

## კომენტარები მსოფლიო ბანკის დოკუმენტზე ჰესების მშენებლობის ფისკალური რისკების შესახებ

წინა კვირაში გასაჯაროვდა და ცხარე დებატები გამოიწვია მსოფლიო ბანკის მიერ, ფინანსთა სამინისტროს თხოვნით მომზადებულმა „ფისკალური ხარჯებისა და ტარიფების ზემოქმედების შეფასების“ დოკუმენტმა. დოკუმენტი ეხება ახალი ჰიდროსადგურების აშენებაზე დადებული მემორანდუმების და, ასევე, ნემახვანის კასკადის (ნამახვანი, ტვიში, კორომხეთი) მშენებლობაზე გასაფორმებელი მემორანდუმის ფისკალური შედეგების შეფასებას. დოკუმენტი არ ასახავს მსოფლიო ბანკის შეხედულებებს ან რეკომენდაციებს, არამედ კონკრეტული დაშვებების ფარგლებში, გარკვეულ რაოდენობრივ შეფასებებს ემსახურება. მიუხედავად ამისა, იგი მრავალ საგულისხმო ინფორმაციას შეიცავს.

ქვემოთ მოგვყავს დოკუმენტში მოცემული ინფორმაციის და შედეგების ჩვენი შეფასება იმ იმედით, რომ ეს ინფორმაცია არ დარჩება მხოლოდ პოლიტიზებული კამათის საგანად და საგნობრივი განხილვით, საზოგადოებრივი აზრის და საჯარო პოლიტიკის შემდგომ განვითარებას მოემსახურება.

### რას განიხილავს დოკუმენტი

მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი განიხილავს იმ დამატებით ფისკალურ რისკებს, რაც შეიძლება 2022-2041 წლებში წარმოიშვას არსებული მემორანდუმებით განსაზღვრული ყველა ჰიდროელექტროსადგურის და ნამახვანის კასკადის აშენების გამო, სადგურების მხოლოდ აუცილებელი ოპტიმალური ნაკრების აშენებასთან შედარებით. შეფასებისთვის განიხილება ორი სცენარი: 1. როდესაც ყველა დაგეგმილი სადგური შენდება და ვერ ხდება ჭარბი ელექტროენერჯის ექსპორტი; 2. როდესაც ყველა სადგური შენდება და ზედმეტი ელექტროენერჯია იყიდება ექსპორტის დღევანდელი ფასის 85%-ად. წარმოშობილი ვალდებულებები და ელექტროენერჯის ღირებულება კი დარდება ე.წ. უმცირესი ხარჯების სცენარს (LCP) სადაც შენდება ელექტროსადგურების მხოლოდ ის ნაკრები, რაც საკმარისია ელექტროენერჯის შიდა მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად.

ანალიზი ეყრდნობა სხვადასხვა დაშვებას, რომელთაგან უპირველესად აღსანიშნავია:

- ეკონომიკის ზრდის და შესაბამისი ელექტროენერჯის მოთხოვნის პროგნოზი ეყრდნობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებს;
- წინასწარი შეთანხმების შესაბამისად, ანალიზში არ განიხილება ხუდონჰესი
- გაზის ფასის სუბსიდირება გრძელდება და ეტაპობრივად მცირდება 2030 წლამდე
- გათვალისწინებულია ენერგოეფექტურობა და განახლებადი ენერჯის წყაროების ათვისება
- გათვალისწინებულია ელექტროენერჯის იმპორტის და სეზონური გაცვლის შესაძლებლობა
- გაზზე მომუშავე თბოელექტროსადგურების სიმძლავრე შეზღუდულია 1500 მეგავატამდე ენერგეტიკული უსაფრთხოების მოთხოვნების გათვალისწინებით

ამ დაშვებების ფარგლებში დოკუმენტის ძირითადი დასკვნებია:

