

საქართველოს სამთომოპოვებითი სექტორის გამოწვევები

მოკლე მიმოხილვა



ეს მოკლე მიმოხილვა ქართულენოვანი ვერსიაა ერთი თავისა პუბლიკაციიდან, რომელიც ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდმა 2024 წლის ივლისში გამოაქვეყნა, ვებგვერდზე www.boell.de: *The raw materials situation in neighboring European countries: Bosnia and Herzegovina, Serbia, Georgia, Armenia*. E-paper. Heinrich Böll Stiftung, Ecology.

This article is a Georgian version of a chapter in the publication originally published by Heinrich Böll Foundation at www.boell.de in July 2024: *The raw materials situation in neighboring European countries: Bosnia and Herzegovina, Serbia, Georgia, Armenia*. E-paper. Heinrich Böll Stiftung, Ecology.

ავტორი: ქეთი გუჯარაიძე

ფოტოები გარეკანზე: ქვიშა-ხრემის მოპოვება მდინარე იორზე. სტუდია მონიტორი, 2023;
მანგანუმის მოპოვება სოფელ მღვიმევში, ჭიათურის მუნიციპალიტეტში. მწვანე
ალტერნატივა, 2019.

1. სექტორის მიმოხილვა

საქართველო მდიდარია მთელი რიგი სასარგებლო წიაღისეულით; მათ შორისაა: დარიშხანი, ბარიტი, ბენტონიტური თიხა, ქვანახშირი, საშენი მასალები, სპილენძი, დიატომიტი, ოქრო, ტყვია, მანგანუმი, მარმარილო, ძვირფასი ქვები, ცეოლითები და თუთია.¹ საქართველოს სამთომოპოვებითი სექტორი, პირობითად, ორი ძირითადი ნაწილისგან შედგება, ესენია: (1) საშენი მასალების (მაგალითად, ქვიშის, ხრეშის, კირქვის, მარმარილოს) მოპოვება, რომელსაც მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ხშირად, მდინარეებსა და სანაპირო ზონებში, უამრავი მცირე კომპანია აწარმოებს; და (2) ლითონებისა და მინერალების მოპოვება - რომელიც მოიცავს მანგანუმის, სპილენძისა და ოქროს მოპოვების რამდენიმე მსხვილ ობიექტს, სადაც სასარგებლო წიაღისეულს მსხვილი კომპანიები მოიპოვებენ.

ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტში სამთომოპოვებითი მრეწველობის წილი მხოლოდ 1,19%-ს შეადგენს.² მიუხედავად ასეთი მცირე წვლილისა, სამთომოპოვებითი სექტორი საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანეს სექტორად ითვლება, რადგან საქართველოს ექსპორტის დაახლოებით 30%-ი ლითონებსა და მინერალებს უკავშირდება.³ 2022 წელს, სპილენძის მადნები (მთლიანი ექსპორტის 18.3%-ი) და ფეროშენადნობები (მთლიანი ექსპორტის 8.2%-ი) საქართველოდან ექსპორტირებული საქონლის პირველ სამეულში მოხვდა.⁴ ვინაიდან ქვეყანა ექსპორტის ნულოვანი გადასახადით დაბეგრის პოლიტიკას ატარებს, საქართველო სხვა ქვეყნებში მოპოვებული ოქროს, სპილენძისა და შავი ლითონების რეექსპორტისა და ტრანზიტის ქვეყანაც გახდა.⁵

სამთომოპოვებითი მრეწველობისა და ლითონების საერთაშორისო საბჭოს (International Council on Mining and Metals, ICMM) თანახმად, 2022 წელს, ქვეყნის ეკონომიკაში სამთომოპოვებითი მრეწველობის წილის ინდექსით⁶ (რომელმაც 78.2 შეადგინა) საქართველომ, მსოფლიოს 183 ქვეყანას შორის, 28-ე ადგილი დაიკავა.⁷ 2018 წლიდან დღემდე საქართველო ინარჩუნებს

¹ Adam Smith International and European Bank of Reconstruction and Development (2018), [Status report: Georgia mining sector development programme](#).

² ICMM (2022), [Mining Contribution Index \(MCI\): 6th Edition](#).

³ იქვე.

⁴ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (2023), [საქართველოს საგარეო ვაჭრობა: 2022](#).

⁵ Adam Smith International and European Bank of Reconstruction and Development (2018), [Status report: Georgia mining sector development programme](#).

⁶ ICMM-ის თანახმად, ქვეყნის ეკონომიკაში სამთომოპოვებითი მრეწველობის წილის ინდექსი გამოითვლება ოთხი ინდიკატორის შეჯერებით. ეს ოთხი ინდიკატორი ასახავს სამთომოპოვებითი მრეწველობის ქვეყნის ეკონომიკაში შეტანილი წვლილის სხვადასხვა ასპექტს. კერძოდ: (1) მინერალებისა და ლითონების ექსპორტის წილს შერჩეულ წელს; (2) მინერალებისა და ლითონების ექსპორტის წილის ზრდას/შემცირებას 5-წლიან პერიოდში; (3) მშპ-ს პროცენტად გამოთვლილი სამთომოპოვებითი წარმოების ღირებულებას, იმავე წელს; და (4) მშპ-ს პროცენტად გამოთვლილ მინერალური რესურსების რენტას (mineral rents) შერჩეულ წელს.

⁷ ICMM (2022), [Mining Contribution Index \(MCI\): 6th Edition](#).

