობა; პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ქვეყნის რეგიონებში მოზიდვის სტიმულირება – მონინავე ტექნოლოგიებისა და ცოდნის ტრანსფერის, კვლევა-განვითარებაში ინვესტირებისა და რეინვესტირების, ადამიანური რესურსების განვითარების წახალისება. შეიძლება ვიგულისხმოთ, რომ აღნიშნული ღონისძიებები ხელს შეუწყობენ რესურსეფექტური და გარემოს დამზოგავი ტექნოლოგიების შემოტანასა და დანერგვას საქართველოში და ამდენად, დადებითი ზეგავლენა ექნებათ გარემოზე.

2014 წელს მიღებული „**2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა**“ წინა დოკუმენტის მსგავსად „განსაზღვრავს საქა-

რთველოს რეგიონული პოლიტიკის ძირითად მიზნებსა და ამოცანებს, შესაბამის პრიორიტეტებსა და ღონისძიებებს და ადგენს საჭირო პირობებს ქვეყნის რეგიონების დაბალანსებული და მდგრადი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფისათვის“. როგორც თავად დოკუმენტში აღნიშნული, ეს სამწლიანი პროგრამა, მართალია, ეფუძნება 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიას, მაგრამ მისი მიღება განაპირობა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ „სახელმწიფო პოლიტიკის მნიშვნელოვანმა კორექტირებამ“ და „ახალ რეალობებზე მაქსიმალურად მორგების“ საჭიროებამ.

ქვემოთ წარმოდგენილია პროგრამით გათვალისწინებული ის პრიორიტეტული ღონისძიებები, რომლებმაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა იქონიონ გარემოზე. ესენია:

- საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზების, რეგიონული ნაგავსაყრელებისა და სატრანსფერო სადგურების, საკანალიზაციო და წყლის გამწმენდი სათავე ნაგებობებისა და ტურისტული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ხელშეწყობა – სახელმწიფო პროგრამა „ანარმოე საქართველოში“ (იხ. ასევე ქვემოთ);
- მრეწველობის სხვადასხვა დარგში (ქაღალდისა და მუყაოს, სამშენებლო მასალებისა და საფეიქრო წარმოება, ხის გადამამუშავება, ელექტრომონტაჟობების წარმოება, მანქანათმშენებლობა და სხვ.) ბიზნესის დაწყებისა და გაფართოების მხარდაჭერა.

ზემოთ ჩამოთვლილი პრიორიტეტებიდან ორის (რომლებიც ნაგავსაყრელებსა და საკანალიზაციო და წყლის გამწმენდ ნაგებობებს ეხება) საბოლოო მიზანი გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე მავნე ზეგავლენის შემცირებაა; თუმცა, მეორე მხრივ, თავად ამ ღონისძიებების გატარებას, შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე.

პროგრამაში წარმოდგენილია ისეთი პრიორიტეტული ღონისძიებებიც, რომლებიც პირდაპირ დადებით ზეგავლენას იქონიებენ გარემოზე. ესენია: ძველი სამრეწველო ობიექტების დაბინძურებული ტერიტორიების მართვა; ტყის ინვენტარიზაცია და მდგრადი სატყეო სტრატეგიის განხორციელება; სამელიორაციო სისტემების მოდერნიზაცია; ახალი, ინოვაციური აგრარული ტექნოლოგიების დანერგვა და გავრცელება; აგრობიომრავალფეროვნების დაცვა და შენარჩუნება.

როგორც შესავალში აღინიშნა, ამ ანალიზში ყურადღებას ვამახვილებთ ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და სოფლის მეურნეობის სექტორების პოლიტიკაზე და, ამდენად, ქვემოთ განხილულია ის დოკუმენტები, რომლებიც სპეციფიკურად ამ სექტორებში განსაზღვრავენ პოლიტიკას.

