

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასატრევი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

This policy brief is also available in English

სექტორული და გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ზეგავლენა მინაზე

რეზიუმე

მინა იმ ეკოსისტემის, ბუნებრივი გარემოს ნაწილია, რომელზეც ჩვენ, ადამიანები და დედამიწაზე მცხოვრები სხვა სახეობები, სასიცოცხლოდ ვართ დამოკიდებული. მინა ადამიანთა სასურსათო უსაფრთხოების და შემოსავლის წყაროა. გარდა ამისა, ის ადამიანთა კულტურული იდენტობის ნაწილია და სოციალური, ისტორიული, რელიგიური მნიშვნელობა გააჩნია. მინა ეკონომიკის ყველა სექტორის განვითარების საფუძველია - ის სივრცითი განლაგების საფუძველი და სოფლის მეურნეობის შემთხვევაში, წარმოების რესურსიცაა. მინა ქონებაა და ის, როგორც ნივთი, შეიძლება სხვადასხვა უფლებით დაიტვირთოს. იმისათვის, რათა მინამ მუდმივად შეძლოს ჩვენი ეკოსისტემური სერვისებით უზრუნველყოფა, ის დაცული უნდა იყოს, მისი პოტენციური შესაძლებლობები კი - ეფექტურად გამოყენებული.

ქვეყნის ეკონომიკის ამა თუ იმ სექტორში გატარებულმა პოლიტიკამ შესაძლოა, მინაზე, პირდაპირ ან ირიბად, უარყოფითი ან დადებითი ზეგავლენა მოახდინოს. ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში გაანალიზებულია საქართველოში, ეკონომიკური განვითარების სხვადასხვა სფეროში გატარებული პოლიტიკის (ენერგეტიკა, ტრანსპორტის სექტორი, სოფლის მეურნეობა, საინვესტიციო პოლიტიკა, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა), ასევე, გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პოტენციური უარყოფითი და დადებითი ზეგავლენა მინაზე. განხილულია, ასევე, პოლიტიკაში და პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას მინის საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები. კვლევის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დასკვნაა, რომ განვითარების პოლიტიკის დეკლარირებული მიზნების მიღწევას და დასახული პრიორიტეტების განხორციელებას შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი პირდაპირი ან ირიბი უარყოფითი ზეგავლენა მინაზე. ზოგ შემთხვევაში, სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტებში მოცემულია მინაზე პოტენციურად დადებითი ზეგავლენის მქონე პრიორიტეტებიც, მაგრამ ისინი არ არის მიმართული იმავე პოლიტიკის შესაძლო უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებაზე, შერბილებაზე ან კომპენსირებაზე.

შესავალი

მინა, ჩვენი სიცოცხლის წყაროა. მინა იმ ეკოსისტემის, ბუნებრივი გარემოს ნაწილია, რომელზეც ჩვენ, ადამიანები და დედამიწაზე მცხოვრები სხვა სახეობები, სასიცოცხლოდ ვართ დამოკიდებული. მინის სიჭანსაღებვა დამოკიდებული გარემოს სხვა ელემენტების (წყლის, ჰაერის) მდგომარეობა და პირიქით - წყლისა და ჰაერის ხარისხი განსამღვრავს მინის მდგომარეობას. მინაზე მოგვყავს საკვები და ჩვენი სასურსათო უსაფრთხოება მინაზეა დამოკიდებული. მინა ჩვენი შემოსავლის წყაროა - სასოფლო-სამეურნეო ფერმების პროდუქტები შეგვიძლია გავყიდოთ და ამით გავზარდოთ ჩვენი შემოსავლები. მინა ადამიანთა კულტურული იდენტობის ნაწილია; მინას, ადამიანთათვის, სოციალური, ისტორიული, რელიგიური მნიშვნელობა გააჩნია. მინა ეკონომიკის ყველა სექტორის განვითარების საფუძველია - ის სივრცითი განლაგების საფუძველი და სოფლის მეურნეობის შემთხვევაში, წარმოების რესურსიცაა. და ბოლოს, მინა ქონებაა; ის, როგორც ნივთი, შეიძლება იყოს ყიდვა-გაყიდვის, სხვადასხვა უფლებით დატვირთვის ობიექტი და სარგებელი მოუტანოს მის მფლობელს.

ამგვარად, მიწასთან განუყოფლად ვართ დაკავშირებულნი და ამდენად, ის დაცული უნდა იყოს, მისი პოტენციური შესაძლებლობები კი - ეფექტურად გამოყენებული, რათა მიწამ მუდმივად შეძლოს ჩვენი ეკოსისტემური სერვისებით უზრუნველყოფა. მიწის ეკოსისტემურ სერვისებზე რამოდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი ახდენს ზეგავლენას; ესენია:

- მოსახლეობის რაოდენობის ზრდა და მიგრაცია - ზოგ ადგილებში შობადობის მაღალი მაჩვენებლების ან/და მიგრაციის (მაგალითად, სასოფლო დასახლებებიდან ქალაქებში მიგრაციის) გამო, მოსახლეობის ზენოლა მიწაზე იზრდება; ზოგ ადგილებში კი, მცირდება (მაგალითად, სოფლების მიტოვებისას);
- ეკონომიკური და კეთილდღეობის ზრდა - ეკონომიკის ზრდა ხელს უწყობს კომერციული, ინდუსტრიული და მომსახურების სექტორების განვითარებას; ეს, თავის მხრივ, ზრდის მშენებლობაზე მოთხოვნას და ახალი მიწების ათვისების/დაკავების ტენდენციას. ადამიანთა კეთილდღეობის ზრდა, როგორც წესი, იწვევს საკვებზე და მიწასთან დაკავშირებულ პროდუქტებზე, ასევე, უფრო დიდ ან დამატებით სახლებზე მოთხოვნის ზრდას;
- ბაზრები და ვაჭრობა - საკვებზე მოთხოვნა და საკვების წარმოება პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკაზე და შესაბამისად, მიწაზე;
- ტექნოლოგიური ცვლილებები - სხვადასხვაგვარ ზეგავლენას ახდენს მიწასთან დაკავშირებულ სექტორებზე/ქმედებებზე; მაგალითად, ტექნოლოგიური ცვლილებები ზეგავლენას ახდენს ინფრასტრუქტურის დიზაინზე და შესაბამისად მიწაზე, რომელსაც ის იკავებს. ანალოგიურად, სოფლის მეურნეობაში ტექნოლოგიური ცვლილებები და გამოყენებული მეთოდები პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს მიწაზე;
- ცნობიერება - კულტურა და ცხოვრების წესი პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს ადამიანთა მიერ საცხოვრისის და საკვების არჩევანზე; ცნობიერება ზეგავლენას ახდენს მომხმარებლების სტერეოტიპებზე და შესაბამისად, მიწაზე.
- პოლიტიკა - სხვადასხვა სფეროში გატარებული პოლიტიკა ზეგავლენას ახდენს მიწაზე.

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში განხილულია სწორედ ამ ბოლო ფაქტორის - პოლიტიკის - ზეგავლენა მიწაზე. ქვეყნის ეკონომიკის ამა თუ იმ სექტორში გატარებულმა პოლიტიკამ შესაძლოა პირდაპირ ან ირიბად, უარყოფითი ან დადებითი ზეგავლენა მოახდინოს მიწაზე. ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში ჩამოთვლილია, ზოგადად, განვითარების პოლიტიკის მიწაზე (და ნიადაგზე) ზეგავლენის სახეები. ამა თუ იმ სექტორში გატარებულ პოლიტიკას, შესაძლოა, მოჰყვეს ცხრილში ჩამოთვლილი ერთი ან ერთდროულად რამოდენიმე სახის ზეგავლენა მიწაზე.

