

Jan Brodowski 

Uniwersytet Jagielloński

jan.brodowski@uj.edu.pl

WSPÓŁCZESNA POLITYKA KLIMATYCZNA GRUZJI¹

ABSTRACT: Contemporary Climate Policy of Georgia

Climate change and environmental protection activities are serious challenges for former USSR countries, including Georgia. Does the global challenge of global warming influence decisions made in Tbilisi? Despite economic growth, Georgia remains a poor country, so the implementation of the ambitious climate program remains limited. Due to societal challenges regarding fundamental social issues, climate issues are not a priority for the authorities. However, reforms are being implemented because the inflow of external funds depends on their implementation. At the same time, the previously declared aspiration to EU membership should be considered one of the factors determining actions in the field of climate policy.

Keywords: Georgia, international relations, climate policy, Paris Agreement, low emission

Słowa kluczowe: Gruzja, stosunki międzynarodowe, polityka klimatyczna, porozumienie paryskie, niska emisja

Zmiany klimatyczne oraz działania związane z ochroną środowiska stanowią poważne wyzwanie dla państw byłego ZSRR. Federacja Rosyjska, będąca największym państwem powstałym na gruzach Związku Radzieckiego, podejmuje bardzo ograniczone aktywności na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym². Na drugim biegunie

¹ Badania wykonano przy wsparciu finansowym Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych, w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim

² S. Kardaś, *Ambiwalencja klimatyczna: polityka Rosji wobec zmian klimatu*, Komentarze OSW, 15 XII 2020, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-12-15/ambiwalencja-klimatyczna-polityka-rosji-wobec-zmian-klimatu>, 31 I 2024.

pozostaje np. Estonia, która zdecydowała się na ambitną transformację energetyczną³. Potencjał oraz możliwości wspomnianych państw na wielu płaszczyznach pozostają odmienne. Skłaniają jednak do zadania pytania, jak na ich tle należy oceniać inne państwa powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego, zwłaszcza te, które obrały prozachodni kierunek zmian. Poza Litwą, Łotwą oraz wspomnianą Estonią, które od lat są państwami członkowskim UE i NATO, również Mołdawia, Ukraina oraz Gruzja w różnym stopniu realizowały reformy⁴. W tej grupie Gruzja przez lata była postrzegana jako państwo podejmujące starania mające na celu nie tylko integrację ze strukturami zachodnimi, ale także zmianę jakości życia obywateli. Jest też jedynym krajem leżącym na Kaukazie Południowym z formalną (pomimo zawirowań politycznych) perspektywą akcesji do UE. Czy zatem dotychczasowe deklaracje polityczne związane z prozachodnim kierunkiem zmian skutkowały również w obszarze polityki klimatycznej kraju? Czy globalne wyzwanie w postaci ocieplenia klimatu wpływa na decyzje podejmowane w Gruzji? Ochrona środowiska może być traktowana bardzo szeroko, dlatego też na potrzeby niniejszego artykułu skupiono się przede wszystkim na zagadnieniu emisji gazów cieplarnianych. W szczególności zaś na zobowiązaniach podjętych przez Gruzję w tym zakresie. Ramy czasowe rozważań wyznacza przystąpienie do tzw. porozumienia paryskiego, przyjętego w 2015 r. w trakcie COP21 w Paryżu – ratyfikowanego przez Gruzję dwa lata później – a także podejmowane później działania (do 2023 r.). Analiza stanu prawnego oraz przyjętych przez gruzińskie władze rozwiązań stanowią punkt wyjścia do zaprezentowanych rozważań, uzupełnionych o wnioski z przeprowadzonych przez autora wywiadów w czasie stażu badawczego w Gruzji (marzec 2023). Wśród rozmówców znaleźli się przedstawiciele administracji rządowej (w tym organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska, m.in. Ministerstwa Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji), instytucji i organizacji międzynarodowych (w szczególności donorów programów wspierających politykę klimatyczną takich jak UE czy UNDP), jak również przedstawiciele środowiska eksperckiego, akademickiego oraz ośrodków analitycznych.

UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNE I PRAWNE

Za realizację polityki klimatycznej w Gruzji odpowiada rząd, w szczególności zaś Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji (Ministry of Environment Protection and Agriculture of Georgia) powstałe w 2017 r. z połączenia Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (Ministry of Environment and Natural

³ K. Dudzińska, *Zmiany w polityce klimatycznej Estonii*, Biuletyn PISM, 28 XII 2019, [online] https://pism.pl/publikacje/Zmiany_w_polityce_klimatycznej_Estonii_, 31 I 2024.

⁴ W grudniu 2023 r. unijni przywódcy podjęli decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Mołdawią oraz Ukrainą. Gruzji przyznano status kraju kandydującego, przy założeniu, że wykonane zostaną stosowne działania przewidziane w zaleceniu Komisji z 8 listopada 2023 r. Szerzej: *Unijna polityka rozszerzenia*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/georgia/>, 31 I 2024.

