



**ასოციაცია მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები
საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების
სამინისტროს სახელმწიფო ტყეების მართვისა და რესურსებით
სარგებლობის რეფორმირებასთან დაკავშირებულ პროცესებში**

ზოგადი შენიშვნები

საბუნებისმეტყველო მეურნეობა ქვეყნის ეკონომიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დარგია. სამწუხაროდ, საქართველოში საბუნებისმეტყველო მეურნეობას ეს ფუნქცია დღეისათვის თითქმის მთლიანად დაკარგული აქვს, რისი მიზეზიც ეკონომიკურად დასაბუთებული, მდგრადი განვითარების პრინციპების შესატყვისი საბუნებისმეტყველო პოლიტიკის არარსებობაა. მეორე და ასევე არანაკლებ მნიშვნელოვანი მიზეზი აღნიშნულისა არის სექტორში უკანონო ქმედებებისა და კორუფციის დიდი მასშტაბი. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტი იღებს მინიმალურ სარგებელს ტყის რესურსებიდან. ორივე მიზეზი კი მჭიდროდ უკავშირდება გაუმართავ საკანონმდებლო სისტემას. ფაქტიურად ყოველივე აღნიშნული ერთმანეთისგან გამომდინარეობს და რომელი მიზეზია და რომელი შედეგი, საკმაოდ პირობითი საკითხია. მეწარმეც უაღრესად არასასურველ მდგომარეობაშია მოქცეული ამ სფეროში დაგროვილი უამრავი პრობლემის გამო - არსებული კრიმინალური ბიზნეს გარემო, საკანონმდებლო ქაოსი, ინტერესთა კონფლიქტები და სხვა – არამომგებიანს და შეუძლებელს ხდის ტყის ბიზნესის თეთრად/კანონიერად წარმოებას.

მთლიანად მივიწყებულია საქართველოს ტყეების გარემოსდაცვითი მნიშვნელობა და უნიკალური ბიომრავალფეროვნების ღირებულება. საქართველოს ტყეების 97,3% განთავსებულია მთის ფერდობებზე და ასრულებს წყლის კონსერვაციის, ნიადაგისა და დაცვის, ეროზიის საწინააღმდეგო და კლიმატის მარეგულირებელ ფუნქციებს. სწორედ ამ ფუნქციების უგულვებელყოფაა მთავარი მიზეზი უკანასკნელ ათწლეულში გახშირებული მეწყერების, გააქტიურებული ეროზიული პროცესების, წყალდიდობებისა და გვალვებისა. საბუნებისმეტყველო მეურნეობის სწორად მართვამ უნდა იხსნას ბიომრავალფეროვნებით გამორჩეული ადგილები განადგურებისაგან და ხელი შეუწყოს მათ შენარჩუნებას.

დოკუმენტის თანახმად, "საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გაცნობიერებული აქვს საბუნებისმეტყველო სექტორში ფართო ინსტიტუციური რეფორმის განხორციელების აუცილებლობა. რეფორმების მომზადების პროცესში სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს ტყეების სოციალურ, გარემოსდაცვით და ეკონომიკურ ღირებულებას და ტყეების კატეგორიზაციას

ღირებულების მიხედვით. რეფორმების განხორციელების შედეგად უზრუნველყოფილი იქნება ტყეების ეფექტური მართვა, რაც თავის მხრივ მათი ღირებულების კონსერვაციას შეუწყობს ხელს და ტყის რესურსებით სარგებლობა საერთაშორისო პრინციპებისა და მოწინავე პრაქტიკის შესაბამისად განხორციელდება”. სამწუხაროდ, სამინისტროს მიაჩნია, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტის არსი სრულად არის ასახული ამ წინადადებაში, თუმცა მისი ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ის არ შეუწყობს ხელს არც ტყეების კონსერვაციას და არც ტყის რესურსებით სარგებლობას საერთაშორისო პრინციპებისა და მოწინავე პრაქტიკის შესაბამისად.

უფრო მეტიც, თუ ლაპარაკია კარგ პრაქტიკაზე, თვით ის ფაქტი, რომ სამინისტროს აზრით ამ დოკუმენტის განხილვა ”დაინტერესებულ მხარეთა წარმომადგენლებთან” და ”გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთან ამ საკითხების თაობაზე დამატებითი განხილვების ორგანიზების შედეგად მომზადდება ცვლილებები ტყის კოდექსში, კანონში ლიცენზიებსა და ნებართვების შესახებ და სხვა შესაბამის კანონებში”, არ შეესაბამება კარგ პრაქტიკას. რადგანაც ეს ნიშნავს, რომ სამინისტრო აპირებს არა პრინციპული, არამედ მხოლოდ კოსმეტიკური ცვლილებები შეიტანოს დოკუმენტში საზოგადოებრივი განხილვის შედეგად. კარგი პრაქტიკის შემთხვევაში სწორედ კონცეფციის პრინციპების შემუშავებისას ხდება დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაცია, მუშავდება კონცეფცია და ის გადის საზოგადოებრივ განხილვაზე.

ასოციაცია მწვანე ალტერნატივას მიაჩნია, რომ სატყეო სექტორში აუცილებელია რეფორმის გატარება, თუმცა დაუშვებლად მიგვაჩნია ამ რეფორმის ჩატარება ნაჩქარევად, დაინტერესებულ მხარეებთან ფართო საჯარო კონსულტაციების გარეშე, და ქვეყნის წინაშე არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური რეალიების გათვალისწინების გარეშე.

