

ინფორმაცია

EUROSAI WGEA-ს ეგიდით გამართულ სემინარში „კლიმატის ცვლილების აუდიტი“ მონაწილეობის შესახებ

2010 წლის 24-25 მარტს ქ. კოპენჰაგენში (დანია) EUROSAI WGEA-ს (Working Group on Environmental Audit) ეგიდით გაიმართა სემინარი თემაზე: „კლიმატის ცვლილების აუდიტი“, რომელიც ორგანიზებული იყო ნორვეგიის აუდიტორული ოფისის მიერ და მასში მონაწილეობას იღებდნენ წარმომადგენლები ევროპის 20-ზე მეტი ქვეყნიდან.

EEA-ს (European Environmental Agency) მიერ წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, გლობალური კლიმატი შესამჩნევად შეიცვალა ბოლო 150 წლის მანძილზე (მატება 1°C), რაც შესაძლებელია, გამოწვეული იყოს ატმოსფეროში CO₂-სა და სხვა მავნე ნივთიერებების გამოყოფით ადამიანთა საქმიანობის შედეგად.

ამ პრობლემასთან დაკავშირებით მსოფლიოში შეიქმნა ისეთი მექანიზმები, რომლებიც აღნიშნულ სფეროს დაარეგულირებდა. შედეგად, დაიდო UFGCC-ის (United Nations Framework Convention of Climate Change) კონვენცია და მასთან დაკავშირებული კიოტოს პროტოკოლი, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნებს ავალდებულებს ეტაპობრივად საერთო გამონახობლქვის შემცირებას, 1990 წლის მონაცემებთან შედარებით, რადგან ის საბაზისო წლადაა მიჩნეული.

ყოველ ქვეყანას გამოეყოფა გარემოს დაბინძურების კვოტები (AAUs-assigned amount units: 1 ერთეული წარმოადგენს 1 ტონა CO₂-ს ან მის ექვივალენტს), რომელთა დაცვაც სავალდებულოა კიოტოს პროტოკოლით გათვალისწინებული ქვეყნებისათვის. ამას გარდა, არსებობს რამდენიმე მექანიზმი (ე.წ. „მოქნილი მექანიზმები“), რომელთა დახმარებითაც სახელმწიფოებს საშუალება ეძლევათ შეასრულონ მათზე დაკისრებული ვალდებულებები. ესენია:

- **გარემოს დაბინძურების ნებართვებით ვაჭრობა** საშუალებას აძლევს ქვეყნებს, მიჰყიდონ გამოუყენებელი უფლებები სხვა სახელმწიფოებს, რომელთაც გადააჭარბეს მათთვის დადგენილ ლიმიტს.

- **CDM (Clean Development Mechanism) - „სუფთა განვითარების მექანიზმი“** საშუალებას აძლევს კიოტოს პროტოკოლით გათვალისწინებულ ქვეყანას განახორციელოს გარემოს დაბინძურების შემცირების პროექტი განვითარებად ქვეყნებში, ხოლო დადასტურებული შემცირება შეიძლება ჩაეთვალოს განმახორციელებელ ქვეყანას.

- **Joint implementation - „ერთობლივი განხორციელების მექანიზმი“** ერთი კიოტოს პროტოკოლის მონაწილე ქვეყნის მიერ მეორის ტერიტორიაზე განხორციელებული

პროექტია, რომლითაც იგი იღებს ჩათვლას საკუთარ კვოტასთან დაკავშირებით ფაქტობრივად განხორციელებული შემცირების თანაზომიერად.

„მოქნილი მექანიზმები“ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, რათა მიღწეულ იქნას სახელმწიფოებისათვის კიოტოს პროტოკოლით განსაზღვრული გამონახობლების შემცირებები იმის მიუხედავად, აღნიშნული პროტოკოლის მიხედვით, ქვეყნებმა ეს მექანიზმები მხოლოდ შემცირების შიდა ღონისძიებების მიმართ დამხმარე საშუალებად უნდა გამოიყენონ თუ არა. მაგალითად, ქვეყანას, რომელიც ვერ ასრულებს გამონახობლების შემცირების ვალდებულებებს, შეუძლია შეიძინოს საჭირო რაოდენობის ლიცენზია იმ ქვეყნიდან, რომელთაც გარკვეული გამოუყენებელი უფლებები აქვთ (ETS-emission trading scheme). ამ გზით საერთო გამონახობლების დადგენილი ლიმიტი დაცული იქნება.

