ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ივლისი

Kingdom of the Netherlands

პუბლიკაცია მომზადებულულია პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ. დოკუმენტში წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

ავტორი:

მურმან მარგველაშვილი*

არასამთავრობო ორგანიზაცია „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ სახელით

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი

OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდის 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ივნისამდე

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ შიდა პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

საქართველოს ენერგეტიკის სექტორი

მზად ვართ თუ არა ასოცირების შესახებ შეთანხმებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესასრულებლად?

პოლიტიკის დოკუმენტი

წინასიტყვაობა

2014 წლის 27 ივნისს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ხელმოწერილი ასოცირების შესახებ შეთანხმება („ასოცირების შესახებ შეთანხმება“) ითვალისწინებს საქართველოს მიერ ევროკავშირის ენერგეტიკული დირექტივების და რეგულაციების (Energy Acquis) განხორციელებას. ამის კონკრეტული ვადები და პირობები განისაზღვრა ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში საქართველოს გაწევრიანების თაობაზე გამართულ მოლაპარაკებაზე. ამ პროცესის ორწლიანი გაჭიანურების მიუხედავად, მოსალოდნელია, რომ 2016 წლის ოქტომბერში საქართველო ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაწევრიანდება, თუმცა ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის სრული განხორციელება, სავარაუდოდ, კიდევ რამდენიმე წლით გადაიდება. მანამდე კი კვლავ იმოქმედებს დღეს არსებული წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო და სახელშეკრულებო სისტემა. თუ არსებული პრაქტიკა კვლავაც გაგრძელდა, მდგომარეობა შეიძლება კიდევ უფრო გაუარესდეს, დამატებითი ბარიერები შეუქმნას რეფორმებს, საფრთხის ქვეშ დააყენოს ასოცირების მთელი პროცესი.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოუწოდებს შესაბამის მხარეებს, შეიმუშავონ დამცავი მექანიზმები, რომლებიც ენერგეტიკის სამართლებრივ ბაზას დაიცავს შემდგომ გაუარესებისგან და უზრუნველყოფს ახალი რეგულაციებისა და შეთანხმებების შესაბამისობას ევროკავშირის სტანდარ-

* მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის (WEG) დირექტორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, კონსულტანტი ენერგეტიკის საკითხებში. მისი კვლევის ინტერესები მოიცავს ენერგეტიკის და მდგრადი განვითარების პოლიტიკის ანალიზს, განათლებას, ასევე სამოქალაქო აქტივობას საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების მიმართულებით.

ტებთან. აღნიშნული ითვალისწინებს შიდასამთავრობო პროცედურების შექმნას, დაინტერესებულ მხარეთა მონიტორინგის ჯგუფის ჩამოყალიბებას, საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებას და ენერგეტიკული თანამეგობრობის სამდივნოსთან კონსულტაციას, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ახალი სამართლებრივი აქტების შესაბამისობა ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან.

მონიტორინგის სისტემის შექმნა სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით შეზღუდავს შესაბამისი სათუო მემორანდუმებისა და ხელშეკრულებების პოტენციურ უარყოფით შედეგებს, და ხელს შეუწყობს გამჭვირვალე საბაზრო სისტემების შექმნისკენ და სწორი რეგულირებისკენ მიმართულ ამჟამინდელ მცდელობებს. რეფორმების მხარდასაჭერად საჯარო მოხელეთა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა პოტენციალის გაზრდა იქნება ასეთი ღონისძიების მნიშვნელოვანი დამატებითი შედეგი.

შესავალი

2014 წლის 27 ივნისს, ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმებით, საქართველომ აიღო ვალდებულება, მოახდინოს თავისი ენერგეტიკის სექტორის რეფორმირება და დანერგოს ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობა იმ ვადებში და პირობებით, როგორც ეს გადაწყდება საქართველოს ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაწევრიანების შესახებ მოლაპარაკებაზე. მოსალოდნელია, რომ საქართველო თანამეგობრობის სრულფასოვანი წევრი 2016 წლის ოქტომბერში გახდება. თუმცა აღნიშნული რეფორმების გადამწყვეტი ნაწილი, კერძოდ, არსებული ნაკლოვანი სამართლებრივი სისტემის და პრაქტიკის რეფორმირება, სავარაუდოდ რამდენიმე წლით გადაიდება. თუ არსებული პრაქტიკა კვლავაც შენარჩუნდება, ეს სისტემა შეიძლება გაუარესდეს, რითაც გაზრდის ისედაც მნიშვნელოვანი საფრთხეებს, რომლებიც საქართველოს ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას და ეკონომიკურ განვითარებას ემუქრება და ევროკავშირთან ასოცირებას დამატებით ბარიერებს შეუქმნის.

