2019

IDFI

ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში

რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

*კვლევა მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ პროექტის - **სადამკვირვებლო ჯგუფების გაძლიერება მთავრობის ანგარიშვალდებულებისთვის** - ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია **ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდის** მიერ, ვიშეგრადის გრანტების პროგრამით, ჩეხეთის, უნგრეთის, პოლონეთისა და სლოვაკეთის მთავრობების თანადაფინანსებით. ფონდის მისიაა ცენტრალურ ევროპაში მდგრადი რეგიონული იდეების წახალისება.*

კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია IDFI და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდის პოზიციას.

supported by

Visegrad Fund

თბილისი

შინაარსი

შესავალი 2

რას წარმოადგენს EITI 2

EITI-ის პრინციპები 3

EITI-ის სტანდარტი 5

რა სარგებლობა მოაქვს EITI-ის სტანდარტს? 7

მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა (EITI) და ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) 8

მოპოვებითი დარგები საქართველოში 12

EITI და საქართველო 15

დასკვნა 16

გამოყენებული წყაროები 17

შესავალი

საქართველო გამოირჩევა წიაღისეული მადნების მრავალფეროვნებით. მართალია, საქართველოში მინერალური მადნები უხვად არ მოიპოვება, თუმცა ისეთ ნედლეულს, როგორიცაა: ნავთობი, ნახშირი, მანგანუმი, ფერადი და იშვიათი ლითონები, ასევე ქიმიური ნედლეული და ინერტული მასალები, კომერციული გამოყენება აქვს[1]. მიუხედავად მათი ეკონომიკური მნიშვნელობისა, მოპოვებითი დარგები გამჭირვალობისა და ანგარიშვალდებულების არასაკმარისი დონით ხასიათდებიან. საზოგადოებას და განსაკუთრებით ადგილობრივ თემებს, რომლებზეც მოპოვებითი დარგები უშუალოდ ზემოქმედებენ, უფლება აქვთ სრულად ფლობდნენ ინფორმაციას მოპოვებითი დარგების საქმიანობის წესზე, იმ სტანდარტებზე, რომელთა მიხედვითაც ისინი იმართებიან, ასევე საზოგადოების კეთილდღეობაში მათ ეკონომიკურ წვლილზე და იმ სარგებელზე, რასაც ადგილობრივი თემები იღებენ ან უნდა იღებდნენ.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი აფასებს საქართველოს შესაძლებლობებს და პერსპექტივებს მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივის (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI) გლობალურ სტანდარტთან მიერთებისა, რადგან იგი უზრუნველყოფს და განამტკიცებს ბუნებრივი რესურსების მართვას ღიაობის და ანგარიშვალდებულების პრინციპების შესაბამისად. ბუნებრივი რესურსების მოპოვება და გამოყენება განაპირობებს ეკონომიკურ ზრდას, მაგრამ ამავდროულად მათი არამართებული გამოყენების და მათთან დაკავშირებით კორუფციული გარიგებების წარმოების რისკი საკმაოდ მაღალია. დარგის არაეფექტიანობა ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და ბუნებრივი გარემოსთვის მეტად მძიმე შედეგების მომტანი შეიძლება აღმოჩნდეს კიდეც.

დოკუმენტში აღწერილია EITI-ის სტანდარტი, მისი მუშაობის წესი და ის სარგებელი, რაც მასთან მიერთებამ შეიძლება მოგვიტანოს. შემდეგ უფრო კონკრეტულად განვიხილავთ ქართულ მოპოვებით დარგებს და ვისაუბრებთ EITI-საქართველოს ურთიერთობების ისტორიაზე.

რას წარმოადგენს EITI

EITI-ი წარმოადგენს გლობალურ სტანდარტს, რომელიც აყალიბებს კარგი მმართველობის (Good Governance) პრინციპებს ნავთობის, გაზის და მინერალური რესურსების მოპოვების და გამოყენების სფეროში. იგი უზრუნველყოფს გამჭირვალობას და ანგარიშვალდებულებას ბუნებრივი რესურსების მართვაში. იოჰანესბურგის მდგრადი განვითარების 2002 წლის მსოფლიო სამიტზე, დიდი ბრიტანეთის პრემიერ მინისტრმა ტონი ბლერმა გაახმოვანა იმ მრავალმხრივი ინიციატივის დაწყების შესახებ, რომელსაც ხელი უნდა შეეწყო მოპოვებითი დარგების მწარმოებლურობის და გამჭირვალობის ზრდისთვის. 2004 წელს G8 ფორმატის წამყვანმა ქვეყნებმა მიიღეს და სახელმძღვანელოდ დაამტკიცეს EITI-ის სტანდარტი და იმ დღიდან მან ოფიციალური

---

1 „წიაღისეული რესურსების მართვის კრიტიკული ასპექტები თანამედროვე საქართველოში“, მწვანე ალტერნატივა, 2017, გვ. 4.

2 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

სახე მიიღო. რამდენიმე წლიანი მუშაობის შედეგად საბოლოოდ დამტკიცდა აღნიშნული სტანდარტი და მასთან დაკავშირებული საპროცედურო საკითხები.

EITI-ის მიხედვით წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ ბუნებრივი რესურსების მართვის შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გასაჯაროება, დროული და სრული წესით, მათ შორის ისეთი ინფორმაციისა, როგორიცაა: ლიცენზიების გაცემის წესი, საწარმოების მიერ გადასახადების, როიალტის და სოციალური შენატანების ოდენობა, ასევე თუ როგორ ნაწილდება აღნიშნული თანხები მთავრობის მიერ ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე და სხვ. ამით დასახელებულ სტანდარტს სურს ნათელი შეიტანოს ბუნებრივი რესურსების მართვის სისტემაში, რაც ერთის მხრივ აამაღლებს საზოგადოების ინფორმირებულობის ხარისხს, ხოლო მეორეს მხრივ კი შეაფერხებს კორუფციის განვითარებას მოპოვებით დარგებში.

აღნიშნული სტანდარტის ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მახასიათებელია მისი მრავალმხრივი მიდგომის წესი, რაც მოიაზრებს საზოგადოების სხვადასხვა ფენების ჩართულობას. წევრ ქვეყნებში, EITI-ის სტანდარტის დანერგვის ხელშეწყობის პროცესში მონაწილეობას იღებენ როგორც მთავრობის, ისე კერძო და სამოქალაქო სექტორების წარმომადგენლები კოალიციური წესით, განამტკიცებენ რა ურთიერთანამშრომლობის პლატფორმას ნდობის მოპოვებისა და მრავალმხრივი დიალოგის წარმართვის მიზნით. აღნიშნული ჯგუფი განსაზღვრავს, თუ როგორ უნდა წარიმართოს სტანდარტის დანერგვის პროცესი თავიანთ კონკრეტულ ქვეყანაში. ამ მხრივ, აღსანიშნავია ასევე კიდევ ერთი სხვა ინიციატივა, რომელიც ბოლო 7 წელია წარმატებით ინერგება და ვითარდება, კერძოდ კი ღია მმართველობის პარტნიორობა (Open Government Partnership – OGP).