ენერგეტიკის საქმური

ენერგეტიკის სექტორის პოლიტიკას განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წელს დამტკიცებული „საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები“⁹. დოკუმენტში მოცემულია საქართველოს ენერგოპოლიტიკის ის მიმართულებები, რომლებიც პირდაპირ ზეგავლენას იქონიებენ გარემოზე. ასეთებია, მაგალითად:

- ადგილობრივი ენერგეტიკული რესურსების ეფექტიანი ათვისება;
- საქართველოში არსებული ბუნებრივი გაზის, ნავთობისა და ქვანახშირის არსებული მარაგებისა და პოტენციური რესურსების ძებნა-ძიებისა და რაციონალური ათვისების მაქსიმალური ხელშეწყობა;
- ქვეყანაში ელექტროენერგიაზე არსებული მოთხოვნილების საკუთარი ენერგეტიკული რესურსებით დაკმაყოფილება;
- საქართველოს განახლებადი ენერგეტიკული რესურსების – ჰიდრორესურსების, ქარის, მზის, ბიომასისა და გეოთერმული წყლების ენერჯის ათვისება;
- საქართველოს, როგორც რეგიონის სატრანზიტო ქვეყნის, როლის გაზრდა;
- საქართველოს სუფთა ენერჯის (ჰიდრორესურსები და სხვა განახლებადი რესურსები) წარმოებისა და ამ ენერჯით ვაჭრობის რეგიონულ ცენტრად გადაქცევა; შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- სათანადო სასისტემო და სისტემათაშორისი ინფრასტრუქტურის განვითარება; ენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ინფრასტრუქტურის განახლება და რეაბილიტაცია.

როგორც ჩამონათვალიდან ჩანს, დოკუმენტში სხვა საკითხებს შორის ყურადღებაა გამახვილებული ენერგოეფექტიანობის ხელშეწყობაზე; ასევე, ტრადიციულ ენერგომატარებლებთან ერთად განახლებადი ენერგეტიკული რესურსების ათვისებაზე. თუმცა, აქვე გასათვალისწინებელია, რომ განახლებად ენერგეტიკულ რესურსებში საქართველოს მთავრობა, უპირველეს ყოვლისა, მოიაზრებს ჰიდრორესურსებს, განახლებად ენერგეტიკაში კი – ყველანაირი სიმძლავრისა და, ასევე, დიდ, კაშხლიან ჰიდროელექტროსადგურებს.

აღსანიშნავია, რომ ენერგოსექტორის პოლიტიკის დოკუმენტში ერთი პუნქტი მთლიანად ეთმობა გარემოს საკითხებს. პუნქტში (ე.წ. „მიმართულებებში“) სათაურით „ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას გარემოსდაცვითი კომპონენტების გათვალისწინება“ აღნიშნულია შემდეგი: „სოციალური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას, მათ შორის, დიდი ჰესების მშენებლობისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილება, რომელიც მოიცავს სოციალური და

⁹ საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 24 ივნისის დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2894951>

გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასებას, ადგილობრივ თემებთან კონსულტაციების გამართვას, შესაბამისი ინფორმაციის საჯაროობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას“.

ამ ვალდებულების არსებობა პოლიტიკის დოკუმენტში, უდავოდ, ძალზე მისასალმებელია, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში მოქმედი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა ძალზე სუსტია და პრაქტიკულად არ ითვალისწინებს პროექტების სოციალური ზეგავლენის საკითხებს, ასევე, საზოგადოებასთან, განსაკუთრებით კი, პროექტების ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ თემებთან კონსულტაციების ჩატარების აუცილებლობას. ამასთან, არ ვაკნინებთ რა ამ ვალდებულების მნიშვნელობას, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ის პროცედურული ხასიათისაა; ეს ვალდებულება არ არის პირდაპირ იმის გარანტი, რომ „ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებისას“ გათვალისწინებული იქნება „გარემოსდაცვითი კომპონენტები“ (როგორც ეს „მიმართულების“ სათაურშია აღნიშნული). დაგეგმილი პროექტების გარემოსა და მოსახლეობაზე ზეგავლენა შეიძლება შეფასდეს, კონსულტაციებიც ჩატარდეს, მაგრამ საბოლოოდ, გადანაცვლებების მიღებისას, არ იქნეს გათვალისწინებული არც შეფასების და არც კონსულტაციის შედეგები და გარემოსთვის საზიანო გადანაცვლებები იქნეს მიღებული.

ენერგეტიკული პროექტების დაგეგმვისას გარემოსდაცვითი ასპექტების გათვალისწინების ვალდებულება რეალური იქნებოდა, ამ პუნქტში ზემოთ მოყვანილ პროცედურულ ვალდებულებასთან ერთად რომ ყოფილიყო ე.წ. შინაარსობრივი ვალდებულებაც; მაგალითად, ასეთი: პრიორიტეტი მიენიჭება ისეთ პროექტებს (ან პროექტების დიზაინსას, ისეთ ალტერნატივებს), რომლებსაც არ ექნებათ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობაზე; ან ასეთი: ...არ გამოიწვევს ადამიანთა იძულებით განსახლებას.