რისკის ფაქტორები

ენერგეტიკის სექტორის მართვის არსებული სტილი არ შეესაბამება ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის პრინციპებს და საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას. ის ქმნის რიგ პრობლემებს რაც აფერხებს დარგის რეფორმირებას და უარყოფითად მოქმდებს ქვეყნის და მომხმარებელთა გრძელვადიან ინტერესებზე.[1]

კანონმდებლობა და ინსტიტუციურ სისტემა მრავლად შეიცავს ხარვეზებს, ბუნდოვანებას და შეუსაბამობებს, რაც წარმოიშვა მრავალრიცხოვანი, ვიწრო და ერთჯერადი საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად. ასეთი გარემო პოლიტიკოსებს სუბიექტური გადაწყვეტილებების საშუალებას აძლევს და ქვეყნის გრძელვადიან ინტერესებზე ორიენტირებული გამართული ენერგეტიკული სტრატეგიის არარსებობის პირობებში,[2] ქმნის კორუფციის და

[1] როგორც ეს განხილული იქნა ადრე ჩატარებულ მრავალრიცხოვან ფორუმებზე (სემინარებზე) და პუბლიკაციაში და ფორმულირებული იქნა წიგნში „საქართველოს ენერგოსექტორი ევროკავშირთან ასოცირების კონტექსტში“ - იხ. შემდეგ მისამართზე: www.weg.ge

[2] არსებული პროექტი, რომელსაც ამჟამად იხილავს სამინისტრო ექსპერტებთან ერთად, არ არის სრულყოფილი და კონკრეტულად არ აყალიბებს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მხარდასაჭერ სახელმძღვანელო პრინციპებსა და კრიტერიუმებს (მ.მ.)

ეკონომიკურ თუ პოლიტიკურ ინტერესთა ჯგუფებთან გარიგების ხელშემწყობ გარემოს.

უკვე დაიდო ბევრი წინააღმდეგობრივი ხელშეკრულება და მემორანდუმი. კერძოდ, მემორანდუმები ჰიდროელექტროსადგურების დეველოპერებთან მათ შორის ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ დადებული ათეულობით შეთანხმება ზღუდავს კონკურენციას და მნიშვნელოვან სამომავლო ფინანსურ რისკებს უქმნის ქვეყნის ბიუჯეტს. სავარაუდოდ ენერგეტიკული უსაფრთხოების სხვა პრიორიტეტების ხარჯზე, გადამეტებული ხარჯების გაწევა ხდება გადამცემ სისტემაში. გრძელვადიანმა ხელშეკრულებებმა მსხვილ ენერგეტიკულ კომპანიებთან, სავარაუდოდ, უკვე შეამცირეს ინვესტიციები, გააუარესეს მომსახურების ხარისხი და მომხმარებელს ზედმეტი ხარჯები დააკისრა. ხშირმა და დაუფიქრებელმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა შეზღუდა სტრატეგიული ინვესტორების შემოსვლა და სექტორის განვითარება. ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგაც, რამდენიმე ათეული ახალი მემორანდუმი გაფორმდა, რომლებიც შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მისწრაფებებს. ბოლო მოლაპარაკებებმა „გაზპრომთან“ კი ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების პოლიტიკის სტრატეგიულ მიმართულებასთან დაკავშირებით სერიოზული შეშფოთება გამოიწვია. ამ ფონზე, სამინისტროს ოფიციალური პირების განცხადებებში ნაკლებად ჩანს რეფორმების მნიშვნელობის ხედვა და მათდამი მისწრაფება.[3]