ინდექსის მაღალ მაჩვენებელს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ქვეყნის დამოკიდებულება სამთომომპოვებით სექტორზე მნიშვნელოვანია.⁸

ისტორიულად, საქართველოში მოიპოვებოდა გარკვეული სახის სასარგებლო წიაღისეული, რომლის მოპოვება დღემდე გრძელდება (მაგალითად, ოქროს, სპილენძის, შავი ლითონების, მანგანუმისა და ქვანახშირის). 2019 წელს, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაკვეთით ჩატარდა სამთომომპოვებითი სექტორის კვლევა,⁹ სადაც გამოტანილია დასკვნა, რომ გეოლოგიური მახასიათებლებიდან გამომდინარე, საქართველოში, შესაძლოა, არსებობდეს ჯერ კიდევ დაუდგენელი, საინვესტიციოდ საინტერესო სასარგებლო წიაღისეულის საბადოები. კვლევაში, ასევე, აღნიშნულია, რომ ქვეყანას აქვს პოტენციალი, მოიზიდოს სამთომომპოვებელი კომპანიები, რომელთაც მოპოვების ახალი პროექტების წამოწყება სურთ; ძლიერი საკომუნიკაციო სტრატეგია და სარეკლამო კამპანიები კი, დაეხმარებოდა პოტენციურ ინვესტორებს, საქართველო სამთომომპოვებითი ინვესტიციების პერსპექტიულ ადგილად განეხილათ.

2022 წელს, სამთომომპოვებით მრეწველობაში საერთაშორისო ინვესტიციების წახალისების მიზნით, მსოფლიო ბანკის დონორთა სატრასტო ფონდმა (World Bank Multi-Donor Trust Fund)¹⁰ დახმარება გაუწია მინერალური რესურსების ეროვნულ სააგენტოს, სპილენძის, რკინის, მანგანუმის, ვოლფრამის, მარმარილოსა და ბენტონიტის 10 პერსპექტიული საბადოს საინვესტიციო პორტფელის¹¹ შემუშავებაში. 2018 წლიდან, კიდევ ერთი მრავალმხრივი დონორი – ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, ერგბ (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) – ეხმარება საქართველოს სამთომომპოვებითი სექტორის პოლიტიკის, სამართლებრივი და მარეგულირებელი გარემოს რეფორმაში.^{12,13} ეს, ყველაფერი, კეთდება იმისათვის, რომ ათვისებულ იქნეს საქართველოს სამთომომპოვებითი სექტორის პოტენციალი. ითვლება, რომ სექტორს შეუძლია ამჟამინდელზე უფრო მნიშვნელოვანი როლის შესრულება ქვეყნის ეკონომიკაში; ამისათვის კი, აუცილებელია, ინვესტორები დარწმუნდნენ ინვესტიციების განხორციელების სისწორეში.¹⁴

2023 წლის დეკემბერში ქვეყნისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებით,¹⁵ გაიზარდა საქართველოს ევროკავშირში გაწევრების შესაძლებლობა და ამდენად, უნდა აღინიშნოს

⁸ საქართველოს 2018 წელს ეკავა 31-ე ადგილი, 2020 წელს - 22-ე ადგილი, 2022 წელს კი - 28-ე ადგილი.

⁹ PMO Business Consulting (2019), [Business perception survey of the mining sector: Final report](#), Deloitte Consulting, USAID Governance for Growth (G4G) in Georgia.

¹⁰ Policy and Management Consulting Group (2024), [Mining investment promotion in Georgia](#).

¹¹ National Agency of Mineral Resources (2022), [Explore the new territory of raw materials opportunities](#).

¹² EBRD (2017, November 1), [Georgia mining sector – development support programme: Invitation for expression of interest](#). Procurement notice.

¹³ EBRD (2019, June 25), [Georgia – mining sector development programme phase II – legislative framework development](#). Procurement notice.

¹⁴ Moffatt, P. (2019, May 8), [Reforms needed to balance benefits of mining in Georgia](#), in: Law in transition 2019: Better laws for better economies, EBRD.

¹⁵ Council of the EU and the European Council (2024, January), [EU enlargement policy: Georgia](#).

ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების¹⁶ შესახებაც. შეთანხმება მოიცავს მუხლს (თავი 5. სამრეწველო და საწარმოების პოლიტიკა და სამთო-მოპოვებითი საქმიანობა, მუხლი 314), სადაც მხარეები იღებენ ვალდებულებას, ითანამშრომლონ სამთომოპოვებით სფეროში. კერძოდ, მხარეები შეთანხმდნენ, რომ ითანამშრომლებენ სამთომოპოვებითი მრეწველობისა და ნედლეულის წარმოების სფეროებში ბიზნეს-გარემოს გასაუმჯობესებლად და ხელს შეუწყობენ ინფორმაციის გაცვლასა და თანამშრომლობას ლითონის მადნეულისა და სამრეწველო წიაღისეულის საკითხებზე. მხარეები განმარტავენ, რომ ინფორმაციის გაცვლა შეეხება სამთომოპოვებით და ნედლეულის წარმოების სექტორში განვითარებულ მოვლენებს, ასევე, ნედლეულით ვაჭრობის, სამთომოპოვებითი მრეწველობის მდგრადი განვითარებისთვის გამოყენებული საუკეთესო პრაქტიკის, ტრენინგის, უნარების განვითარების, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების საკითხებს.