Resources Protection) z Ministerstwem Rolnictwa (Ministry of Agriculture). Oficjalnie połączenie ministerstw uzasadniano dążeniem do zmniejszenia liczby urzędów w administracji państwowej oraz poszukiwaniem oszczędności, niemniej z wypowiedzi rozmówców wynikało, że wśród istotnych powodów podjęcia takiej decyzji były także kwestie personalne⁵. Nowo powstałe ministerstwo uzyskało szeroki zakres kompetencji. Ze względu na stereotypowe postrzeganie Gruzji jako kraju tradycyjnie rolniczego decyzja o połączeniu resortów mogła zaskakiwać. Jeśli jednak zwrócimy uwagę na malejący udział rolnictwa w strukturze PKB Gruzji (zgodnie z danymi Banku Światowego obniżył się z 52,3% w 1992 r. do 6% w 2022 r.), połączenie resortów wydaje się uzasadnione i racjonalne⁶. Co istotne, wśród kluczowych zadań Ministerstwa znalazło się m.in. *opracowywanie i wdrażanie polityki państwa w sprawach związanych z ochroną powietrza atmosferycznego, gospodarką zasobami wodnymi i gruntami oraz zmianami klimatycznymi*⁷, zaś w jego strukturze funkcjonuje Departament Środowiska i Zmian Klimatycznych (Department of Environment and Climate Change)⁸. Wspomniane Ministerstwo odpowiada także za prowadzenie dialogu międzynarodowego oraz negocjacje. Organem monitorującym zmiany klimatyczne, zwłaszcza w obszarze procesów meteorologicznych, hydrologicznych, geologicznych oraz jakości środowiska na terytorium Gruzji, jest podległa ministerstwu Narodowa Agencja Środowiska (National Environmental Agency⁹). Szczególne kompetencje przysługują powstałej w 2020 r. międzyresortowej Radzie ds. Zmian Klimatu Gruzji (powołana do życia uchwałą nr 54 Rządu Gruzji z dnia 15 stycznia 2020 r. – w sprawie powołania Rady ds. Zmian Klimatu Gruzji). Na jej czele, jako przewodniczący, stoi minister ochrony środowiska i rolnictwa. W składzie Rady znaleźli się: ministrowie (ds. osób przesiedlonych z terenów okupowanych, pracy, zdrowia i spraw społecznych; finansów; gospodarki i zrównoważonego rozwoju; edukacji, nauki, kultury i sportu; rozwoju regionalnego i infrastruktury), dyrektor wykonawczy Państwowego Urzędu Statystycznego, przewodniczący Autonomicznej Republiki Adżarii oraz Autonomicznej Republiki Abchazji, przewodniczący konwentu burmistrzów, a także reprezentanci ciał doradczych i eksperckich.

Politykę klimatyczną w zakresie niskiej emisyjności określają przyjęte w ostatnich latach dokumenty, w szczególności *Długoterminowa strategia niskoemisyjnego rozwoju Gruzji* (Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy) opublikowana w 2023 r., jak również *Krajowa strategia Gruzji w sprawie zmian klimatycznych do roku 2030* (Georgia's National Climate Change Strategy 2030) czy *Plan działania na lata 2021-2023* (Action Plan for 2021-2023). Należy także wymienić przyjęte: *Krajowy*

⁵ Wywiad przeprowadzony w marcu 2023 r. Zapis rozmowy w zbiorach autora.

⁶ *Agriculture, Forestry, and Fishing, Value Added (% of GDP)*, World Bank, [online] <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>, 31 I 2024.

⁷ *Functions and Goals of the Ministry*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/Page/functionsandgoalssofministry>, 31 I 2024.

⁸ *Structure*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/Structure#>, 31 I 2024.

⁹ *Agencies of the Ministry*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/AgenciesOfTheMinistry?page=2&pageSize=9>, 31 I 2024.

plan działań na rzecz energii odnawialnej 2018-2030 (National Renewable Energy Action Plan 2018-2030) i *Krajowy plan działań na rzecz efektywności energetycznej 2018-2030* (National Energy Efficiency Action Plan 2018-2030).

Gruzja jest aktywnym uczestnikiem Conference of the Parties (COP), podejmując nowe wyzwania w grupie państw Europy Wschodniej, wśród których działa także Polska. Co istotne, COP29 odbył się jesienią 2024 r. w sąsiednim Azerbejdżanie.

Europejskie prawo klimatyczne weszło w życie 29 lipca 2021 r. Przewiduje ono ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. Dokonując przeglądu ustawodawstwa gruzińskiego, nie sposób nie zauważyć, że Gruzja nadal nie wprowadziła prawa klimatycznego będącego odpowiednikiem europejskiej ustawy¹⁰.

