

წყლის რესურსების მართვა და დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირის მიღგომეხი

ისევე როგორც მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში, დღესდღეობით, წყლის მართვისა და დაცვის საკითხები საქართველოშიც ძალზე აქტუალურია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო წყლის რესურსებით მდიდარ ქვეყანად ითვლება, წყლის რესურსები არათანაბრად არის გადანაწილებული და უმეტესად დასავლეთშია თავმოყრილი. ამდენად, წყლის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანად რესურსის სწორი გადანაწილება და რესურსით ღარიბი აღმოსავლეთ ნაწილის წყლით მომარაგება რჩება. გარდა ამისა, საქართველოში კვლავ სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ზედაპირული წყლების დაბინძურება, მათ შორის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურებაც.

შესაბამისად, საქართველოში წყლის მართვისა და დაცვის საკითხები გარემოს დაცვით სფეროში ერთ-ერთი პრიორიტეტულია. წყლის რესურსების სააუზო მართვაზე გადასვლის უზრუნველყოფა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2007 წლის პრიორიტეტებში შედის. გარდა ამისა, ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის საკითხები საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის ნაწილია. წყლის საკითხებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოს მიერ აღებულ ვალდებულებებს შორისაც. წყლის კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილია და ასევე შედის 2007-2012 წლების გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნულ პროგრამაში. თუმცა, ხშირად ჰარმონიზაციის პროცესი, ისევე როგორც წყლის სააუზო მართვასთან დაკავშირებული საკითხები ზედაპირულად არის გაგებული და უზრუნველყოფილია ევროკავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულირების რთული სისტემა.

წყლის შესახებ კანონმდებლობა საქართველოში წარმოდგენილია საკმაოდ მრავალრიცხოვანი კანონებითა და კანონქვემდებარე აქტებით, რომლებშიც მოცემულია წყლის გამოყენების, მართვისა და დაცვის ძირითადი პრინციპები. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, წყლის რესურსების მართვა, რაც წყლის რესურსებით სარგებლობის რეგულირებას გულისხმობს, ხორციელდება ადრიცხვის, ლიცენზირების, ფასიანი წყალსარგებლობის, ზედამხედველობის და კონტროლის სისტემის საშუალებით. გარდა ამისა, გარემოში ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნებისათვის, საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს: წყლის მდგომარეობის ხარისხობრივ ნორმებს, წყლის ობიექტებში მავნე

ნივთიერებათა ემისიის (ჩაშვების) ზღვრულად დასაშვები ნორმებს და წყლის ობიექტების დატვირთვის ნორმებს (წყლის ამოღების კვოტებს). წყლის დაცვის რეჟიმის დარღვევა – წყლის სხვადასხვა სახის დაბინძურება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით შესაბამისი ჯარიმებით ისჯება.

არსებული კანონმდებლობით, წყლის რესურსების მართვა ჯერ-ჯერობით ადმინისტრაციული საზღვრების ფარგლებში ხორციელდება. თუმცა “წყლის შესახებ” კანონპროექტი, რომელიც ამჟამად მომზადების სტადიაშია, განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს წყლის რესურსების მართვის არსებული, ადმინისტრაციული მოდელის არაეფექტურობაზე და წყლის რესურსების სააუზო მართვის დანერგვის აუცილებლობაზე.



გარდა ამისა, წყლის პოლიტიკის კონცეფციებში, რომლებზეც ასევე მიმდინარეობს მუშაობა, ასევე ხაზგასმულია წყლის რესურსების სააუზო მართვის მნიშვნელობა. ამ კონცეფციებიდან პირველი გახლავთ წყლის ინტეგრირებული მართვის კონცეფციის პროექტი¹, რომელიც, თუ ოფიციალურ წყაროებს დავუჯერებთ, უკვე განხილული და მოწონებული იქნა მთავრობის სხდომაზე.² მეორე დოკუმენტი კი, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მომზადებული საქართველოს წყლის რესურსების მართვის პოლიტიკის კონცეფციის პროექტია.