ტრანსპორტის სექტორი

ენერგეტიკის სექტორისგან განსხვავებით, ტრანსპორტის სექტორში ეროვნული პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი ქვეყანას არ აქვს¹⁰, მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ათწლეულში სექტორი ძალზე ინტესტიურად ვითარდება და მასზე მიიმართება სახელმწიფო და დონორული დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი. პოლიტიკის დოკუმენტის არარსებობის პირობებში სექტორის პრიორიტეტებზე გარკვეული წარმოდგენის შექმნა მაინც შესაძლებელია ზემოთ უკვე ნახსენები პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების საფუძველზე. კერძოდ, „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ის თანახმად, ტრანსპორტის სექტორში ქვეყნის პრიორიტეტებია:

- ქვეყნის საერთაშორისო და რეგიონულ სატრანსპორტო სისტემებში ინტეგრაცია;
- სატრანსპორტო სისტემების სიმძლავრეების გაზრდა და განვითარება;

¹⁰ 2014 წელს აზიის განვითარების ბანკის ფინანსური დახმარებით (გამოიყო 750 ათასი აშშ დოლარი) დაიწყო საქართველოს ტრანსპორტის ეროვნული პოლიტიკის/სტრატეგიის დოკუმენტისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება (წყარო: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, მედიაცენტრის ახალი ამბები, 2014 წლის 10 დეკემბერი „საქართველომ ტრანსპორტის განვითარების სტრატეგიაზე მუშაობა დაიწყო“: <http://www.economy.ge/ge/media/news/saqartvelos-transportis-ganvitarebis-strategiye-musaoba-daiwyo>). ამ დრომდე პოლიტიკა/სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა საჯარო განხილვისთვის არ გამოქვეყნებულა; არც ისაა ცნობილი, საერთოდ რა გეგმები აქვს მთავრობას ამ დოკუმენტთან დაკავშირებით.

- აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის და ბაქო-თბილისი-ყარსის ახალი სარკინიგზო ხაზის მშენებლობის დასრულება;
- ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტის განვითარება (ასაფრენ-დასაფრენი ბილიკის სიგრძის მომატებას და სატვირთო ტერმინალების მშენებლობას);
- ანაკლიის ღრმანწყლოვანი ნავსადგურის პროექტის განხორციელება;
- საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ინფრასტრუქტურული, მულტიმოდალური და ინტერმოდალური გადაზიდვის განვითარება;
- საქართველოს ტერიტორიაზე გამავალი სატრანსპორტო დერეფნის ტრანსევროპულ სატრანსპორტო დერეფნის ძირითად ღერძებთან მიერთება;
- ადგილობრივი და შიდა გზების განვითარება.

2010 და 2014 წლებში მიღებული რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დოკუმენტები, პრაქტიკულად, იმეორებენ ზემოთ ჩამოთვლილ პრიორიტეტებს. გარდა ამ დოკუმენტებისა, ყურადსაღებია, ასევე, საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის №655 განკარგულება¹¹, რომლითაც დამტკიცებულია პრიორიტეტული მასშტაბური სატრანსპორტო პროექტები (10 მიმდინარე და 22 დაგეგმილი პროექტი); ამ პროექტებს „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის“ სტატუსი აქვთ მინიჭებული.

ყველა ზემოთ აღნიშნულ დოკუმენტში მოყვანილი პრიორიტეტები მნიშვნელოვან პირდაპირ უარყოფით ზეგავლენას იქონიებენ გარემოზე. ამის საპირწონედ კი, მხოლოდ და მხოლოდ პირველ დოკუმენტშია ნახსენები, რომ ზოგადად, ნებისმიერი (სატრანსპორტო, ენერგო, ლოგისტიკური, სასოფლო-სამეურნეო) ინფრასტრუქტურის „მშენებლობის/ განვითარების პროცესში აუცილებელია გარემოზე მისი შესაძლო ზეგავლენის სათანადო შეფასება და გათვალისწინება ზიანის თავიდან ასაცილებლად“.