ასეთი განვითარების პირობებში, ქვეყანა შესაძლოა კიდევ უფრო დაშორდეს ასოცირების მიზნებს და რეფორმები შეუძლებელი გახდეს. გადაუდებელი მოქმედებაა საჭირო იმისათვის, რომ შეიქმნას დამცავი მექანიზმები ინსტიტუციური და სამართლებრივი გარემოს შემდგომი გაუარესების და რეფორმების გზაზე დამატებითი დაბრკოლებების წარმოშობის საწინააღმდეგოდ, ქვეყნის უსაფრთხოების, ეკონომიკური და ფინანსური რისკების გასანეიტრალებლად.

როგორ ავიცილოთ ენერგოსექტორის შემდგომი დაშორება ევროკავშირის სტანდარტებისგან?

იმ შემთხვევაშიც, თუ 2016 წლის ოქტომბერში საქართველო შეუერთდეს ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობას, მოსალოდნელია, რომ რამდენიმე წელი მაინც იმოქმედებს არსებული კანონმდებლობა და მართვის სისტემა. ამ გარდამავალ პერიოდში დარჩება იმის საშიშროება, რომ სამართლებრივი გარემო კიდევ გაუარესდეს და მოხდეს რეფორმებისადმი წინააღმდეგობის კონსოლიდაცია მეტი მემორანდუმების, საკანონმდებლო ცვლილებების და საერთაშორისო შეთანხმებების ხელმოწერის გზით. საბოლოო ჯამში, ამ რისკების აკუმულირებამ შეიძლება პრაქტიკულად შეუძლებელი გახადოს ქვეყნის მიერ რეფორმის განხორციელება და უარყოფითად იმოქმედოს მის ეკონომიკურ და გრძელვადიან პოლიტიკურ ინტერესებზე. ენერგეტიკაში პოპულისტური და მოკლევადიანი გადაწყვეტის რისკი კი განსაკუთრებით იზრდება წინასაარჩევნო და არჩევნების შემდგომ პერიოდში.

[3] ენერგეტიკის მინისტრის შეხვედრა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან „გაზპრომთან“ მოლაპარაკებების თაობაზე - 2016 წლის იანვარი.

იმისათვის, რომ ამ შუალედურ პერიოდში საქართველომ კვლავაც განაგრძოს სვლა ენერგეტიკის სექტორში ევროკავშირთან ასოცირების მიმართულებით, მთავრობამ, პარლამენტმა და სამოქალაქო საზოგადოებამ (მათ შორის დონორმა ორგანიზაციებმა) შემდეგ ძირითად მომენტებზე უნდა გაამახვილონ ყურადღება:

1. ჰიდროელექტროსადგურების განვითარება

მთავრობის 2013 წლის დადგენილება №214 განსაზღვრავს ახალი ელექტროსადგურების მშენებლობის პროცედურებს. მან ჩაანაცვლა 2008 წლის დადგენილება, მაგრამ მაინც იძლევა სუბიექტური ინტერპრეტაციების და სხვადასხვა დეველოპერისთვის განსხვავებული პირობების დაწესების შესაძლებლობას. ამ პროცედურების საფუძველზე ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ დადებულია 100-ზე მეტი შეთანხმება დეველოპერებთან 120-ზე მეტი ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობაზე.[4] მათი პირობები მნიშვნელოვნდად და გაუმართლებლად განსხვავდება: ერთი კილოვატსაათი ელექტროენერგიის გაყიდვის ტარიფი 4.3-დან 10.5 აშშ ცენტამდე მერყეობს, სისტემის კომერციული ოპერატორის მიერ გარანტირებული შესყიდვის პერიოდი - 3 თვიდან ერთ წლამდე, და ასევე განსხვავებულია საექსპორტო ხაზზე დაშვების და სიმძლავრის გამოყოფის პირობები. განსხვავებული პირობები სამინისტროს შერჩევით მიდგომაზე მეტყველებს და შეიძლება განხილულ-იქნას გაუხმაურებელი გარიგებებისა და კორუფციის მინიშნებად.[5]

