

ელექტროენერგეტიკული სექტორის რეგულირება და საკანონმდებლო მიმოხილვა

ისტორიულად, სხვადასხვა სახელმწიფოები დროის სხვადასხვა მონაკვეთებში ენერგეტიკული სექტორის მართვის განსხვავებულ ფორმას მიმართავდნენ, სრული სახელმწიფო მმართველობიდან მაქსიმალურ ლიბერალიზაციამდე, მაგრამ მიუხედავად ენერგეტიკულ სექტორში არსებული კონკურენტული თუ მონოპოლიური რეგულირებადი გარემოს და საკუთრების ფორმებისა, მდგრადი ენერგეტიკული უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციად და პასუხისმგებლობად რჩება¹.

ქვეყნის ენერგოუზრუნველყოფისა და ენერგეტიკული უსაფრთხოების თვალსაზრისით, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სრულყოფილი საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის არსებობას. საქართველოს კანონმდებლობა ენერგეტიკის სფეროში შედგება – საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო შეთანხმებების და ხელშეკრულებების, საქართველოს კანონებისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისგან.

საქართველოს ელექტროენერგეტიკის სექტორში 1999 წლის 1 მაისამდე ძირითად ნორმატიულ დოკუმენტს წარმოადგენდა საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკის შესახებ“, რომელიც ქვეყნის პარლამენტმა 1997 წლის 27 ივნისს მიიღო. კანონით განისაზღვრა ურთიერთობა ელექტროენერგეტიკის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის, შეიქმნა სამართლებრივი საფუძვლები დარგში საბაზრო ურთიერთობების დანერგვისთვის, ინვესტიციების მოზიდვისთვის, ელექტროენერგის კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბებისთვის და სხვა².

კანონის ფარგლებში სამინისტროს ძირითად ფუნქციას წარმოადგენდა: ელექტროენერგეტიკის განვითარების სტრატეგიისა და პრიორიტეტების განსაზღვრა და კოორდინაცია, ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა, სახელმწიფო საწარმოების რესტრუქტურისა და პრივატიზაციის, ბაზარზე კონკურენტის განვითარების ხელშეწყობა და სხვა.

სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით, ინტენსიურად მიმდინარეობდა ეკონომიკური რეფორმები საკანონმდებლო ცვლილებების სახით, რათა შექმნილიყო ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემო და გაუმჯობესებულიყო სექტორის მართვა. გატარებული ცვლილებების შედეგად, 1999 წლის 30 აპრილს შეიცვალა კანონის დასახელება და ჩამოყალიბდა შემდეგი სახით – საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“, რომელიც წარმოადგენს ძირითად კანონს სექტორში.

ახალ კანონში აისახა ენერგეტიკის ისეთი სფეროები, როგორცაა **ელექტროენერგეტიკის ექსპორტ-იმპორტი**. ის ანესრიგებს საქმიანობასა და ურთიერთობებს

1 პირველი ი., სუმბაძე ნ., მუხიგიშვილი გ., ქელბაქიანი გ., გალდავა ი., ელექტროენერგეტიკული პოლიტიკის მოდელირება და ანალიზი, თბ., 2013, გვ. 26–27

2 საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკის შესახებ“, 1.05.1997



ელექტროენერგის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის, განაწილების, იმპორტის, ექსპორტისა და დარგის ფუნქციონირებასა და განვითარებას საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების შესაბამისად. კანონის წინაშე მდგარი ამოცანებია: **დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და რეგულირების ფუნქციების გამიჯვნა; რეგულირების ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა; დარგის ლიცენზიატებისთვის საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდის და კონკურენტის განვითარების ხელშეწყობა; მომხმარებელთა დაცვა მონოპოლიური ტარიფებისგან და დარგის გრძელვადიანი ფინანსური მდგრადობისა და განვითარების ხელშეწყობა³.**

სექტორის მარეგულირებელი საქართველოს ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (შემდგომში კომისია), რომელიც დაარსდა 1997 წელს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ კანონის საფუძველზე №1666. დღეს უკვე მარეგულირებელი კომისიაა პასუხისმგებელი ელექტროენერგეტიკული ბაზრის მონიტორინგის, გადამცემი და გამანაწილებელი ქსელის წესების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის, საბალანსო ელექტროენერგის და გარანტირებული სიმძლავრის ყიდვა-გაყიდვის სტანდარტული პირობების და ერთიანი საბუღალტრო-საალრიცხვო სისტემის დანერგვაზე.