ცხრილი 1. პოლიტიკის მიწაზე ზეგავლენის სახეები

უარყოფითი ზეგავლენის სახეები
მიწის გამოყენება (ათვისება, დაკავება) - სასოფლო-სამეურნეო, სატყეო და სხვა ნახევრად ათვისებული ან აუთვისებელი (ხელუხლებელი) მიწების დაკავება ურბანული ინფრასტრუქტურით; ახალი, ადრე მიუწვდომელი ტერიტორიების ათვისება
მიწის ფრაგმენტაცია
დიდი ურბანული ტერიტორიების მიმდებარე სასოფლო ტერიტორიებზე უკონტროლო გავრცელება
ნიადაგის წყალგაუმტარი ფენით (მაგალითად, ასფალტით, ბეტონით, ცემენტით, ლითონით ან სხვა მასალებით) დაფარვის გამო ნიადაგის დაკარგვა, ნიადაგის თვისობრივი ცვლილებება
ნიადაგის დაბინძურება (მაგ., პესტიციდებით, გაფრქვევებით)
ნიადაგის ხარისხობრივი ცვლილება (ნიადაგში ორგანული ნივთიერებების და წყლის შემცველობის დაქვეითება)
დადებითი ზეგავლენის სახეები
მიწის ათვისების (დაკავების) და მიწის დეგრადაციის შემცირება
მიწის ფრაგმენტაციის შემცირება
კომპაქტური ურბანული განვითარება
დეგრადირებული მიწის რეკულტივაცია /აღდგენა
მიწის აღდგენა / რეაბილიტაცია
ნიადაგის დაცვა და აღდგენა (დაცული ტერიტორიების საშუალებით)
ნიადაგის აღდგენა (განმეხდა დამაბინძურებლებისგან)
ნიადაგის დაბინძურებისა და ეროზიის შემცირება
ნიადაგში ორგანული ნივთიერებების შემცველობის შენარჩუნება
ნიადაგის [სხვადასხვა მიზეზით გამოწვეული] ეროზიისგან დაცვა

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში გაანალიზებულია, რა პოტენციური ზეგავლენა შეიძლება იქონიოს საქართველოს პოლიტიკის დოკუმენტებში დეკლარირებულმა პრიორიტეტებმა მიწაზე და არის, თუ არა მიწის საკითხები ინტეგრირებული პოლიტიკის დოკუმენტებში¹. ნარკვევში, თავდაპირველად, მოკლედ მიმოხილულია საქართველოში ამჟამად არსებული პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის ნაკლოვანებები. შემდგომ განხილულია პოლიტიკის მიწაზე ზეგავლენის საკითხები შემდეგი ხუთი მიმართულებით:

- სექტორული პოლიტიკა - ენერჯეტიკის, სოფლის მეურნეობისა და ტრანსპორტის სექტორების პოლიტიკაზე ფოკუსირებით;
- საინვესტიციო პოლიტიკა;
- პოლიტიკაში მიწის საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები;
- გარემოსდაცვითი პოლიტიკა; და
- პოლიტიკის შესრულების მონიტორინგი და შეფასება.

ნარკვევის დასასრულს, მოცემულია დასკვნები და რეკომენდაციები განვითარების პოლიტიკის მიწაზე უარყოფითი ზეგავლენის შესამცირებლად.

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 და დაისახა მისი გარდაქმნის სამწლიანი სტრატეგია - პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის 2015-2017 წლების სტრატეგია (შემდგომში - „რეფორმის სტრატეგია“)². დოკუმენტის თანახმად, საქართველოში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა გაუმართავია. ქვემოთ ჩამოთვლილია სტრატეგიის შეფასებით ნაწილში მოყვანილი ზოგიერთი პრობლემური საკითხი:

- კანონმდებლობით რეგულირდება დაგეგმვის შემდეგი დოკუმენტების შემუშავება: სამთავრობო პროგრამა, მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა, მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა, საერთაშორისო შეთანხმება, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, და სახელმწიფო ბიუჯეტი; 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 განსაზღვრავდა 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 ამჟამინდელ პოლიტიკის პრიორიტეტებს მიწაზე.

2. სექტორული პოლიტიკის ზეგავლენა მიწაზე

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.

¹ ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში გამოყენებული შეფასების მეთოდოლოგია ადაპტირებულია შემდეგი კვლევიდან: European Environment Agency, 2016. The direct and indirect impacts of EU policies on land. EEA Report # 8/2016. ხელმისაწვდომია: <http://www.eea.europa.eu/publications/impacts-of-eu-policies-on-land>

² 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>

წინა თავში აღნიშნული რეფორმის სტრატეგიის თანახმად, საქართველოში არ არსებობს დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავდა ქვეყნის განვითარების ყოვლისმომცველ გრძელვადიან ხედვას. თუმცა, არსებობს სხვა დოკუმენტი, რომელსაც საქართველოს მთავრობა განიხილავს ქვეყნის განვითარების მიმართულებების განმსაზღვრელ პოლიტიკის დოკუმენტად. ესაა 2014 წელს მიღებული „**საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020**“³. სტრატეგია მოიცავს ეკონომიკური პოლიტიკის ე.წ. ჰორიზონტულ ღონისძიებებს და ადგენს შესაბამისი სამინისტროების პრიორიტეტულ მიმართულებებს.

ქვემოთ ჩამოთვლილია „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ში დეკლარირებული ის მიზნები და პრიორიტეტული მიდგომები, რომლებიც **პირდაპირ ან ირიბად დადებით ზეგავლენას** მოახდენენ მიწაზე:

- ისეთი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინების წახალისება, რომელთა მთავარი ამოცანა მოწინავე ტექნოლოგიების შემოტანა-დანერგვა, განსაკუთრებით კი, გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული რესურსდამზოგავი ტექნოლოგიების დანერგვა და მწვანე ეკონომიკის განვითარება იქნება;
- გარემოსდაცვითი ინვესტიციების მოზიდვა ენერგოდამზოგი, გარემოსადმი კეთილგანწყობილი თანამედროვე ტექნოლოგიების შემოტანა-დანერგვის ხელშესაწყობად;
- 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 გამოწვეული უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრა;
- გარემოსდაცვითი და ტექნიკური სტანდარტების შესაბამისად, ახალი სანიტარული ნაგავსაყრელებისა და გადამტვირთავი სადგურების მშენებლობა.

„საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ში მოცემულია ისეთი პრიორიტეტებიც, რომლებსაც შესაძლოა მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მიწაზე. ისინი, ქვემოთ, ტრანსპორტის სექტორის პოლიტიკის პრიორიტეტებზე მსჯელობისასაა განხილული.

არსებობს კიდევ ორი დოკუმენტი, რომელიც ე.წ. „ჰორიზონტულ“ და კონკრეტული სექტორების პრიორიტეტულ მიმართულებებს განსაზღვრავს. ესენია: (1) 2010 წელს მიღებული „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგია“⁴ და (2) 2014 წელს მიღებული „2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა“⁵.

