ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

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.

ავტორები:

მურმან მარგველაშვილი*

გიორგი მუხუგულიშვილი**

არასამთავრობო ორგანიზაცია „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ სახელით

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი

OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე

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 სექტორში სუბსიდიების გამჭვირვალობის და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა: რეფორმების გეგმა

პოლიტიკის დოკუმენტი

რეზიუმე

სუბსიდიების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების 206-ე მუხლის ძირითად მოთხოვნას წარმოადგენს. ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდირებული ტარიფები (ელექტროენერგიის და გაზის) იწვევს ენერგოპროდუქტების არაეფექტიან გამოყენებას და აფერხებს ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების განვითარებას. საქართველოში ელექტროენერგიის და გაზის მასშტაბური სუბსიდირება ხდება, რის შედეგადაც ქვეყანა ერთ სულზე 2-3-ჯერ მეტ ენერგიას მოიხმარს, ვიდრე ევროკავშირის ქვეყნები, და იზრდება მისი დამოკიდებულება ენერგიის იმპორტზე. საჭიროა საქართველოს ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების გადახედვა, რათა გაიზარდოს მათი ეფექტიანობა.

ენერგეტიკის სექტორში სუბსიდირების სქემებს საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო განსაზღვრავს, თუმცა არ ხდება ანგარიშგება მათი მოცულობისა და ეფექტიანობის შესახებ. გამჭვირვალობის არარსებობის გამო არასამთავრობო სექტორისთვის ძნელია ქვეყნის ენერგეტიკაში სუბსიდირების სქემების იდენტიფიცირება და ანალიზი.

* 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.

** მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის (WEG) მკვლევარი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის ლექტორი, UNFCCC-ის მკვლევარი კლიმატის ცვლილების საკითხებში. გიორგის კვლევის ინტერესები მოიცავს ენერგეტიკული უსაფრთხოებისა და მდგრადი განვითარების პოლიტიკის ანალიზს.

სუბსიდიების ახლახანს ჩატარებული ინვენტარიზაციის[1] შედეგად საქართველოში დადგინდა წლიური 500 მილიონ ლარზე მეტი მოცულობის სუბსიდიები ენერგეტიკის სფეროში, რაც დეტალურ შესწავლას და პოტენციურ ეტაპობრივ შემცირებას საჭიროებს. ზოგიერთი ამ სუბსიდიის შესახებ საჯარო დაწესებულებებმა მოახდინეს ანგარიშგება, ხოლო მთელი რიგი ფარული სუბსიდიების კონტროლი საზოგადოების მხრიდან არ ხდება. ენერგეტიკული სუბსიდიების დაანგარიშებული მოცულობა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების დაახლოებით 6%-ს შეადგენს. ამაში არ შედის ჰიდროელექტროენერგიის დეველოპერებისთვის გაცემული სახელმწიფო გარანტიები, რომელთა მოცულობა დაახლოებით 3 მილიარდი აშშ დოლარია.

იმისათვის, რომ საქართველოში უზრუნველყოფილი იქნეს ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა, ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ენერგეტიკისა და ფინანსური ნაკადების შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობა სუბსიდიების არსებული სქემების იდენტიფიცირების მიზნით; ჩაატაროს სუბსიდირების თითოეული სქემის უფრო ღრმა შესწავლა; გააანალიზოს სუბსიდირების შედეგები გამიზნულ ბენეფიციარებთან მიმართებაში; მოახდინოს სხვა (არა გამიზნული) ბენეფიციარების და უყაირათოდ დახარჯული საზოგადოებრივი სიკეთის მოცულობის იდენტიფიცირება.

არაეფექტიანი სუბსიდიების აღმოფხვრის მიზნით საჭიროა: ყოველმხრივ მონაცემებზე დაფუძნებული შეფასების განხორციელება; საინფორმაციო-განმარტებითი მუშაობის ჩატარება კანონშემოქმედთა და სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის ასამაღლებლად; სათანადო რეკომენდაციების შემუშავება და ლობირება ყველაზე არაეფექტიანი ენერგეტიკული სუბსიდიების გაუქმების მიზნით.