სატყეო რეფორმის გატარების შედეგად უნდა შესრულდეს ან დაისახოს გზები შემდეგი მთავარი ამოცანების შესასრულებლად:

- სატყეო მეურნეობა უნდა გახდეს მომგებიანი “თეთრი” ბიზნესი;
- სატყეო მეურნეობა უნდა პასუხობდეს მდგრადი განვითარების პრინციპებს;
- რეფორმის შედეგად უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება;
- რეფორმის შედეგად უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სიღარიბის დაძლევის კურსის გატარება;
- რეფორმის შედეგად უნდა გაუმჯობესდეს საქართველოს ტყეების მდგომარეობა, აღდგეს და გაუმჯობესდეს წყლის კონსერვაციის, ნიადაგისა და დაცვის, ეროვნული საწინააღმდეგო და კლიმატის მარეგულირებელი ფუნქციები;
- რეფორმის დაგეგმვის პროცესი და მიმდინარეობა და სექტორის მარეგულირებელი კანონები უნდა იყოს გამჭვირვალე;
- ტყის მართვისა და მონიტორინგის დროს უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზოგადოების მონაწილეობა.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ კონცეფციასთან დაკავშირებით ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებული შენიშვნები მოიცავს რამდენიმე ასპექტს:

- ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია;
- ინსტიტუციური რეფორმა;
- კორუფცია;
- ეკონომიკური ეფექტი;
- სოციალური ფაქტორები;
- გამჭვირვალობა, საზოგადოების მონაწილეობა.

ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია

სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტში დეკლარირების დონეზე პრიორიტეტად ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია. საერთოდ უნდა ითქვას, რომ ბევრი რამ წერია იმისათვის, რომ კონცეფცია ლამაზად გამოიყურებოდეს – ესაა მაგალითად ვენის 2003 წლის ევროპის მინისტრთა კონფერენციის რეზოლუციის პირდაპირი თარგმანი. რამდენადაც ზოგადად მისაღებია თვითონ რეზოლუცია და ის კლასიფიცირება რომელსაც ის გვთავაზობს, მისი ხელოვნური გადმოტანა ქართულ რეალობაში და მორგება კონკრეტულ მიზნებთან საკმაოდ დიდ საფრთხესთან არის დაკავშირებული.

დოკუმენტიდან ნათლად ჩანს, რომ ის: 1. ემსახურება კერძო ინტერესებს; 2. საკმაოდ ნაჩქარევადაა შედგენილი ისეთი პირების მიერ, რომლებიც ნაკლებად იცნობენ საქართველოს ტყეებს.

მაგალითისთვის, ავიღოთ ერთი პატარა პასაჟი დოკუმენტიდან: "ჩლიქოსან და სხვა ნადირთა რაოდენობაზე კონტროლი, მაგრამ გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაცვითი ტყეების ღირებულებას რაიმე საფრთხე ემუქრება" (საუბარია ეროვნულ პარკებზე). ცხადია, ეს პრობლემა აქტუალურია ევროპის ტყეებისთვის, სადაც მტაცებელთა გადადგურების გამო ჩლიქოსანთა რაოდენობა პრობლემას უქმნის ტყეებს. საქართველოში კი სულ სხვა პრობლემა დგას, ვინაიდან ტყეებსაც და ირემსაც ბრაკონიერები და მათი მფარველები ერჩიან.

ამასთან ერთად ვენის რეზოლუცია, ისევე როგორც ევროკავშირის სხვა დოკუმენტები ქმნის ჩარჩოს და მოითხოვს, რომ ისინი ადაპტირებულნი იყვნენ ქვეყანაში არსებულ რეალობასთან.

დოკუმენტის ცალკეული ნაწილები ეწინააღმდეგება ერთმანეთს. დეკლარაციულ ნაწილში ნათქვამია, რომ რეფორმამ ხელი უნდა შეუწყოს ტყეების "ღირებულების კონსერვაციას". დოკუმენტის დასაწყისში ტყეების მართვის ძირითად მიზნებში პირველ ადგილზეა გამოტანილი ტყეების ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია (სწორედ ეს ნაწილია გადმოღებული 2003 წლის ევროპის მინისტრთა კონფერენციის რეზოლუციიდან), თუმცა შემდგომში, როცა ლაპარაკია რეფორმაზე და ტყეების მართვის მოდელზე, სამაგალითოდ აღებულია აფრიკის, აზიის, ლათინური ამერიკის და რუსეთის გამოცდილება. თუმცა მსგავსი მართვის შედეგად რა მდგომარეობა ამ ტყეებში ბიომრავალფეროვნების თვალსაზრისით ან რამდენად შეესაბამება ეს ქვეყნები ევროკავშირის სატყეო კონცეფციას და მარეგულირებელ აქტებს ამაზე არაფერია ნათქვამი.

ამავდროულად, ვენის რეზოლუციით შემოთავაზებული ტყეების კლასებად დაყოფა MCPFE მიხედვით, რატომღაც უცებ ხდება დაცული ტერიტორიების კერძო საკუთრებაში გადაცემის საფუძველი, რაც ნამდვილად სცდება ვენის რეზოლუციის ჩარჩოს ფარგლებს¹.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ შემოთავაზებულია დაცული ტერიტორიების კერძო საკუთრებაში გადაცემა, რასაც პრეცედენტი "სამაგალითო" ბანანის ქვეყნებშიც კი არ გააჩნია.

დოკუმენტში არსებული ჩანაწერი, "ტყეების გრძელვადიანი იჯარით სარგებლობის უფლების გადაცემის, ანუ გაყიდვის შედეგად სამინისტრომ მაქსიმალური მოგება უნდა მიიღოს", გვაფიქრებინებს რომ სწორედ ეს არის რეფორმის მთავარი მიზანი და არანაირ მდგრად გამოყენებაზე, კონსერვაციაზე, ტყეების შენარჩუნებაზე ლაპარაკი არ არის.

სამინისტროს ქვემოთ მოყვანილი არგუმენტი კი ნამდვილად უცნაურია, მეტი რომ არაფერი ვთქვათ. "კერძო მოიჯარე დანტერესებული იქნება დაიცვას ის უფლება, რისთვისაც მან გადაიხადა გარკვეული თანხა, ამავე დროს დიდი შანსია, რომ აღკვეთილ იქნება ხე-ტყის უკანონო დამზადება"².