„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“. ქვემოთ ჩამოთვლილია ამ დოკუმენტში დეკლარირებული პრიორიტეტული მიმართულებები, რომლებმაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ მიწაზე, იმდენად, რამდენადაც ისინი საჭიროებენ ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, მიწის ათვისებას ან/და აქვთ მნიშვნელოვანი გაფრქვევები გარემოში (ინვევენ მიწის დაბინძურებას); ესენია:

- წყლის მიწოდებისა და წყალარინებისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურის განვითარება და არსებული სისტემის რეაბილიტაცია;
- სატრანსპორტო სისტემის განვითარება;
- რეგიონებში ტურიზმისა და ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარება;

³ 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>

⁴ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის #172 დადგენილებით „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1025719>

⁵ დამტკიცებულია 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

- ქარის ენერგეტიკული პოტენციალის მაქსიმალური ათვისება;
- ბიომასისა და ბიოგაზის სექტორების განვითარება;
- მზის ენერგეტიკის მაქსიმალური გამოყენება.

მართალია, ქარისა და მზის ენერჯია, განახლებადი ენერჯიის წყაროებს მიეკუთვნება და ითვლება, რომ ამ ენერჯიების გამოყენება, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, უფრო მისაღებია (მაგალითად, სათბობ წიაღისეულთან შედარებით); მაგრამ, ამ შემთხვევაში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მასშტაბს - ქარის ერთი ტურბინის ან შენობის სახურავზე განთავსებული მზის პანელის ზეგავლენა მინაშე ბევრად მცირეა, ვიდრე ქარის ან მზის ფერმების. ანალოგიურად, საყოფაცხოვრებო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად ბიო-მასიდან ენერჯიის მიღებას და ბიო-სანვავის სამრეწველო წარმოებას სხვადასხვა მასშტაბის ზეგავლენა აქვს მინაშე.

სტრატეგიაში ცალკე თავი ეთმობა გარემოს დაცვის საკითხებს (სოფლის მეურნეობასა და ტურიზმთან ერთად). აქ მოცემულია პრიორიტეტული მიმართულებები, რომლებმაც შესაძლოა, პირდაპირი დადებითი ზეგავლენა მოახდინონ მინაშე. ასეთებია, მაგალითად:

- ტყის რესურსების ინვენტარიზაცია და ეფექტიანი მართვის სამოქმედო გეგმის შემუშავება;
- ტყის ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რეაბილიტაციისა და ადაპტაციის ღონისძიებების განხორციელება;
- ტყის მიზნობრივი პლანტაციების გაშენება ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას ბიომრავალფეროვნებას და სოფლის მეურნეობას;
- ქარსაფარების აღდგენა და ახალის გაშენება;
- დაცული ტერიტორიების დამხმარე ზონების პროექტების განხორციელება შემოსავლის ალტერნატიული წყაროს შესაქმნელად;
- ადგილობრივი წყლის რესურსების ეფექტიანად მოხმარების სამოქმედო გეგმების შემუშავება;
- მდინარის სააუზო მართვის ელემენტების ეტაპობრივი შემოტანა;
- მდინარეთა დაბინძურების მუდმივი მონიტორინგის სისტემის შემუშავება;
- ჩამდინარე წყლების გამწმენდი ნაგებობების მშენებლობისა და ექსპლუატაციის მოთხოვნების გამკაცრება;
- მინისქვეშა წყლების ეფექტიანად მოხმარების სამოქმედო გეგმის შემუშავება;
- ენდემური და ტრადიციული სასოფლო-სამეურნეო კულტურების წარმოების მხარდაჭერა;
- სასოფლო-სამეურნეო მიწების ექსპლუატაციის ნორმების შემუშავება;
- განსაკუთრებით მოწყვლადი მიწების მონიტორინგი, მათი სარეაბილიტაციო და საადაპტაციო ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება.

სტრატეგიაში მოცემულია ასევე ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც არ არიან უშუალოდ დაკავშირებული მიწასთან, თუმცა შესაძლოა, ირიბად, მაინც იქონიონ მინაშე დადებითი ზეგავლენა. ესენია:

- ინოვაციების სტიმულირება და საინოვაციო ცენტრების შექმნის ხელშეწყობა;
- პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ქვეყნის რეგიონებში მოზიდვის სტიმულირება - მოწინავე ტექნოლოგიებისა და ცოდნის ტრანსფერის, კვლევა-განვითარებაში ინვესტირებისა და რეინვესტირების, ადამიანური რესურსების განვითარების წახალისება.

იგულისხმება, რომ აღნიშნული ღონისძიებები, ხელს შეუწყობენ რესურსეფექტური და გარემოსდამზოგავი ტექნოლოგიების შემოტანას და დანერგვას საქართველოში და ამდენად, დადებითი ზეგავლენა ექნებათ მინაშე.

2014 წელის მიღებული „**2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა**“, წინა სტრატეგიული პოლიტიკის დოკუმენტის მსგავსად, „*განსაზღვრავს საქართველოს 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 დოკუმენტშია აღნიშნული, ეს სამწლიანი პროგრამა ეფუძნება „**საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წ.წ. სახელმწიფო სტრატეგიას**“, მაგრამ ეს უკანასკნელი მიღებული იყო 2010 წელს; 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ კი, ქვეყნის ხელისუფლებაში მოვიდა სხვა პოლიტიკური ძალა, „*რასაც მოჰყვა სახელმწიფო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი კორექტირება, როგორც საერთო დონეზე... ასევე, კონკრეტულ დარგებთან და სექტორებთან მიმართებაში*“. ამ და სხვა მიზეზებმა განაპირობა „*ახალ რეალობებზე მაქსიმალურად მორგებული და ევროკავშირის სტანდარტებთან მეტად დაახლოებული პროგრამის*“ მომზადების საჭიროება.

ქვემოთ მოცემულია პროგრამით გათვალისწინებული ის პრიორიტეტული ღონისძიებები, რომლებმაც შესაძლოა, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა იქონიონ მინაშე; ესენია:

- საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა და რეაბილიტაცია;

- რეგიონული ნაგავსაყრელებისა და სატრანსფერო სადგურების მშენებლობა;
- საკანალიზაციო და წყლის გამწმენდი სათავე ნაგებობების რეაბილიტაცია და ახალის მშენებლობა;
- ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ხელშეწყობა - სახელმწიფო პროგრამა „ანარმეო საქართველოში“ (იხ. ასევე ქვემოთ);
- მრეწველობის სხვადასხვა დარგში (ქაღალდის და მუყაოს, სამშენებლო მასალებისა და საფეიქრო წარმოება, ხის გადამამუშავება, ელექტრომონტობილობების წარმოება, მანქანათმშენებლობა და სხვ.) ბიზნესის დაწყებისა და გაფართოების მხარდაჭერა.

ზემოთ ჩამოთვლილი პრიორიტეტებიდან ორის (რომლებიც ნაგავსაყრელებს 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 მიწაზე.

პროგრამაში მოცემულია ისეთი პრიორიტეტული ღონისძიებებიც, რომლებიც პირდაპირ დადებით ზეგავლენას იქონიებენ მიწაზე. 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 დასაწყისში აღინიშნა, ამ ანალიზში ყურადღებას ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და სოფლის მეურნეობის სექტორების პოლიტიკაზე ვამახვილებთ და ამდენად, ქვემოთ განხილულია ის დოკუმენტები, რომლებიც სპეციფიურად ამ სექტორებში განსაზღვრავენ პოლიტიკას.

