

ნაპასვანის უბეღავ

გამოცდილება და სარეფორმო ხედვა



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

ნამახვანის შემდეგ: გამოცდილება და სარეფორმო ხედვა



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

დოკუმენტი მომზადდა ევროპის ფონდის დაფინანსებით, დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს გრანტის ფარგლებში. მის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები. დოკუმენტი არ გამოხატავს ევროპის ფონდის, შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს და დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ოფიციალურ პოზიციებს.

დოკუმენტის ხელმძღვანელი: თათული ჭუბაბრია

დოკუმენტის ავტორი: გიორგი ცინცაძე

ყდის ფოტოს ავტორი: ლაშა ცერცვაძე

დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე

აქრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო
ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.socialjustice.org.ge

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

სარჩევი

პოლიტიკის დოკუმენტი

საზოგადოების მონაწილეობა ენერგეტიკულ სექტორში:

ნამახვანჭესის გამოცდილება და შემდგომი ნაბიჯები 6

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნამახვანჭესი

და ენერგეტიკული პროექტების განვითარება საქართველოში 17

საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი –

სახელმწიფო კომპანია დერეგულირებულ ენერგეტიკულ ბაზარზე 32

პოლიტიკის დოკუმენტი

საზოგადოების მონაწილეობა ენერგეტიკულ სექტორში:

ნამახვანჭესის გამოცდილება და შემდგომი ნაბიჯები



ნამახვანჰესის შემთხვევამ ცხადჰყო, რომ ენერგეტიკული სექტორის გაჯანსაღებას სჭირდება მეტი გამჭვირვალობა, საზოგადოების მეტი, უფრო ადრეული, უფრო ინფორმირებული და უფრო ქმედითი მონაწილეობა.

შესავალი

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო რამდენიმე წლის მანძილზე მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა გარემოსდაცვითი და ბუნებრივი რესურსების მართვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, აშკარაა, რომ ენერგეტიკული პროექტების განხორციელება მასშტაბურ წინააღმდეგობას იწვევს როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის, ისე პროფესიული წრეების მხრიდან. ამ კანონზომიერების

ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითად იქცა ნამახვანჰესის შემთხვევა, როცა რიონის ხეობაში დაგეგმილი ჰესების კასკადი ხანგრძლივი და მასშტაბური წინააღმდეგობის საგანი გახდა. პროტესტმა ცხადჰყო, რომ პროექტი შესაბამისი საჯარო მონაწილეობის გარეშე დაიგეგმა. მშენებლობის დაწყებისას ცალსახად არ არსებობდა საზოგადოებრივი თანხმობა პროექტის განხორციელებაზე, არც უშუალოდ რიონის ხეობაში და არც დაინტერესებულ საზოგადოებრივ და პროფესიულ ორგანიზაციებს შორის მის მიღმა.

ამასთან, ნამახვანჰესის პროექტის შესწავლისას გამოვლინდა არაერთი ინსტიტუციური და სამართლებრივი ხარვეზი¹ – პრობლემები და ჩავარდნები, რომელთა გადაჭრის გარეშე ენერგეტიკული სექტორის გაჯანსაღება შეუძლებელი იქნება. ნამახვანჰესის შემთხვევამ შექმნა შესაძლებლობა ეს სისტემური პრობლემები განსაკუთრებული სიცხადით გამოვლენილიყო და დღის წესრიგში მომხვდარიყო. 2019-2021 წლებში ნამახვანის გარშემო მიმდინარე მოვლენების განმეორების თავიდან ასაცილებლად და სამართლიანი ენერგეტიკული პოლიტიკის შესაქმნელად პირველ რიგში მნიშვნელოვანია ენერგეტიკული პროექტების ინიცირების, განვითარებისა და შეფასების პროცედურების დახვეწა და, საჭარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებით, პროცესის გამჭვირვალების უზრუნველყოფა. რეფორმების ნაწილის გატარება სხვადასხვა უწყებების, მათ შორის ეკონომიკის და გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების პასუხისმგებლობაა, ნაწილს კი სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების კოორდინირებული მუშაობა სჭირდება.

დღეს, მას შემდეგ რაც ინვესტორმა კომპანიამ ნამახვანჰესის პროექტის განხორციელებაზე უარი თქვა, მისი მომავალი ბუნდოვანია. წინააღდეგობის დასრულებასთან ერთად კი დგება ორწლიანი პროცესის გააზრების და შეფასების დრო. რა შევითქვით ქართული ენერგეტიკული სექტორის შესახებ ნა-

მახვანჰესის გარშემო მიმდინარე პროცესის შუქზე? რა ტიპის რეფორმების საჭიროება გამოვლინდა და ვის ეკისრება მათი განხორციელების პასუხისმგებლობა? ეს პოლიტიკის დოკუმენტი მოკლე რეკომენდაციების სახით თავს უყრის იმ ძირითად სისტემურ გამოწვევებს, რომელთა დაძლევა ხელს შეუწყობდა უფრო მდგრადი, სამართლიანი და დემოკრატიული ენერგეტიკული სექტორის განვითარებას.

ადრეული მონაწილეობის და გამჭვირვალების გაუმჯობესებისთვის

ნამახვანჰესის შემთხვევამ ცხადჰყო, რომ დაინტერესებული საზოგადოების ადრეულ მონაწილეობას საკვანძო მნიშვნელობა აქვს. იმ დროისთვის, როცა ადგილობრივი მოსახლეობისა და ფართო საზოგადოებისთვის ნამახვანჰესის პროექტი შესახებ გახდა ცნობილი, პროექტი უკვე მშენებლობის ეტაპზე გადადიოდა, რამაც მნიშვნელოვნად გაართულა მათი ინტერესების დაცვა და პროექტის განვითარებაში მათი მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ამიტომ, აუცილებელია ენერგეტიკულმა პროექტებმა საზოგადოებრივი თანხმობა ადრეულ ეტაპზე მიიღონ, მანამ, სანამ სახელმწიფო განმახორციელებლის მიმართ მნიშვნელოვან და შეუქცევად ვალდებულებებს იკისრებს.

¹ ხარვეზები, დარღვევები და დაუსაბუთებელი შედეგატები - ნამახვანის ჰესის პროექტის ისტორია. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021

პროექტების ინიცირება და განვითარება

2018 წლის 4 მაისს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც ენერგოპროექტის განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე ითვალისწინებს მნიშვნელოვან მიმოცვლას ეკონომიკის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს შორის, ისევე როგორც პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას და პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას. თუმცა, იმავე წლის 31 ოქტომბერს, საქართველოს მთავრობის 515-ე დადგენილებით განისაზღვრა ენერგოპროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების ალტერნატიული პროცედურა, რომელიც მოიზარებს მნიშვნელოვნად შეზღუდულ კოორდინაციის პროცედურებს სხვადასხვა უწყებებს შორის და ეკონომიკის სამინისტროს ფაქტობრივად ერთპიროვნულ უფლებამოსილებას ანიჭებს კერძო განაცხადის საფუძველზე შექმნას, განავითაროს და მთავრობას წარუდგინოს ენერგეტიკული პროექტი. ამასთან, 515-ე დადგენილება გზმ-ს ჩატარების შესაძლებლობას ითვალისწინებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც კერძო კომპანიას უკვე გადაეცემა პროექტის განხორციელების უფლება. კერძოდ, კომპანიის წინადადების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობასა და კომპანიას შორის ფორმდება პროექტის განხორციე-

ლების შესახებ ხელშეკრულება, რაც წარმოშობს ორმხრივ უფლებებსა და ვალდებულებებს სახელმწიფოსა და კერძო კომპანიას შორის. სახელმწიფო, მათ შორის, იღებს ვალდებულებას დაეხმაროს კომპანიას გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებაში. გამომდინარე იქიდან, რომ გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო, ხოლო მთავრობა მისი ზემდგომი ორგანოა, ცხადი ხდება, რომ სამინისტროს პრაქტიკულად აღარ რჩება პროექტის განხორციელებაზე უარის თქმის ალტერნატივა, ხოლო გზმ პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა ხშირად ფორმალურ ხასიათს იღებს.²

იმისთვის, რომ ენერგეტიკული პროექტების ინიცირების ეტაპზე გათვალისწინებული იყოს მნიშვნელოვანი გარემოსდაცვითი, ფინანსური და სამართლებრივი საკითხები, და საზოგადოებას მიეცეს საშუალება მიიღოს სრულყოფილი ინფორმაცია პროექტის შესახებ, აუცილებელია 515-ე დადგენილებით გათვალისწინებული პროცედურის გაუქმება და „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების შესრულება. (სოციალური სამართლიანობის ცენტრი 515-ე დადგენილებას საკონსტიტუციო სასამართლოშიც ასაჩივრებს.³)

2 საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნამახვანისი და ენერგეტიკული პროექტების განვითარება საქართველოში. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

3 ენერგოპროექტების განხორციელების პროცესში მოსახლეობის მონაწილეობის შეზღუდვა სასამართლოში საჩივრდება. 2022

საჯარო ინფორმაცია

საზოგადოების მონაწილეობა გარემოს-
დაცვით მართვაში – იქნება ეს ენერგე-
ტიკის სექტორი თუ სხვა – შეუძლებელია
საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გარეშე.
ნამახვანჰესის პროექტთან დაკავშირე-
ბული არაერთი საკვანძო დოკუმენტი,
კანონის მოთხოვნის მიუხედავად, დაინ-
ტერესებულ საზოგადოებას შესაბამისმა
უწყებებმა არ მიაწოდეს, ან მიაწოდეს
მნიშვნელოვანი დაგვიანებით, არაგო-
ნივრულ ვადებში.⁴ საჯარო ინფორმაცი-
ის გამოთხოვის გზით ამ დოკუმენტების
ვერმილების შემდეგ, სოციალური სა-
მართლიანობის ცენტრმა სასამართლოს
მიმართა ფინანსთა სამინისტროს დას-
კვნის, პროექტის ხარჯთსარგებლიანო-
ბის ანალიზის, ხელშეკრულების შესახებ
იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადე-
ბული შენიშვნების, განხორციელებული
ინსპექტირებების ოქმების, ინვესტორ
კომპანიასა და სახელმწიფოს შორის
დადებული ხელშეკრულების გასაჯარო-
ებისთვის.⁵ დახურული იყო იუსტიციის
სამინისტროს მიერ ნამახვანის ხელშეკრუ-
ლების შესაფასებლად გამოცხადებული
იურიდიული ფირმის შერჩევის პროცესი,
ისევე როგორც პროექტის შემუშავებისა
და განვითარების არაერთი ეტაპი. ამას-
თან, სოციალური სამართლიანობის ცენ-
ტრი უშედეგოდ ცდილობს სხვა ჰიდროე-
ნერგეტიკულ პროექტებთან, მათ შორის
შუახევი ჰესთან დაკავშირებული დოკუ-

მენტების მოპოვებასაც, რაც დღეს ასევე
სასამართლო დავის საგანია.

ეფექტური და ინფორმირებული საჯა-
რო მონაწილეობისთვის აუცილებელია
საჯარო უწყებების მხრიდან საჯარო ინ-
ფორმაციის დროულად და სრულყოფი-
ლად გაცემა.

გარემოზე გემოქმედების შეფასება

გარემოზე გემოქმედების შეფასების (გგშ)
ანგარიში ის საკვანძო დოკუმენტია, რო-
მელიც დაგეგმილი პროექტის ეკოლო-
გიურ და სოციალურ მდგრადობას აფა-
სებს. თუმცა, გგშ ანგარიშის მომზადების,
განხილვისა და სახელმწიფოს მხრიდან
მასზე გადანაცვებილების მიღების დღე-
ვანდელი პროცედურები რამდენიმე
მნიშვნელოვან ხარვეზს შეიცავს. ამას-
თან, ეს ხარვეზები წინააღმდეგობაშია
ევროპულ გარემოსდაცვით კანონმდებ-
ლობასთან და დირექტივასთან გარე-
მოზე გემოქმედების შესახებ.⁶ არსებული
გგშ პროცედურა ვერ უზრუნველყოფს სა-
ზოგადოების ეფექტურ მონაწილეობას
და არ შეესაბამება წინდახედულობის
უმნიშვნელოვანეს პრინციპს, რომლის
მიხედვითაც „...როდესაც არსებობს შე-
საძლებლობა, რომ კონკრეტული პო-
ლიტიკის დოკუმენტი ან საქმიანობა ზი-
ანს მიაყენებს ადამიანებსა და გარემოს,

4 ნამახვანჰესის პროექტი - დოკუმენტაციის უკანონოდ დახურვა გრძელდება. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021.

5 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი ნამახვანის ჰესის პროექტთან დაკავშირებული საჯარო ინფორმაციის მოსაპოვებლად სასამართლოს მიმართავს. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021

6 გარემოზე გემოქმედების შეფასება - უსაფრთხო განვითარების გარანტი საქართველოში? ნანუკა აღღმაშვილი. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

თუნდაც არ არსებობდეს სამეცნიერო სიცხადე ამ საკითხთან დაკავშირებით, ეს სადაო პოლიტიკის დოკუმენტი ან საქმიანობა არ უნდა განხორციელდეს“.⁷

საექსპერტო კომისია

კოდექსის თანახმად, გზშ-ის ანგარიშის შესახებ ექსპერტიზის დასკვნის მოსამზადებლად, სააგენტო ქმნის საექსპერტო კომისიას, რომელიც შექმნიდან 40 დღის ვადაში წარმოადგენს აღნიშნულ დასკვნას. ამ უკანასკნელის გათვალისწინება საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას სავალდებულო არ არის, მაგრამ მის გათვალისწინებაზე უარის თქმა უნდა დასაბუთდეს.⁸

კოდექსი არ ადგენს საექსპერტო კომისიის ცალსახა ვალდებულებას იყოს პასუხისმგებელი წარმოდგენილი გზშ-ის ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის „სისრულეზე და მაღალ ხარისხზე“.⁹ ეს პასუხისმგებლობა, დღეს მოქმედი კოდექსით, სრულად განმახორციელებელზე და/ან მის მიერ დაქირავებულ კონსულტანტზეა გადატანილი, რაც ცალსახად ეწინააღმდეგება EIA დირექტივაში გაწერილ მიზანს კომპეტენტური ორგანოს მიერ სათანადო ექსპერტიზის ჩატარებასთან დაკავშირებით.

საგულისხმოა საექსპერტო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალებასთან და-

კავშირებული პრობლემებიც. კოდექსის თანახმად, სააგენტო ქმნის საექსპერტო კომისიას „ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით“. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ სააგენტოს აქვს თითქმის სრული დისკრეცია საექსპერტო კომისიის შემადგენლობასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ექსპერტიზის დასრულების შემდეგ, ექსპერტიზის დასკვნასთან ერთად, საექსპერტო კომისიის შემადგენლობის ვინაობის შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნებაც.

