



Project Funded by the
European Union



საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის საქმიანობის შეფასება

მურმან მარგველაშვილი
გიორგი მუხიგულიშვილი
თუთანა კვარაცხელია

მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის
2017

შინაარსი	
შესავალი	2
მეთოდოლოგია.....	3
მოკლე შინაარსი.....	4
მმართველობა	7
დამოუკიდებლობა.....	7
ცვლილებები მენეჯმენტში.....	8
არაფორმალური პოლიტიკური ზეგავლენა.....	10
ურთიერთობა რეგულირებად სექტორთან.....	10
ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა	11
მენეჯმენტის ანგარიშგება.....	11
ანგარიშვალდებულება მომხმარებლების, ინდუსტრიისა და საზოგადოების წინაშე.....	12
ფინანსები და აუდიტი	12
ეთიკა.....	14
გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება	15
ეფექტური კონსულტაცია	16
საჯარო ინფორმაციის გაცემა.....	16
პროგნოზირებადობა	18
რეგულაციების თანამიმდევრულობა და მოტივაცია.....	18
ტარიფები და ფასები	19
ეკონომიკური ეფექტიანობა	19
ბაზრის მონიტორინგი და ლიცენზიების გაცემა	22
ლიცენზიების გაცემისა და გაუქმების გამჭვირვალობა.....	23
მომხმარებლის დაცვა და დავების განხილვა	25
დასკვნა და რეკომენდაციები	27
ბიბლიოგრაფია	28

შესავალი

ძლიერი და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს არსებობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ენერგეტიკის სექტორის განვითარებისათვის, რაც საბოლოო ჯამში მოსახლეობის კეთილდღეობასა და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე აისახება.

ენერგეტიკის სექტორის რეგულირება რამდენიმე მნიშვნელოვან კომპონენტს მოიცავს, რომელთა შორისაა: ენერგეტიკული ტარიფების დაწესება, მომხმარებლების დაცვა მონოპოლიური ფასებისგან, ენერგოკომპანიების სისტემის საიმედოობის შენარჩუნება, ინვესტიციების ხელშეწყობა და ა.შ.

მარეგულირებლის ამოცანაა ენერგოკომპანიებს მისცეს შესაძლებლობა იფუნქციონირონ გამართულად, განახორციელონ ინვესტიციები და უპასუხონ ელექტროენერჯის თუ ბუნებრივი აირის გაზრდილ მოთხოვნებს შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მოწყობით. ამავდროულად, მისი ინტერესის საგანია, რომ ენერგეტიკული ტარიფები არ იყოს ძალიან მაღალი, იძლეოდეს ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობას და ითვალისწინებდეს დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის ინტერესებს.

ამ მიზნების მიღწევისთვის მარეგულირებლის დამოუკიდებლობას და საქმიანობის გამჭვირვალობას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. ამავდროულად აუცილებელია, რომ მარეგულირებელი აღჭურვილი იყოს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო რესურსებით, როგორც ფინანსური, ისე კვალიფიციური პერსონალის მხრივ.

საქართველოში ენერგეტიკის სექტორის რეგულირება ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკი) კომპეტენციაა. სემეკი 1997 წელს ჩამოყალიბდა, როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც თავის საქმიანობაში არ ექვემდებარება არც ერთ სხვა სახელმწიფო უწყებას და ორგანიზაციას. საქართველო-ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულება და ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობა მარეგულირებელი ორგანოს მნიშვნელოვან მოთხოვნებს უყენებს, რაც სიღრმისეული რეფორმების გატარებას და ცვლილებების საჭიროებას გულისხმობს.

აღნიშნული კვლევის მიზანია, მიმოიხილოს და გააანალიზოს სემეკის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები, განსაზღვროს, თუ რამდენად შეესაბამება მისი უფლებამოსილებები საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას და ევროპული დირექტივების მოთხოვნებს და წარმოადგინოს რეკომენდაციების მარეგულირებლის როლის გაძლიერებისთვის. კვლევა სემეკის საქმიანობას აფასებს შემდეგი ძირითადი

კომპონენტების მიხედვით: მმართველობა, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, ტარიფების დადგენა, ბაზრის მონიტორინგი და ლიცენზიების გაცემა.

მეთოდოლოგია

კვლევა ემყარება ევროკავშირის ექსპერტების მიერ შემუშავებულ მეთოდოლოგიას, რომელიც გამოყენებული იქნა რუმინეთში მარეგულირებელი ორგანოს შეფასებისათვის. მეთოდოლოგია მოიცავს მარეგულირებლის საქმიანობის ანალიზს წინასწარ შემუშავებული ინდიკატორების მიხედვით შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით: მმართველობა, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, ტარიფების დადგენა, ბაზრის მონიტორინგი და ლიცენზიების გაცემა.

ინფორმაციის შეგროვების მეთოდები: კვლევაში გამოყენებული ინფორმაციის შეგროვება 2 ძირითად ეტაპად წარიმართა:

- 1) დოკუმენტების ანალიზი - მოიცავს კანონმდებლობის, სემეკის წლიური ანგარიშების, ფინანსური ანგარიშების, დადგენილებების და ა.შ. მიმოხილვას.
- 2) სიღრმისეული ინტერვიუები ენერგეტიკის სექტორში მომუშავე საჯარო და კერძო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან - ინტერვიუები წარიმართა წინასწარ შემუშავებული კითხვარის მიხედვით.

კვლევა მიმდინარეობა 2017 წლის აპრილი - ნოემბრის განმავლობაში.

მოკლე შინაარსი

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია არის სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო და მოქმედებს „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში. კომისია დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობას. მისი დაფინანსების წყარო არის კომისიის რეგულირების სფეროში შემავალი პირებისაგან მიღებული რეგულირების საფასური.

საქართველოს კანონით „ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“¹ კომისია შედგება 5 წევრისაგან. კომისიის წევრთა კანდიდატურებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს, რომელიც კომისიის წევრებს ირჩევს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. კანონში ნათქვამია, რომ კომისიის წევრი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე და ჰქონდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია, თუმცა წესი და პროცედურა, თუ როგორ ხდება ვაკანსიის გამოცხადება, რა ეტაპებისგან უნდა შედგებოდეს შერჩევა, რა კრიტერიუმების საფუძველზე არჩევს პრეზიდენტი ან რა კრიტერიუმებით აფასებს მთავრობა განსაზღვრული არ არის.

სემეკის აპარატი 15 სტრუქტურული დანაყოფისაგან შედგება. აპარატის თანამშრომლების შერჩევა განსაზღვრულია კანონით და კომისიის დებულებით, რომლის მიხედვითაც, კომისიის აპარატის საშტატო განრიგი მტკიცდება კომისიის გადაწყვეტილებით, ხოლო კომისიის აპარატში ვაკანტური თანამდებობის დაკავება ხდება კონკურსის წესით.

ფორმალურად სემეკი დამოუკიდებელია გადაწყვეტილების მიღებისას და არ ემორჩილება მთავრობის ან ენერგეტიკის სამინისტროს მითითებებს. თუმცა, მარეგულირებლის სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის საჭირო უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ენერგეტიკის სამინისტროზე. სამინისტრო ამტკიცებს ელექტროენერჯისა და გაზის ბალანსს, ადგენს ელექტროენერჯისა და გაზის ბაზრის წესებს, აფორმებს მემორანდუმებს კომპანიებთან, რომლის საფუძველზეც განსაზღვრავს ტარიფებს და ა.შ. აღნიშნული პრაქტიკა არ შეესაბამება ევროპული დირექტივების მოთხოვნებს.

¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31744>

სემეკი, კანონმდებლობის შესაბამისად, ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშებს, აღსანიშნავია, რომ ანგარიშების შინაარსი წლიდან წლამდე უმჯობესდება და მოიცავს მრავალმხრივ ინფორმაციას და ანალიზს. კომისიის წლიურ ანგარიშებში ცალკე თავი ეთმობა ბიუჯეტს და მისი შესრულების პარამეტრებს. კომისიის ბოლო 2 წლის ანგარიშის ეს ნაწილი, წინა წლების ანგარიშებთან შედარებით, გაუმჯობესებულია და მოიცავს ინფორმაციას შემოსავლების შესახებ სექტორების მიხედვით (წლიურად და კვარტალურად) და - ხარჯების შესახებ სხვადასხვა პარამეტრის მიხედვით, მათ შორის: ძირითადი საშუალებების შეძენა, საქონელი, მომსახურება, დაზღვევა, საწევრო გადასახდელი, ხელფასები, მივლინება და ა.შ.)². ანგარიში ასევე აჩვენებს ხარჯების დინამიკას წინა წლებთან მიმართებით, და განმარტავს არსებული ბიუჯეტის ცალკეული პარამეტრის შეუსაბამობის მიზეზებს დაგეგმილ ბიუჯეტთან.

აღსანიშნავია ასევე ადამიანური რესურსების მართვისა და ეთიკის საკითხები. 2016 წლის 31 იანვრის მდგომარეობთ, განსაზღვრულია 115 საშტატო ერთეული. კომისიას არ აქვს თანამშრომელთა შეფასების ერთიანი სისტემა დანერგილი, თუმცა კომისიის ანგარიშში ნათქვამია, რომ მზადების პროცესშია ადამიანური რესურსების მართვის პროგრამული პაკეტი. კომისიას ასევე არ აქვს საკუთარი ეთიკის კოდექსი და ხელმძღვანელობს კანონით განსაზღვრული მოთხოვნებით, თუმცა არ არსებობს რამე კომიტეტი, ან ცალკე ჯგუფი, რომელიც აღნიშნული მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგს განახორციელებს.

ინფორმაციის თავისუფლებისა და გამჭვირვალობის კუთხით სემეკში, წინა წლებთან შედარებით, მნიშვნელოვანად გაუმჯობესებული მდგომარეობაა. ორგანიზაციის ვებ გვერდზე ცალკე განყოფილება ეთმობა საჯარო ინფორმაციის გაცემას, სადაც მოყვანილია ინფორმაცია ინფორმაციის გაცემისა და კომისიაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირს შესახებ. განმარტებულია, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემა ხდება წერილობითი განცხადების საფუძველზე დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში.

კომისიის უფლებამოსილებაა ელექტროენერჯის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციისა და განაწილების, ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების და განაწილების, აგრეთვე წყალმომარაგების ლიცენზირების წესებისა და პირობების დადგენა, ლიცენზიების გაცემა, მათში ცვლილებების შეტანა და მათი გაუქმება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის, „ელექტროენერჯეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და ლიცენზირების წესების შესაბამისად;

² 2016 წლის ანგარიში, გვ. 68

დღეისათვის სემეკს გაცემული აქვს 25 ლიცენზია ელექტროენერგეტიკის სექტორში. საქართველოს ბუნებრივი გაზის სექტორში 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ფუნქციონირებს 28 ლიცენზიანტი, მათ შორის არის 1 ტრანსპორტირებისა და 27 განაწილების ლიცენზიანტი. აღსანიშნავია, რომ განაწილების სექტორში 3 მსხვილი ლიცენზიანტის მიერ განაწილებულია მთლიანი მოცულობის 90%. ლიცენზიანტების გამსხვილების პროცესი გრძელდება. რაც შეეხება წყალმომარაგების სექტორის, აქ ფუნქციონირებს 9 ლიცენზიანტი.

ლიცენზიებთან დაკავშირებით პრობლემურია სანქციების საკითხი. ნებისმიერი დარღვევისათვის სანქცია პირველ ჯერზე შეადგენს 5000 ლარს რაც ხშირ შემთხვევაში შეიძლება იყოს არათანაზომიერი.

„ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კომისიის ერთერთი ძირითადი ფუნქციაა ლიცენზიანტებს, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებს, იმპორტიორებს, ექსპორტიორებს, მიმწოდებლებს, მომხმარებლებსა და ბაზრის ოპერატორს შორის წარმოქმნილი სადავო საკითხების გადაწყვეტა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში.

სადავო საკითხებს კომისია განიხილავს ზეპირი მოსმენის ფორმით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით, აღსანიშნავია, რომ კომისიაში საჩივრების რაოდენობა წლიდან წლამდე იზრდება, თუმცა ეს ძირითადად გამოწვეულია მოქალაქეების ცნობიერების ამაღლებით ამ მიმართულებით და არ ნიშნავს, რომ მომსახურება წინა წლებთან შედარებით უარესდება.

მომხმარებლებთან ერთად, გადაწყვეტილებების გასაჩივრების სარგებლობის უფლება აქვს ლიცენზიანტ კომპანიებსაც, რომლებიც სემეკის გადაწყვეტილებებს სასამართლოში ასაჩივრებენ. აღნიშნული ტიპის დავები ხშირი არ არის, რადგან გადაწყვეტილებების მიღებისას კომისია ყოველთვის აქტიურად მართავს კონსულტაციებს ლიცენზიანტებთან.

მმართველობა

დამოუკიდებლობა

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (სემეკი) პირვანდელი ფორმით 1996 წელს, ეკონომიკის სამინისტროს შემადგენლობაში შეიქმნა პრეზიდენტის #437 ბრძანებულების საფუძველზე, მას ელექტროენერგეტიკული მარეგულირებელი კომისია ეწოდებოდა და ელექტროენერგეტიკის საბითუმო და საცალო ტარიფების რეგულირება ევალებოდა³.

1997 წლის აგვისტოში, პარლამენტმა მიიღო კანონი „ელექტროენერგეტიკის“ შესახებ, რომლის მიხედვითაც სემეკი ჩამოყალიბდა როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც თავის საქმიანობაში არ ექვემდებარება არც ერთ სხვა სახელმწიფო უწყებას და ორგანიზაციას. 1999 წლიდან სემეკს ბუნებრივი გაზის სექტორის რეგულირების ფუნქცია დაემატა, 2007 წლიდან კი - წყალმომარაგების. 2002 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“, რითაც სემეკის სტატუსი შეიცვალა და იგი გახდა ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო.

დღეს კომისია არის სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო, დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისგან და მოქმედებს „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში. კომისია დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობას. მისი დაფინანსების წყარო არის კომისიის რეგულირების სფეროში შემავალი პირებისაგან მიღებული რეგულირების საფასური. კომისიის დადგენილების მიხედვით, დასაშვებია ასევე კომისიის სარგებლობისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შესაბამისი სახსრების გამოყოფა და გრანტების მიღება,⁴ თუმცა ბოლო რამდენიმე წლის მანძილზე კომისიას თავისი საქმიანობის გახორციელებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხა არ გამოუყენებია.

ევროკავშირის კანონმდებლობა მნიშვნელოვან ყურადღებას აქცევს დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს არსებობას ქვეყნებში. მარეგულირებელთან დაკავშირებული მოთხოვნები მოცემულია მესამე ენერგეტიკულ პაკეტში და ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში. 2009/72/EC და 2009/73/EC დირექტივების მიხედვით, ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ერთი მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც

³ საქართველოს პრეზიდენტის #437 ბრძანებულება ელექტროენერგეტიკული სექტორის რესტრუქტურის შესახებ

⁴ <http://gnerc.org/ge/about/debuleba>

იქნება დამოუკიდებელი და ექნება ტარიფების დადგენის უფლებამოსილება. სემეკის სტატუსი ამ კუთხით სრულად შეესაბამება ევროპულ პრაქტიკას, რადგან არის ერთადერთი მარეგულირებელი ორგანო ენერგეტიკის სექტორში და არ ხდება მისი საქმიანობების გადაფარვა სხვა უწყებებთან, თუმცა არსებობს გარკვეული საკანონმდებლო ხარვეზები, ხელს უშლის სემეკის, როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებლის ფუნქციების სრულყოფილ განხორციელებას. მაგალითად, 2006 წელს არსებითად შეიცვალა ბაზრის სტრუქტურა საქართველოში და სექტორის რეგულირების ფუნქციების მნიშვნელოვანი ბერკეტები გადაეცა ენერგეტიკის სამინისტროს, მათ შორის, ელექტროენერჯის და გაზის ბაზრის წესების დამტკიცება, დერეგულირება, ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსის დამტკიცება, ბაზრის მონიტორინგი კი მარეგულირებლის კომპეტენციად განისაზღვრა. ამდენად, სემეკი მონიტორინგს უწევს ბაზარს, რომლის წესებიც თვითონ არ დაუდგენია. ევროკავშირის კანონმდებლობა ცალსახად აღნიშნავს, რომ ბაზრის წესებს უნდა ადგენდეს მარეგულირებელი ორგანო.