<p>ენერგეტიკის სექტორში იგულისხმება:</p> <ul style="list-style-type: none">• ნავთობი, გაზი, ქვანახშირი• ატომური ენერგეტიკა• ჰიდროენერგეტიკა• მზის ენერჯია• ქარის ენერჯია• ბიომასა• გეოთერმული ენერჯია• ინფრასტრუქტურა: მილსადენები ნავთობისა და გაზის ტრანსპორტირებისთვის, ელექტროენერჯიის გადამცემი ხაზები, საცავები.
--

ენერგეტიკის სექტორი

ენერგეტიკის სექტორის პოლიტიკას, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წელს დამტკიცებული „**საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები**“ განსაზღვრავს⁶. ქვემოთ წარმოდგენილია ამ დოკუმენტში მოცემული საქართველოს ენერგო-პოლიტიკის ის მიმართულებები, რომლებიც პირდაპირ ზეგავლენას იქონიებენ მიწაზე. ესენია:

- ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ელექტროენერჯიის მიწოდების წყაროების დივერსიფიკაცია;
- 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 ელექტროენერჯიაზე არსებული მოთხოვნილების საკუთარი ენერგეტიკული რესურსებით დაკმაყოფილება;
- საქართველოს განახლებადი ენერგეტიკული რესურსების ათვისება - ჰიდრორესურსების, ქარის, მზის, ბიომასისა და გეოთერმული წყლების ენერჯიის ათვისება;
- სათანადო სასისტემო და სისტემათაშორის ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის ენერგეტიკული რესურსებით ვაჭრობის განვითარება;
- საქართველოს, როგორც რეგიონის სატრანზიტო ქვეყნის როლის გაზრდა - აღმოსავლეთ-დასავლეთისა და ჩრდილოეთ-სამხრეთის სატრანზიტო პროექტების განხორციელებაში საქართველოს როლის გაზრდა;
- საქართველოს სუფთა ენერჯიის (ჰიდრორესურსები და სხვა განახლებადი რესურსები) წარმოებისა და ამ ენერჯიით ვაჭრობის რეგიონულ ცენტრად გადაქცევა; ამისათვის ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- ენერჯიის გადამცემი და გამანაწილებელი ინფრასტრუქტურის განახლება და რეაბილიტაცია.

⁶ საქართველოს პარლამენტის 2015 წლის 24 ივნისის დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების თაობაზე“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2894951>

როგორც ჩამონათვალადან 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 ჰიდრო-რესურსებს, განახლებად ენერგეტიკაში კი - ყველანაირი სიმძლავრის და ასევე, დიდ, კაშხლიან ჰიდროელექტროსადგურებს (მაგალითად, ხუდონ-ჰესს და ნენსკრა-ჰესს ზემო სვანეთში, ნამახვანის ჰესების კასაკადს რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში, ჰესების კასაკადებს აჭარში). დიდკაშხლიანი ჰესების გამო, როგორც ცნობილია, იტბორება მიწის დიდი ფართობები; დიდკაშხლიანი ჰესები, ასევე, ხელს უწყობენ ერობიული პროცესების წარმოქმნას და გააქტიურებას. ამდენად, ასეთ პროექტებს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა აქვთ მიწაზე.

აღსანიშნავია, რომ ენერგო-სექტორის პოლიტიკის დოკუმენტში ერთი პუნქტი მთლიანად ეთმობა გარემოს საკითხებს. პუნქტი (ე.წ. „მიმართულებაში“) 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 გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასებას, ადგილობრივ თემებთან კონსულტაციების გამართვას, შესაბამისი ინფორმაციის საჭაროობისა 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 და განსაკუთრებით 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 გარემოსდაცვითი კომპონენტები“ გათვალისწინებული იქნება (როგორც ეს 'მიმართულების' სათაურშია აღნიშნული). დაგეგმილი პროექტების გარემოსა და მოსახლეობაზე ზეგავლენა შეიძლება შეფასდეს, კონსულტაციებიც ჩატარდეს, მაგრამ საბოლოოდ, გადაწყვეტილებების მიღებისას, არ იქნეს გათვალისწინებული არც შეფასების და არც კონსულტაციის შედეგები და გარემოსთვის საშიშრო გადანაცვლებები იქნეს მიღებული.

ენერგეტიკული პროექტების დაგეგმვისას გარემოსდაცვითი (მათ შორის, მიწის) 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 დიზაინისას, ისეთ ალტერნატივებს), რომლებსაც არ ექნება მნიშვნელოვანი ზეგავლენა გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობაზე; ან ასეთი: ...არ გამოიწვევს მიწის დატბორვას, ადამიანთა იძულებით განსახლებას და სხვ.

ტრანსპორტის სექტორი

ენერგეტიკის სექტორისგან განსხვავებით, ტრანსპორტის სექტორში ეროვნული პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი ქვეყანას არ აქვს⁷, მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ათწლეულში ეს სექტორი ძალზე ინტენსიურად ვითარდება და მასზე მიიმართება სახელმწიფო და დონორული დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი. პოლიტიკის დოკუმენტის არარასებობის პირობებში, სექტორის პრიორიტეტებზე გარკვეული წარმოდგენის შექმნა მაინც შესაძლებელია, ზემოთ უკვე ნახსენები პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებიდან. 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 (საგზაო, გზისპირა, სარკინიგზო და სანავსადგურე ინფრასტრუქტურა, აეროპორტების რეკონსტრუქცია და სატვირთო ტერმინალების მშენებლობა, ლოგისტიკური ცენტრები);

⁷ 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-strategiaze-musaoba-daiwyo>). ამ დრომდე, პოლიტიკა/სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა საჯარო განხილვებისთვის არ გამოქვეყნებულა; არც ისაა ცნობილი, საერთოდ რა გეგმები აქვს მთავრობას ამ დოკუმენტთან დაკავშირებით.

- აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომარშრუტის და ბაქო-თბილისი-ყარსის ახალი სარკინიგზო ხაზის მშენებლობის დასრულება;
- ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტის განვითარება (ასაფრენ-დასაფრენი ბილიკის სიგრძის მომატებას და სატვირთო ტერმინალების მშენებლობა);
- 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.

ტრანსპორტის სექტორში იგულისხმება

- ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რეკონსტრუქცია, მომსახურება
- სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათი ნაწილების წარმოება
- მგზავრობა, გადაადგილება
- სატრანსპორტო საშუალებების მომსახურება
- სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათი ნაწილების საბოლოო განთავსება

2010 წელს მიღებული „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის“ თანახმად, პრიორიტეტი ენიჭება:

- რეგიონებს შორის საავტომობილო და სარკინიგზო გზების განვითარებას;
- მაღალმთიან რეგიონებში შიდა ფრენებისთვის ინფრასტრუქტურის განვითარებას;
- ტურისტულ ზონებში საბაზრო ტრანსპორტის განვითარებას;
- ნავსადგურებში რკინიგზის, საბორნე, საკონტეინერო მულტიმოდალური ტერმინალების გაფართოებას და დამატებითი სიმძლავრეების ამოქმედებას.

2014 წელს მიღებული, რეგიონული განვითარების 2015-2017 წლების პროგრამის პირველი პრიორიტეტიც საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა და რეაბილიტაციაა.

ზემოაღნიშნული დოკუმენტების გარდა, ყურადსაღებია კიდევ ერთი აქტი, რომელშიც კონკრეტული პრიორიტეტული სატრანსპორტო პროექტებია ჩამოთვლილი. ესაა საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის #655 განკარგულება⁸, რომლითაც დამტკიცებულია პრიორიტეტული მასშტაბური სატრანსპორტო პროექტები (10 მიმდინარე და 22 დაგეგმილი პროექტი); ამ პროექტებს, აქტივით, „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის“ სტატუსი აქვთ მინიჭებული.