აღნიშნული პროცესი რაც შეიძლება სწრაფად უნდა დაიწყოს და სამოქალაქო საზოგადოებას გადამწყვეტი როლი ენიჭება ენერგეტიკული სუბსიდიების გამჭვირვალობის და ნეგატიური ეფექტების აღმოფხვრის უზრუნველყოფის საქმეში.

შესავალი

სუბსიდიების გამჭვირვალობის ხელშეწყობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების მნიშვნელოვან მოთხოვნას წარმოადგენს. 206-ე[2] მუხლის თანახმად, საქართველომ ორ წელიწადში ერთხელ უნდა წარმოადგინოს ანგარიში სუბსიდიების ფორმის, მოცულობის ან ბიუჯეტის შესახებ და, როდესაც შესაძლებელია, მთავრობის ან სხვა საჯარო ორგანოების მიერ დანიშნული სუბსიდიების მიმღებების შესახებ. ანგარიში უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო ვებგვერდზე.

ზოგადად, ცუდად დაგეგმილ სუბსიდიებს ბაზრისთვის ზიანის მიყენება და სახელმწიფო სახსრების არაეფექტიანი ხარჯვა შეუძლია გამოიწვიოს. კერძოდ, ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიები წაახალისებს ენერგიის უყაირათო მოხმარებას, იწვევს მეტ ენერგოდამოკიდებულებას და ძირს უთხრის გა-

[1] „ენერგეტიკული სუბსიდიების ინვენტარიზაცია ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ ქვეყნებში“, საქართველო, 2016, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

[2] ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და საქართველოს შორის, მუხლი 206, სუბსიდიები http://www.parliament.ge/uploads/other/34/34754.pdf

ნახლებადი ენერგიის და ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების განვითარებას, ამასთან ერთად, შეიძლება გამოიწვიოს სათბურის გაზის ემისიის გაზრდა. ენერგეტიკული სუბსიდიები მნიშვნელოვან ტვირთად აწვება ქვეყნის ფინანსებს. გარდა ამისა, ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიები ეკონომიკურად ძლიერ ბენეფიციარებთან იყრის თავს და არა ღარიბებთან, რაც სოციალურ უთანასწორობას უწყობს ხელს.

ენერგეტიკული სუბსიდიები ბევრ ქვეყანაში შეადგენს მთლიანი სუბსიდიების მნიშვნელოვან ნაწილს[3] და პოლიტიკური დებატების საგანს წარმოადგენს. საქართველოს შემთხვევაში ენერგიის (ელექტროენერგიის და გაზის) სუბსიდირებული ტარიფები ენერგოპროდუქტების ჭარბ მოხმარებას და ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების განვითარების შეფერხებას იწვევს. ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიები ხელს უწყობს იმ ფაქტს, რომ ქვეყანა მოიხმარს ერთ სულზე 2-3-ჯერ მეტ ენერგიას, ვიდრე ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეები, და საქართველოს დამოკიდებულება ენერგოიმპორტზე ყოველწლიურად იზრდება.[4] საქართველოში სათბურის გაზის ემისიის ნახევარზე მეტი (56%) ენერგოსექტორზე მოდის.[5]

აუცილებელია ქვეყნის ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების ეფექტიანობის მონიტორინგი, რადგან სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა არღვევს თავისუფალი ბაზრის ნორმალურ ფუნქციონირებას და ამცირებს ეკონომიკურ ეფექტიანობას. ამავე დროს, სუბსიდიებს შეიძლება არ გააჩნდეს დეკლარირებული მიზნები, რაც ზედმეტ სახელმწიფო დანახარჯებს იწვევს არამიზნობრივი დაინტერესებული მხარეების სასარგებლოდ. ზოგიერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება გახდეს დაინტერესებულ ჯგუფებთან გარიგების შედეგი.

არაეფექტიან სუბსიდიებზე დახარჯული თანხები შეიძლება მიმართული იყოს სოციალურად ორიენტირებულ ხარჯებზე, განათლებაზე, მეცნიერებაზე, ქვეყნის განვითარების და უსაფრთხოების საჭიროებებზე. სუბსიდიების სწორი განსაზღვრა და ეფექტიანობის ანალიზი პირველი ნაბიჯებია მათი ეფექტიანობის შეფასებისთვის და აუცილებლობის განსაზღვრისთვის.

საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო პასუხისმგებელია ენერგეტიკის სექტორის სუბსიდიების სქემებზე, თუმცა არ არის წარმოდგენილი ანგარიშები გაცემული სუბსიდიების ან მათი ეფექტიანობის შესახებ. გამჭვირვალობის არარსებობა ართულებს არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის და ზოგადად საზოგადოებისთვის ენერგეტიკული სუბსიდირების სქემების იდენტიფიცირებას და ანალიზს.

მდგრადი განვითარების საერთაშორისო ინსტიტუტის და ორგანიზაციის „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ (WEG) მიერ საქართველოში სუბსიდიების ახლახანს ჩატარებულმა ინვენტარიზაციამ[6] გამოავლინა წლიურ 500 მილიონ ლარზე მეტი თანხა ენერგოსუბსიდიებზე, რომლებიც დეტალურად უნდა იქნეს შესწავლილი და ეტაპობრივად შემცირდეს. სახელმწიფო დაწესებულებებმა მხოლოდ ამ სუბსიდიების ნაწილთან დაკავშირებით მოახდინეს ანგარიშგება, ხოლო სხვა სუბსიდიები საზოგადოების ყურადღების მიღმაა დარჩენილი. ამის შედეგია ის, რომ სახელმწიფო დანახარჯების პოტენციურად დიდი ოდენობა შეიძლება არასათანადოდ იყოს განაწილებული, რის შესახებაც საზოგადოებას არ გააჩნია ინფორმაცია.

[3] საერთაშორისო ენერგეტიკული სააგენტოს (IEA) უახლესი კვლევები ცხადყოფს, რომ 2014 წელს მხოლოდ წიაღისეული ორგანული საწვავის მოხმარების სუბსიდიები მსოფლიო მასშტაბით 493 მილიარდ აშშ დოლარს უტოლდებოდა.

[4] სუფთა ენერგოიმპორტზე საქართველოს დამოკიდებულება 2013 წელს 65%-ს შეადგენდა, ხოლო 2014 წელს 70%-ს, საქართველოს ენერგობალანსი, საქსტატი.

[5] ეროვნული სათბურის გაზების ინვენტარიზაციის ანგარიში, 2010-2013.

[6] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მხარდაჭერით მდგრადი განვითარების საერთაშორისო ინსტიტუტმა ორგანიზაციის „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ (WEG) და „გლობალური სუბსიდიის ინიციატივის“ ექსპერტების მონაწილეობით ჩაატარა საქართველოში 2015-2016 წლებში ენერგეტიკული სუბსიდიების პირველი ინვენტარიზაცია. ენერგეტიკული სუბსიდიების ინვენტარიზაცია ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ ქვეყნებში“, საქართველო, 2016, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

ენერგოსუბსიდიების ფორმა საქართველოში

სუბსიდიების სწორად განსაზღვრა პირველი ნაბიჯია მათი იდენტიფიცირების და აღმოფხვრის გზაზე. საქართველო 2000 წელს შეუერთდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციას და ხელი მოაწერა შეთანხმებას სუბსიდიების და საკომპენსაციო ზომების შესახებ (ASCM), რომელიც განსაზღვრავს სუბსიდიებს. შესაბამისად, აღნიშნული შეთანხმების საფუძველზე სუბსიდიების განმარტება სრულად მოქმედებს საქართველოსთვის. მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის განმარტების ყველა ძირითადი კომპონენტი გათვალისწინებული იქნა ეროვნულ კანონმდებლობაში.[7]

„თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით სუბსიდია განმარტებულია როგორც „სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდია) - ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილება, რომელიც მოიცავს გადასახადისგან განთავისუფლებას, გადასახადის შემცირებას ან გადავადებას, ვალის ჩამოწერას, რესტრუქტურიზაციას, სესხის ხელსაყრელი პირობებით გაცემას, საოპერაციო აქტივების გადაცემას, ფულადი დახმარების გაწევას, მოგების მიღების გარანტიას და სხვა ექსკლუზიური უფლებების მინიჭებას.“

ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების ახლახანს ჩატარებულმა ინვენტარიზაციამ[8] გამოავლინა, რომ ამგვარ სუბსიდიებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები დროებითი ხასიათისაა და წინასწარ არ გაანალიზებულა მათი შედეგები და ეფექტიანობა. უფრო კონკრეტულად, მოქმედებს შემდეგი სქემები:

• ბუნებრივი გაზის საბაზროზე დაბალი ფასით მიწოდება თბოელექტროსადგურებისთვის და გაზის გამანაწილებელი კომპანიებისთვის, რათა ელექტროენერგიისა და გაზის ტარიფები უფრო ხელმისაწვდომი გახდეს საყოფაცხოვრებო მომხმარებლებისთვის. ტარიფის საბაზრო განაკვეთზე დაბალი განაკვეთით დაწესების გამო სუბსიდიის მოცულობა ყოველწლიურად 350 მილიონ ლარს აღემატება. ამას მსხვილი მომხმარებლებისთვის მეტი სარგებელი მოაქვს, ვიდრე ხელმოკლე მომხმარებლებისთვის, რომლებიც ნაკლებს მოიხმარენ.

• დღგ-გან გათავისუფლება თბოელექტროსადგურების მიერ იმპორტირებული ბუნებრივი გაზის მოხმარებისთვის. სუბსიდიის ამ სქემის გამო მთავრობა ყოველწლიურად 30 მილიონი ლარის შემოსავალს კარგავს. ეს თანხა კი შეიძლებოდა გამოყენებული ყოფილიყო განათლების, მეცნიერების, აგრეთვე განვითარებისა და უსაფრთხოების მიზნებისთვის.

• სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად დაახლოებით 5 მილიონი ლარი იხარჯება ყაზბეგის და დუშეთის მუნიციპალიტეტების ოჯახებისთვის ზამთრის პერიოდში უფასო გაზის მიწოდებაზე. თბილისის მუნიციპალიტეტი მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაახლოებით 25 მილიონ ლარს მომხმარებლების ელექტროენერგიის ვაუჩერებზე ხარჯავს. გარდა ამისა, ელექტროენერგია[9] უფასოდ მიეწოდება სვანეთის რეგიონს. მომსახურების ხარისხი (სიმძლავრე და ძაბვა) ძალზე დაბალია, რადგან სახელმწიფო და სადისტრიბუციო კომპანია არ არიან დაინტერესებული მომსახურების გაუმჯობესებით და მეტი მოცულობის ელექტროენერგიის მიწოდებით. ეს მნიშვნელოვნად ამცირებს ხელმისაწვდომი

[7] „გლობალური სუბსიდიების ინიციატივა“ (GSI) ყოველმხრივ მითითებებს იძლევა ენერგეტიკულ სუბსიდიებთან დაკავშირებით“ — შეგიძიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: https://www.iisd.org/gsi/subsidy-types

[8] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მხარდაჭერით მდგრადი განვითარების საერთაშორისო ინსტიტუტმა ორგანიზაციის „მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის“ (WEG) და „გლობალური სუბსიდიის ინიციატივის“ ექსპერტების მონაწილეობით ჩაატარა საქართველოში 2015-2016 წლებში ენერგეტიკული სუბსიდიების პირველი ინვენტარიზაცია.

[9] სვანეთის რეგიონისთვის მიწოდებული ელექტროენერგიის რაოდენობის საჯარო წყაროებიდან გარკვევა შეუძლებელია.

ელექტროენერგიის უსასყიდლოდ მომხარების შედეგად მიღებულ სარგებელს. სუბსიდიის ეს სქემები იწვევს გაზრდილ მოხმარებას არაპროდუქტიულ სექტორში, ნაცვლად ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობისა.