შესაბამისად, იკვეთება რამდენიმე ცვლილება, რომლებიც საექსპერტო კომისიის რგოლს უფრო გამჭვირვალეს და ქმედითს გახდიდნენ. **მნიშვნელოვანია საექსპერტო კომისიის უშუალო პასუხისმგებლობის განსაზღვრა გზშ-ის ანგარიშისა და მასთან დაკავშირებული დოკუმენტების სისწორესა თუ მაღალ ხარისხზე. ამასთან, კომისიის შემადგენლობის პროაქტიულად გამოქვეყნება და წევრების შერჩევის კრიტერიუმების დახვეწა გაზრდის საზოგადოების ნდობას კომისიის მიმართ. მაშინ, როცა კომისიის დასკვნა უარყოფითია, თუმცა სამინისტრო მაინც დადებით გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას იღებს, მიზანშეწონილია არსებობდეს უფრო მაღალი ბარიერი, ვიდრე ფორმალური დასაბუთება, რაც დასკვნის მხედველობაში არმიღებას გაამართლებდა.**

7 იქვე.

8 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (2017) მუხლი 12(2), 42(1), 43(5).

9 Directive 2014/52/EU of the of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, პრეამბულა, პარა 33.

არაგონივრული ვადები სკრინინგის ეტაპზე

სკრინინგის ანგარიშის მომზადება და მისი საჯარო განხილვა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის საკვანძო ნაწილია. ამ ეტაპზე განისაზღვრება უნდა დაექვემდებაროს თუ არა პროექტი გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას და საზოგადოებას ეცნობება პროექტის პირველადი მახასიათებლები. ამ ეტაპზე საზოგადოების მონაწილეობა გარანტირებულია კანონით.

მიუხედავად ამისა, სკრინინგის ანგარიშის შესახებ მოსაზრების გამოსათქმელად დაინტერესებულ საზოგადოებას მხოლოდ 7 სამუშაო დღე აქვს. ასეთი შემჭიდროვებული ვადა არაგონივრულია და დაინტერესებული პირების ანგარიშის განხილვაში მონაწილეობას ართულებს. ასეთი მცირე ვადა შეუსაბამოა ევროკავშირის დირექტივასთანაც და შეუძლებელს ხდის ქმედით მონაწილეობას სკრინინგის ეტაპზე.¹⁰ **შესაბამისად, მნიშვნელოვანია არსებული ვადის გონივრულად გახანგრძლივება.**

პირობიანი გზა გადაწყვეტილება

მნიშვნელოვანი საფრთხეს შეიცავს „პირობიანი“ გზა გადაწყვეტილებების გაცემის პრაქტიკაც, როცა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სა-

მინისტრო გაცემს დადებით გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას, თუმცა განმახორციელებს უთითებს სამომავლოდ შესასრულებელ გარკვეულ პირობებს, რომლებიც, როგორც წესი დამატებით კვლევებს უკავშირდება. ცხადია, კვლევებისა და ანგარიშების ნაწილი პროექტის განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზე გროვდება – კვლევის გაგრძელება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის შემდეგ აუცილებელია. თუმცა ასეთი პრაქტიკა პრობლემური ხდება მაშინ, როცა სამომავლოდ განსახორციელებელი კვლევა შესაძლოა პროექტის ისეთ მნიშვნელოვან კომპონენტებს უკავშირდებოდეს, როგორიცაა სეისმოლოგიური უსაფრთხოება, პროექტის საინჟინრო ნაწილის გეოლოგიური შესაბამისობა და სხვა. პირობიანია ნამახვანჰესის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების გადაწყვეტილებაც, რომელიც განმახორციელებელ კომპანიას 25-მდე დამატებითი კვლევის ჩატარებას ავალდებულებს.¹¹ ნამახვანჰესთან დაკავშირებული გზა გადაწყვეტილება პრობლემურია იმ კუთხითაც, რომ განმახორციელების მიერ წარდგენილი ანგარიში კასკადის შემადგენელი ორი კაშხლიდან მხოლოდ ერთს ეხება, რაც კასკადის კუმულაციური ზეგავლენის შეფასების საშუალებას არ იძლევა. ამის მიუხედავად, გზა ანგარიშზე დადებითი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება გაიცა.¹²

10 გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - უსაფრთხო განვითარების გარანტი საქართველოში? ნანუკა ალელმაშვილი. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

11 გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შეფასება ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურების კასკადზე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021

12 იქვე.

პროექტის განმახორციელებელი ვალდებულია სრულად შეისწავლოს დაგეგმილი საქმიანობის შესაძლო ზეგავლენა ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებებზე, როგორც გარემოსდაცვითი, ისე ეკონომიკური კუთხით.¹³ კოდექსი არ იცნობს რამე სახის პირობიანი ნებართვის გაცემის შესაძლებლობას. **დაუშვებელია გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღება პროექტის შესახებ ყოვლისმომცველი ინფორმაციის და მისი სავალდებულო საექსპერტო შეფასების გარეშე.** საკვანძო კვლევების გზა გადაწყვეტილების შემდეგ მომზადება შეუსაბამოა წინდახედულობის პრინციპთანაც, რომლის მიხედვითაც სამეცნიერო სიცხადე გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების აუცილებელი წინაპირობაა. **დაუშვებელია მასშტაბური პროექტების სხვადასხვა ნაწილების კუმულაციური ზეგავლენის უგულებელყოფა და გზა ანგარიშის დანაწევრება.**

ხელშეწყობის მექანიზმები

ენერგეტიკულ სექტორში მოქმედი ინვესტორთა ხელშეწყობის სხვადასხვა მექანიზმები ხშირად ხდება უთანხმოების საგანი. ამ მექანიზმებს შორისაა გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულება, მშენებლობა-ფლობა-ოპერირების მოდელი, მიწისა და სხვა რესურსების ინვესტორთათვის შეღავათით ან უფასოდ გადაცემა, დაბალი გადასახა-

დები, სანებართვო პროცესის გამარტივება და სხვა. ინვესტორთა მხარდაჭერის მექანიზმები შესაძლოა ქმნიდნენ ჭარბ ფისკალურ რისკს სახელმწიფო ვალდებულებების ფორმით. ამავდროულად, ისინი შესაძლოა აყალიბებდნენ გაუმჭირვალე, ბუნდოვან და არაფორმალურ ურთიერთობას სახელმწიფო უწყებებსა და კერძო სუბიექტებს შორის, რაც ართულებს საჯარო და კომერციული ინტერესების დაბალანსებას და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას.¹⁴ ინვესტიციებისთვის მიმდინარე გლობალური კონკურენციის პირობებში, როცა სახელმწიფოებს ინვესტორებისთვის უფრო და უფრო მიმზიდველი გარემოს შექმნა უნევთ, კერძო ინვესტორის დასაინტერესებლად საჯარო ინტერესის დათმობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საფრთხე ხდება.¹⁵

2022 წლიდან იგეგმება ინვესტორთა ხელშეწყობის ახალი მექანიზმების ამოქმედება.¹⁶ **მნიშვნელოვანია ენერგეტიკის სექტორში მოქმედი ინვესტორთა მხარდაჭერის მექანიზმების შეფასება მათი გრძელვადიანი სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური ზეგავლენის კუთხით. ამავდროულად, ინვესტორთა მხარდამჭერი ღონისძიებები უნდა დაეფუძნებოდეს საჯარო ანგარიშვალდებულებას.**

13 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მუხლი 2, ნაწილი პირველი, „გ“ ქვეპუნქტი.

14 საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი - სახელმწიფო კომპანია დერეგულირებულ ენერგეტიკულ ბაზარზე. გიორგი ცინცაძე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

15 **რობლა ფსკერისკენ.** გიორგი ცინცაძე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021

16 ენერგეტიკაში PPA მექანიზმის დაბრუნებას ვაპირებთ - პრემიერი. [bm.ge](https://www.bm.ge). 22 ივნისი. 2022

გათვალისწინება რეპრესიის ნაცვლად

ნამახვანჰესის გარშემო მიმდინარე მასშტაბური საპროტესტო აქციები, რომლებმაც 2021 წლის ზაფხულისთვის მთელი საქართველო მოიცვა, რეპრესიული და ხშირად დაუსაბუთებელი საპოლიციო ღონისძიებების პარალელურად მიმდინარეობდა. 2021 წლის 3 აპრილს, მას შემდეგ რაც რიონის ხეობაში მშენებლობის მოსამზადებელი სამუშაოები განახლდა, ადგილზე თავი მოიყარა დიდი რაოდენობით საპოლიციო ძალამ. სამართალდამცავებმა გადაკეტეს სოფელ ნამოხვანისკენ მიმავალი გზა როგორც ქუთაისიდან, ისე ლეჩხუმიდან. მალევე, 11 აპრილს, პოლიციამ დაშალა ადგილობრივი მოსახლეობის კარვები. პოლიციის ბლოკპოსტების ჩადგმის და კარვების დაშლის გარდა, ნამახვანჰესის აქციის მონაწილეების წინააღმდეგ სამართალდამცავები მიმართავდნენ სხვა რეპრესიულ ზომებსაც, როგორიცაა დაკავება და ჭარიმები. მაგალითად, 3 აპრილს, კომენდანტის საათის დარღვევისთვის პოლიციამ პროტესტის მონაწილე 12 პირი 2,000 ლარით დააჯარიმა, ხოლო 14 აპრილს, სოფელ გუმათში მიმდინარე საპროტესტო აქციაზე დააკავა 6 პირი. ეს ღონისძიები ეწინააღმდეგებოდა შეკრებისა და მანიფესტაციის ფუნდამენტურ უფლებას, პოლიციის დაუსაბუთებელმა ბლოკპოსტებმა კი რამდენიმე თვით მნიშვნელოვნად შეზღუდა გადაადგილების თავისუფლება რიონის ხეობაში.¹⁷

გარდა იმისა, რომ ისინი ეწინააღმდეგებოდნენ მოქალაქეთა ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ უფლებებს, საპოლიციო ღონისძიებებმა გაართულა დიალოგსა და თანხმობაზე დაფუძნებული პროცესის წარმოება გაჩენილი უთანხმოების გადასალახად. **შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უარი უნდა თქვას საპროტესტი კერების წინააღმდეგ რეპრესიული ზომების გატარებაზე, რათა მოქალაქეებმა შეძლონ საკუთარი პოზიციის უსაფრთხოდ და ფუნდამენტური უფლებების დაცვით გაჟღერება.**

ზედამხედველობის სისტემა

ისეთი მასშტაბური პროექტის განხორციელება, როგორსაც ნამახვანის ჰესების კასკადი ითვალისწინებდა, მნიშვნელოვან რისკებსა და საფრთხეებს უკავშირდება მშენებლობის და ექსპლუატაციის ეტაპებზე. მაშინაც კი, თუ პროექტის შესაძლო ზემოქმედება გარემოზე სრულყოფილად შესწავლილი და შეფასებული, უსაფრთხო და კანონის დაცვით მიმდინარე პროცესის უზრუნველყოფას გამართული, გამჭვირვალე და ეფექტიანი ზედამხედველობის სისტემა სჭირდება.

ნამახვანჰესის შემთხვევამ ცხადჰყო, რომ გარემოსდაცვითი და ტექნიკური ზედამხედველობის არსებული პრაქტიკები მნიშვნელოვან ხარვეზებს შეიცავს. ჩატარებული გარემოსდაცვითი ინსპექტირებების შესწავლამ გამოააშკარავა, რომ ჭარიმები ადგილზე მდგომარეობის

17 საპოლიციო ღონისძიებების შეფასება ნამოხვანის პროტესტის დროს. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021.

გამოსწორების ეფექტიანი ინსტრუმენტი ხშირად არ არის. პრობლემურია ისიც, რომ მედიაციის პარალელურად ჩატარებული გარემოსდაცვითი ინსპექტირების შედეგები მონაწილე ორგანიზაციებისთვის დღემდე არ არის ცნობილი. **ხაზგასასმელია ინსპექტირების ოქმების სისრულის, სიზუსტის და ხელმისაწვდომობის პრობლემებიც.**¹⁸ წარსული ინციდენტებისა და ნამახვანჰესის შემთხვევის ფონზე, შესწავლის და შეფასების საგანი უნდა გახდეს ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს ფუნქცია და პრაქტიკებიც.¹⁹

სასამართლო სისტემა

ნამახვანჰესის შემთხვევამ გამოავლინა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სისტემური პრობლემა, რომელიც საქართველოში ენერგეტიკული პროექტების არეალში მაცხოვრებელი მოსახლეობის უფლებრივ მდგომარეობას მნიშვნელოვნად აუარესებს, ხოლო პროფესიულ წრეებს სხვადასხვა საკითხზე სამართლებრივი მსჯელობის წარმოების საშუალებას არ აძლევს. ეს პრობლემა სასამართლოს ხელმისაწვდომობისა და ეფექტიანობის ნაკლებობაა. მიუხედავად იმისა, რომ ნამახვანჰესის სამშენებლო ნებართვა, გარემოსდაცვითი გადანაცვებილება და მთავრობის მიერ პროექტის მოწონება, ისევე როგორც უკანონო ბლოკპოსტების ჩადგმა რიონის ხეობაში, სამართლებრივი დავის საგანი უნდა გამხდარიყო – და

სხვადასხვა ორგანიზაციებმა, მათ შორის სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა – ამ საკითხებზე სასამართლოს შესაბამისი სარჩელებით მიმართეს, გაჭიანურებული პროცესის გამო სასამართლო არ აღმოჩნდა ის სივრცე, სადაც უთანხმოებების სამართლებრივად გადაწყვეტა იქნებოდა შესაძლებელი.

ცვლილებები საპირისპირო მიმართულებით

ნამახვანჰესის გარშემო განვითარებულმა მოვლენებმა გამაღიანებელი შუშის ქვეშ მოაქცია ქვეყნის გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური მართვის არსებული სისტემები. ჟურნალისტური, კვლევითი და სამართლებრივი მუშაობის შედეგად გამოვლინდა გამჭირვალეობის, მონაწილეობის და კომპეტენციის ნაკლებობასთან დაკავშირებული უამრავი პრობლემა გადანაცვებილების მიღების პროცესში. დღეს მნიშვნელოვანია ეს მიგნებები ფართო საზოგადოებრივი მსჯელობის და შესაბამისი რეფორმირების პროცესის საფუძველი გახდეს.

თუმცა, ამის მაგივრად, 2022 წლის მანძილზე განხორციელდა რამდენიმე საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილება, რომლებიც არათუ ვერ უზრუნველყოფენ ნამახვანჰესის გარემოში მიმდინარე პროცესში გამოვლენილი ჩავარდნების გამოსწორებას და გამოცდილების სისტემის გაუმჯობესებისთვის

18 ნამახვანის ჰესის მედიაციის პროცესი - ანგარიში. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

19 ვინ და როგორ გასცემს დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების აშენების ნებართვებს? მანანა ლოლობერიძე. Ifact.ge. 2022

გამოყენებას, არამედ, მთელი რიგი მიმართულებებით, მდგომარეობას აუარესებენ. ახალი ცვლილებების შემდეგ გზშ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელი უწყება ხდება გარემოს ეროვნული სააგენტო. ეს ცვლილება სათანადო განხილვის და განმარტების გარეშე განხორციელდა, გზშ პროცედურის ახალი მოწესრიგება კი მრავალ რისკს შეიცავს, მათ შორის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტს.²⁰ ამავდროულად, ცვლილებები განხორციელდა კანონში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ. ცვლილების შედეგად შესუსტდა გამჭვირვალების სტანდარტი პროექტების ინიცირებისა და განვითარების ეტაპებზე.²¹

სარგებლისა და საფრთხეების შესახებ და მიიღონ კომპეტენტური პასუხები. ამ პოლიტიკის დოკუმენტში შემოთავაზებული ცვლილებები ასეთი პროცესის ჩამოყალიბებას შეუწყობდა ხელს.