ყველა ზემოთ აღნიშნულ დოკუმენტში მოყვანილი პრიორიტეტები, მნიშვნელოვან პირდაპირ უარყოფით ზეგავლენას იქონიებენ მიწაზე. ამის საპირწონედ კი, მხოლოდ და მხოლოდ პირველ დოკუმენტშია ნახსენები, რომ ზოგადად, ნებისმიერი (სატრანსპორტო, ენერჯო, 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“⁹. აქ მოცემულია სექტორის პრიორიტეტები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად დადებით ზეგავლენას მოახდენენ მიწაზე. მაგალითად, ასეთებია:

- ფერმერთა ცოდნის ამაღლება;
- სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფონდის რაციონალური მართვა;
- მიწის კონსოლიდაციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შედგენა;

სოფლის მეურნეობის სექტორში იგულისხმება:

- პირველადი სასოფლო-სამეურნეო წარმოება (მაგ., ფერმები, პლანტაციები, სათბურები)
- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების გადამამუშავება
- ინფრასტრუქტურული საწარმოები (მაგ., სანყოფები, მაცივრები, საშრობები)

⁸ 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

⁹ 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>

- მიწათსარგებლობის გეოინფორმაციული სისტემის დანერგვა;
- სარწყავი და დამშრობი სისტემების გაუმჯობესება;
- სასოფლო-სამეურნეო მიწებზე ნიადაგების სარეაბილიტაციო ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება;
- დეგრადირებული ნიადაგების ნაყოფიერების აღდგენა;
- ქარსაფარი ზოლების აღდგენა.

სტრატეგიაში ცალკეა მოცემული პრიორიტეტული მიმართულება „კლიმატის ცვლილება, გარემო და ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება; ამ მიმართულებაში კი, შემდგომ მოცემულია ღონისძიებები, რომლებიც პირდაპირ დადებით ზეგავლენას იქონიებენ მიწაზე. ესენია:

- თესლბრუნვის, ნიადაგის სტრუქტურული და ხარისხობრივი გაუმჯობესების, ქიმიური სასუქებისა და პრეპარატების ოპტიმალური რაოდენობით გამოყენების ხელშეწყობა;
- ბიოორგანული წარმოების ხელშეწყობი ღონისძიებების გატარება;
- 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 მიწაზე; ასეთებია: ირიცაიული დანიშნულების წყალსაცავების მშენებლობა და სასოფლო-სამეურნეო გადამამუშავებელი საწარმოების, სამაცივრე და სასაწყობო ინფრასტრუქტურის მოწყობა.

3. საინვესტიციო პოლიტიკა და ფინანსური ინსტრუმენტები

საინვესტიციო პოლიტიკა

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

- **საპარტნიორო ფონდი**¹⁰ - სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდი; დაარსდა 2011 წელს. „*ფონდის მთავარი დანიშნულებაა საქართველოში ინვესტიციების წახალისება საინვესტიციო პროექტების განვითარების საწყის ეტაპზე თანამონაწილეობის გზით (კაპიტალში თანაინვესტირება, სუბორდინირებული სესხი და ა.შ.)*“. ფონდის პორტფელშია 1 მილიარდ აშშ დოლარზე მეტი ჯამური ღირებულების რამოდენიმე პროექტი. ინვესტირების მთავარი პრინციპი - პროექტის კომერციული მომგებიანობა. ფონდი მხარს უჭერს პროექტებს „*საქართველოს ეკონომიკის პრიორიტეტულ სექტორებში, რომლებიც გამოირჩევა განვითარების დიდი პოტენციალით. მათ შორის შემდეგ სექტორებში: ენერჯეტიკა, აგრობიზნესი, წარმოება, უძრავი ქონება და ტურიზმი, ინფრასტრუქტურა და ლოგისტიკა*“.
- **საქართველოს ენერჯეტიკის განვითარების ფონდი**¹¹ - სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდი; სააქციო საზოგადოება სახელმწიფოს 100%-იანი წილით. ფონდი 2010 წელს დააფუძნა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ, ხოლო მართავს - ენერჯეტიკის სამინისტრო. ფონდს ამჟამად აქვს რვა შვილობილი ენერჯეტიკული კომპანია, სხვადასხვა წილობრივი მონაწილეობით¹². „*ფონდის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს განახლებადი ენერჯის წყაროების პერსპექტიული პროექტების მოძიება და განვითარების ხელშეწყობა*“.
- **საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი**¹³ - საქართველოს მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ფუნქციონირებს 1997 წლიდან. ფონდს აკონტროლებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. ფონდის ერთ-ერთი მიზანია „*ადგილობრივი (მუნიციპალური),*

¹⁰ საპარტნიორო ფონდის ვებ-გვერდი: <http://www.fund.ge/>

¹¹ საქართველოს ენერჯეტიკის განვითარების ფონდის ვებ-გვერდი: <http://gedf.com.ge/>

¹² სს „ნამახვანი“ - 100%, შპს „ქართლის ქარის ელექტროსადგური“ - 78.58%, სს „დარიალი ენერჯი“ - 23.08 % სს „გეო ჰიდრო“ - 15%, შპს „ართანა ლოპოტა“ - 20%, შ.პ.ს „ყვირილა ჰესი“ - 20%, სს „ჩალიკა ჯორჯია ვინდ“ - 15%, სს „სუფსა ენერჯი“ - 20%. წყარო: საქართველოს ენერჯეტიკის განვითარების ფონდი <http://bit.ly/2e9TGS2>

¹³ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ვებ-გვერდი: <http://mdf.org.ge/>

სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების სფეროში ინვესტირების ხელშეწყობა“.

- **საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო**¹⁴ - სააგენტო, 2002 წელს კანონით დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია¹⁵. სააგენტო, ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის სფეროში, საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელია¹⁶ და მის საქმიანობას საქართველოს მთავრობა აკონტროლებს. 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 მონიტორინგი¹⁷.
- **მენარმეობის განვითარების სააგენტო**¹⁸ - საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რომლის საქმიანობის კონტროლს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ახორციელებს. სააგენტო ახორციელებს სახელმწიფო პროგრამას „ანარმოე საქართველოში“ (იხ. ქვემოთ). სააგენტო, 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, **თანაინვესტირების ფონდი**¹⁹. 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 მოსაზიდად²⁰. ფონდის პრიორიტეტული სფეროებია: ენერჯეტიკა, მრეწველობა, ტურიზმი, ლოჯისტიკა 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 ზოგადად, გარემოს და მათ შორის, მიწის 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 ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციის საფუძველზე. კერძოდ, სამინისტროს ვებ-გვერდზე, სექციაში „ინვესტორის გვერდი“, მოცემულია პრიორიტეტული საინვესტიციო მიმართულებები და საინვესტიციო პროექტებიც კი. სამინისტროს ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციის თანახმად:

- **საქართველოში არსებული უხვი ჰიდრორესურსების მაქსიმალური ათვისება** სახელმწიფოს ერთ-ერთ პრიორიტეტული მიმართულებაა;
- პოლიტიკის ამოცანაა - ინვესტიციების მოზიდვა **ახალი ელექტროსადგურების მშენებლობისთვის**;
- პრიორიტეტებია:
- მეზობელი სახელმწიფოების ენერჯეტიკულ სისტემებთან დამაკავშირებელი **ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია**;
- **ახალი ელექტროგადამცემი ხაზების და ქვესადგურების მშენებლობა**;
- ახლადაშენებული და არსებული ჰესების მიერ გამოიშვებადელი ჭარბი **ელექტროენერჯის ექსპორტზე გატანა**.

¹⁴ საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს ვებ-გვერდი: <http://www.investinggeorgia.org/en/>

¹⁵ სააგენტო დაარსდა 2002 წლის 19 ივნისს მიღებული „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონის საუქველზე. ეს კანონი 2015 წელს ჩაანაცვლა იმავე დასახლების კანონმა („საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 4 მარტის კანონი).

