

საქართველოს სატრანსპორტო სანტრანსპორტო ინფრასტრუქტურა და მისი განვითარების გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები

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 არაღებულნი 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, სატრანსპორტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია საქართველოში 1990-2002 წლებში ფაქტობრივად არ მიმდინარეობდა. გადაწყვეტილებების მიღება ხდებოდა ქვეყნის მდგრადი განვითარების სტრატეგიისა და მდგრადი სატრანსპორტო პოლიტიკის არაარსებობის პირობებში, რაც არ აძლევდა საშუალებას გადაწყვეტილების მიმღებთ რაციონალურად დაეგემათ ქვეყნის სასიცოცხლო არტერიების ფუნქციონირება და უზრუნველყოთ შემოსავლების მდგრადი გადანაწილება.

შესაბამისად 1990-2002 წლებში საქართველომ, თავისი სატრანსპორტო ფუნქციის შესრულებით, თამამი გარკვეულწილად უფრო უარყოფითი, ვიდრე დადებითი როლი საქართველოს მოსახლეობისათვის. მაგალითისთვის, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და საქართველო-თურქეთის შორის სავაჭრო ურთიერთობების გაღრმავების შედეგად, 1995 წელს ქვალესთან გაიხსნა საბაჟო გამშვები პუნქტი. 691 ტრასა, რომელიც აკავშირებს აზერბაიჯანს, საქართველოსა და თურქეთს და ინტენსიური მოძრაობითა და ტვირთების გადაზიდვით გამოირჩევა, გადის შუა ქალაქში. გაზრდილი საერთაშორისო საავტომობილო 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 სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა, საერთო ჯამში, არასაზრბილო მდგომარეობაში იმყოფებოდა; გამოირჩეოდა ამორტიზაციის მაღალი ხარისხით, დაბალი გამტარუნარიანობით, მომსახურებისა და მოძრაობის უსაფრთხოების დაბალი დონით, სუსტი მართვის სისტემითა და არაადაპტური სატარბო პოლიტიკით. ყოველივე ამან მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების შეფერხებაში, ხელი შეუწყო სიღარიბის ზრდას, შეაძვირა ინვესტიციები რეგიონებში და საქონლის გადაზიდვები. 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია საავტომობილო 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 გადაწყვეტილების მიმღებთა ყურადღებიდან.

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

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 დანერგვის გაცემა, რაც პროგრამის მონაწილე ქვეყნებს საშუალებას აძლევდა მიეხდნათ რკინიგზის, საავტომობილო გზების, აეროპორტების, საზღვაო პორტებისა და ტერმინალების რეკონსტრუქციას, მოდერნიზაცია და მშენებლობა. სხვადასხვა პროექტების განხორციელების შედეგად გაიზარდა საქართველოს გავლით გარკვეული პროდუქტების, უპირველეს ყოვლისა, ნავთობისა და მისი პროდუქტების ტრანსპორტი ცენტრალური აზიიდან ევროპაში. მატარებელ სადგურს და 114 სატვირთო სადგურს.

ევროკავშირი დღესაც არანაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებს დასავლეთ-აღმოსავლეთის სატრანსპორტო დერეფნის ჩამოყალიბების იდეას. ამის დასტურია, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში დამტკიცებული სხვადასხვა დოკუმენტები², აგრეთვე ტრანსპორტის მაღალი დონის ჯგუფის³ ანგარიში, რომელიც საფუძვლად უნდა დაედოს ევროკავშირის სტრატეგიას "მთავარი ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელების გაფართოებას მეზობელ ქვეყნებსა და რეგიონებში"⁴.