- თუ მემორანდუმების შესაბამისად აშენდება ყველა ჰიდროსადგური, მოთხოვნასთან შედარებით, ჭარბი ელექტროენერგია გამოიმუშავდება, რომლის ვერგაყიდვის გამო სახელმწიფოს შეიძლება, დღევანდელი ღირებულებით, დაახლოებით 1.2 მილიარდი ლარის (474 მლნ დოლარი) დამატებით ფისკალური ხარჯი დააწვეს. ეს მაჩვენებელი შეიძლება შემცირდეს 247 მლნ დოლარამდე, თუ ჭარბი ენერჯის გაყიდვა მოხერხდება.
- ყოველწლიური დამატებითი ხარჯი შეადგენს 280-395 მილიონ ლარს. ეს ხარჯი შეიძლება წელიწადში კიდევ 100-150 მილიონი ლარით გაიზარდოს გაცვლითი კურსის დაგეგმილზე სწრაფი გაუფასურების შემთხვევაში.
- დამატებით ხარჯში ყველაზე დიდი წილი შეაქვს ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურს (230-380 მლნ ლარი წელიწადში).
- ნენსკრა ჰესის და ნამახვანის კასკადი საბითუმო ფასს 12%-ით ზრდის, რაც ჯამურად, დღევანდელი ღირებულებით, 185 მლნ დოლარის ექვივალენტია.
- ელექტროენერჯის საბითუმო ღირებულება ოპტიმალურ სცენარში ეტაპობრივად იზრდება და 12.5 თეთრიდან, 2030 წლისთვის, 19.9 თეთრს აღწევს. დამატებითი სადგურების მშენებლობა კი ამ სიდიდეს კიდევ 2-2.5 თეთრით ზრდის. აქედან ძირითადი წილი ნენსკრა ჰესზე მოდის.
- 2041 წლამდე საჭიროა 4000 მეგავატი ახალი გენერაციის სიმძლავრეები, ანუ არსებული სიმძლავრეების გაორმაგებაზე მეტი, აქედან 2500მგვტ მოდინებაზე მომუშავე ჰიდროელექტროსადგურებია, ხოლო 1500მგვტ - ახალი თბოელექტროსადგურები.

## როგორ შევაფასოთ დოკუმენტის დასკვნები?

პროფესიული დოკუმენტის შედეგების საჯაროდ შეფასებასშესაბამისი ჩადრმავება და სიფრთხილე ესაჭიროება. გასათვალისწინებელია, რომ ის ეყრდნობა კონკრეტულ, მეტნაკლებად რეალისტურ დაშვებებს და სცენარებს, რომლებიც შეიძლება მოძველდეს ან სხვა სცენარებით ჩანაცვლდეს. მაგალითად:

- ქვეყანაში ელექტროენერჯის მოხმარება დოკუმენტში მოცემულ პროგნოზზე ბევრად უფრო სწრაფი ტემპით იზრდება და იმპორტის მოცულობა წელს სავარაუდოდ 2 ტერავატსათის ნიშნულზე გადის. შესაბამისად, საკუთარი გენერაციის მოთხოვნა იზრდება. ამავე დროს, დოკუმენტის მთავარი დაშვება, რომ ჰიდროსადგურები შენდება მემორანდუმების შესაბამისად, სათუთა, ვინაიდან ჰიდროსადგურების პროექტების უდიდესი ნაწილი უკვე გაჩერებულია.
- უკვე შეცვლილი და გაზრდილია რუსეთიდან იმპორტის ფასი. ასევე შესაძლებელია გაიზარდოს ექსპორტის ფასებიც, თურქეთში მოხმარების ზრდასთან ერთად;

ამავე დროს:

- მედიაში გამოთქმული მოსაზრების საწინააღმდეგოდ, დოკუმენტი არ აფასებს ჰიდროსადგურების მშენებლობის მიზანშეწონილობას ან ეკონომიკურ სარგებელს; ის სწავლობს მხოლოდ ელექტროენერჯის ვერგაყიდვის ან დაბალ ფასად გაყიდვის რისკებს და არ ითვალისწინებს მემორანდუმებით დაკისრებულ ყველა ვალდებულებას (მათ შორის სახელდება მშენებლობის, გამომუშავების, გადახდის დაგვიანების და სხვა რისკები).