საინტერესოა რას ფიქრობენ კონცეფციის ავტორები, რა უფლების მოპოვებაში გადაიხდის ფულს კერძო მესაკუთრე რომელსაც გადაეცემა დაცული ტერიტორია? რა ხეირს ელის ინვესტორი იჯარით აღებული დაცული ტერიტორიიდან? დაცული ტერიტორიის პირველადი დანიშნულება ხომ ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციაა?! თუ აქამდე დაცული ტერიტორიების პირველი პრობლემა უკანონო ნადირობა/ბრაკონიერობა იყო, ამას ახლა უკვე დავაკანონებთ და დავმატება სხვა რესურსების (მერქნული, სამკურნალო მცენარეები და სხვა) ინდუსტრიული გამოყენება.

¹ დოკუმენტის ამ ნაწილში ნახსენებია გრძელვადიანი იჯარა ან მართვის კონტრაქტი, მაგრამ შემდეგ გრძელვადიანი იჯარა გაიგეგვებულია გაყიდვასთან, შესაბამისად ჩვენ ვაძლევთ თავს უფლებას ვუწოდოთ ამას კერძო მფლობელობაში გადაცემა.

² ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 90-იანი წლებიდან დაიწყეს ფართომასშტაბიანი რესტიტუციისა და პრივატიზაციის პროცესის განხორციელება. სლოვაკეთმა, რუმინეთმა, ლატვიამ, უნგრეთმა და პოლონეთმა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ნაწილი თავისი სატყეო ფონდებისა გაასხვისეს. თუმცა პრივატიზაცია და კერძო საკუთრება ნამდვილად არ წარმოადგენს ავტომატურ გარანტიას, იმისა რომ რესურსების მოხმარება მდგრადი გახდა. IUCN-ის ცენტრალური ევროპის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშის თანახმად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ტყის ახალი მფლობელთა უმეტესობა არ იცნობს მდგრად სატყეო პრინციპებს და მიაჩნიათ, რომ ბიომრავალფეროვნების დაცვა არის თავს მოხვეული გარემოსდამცველებისა თუ ევროკავშირის მიერ. ამავდროულად, გარემოსდამცველებს, ისევე როგორც მთავრობის წარმომადგენლებს არ ჰყოფნით შესაძლებლობა გააცნობიერებინონ და დაეხმარონ ტყის ახალ მფლობელებს ბიომრავალფეროვნების ღირებულების დაცვაში. კერძო მფლობელებს არა აქვთ გამოცდილება ტყის მართვაში, ასევე არ შეუძლია გამოყოფილი სუბსიდიების მიზანმიმართული ათვისება. Nature Conservation in Private Forests of Selected CEE Countries, Opportunities and Constraints, 2001, IUCN European Regional Office,

გაურკვეველია რას ნიშნავს ჩანაწერი: ”ამავე დროს დიდი შანსია, რომ აღკვეთილ იქნება ხე-ტყის უკანონო დამზადება;”, რატომ არ არის ”შანსი”, რომ თვით ვინც გაიდაინხადა ის ჩაებას არალეგალურ ბიზნესში ან თვალი დახუჭოს და თავი არ შეიწუხოს. საინტერესოა ”რა შანსი გვაქვს”.

აგრეთვე საინტერესოა რამდენად იყვნენ დოკუმენტის მომზადებაში ჩართულნი, ან თუნდაც ინფორმირებულნი საკითხით დაინტერესებული საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები ან საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც უამრავ ძალისხმევასა და თანხებს ხარჯავდნენ და დღესაც ხარჯავენ საქართველოში დაცული ტერიტორიების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაზე. ამ კონტექსტში, ალბათ მნიშვნელოვანია, სამინისტრომ წარმოადგინოს საერთაშორისო გარემოსდაცვითი (ბუნების დაცვის მსოფლიო კავშირი, ბუნების დაცვის მსოფლიო ფონდი და სხვ.), ასევე დონორი ორგანიზაციების თვალსაზრისი (მსოფლიო ბანკი, გერმანიის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი), რას ფიქრობენ მათი ფულით ჩამოყალიბებული ვაშლოვანის, ლაგოდეხის ან ბორჯომის ეროვნული პარკის კერძო პირებისათვის იჯარით გადაცემაზე.

დაცული ტერიტორიების იჯარით გაცემის გარდა, სატყეო რეფორმის კონცეფციაში სრულიად უადგილოა საუბარი დაცული ტერიტორიების დეპარტამენტისა და დაცული ტერიტორიების რესტრუქტურზაციაზე.

დადებითი მომენტია ტყეების ახალი კლასიფიკაციის შემოღება, თუმცა შემოთავაზებული მენეჯმენტის ფორმები არ შეიძლება გავრცელდეს არსებულ დაცულ ტერიტორიებზე (ნაციონალური პარკების, აღკვეთილების და სხვა კატეგორიების იჯარა-გაყიდვა). კარგი იქნება ტყეები დაიყოს ამ კლასიფიკაციით, ხოლო ის ფართობები, რომლებიც არ შედიან არსებულ დაცულ ტერიტორიებში, მაგრამ მოხვდებიან 1, 2, 3 კლასში, განხილულ იქნან, როგორც დაცული ტერიტორიების კანდიდატები. იჯარით გაცემის ან სხვა აქტივობის დაგეგმვისას გათვალისწინებული იქნას მათი ეს თვისებები.

ინსტიტუციური რეფორმა

წარმოდგენილი კონცეფციით, რეფორმის არსი ძირითადად იმაში მდგომარეობს, რომ რაც შეიძლება მეტი ტყე გაიცეს ხანგრძლივდროიანი იჯარით. ხოლო რეფორმის აუცილებლობა განპირობებულია იმით, რომ სახელმწიფოს თავისი რესურსებით არ შეუძლია მოუაროს მის მმართველობაში არსებულ ტყეებს.