სტრატეგიაში წარმოდგენილი საპროექტო განაცხადებისა და პრიორიტეტული სატრანსპორტო ღონისძიებების განხორციელების ჩამონათვალში საქართველო საკმაოდ მნიშვნელოვანი დერეფნების შემადგენელი ნაწილია: ერთ-ერთ პრიორიტეტულ დერეფნად მიჩნეულია სამხეთ-აღმოსავლეთის დერეფნი, რომელიც ევროკავშირს ბალკანეთისა და თურქეთის გავლით დააკავშირებს კავკასიასა და კასპიის ზღვის რეგიონთან, აგრეთვე ევროპტესა და წითელ ზღვასთან. ამ მიმართულებით მაღალი დონის ჯგუფი რეკომენდირებს უწყვეს ფოთიდან და ბათუმიდან აზერბაიჯანის საზღვრამდე რკინიგზის რეაბილიტაციის პროექტს. მეორე – ზღვების მაგისტრალის სატრანსპორტო დერეფნი – აკავშირებს ბალტიის, ხმელთაშუა, შავ ზღვებს და სამხელოთო 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.

1 TRACECA-ს პროგრამა არ მოიცავს აღმოსავლეთ-დასავლეთ ენერგეტიკულ დერეფანს, რომლის შემადგენელი ნაწილებია ენერგომატარებლების გადაზიდვა მილსადენების სისტემებით.
2 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.
3 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 ხელშეწყობად.
4 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.
4 High Level Group on the "extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions"

შესაბამისად, საქართველო-ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა, რომელიც ხელმოწერილ იქნა 2006 წელს, ერთ-ერთი პრიორიტეტულ სფეროდ სახავს ტრანსპორტს, რომელიც უზრუნველყოფს “ენერგეტიკასა და ტრანსპორტის სფეროებში ევექტურ თანამშრომლობას ევროკავშირის, შვეიცარიისა 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 თანახმად⁵, 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.

ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები

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

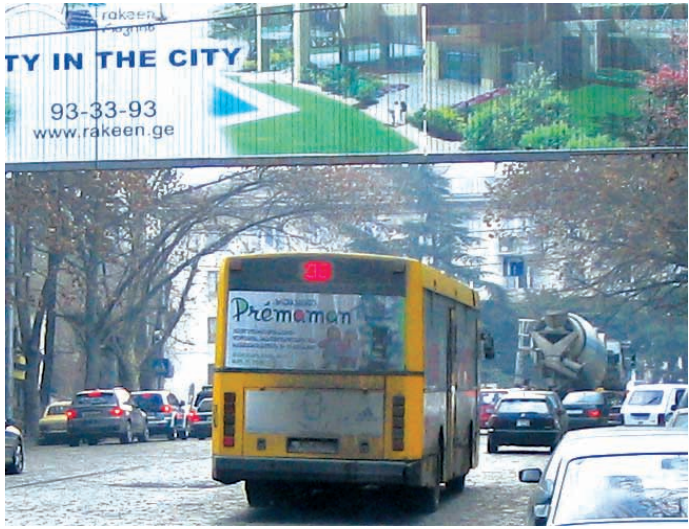
მოსახლეობისა და ბიზნესისთვის გარემოსდაცვით ინფრასტრუქტურას სასმელი წყლის, სანიტარიისა და კანალიზაციის სისტემებს თუ მყარი ნარჩენების მართვას, მოაქვს სარგებელი უსაფრთხო გარემოსა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სახით. სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ამ ინფრასტრუქტურის შექმნისა და შენარჩუნებისათვის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

სხვა ტიპის ინფრასტრუქტურის, მაგალითად, ჰიდროელექტრიკ 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 მიწოდება, ტრანსპორტირება და წყალდიდობების კონტროლის სარგებელი ადგილობრივი წარმოებისათვის. ინფრასტრუქტურა ზეგავლენას ახდენს გარემოზე იმ მომსახურების შედეგად, 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 მიწის რესურსების, ჰაერის და ზოგადად, საარსებო გარემოს ქიმიური და მძიმე ლითონებით დაბინძურებისგან დაცვა შესაძლებელია სივრცითი დაგეგმვის ევექტური პოლიტიკით – ისეთი პოლიტიკით, რომელიც ერთდროულად უზრუნველყოფს უსაფრთხო გარემოს შენარჩუნებასაც და მობილურობასაც.