2013 წელს საქართველოს გადამცემი ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმის შემუშავებასა და დამტკიცებაზე პასუხისმგებელი პირებად განისაზღვრა გადამცემი სისტემის ოპერატორი და ენერგეტიკის სამინისტრო. ბაზრის მონიტორინგის და ათწლიანი გეგმის მონიტორინგს კი სემეკი განახორციელებს. დირექტივების მიხედვით, თითოეულმა გადამცემი სისტემის ოპერატორმა უნდა მოამზადოს გადამცემი ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმა და დასამტკიცებლად მარეგულირებელ ორგანოს წარუდგინოს. სემეკსა და ენერგეტიკის სამინისტროს შორის ამ კუთხითაც არასწორად არის უფლებამოსილებები გადანაწილებული.

ცვლილებები მენეჯმენტში

საქართველოს კანონით „ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“⁵ კომისია შედგება 5 წევრისაგან. კომისიის წევრთა კანდიდატურებს საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს, რომელიც კომისიის წევრებს ირჩევს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. კანონში ნათქვამია, რომ კომისიის წევრი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე და ჰქონდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია, თუმცა წესი და პროცედურა, თუ როგორ ხდება ვაკანსიის გამოცხადება, რა ეტაპებისგან უნდა შედგებოდეს შერჩევა, რა კრიტერიუმების საფუძველზე არჩევს პრეზიდენტი ან რა კრიტერიუმებით აფასებს მთავრობა განსაზღვრული არ არის. 2015 წელს კომისიის წევრების შერჩევა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული საბჭოს მიხედვით ხდებოდა, სადაც შედიოდნენ ექსპერტები და არასამთავრობო ორგანიზაციის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ წარმომადგენელი, თუმცა ეს შეიძლება განხილული იქნას როგორც ცალკეული

⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31744>

შემთხვევა და კანონი პრეზიდენტს ამას არ ავალდებულებდა, რაც მომავალში პროცესების გამჭვირვალედ წარმართვას საფრთხეს უქმნის⁶.

კომისიონერის უფლებამოსილების ვადაა 6 წელი, შესაძლებელია იგი ხელახლა იქნას არჩეული მომდევნო 6 წლის ვადით, თუმცა კანონი არ აზუსტებს რამდენჯერ შეიძლება აირჩეს კომისიის წევრი ახალი ვადით. კომისიის წევრი არ უნდა იყოს რომელიმე პოლიტიკური გაერთიანების წევრი. კომისიას ჰყავს თავმჯდომარე და აღმასრულებელი დირექტორი.

აღსანიშნავია, რომ კომისია 5 წევრის ნაცვლად ძირითადად წარმოდგენილია 3 წევრით. 2015 წლის 6 ოქტომბრიდან 27 ოქტომბრამდე კი კომისია შედგებოდა 2 წევრისგან, რადგან მთავრობამ ორჯერ არ დაუჭირა მხარი პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურებს. 2 წევრისგან შემდგარი კომისია არ არის უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილებები, შესაბამისად, ამ პერიოდის განმავლობაში შეფერხებული იყო კომისიის საქმიანობა. 2017 წელს, მსგავსი კრიზისის თავიდან ასაცილებლად, ენერგეტიკის სამინისტრომ შეიმუშავა საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, ვადის გასვლის შემდეგ კომისიის წევრს უფლებამოსილება უგრძელდება სანამ იგივე ან სხვა პირი არჩეული არ იქნება კომისიის წევრად, უფლებამოსილება შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 3 თვისა, გარდა ამისა, კომისიის წევრის ვადაზე ადრე გათავისუფლების შემთხვევაში ახალი წევრი აირჩევა არა 6 წლით, არამედ ძველი წევრის დარჩენილი ვადით (მუხლი 6). ეს ყველაფერი კომისიის წევრებს არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს და არღვევს კომისიონერების როტაციის წესის მნიშვნელობას.

კომისიის წევრის ვადაზე ადრე გათავისუფლების მიზეზები შეიძლება იყოს საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა, მის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა, სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობა და სხვ. კომისიის წევრის გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი, გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კომისიის წევრებს არ აქვთ პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის ისტორია. რითაც არსებული პრაქტიკა ადრინდელისგან საკმაოდ განსხვავდება (მაგ. 2003 წ. კომისიის თავმჯდომარე იყო ენერგეტიკის ყოფილი მინისტრი, კომისიონერები იყვნენ ასევე მინისტრის მოადგილეები, პარლამენტარები, პოლიტიკური ლიდერები და ა.შ)

⁶ ენერგეტიკული გაერთიანების სამდივნო „ენერგეტიკული მმართველობა საქართველოში, 2017 წლის ანგარიში.

არაფორმალური პოლიტიკური ზეგავლენა

ფორმალურად სემეკი დამოუკიდებელია გადაწყვეტილების მიღებისას და არ ემორჩილება მთავრობის ან ენერგეტიკის სამინისტროს მითითებებს. თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მარეგულირებლის სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის საჭირო უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ენერგეტიკის სამინისტროზე. სამინისტრო ამტკიცებს ელექტროენერჯისა და გაზის ბალანსს, ადგენს ელექტროენერჯისა და გაზის ბაზრის წესებს, აფორმებს მემორანდუმებს კომპანიებთან, რომლის საფუძველზეც განსაზღვრავს ტარიფებს.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდში, მთავარი ოპოზიციური ძალის წინასაარჩევნო დაპირება ტარიფების განახევრება იყო. ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ მმართველმა გუნდმა განცხადა, რომ ტარიფების განახევრება არარეალისტური მოლოდინი იყო⁷, თუმცა ტარიფის შემცირება შეიძლებოდა. ამ მიზნით საქართველოს მთავრობასა და ენერგოკომპანიებს შორის დაიდო მემორანდუმები⁸, რომლის შედეგადაც, სემეკის დადგენილებაში ცვლილებები შევიდა⁹ და ტარიფი მოსახლეობისთვის 300 კვტს-მდე მოხმარებული ელექტროენერჯისთვის 3.54 თეთრით, ხოლო 300 კვტს-ს ზემოთ მოხმარებული ელექტროენერჯისთვის დაახლოებით 2.7 თეთრით შემცირდა. იურიდიული პირებისთვის, ტარიფი უცვლელი დარჩა.

ენერგეტიკული ტარიფები ხშირად წინასაარჩევნო პოპულისტური დაპირებების თემად გამოიყენება, რაც საზოგადოებაში მარეგულირებლის როლის არასწორ გააზრებას განაპირობებს და ზრდის პოლიტიკური ზეგავლენების საფრთხეს.

ურთიერთობა რეგულირებად სექტორთან

ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, კომისიის წევრსა და მისი ოჯახის წევრს, აგრეთვე ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს აპარატის თანამშრომელს უფლება არა აქვთ, ჰქონდეთ პირდაპირი ან არაპირდაპირი ეკონომიკური ინტერესი ლიცენზიის მფლობელის მიმართ, ან ეკავოთ თანამდებობა ლიცენზიის მფლობელ საწარმოში, კომისიის წევრსა და აპარატის თანამშრომელს აგრეთვე უფლება არა აქვთ, მიიღონ საჩუქარი იმ პირისაგან ან ორგანიზაციისაგან, რომელზედაც ვრცელდება შესაბამისი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილება, ან ისარგებლონ ამავე პირის ან

⁷ <https://goo.gl/6XxZ26>

⁸ http://gnerc.org/uploads/dad2013/dadgenileba_3.pdf

⁹ სემეკის 2013 წლის 3 აპრილის #33 დადგენილება

ორგანიზაციის შეღავათიანი ან უფასო მომსახურებით, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს მომსახურება ყველასთვის ხელმისაწვდომია (მუხლი 15).