- დოკუმენტში განიხილება არა ელექტროენერჯის სამომხმარებლო ტარიფი, არამედ - ელექტროენერჯის საბითუმო ფასი, რომელიც საბოლოო ტარიფის ერთერთი შემადგენელი ნაწილია;
- დასაფიქრებელია ის გარემოებაც, რომ დოკუმენტი შექმნილია ფინანსთა სამინისტროს დაკვეთით, რაც იმას მიანიშნებს, რომ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროებს არა აქვთ საკმარისი შიდა ანალიტიკური შესაძლებლობები, და/ან კოორდინაცია, რომ ძირეული და აუცილებელი შეფასებები გააკეთონ

ამ ყველაფრის გათალისწინებით, დოკუმენტში მოყვანილი შედეგების ინტერპრეტაციას სიფრთხილით უნდა მივუდგეთ, ვინაიდან დღევანდელი რეალობის გათვალისწინებით განხილული სცენარები ნეკლებ ალბათურია. თუმცა, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ გამოვლენილი კანონზომიერებები და ძირითადი მიგნებები გავითვალისწინოთ.

სპეციალურ განხილვას იმსახურებს **ტარიფის საკითხი**. თუ პოპულიზმს დავძლევთ, პოლიტიზირებას არ შევუდგებით და სინამდვილეს თვალს გავუსწორებთ, ადვილად გასაგებია, რომ ელექტროენერჯის **მოხმარების ზრდასთან ერთად გარდაუვალია სამომხმარებლო ტარიფების ზრდაც**, ვინაიდან საჭირო ხდება ახალი, არსებულზე უფრო ძვირი წყაროების ჩართვა<sup>1</sup>. ამ დროს მნიშვნელოვანია, შენარჩუნებული იყოს კავშირი ენერგეტიკასა და ეკონომიკას შორის, ანუ სადგურები უნდა აშენდეს გადახდისუნარიანი მოთხოვნის შესაბამისად, რაც ყველა ნორმალურ საბაზრო სისტემაში ხდება და რაც ასევე ნიშნავს მოსახლეობის გადახდისუნარიანობის ზრდას. ასეთი პირობით ტარიფების ზრდა მისაღებია და მეტიც- პროგრესის და განვითარების გზას წარმოადგენს, რომლისკენაც უნდა ვისწრაფოდეთ.

ტარიფის ზრდა საშიში ხდება მაშინ, როდესაც ის ხორციელდება სახელმწიფო გარანტიებით, რითაც გადახდის უუნარო ეკონომიკას და მოსახლეობას ირიბად ეკისრება გადაჭარბებული ტვირთი. სწორედ ასეთი მიდგომა ჩამოყალიბდა საქართველოში მემორანდუმების გაუმჭვირვალე სისტემის სახით. მართალია, ახალი მემორანდუმების დადება გაუქმებულია, და არც ტარიფების ნაჩვენები ზრდა არის რეალისტური, მაგრამ მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი მიანიშნებს, რომ არსებულ მემორანდუმებს სერიოზული ჩაღრმავება და შესაძლოა გადახალისება ესაჭიროება.

## ძირითადი დასკვნები

დოკუმენტში მოყვანილი მასალა, მიუხედავად ზოგიერთი დაშვების სათუობისა, აჩვენებს, რომ:

1. ჰიდროსადგურების მემორანდუმების ფისკალური რისკები მაღალია. ამასთან ერთად, დარღვეულია კავშირი ენერგეტიკასა და ეკონომიკას შორის, რაც გადაჭარბებულ ფისკალურ რისკებს და ენერგეტიკის არაოპტიმალურ განვითარებას განაპირობებს. საჭიროა არსებული მემორანდუმების უფრო სიღრმისეული გაანალიზება და, მათ შორის, საჯარო განხილვა;
2. ირკვევა, რომ ენერგეტიკის მართვის სისტემა არ არის სათანადოდ მომზადებული იმ ამოცანებისათვის, რომელიც ეკისრება. არ ხდება ენერგეტიკული პოლიტიკის