თუ გადავხედავთ საერთაშორისო გამოცდილებას, წყლის რესურსების მართვისადმი მიდგომა რადიკალურად შეიცვალა ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე. ნათელი გახდა, რომ აუცილებელია წყლის მომხმარებელ სექტორებს შორის ინტეგრაცია და კოორდინაცია. წყლის ამგვარი, მრავალფუნქციური მოხმარების პრინციპები აისახება წყლის რესურსების ინტეგრირებულ მართვაში, რაც ფართო განხილვის საგანი გახდა საერთაშორისო კონფერენციებზე ჯერ კიდევ 70-იანი წლების ბოლოდან. იოჰანესბურგის მსოფლიო სამიტზე (2002) კი საბოლოოდ დამკვიდრდა საერთაშორისო პოლიტიკურ არენაზე. აქვე იყო მოწოდებული მისი პირველი განმარტებაც: ეს არის “პროცესი, რომელიც გულისხმობს წყლის, მიწისა და სხვა მონათესავე რესურსების ისეთ ერთობლივ მართვას, რომელიც არ ვნებს რა ეკოსისტემის მდგრადობას, უზრუნველყოფს მაქსიმალურ სოციალურ და ეკონომიკურ კეთილდღეობას”. წყლის რესურსების სააუზო მართვა კი წარმოადგენს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის ნაწილს და განხორციელების ერთ-ერთ ინსტრუმენტს.

წყლის სააუზო მართვას განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს



ევროკავშირის წყლის პოლიტიკაში. ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის წყლის პოლიტიკის განმსაზღვრელ ძირითად, საბაზისო დოკუმენტებს ევროკავშირის შესაბამისი ღირებულებები წარმოადგენს. ევროღირებულებებში განსაზღვრულია წყლის მართვისა და დაცვის ძირითადი პრინციპები და მოთხოვნები და მათი განხორციელების კონკრეტული ვადები. ამ ღირებულებებზე დაყრდნობით და მათთან შესაბამისობაში ყალიბდება წევრი ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობა წყლის სფეროში.

წყლის შესახებ ჩარჩო ღირებულების (2000/60/EC)⁵ მიხედვით, წევრი ქვეყნები ვალდებული იყვნენ 3 წლის ვადაში მოეხდინათ მათ ტერიტორიაზე არსებული მდინარეთა აუზების იდენტიფიცირება და მოეგვარებინათ შესაბამისი ადმინისტრაციული საკითხები, ხოლო 4 წლის ვადაში უნდა დაესრულებინათ მდინარეთა აუზების მახასიათებლების

ანალიზი, წყლის ობიექტებზე ადამიანის საქმიანობის გავლენის შეფასების მიმოხილვა და წყლის მოხმარების ეკონომიკური ანალიზი. ამ კვლევების გადასინჯვა და საჭიროების შემთხვევაში განახლება უნდა მოხდეს ღირებულების ძალაში შესვლიდან 13 წლის შემდეგ და შემდგომში ყოველ 6 წელიწადში. კვლევების ანალიზზე დაყრდნობით უნდა შემუშავდეს აუზების მართვის გეგმები და განსაზოციელებელი ღონისძიებების პროგრამები, რისთვისაც წევრ ქვეყნებს მიეცათ 9 წლის ვადა. აღნიშნული სამოქმედო პროგრამები უნდა ამოქმედდეს არაუგვიანეს 12 წლის ვადაში. ხოლო ღირებულების ძალაში შესვლიდან 15 წლის შემდეგ და ყოველ მომდევნო 6 წელიწადში აუცილებელია სამოქმედო პროგრამების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში განახლება. გარდა ამისა, “წყლის შესახებ” ჩარჩო ღირებულება წევრი ქვეყნებისაგან მოითხოვს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას იმისათვის რათა მოხდეს წყლის კარგი ხარისხის მიღწევა 2015 წლისათვის. წევრმა ქვეყნებმა ასევე უნდა შეიმუშაონ მდინარეების მონიტორინგის პროგრამა თითოეული აუზის ფარგლებში. ხოლო ეკონომიკური ანალიზის საფუძველზე და პრინციპის “დამაბინძურებელი იხდის” გათვალისწინებით უნდა უზრუნველყონ წყალმომარაგების ხარჯების ამოღება, გარემოსდაცვითი რესურსის ფასის ჩათვლით. წყლის რაციონალურად მოხმარების უზრუნველსაყოფად წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ ადექვატური წამახალისებელი მექანიზმები წყლის მომხმარებლებისათვის. ღირებულების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 12 წლის ვადაში და ყოველ 6 წელიწადში ევროკომისიამ უნდა გამოაქვეყნოს ანგარიში ღირებულების განხორციელების შესახებ წევრი ქვეყნების მიერ წარდგენილ ანგარიშებზე დაყრდნობით.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო აქტიურად უჭერს მხარს ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის აუცილებლობას და საქართველოში წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მეთოდების დანერგვის აუცილებლობას, ხშირ შემთხვევაში, არსებული საკანონმდებლო ბაზა ან კანონმდებლობაში დაგეგმილი და უკვე განხორციელებული ცვლილებები მხოლოდ ზედაპირული ხასიათისაა და არ უზრუნველყოფს ევროკავშირის წყლის პოლიტიკის და ზოგადად, წყლის მდგრადი მართვის პრინციპების რეალურად განხორციელებას. ერთ-ერთი მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი რაც საქართველოს კანონმდებლობას განასხვავებს ევროპის კანონმდებლობისაგან არის ის, რომ არსებული რეგულაციის ფარგლებშიც კი, აღსრულება და