სემეკის აპარატი 15 სტრუქტურული დანაყოფისაგან შედგება. აპარატის თანამშრომლების შერჩევა განსაზღვრულია კანონით და კომისიის დებულებით, რომლის მიხედვითაც, კომისიის აპარატის საშტატო განრიგი მტკიცდება კომისიის გადაწყვეტილებით, ხოლო კომისიის აპარატში ვაკანტური თანამდებობის დაკავება ხდება კონკურსის წესით. კომისიის მიერ გამოცხადებული კონკურსებისა და ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებ გვერდზე და ასევე კომისიის ვებ გვერდზე, შერჩევას კი ახორციელებს სპეციალურად ამ მიზნისათვის შექმნილი საკონკურსო კომისია. სემეკის ვებ გვერდზე არის შესაძლებელი ინფორმაციის ნახვა კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ, რომელსაც არეგულირებს კომისიის თავმჯდომარის ბრძანება. კონკურსის მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციაც რეგულარულად ხელმისაწვდომია ვებ გვერდზე.

შერჩევის გამჭვირვალე პროცედურა უზრუნველყოფს პრევენციას რეგულირებად სფეროსთან დაკავშირებული კადრების აყვანის და ნეპოტიზმის წინააღმდეგ. არსებული მდგომარეობით ინტერესთა კონფლიქტის საკითხები არ იკვეთება.

ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

მენეჯმენტის ანგარიშგება

კანონი ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ განსაზღვრავს კომისიის ანგარიშვალდებულების ფორმებს. კანონის მიხედვით, კომისია ვალდებულია ყოველწლიურად გამოქვეყნოს თავისი საქმიანობის შესახებ გასული წლის ანგარიში, რომელსაც უგზავნის საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს პარლამენტს და სამინისტროს. ანგარიში ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისთვისაც (მუხლი 21). კომისია ასევე ვალდებულია ყოველი წლის 31 მარტამდე მოამზადოს და გამოაქვეყნოს გასული წლის ფინანსური ანგარიში, რომელშიც უნდა აისახოს კომისიის ანგარიშზე რეგულირების საფასურიდან მიღებული თანხები და კომისიის მიერ ამ თანხების წლის განმავლობაში გამოყენება, აგრეთვე წლის განმავლობაში აღებული სესხები და კომისიის მიერ გამოყენებული სხვა თანხები. კომისია ვალდებულია უზრუნველყოს ფინანსური ანგარიშის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობა. (მუხლი 20).

სემეკი, კანონმდებლობის შესაბამისად, ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშებს, აღსანიშნავია, რომ წლიური ანგარიშების შინაარსი წლიდან წლამდე უმჯობესდება და მოიცავს მრავალმხრივ ინფორმაციას და ანალიზს. მაგალითად, 2016 წლის ანგარიში შეიცავს როგორც ელექტროენერჯისა და გაზის ბაზრების დეტალურ აღწერას და

წლის განმავლობაში რეგულირებასთან დაკავშირებულ საქმიანობას, ასევე იძლევა დეტალურ ინფორმაციას დარგში განხორციელებული და დაგეგმილი სიახლეების შესახებ. ანგარიშში ასევე მოცემულია ინფორმაცია სადაო საკითხების გადაწყვეტის შესახებ წლის განმავლობაში, საერთაშორისო ურთიერთობები და სიახლეები ამ მიმართულებით, ასევე - ორგანიზაციის ბიუჯეტის, ადამიანური რესურსების მართვისა და ინფორმაციის გამჭვირვალობის შესახებ ინფორმაცია.

ანგარიშვალდებულება მომხმარებლების, ინდუსტრიისა და საზოგადოების წინაშე

სემეკზე სრულად ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავის 49-ე მუხლით განსაზღვრული მოთხოვნა ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით. კომისია ვალდებულია გასცეს მოთხოვნილი ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ან 10 დღის ვადაში.

მოქალაქეთა უმეტესობამ, რომლებსაც აქვთ ან გეგმავენ ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების სექტორებში მოქმედ კომპანიებთან ურთიერთობას, აქტიურად დაიწყო კომისიის Facebook-ის ოფიციალური გვერდის საშუალებით კონსულტაციების მიღება. საკითხების უმეტესობა შეეხებოდა ახალი მომხმარებლების გამანაწილებელ ქსელზე მიერთებას, საიმედო და ხარისხიანი მომსახურების მიღებას, ხანდაზმულ დავალიანებებსა და კომპანიების მხრიდან მომხმარებელთა უფლებების დარღვევის შემთხვევაში კომისიის როლსა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მექანიზმებს. პარალელურად, გაიზარდა მიმართვიანობა კომისიის ცხელ ხაზზეც, რამაც მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით განაპირობა ქოლ-ცენტრის შექმნა. კომისია საზოგადოებასთან მუდმივ კომუნიკაციას ახორციელებს მედიის საშუალებებითაც, კომისიის ინიციატივით შეიქმნა მედია კლუბი, რომლის მიზანია ჟურნალისტების ცნობიერების გაზრდა კომისიის საქმიანობის საკითხებთან დაკავშირებით. მედია კლუბის ფარგლებში კომისია ჟურნალისტებს უტარებს სხვადასხვა სასწავლო სემინარს და აცნობს მიღებულ გადაწყვეტილებებსა თუ რეგულაციებს.

ფინანსები და აუდიტი

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის შემოსავლის ძირითადი წყაროა „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონით და „ელექტროენერგეტიკის, ბუნებრივი გაზისა და წყალმომარაგების სექტორში რეგულირების საფასურის გაანგარიშების და გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების

მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის №24 დადგენილებით დადგენილი რეგულირების საფასური, რომელსაც იხდიან რეგულირებად საქმიანობას დაქვემდებარებული კომპანიები.

ფინანსური გამჭვირვალობა და დამოუკიდებელი აუდიტების ჩატარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მარეგულირებელი კომისიის საქმიანობის მიზნობრივად განხორციელებისათვის. აღნიშნული პროცესების მონიტორინგისათვის მნიშვნელოვანია მარეგულირებელი აქვეყნებდეს ფინანსურ ანგარიშს, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას ფულადი ნაკადების, შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ. ასევე მნიშვნელოვანია ეს დოკუმენტაცია მოწმდებოდეს დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ.

კომისიის წლიურ ანგარიშებში ცალკე თავი ეთმობა ბიუჯეტს და მისი შესრულების პარამეტრებს. კომისიის ბოლო 2 წლის ანგარიშის ეს ნაწილი, წინა წლების ანგარიშებთან შედარებით, გაუმჯობესებულია და მოიცავს ინფორმაციას შემოსავლების შესახებ სექტორების მიხედვით (წლიურად და კვარტალურად) და - ხარჯების შესახებ სხვადასხვა პარამეტრის მიხედვით, მათ შორის: ძირითადი საშუალებების შეძენა, საქონელი, მომსახურება, დაზღვევა, საწევრო გადასახდელი, ხელფასები, მივლინება და ა.შ.)¹⁰. ანგარიში ასევე აჩვენებს ხარჯების დინამიკას წინა წლებთან მიმართებით, და განმარტავს არსებული ბიუჯეტის ცალკეული პარამეტრის შეუსაბამობის მიზეზებს დაგეგმილ ბიუჯეტთან.

კომისიის ვებ გვერდზე ასევე ხელმისაწვდომია ინფორმაცია შესყიდვებისა და ტენდერების შესახებ. ტენდერები ცხადდება ელექტრონულად და ელექტრონულადვე ხდება მასში მონაწილეობის მიღება.

სემეკმა დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნის გამოქვეყნება 2014 წლიდან დაიწყო. ბოლო 3 წლის მანძილზე აუდიტი განხორციელა ერთმა და იმავე კომპანიამ, რომლის დასკვნის მიხედვითაც, ფინანსური ანგარიშგება სამართლიანად ასახავს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ფინანსურ მდგომარეობას.