ამჟამად EITI-ის სტანდარტი აერთიანებს 52 ქვეყანას სხვადასხვა რეგიონიდან. ეს რეგიონებია[2]:

- ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკა
- ევროპა
- ცენტრალური აზია
- სამხრეთ-აღმოსავლეთი აზია
- აფრიკა

EITI-ის პრინციპები

EITI-ის სახელმძღვანელო პრინციპების ჩამოყალიბებასა და შეთანხმებაში, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 2003 წელს, მონაწილეობას იღებდა საზოგადოების სამივე სექტორი - მთავრობა, ბიზნესი და სამოქალაქო საზოგადოება. მართალია, მას შემდეგ სტანდარტი ორჯერ შეიცვალა და რიგი ცვლილებებიც შევიდა, ძირითადი ბირთვი ხელუხლებელი დარჩა. ქვემოთ მოცემულ **ცხრილში #1** ჩამოთვლილია ის ძირითადი ფასეულობები, რომლებიც აღნიშნული ინიციატივის ბირთვს წარმოადგენს.

2 EITI-ის ფაქტების ფურცელი 2019, EITI-ი, https://eiti.org/document/eiti-fact-sheet
3 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

ცხრილი #1. EITI-ის პრინციპები[3]
1. ჩვენ გვჯერა, რომ ბუნებრივი რესურსების გონივრული გამოყენება მდგრადი ეკონომიკური ზრდის დამაჩქარებელია, რაც თავის მხრივ განაპირობებს მდგრად განვითარებას და ხელს უწყობს სიღარიბის აღმოფხვრას. თუმცა, თუ ბუნებრივი რესურსების მართვა სათანადოდ არ მოხდება, მას სავალალო ეკონომიკური და სოციალური შედეგები მოჰყვება.
2. ჩვენ ვადასტურებთ, რომ ბუნებრივი რესურსების ქვეყნის მოქალაქეთა საკეთილდღეოდ მართვა თითოეული სუვერენული სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაა, რაც ეროვნულ ინტერესებში უნდა წარიმართოს.
3. ჩვენ ვაღიარებთ, რომ რესურსების მოპოვებიდან სარგებლის მიღებას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც შემოსავალი მრავალ წელზეა გათვლილი, ხოლო თავად სარგებელი კი მნიშვნელოვნად არის ფასზე დამოკიდებული.
4. ჩვენ ვაღიარებთ, რომ სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობას შეუძლია საზოგადოებრივი დებატების ინსპირირება და საზოგადოების მიერ უფრო რეალისტური და ადეკვატური არჩევანის გაკეთება მდგრადი განვითარების მიზნებისთვის.
5. ჩვენ ყურადღებას ვამახვილებთ მოპოვებით დარგებში მთავრობისა და ბიზნესის გამჭირვალობის მნიშვნელობის აუცილებლობაზე, რათა გაუმჯობესდეს ფინანსების მართვა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება.
6. ჩვენ ვაღიარებთ, რომ მეტი გამჭირვალობის მიღწევას ადგილი უნდა ჰქონდეს შეთანხმებისა და კანონების დაცვით.
7. ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ფინანსურ გამჭირვალობას შეუძლია ადგილობრივი და უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების შემოდინებისთვის გარემოს გაუმჯობესება.
8. ჩვენ გვჯერა, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებული უნდა იყოს მოქალაქეების წინაშე ყველა იმ შემოსავლისა და ხარჯის განკარგვის საკითხში, რომელსაც საზოგადოებრივი მნიშვნელობა აქვს.
9. ჩვენ ვემხრობით გამჭირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უმაღლეს სტანდარტს როგორც მთლიანად საზოგადოების, ისე მთავრობისა და ბიზნესის მუშაობაში.
10. ჩვენ გვჯერა, რომ შემოსავლების და ხარჯების გასაჯაროებისთვის თანმიმდევრული და პრაქტიკული წესი უნდა არსებობდეს, რომლის დანერგვა და გამოყენება ადვილი იქნება.
11. ჩვენ გვჯერა, რომ ნებისმიერ ქვეყანაში გადახდების საჯაროობა უნდა შეეხებოდეს მოპოვებით დარგებში მოღვაწე უკლებლივ ყველა საწარმოს.
12. გვჯერა, რომ გადაწყვეტილებების ძიების პროცესში ყველა მონაწილეს მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია, კერძოდ: მთავრობას და მის სტრუქტურებს და სააგენტოებს, მომპოვებელ და მომსახურების გამწევ საწარმოებს, საერთაშორისო თუ ფინანსურ ორგანიზაციებს, ინვესტორებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

3 EITI-ის სტანდარტი 2016, EITI-ის საერთაშორისო სამდივნო, 2017 წლის 24 მაისი, ნორვეგია, გვ. 10.

EITI-ის სტანდარტი

აღნიშნული სტანდარტი მოიცავს პრაქტიკულად ყველა მხარეს მოპოვებითი დარგისა, საკანონმდებლო და ფისკალური ვალდებულებებით დაწყებული ლიცენზიების გაცემით და შემოსავლების განაწილებით დამთავრებული.

1) **საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო, რომელიც მოიცავს ასევე კონტრაქტების გაფორმებასა და ლიცენზიების მინიჭებას.**

აღნიშნული სტანდარტის მიხედვით წევრ ქვეყნებს მოეთხოვებათ მოპოვებითი დარგის მართვის წესის შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება, რაც დაინტერესებულ მხარეებს კანონებისა და პროცედურების გაგებაში ეხმარება. სტანდარტის მიმდევარმა ქვეყანამ უნდა აღწეროს საკანონმდებლო ჩარჩო, მათ შორის წარმოადგინოს ფისკალური რეჟიმის მოკლე დახასიათება, ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე და სხვადასხვა სამთავრობო ინსტიტუციის ფუნქცია, რომელსაც ის დარგის მიმართ ასრულებს.

გარდა ამისა, ქვეყნებს ევალებათ ინფორმაციის გასაჯაროება საწარმოების სასარგებლოდ ლიცენზიების მინიჭებაზე შემდეგი წესის დაცვით:

- ლიცენზიების გადაცემის და მინიჭების პროცესის აღწერა;
- ტექნიკური და ფინანსური კრიტერიუმები, რომლებიც ზემოთაღნიშნულ პროცესში გამოიყენება;
- ინფორმაცია ლიცენზიების მიმღებთა, მათ შორის სადაც საჭიროა კონსორციუმის წევრთა, შესახებ;
- ნებისმიერი მნიშვნელოვანი გადახრა კანონიდან, რასაც ადგილი ჰქონდა ლიცენზიის გადაცემის და მინიჭების დროს.

წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ საჯაროდ ხელმისაწვდომი რეესტრის შექმნა და წარმოება, სადაც ლიცენზიების მინიჭების შესახებ ამომწურავი ინფორმაცია იქნება დაცული. სასურველია, რომ ქვეყნებმა ასევე გაასაჯაროონ ყველა ის კონტრაქტი თუ უფლება, რაც მათ წარმოექმნათ ნავთობის, გაზის და მინერალური რესურსების მოპოვებისა და გამოყენებისთვის. სტანდარტის ერთ-ერთ ყველაზე უფრო თვალსაჩინო ნაწილს წარმოადგენს რეკომენდაცია იმასთან დაკავშირებით, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა აწარმოონ საჯაროდ ხელმისაწვდომი რეესტრი მოპოვებითი დარგის კერძო საწარმოების მეწილეთა და დამფუძნებელთა შესახებ. რეესტრი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას მესაკუთრეთა ვინაობაზე, მათ მფლობელობაში არსებულ წილებზე და კონტროლის (მართვის) განხორციელების წესზე.