დადგენილი სტანდარტების შესრულება საკმაოდ რთულია. ევროკავშირის დირექტივების ქმედითობა განპირობებულია სწორედ იმით, რომ კონკრეტული ღონისძიებები დროში მკაცრად გაწერილია და მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული მისი შესრულების პროცედურები. ასევე, მოწესრიგებულია ანგარიშგების საკითხები. საქართველოს კანონმდებლობა ბევრად მეტი ლავირების და ვალდებულებების შეუსრულებლობის საშუალებას იძლევა. მით უფრო, რომ ხშირად არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული კონკრეტულ ქმედებაზე პასუხისმგებელი ორგანო, ან არ არის განსაზღვრული სანქციები შეუსრულებლობის შემთხვევაში.

ისევე როგორც აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის თითქმის მთელ რეგიონში, საქართველოშიც ჯერჯერობით არ არსებობს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განხორციელებისათვის საჭირო ინსტიტუტები. ასევე, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა ჯერჯერობით არ წარმოადგენს ეროვნული პოლიტიკის საფუძველს.⁹ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საუბარია წყლის რესურსების სააუზო მართვის სისტემაზე, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სააუზო მართვა წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მხოლოდ ნაწილს, უფრო ზუსტად კი, ინტეგრირებული მართვის განხორციელების ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ამდენად, აუცილებელია ინტეგრირებული მართვის მთლიანი კონტექსტის გათვალისწინება. ასევე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში ჯერჯერობით არ არის ასახული წყლის სააუზო მართვაზე გადასვლის პროცედურები: აუზების იდენტიფიკაცია, წყლის მართვის პროცედურები, დაინტერესებული მხარეების ჩართვა და სხვა. არ არსებობს სააუზო მართვის განხორციელებისათვის საჭირო ინსტიტუტები. წყლის მართვა დღემდე ცენტრალიზებულად ხორციელდება.

საყურადღებოა, რომ როგორც აღინიშნა, აუზების იდენტიფიცირება და აუზების მახასიათებლების კვლევა ხანგრძლივი და შრომატევადი პროცესია. საქართველოს წყლის ინტეგრირებული მართვის კონცეფციის პროექტის მიხედვით, საქართველოში უკვე განხორციელდა აუზების იდენტიფიცირება, თუმცა მსგავსი კვლევები აუზების მახასიათებლების შესწავლის ან ანთროპოგენური გავლენის შეფასების მიზნით, ჯერჯერობით არ ჩატარებულა და ჩატარების აუცილებლობა არც რაიმე საკანონმდებლო დოკუმენტით არის განსაზღვრული. როგორც აღინიშნა, ევროკავშირის კანონმდებლობის მიხედვით, წყლის ეკონომიკური ანალიზის მიზანია წყალმომარაგების სრული ხარჯების ამოღების უზრუნველყოფა, რესურსის ფასისა და გარემოს დაცვითი ხარჯების ჩათვლით, სადაც განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს

“დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპს. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გაუქმდა გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. ამდენად, არ არსებობს “დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპის განხორციელებელი რაიმე მექანიზმი. ასევე არ არის



შეფასებული წყალმომარაგების რეალური ხარჯები გარემოს დაცვითი ფაქტორის გათვალისწინებით. ამრიგად, აუზების დადგენა სერიოზულ კვლევას საჭიროებს მთელი რიგი პარამეტრების შესწავლით. თუმცა, საქართველოს წყლის კონცეფციის პროექტში მდინარის აუზის იდენტიფიკაცია მხოლოდ ორ ძირითად პარამეტრს ემყარება – “აუზი უნდა იყოს ფიზიკურად ერთიანი” და – “აუზი უნდა იყოს ეკონომიკურად მდგრადი”.