Przyjęte dotychczas przez Gruzję zobowiązania wynikające z przywołanych dokumentów dotyczą m.in.:

- bezwarunkowego ograniczenia do 2030 r. całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 35%-47%¹¹ poniżej poziomu z 1990 r. i potencjalnego zwiększenia tego zobowiązania (przy wystarczającym wsparciu międzynarodowym) do 50-57%;
- kontynuowania rejestrowania gazów cieplarnianych nieuregulowanych protokołem montrealskim w *Krajowym wykazie gazów cieplarnianych*;
- wyznaczenia wykonalnych celów w zakresie ograniczania emisji w siedmiu sektorach (transport, budownictwo, produkcja i przesył energii, rolnictwo, przemysł, odpady i leśnictwo), co obejmuje redukcję emisji o 15% poniżej poziomu referencyjnego w sektorach transportu oraz wytwarzania i przesyłu energii, o 10% w sektorze leśnym i o 5% w sektorze przemysłu;
- przejścia na niskoemisyjne podejście do rozwoju w sektorach budownictwa, gospodarki odpadami i rolnictwa;
- oceny konkretnego wpływu zmian klimatycznych na strefy przybrzeżne, ekosystemy górskie, lasy i zasoby wodne oraz wprowadzenia odpowiednich działań adaptacyjnych;
- oceny gospodarczych, społecznych i zdrowotnych skutków zmian klimatycznych oraz wprowadzenia odpowiednich środków adaptacyjnych;
- promowania ochrony różnorodności biologicznej, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków endemicznych, rodzimych i zagrożonych;
- podejmowania działań mających na celu ograniczenie strat i szkód spowodowanych katastrofami klimatycznymi i ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi;
- utrzymywania zobowiązań Gruzji na rzecz zasad równości płci i celów zrównoważonego rozwoju poprzez wzmacnianie pozycji kobiet jako agentek zmian

¹⁰ *Assessing the Readiness of Georgia for Alignment with the EU Green Deal*, s. 19, [online] <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/undp-georgia-eu4climate-green-deal-assessment-2022-eng.pdf>, 31 I 2024.

¹¹ Wśród przywołanych dokumentów najdalej idzie opublikowana w 2023 r. długoterminowa strategia przewidująca zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 47% do roku 2030 (w porównaniu z poziomem z roku 1990).

i zwiększania ich udziału w podejmowaniu decyzji, w tym efektywności energetycznej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych¹².

Przyjęte założenia wydają się możliwe do realizacji ze względu na niskie uprzemysłowienie kraju oraz fakt, że blisko 40% terytorium Gruzji stanowią lasy. Niemniej wnikliwa analiza danych sprawia, że ten ambitny cel może być zagrożony przez postępujący wzrost gospodarczy czy też nieefektywne i przestarzałe technologie.

WYZWANIA STRATEGII DŁUGOTERMINOWEJ

Opublikowana w 2023 r. *Długoterminowa strategia niskoemisyjnego rozwoju* jest kluczowym dokumentem oraz wykładnią stanowiska Gruzji¹³ w sprawie zmian klimatycznych. To jednocześnie bezpośredni efekt przystąpienia Gruzji do porozumienia paryskiego, które nakładało na sygnatariuszy obowiązek wypracowania długofalowych działań. Wpisywała się także w proeuropejskie dążenia Gruzji oraz wymogi wprowadzane przez *Umowę Stowarzyszeniową* (EU-Georgia Association Agreement) oraz *Umowy o pogłębianej i kompleksowej strefie wolnego handlu* (DCFTA) w zakresie koniecznym do przystąpienia do Wspólnoty Energetycznej.

Długoterminowa strategia definiuje zakres szacunkowych krajowych emisji oraz pochłaniania gazów cieplarnianych. Omawia cele zrównoważonego rozwoju, a także warunki zielonej i sprawiedliwej transformacji energetycznej. Gruzja zamierza do 2050 r. przejść na „ekologiczną” gospodarkę, wykorzystując technologie energooszczędne i odnawialne źródła energii.

Należy zauważyć także kontekst historyczny podejmowanych aktywności, sięgających roku 1994, kiedy to Gruzja przystąpiła do *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Od tego momentu Gruzja sukcesywnie, z większym lub mniejszym powodzeniem, realizowała zawarte w konwencji założenia. Wyrażna intensyfikacja działań nastąpiła wraz z przyjęciem porozumień paryskich. Zauważalna w ostatnich latach aktywność w obszarze polityki przyjaznej klimatowi jest zasadniczo wypadkową zobowiązań międzynarodowych, jakie podjęła Gruzja w ramach porozumienia klimatycznego, oraz starań o akcesję do Unii Europejskiej. Zwłaszcza w kwestii dialogu z Brukselą działania związane z ochroną środowiska były znacznie łatwiejsze do wynegocjowania i przeprowadzenia niż te dotyczące reform politycznych, demokratyzacji czy praw człowieka. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie – poparte wypowiedzią jednego z unijnych dyplomatów uczestniczącego w negocjacjach¹⁴ – że gruzińskie władze, próbując wypełnić kryteria przybliżające akcesję, postawiły m.in. na kwestie kli-

¹² *Georgia Releases New National Climate Pledge under Paris Agreement*, 11 V 2021, [online] <https://www.undp.org/georgia/press-releases/georgia-releases-new-national-climate-pledge-under-paris-agreement>, 31 I 2024.

¹³ *Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy 2023*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/PublicInformation/34075>, 31 I 2024.

¹⁴ Wywiad przeprowadzony w marcu 2023 r. Zapis rozmowy w zbiorach autora.

matyczne – łatwiejsze do realizacji. Nie oznacza to jednak, że proste. W podobnym tonie wypowiadają się eksperci, zauważając, że *bez pomocy UE zaangażowanie państw Partnerstwa Wschodniego – mających liczne problemy wewnętrzne – byłoby jeszcze słabsze, gdyż proekologiczne zmiany nie znalazłyby się wśród ich priorytetów*¹⁵. Podobną konkluzję możemy znaleźć w materiałach EU4Climate, stwierdzających, że *Gruzja, jako kraj rozwijający się o ograniczonych możliwościach, potrzebuje dodatkowego wsparcia dla swoich wysiłków krajowych w drodze międzynarodowego wsparcia finansowego, technologicznego i budowania potencjału*¹⁶.

Ambitnym celem Gruzji jest deklaracja zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do roku 2030, która zakłada redukcję gazów cieplarnianych o 47% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Należy zwrócić uwagę, że pomimo podejmowanej aktywności w zakresie polityki klimatycznej pozostaje ona nadal na niskim poziomie implementacji w skali przyjmowanych przez władze priorytetów, jak i finansowania poszczególnych działań¹⁷. Do pewnego stopnia może to kontrastować z wysokim poziomem świadomości społecznej dotyczącej zmian klimatycznych. Zgodnie z badaniami zrealizowanymi przez Unię Europejską oraz Program Rozwojowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP) aż 97,6% Gruzynów słyszało o zmianach klimatycznych, a 94% badanych uważa, że dotknęły one Gruzję¹⁸. Za negatywne skutki zmian klimatycznych Gruzini uznają globalne ocieplenie i susze (96,11%), katastrofy naturalne (92,84%), topnienie lodowców i ocieplenie oceanów (91,83%). Jednak wiara w siłę sprawczą wspólnoty międzynarodowej pozostaje ograniczona – zaledwie 25,9% mieszkańców Gruzji uważa, że organizacje międzynarodowe będą w stanie zarządzać konsekwencjami zmian klimatycznych¹⁹. Świadomość społeczna widoczna w przywołanym badaniu wynika m.in. z coraz bardziej zauważalnych zmian, które są obserwowane na terenie Gruzji. Wymienić tu należy m.in. podnoszenie się poziomu Morza Czarnego, zwiększoną częstotliwość i intensywność opadów powodujących lawiny błotne, a także fale upałów i wyraźny wzrost temperatur²⁰.

Przeciwdziałanie obserwowanym procesom jest trudne. Postępujące zmiany klimatyczne, a przede wszystkim ich negatywne skutki, wiążą się z faktem, że w Gruzji

¹⁵ Z. Nowak, S. Kolarz, *Charyzmą, kijem i marchewką – skuteczność dyplomacji klimatycznej UE*, „PISM Strategic File” 2023, nr 4(125), [online] https://pism.pl/publikacje/charyzma-kijem-i-marchewka-skuteczność-dyplomacji-klimatycznej-ue-#_ftnref8, 31 I 2024.

¹⁶ *Georgia – Country Profile*, EU4Climate, [online] https://eu4climate.eu/wp-content/uploads/2023/05/GEORGIA_EU4Climate_2023.pdf, 31 I 2024.

¹⁷ Por. M. Troschke, *The Making of Environmental Policy in Georgia*, „Comparative Southeast European Studies” 2015, vol. 63, nr 3, [online] <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/soeu-2015-630305/html>, 31 I 2024.

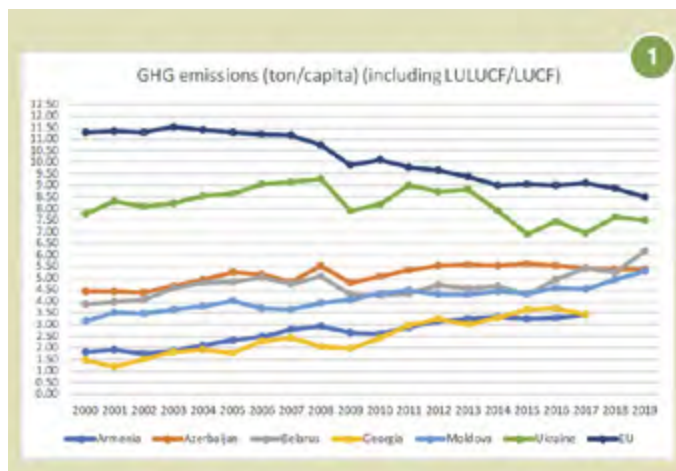
¹⁸ *What the Georgian Population Knows about Climate Change*, 9 II 2021, [online] <https://www.undp.org/georgia/publications/what-georgians-know-about-climate-change-2020>, 31 I 2024.

¹⁹ *Tamże*.

²⁰ W latach 1986-2015 średnioroczna temperatura powietrza wzrosła na terenie niemal całej Gruzji o 0,25-0,58°C. Średni wzrost obliczony na poziomie regionalnym wynosi 0,47°C w porównaniu z okresem 1956-1985. Zob. *Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy...*

emisja gazów cieplarnianych stopniowo rośnie, co znajduje odzwierciedlenie w okresowo przygotowywanych dokumentach. Wyraźnie widoczny jest wzrost emisji od 1995 r. we wszystkich sektorach. Zgodnie z danymi przywołanymi w *Strategii* całkowita emisja gazów cieplarnianych wzrosła z 12 696 (1995) do 17 766 Gg CO₂e (2017)²¹. Na tendencję wzrostową zwraca również uwagę EU4Climate, co ilustruje poniższy wykres. Gruzja – w przeciwieństwie do Unii Europejskiej, która sukcesywnie zmniejsza emisję – odnotowała wyraźny wzrost, który w perspektywie długoterminowej może skutkować niewypełnieniem ambitnych założeń.

Wykres 1. Emisja gazów cieplarnianych w Gruzji w latach 2000-2019



Źródło: *Georgia – Country Profile*, EU4Climate, [online] https://eu4climate.eu/wp-content/uploads/2023/05/GEORGIA_EU4Climate_2023.pdf.

Szczególnie wysoki poziom emisji widoczny jest w transporcie. W ostatnich latach procentowy udział emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze w stosunku do całkowitej emisji krajowej wykazywał ewidentną tendencję wzrostową – z 8,8% w 2000 r. do 25,2% w 2017 r.²² Taka sytuacja wiąże się m.in. z poprawą stanu, ilości i jakości dróg, rozbudową infrastruktury oraz przede wszystkim zwiększeniem liczby pojazdów rejestrowanych rok do roku w Gruzji²³. Za pozytywny trend należy uznać następujący ostatnio wzrost liczby samochodów o napędzie hybrydowym, stanowiących około 30% sprowadzanych aut, niemniej ich ilość oraz dostępność stacji ładowania są ograniczone. Analizując założenia *Strategii* w zakresie emisyjności, warto poświęcić więcej uwagi właśnie kwestiom transportu, gdyż obszar ten w pełni dotyczy praktycznie wszystkich mieszkańców Gruzji. Zgodnie z założeniami to również udział transportu

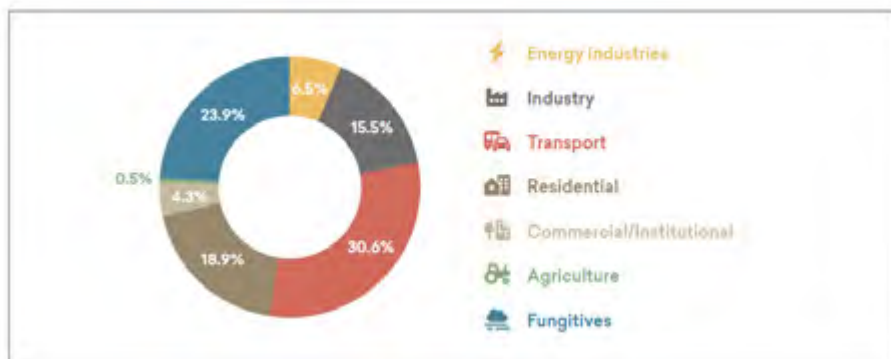
²¹ Tamże, s. 16.

²² Tamże, s. 42.

²³ Liczba pojazdów zarejestrowanych w Gruzji wzrosła na przestrzeni ostatniej dekady około dwukrotnie.

w perspektywie 2050 r. będzie procentowo największy w planie krajowej emisji (wykres poniżej).

Wykres 2. Udział emisji gazów cieplarnianych według sektorów w 2050 r.



Źródło: *Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy 2023*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/PublicInformation/34075>.

Ambitne założenia dotyczące transformacji sektora transportowego należy z dzisiejszej perspektywy uznać za nad wyraz optymistyczne. Zwiększenie liczby samochodów o napędzie hybrydowym jest pozytywnym sygnałem, jednak *transformacja technologiczna miejskich układów drogowych czy wprowadzenie inteligentnych technologii oraz transportowych systemów AI w celu skrócenia czasu podróży i zmniejszenia zatorów komunikacyjnych*²⁴ z perspektywy stołecznego Tbilisi wydają się przedsięwzięciem niezwykle ambitnym. Nieco bardziej realistyczne w gruzińskiej rzeczywistości może być założenie, że *pomimo rosnącej dominacji pojazdów elektrycznych przewiduje się, że światowe zapotrzebowanie na ropę dla pojazdów lekkich zmniejszy się jedynie o 24% w ciągu najbliższych 30 lat*. Uzasadnieniem takiego stanu, w świetle analizowanego dokumentu, jest powolna erozja już używanych pojazdów oraz – o czym dokument nie wspomina – możliwości nabywcze gruzińskiego społeczeństwa, które są stosunkowo ograniczone.

Autorzy *Strategii* mają świadomość, że na obecnym etapie (m.in. w zakresie bieżących nakładów finansowych) osiągnięcie ambitnych planów neutralności klimatycznej do połowy stulecia jest niemożliwe. Dlatego też podkreślają konieczność podjęcia nowych środków *opartych na innowacyjnej polityce oraz nowych technologiach wymagających zewnętrznej (międzynarodowej) pomocy technicznej, technologicznej i finansowej niezbędnej do realizacji zamierzonego celu*²⁵.

²⁴ *Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy...*, s. 76.

²⁵ *Tamże*, s. 67.

GRUZIŃSKA POLITYKA KLIMATYCZNA I OCHRONA ŚRODOWISKA – WYMIAR PRAKTYCZNY

W przekonaniu wszystkich rozmówców, niezależnie od ich afiliacji oraz poglądów politycznych, przystąpienie Gruzji do porozumień paryskich nadało nowy impet do działania. W konsekwencji gruzińskie władze zaczęły podejmować kroki zmierzające do realizacji neutralności klimatycznej. Niemniej ocena poziomu zaangażowania oraz motywacji władz nie jest jednoznaczna. Zgodnie z opinią jednego z rozmówców przed rokiem 2020 (wówczas podjęto prace nad *Planem działania na lata 2021-2023*) *wyrażny był brak linii politycznej*, chociaż Gruzja wcześniej uczestniczyła zarówno w *Protokole z Kyoto*, jak i ustaleniach w Kopenhadze. Pomimo wyraźnie zauważalnego *braku ambicji po stronie społecznej jak i rządowej* Gruzja *po przyjęciu porozumienia paryskiego stała się bardziej aktywna*²⁶.

Uzasadnienia dla stosunkowo umiarkowanego zaangażowania na rzecz polityki klimatycznej można upatrywać w relatywnie niskiej emisji CO₂ oraz gradacji problemów, z jakimi mierzy się obecnie Gruzja. Połączenie tych dwóch elementów sprawia, że władze nie traktują działań w obszarze polityki klimatycznej jako priorytetu. Równocześnie widoczna jest wyraźnie *nieumiejętność połączenia zmian klimatycznych z problemami dnia codziennego*²⁷, zarówno na poziomie decydentów politycznych, jak i zwykłych obywateli. Przeświadczenie o niskiej emisyjności jest do pewnego stopnia mylące, a wręcz złudne. Może się wydawać, że gospodarka Gruzji w porównaniu z gospodarkami innych krajów rzeczywiście ma warunki, by wskaźniki osiągały niskie wartości. Nie należy jednak zapominać – i była już o tym mowa – że emisja gazów cieplarnianych w Gruzji w ostatniej dekadzie znacząco wzrosła. Warto odnotować, że według Banku Światowego państwo to zużywa obecnie około trzykrotnie więcej energii elektrycznej na mieszkańca niż inne kraje o podobnym poziomie dochodów²⁸.

Należy zauważyć, że *podejście do polityki klimatycznej w Gruzji warunkowane jest tym, kto aktualnie znajduje się u władzy*. Gdy nastąpiła jej zmiana i *powołany został nowy rząd, na agendzie pojawiła się także polityka klimatyczna*. Jednak niezależnie od tego, kto rządzi, *wiele zewnętrznych środków finansowych zależy od przyjęcia regulacji w zakresie polityki klimatycznej*. Tym samym bez „zewnętrznej presji” nie byłoby postępów w zakresie polityki klimatycznej, bo ta w kraju mierzącym się z wieloma wyzwaniami, jakim jest Gruzja, *znajduje się nisko na agendzie*. Partnerzy zewnętrzni – kluczową rolę odgrywa tu Unia Europejska – starają się *połączyć kwestie środowiskowe z kwestiami społecznymi*, co stawia rząd w trudnej sytuacji, gdyż nie chce on podejmować działań, które mogłyby być sprzeczne z interesami partii władzy²⁹. W tym kontekście nie sposób nie

²⁶ Wywiad przeprowadzony w marcu 2023 r. Zapis rozmowy w zbiorach autora.

²⁷ Tamże.

²⁸ G. Welton, *Georgia's Climate Change Opportunity*, „Investor.ge”, [online] <https://www.investor.ge/2020/02/09/georgias-climate-change-opportunity/?fbclid=IwAR1-5E6UWDr8yFoiaQKpkeg6XngyYgAYVY7MULc6Qok2rY2n0mVoicnUpfM>, 31 I 2024.

²⁹ Wywiad przeprowadzony w marcu 2023 r. Zapis rozmowy w zbiorach autora.

odnieść się do sytuacji politycznej w Gruzji rządzonej od 2012 r. przez Gruzińskie Marzenie. Bidzina Iwaniszwili, najbogatszy Gruzin oraz nieformalny lider ugrupowania, poza aktywnością polityczną podejmuje także działania prośrodowiskowe. Ciekawym przykładem mogą tu być fundowane przez niego parki miejskie. Jednak jak zauważają eksperci, są to przedsięwzięcia o charakterze fasadowym. W szerszej perspektywie środki przeznaczone na rozbudowę parków wydatkowane są w sposób nieracjonalny, nieprzynoszący wymiernych rezultatów. Zmieniają wprowadzie otoczenie, nie wpisując się jednak w przemyślaną i uzasadnioną politykę.

Podobnie wybiórczy charakter niosą za sobą działania na szczeblu władz lokalnych. Władze stołecznego Tbilisi, i zarazem największego miasta w Gruzji, wprowadziły regulacje promujące korzystanie z samochodów elektrycznych. Obejmują one możliwość bezpłatnego parkowania, jak również korzystania ze stawianych stacji zasilania. Równocześnie w ostatnich latach została dokonana zmiana taboru autobusowego. Stare *marszrutki* zastąpiono nowymi autobusami. Przywołane działania mają docelowo wpłynąć na poprawę jakości powietrza. Tbilisi oficjalnie nie prowadzi pomiarów zanieczyszczenia, jednak niezależne organizacje wskazują – na podstawie swoich pomiarów – regularne przekraczanie norm jakości powietrza. To właśnie powtarzające się złe wyniki stanu powietrza miały spowodować brak decyzji ze strony władz miejskich o montażu stacji pomiarów, by – w ich ocenie – nie sięć paniki w społeczeństwie. Jednocześnie mieszkańcy Tbilisi mają świadomość, że jakość powietrza jest zła i szukają mieszkań, które zlokalizowane są w wyżej położonych częściach miasta. Próby związane ze zmniejszeniem emisji spalin samochodowych podejmowane są także na poziomie regulacji wprowadzanych przez rząd. Poza założeniami kierunkowych działań zawartymi w *Strategii* praktyczny wymiar przyniosły regulacje celne. Zmiany kodeksu celnego wprowadzone w 2017 r. zapewniły obniżkę podatków importowych o 60% dla samochodów hybrydowych. W tym samym roku wartość importu samochodów hybrydowych wzrosła skokowo najpierw z zera do 84 mln dolarów i ponownie do 138 mln dolarów, czyli blisko jednej czwartej wartości całego importu samochodów w 2018 r.³⁰

Stosunkowo niskie zainteresowanie władz sprawami klimatu przekłada się także na ograniczone kształtowanie wrażliwości społecznej w temacie ochrony środowiska. Wprowadzie na poziomie podstawowej edukacji przedszkolnej i szkolnej wprowadzane są elementy uwrażliwiające na ochronę środowiska i zmiany klimatu, niemniej działania te można uznać za niewystarczające. W zakresie edukacji pozaszkolnej sytuacja wygląda jeszcze gorzej. Obszar ten w krajach rozwiniętych wspierany jest przez działalność NGO, jednak w przypadku gruzińskich organizacji pozarządowych, jak stwierdził jeden z rozmówców, *wyraźnie widać brak know-how* w tym obszarze³¹. Zatem zainteresowanie zarówno organizacji, jak i samych obywateli jest stosunkowo niewielkie.

Świadomość ekologiczna społeczeństwa gruzińskiego, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, pozostaje nadal na niskim poziomie. Próby wskazania konkretnych działań na rzecz ochrony środowiska zwykle ograniczały się do bardzo podstawowych

³⁰ G. Welton, *Georgia's Climat Change...*

³¹ Wywiad przeprowadzony w marcu 2023 roku. Zapis rozmowy w zbiorach autora.

aktywności. Wśród nich wskazywano najczęściej segregację odpadów. Jako argumentu używano przykładu wprowadzonych niedawno nowych kontenerów na śmieci (w centrum Tbilisi), które pozwalają na segregację. Jednak i w tym zakresie jeszcze wiele pozostaje do zrobienia. Należy też pamiętać, że perspektywa stolicy, będącej centrum życia niewielkiej Gruzji, odbiega znacząco od sytuacji w pozostałych częściach kraju. Wystarczy pojechać na prowincję, by zdać sobie sprawę, że Gruzja jest państwem biednym i choćby z tego względu ochrona środowiska czy działania na rzecz powstrzymania zmian klimatu mają znaczenie drugorzędne.

WNIOSKI

Dotychczasowe dążenie do członkostwa w Unii Europejskiej należy uznać za jeden z kluczowych czynników wpływających na działania w zakresie gruzińskiej polityki klimatycznej. Gruzja, pomimo odnotowywanego wzrostu gospodarczego, pozostaje krajem biednym, a tym samym realizacja ambitnego programu nie jest w pełni możliwa. Ze względu na wyzwania społeczne dotyczące podstawowych problemów społecznych (walka z bezrobociem, reforma służby zdrowia) kwestie klimatyczne nie stanowią dla władz priorytetu. Gruziańskie społeczeństwo wykazuje świadomość co do spraw związanych ze zmianami klimatycznymi, lecz nie znajduje to wyraźnego odzwierciedlenia w działaniach proekologicznych. Możemy wprawdzie zaobserwować próby inicjatyw na poziomie społeczności lokalnych, zwłaszcza w stołecznym Tbilisi, niemniej skala ich oddziaływania pozostaje ograniczona. Najważniejsze regulacje oraz zobowiązania podjęte w ostatnich latach były odzwierciedleniem tendencji integracyjnych, czyli wynikających z konieczności dostosowania ustawodawstwa do zachodnich standardów, oraz – jak podkreślała część rozmówców – *chęci podążania za głównym nurtem*. Przyjęcie *Długoterminowej strategii niskoemisyjnego rozwoju Gruzji* w 2023 r. jest ważnym wydarzeniem wieńczącym pewien etap działań będących konsekwencją zobowiązań wynikających z porozumień paryskich. Nie jest jednak rozwiązaniem wszystkich problemów, a jedynie wskazaniem dalszej drogi do osiągnięcia ambitnych celów. Te jednak przy braku determinacji zarówno władz, jak i społeczeństwa mogą okazać się trudne do realizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Agencies of the Ministry*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/AgenciesOfTheMinistry?page=2&pageSize=9>.
Agriculture, Forestry, and Fishing, Value Added (% of GDP), World Bank, [online] <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>.

- Assessing the Readiness of Georgia for Alignment with the EU Green Deal*, [online] <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/undp-georgia-eu4climate-green-deal-assessment-2022-eng.pdf>.
- Dudzińska K., *Zmiany w polityce klimatycznej Estonii*, Biuletyn PISM, 28 XI 2019, [online] https://pism.pl/publikacje/Zmiany_w_polityce_klimatycznej_Estonii_.
- Functions and Goals of the Ministry*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/Page/functionsandgoalsofministry>.
- Georgia – Country Profile*, EU4Climate, [online] https://eu4climate.eu/wp-content/uploads/2023/05/GEORGIA_EU4Climate_2023.pdf.
- Georgia Releases New National Climate Pledge under Paris Agreement*, 11 V 2021, [online] <https://www.undp.org/georgia/press-releases/georgia-releases-new-national-climate-pledge-under-paris-agreement>.
- Georgia's 4th National Communication to the UNFCCC, 2021*, [online] <https://www.undp.org/georgia/publications/fourth-national-communication-georgia-under-united-nations-framework-convention-climate-change>.
- Georgia's Long-Term Low Emission Development Strategy 2023*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/PublicInformation/34075>.
- Kardaś S., *Ambiwalencja klimatyczna: polityka Rosji wobec zmian klimatu*, Komentarze OSW, 15 XII 2020, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-12-15/ambiwalencja-klimatyczna-polityka-rosji-wobec-zmian-klimatu>.
- Mukhigulishvili G., *Climate Policy in Georgia*, „Caucasus Analytical Digest” 2021, nr 124, [online] <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/511715/3/CAD124.pdf#page=4>.
- Nowak Z., Kolarz S., *Charyzmą, kijem i marchewką – skuteczność dyplomacji klimatycznej UE*, „PISM Strategic File” 2023, nr 4(125), [online] https://pism.pl/publikacje/charyzma-kijem-i-marchewka-skutecnosc-dyplomacji-klimatycznej-ue#_ftnref.
- Structure*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rolnictwa Gruzji, [online] <https://mepa.gov.ge/En/Structure#>.
- Troschke M., *The Making of Environmental Policy in Georgia*, „Comparative Southeast European Studies” 2015, vol. 63, nr 3, [online] <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/soeu-2015-630305/html>.
- Unijna polityka rozszerzenia*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/georgia/>.
- Welton G., *Georgia's Climate Change Opportunity*, „Investor.ge”, [online] <https://www.investor.ge/2020/02/09/georgias-climate-change-opportunity/?fbclid=IwAR1-5E6UWDr8yFoiAQKpkeg6XngyYgAyVY7MULc6Qok2rY2n0mVoicUpfM>.
- What the Georgian Population Knows about Climate Change*, [online] <https://www.undp.org/georgia/publications/what-georgians-know-about-climate-change-2020>.

Wywiady przeprowadzone w marcu 2023 r. w trakcie stażu badawczego w Gruzji, zapisy rozmów w zbiorach autora.

Jan BRODOWSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Badań nad Obszarem Eurazjatyckim Uniwersytetu Jagiellońskiego. W pracy naukowej zajmuje się sytuacją polityczną państw Kaukazu Południowego, współczesną dyplomacją oraz procesami demokratyzacji w krajach byłego ZSRR. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych i popularno-naukowych. Przez blisko dekadę związany z administracją państwową – zarówno służbą dyplomatyczną, jak i służbą cywilną.