ინვესტორების შერჩევის მეთოდი საკმაოდ ლიბერალურია. ნამდვილი სტრატეგიული ინვესტორები უფრო გამონაკლისია, ვიდრე წესი. დეველოპერების მიმართ, რომლებმაც დათქმულ ვადებში არ განავითარეს პროექტები, სანქციები არ ტარდება და ისინი უცვლელად ინარჩუნებენ უფლებას, ქვეყნის ბუნებრივ რესურსებზე. ეს ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას მთავრობის სურვილით, რომ უფრო მეტი აქტივობა აჩვენოს, ხოლო ნაწილობრივ, ასევე, თუნდაც ნაკლებად კვალიფიციური, მაგრამ უკეთესი კავშირების მქონე დეველოპერების ხელშეუწყობის სურვილით.

მემორანდუმები ზღუდავს საბაზრო კონკურენციას, გადააქვს კომერციული რისკები დეველოპერებისგან სახელმწიფოზე, ტვირთად აწვება ბიუჯეტს (რითაც ზღუდავს სოციალურ ხარჯების) და შეიძლება გამოიწვიოს მომხმარებელთა მიერ სამომავლოდ ელექტროენერგიაში გაუმართლებლად მაღალი ფასის გადახდა. ამ საკითხით უკმაყოფილება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა უკვე გამოხატეს და ხელისუფლებამ დროებით შეაჩერა ელექტროენერგიის შესყიდვის ახალი ხელშეკრულებების დადება, თუმცა ოფიციაულურად ეს პროცესი გრძელდება და ამჟამად ენერგეტიკის სამინისტროს ვებგვერდზე ჩამოთვლილია 57 პოტენციური ჰეს-ის პროექტი ინტერესთა გამოხატვის მიზნებისთვის.

იმ შემთხვევაში, თუ გარიგებების დადება კვლავაც ძველებურად გაგრძელდება, ამას შეუძლია შექმნას დამატებითი ჯგუფები, რომლებიც დაინტერესებულნი იქნებიან სტატუს კვოს შენარჩუნებით რეფორმებთან მიმართებით, საბოლოო ჯამში კი შეუძლებელი გახადოს ენერგეტიკის სექტორში ასოცირების შეთანხმების განხორციელება. შესაძლებელია საქა-

[4] იხილეთ ენერგეტიკის სამინისტროს ვებგვერდზე www.energy.gov.ge

[5] „მწვანე ალტერნატივის“ კვლევამ აჩვენა საგარანტიო პროცედურების შერჩევითი გამოყენება, რაც სავარაუდოდ მიანიშნებს კორუფციული პრაქტიკის არსებობაზე. იხილეთ: http://greenalt.org/wp-content/uploads/2014/12/Risky_business_ hydropower_plant_constructi_on_in_Georgia.pdf.

რთველოს საზოგადოებრიობა უკვე იყო ამის მოწმე, როდესაც ბოლო ორი წლის განმავლობაში ენერგეტიკულ თანამეგობრობასთან მოლაპარაკებები გაუმართლებლად ჭიანურდებოდა

საჭირო მოქმედება

დროებით შეჩერდეს ჰეს-ების მშენებლობის შესახებ ახალი მემორანდუმების ხელმოწერა. ის ფაქტი, რომ არსებობს 100-ზე მეტი მემორანდუმი ჰიდროელექტროსადგურების თაობაზე, ხსნის იმავე ტიპის ახალი ხელშეკრულების ხელმოწერის აუცილებლობას. ეს შესაძლოა სასურველი იყოს მხოლოდ მათთვის, ვისაც სურს, ხელსაყრელი პირობებით მოიპოვოს უფლება ქვეყნის მიწასა და წყალზე, მათი შემდგომი გამოყენებისათვის პირადი მიზნებით და არა იმდენად სახელმწიფო ინტერესიდან გამომდინარე.

- უნდა ჩატარდეს ჰეს-ების მშენებლობაზე არსებული მემორანდუმების სისტემატური მიმოხილვა. საჭიროა შეფასდეს კონტრაქტის მინიჭების არსებული პროცედურების ეფექტიანობა და მათი შესაბამისობა ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან. გამოკვლეული უნდა იქნეს მოქმედი სისტემის დადებითი და უარყოფითი შედეგები სახელმწიფოსთან და ინვესტორებთან მიმართებაით და შემუშავდეს დამაჯერებელი დასკვნები და რეკომენდაციები მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

უნდა დაწესდეს ჰეს-ის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ახალი სისტემა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან, ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან და საქართველოს სტრატეგიულ ინტერესებთან.