დოკუმენტში ნათქვამია, რომ ”სახელმწიფო უწყებების მიერ ტყის მართვამ ფაქტიურად ვერ გაამართლა და ვერ იქნა მიღწეული ტყის მდგრად პრინციპებზე მართვა, ნაწილობრივ იგი გამოწვეული იყო კორუფციით და ნაწილობრივ საჭირო ინვესტიციების არქონით.”

წარმოდგენილ კონცეფციის მიხედვით კი, კვლავ ნარჩუნდება ანალოგიური სისტემა, მხოლოდ სატყეო მეურნეობების მმართველობიდან გამოვა და ხანგრძლივ იჯარაში გადაეცემა კომერციულად უფრო მომგებიანი ტყეები.

ლოკუმენტის თანახმად, "გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო შეიმუშავებს შესაძლებლობების განვითარების გეგმას, რაც ტყეების მართავზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო სტრუქტურების ეფექტურობას გაზრდის და პერსონალის ცოდნისა და უნარ-ჩვევების განვითარებას, ასევე პროცედურებისა და დაფინანსების სისტემების დახვეწას შეუწყობს ხელს."

სამოქმედო გეგმის მომზადებას და რესტრუქტურიზაციას ეთმობა სამი თვე და შემდეგ გრძელვადიან იჯარაზე გადასვლის პარალელურად სამინისტრო აპირებს პერსონალის ცოდნის გაზრდას და ა.შ. თუმცა, კონცეფციაში ერთი სიტყვაც კი არ არის ნათქვამი იმაზე, თუ რა საჭიროებების წინაშე დგება გარემოს დაცვის სამინისტრო კონცეფციით აღნიშნული უფლებების განსახორციელებისას. ანუ არ არის განმარტებული როგორ აპირებს სამინისტრო კანონის მკაცრი აღსრულების უზრუნველყოფას, რომელიც თურმე "ასევე საჭიროა", ასე მოკლე ვადაში.

პორუფცია

მოსალოდნელია, რომ უკანონო და კორუფციული ქმედებები უფრო ფართო მასშტაბს შეიძენს სახელმწიფო ტყის ფონდის იმ ნაწილში, რომელიც დარჩება სატყეო მეურნეობების გამგებლობის ქვეშ. თანაც ეს მეურნეობები კიდევ უფრო უარეს მდგომარეობაში აღმოჩნდებიან თანდათანობით დაფინანსების შემცირების გამო. გაუგებარია, ვინ განახორციელებს სატყეო-სამეურნეო ღონისძიებებს იმ ტყეებში, რომლებშიც არ იქნება ხანგრძლივი მოიჯარე? ტყეთმომწყობას ვინ ჩაატარებს, ვინ დანიშნავს მოსაჭრელ ხეებს და ა.შ. როგორ მოხდება შეშის გაცემა?

გასათვალისწინებელია ხე-ტყის ბიზნესში ამჟამად მომუშავე რამდენიმე ასეული წვრილი თუ საშუალო მეწარმე, რომლებიც ავტომატურად არ შეწყვეტენ თავიანთ მოღვაწეობას რეფორმის გამო. მათი შესაძლებლობები შეზღუდულია და ხანგრძლივი იჯარით ვერ შეძლებენ ტყითსარგებლობის განხორციელებას. ასეთები მეწარმეები დამოკიდებული არიან სწორედ მოკლევადიან ლიცენზიებზე. თუკი მოკლევადიანი ტყითსარგებლობა ლიცენზიების საფუძველზე შენარჩუნდება სახელმწიფოს მფლობელობაში დარჩენილ ტყეებში, ეს არა მარტო ბოლომდე მოსპობს ტყეებს, არამედ იმ ბიზნესმენტთა ბიზნესსაც მოუღებს ბოლოს, ვისაც გადაწყვეტილი აქვს დიდი ინვესტიცია ჩალოს იჯარით აღებულ ტყეში და ნელ-ნელა გავიდეს მოგებაზე.

ასევე არსებობს საფრთხე იმისა, რომ ტყეებში რომლებსაც არ გამოუჩნდება "პატრონი" გაიზარდოს არალეგალური ჭრები³.

³ ამის კარგი მაგალითია უნგრეთი, სადაც ტყეების რესტიტუციისა და პრივატიზაციის შედეგად, ბუნებრივი ტყეების 20% დარჩა ყოველგვარი მართვის და მფლობელობის გარეშე. Ivan Gyulai, The Underlying Causes of Forest Degradation in Hungary, with a special emphasis on the privatization of forest areas. <http://www.wrm.org.uy/deforestation/Europebackground.html>, Hungarian Forestry (2003), Aqua Kiadó, Budapest.

არის უდიდესი რისკი იმისა, რომ შემოთავაზებული რეფორმა რაიმეს კი არ შეცვლის უკეთესობისაკენ, არამედ უფრო გააუარესებს ტყეების მდგომარეობას. შემოთავაზებული ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, იჯარაში გაცემული ტყეები გამოვა სატყეო დეპარტამენტის და სატყეო მეურნეობების კომპეტენციიდან, მისი მართვისათვის სხვა ერთეული შეიქმნება სამინისტროში. პარალელურად იარსებებს სახელმწიფო სატყეო მეურნეობების დაქვემდებარებაში არსებული ტყეები. ანალოგიური სიტუაცია, როცა პარალელურად იყო ე.წ. საკოლმეურნეო და სატყეო უწყების დაქვემდებარებაში არსებული ტყეები, გამოიყენებოდა დარღვევებისა და უკანონობის შენიღბვაში. საუკეთესო შემთხვევაში, იჯარაში გაცემული ტყეების მდგომარეობა არ გაუარესდება, ხოლო ის ტყეები, რომლებიც არ იქნება კომერციულად საინტერესო და დარჩება სახელმწიფოს მფლობელობაში, უფრო მეტად გაჩანაგდება.