დახურულ კარს მიღმა და შესაბამისი დასაბუთების გარეშე შეტანილი საფრთხისშემცველი ცვლილებების ნაცვლად ენერგეტიკის სექტორს სჭირდება სისტემური გაჯანსაღება – მეტი გამჭვირვალობა, საზოგადოების უფრო ქმედითი, უფრო ადრეული მონაწილეობა და საჯარო ინტერესზე ორიენტირებული სტრატეგია. ის წუხილები, რომლებიც ნამახვანჰესის საპროტესტო მოძრაობისას გაჟღერდა, უნდა ისმოდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და არა მხოლოდ მის შემდეგომ. ადგილობრივ მოსახლეობებსა და სხვა დაინტერესებულ პირების უნდა ჰქონდეთ საშუალება მიიღონ ინფორმაცია მათთვის მნიშვნელოვანი პროექტების შესახებ, ჩაერთონ ბუნებრივი რესურსების განკარგვის პროცესში, დასვან კითხვები პროექტის

20 მწვანე ალტერნატივას პოზიცია და შენიშვნები გარემოსდაცვითი მმართველობის სფეროში დაგეგმილი რესტრუქტურიზაციის ინიციატივის შესახებ. 2022

21 საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნამახვანჰესი და ენერგეტიკული პროექტების განვითარება საქართველოში. გიორგი ცინცაძე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2022

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნამახვანჰესი და ენერგეტიკული პროექტების განვითარება საქართველოში

2019-2021 წლებში ნამახვანის ჰესების კასკადის პროექტის გარეშე მოგზაურობის განვითარებულმა მოვლენებმა საქართველოში ენერგეტიკული პროექტების ინიცირებისა და განვითარების ინსტიტუციური მოწესრიგების საკითხი განახლებული სიმწვავეთა დააყენა დღის წესრიგში. ენერგეტიკული პროექტები აქამდეც არაერთხელ გამხდარან **მწვავე უთანხმოების** საგანი; ნამახვანჰესის შემთხვევა გამორჩეულია არა მხოლოდ იმით, რომ მან გამოიწვია განსაკუთრებულად მასშტაბური წინააღმდეგობა, არამედ იმითაც, რომ პროექტის ოპონენტები, პროექტის რომელიმე ერთ განზომილებაზე ფოკუსირების ნაცვლად, თანადროულად ეჭვქვეშ აყენებდნენ **მის სხვადასხვა მახასიათებლებს**, ყურადღებას ამახვილებდნენ პროცესში ჩართული სახელმწიფო უწყებების პასუხისმგებლობაზე და კითხვებს უსვამდნენ ენერგეტიკული სექტორის **სისტემურ მოწესრიგებას**.

ნამახვანჰესის შემთხვევამ შექმნა შესაძლებლობა ფართო დისკუსიის საგანი გამხდარიყო ენერგეტიკული პროექტების წამოწყებისა და განვითარების არსებული რგოლები, პრაქტიკები და ეტაპები. ამავე მიზანს ემსახურება წინამდებარე სტატია, რომელიც ცდილობს როგორც არსებული გამოცდილების, ისე სამართლებრივი პრინციპების შუქზე მიმოიხილოს და შეაფასოს ენერგეტიკული პროექტების შემუშავების კანონით დადგენილი პროცედურა. ამისთვის სტატიის პირველი ნაწილი იმ საკანონმდებლო ჩანაწერებს აღწერს, რომლებიც დარგს აწესრიგებს; სტატიის მეორე ნაწილი ყურადღებას ამახვილებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხზე, რაც ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვის აუცილებელი წინაპირობაა; სტატიის მესამე, დასკვნითი ნაწილი კი ნამახვანჰესის საკითხს უბრუნდება და საქართველოს მთავრობის მიერ მისი დამტკიცების პროცესს აანალიზებს. სტატიის დასკვნითი ნაწილი განიხილავს 2021 წელს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებსაც.

ცხადია, ენერგეტიკულ სექტორი მრავალი ნაწილისგან შედგება, ხოლო ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებას, პირდაპირ თუ ირიბად, არაერთი საკანონმდებლო ჩანაწერი თუ დადგენილება ეხება. ეს სტატია ყურადღებას ამახვილებს კანონზე „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ – განიხილავს მის მნიშვნელობას და აფასებს საქართველოს მთავრობის 515-ე დადგენილებას, რომელიც მას ენერგეტიკული პროექტების შემთხვევაში ხშირად ანაცვლებს.

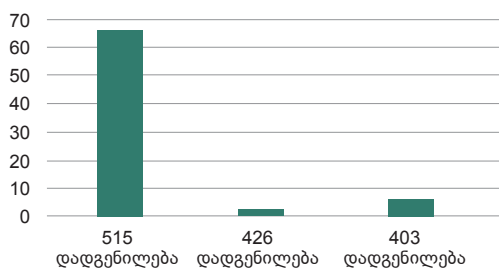
საქართველოს პარლამენტმა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2018 წლის მაისში მიიღო და ამით ქვეყანაში ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო შექმნა. საქართველოს მთავრობამ 2018 წლის 17 აგვისტოს კანონის საფუძველზე მიიღო 426-ე დად-

გენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“. აღნიშნული დადგენილებით დაზუსტდა გათვალისწინებული პროექტების განხორციელების დეტალები და პროცედურა.

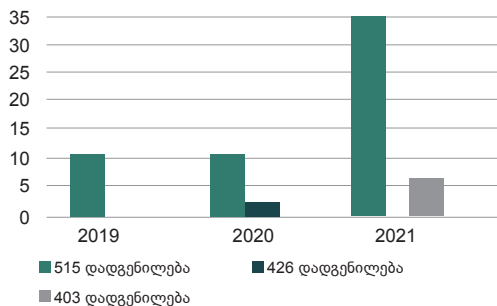
კანონი და 426-ე დადგენილება განსაზღვრავს იმ კრიტერიუმებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოქმედების სფეროში ექცევა და აღწერს იმ პროცედურებს, რომელიც მსგავსმა პროექტმა ინიცირებიდან განხორციელებამდე უნდა გაიაროს. თუმცა, 2018 წლის 31 ოქტომბერს, ანუ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის მიღებიდან 8 თვეში, საქართველოს მთავრობამ **515-ე დადგენილებით** დაამტკიცა „იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესი და პირობები, რომლებიც არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტს“. 515-ე დადგენილებამ შექმნა საგამონაკლისო, გამარტივებული პროცედურა ენერგეტიკული პროექტების ინიცირებისა და განხორციელებისთვის, რომლის შედეგადაც ეს პროექტები PPP კანონით და 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული რიგი მოთხოვნებისგან გათავისუფლდნენ. (გარდა ამისა, განახლებადი ენერგიების წყაროების მხარდაჭერის დამატებით სქემას ითვალისწინებს მთავრობის კიდევ ერთი, 403-ე დადგენილება. ეს დადგენილება, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2020 წელს გამოსცა და 5 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის ობიექტებისთვის სპეციალური ხელშეწყობი ღონისძიებების გატარებას, პრემიალური ტარიფის გაცემას ითვალისწინებს, იმავე პროცედურას ეყრდნობა, რომელიც PPP კანონში და 426-ე დადგენილებაშია გაწერილი.)

426-ე და 403-ე დადგენილებების გამოყენება, რომლებიც ბოლო წლების განმავლობაში წამოწყებულ რამდენიმე პროექტს ფარავს (იხილეთ ცხრილები 2 & 3), 515-ე დადგენილებასთან შედარებით უმნიშვნელოა. ბოლო სამი წლის განმავლობაში ინიცირებული თითქმის ყველა ჰიდროენერგეტიკული პროექტი 515-ე დადგენილებით განსაზღვრულ ჩარჩოში მოექცა.

ცხრილი 2. ჰიდროენერგეტიკული ხელშეკრულებები დადგენილების მიხედვით



ცხრილი 3. დადგენილებების გამოყენება წლების მიხედვით (2019-2021)



მიუხედავად იმისა, რომ 515-ე დადგენილება ენერგეტიკული პროექტების განვითარების ძირითად მექანიზმად იქცა, ამ დრომდე ნათელი არ არის, რამდენად გამართლებული იყო ცალკეული პროექტებისთვის განსხვავებული წესის შემოღება. საქმე იმაშია, რომ 515-ე დადგენილება, „იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესისა და პირობების დამტკიცების თაობაზე, რომლებიც არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტს“, როგორც სახელწოდება მიუთითებს, მხოლოდ არა-PPP პროექტებს უნდა აწესრიგებდეს, თუმცა არსებული პრაქტიკით ის ფარავს იმ პროექტებსაც, რომლებიც კანონის მიხედვით, სინამდვილეში PPP პროექტებად შეიძლება ჩაითვალოს.

ამ მოცემულობის მიზეზი კი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და 515-ე დადგენილებას შორის არსებული ურთიერთშეუსაბამობაა. როგორც ითქვა, კანონის თანახმად, თუ პროექტი ითვალისწინებს სახელმწიფო მხარდაჭერას, ის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტად ჩაითვლება და კანონით და 426-ე დადგენილებით განსაზღვრულ შედარებით მკაცრ პროცედურას დაექვემდებარება. კანონის 28-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო მხარდაჭერის ერთ-ერთი ასეთი სახეა „მინის გადაცემა ან/და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა“. 515-ე დადგენილების მე-5 მუხლი, თავის მხრივ, ითვალისწინებს პროექტის განმახორციელებლისთვის სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული მინის ნაკვეთების გადაცემას და ლიცენზიებისა და ნებართვების აღებაში დახმარებას, რაც ამ პროექტებს, კანონის მიხედვით, წესით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებად უნდა აქცევდეს. მიუხედავად ამისა, ისინი არა-PPP პროექტებად მიიჩნევა და შესაბამისი კანონმდებლობის მოქმედების სფეროდანაც გამოირიცხება.¹ ამდენად, ფაქტია, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონსა და 515-ე დადგენილებას შორის არსებობს შეუსაბამობა, რომელიც განხილვას და აღმოფხვრას საჭიროებს, იმისდა მიხედვით, თუ როგორი რეგულირებაა მიზანშეწონილი ამ კონკრეტული პროექტების მახასიათებლების გათვალისწინებით. ნებისმიერ შემთხვევაში, პრობლემურია ის გარემოება, რომ ამ ეტაპზე პრაქტიკაში მოქმედებს მთავრობის მიერ მიღებული 515-ე დადგენილებით განსაზღვრული წესი, მაშინ, როდესაც ზემდგომი ნორმატიული აქტი, საქართველოს პარლამენტის მიერ შემუშავებული კანონი, განსხვავებულ რეგულირებას ითვალისწინებს.

1 426-ე დადგენილების 3.4 მუხლიც ამბობს, რომ სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის მხრიდან კერძო პარტნიორისთვის სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება/სარგებლობაში გადაცემა/მართვის უფლებით გადაცემა ან/და პროექტის განხორციელებისათვის მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესით საჭირო ლიცენზიის ან ნებართვის აღებაში მხარდაჭერა არ განიხილება საჯარო და კერძო თანამშრომლობად. შესაბამისად, ამ ნაწილში როგორც 515-ე, ისე 426-ე დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ.“

პროცედურა, რომელსაც 515-ე დადგენილება აწესებს, მნიშვნელოვნად უფრო მარტივია, ვიდრე კანონით და 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული ნაბიჯები. ქვემოთ პროექტის შემუშავების, ინიცირებისა და განხილვის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პროცედურას შესაბამისი ნაბიჯების მიხედვით მიმოვიხილავთ.

პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება

საქართველოში თითქმის ყველა ჰიდროენერგეტიკული პროექტი პროექტით დაინტერესებული პირის კერძო ინიციატივის საფუძველზე იწყება. ენერგეტიკული სექტორი გამორჩეულია იმით, რომ ის ღიაა ინვესტორის მიერ ინიცირებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისთვის. ვერც ერთ სხვა დარგში პროექტი, რომელიც მნიშვნელოვან თანამონაწილეობას მოიაზრებს სახელმწიფოს მხრიდან, კერძო ინიციატივის საფუძველზე ვერ ინიცირდება. ამის მიზეზი, კანონმდებლობით განსაზღვრული გამონაკლისია, რომელიც კერძო „საინიციატივო შეთავაზების“ წარდგენის უფლებას მხოლოდ ენერგეტიკის სექტორში უშვებს (კანონის მე-15 მუხლი, 426-ე დადგენილების 26-ე მუხლი).

პროექტის განვითარების საწყის ეტაპზე, 515-ე და 426-ე დადგენილებები არსებითად მსგავს პროცესს ითვალისწინებს. პესის, ქარის ელექტროსადგურის ან სხვა ენერგეტიკული ობიექტის ინიცირებისთვის კერძო ინვესტორმა წერილობითი განცხადებით უნდა მიმართოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს. PPP პროექტის შემთხვევაში (კანონით ან/და 403-ე დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო მხარდაჭერის მოთხოვნისას), შეთავაზება, ასევე, უნდა წარედგინოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს. დაინტერესებულმა კომპანიამ ამ უწყებებში უნდა წარადგინოს პროექტის წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა. წარდგენილი წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა უნდა შეიცავდეს როგორც კონტექსტუალურ მეტეოლოგიურ, გეოლოგიურ, ჰიდროლოგიურ და ელექტროენერგეტიკულ მიმოხილვას (საშუალო ნალექიანობის მაჩვენებლები, სეისმური რუკა, ქსელთან დაერთების შესაძლებლობა და სხვა), ისე წინასწარ ინფორმაციას უშუალოდ დაგეგმილი ობიექტის შესახებ – ინფორმაციას მისი ადგილმდებარეობის, ძირითადი პარამეტრების, გენერაციის პროგნოზის შესახებ, ისევე როგორც წინასწარ ეკონომიკურ ანალიზს.

515-ე დადგენილების თანახმად, დოკუმენტაციის ეკონომიკის სამინისტროსთვის მიწოდებისას კერძო ინვესტორს აქვს უფლება მოითხოვოს წარდგენილი ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვა. 426-ე დადგენილება კი ადგენს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის, აგრეთვე მისი შემუშავებისა და განხორციელების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით საიდუმლო ინფორმაციისთვის მიკუთვნებული დოკუმენტაციისა. ეს უკანასკ-

ნელი შეიძლება მოიცავდეს კომერციულ საიდუმლოებასაც, თუმცა ინფორმაციის ასეთად მიჩნევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ადმინისტრაციული ორგანო (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 272).