⁵ http://enp.ge/data/file_db/download/engversion_final_AV.WwkTBxK.pdf

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

ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში გარემოსდაცვითი ასპექტების ინტეგრირება შესაძლებელია სხვადასხვა გზით, მათ შორის, ევექტური 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 ევექტურად



შეამციროს უარყოფითი ზემოქმედება და/ან გაზარდოს როგორც გარემოსდაცვითი, ისე სხვა სახის ინფრასტრუქტურული სარგებელი. გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების გამოყენებისას ინფრასტრუქტურული დაგეგმვა ხორციელდება ადგილობრივ საზოგადოებასთან კონსულტაციებით, პირდაპირ და არაპირდაპირ ზემოქმედების განხილვის გზით, მჭიდროდ გამოყენების ევექტური 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 სფეროს განსახილველი, მომსახურების ხარისხი, შრომის ნაყოფიერება, მომგებიანობა და როგორც წესი, ნაკლები ყურადღება ეთმობა ინფრასტრუქტურის განაწილების ევექტებს (დისტრიბუციონ ეფექტს). შედეგად, გაზრდილ ევექტურობას 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 მოწყვლადი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა ენერჯის საბაზრო სექტორზე, ტრანსპორტზე, ჯანმრთელობასა და სანიტარულ მომსახურებაზე. სწორედ ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის „გაფართოება“ უწყობს ხელს ზემოაღნიშნული უარყოფითი სოციალური ზემოქმედების შემცირებას. ამდენად,

დღეს ეკონომისტები მოუწოდებენ მთავრობებს, ფასწარმოქმნის, სახელმწიფო სუბსიდიების, ნორმატიული აქტების და სივრცითი დაგეგმვის პოლიტიკის შემუშავებისას გადაიხედოს ინფრასტრუქტურის პოლიტიკაც.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება და განხორციელებისას გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგიის განხორციელება

სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, მათ შორის, სატრანსპორტო 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)⁶. ამ ინსტრუმენტების გამოყენებით შესაძლებელია მინუემუმდე იქნეს დაყვანილი ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედება.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული საქართველოს კანონმდებლობის ეროვნული პროგრამა, შესაბამისი დირექტივების („გარემოს დაცვის შესახებ“, „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“) მოთხოვნებთან საქართველოს კანონმდებლობის პარამონიზაციას 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 შესაბამისი სუბიექტებს შორის“. ამასთან, გეგმის თანახმად, აუცილებელია ისეთი კანონმდებლობის და პროცედურების შემუშავება, რომლებიც გარემოსდაცვით ინფორმაციას უფრო ხელმისაწვდომს გახდინან და უზრუნველყოფენ გარემოსდაცვით საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობას, „ორპუნის კონვენციის“ განხორციელების ჩათვლით.

ყურადსაღებია, რომ პრაქტიკაში ვითარება სრულიად განსხვავებულია და 2005-2007 წლებში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები პრინციპულად ეწინააღმდეგება ზემოაღნიშნული 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 განხორციელებლად აღარ არის საჭირო გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მიღება. ამასთან, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ უფლებამოსილება, ყოვლად ბუნებრივი და გარემოზე პროცედურის საფუძველზე გაათავისუფლოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან პროექტები. გარდა ამისა, „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ კანონი“ აძლევს „განსაკუთრებული 6 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.



მნიშვნელობის ინვესტიციის“ სტატუსის მქონე ინვესტორებს⁷ 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, თავისუფლებს მათ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებისგან და აჩქარებს სხვადასხვა სახეობის დოკუმენტაციის გაცემას. ყველა შემთხვევაში, ამგვარ დაჩქარებას ეწირება ხარისხი და უსაფრთხოება, რაც მიუღწევი შემთხვევებში, მოითხოვს მნიშვნელოვანი დამატებითი ხარჯების გაწევას.