ერთ-ერთი კორუმპირებული დარგი ჩვენს ქვეყანაში ყოველთვის იყო სატყეო სექტორი და ამ დარგის კორუმპირებულობა არა მარტო ჩვენი სახელმწიფოებრიობისთვის წარმოადგენდა ზოგად საფრთხეს, არამედ კონკრეტულ საფრთხეს უქმნიდა გარემოს და მომავალი თაობების ინტერესებს.

როგორც ჩვენი ქვეყნის უახლესმა ისტორიამ გვიჩვენა, მარტო დეკლარირებული ბრძოლა კორუფციასთან არანაირ შედეგს არ იძლევა. კორუფციასთან ბრძოლა ჩვენთან ხშირად გაიგეგვებული იყო მხოლოდ რეპრესიულ ზომებთან (მაგ. კორუმპირებული ჩინოვნიკების სამსახურიდან დათხოვნა და/ან პასუხისგებაში მიცემა). სამწუხაროდ ასეთი მარტივი გზებით ამ პრობლემის მოგვარება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

კორუფციის წინააღმდეგ წარმატებული ბრძოლისათვის პირველ რიგში აუცილებელია პრობლემის წარმოშობის მიზეზების ზუსტი განსაზღვრა და მათი აღმოფხვრა. ამ დარგში კორუფციის გამომწვევი რამოდენიმე მნიშვნელოვანი მიზეზის გამოკვეთა შეიძლება:

1. მძიმე სოციალური ფონი და დარგის მწირი დაფინანსება;
2. არასრულყოფილი, რთული, წინააღმდეგობრივი კანონმდებლობა, რომლის მოთხოვნათა შესრულება ხშირად შეუძლებელია;
3. დარგის არასწორი დაგეგმვა და მართვა;
4. დაბალი სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი ცნობიერება;
5. ტყისსარგებლობის ადგილობრივი ტრადიციების გაუთვალისწინებლობა;
6. არასაკმარისი გამჭვირვალობა.

შემოთავაზებული რეფორმის კონცეფციაში არ ჩანს არც ერთი აღნიშნული პრობლემის მოგვარების გზა.

ტყის რეფორმის საჭიროება დასაბუთებულია ამ სფეროში კორუფციის მაღალი დონით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კორუფციის შემცირება იმ მეთოდით, რაც ინერგება ჩვენს ქვეყანაში (არ იქნება სახელმწიფო დარგი - არ იქნება კორუფცია) არ არის პირდაპირპროპორციული ტყეების ეკოსისტემების მდგომარეობის გაუმჯობესებისა. თუმცა დოკუმენტში ჩადებულია მომენტები, რომლებიც კიდევ უფრო ზრდის და ხვეწს (აკანონებს) კორუფციული გარიგების საშუალებებს. დოკუმენტიდან ჩანს ისეთი სისტემის დაკანონების მცდელობა, რომელიც

გაადვილებს ტენდერის (თუ აუქციონის) პირობების კონკრეტული პირობების ინტერესებზე მორგებას. (მაგ.: ”სამინისტრო მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს დააწესებს, რაც ტენდერში მონაწილეების ცოდნასთან, გამოცდილებასთან, რესურსებთან და ფინანსურ მდგომარეობასთან იქნება დაკავშირებული”). სატყეო დეპარტამენტის გამგებლობაში დარჩენილ ტყეებში სამეურნეო და მოვლითი ღონისძიებების გატარებისას კიდევ უფრო ინტენსიური გახდება არსებული მანკიერი პრაქტიკა.

“სამინისტრო მიიჩნევს, რომ კონტრაქტორმა სასურველია ნებაყოფლობით ჩაატაროს სერტიფიცირება... სერტიფიცირება უნდა ჩაატაროს დამოუკიდებელმა ორგანომ, რომელსაც გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო განსაზღვრავს. სერტიფიცირებასთან დაკავშირებული ხარჯები თავად უფლებების მფლობელმა უნდა დაფაროს.” აქ ჩნდება კითხვა, რამდენად იქნება ამ შემთხვევაში უზრუნველყოფილი დამოუკიდებლობა, აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი და, მარტივად რომ ვთქვათ, ჩაწყობა?

დღეს, მსოფლიოში აპრობირებულია სერტიფიცირების დამოუკიდებელი სისტემები, რომელიც აღიარებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ. ეს სერტიფიცირების სისტემები ან ამოწმებს თუ რამდენად შეესაბამება ტყის მართვა ეროვნულ სტანდარტებს და/ან აწესებს სპეციალურ კრიტერიუმებს, რომლებიც უნდა შესრულებული იყოს. ამასთან სერტიფიცირება წარმოადგენს ეკონომიკურ ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს ბაზარზე მხოლოდ მდგრადი განვითარების პრინციპებით მართული ტყეებიდან მიღებული პროდუქციის გატანას.

გამომდინარე აქედან ალბათ უფრო უპრიანი იქნებოდა სამინისტროს ეფექტა თუ რომელ საერთაშორისო სერტიფიცირების სისტემას უნდა მიერთდეს საქართველო და დაიწყოს მუშაობა ეროვნული სტანდარტების შემუშავებაზე.

კიდევ ერთი კორუფციისათვის ხელშემწყობი ორმაგი მნიშვნელობის ჩანაწერი: “გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო არ ღებულობს ტყეების მართვის გეგმას, თუ იგი არ იქნა მომზადებული გარკვეული კვალიფიკაციის მქონე პირის მიერ”. – რას ნიშნავს გარკვეული კვალიფიკაცია და ვინ ამტკიცებს მას???

