



საგზაო ინფრასტრუქტურის

გენდერული და სოციალური ზემოქმედება

სამტრედია-გრიგოლეთის გზის მაგალითზე

თბილისი 2018

ანგარიში გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „გენდერული საკითხები ენერგოსექტორის განვითარებაში“ ფარგლებში.

ანგარიში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს The Both ENDS შეხედულებათა ამსახველად.



© მწვანე ალტერნატივა, 2018

თბილისი, 0179,  
ფალიაშვილის ქ.#39ბ, IV სართ.  
ტელ: (995 32) 222 38 74;  
GREENALT@GREENALT.ORG  
WWW.GREENALT.ORG

## სარჩევი

შესავალი .....	2
საქართველოში სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება .....	3
მეთოდოლოგია.....	5
ფონური ინფორმაცია .....	5
სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ავტომაგისტრალის მონაკვეთის ზემოქმედების ქვეშ მყოფ სოფლებში .....	6
ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება .....	7
არაადექვატური კომპენსაცია ფიზიკური და ეკონომიკური განსახლებისას .....	8
პროექტის გენდერული ზემოქმედება .....	10
გენდერული ზემოქმედების შეფასების მოთხოვნები მიწის შესყიდვის შემთხვევაში.....	10
პროექტის განხორციელებისას წამოჭრილი პრობლემები სამოვრებზე და სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა.....	12
დატბორილი სასოფლო-სამეურნეო მიწები .....	13
საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში .....	13
დასაქმება გზის მშენებლობაზე .....	15
საჩივრების განხილვის მექანიზმი.....	15
დასკვნები და რეკომენდაციები.....	16

## შესავალი

აღიარებულია, რომ კარგად დაგეგმილი და განხორციელებული ინფრასტრუქტურული პროექტები, ფუნდამენტურია მდგრადი განვითარების მიზნების შესრულებისთვის. ისეთი პროექტები, როგორცაა ავტომაგისტრალები, ენერგოპროექტები, გარემოსდაცვითი ინფრასტრუქტურა და სხვა ხელს უნდა უწყობდეს ადამიანის უფლებების დაცვას, მათ შორის ხელმისაწვდომობას განათლებაზე, ჯანდაცვაზე, წყალზე და სანიტარულ უსაფრთხოებაზე, მოსახლეობის ეკონომიკურ გაძლიერებასა და ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდაზე. საბოლოო ჯამში, ყველაფერთან ერთად, უნდა გაიზარდოს ინვესტიციები ადამიანის ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებისა და გარემოს დაცვისთვის.

ამავდროულად, მასშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება ხშირად ზრდის ადამიანის უფლებების შეზღუდვისა და დარღვევის რისკებს. გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისიარის განცხადებით, „სამწუხაროდ, ამ კონტექსტში ადამიანის უფლებები იშვიათად, ან მხოლოდ ზედაპირულად განიხილება. მეგა-ინფრასტრუქტურის მარჯო მსოფლიოში, სადაც წარმატება ფასდება ზომითა და სისწრაფით, შედეგად მოყვება ადამიანის უფლებების უარყოფა და იგნორირება და არა ყოვლის მომცველი რისკების შეფასება. ამის გასამართლებლად, ხშირად მოჰყვება თეზა, რომ კვერცხების გატეხვის გარეშე შეუძლებელია ომლეტის მომზადება“<sup>1</sup>. ხშირად სახელმწიფო თანამდებობის პირები და ინვესტორები აცხადებენ, რომ პროექტების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობა გაგებით უნდა მოეკიდოს და მზად იყოს გაილოს მსხვერპლი სახელმწიფო ინტერესისთვის. შესაბამისად, მოსახლეობის წინააღმდეგობა იძულებითი განსახლებისადმი აღიქმება როგორც ირაციონალური, ხოლო მოსახლეობის მიერ გამოთქმული ჩივილი აღიქმება როგორც სახელმწიფო ინტერესების ღალატი.

სწორედ ამიტომ, დღის წესრიგში დგება მდგრადი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და გარემოს დაცვას.

საერთაშორისო სამართლის პრინციპების შესაბამისად აღიარებული ადამიანის უფლებების ჩარჩო, სახელმწიფოებს უწესებს პროცედურულ მოთხოვნებს, როგორცაა: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, აქტიური, თავისუფალი და აზრიანი საზოგადოებრივი მონაწილეობა, რათა უზრუნველყოს დაზარალებული მოსახლეობის უფლებების დაცვა, უთანასწორობის აღმოფხვრა და სარგებელი ზეგავლენის მქონე თემებისთვის.

ადამიანის უფლებათა ჩარჩო ამტკიცებს სახელმწიფოს მოვალეობას, რომ პატივი სცეს, დაიცვას და აღასრულოს ადამიანის უფლებები. ხაზს უსვამს რომ, ადამიანის უფლებების სტანდარტები სრულად შეესაბამება ინფრასტრუქტურული სერვისების განხორციელებას და განსაზღვრავს ხელშესახებ უფლებებს ინფრასტრუქტურული ზემოქმედების ქვეშ მყოფი პირების, თემების, მომხმარებლების, გადასახადის გადამხდელებისა და ფართო საზოგადოებისთვის. სახელმწიფოებს ეკისრებათ ვალდებულება აღასრულონ ადამიანის უფლებები „არსებული რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით“ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების პროგრესული რეალიზაციისთვის. ეს ვალდებულება ასევე მოიცავს დისკრიმინაციის აღმოფხვრას და შესაბამისი ნაბიჯების და ინსტრუმენტების გამოყენებას ადამიანის უფლებების აღსრულებისთვის.

<sup>1</sup> G20 must ensure safe & sustainable infrastructure investment agenda, UN High Commissioner for Human Rights says, Author: Zeid Ra'ad Al Hussein, UN High Commissioner for Human Rights, in Miami Herald (USA), Published on: 10 March 2017 "Human rights trampled in push to build infrastructure", 3 Mar 2017, <https://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article136884218.html>

გაეროს ადამიანის უფლებების უმაღლესი კომისარის ოფისის მიერ მომზადებული ანგარიშის მიხედვით, ადამიანის უფლებების დასაცავად და პროექტის მდგრადობის უზრუნველყოფისთვის, მნიშვნელოვანია:

1. ინფრასტრუქტურული პროექტების განვითარების ადრეულ ეტაპზევე კუმულაციური სტრატეგიული, გარემოსდაცვითი, სოციალური, გენდერული და ადამიანის უფლებების ზემოქმედების შეფასებისა და სხვა ინსტრუმენტების გამოყენება, სოციალური და გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირება ეკონომიკურ ანალიზში;
2. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა პროექტის განვითარების მთლიან ციკლში, გასაჩივრების მექანიზმებისა და სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობა;
3. ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის პოლიტიკისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს განვითარება გამჭვირვალობის, პროექტების მდგრადობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად;
4. ინფრასტრუქტურის (ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, წყალი, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და სხვ.) გენდერული ასპექტების ღრმა და სისტემური ანალიზი მისი მიგნებების ინტეგრირება გადაწყვეტილების მიმდებთან მიერ როგორც პროექტის დიზაინის შემუშავებისას, ასევე განხორციელებისას;
5. გარემოსდაცვითი ასპექტებისა და ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტირება საინვესტიციო შეთანხმებებში;
6. სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებებთან მიმართებაში - აღიაროს, დაიცვას და შესრულოს ადამიანის უფლებები - საჭიროა დამატებითი კვლევების განხორციელება, რათა ხელი შეუწყოს ინვესტიციებს და დაარეგულიროს მასთან დაკავშირებული დავები;
7. ადამიანის უფლებების დაცვისთვის უნივერსალური მდგრადი ინფრასტრუქტურის კრიტერიუმების შემუშავება;

## საქართველოში სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარება

დღეს, საქართველოში, სადაც განვითარებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების ბუმი, ზოგი პროექტი განხორციელების პროცესშია, ხოლო ზოგი დაგეგმვის ეტაპზე. თუმცა, პროგრამებისა და პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა გვაჩვენებს, რომ საქართველოში პრაქტიკულად ჯერ კიდევ პრობლემატურია, როგორც გარემოს დაცვის, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვის ინტეგრირება ინფრასტრუქტურულ პროექტებში.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კოდექსი, რომელიც შეესაბამება ევროკავშირის კანონმდებლობას, მხოლოდ 2018 წლის 1 იანვრიდან შევიდა ძალაში და სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ ვერ მოგვცა ხელშესახები შედეგი, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) პროცესის ხარისხობრივი ცვლილებისა და საზოგადოების მონაწილეობის თვალთახედვით<sup>2</sup>. ამჟამად მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტები მომზადდა და დაიგეგმა, 2018 წლის 1 იანვრამდე არსებული საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ ეს კანონმდებლობა საერთოდ არ შეესაბამებოდა არც ევროკავშირის კანონმდებლობას და არც საერთაშორისო სტანდარტებს<sup>3</sup>, რაც საკმაოდ პრობლემატურ სიტუაციას ქმნიდა.