სოფლის მეურნეობის სექტორი

სოფლის მეურნეობის სექტორში გატარებული პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე მსჯელობის შესაძლებლობას იძლევა 2015 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული „საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგია“¹². აქ წარმოდგენილია სექტორის პრიორიტეტები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად დადებით ზეგავლენას მოახდენენ გარემოზე. მაგალითად, ასეთებია: ფერმერთა ცოდნის ამაღლება; სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდის რაციონალური მართვა; მიწის კონსოლიდაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შედგენა; მიწათსარგებლობის გეოინფორმაციული სისტემის დანერგვა; სარწყავი და დამშრობი სისტემების გაუმჯობესება; სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ნიადაგების რეაბილიტაცია; ქარსაფარი ზოლების აღდგენა.

¹¹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის №655 განკარგულება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: http://gov.ge/files/438_55408_201255_655.pdf

¹² დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 11 თებერვლის №167 განკარგულებით „საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2733545>

სტრატეგიაში ცალკეა მოცემული პრიორიტეტული მიმართულება „კლიმატის ცვლილება, გარემო და ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება“; ამ მიმართულებაში კი, შემდგომ განსაზღვრულია ღონისძიებები, რომლებიც პირდაპირ დადებით ზეგავლენას იქონიებენ გარემოზე. ესენია: თესლბრუნვის, ნიადაგის სტრუქტურული და ხარისხობრივი გაუმჯობესების, ქიმიური სასუქებისა და პრეპარატების ოპტიმალური რაოდენობით გამოყენების ხელშეწყობა; ბიორგანული წარმოების ხელშეწყობა; გენეტიკური ბანკის შექმნა აგრობიომრავალფეროვნებისა და ენდემური სახეობების შენარჩუნებისთვის; მცენარეთა და ცხოველთა კონსერვაციის სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება; კლიმატგონივრული სოფლის მეურნეობის პრაქტიკის დამკვიდრება.

სტრატეგიაში არის, ასევე, ღონისძიებები, რომლებსაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოჰყვეს გარემოზე; ასეთებია: ირიგაციული დანიშნულების წყალსაცავების მშენებლობა და სასოფლო-სამეურნეო გადამამუშავებელი საწარმოების, სამაცივრე და სასაწყობე ინფრასტრუქტურის მოწყობა.

3. საინვესტიციო პოლიტიკა და ფინანსური ინსტრუმენტები

საქართველოში არ არსებობს რაიმე ოფიციალური დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის საინვესტიციო პოლიტიკას. ეს მაშინ, როდესაც ქვეყანაში სამი სახელმწიფო ფონდი და ორი სახელმწიფო სააგენტოა, რომლებიც ეკონომიკის სხვადასხვა დარგში კერძო ინვესტიციების მოზიდვასა და მხარდაჭერაზე არიან ორიენტირებული. ქვეყანაში დღეს ფუნქციონირებს:

- **საპარტნიორო ფონდი¹³** – სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდი; დაარსდა 2011 წელს. „ფონდის მთავარი დანიშნულებაა საქართველოში ინვესტიციების ნახალისება საინვესტიციო პროექტების განვითარების საწყის ეტაპზე თანამონაწილეობის გზით (კაპიტალში თანაინვესტირება, სუბორდინირებული სესხი და ა.შ.)“. ფონდის პორტფელში 1 მილიარდ აშშ დოლარზე მეტი ჯამური ღირებულების რამოდენიმე პროექტია. ინვესტირების მთავარი პრინციპია პროექტის კომერციული მომგებიანობა. ფონდი მხარს უჭერს პროექტებს „საქართველოს ეკონომიკის პრიორიტეტულ სექტორებში, რომლებიც გამოირჩევიან განვითარების დიდი პოტენციალით, მათ შორის, შემდეგ სექტორებში: ენერგეტიკა, აგრობიზნესი, წარმოება, უძრავი ქონება და ტურიზმი, ინფრასტრუქტურა და ლოგისტიკა“.

- **საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი¹⁴** – სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდი; სააქციო საზოგადოება სახელმწიფოს 100%-იანი წილით. ფონდი 2010 წელს დააფუძნა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ, ხოლო მართავს – ენერგეტიკის სამინისტრო. ფონდს ამჟამად აქვს რვა შვილობილი ენერგეტიკული კომპანია, სხვადასხვა წილობრივი მონაწილეობით¹⁵. „ფონდის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს განახლებადი ენერჯის წყაროების პერსპექტიული პროექტების მოძიება და განვითარების ხელშეწყობა“.