¹⁶ საქართველოს 2006 წლის 30 ივნისის კანონი კანონი „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/24076?publication=6>

¹⁷ საქართველოს 2015 წლის 4 მარტის კანონი „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2763422>

¹⁸ მენარმეობის განვითარების სააგენტოს ვებ-გვერდი: <http://enterprisegeorgia.gov.ge/>

¹⁹ თანაინვესტირების ფონდის ვებ-გვერდი: <http://www.gcfund.ge/>

²⁰ სივილ ჯორჯია, 2013 წ. 30 სექტემბერი. „6 მილიარდიანი კერძო საინვესტიციო ფონდი დაფუძნდა“ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27385>

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

ზემოაღწერილიდან ნათელია, რომ ერთგვარი შეუსაბამობაა ენერგეტიკის სექტორში ოფიციალურად დეკლარირებულ პოლიტიკასა და საინვესტიციო პოლიტიკის პრიორიტეტებს შორის. ღრმა ანალიზის გარეშე 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; ასევე, დიდკაშხლიანი ჰესების მშენებლობას. სხვა სიტყვებით - მდინარეთა და მდინარეებზე დამოკიდებულ ეკოსისტემათა დეგრადაციას და მიწის კარგვას.

ფინანსური ინსტრუმენტები

ინვესტიციების წახალისებაზე მიმართულმა ფინანსურმა ინსტრუმენტებმა შეიძლება პირდაპირი და ირიბი ზეგავლენა მოახდინონ ზოგადად, გარემოზე და კონკრეტულად, მიწაზე. ამჟამად, საქართველოში კერძო ინვესტიციების ხელშესაწყობად გამოიყენება შემდეგი ფინანსური ინსტრუმენტები:

სახელმწიფო პროგრამა „ანარმოე საქართველოში“²¹

პროგრამის განხორციელება 2014 წელს დაიწყო. მისი მიზანია ახალი საწარმოების შექმნისა და არსებული საწარმოების გაფართოების ან გადაიარაღების ხელშეწყობა. პროგრამას ახორციელებს სამი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი: მენარმოების განვითარების სააგენტო, სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო და სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო. პროგრამა 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 საწარმოები, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების გადამამუშავებელი და ინფრასტრუქტურული საწარმოები;
- ინდუსტრიები: საკვები პროდუქტების, ქიმიური მრეწველობა, მერქნისა და მერქნის ნაწარმის წარმოება, საფეიქრო წარმოება, მანქანა-მონწყობილობების წარმოება და სხვ.;
- სასტუმრო ბიზნესის განვითარება.

თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები

საქართველოში თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შექმნისა და ამ ზონებში საქმიანობების წარმოების წესებსა და პირობებს ადგენს საქართველოს კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“²². კანონით, ასეთ ზონებში მოქმედი საწარმოები, სარგებლობენ გარკვეული შეღავათებით, მათ შორის, საგადასახადო შეღავათებით. გარემოზე ზეგავლენის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია კანონის მე-8 მუხლის დებულება, რომლის თანახმად, მთავრობის გადანყვეტილებით, თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში განხორციელებული საქმიანობები შეიძლება გათავისუფლდნენ კანონმდებლობით დაწესებული 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 მენარმოების

²¹ პროგრამის ვებ-გვერდი: <http://qartuli.ge/>

²² საქართველოს 2007 წლის 3 ივლისის კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/21994>

ხელშეწყობისთვის. საქართველოს კანონი „თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ“²³ 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.

სამუხებაროდ, არცერთი ზემოთ ნახსენები ინსტრუმენტი არ ითვალისწინებს გარემოს საკითხებს, მიუხედავად იმისა, რომ მათ გამოყენებას, შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოს ელემენტებზე, მათ შორის, მინაბე.

4. პოლიტიკაში და პროექტების შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას მინის საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები

მსოფლიოში, გარემოს, მათ შორის, მინის საკითხების პოლიტიკაში ინტეგრაციის ყველაზე გავრცელებული ინსტრუმენტია **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 უკვე გამოყენებულ იქნა რამოდენიმეჯერ.

ყურადსაღებია, რომ საქართველოს, ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შეთანხმებით, აღებული აქვს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ინსტრუმენტის დანერგვის ვალდებულება, ევროკავშირის ერთ-ერთი დირექტივის²⁴ მოთხოვნათა შესაბამისად. 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.

რაც შეეხება პროექტების შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას მინის საკითხების ინტეგრირებას, საქართველოში, ამის, ორი ინსტრუმენტი არსებობს. ესენია - მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პროცედურა (მოიცავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გმშ) პროცესს). ქვემოთ, მოკლედია განხილული ეს ორი პროცედურა და მათი ნაკლოვანებები, მინის საკითხების ინტეგრირების კუთხით.

საქართველოში არ არსებობს კანონმდებლობით დადგენილი ორგანო, რომელიც განვითარების პროექტების ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ასპექტების და ყველა პოტენციური დადებითი და უარყოფითი შედეგების გათვალისწინებით, მიიღებდა დაგეგმილი პროექტის განხორციელებაზე თანხმობის ან უარის თქმის შესახებ გადანყვეტილებას. შესაბამისად, არ არსებობს, ასევე, განვითარების პროექტების განხორციელებაზე ზოგადი, ინტეგრირებული თანხმობის (development consent) გაცემის პროცედურა. სანაცვლოდ, სახელმწიფო უწყებები გასცემენ თავის, უწყებრივ კომპეტენციაში არსებულ სფეროებში შესაბამის ნებართვებს. ზოგ, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევაში, ხდება ერთი ნებართვის გაცემის პროცესის (გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის) მეორე ნებართვის გაცემის (მშენებლობის ნებართვის) პროცესში ფორმალური ინტეგრირება, მაგრამ ამ საკითხს აქ ღრმად არ განვიხილავთ, ვინაიდან ეს სცდება ამ კვლევის ფარგლებს.

მინის ზონირება და მშენებლობის ნებართვა

საქართველოს კანონმდებლობით²⁵, მინის ზონირება ხდება მშენებლობისთვის გამოყენების შესაძლებლობების მიხედვით. მინის ნაკვეთები იყოფა სამ სახეობად:

- სამშენებლო მინის ნაკვეთი - ასეთი მინის ნაკვეთები შეიძლება იყოს მოქცეული მხოლოდ შემდეგი ფუნქციური დანიშნულების ზონებში: საკურორტო-სარეკრეაციო, საცხოვრებელ, სატრანსპორტო, საზოგადოებრივ-საქმიან, სამრეწველო და სამხედრო დანიშნულების ზონებში;
- სამშენებლოდ შეზღუდული მინის ნაკვეთი - ასეთი მინის ნაკვეთები შეიძლება იყოს მოქცეული მხოლოდ

²³ საქართველოს 2010 წლის 26 ოქტომბრის კანონი „თავისუფალი ტურისტული ზონების განვითარების ხელშეწყობის შესახებ“ ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1073482>

²⁴ Directive No 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის #57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5014>

ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო, სასოფლო-სამეურნეო, სარეკრეაციო, სპეციალური, სატრანსპორტო, სანიტარიული და სამხედრო დანიშნულების ზონებში; და

- სამშენებლოდ შეუსაბამო მიწის ნაკვეთი - კანონმდებლობით არ არის ნათელი, რა მახასიათებლები აქვს ასეთ მიწას ან რა ზონაში შეიძლება მდებარეობდეს ის. კანონმდებლობა მხოლოდ ამბობს, რომ ასეთი სტატუსი მიწის ნაკვეთს ენიჭება „კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში“ და მისი „განვითარება შესაძლებელია მხოლოდ შეუსაბამობის აღმოფხვრის შემდეგ“ (რასთან შეუსაბამობის - კვლავ გაუგებარია).