2. პოლიტიკა და კანონმდებლობა სამთომოპოვებით სფეროში

1990-იან წლებში სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, საქართველომ, ისევე როგორც არაერთმა პოსტ-საბჭოთა ქვეყანამ, გადასარჩენად, სამთომოპოვებით სექტორს მიმართა. მიუხედავად სექტორზე ასეთი დამოკიდებულებისა, 2019 წლის დეკემბრამდე, ქვეყანას არ ჰქონდა ფორმალიზებული ეროვნული პოლიტიკა ამ დარგში. სწორედ, ამ დროს იქნა მიღებული პირველი „საქართველოს წიაღის სექტორის სტრატეგია“, რომელიც ერგბ-ს დახმარებით შემუშავდა. დოკუმენტის შემუშავებისას, თავდაპირველად, ის ყალიბდებოდა როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი (რომელიც პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა), მაგრამ საბოლოოდ, მიღებულ იქნა სტრატეგია, რომელიც საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა.¹⁷

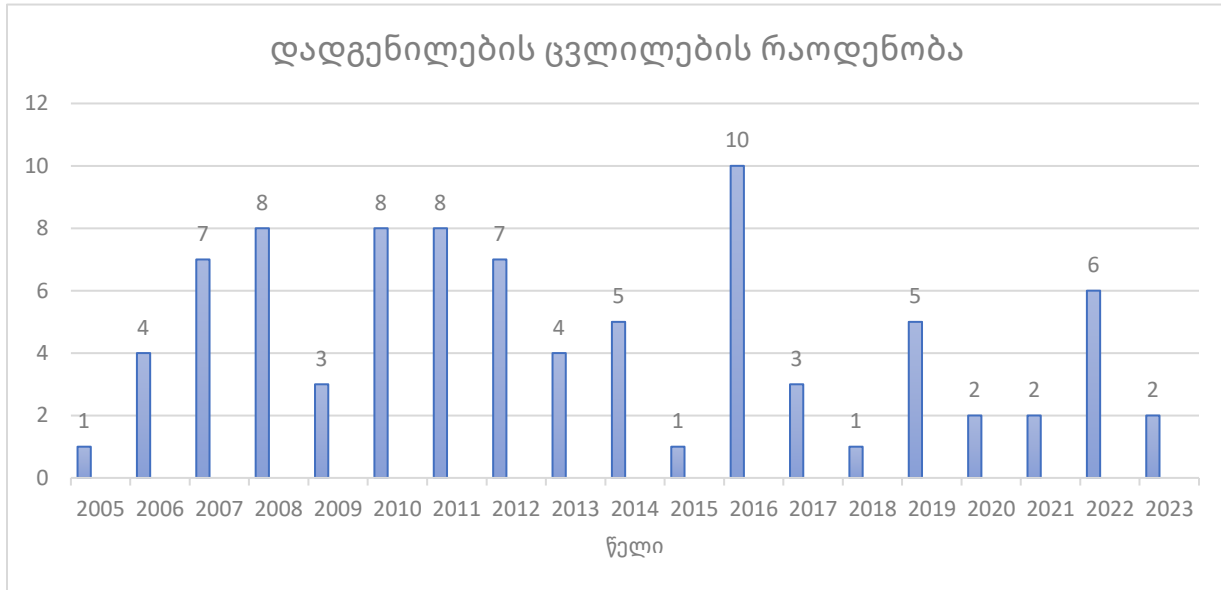
სამთომოპოვებითი საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება საქართველოში 1990-იან წლებში დაიწყო (ე.წ. ჩარჩო კანონი „წიაღის შესახებ“ 1996 წელს იქნა მიღებული). კანონმდებლობამ განიცადა მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2000-იანი წლების შუა პერიოდში, როდესაც პარლამენტმა მიიღო კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“. ამ კანონის მიღებას მოჰყვა კანონქვემდებარე აქტის - საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს #136 დადგენილების¹⁸ - მიღება, რომელიც სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის პროცედურებს აღგენს. სწორედ, ეს აქტი ითვლება დღეს წიაღის სექტორში უმთავრეს ნორმატიულ სახელმძღვანელოდ. დადგენილებაში ძალზე ხშირად შედის ცვლილებები,

¹⁶ Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Georgia, of the other part, entered into force on July 1, 2016.

¹⁷ გუჯარაიძე ქ. (2020), საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბირინთები, მწვანე ალტერნატივა.

¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს დადგენილება, რომლითაც დამტკიცებულია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესი და პირობები.

სხვადასხვა საჭიროების და ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.¹⁹ 2005 წელს მისი მიღებიდან 2024 წლის თებერვლამდე პერიოდში, ის 87-ჯერ შეიცვალა. ქვემოთ, სურათზე #1, ნაჩვენებია დადგენილებაში ცვლილების შეტანის რაოდენობა, წლების მიხედვით.



სურათი #1: სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზირების მარეგულირებელ მთავრობის დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის რაოდენობა (2005–2023 წ.წ.). ადაპტირებულია პუბლიკაციიდან: გუჯარაიძე ქ., 2020. „საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბირინთები“, მწვანე ალტერნატივა.

როგორც ზემოთ მოყვანილი სურათიდან ჩანს, დადგენილება იცვლებოდა ყოველ წელს და უმეტეს შემთხვევაში, წლის განმავლობაში - არაერთხელ. ცვლილებების სიხშირით განსაკუთრებით გამოირჩევა 2007-2008, 2010-2012 და 2016 წლები. ამ წლებში, დადგენილებაში ცვლილებები შედიოდა თითქმის ყოველ თვე, ზოგჯერ კი - თვეში რამდენჯერმეც: მაგალითად, 2010 წლის ნოემბერში, სულ რამდენიმე დღიანი შუალედით, დადგენილებაში ცვლილება სამჯერ შევიდა; 2016 წლის ივლისსა და აგვისტოში ცვლილებები ორ-ორჯერ შევიდა, ცვლილებებს შორის ერთკვირიანი შუალედით.²⁰

ლიცენზირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მსგავსად, სექტორზე პასუხისმგებელი ორგანოც არაერთხელ შეიცვალა: 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან 2008 წლამდე სექტორზე პასუხისმგებელი ორგანო გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო იყო. 2008

¹⁹ მაგალითად, მწვანე ალტერნატივას კვლევაში [მინერალური რესურსების მოპოვება ზღვის ფსკერზე – კანონმდებლობა და პრაქტიკა საქართველოში](#) (2020) აღწერილია საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში 2009 წელს შეტანილი ერთ-ერთი ცვლილება. 2009 წლის სექტემბერში შეტანილი ცვლილების შედეგად, დადგენილებას დაემატა საქართველოს ტერიტორიულ წყლებში კონტინენტურ შელფზე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების მარეგულირებელი ნორმები. ამ ნორმების შემოტანამ შესაძლებელი გახადა კონტინენტურ შელფზე სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემა რუმინელი მილიარდერისთვის, რომელსაც ბიზნეს-კავშირები ჰქონდა ამ დროს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაზე მყოფ პირთან.

²⁰ გუჯარაიძე ქ. (2020), [საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბირინთები](#), მწვანე ალტერნატივა.

წლიდან სექტორთან დაკავშირებული კომპეტენციები უწყებიდან უწყებაში რამდენჯერმე გადაიტანეს. კერძოდ:

- 2008 წელს წიაღით სარგებლობის რეგულირებაზე პასუხისმგებელი ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო გახდა;
- 2011 წელს ამ ფუნქციამ ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში გადაინაცვლა;
- 2013 წელს - კვლავ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს დაუბრუნდა;
- 2017 წლის დეკემბერში კი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა, სადაც სპეციალიზებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - წიაღის ეროვნული სააგენტო - შეიქმნა (ამჟამად მას მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო²¹ ეწოდება).

კანონმდებლობის და უფლებამოსილი ორგანოს ხშირი ცვლილება მეტყველებს როგორც საქართველოს სამთომოპოვებით სექტორთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების დაბალ ხარისხზე, ისე, ზოგადად, სექტორის მმართველობის სისტემის დაბალ მდგრადობასა და სანდოობაზე.

3. გამჭვირვალობა სამთომოპოვებით სექტორში

სამთომოპოვებით სექტორში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, ნებისმიერ დონეზე, თითქმის მთლიანად დახურულია საზოგადოებისთვის.

საქართველოში სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზია გაცივმა ელექტრონული (ონლაინ) აუქციონის საშუალებით; ლიცენზიას იღებს აუქციონის ის მონაწილე, რომელიც ყველაზე მაღალ ფასს დაასახელებს აუქციონზე. კანონმდებლობა არ ასხვავებს ადგილობრივ და უცხოელ ინვესტორებს; ასევე, არ მოითხოვს პოტენციური ინვესტორების გამოცდილების, შესაძლებლობების და სანდოობის წინასწარ გამოკვლევას.

საზოგადოებას არ აქვს ლიცენზირების პროცესზე ზეგავლენის არანაირი შესაძლებლობა, რადგან საზოგადოებას არ მიეწოდება ინფორმაცია არც იმის შესახებ, რომ ლიცენზიის გამცემი ორგანო გადაწყვეტილების მიღებას გეგმავს და არც მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ეცნობება. ადგილობრივი თემები სამთომოპოვებითი პროექტების შესახებ, ხშირად, მხოლოდ მაშინ იგებენ, როდესაც ლიცენზიის მფლობელების მიერ დაქირავებული გეოლოგები ასათვისებელი ტერიტორიის შესწავლას იწყებენ, ან როდესაც მძიმეწონიანი სატვირთო მანქანები გამოჩნდება. ასეთ შემთხვევაში, საპასუხოდ, მოსახლეობა, ხშირად, კეტავს

²¹ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდი.

სალიცენზიო ტერიტორიებთან მისასვლელ გზებს, მიმართავს სასამართლოს გადაწყვეტილების გასასაჩივრებლად ან იყენებს პროტესტის გამოხატვის სხვა საშუალებებს.

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისთვის გაცემული ლიცენზიების რეესტრი საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ხდება მოთხოვნის საპასუხოდ.²² ამავე გზით ხდება ხელმისაწვდომი, ასევე, ინფორმაცია ლიცენზიანტთა მიერ სალიცენზიო პირობების შესრულების და სახელმწიფოს მიერ გატარებული კანონდარსრულების ღონისძიებების შესახებ. ამ ინფორმაციის გაცემა, ხშირად, დაგვიანებით ხდება, ან გაცემული ინფორმაცია არასრულია; ასევე, ხშირია ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევებიც. საზოგადოების წარმომადგენელთა შეტყობინებები სასარგებლო წიაღისეულის უკანონო მოპოვების შესახებ ხშირად იგნორირებულია ან მათზე რეაგირება დაგვიანებით ხდება.

2017 წლიდან, კომპანიები ვალდებული არიან, სპეციალურ საინფორმაციო ელექტრონულ პორტალზე²³, გამოაქვეყნონ ფინანსური და მმართველობითი ანგარიშები, რომლებიც სხვა საკითხებს შორის, უნდა მოიცავდნენ ინფორმაციას კომპანიების ბენეფიციარი მფლობელების შესახებ. ანგარიშების გამოქვეყნების მოთხოვნას, სამწუხაროდ, ყველა კომპანია არ ასრულებს. მაგალითად, საქართველოში მოქმედი უმსხვილესი სამთომომპოვებელი კომპანიებიდან - ოქროსა და სპილენძის მომპოვებელი კომპანიები - აქვეყნებენ ანგარიშებს, მანგანუმის მომპოვებელი კომპანია კი - არა. ამ ვალდებულების შეუსრულებლობას არ მოჰყვება კანონდარსრულების უზრუნველსაყოფად სათანადო ღონისძიებების გატარება.