• ელექტროენერგია უსასყიდლოდ მიეწოდება რუსეთის მიერ ოკუპირებულ აფხაზეთის რეგიონს. ამას ძნელად თუ ვუწოდებთ გამიზნულ სუბსიდიას, რადგან ენგურჰესის შენობა რუსეთის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიაზეა და აფხაზეთის მოხმარების გაკონტროლება შეუძლებელია. თუმცა ფაქტია, რომ საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება პასუხს აგებს ჰიდროელექტროსადგურის ექსპლუატაციასა და ტექნიკურ მომსახურებაზე და რეგიონის უზრუნველყოფაზე ელექტროენერგიით. ამის შედეგად სუბსიდიის მოცულობა ყოველწლიურად 130 მილიონ ლარს აღემატება, ხოლო ელექტროენერგიის მოხმარება რეგიონში ყოველწლიურად იზრდება.[10] აღნიშნულის შედეგად ზამთრის პერიოდში იქმნება ენერგიის დეფიციტი, რომელიც შემდეგ რუსეთიდან იმპორტით იფარება.

• ახალი ჰიდროელექტროსადგურების დეველოპერებისთვის გაცემული ელექტროენერგიის შესყიდვის სახელმწიფო გარანტიები 3 მილიარდ აშშ დოლარს უტოლდება, ხოლო მათი დღევანდელი ღირებულება 1 მილიარდია. შესაბამისად, სახელმწიფო ინვესტორების ნაცვლად იღებს საკუთარ თავზე ინვესტორების საბაზრო რისკებს. დეველოპერებისთვის განსაზღვრული ტარიფის დონეები ბევრად მაღალია, ვიდრე მიმდინარე საბაზრო ფასები.

აღნიშნული სუბსიდიების სქემები თავმოყრილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

სუბსიდიის სქემა	სუბსიდიის მიზანი	სუბსიდიის მოცულობა
საბაზრო ფასის მხარდაჭერა და რეგულირება, რეგულირებული ფასები, დაწესებული საბაზრო განაკვეთებზე დაბლა	ბუნებრივი გაზის მიწოდება საბაზრო ფასზე ნაკლებ ფასად თბოელექტროსადგურებისთვის და სადისტრიბუციო კომპანიებისთვის, რათა ელექტროენერგიის და გაზის ტარიფები ხელმისაწვდომი იყოს საყოფაცხოვრებო მომხმარებლებისთვის	2012 – 350 მილიონი ლარი 2013 – 314 მილიონი ლარი 2014 – 367 მილიონი ლარი
მთავრობის მიერ მიუღებელი შემოსავალი, საგადასახადო შეღავათები და სპეციაური გადასახადები, საგადასახადო ხარჯები	თბოელექტროსადგურების მოხმარების მიზნით იმპორტირებული ბუნებრივი გაზის განთავისუფლება დღგ-გან	2012 – 30 მილიონი ლარი 2013 – 22 მილიონი ლარი 2014 – 30 მილიონი ლარი
თანხების და ვალდებულებების პირდაპირი და არაპირდაპირი გადაცემა	სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვა ყაზბეგის და დუშეთის რაიონის მუნიციპალიტეტებში შემავალ ოჯახებზე ზამთარში	2012 – 4.3 მილიონი ლარი 2013 – 4.8 მილიონი ლარი 2014 – 6 მილიონი ლარი
თანხების და ვალდებულებების პირდაპირი და არაპირდაპირი გადაცემა, პირდაპირი ხარჯვა, მიზნობრივი დაფინანსება	ელექტროენერგიის ვაუჩერები მომხმარებლებისთვის თბილისის მუნიციპალიტეტში	2012 – 6.4 მილიონი ლარი 2013 – 24 მილიონი ლარი 2014 – 25 მილიონი ლარი
საქონლის ან მომსახურების მიწოდება საბაზროზე დაბალი ფასით	ელექტროენერგიის უსასყიდლოდ მიწოდება აფხაზეთისთვის	2012 – 130 მილიონი ლარი 2013 – 138 მილიონი ლარი 2014 – 160 მილიონი ლარი
სულ		**2012 – 521 მილიონი ლარი 2013 – 503 მილიონი ლარი 2014 – 588 მილიონი ლარი**

[10] 2014-2015 წლებში ელექტროენერგიის მოხმარება აფხაზეთში 9.6%-ით გაიზარდა, „ესკო“ (ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი).