<sup>2</sup> Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment 6 July 2017, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DFI/MappingStudyontheHRRiskImplications\\_MegaInfrastructureInvestment.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DFI/MappingStudyontheHRRiskImplications_MegaInfrastructureInvestment.pdf)

<sup>3</sup> საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა: ჰორიზონტული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა, 2013, [http://greenalt.org/wp-content/uploads/2014/02/policy\\_brief\\_on\\_horizontal\\_legislation.pdf](http://greenalt.org/wp-content/uploads/2014/02/policy_brief_on_horizontal_legislation.pdf)

დღეისათვის, საქართველოს ტერიტორიის სატრანსპორტო კორიდორად ჩამოყალიბება განიხილება როგორც ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების საწინდარი. ნავარაუდევია, რომ კორიდორმა ხელი უნდა შეუწყოს ვაჭრობის, ტრანზიტისა და ტურიზმის განვითარებას, ასევე მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას. ამ მიზნით, მთავრობა ახორციელებს, როგორც საზღვაო პორტებისა და სარკინიგზო ტრანსპორტის განვითარების პროექტებს, ასევე არსებული ავტომაგისტრალების რეაბილიტაციასა და ახალი ავტომაგისტრალების მშენებლობას სატრანსპორტო ნაკადების ზრდის უზრუნველსაყოფად.

ამ მხრივ, უმთავრეს პრიორიტეტად მიჩნეულია, საქართველოში არსებული ავტომაგისტრალების ქსელის და უპირველეს ყოვლისა აღმოსავლეთ-დასავლეთ და ჩრდილოეთ-სამხრეთ მაგისტრალების გაუმჯობესება. E-60 აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული (თბილისი-სენაკი-ლესელიძის) ავტომაგისტრალის მშენებლობა 2006 წელს დაიწყო და 2020-2024 წლისათვის უნდა დასრულდეს. პროექტის მიზანია მზარდი სატრანსპორტო ნაკადების გატარება, ავტომობილების უსაფრთხოდ გადაადგილება და შეუფერხებელი სატრანზიტო მიმოსვლის უზრუნველყოფა.<sup>5</sup> ავტომაგისტრალის სხვადასხვა მონაკვეთები ფინანსდება სხვადასხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა<sup>6</sup> და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ.

მწვანე ალტერნატივა წლების განმავლობაში, აფასებდა სატრანსპორტო და ენერგობიექტების მშენებლობისა და ექსპლუატაციის პერიოდში, პროექტების სოციალურ-ეკონომიკურ, გენდერულ და გარემოზე ზემოქმედებას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არსებობს სრულიად უსაფუძვლო მითი იმის შესახებ, რომ სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურას (მაგისტრალები, რკინიგზა, და სხვ) მინიმალური სოციალურ-ეკონომიკური და გენდერული ზემოქმედება აქვს მოსახლეობაზე. განსაკუთრებით ნათლად ჩანს მსგავსი მიდგომა მაგისტრალური და ეროვნული გზების პროექტის მომზადებასა და განხორციელებაში.

სწორედ ამიტომ გადავწყვიტეთ, სიღრმისეულად შეგვესწავლა და წარმოგვეჩინა, მაგისტრალური გზის მცირე მონაკვეთის მშენებლობის ზემოქმედება მოსახლეობაზე, მათი სოციალურ-ეკონომიკური და გენდერული უფლებების განხორციელებისთვის. ამასთან, გამომდინარე იქედან, რომ ავტომაგისტრალების გაუმჯობესების ყველა პროექტში ჩართულნი არიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები (მსოფლიო ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი, აზიის ინფრასტრუქტურული ინვესტიციების ბანკი) შეგვეფასებინა, თუ რა დამატებითი სარგებელი შესძინა პროექტს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტის ჩართულობამ სოციალური სტანდარტების ამაღლების, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მდგრადი განვითარების მიზნების შესრულების კუთხით.

კვლევის შედეგად, გამოვლინდა პროექტის განხორციელების დროს წარმოშობილი პრობლემები და გამოწვევები, რომელთა საფუძველზე შემუშავდა რეკომენდაციები როგორც საქართველოს მთავრობის, ასევე ევროპის საინვესტიციო ბანკისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის, რათა მომავალში ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე დაიწყოს მუშაობა პროექტის სრულყოფილი სოციალურ-ეკონომიკური, გენდერული ზემოქმედების

<sup>4</sup> სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 წ; საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, 2017-2020 წლებში განსახორციელებელი პროექტების სია.

<sup>5</sup> E-60 ავტომაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის კმ 42,000 - კმ 51,570 მონაკვეთის მშენებლობის პროექტი, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში, მაისი 2014.

<sup>6</sup> აზიის განვითარების ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი, აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკი

შეფასების, სათანადო შემარბილებელი ღონისძიებებისა და დაზარალებული მოსახლეობისთვის პროექტის სარგებლის გადანაწილებისთვის.

## მეთოდოლოგია

სამტრედია გრიგოლეთის გზის 42-51,5 კმ პროექტის არჩევა განპირობებულია შემდეგი მოსაზრებებით:

1. პროექტს უნდა შეერბილებინა ზემოქმედების არეალში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა;
2. პროექტის მცირე მასშტაბი გვაძლევდა საფუძველს გვევარაუდა, რომ მას მცირე ზემოქმედება ექნებოდა სოციალურ-ეკონომიკურ და ბუნებრივ გარემოზე;
3. საპროექტო დოკუმენტაციის თანახმად, პროექტი სრულად შეესაბამებოდა ევროპის საინვესტიციო ბანკის გარემოსდაცვითი და სოციალურ მოთხოვნებს/სტანდარტებს.<sup>7</sup>

ანგარიში მომზადდა რამდენიმე ეტაპად. პირველ ეტაპზე შესწავლილი იყო სამტრედია-გრიგოლეთის საგზაო მონაკვეთის პროექტთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია და მისი შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის სტანდარტებთან. მეორე ეტაპზე, დაზარალებულ თემებში ჩატარდა მოსახლეობის ჩაღრმავებული ინტერვიუები. სულ გამოიკითხა 48 ადამიანი (24 ქალი და 24 კაცი).

მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე, შეფასდა პროექტის სოციალურ-ეკონომიკური და გენდერული ასპექტები ზემოქმედების არეალში მყოფ მოსახლეობასთან მიმართებაში, რამდენად შესრულდა პროექტის განმახორციელების მიერ საპროექტო დოკუმენტაციით აღებული ვალდებულებები, მათ შორის, თუ როგორ შეუწყო ხელი ქალთა როლის გაძლიერებას რეგიონში და რა სარგებელი მოუტანა პროექტმა დაზარალებულ თემებს.

## ფონური ინფორმაცია



სურათი 1. სოფ. ხაჯალია, დანგრეული ხიდის აღდგენა

2014 წლიდან E-60 ავტომაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის 51,5 კმ გზის მონაკვეთის მშენებლობა-რეაბილიტაცია დაფინანსებულია ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ. პროექტის საერთო ღირებულება 250 მილიონ ლარზე მეტია. პროექტს ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი. პროექტი დაყოფილ იქნა ოთხ ლოტად.