2. ხელშეკრულებები ენერგეტიკულ კომპანიებთან

2006 წლის შემდგომ პერიოდში საქართველოში მოქმედ ენერგეტიკულ კომპანიებთან („რაო ე-ესი“, „ენერგო-პრო“, „სოკარი“[6]) გაფორმებული წინააღმდეგობრივი ხელშეკრულებებით შეიქმნა არაჯანსაღი გარიგების პრეცენდენტი მთავრობის/სამინისტროს დიდ კომუნალურ კომპანიებს შორის. სამინისტრო, კარგი კომუნალური პრაქტიკის, კონკურენციის, რეგულირების და საქმიანობათა განცალების პრონციპების გვერდის ავლით, ენერგეტიკულ კომპანიებთან პირდაპირ აწარმოებდა მოლაპარაკებას გრძელვადიანი სამომხმარებლო ტარიფების და საინვესტიციო ვალდებულებების შესახებ. „რაო ე-ესთან“ და „ენერგო-პროსთან“ გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმები ეწინააღმდეგება კონკურენტუნარიანი ენერგეტიკული ბაზრისა და სათანადო რეგულირების პრინციპებს და დარგის ექსპერტების აზრით, გამოიწვია ინვესტიციათა ნაკლებობა, მომსახურების ხარისხის გაუარესება და მომხმარებლის მიერ ჭარბი თანხების გადახდა.[7]

2013 წელს ამ შეთანხმებების პირობები გადაისინჯა სამინისტროს მიერ, რათა შესაბამისობაში მოყვანილიყო ახალი მთავრობის წინასაარჩევნო დაპირებებთან. საყოფაცხოვრებო ტარიფები საინვესტიციო ვალდებულებების ხარჯზე შემცირდა, რამაც ფინანსური სირთულეები შეუქმნა მთელ

[6] ენერგო-პროსთან გაფორმებული მემორანდუმის ვადა ამოიწურა 2015 წელს და ის რეგულირების ჩვეულებრივ რეჟიმზე გადავიდა.

[7] „თელასის“ საწყის ინვესტორთან დადებული ხელშეკრულების პირობებთან შედარებით სს „თელასის“ მიერ 2006 -2013 წლებში მიღებული ჭარბი შემოსავალი შეადგენდა დაახლოებით 330 მილიონ ლარს. იხ. შემდეგ მისამართზე: http://weg.ge/wp-content/uploads/2012/12/article-electricity-tariffs-eng.pdf

დარგს. ამ პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ სამინისტრო შესაძლოა მოკლევადიან პოლიტიკურ მიზნები, გრძელვადიან ინტერესებზე მაღლა დააყენოს. ამჟამად, „რაო ე-ესთან“ გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმი წარმოადგენს ერთ-ერთ ბარიერს მესამე ენერგეტიკული პაკეტის განხორციელების და ასოცირების შეთანხმების შესრულების გზაზე.

იმისათვის, რომ ასოცირების შეთანხმების შესრულების პროცესში თავიდან ავიცილოთ დამატებითი ბარიერების წარმოქმნა, სამინისტრომ უნდა უარი თქვას ბაზრის მოთამაშეებთან ანალოგიური მემორანდუმების გაფორმებაზე, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში.

საჭირო მოქმედება

ყველა ახალმა პოტენციურმა შეთანხმებამ უნდა გაიაროს შემოწმება ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან და ენერგეტიკული ბაზრის მოსალოდნელ მოდელთან შესაბამისობაზე. თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ნებისმიერი ისეთი ხელშეკრულების გაფორმება, რომელიც გრძელვადიან ტარიფებს და პრივილეგიურ უფლებებს ადგენს და ეწინააღმდეგება საქმიანობათა გაყოფის, კონკურენციის და რეგულირების პრინციპებს.