საქმიანობის ეფექტური განხორციელების კუთხით ასევე აღსანიშნავია ადამიანური რესურსების მართვის საკითხი. დღევანდელი მდგომარეობით კომისიაში 15 სტრუქტურული ერთეული მოქმედებს. 2016 წლის 31 იანვრის მდგომარეობით კი განსაზღვრულია 115 საშტატო ერთეული. კომისიას არ აქვს თანამშრომელთა შეფასების ერთიანი სისტემა დანერგილი, თუმცა კომისიის ანგარიშში ნათქვამია, რომ მზადების პროცესშია ადამიანური რესურსების მართვის პროგრამული პაკეტი. კომისიის პორტალზე განთავსდა კომისიის დეპარტამენტების, აპარატის

¹⁰ სემეკის 2016 წლის ანგარიში, გვ. 68

თანამშრომლებისა და კომისიის თავმჯდომარის ბრძანებების აღრიცხვისა და მართვის მოდულები, რაც მიზნად ისახავს ელექტრონული სტრატეგიის შემუშავება/დანერგვის გზით ადამიანური რესურსების მართვის ფუნქციის გაძლიერებასა და განვითარებას.

ეთიკა

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, აუცილებელია კომისიის წევრები და აპარატის თანამშრომლებიც ხელმძღვანელობდნენ წინასწარ გაწერილი ინსტრუქციების შესაბამისად, როცა საქმე ეხება მისაღებ გადაწყვეტილებებს, პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს და ა.შ. მნიშვნელოვანია მარეგულირებელმა ძალიან დეტალურად და გამჭვირვალედ აღწეროს და განახორციელოს აღნიშნული საკითხები.

სემეკის შემთხვევაში, ეთიკის ნორმები განსაზღვრულია კანონში ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს შესახებ (მუხლი 15), სადაც 6 პუნქტად არის მოცემული ინფორმაცია კომისიის წევრების და აპარატის თანამშრომლებისათვის დაუშვებელი ქცევის შესახებ (პოლიტიკური გაერთიანების წევრობა, რეგულირებად კომპანიებში წილების ფლობა, საჩუქრების მიღება ლიცენზიანტებისგან და ა.შ.)

ასევე ენერგეტიკის მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ 2003 წლის 8 აპრილს N2 დადგენილებით დაამტკიცა “სემეკ-ის წევრებისა და აპარატის თანამშრომლების პროფესიული და ეთიკური ქცევის წესი”,¹¹ რომელიც უფრო ვრცლად განმარტავს წევრებისა და თანამშრომლების ქცევასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

2015 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” და “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონების თანახმად, კომისიაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხების შესწავლის მიზნით, კომისიიდან გამოითხოვა ინფორმაცია 2010-2015 წლებში “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონის მე-15 მუხლით განსაზღვრული ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევების შესახებ. კომისიიდან მიღებული პასუხის თანახმად, კანონი სემეკს არ ავალდებულებს იმ ორგანოს შექმნას, რომელიც კომისიაში დასაქმებული მოხელეების ინტერესთა შეუთავსებლობის შესწავლით იქნება დაკავებული.

ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ინფორმაციით, 2010-2015 წლებში არასათანადო ზემოქმედების და არასამართლებრივი ჩარევის ან ამგვარი ზემოქმედების და ჩარევის მცდელობისა და

¹¹ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/55432>

ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტები არ ყოფილა. შესაბამისად, მითითებულ პერიოდში კომისიის მიერ მიღებული არც ერთი გადაწყვეტილება არ გაუქმებულა არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევის შემთხვევების გამო.

კომისიის ამგვარი პასუხის მიუხედავად, არასამთავრობო ორგანიზაციებს გასულ პერიოდში ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისიის მიმართ ინტერესთა შეუთავსებლობის კუთხით გარკვეული კითხვები ჰქონდათ¹².

კომისიაში ამ კუთხით რამე ცვლილება არ განხორციელებულა. კომისიას ეთიკის კოდექსი არ აქვს და ხელმძღვანელობს კანონით განსაზღვრული მოთხოვნებით, თუმცა არ არსებობს რამე კომიტეტი, ან ცალკე ჯგუფი, რომელიც აღნიშნული მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგს განხორციელებს.

გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება

სემეკში გამჭვირვალობის კუთხით აღსანიშნავია გადაწყვეტილებების გამოქვეყნების და საჯარო სხდომების წარმოების წესი. კომისიის ვებ გვერდზე ცალკე არის გამოყოფილი საჯარო წარმოებისა და საჯარო სხდომების განყოფილებები, სადაც მოცემულია დეტალური ინფორმაცია მიღებული გადაწყვეტილებების ან დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ. სხდომების ძირითადი ნაწილი საჯაროა. კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ქვეყნდება საჯაროდ. შესაბამისი დადგენილებები ასევე ქვეყნდება საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ოფიციალურ ვებ გვერდზე.

კვირაში ერთხელ (ხუთშაბათს) კომისია მართავს საჯარო სხდომებს და ზეპირი მოსმენით განიხილავს დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხებს. დღის წესრიგი ქვეყნდება კომისიის ვებ-გვერდზე 7 დღით ადრე. კომისიის სხდომები საჯაროა და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია დასწრება გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სხდომა ან მისი ნაწილი დახურულია. სხდომები ეხება ლიცენზიების გაცემის, მათი მოდიფიცირების ან გაუქმების, მათი მოქმედების შეჩერების, ტარიფების დადგენის, შეცვლის ან გაუქმების თაობაზე, აგრეთვე მოქალაქეებსა და კომისიის რეგულირებად სფეროში არსებულ კომპანიებს შორის, ან თავად ამ კომპანიებს შორის არსებულ დავებზე კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღებას.

ვებ გვერდზე ასევე ხელმისაწვდომია ინფორმაცია მომხმარებლებისთვის როგორ უნდა მოხდეს ელექტროენერჯის, გაზის და წყლის სექტორში აბონენტად

¹² <http://bit.ly/2kFzFsp>

რეგისტრაცია, რა ტარიფები მოქმედებს, როგორია დარიცხვისა და საფასურის გახდის წესი, როგორ უნდა მოხდეს სიმძლავრის გაზრდა და ა.შ. მითითებულია შესაბამისი ფორმებიც რაც უნდა შეავსოს მომხმარებელმა განცხადების წარდგენისათვის ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

ეფექტური კონსულტაცია

ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ კანონის მე-12 მუხლის მიხედვით,

კომისიის ყველა დადგენილება და გადაწყვეტილება, ბრძანება, ჩანაწერი და სხვა დოკუმენტი ხელმისაწვდომია საჯარო განხილვისათვის, თუმცა სანამ კონკრეტული დადგენილება ან გადაწყვეტილება იქნება მიღებული, კომისია აქტიურ კონსულტაციებს გადის როგორც ლიცენზიანტებთან და სექტორის სხვა მონაწილე მხარეებთან, ასევე ყველა დაინტერესებულ პირთან. კანონის მე-16 მუხლის მიხედვით, კომისიის წევრი ვალდებულია კონსულტაციების ჩატარების შესახებ წინასწარ წერილობით შეატყობინოს დაინტერესებულ მხარეებს და მისცეს მათ კონსულტაციებში მონაწილეობის შესაძლებლობა.

დღეს არსებული მდგომარეობით, მონაწილეების ჩართულობა და კონსულტაციები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არის მაღალი, ნებისმიერი გადაწყვეტილების პროექტს კომისია განიხილავს საჯაროდ. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების წინ კი სპეციალურად გამოიყოფა ვადა დაინტერესებული მხარეების შენიშვნებისა და მოსაზრებების მოსმენისათვის. მიღებული გადაწყვეტილებები ქვეყნდება საჯაროდ, საჯაროა ასევე სხდომები და მასზე დასწრება შეუძლია ნებისმიერ პირს.

კომისიის გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, თუმცა გადაწყვეტილების მიღების ეტაპამდე არსებული ჩართულობისა და კონსულტაციების გათვალისწინებით, მსგავსი პრაქტიკა საკმაოდ იშვიათია.

საჯარო ინფორმაციის გაცემა

სემეკი ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშს საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ სადაც დეტალურად არის მოყვანილი მარეგულირებელში საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვით შესული განცხადებები წლის განმავლობაში და მათი სტატუსი. გამოთხოვილი ინფორმაციის უმეტესობა სრულად არის დაკმაყოფილებული,

ზოგიერთი დაკმაყოფილებულია ნაწილობრივ და ამ შემთხვევაში განმარტებულია მიზეზები, ხოლო სულ რამდენიმე შემთხვევაა ისეთი, როდესაც კომისია უარს ამბობს ინფორმაციის გაცემაზე და ამ შემთხვევაშიც მიზეზი კანონის საფუძველზე არის განმარტებული (წინა წლის ანგარიშში წერილებზე გაცემული პასუხი და მიზეზები განმარტებული არ არის).

აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისაგან ითხოვდა ინფორმაციის გაცემას თანამშრომლების ანაზღაურებისა და პრემიების შესახებ, კომისიამ მაშინ ეს ინფორმაცია არ გასცა იმ მოტივით, რომ სემეკი იყო დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც არ ფინანსდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კომისიის წევრებსა და აპარატის თანამშრომლებზე გაცემული შრომის ანაზღაურება (მათ შორის ხელფასი და პრემია), ასევე ინფორმაცია სამივლინებო ვიზიტებზე წარმოადგენდა კონფიდენციალურ ინფორმაციას. IDFI-მ აღნიშნული გადაწყვეტილება გაასაჩივრა სასამართლოში, საიდანაც ისევ არადაკმაყოფილებელი განაჩენი მიიღო, სასამართლო განმარტავდა, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნულ კომისიაში მომუშავე პირები (გარდა კომისიის წევრებისა და მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველისა) არ წარმოადგენენ საჯარო მოსამსახურეებს, რომლებიც ვალდებული არიან წარადგინონ თავიანთი შემოსავლების შესახებ ქონებრივი დეკლარაცია და ინსტიტუტის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციით შესაძლებელი ხდება მათი ფინანსური მონაცემების გამჟღავნება, რაც დაუშვებელია ამ პირთა თანხმობის გარეშე. IDFI კი მიიჩნევდა, რომ მოთხოვნილი ინფორმაცია წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციას და მისი მოწოდება არ იწვევდა პერსონალური ინფორმაციის გამჟღავნებას. საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საფუძველზე წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას და მისი სტატუსიდან გამომდინარე ვალდებულია დაინტერესებულ პირს მიაწოდოს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია.¹³

2015 წელს კი ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) სემეკს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გაუმჯობესებისათვის ჯილდო გადასცა. IDFI-ს ანგარიშში, რომელიც 2010-2015 წლებში საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობას შეეხება, აღინიშნა, რომ 2015 წელს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი ყველაზე მეტად ენერჯეტიკისა და

¹³ <https://idfi.ge/ge/news-86>

წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის შემთხვევაში იყო გაუმჯობესებული.

დღეს ინფორმაციის თავისუფლებისა და გამჭვირვალობის კუთხით სემეკში, წინა წლებთან შედარებით, მნიშვნელოვანად გაუმჯობესებული მდგომარეობაა. ორგანიზაციის ვებ გვერდზე ცალკე განყოფილება ეთმობა საჯარო ინფორმაციის გაცემას, სადაც მოყვანილია ინფორმაცია ინფორმაციის გაცემისა და კომისიაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირს შესახებ. განმარტებულია, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემა ხდება წერილობითი განცხადების საფუძველზე დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში.

პროგნოზირებადობა

რეგულაციების თანამიმდევრულობა და მოტივაცია

მნიშვნელოვანია რეგულაციები იყოს ზუსტად განსაზღვრული, რაც პროგნოზირებადს გახდის მარეგულირებლის საქმიანობას. კომისიის საქმიანობის სრულყოფილად განხორციელებისათვის ასევე აუცილებელია, რომ ტარიფები გადაიხედოს რეგულარულად და საჭიროების შემთხვევაში, მოხდეს მათში ცვლილებების შეტანა.

კომისიის მიერ ელექტროენერგეტიკულ სექტორში მოქმედი სატარიფო რეგულირებას დაქვემდებარებული საწარმოებისთვის ელექტროენერგიის ტარიფების გაანგარიშების საფუძველს წარმოადგენს კანონი და სატარიფო მეთოდოლოგიები. „ელექტროენერგიის ტარიფების გაანგარიშების შესახებ“ კომისიის 2014 წლის 30 ივლისის 14 დადგენილებით დამტკიცებული „ელექტროენერგიის განაწილების, გატარების და მოხმარების ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, კომისია ტარიფებს ადგენს ყოველწლიურად, კონკრეტული საწარმოსთვის ინდივიდუალურად და მოქმედებს ერთი წლის ვადით.

მსგავსად ელექტროენერგიისა, გაზის ტარიფებსაც კანონის შესაბამისად განსაზღვრავს კომისია 2014 წლის 25 დეკემბრის №33 დადგენილებით დამტკიცებული „ბუნებრივი გაზის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად. ახალი მეთოდოლოგიის შესაბამისად, გაზის ტარიფებიც მტკიცდება ყოველწლიურად.

თუმცა, საჭიროების შემთხვევაში, კომისია ლიცენზიანტის მიმართვის საფუძველზე წლის ბოლომდეც ახდენს ტარიფების გადახედვას, ასე იყო მაგალითად 2015 წელს, როდესაც ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის მნიშვნელოვანი ცვალებადობის გამო ერთერთმა გამანაწილებელმა კომპანიამ ტარიფის გადახედვის მოთხოვნით

აპრილში მიმართა კომისიას, კომისია კი არ დაელოდა წლის ბოლოს და გადათვალა ტარიფი.

აღსანიშნავია, რომ კომისია ელექტროენერჯის ტარიფების დათვლისას გადახდის „წამახალისებელ რეგულირებაზე“, და არსებული ერთწლიანი პრაქტიკის ნაცვლად, ტარიფების მოქმედების ვადა გაიზრდება 3 წლამდე. შემდგომ კი ივარაუდება უფრო გრძელვადიან რეგულირებაზე გადასვლა. პროგნოზირებადების კუთხით ეს ცვლილება წინ გადადგმული ნაბიჯია.

ტარიფები და ფასები

ეკონომიკური ეფექტიანობა

ტარიფების გაანგარიშების საფუძველს წარმოადგენს „ელექტროენერჯეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონი და ამავე კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად, კომისიის მიერ შემუშავებული და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული სატარიფო მეთოდოლოგიები.

ელექტროენერჯეტიკა

ელექტროენერჯის სექტორში სემეკი ადგენს რეგულირებადი საწარმოების განაწილების (2 ლიცენზიანტი) გენერაციის (8 ლიცენზიანტი, მათ შორის 4 თბოელექტროსადგური) გადაცემის (2 ლიცენზიანტი) და დისპეტჩერიზაციის (ერთი ლიცენზიანტი) ტარიფს.

„ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშების შესახებ“ საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2014 წლის 30 ივლისის №14 დადგენილებით დამტკიცებული „ელექტროენერჯის განაწილების, გატარების და მოხმარების ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიისა“ და „ელექტროენერჯის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის და ელექტროენერჯეტიკული ბაზრის ოპერატორის მომსახურების ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიაზე“ დაყრდნობით ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშებისას გამოიყენება საერთაშორისო პრაქტიკაში მიღებული „წამახალისებელი რეგულირების“ (ზღვრული ფასების რეგულირება) და „დანახარჯები პლუს“ რეგულირების პრინციპები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საწარმოს ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდის სტიმულირებას, საწარმოს სტაბილურ ფუნქციონირებას, გაწეული გონივრული დანახარჯების ანაზღაურებას და სამართლიანი მოგების მიღებას

სატარიფო მეთოდოლოგიის განსაზღვრისას, სემეკი ხელმძღვანელობს პრინციპით, რომ ტარიფები:

- იცავს მომხმარებელს მონოპოლიური ფასებისაგან;
- სტიმულს აძლევს საწარმოს, გაზარდოს ეფექტიანობა საკუთარი ხარჯების ოპტიმიზაციის საფუძველზე იმ პირობით, რომ არ მოხდეს საწარმოს მომსახურების ხარისხისა და ტექნიკური მდგომარეობის გაუარესება;
- ხელს უწყობს საწარმოს ფინანსური ამონაგების ზრდას ექსპლუატაციისა და მართვის ეფექტიანობის გაზრდის გზით;
- ხელს უწყობს საწარმოს სტაბილურ და საიმედო ფუნქციონირებას;
- უზრუნველყოფს საწარმოსათვის გამჭვირვალე, სტაბილური და სამართლიანი სატარიფო განაკვეთების დაწესებას;
- ითვალისწინებს სახელმწიფო პოლიტიკას სატარიფო შეღავათების სფეროში იმის გათვალისწინებით, რომ დაუშვებელია მომხმარებელთა რომელიმე კატეგორიის სატარიფო შეღავათების სუბსიდირება ლიცენზიანტის, იმპორტიორის, ბაზრის ოპერატორის ან მომხმარებელთა სხვა კატეგორიის ხარჯზე;
- ასახავს მომხმარებელთა სხვადასხვა კატეგორიის მომსახურების განსხვავებულ ღირებულებას¹⁴.