¹³ საპარტნიორო ფონდის ვებგვერდი: <http://www.fund.ge/>

¹⁴ საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის ვებგვერდი: <http://gedf.com.ge/>

¹⁵ სს „ნამახვანი“ - 100%, შპს „ქართლის-ქარსელექტროსადგური“ - 78.58%, სს „დარიალიენერჯი“ - 23.08 % სს „გეოვიდრო“ - 15%, შპს „ართანალოპოტა“ - 20%, შ.პ.ს „ყვირილა ჰესი“ - 20%, სს „ჩალიკ ჯორჯია ვინდ“ - 15%, სს „სუფსა ენერჯი“ - 20%. წყარო: საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი: <http://bit.ly/2e9TGS2>

- **საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი¹⁶** – საქართველოს მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ფუნქციონირებს 1997 წლიდან. ფონდს აკონტროლებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. ფონდის ერთ-ერთი მიზანია „ადგილობრივი (მუნიციპალური), სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების სფეროში ინვესტირების ხელშეწყობა“.

- **საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო¹⁷** – სააგენტო 2002 წელს კანონით დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია¹⁸. სააგენტო ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის სფეროში საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელია¹⁹ და მის საქმიანობას აკონტროლებს საქართველოს მთავრობა. სააგენტოს ფუნქციებს შორისაა: საქართველოში ინვესტიციების, მათ შორის, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების, მოზიდვის ხელშეწყობა, ინვესტორის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელება, და ინვესტიციების განხორციელებასთან დაკავშირებული საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგი²⁰.

- **მენარმეობის განვითარების სააგენტო²¹** – საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია; მის საქმიანობას აკონტროლებს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. სააგენტო ახორციელებს სახელმწიფო პროგრამას „ანარმოე საქართველოში“ (იხ. ქვემოთ). ის, სხვა ფუნქციებს შორის, უზრუნველყოფს „მცირე და საშუალო ბიზნესის წვდომას დაფინანსებაზე სხვადასხვა სქემების მეშვეობით (საპროცენტო განაკვეთის თანადაფინანსება, გირაო თანადაფინანსება, გრანტები, სალიზინგო მომსახურება და ა.შ.)“.

ინვესტირების სფეროში მნიშვნელოვანი მოთამაშეა, ასევე, **თანინვესტირების ფონდი²²**. ეს, მართალია, კერძო საინვესტიციო ფონდია, მაგრამ ყურადსაღებია იმდენად, რამდენადაც ის 2013 წელს საქართველოს მთავრობის ხელმძღვანელის, პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის ინიციატივითა და ფინანსური მხარდაჭერით დაფუძნდა საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად²³. ფონდის პრიორიტეტული სფეროებია: ენერჯეტიკა, მრეწველობა, ტურიზმი, ლოგისტიკა და სოფლის მეურნეობა.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, საქართველოში არაერთი სახელმწიფო ინსტიტუტი მუშაობს ინვესტირების ხელშეწყობაზე ან/და თავად ახდენს ინვესტირებას (მათ შორის, ერთსა და იმავე დარგში), მაგრამ არ არსებობს საერთო სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც დაადგენდა საინვესტიციო პოლიტიკის მიზნებს, ამოცანებს, საჭიროებებსა და პრიორიტეტებს; ასევე, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს შორის, ასახავდა გარემოს დაცვის საკითხებს.

ამ ანალიზისთვის შერჩეული პრიორიტეტული სექტორების შემთხვევაშიც სახელმწიფოს არ აქვს დადგენილი საინვესტიციო პოლიტიკა; თუმცა, სოფლის მეურნეობისა და ტრანსპორტის სექტორებისგან განსხვავებით, ენერჯეტიკის სექტორში საინვესტიციო პოლიტიკაზე მსჯელობა მაინც შესაძლებელია, ენერჯეტიკის სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებული

¹⁶ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ვებგვერდი: <http://mdf.org.ge/>

¹⁷ საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს ვებგვერდი: <http://www.investinggeorgia.org/en/>

¹⁸ სააგენტო დაარსდა 2002 წლის 19 ივნისს მიღებული „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონის საუძველზე. ეს კანონი 2015 წელს ჩანაცვლა იმავე დასახლების კანონმა („საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 4 მარტის კანონი).