სამტრედია გრიგოლეთის მონაკვეთის მე-4 ლოტი ითვალისწინებს 9.57 კმ სიგრძის ოთხ ზოლიანი მაგისტრალის მშენებლობას. დერეფნის სიგანე დაახლოებით 28.5 მეტრია, სადაც შედის 15 მეტრიანი სავალი ნაწილი და 6 მეტრიანი ბუფერული ზონა.<sup>8</sup> პროექტის მიხედვით, მაგისტრალის დამატებითი ინფრასტრუქტურა ითვალისწინებს, როგორც წყალგამტარი

<sup>7</sup> ევროპის საინვესტიციო ბანკის პროექტები უნდა შეესაბამებოდეს ევროკავშირში არსებულ სტანდარტებს.

<sup>8</sup> E-60 ავტომაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის კმ 42,000 - კმ 51,570 მონაკვეთის განსახლების სამოქმედო გეგმა, ივლისი 2014.

არხების, ასევე სახიდე გადასასვლელების მშენებლობას, მოსახლეობისა და საქონლის გადაადგილებისთვის. მონაკვეთის საერთო ღირებულება 113 მილიონი ლარია. სამშენებლო სამუშაოების დასრულების თარიღად 2018 წელი არის განსაზღვრული. ჩქაროსნული საავტომობილო გზის სამშენებლო სამუშაოებს ჩინური კომპანია „China Railway 23rd“ ასრულებს. დაგეგმილია, რომ 2018 წლის ბოლოსთვის დასრულდეს საპროექტო სამუშაოები.

## სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ავტომაგისტრალის მონაკვეთის ზემოქმედების ქვეშ მყოფ სოფლებში

სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის მე-4 მონაკვეთის ზემოქმედების ქვეშ ექვევა გურიის რეგიონის ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის სოფლები - ხიდმაღალა, სუფსა, ხაჯალა. აღსანიშნავია, რომ სიღარიბის მაჩვენებლების მიხედვით გურიის რეგიონი ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემატური რეგიონია. რეგიონის განვითარების 2014-2021 წლების სტრატეგიის თანახმად „2012 წელს უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული იყო 22,7 ათასი ოჯახი, რომელთაგან შემწეობას 6,4 ათასი ოჯახი იღებდა“. ამასთან, „საპენსიო და სოციალური პაკეტის მიმღები 31,3 ათასი პირი, რაც მოსახლეობის 22,3%-ს შეადგენს და მნიშვნელოვნად აღემატება ქვეყნის საშუალო პროცენტულ მაჩვენებელს (19,05%)“. ორივე პარამეტრით, გურიაზე დაბალი მაჩვენებელი, მხოლოდ რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთის რეგიონში აღინიშნება<sup>9</sup>. 2009-2016 წლების საქართველოში სიღარიბის მაჩვენებლის ანგარიშის მიხედვით, სიღარიბის შემცირების ტემპი ყველაზე სუსტი შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთსა და კახეთშია, ხოლო აჭარისა და გურიის რეგიონში 2016 წელს სიღარიბის დონის ზრდაც კი დაფიქსირდა<sup>10</sup>. ამასთან, მკვლევარების აზრით, „აჭარასა და გურიაში<sup>11</sup> ქრონიკული სიღარიბის დონე, ბოლო პანელების მიხედვით 3-4 პროცენტია, რაც ქრონიკული სიღარიბის მაჩვენებლისათვის დაბალი არ არის, მაგრამ არც ძალიან მაღალია. ქრონიკული სიღარიბის მაქსიმალური დონე აჭარასა და გურიაში (11 პროცენტი) 2009-2011 წლებში იყო“.

ლანჩხუთის რაიონი გურიის ერთ-ერთი ყველაზე ღარიბი რაიონია, მოსახლეობა 31400 ადამიანს შეადგენს, საიდანაც პენსიას 7 152 ადამიანი იღებს, სოციალური პაკეტის მიმღებთა რაოდენობა 2078 ადამიანია, ხოლო საარსებო შემწეობების მიმღებთა რაოდენობა 5354 ადამიანი<sup>12</sup>.

სოფლები სუფსა, ხიდმაღალა და ხაჯალა ლანჩხუთისთვის ტიპური სოფლებია და მოსახლეობის უდიდეს ნაწილი სოციალურად დაუცველია. სოფლებში დასაქმების ძირითადი წყარო სახელმწიფო დაწესებულებებია (სკოლა, ბაღი და ა.შ), სადაც ხელფასები ძალიან მცირეა და 150-200 ლარამდე შეადგენს. მოსახლეობის დანარჩენი ნაწილი თვითდასაქმებულია და თავს სოფლის მეურნეობით ირჩენს. სოფლის მეურნეობის ძირითადი მიმართულებებია - დეკორატიული ყვავილები, კენკროვანი მცენარეები და მესაქონლეობა. ოჯახების უმეტესობას საკვები პროდუქტი თავად მოჰყავს.

მძიმე სოციალურ მდგომარეობას ემატება სრულად მოშლილი ინფრასტრუქტურა: შიდა მიმოსვლის გზები პრაქტიკულად გაუვალია, სუფსისა და ხიდმაღალას მოსახლეობას სასმელად უვარგისი და

<sup>9</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2024372?publication=0>

<sup>10</sup> <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/13977.pdf>

<sup>11</sup> შენიშვნა - კვლევაში აჭარა და გურია ერთადაა გაერთიანებული, გამსხვილებული რეგიონის სახით. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აჭარა გურიასთან შედარებით ბევრად უფრო განვითარებულია როგორც წარმოების , ასევე ტურისტული თვალსაზრისით. 2015-2017 წლების რეგიონალური განვითარების სტრატეგიის [http://gov.ge/files/381\\_43285\\_728272\\_1215-1.pdf](http://gov.ge/files/381_43285_728272_1215-1.pdf) თანახმად, რეგიონების მიხედვით მთლიანი დამატებული ღირებულების განაწილების თვალსაზრისით, 2012 წელს აჭარაში დაახლოებით 3ჯერ მეტი იყო და შეადგენდა 1675.4 მლნ ლარს, ხოლო გურიაში ეს რიცხვი შეადგენდა 434.4 მლნ ლარს.

<sup>12</sup> [http://ssa.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=1242](http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1242)

დაბინძურებული წყალი მიეწოდება, საგანმანათლებლო დაწესებულებები მძიმე მდგომარეობაშია და მოითხოვს კაპიტალურ შეკეთებას. სოფელ სუფსაში და ხაჯალიაში საბავშვო ბაღები დროებით გადატანილია კერძო სახლებში, ხოლო ხიდმადალას საბავშვო ბაღის შენობას წყალი არ მიეწოდება. სამივე სოფლის საბავშვო ბაღში წყალს ყიდულობენ. ბაზისურ ენერგო მოთხოვნილების დასაკმაყოფილებლად მოსახლეობა იყენებს შეშას, ელექტროენერგია ძვირია, ხოლო გაზის ინფრასტრუქტურა არ არსებობს.

ისევე, როგორც საქართველოს სხვა კუთხეებში, გურიის რეგიონშიც ქალებზე დატვირთვა საკმაოდ მაღალია. საოჯახო საქმიანობის შესრულება (დალაგება, საჭმლის მომზადება, რეცხვა, ავადმყოფის მოვლა და. ა.შ) მთლიანად ქალების მოვალეობაში შედის. ასევე, ქალები არიან პასუხისმგებელნი ფრინველებისა და პირუტყვის მოვლაზე, სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის შესრულებაზე (მიწაზე მუშაობა). სამივე სოფელში ოჯახების შემოსავლის ძირითადი წყარო სოფლის მეურნეობაა. მამაკაცების ძირითად მოვალეობად განისაზღვრება მძიმე სამუშაოები - ხე-ტყის მოტანა, მიწის დამუშავება, ნერგების და მსხვილი საქონლის მოვლა და ა.შ.

გამოკითხვამ აჩვენა, რომ ოჯახის რჩენაში ქალებს და მამაკაცებს თანაბარი წვლილი შეაქვთ სოფლის მეურნეობის საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლებით. ამასთან, სოფლებში ძირითადად ქალები არიან დასაქმებულები სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებში პედაგოგებად ბაღებში და სკოლებში, ექთნებად და ექიმებად ამბულატორიაში და სხვ. აღსანიშნავია, რომ ანაზღაურება ამ პოზიციებზე განსაკუთრებით დაბალია და არ იზიდავს მამაკაცებს.