განხილვა ეკონომიკის სამინისტროში და პროექტის მთავრობისთვის წარდგენა

კერძო ინვესტორისგან წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის მიღების შემდეგ ეკონომიკის სამინისტროს აქვს ერთიდან სამ თვემდე ვადა წინადადების განხილვისთვის. ამ ეტაპზე 2018 წელს 426-ე დადგენილებით, ანუ კერძო-საჯარო თანამშრომლობის კანონის შედეგად, შემოღებულ ეტაპებსა და გამარტივებულ, 515-ე დადგენილებით გათვალისწინებულ პროცესს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები გვხვდება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობის მიხედვით, კერძო ინვესტორისგან წინადადების მიღების შემდეგ, ეკონომიკის სამინისტრო უნდა აწარმოებდეს კომუნიკაციას როგორც ფინანსთა სამინისტროსთან, ისე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოსთან. მას შემდეგ, რაც ეკონომიკის სამინისტრო შეისწავლის კერძო შეთავაზებას სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საჭიროებების შუქზე და შეაფასებს ინიციატორის კვალიფიკაციას, ის ამზადებს პროექტის კონცეფციის ბარათს, სადაც, ინვესტორის მიერ წარდგენილი წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევაზე დაყრდნობით, ასაბუთებს პროექტის შესაბამისობას სექტორში გამოვლენილ საჭიროებებთან, სახელმწიფო სტრატეგიასთან და საზოგადოებრივ ინტერესებთან. ამასთან, ეკონომიკის სამინისტრომ უნდა შეაფასოს როგორც პროექტის სავარაუდო სარგებელი, ისე მასთან დაკავშირებული საფრთხეები, მათ შორის საბიუჯეტო, ფისკალური რისკები.

შემდგომ ეტაპზე კონცეფციის ბარათი ეგზავნებათ ფინანსთა სამინისტროსა და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს, რომლებიც მასზე დამოუკიდებელ დასკვნებს ამზადებენ. სამინისტროსა და სააგენტოსთან კომუნიკაციის შედეგად, კონცეფციის ბარათი შეიძლება დაზუსტდეს, შეიცვალოს, დადასტურდეს ან მიზანშეუწონლად ჩაითვალოს. შემდგომ ეტაპზე, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნისა და სააგენტოს რეკომენდაციის მიღების შემდეგ, ეკონომიკის სამინისტრო პროექტის კონცეფციის ბარათს, ორი უწყების შეფასებებთან ერთად, გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. ამ პროცესის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ფინანსთა სამინისტროს და სააგენტოს ჩართულობის მნიშვნელობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ 426-ე დადგენილების მიხედვით, აღწერილი პროცედურის დარღვევით გაფორმებული ხელშეკრულება ბათილია და ის არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს.

ამის საპირისპიროდ, 515-ე დადგენილება მოიაზრებს უფრო მარტივ, ვერტიკალურ პროცესს. კერძოდ, თუ 426-ე დადგენილება მოითხოვს განგრძობით და პორიზონტალურ კომუნიკაციას სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებას შორის (ეკონომიკის სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო), 515-ე დადგენილების მიხედვით ეკონომიკის სამინისტრო ერთპიროვნულად განიხილავს პროექტის წინასწარ ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევას, იღებს შუალედურ გადაწყვეტილებას პროექტის განხორციელების მიზანშეწონილობის შესახებ და საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად პირდაპირ საქართველოს მთავრობას მიმართავს.

მთავრობის გადაწყვეტილება და პროექტის დამუშავება

515-ე დადგენილების შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარდგენილ შეთავაზებას დაამტკიცებს, ის გამოსცემს სამართლებრივ აქტს, განკარგულებას პროექტის მოწონების შესახებ და ეკონომიკის სამინისტროს კერძო ინვესტორთან მემორანდუმის/ხელშეკრულების გაფორმებას ავალებს. ხელშეკრულება ანესრიგებს მხარეთა შორის ურთიერთობის სხვადასხვა ასპექტს, მათ შორის, შეთანხმებებს წინასამშენებლო და სამშენებლო ფაზებთან ინვესტორებისთვის მომზადებული **გზამკვლევის** მიხედვით, რომელიც სიტყვა-სიტყვით იმეორებს, 515-ე დადგენილების დებულებებს, ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ

პროექტის განხორციელების მიზნით, კერძო ინვესტორის მოთხოვნის საფუძველზე, საჭიროებების შემთხვევაში, მთავრობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს პროექტის არეალში მოქცეულ, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ მიწის ნაკვეთ(ებ)ზე შესაბამისი უფლებების კერძო ინვესტორისთვის კანონმდებლობით დადგენილ წესით გადაცემას, რომელიც აუცილებელია პროექტის განხორციელებისთვის, იმ პირობით, რომ პროექტის განმახორციელებელი პირის მიერ სრულად იქნება დაკმაყოფილებული საქართველოს კანონმდებლობითა და ამ ხელშეკრულებით/მემორანდუმით დადგენილი მოთხოვნები და პირობები.

პროექტის განხორციელების მიზნით, კერძო ინვესტორის მოთხოვნის საფუძველზე, საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს კერძო ინვესტორისთვის საჭირო ლიცენზი(ებ)ის ან ნებართ(ებ)ის აღებაში მხარდაჭერას, იმ პირობით, თუ კერძო ინვესტორი მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად აკმაყოფილებს შესაბამის სალიცენზიო თუ სანებართვო პირობებს.

შესაბამისად, 515-ე დადგენილებით დაწესებული პროცედურის შედეგად, საქართველოს მთავრობა შედის მნიშვნელოვან სამართლებრივ ურთიერთობაში კერძო ინვესტორთან ჯერ კიდევ სრულყოფილი პროექტის და მისი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების არარსებობის პირობებში (გზმ პროცედურას ექვემდებარება 5 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის ჰესები, ხოლო 2-5 მგვტ. ჰესებმა უნდა გაიაროს ე.წ. „სკრინინგი“, რომლის საფუძველზეც, წყდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მომზადების საჭიროება). უფრო მეტიც, მთავრობა არათუ არ ელოდება სრულყოფილ პროექტსა და მისი გავლენის შეფასებას, არამედ თავად იღებს პროექტის მომზადებაში კომპანიის მხარდაჭერის ვალდებულებას. ხელშეკრულების გაფორმებით, კერძო ინვესტორს მთავრობის მიერ გადაეცემა პროექტის განხორციელების უფლება (ტერმინი, რომელსაც იყენებს 515-ე დადგენილება) პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის ყოველგვარი ინფორმირებისა და მონაწილეობის გარეშე.

საინიციატივო შეთავაზების პროცედურა

როგორც ზემოთ არის აღნიშნული, კერძო ინიციატორს უფლება აქვს წარადგინოს საინიციატივო შეთავაზება. კერძო ინიციატორი ვალდებულია დაიცვას შემდეგი პროცედურა:

კერძო ინიციატორი

სახელმწიფო ორგანოები

პირველი ფაზა

ამაღებს შეთავაზებას, რომელი უნდა იქნეთვის სამუდამო განმარტებული შეთავაზებული პროექტის, მისი პოტენციალისა და მისი PPP პროექტის სახით განხორციელების წინააღმდეგობა.

დარგობით სამინისტროს წარუდგენს საინიციატივო შეთავაზებას.

მეორე ფაზა

მოაქვს მონიშნული შეთავაზება, უფლებამოსილი ორგანოს უფლება აქვს მოითხოვოს ინიციატორი ფინანსური, ტექნიკური და კერძო-სახელმწიფო კვლევებისასავე წარუდგინოს.

მესამე ფაზა

ენერგეტიკის სექტორში კერძო ინიციატორთან შესაძლებელია განხორციელებული ჰქონდეს პირდაპირი მოლაპარაკების გზით. თუ დამწერ შესარჩვევი პროექტი, კერძო ინიციატორი უფლებამოსილია მიიღოს მონაწილეობა ზემოთ აღწერილ შესარჩვევი პროექტში.

უფლებამოსილი ორგანო ამაღებს პროექტის კონკრეტული ბაზის, რომელსაც განსახილველად წარუდგენს ფინანსური სამინისტროს და სააგენტოს.

ერთი დღის განმავლობაში, ფინანსური სამინისტრო ამაღებს დამკვეთს, ხოლო სააგენტო ამაღებს ეკონომიკის პროექტის კონკრეტული ბაზისთან დაკავშირებით.

უფლებამოსილი ორგანო მთავრობის წარუდგენს პროექტის კონკრეტული ბაზის, ფინანსური სამინისტროს დამკვეთსა და სააგენტოს ეკონომიკის პროექტის.

შეიძლება იღებს გადაწყვეტილებას პროექტის კონკრეტული ბაზისთან დაკავშირებით.

უფლებამოსილი ორგანო ფინანსური სამინისტროს წარუდგენს მოთხოვნას მოაღწიოს დამკვეთს PPP პროექტის განხორციელების საჭიროებას და საინიციატივო შეთავაზებას და ფინანსური სამინისტროს ამაღებს პროექტის 45 დღის ვადაში უფლებამოსილი ორგანო მოაღწიოს წარუდგენს დამკვეთს გადაწყვეტილებას მოსახლეობის მონაწილეობის შესახებ.

შეიძლება იღებს გადაწყვეტილებას PPP პროექტის განხორციელების შესახებ.

მეორე ფაზა: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის მომზადება და დამტკიცება

პირველი ფაზის ეტაპზე მოაგროვებენ წინადადებებს მომსახურების მიწოდების შესახებ, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტზე გადასვლის შუაში. მომზადების ეტაპზე, რომელიც მოიცავს შემდეგ ნაბიჯებს:*

1. უფლებამოსილი ორგანიზაციის შიგნით დანიშნული, ტენდერული და ეკონომიკური კვლევების/ანალიზის მომზადება*
2. უფლებამოსილი ორგანიზაციის შიგნით კვლევების/ანალიზის შედეგების წარდგენა ფინანსთა სამინისტროს და სააგროსთვის
3. უფლებამოსილი ორგანიზაციის შიგნით წარდგენილი 45 დღის ვადაში, ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი მომზადება PPP ფორმით პროექტის განხორციელების შესაძლებლობასთან დაკავშირებული
4. უფლებამოსილი ორგანიზაციის შიგნით პროექტთან დაკავშირებული დოკუმენტების/კვლევების/ანალიზების და ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის წყალობა მოაგროვებისთვის

მთავრობის გადამწყვეტება PPP პროექტის შიშველი, უარის თქმის ან პროექტის გადამწყვეტის შესახებ

* საინიციატივო შეთავაზების შემთხვევაში, კერძო ინიციატივამ, შესაძლებელია, მოამზადოს ფინანსური, ტენდერული და ეკონომიკური კვლევა/ანალიზი.*

განხორციელების ხელშეკრულების გაფორმება, რომლითაც ინვესტორს პროექტის განხორციელების უფლება წარმოეშობა, შესაძლებელია მხოლოდ კვლევის დასრულების და სრული პროექტის მოწონების შემდეგ, რაც ერთიანობაში უზრუნველყოფს იმას, რომ ამ ეტაპზე მოსახლეობა გარკვეულწილად ინფორმირებულია.

გარდა ამისა, პროექტის კონცეფციის ბარათის შესახებ მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, 426-ე დადგენილება ითვალისწინებს პროექტის განვითარების სრულიად განსხვავებულ და გაცილებით უფრო კომპლექსურ მიმდევრობას მოსახლეობის ინფორმირებულობისა და ჩართულობის საკითხების მიღმა. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა პროექტის კონცეფციას მოიწონებს, ეკონომიკის სამინისტრო იღებს დავალებას პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის მომზადების შესახებ. თუმცა ამ დოკუმენტს სამინისტრო, როგორც წესი, თვითონ არ ამზადებს. მას აქვს უფლება პროექტის კერძო ინიციატორს მოსთხოვოს ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის საკუთარი ხარჯებით მომზადება. (გამონაკლისია განსაკუთრებით მასშტაბური პროექტები, რომელთა სიმძლავრეც 100 მეგავატს აღემატება. ამ შემთხვევაში ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა დამოუკიდებელმა მხარემ უნდა მოამზადოს.) ეს კვლევა უნდა მოიცავდეს პროექტის ფინანსურ მოდელს, სოციალურ-ეკონომიკური და გარემოზე ზემოქმედების, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის და სხვა შეფასებებს.

ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის საფუძველზე, ეკონომიკის სამინისტრო იღებს გადაწყვეტილებას წარუდგინოს თუ არა პროექტი საქართველოს მთავრობას. თუ მისი გადაწყვეტილება დადებითია, ეკონომიკის სამინისტრო კვლევებს და საპროექტო დოკუმენტაციას დასკვნისთვის წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს (დოკუმენტაციის ასლი ინფორმირების მიზნით წარედგინება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოსაც). ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის მიღების შემდეგ, სრული საპროექტო დოკუმენტაცია და კვლევები, აღნიშნულ დასკვნასთან ერთად, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობა პროექტს მოიწონებს, იწყება ინვესტორის შერჩევის პროცედურა, რომელიც, თავის მხრივ, არაერთ ნაბიჯს მოიცავს. შერჩევის პროცესი შესაძლოა წარიმართოს როგორც კონკურსის, ისე პირდაპირი მოლაპარაკების გზით. კანონმდებლობით, პროექტის განმახორციელებელი კომპანიის პირდაპირი მოლაპარაკების გზით შერჩევა მხოლოდ ენერგეტიკულ სექტორშია დაშვებული.

მნიშვნელოვანია, რომ შერჩევის პროცესში მონაწილეობის მიღება შეუძლია როგორც კერძო ინიციატორს (და შესაბამისად მას, ვისაც შესაძლოა პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა მოემზადებინა), ისე სხვა დაინტერესებულ პირებს. ის, რომ ინიციატორმა შესაძლოა დაკარგოს პროექტი, რომლის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა თავად მოამზადა – და ამისთვის შესაბამისი ხარჯები გასწია – შესაძლოა

515-ე დადგენილებით პროცედურის გამარტივების ერთერთ საბაზად ჩავთვალოთ. თუმცა 426-ე დადგენილება ითვალისწინებს შერჩევის პროცესში ინიციატორისთვის უპირატესობის მინიჭებას, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ შესარჩევი კომისია არა ინიციატორის, არამედ სხვა დაინტერესებული პირის შეთავაზებას აირჩევს, პროცესი ინიციატორი კომპანიისთვის განეული ხარჯების ანაზღაურებასაც გულისხმობს. ამ ხარჯებს გამარჯვებული ინვესტორი ფარავს.