სემინარის მონაწილეებს გამოცდილება გაუზიარეს შვედეთის, ავსტრიის, მაკედონიის, სლოვენის, ნორვეგიისა და პოლონეთის უმაღლესი აუდიტორული ოფისების წარმომადგენლებმა. აღნიშნული ქვეყნების აუდიტორული ორგანოები სხვადასხვა ამოცანის წინაშე დგანან და გარემოს დაცვის პროგრამებისა და მათი განხორციელების მექანიზმების ფუნქციონირების ფართო სპექტრის აუდიტებს ატარებენ. მაგალითად, შვედეთის აუდიტორული ოფისის მიერ ჩატარებულ აუდიტში ყურადღება ექცევა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოსა და უშუალოდ მოსახლეობის ინფორმირების საკითხს კიოტოს პროტოკოლის მოთხოვნებთან შესაბამისობის კუთხით. ამჟამად, შვედეთს გააჩნია დიდი რაოდენობით გამოუყენებელი ლიცენზიები, რომლებიც მიმდინარე საბაზრო ფასით გაყიდვის შემთხვევაში საკმაოდ მნიშვნელოვან შემოსავალს მოუტანს ბიუჯეტს. მეორე მხრივ, ქვეყანა აქტიურ პოლიტიკას ატარებდა მოსახლეობის სტიმულირებისათვის, რათა მათ მიეღოთ ე.წ. „ეკოლოგიური“ გადაწყვეტილებები, მაგალითად, გამოეყენებინათ საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და ა.შ. აღნიშნული ნამეტის გაყიდვა მოქალაქეთა მონდომების ანულირებას მოახდენს, რადგან ლიცენზიები გამოყენებული იქნება გამონახობლების გასაზრდელად სხვა ქვეყანაში და ამით საბოლოო შედეგი არ შეიცვლება. აუდიტის ჩატარებამდე თავად ლიცენზიების პროფიციტის არსებობის შესახებ პარლამენტისათვის ცნობილი არ იყო. ამდენად, საჭიროა არსებულ სფეროში ცენტრალური რეგისტრის წარმოება და საკანონმდებლო ორგანოსა და მოსახლეობის ინფორმირება შემდგომი დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

ესტონეთის აუდიტორული ორგანოს მიერ ჩატარებულმა შემოწმებამ „მოქნილი მექანიზმების“ შესახებ აჩვენა, რომ მათ გამოეყენება გარემოს დაბინძურების შემცირება არ მოჰყოლია, რამდენადაც გარემოს დაცვის სამინისტრომ ლიცენზიების განაწილების გეგმები საწარმოთა ეკონომიკური ინტერესების მიხედვით შეადგინა, რაც ნაკლებად ითვალისწინებდა გამონახობლების შემცირების აუცილებლობას. ამასთან ერთად, ლიცენზიების გაყიდვებით მიღებული თანხა არ იქნა დაბანდებული ეკოლოგიურად

სუფთა ტექნოლოგიებში. ასევე, აღნიშნულ ქვეყანაში არსებობდა ფაქტობრივი გამონაბოლქვების აღრიცხვა-დადასტურების პრობლემა, სათანადოდ არ იყო მომზადებული პერსონალი და ა.შ.

ლიცენზიების განაწილების პრინციპების ნათლად ჩამოყალიბებასა და მათ დაცვას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რადგან მათი განაწილების პროცესი ყოველთვის რაციონალურ გაანგარიშებებზე დაყრდნობით არ ხდება. ხშირად უნდა გამოიყენებოდეს არსებული მეთოდების (BAT benchmarking: best available technique-საუკეთესო არსებული პრაქტიკა) მიმართ ჩატარებული სამუშაოების შედარება.

საქართველო არ არის კიოტოს პროტოკოლის 1-ლი დანართის წევრი-ქვეყანა და არ აქვს ვალდებულება შეამციროს გამონაბოლქვი განსაზღვრული რაოდენობით. მიუხედავად ამისა, ქვეყანა მონაწილეობს აღნიშნულ შეთანხმებაში CDM-ების განხორციელების გზით, რომლებიც ამ ეტაპზე ძირითადად ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციითაა წარმოდგენილი. აღნიშნული პროექტები მიმდინარეობს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ზედამხედველობით.