გამოკითხულ სოფლებში, მაღალია ეკონომიკური მიგრაცია, მოსახლეობის დიდი ნაწილი გასულია რეგიონიდან. გარდა ამისა, მაღალია სეზონური მიგრაცია თურქეთში დროებით სამუშაოებზე, როგორც ქალების, ასევე მამაკაცების.

პროექტით გათვალისწინებული საქმიანობა საერთოდ არ მოიცავს არსებული მძიმე სოციალური ფონის შემსუბუქებას. ამ მხრივ, ერთადერთი დაპირება იყო დროებითი სამუშაო ადგილების შექმნა.

### **ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება<sup>13</sup>**

აღსანიშნავია, რომ E-60 ავტომაგისტრალის ერთიანი პროექტის გარემოზე და სოციალური ზემოქმედების შეფასება არ განხორციელებულა. 2006-2017 წლების საქართველოს კანონმდებლობა დასაშვებად ცნობდა, რომ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება განხორციელებული ყოფილიყო დანაწევრებულ პროექტებზე, მონაკვეთ-მონაკვეთად, ე.წ. სალამის პრინციპით, რაც მკვეთრ წინააღმდეგობაში მოდის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან<sup>14</sup>.

შესაბამისად, სამტრედია გრიგოლეთის ყოველ ლოტზე მომზადდა ოთხი დამოუკიდებელი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში, რომლებიც პრაქტიკულად ერთმანეთის ასლია, თუმცა, ანგარიშში საერთოდ არაა შეფასებული პროექტის სოციალურ-ეკონომიკური და გენდერული ზემოქმედება პროექტის არეალში მოხვედრილ თემებზე, არასრულფასოვნადაა შესწავლილი მიწის შესყიდვის ზეგავლენა უშუალოდ დაზარალებულებზე.

<sup>13</sup> ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, <http://www.georoad.ge/?lang=geo&act=project&func=menu&uid=1402397967>

გასახლების სამოქმედო გეგმა, <http://www.georoad.ge/?lang=geo&act=project&func=menu&uid=1439558672> -

<sup>14</sup> 'Salami slicing' to avoid environmental impact assessment, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1a6c135a-79c5-431a-890a-b9ae0a0f126b>

გასახლების სამოქმედო გეგმით, უშუალოდ დაზარალებულ მოსახლეობაში, მოწყვლად ჯგუფებად იდენტიფიცირებული იყო მხოლოდ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახები<sup>15</sup> და ქალის გაძლიერილი შინამეურნეობები. პროექტის თანახმად, ამ ოჯახებს, ადგილმონაცვლეობის შემთხვევაში აღმოუჩენდნენ სპეციალურ დახმარებას, რაც დაახლოებით 200-300 ლარით განისაზღვრებოდა.<sup>16</sup>

განსახლების სამოქმედო გეგმის (გსგ) მიხედვით, პროექტის განხორციელებას ექნებოდა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება 670 620 კვ.კმ-ის ფართის 282 ნაკვეთზე, საიდანაც 242 ნაკვეთი კერძო საკუთრება იყო<sup>17</sup>, 9 ნაკვეთი გამოცხადდა თვითნებურად დაკავებულად<sup>18</sup>, ხოლო 306 685 კვ.მ-ის 31 ნაკვეთი სახელმწიფო საკუთრებად იქნა აღიარებული. ანგარიშის თანახმად, მიწის შესყიდვა იმოქმედებდა დაახლოებით 952 ადამიანზე (51,4 -ქალი და 48.6 კაცი), აქედან ძლიერი ზემოქმედების ქვეშ მოექცეოდა დაახლოებით 160 ოჯახი (640 ადამიანი), რომელიც დაკარგავდა ნაყოფიერი მიწის 20% ზე მეტს.

### არაადექვატური კომპენსაცია ფიზიკური და ეკონომიკური განსახლებისას

დოკუმენტის თანახმად, პროექტმა გამოიწვია ფიზიკური განსახლება, ხოლო ეკონომიკურ განსახლებასთან მიმართებაში შემოიფარგლა მხოლოდ შესაძლო ზარალის დათვლით. შესაბამისად, პროექტის შედეგად წარმოშობილ პრობლემათა ნაწილი, უნდა ვეძიოთ სწორედ იმ ფაქტში, რომ პროექტის გზმ და გსგ არ იყო განხორციელებული საერთაშორისო სტანდარტების<sup>19</sup> მიხედვით და არ შეესაბამება ევროპის საინვესტიციო ბანკის გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტების სახელმძღვანელოს<sup>20</sup>.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა რომ გზმ-სა და გსგ-ს თანახმად, ფიზიკური განსახლება არ იყო მოსალოდნელი საბოლოო ჯამში, სამ ოჯახს მოუწია ფიზიკურად განსახლება. ვინაიდან, გსგ-ს დოკუმენტი არ მოიცავდა შემარბილებელ ღონისძიებებს, ერთადერთი კომპენსაცია რაც ამ სამ ოჯახს დაუმატეს საკომპენსაციოდ იყო 200 ლარი, ქონების გადატანისთვის.

გაეროს ფიზიკური განსახლების სახელმძღვანელო პრინციპები, ასევე ევროპის საინვესტიციო ბანკი მოითხოვს, რომ ფიზიკური თუ ეკონომიკური განსახლების შემთხვევაში კომპენსაცია უნდა იყოს ადეკვატური, შეესაბამებოდეს საბაზრო ფასს და შეთანხმება მხარეებს შორის მოლაპარაკებების გზით უნდა შედგეს. ამასთან, პროექტის განმახორციელებელმა, შემარბილებელი და საკომპენსაციო ზომებით უნდა უზრუნველყოს დაზარალებული პირის ცხოვრების ხარისხის აღდგენა და/ან მისი გაუმჯობესება.

<sup>15</sup> საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

<sup>16</sup> განსახლების სამოქმედო გეგმით (RAP) გათვალისწინებულ პროექტის გზის მონაკვეთზე ცხოვრობს 54 სოციალურად დაუცველი ოჯახი (216 პირი). მათ შორის არის 29 უკიდურესად ღარიბი ოჯახი (57000 ქულაზე ნაკლები), 14 ღარიბი ოჯახი (70000 ქულაზე ნაკლები) და 12 ოჯახი, რომელსაც ქალი უძღვება.

<sup>17</sup> რომელზეც პროექტი იღებდა სრულ კომპენსაციის ვალდებულებას

<sup>18</sup> არ ექვემდებარება დაკანონებას და მიწის კომპენსაციას საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თუმცა უნდა ანაზღაურდეს გაეროს პრინციპებისა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის მოთხოვნების თანახმად,

<sup>19</sup> განვითარების მიზნით გამოსახლებისა და გასახლების ძირითადი პრინციპები და სახელმძღვანელო - Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf)

<sup>20</sup> Environmental and Social Standards Handbook, EIB

[http://www.eib.org/attachments/strategies/environmental\\_and\\_social\\_practices\\_handbook\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/environmental_and_social_practices_handbook_en.pdf)



სურათი 2. სოფ. სუფსა, დაშორება საცხოვრებელ სახლსა და გზას შორის

მწვანე ალტერნატივას მიერ გამოკითხულთა დიდმა ნაწილმა, ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ისინი უკმაყოფილონი არიან საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ გაცემული კომპენსაციით. მათი თქმით, ადგილი არ ჰქონია მოლაპარაკებებს, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთზე შემოთავაზებული ფასი ორჯერ ჩამოუვარდებოდა საბაზრო ფასს. პროექტის მიერ 1 კვ.მ მიწის ნაკვეთის შესასყიდი ფასი იყო 3 ლარი, როცა საბაზრო ფასი 7-10 ლარს შორის მერყეობს.