საზოგადოების მონაწილეობა კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მიღების პროცესში ძალზე შეზღუდულია. ზოგადად, საზოგადოება იშვიათად არის ინფორმირებული ან ჩართული კანონქვემდებარე აქტების (აღმასრულებელი დებულებების) შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.²⁴ ლიცენზირების პროცედურების მარეგულირებელ შემოადინებულ დადგენილებაში შეტანილი არცერთი ცვლილება (და არც თავად დადგენილება) საჯარო განხილვის საგანი არ ყოფილა. საზოგადოებას კანონპროექტების შესახებ მოსაზრებების გამოთქმის შესაძლებლობა ეძლევა კანონპროექტების პარლამენტში ოფიციალურად დარეგისტრირების მომენტიდან, თუმცა, ყველას არ აქვს ამის შესაძლებლობა, რადგან პროექტები უბრალოდ თავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე, საზოგადოების ინფორმირების გარეშე.

²² მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით, მინერალური რესურსების ეროვნულმა სააგენტომ თავისი ვებგვერდი სრულიად განაახლა. განახლებულ ვებგვერდზე განთავსებულია გაცემული ლიცენზიების რეესტრი. არც ვებგვერდიდან და არც რეესტრიდან არ ჩანს, ასახავს, თუ არა რეესტრი უახლეს მდგომარეობას, ასევე, რამდენად ხშირად ახლდება ის, ან საერთოდ ახლდება, თუ არა.

²³ იხილეთ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2016) და ანგარიშგების პორტალი.

²⁴ აღმასრულებელ დებულებებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის აუცილებლობის შესახებ ნორმები საქართველოს კანონმდებლობიდან 2009 წელს იქნა ამოღებული.

2019 წელს, სამთომოპოვებით სექტორში ეროვნული სტრატეგიის განსაზღვრის პირველი მცდელობაც, სამწუხაროდ, ასევე საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე განხორციელდა. არსებობდა მოლოდინი იმისა, რომ პროცესში ერგბ-ს ჩართულობა საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის უფრო მაღალი სტანდარტის გამოყენებას შეუწყობდა ხელს, თუმცა, ეს მოლოდინი არ გამართლდა.²⁵ გარდა ამისა, გარემოსდაცვითი უწყება და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ითხოვდნენ ეროვნული სტრატეგიისთვის სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების (სგმ-ს) ჩატარებას, თუმცა, მინერალური რესურსების ეროვნულმა სააგენტომ ეს მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა. ყურადსაღებია, ასევე, რომ ბოლო ოთხი წელია, სააგენტო, იმავე დონორის დახმარებით, სამთომოპოვებითი საკითხების მარეგულირებელ ახალ კოდექსზე მუშაობს. ამ დრომდე არ გამოქვეყნებულა დოკუმენტის არცერთი ვერსია, დაინტერესებული ჯგუფებიდან გამომხმარებლის ან მოსაზრებების მისაღებად.

სექტორში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად, სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები დიდი ხანია ითხოვენ მოპოვებითი მრეწველობის გამჭვირვალობის ინიციატივის (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) სტანდარტის დანერგვას საქართველოში. სულ ახლახან, „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ პროცესის ფარგლებში, მინერალური რესურსების ეროვნულმა სააგენტომ და მთავრობამ აიღეს ვალდებულება, რომ მომდევნო ორი წლის განმავლობაში, ჩატარდება შესაძლებლობებისა და საჭიროებების შეფასება და შემუშავდება სტანდარტთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის სამოქმედო გეგმა.²⁶

4. გარემოსთან დაკავშირებული და სოციალური საკითხები

2000-იანი წლების შუა პერიოდში, საქართველოს მთავრობამ, ქვეყანაში უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად, საყოველთაო დერეგულირების რეფორმა წამოიწყო და ძალზე დაასუსტა გარემოს და სოციალური დაცვის მექანიზმები, მათ შორის, სამთომოპოვებით სექტორში.

რეფორმის ფარგლებში, 2007 წელს, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების პროექტები გათავისუფლდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) და ნებისმიერი სახის წინასწარი გარემოსდაცვითი კვლევის ჩატარების ვალდებულებისგან. არ გაუქმდა გზშ-ს ჩატარების ვალდებულება სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავების პროექტებისთვის, მაგრამ, სამაგიეროდ, საზოგადოებას წაერთვა ასეთ პროექტებზე გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა.

10 წლის შემდეგ, 2017 წელს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მიღების შედეგად (ძალაშია 2018 წლის 1 იანვრიდან) სამთომოპოვებითი საქმიანობა კვლავ დაექვემდებარა გზშ-ს.

²⁵ იხილეთ გუჯარაიძე ქ. (2020), საქართველოში წიაღის სექტორის განვითარების დაგეგმვის ლაბირინთები, მწვანე ალტერნატივა.

²⁶ იხილეთ: ღია მმართველობა საქართველო (2024), საქართველოს 2023-2025 წლების სამოქმედო გეგმა, დამტკიცებულ იქნა 2023 წლის დეკემბერში.