შერჩევის პროცესში გამარჯვებულ კომპანიასთან მთავრობა იწყებს მოლაპარაკებებს, რომლის შედეგადაც ფორმდება ხელშეკრულება მხარეთა ვალდებულებების, ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) პირობების, ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლების, მხარეთა პასუხისმგებლობის, პირგასამტეხლოს და სხვა პირობების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებს ფინანსთა სამინისტროს ამ ეტაპზე ჩართულობასაც. კერძოდ, დადგენილების 24-ე მუხლის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა მოითხოვება ხელშეკრულების პროექტზე. ხელშეკრულების პროექტის მოწონების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა. ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ იწყება დეტალური საინჟინრო პროექტის მომზადება, მინით სარგებლობის უფლების გადაცემა და პროექტის განხორციელებისთვის აუცილებელი სხვა ეტაპების ჯერი.

ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების დადგენილი წესი და ნამახვანჰესი

რას ამბობს ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების დადგენილი წესი ნამახვანჰესის შესახებ და დაეცემდებარა თუ არა პროექტი კანონით მოთხოვნილი პროცედურებს? მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი, მისი მომზადებისა და განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზე, სახელმწიფოს ჩართულობის არაერთ ფორმას მოიაზრებდა (მათ შორის მიწის გადაცემას, გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებას და სხვა), საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონით დადგენილი ეტაპები პროექტს არ გაუვლია, რადგან, ეკონომიკის სამინისტროს განმარტებით, პროექტი 426-ე დადგენილების ძალაში შესვლამდე განვითარდა. გამოტოვებულ ეტაპებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის ნაწილია.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობის მიხედვით, კანონის და 426-ე დადგენილების მოქმედება არ ვრცელდება მხოლოდ მის ამოქმედებამდე უკვე გაფორმებულ ხელშეკრულებებზე (მუხლი 1.3). ხოლო თუ პროექტის შემუშავება კანონის ამოქმედებამდე დაწყებული და გრძელდება (ხელშეკრულება ჯერ არ დადებულია), კანონი გავრცელდება იმ ეტაპიდან, რა ეტაპზეც პროექტი კანონის ძა-

ლაში შესვლისას იმყოფებოდა. სწორედ ამიტომ მოითხოვს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლი, რომ თუ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) პროექტის შემუშავება კანონის ამოქმედებამდე (2018 წელი) დაწყებული, უფლებამოსილი ორგანო (ამ შემთხვევაში ეკონომიკის სამინისტრო) ვალდებულია, პროექტი ამ კანონით გათვალისწინებული განხორციელების ეტაპის განსაზღვრის მიზნით საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს.

როგორც ცნობილია, ნამახვანჰესის ხელშეკრულების თაობაზე მოლაპარაკება 2019 წლის მარტში დასრულდა, როდესაც PPP კანონი უკვე თითქმის ერთი წლის ამოქმედებული იყო. შესაბამისად, კანონის ამოქმედებისთანავე პროექტი ეტაპის განსაზღვრად მთავრობისთვის უნდა ყოფილიყო წარდგენილი. ამის ნაცვლად, პროექტის ეტაპის განსაზღვრის მიზნით, ეკონომიკის სამინისტრომ მთავრობას მხოლოდ 2019 წლის გაზაფხულზე მიმართა და პარალელურად ხელშეკრულების მოწონება მოითხოვა, რაც კანონმდებლობის დარღვევა იყო. ეტაპის დადგენის შემდეგ პროექტს კანონით განსაზღვრული პროცედურა უნდა გაეწეო (გაცემულიყო ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა) და ხელშეკრულების მოწონება მხოლოდ ამის შემდეგ გამხდარიყო შესაძლებელი. მით უმეტეს, რომ როგორც საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის 23 აპრილის [განკარგულებით](#) დადგინდა, ნამახვანი ჰესის პროექტი იმყოფებოდა მომზადების ეტაპზე. ამ ეტაპზე კი, 426-ე დადგენილების მიხედვით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო გასცემს დასკვნას იმის შესახებ, არის თუ არა პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმით განსახორციელებლად მიზანშეწონილი მისი ეკონომიკური და სოციალური ღირებულებებიდან და მთლიანი მდგრადობიდან გამომდინარე. პროექტზე ფინანსთა სამინისტროს ზოგადი დასკვნის გარდა, შემდეგი ეტაპი უშუალოდ ხელშეკრულების პროექტზე დასკვნის გაცემასაც ითვალისწინებს. ნამახვანის პროექტზე კი არც ერთი და არც მეორე დასკვნა ფინანსთა სამინისტროს არ გაუცია. შესაბამისად, ცალსახაა, რომ ეკონომიკის სამინისტრომ ნამახვანის ხელშეკრულება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონისა და 426-ე დადგენილებით განსაზღვრული წესის დარღვევით გააფორმა.

როგორ განვითარდებოდა მოვლენები ნამახვანჰესის პროექტი რომ სრულად 426-ე დადგენილებით მოაზრებული ეტაპების და შესაბამისი პროცედურების გავლით შემუშავებულიყო? შესაძლოა ეტაპების განსხვავებული მიმდევრობას და თუნდაც განსხვავებულ პროცედურებს მრავალმხრივ პრობლემური პროექტი ფუნდამენტურად ვერ გაუმჯობესებინათ, თუმცა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ჩარჩოს გარკვეული საფრთხეების დაზღვევა მაინც შეეძლო. 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული პროცედურა, მისი ზედმიწევდნით მიდევნების შემთხვევაში, უზრუნველყოფდა უფრო გამჭვირვალე პროცესს, მოსახლეობის უფრო ადრეულ ინფორმირებას, სხვადასხვა საჯარო უწყებების, მათ შორის ფინანსთა სამინისტროს ეფექტურ ჩართულობას და მთავრობის მხრიდან ნაადრევი ვალდებულებების აღების თავიდან აცილებას.

გამჭირვალეობის, კომპეტენციისა და მონაწილეობის საკითხები ნამახვანჰესის გარშემო არსებული უთანხმოების ძირითად შინაარსს წარმოადგენდა. შესაბამისად, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ 426-ე დადგენილებით განსაზღვრული პროცედურების მიღევენება მნიშვნელოვნად გააჯანსაღებდა ნამახვანჰესის გარშემო მიმდინარე პროცესს. ნამახვანჰესის გამოცდილება შესაძლებელია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონის მოქმედების აღდგენის და მისი გაფართოების წინაპირობად ქცეულიყონ ენერგეტიკის სექტორში, სადაც დღეს მას საგამონაკლისო, 515-ე დადგენილება ანაცვლებს. თუმცა სინამდვილეში მოვლენები საპირისპიროდ განვითარდა.

2021 წლის ცვლილებები

2021 წლის შემოდგომაზე 426-ე დადგენილებაში საქართველოს მთავრობამ რამდენიმე ცვლილება შეიტანა. 426-ე დადგენილებაში 2021 წლის 30 სექტემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ შეტანილი ცვლილების შედეგად გაუქმდა ჩანაწერი,² რომელიც მოითხოვდა, რომ „პირდაპირი მოლაპარაკებების შემთხვევაში, საჯარო ინფორმაცია, რომელიც გამოქვეყნდება უფლებამოსილი ორგანოსა და სააგენტოს ვებგვერდზე, სულ მცირე, უნდა შეიცავდეს ხელშეკრულების პროექტს, ასევე საბოლოო ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევას, დამოუკიდებელ კვლევას/შეფასებას (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და პროექტის ძირითადი ფინანსური ინდიკატორების შეჯამებას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სათანადო წესით დაცული საიდუმლო ინფორმაციისა“. გამჭვირვალობა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპი., გარდა ამისა, თავად, 426-ე დადგენილების 34-ე მუხლის თანახმად, PPP პროექტის, აგრეთვე მისი შემუშავებისა და განხორციელების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით საიდუმლო ინფორმაციისთვის მიკუთვნებული დოკუმენტაციისა და ასევე თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან ან კერძო პარტნიორის ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებულ მონაცემებს. PPP კანონით ხელშეკრულების გამოქვეყნების სავალდებულობას ადასტურებს ისიც, რომ კანონის 30-ე მუხლი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს ავალდებულებს შექმნას მონაცემთა ბაზა, სადაც, როგორც ამავე მუხლის მე-2 პუნქტიდან ირკვევა, განთავსებული უნდა იყოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების ასლებიც.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომი და დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება ენერგეტიკული სექტორის ერთერთი ძირითადი სისუსტეა, მთავრობის 426-ე დადგენილებით დამტკიცებული წესში ისეთი ცვლილების შეტანა, რომელმაც გამჭვირვალობისა და ღიაობის სტანდარტი შესაძლოა კიდევ უფრო შეასუსტოს, დამატებით კითქვებს აჩენს. ეჭვები მრავლდება იმ

2 დადგენილებიდან ამოღებულ იქნა 24-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

ფონზე, რომ ზემდგომი ნორმატიული აქტი, „საჯარო და კერძო ხელშეკრულების შესახებ“ კანონი, კვლავ მოითხოვს PPP ხელშეკრულების საჯაროობას. ბუნდოვანია, როგორც ამ ცვლილების მიზნობრიობა, ისე, აღნიშნული ცვლილების კანონიერების საკითხი ნორმატიული აქტების იერარქიის გათვალისწინებით.

ამასთან, ხელშეკრულების პროექტის გამოქვეყნების მოთხოვნის ამოღება, ერთადერთი ცვლილება არ ყოფილა, 2021 წლის სექტემბრის დადგენილებით, PPP პროექტების განხორციელების წესში შევიდა კიდევ ორი საკამათო ცვლილება:

1. დადგენილების 30-ე მუხლი ითვალისწინებს კერძო პარტნიორის მიერ ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში პირგასამტეხლოს დაკისრების შესაძლებლობას; აღნიშნული პირგასამტეხლოს მინიმალური ოდენობა უნდა იყოს არანაკლებ პროექტის სრული ღირებულების 0.01%-ისა ყოველ ვადაგადაცელებულ დღეზე. გასული წლის სექტემბრის ცვლილებით დადგენილებას დაემატა სპეციალური მუხლი ენერგეტიკული საინვესტიციო ხელშეკრულებებით გასათვალისწინებელი პირგასამტეხლოს ოდენობის შესახებ, რომლის თანახმად, პირგასამტეხლოს ოდენობა პროექტის მთლიანი ღირებულების 0,01%-ის ნაცვლად საბანკო გარანტიის (დადგმული სიმძლავრის მიხედვით – მეგავატზე 5,000/10,000 აშშ დოლარი) 0,5%-ით განისაზღვრა.

2. დაემატა კიდევ ერთი „განსაკუთრებული“ რეგულირება ენერგეტიკის სექტორში, რომელიც პირდაპირი მოლაპარაკებისას ხელშეკრულების გაფორმების წესს შეეხება. ეს მუხლი (261) ენერგეტიკის სექტორისთვის ანაცვლებს ზემოთ განხილულ, 24-ე მუხლით დადგენილ პროცედურას და აუქმებს ხელშეკრულების პროექტზე ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის არსებობის მოთხოვნას.

დადგენილებაში 2021 წელს შეტანილი ცვლილებები არა მხოლოდ არ ითვალისწინებს ნამახვანჰესის გამოცდილებას, არამედ, გარკვეულწილად, უკუერეცხიად მოქმედებს პროექტის ოპონენტების მიერ დაყენებულ მოთხოვნებზე. თუ დაინტერესებული საზოგადოება და პროფესიული ორგანიზაციები 426-ე დადგენილებაზე მითითებით ითხოვნდნენ ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის გასაჯაროებას ინვესტორ კომპანიასთან დადებული ხელშეკრულების ხარჯსარგებლიანობის შესახებ, შეტანილი ცვლილებება კანონის ამგვარ მოთხოვნას აუქმებს. შესაბამისად, თუ წარსულში ეკონომიკის სამინისტრომ დასკვნის არარსებობა **იმით ახსნა**, რომ ნამახვანის პროექტზე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა, მომავალში ხელშეკრულების შესახებ დასკვნის მომზადება იმ შემთხვევაშიც არ გახდება საჭირო, თუ პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტად ჩაითვლება. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ჩარჩო, გაძლიერებისა და დახვეწის ნაცვლად, შესუსტდება და უფრო წინააღმდეგობრივი გახდება.

დასკვნის მაგიერ: გადაწყვეტე-გამოაცხადე-დაიცავი

ენერგეტიკულ სექტორში დაგეგმილი ახალი პროექტების მიმართ წინააღმდეგობა პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო უწყებებში გამჭირვალების, მონაწილეობისა და კომპეტენციის ნაკლებობასთან.³ დღეს ჰიდროენერგეტიკულ პროექტებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების ჯაჭვი ისეა მოწყობილი, რომ ის ვერ უზრუნველყოფს დაინტერესებული საზოგადოებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ადრეულ და ეფექტიან მონაწილეობას, პროცესის გამჭირვალებას და შესაბამისი კომპეტენციების თავმოყრას. 515-ე დადგენილებით განსაზღვრული პროცედურა ეკონომიკის სამინისტროს აძლევს საშუალებას სხვა უწყებების გვერდის ავლით, საზოგადოების მონაწილეობის ჩართულობის და სრულყოფილი მონაცემების განხილვის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება დაგეგმილი ენერგეტიკული პროექტის შესახებ.

ინფრასტრუქტურული, სატრანსპორტო და ენერგეტიკული პროექტების განვითარების არადემოკრატიულ პროცესს, რომელიც ხშირად გამართული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მექანიზმების მეშვეობით იქნის თავს, „გადაწყვეტე-გამოაცხადე-დაიცავი“ (Decide-Announce-Defend) მოდელს უწოდებენ.⁴ ამ მოდელში სახელმწიფო უწყებები გადაწყვეტილებას დამოუკიდებლად იღებენ, საზოგადოებას კი უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებას უცხადებენ. ამის შემდეგ მათი ძირითადი ფუნქცია უკვე მიღებული გადაწყვეტილების კრიტიკისგან დაცვაა. სწორედ ასე განვითარდა მოვლენები ნამახვანჰესის შემთხვევაში, როცა, პროექტის გარშემო მიმდინარე საჯარო დისკუსიებში, სახელმწიფოს წარმომადგენლები რომ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გადახედვას გამორიცხავდნენ და პრობლემებს ინფორმირების ნაკლებობას **უკავშირდებდნენ**. ამით ისინი „გადაწყვეტე-გამოაცხადე-დაიცავი“ მიმდევრობას მიყვებოდნენ და გაჩენილ პრობლემებს არა თავისთავად ამ ჯაჭვის პრობლემურობით, არამედ მისი მესამე ეტაპის, პროექტის დაცვისა და გამართლების, ჩავარდნით ხსნიდნენ.