ამასთან, იმის შიშით, რომ სახელმწიფო ჩამოართმევდა ქონებას, მოსახლეობის ნაწილი დათანხმდა შემოთავაზებულ ფასს. მაგ. ერთ-ერთ სოფელში მაცხოვრებელი ქალის თქმით: “ერთ საყანე ფართობზე იმაზე მეტი ჩამომეჭრა, ვიდრე უნდა წაეღოთ და თანხაც ნაკლები მომცეს. რაც გადამიხადეს კვადრატულზე ისიც ცოტა 3 ლარი. მივცემდი მიწას თუ არა ეს ჩვენი გადასაწყვეტი მაინც არ იყო.” ზოგიერთმა მაცხოვრებელმა ღიად დაადასტურა, რომ არსებობდა მუქარა საავტომობილო გზების დეპარტამენტის თანამშრომლების მხრიდან: „პრობლემა ის მაქვს, რომ 3 ლარად იყიდეს მიწა. მთელ სოფელს გამოსვლები გვქონდა და დაგვემუქრნენ თუ არ დათმობთ მიწას საერთოდ ჩამოგართმევთო, ხოდა იძულებული ვავხდით დაგვეთმო“ (სოფელი ხაჯალია, ქალი).

მაცხოვრებელთა ნაწილი არ დათანხმდა საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ შეთავაზებულ თანხას და რის შედეგადაც მათ იძულებით ჩამოერთვათ საკუთრება. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანების<sup>21</sup> თანახმად, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტს უფლება მიენიჭა, რომ სოფელ სუფსის, ხაჯალიას და ხიდმადალას 18 მაცხოვრებელს ექსპროპრიაციის წესით ჩამოერთვა 39 915 კვ.მ სასოფლო-სამეურნეო მიწა. ბრძანებაში აღნიშნულია, რომ მოლაპარაკებების წარმოების მიუხედავად, მიწის ნაკვეთების გამოსყიდვის შესახებ შეთანხმება ვერ შედგა პროექტების ზემოქმედების არეალში მცხოვრებ მოსახლეობასთან, კერძოდ: ლანჩხუთის რაიონის სოფელ სუფსაში, სოფელ ხიდმადალასა და ხაჯალიაში.



სურათი 3. სოფ. სუფსა, დაშორება საცხოვრებელ სახლსა და გზას შორის

სოფლის მაცხოვრებელთა ნაწილმა სასამართლოს მიმართა, დავა დიდხანს გაგრძელდა, თუმცა საქმე თითქმის არცერთ შემთხვევაში დაზარალებულების სასარგებლოდ არ გადაწყვეტილა.

<sup>21</sup> საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება № 1-1/506, 2015 წლის 26 ნოემბერი,

აღსანიშნავია, რომ თვითონ ექსპროპრიაციის ბრძანებაში დასაბუთებული არაა ექსპროპრიაციის საჭიროება, მათ შორის „საზოგადოებრივი ინტერესის დამტკიცება“, რაც მოთხოვნილია, როგორც საერთაშორისო სტანდარტებით, ასევე ევროპის საინვესტიციო ბანკის პოლიტიკით.

ამასთან, დგება საკითხი, თუ რამდენად სამართლიანია კომპენსაცია რომელსაც მთავრობა იხდის, ვინაიდან, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში მოსახლეობა სწორედ არაადექვატურ კომპენსაციაზე მიუთითებდა<sup>22</sup>.

საინტერესოა, რომ პროექტის განცხადებით მოსახლეობის ნახევარზე მეტი თავისი მიწების 20%-ზე მეტს კარგავდა, თუმცა გზში და გზგ საერთოდ არ დაინტერესდა იმ საკითხით, თუ შემოსავლების რა ნაწილზე აისახებოდა ეს დანაკარგი და რამდენად გაამძაფრებდა სიღარიბეს, ისედაც ღარიბ მოსახლეობაში.

### პროექტის გენდერული ზემოქმედება

სოციალურ შეფასებასთან ერთად უგულვებელყოფილია პროექტის მოსალოდნელი გენდერული ზემოქმედების შეფასებაც. განსახლების სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი ნახევარ გვერდიანი თავი 2.5 განსახლების ზემოქმედების გენდერული ასპექტები, პროექტის განხორციელების შედეგად წარმოშობილ პრობლემათა უდიდეს ნაწილს საერთოდ ვერ ასახავს.

სამოქმედო გეგმის თანახმად, „პროექტი დადებით გავლენას მოახდენს გენდერულ ასპექტზე და სამშენებლო სამუშაოების კონტრაქტში გათვალისწინებული იქნება ქალთა დასაქმების სტიმულირება. კონტრაქტორს გადაეცემა ქალთა სია და პირადი მონაცემები, რომლებსაც სურთ დასაქმება. ამასთან, ერთად ოჯახები, რომელთაც ქალები უძღვებიან, ჩათვლილია სოციალურად დაუცველ ოჯახებად და განსახლების სამოქმედო გეგმის უფლებამოსილებებში გათვალისწინებული იქნება მათი განსაკუთრებული დახმარება. ამ დახმარების ოდენობა შეადგენს 3 თვის საარსებო მინიმუმს, 5 წევრიან ოჯახებისთვის. ქალებს ხელს შეუწყობენ არასამთავრობო ან სხვა არაოფიციალური ორგანიზაციების ჩამოყალიბებაში, რომლებიც მონიტორინგს ჩატარებენ პროექტთან დაკავშირებულ გენდერულად მგრძობიარე საკითხებს. საავტომობილო გზების დეპარტამენტს მოეთხოვება უზრუნველყოს ქალების მონაწილეობა საჩივრების განხილვისა და დაკმაყოფილების კომისიაში“<sup>23</sup>.

გზის მშენებლობას ქალების დასაქმების მხრივ თითქმის არაფერი შეუცვლია, პროექტის მიერ სულ რამდენიმე ქალი იყო დაქირავებული, ისიც მზარეულად და დამლაგებლად. ქალების დასაქმებაზე პროექტის ფარგლებში არავის უფიქრია და ამ მხრივ არც არაფერი გაუმჯობესებულა.

### გენდერული ზემოქმედების შეფასების მოთხოვნები მიწის შესყიდვის შემთხვევაში

გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის „ნებაყოფლობითი სახელმძღვანელო მითითებები ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების კონტექსტში მიწის, ტყისა და თევზის რესურსების

<sup>22</sup> 2007 წელს როდესაც ბაქო-თბილისი-ჯეიხანის ნავთობსადენი შენდებოდა 1 ჰა -30 000 ლარის კომპენსაცია ითვლებოდა მაღალ კომპენსაციად. 2015 წელს იგივე კომპენსაციის შეთავაზება ცოტა არ იყოს სასაცილოა გამომდინარე თუნდაც იქიდან რომ 2007 წელს დოლარის კურსი მერყეობა 1.39 სა და 1.66 ლარს შორის, ხოლო 2015 წელს დოლარის კურსი იყო 1.87 სა და 2.44 ს შორის. [www.Lari.ge](http://www.Lari.ge)

<sup>23</sup> E-60 ავტომაგისტრალის სამტრედია-გრიგოლეთის კმ 42,000 - კმ 51,570 მონაკვეთის განსახლების სამოქმედო გეგმა, ივლისი 2014.

საკუთრებისა და სარგებლობის საკითხების გონივრული სახელმწიფო მართვისთვის<sup>24</sup> (შემდგომში - „სახელმძღვანელო მითითებები“) დიდ ყურადღებას უთმობს გენდერულ თანასწორობას, ფიზიკური ან ეკონომიკური განსახლების შემთხვევაში. ვინაიდან, გენდერული უთანასწორობის გამო, ექსპროპრიაციამ შესაძლოა არაპროპორციული ზეგავლენა იქონიოს ქალებზე, განსაკუთრებით პატრიარქალურ სისტემებში.

საზოგადოებაში, სადაც ქალი დამოკიდებულია მეუღლეზე და არა აქვს უშუალო, პირდაპირი უფლება მიწაზე, კომპენსაცია ეძლევა ოჯახის/კომლის თავკაცს - მამაკაცს. ასეთ შემთხვევაში, ქალების და ბავშვების საჭიროებები შეიძლება იგნორირებულ იქნეს და ამდენად, ექსპროპრიაციამ შესაძლოა, არაპროპორციულად მძიმე ზეგავლენა იქონიოს ქალებზე. როდესაც კანონმდებლობა არაფერს ამბობს და გვერდს უვლის კომპენსაციისას გენდერული მიდგომის გამოყენების საკითხს, მაშინ კომპენსაციას იღებს მამაკაცი - ოჯახის თავკაცი. როდესაც მიწა არამართო საარსებო, არამედ შემოსავლის წყაროა, კომპენსაციის გათვლისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ეკონომიკური საქმიანობით მიღებულ სარგებელს და მიწის გაუმჯობესებისთვის გაწეულ ხარჯებს. ამ საკითხების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, მიწის მესაკუთრეები და მოსარგებლეები, ექსპროპრიაციის შემდეგ, შეიძლება აღმოჩნდნენ იმაზე უფრო მძიმე მდგომარეობაში, ვიდრე ექსპროპრიაციამდე იყვნენ.