საქართველოს კანონი „**დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ**“ წარმოადგენს ჩარჩო ნორმას, რომლითაც მყარი სამართლებრივი საფუძვლები შეიქმნა ქვეყანაში არსებული მარეგულირებელი ინსტიტუტების სტაბილური ფუნ-

3 ჩომახიძე დ., შესავალი ენერგომენეჯმენტში, თბ., 2011, გვ. 103



ქციონირებისთვის¹, ხოლო კანონით „რეგულირების საფასურის შესახებ“, უზრუნველყოფილ იქნა კომისიის ფინანსური დამოუკიდებლობა².

საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ 2005 წლის 24 ივნისიდან აწესრიგებს ქვეყანაში ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის, მათში ცვლილებების შეტანისა და გაუქმების ზოგად ნებსებს, სადაც განერილია ლიცენზიებისა და ნებართვების სახეების ჩამონათვალი³. ენერგო სექტორში კომისიის მიერ გაცემული ლიცენზიების გარეშე აკრძალულია სამენარშეო საქმიანობის განხორციელება. ლიცენზიები გაიცემა შემდეგ საქმიანობებზე: ელექტროენერჯის წარმოება, გადაცემა, დისპეტჩერიზაცია და განაწილება⁴.

კანონის შესაბამისად, ბაზარი არის ნაწილობრივ დერეგულირებული და დერეგულირებული, კერძოდ: პირველი გულისხმობს საქმიანობას კომისიის მიერ დადგენილი ტარიფის ზედა ზღვართ, ხოლო დერეგულირებულ სადგურებს მიეკუთვნება (საქმიანობენ ლიცენზიისგან გათავისუფლებულნი და თავისუფალი ტარიფებით) 13 მგვტ-ზე ნაკლები საპროექტო სიმძლავრის და 2008 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ აშენებული ელექტროსადგურები (გარდა გარანტირებული სიმძლავრის წყაროდ განსაზღვრული თბოელექტროსადგურებისა)⁵.

საქართველოს კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“ განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე როგორც უცხოური, ისე ადგილობრივი ინვესტიციების განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებსა და მათი დაც-

ვის გარანტიებს. კანონი თანაბარ პირობებში აყენებს ადგილობრივ და უცხოელ ინვესტორებს, გარდა ერთი გამონაკლისისა, როდესაც ენერგეტიკის სადისპეტჩერო საქმიანობაში ინვესტირება მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოსთვისაა დასაშვები⁶.

საქართველოს ენერგეტიკული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებებია: ენერჯის მიწოდების წყაროების დივერსიფიკაცია, ენერგეტიკული რესურსების (მ.შ. განახლებადი) ოპტიმალური ათვისება და რეზერვების შექმნა; ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ეტაპობრივი დაახლოება; საქართველოს ენერგეტიკული ბაზრის განვითარება და ენერჯით ვაჭრობის მექანიზმის გაუმჯობესება; მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და მომხმარებლის ინტერესების დაცვა⁷.

საერთაშორისო პრაქტიკიდან სხვადასხვა ქვეყნების რეგულირების პრინციპებისა თუ გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე, კომისიის მიერ 2014 წელს შემუშავებულ და დამტკიცებულ იქნა „ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიები“⁸. მეთოდოლოგიის შესაბამისად, კონკრეტულ საწარმოს ინდივიდუალურად განესაზღვრება სატარიფო რეგულირების პერიოდი (3-დან 5 წლამდე). მეთოდოლოგიები, როგორც ინვესტორისათვის, ასევე მომხმარებლისათვის, ქმნის ტარიფში ასახული დანახარჯების სიზუსტეს და სამართლიანობის მაღალ გაცდას.

საკანონმდებლო ცვლილებები და ზოგადად განვითარების ტრენდი ხელს უწყობს ენერგეტიკის სექტორის სტრუქტურისა და მარეგულირებელი ჩარჩოების ჰარმონიზაციას ევროსაბჭოსა და ევროპარლამენტის

1 საქართველოს კანონი „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, 13.09.2002

2 საქართველოს კანონი „რეგულირების საფასურის შესახებ“, 20.11.2013

3 საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, 24.06.2005

4 საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“, 21.04.2017, მუხლი 24

5 საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“, 21.04.2017, მუხლი 493

6 საქართველოს კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, 4.3.2015, მუხლი 9

7 საქართველოს პარლამენტის №3758 დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების“ თაობაზე, 24.06.2015

8 სამეკის 2014 წლის 30 ივლისის №14 დადგენილება „ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიების დამტკიცების“ შესახებ

მოთხოვნებთან, თუმცა ჯერ კიდევ არ შეიცავს იმ ძირითად დებულებებს, რაც აუცილებელია ენერგეტიკული ბაზრის ლიბერალიზაციისათვის და კონკურენციის განვითარებისთვის¹.