3. საკანონმდებლო ცვლილებები

საქართველოს ენერგეტიკული კანონმდებლობის ხარისხი არაერთხელ გამდარა კრიტიკის საგანი და კვლავაც მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. ხშირია მოკლევადიანი კონკრეტული საჭიროებებით გამოწვეული ერთჯერადი ცვლილებები. ბოლო სამი წლის განმავლობაში 16 ცვლილება შევიდა მარტო ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ კანონში, რომ აღარაფერი ვთქვათ ელექტროენერგიის ბაზრის წესების მრავალ ცვლილებებზე. ეს ცვლილებები უფრო ხშირად არის კონკრეტული პრობლემების ზედაპირული და მყისიერი მოგვარება. მაგალითად, ერთერთი ბოლო ცვლილებით, ჰიდროელექტროენერგიის ექსპორტიორები ვალდებული ხდებიან აანაზღაურონ ახალი თბოელექტროსადგურის სიმძლავრის საფასური რამაც პრაქტიკულად დაბლოკა ექსპორტის შესაძლებლობები. უხარისხო და არასტაბილური კანონმდებლობა აუარესებს საინვესტიციო პირობებს, ეს კი ქვეყანას ძვირი უჯდება. ერთჯერადი საკანონმდებლო ცვლილებების უმრავლესობა იწვევს საქართველოს სამართლებრივი სისტემის კიდევ უფრო დაშორებას ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობისგან და ართულებს რეფორმებს. ეს პრაქტიკა დაუყოვნებლივ უნდა აღმოიფხვრას, რათა წინასაარჩევნო და არჩევნების შემდგომ პერიოდში პოპულისტური და მოკლევადიანი ნაბიჯები ავირიდოთ.

საჭირო მოქმედება

წინასწარ გაანალიზდეს კანონმდებლობის და საბაზრო წესების ცვლილების შესაძლო პროექტები, რათა შესაბამისობაში იქნას მოყვანილი მესამე ენერგეტიკული პაკეტის პრინციპებთან და საქართველოს ელექტროენერგიისა და გაზის ბაზრების მოსალოდნელ სტრუქტურასთან.

4. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

საქართველოს ძლიერი მეზობლები ჰყავს, რომელთა ინტერესებს ყოველთვის არ ემთხვევა საქართველოს დასავლური განვითარების ინტერესებს. საფუძვლიანი ენერგეტიკული სტრატეგიის, ანალიტიკური მხარდაჭერის და ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის არარსებობა ქმნის იმის საშიშროებას, რომ დაიდოს ახალი საერთაშორისო შეთანხმებები, რომლებიც, ენერგეტიკული პოლიტიკის პრიორიტეტების შეცვლით, დაბრკოლებას შეუქმნას ენერგეტიკის რეფორმას და დააზარალებს ევროკავშირთან ასოცირების პროცესს. მაგალითად, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ განხილვის პროცესში მყოფი ჩრდილოეთ-სამხრეთის ენერგეტიკული თანამშრომლობა რუსეთს, საქართველოს, სომხეთსა და ირანს შორის ხელშემშლელი არ აღმოჩნდეს ტრადიციული აღმოსავლეთ-დასავლეთის მიმართულებისთვის, რომელიც მოიცავს თურქეთს, საქართველოს, აზერბაიჯანს და პოტენციურად თურქმენეთს. ახალი საერთაშორისო ხელშეკრულებები აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს აღნიშნული ფაქტორებს.

სავარაუდოდ, „გაზპრომი“ დაინტერესებულია, საქართველოს გაზის ბაზარზე შემოსვლით. სათანადო სიფრთხილეა საჭირო, იმსთვის, რათა ეს დამატებით ბარიერად არ იქცეს ევროკავშირთან ასოცირების გზაზე.

საჭირო მოქმედება

საერთაშორისო ხელშეკრულებები და მემორანდუმები შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს საქართველოს ენერგეტიკული უსაფრთხოების, ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაწევრიანებისა და დასავლეთი ტრანზიტის პრიორიტეტებთან. რაციონალური და გათვლილი გადაწყვეტილებების ხელშესაწყობად უნდა შემუშავდეს ძლიერი ენერგეტიკული სტრატეგია, რომელიც დაეყრდნობა პროფესიულ სამუშაო პროცესს არსებული რეალიების გათვალისწინებას და უზრუნველყოფს მკაფიო მიმართულებებს და კრიტერიუმებს გადაწყვეტილებათა მიღებისთვის.