2) **მოძიება და წარმოება**

სტანდარტის მეორე ნაწილში საუბარია მოძიების და წარმოების გამჭირვალობაზე. მის მიხედვით ქვეყნებს ევალებათ ყველა მნიშვნელოვანი მოძიებითი სამუშაოების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება. გარდა ამისა, სტანდარტი მოითხოვს მოპოვების (წარმოების) შესახებ ინფორმაციის სრულად გასაჯაროებას, კერძოდ საუბარია როგორც ჯამურ წარმოებულ მოცულობაზე და ღირებულებაზე, ისე ცალკეული საქონლის წარმოებულ მოცულობებზე და მათ შესაბამის ფულად განზომილებაზე, მათ შორის რეგიონების მიხედვით. იგივე ეხება საექსპორტო საქონელს.

3) შემოსავლის მიღება

ინფორმაცია შემოსავლებზე ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან იგი წარმოადგენს იმ პირდაპირ სარგებელს, რომელსაც ქვეყნები თავიანთი რესურსების გასხვისებით იღებენ. მეტი ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რას იხდიან საწარმოები და რა გადასახადი შესდის სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოიწვევს საზოგადოებრივ დებატებს მოპოვებითი დარგების მმართველობაზე. ამიტომაც, სტანდარტის მესამე ნაწილი ყურადღებას სწორედ რომ საწარმოთა მიერ გადახდებსა და სახელმწიფო შემოსავლებზე ამახვილებს.

სტანდარტი მოითხოვს შემოსავლების ქვემოთ მოცემული წყაროების გასაჯაროებას:

- შემოსავლის მიმღები სახელმწიფოს წარმოების უფლებები (როგორიცაა ნავთობიდან მიღებული მოგება);
- სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოს წარმოების უფლებები;
- მოგების გადასახადი;
- როიალტი;
- დივიდენდი;
- ბონუსები, მათ შორის ხელმომწერი, აღმოჩენის და წარმოების;
- სალიცენზიო, ქირის და შესვლის გადასახადები, ასევე ლიცენზიებთან და კონცესიებთან დაკავშირებული სხვა გადახდები;
- მთავრობისადმი გადახდილი ნებისმიერი სხვა მნიშვნელოვანი გადასახადი ან სარგებელი.

გარდა ამისა, თუ ადგილი ჰქონდა თანხობრივად მნიშვნელოვანი სახელმწიფოს წილის გასხვისებას, მათ შორის სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ საწარმოში, სტანდარტი ითხოვს გაყიდული წილის მოცულობის და მიღებული შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროებას. იგივე წესი მუშაობს ნავთობის, გაზის და მინერალების გადაზიდვიდან მიღებული შემოსავლების შემთხვევაშიც. შემოსავლების მიღების ნაწილზე სტანდარტი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს, რაც იმაში გამოიხატება, რომ გადახდები და შემოსავალები აუცილებლად თანხვედრაში უნდა იყოს, რაც საჭიროებს ფინანსური ოპერაციების სანდო და დამოუკიდებელი მარწმუნებლის მიერ საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად აუდიტირებას (შემოწმებას).

4) შემოსავლების განაწილება

შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია სტანდარტის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული მოთხოვნების მხოლოდ ნაწილია. საზოგადოების ფართე ფენებისთვის ალბათ ყველაზე მნიშვნელოვანი იმის ცოდნაა თუ როგორ და სად იხარჯება მოპოვებითი დარგებიდან მიღებული შემოსავლები. ამიტომ, სტანდარტი მოითხოვს აღნიშნული ინფორმაციის გასაჯაროებას სახელმწიფოს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეებზე.

ქვეყნებმა უნდა აღნიშნონ ის შემოსავლები, ფულადი სახით იქნება თუ ნატურალური, რომელიც ბიუჯეტში აისახება. სტანდარტი უზრუნველყოფს მოპოვებითი დარგებიდან მიღებული შემოსავლების სახელმწიფოს სხვადასხვა დონეებზე პროპორციული განაწილების სრულ გამჭირვალობას შესაბამისი ფორმულის დაცვით. იგი ზედმიწევნით აყალიბებს შემოსავლების განაწილების წესებს პროექტის, პროგრამის, რეგიონისა თუ მუნიციპალიტეტის დონეების გათვალისწინებითაც კი.

5) მიზნობრივი დანახარჯები სოციალური და ეკონომიკური პროგრამებისთვის

უხვი რესურსების პირობებში მოპოვებითი დარგები ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. სწორედ ამიტომ ავალდებულებს სტანდარტი წევრ სახელმწოფოებს სოციალურ დანახარჯებთან და ეკონომიკურად მნიშვნელოვან პროცესებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაჯაროებას. ეს დაინტერესებულ მხარეებს (მთავრობა, ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოება) საშუალებას აძლევს შეაფასონ თუ რამდენად შედეგიანია სოციალური და ეკონომიკური მიზნების მიღწევის კუთხით მოპოვებითი დარგების პოლიტიკა.

წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ მოპოვებითი დარგების ეკონომიკაში ყოველწლიური წვლილის წარმოჩენის გასაჯაროება, კერძოდ:

- მოპოვებითი დარგების აბსოლუტური ზომა მისი მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) შეფარდების სახით;
- მოპოვებითი დარგებიდან გენერირებული მთლიანი სახელმწიფო შემოსავლები (მათ შორის გადასახადები, როიალტი, ბონუსები და სხვა გადახდები) როგორ აბსოლუტური, ისე სახელმწიფო ხარჯებთან ფარდობის სახით;
- ექსპორტი მოპოვებითი დარგებიდან როგორც აბსოლუტური, ისე მთლიან ექსპორტთან ფარდობის სახით;
- დასაქმება მოპოვებით დარგებში როგორ აბსოლუტური, ისე მთლიანი დასაქმების ფარდობის სახით;
- მნიშვნელოვანი რეგიონები/რაიონები, სადაც თავმოყრილია წარმოება-მოპოვება[4].

EITI-ის სტანდარტი უზრუნველყოფს მოპოვებითი დარგების და მათგან მიღებული შემოსავლების გამჭირვალობას, ასევე იმას, რომ იგი იყოს ადვილად გასაგები და საზოგადოების ფართო ფენებისთვის ხელმისაწვდომი. ასევე სტანდარტის მნიშვნელოვანი ნაწილია ისიც, რომ იგი მის მონაწილეებს სტანდარტის მანქანურ ფორმატში (machine readable format) გამოქვეყნებისკენ მოუწოდებს. იქ სადაც მოპოვებითი დარგები მეურნეობის წამყვან დარგებს წარმოადგენენ, ინფორმაცია საწარმოებზე, შემოსავლებზე, ლიცენზიებზე, ნებართვებზე და მათ განაწილებაზე აურაცხელი და მოცულობითია და ასეთ დროს წაკითხვად ფორმატში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა აადვილებს მის ანალიზს და გამოყენებას.

რა სარგებლობა მოაქვს EITI-ის სტანდარტს?

მთავრობის თუ ბიზნესის გამჭირვალობა სასარგებლოა თავისთავად, თუმცა სახელმწიფოებმა უნდა შეაფასონ EITI-ის სტანდარტზე გადასვლის ხელშესახები უპირატესობები. ყველა დაინტერესებული მხარე თავის წილ სარგებელს იღებს სტანდარტის განხორციელების შედეგად.

ინიციატივის წევრი ქვეყნები - მეტი გამჭირვალობა აუმჯობესებს საინვესტიციო გარემოს ქვეყანაში, მათ შორის ისეთ რთულ დარგში, როგორიცაა მოპოვებითი.

[4] იქვე, გვ. 29.