მიუხედავად ამისა, ვითარება საბოლოოდ მაინც არ გამოსწორდა, ვინაიდან კოდექსით ძალზე მაღალი ზღვრები დაწესდა იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც გზმ-ს ჩატარება სავალდებულო გახდა. გარდა ამისა, ევროკავშირის გზმ ღირებულებისგან განსხვავებით, კოდექსმა გზმ-ით რეგულირების მიღმა დატოვა საშენი მასალების მოპოვება. 2023 წლის 1 იანვრიდან შემცირდა სამთომოპოვებითი პროექტებისთვის დაწესებული ზღვრები, მაგრამ გზმ სისტემით რეგულირების მიღმა კვლავ დარჩა ქვიშა-ხრემის მოპოვების პროექტები.²⁷ ეს მაშინ, როდესაც მინერალური რესურსების მოსაპოვებლად გაცემული ლიცენზიების 90%-ი, სწორედ, საშენი მასალების მოპოვებაზე მოდის.²⁸ ზღვრების შემცირება, უდავოდ, მისასაღმებელი იყო, მაგრამ ამან არ მოაგვარა სამთომოპოვებითი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებული ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა: სამთომოპოვებითი პროექტის ლიცენზირებაზე გადაწყვეტილების მიღება წინ უსწრებს პროექტის გზმ-ს განხილვასა და გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებას.

ბოლო 20 წლის განმავლობაში, ურბანული სივრცეების შეუზღუდავი გაფართოებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების (მათ შორის, მაგისტრალური გზებისა და ენერგეტიკული პროექტების, სადაც ორმხრივი და მრავალმხრივი დონორებიც აქტიურად არიან ჩართული) დაჩქარებული მშენებლობის გამო, მკვეთრად გაიზარდა ქვიშა-ხრემის მოპოვების მასშტაბი.

2021 წელს, ჩატარდა საქართველოში საშენი მასალების მოპოვების პრაქტიკის კვლევა.²⁹ კვლევამ აჩვენა, რომ ქვიშა-ხრემის მოპოვების ამჟამინდელი პრაქტიკა სერიოზულ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს არამარტო მდინარეებისა და სანაპირო ზონების ჰაბიტატებზე, არამედ მდინარეთა წყალმემკრებ აუზებში მცხოვრებ თევზებზეც (იწვევს ეროზიას, მიწის კარგვას, ინფრასტრუქტურის მოშლას, მიწისქვეშა წყლების შემცირებას და ხარისხის გაუარესებას). კვლევამ, ასევე, აჩვენა, რომ ქვიშა-ხრემის მოპოვების პროექტებში გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შესრულების და კანონდარსრულების კონტროლის ხარისხი ძალზე დაბალია. ამის მიზეზი, ერთი მხრივ, კანონმდებლობის არასრულფასოვნება და საქართველოში, ზოგადად, მონიტორინგისა და კანონდარსრულების სისტემების სისუსტეა; მეორე მხრივ, კი, სამთომოპოვებით სექტორთან დაკავშირებული კომპეტენციების უწყებებიდან უწყებაში არაერთხელ გადატანის (იხილეთ ზემოთ) შედეგია, რამაც დაასუსტა სამთომოპოვებით პროექტებზე ზედამხედველობის სისტემა. ნათქვამი თანაბრად ეხება მსხვილმასშტაბიან სამთომოპოვებით პროექტებზე ზედამხედველობასაც.

²⁷ 2022 წლის აპრილში კოდექსში შეტანილი ცვლილებით, შემცირდა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პირველ დანართში მოქცეული სამთომოპოვებითი პროექტებისთვის (გზმ-ს ჩატარება სავალდებულოა) დაწესებული ზღვარი - 25 ჰექტრიდან 10 ჰექტრამდე. რაც შეეხება კოდექსის მეორე დანართში მოქცეულ პროექტებს (გზმ-ს ჩატარების აუცილებლობაზე გადაწყვეტილება მიიღება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, სკრინინგის გადაწყვეტილებით), ტორფის მოპოვების პროექტებისთვის ზღვარი იგივე დარჩა - 10 ჰექტარი, მყარი სასარგებლო წიაღისეულის დია კარიერული წესით მოპოვების პროექტების ზღვარი შენარჩუნდა, მაგრამ შემცირდა 5 ჰექტრამდე. აქვე, ისევ დაზუსტდა, რომ მეორე დანართში პროექტებისთვის დადგენილი წესები არ ვრცელდება ქვიშა-ხრემის მოპოვებაზე. ამგვარად, ქვიშა-ხრემის მოპოვების პროექტები კვლავ გზმ სისტემით რეგულირების მიღმა დარჩა.

²⁸ იხილეთ უწყებრივი სალიცენზიო რეესტრი მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდზე.

²⁹ სვანიძე ი. და ხვედელიძე მ. (2021), საშენი მასალების მოპოვება საქართველოში: პრაქტიკის ანალიზი, მწვანე ალტერნატივა.

საქართველოში, საზოგადოების მუდმივი ყურადღების ქვეშ არის მოქცეული ორი მსხვილმასშტაბიანი სამთომოპოვებითი პროექტი: დასავლეთ საქართველოში, ჭიათურაში, კომპანია „ჯორჯიან მანგანუზის“ მიერ მანგანუმის მოპოვება, და აღმოსავლეთ საქართველოში, ბოლნისში, „რიჩ მეტალს გრუპის“ („არემჯი ჯგუფის“) შვილობილი კომპანიების (არემჯი კოპერის, არემჯი გოლდის, არემჯი აურამაინისა და კაკასიის სამთო ჯგუფის) მიერ სპილენძისა და ოქროს მოპოვება. ორივე შემთხვევაში, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, ამ ადგილებში, ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდიდან ხდება და შემდგომ წლებში გაფართოვდა. კომპანიებს აკრიტიკებენ ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზეგავლენის გამო; შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოებს კი, კანონდარსებების კონტროლის არასაკმარისი ღონისძიებების გამო.