ზოგადად, კლიმატის ცვლილებისა და შესაბამისი პროგრამების აუდიტი დარგთაშორისი, ტექნიკურად კომპლექსური საკითხია, რომლითაც ხშირად ნათლად არაა განსაზღვრული მონაწილეთა როლები, მოვალეობები და პასუხისმგებლობა. ამდენად, დარგთაშორისი კოორდინაცია უაღრესად მნიშვნელოვანია. ამავე დროს, აუცილებელია ძირითადი პარამეტრების, ვარაუდებისა და შედეგების გამჭვირვალე წარმოდგენა (ტექნიკური მახასიათებლები); ძირითადი პარამეტრების ჰარმონიზაცია: ხანგრძლივობისა და დროის ერთეულის ერთგვაროვანი იდენტიფიკაცია, რომელშიც CO₂-ის შემცირების ღონისძიება არის დაანგარიშებული (ხელს უწყობს შედარებასა და მოდელის რეპლიკაციას); სხვადასხვა ვარაუდის (სცენარის) გამოყენება, სადაც ზემოქმედების სიდიდე განსაზღვრული არაა და მგრძობიარობის ანალიზი; კონკრეტული სექტორის კლიმატის ინდიკატორების ზედამხედველობა ხელს შეუწყობს არასასურველი მოვლენების გამოვლენის მონიტორინგს.

ბუნებრივია, მნიშვნელოვანია აუდიტის საგნისა და კრიტერიუმების განსაზღვრა. „ეკოლოგიურ მიზნებთან შესაბამისობა“ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ზოგად კრიტერიუმად.

ენერგეტიკის სექტორის საკითხების აუდიტი კლიმატის ცვლილების პერსპექტივით

სემინარის ერთ-ერთ თემა იყო „ენერგეტიკის სექტორის საკითხების აუდიტი კლიმატის ცვლილების პერსპექტივით“. ერთი მხრივ, სახელმწიფოები საკუთარი ენერჯის მოთხოვნის შესამცირებლად ენერგეტიკის სექტორის სხვადასხვა ასპექტზე მუშაობენ და მეორე მხრივ, მოხმარებული ენერჯის ეკოლოგიურად სუფთა

საშუალებებით წარმოებისათვის, რომელიც თავის მხრივ მათ მიერ ნამარხ ბიოლოგიურ საწვავზე დამოკიდებულებას შეამცირებს.

შვედეთის აუდიტორულმა ოფისმა ჩაატარა ცენტრალური მთავრობის მიერ გამოყენებული ენერჯის მოხმარების სერტიფიკატების ეფექტიანობის შესწავლა. აღნიშნული სერტიფიკატების ქონა შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივას ნაგებობათა ენერგოეფექტიანობის შესახებ, რომლის მიზანია ნაგებობათა ენერგომოხმარების გაუმჯობესება.

აუდიტის ეს თემა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ენერჯის საბოლოო მოხმარების 1/3 შენობა-ნაგებობებზე მოდის. ამდენად, არსებობს დანახარჯების შემცირების დიდი პოტენციალი. ასევე დადგინდა, რომ ენერჯის დაზოგვის ღონისძიებების მხოლოდ 15%-ია გამოყენებული. ენერჯის რაციონალური გამოყენება ევროკავშირის დონეზე მკაფიოდ განსაზღვრული მოთხოვნაა. თავის მხრივ, ეს განაპირობებს ნამარხ ბუნებრივ რესურსებზე დამოკიდებულების შემცირებას.

აუდიტის მიზანი იყო შეესწავლა, თუ რამდენად კარგი პირობები შექმნა სახელმწიფომ სისტემის ფუნქციონირებისათვის და რამდენად უწყობს არსებული კანონმდებლობის გამოყენება ხელს დარგში არსებული მიზნებისა და პრიორიტეტების განხორციელებას. თუმცა, არსებობდა 2 შეზღუდვა, კერძოდ: არ არსებობდა სისტემის ეფექტიანობის შეფასება ენერჯის რაციონალურად გამოყენების კუთხით და არ არსებობდა ენერჯის იმ დანაზოგის რაოდენობის შეფასება, რომელიც ენერჯის დაზოგვის სერტიფიკატებს შესაძლოა სამომავლოდ მოეტანათ. აუდიტის კრიტერიუმად გამოყენებულ იქნა ნაგებობათა ენერჯის მოხმარების დირექტივა და ენერჯის მოხმარების აქტი (შვედური კანონმდებლობის ნაწილი). გამოყენებული ინფორმაცია იყო როგორც რაოდენობრივი, ასევე, ხარისხობრივი ხასიათისა. მაგალითად, როგორც ინტერვიუები, ასევე, ყოველი სერტიფიკატის მონაცემის დამუშავება 2009 წლის მარტამდე.