ეკონომიკური ეფექტი

გაუგებარია, რა ეკონომიკურ ეფექტს გამოიღებს რეფორმა. დოკუმენტის თანახმად, ტყეების იჯარით გაცემას წინ უნდა უძღვოდეს მათი ინვენტარიზაცია, რომელიც 1 წელიწადში დასრულდება. ჩვენ ვერ მოვიძიეთ ვერცერთი სპეციალისტი (როგორც ადგილობრივი, ისე უცხოელი), რომელიც შესაძლებლად ჩათვლიდა ამ ვადაში თუნდაც ყველაზე პრიმიტიულ ღონეზე ინვენტარიზაციის ჩატარებას. დოკუმენტში წარმოდგენილი ერთადერთი პროგნოზის თანახმად, ”იდეალურ შემთხვევაში სამინისტრო გრძელვადიანი იჯარით გადასცემს ტყეებს...”. რა მოხდება ნაკლებად იდეალურ, კარგ, დამაკმაყოფილებელ, ან ცუდ შემთხვევაში - არავინ იცის. იმ პირობებში, როდესაც ტყის რესურსი არ არის დათვლილი, როცა არ არსებობს სატყეო პოლიტიკა, დარგში ტრიალებს უზარმაზარი შავი ფული, დიდი

ალბათობაა, რომ პროცესები იდეალური სცენარით არ წარიმართოს. ყველაფერი გათვლილია მოკლე ვადაში მაქსიმალური ფულადი ეფექტის მიღებაზე, რაც ტყის ეკოსისტემების დეგრადაციას გამოიწვევს.

დოკუმენტის ტექსტში უამრავი უზუსტობაა ეკონომიკური ტერმინოლოგიის თვალსაზრისით. არეულია ერთმანეთში ლიზინგი და იჯარა და ა.შ. “ტყეების გრძელვადიან იჯარით სარგებლობის უფლების გადაცემის, ანუ გაყიდვის შედეგად სამინისტრომ მაქსიმალური მოგება უნდა მიიღოს...”. საინტერესოა, როდის გახდა იჯარა გაყიდვის სინონიმი? წესით იჯარა არ გულისხმობს საკუთრების ფორმის შეცვლას. სახასიათოა, რომ სამინისტრომ “უნდა მიიღოს მაქსიმალური მოგება” ამ რეფორმით და არა საქართველომ, ხალხმა ან ტყის ეკოსისტემებმა!!! წინააღმდეგ შემთხვევაში ერთხელ მაინც იქნებოდა წარმატების ინდიკატორებში ნახსენები სიღარიბის შემცირება, ცხოვრების დონის გაუმჯობესება, ბიომრავალფეროვნების კონსერვაცია.

დოკუმენტში არ არის გაანალიზებული ეკონომიურ ეფექტი, რომელიც მას ექნება სატყეო ბიზნესზე. საგულისხმოა, რომ თუ მხოლოდ ხანგრძლივდროიან იჯარაზე გადავალთ, ზემოთ აღნიშნული ასობით წვრილი და საშუალო ხე-ტყის ბიზნესი გაკოტრდება, ხოლო თუ შემარჩუნდება მოკლევადიანი იჯარა ამ შემთხვევაში ეს ხანგრძლივდროიან იჯარასაც აზრს უკარგვას. ამავდროულად, სამინისტრო არაფერს არ ამბობს წახალისების მექანიზმებზე, რომლებიც შეიძლება დაინერგოს იმისთვის, რომ ხელი შეეწყოს სატყეო მეურეობის მდგრად განვითარებას. ერთადერთ სტიმულად რატომღაც განიხილება დეპოზიტი, რომელიც მეიჯარემ სპეციალურ ანგარიშზე უნდა დადოს. თუ ეს სტიმულია, მაშინ ნამდვილად ნეგატიური და არა პოზიტიური.

სოციალური ფაქტორები

”გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წინადადებით ის ტყეები, რომლებიც ისტორიულად ინტენსიურად გამოიყენება თემების მიერ, ადგილობრივ მთავრობას ან თემებს უნდა გადაეცეთ გრძელვადიანი იჯარით. მსგავსად ზემოთხსენებულისა, ტყეები, რომლებიც საპატრიარქოს გადაეცა ასევე იგივე საპატრიარქოს სტრუქტურის გრძელვადიან იჯარით უნდა იქნეს დანიშნული.”

რამდენად შეესაბამება აღნიშნული ახალ კანონს თვითმმართველობის შესახებ? რა არის თემი? რას წარმოადგენს ადგილობრივი მთავრობა? რა უნდა ქნან თემებმა, რომელთაც არ ექნებათ საშუალება გადაიხადონ საიჯარო თანხა? რამდენად მოახერხებენ ისინი კონკურენცია გაუწიონ მეწარმეებს? რა ელით იმ ტყეებს რომლებსაც იჯარით ვერ აიღებენ მახლობლად მოსახლე თემები? ჩვენის აზრით იგივე, რაც ჩვენი მთავრობისათვის სამაგალითო აზიისა და აფრიკის ქვეყნებს. გაიცემა იჯარით რომელიმე კომერციულ ორგანიზაციაზე, რომელიც ტყითსარგებლობისათვის ვერაფერს ვერ გადაანდევინებს ადგილობრივ მოსახლეობას. გლეხები იმდენს მოჭრიან, რამდენსაც მანამდე, ე.წ. ”რეფორმამდე”, შეიძლება უფრო მეტსაც, ”სხვამ რომ არ დაასწროს”. ბიზნესმენმა კი იმდენი უნდა მოჭრას, რამდენიც მაქსიმალურ მოგებაზე გაიყვანს – ამაში ხომ ფული აქვს ჩადებული. შედეგად ტყეებზე მოხდება გაძლიერებული პრესი, რაც საბოლოოდ

ჯამში ტყეების დეგრადაციას, რესურსის გამოლევის და ადგილობრივი მოსახლეობის კიდევ უფრო გაღარიბებას გამოიწვევს.