სამტრედია-გრიგოლეთის მეოთხე ლოტის შემთხვევაში, ექსპროპრიაციის 18 შემთხვევიდან, მხოლოდ შვიდი შემთხვევა ქალ მესაკუთრეებს შეეხებოდა, შესაბამისად, მნიშვნელოვანი იყო იდენტიფიცირება მომხდარიყო თუ რა შედეგი შეიძლება დამდგარიყო ამ 11 ოჯახის ქალების შემთხვევაში. ისევე როგორც დანარჩენი 142 ოჯახის შემთხვევაში, რომელთაც ნებაყოფლობით დათმეს მიწა.

შესაბამისად, არ უნდა გაგვიკვირდეს, რომ სოფ. სუფსაში, ერთერთი ოჯახი, სადაც სამი ქალი ცხოვრობს პროექტის შედეგად საკმაოდ მძიმე მდგომარეობაში მოხვდა. ოჯახის წევრებიდან, არც ერთი არაა დასაქმებული, ერთი მათგანი პენსიონერია. ოჯახის შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს პენსია და სანერგე მეურნეობაა. სამივე პიროვნებას აწუხებს გულ-სისხლძარღვთა დაავადებები, ამიტომ მათთვის სუფთა გარემოში ცხოვრებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს.

ოჯახის კუთვნილი საკარმიდამო და სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების ნაწილი, მათ შორის სახლის ეზო და ძროხის სადგომი მოექცა პროექტის ზემოქმედების ქვეშ. საცხოვრებელი სახლის ავტობანიდან მცირე მანძილით დაშორების გამო (დაშორება საცხოვრებელ სახლსა და ავტობანს შორის 15 მეტრია). შესაბამისად ოჯახმა მიწის მხოლოდ ნაწილის გაყიდვაზე უარი თქვა და მოითხოვა სრული განსახლება. მიუხედავად, სხვადასხვა უწყებაში არაერთი საჩივრის გაგზავნისა და სასამართლო დავისა, ოჯახს სახელმწიფოს მიერ იძულებით ჩამოერთვათ საკუთრების ნაწილი.

<sup>24</sup> Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/>



სურათი 4. სოფ. სუფსა, დატბორილი ეზო

ოჯახს, ავტობანის მშენებლობის გამო ზიანი მიადგა სხვა მხრივაც. სამელიორაციო სისტემის დაზიანების შედეგად, გზის მშენებლობის შემდეგ დაიტბორა ოჯახის კუთვნილი სანერგე მეურნეობა, ნერგების ნაწილი გახმა, შესაბამისად ოჯახს საკმაოდ დიდი ეკონომიკური ზარალი მიადგა.

მიუხედავად ჩვილისა, ოჯახმა ვერ მოახერხა აენაზღაურებინა, დატბორვით მიყენებული ზარალი. ყველაფერი ამის გამო, გზის მშენებლობამ არსებითად შეცვალა და გააუარესა სამივე ქალის საცხოვრებელი პირობები. „ავტობანი არის ჩვენთვის გამანადგურებელია. ჩვენს საცხოვრებელ სახლთან ძალიან ახლოს არის და ჩვენთვის აქ ცხოვრება გაუსაძლისი გახდა. დადებითი კუთხით ამ გზას არაფერი გაუკეთებია. ხმაური, მტვერი და გამონახოლქვია“, გვითხრა ოჯახის წევრმა.

## პროექტის განხორციელებისას წამოჭრილი პრობლემები სამოვრებზე და სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა

ახალმა საავტომობილო გზამ დასახლებულ ტერიტორიასა და სასოფლო-სამეურნეო სამოვრებს შორის გაიარა. საქმიანობის განმახორციელებელს, გზის დაპროექტების პარალელურად უნდა მოეწყო სახიდე გადასასვლელები იმგვარად, რომ მოსახლეობას შესძლებოდა, როგორც სამოვარზე საქონლის თავისუფალი გადარეკვა, ასევე სოფლის მეურნეობის საქმიანობაში პრობლემა არ შექმნოდა.



სურათი 5. სოფ. ხიდმაღალა, დატბორილი ხიდქვეშა გადასასვლელი

2018 წლის აგვისტოში სოფ. სუფსის, ხიდმაღალასა და ხაჯალიას ტერიტორიაზე მოწყობილი 10 სახიდე გადასასვლელიდან, ფუნქციონირებდა მხოლოდ 2 გადასასვლელი, ერთი სუფსაში და ერთი ხიდმაღალაში. ერთი გადასასვლელი რემონტდებოდა, ხოლო დანარჩენი 7 წყლით იყო სავსე.

მოსახლეობა სამართლიანად აღნიშნავდა, რომ მათ უწევთ კილომეტრების გავლა იმისათვის, რომ მიაღწიონ ფუნქციონირებად სახიდე გადასასვლელს, რათა ჰქონდეთ საკუთარ სამოვრებთან და სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებთან ხელმისაწვდომობა. სოფელ ხაჯალიაში განგვიმარტეს, რომ ისინი იძულებულნი არიან პირდაპირ გადაკვეთონ გზა, შესაბამისად საფრთხის ქვეშ აყენებენ როგორც საკუთარ ასევე საქონლის სიცოცხლეს.

მოსახლეობის ნაწილი, ცდილობს გამოიყენოს ე.წ. ახალი, შემოვლითი გზა და ასე მიაღწიოს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ კომპანიამ მოხსნა ღობე, რომლითაც შემოსაზღვრული იყო ამ სოფლების სამოვრები და ტერიტორია დატოვა ღიად. ვინაიდან, გზაში მომზადების მსგავსი პრობლემა საერთოდ არ იყო განხილული, არ არსებობდა შემარბილებელ ღონისძიებათა გეგმა და შესაბამისად კომპანიას ღობე არ აღუდგენია. ხოლო სოფლის მცხოვრებლებს არ გააჩნიათ დამატებით რესურსი ღობის თავიდან დასაყენებლად და შესაბამისად ვეღარ უშვებენ იქ საქონელს.

გამოკითხულთა უმეტესმა ნაწილმა, დააფიქსირა, რომ აღნიშნული პრობლემის გამო უკვე გაყიდეს საქონლის გარკვეული რაოდენობა, რადგან ფიზიკურად ვეღარ შეძლეს მათი მოვლა.

გამოკითხვის შედეგად, გამოიკვეთა, რომ საქონლის მოვლაზე პასუხისმგებელი უმეტეს შემთხვევაში ქალები არიან. ქალების მოვალეობაში შედის საქონლის გაყვანა სამოვარზე და შემდეგ მისი უკან დაბრუნება. პროექტის განხორციელების შედეგად, ქალებს დამატებითი რამდენიმე კილომეტრის გავლა უხდებათ იმისათვის, რომ საქონელი სამოვარზე გაიყვანონ. „ქალებს გვაზარია საქონელი ძირითადად და ამხელა გზა უნდა გავიაროთ ყოველდღე რომ საქონელი გავდენოთ, ჩვენი შრომა ორმაგად გაიზარდა“ (სუფსა, 63 წლის, ქალი).

ასევე, პრობლემატური გახდა სასოფლო-სამეურნეო მიწების დამუშავება და მოსავლის დაბინავება, ვინაიდან დაპროექტებული სახიდე გადასასვლელები დაბალია და ტრაქტორისა და სატვირთო მანქანის გადაადგილებას უშლის ხელს. ხოლო შემოვლითი გზა, დამატებით საწვავის ხარჯს გულისხმობს, რაც სოფლის მოსახლეობის ხარჯს მნიშვნელოვნად ზრდის.