2014 წელს გაფორმებული „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ ფარგლებში საქართველომ აიღო ვალდებულება, შეუსაბამოს ქვეყნის ენერგეტიკული სექტორის ნორმატიული აქტები ევროკავშირისა და ენერგეტიკული თანამეგობრობის რეგულაციებისა და დირექტივების მოთხოვნებს.

2016 წლის 14 ოქტომბერს ქ. სარაევოში, ხელი მოეწერა საქართველოს ენერგეტიკული თანამეგობრობის დამფუძნებელ ხელშეკრულებასთან მიერთების ოქმს და საქართველოს პარლამენტის მიერ აღნიშნული მიერთების ოქმის რატიფიცირების (2017 წლის 21 აპრილი) შემდეგ, საქართველო გახდა ენერგეტიკული თანამეგობრობის სრულყოფილი წევრი და დაეკისრება ენერგეტიკული თანამეგობრობის საკანონმდებლო აქტების შესრულების ვალდებულება და მის კანონმდებლობასთან საკუთარი, ეროვნული კანონმდებლობის მიახლოება. გაერთიანების მიზანია ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისა და მისი მეზობელი ქვეყნების ინტეგრირებული ევროპული სტაბილური რეგულირებადი ბაზრის შექმნა, რომელიც დიცავს კომპანიებისა და მომხმარებელთა უფლებებს. ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში განვითარებით გაუმჯობესდება საინვესტიციო გარემო, რაც ხელს შეუწყობს დარგში ინვესტიციების მოზიდვას და სექტორის მდგრად განვითარებას.

მარეგულირებელ ორგანოს მიენიჭა ენერგეტიკული ბაზრების რეგულირებისა და მონიტორინგის, სამართლიანი, გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი ტარიფების დადგენის, მომხმარებელთა და კომპანიების უფლებების დაცვის, ენერჯის მიწოდების უსაფრთხოებისა და ხარისხის უზრუნველყოფისა და შესაბამისი წესების შემუშავების ვალდებულება².

დირექტივა წარმოადგენს ევროკავშირის სამართლებრივ დოკუმენტს. პირველი დირექტივის (ძალაში შევიდა 1997 წელს) მიზანი იყო ერთიანი ევროპული კონკურენტული ბაზრის შექმნა, სადაც ყველა მომხმარებელს საშუალება ექნებოდა თავად აერჩია მომწოდებელი და კონკურენციის შედეგად, უფრო დაბალ ფასად იქნებოდა შესაძლებელი ელექტროენერჯის მიწოდება.

მეორე დირექტივა მიღებულ იქნა 2003 წელს და ძალაში შევიდა 2004 წლიდან, სადაც უფრო მეტი მოთხოვნა იყო შემოღებული კონკურენციის ვადებთან დაკავშირებით (2007 წლისთვის ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მცხოვრებლებს საშუალება უნდა ჰქონოდათ თავად აერჩიათ მომწოდებელი).

¹ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2014 წლის ანგარიში, გვ. 11

² http://gnerc.org/files/wliuri%20angariSi/ANNUAL%20REPORT%202016_opt.pdf

დირექტივის მესამე პაკეტი (ევროპარლამენტისა და ევროპის საბჭოს დირექტივა 2009/72/EC) 2009 წლის 13 ივლისს მიიღეს და ძალაში შევიდა 2011 წლის მარტიდან. ის შეიცავს სისტემათაშორის ვაჭრობის რეგულირებასთან დაკავშირებულ მითითებებს და მიზანია ერთიანი გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული ბაზრის შექმნა³.

საქართველოში დღეს არსებულმა ბაზრის მოდელმა, რომელიც 2006 წელს იყო შემუშავებული, თავი ამოწურა. საცალო ბაზარი არასაკმარისად გახსნილია, რაც აფერხებს კონკურენციის დონის ამაღლებას. ამ პროცესს აფერხებს მიწოდების საქმიანობისა და განაწილების საქმიანობის გაუმიჯნაობა. შესაბამისად, ჩნდება საფრთხე, რომ განაწილების ლიცენზიატებმა არაკეთილსინდისიერად გამოიყენონ საცალო ბაზარზე თავისი მონოპოლიური მდგომარეობა.