მორეც, შესაძლოა თავად იჯარის არსებობამ გამოიწვიოს ტყეებზე პრესის გაზრდა, ვინაიდან იჯარის თანხის გადახდა, ტყის მოვლის ღონისძიებების ხარჯებთან ერთად თემებს დააწევბათ და ამ თანხის ამოღებას ტყის რესურსების კიდევ უფრო მეტად მოხმარების ხარჯზე შეეცდებიან.

სამწუხაროდ, უნდა აღინიშნოს, რომ რეფორმის კონცეფციაში არანაირად არ არის გათვალისწინებული საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და საქართველოს მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებები ქვეყანაში სიღარიბის აღმოფხვრის თაობაზე. დღესდღეისობით საქართველოში უკიდურესი სიღარიბე 2002 წლის შემდეგ გაიზარდა 15.1%-დან 17.4%, ხოლო სოფლად უკიდურესმა სიღარიბემ 20% შეადგინა.⁴ სწორედ იმ ქვეყნებში, რომლებსაც მაგალითად იღებს საქართველოს მთავრობა, მსგავსმა სატყეო რეფორმამ გამოიწვია ადგილობრივი მოსახლეობის გაღარიბება და ტყის რესურსების გამოლევა. შესაბამისად, კონცეფციაში ნათლად უნდა ასახულიყო თუ რა ზემოქმედება ექნება სატყეო რეფორმას ქვეყნის ღარიბ მოსახლეობაზე.

წარმოდგენილი კონცეფცია, არ განიხილავს იმ სცენარებს, როდესაც ტყის ბიზნესში ჩაბმული ადამიანები ეცდებიან ღარიბი ადამიანების ხელით დაარღვიონ კანონი და ისე განაგრძონ თავიანთი ნახევრად ლეგალური ბიზნესი. ღარიბი ხალხის შემოსავლის წყარო შესაძლებელია იყოს უკანონოდ მოჭრილი ხეების გაყიდვა. მათთვის ეს დამატებითი ან ძირითადი შემოსავალია. ტყის სექტორში უკანონობასთან საბრძოლველად ერთ-ერთი მთავარი იარაღია სიღარიბის შემსუბუქება.

ის ფაქტი, რომ კონცეფციის თანახმად გლეხებს იჯარით უნდა მიეცეთ ტყეები საკმაოდ შემაშფოთებელია. თუმცა გარემოს დაცვის სამინისტრომ უნდა შეასრულოს მსოფლიო ბანკის პროექტით გაწერილი ვალდებულებები და განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება ადგილობრივი ტყის ფონდის მართვაში. ამან საფუძველი უნდა ჩაუყაროს საქართველოში სათემო ტყეების ჩამოყალიბებას, როდესაც ადგილობრივი თემები პასუხისმგებელი იქნებიან ადგილობრივი ტყეების (კერძოდ, ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეების) მფლობელობაზე და მართვაზე,

ის არგუმენტი, რომლითაც გამართლებულია ადგილობრივი მოსახლეობისა და საპატრიარქოსათვის ტყეების იჯარის წესით გადაცემა, საკმაოდ უსუსურია: "თემების, ადგილობრივი მთავრობისათვის ან საპატრიარქოსთვის ტყეების გადაცემა შესაძლებელია ერთ-ერთ არჩევანს წარმოადგენდეს, თუმცა ასევე შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ტყეების მომავალს. სანამ ტყეები სახელმწიფოს მფლობელობაში რჩება, მას იჯარის შეწყვეტის და ტყეების დაბრუნების და სხვა სტრუქტურისთვის გადაცემის უფლებამოსილება გააჩნია". სახელმწიფოს, თუ ამის

⁴ World Bank Georgia: Country Partnership Strategy, October 26, 2005

ნება გააჩნია, ხელშეკრულებით შეუძლია დაარეგულიროს კერძო საკუთრებაში გადაცემული ტყის ჩამორთმევის პროცედურაც!

საზოგადოების მონაწილეობა, გამჭვირვალობა

ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, მაქსიმალურად კარგი პირობები ექმნებათ მსხვილ მეწარმეებს სატყეო დარგში საქმიანობისათვის. ხე-ტყის წარმოება საქართველოში ფაქტიურად გადადის ინდუსტრიულ საწყისებზე. რეალურად უქმდება “გარემოსდაცვითი” ნებართვის ცნება, მნიშვნელოვნად იზღუდება საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ე.ი. საკანონმდებლო რეფორმა მეწარმეების ხელშეწყობას და კორუფციასთან ბრძოლას გარკვეულ წილად ახდენს ადმინისტრირების სახეცვლის და როგორც სახელმწიფო, ისე საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების შესუსტების ხარჯზე. არ შეიძლება საზოგადოებრივი კონტროლის და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობის მექანიზმები გაიგივდეს კორუფციის გამომწვევ ბიუროკრატიულ ბარიერებთან. ეს მექანიზმები არათუ იწვევს კორუფციას, არამედ პირიქით, კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური საშუალებაა. შესაბამისად, რეფორმები უნდა გატარდეს არა საზოგადოების მონაწილეობის შემცირების ხარჯზე, არამედ პირიქით, ხელს უნდა უწყობდეს და აუმჯობესებდეს საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და ზოგადად დარგის გამჭვირვალობას. სატყეო სექტორის სპეციფიკიდან გამომდინარე ასეთმა არასწორმა მიდგომამ შეიძლება გამოუსწორებელი ზიანი მიაყენოს გარემოს და მომავალი თაობების ინტერესებს, ამასთან ახალი ბიძგი მისცეს კორუფციის განვითარებას, ნაცვლად მისი შემცირებისა.

”სამინისტროს მიერ განხილულ იქნა სახელმწიფო ტყის ფონდის მომავალი მართვის რამდენიმე ვარიანტი. გადაწყვეტილება იმის შესახებ, თუ რომელი ვარიანტი უფრო შესაფერისია მიღებულ იქნა საქართველოს პირობების გათვალისწინებით.”