### დატბორილი სასოფლო-სამეურნეო მიწები

სამწუხაროდ, პროექტის არასწორი დაგეგმარების შედეგად, ზარალი მიაღწია იმ მოსახლეობასაც რომელთა მიწის ნაკვეთები, მდებარეობდა გზის გასწვრივ. პროექტით გათვალისწინებული იყო გამწმენდი და სადრენაჟო სისტემების დამონტაჟება. თეორიულად, გზის სავალი ნაწილიდან წყალი მოხვედებოდა სადრენაჟო სისტემაში და შემდგომ გზის ორივე მხარეს განლაგებულ გაწმენდ ავზში, სადაც მექანიკური 3 საფეხურიანი გამწმენდი სისტემით მოხდებოდა წყლის გაწმენდა ნავთობპროდუქტებისა და მისი ნარჩენებისგან.



სურათი 6. სოფ. სუფსა, დატბორილი სავარგული

თუმცა, სადრენაჟო სისტემების არასწორი მოწყობის შედეგად, მოსახლეობის ნაწილს მიწები პერიოდულად ეტბორება და შესაბამისად ვეღარ იყენებენ, რაც თავისთავად უარყოფითად ისახება მათ შემოსავალზე. „ყველაფერი წყალმა წაიღო, ყანაში ვეღარ შევდივართ. ყველანი საქონელს თუ გავყიდით თორე მეტი გზა აღარ გვაქვს ჩვენ“ (სუფსა, 28 წლის, ქალი). „ხალხს ჭყინტი სიმიინდი ზღვაზე მიჰქონდა გასაყიდად და თუ ვეღარ მოვიყვანეთ როგორ გავყიდით?! ეგ შესაძლებლობაც აღარ გვაქვს“ (ხაჯალია, 40 წლის, ქალი).

მოსახლეობის ნაწილს, რომელსაც უკვე დათესილი ყანა გაუფუჭდა დატბორვის გამო, ჩივილის შემდეგ არასრულყოფილად გადაუხადეს კომპენსაცია. „ყანაში 4000 მეტრი მქონდა დათესილი, 2000 მეტრი გაფუჭდა, დაიტბორა გზის მშენებლობის გამო. მოვითხოვე კომპენსაცია, მაგრამ არაფერი არ გამოგვივიდა, 50 ლარი შემოგვთავაზეს. ჭკუიდან გადამიყვანეს, 2000 მეტრზე 50-100 ლარი მომიგდეს და არ ავიღე“ (ხაჯალია, 64 წლის, ქალი).

### საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

აღსანიშნავია, რომ ევროპის საინვესტიციო ბანკის გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტების პოლიტიკის მიხედვით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საზოგადოების ადრეულ და ეფექტურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ევროპის საინვესტიციო ბანკის უსაფრთხოების პოლიტიკის სტანდარტი 10-ის მიხედვით მოსახლეობის მაქსიმალური

ჩართულობისათვის, პროექტს უნდა უზრუნველყო პროექტისა და საჯარო განხილვების შესახებ ინფორმაცია გავრცელებულიყო საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებზე.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტი ხაზს უსვამს საქართველოს კანონმდებლობისა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის მოთხოვნებს საზოგადოებრივ განხილვებთან მიმართებაში. თუმცა, დოკუმენტი არ ასახავს პროექტის განმახორციელებლის ქმედებებს EIB სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად - მათ შორის დაინტერესებული მხარეების გამოვლენა, საზოგადოების ინფორმირებულობისთვის ადეკვატური საშუალებების იდენტიფიცირება, დაინტერესებული მხარისთვის აზრის გამოთქმის საშუალება გადაწყვეტილების მიღებამდე და ა.შ.

პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) ანგარიში და განსახლების სამოქმედო გეგმა 2014 წელს მომზადდა. ამავე წელს, მოსახლეობის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილს (ვისი მიწის ნაკვეთებიც ხვდებოდა პროექტის პირდაპირი ზემოქმედების ქვეშ) დაურიგდათ ბუკლეტები. შეხვედრის დროს, სოფლის მაცხოვრებლებს დაპირდნენ, რომ პროექტის დაწყებამდე მოსახლეობასთან შეხვედრები დაიგეგმებოდა, ასევე მათთან შეთანხმდებოდა პროექტთან დაკავშირებული საკითხები და გასაყიდი ქონების ფასის ოდენობა. თუმცა, გზის მშენებლობა ისე დაიწყო, რომ ჩამოთვლილთაგან არცერთი პუნქტი მოსახლეობასთან არ შეთანხმებულია.

გამოკითხვის შედეგად ასევე აღმოჩნდა, რომ მოსახლეობა არ იყო ინფორმირებული პროექტთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ. არცერთმა რესპოდენტმა არ იცოდა, რომ მომზადებულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში და განსახლების სამოქმედო გეგმა. გამოკითხულთა უმეტესობა უკმაყოფილებას გამოთქვამდა, რადგან არ მომხდარა მათთან გასაუბრება საქმიანობის განმახორციელებლის მიერ არცერთ ეტაპზე. „ვინ შეეკითხება სოფლის გლეხს, ვინ აფასებს?!“ (სოფ. სუფსა, 56 წლის, ქალი); „არაფერი გაგვიგია, არავის გავუფრთხილებივართ. ხომ უნდა უთხრა სოფელს, მაგალითად ეს ხიდი ესე რომ კეთდება თუ გაწყობთ ასე? არავის უკითხია“ (სოფ. სუფსა, 63 წლის, ქალი).

განსახლების სამოქმედო გეგმის თანახმად, ჩატარდა მხოლოდ ერთი შეხვედრა 2014 წლის 25 აპრილს, ქ. ლანჩხუთში, შეხვედრა შედგა მხოლოდ „ზემოქმედების ქვეშ მოქცეულ მიწის მფლობელებთან“, რაც თავისთავად არასწორი მიდგომაა. ამასთან, თანდართული ოქმის თანახმად, კრებას სულ ესწრებოდა 15 მაცხოვრებელი, 5 ახალსოფლიდან, 1 ხიდმაღალადან და 9 სუფსიდან. შესაბამისად, ნათელია რომ პროექტმა ვერ უზრუნველყო სათანადო საჯარო განხილვების უზრუნველყოფა დაზარალებულ მოსახლეობასთან. ამასთან, ოქმის თანახმად შეხვედრაზე მთელ რიგ საკითხებთან, მიმართებაში მაგ რამდენი იქნება კომპენსაცია ერთ კვადრატულ მეტრზე და ა. შ. პასუხი არ იყო გაცემული.

აღსანიშნავია, რომ გამოკითხულთა უმრავლესობის აზრით, ახალი საავტომობილო გზის მშენებლობა ნამდვილად საჭირო იყო როგორც ქვეყნისათვის ასევე რეგიონისთვის, თუმცა ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ პროექტის მომზადებისას აუცილებელი იყო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის უზრუნველყოფა, რაც ხელს შეუწყობდა პროექტის უფრო კარგად დაგეგმვას. „ახალი გზა საჭირო იყო, მოძრაობაა საშინელი, მაგრამ აუცილებლად უნდა დაპროექტებულიყო სწორად. ხალხს უნდა მიეღო მონაწილეობა“ (სოფ. ხაჯალია, 40 წლის, ქალი); და არ შეუწყობდა ხელს, მოსახლეობისთვის პრობლემების ზრდას „გზა იქნებ კარგიც იყოს, მაგრამ აქ სოფლის მეურნეობით ცხოვრობს ხალხი და ისიც წავგართვეს. ხალხს არავინ არაფერს არ შეეკითხა“ (სოფ. ხაჯალია, 50 წლის, ქალი).

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ ბევრი ხარვეზი აღმოფხვრილი იქნებოდა მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების შემთხვევაში. მაგ: საქონლის გადასარეკი ხიდქვეშა გადასასვლელები, მართალია

აშენებულია, მაგრამ მათი გამოყენება პრაქტიკულად შეუძლებელია. „გზის მშენებლობა რომ დაიწყო მაშინ გავიგეთ პროექტის შესახებ. მივედით და ვნახეთ ცუდად აკეთებდნენ. ვუთხარით პროექტი შეეცვალათ, მაგრამ არავინ გაითვალისწინა ჩვენი აზრი“ (სოფ. ხაჯალია, 66 წლის, კაცი).