„გადაწყვეტე-გამოაცხადე-დაიცავი“ მოდელი საზოგადოებაში არაერთ წუხილს იწვევს, რომელთა შორისაც ოთხს გამოყოფენ: მოქალაქეებს რჩებათ განცდა, (1) რომ მათ არა მონაწილეობად, არამედ მონაწილეობის გარეშე ხედავენ; (2) რომ მათ კონსულტაცია გვიან, უკვე დამუშავებულ პროექტზე სთხოვს; (3) რომ მათი მოსაზრებები შესაბამის ცვლილებებში არ აისახება და რომ (4) პროექტის განმხორციელებელთა თუ მხარდაჭერთა ხელში თავს იყრის უზარმაზარი რესურსი, რომელთაც გამკლავებაც მათ ძალებს აღემატება.⁵

3 პესების მშენებლობა სვანეთში და მისი ზეგავლენა ადამიანის უფლებებზე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2019

4 Depoe, Stephen P., John W. Delicath, and Marie-France Aepli Elsenbeer, eds. Communication and public participation in environmental decision making. SUNY Press, 2004. Harvard (p.100)

5 ibid. p.101

როცა სახელმწიფო მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტურად დაცვას ვერ ახერხებს და/ან წინააღმდეგობას ვეღარ უმკლავდება, გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი ეტაპებს მიტოვების ეტაპი ემატება (Decide-Announce-Defend-Abandon).⁶ ნამახვანჰესის შემთხვევა, თუ პროექტის დღევანდელი მდგომარეობით ვიმსჯელებთ, ამ კუთხითაც სამაგალითოა. თუმცა მდგრადი ალტერნატივა არა კონკრეტული პროექტების მიტოვება, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ჯაჭვის ჩანაცვლებაა. გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი-ს ალტერნატივა გამოაცხადე-იმსჯელე-გადაწყვეტიე მოდელია, რომელშიც სახელმწიფო პროაქტიულად და ადრეულად უზიარებს ინფორმაციას დაინტერესებულ საზოგადოებას, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მის ეფექტურ ჩართულობას უზრუნველყოფს და გადაწყვეტილებას მხოლოდ ამ ეტაპების გავლის შემდეგ იღებს.⁷ თუმცა ენერგეტიკის სექტორში დღეს მოქმედი 515-ე დადგენილება ასეთი პროცესის წარმოებას გამორიცხავს.

6 Penny Walker; Dinosaur DAD and Enlightened EDD. The Environmentalist. 2009

7 Antina Sander. From 'Decide, Announce, Defend' to 'Announce, Discuss, Decide'? Lund, Sweden, September 2011

საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი — სახელმწიფო კომპანია დერეგულირებულ ენერგეტიკულ ბაზარზე

როგორ აღმოჩნდა ენერგეტიკის სექტორის ცენტრში სახელმწიფო კომპანია, რომელსაც ინვესტორების მხარდაჭერა, ენერგეტიკული პროექტების შემუშავება და განვითარება დაევალა? რა რისკებს შეიცავს „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის“ საქმიანობის მოდელი და მათი შემცირების რა ინსტრუმენტებს მოიაზრებს არსებული კანონმდებლობა?

ენერგეტიკული სექტორი სახელმწიფო დაგეგმარებისა და თავისუფალი ბაზრის გზაგასაყარზე

„საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი“ 2010 წლის დეკემბერში მთავრობის განკარგულების (#1564) საფუძველზე, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით (#1-1/1950) დაარსდა. 2010 წელს, როცა საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი იქმნებოდა, ქვეყანაში დერეგულაციისა და პრივატიზაციის ფართომასშტაბიანი ტალღა მიმდინარეობდა. სხვადასხვა სექტორებსა და მიმართულებებში მიმდინარე რეფორმებს დღეს ხშირად მოიხსენიებენ როგორც „ლიბერტარიანულ რევოლუციას“,¹ როგორც „ეკონომიკური პრინციპების რწმენაზე, კერძო საბაზრო აქტორების აბსოლუტურ ნდობაზე“ დაფუძნებულ „აგრესიულ პრივატიზების პოლიტიკას“.² ამ პოლიტიკის ფუძემდებელი, შემდგომში ეკონომიკის მინისტრი კახა ბენდუქიძე, 2004 წელს აცხადებდა, რომ „ეკონომიკის მაქსიმალური დერეგულაცია ნებისმიერი ეკონომიკური პოლიტიკისთვის აბსოლუტური პრიორიტეტი უნდა იყოს. საქართველოში ეს ულტრა-ლიბერალიზმის ფორმით უნდა განხორციელდეს, რადგან თუ საქართველოს სურს გახდეს ნორმალური ქვეყანა, მისი ეკონომიკა ძალიან სწრაფად უნდა გაიზარდოს“.³

დერეგულაციისა და პრივატიზაციის კამპანიის ფარგლებში სახელმწიფო კომპანიის დაარსება და მისთვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების მინიჭება, ერთი შეხედვით, წინააღმდეგობრივად ჩანს. თუმცა ამ სექტორში ენერგეტიკის განვითარების ფონდის გამოჩენას რამდენიმე სტრუქტურული და ისტორიული ამხსნელი აქვს. ენერგეტიკა, სხვა ეკონომიკური დარგებისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება და ის მთლიანად საბაზრო პრინციპებზე მორგებულ მართვას არ ექვემდებარება. სექტო-

1 European Stability Initiative, “Georgia’s Libertarian Revolution”, 2010

2 ერაძე, ია; სახელმწიფო, კაპიტალი და ახალი ანტაგონიზმი; ჰაინრიხ ბიოლის ფონდი. 2021

3 ციტირებულია იქვე.

რის ეს მახასიათებელი, თავის მხრივ, რამდენიმე მიზეზით აიხსნება. ითვლება, რომ ტექნიკური შეზღუდვების გამო, ენერგეტიკული სექტორი სხვადასხვა მიმწოდებლებს შორის კონკურენციული ურთიერთობების ჩამოყალიბებას ვერ უზრუნველყოფს და „ბუნებრივი მონოპოლიების“ შექმნისკენა მიდრეკილი, რაც, ნეოკლასიური ეკონომიკური პრინციპების მიხედვითაც კი სახელმწიფოს ჩარევის აუცილებლობას ქმნის.

ერთი მხრივ ბაზრის დარეგულირებისა და, მეორე მხრივ, ინვესტორთათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა ხშირად გვხვდება ენერგეტიკულ სექტორში მომუშავე სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ძირითად სტრატეგიებსა და მიზნებში.⁴ „საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ხელშეწყობას“ საკუთარ სტრატეგიად ასახელებს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიაც. სახელმწიფო მხარდაჭერის და, შესაბამისად, სახელმწიფო უწყებების ჩართულობის ხარისხს განაპირობებს ინვესტორთათვის მაქსიმალურად ხელშეწყობი ინსტიტუციური და ეკონომიკური გარემოს შექმნის გაცხადებული სტრატეგია. განსხვავებით გავრცელებული მოსაზრებისა, რომ პირდაპირ უცხოური ინვესტიციას ყველაზე უკეთ საბაზრო პრინციპების ერთგულება იზიდავს, ინვესტორების მოზიდვასა და მათთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნას, როგორც წესი, მნიშვნელოვანი სახელმწიფო მხარდაჭერა და ჩარევა სჭირდება.⁵ მხარდაჭერა შეიძლება მოიცავდეს სუბსიდიებს, გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებას, სანებართვო და სალიცენზიო შეღავათებს და სხვა. ინვესტორების ამ ტიპის მხარდაჭერა განსაკუთრებით გავრცელებულია პოსტ-საბჭოთა და პოსტ-სოციალისტურ კონტექსტებში.⁶ ამ გადმოსახედიდან გასაკვირი არ არის, რომ ენერგეტიკის სექტორში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად 2010 წლიდან მუშაობას სახელმწიფო კომპანია იწყებს.

ამასთან, ენერგეტიკაში სახელმწიფოს სხვა სექტორებთან შედარებით მაღალ ჩართულობას განაპირობებს სწრაფვა ენერგოდამოუკიდებლობისკენ. რადგან საბაზრო პრინციპები თავისთავად ენერგოდამოუკიდებლობისკენ სვლას ვერ უზრუნველყოფენ (ხშირად პირიქითაც), ამ მიზნის მიღწევას, როგორც წესი, სახელმწიფოს ჩარევა და შესაბამისი მიზანმიმართული ნაბიჯების გადადგმა სჭირდება.⁷

შესაბამისად, საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში არსებული ინსტიტუციური მოწყობა ორი სტრუქტურული ფაქტორის შედეგად უნდა მივიჩნიოთ. პირველი საბაზრო პრინციპების პრიორიტეტულობაა, მეორე კი დარგში სახელმწიფოს ჩართუ-

4 Chomakhidze, Demur; Tskhakaia, Ketevan; Shamaevi, David (2017). Twenty years' experience of the regulation of energy in Georgia. *Energy Procedia*, 128(), 130–135. doi:10.1016/j.egypro.2017.09.027 (p.131)

5 Drahokoupil, Jan. "The rise of the competition state in the Visegrád Four: Internationalization of the state as a local project." In *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*. Palgrave Macmillan. 2009

6 Beesley, Celeste. "Globalization and corruption in post-Soviet countries: Perverse effects of economic openness." *Eurasian Geography and Economics* 56, no. 2 (2015): 170-192.

7 Bucknell, Howard. *Energy and the National Defense*. University Press of Kentucky, 2014. Harvard

ლობის ხარისხი. ეს ორი ტენდენცია (ერთი მხრივ სვლა თავისუფალი ბაზრისკენ, მეორე მხრივ კი სახელმწიფოს აქტიური როლი დარგის განვითარებაში) ერთმანეთს განაპირობებს, კვეთს და, რიგ შემთხვევებში, დილემურ ვითარებასაც ქმნის.

ენერგეტიკის სექტორის ინსტიტუციურ ლანდშაფტზე ცხადია გემოქმედებს არაერთი სხვა ფაქტორიც, მათ შორის სამართლებრივი ჰარმონიზაციის პროცესი ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებასთან,⁸ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დახვეწა და სხვა. ყველა ზემოთხსენებული ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო პოლიტიკის ორიენტირებს ნახსენებია საქართველოს პარლამენტის **2006-08 წლის დადგენილებაში** „საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების“ თაობაზე. დადგენილება ძირითად ამოცანად „ქვეყანაში არსებული ენერგეტიკული რესურსების მაქსიმალური ათვისებისა და იმპორტირებული ენერგომატარებლების მონოდების წყაროების დივერსიფიკაციის ხარჯზე მრეწველობის დარგებისა და საყოფაცხოვრებო-კომუნალური სფეროს ენერგეტიკულ რესურსებზე მოთხოვნის“ დაკმაყოფილებას განსაზღვრავს. დადგენილება ხაზს უსვამს ენერგეტიკული უსაფრთხოების „ტექნიკურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ფაქტორებს“ და ყურადღებას იმპორტის ჩანაცვლებისა და დარგის დამოუკიდებლობის მნიშვნელობაზე ამახვილებს.

ამავდროულად, დოკუმენტით პარლამენტი ადგენს, რომ

ენერგეტიკული სექტორის კომერციალიზაციისა და ეკონომიკური მდგომარეობის გაჯანსაღების აუცილებლობიდან გამომდინარე, ახალი ინვესტიციების მოზიდვისა და კონკურენციის განვითარების მიზნით, პრივატიზებას უნდა დაეექვემდებაროს ელექტროენერგიისა და ბუნებრივი გაზის დისტრიბუციის კომპანიები და ელექტროსადგურები. ენერგეტიკულ სექტორში გასატარებელი სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა უნდა იყოს ადგილობრივი თუ უცხოური კომპანიების საქმიანობის მაქსიმალური ხელშეწყობა და ბიუროკრატიული მექანიზმებისა და პროცედურების მინიმუმამდე შემცირება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პირველ რიგში განსახორციელებელი ღონისძიებაა ენერგეტიკულ სექტორში ყველა სახის ლიცენზიებისა და ნებართვების ოპტიმიზაცია და მათი გაცემის გამარტივება. ენერგეტიკულ სექტორში ახალი საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბების აუცილებლობიდან გამომდინარე, უნდა განხორციელდეს ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ეტაპობრივი ლიბერალიზაცია, დერეგულირება.⁹

8 Samkharadze, Irakli (2019). Europeanization of energy law and policy beyond the Member States: The case of Georgia. Energy Policy, 130(), 1–6. doi:10.1016/j.enpol.2019.03.019

9 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების“ თაობაზე

ამავე სტრუქტურული ფაქტორების ურთიერთქმედების შედეგია საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის შექმნა 2010 წელს. ის, რომ ენერგეტიკის სექტორში 2010 წელს საქართველოში შეიქმნა მსხვილი სახელმწიფო კომპანია, რომელსაც დარგის „ლოკომოტივის“ ფუნქციის შესრულება დაეკისრა ადასტურებს იმ მიგნებას, რომ ამ პერიოდში ქართული სახელმწიფო მკაცრად ლიბერალურ მიდგომებს ნაწილობრივ ცვლიდა. თუ 2003 წლიდან არსებობდა დაშვება, რომ „სახელმწიფოს გასვლა ეკონომიკიდან და მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს შექმნა ეკონომიკური განვითარების საწინდარი გახდებოდა“, 2008 წლიდან სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა იცვლება და ის მეტ კოორდინაციასა და სახელმწიფოს უფრო გაზრდილ როლს ეფუძნება.¹⁰ ამ ცვლილებას, სხვა ფაქტორებთან ერთად, 2008 წლის ომის გამოცდილებაც განაპირობებს – გამოცდილება, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ენერგოდამოუკიდებლობის მნიშვნელობის ხაზგასმის გამო.

როგორ მუშაობს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი და რა რისკებს ქმნის მისი საქმიანობის მოდელი?

მოპოვებითი მრეწველობის გამჭვირვალობის ინიციატივის (EITI) **განმარტების მიხედვით**, სახელმწიფო კომპანიებად (state-owned enterprise) ითვლება „ბიზნესზე ორიენტირებული ინსტიტუციები, რომელთა წილების უმრავლესობას სახელმწიფო ფლობს და რომლებიც ყიდნიან საქონელს ან სერვისებს ან მართავენ სახელმწიფოს წილს და აწარმოებენ საკუთარ ბუღალტრულ ბალანსს“. არაერთ ქვეყანაში ასეთი კომპანიები „საკვანძო როლს ასრულებენ ბუნებრივი რესურსების ათვისებაში“, თუმცა მათი როლი, გარდა პირდაპირი მონაწილეობისა, შესაძლოა „ადამინისტრაციული ან რეგულაციური იყოს, ან ისინი შეიძლება ეკონომიკური ან სახელმწიფო განვითარების ინსტრუმენტებად გვევლინებოდნენ“. ენერგეტიკის სექტორში ასეთი კომპანიების წილი განსაკუთრებით მაღალია და არაერთ ქვეყანაში ისინი ამ სექტორის **უდიდეს ნაწილს მართავენ**.