სტანდარტის შემოღებით, სახელმწიფო მკაფიო გზავნილს უგზავნის ინვესტორებს და საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებს, რომ მთავრობა ქმედით ნაბიჯებს დგამს მეტი გამჭირვალობისთვის. სტანდარტი აგრეთვე აუმჯობესებს ლიცენზირების, აღრიცხვისა და გადასახადების შეგროვების მთლიან სისტემას, აძლიერებს სამართლებრივ და ფისკალურ ჩარჩოებს. იგი რეფორმებისა და უკეთესი მმართველობის მნიშვნელოვანი შთაგონების წყარო და წინაპირობაც კი შეიძლება იყოს.

საწარმოები და ინვესტორები - საწარმოებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი სარგებელი იმაში მდგომარეობს, რომ სტანდარტი ყველასთვის თანაბარ სათამაშო პირობებს აყალიბებს. გამჭირვალობა უზრუნველყოფს სამართლიან და თანაბარ მიდგომას როგორც ლიცენზიების და კონცესიების მინიჭების, ისე შესყიდვების პროცედურების განხორციელების პროცესში. სტანდარტის წევრობას ქვეყნის საწარმოების რეპუტაციის ამაღლებაც კი შეუძლია, რადგან რაც უფრო გამჭირვალეა საწარმო, მეტად უფრო სანდო და მიმზიდველი ხდება იგი როგორც ბიზნეს პარტნიორი გარიგების ნებისმიერი მონაწილისთვის.

სამოქალაქო საზოგადოება - სამოქალაქო საზოგადოებისთვის და საზოგადოების ფართო ფენებისთვისაც სტანდარტის ამოქმედება ბევრი სიკეთის მომტანი იქნება. ტრადიციულად კონფიდენციალური სფეროსადმი მიკუთვნებული ინფორმაცია ხდება საჯარო, რაც საშუალებას იძლევა მისი უკეთ შესწავლისა და იმის შეფასებისა თუ ერთის მხრივ რამდენად ეფექტურია მოპოვებითი სფერო, ხოლო მეორეს მხრივ კი რამდენად მაღალია მთავრობის ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა (EITI) და ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP)

ღია მმართველობის პარტნიორობა (Open Government Partnership - OGP) წარმოადგენს ახალ მრავალმხარიან ინიციატივას, რომელიც მთავრობებს მმართველობის ხარისხის გაძლიერების მიზნით მოუწოდებს გამჭირვალობის ამაღლების, მოქალაქეთა უფლებების გაძლიერების, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ახალი ტექნოლოგიების ათვისებისკენ. ამ ინიციატივას ფორმალურად საფუძველი ჩაეყარა 2011 წლის 20 სექტემბერს, როდესაც 8 დამფუძნებელმა სახელმწიფომ (ბრაზილია, ინდონეზია, მექსიკა, ნორვეგია, ფილიპინები, სამხრეთ აფრიკა, დიდი ბრიტანეთი და აშშ) მიიღო ღია მმართველობის დეკლარაცია და დაამტკიცა თითოეული სახელმწიფოს ეროვნული სამოქმედო გეგმები. დაწყებიდან დღემდე ამ ინიციატივას შეუერთდა კიდევ 68 სახელმწიფო.

ბევრმა ქვეყანამ თავიანთ სამოქმედო გეგმებში ბუნებრივი რესურსების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლების გამჭირვალობის ამაღლებაც კი ითავა, რაც მოიაზრებდა EITI-ის სტანდარტის განხორციელებას. EITI-ი და OGP-ი შეიძლება „ბიძაშვილებადაც“ კი მოვიაზროთ. ორივე სტანდარტი მიზნად ისახავს მმართველობის გაძლიერებას და ნდობის ამაღლებას მოქალაქეებში, რაც ითვალისწინებს მონაცემების გახსნას და მოქალაქეთათვის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დამატებითი შესაძლებლობების შექმნას. EITI-ის წევრი 52 ქვეყნიდან ოცდაათი OGP-ის წევრიცაა, ხოლო OGP-ი კი ბუნებრივი რესურსებით უხვ ქვეყნებს EITI-ის სტანდარტის მიღებისკენ

მოუწოდებს. 2011 წლიდან დაწყებული OGP-ის ქვეყნებმა თავიანთ სამოქმედო გეგმებში ბუნებრივ რესურსებთან დაკავშირებით დაახლოებით 300 ვალდებულება იტვირთეს. ორივე ინიციატივა ყოველდღე აღრმავებს ერთმანეთთან პარტნიორობას და ზრდის ვალდებულებების გადაკვეთის არეალს. მათი თანამშრომლობა კიდევ უფრო გაღრმავდა ღია მმართველობის პარტნიორობის გლობალურ სამიტზე ოტავაში, 2019 წლის 29-30 მაისს და EITI-ის გლობალურ კონფერენციაზე პარიზში, 2019 წლის 18-19 ივნისში. მას შემდეგ OGP-ისა და EITI-ის სინერგიამ და ურთიერთთანამშრომლობამ შეუქცევადი ხასიათი მიიღო.

OGP-ის სპეციალური შეფასებითი ინსტრუმენტი სახელწოდებით „დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი“ (The Independent Reporting Mechanism – IRM) იყენებს ნიხრების (ბენჩმარკების) სისტემას სანიმუშო იმ ვალდებულებების შესარჩევად, რომლებსაც წარმატების ალბათობა ყველაზე მაღალი აქვთ. აღსანიშნავია, რომ 100 ვალდებულებიდან 14-მა მიიღო უმაღლესი ვალდებულების სტატუსი (Starred Commitments) და მათი შესრულება განსაკუთრებული აღიარებით ხასიათდება. ისინი განასახიერებენ საუკეთესო ღია მმართველობის რეფორმების მაგალითს, რომლებიც ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილშია ჩამოთვლილი.

ცოტა ხნის წინ გამოსული OGP-ის 2019 წლის გლობალური ანგარიში წარმოადგენს ღიაობის გაუმჯობესების ერთობლივ შედეგებს. მათგან ბევრი პირდაპირ დაკავშირებულია EITI-თან. ანგარიში აჩვენებს, რომ გამჭირვალობის ხარისხის ზრდას უკეთეს ეკონომიკურ შედეგებამდე მივყავართ, რაც გამოიხატება როგორც პირდაპირი ინვესტიციების ზრდაში, ისე ქვეყნის საკრედიტო რეიტინგის გაუმჯობესებაშიც. იგი ხელს უწყობს პოლიტიკურ სტაბილურობასაც. შეკრების თავისუფლება, დამოუკიდებელი მედია და მთავრობის მოქალაქეებთან თანამშრომლობის გაძლიერება მნიშვნელოვანი ფაქტორია ჯანმრთელობის, განათლების და ეკონომიკური ზრდის გრძელვადიანი მოსწრებისთვის.

ქვეყნებმა ასევე დაიწყეს მოპოვებით დარგებში მომუშავე საწარმოების დამფუძნებლების და მეწილეების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებაც. 2013 წელს დიდი ბრიტანეთი პირველი იყო, რომელმაც ეს ვალდებულება იტვირთა. დღეს 22 ქვეყანა შეუერთდა ამ ვალდებულებას. EITI-ის ყველა ქვეყანა 2020 წლის იანვრისთვის ვალდებულია ნავთობის, გაზის და სხვა წიაღისეულის საწარმოთა მეწილეებისა და დამფუძნებლების შესახებ ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი გახადოს. OGP-ის ზემოთაღნიშნული ანგარიში მთავრობებს მოუწოდებს, რომ მოპოვებით საწარმოთა დამფუძნებლებისა და წილის მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის გახსნის დროს განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილონ შემდეგზე: ინფორმაციის გამჭირვალობის ხარისხი იყოს მაღალი, სხვა მონაცემთა ბაზებთან კავშირის და მონაცემთა ურთიერთგაცვლის ხარისხის ჩათვლით, შესაძლებელი იყოს ინფორმაციის გადამოწმება და დადასტურება და ყველაფერი გაკეთდეს საიმისოდ, რომ მოქალაქეებმა შეძლონ ინფორმაციის მონიტორინგი ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიზნით.