2017 წლიდან „ჯორჯიან მანგანუზს“ სასამართლოს მიერ დანიშნული სპეციალური მმართველი მართავს. სპეციალური მმართველი დანიშნულ იქნა დროებით, გარემოზე ზეგავლენის საკითხების ეტაპობრივად გამოსასწორებლად.³⁰ კომპანია ამტკიცებს, რომ ვალდებულებების შესრულების შედეგად, ვითარება გაუმჯობესებულია, თუმცა, ამ გაუმჯობესების დადასტურება შეუძლებელია კომპანიის საქმიანობის გაუმჭვირვალობის გამო. ბოლო წლებში, კომპანიის საქმიანობა რამდენჯერმე მოექცა მედიის ყურადღების ქვეშ, ადგილობრივი თემებისა და მუშების შიმშილობის აქციებისა და პროტესტის გამო.³¹ ადგილობრივი თემები ჩივიან გარემოსთვის მიყენებული შეუქცევადი ზიანის და მათი საკუთრებისა და საარსებო გარემოს განადგურების გამო.^{32,33} მალაროელები კი, კომპანიისგან მოითხოვენ შრომის უსაფრთხოების ზომების გატარებას და ადეკვატური ანაზღაურების გაცემას.^{34,35}

რაც შეეხება „არემჯი ჯგუფის“ საქმიანობას, კომპანიას აკრიტიკებენ მდინარეებისა და ნიადაგის ტოქსიკური ნივთიერებებით დაბინძურების გამო, რაც ადგილობრივ თემებში ადამიანთა ჯანმრთელობას უქმნის საფრთხეს.³⁶ კომპანიამ, 2014 წელს, საერთაშორისო ყურადღებაც კი მიიპყრო³⁷, როდესაც მან მოპოვების არეალის გაფართოება გადაწყვიტა; კომპანიის მიერ ასათვისებელ ტერიტორიაში მოექცა ოქროს სამთო მოპოვების, მეცნიერთა აზრით, მსოფლიოს უძველესი ცნობილი საბადო. საპროტესტო აქციებისა³⁸ და სასამართლო დავის³⁹ მიუხედავად,

³⁰ დეტალებისთვის, იხილეთ: გუჯარაიძე ნ. (2022), [ჯორჯიან მანგანუზი – კომპანიის პროფილი – 2022](#), მწვანე ალტერნატივა.

³¹ Global Atlas of Environmental Justice (2022), [Manganese mining in Chiatura, Georgia](#).

³² მთივლიშვილი, გ. (2023), [ჭიათურა - უბედურების ზონა \[ჟურნალისტური გამოძიება\]](#). ონლაინ გამოცემა „მთის ამბები“.

³³ Georgian News (2023), [License for manganese mining in Chiatura appealed for the first time in 17 years](#).

³⁴ Parulava, D. (2019), [Speaking up through sewn lips: A wildcat strike in Chiatura](#), OC Media.

³⁵ Georgia Fair Labor Platform (2023), [What are the miners demanding in Chiatura and why are their demands fair?](#)

³⁶ დეტალებისთვის, იხილეთ: გუჯარაიძე ნ. (2022), [არემჯი - კომპანიის პროფილი - 2022](#), მწვანე ალტერნატივა.

³⁷ Demytrie, R. (2014, May 29), [Georgia's gold mine dilemma](#), BBC News.

³⁸ Civi.ge (2014), [Outcry as RMG launches gold mining at Sakdrisi](#).

³⁹ მწვანე ალტერნატივამ შეიტანა სარჩელი სასამართლოში და მოითხოვა იმ გადაწყვეტილების გაუქმება, რომელიც აძლევდა კომპანიას საშუალებას, გაეფართოებინა მოპოვება ტერიტორიაზე, სადაც კულტურული მემკვიდრეობის

კომპანიამ, ასაფეთქებელი ნივთიერებების გამოყენებით, მაინც გაანადგურა კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლი - საყდრისი.

საქართველოს არ აქვს არც სახელმწიფო პოლიტიკა ან კანონმდებლობა განვითარების პროექტებით გამოწვეული იძულებითი განსახლების სფეროში და არც ამ საკითხზე მომუშავე ინსტიტუტები. როდესაც ადგილობრივი თემები ექცევიან სამთომოპოვებითი პროექტების სერიოზული უარყოფითი ზეგავლენის ქვეშ, ისინი თავად ცდილობენ მოშორდნენ ასეთ ადგილებს, რადგან ხელისუფლება და კომპანიები თავიდან ირიდებენ მიყენებული ზიანის და განსახლების ხარჯების ანაზღაურებას. კომპენსაციის გადახდის შემთხვევაშიც კი, როგორც წესი, არ ხდება დაზარალებული თემის წევრებისთვის მიყენებული ზიანის სრულად კომპენსირება.