რეკომენდაციის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში დირექტივის ვალდებულებების შესასრულებად გასატარებელი ღონისძიებებია:

1) გადაცემის სისტემის ოპერატორის პროცედურის გამოყენება და გადაცემის არსებული ოპერატორების გაერთიანება ერთ ოპერატორად საქართველოს გადაცემის ელექტროენერგეტიკული ქსელისთვის;

2) საკუთრების დაყოფა, რაც უზრუნველყოფს გადაცემის სისტემის ოპერატორის დამოუკიდებლობას მიწოდებისა და წარმოების საქმიანობისათვის;

3) გადაცემის სისტემის ოპერატორის სერტიფიცირების წესები და პროცედურების შემუშავება და დამტკიცება კომისიის მიერ;

4) გადაცემის სისტემის ოპერატორისა და განაწილების სისტემის ოპერატორის საქმიანობის სერტიფიცირების გეგმის შემუშავება, რომელსაც გადახედავს და დაამტკიცებს მარეგულირებელი კომისია.

სექტორის რეგულირებას გააჩნია მთელი რიგი უპირატესობები, კერძოდ: მომხმარებელთა ინტერესები უფრო მეტად არის დაცული; უკეთესი შესაძლებლობებია შექმნილი სექტორში პრობლემების გამოვლენისა და გადაჭრისთვის; სატარიფო განაცხადის შემეკში განხილვის დროს ლიცენზიატს საშუალება აქვს მიიღოს ხარჯების ფინანსური ასახვა ტარიფში; სტიმული ეძლევა დარგში კერძო ინვესტიციების განხორციელებას; დაწესებულია გამოკვეთილი და სამართლიანი თამაშის წესები სექტორში შემავალი ყველა სუბიექტისთვის; ერთმანეთისაგან გამიჯნულია სახელმწიფოს კომერციული და მარეგულირებელი ფუნქციები; ასევე გამჭვირვალეა საქმიანობა, რაც ნიშნავს ფართო საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას რეგულირების პროცესში.

ლანა სულაკაძე
ოსუ-ს ეკონომიკისა და ბიზნესის
ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების
სადოქტორო პროგრამის დოქტორანტი

³ ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 2009/72/EC დირექტივა „ელექტროენერჯის შიდა ბაზრისთვის საერთო წესების შესახებ“, 13.07.2009

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკის შესახებ“, 1.05.1997;
2. საქართველოს კანონი „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“, 1999-2017 წლები დინამიკაში;
3. საქართველოს კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, 4.03.2015;
4. საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, 11.11.2015;
5. საქართველოს კანონი „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, 20.11.2013;
6. საქართველოს კანონი „რეგულირების საფასურის შესახებ“, 20.11.2013;
7. საქართველოს პარლამენტის №3758 დადგენილება „საქართველოს ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების“ თაობაზე, 24.06.2015;
8. დირექტივა 2009/72/EC ელექტროენერჯის შიდა ბაზრის საერთო წესების შესახებ;
9. პირველი ი., სუმბაძე ნ., მუხიგიშვილი გ., ქელბაქიანი გ., გალდავა ი., ელექტროენერგეტიკული პოლიტიკის მოდელირება და ანალიზი, თბ., 2013;
10. ჩომახიძე დ., საქართველოს ენერგეტიკული უსაფრთხოება, თბ., 2003;
11. ჩომახიძე დ., შესავალი ენერგომენეჯმენტში, თბ., 2011;
12. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2014 წლის 30 ივლისის №14 დადგენილება ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიების დამტკიცების შესახებ;
13. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2014 წლის წლიური ანგარიში;
14. www.gnerc.org

ELECTRICITY SECTOR REGULATION AND LEGAL REVIEW

Lana Sulakadze

PhD student of

PhD Program in Business Administration
of the Faculty of Economics and Business, TSU

ABSTRACT

Topicality. Generally regulation is a direct or indirect control of the private and public enterprises activities by the government in the specific sectors to consider the interests of the public or consumers. The regulation of power in the energy sector is essential because the provision of energy resources is the basis for creating a reliable market and sustainable energy infrastructure. Developing a comprehensive legislative base, ensuring reliability of supply and thus facilitating the establishment of a sustainable investment environment in the energy sector; attracting investments and developing the sector. Georgia will take over the Association Agreement commitments in various spheres, especially make significant changes in the energy sector and harmonize them with the European legislative base. The energy sector is one of the priorities of cooperation between the EU and Georgia.

Purpose of the study. The purpose of the research is to accommodate the basic principles of legislative norms in the energy sector and to justify the changes, as well as needs to change the electricity market model and formate the stages of transforming into competitive market.

Research methods. Based on the practical significance of the research problem we used systemic, historical and logical generalization methods of research in the performance of the work. Scientific abstraction, analysis and synthesis methods are also used.

Conclusion. From the survey findings and the results will contribute to transform current electricity market model into the competitive market model, which, in turn, will help to be fulfilled to the third energy package's requirements - reliability, safety and power quality of power transmission and distribution networks and improving the quality of the electricity.

Keywords. Energy Sector, Legal Base, Energy Regulation, Associated agreement, European Union.