OGP-ის ოტავის სამიტზე გამოიკვეთა ის იმედისმომცემი არეები, რომელთა მეშვეობით EITI-ისა და OGP-ის სინერგიული კავშირი კიდევ უფრო გამყარდება:

- იმ ქვეყნებს, რომლებიც როგორც OGP-ის, ისე EITI-ის წევრები არიან, თავიანთი სამოქმედო გეგმების შემუშავების დროს შეუძლიათ გამოიყენონ EITI-ის სტანდარტის ამოქმედების შედეგად მიღწეული მიგნებები. აღნიშნული დოკუმენტაცია ხელმისაწვდომია EITI-ის ვებგვერდზე.

- ბუნებრივი რესურსებით უხვ ქვეყნებს, რომლებიც ჯერ არ შეერთებიან EITI-ის სტანდარტს, შეუძლიათ გამოიყენონ OGP-ის სამოქმედო გეგმები მოპოვებით დარგებში გამჭირვალობის ხარისხის თანდათანობით ასამაღლებლად.
- OGP-ის და EITI-ის შეუძლიათ მჭიდრო თანამშრომლობა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება მოპოვებით დარგებში მოღვაწე საწარმოების მეწილეებისა და დამფუძნებლების რეესტრების ორგანიზების საკითხში. ცხადია, თანამშრომლობის გაზრდა პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც არის შესაძლებელი, მათ შორის სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოების საკითხშიც.
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შეუძლიათ OGP-ისა და EITI-ის ადვოკატირების მიზნების გაერთიანება პროცესების ორივე მიმართულებით უფრო სრულად მართვისთვის[5].

უპირატესი ვალდებულებები ქვეყნების მიხედვით[6]

#	ქვეყანა	NAP-ი და ვალდებულების სახელწოდება	ხარისხის შეფასება
1	ბრაზილია	NAP 2-1.9. ინსტრუმენტების განვითარება გამჭირვალობის განვითარებისა და მიწის მართვის გაფართოებისთვის	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: სრული
2	ბულგარეთი	NAP 1-7. სამთამადნო ინდუსტრია და მიწისქვეშა რესურსები	მნიშვნელობა: საშუალო OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
3	ბულგარეთი	NAP 1-9. მინერალური მადნების საჯარო საინფორმაციო სისტემა	მნიშვნელობა: საშუალო OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
4	კანადა	NAP 2-7. სავალდებულო ანგარიშგება მოპოვებით დარგებზე	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
5	ჩილე	NAP 2-12. ბუნებრივი გარემოს საკითხების მართვაში დემოკრატიული მმართველობის გაძლიერება	მნიშვნელობა: საშუალო OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
6	კოლუმბია	NAP 1-1. როიალტი და ინიციატივა მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობისთვის	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი

[5] ღია მმართველობის ვალდებულებების ხელშეწყობა OGP-სთან თანამშრომლობით, EITI-ის სიახლეები და ბლოგები, 07.06.2019, https://eiti.org/blog/furthering-open-government-commitments-in-partnership-with-ogp?fbclid=IwAR1MkAwT1Z-Av_FVhr9DQ5UAeA3MK84CCbKpBvygHaf3SbsIVRTrucq_pc0

[6] ნაპრალის გამთელება. ღია მმართველობის პარტნიორობის ბუნებრივი რესურსების ვალდებულებების განვითარების და შესრულების გაძლიერება. სუჟე ჯია და სხვ., ოქტომბერი 2017.

			სტატუსი: არსებითი
7	კოლუმბია	NAP 1-3.4. როიალტი და EITI-ი	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
8	ხორვატია	NAP 2-5. საჯარო ადმინისტრაციულ საქმისწარმოებაში გამჭირვალობისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესება	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
9	მონღოლეთი	NAP 1-3.3.1.6. გარემოს შესახებ ისეთი სავალდებულო ინფორმაციის გამოქვეყნება, როგორიცაა ბუნებრივ გარემოზე და ადამიანების ჯანმრთელობაზე მავნე ზემოქმედება	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
10	ფილიპინები	NAP 2-8. მოპოვებით დარგებში ფისკალური გამჭირვალობის ინიცირება	მნიშვნელობა: საშუალო OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: სრული
11	დიდი ბრიტანეთი	NAP 2-21. დიდი ბრიტანეთის მთავრობა საერთაშორისო დონეზე პოპულარიზაციას გაუწევს და განახორციელებს მოპოვებით სექტორში (ნავთობის, გაზის და მადნების) ფინანსური გამჭირვალობის და ანგარიშვალდებულების გლობალურ სტანდარტს, G8 ღია მონაცემების ქარტიის პრინციპების შესაბამისად	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
12	უკრაინა	NAP 1-11. EITI-ი	მნიშვნელობა: საშუალო OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
13	ურუგვაი	NAP 2-4.3. მონაცემები ღია საკუთრებაზე	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი
14	აშშ	NAP 2. EITI-ის განხორციელება	მნიშვნელობა: მაღალი OGP-ისთან კავშირი: ცხადი ზემოქმედება: გარდამქმნელი სტატუსი: არსებითი

11 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

მოპოვებითი დარგები საქართველოში

საქართველოს მოპოვებით დარგებზე საუბრისას, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ უშუალოდ მინერალური რესურსები, მათ შორის ნავთობი და გაზი, და მათი გადაზიდვა (ტრანზიტი). ამიტომ, კვლევა ცალ-ცალკე განიხილავს და წარმოაჩენს ორივე მიმართულების როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოს, ისე მიმდინარე მდგომარეობას, მათი EITI-ის სტანდარტთან მიმართებით.

საქართველოს მყარი მინერალური რესურსების ფონდი შეადგენს 960 საბადოს[7]. ამათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია ჭიათურის მანგანუმის და ბოლნისის მადნეულის მადნების კომპლექსი. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ასევე ძეგვის, თეძამის, ახალციხის მადნებიც, რომლებიც ცეოლიტის შემცველ არალითონურ საბადოებს წარმოადგენენ. ეკონომიკურად სამთამადნო დარგი მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის. 2019 წელს სპილენძისა და ფერო-შენადნობთა მოცულობამ ქართული ექსპორტის 22% შეადგინა[8]. დარგი მოითვლის დაახლოებით 1000 რეგისტრირებულ საწარმოს, ხოლო 2011 წლიდან მასში დასაქმებულია 6000-მდე ადამიანი და მათი რაოდენობა წლიდან წლამდე იზრდება[9].

საქართველოში ოქროს მოპოვება ჯერ კიდევ მე-6 ათასწლეულიდან დასტურდება და მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენს ქვეყანაში ოქროს მადნები უხვად არაა, ოქრო რამდენიმე სამოქალაქო პროტესტის მიზეზადაც კი იქცა უახლოეს წარსულში. ოქროს მადნები მიიჩნევა ჯანმრთელობისა და გარემოსთვის ზიანის მომტან მადნებად, რადგან მასში მაღალია ვერცხლის წყლის და დარიშხანის შემცველობა. საყდრისის სახელწოდებით ცნობილი არქეოლოგიური კერა (ოქროს საბადო) არც თუ ისე დიდი ხნის წინ სამოქალაქო საზოგადოებასა და მთავრობას შორის მწვავე სოციალური კონფრონტაციის საგანიც კი გახდა[10].