## დასაქმება გზის მშენებლობაზე

ავტომაგისტრალის მშენებლობამ დროებითი დასაქმების შესაძლებლობა გააჩინა რეგიონისთვის. როგორც, გამოკითხვის შედეგად გაირკვა სამშენებლო სამუშაოებზე მამაკაცები დაასაქმეს, რომლებიც დაბალანაზღაურებად და დაბალ პოზიციებს იკავებენ (მუშებად მუშაობენ). დასაქმება ძირითადად მოხდა ნაცნობობის საშუალებით და ისიც მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს ერგო წილად. „უნდოდა მუშაობა მაგრამ არავის დაუსაქმებია ჩემი ქმარი, ნაცნობობით დაასაქმეს სხვები“ (სოფ. სუფსა, 48 წლის, ქალი.)

როგორც რესპოდენტებმა ინტერვიუს დროს თქვეს, სამშენებლო სამუშაოებზე დასაქმებულთა ნაწილმა თვითონვე დატოვა სამსახური დაბალი ანაზღაურებისა და მძიმე სამუშაო პირობების გამო. „მეც ვიყავი დასაქმებული 3 თვე, მაგრამ ანაზღაურება იყო ძალიან დაბალი. ყარაულად ვმუშაობდი, გარეთ ვიდექი, არც ჯიხური მქონდა“ (სოფ. ხიდმაღალა, 70 წლის, კაცი).

ამასთან, მოსახლეობას დარჩა განცდა, რომ ჩინური კომპანია თავის ჩამოყვანილ მუშახელს იმავე სამუშაოში უფრო მეტ ხელფასს უხდიდა, ასევე მათთვის უფრო იყო შესაძლებელი მაღალი თანამდებობების დაკავება. ასევე აღნიშნეს, რომ კომპანიის მხრიდან დისკრიმინაცია იგრძნობოდა თუნდაც იმ ფაქტში, რომ ადგილობრივ მუშახელს კვება არ ეკუთვნოდა.

## საჩივრების განხილვის მექანიზმი

აღსანიშნავია, რომ პროექტმა EIB სტანდარტის მიხედვით ჩამოაყალიბდა საჩივრების განხილვის სამდონიანი (სოფლის საკრებულოს დონე, საავტომობილო გზების დეპარტამენტის რეგიონალური დონე და საავტომობილო გზების დეპარტამენტის სამსახური - ცენტრალური დონე) მექანიზმი.

თუმცა, ანგარიშში აღწერილი მაგალითები მოწმობს, რომ საჩივრების განხილვის მექანიზმი არ იყო ეფექტური. ვინაიდან მოსახლეობის ნაწილმა საჩივრებით და სამართლებრივი გზით პრობლემა ვერ მოაგვარა, საბოლოოდ მათ მიმართეს პროტესტის ერთ-ერთ უკიდურეს ზომას და რამდენჯერმე გადაკეტეს თბილისი-ბათუმის დამაკავშირებელი საავტომობილო გზა. მოსახლეობის პროტესტის მიუხედავად, ადგილზე მთავრობის არცერთი პირი არ მისულა. საბოლოოდ, პოლიციის ძალის გამოყენებით ყველა აქცია დაშალეს<sup>25</sup>.

სოფელ სუფსაში მცხოვრებმა ორმა ოჯახმა განსახლების მოთხოვნით, საჩივრით მიმართა საჩივრების განხილვის მექანიზმს, ვინაიდან მაგისტრალმა, ორივე ოჯახის შემთხვევაში მათ საცხოვრებელ სახლთან ძალიან ახლოს გაიარა, ერთ შემთხვევაში 7 მეტრში და მეორე შემთხვევაში 15 მეტრში. საჩივრები, თავდაპირველად გაიგზავნა საავტომობილო გზების დეპარტამენტში. ამ ორი გაგზავნილი საჩივრიდან, ერთ-ერთის მოთხოვნა განსახლების თაობაზე დააკმაყოფილეს, ხოლო მეორეს უთხრეს, რომ განსახლებას არ ექვემდებარება. დღეისათვის დავა მიმდინარეობს სასამართლოში. პარალელურად საჩივრები გაიგზავნა, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებში. საჩივარი გაიგზავნა ასევე ევროპის საინვესტიციო ბანკში პროექტის ოფიცერთან, თუმცა სასამართლოს დასრულებამდე ბანკი ვერ შეძლებს ჩაერთოს პროცესში.

<sup>25</sup> <https://bit.ly/2zNXzta>

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ევროპის საინვესტიციო ბანკის პოლიტიკის მიხედვით, საწყის ეტაპზე უნდა განხორციელებულიყო პროექტის გარემოზე და სოციალური ზემოქმედების სრულყოფილად შეფასება და დაინტერესებული საზოგადოების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა. ასევე, გზის მშენებლობას დადებითი გავლენა უნდა მოეხდინა როგორც ქვეყნის, ასევე რეგიონის სოციალურ მდგომარეობაზე. პროექტიდან სარგებელი უნდა მიეღო ადგილობრივ მოსახლეობას (როგორც კაცებს, ასევე ქალებს თანაბრად). ჩამოთვლილთაგან, არცერთი საკითხი არ შესრულებულა, რითაც დაირღვა ევროპის საინვესტიციო ბანკის პოლიტიკის მოთხოვნები.

გამოკითხვის შედეგებისა და პროექტთან დაკავშირებული დოკუმენტების (გზმ ანგარიში, განსახლების საქმედო გეგმა) შესწავლამ აჩვენა, რომ საქმიანობის დაგეგმვისა და მისი განხორციელების ეტაპზე არ მომხდარა სოციალური ზემოქმედების და პროექტის გენდერული ზემოქმედების შეფასება. კერძოდ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების და სხვა სავალდებულო დოკუმენტები არ შეესაბამება ევროპის საინვესტიციო ბანკის გარემოსდაცვით და სოციალურ სტანდარტებს, სახელდობრ სტანდარტ 1-ს, გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედებისა და რისკების შეფასებასა და მართვას, აგრეთვე სტანდარტ 7-ს იძულებითი განსახლება. რამაც, არაერთი პრობლემა წარმოქმნა, მნიშვნელოვნად დააზარალა მოსახლეობა და ისედაც მძიმე სოცო-ეკონომიკური გარემოს გაუარესება გამოიწვია. გენდერული თვალსაზრისით, პროექტს არ ჰგონია დადებითი ზემოქმედება ქალთა გაძლიერების კუთხით რეგიონში, თუმცა აღინიშნა შემცირებული შემოსავლები (მიწის ექსპროპრიაცია, არაადექვატური კომპენსაცია, შეზღუდული ხელმისაწვდომობა სამოვრებზე და სათიბებზე, დატბორილი მეურნეობები და ა.შ) და გაზრდილი სამუშაო დატვირთვა პროექტის ხარვეზების გამო.

იმისათვის, რომ მომავალში, მსგავსი პროექტების განხორციელების დროს, თავიდან იქნეს აცილებული ყველა ის ზემოქმედება და ზიანი, რაც სამტრედია-გრიგოლეთის საგზაო პროექტის განხორციელების დროს მოსახლეობასა და სახელმწიფოს ბიუჯეტს მიადგა, როგორც საქართველოს მთავრობამ (ამ შემთხვევაში წარმოადგენს საქმიანობის განმახორციელებელს), ასევე საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა უნდა უზრუნველყონ:

- დაინტერესებულ საზოგადოებასთან, პროექტის ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეობასთან ეფექტური კომუნიკაცია და მათი სრულყოფილად ინფორმირებულობა პროექტის შესახებ;
- დაინტერესებული საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო განხილვების ჩატარების დროსა და ადგილის სწორედ დაგეგმვა) და მათი მოსაზრებების გათვალისწინება პროექტის განხორციელებისას;
- პროექტის გარემოზე და სოციალური ზემოქმედებისა და შემარბილებელი ღონისძიებების სრულყოფილი შეფასება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ;
- პროექტის დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე გენდერული შეფასების ჩატარება;
- სრულყოფილი საჩივრების მექანიზმის ჩამოყალიბება, რათა მოსახლეობას რეალურად ჰქონდეს თავისი პრობლემის გადაჭრის საშუალება;
- პროექტის განმახორციელებლის სრულფასოვანი მონიტორინგი გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და თანმდევი სავალდებულო დოკუმენტების შესრულების კუთხით.