2005 წელს, მიწაზე უფლებების მოპოვების გასაიოლებლად, „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში შევიდა ცვლილება⁴⁰, რომელმაც დასაშვები გახადა, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიერ კერძო საკუთრებაში მყოფი მიწის ექსპროპრიაცია. მიწის ექსპროპრიაცია შედარებით ხანგრძლივი პროცესია; ამიტომ, მთავრობამ იპოვა მიწის მისაკუთრების სხვა საშუალება ისეთ შემთხვევაში, როდესაც მიწის მესაკუთრე წინააღმდეგია დათმოს მიწა. ახლახან გამოქვეყნდა სტატია⁴¹, რომელიც საქართველოში სახელმწიფოს მიერ სასოფლო-სამეურნეო მიწის მიტაცების პრაქტიკას ეხება. სტატიაში აღწერილია, როგორ ხდის სახელმწიფო სადავოდ მოქალაქეთა ლეგალურად აღიარებულ საკუთრების უფლებას სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე, ახდენს მოქალაქეთა კრიმინალიზებას და შემდეგ ათავისუფლებს მათ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისგან, მიწის სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიტოვების სანაცვლოდ. სტატიაში აღწერილი შემთხვევებიდან ერთ-ერთი მანგანუმის იმ საბადოს ეხება, რომელიც მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ რეკლამირებული ათი პერსპექტიული საბადოს ჩამონათვალში შედის (იხილეთ ზემოთ).

2000-იანი წლების შუა პერიოდში გატარებულმა დერეგულირებაზე მიმართულმა რეფორმამ შრომის დაცვის ნორმებიც დაასუსტა. შრომის ინსპექციის გაუქმებით, მშრომელები ადეკვატური დაცვის გარეშე დარჩნენ. მომდევნო წლებში, სამუშაო ადგილზე ათობით მაღაროელის დაღუპვამ და უბედური შემთხვევების მნიშვნელოვანმა ზრდამ, სამთომოპოვებით საქმიანობაში შრომის დაცვის საკითხებისადმი ინტერესის გაზრდა გამოიწვია. შრომის ინსპექცია 2015 წელს აღდგა, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მაღაროებში უსაფრთხოების ნორმების დაცვის სათანადო მონიტორინგი და კონტროლი ჯერ კიდევ არ არის უზრუნველყოფილი.

ძეგლი - ოქროს სამთო მოპოვების უძველესი საბადო მდებარეობდა. საქართველოს საერთო სასამართლოების ყველა ინსტანციაში დავა, ჯამში, 8 წელი გაგრძელდა. საბოლოო, უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, სასამართლომ 2023 წლის მარტში გამოსცა, მაშინ როდესაც გასაჩივრებულ ლიგენზიას ვადა 2020 წლის 1 იანვარს გაუვიდა. იხილეთ [დავის მასალები](#).

⁴⁰ საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის“ შესახებ (1999).

⁴¹ გუჯარაიძე, ქ. (2024), *ამნისტია – ჰუმანური აქტი თუ მიწის მიტაცება?*, ჰაინრიხ ბიოლის ფონდი, თბილისის ოფისი - სამხრეთ კავკასიის რეგიონი.

5. დასკვნითი კომენტარები და რეკომენდაციები

მართალია, ბოლო წლებში გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები აგრესიული დერეგულაციის შედეგებთან საბრძოლველად, მაგრამ ამ მიმართულებით გაწეული ძალისხმევა ძალზე ნელი და არასაკმარისი იყო, რათა ოპორტუნისტებს რაც შეიძლება დიდხანს მისცემოდათ შესაძლებლობა, ესარგებლათ დერეგულირების შედეგებით. არსებული პოლიტიკა, მარეგულირებელი და ზედამხედველობის სისტემები კვლავ არაადეკვატურია; ისინი ვერ უზრუნველყოფენ ადამიანებსა და გარემოზე სამთომოპოვებითი საქმიანობის უარყოფით ზეგავლენასთან დაკავშირებული საკითხების გადაჭრას.

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში, გაიზარდა საშენი მასალების მოპოვება, მაგრამ ამ ტენდენციის საპასუხოდ, არ დაიწყო სექტორის უკეთესი რეგულირება. საშენი მასალების ღია კარიერული წესით მოპოვების ბარბაროსული პრაქტიკის შედეგები ამკარაა და სასწრაფოდ საჭიროებს რეაგირებას. ამისათვის:

- უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს საშენი მასალების მოპოვების მკაცრი გარემოსდაცვითი რეგულირება გზმ სისტემის ან ზოგადი, სავალდებულოდ შესასრულებელი წესების (რეგლამენტების) შემოღების მეშვეობით. ნებისმიერ შემთხვევაში, მინერალური რესურსების ეროვნულმა სააგენტომ, გარემოსდაცვით უწყებასთან და საზოგადოებასთან კონსულტაციით, უნდა აღრიცხოს მოპოვების პოტენციური არეალები მთელ ქვეყანაში, ინვენტარიზაციის საფუძველზე შეიმუშაოს სპეციალური სახელმწიფო სტრატეგია საშენი მასალების მოპოვების სფეროში და ჩაუტაროს მას სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება.
- საქართველოში ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდასაჭერად ფინანსების გამოყოფისას, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა და დონორმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ ამ პროექტებისთვის აუცილებელი საშენი მასალების მდგრადობის პრინციპებისა და მიდგომების გამოყენებით მოპოვება. მათ უფრო ფართოდ უნდა შეხედონ მხარდაჭერილი პროექტების ზეგავლენას და არ უნდა კონცენტრირდნენ მხოლოდ პროექტების სამშენებლო სამუშაოებისა და ოპერირების ზეგავლენებზე.

ევროკავშირმა და საქართველომ უნდა გაითვალისწინონ რა სამთომოპოვებით და ნედლეულის წარმოებაში თანამშრომლობის მნიშვნელობა, მეტი ყურადღება უნდა დაუთმონ ორივე მხარის მიერ სექტორში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობას. თანამშრომლობის დღის წესრიგში, წინა პლანზე უნდა იდგეს, სამთომოპოვებით სექტორის ყველა დონეზე, ინფორმაციასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