საქართველოს მინერალური რესურსები რეგულირდება საქართველოს კანონით წიაღისეულის შესახებ და სხვა კანონქვემდებარე აქტებით. კანონი მიღებულია 1996 წელს და მისი რეგულირება ვრცელდება მინერალური რესურსების და მიწისქვეშა ბუნებრივი ნაპრალების მოკვლევასა და გამოყენებაზე, ასევე იმ ურთიერთობებზე, რომლებიც წარმოიქმნება სახელმწიფოსა და საწარმოებს შორის მოპოვების, დამუშავების და ნარჩენების შენახვის პროცესში. კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, ის მინერალური რესურსები, რომლებიც მოიპოვება საქართველოს მიწაზე, ტერიტორიულ წყლებში, კონტინენტურ შელფსა და სპეციალურ ეკონომიკურ ზონაში, შედის სახელმწიფოს მფლობელობაში[11]. მინერალური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელია გარემოს

---

7 ბუნებრივი გარემოს შესახებ ეროვნული ანგარიში 2010-2013 წწ., საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, გვ. 154.

8 საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, ძირითადი სტატისტიკური მონაცემები, ქართული ექსპორტი საქონლის ჯგუფების მიხედვით (HS 4-ნიშნა დონე), ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=134&lang=eng

9 „წიაღისეული რესურსების მართვის კრიტიკული ასპექტები თანამედროვე საქართველოში“, მწვანე ალტერნატივა, 2017, გვ. 6.

10 R. Demytrie, “Georgia’s gold mine dilemma”, BBC, 2014 წლის 29 მაისი, ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, https://www.bbc.com/news/world-europe-27499882

11 საქართველოს კანონი წიაღის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 1996, მე-2 მუხლი, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33040?publication=17

12 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ასევე მისი საქვეუწყებო სამსახურები. 2005 წლის 12 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება #136 „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“-ის თანახმად გარემოს ეროვნული სააგენტო გასცემს ლიცენზიებს წიაღისეულის მოპოვებასა და გამოყენებაზე. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი მეორე საქვეუწყებო დაწესებულება გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის მიერ შექმნილია ონლაინ პორტალი - http://maps.eiec.gov.ge, სადაც შეგიძლიათ იხილოთ წიაღისეულის გამოყენებისთვის გაცემული ლიცენზიები და ნებართვები, ასევე ინფორმაცია იმ საწარმოების შესახებ, ვიზეც გაიცა ისინი. საიტი გაძლევთ იმის საშუალებას, რომ ნახოთ საკადასტრო რუკებიც და დაადგინოთ საწარმოს მოპოვებითი საქმიანობის ზუსტი ლოკაცია. მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაცია ლიცენზიებზე გამჭირვალეა, კანონის 29-ე მუხლის თანახმად ინფორმაცია წიაღისეულის გეოლოგიური სტრუქტურის, მარაგებისა და რესურსების ტიპის, სამთამადნო და გადამამუშავებელი პროცესების შესახებ წარმოადგენს ეკონომიკური სუბიექტის საკუთრებას და მისი გაცემა საწარმოს მეწილის თანხმობის გარეშე აკრძალულია. ეს მოპოვებითი სექტორის გამჭირვალობისთვის მნიშვნელოვანი ნაკლია და ცალსახად არ შეესაბამება EITI-ის სტანდარტს. მოცულობითი და სხვა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია წიაღისეულის მარაგების, მოპოვების, მოგების, სამუშაოთა მასშტაბის და სხვ. მიუწვდომელია საზოგადოებისთვის, ხოლო ასეთ ინფორმაციაზე წვდომა კი დამოკიდებულია საწარმოს ხელმძღვანელობის ნებაზე.

კანონის 29-ე მუხლთან დაკავშირებული მდგომარეობა კიდევ უფრო გამწვავდა მას შემდეგ, რაც ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „მწვანე ალტერნატივა“ საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიტანა სარჩელი, რომელშიც აღნიშნულია, რომ ირღვევა როგორც გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციაზე წვდომის უფლება, ისე საჯარო დაწესებულებაში დაცულ ინფორმაციაზე წვდომის უფლებაც. მწვანე ალტერნატივას მიაჩნია, რომ ვინაიდან კანონის თანახმად წიაღისეული არის სახელმწიფოს მფლობელობაში, მოქალაქეებს უფლება უნდა ჰქონდეთ ისეთი ინფორმაციის მიღებისა, რომელიც დაკავშირებულია წიაღისეულის გამოყენებასთან, განსაკუთრებით როდესაც საქმე ეხება გარემოს უსაფრთხოებას. სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ სარჩელი არ დააკმაყოფილა. ეს საქართველოში მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობაზე უარყოფითად აისახება. ამის მიუხედავად, ეს გარემოება კიდევ უფრო ამაღლებს EITI-ის სტანდარტის მნიშვნელობას მოპოვებითი დარგებისთვის და სამოქალაქო საზოგადოების, მთავრობის და კერძო სექტორის თანამშრომლობის და ერთობლივი ძალისხმევის გარეშე ინფორმაცია წიაღისეულის მოპოვების და გამოყენების შესახებ დაფარული (გასაიდუმლოებული) დარჩება.

ნავთობისა და გაზის მოპოვება-გამოყენებას არეგულირებს საქართველოს კანონი ნავთობისა და გაზის შესახებ. საქართველოში არსებობს 17 ნავთობისა და 3 გაზის კომერციული საბადო, ხოლო ქვეყანას ჯერ-ჯერობით არ გააჩნია ნავთობისა და გაზის უხვი მარაგი. მთლიანობაში, ნავთობსაბადოების მთლიანი დადასტურებული მარაგი შეადგენს 8,3 მილიონ ტონას, ხოლო წლიური წარმოების მოცულობა 60-140 ტონას უდრის, რაც, ცხადია, ძალზედ მცირეა ნავთობით მდიდარ ქვეყნებთან შედარებით[12]. ადგილობრივი გაზწარმოება საკმაოდ დაბალია და წლიური მოხმარების 0.5%-საც კი არ

[12] საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო (ვებგვერდი), მონაცემები ნავთობის შესახებ, 2019, ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, http://www.energy.gov.ge/energy.php?lang=eng&id_pages=55

13 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

მოიცავს[13]. ამიტომ, საქართველოსთვის ბუნებრივ აირზე მოთხოვნის დაკმაყოფილების ძირითად წყაროს იმპორტი წარმოადგენს.

ნავთობთან და გაზთან დაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას და რეგულირებას ახორციელებს ენერგეტიკის სამინისტრო. სამინისტრო აერთიანებს რამდენიმე საქვეუწყებო დაწესებულებას, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მოცემულ დარგში. ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტო პასუხისმგებელია ნავთობთან და გაზთან დაკავშირებული ოპერაციების საზოგადო მართვაზე, კერძოდ: ნავთობისა და ბუნებრივი აირის გადამუშავება, გადაზიდვა და სხვა მათთან დაკავშირებული საქმიანობა. მისი მანდატი განსაზღვრულია კანონით ნავთობისა და გაზის შესახებ. აღნიშნული სააგენტოს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს სახელმწიფოს სახელით ტენდერებისა და აუქციონების ჩატარება, ნებართვების გაცემა და ლიცენზიით გათვალისწინებული პირობების დაცვის ზედამხედველობა.