5. სექტორის რეფორმირების მიმდინარე სამუშაო

ხსენებული ხარვეზების გათვალისწინებით, ასევე მიმდინარეობს მუშაობა სამართლებრივი და ინსტიტუციური გარემოს ზოგიერთი კომპონენტების გასაუმჯობესებლად. საერთაშორისო დონორები და ფინანსური ინსტიტუტები მხარს უჭერენ მიმდინარე სამუშაოებს, რომლებიც მიზნად ისახავს საქართველოს ენერგეტიკული სექტორის დაახლოებას საერთაშორისო სტანდარტებთან და ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან. ეს მოიცავს ელექტროენერგიის ბაზრის მოდელის შექმნას (USAID/Deloitte), რეგულირების ახალი მეთოდების შემუშავებას ელექტროენერგიისა და ბუნებრივი გაზისათვის (EU/E-Control) და ენერგოეფექტურობის ხელშეწყობას (EBRD/ECO/VTT) და ა.შ. ქვეყნის საკუთარი ძალისხმევა დაგეგმვის (ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმა[8]) და სტრატეგიის შემუშავების მცდელობა (პროცესი ენერგეტიკის სამინისტროში მიმდინარეობს) ამ კუთხით

[8] იხილეთ http://www.gse.com.ge/new/wp-content/uploads/2015/05/TYNDP_GE_2015-2025_ENG.pdf

პოზიტიურ პრეცენდენტს ქმნის, რომელიც საჭიროებს შემდგომ დახვეწას და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

საჭირო მოქმედება

საჭიროა ელექტროენერგიის ბაზრის მოდელის შემუშავების, სემეკ-ის მიერ ახალი რეგულირების წესების და ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის შესაბამისად, სხვა დოკუმენტების შემუშავების მიმდინარე პროექტების მხარდაჭერა, ამავე დროს, სამთავრობო და არასამთავრობო სუბიექტების პოტენციალის და შესაძლებლობების განვითარების გათვალისწინებით. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები უფრო მეტად უნდა იყვნენ ჩართულები ახალი სამართლებრივი აქტების და განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხების განხილვის, მონიტორინგისა და კომენტირების პროცესში, როგორიც არის, მაგალითად, ბიუჯეტის გადახდისუნარიანობის უზრუნველყოფა, ელექტროენერგიის შესყიდვის შესახებ ახალი გარანტირებული ხელშეკრულებების დადება და სხვა. საჭიროა ენერგეტიკული თანამეგობრობის სამდივნოს მხარდაჭერის მოპოვება ევროკავშირის სხვა წევრი ქვეყნების გამოცდილების გაზიარების მიზნით.

დასკვნა

ოფიციალური ენერგეტიკული პოლიტიკის ყურადღების ცენტრში ბოლო დრომდე იყო რაც შეიძლება მეტი ჰეს-ის და სხვა ინფრასტრუქტურის აშენება, ისე, რომ სათანადოდ არ ხდებოდა არსებული ეკონომიკური რეალობის და ევროკავშირთან ასოცირების ინტერესების გათვალისწინება. ეს კეთდებოდა არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში, რომელშიც მრავლად არის ბუნდოვანი არეები და რომელიც ინდივიდუალური გადაწყვეტების და გარიგებების საშუალებას იძლევა. ამ პროცესს შედეგად მოჰყვა სახელმწიფო ვალდებულებების ზრდა, პოტენციური დეველოპერებისთვის გაუმართლებელი დათმობები და მათთან არაკონკურენტული შეთანხმებების გაფორმება. ენერგეტიკული კანონმდებლობის მუდმივმა ცვლილებებმა გააუარესა მისი ხარისხი და მნიშვნელოვანწილად განაპირობა კვალიფიციური სტრატეგიული ინვესტორების მოზიდვის პრობლემები. ასეთი გარემო სავარაუდოდ ხელს უწყობ კერძო გარიგებებს და ინტერესთა ჯგუფებს, რომელთაც აწყობთ სტატუს კვოს შენარჩუნება და რეფორმების მაქსიმალურად გადავადება.