ტარიფები დგინდება წინასწარ განსაზღვრული მეთოდოლოგიის შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ ეს მეთოდოლოგია არის ახალი და შემუშავდა 2015 წელს ევროკავშირის დამმობილების („ტვინინგის“) პროგრამის ფარგლებში ავსტრიის ენერგო მარეგულირებლის E-Control-ის დახმარებით. შესაბამისად, 2015 წელს გადაითვალა თითქმის მთელი ელექტროენერგეტიკული სექტორის ტარიფები. აღსანიშნავია, რომ კომისიის მხრიდან 2006 წლის შემდგომ არ იყო გადათვლილი ელექტროენერჯის გადაცემის ტარიფი, 2003 წლიდან კი – ელექტროენერჯის დისპეტჩერიზაციის საქმიანობასთან დაკავშირებული ტარიფი.

2006 წელს საყოფაცხოვრებო სექტორისათვის (მოსახლეობისათვის) შემოღებული იქნა ე.წ. „საფეხურებრივი ტარიფი“, რომელიც მოსახლეობის სოციალური დაცვის დამატებითი გარანტიების შექმნას და ელექტროენერჯის რაციონალური გამოყენების ხელშეწყობას ემსახურებოდა. აღნიშნული სატარიფო პოლიტიკის თანახმად, ელექტროენერჯის მომხმარებელს ელექტროენერჯის საფასურის გადახდა უწევს მოხმარებული ელექტროენერჯის საფეხურებრივი ტარიფის მიხედვით. შესაბამისად, მომხმარებელი, რომელიც მეტ ელექტროენერჯიას მოიხმარს, ელექტროენერჯის საფასურს იხდის მაღალი ტარიფით. ტარიფი შედგება 3 საფეხურისგან: I საფეხური 0-101 კვტ. სთ-მდე მოხმარებული ენერჯია, II საფეხური 101- 301 კვტ. სთ მდე მოხმარებული ენერჯია III საფეხური - 301 კვტ.სთ და მეტი მოხმარებული ენერჯია.

¹⁴ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დადგენილება N14 ელექტროენერჯის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიების დამტკიცების შესახებ

განახლებადი ენერჯის გამოყენების წახალისების კუთხით, სემეკმა დაწერა ნეტო-აღრიცხვის პრინციპი. რის შედეგადაც, საცალო მომხმარებელს უფლება აქვს მოითხოვოს თავის საკუთრებაში არსებული მიკროსიმძლავრის ელექტროსადგურის ქსელზე მიერთება და ეს პროცედურა ხორციელდება გამარტივებული წესით. მომხმარებელი პირველ რიგში, ახდენს თავისი ენერგომოთხოვნის დაკმაყოფილებას, ხოლო ჭარბად წარმოებულ ენერჯიას გასცემს ქსელში. ასეთი სქემის დროს საჭიროა სპეციალური მრიცხველი, რომელიც ელექტროენერჯიას აღრიცხავს ორი მიმართულებით და შეუძლია მოხმარებული და წარმოებული ელექტროენერჯის საღდოს გამოყვანა. სწორედ ამ სხვაობიდან ანუ ნეტო სიდიდიდან ხდება შემდგომ ანგარიშსწორება მომხმარებელსა და ელექტროენერჯის მიმწოდებელს შორის. იმ შემთხვევაში, როდესაც კონკრეტულ საანგარიშსწორებო პერიოდზე მომხმარებელმა აწარმოა უფრო მეტი ენერჯია, ვიდრე მოიხმარა, განაწილების ლიცენზიანტს/ელექტროენერჯის მიმწოდებელს მომხმარებლის სასარგებლოდ მართებს ჭარბი კვტ.სთ-ები, რომლის ანაზღაურებაც ხდება მომდევნო საანგარიშსწორებო პერიოდის ქვითარში კრედიტად ასახვით.

ბუნებრივი გაზის სექტორი

კომისიის 2014 წლის 25 დეკემბრის №33 დადგენილებით დამტკიცებული „ბუნებრივი გაზის ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, ტარიფების გაანგარიშება ხდება „დანახარჯები პლუს“ რეგულირების პრინციპის შესაბამისად, რომელიც უზრუნველყოფს საწარმოს სტაბილურ ფუნქციონირებას, გაწეული გონივრული დანახარჯების ანაზღაურებას და სამართლიანი მოგების მიღებას. ელექტროენერჯიისგან განსხვავებით, გაზის სექტორში არ მოქმედებს მასტიმულირებელი ტარიფი.

აღსანიშნავია, რომ ბოლო დრომდე გაზის სამომხმარებლო ტარიფებში განსხვავდება იყო 2008 წლის 1 აგვისტომდე და მის შემდგომ მიერთებული მოსახლეობისათვის. პირველთათვის, ტარიფს ადგენდა სემეკი, ხოლო ე.წ „დერეგულირებული“ მოსახლეობისათვის, მინისტრის 2007 წლის 25 სექტემბრის №69 ბრძანების მიხედვით, ფასი დგინდებოდა მიმწოდებელსა და მომხმარებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. 2017 წლის 14 აგვისტოს მინისტრის ახალი ბრძანების მიხედვით, ძველი #69 ბრძანების მოქმედება „დერეგულირებულ“ მოსახლეობაზე შეწყდა და მათ ბუნებრივი გაზის მიწოდების ტარიფი დაუდგინდებათ ისევე როგორც დანარჩენ აბონენტებს¹⁵, აღნიშნული ცვლილება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია.

¹⁵ საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის 2017 წლის 14 აგვისტოს #52 ბრძანება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3771471>

სემეკმა 2017 წელს, ახალი მეთოდოლოგიით, პირველად დაადგინა ბუნებრივი გაზის სექტორში ტრანსპორტირების განაწილების, მიწოდებისა და მოხმარების ტარიფი (რეგულირებადი მომხმარებლებისთვის).

ბაზრის მონიტორინგი და ლიცენზიების გაცემა

ბაზრის მონიტორინგი მარეგულირებლის ერთერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა, რადგან მონიტორინგის საშუალებით ხდება ბაზრის მონაწილეების ზედამხედველობა და იმის დადგენა, თუ რამდენად შეესაბამება ბაზრის განვითარება არსებულ რეგულაციებს და წესებს. მონიტორინგის დროს ხდება ასევე ნაკლოვანებების აღმოჩენა, რაც შესაძლებლობას იძლევა დაიწყოს მუშაობა მათ გამოსწორებაზე.

კომისია უფლებამოსილია განახორციელოს ბუნებრივი გაზის და ელექტროენერჯის ბაზრის მონიტორინგი, რაც მოიცავს საცალო და საბითუმო ბაზრებზე ფასწარმოქმნისა და კომერციული ურთიერთობების შესწავლას და მიმწოდებლების ქცევის გაანალიზებას.

2016 წელს კომისიაში შემუშავდა და დაინერგა მომსახურების კომერციული ხარისხის ელექტრონული მონიტორინგის სისტემა, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება ანგარიშგება „მომსახურების კომერციული ხარისხის წესებით“ გათვალისწინებული მომსახურების შესრულების შესახებ. აღნიშნული სისტემის მეშვეობით კომისიას შესაძლებლობა აქვს რეალური დროის რეჟიმში განახორციელოს კონტროლი საწარმოს მიერ „მომსახურების კომერციული ხარისხის წესების“ მოთხოვნების შესრულებაზე.