მეორე მნიშვნელოვანი სააგენტო ნავთობისა და გაზის დარგში არის საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია (GOGC), რომელიც არის სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმო და აწარმოებს ნავთობისა და გაზის მარაგების მოკვლევასა და შემდგომ მოპოვება-წარმოებას. ამასთანავე, ეს კორპორაცია აკონტროლებს ქვეყნის მთავარი გაზსადენის სისტემას და პასუხს აგებს მის მოვლა-პატრონობაზე. მიუხედავად იმისა რომ იგი სახელმწიფოს მფლობელობაშია, გამჭირვალობის დონე EITI-ის სტანდარტით მასში ძალზედ დაბალია. მაგალითად, კორპორაციის ვებგვერდზე წარმოდგენილია ზოგადი სტატისტიკა გაზის ტრანზიტის და ნავთობის წარმოების მოცულობაზე, მაგრამ ინფორმაცია მესამე მხარეებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების, შემოსავლების, ხარჯების, ნებართვების შესახებ არ მოიპოვება ანგარიშის ფორმით.

ნავთობისა და გაზის ტრანსპორტირება მოპოვებითი დარგის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მხარეა. საქართველოს გამტარუნარიანობის სრული პოტენციალის შეფასებისთვის აუცილებელია კერძო საწარმოების და მესამე ქვეყნების ფაქტორის მხედველობაში მიღებაც. ნავთობისა და გაზის ტრანზიტის სფეროში უმნიშვნელოვანესი მოთამაშეა British Petroleum-ი (BP). საქართველოში მოღვაწეობის ბოლო 19 წლის მანძილზე იგი შეიძლება ჩაითვალოს ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის, სამხრეთ კავკასიის გაზსადენის და დასავლური მარშრუტის საექსპორტო (ასევე ცნობილია როგორც ბაქო-სუფსა) ნავთობისა და გაზის მილსადენების მთავარ ინვესტორად და ოპერატორად.

ეს სამი მილსადენი წარმოადგენს საქართველოს ენერგო ტრანზიტის უდიდეს მოცულობას. ბაქო-სუფსას მილსადენი გაიხსნა 1999 წელს კასპიის აუზიდან დასავლეთის ქვეყნების ბაზრებისკენ ფოთის ტერმინალის გავლით მიწოდების მიზნით. ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანი გაიხსნა 2006 წელს, რომელსაც ნავთობი აზერბაიჯანიდან თურქეთის ხმელთაშუაზღვის პორტ ჯეიჰანში გადააქვს. სამხრეთ კავკასიის (იგივე შაჰ დენიზი) გაზსადენი გაიხსნა 2007 წელს და ბაქოს საქართველოს გავლით თურქეთის ქალაქ ერზერუმთან აკავშირებს. გეგმაშია ასევე ამ გაზსადენის გაფართოება TAP და TANAP გაზსადენებით, რაც ყოველწლიურად დამატებით 16 მილიარდი კუბამეტრი გაზით მოამარაგებს მომხმარებლებს საქართველოში, თურქეთში, საბერძნეთში, ბულგარეთსა და იტალიაში.

---

13 საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის (GOGC) ვებგვერდი, ბუნებრივი აირი, 2019, ნანახია 2019 წლის 5 აპრილს, https://www.gogc.ge/en/page/activities-fields/natural-gas/6

14 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

კომერციული დატვირთვის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გაზსადენია ჩრდილო კავკასიის - ამიერკავკასიის მთავარი გაზსადენი, რომელიც ჯერ კიდევ 1988 წლიდან მუშაობს. მას გაზი შემოაქვს საქართველოში, რომელიც შემდეგ სომხეთში გადადის. ნავთობისა და გაზის გადაზიდვის საკითხებთან დაკავშირებით ინფორმაციაც გამჭირვალობის დაბალი დონით ხასიათდება, განსაკუთრებით თუ იმას გავითვალისწინებთ, რომ ამ ქსელში ჩაბმულნი არიან სხვა სახელმწიფოებიც და ისეთი საერთაშორისო კომპანიები როგორებიცაა BP-ი და რუსეთის გაზპრომი. EITI-ში გაწევრიანების და მისი სტანდარტის თავიდან აცილების ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ იგი დღეს კონფიდენციალურად მიჩნეულ შეთანხმებათა პუნქტებს ასეთ პრივილეგიას ჩამოართმევს და მათ გასაჯაროებას აიძულებს მონაწილეებს. უნდა აღინიშნოს, რომ EITI-ის სტანდარტი ასეთი შემთხვევებისთვის მოქნილობას ინარჩუნებს და ისეთ შემთხვევებში როდესაც მესამე მხარეების მონაწილეობა უპირატესია, კონფიდენციალობა ძალაში რჩება და ეს გაწევრიანებას არ აბრკოლებს.

დღესდღეობით, EITI-ის სტანდარტის შესაბამისი გამჭირვალობა საქართველოში არ გვაქვს. საზოგადოებას არ შეუძლია მოპოვებითი დარგებში სოციალურ-ეკონომიკურ დანახარჯებზე, შემოსავლებზე და მათ განაწილებაზე დაკვირვება. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად კანონმდებლობა ხელმისაწვდომია ონლაინ რეჟიმში, რთულია სხვადასხვა კანონებს თუ კანონქვემდებარე აქტებსა და დადგენილებებს შორის ნავიგაცია. ასევე, მართალია ნებართვები და ლიცენზიები ნაწილობრივ ხელმისაწვდომია, ლიცენზიის მფლობელი საწარმოების ოპერაციების შესახებ ინფორმაცია მაინც კონფიდენციალურია. არ არსებობს ასევე სამოქალაქო საზოგადოებას, მთავრობასა და კერძო სექტორს შორის ეფექტური სადისკუსიო სივრცეც. ინფორმაციის ნაკლებობას შეიძლება მოჰყვეს არაინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება და ამიტომ სავალდებულოა, რომ ისეთი მნიშვნელოვანი დარგი როგორიცაა მოპოვებითი გახდეს მაქსიმალურად გამჭირვალე.

EITI და საქართველო

EITI-ში გაწევრიანება ქვეყნის ხელისუფლების ნებაზეა დამოკიდებული. EITI-ის სტანდარტის მიხედვით, მთავრობამ (ან მთავრობის მეთაურმა) საჯაროდ უნდა განაცხადოს მასში გაწევრიანების განზრახვის შესახებ. საქართველოს, უპირველეს ყოვლისა, ამ გადაწყვეტილების მიღება სჭირდება მთავრობის მიერ, რაც სამწუხაროდ არ მომხდარა 2012 წლიდან და იმედია მალე მოხდება.