<sup>1</sup> იგივეს აჩვენებს მსოფლიო ბანკის უმცირესი დანახარჯების სცენარიც

დაყრდნობა სრულფასოვან რაოდენობრივ გათვლებზე. ფისკალური, სატარიფო და სხვა რისკების შეფასება უნდა ხდებოდეს მანამ, სანამ მემორანდუმებით ვალდებულებების აღება მოხდება. ქვეყანა არ ავითარებს საკმარის ანალიტიკული შესაძლებლობებს, რომ ეს საქმიანობა დამოუკიდებლად განახორციელოს. დოკუმენტიდან ჩანს, რომ ოპტიმალურ სცენარში ტარიფების მოსალოდნელი ზრდის დინამიკა ენერგეტიკის სამინისტროსთვის წარდგენილი იყო 2016 წელს. საინტერესოა, თუ როგორი დასკვნები გაკეთდა ამ ინფორმაციის საფუძველზე.

3. ნენსკრა ჰესი გენერაციის ერთერთ ყველაზე ძვირ ალტერნატივას წარმოადგენს და მის აშენებას საფუძვლიანი დასაბუთება ესაჭიროება, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ სხვა ჰესების მშენებლობა პრაქტიკულად შეჩერებულია, შესაძლებელია ამ პროექტის განხორციელება აუცილებელი გახდეს.
4. როგორც დოკუმენტიდან ჩანს, მინიმუმ 4000 მეგავატის სიმძლავრე გვესაჭიროება, აქედან 2500 ჰიდროგენერაციაა ხოლო 1500 თბოელექტროსადგურები. ამიტომ ჰიდროსადგურების პროექტების შეჩერება მეტად საშიშია ქვეყნის განვითარების და უსაფრთხოებისათვის.

### რეკომენდაციები:

1. აუცილებელია სამინისტროების შიგნით ანალიტიკური შესაძლებლობების განვითარება ისევე როგორც კვლევებისა - მათ გარეთ<sup>2</sup>. კვლევები უნდა იყოს დამოუკიდებელი და ტარდებოდეს მანამ, სანამ გადაწყვეტილებები მიიღება და არა მოგვიანებით მათ შესაფასებლად ან გასამართლებლად. ამისთვის შეიძლება თუნდაც სამინისტროს და სახელმწიფო ელექტროსისტემის ხელთ არსებული დაგეგმვის პროგრამების გამოყენება.
2. საჭიროა ინფორმაციის მეტი გახსნილობა და ენერგეტიკული პოლიტიკის ანალიზის და შეფასების ჯანსაღი მექანიზმის ჩამოყალიბება. შესაძლებელი უნდა გახდეს გადაწყვეტილებების გადაფასება და შეცდომების გამოსწორება, რაც უზრუნველყოფს ენერგეტიკული პოლიტიკის პროფესიულ გაჯანსაღებას. ინფორმაციის დახურვა ხელს უშლის პროფესიული და საზოგადოებრივი აზრის განვითარებას და ხელს უწყობს პოპულისტურ/პოლიტიზირებული მანიპულაციას.
3. მემორანდუმებში ასახული გადაწყვეტილებები, შეცვლილი გარემოებების გამო, შეიძლება აღარ იყოს მიზანშეწონილი. ამიტომ საჭიროა ახალ პირობებში მემორანდუმების მიზანშეწონილობის გადახედვა და მათი არსებული ფორმით განხორციელების ხარჯსარგებლიანობის შეფასება.
4. აუცილებელია, დაიწყოს ჰესების მშენებლობის პრობლემატიკის სიღრმისეული საზოგადოებრივი განხილვა სპეციალისტების და ოფიციალური პირების მონაწილეობით<sup>3</sup>.

*მურმან მარგველაშვილი*

*WEG - "მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის"*

*სექტემბერი, 2018 წ.*

<sup>2</sup> ვრცლად იხ. [http://www.weg.ge/sites/default/files/need\\_for\\_energy\\_research.pdf](http://www.weg.ge/sites/default/files/need_for_energy_research.pdf)

<sup>3</sup> ვრცლად იხ. [http://www.weg.ge/sites/default/files/hesebi\\_0.pdf](http://www.weg.ge/sites/default/files/hesebi_0.pdf)