ენერგეტიკის სფეროში მთლიანი დაანგარიშებული სუბსიდიები შეადგენს ბიუჯეტის ხარჯვის დაახლოებით 6%-ს, რაც ძალზე მაღალი ციფრია.[11] არსებობს ენერგეტიკული სუბსიდიის სხვა სქემებიც, რომელთა სათანადოდ გაანალიზება შეუძლებელია მონაცემთა ნაკლებობის გამო.

დასკვნა

საქართველოში ენერგეტიკის სექტორში არსებული სუბსიდიები არ წარმოადგენს დაგეგმილი და კარგად გააზრებული ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგს. ეს ასახავს სახელმწიფოს როლის მიმართ პოპულისტურ მიდგომას, რაც საბჭოთა წარსულთან უფრო მეტ შესაბამისობაშია, ვიდრე ლიბერალური დემოკრატიისა და თავისუფალი ბაზრის პრინციპებთან, რისი დამკვიდრებისკენაც საქართველო მიისწრაფის. ზოგიერთი პოლიტიკოსი სარგებელს იღებს სუბსიდიებისგან, რის გამოც მათ არ სურთ (ან არ შეუძლიათ) გაატარონ რეფორმები, რომლებიც საბოლოო ჯამში მეტ ეკონომიკურ ექფექტიანობას მოიტანს. მათ ურჩევნიათ ხელოვნურად დაწიონ ენერგიის ფასები, წაახალისონ ენერგიის არაეფექტიანი გამოყენება და ჩიხში მოაქციონ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება. საზოგადოებაზე სუბსიდიების უშუალო ზემოქმედება ზოგადად ნეგატიური ხასიათისაა.

გარდა ამისა, უმეტეს შემთხვევაში ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიები ვერ აღწევს დასახულ მიზნებს და მათი რეალური ბენეფუციარები სხვები არიან და არა ისინი, ვინც თავდაპირველად იყო გამიზნული. ხშირად სუბსიდიის სქემების დეკლარირებული ბენეფიციარები უმნიშვნელო ან სულაც უარყოფით წმინდა სარგებელს იღებენ ამ სუბსიდიებისგან. რეალურად თანხებს სუბსიდიის სქემებისთვის ბიუჯეტიდან იღებენ და ისინი ძირითადად მდიდარ და ბიზნეს თუ ფინანსურ ჯგუფებში იყრის თავს, რითაც ღარიბებს ერთმევათ შესაძლებლობა, რომ სოციალურად უფრო მეტად ორიეტირებული სარგებელი მიიღონ იმავე ბიუჯეტიდან.

სუბსიდიები კომფორტულია პოლიტიკოსებისთვის, თუკი მათი არაეფექტიანობა და უარყოფითი ზემოქმედება ძალიან თვალსაჩინო არ გახდება. ამიტომ სახელმწიფო მოხელეებს შეიძლება არ სურდეთ, რომ განსახილველად დააყენონ საკითხი არსებული სუბსიდიების და საჯარო სიკეთის არსებული ნაკადების უფრო პროდუქტიულად და სოციალურად ორიენტირებული სახით გამოყენების შესახებ. საზოგადოების აქტიურმა წარმომადგენლებმა და სპეციალისტებმა პოლიტიკურ დღის წესრიგში უნდა წამოჭრან სუბსიდიების საკითხი.

საქართველოს ენერგოსექტორში არსებული სუბსიდიების უმრავლესობა უფრო ღრმად უნდა შეფასდეს და გაანალიზდეს. ასევე საჭიროა სუბსიდიის სქემების ადეკვატურობის და დეკლარირებული მიზნების მიღწევის გზაზე მათი ეფექტიანობის შესწავლა. სუბსიდიების უმეტესობა უნდა გაუქმდეს, რათა გაჩნდეს უფრო ეფექტიანი ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობა.

[11] სახელმწიფო ბიუჯეტი — 8 მილიარდი ლარი 2014 წელს: http://www.mof.ge/4568

ენერგიის და ფინანსური ნაკადების გამჭვირვალობის გაზრდა აუცილებელი პირობაა ენერგეტიკული სუბსიდიების უკეთესად გასაგებად და მათ გასაუქმებლად. ეს იქნება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი საქართველოში ენერგოპოლიტიკის რაციონალიზაციისთვის და ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების მოთხოვნების შესრულებისთვის.

ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების რეფორმას მრავალი დადებითი შედეგი შეიძლება მოჰყვეს, მათ შორის:

• ფინანსური შემოსავლები მთავრობისათვის (ფინანსური დანაზოგი ან ვალის შემცირება);

• სახელმწიფო დაფინანსების უფრო პროდუქტიული სექტორების და სოციალური მომსახურების მიმართულებით, მოსახლეობის მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებებისთვის გამოყენება;

• ენერგიის ეკონომიური გამოყენება, ენერგოეფექტურობის და ენერგოუსაფრთხოების გაუმჯობესება.

სამოქალაქო საზოგადოებას გადამწყვეტი როლის შესრულება შეუძლია ენერგეტიკის სფეროში სუბსიდიების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის და მათი უარყოფითი ზემოქმედების შემცირების, ასევე ენერგეტიკული სუბსიდიების რეფორმირების პოლიტიკური მხარდაჭერის ხელშეწყობის თვალსაზრისით.

რეკომენდაციები

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების მოთხოვნები კარგ შესაძლებლობას იძლევა საიმისოდ, რომ ენერგეტიკის სექტორში არსებული სუბსიდირების სქემები გადაიხედოს და შესაბამისობაში იქნეს მოყვანილი ქვეყნის ინტერესებთან და მდგრადი განვითარების მიზნებთან.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების 206-ე მუხლის დებულებები არ უნდა იქნეს არასერიოზულად მიღებული. ნაცვლად ზედაპირული მიდგომისა, რომელიც მხოლოდ სუბსიდიების ოფიციალურად დაფიქსირებული თანხების ანგარიშგებაში გამოიხატება, საჭიროა უფრო სიღრმისეული მიდგომა, რათა იდენტიფიცირებული და დაფიქსირებული იქნეს ფარული სუბსიდიები, რომელთა შესახებ ანგარიშგება პირდაპირ არ ხდება სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ბიუჯეტებში.

იმისათვის, რომ საქართველოში უზრუნველყოფილი იქნეს ენერგეტიკული სუბსიდიების გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა, რეკომენდებულია შემდეგი ნაბიჯების გადადგმა:

- ენერგოსექტორში უფრო მეტი გამჭვირვალობის ინიციატივის ფარგლებში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ინფორმაციის გამჭვირვალობა ენერგიისა და ფინანსების ნაკადებთან დაკავშირებით, რათა მოხდეს სუბსიდიების შესაძლო სქემების იდენტიფიცირება;

- თითოეული იდენტიფიცირებული სუბსიდიის სქემა უფრო ღრმად უნდა იქნეს შესწავლილი, უნდა გაანალიზდეს გამიზნულ ბენეფიციარებზე მათი ზემოქმედება, მოხდეს სხვა ბენეფიციარების და არაეფექტიანად დახარჯული საჯარო თანხების იდენტიფიცირება; უნდა შეფასდეს სუბსდიების სქემების ეფექტიანობა და მათი გაუქმების შესაძლებლობა;

- უნდა ჩატარდეს საგანმანათლებლო კამპანია და გაიზარდოს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიმღები ინსტიტუტების (ენერგეტიკის სამინისტრო, ფინანსთა სამინსტრო, მარეგულირებელი კომისია) და სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმირებულობა საქართველოში ენერგიის არსებულ სუბსიდიებთან და მათ ეკონომიკურ და სოციალურ ზემოქმედებასთან, ასევე გარემოზე ზემოქმედებასთან დაკავშირებთ;

- უნდა მომზადდეს რეკომენდაციები ყველაზე არაეფექტიანი ენერგეტიკული სუბსიდიების გაუქმებასთან დაკავშირებით.

ამ დოკუმენტის ყველაზე მთავარ მიზანს წარმოადგენს დისკუსიის დაწყება მთავრობის წარმომადგენლებთან და დაინტერესებულ მხარეებთან საქართველოს ენერგეტიკის სექტორის რეფორმირებასთან დაკავშირებით.