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 შედგება ჩამონათვალში უბრალოდ არ საჭიროებს არანაირ წინასწარ გარემოსდაცვით შესწავლას. ამასთან, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები, ხშირ შემთხვევაში, წარმოადგენდა ზღვრების გარეშე, რაც სირთულეს უქმნის ინვესტორებს. მავალითისთვის, 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 სასაითს 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

7 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.

არის დაინტერესებული სრულყოფილად წარმართოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების და გარემოზე ზემოქმედების ნებათაღების გაცემის პროცედურები.

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.

ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელებისას სოციალური ზემოქმედების მართვის მეთოდები საერთაშორისო პრაქტიკაში

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 თანხმად, წარადგენენ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე შეფასების ანგარიშებს, თუმცა სოციალურ შეფასებას არანაირი ექსპერტიზა არ უტარდება და არც მისი შესრულების მაკონტროლებელი ორგანო არსებობს.

საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს საკუთრების ხელშეუხებლობას და იქვე განმარტავს რომ „ამ უფლებათა შეზღუდვა შეიძლება მხოლოდ კანონის შესაბამისად, დემოკრატიული საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი სახელმძღვანელო უმნიშვნელო 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.

ამდროულად, საქართველოს კანონმდებლობა არ ცნობს იმ საკუთრებაზე კომპენსაციის მიღების უფლებას, რომელზეც მესაკუთრეს არ გააჩნია საკუთრების დამატარებელი 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 ექსპროპრიაციის (კერძო ან თვითნებური პირი) ხოლო სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებით ხდება შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის შემდეგ საკუთრების ექსპროპრიაცია.

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 პრაქტიკაში 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 „სიდიდით“, კვლავ როგორც წესი, დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ ახორციელებს ამ თუ იმ პროექტს. ქვეყანაში სატრანსპორტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებით დაინტერესებულია საქართველოც და საერთაშორისო თანამეგობრობაც მთლიანად შორის, ევროკავშირი. იმისათვის, რომ საქართველომ სატრანსპორტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებით სრული სარგებელი მიიღოს, აუცილებელია არამარტო პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტების, არამედ სოციალური და გარემოსდაცვითი შედეგების განსახილველად და ინტეგრაცია გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე. მთავარი აქცენტი უნდა გაკეთდეს თანხების ეფექტურ ხარჯვაზე, ქმედების მინიმალურ სარგებელზე ქვეყნის მოსახლეობისათვის და მინიმალურ ზიანზე გარემოსა და საზოგადოებაზე.

რეკომენდაციები

- საქართველოში სატრანსპორტო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურული პროექტების წარმატებული განხორციელებისთვის, აუცილებელია ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზება ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივებთან; ეს საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი პორიზონტული 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, გადაწყვეტილებების მიღების საჯაროობის უზრუნველყოფა და საზოგადოებრივი მოსმენების მოწყობა როგორც სტრატეგიულ გადაწყვეტილებების მიღებისას, ისე კონკრეტულ პროექტებთან დაკავშირებულ სადავო საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას.
- შესაბამისი ორგანოები რუტინულად უნდა ახორციელებდნენ როგორც გარემოსდაცვითი, ისე სოციალური სამოქმედო გეგმების მონიტორინგს და მონიტორინგის შედეგებს ხელმისაწვდომს უნდა ხდიდნენ 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.

kvl eva Catarada "mwvane al ternativa"-s proeqtis "dial ogi pol itikaze ukeTesi garemosdacvi Ti mmarTvel obisTvis" fargl ebSi.

mwvane al ternativa madl obas uxdis hol andiis gansaxl ebis, sivrciTi dagegmvisa da garemos samin- istros finansuri mxardallerisTvis.

gamocemaSi gamoTqmuli mosazrebebi warmoadgens misi avtoris mosazrebebs, gamoxatavs "mwvane al- ternativa"-s pozicias da ar SeiZl eba ganxil ul iqnes hol andiis gansaxl ebis, sivrciTi dagegmvisa da garemos saministros Sexedul ebaTa amsaxvel ad.