რა გამჭვირვალობასა და საზოგადოების ჩართულობაზეა ლაპარაკი, როცა სამინისტროს მერ სამსჯელოდ გამოტანილია მხოლოდ ერთი ვარიანტი, მაშინ როცა, გამოტანილი უნდა ყოფილიყო რამდენიმე ვარიანტი და განხილვის შედეგად მოძებნილიყო მათ შორის საუკეთესო.

კიდევ ერთი ციტატა: ”საკანონმდებლო ცვლილებები შეიძლება შემდეგ ხასიათს ატარებდნენ: ტყის გაჩეხვა და სატყეო მიწების სხვა დანიშნულებით სარგებლობის აკრძალვა გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეთანხმებულია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ და ეყრდნობა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგებს”. მთავრობამ ფაქტიურად გააუქმა გზმ და მოიშორა საზოგადოების მონაწილეობის ვალდებულება, ამდენად ეს ჩანაწერი უბრალოდ თვალის ახვევის მიზნითაა გაკეთებული.

დასკვნა

წარმოდგენილი დოკუმენტის მთავარი უარყოფითი მხარეებია:

1. დაცული ტერიტორიების იჯარით გაცემა;

2. იჯარით გაცემა გაიგივებულია გაყიდვასთან, რაც ნიშნავს დაცული ტერიტორიების გაყიდვას (ისევე როგორც სხვადასხვა დანიშნულების ტყეების);
3. ინსტიტუციური თვალსაზრისით არანაირი რეფორმა არ ხდება. ტყეები, რომლებიც რჩება სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტის (სატყეო მეურნეობების) მართვაში აღმოჩნდებიან მეტად არასახარბიელო მდგომარეობაში და მეტად დეგრადირდება;
4. არ ჩანს არანაირი გათვლები და პროგნოზები, მაგ. რამდენი ტყის მართვა შეუძლია სახელმწიფო სატყეო მეურნეობებს (წერია, რომ არსებული 1,7 მლნ. ჰექტარის მართვა არ შეუძლიათ) და რამდენის იჯარით გაცემას ვარაუდობენ საწყის ეტაპზე?
5. კვლავ არ ჩანს ეროვნულ კონსენსუსზე დამყარებული სატყეო პოლიტიკის შემუშავების პოლიტიკური ნება;
6. გაუგებარია რა მექანიზმებით უნდა გაიყიდოს ტყეები? აუქციონით, ტენდერით (ორივე ტერმინი ფიგურირებს) თუ საერთოდ პირდაპირი მიყიდვით, როგორც ხშირად ხდება საქართველოს სინამდვილეში?
7. არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები;
8. არ არის გათვალისწინებული თვითმმართველობის შესახებ არსებული კანონმდებლობა;
9. წარმოდგენილი კონცეფცია უალტერნატივოდ მიაჩნია მთავრობას, რაც ნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანა არ იგეგმება;
10. თანდართული ქმედებათა ცხრილი არარეალისტურია.

რეკომენდაციები

- სამინისტრომ ამ ეტაპზე თანამონაწილეობის პრინციპით და ფართო საჯარო კონსულტაციებით უნდა მოამზადოს სატყეო სექტორში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და დასახოს მათი გადაწყვეტის გზები;
- სამინისტრომ ჩაატაროს საქართველოს ტყეების სრულყოფილი ინვენტარიზაცია და მის საფუძველზე მოახდინოს ტყეების კლასიფიკაცია;
- სატყეო რეფორმის კონცეფციაში არ უნდა იყოს განხილული დაცული ტერიტორიების რესტრუქტურისა და მენეჯმენტის საკითხები. მკაფიოდ აღინიშნოს, რომ სატყეო სექტორის რეფორმა არ მოიცავს დაცულ ტერიტორიებს. დაცული ტერიტორიების სისტემის კონცეფცია შემუშავდეს ცალკე დოკუმენტის სახით (სხვა თუ არაფერი, დაცული ტერიტორიები სახელმწიფო სატყეო ფონდის გარეთაც მდებარეობენ);
- დოკუმენტში მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს რეფორმის მიზნები; მკაფიოდ აღინიშნოს, რომ რეფორმის მიზანია არ მოხდეს საქართველოში ტყით დაფარული ფართობის შემცირება და ტყეების ბუნებრივი სტრუქტურის ცვლილება;
- სამინისტრომ გამოიჩინოს ეროვნულ კონსენსუსზე დამყარებული სატყეო პოლიტიკის შემუშავების პოლიტიკური ნება და მხოლოდ ამ დოკუმენტის საფუძველზე განხორციელდეს რეფორმა;
- საქართველოს პოლიტიკური კურსიდან გამომდინარე, სამინისტრომ შეისწავლოს და გაითვალისწინოს სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპასა და ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული ტყეების მართვის, არალეგალური ჭრებისა და კორუფციის შემცირების გამოცდილება;
- საუკეთესო პრაქტიკის საფუძველზე "სახელმწიფო ტყეების მართვისა და რესურსებით სარგებლობის რეფორმირებასთან" დაკავშირებით აუცილებელია გაკეთდეს გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასება, რომელიც მოიცავს

რეფორმის ალტერნატივებს, განსაზღვრავს გარემოსდაცვით და სოციო-ეკონომიკურ ზემოქმედებას, მოახდენს რეფორმის ეკონომიკური ეფექტის შეფასებას და საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებთან შესაბამისობის შეფასებას;

- სამინისტრომ უნდა წარმოადგინოს სრული ხარჯთაღრიცხვა, თუ რა დაუჯდება სახელმწიფოს განსახორციელებელი რეფორმა და რა თანხებით არის დაგეგმილი მისი განხორციელება.