მშენებლობის ნებართვა გაიცემა გარკვეულ ტერიტორიაზე შენობა-ნაგებობის აშენებისა და სამშენებლო სამუშაოების წარმოებისთვის, კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად. მშენებლობის ნებართვას, დაგეგმილი პროექტის კლასიდან გამომდინარე, გასცემს ან ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილი ორგანო, ან შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო.

სამშენებლო დოკუმენტაციის მომზადებისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მიწის საკითხებზე ყურადღების გამახვილება სულ ორ შემთხვევაში ხდება, მაგრამ ორჯერვე გავკრით. პირველად - მიწის საკითხების გათვალისწინების აუცილებლობაზე საუბარი, საპროექტო სამუშაოებისთვის საჭირო საწყისი მონაცემების მოძიებისა და კვლევის ჩატარების ეტაპისთვის მოთხოვნების ჩამოყალიბებისას. აქ, ბუნდოვნად, მაგრამ მაინც ნათქვამია, რომ შესწავლილი უნდა იყოს, რა ზეგავლენას მოხდენს დაგეგმილი სამუშაოები მიწაზე (მიწის ნაკვეთზე)²⁶.

მეორედ, მიწა ნახსენებია მშენებლობის ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის პირველი ეტაპის მოთხოვნებში. კერძოდ, კანონმდებლობის თანახმად, იმისათვის, რომ დამტკიცდეს მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები (ანუ გაიცეს პირველი ეტაპის თანხმობა), უნდა დადგინდეს მიწის ნაკვეთის სახეობა და ადგილმდებარეობა (ფუნქციურ, ტერიტორიულ-სტრუქტურულ ზონებში, კულტურული მემკვიდრეობის ანდა გარემოს დაცვის ზონებში მდებარეობა). იქვე, მოცემულია კიდევ ერთი მეტად ბუნდოვანი მოთხოვნა - „საფუძვლიანი ეჭვის არსებობის შემთხვევაში“ მოძიებული უნდა იყოს „ინფორმაცია მიწის ნაკვეთის ეკოლოგიური მდგომარეობის შესახებ“²⁷. კანონმდებლობა არაფერს ამბობს, რას ნიშნავს „საფუძვლიანი ეჭვი“, ან რა იგულისხმება „მიწის ნაკვეთის ეკოლოგიური მდგომარეობაში“.

გზმ და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა

„გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონი ადგენს გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე იმ საქმიანობების/პროექტების ჩამონათვალს, რომლის განხორციელებამდე, აუცილებელია გზმ-ს ჩატარება და გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსგან გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მოპოვება. არსებობს, ასევე, აქტი²⁸, რომელიც ადგენს, რა საკითხები უნდა იყოს შესწავლილი გზმ-ს ჩატარებისას. ამ აქტში, სამწუხაროდ, დაგეგმილი პროექტების მიწაზე ზეგავლენის შესწავლის აუცილებლობაზე არაფერია ნათქვამი; ნახსენებია, მხოლოდ, ნიადაგზე ზეგავლენის შესწავლის აუცილებლობაზე (აღნიშნულია, რომ გზმ-ს პროცესში შესწავლილი უნდა იყოს პირდაპირი და არაპირდაპირი ზეგავლენა ნიადაგზე).

რაც შეეხება საქმიანობებს, საქართველოს კანონმდებლობით, გზმ-ს ჩატარება და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მოპოვება სავალდებულოა იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობებს ახორციელებენ კერძო პირები; სახელმწიფო პროექტების შემთხვევაში, გზმ-ს ჩატარება არ არის სავალდებულო. ამდენად, სახელმწიფო პროექტების შემთხვევაში, მიწაზე ზეგავლენის საკითხები არ შეისწავლება და შესაბამისად, პროექტების დაგეგმვისას იგნორირებულია.

გარდა ამისა, საქართველოს კანონმდებლობა, სანებართვო და სალიცენზიო სისტემის 2005-2007 წლების რეფორმის შემდეგ, აღარ ითხოვს გზმ-ს ჩატარებას გარემოზე (და შესაბამისად, მიწაზე) მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე ისეთი საქმიანობების დაგეგმვისას, როგორცაა, მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა, კვების, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავის და საფეიქრო წარმოება, ზოგიერთი სახის ინფრასტრუქტურული პროექტები.

დღეს მოქმედი საკანონმდებლო ნორმებით, ენერგეტიკული და სატრანსპორტო პროექტები ექვემდებარება გზმ პროცედურებს; რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო პროექტებს, გზმ-ს ექვემდებარებოდა, მაგრამ 2005-2007 წლების რეფორმის შემდეგ, დღეს აღარ ექვემდებარება:

²⁶ „მიწის ნაკვეთის ბუნებრივი და ფიზიკური პირობებისა და მახასიათებლების გარემოზე ზემოქმედების ფაქტორების განსაზღვრა და მათი ცვლილებების პროგნოზირება“ („მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის #57 დადგენილების 35-ე მუხლი).

²⁷ იმავე დადგენილების 43-ე მუხლი.

²⁸ „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2013 წლის 15 მაისის #31 ბრძანება. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1921646>

- სასოფლო-სამეურნეო მიწების არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით გამოყენება;
- მიწის დაცვისა და გამოყენების გეგმებისა და პროექტების განხორციელება;
- ყამირი მიწებისა და ბუნებრივი (ხელუხლებელი) ტერიტორიების გამოყენება ინტენსიური სოფლის მეურნეობისათვის;
- მიწების სამელორაციო სამუშაოების წარმოება.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, გზმ-ს მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ უთმობს სათანადო ადგილს პროექტების მიწაზე ზეგავლენის საკითხს. პრაქტიკაშიც, გზმ ანგარიშებში ძალზე მცირე ადგილი ეთმობა მიწის გამოყენების საკითხებს. მიწის დაკარგვა, ზოგადად, არ განიხილება პროექტების მნიშვნელოვან უარყოფით შედეგად.

გარემოზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედების მქონე პროექტების მიწაზე ზეგავლენის კონტექსტში, ყურადსაღებია, ასევე, რომ ყოფილა არაერთი შემთხვევა, როდესაც ასეთი პროექტები დაცული ტერიტორიების უშუალო სიახლოვეს ან დაცულ ტერიტორიებზე განხორციელებულა.

5. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ზეგავლენა მიწაზე

სამწუხაროდ, საქართველოს დღემდე არ გააჩნია გარემოს დაცვის სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა გარემოს დაცვაში ქვეყნის პოლიტიკის მიზნებს, ამოცანებს და პრიორიტეტულ მიმართულებებს, მათ შორის, მიწის დაცვის სფეროში. ამდენად, რთულია გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პირდაპირი ზეგავლენის შეფასება მიწაზე. სამაგიეროდ, ქვეყანას აქვს სტრატეგიის განმსაზღვრელი რამოდენიმე დოკუმენტი, რომელიც პირდაპირ დადებით ზეგავლენას მოახდენს მიწაზე. ესენია:

- 2014-2020 წლების საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა (2014 წ.)²⁹;
- 2015-2022 წლების გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა (2014 წ.)³⁰;
- საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია (2013 წ.)³¹.

ამჟამად მუშავდება დაცული ტერიტორიების განვითარების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2016-2020 წლებისთვის. ეს დოკუმენტიც, მიღების შემთხვევაში, დადებით ზეგავლენას იქონიებს მიწაზე.