¹⁹ საქართველოს 2006 წლის 30 ივნისის კანონი კანონი „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/24076?publication=6>

²⁰ საქართველოს 2015 წლის 4 მარტის კანონი „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2763422>

²¹ მენარმეობის განვითარების სააგენტოს ვებგვერდი: <http://enterprisegeorgia.gov.ge/>

²² თანინვესტირების ფონდის ვებგვერდი: <http://www.gcfund.ge/>

²³ სივილ ჯორჯია, 2013 წ. 30 სექტემბერი. „6 მილიარდიანი კერძო საინვესტიციო ფონდი დაფუძნდა“ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27385>

ინფორმაციის საფუძველზე. ვებგვერდზე, სექციაში „ინვესტორის გვერდი“, წარმოდგენილია პრიორიტეტული საინვესტიციო მიმართულებები და საინვესტიციო პროექტებიც კი. სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაციის თანახმად:

საქართველოში არსებული უხვი ჰიდრორესურსების მაქსიმალური ათვისება სახელმწიფოს ერთ-ერთ პრიორიტეტული მიმართულებაა;

პოლიტიკის ამოცანაა ინვესტიციების მოზიდვა **ახალი ელექტროსადგურების მშენებლობისთვის;**

პრიორიტეტებია:

- მეზობელი სახელმწიფოების ენერგეტიკულ სისტემებთან დამაკავშირებელი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია;
- ახალი ელექტროგადამცემი ხაზების და ქვესადგურების მშენებლობა;
- ახლადამენებული და არსებული ჰესების მიერ გამომუშავებული ჭარბი ელექტროენერჯის ექსპორტზე გატანა.

იქვე, „ინვესტორის გვერდზე“, პერსპექტიული პროექტების სექციაში, პოტენციურ ინვესტორთა დასახმარებლად წარმოდგენილია **58 ჰიდროელექტროსადგურის პროექტის** წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის დოკუმენტები.

ზემოაღწერილიდან ნათელია, რომ ერთგვარი შეუსაბამობაა ენერგეტიკის სექტორში ოფიციალურად დეკლარირებულ პოლიტიკისა და საინვესტიციო პოლიტიკის პრიორიტეტებს შორის. ღრმა ანალიზის გარეშეც ნათელია, რომ პოლიტიკის დოკუმენტში დეკლარირებული გარემოსდაცვითი ვალდებულებები საინვესტიციო პრიორიტეტებში არ აისახება. ასე მაგალითად, ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტში დეკლარირებული პრიორიტეტი **„ადგილობრივი ენერგეტიკული რესურსების ეფექტიანი ათვისება“** საინვესტიციო პრიორიტეტებში გადაითარგმნა როგორც **„არსებული უხვი ჰიდრორესურსების მაქსიმალური ათვისება“**. ის, თუ რას ნიშნავს „მაქსიმალური ათვისება“ – ბოლო წლებში დამკვიდრებული პრაქტიკიდან უკვე ძალზე ნათელია. ეს ნიშნავს მდინარეთა კალაპოტებში, ვრცელ მონაკვეთებზე, წყლის ნაკადის მხოლოდ 10 პროცენტის დატოვებას და დანარჩენის ენერგეტიკული დანიშნულებით გამოყენებას; სხვა სიტყვებით – მდინარეებისა და მდინარეებზე დამოკიდებულ ეკოსისტემების დეგრადაციას.

განვითარების პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრაცია, გარემოსდაცვითი საკითხების სახელმწიფოს მიერ გამოყენებულ ფინანსურ ინსტრუმენტებში ასახვასაც გულისხმობს. ამჟამად, საქართველოში გამოიყენება შემდეგი ფინანსური ინსტრუმენტები:

სახელმწიფო პროგრამა „წარმოე საქართველოში“²⁴: პროგრამის განხორციელება 2014 წელს დაიწყო. მისი მიზანია ახალი საწარმოების შექმნისა

²⁴ პროგრამის ვებგვერდი: <http://qartuli.ge/>

და არსებული სანარმოების გაფართოების ან გადაიარაღების ხელშეწყობა. პროგრამას ახორციელებს სამი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი: მენარმეობის განვითარების სააგენტო, სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო. ის სამი კომპონენტისგან შედგება. ესენია:

- ფინანსურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობა – გარკვეული პირობებით საბანკო სესხისა და საპროცენტო განაკვეთის თანადაფინანსება;
- ინფრასტრუქტურაზე ხელმისაწვდომობა – გარკვეული პირობებით, სიმბოლურ ფასად, 1 ლარად, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მენარმისთვის გადაცემა;
- კონსულტირება და ტექნიკური დახმარება.

პროგრამის სექტორული მიმართულებებია:

- სოფლის მეურნეობა: პირველადი სასოფლო-სამეურნეო სანარმოები, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების გადამამუშავებელი და ინფრასტრუქტურული სანარმოები;
- ინდუსტრიები: საკვები პროდუქტების, მერქნისა და მერქნის ნანარმის წარმოება, ქიმიური მრეწველობა, საფეიქრო წარმოება, მანქანა-მონწყობილობების წარმოება და სხვ.;
- სასტუმრო ბიზნესის განვითარება.

თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები: საქართველოში თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შექმნისა და ამ ზონებში საქმიანობის წარმოების წესებსა და პირობებს ადგენს საქართველოს კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“²⁵. კანონით, ასეთ ზონებში მოქმედი სანარმოები სარგებლობენ გარკვეული შეღავათებით, მათ შორის, საგადასახადო შეღავათებით. გარემოზე ზეგავლენის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია კანონის მე-8 მუხლის დებულება, რომლის თანახმად, მთავრობის გადაწყვეტილებით, თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში განხორციელებული კანონმდებლობით რეგულირებული საქმიანობები შეიძლება გათავისუფლდეს ლიცენზიებისა და ნებართვების, მათ შორის, გარემოსდაცვითი ნებართვებისა და ლიცენზიების აღების ვალდებულებისგან (ან დაწესდეს მათი აღების გამარტივებული წესი).

თავისუფალი ტურისტული ზონები. თავისუფალი ტურისტული ზონები საქართველოში დგინდება ტურიზმის განვითარებისა და მენარმეობის ხელშეწყობისთვის. საქართველოს კანონი „თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ“²⁶ ადგენს თავისუფალ ტურისტულ ზონებში სასტუმროების მშენებლობისა და ფუნქციონირების პირობებს, ასევე, საგადასახადო და სხვა სახის შეღავათებს. კანონით ასეთ ზონაში სასტუმროს მშენებლობის შემთხვევაში ობიექტს შეიძლება მიენიჭოს განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტის სტატუსი და მშენებლობის ნებართვა გაიცეს გამარტივებული წესით.

²⁵ საქართველოს 2007 წლის 3 ივლისის კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/21994>

²⁶ საქართველოს 2010 წლის 26 ოქტომბრის კანონი „თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ“ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1073482>

სამწუხაროდ, არც ერთი ზემოთ ნახსენები ინსტრუმენტი არ ითვალისწინებს გარემოს საკითხებს, მიუხედავად იმისა, რომ მათ გამოყენებას, შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე.

4. პოლიტიკაში გარემოს საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები

მსოფლიოში, გარემოს საკითხების პოლიტიკაში ინტეგრაციის ყველაზე გავრცელებული ინსტრუმენტი სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA) – პოლიტიკის, სტრატეგიის განმსაზღვრელი დოკუმენტის განხორციელების შედეგად გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე შესაძლო ზემოქმედების შესწავლისა და საუკეთესო ალტერნატივების გამოვლენის პროცედურა. საქართველოში არ არსებობს ამ ინსტრუმენტის გამოყენების სამართლებრივი მოთხოვნები, თუმცა, ის საცდელად რამდენიმეჯერ უკვე გამოიყენეს.

ყურადსაღებია, რომ საქართველოს, ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შეთანხმებით, ევროკავშირის ერთ-ერთი დირექტივის²⁷ მოთხოვნათა შესაბამისად აღებული აქვს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ინსტრუმენტის დანერგვის ვალდებულება. ამისათვის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ ამჟამად შემუშავების პროცესში მყოფი გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტში ცალკე თავი დაუთმო სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებას. კანონპროექტის პარლამენტისთვის განსახილველად წარდგენა 2016 წლის გაზაფხულზე იგეგმებოდა, თუმცა, ეს გეგმა ვერ შესრულდა. ამდენად, კანონპროექტის განხილვა ახალარჩეულ, 2016 წლის მონვევის პარლამენტს მოუწევს.

5. მონიტორინგი და შეფასება

როგორც ამ კვლევის დასაწყისში აღინიშნა, საქართველოში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა გაუმართავია. ეს ეხება სისტემის, პოლიტიკის დაგეგმვის ციკლის ბოლო ეტაპსაც – მონიტორინგსა და ანგარიშგებას.

ამ ანალიზის დასაწყისში ნახსენები „რეფორმის სტრატეგიის“ თანახმად²⁸, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები საქართველოში უკიდურესად სუსტია. არსებული სისტემის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების არარსებობა. არ ფასდება სექტორული სტრატეგიები და არ ტარდება განერილი პრიორიტეტებისა და ამოცანების შესრულების მონიტორინგი. ამის გამო ვერ დგინდება და განისაზღვრება, გამოიღო თუ არა კონკრეტული შედეგი ამა თუ იმ პოლიტიკამ რომელიმე სექტორში და რამდენად იქნა მიღწეული პოლიტიკის მიზნები. შესაბამისად, ვერ ფასდება, რა ზეგავლენა იქონია პოლიტიკამ და მასში დასახულმა პრიორიტეტებმა გარემოზე.

²⁷ Directive No 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

²⁸ იხ. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ: “საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 აპრილის №186 დადგენილება”. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3259832>

დასკვნა

როგორც ანალიზიდან ჩანს, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა საქართველოში მნიშვნელოვან დახვეწას საჭიროებს. სექტორული პოლიტიკა ქვეყნის განვითარების ყველა სფეროში ნათელი არ არის; არ არსებობს საინვესტიციო პოლიტიკა. მიუხედავად აღნიშნულისა, აქ გაანალიზებული პოლიტიკის დოკუმენტებიდანაც შეიძლება დავასკვნათ, რომ:

1. პოლიტიკის განსაზღვრულ დოკუმენტებში დასახულია ისეთი მიზნები და პრიორიტეტები, რომლებსაც, შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი პირდაპირი ან ირიბი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე; ზოგ შემთხვევაში, იმავე დოკუმენტებში განსაზღვრულია გარემოზე პოტენციურად დადებითი ზეგავლენის მქონე პრიორიტეტებიც, მაგრამ ისინი არ არის მიმართული იმავე პოლიტიკის შესაძლო უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებისკენ, შერბილებისა ან კომპენსირებისკენ.

2. შეინიშნება არათანმიმდევრულობა პოლიტიკის დოკუმენტებით დადგენილ მიზნებსა და პრიორიტეტებში: ხშირად ერთადაა მოცემული (ერთ კონტექსტშია განხილული) სხვადასხვა მიმართულებისა და დონის პრიორიტეტები; ან პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია ისეთი პრიორიტეტები, რომლებსაც, ლოგიკურად, რომელიმე უწყების სამოქმედო გეგმაში უნდა ვხვდებოდეთ. აღნიშნული მეტყველებს პოლიტიკის დამგეგმავი უწყებების დაბალ კომპეტენციაზე.

3. მაშინ, როდესაც პოლიტიკის დოკუმენტებით განსაზღვრული პრიორიტეტების განხორციელებას (მაგალითად, გზების გაყვანას ან ჰიდრორესურსების ათვისებას) შეიძლება გარემოს ფიზიკური ცვლილებები მოჰყვეს, თითქოსდა, ამის საპირწონედ დადგენილი გარემოსდაცვითი პრიორიტეტები უმეტესად მხოლოდ და მხოლოდ გარემოსდაცვითი მართვის ინსტრუმენტების დახვეწას ეხება. პოლიტიკის დოკუმენტებში ვერ შეხვდებით ისეთ ვალდებულებებს, როგორებიცაა, მაგალითად, დაცული ტერიტორიების ქსელის გაფართოება, დაბინძურებული, დეგრადირებული ტერიტორიების რეაბილიტაცია, ანდა თუნდაც, უფრო სუფთა წარმოების (cleaner production) ხელშესაწყობად კონკრეტული მექანიზმების დანერგვა.

რეკომენდაციები

1. უპირველეს ყოვლისა, გარემოს საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ინტეგრირებისთვის აუცილებელია, რომ ქვეყანას დადგენილი ჰქონდეს თავად გარემოს დაცვაში პოლიტიკის მიზნები, ამოცანები და პრიორიტეტული მიმართულებები, ანუ ქვეყანას უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო გარემოსდაცვითი პოლიტიკა. ასეთი პოლიტიკის არსებობა გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს.
2. მნიშვნელოვანია, არ გადავადდეს პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის 2015-2017 წლების სტრატეგიის განხორციელება. ამ სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დროული განხორციელება, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს გარემოს საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ხარისხიან ინტეგრაციას.
3. დროულად უნდა დასრულდეს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის შემუშავება და კანონპროექტი დროულად უნდა გადაეცეს პარლამენტს განსახილველად. არ უნდა გადავადდეს კანონპროექტში სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისამი მიძღვნილი თავის ამოქმედება.