ენერჯის მოხმარების სერტიფიკატების ძირითადი თვისებებია: თუ საჭიროა, ნაგებობა უნდა შემოწმდეს შესაბამისი ექსპერტის მიერ; თუ ნაგებობას ენერჯის დაზოგვის პოტენციალი გააჩნია, ექსპერტმა აღნიშნული პოტენციალის გამოყენების ეკონომიკური გზები უნდა ჩამოაყალიბოს. ნაგებობის მფლობელი ასეთმა რეკომენდაციებმა უნდა განაწყოს საჭირო ინვესტიციის განსახორციელებლად. ზოგიერთი ნაგებობისათვის ასეთი სერტიფიკატები საზოგადოებისათვის თვალსაჩინო ადგილას უნდა იყოს გამოკრული და მისი კონტროლიც ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციაა. აუდიტის შედეგად აღმოჩნდა, რომ ნაგებობათა მეპატრონეები საკმაოდ მცირე რჩევებსა და კონსულტაციებს იღებდნენ სერტიფიკატების საფასურის სანაცვლოდ, ხოლო სერტიფიკატების 1/3-ის სარგებლიანობა საერთოდ ეჭვქვეშ იდგა. ასევე, ვერ ხერხდებოდა ევროკავშირის დირექტივების განხორციელება ენერჯის რაციონალურ

გამოყენებასთან დაკავშირებით. მთავრობის ქმედებები ამ მიმართულებით არ იყო დაკავშირებული დასახული მიზნების მიღწევასთან.

ჩეხეთის აუდიტორულმა ოფისმა 2009 წელს ჩაატარა კვლევა ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯის გამომუშავების პროგრამებზე მიმართული სახელმწიფო ფინანსების გამოყენების ეფექტიანობასთან დაკავშირებით. აუდიტორებმა 5 ძირითადი ეტაპი გამოყვეს:

1. ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯის მნიშვნელობა და მისი გავლენა საზოგადოებაზე, ეკონომიკასა და გარემოზე;
2. ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯის საკითხი - სახელმწიფო პოლიტიკის პასუხი;
3. როგორ ავირჩიოთ აუდიტის თემა;
4. დაგეგმვა;
5. განხორციელება და რეპორტირება.

აღნიშნული ეტაპები თავის მხრივ დაიყო რამდენიმე ქვეშეკითხვად:

პირველი ეტაპი

- ენერჯის რა წყაროები გამოიყენება მოცემულ ქვეყანაში?
- როგორია ენერჯის დისტრიბუციის მდგომარეობა?
- მაქვს თუ არა ძირითადი ინფორმაცია ენერჯის მოხმარების, დაზოგვისა და ეფექტიანი გამოყენების შესახებ?

მეორე ეტაპის ქვეკითხვები:

- არის თუ არა ვალდებული ქვეყანა, დაიცვას ესა თუ ის საერთაშორისო შეთანხმება, ისეთი, როგორცაა: კიოტოს პროტოკოლი და ა.შ.
- როგორია ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯის სფერო დარეგულირებული შიდა კანონმდებლობით?
- აქვს თუ არა მოცემულ ქვეყანას პოლიტიკა ან პროგრამები, რომლებიც ეხება ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯიას?
- რა ინსტრუმენტებს იყენებს სახელმწიფო ასეთი ენერგეტიკული პოლიტიკის/პროგრამის მართვისთვის?
- ვინ არიან ენერჯო სექტორის ძირითადი წარმომადგენლები?

მესამე ეტაპი:

- როგორ ამოვიჩიოთ აუდიტის თემა ეკოლოგიურად სუფთა ენერჯის შესახებ?
- რაზე მოვახდინოთ ფოკუსირება ენერჯის წარმოების ინსტრუმენტების აუდიტისას ?

მეოთხე ეტაპი:

- რომელია ყველაზე შესაბამისი აუდიტის მიზნები?
- რომელია აუდიტის ყველაზე აქტუალური კითხვები?

რაც შეეხება აუდიტის ჩატარებას, იგი ადასტურებს, არსებობს თუ არა ენერჯეტიკული პოლიტიკა (პროგრამები, პროექტები და ა.შ.); განსაზღვრულია თუ არა მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მიზნები და მათი მიღწევის გზები, აუდიტის სფეროს წინასწარი ანალიზის მონაცემების სისრულე და სისწორე, მენეჯმენტის სისტემისა და ეროვნული ენერჯის პოლიტიკის განხორციელების კონტროლის შემოწმება და შიდა კონტროლის შეფასება; პოლიტიკის განხორციელების შეფასებისას გამოყენებული სისტემების გამოსადეგობას, დახმარების მიმღებთა აუდიტებსა და აუდიტის დასკვნის შედგენას, გავლენის შეფასებასა და მონიტორინგს.