ასეა საქართველოშიც. 2020 წელს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ ანგარიშში მოხვდა „ფისკალური რისკების ანალიზისთვის მნიშვნელოვანი“ და ცენტრალური ხელისუფლების საკუთრებაში არსებული 170-ზე მეტი საწარმო.¹¹ ენერგეტიკის სექტორში გვხვდება რამდენიმე მსხვილი სახელმწიფო კომპანია, მათ შორის „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“ (GSE), „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი“ (ESCO), „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია“, „ენერგოტრანსი“ და სხვა. ჯამურად, ელექტროენერგიის, აირისა და

10 Timm, Christian. "Legitimacy and State-Led Economic Policy in Georgia." In *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, pp. 97-120. Palgrave Macmillan, London, 2016. Harvard (p.97)

11 საქართველოში სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის პრაქტიკების შესახებ ანგარიში

წყლის წარმოების და განაწილების დარგში არსებული 11 სახელმწიფო კომპანია სახელმწიფო საწარმოების ჯამური შემოსავლის ნახევარზე მეტს უყრის თავს.¹²

თუმცა „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი“ განსხვავდება ტრადიციული სახელმწიფო კომპანიებისგან რადგან ის ორიენტირებულია პროექტების დამუშავებასა და ინვესტორთათვის გადაცემაზე. ის საკვანძო ან მონოპოლიურ ინფრასტრუქტურას არ ფლობს და პროექტებში მისი ჩართვა, როგორც წესი, წილობრივი მონაწილეობითაა შეზღუდული. „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი“ ერთადერთია სახელმწიფო საწარმოთა შორის, რომლის ძირითადი საქმიანობა საკონსულტაციოა და ინვესტორთა მოზიდვაზეა ორიენტირებული – „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის“ ძირითადი ამოცანაა „განახლებადი ენერგიის წყაროების პერსპექტიული პროექტების მოძიება და განვითარების ხელშეწყობა“. ამ მიზნის ფონდი ატარებს წინასწარ კვლევით სამუშაოებს პოტენციურად მიმზიდველი პროექტების შესახებ და ამზადებს მათ წინასწარ ტექნიკურ-ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით შეფასებას. ამასთან, ფონდი პროაქტიულად ეძებს შესაძლო ინვესტორებს და, მათი დაინტერესების შემთხვევაში, მათ სხვადასხვა სერვისის მიწოდებას სთავაზობს, მათ შორის „საპროექტო და კვლევით, იურიდიულ და ფინანსურ მომსახურებებს“.

ენერგეტიკის განვითარების ფონდის პროექტია ნამახვანჰესიც, რომლის განვითარებაც სახელმწიფო კომპანიამ 2015 წლიდან დაიწყო. ნამახვანჰესის შემთხვევა შექმნა შესაძლებლობა კონკრეტული მაგალითის საფუძველზე შეგვეფასებინა ფონდის საქმიანობის მოდელი და მასთან დაკავშირებული საფრთხეები. ქვემოთ სამ ასეთ რისკს გამოვყოფთ: (1) სახელმწიფო ფუნქციების შეთავსების, (2) გაუმჭირვალეობის და, PPA ინსტრუმენტის მაგალითზე, (3) საჯარო და კომერციული ინტერესების დაბალანსებასთან დაკავშირებულ საფრთხეებს.

სახელმწიფო ფუნქციების შეთავსება

ენერგეტიკის განვითარების ფონდის საქმიანობის ძირითადი მიმართულება ინვესტორების მხარდაჭერაა, მათ შორის მათი დახმარება პროექტების განვითარებასა და მასთან დაკავშირებული სანებართვო პირობების შესრულებაში. ინვესტორის სურვილის შემთხვევაში, ფონდს „შეუძლია [...] მშენებლობისთვის საჭირო ყველა დოკუმენტაციის მომზადება, უფლების და ლიცენზიების მოპოვების ჩათვლით“.¹³ როგორც ნამახვანჰესის შემთხვევაში დადასტურდა, ფონდი საკუთარ თავზე იღებს

12 ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი: სახელმწიფო საწარმოები, PPP პროექტები, ბუნებრივი კატაკლიზმები; ფინანსთა სამინისტრო. 2020

13 ენერგეტიკის განვითარების ფონდის ვებსაიტი. კომპანიის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://gedf.com.ge/About-company>

მნიშვნელოვან „იურიდიულ და ადმინისტრაციულ“ ფუნქციებს, მონაწილეობს პროექტისთვის აუცილებელი მიწის კონსოლიდაციაში და სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებთან ურთიერთობაში. ფონდმა შესაძლოა თავი მოუყაროს პროექტის განსახორციელებლად აუცილებელ მიწას (მათ შორის მანამდე სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ქონებას) და გააფორმოს ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმი საქართველოს მთავრობასთან. კერძო ინვესტორისთვის გაწეული მომსახურება შესაძლოა მოიცავდეს სამშენებლო ნებართვის ან დადებითი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებაში დახმარებასაც. ეს მომსახურებები ფონდმა შესაძლოა გასწიოს როგორც პროექტის კერძო ინვესტორისთვის გადაცემის შემდეგ, ისე მანამდე – ჯერ კიდევ მაშინ, როცა პროექტის მფლობელი თავად ფონდია. ასეთ შემთხვევაში ფონდი უფლებასა თუ ნებართვას პროექტთან დაკავშირებულ სხვა აქტივებთან ერთად ყიდის.

ამ ფუნქციების კარგი მაგალითია ის როლი, რომელიც ენერგეტიკის განვითარების ფონდმა ნამახვანჰესის პროექტის განხორციელებაში შეასრულა. 2015 წელს ნამახვანჰესის პროექტზე დადებითი ეკოლოგიური დასკვნა ენერგეტიკის განვითარების ფონდის შვილობილმა კომპანიამ, სს „ნამახვანმა“ მოიპოვა. იმავე წელს მანვე მიიღო მშენებლობის ნებართვა ეკონომიკის სამინისტროსგან. ამავე სააქციო საზოგადოებამ გამოიყიდა და შეკრიბა პროექტის არეალში მყოფი მოსახლეობის მიწების დიდი ნაწილი. შემდგომში ფონდის შვილობილმა კომპანიამ ნამახვანჰესის აქტივები და იმ დროისთვის გაცემული ნებართვები კერძო ინვესტორს გადასცა, ხელშეკრულებით კი შემდგომი ნებართვების მიღებაში მისი დახმარების ვალდებულებაც იკისრა.

რისკები, რომლებიც საქმიანობის ასეთ მოდელს თან ახლავს აშკარაა: როდესაც სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული კომპანია სახელმწიფოსსავე უწყებებთან შუამავლის ფუნქციის შესრულებას იწყებს, ჩნდება საფრთხე, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტები დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღებას ვერ შეძლებენ. ის, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტებს სახელმწიფო კომპანიების მიმართ ნეიტრალურობის პრინციპის დაცვა უჭირთ დადასტურებული მოვლენაა დარგობრივ ლიტერატურაში.¹⁴ ეს საფრთხე კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ახალი და სუსტი ინტიტუციური მოწყობის პირობებში, ისეთში, როგორიც საქართველოში გვხვდება. სახელმწიფო უწყებებსა და სახელმწიფო კომპანიას შორის ურთიერთობის მოწესრიგებას სჭირდება ძლიერი და ავტონომიური სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომელთა გადაწყვეტილებებზე სხვა მხარეების ვინაობას ზეგავლენა არ აქვს.

ნამახვანჰესის შემთხვევაში ენერგეტიკის განვითარების ფონდმა არა მხოლოდ მხარი დაუჭირა ინვესტორს ნებართვებისა თუ ლიცენზიების მოპოვებაში, არამედ, პრო-

14 State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality. OECD. 2009

ექტის განვითარების საკვანძო ეტაპებზე, თავად შეითავსა სახელმწიფოს ფუნქციები. ნამახვანჰესის შემთხვევაში ფონდმა თავად გამოაცხადა ინტერესთა გამოხატვა და თავად აარჩია პროექტის განმახორციელებელი კომპანია. ამასთან, ნამახვანჰესის შესახებ საქართველოს მთავრობას, ენერგეტიკის განვითარების ფონდსა და ინვესტორს შორის დადებული ხელშეკრულების განხილვისას ფონდი, როგორც მისი წარმომადგენლები მიუთითებდნენ, წარმოადგენდა არა მხოლოდ ფონდს, არამედ სახელმწიფო პოზიციასაც. მუშაობის ეს მოდელი ქმნის სახელმწიფო ფუნქციების სახელმწიფო კომპანიის მიერ შეთავსების აშკარა საფრთხეს, ნამახვანჰესის შემთხვევა კი ამის კარგი მაგალითია.

გამჭირვალეობა და მონაწილეობა

ნამახვანჰესის შემთხვევაში გამოვლინდა ენერგეტიკის განვითარების ფონდის საქმიანობის მოდელთან დაკავშირებული კიდევ ერთი ხარვეზი: გამჭირვალეობის დაბალი სტანდარტი. პროექტის სხვადასხვა ეტაპსა თუ ნაწილთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაჯაროებაზე თხოვნის პასუხად, ფონდი მიუთითებდა, რომ ის კომერციული სუბიექტია და შესაბამისად მასზე საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული ნორმები არ ვრცელდებოდა. ამ მიზეზით კონფიდენციალურად დარჩა ინვესტორის შერჩევასთან დაკავშირებული ინფორმაცია: ინტერესის გამოხატვაში მონაწილეთა წინადადებები, შემრჩევი კომისიის ვინაობა და ის კრიტერიუმები, რითიც მან იხელმძღვანელა. 2017 წელს ამ ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხად, ფონდის წარმომადგენელი მიუთითებდა, რომ „ფონდის იურიდიული სტატუსიდან გამომდინარე, ისინი არ იყვნენ ვალდებული, რომ ყველა კითხვისთვის გაეცათ პასუხი, რადგან მათ შემთხვევაში, არ მოქმედებს საქართველოს ზოგად-ადმინისტრაციული კოდექსი საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ“.¹⁵

იმ პირობებში, როცა ენერგეტიკული პროექტების შესახებ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არაერთხელ გამხდარა უთანხმოების და ფართო საზოგადოების პროტესტის საგანი (მათ შორის ნამახვანჰესის შემთხვევაშიც), პროცესში სააქციო საზოგადოების მონაწილეობა, რომელიც თავს ვალდებულია არ თვლის პროაქტიულად უზრუნველყოს საკუთარი საქმიანობის გამჭირვალეობა, კიდევ ერთ დახურულ რგოლს ქმნის ისედაც გაუმჭირვალე სექტორში, სადაც საზოგადოების ინფორმირებისა და მონაწილეობის შესაძლებლობები მწირია.

ენერგეტიკული პროექტების ინიცირება საზოგადოების მონაწილეობისა და ინფორმირებისთვის საკვანძო ეტაპია. ეკონომიკის სამინისტროში პროექტების ინიცირების

15 ნამახვანის ჰესების კასკადის მშენებლობაში გამარჯვებული კომპანიის შერჩევის კრიტერიუმები და საინვესტიციო წინადადება კონფიდენციალურია. iFact. 2017.

დღეს არსებული სისტემა, რომელიც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს დიდწილად დახურულ და პირდაპირ მოლაპარაკებაში შევიდეს საინვესტიციო მხარესთან და პროექტი საზოგადოების რეალური მონაწილეობის გარეშე განავითაროს, მრავალ სამართლებრივ და პოლიტიკურ საფრთხეს შეიცავს, რის გამოც პროცესის განმსაზღვრელი დადგენილება დღეს **საკონსტიტუციო დავის** საგანია. ენერგეტიკის განვითარების ფონდი, რომელიც პროაქტიულად ეძებს ენერგეტიკული პროექტებით დაინტერესებულ ინვესტორებს და ამავდროულად იღებს საპროექტო წინადადებებს მათგან, კერძო ინვესტორებისა და სახელმწიფოს ერთმანეთთან დაკავშირების კიდევ ერთ დახურულ სივრცეს ქმნის, რომლის მეშვეობითაც ენერგეტიკული პროექტები სახელმწიფოს მონაწილეობით, მაგრამ საზოგადოების ჩართულობის გარეშე იგეგმება და ვითარდება.

საჯარო და კომერციული ინტერესების ბალანსი

ნებისმიერი სახელმწიფო კომპანიის შემთხვევაში ჩნდება საჯარო და კომერციული ინტერესების შეთავსებასთან დაკავშირებული საფრთხეები: სახელმწიფო კომპანია, ერთი მხრივ, კომერციულად მიმზიდველი პროექტები უნდა განახორციელოს, რათა ფისკალურ ტვირთად არ იქცეს; მეორე მხრივ კი ის საჯარო ინტერესს უნდა ემსახურებოდეს და ისეთ პროექტებს ავითარებდეს, რომლებიც არა მხოლოდ კომერციულ, არამედ სხვა მხრივ სასარგებლო და/ან აუცილებელ ფუნქციებს ასრულებენ. თუმცა როგორც ნამახვანჰესის შემთხვევაში გამოჩნდა, ენერგეტიკის განვითარების ფონდი შესაძლოა ჩაერთოს ისეთი პროექტის განვითარებაში, რომელიც ფართო უთანხმოების საგანია და რომლის საჯარო ხარჯსარგებლიანობა დაუსაბუთებელია.¹⁶ ის, რომ ერთერთი ყველაზე საკამათო ენერგეტიკული პროექტი სახელმწიფო კომპანიის მიერ ინიცირდა და განვითარდა, საჯარო და კომერციული ინტერესების შეთავსებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საფრთხეებზე მიუთითებს.

ენერგეტიკის განვითარების ფონდის შემთხვევაში ამ ინტერესთა შეთავსების ერთერთი საკვანძო სირთულე გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულების (PPA) საკითხია. ენერგეტიკის სექტორში ეს ხელშეკრულებები ინვესტორის აძლევს საშუალებას წინასწარ უზრუნველყოს გამომუშავებული ელექტროენერგიის რეალიზაცია – ხელშეკრულებით სახელმწიფო ელექტროენერგიას წინასწარ განსაზღვრული ტარიფით გარანტირებულად შეისყიდის – რაც პროექტს მიმზიდველს ხდის როგორც ინვესტორისთვის, ისე საბანკო სექტორისთვის. ეს ინსტრუმენტი წლების მანძილზე ცენტრალური იყო სახელმწიფო სტრატეგიისთვის ენერგეტიკულ სექტორში ინვესტიციების მოსაზიდად, მათ შორის ენერგეტიკის განვითარების ფონდისთვისაც, რომელიც აქტიურად იყენებდა ამ ინსტრუმენტს, მათ შორის ნამახვანჰესის პროექტში.

16 მთავრობის გადაწყვეტილებები ნამახვანჰესზე დაუსაბუთებელი, ფრაგმენტული და ზედაპირულია. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2021

ფისკალური რისკების და მისი ბაზარზე ზეგავლენის გამო, რაზეც ფინანსთა სამინისტრო, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და სხვები წლების განმავლობაში მიუთითებდნენ,¹⁷ PPA ინსტრუმენტი 2017 წლიდან აღარ გამოიყენება. მას შემდეგ ენერგეტიკის განვითარების ფონდი და ენერგეტიკული სექტორის სხვა მონაწილეები მიუთითებდნენ იმ სირთულეებზე, რაც PPA ინსტრუმენტის გაუქმებამ შექმნა.¹⁸ ნაწილობრივ ამ წნეხის შედეგად, იგეგმება PPA ინსტრუმენტის ჭერაც ბუნდოვანი ფონდით აღდგენა. 2022 წლის ივნისში, პარლამენტში გამოსვლისას, პრემიერმა ირაკლი ღარიბაშვილმა განაცხადა, რომ „ენერგეტიკის განვითარება ჩვენი მთავრობის მთავარი პრიორიტეტია. [...] გვინდა ენერგეტიკის განვითარების ახალი პროგრამა შევთავაზოთ ჩვენს ინვესტორებს. რა თქმა უნდა PPA მექანიზმის დაბრუნებას ვაპირებთ“.¹⁹ PPA ინსტრუმენტის აღდგენასთან ერთად განახლდება დისკუსია ამ ინტერვენციის მიზანშეწონილობაზეც, რაც გავლენას მოახდენს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის საქმიანობაზეც. ამ პროცესში ნამახვანჰესთან და სხვა სადაო პროექტებთან დაკავშირებული გამოცდილების გათვალისწინება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება.