6. 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“ თანახმად³², მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები საქართველოში უკიდურესად სუსტია. არსებული სისტემის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების არარსებობა. არ ხდება სექტორული სტრატეგიების შეფასება და განერილი პრიორიტეტებისა და ამოცანების შესრულების მონიტორინგი. ამის გამო, ვერ დგინდება და ფასდება, გამოიღო თუ არა კონკრეტული შედეგი ამ თუ იმ პოლიტიკამ რომელიმე სექტორში და რამდენად იქნა მიღწეული პოლიტიკის მიზნები. შესასაბამისად, ვერ ფასდება, რა ზეგავლენა იქონია პოლიტიკამ და მასში დასახულმა პრიორიტეტებმა გარემოზე, ზოგადად და კონკრეტულად მიწაზე.

დასკვნა

როგორც ანალიზიდან ჩანს, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა, საქართველოში, მნიშვნელოვან დახვეწას საჭიროებს. სექტორული პოლიტიკა ქვეყნის განვითარების ყველა სფეროში ნათელი არ არის; არ არსებობს საინვესტიციო

²⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 8 მაისის #343 დადგენილება „2014-2020 წწ. საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიისა და მოქმედებათა გეგმის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2342057>

³⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 დეკემბრის #742 დადგენილება „გაუდაბნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2663271>

³¹ საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 11 დეკემბრის დადგენილება „საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფციის“ დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2157869>

³² 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>

პოლიტიკა; ქვეყანას არ აქვს, ასევე, სახელმწიფო გარემოსდაცვითი პოლიტიკა. მიუხედავად აღნიშნულისა, აქ გაანალიზებული პოლიტიკის დოკუმენტებიდანაც შეიძლება დავასკვნათ, რომ:

1. პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებში დასახულია ისეთი მიზნები და პრიორიტეტები, რომლებსაც შესაძლოა, მოჰყვეს მნიშვნელოვანი პირდაპირი ან არაპირდაპირი უარყოფითი ზეგავლენა მიწაზე; ზოგ შემთხვევაში, იმავე დოკუმენტებში მოცემულია მიწაზე პოტენციურად დადებითი ზეგავლენის მქონე პრიორიტეტებიც, მაგრამ ისინი არ არის მიმართული იმავე პოლიტიკის შესაძლო უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილებაზე, შერბილებაზე ან კომპენსირებაზე.
2. შეინიშნება არათანმიმდევრულობა პოლიტიკის დოკუმენტებით დადგენილ მიზნებსა და პრიორიტეტებში: ხშირად ერთადაა მოცემული (ერთ კონტექსტშია განხილული) სხვადასხვა მიმართულების და დონის პრიორიტეტები; ან პოლიტიკის დოკუმენტში მოცემულია ისეთი პრიორიტეტები, რომლებიც 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 ჰიდრო-რესურსების ათვისებას) შეიძლება მოჰყვეს ამ ნარკვევის დასაწყისში, ცხრილში წარმოდგენილი ყველა სახის უარყოფითი ზეგავლენა მიწაზე, თითქოსდა, ამის საპირწონედ დოკუმენტებში მოცემული პრიორიტეტები, უმეტესად, მხოლოდ და მხოლოდ მართვის ინსტრუმენტების დახვეწას ეხება. პოლიტიკის დოკუმენტებში ძალზე იშვიათად შეხვდებით ისეთ ვალდებულებებს როგორცაა, მაგალითად, დაცული ტერიტორიების ქსელის გაფართოება, დაბინძურებული, დეგრადირებული ტერიტორიების რეაბილიტაცია, ან მიწის ათვისების (დაკავების) და მიწის დეგრადაციის შემცირება.
4. პოლიტიკაში მიწის საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტი საქართველოში არ არსებობს. რაც შეეხება განვითარების პროექტების შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას მიწის საკითხების ინტეგრირებას, არსებული ინსტრუმენტები ვერ უზრუნველყოფენ მიწის საკითხების სათანადოდ გათვალისწინებას.

რეკომენდაციები

1. უპირველეს ყოვლისა, მიწის საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ინტეგრირებისთვის, აუცილებელია, რომ **ქვეყანას დადგენილი ჰქონდეს თავად მიწის სახელმწიფო პოლიტიკა** - ისეთი სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელიც სხვა საკითხებს შორის, განსაზღვრავდა სამიზნეებს მიწის დაცვისა და მდგრადი გამოყენების სფეროში, 1990-იანი წლებიდან დღემდე მიმდინარე და დაუსრულებელ მიწის რეფორმის ძირითად მიმართულებებს, დააბალანსებდა სხვადასხვა სექტორის მიწასთან დაკავშირებულ ინტერესებს, ჩამოაყალიბებდა მიწაზე უფლებების ფარგლებს, განსაზღვრავდა მიდგომებს ისეთი სენსიტიური და ბოლო წლებში განსაკუთრებით აქტუალური საკითხებისადმი, როგორცაა, მაგალითად, უცხოელთა მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწების ფლობა საქართველოში, ან რელიგიური გაერთიანებების (კერძოდ კი, საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესიის) მიერ მიწისა და მიწასთან დაკავშირებული რესურსების ფლობა და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს. დღეს მიწის სახელმწიფო პოლიტიკის არსებობა გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს.
2. მიწის კანონმდებლობა საქართველოში ძალზე ფრაგმენტულია და არ (ან ძალზე ზედაპირულად) არეგულირებს მიწის დაცვისა და გამოყენების მრავალ ასპექტს. ამდენად, მიწის კანონმდებლობაც გადაუდებლად საჭიროებს დახვეწას; თუმცა, ეს პროცესი არ იქნება ეფექტური, თუ საკანონმდებლო პროცესში ჩართულ მხარეებს არ ექნებათ დადგენილი ის „ჩარჩო“, რომელიც მხოლოდ მიწის სახელმწიფო პოლიტიკით შეიძლება განისაზღვროს.
3. მნიშვნელოვანია, არ გადავადდეს პირველ თავში ნახსენები პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის 2015-2017 წლების სტრატეგიის განხორციელება. ამ სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დროული განხორციელება, თავის მხრივ, ხელს შეწყობს, მომავალში, მიწის საკითხების განვითარების პოლიტიკაში ხარისხიან ინტეგრაციას.
4. განვითარების პოლიტიკაში, ასევე, პროექტების შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას მიწის საკითხების სათანადოდ ინტეგრირებისთვის, აუცილებელია მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში უკვე კარგად აპრობირებული ინსტრუმენტების შემოტანა (მაგალითად, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების) ანდა არსებულის (სივრცითი დაგეგმვის სისტემის, მშენებლობის ნებართვის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის) დახვეწა.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი 1

1. პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა საქართველოში 3

2. სექტორული პოლიტიკის ზეგავლენა მინაზე..... 3

ენერგეტიკის სექტორი..... 6

ტრანსპორტის სექტორი..... 7

სოფლის მეურნეობის სექტორი..... 8

3. საინვესტიციო პოლიტიკა და ფინანსური ინსტრუმენტები 9

საინვესტიციო პოლიტიკა..... 9

ფინანსური ინსტრუმენტები 11

4. პოლიტიკაში და პროექტების შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას მინის საკითხების ინტეგრირების ინსტრუმენტები 12

5. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ზეგავლენა მინაზე 14

6. მონიტორინგი და შეფასება 14

დასკვნა 14

რეკომენდაციები 15



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „მინის მმართველობის გაუმჯობესება საქართველოში მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშესაწყობად“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2016

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG