WORLD EXPERIENCE FOR GEORGIA
მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის
WORLD EXPERIENCE FOR GEORGIA
თბილისი, 0179, ფალიაშვილის 5, ტელ: 102452, ფაქსი: – 224 385
5 Paliashvili st., 0179, Tbilisi, Georgia, tel: (99532) 102452, fax: (995 32) 224 385
http://www.weg.ge e-mail: weg@weg.ge

საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში დაგროვილი პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები

საქართველოში ენერგოუზრუნველყოფის საიმედოობა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საგრძნობლად გამოსწორდა. ამ გაუმჯობესებას და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას სამწუხაროდ თან არ სდევდა ენერგეტიკის სექტორში შესაბამისი ინსტიტუციური, საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის განვითარება. პირიქით, ბოლო წლებში საკანონმდებლო, მარეგულირებელი და ინსტიტუციური გარემო გარკვეულწილად გაუარესდა. დაგროვდა რიგი პრობლემებისა, რაც აფერხებს სექტორის შემდგომ განვითარებას, აუარესებს ქვეყნის ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას და ხელს უშლის საქართველოს მდგრად და დამოუკიდებელ განვითარებას, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებისკენ მის სწრაფვას.

1. ენერგეტიკული სექტორის ძირითადი პრობლემები და კრიტიკული საკითხები:

- **ქვეყნის ენერგეტიკული სტრატეგია და პოლიტიკა.** არ არსებობს ქვეყნის ენერგეტიკული სექტორის ფუძემდებლური სტრატეგიული და პროგრამული დოკუმენტები რომლებიც ანალიტიკური მეთოდების გამოყენებით ჩამოაყალიბებდნენ სექტორის გრძელვადიან ხედვას და განსაზღვრავდნენ პრიორიტეტებს, სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მისაღებად. 2006 წელს მიღებული „ენერგეტიკული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები“ ძირითადად დეკლარაციული განცხადებების და რეალობასთან შეუსაბამო დაუსაბუთებელი რიცხვების კრებულია; სამთავრობო პროგრამა - განახლებადი ენერგია 2008 (ჰიდროენერგია) - კი მხოლოდ ჰესების ასაშენებლად საჭირო, გამარტივებული პროცედურების აღწერაა. ხარისხიანი სტრატეგიული სახელმძღვანელო დოკუმენტების გარეშე კი მაღალია ალბათობა არაოპტიმალური გადაწყვეტილებების და ქმედებებისა.
- **ინფორმაციული ბაზა გადაწყვეტილებების მისაღებად.** 2001 წლის შემდეგ სტატისტიკის დეპარტამენტის მიერ არ შედგენილა და არ გაანალიზებულა ქვეყნის ოფიციალური ენერგეტიკული ბალანსი. ცნობილია მხოლოდ ელექტროენერგიის და გაზის მიწოდების მონაცემები ისიც სექტორებში მოხმარების ინფორმაციის გარეშე. საკმარისი ინფორმაციის უქონლობა კი თითქმის გარდაუვალს ხდის მცდარი სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებას.
- **ენერგეტიკული სისტემის დაგეგმვა.** ენერგეტიკული სტრატეგიის შემუშავების აუცილებელი ნაწილია სისტემის გრძელვადიანი დაგეგმვა. საქართველოში, მიუხედავად დაგეგმვის საშუალებების ხელმისაწვდომობისა, მათ შორის

საქართველოს MARKAL-ის მოდელის არსებობისა, საკმარისი ყურადღება არ ეთმობა ენერგეტიკული სექტორის გრძელვადიან დაგეგმვას, მათ შორის არც პრიორიტეტული მიმართულების - ელექტროენერგეტიკული სისტემის სტრატეგიის დაგეგმვას; ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ სექტორის მართვისას ვერ ხდება დასაბუთებული სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება;

- **ენერგეტიკული კანონმდებლობის სისრულე და ხარისხი** განსაზღვრავს მისი ფუნქციონირების ეფექტიანობას და განვითარების შესაძლებლობას. ენერგეტიკის რეფორმის შედეგად 2000-იანი წლების დასაწყისისათვის ჩამოყალიბებული მეტნაკლებად გამართული ენერგეტიკული კანონმდებლობა, შემდგომ ეტაპზე მუდმივად განიცდიდა კონცეპტუალურად მცდარ, ერთჯერად ცვლილებებს, რაც მიმდინარე კერძო საჭიროებებს პასუხობდა და არა დარგის გრძელვადიანი განვითარების ინტერესებს. შედეგად მივიღეთ წინააღმდეგობრივი, არასრული და არაქმედითი ენერგეტიკული კანონმდებლობა, რომელიც ვერ პასუხობს მნიშვნელოვან შეკითხვებს და იძლევა განსხვავებული ინტერპრეტირების საშუალებას. ეს აფერხებს სექტორის ფუნქციონირებას და ზღუდავს კვალიფიციურ ინვესტორთა შემოსვლას. ელექტროენერგიის და ბუნებრივი გაზის კანონი, ნავთობისა და გაზის კანონი, ელექტროენერგიის და ბუნებრივი გაზის ბაზრის წერსები - წინააღმდეგობრივი, რთულად აღსაქმელი და გამოსაყენებელი დოკუმენტებია. ასევე უხარისხოა, ან არ არსებობს მთელი რიგი სხვა აუცილებელი ნორმატიული და ტექნიკური დოკუმენტები.
- **სექტორის მართვა** დაუბრუნდა ცენტრალიზებულ-მბრძანებლობით სისტემას და ემორჩილება სამინისტროს, რომელმაც გაიერთიანა როგორც პოლიტიკური, ასევე მარეგულირებელი, ოპერატიული და მფლობელობის ფუნქციები, რაც კანონმდებლობით აკრძალული აქვს. მარეგულირებელი კომისიის, ისევე როგორც ნავთობისა და გაზის სააგენტოს პირვანდელი როლი და ფუნქციები მნიშვნელოვნად დაკნინებულია, დამოუკიდებლობა დაკარგული. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღებოდა ერთჯერადად და პიროვნულად, პროფესიული განხილვის და ანალიზის გარეშე, ხოლო შემდეგ ფორმდებოდა პარლამენტის და მარეგულირებელი კომისიის მიერ. სამინისტროს ძლიერი, არაფორმალური გავლენა ჰქონდა დარგის საწარმოებზე, მათ გადაწყვეტილებებზე და შემოსავლებზეც კი. მართვის ასეთი სტილი რადიკალურად ეწინააღმდეგება ენერგეტიკული ბაზრის დასავლურ მოდელს და ქვეყნის დეკლარირებულ პოლიტიკურ გეზს, ზღუდავს დარგის განვითარებას და აფერხებს ევროპასთან ასოცირების და ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესს.
- **ინვესტიციები.** მიუხედავად უკიდურესად ლიბერალური საგადასახადო რეჟიმისა, არასტაბილური და წინაამდეგობრივი საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზა, მთავრობის გადაწყვეტილებების არათანმიმდევრულობა, საფუძვლიანი ენერგეტიკული სტრატეგიის და განვითარების გეგმის არარსებობა, ხელს უშლის დასავლურ სტრატეგიული ინვესტორების ქვეყანაში შემოსვლას და ქვეყნის ენერგოპოტენციალის, მათ შორის ჰიდროპოტენციალის ასათვისებლად საჭირო

ინვესტიციების მოზიდვას. გაუმჭვირვალე ტენდერების ჩატარების და პირობებზე მოლაპარაკების პრაქტიკა ხელს უშლის კვლიფიციური ინვესტორების მიერ საქართველოს ენერგეტიკაში ინვესტირებას. ეს კი განსაკუთრებით აქტუალურია ენერგიაზე ქვეყნის შიდა მოთხოვნის ზრდის ფონზე;

- **რეგულირება და ტარიფების დადგენა.** ეკონომიკური რეგულირება პრაქტიკულად მოშლილია. სატარიფო განაკვეთები დგინდება ხანგრძლივი პერიოდით, სათანადო ეკონომიკური დასაბუთების გარეშე, მთავრობასა და ენერგეტიკულ კომპანიებს შორის დადებული, კომერციული ხასიათის მემორანდუმების საფუძველზე და არა სემეკის გაანგარიშების მიხედვით. ამან სავარაუდოდ უკვე გამოიწვია ენერგოკომპანიების მიერ მომხმარებელთა ხარჯზე მნიშვნელოვანი დაუმსახურებელი ზემოგების მიღება. ტარიფების გარშემო მიმდინარე დისკუსიის ხასიათი კიდევ ერთხელ აჩვენებს საერთაშორისოდ მიღებული სატარიფო მეთოდიკის და ეკონომიკური პრინციპების დამკვიდრების და ზედმიწევნით დაცვის აუცილებელობას.
- **კონკურენტული ენერგეტიკული ბაზრები;** ელექტროენერგიის მწარმოებელი და მიმწოდებელი კომპანიები ინტეგრირებულნი არიან გამანაწილებელ და მომხმარებელ კომპანიებთან. არ არსებობს მკაფიო მოთხოვნები მათი საქმიანობის განმხოლოების და ბაზარზე გამჭვირვალე ფუნქციონირების შესახებ. სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფი ენგურჰესის იაფი ელექტროენერგია ნაწილდება არასისტემურად და გაუმჭვირვალედ სამინისტროს ჩარევით, ამდენად საქართველოში ფაქტიურად არ არსებობს კონკურენტული ენერგეტიკული ბაზრები;
- **წიაღისეული ენერგეტიკული რესურსების დაძიება/მოპოვება** საქართველოში ვერ ვითარდება მიუხედავად არსებული პოტენციური რეზერვებისა. არ ხდება ადგილობრივი ნავთობისა და გაზის რესურსების ძიების და მოპოვების სათანადო ხელშეწყობა. არასაკმარისი ყურადღება ექცევა არატრადიციული წიაღისეული სათბობის, ფიქალის გაზის დაძიებას. ქვეყნის ნახშირის მთელი მარაგები გადაცემული აქვს ერთ კერძო კომპანიას, და ამ მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის ნიშნები არ ჩანს; ამ პრობლემების ძირითადი მიზეზი ასევე ერთიანი ენერგეტიკული სტრატეგიის არქონაშია.
- არ განხორციელდა დონორების მიერ მომზადებული **ბუნებრივი გაზის საცავის** მშენებლობის პროექტი რომელიც მნშვნელოვნად გაზრდიდა ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას. ამის გამო შეუძლებელია სამხრეთ კავკასიური მილსადენის ტრანზიტის ხელშეკრულებით მიღებული გაზის საკუთარი საშუალებებით სეზონური დაბალანსება. ამ ფუნქციის კომპანია „სოკარზე“ გადაცემით სახელმწიფო სავარაუდოდ ვერ იღებს სატრანზიტო ხელშეკრულებიდან სრულ სარგებელს.
- **ენერგოეფექტურობა და ენერგიის განახლებადი წყაროები** - ამ მიმართულებით არ არსებობს კანონმდებლობა, სამოქმედო გეგმა, და პროგრამები. „ევროპის დედაქალაქების მერების შეთანხმებებით“ მიღებული გადაწყვეტილებები და ინიციატივები კი მხოლოდ დონორების დახმარებით ხორციელდება. ამ მიმართულებით საჭირო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებას ხელს უშლიდა

დაბალი ინფორმირებულობა, სისტემური ხედვის არარსებობა და ინოვაციებისადმი ჩაკეტილობა. შედეგად, ენერგეტიკული ქარტიისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები შეუსრულებელი რჩება და რთულდება საქართველოს სამომავლო ჰარმონიზაცია ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან, ასევე იკარგება სარგებელი რაც ქვეყანამ შეიძლება მიიღოს კლიმატის ცვლილების შემარბილებელ პროცესებში მონაწილეობით. რაც მთავარია, აუთვისებელია ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერგიის მნიშვნელოვანი პოტენციალი და იზრდება ენერგიის იმპორტზე დამოკიდებულება.

- **შეთანხმებები და მემორანდუმები.** უცხოელ "ინვესტორებთან" და სხვა ქვეყნების ენერგოკომპანიებთან გაფორმებულია რამდენიმე საკამათო, კომერციული ხასიათის დაფარული შეთანხმება. ენერგოობიექტების საპრივატიზაციო შეთანხმებები, შეთანხმება SOCAR-თან გაზის მოწოდების თაობაზე, შეთანხმება რუსეთის ენერგოკომპანიასთან (RAO UES)- ენგურჰესის შესახებ, RAO UES-სთან და Energo-Pro-სთან გაფორმებული ტარიფებთან დაკავშირებული მემორანდუმები, საჭიროებენ გადახედვას ქვეყნის ენერგეტიკულ უსაფრთხოებისა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის, ასევე ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებთან დაახლოების მიზნებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.
- **არასაკმარისი კვლევის და დანერგვის (R & D) სამუშაოების წარმოება**, არ არსებობს ქვეყნის ინოვაციური პოლიტიკა და ჩამოსაყალიბებელია ინოვაციების დანერგვის სისტემა - ეს არის ქვეყნის საერთო პრობლემა რომელიც დიდ გავლენას ახდენს ასევე ენერგეტიკის სექტორზეც;
- **ინსტიტუციური და პროფესიული შესაძლებლობების განვითარების პრობლემები.** ზემოთ მოყვანილი პრობლემების წარმოშობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი არის კვალიფიციური კადრების დეფიციტი რამაც ხელი შეუშალა საქართველოში დასავლური ტიპის განვითარებული ენერგეტიკული სექტორის ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება. მართვის ცენტრალიზებული დახურული სტილი და განვითარებული სისტემის დამახასიათებელი პროცესების (დაგეგმვა, სტრატეგიის შემუშავება, ინოვაცია, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, კონკურენცია და სხვა.) ნაკლებობა არ იძლეოდა კადრების ინიციატივის და კვალიფიკაციის განვითარების შესაძლებლობას. ვერტიკალური და არაფორმალური მმართველობა ასევე აბრკოლებდა ორგანიზაციულ და ინსტიტუციურ განვითარებას, ვინაიდან მთელი სისტემა იმართებოდა, როგორც ერთ, ცენტრალურ მართვას დაქვემდებარებული ორგანიზმი რითაც ცალკეული ორგანიზაციების დამოუკიდებლობა იზღუდებოდა.

გამჭვირვალე და ეფექტური მართვის ნაკლებობა, მიღებულ სტრატეგიასა და საკანონმდებლო ბაზაზე დაფუძნებული კონტროლის არარსებობა ენერგეტიკაში, ქმნის არასტაბილურ, გარე და შიდა პოლიტიკური გავლენებისადმი მოწყვლად, კორუფციის ხელშემწყობ გარემოს. ეს აფერხებს როგორც სექტორში ინვესტიციების მოზიდვას ასევე

საერთაშორისო ენერგეტიკული ტრანზიტის განვითარებას. ეწინააღმდეგება ქვეყნის დამოუკიდებელ, მდგრად და დემოკრატიულ განვითარებას, სწრაფვას ევროკავშირთან დაახლოებისაკენ.

მოყვანილ პრობლემებსა და კრიტიკულ საკითხებს ადასტურებს მრავალი ფაქტი და ცხოვრებისეული მაგალითი.

2. პრიორიტეტული ამოცანები

ჩამოთვლილი პრობლემების ერთობლიობა მოითხოვს დაუყოვნებლივ და მიზანმიმართულ ქმედებებს, კერძოდ:

- სტრატეგიული გადაწყვეტილებების უზრუნველსაყოფად საჭიროა დაუყოვნებლივ დაიწყოს ქვეყნის **ენერგეტიკული სტრატეგიისა და პოლიტიკის შემუშავებაზე და გრძელვადიანი განვითარების გეგმაზე** მუშაობა. პირველ ეტაპზე უნდა ჩამოყალიბდეს და განხილულ იქნას ამ დოკუმენტების კონცეფციები.
- **საერთაშორისო ენერგეტიკული ურთიერთობები**
    - ევროკავშირთან ურთიერთობა და **ენერგეტიკული გაერთიანება** - საჭიროა ბარიერების სრულყოფილი ანალიზი და სამოქმედო გეგმის შემუშავება; საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან კოორდინირება; ევროკომისიასთან და ენერგეტიკულ თანამეგობრობასთან გაწევრიანების მოსამზადებელი მუშაობის გააქტიურება;
    - საქართველოს **სატრანზიტო როლი** სამხრეთის გაზის დერეფნის განვითარებისათვის - ადვილად გასაგები და სტაბილური საკანონმდებლო ბაზის განვითარება საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, აღნიშნული საკითხისადმი ერთიანი გრძელვადიანი ხედვის ჩამოყალიბება საქართველოს სუვერენული ინტერესების გათვალისწინებით;
    - **რეგიონალური ენერგეტიკული ბაზრებისა** და თურქეთთან დამაკავშირებელი ქსელის განვითარების შიდა ენერგეტიკულ ბაზარზე და ეკონომიკაზე შესაძლო ზეგავლენის ანალიზი; ჰიდრორესურსების განვითარებისათვის დივერსიფიცირებული გარე ბაზრის და სეზონური გაცვლების პერსპექტივის უზრუნველყოფა;
    - კლიმატის ცვლილების შერბილების საერთაშორისო ძალისხმევაში მონაწილეობა - ენერგოეფექტურობისა და ენერგიის განახლებადი წყაროების განვითარება, NAMA და CDM მექანიზმების გამოყენება და ა.შ. გარემოს დაცვის სამინისტროსთან კოორდინირებით;
- **საკანონმდებლო სფეროს საფუძვლიანი გადამუშავება** საბაზრო პრინციპებისა და დარგის საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, შემდგომში

ქვეყნის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში გაწევრიანების, ინვესტიციების და სამართლიანი კონკურენციის მხარდასაჭერად;

- **სექტორის ინსტიტუციური გარდაქმნა** - სამინისტროს როლისა და პასუხისმგებლობების გადახედვა - **მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის აღდგენა** და გაძლიერება; სექტორის საწარმოებში საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დანერგვა;
- საქართველოს ენერგეტიკული ბაზრის ანალიზი და კონკურენტული ბაზრის მოდელის ჩამოყალიბება. ენერგიის მწარმოებელი და გამანაწილებელი ინტეგრირებული ენერგეტიკული კომპანიების საქმიანობების განმხოლოება (unbundling) და კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფა;
- სექტორში აქამდე დადებული შეთანხმებების გადახედვა და საჭიროების მიხედვით თავიდან მოლაპარაკება ქვეყნის სტრატეგიული ინტერესებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების გათვალისწინებით;
- ელექტროენერგიაზე მოთხოვნილების ზრდის გამო ადგილობრივი რესურსების გამოყენების ზრდა და ამ მიზნით **ინვესტიციების მოზიდვა** მკაფიო და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს შექმნით; მათ შორის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კრიტერიუმების დადგენა და გარემოს დაცვის ქმედითი მექანიზმების შემუშავება ინვესტორების და სახელწიფოს ინტერესების გათვალისწინებით;
- ენერგოეფექტური და ენერგიის განახლებადი წყაროების განვითარებისათვის სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება, საკანონმდებლო ბაზისა და შესაბამისი ინსიტიტუტების შექმნა;
- ტექნიკური ნორმებისა და სტანდარტების განვითარება, ქსელური კოდექსისა და საერთაშრისო სავაჭრო მექანიზმების შექმნა (დაწყებულია);
- თურქეთთან დამაკავშირებელ მაღალი ძაბვის გადამცემ ხაზზე ტარიფის დადგენისა და რეგულირების საკითხების გადაწყვეტა და ა.შ;

ამ საკითხებზე მუშაობა სასწრაფოდ არის დასაწყები, რათა შედეგები ახლო მომავალში მივიღოთ. ამ სამუშაოს ნაწილი დაწყებულია, მაგრამ წარმატების მისაღწევად საჭიროა აქამდე არსებული პრაქტიკის სიღრმისეული ცვლილება, ერთიანი პროგრამის ჩამოყალიბება, მის გარშემო ყველა დაინტერესებული მხარის გაერთიანება და საქმიანობის ეფექტური მართვა, ძლიერი საერთაშორისო ექსპერტული დახმარების პირობებში. ახლანდელ სენსიტიურ გარდამავალ ეტაპზე გონივრულმა და თანმიმდევრულმა მოქმედებამ შეიძლება დიდი დადებითი შედეგი მოიტანოს, ხოლო უმოქმედობამ ან არასათანადო ქმედებამ დიდი ზიანი.

WEG

www.weg.ge

12.12.2012