სახელმწიფოს როლი ენერგეტიკის სექტორში: სამომავლო პერსპექტივები

დისკუსია ენერგეტიკის განვითარების ფონდის შესახებ, ამავდროულად დისკუსიაა სახელმწიფოს როლის შესახებ ენერგეტიკის სექტორში – უფრო კონკრეტულად კი ადგილობრივი წარმოების გაზრდაში. რა როლი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს დარგის განვითარებაში და რა ინსტრუმენტებით შეუძლია მას ამ როლის შესრულება? დღეს ენერგეტიკული პროექტების უმრავლესობა – ისინი, რომლებსაც ენერგეტიკის განვითარების ფონდი ამუშავებს, და ისინიც, რომლებიც ფონდის გავლით ვითარდება – მშენებლობა-ფლობა-ოპერირების მოდელით მიმდინარეობს. მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება (Build-Own-Operate, BOO) და მშენებლობა-ფლობა-გადაცემა (Build-Own-Transfer, BOT) ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების ყველაზე გავრცელებული მოდელებია განვითარებად ქვეყნებში.²⁰ მშენებლობა-ფლობა-გადაცემის მოდელი ითვალისწინებს შეთანხმებას სახელმწიფოსა და კერძო მხარეს შორის, რომლის მიხედვითაც კერძო ინვესტორი აშენებს და გარკვეული პერიოდით (საშუალოდ 15-20 წლით) ფლობს ჰიდროელექტროსადგურს, თბოსადგურს ან სხვა ენერგეტიკულ ობიექტს. ამ პერიოდის გასვლის შემდეგ ობიექტი სახელმწიფოს საკუთრებაში გადადის.

17 ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი. სახელმწიფო საწარმოები, PPP პროექტები, სტიქიური მოვლენები. ფინანსთა სამინისტრო. 2020.

18 როდის აშენდება სოფელ უდაბნოში მზის სადგური? – გაჭიანურებული პროექტი. Bm.ge. 2019

19 ენერგეტიკაში PPA მექანიზმის დაბრუნებას ვაპირებთ - პრემიერი. Bm.ge. 2022

20 Markkanen, S., and J. Plummer Braeckman. "Financing sustainable hydropower: an introduction to concepts and terminology."

მშენებლობა-ფლობა-ოპერირების მოდელის მიხედვით ობიექტი სახელმწიფოს საკუთრებაში გადასვლის მაგივრად ექსპლუატაციის ვადის ამონურვამდე კერძო ინვესტორის ხელში რჩება. თუ მშენებლობა-ფლობა-გადაცემის შემთხვევაში კერძო მხარეს აქვს გარკვეული განსაზღვრული დრო, რათა საკუთარი საინვესტიციო დანახარჯები აინაზღაუროს, მშენებლობა-ფლობა-ოპერირების ფორმატში პროექტი მთელი საექსპლუატაციო ვადის განმავლობაში კომერციულად იმართება. ხშირად – თუმცა არა ყოველთვის – BOO მოდელი უფრო მიმზიდველია, რადგან კომპანიას ობიექტის სახელმწიფოსთვის გადაცემის ვალდებულება არ აქვს, მაგრამ BOT ფორმატში შესაძლებელია ისეთ პირობებზე შეთანხმება, რომ ეს მოდელი BOO-ზე უფრო მიმზიდველიც გახდეს. ასე მაგალითად: შესაძლოა BOT მოდელი ითვალისწინებდეს ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებას, ხოლო BOO ალტერნატივა მას არ შეიცავდეს ან შეიცავდეს უფრო დაბალი ტარიფით. ამასთან, BOO მოდელში კომერციული ოპერატორი პასუხისმგებელია ობიექტის გამართულ და კომერციულად მომგებიან მუშაობაზე მთელი საექსპლუატაციო ვადის განმავლობაში, ხოლო BOT მოდელში, რადგან ის უფრო ხანმოკლე კონცესიას მოიცავს, ხანდაზმული ობიექტის ოპერირებასთან დაკავშირებული რისკების გათვალისწინება კერძო ინვესტორს არ უწევს.

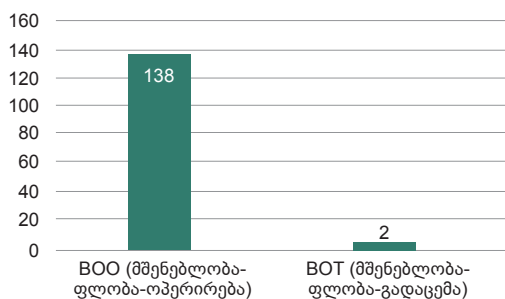
შესაბამისად, BOT და BOO მოდელებს შორის რომელიმეს გამოყოფა, როგორც ინვესტორისთვის ან სახელმწიფოსთვის ცალსახად უფრო მომგებიანის – შეუძლებელია. თითოეულ საინვესტიციო პროექტსა და მასთან ასოცირებულ პირობებს შესაძლოა საკუთარი ძლიერი და სუსტი მხარეები ჰქონდეს, რომელიც შესაძლოა მას ინვესტორის ან სახელმწიფოსთვის ნაკლებად ან მეტად მიმზიდველს ხდიდეს. ითვლება, რომ ორივე მოდელი ენერგეტიკულ სექტორში ინვესტიციების მოსაზიდად ჩამოყალიბდა. BOT მოდელი პირველად 1980-იან წლებში თურქეთში გამოიყენეს. ზოგადად ეს მოდელი გავრცელებული და პოპულარული 1990-იან წლებში ხდება. ამ პერიოდში იზრდება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელობა განვითარებადი ქვეყნებისთვის, დამკვიდრებულია სკეპტიციზმი უშუალოდ სახელმწიფოს მიერ მართული სტრატეგიული პროექტების მიმართ და საერთაშორისო ორგანიზაციები იწყებენ ყურადღების გამახვილებას ტექნოლოგიების გადაცემის აუცილებლობაზე განვითარებადი ქვეყნებისთვის.²¹

ამ ტენდენციებს იდეალურად მოერგო BOT მოდელი, რამაც მისი მზარდი პოპულარობა განაპირობა. ის განვითარებად ქვეყნებს ინვესტორის მოზიდვაში ეხმარებოდა და, ამასთან, ჰესების, თბოსადგურებისა და სხვა ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის სახელმწიფოსთვის გადაცემით, სტრატეგიულ ობიექტებს, მათი სრულად ბაზრისთვის დელეგირების ნაცვლად, სახელმწიფოს მართვაში ტოვებდა. თუმცა, ბევრ ქვეყანაში BOT მოდელი, თანდათან, BOO მოდელმა ჩაანაცვლა. ეს უკანას-

21 Tiong, Robert. Comparative Study of BOT Projects. Journal of Management in Engineering, Vol. 6, No. 1, 1990.

კნელი, დამატებით საშეღავათო პირობებთან ერთად, უფრო მიმზიდველად იქცა ინვესტორთათვის, რომლებიც, უპირატესი პოზიციის გამო მოლაპარაკების პროცესში, უფრო და უფრო იოლად ახერხებდნენ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მაძიებელი მესამე სამყაროს ქვეყნების დათანხმებას სასათბურე პირობებზე.²² ამავე დინამიკაზე მიუთითებს საქართველოს შემთხვევაც. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსგან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2012 წლიდან 2021 წლამდე ენერგეტიკულ სექტორში მშენებლობა-ფლობა-ოპერირების მოდელით გაფორმდა 138 ხელშეკრულება, ხოლო მშენებლობა-ფლობა-გადაცემის მოდელით მხოლოდ 2. (იხილეთ ცხრილი 1)

ცხრილი 1. BOT და BOO ხელშეკრულებები (2012-2021)



BOT და BOO მოდელები, როგორც კერძო-საჯარო თანამშრომლობის ფორმები, სამართლებრივად და პოლიტიკურად კომპლექსურ ინსტრუმენტებად ითვლება.²³ ორივე მოდელს განსხვავებული და მაღალი რისკები ახასიათებს, რადგან კონცესიონერ კომპანიას და სახელმწიფოს ხშირად სხვადასხვა ინტერესები აქვთ. მაგალითად, BOT მოდელის შემთხვევაში კონცესიონერს სურს მაქსიმალური მოგება დააგროვოს ობიექტის სახელმწიფოსთვის გადაცემამდე, ხოლო სახელმწიფოს სურს ნაგებობები მაქსიმალურად კარგ მდგომარეობაში გადმოეცეს კონცესიის ვადის ამოწურვის შემდეგ. მსგავსი რისკია საკონცესიო პერიოდში ბუნებრივი რესურსების და ბუნებრივი გარემოს არამდგრადი მართვა – კონცესიონერი კომპანია შესაძლოა საკმარისად მოტივირებული არ იყოს იმისთვის, რომ ადგილობრივ ბუნებრივ გარემოს გაუფრთხილდეს და რესურსები არა მაქსიმალურად და სწრაფად, არამედ მდგრადად და უსაფრთხოდ აითვისოს. ამ რისკის დაზღვევა მხოლოდ ეფექტურ ზედამხედველობას და კომპეტენტურ სახელმწიფო კონტროლს შეუძლია.

22 Aya Salah Mostafa Ali; Who Controls Whom? Evaluating the involvement of Development Finance Institutions (DFIs) in Build-Own-Operate (BOO) Energy Projects in relation to Market Structures & Accountability Chains; LSE, 2020

23 AK David; PN Fernando (1995). The BOT option: Conflicts and compromises. , 23(8), 669–675. doi:10.1016/0301-4215(95)00060-v

სხვადასხვა საფინანსო ინსტიტუტები ჩამოთვლიან იმ წინაპირობებს, რაც ქვეყანაში უნდა არსებობდეს იმისთვის, რომ იქ BOT და/ან BOO პროექტი წარმატებით განხორციელდეს.²⁴ პირველი წინაპირობა გამართული კანონმდებლობაა. რადგან BOT და BOO პროექტები რთულ ხელშეკრულებებს შეიცავს, ხოლო პროექტების განხორციელებაში რამდენიმე სხვადასხვა მხარე მონაწილეობს, პასუხისმგებლობებისა და უფლებების კომპლექსური გადანაწილებით, მოწესრიგებული საკანონმდებლო ჩარჩო უმნიშვნელოვანესი ხდება. ამავდროულად, მაშინაც კი, თუ მასპინძელ ქვეყანას მოწესრიგებული საკანონმდებლო და სამართლებრივი სისტემა აქვს, BOT და BOO პროექტების ხელშეკრულებები როგორც წესი საერთაშორისო არბიტრაჟის მექანიზმს ეყრდნობა ნეიტრალურ იურისდიქციაში. კიდევ ერთი წინაპირობა ეკონომიკური სტაბილურობაა – BOT და BOO პროექტები ხანგრძლივ გათვლებს ეფუძნება და ფასების, ექსპორტ/იმპორტის და ვალუტის რყევებს მათი დაზარალება შეუძლიათ.²⁵

რისკებისა და წინაპირობების ნაწილი BOO და BOT პროექტებისთვის განსხვავდება. სტრატეგიული ობიექტების მთლიანად კერძო ოპერატორისთვის გადაცემა, როგორც ეს BOO მოდელის შემთხვევაში ხდება, საგანგებო დათქმების გარეშე შესაძლოა ვერ უზრუნველყოფდეს ტექნოლოგიებისა და კომპეტენციების დაგროვებას მასპინძელ ქვეყანაში და მას მუდმივი დამოკიდებულების პოზიციაში ტოვებდეს. ამასთან, ცვალებადი პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარების პირობებში BOO მოდელში გათვალისწინებული პირობები შესაძლოა გარკვეულ ეტაპზე ნაკლებად სასურველი ან მომგებიანი გახდეს სახელმწიფოსთვის, თუმცა მას მათი შეცვლის პირობები არ გააჩნდეს.

ნამახვანჰესი BOO მოდელის მაგალითია. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი მოიაზრებს გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებას და სხვა კონცესიებს, პროექტი, ექსპლუატაციის ვადის ამოწურვამდე ინვესტორის საკუთრებაში რჩება. კრიტიკაზე პასუხად გაჩნდა ის აზრიც, რომ ალტერნატივა შესაძლოა სახელმწიფოს მეტი ჩართულობა იყოს. 2022 წლის აპრილში პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა, რომ „დიდი ჰესები – ნამახვანი, ნენსკრა, ხუდონი მხოლოდ სახელმწიფოს მონაწილეობით განხორციელდეს, რომ ეს ჩვენი ხალხის იყოს და ჩვენი სახელმწიფოსი იყოს და არა კერძო ინვესტორების“.²⁶ BOT მოდელზე გადასვლა დიდი ჰესების სახელმწიფოს საკუთრებაში გადმოცემის ბერკეტი იქნებოდა, თუმცა, როგორც ზემოთ ავლენიშნეთ, ეს მოდელიც არაერთ საფრთხესა თუ რისკს შეიცავს, რომელთა გათვალისწინებაც მისი გამოყენების შემთხვევაში აუცილებელია.

24 Augenblick, Mark, and B. Scott Custer. The build, operate, and transfer ("BOT") approach to infrastructure projects in developing countries. No. 498. The World Bank, 1990.

25 Yang, Jiaju, Tahir M. Nisar, and Guru Prakash Prabhakar. "Critical success factors for build–operate–transfer (BOT) projects in China." *The Irish Journal of Management* 36, no. 3 (2017): 147-161.

26 პრემიერის განცხადებით, ნამახვანი, ნენსკრა და ხუდონი არა კერძო ინვესტორმა, არამედ სახელმწიფომ უნდა ააშენოს. *Bm.ge*. 30 აპრილი. 2022

ნამახვანჰესის გამოცდილება მიუთითებს, რომ სახელმწიფოს ენერგეტიკის სექტორში სრულფასოვან გადააზრებას საჭიროებს. მსჯელობა ვერც მხოლოდ ერთი მოდელიდან მეორეზე გადასვლით ამოიწურება. მნიშვნელოვანია ენერგეტიკული სექტორის სხვადასხვა კომპონენტების სიღრმისეულად შესწავლა და მათი მთლიანობის სამართლებრივად გამართვა, ისევე როგორც საჯარო და ფართო საზოგადოების ინტერესების გაჟღერებისა და გათვალისწინების უფრო მეტი და უფრო ქმედით ინსტრუმენტების შექმნა.