აღნიშნული ვითარება მნიშვნელოვნად გამოიწვია კვალიფიციური კონტროლისა და ზედამხედველობის ნაკლებობამ უმაღლესი ხელისუფლების, პარლამენტის და საზოგადოების მხრიდან, რომელთა ინტერესიც ძირითადად შემოიფარგლებოდა მოკლევადიან სარგებლებლებით, ტარიფის გაუმართლებელ შემცირებით და სექტორში წარმატებების შესახებ ზედაპირულ განცხადებებით. მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებდა ენერგოსექტორის სტრატეგიის არარსებობა, პოლიტიკოსების დაბალი მოტივაცია და ჰიდროელეტროენერგეტიკაში ადვილი მოგებით ან საქართველოს გრძელვადიან დამავალდებულებელ შეთანხმებებში ჩართვით დაინტერესებული გარე ჯგუფების ზეგავლენები.

ასეთი პრაქტიკა არამდგრადია და არ შეესაბამება ქვეყნის გრძელვადიან სტრატეგიულ ინტერესებსა და ევროკავშირთან ასოცირების მიზნებს. ამ ტენდენციის შესაცვლელად აუცილებელია ენერგეტიკის რეფორმირებით დაინტერესებული ყველა მხარის დროული მობილიზება.

უნდა დაწესდეს პროცედურა კვალიფიციური დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით, რომელიც უზრუნველყოფს ენერგეტიკაში სახელმწიფო პოლიტიკის მეტს შესაბამისობა დარგის საუკეთესო პრაქტიკასთან, ქვეყნის ევროკავშირთან ასოცირების და გრძელვადიან სტრატეგიულ ინტერესებთან.

რეკომენდაციები

უახლოეს მომავალში უნდა გადაიდგას შემდეგი ძირითადი ნაბიჯები:

1. ევროკავშირთან ასოცირების მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის პროცედურების დანერგვა უნდა დაიწყოს ენერგეტიკის სამინისტროს დონეზე, სადაც უნდა დაწესდეს შიდა კონტროლი პოტენციური შეთანხმებების შესაბამისობაზე. რისთვისაც უნდა განისაზღვროს ევროკავშირის ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის შიდა პროცედურა და შესაბამისი პასუხისმგებელი დეპარტამენტი საკითხის კონტროლი კი დაევალოს მინისტრს ან მინისტრის მოადგილეს[9]. შესაბამისობის კონტროლის პროცესში სასურველია ჩაერთოს მარეგულირებელი კომისია, როგორც გრძელვადიანი სტაბილურობის გარანტი.

2. ენერგეტიკული თანამეგობრობის სამდივნოს მხრიდან საკანონმდებლო ცვლილებების კოლეგიალური განხილვა უნდა გახდეს პარლამენტში ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენის აუცილებელი პროცედურული ნაწილი.

3. უნდა შეიქმნას დაინტერესებული მხარეთაგან შემდგარი მონიტორინგის ჯგუფი, რომელშიც შევლენ სამთავრობო და არასამთავრობო მხარეები და საერთაშორისო ინსტიტუტები. ისინი მონიტორინგს გაუწევენ ახალ პოტენციურ საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და საკანონმდებლო ცვლილებებს. ამ ჯგუფის ორგანიზებაში სასურველია ჩაერთოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი და მისი აპარატი.

აღნიშნულ კურსს შეუძლია უზრუნველყოს ენერგეტიკული პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებასთან, საჭირო უნარების და ცოდნის შექმნა და ასევე უზრუნველყოს საზოგადოების მხრიდან რეფორმების და ქვეყნის განვითარების მეტი მხარდაჭერა. ამ დოკუმენტის მთავარი რეკომენდაციაა მონიტორინგის მექანიზმის შექმნა და ენერგეტიკის სფეროს რეფორმის შესახებ დიალოგის დაწყება დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფის მეშვეობით.

[9] როგორც ეს უკრაინაში გაკეთდა.