ამრიგად, ევროკავშირის დირექტივების მიხედვით წყლის მართვა რეგულირების საკმაოდ რთულ სისტემას უკავშირდება, რომელსაც თან ახლავს გამართული მონიტორინგისა და აღსრულების სისტემა. წყლის მართვა, ევროკავშირის გაგებით, დინამიური, შედეგზე ორიენტირებული პროცესია და არა რაღაც სტატიკური კანონმდებლობის მექანიკური აღსრულება. საქართველოს კანონმდებლობა წყლის შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისათვის მნიშვნელოვან ცვლილებებს საჭიროებს. იგივე შეიძლება ითქვას წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვის თვალსაზრისითაც. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ეს პროცესი სიღრმისეულად იყოს გაგებული და ცვლილებებს მხოლოდ ზედაპირული სახე არ მიეცეს. ამისათვის უპირველესად აუცილებელია წყლის რესურსების შესახებ საჭირო ინფორმაციის მოპოვება როგორც წყლის ფიზიკურ-ქიმიური მახასიათებლების, ისე სოციო-ეკონომიკური ასპექტების გათვალისწინებით;

შესაბამისი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება წყლის სააუზო მართვის განხორციელებისათვის; კონკრეტული ქმედებისათვის პასუხისმგებელი სტრუქტურების მკაფიოდ განსაზღვრა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა; სათანადო, გამართული მონიტორინგის სისტემის ჩამოყალიბება; ანგარიშგების უზრუნველყოფა და ანგარიშების მომზადების მიმართ სერიოზული მიდგომის ჩამოყალიბება. ამასთან, აუცილებელია კანონმდებლობა იყოს დინამიური, კონკრეტულ ღონისძიებებზე ორიენტირებული და განახლებადი. ასევე აუცილებელია ხარისხობრივი ნორმებისა და დამაბინძურებლების დასაშვები კონცენტრაციების პერიოდული გადახედვა და განახლება. ამდენად, ეს უნდა გახდეს დინამიური პროცესი, რომელიც კონკრეტული მიზნების, კერძოდ წყლის ხარისხის დაცვის შესრულებაზე იქნება ორიენტირებული და არა კანონმდებლობის მექანიკურ აღსრულებაზე. ამდენად, მთავარი მიზანი წყლის რესურსების სწორად მართვის, წყლის დაცვის საჭიროების გაცნობიერებაა და არა ჰარმონიზაციის მიმართულებით ვალდებულებების პირობითად შესრულება. ასეთ შემთხვევაში, ევროკავშირის პრინციპები საქართველოს კანონმდებლობაში ისეთივე ზოგად ცნებებად შეიძლება დარჩეს, როგორც სხვა ბევრი, რომლის შესრულება კარგია, მაგრამ არც შეუსრულებლობაა დანაშაული.

1 დოკუმენტი ოფიციალურად არ გავრცელებულა და არც სხვა რაიმე გზით ყოფილა ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები ემყარება არაოფიციალურად მოპოვებულ კონცეფციის პროექტის პრეზენტაციის დოკუმენტს, რომელიც წარდგენილ იქნა საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ სხდომაზე.

2 ინფორმაცია რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2006 წელს გაწეული ძირითადი საქმიანობის შესახებ

3 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

4 Status and plans of EEC countries in fulfilling the WSSD (World Summit for Sustainable Development) target on IWRM (Integrated Water Resources Management) plans by 2005

kvleva Catarda "mwvane al ternativa"-s proeqtis "dial ogi politikaze ukeTesi garemosdacviti
mmarTvel obisTvis' fargl ebSi.

mwvane al ternativa madl obas uxdis hol andiis gansaxl ebis, sivrciTl dagegmvisa da garemos
saministros finansuri mxardaWerisTvis.

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



მწვანე
ალტერნატივა

www.greenalt.org