საქართველოს ამ გამჭირვალობის ინიციატივისადმი შეერთება რაღაც ახალი იდეა არ გეგონოთ, იგი უკვე დიდი ხანია, სულ მცირე 7 წელი მაინც, მთავრობასა და სამოქალაქო სექტორს შორის განხილვის საგანია. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) აღნიშნულ საკითხს ადვოკატირებას უწევს 2013 წლიდან[14], კერძოდ კი

[14] IDFI-ის რეკომენდაცია OGP-ის სამოქმედო გეგმასთან (2014-2015) დაკავშირებით - https://ogpblog.wordpress.com/2013/02/12/recommendations-presented-to-the-prime-minister/#more-136; IDFI-ის რეკომენდაცია OGP-ის საქართველოს სამოქმედო გეგმასთან (2016-2017) დაკავშირებით - https://idfi.ge/en/illustrative-commitments-presented-by-idfi-for-the-years-2016-2017

15 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს

ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) პლატფორმის მეშვეობით. ღია საზოგადოების საქართველოს ფონდი (OSGF) და ბიზნესისა და ეკონომიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრი ასევე უწევენ ამ საკითხს ადვოკატირებას 2014 წლიდან. EITI-ის სტანდარტის შესაბამის ერთგვარ პრეცედენტს უკვე მაშინ ჰქონდა ადგილი, როდესაც ადვოკატირების კოლექტიურმა ძალისხმევამ თავი მოუყარა სამივე სექტორის - მთავრობა, ბიზნესი და სამოქალაქო საზოგადოება - წევრებს. კამპანიის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენდა კვლევითი სამუშაოები, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წარმომადგენელთა ტრენინგები EITI-ის რაობასთან დაკავშირებით, რაც დაგვირგვინდა დაინტერესებულ მხარეთა შორის ურთიერთგაგების მემორანდუმის გაფორმებით. მიუხედავად ასეთი ძალისხმევისა, EITI-ის წევრობა ჯერ ისევ სურვილის დონეზე რჩება, რადგან სამწუხაროდ მთავრობას მასთან დაკავშირებით საჯარო განცხადება არ გაუკეთებია.

დასკვნა

EITI-ი წარმოადგენს გამჭირვალობის საერთაშორისო სტანდარტს, რომელიც მოპოვებითი დარგების ღიაობის და ანგარიშვალდებულების მოსურნე სახელმწიფოებს სთავაზობს ცოდნის, გამოცდილების და ექსპერტიზის გაზიარებას. სტანდარტი უზრუნველყოფს იმას, რომ საქმიანობა მოპოვებით დარგებში მიმდინარეობდეს გამჭირვალედ, ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით და საზოგადოების დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით. ეს სტანდარტი ყველა დაინტერესებული მხარისთვის სარგებლის მიმცემია და შეუძლია მთლიანად მოპოვებითი სექტორის ეფექტიანობის გაზრდა.

მოპოვებითი დარგები საქართველოში გამჭირვალობის დაბალი დონით ხასიათდებიან და აღნიშნულ სტანდარტს ვერ აკმაყოფილებენ. ეს გარემოება დარგის ჩამორჩენილობას უწყობს ხელს. მიუხედავად იმისა, რომ მოპოვებით დარგებს საქართველოს ეკონომიკაში მნიშვნელოვანი წილი უკავიათ, საზოგადოებას არ ფლობს საკმარის ინფორმაციას საწარმოების, მათი შემოსავლების, ასეთი შემოსავლების განაწილების და მათი ხარჯვის შესახებ.

საქართველო EITI-ის ინიციატივასთან და მისი სტანდარტის დანერგვის საკითხს 2012 წლიდან განიხილავს, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების არაერთი ორგანიზაცია მისი ადვოკატირების პროცესში იყო თავიდანვე ჩართული. მიუხედავად ამისა, არსებითად არაფერი არ შეცვლილა. საქართველოს უპირობოდ ესაჭიროება აღნიშნული სტანდარტის დანერგვა, რაც გაზრდიდა მის მიმზიდველობას ინვესტორებისთვის. მეტ გამჭირვალობას შედეგად მოჰყვება მეტი ნდობა და მეტი პირდაპირი ინვესტიცია, რაც ეკონომიკურად და ტექნოლოგიურად დარგის განვითარებას შეუწყობდა ხელს. EITI-ი წარმოადგენს მოპოვებითი დარგების სპეციალისტების დიდ ქსელს, რაც დაგვეხმარებოდა საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვაში ლიცენზირების, აღრიცხვიანობის და გადასახადების აკუმულირების კუთხით. გარდა იმისა, რომ აშკარაა სტანდარტთან მიერთების ეკონომიკური სარგებელი, არც ის უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ქართულ საზოგადოებას სრული უფლება აქვს იცოდეს თუ რა შემოაქვს ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ეკონომიკურ დარგს და თუ როგორ ნაწილდება იქიდან მიღებული სიმდიდრე.

საზოგადოების სხვადასხვა სექტორებს შორის თანამშრომლობა OGP-ის პლატფორმის მეშვეობით უკვე კარგადაა გამოცდილი. სამოქალაქო საზოგადოებას, ბიზნესს და სახელმწიფოს შორის თანამშრომლობის ინსტიტუციური მექანიზმები გამობრძმედილია. ამდენად, საქართველოს ყველა შესაძლებლობა აქვს, რომ გახდეს EITI-ის წევრი და დაამტკიცოს, რომ ქვეყანა ერთგული რჩება გამჭირვალობის, ანგარიშვალდებულების და კარგი მმართველობის პრინციპებისადმი.

გამოყენებული წყაროები

- „წიაღისეული რესურსების მართვის კრიტიკული ასპექტები თანამედროვე საქართველოში“, მწვანე ალტერნატივა, 2017.
- ბუნებრივი გარემოს შესახებ ეროვნული ანგარიში 2010-2013 წწ., საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/strategiuli-dokumentebi/shefasebiti-dokumentebi/2010-2013-wlebis-garemos-mdgomareobis-Sesaxeb-erovnuli-moxseneba.pdf
- EITI-ის ფაქტების ფურცელი 2019, EITI-ი, https://eiti.org/document/eiti-fact-sheet
- EITI-ის სტანდარტი 2016, EITI-ის საერთაშორისო სამდივნო, 2017 წლის 24 მაისი, ნორვეგია
- ღია მმართველობის ვალდებულებების ხელშეწყობა OGP-სთან თანამშრომლობით, EITI-ის სიახლეები და ბლოგები, 07.06.2019, https://eiti.org/blog/furthering-open-government-commitments-in-partnership-with-ogp?fbclid=IwAR1MkAwT1Z-Av_FVhr9DQ5UAeA3MK84CCbKpBvygHaf3SbsIVRTrucq_pc0
- ნაპრალის გამთელება. ღია მმართველობის პარტნიორობის ბუნებრივი რესურსების ვალდებულებების განვითარების და შესრულების გაძლიერება. სუჟე ჯია და სხვ., ოქტომბერი 2017.
- საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის (GOGC) ვებგვერდი, ბუნებრივი აირი, 2019, ნანახია 2019 წლის 5 აპრილს, https://www.gogc.ge/en/page/activities-fields/natural-gas/6
- საქართველოს კანონი წიაღის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 1996, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33040?publication=17
- საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო (ვებგვერდი), მონაცემები ნავთობის შესახებ, 2019, ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, http://www.energy.gov.ge/energy.php?lang=eng&id_pages=55.
- საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, ძირითადი სტატისტიკური მონაცემები, ქართული ექსპორტი საქონლის ჯგუფების მიხედვით (HS 4-ნიშნა დონე), ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=134&lang=eng
- R. Demytrie, “Georgia’s gold mine dilemma”, BBC, 2014 წლის 29 მაისი, ნანახია 2019 წლის 10 აპრილს, https://www.bbc.com/news/world-europe-27499882
- IDFI-ის რეკომენდაცია OGP-ის სამოქმედო გეგმასთან (2014-2015) დაკავშირებით - https://ogpblog.wordpress.com/2013/02/12/recommendations-presented-to-the-prime-minister/#more-136; IDFI-ის რეკომენდაცია OGP-ის საქართველოს სამოქმედო გეგმასთან (2016-2017) დაკავშირებით - https://idfi.ge/en/illustrative-commitments-presented-by-idfi-for-the-years-2016-2017

17 IDFI: მოპოვებითი დარგების გამჭირვალობის ინიციატივა საქართველოში: რატომ სჭირდება იგი საქართველოს