ბაზრის მონიტორინგი და ხარისხის კონტროლი 2 ძირითადი პარამეტრის მიხედვით ხდება, ესენია HHI ინდექსი, რომელიც ზომავს საბაზრო წილების კონცენტრაციას ბაზარზე და მიწოდების უწყვეტობა, რომელიც იყენებს 2 ინდიკატორს - ერთ მომხმარებელზე ელექტრომომარაგების გამორთვების საშუალო ხანგრძლივობა - SAIDI წუთი/მომხ და ერთ მომხმარებელზე გამორთვების საშუალო სიხშირე - SAIFI გამორთვა/მომხ. ელექტრომომარაგების საიმედოობის (უწყვეტობა) ხარისხის კონტროლი წარმოებს კომისიის 2009 წლის 4 ივნისის №9 დადგენილებით დამტკიცებული „ელექტროენერჯის განაწილების ლიცენზიანტის მიერ მომხმარებელთა ელექტრომომარაგების საიმედოობის მაჩვენებელთა მონიტორინგის ინსტრუქციის“ შესაბამისად.

მონიტორინგის შედეგად, 2016 ელექტროენერჯის გამანაწილებელ კომპანიებს დაევაღათ მომხმარებელთა ელექტრომომარაგების საიმედოობის წლიური მაჩვენებლების შენარჩუნება და დაბალი მაჩვენებლის შემთხვევაში - მისი

გაუმჯობესება; გაუარესების შემთხვევაში კომისია უფლებამოსილია გამოიყენოს შესაბამისი სანქციები.

შედეგად, მსოფლიო ბანკის მიერ გამოქვეყნებული „Doing Business 2017“-ის ანგარიშის მიხედვით, საქართველო ელექტროენერჯის მიღების კუთხით 26 პოზიციით დაწინაურდა და 65-ე ადგილიდან 39-ზე გადაინაცვლა. ანგარიშში აღინიშნა, რომ გაუმჯობესდა ელექტროენერჯის მიწოდების საიმედოობა, რადგან დაწესდა საჯარიმო სანქციები ელექტროენერჯის მიწოდების შეწყვეტის სიხშირისა (SAIFI) და ელექტროენერჯის გათიშვების საშუალო ხანგრძლივობის (SAIDI) დადგენილი ნორმების გადაჭარბებაზე. ასევე, გაუმჯობესებულია ელექტროენერჯის გეგმიურ წყვეტებთან დაკავშირებით მომხმარებელთა ინფორმირებულობა¹⁶.

ბაზრის მონიტორინგი მოიცავს სხვადასხვა მნიშვნელოვან კომპონენტს, აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის დაფინანსებით, კომისიაში დაიწყო „მარეგულირებელი დანახარჯების აუდიტსა და ბაზრის მონიტორინგის საკითხებში კომისიის შესაძლებლობების გაძლიერების შესახებ“ საჯარო სამსახურების დამმობილების პროექტი (Twinning Project), რომლის ფარგლებშიც ბაზრის მონიტორინგის გაუმჯობესების კუთხით სხვადასხვა აქტივობა მიმდინარეობს. შემუშავების პროცესშია ბაზრის მონიტორინგის წესები, შესაბამისად, მოსალოდნელია გარკვეული გაუმჯობესება ამ მიმართულებით.

ლიცენზიების გაცემისა და გაუქმების გამჭვირვალობა

კომისიის უფლებამოსილებაა ელექტროენერჯის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციისა და განაწილების, ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების და განაწილების, აგრეთვე წყალმომარაგების ლიცენზირების წესებისა და პირობების დადგენა, ლიცენზიების გაცემა, მათში ცვლილებების შეტანა და მათი გაუქმება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის, „ელექტროენერჯეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და ლიცენზირების წესების შესაბამისად;

საქმიანობის ლიცენზია გაცემა ლიცენზიის მამძიებლის მიერ წარდგენილი განაცხადის განხილვის საფუძველზე და ექვემდებარება მარეგულირებლის მკაცრ ზედამხედველობას, რაც იმას ნიშნავს, რომ არც ერთ ლიცენზიანტს არა აქვს უფლება სემეკ-ის წინასწარი ნებართვის გარეშე შეწყვიტოს, შეამციროს ან გაზარდოს

¹⁶ <http://gnerc.org/ge/sadjaro-skhdomebi/sadjaro-skhdomebis-shedegebi-presrelizi/eleqtroenergiis-mighebis-kutkhit-saqartvelo-/19625>

ლიცენზიით გათვალისწინებული მომსახურება, სემეკის თანხმობის გარეშე ფლობდეს ერთზე მეტ ლიცენზიას ან ფლობდეს სხვა ლიცენზიანტის აქციებს. ლიცენზიანტებს სემეკ-ის თანხმობის გარეშე ეკრძალებათ: საქმიანობის შერწყმა, ძირითადი საშუალებებისა და აქციების შეძენა და/ან გაყიდვა; ლიცენზირებადი საქმიანობის სფეროს გაფართოება და ა.შ.

დღეისათვის სემეკს გაცემული აქვს 25 ლიცენზია ელექტროენერგეტიკის სექტორში. საქართველოს ბუნებრივი გაზის სექტორში 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ფუნქციონირებს 28 ლიცენზიანტი, მათ შორის არის 1 ტრანსპორტირებისა და 27 განაწილების ლიცენზიანტი. აღსანიშნავია, რომ განაწილების სექტორში 3 მსხვილი ლიცენზიანტის მიერ განაწილებულია მთლიანი მოცულობის 90%. ლიცენზიანტების გამსხვილების პროცესი გრძელდება. რაც შეეხება წყალმომარაგების სექტორის, აქ ფუნქციონირებს 9 ლიცენზიანტი.

სემეკი უფლებამოსილია განახორციელოს ლიცენზიანტების საქმიანობის მონიტორინგი. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ჯარიმა სალიცენზიო პირობების დარღვევისათვის შეადგენს 5000 ლარს, ჯარიმის რაოდენობა შეიძლება გასამმაგდეს. სემეკ-ს შეუძლია ლიცენზიანტს გააუქმოს ლიცენზია, თუ დარღვევა ჯარიმის ორჯერ გაზრდის შემდეგაც არ გამოსწორდება ან თუ ნათელია, რომ ჯარიმის დაწესება არ ექნება ზეგავლენას ლიცენზიის მფლობელის ვალდებულებების შესრულებაზე. იმ შემთხვევაში თუ ლიცენზიის გაუქმება მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს მომხმარებლებს, სემეკი უფლებას აძლევს ლიცენზიანტს განაგრძოს საქმიანობა სპეციალური მოთხოვნების შესაბამისად, ეს მოთხოვნები კანონში აწერილი არ არის და ყოველი ცალკეული შემთხვევისთვის განისაზღვრება განსხვავებულად. მსგავსი შემთხვევები პრაქტიკაში იშვიათია. თუ ვერც ამ შემთხვევაში მოახერხებს ლიცენზიანტი ვალდებულებების შესრულებას, სემეკი უფლებამოსილია თვითონ განახორციელოს ლიცენზიანტის საქმიანობა ან ჩართოს მესამე მხარე. თუ ასეთი შეთანხმება შეუძლებელია, სასამართლო სემეკის მოთხოვნის საფუძველზე ნიშნავს სპეციალურ მმართველს.

ასე იყო მაგალითად 2009 წელს როდესაც ყაზტრანსგაზ-თბილისში არსებული ფინანსური პრობლემების გამო დაინიშნა სპეციალური მმართველი, მაშინდელი კომისიის თავმჯდომარის განცხადებით, ეს იყო დროებითი ღონისძიება თბილისის მოსახლეობის უწყვეტი გაზომომარაგების უზრუნველსაყოფად და კომპანიის ფინანსური მდგომარეობის გამოსასწორებლად. ფინანსური ვალდებულებების სრულად დაფარვის შემთხვევაში კი სპეციალური მმართველი დაუყოვნებლივ

შეწყვეტდა საქმიანობას და კომპანიის მართვას გააგრძელებდა მისი მფლობელის მიერ დანიშნული მენეჯმენტი¹⁷. კომპანიაში დღემდე სპეციალური მმართველი ინიშნება.

ლიცენზიებთან დაკავშირებით პრობლემურია სანქციების საკითხი. ნებისმიერი დარღვევისათვის სანქცია პირველ ჯერზე შეადგენს 5000 ლარს იქნება ეს ლიცენზიანტის მიერ ბაზრის წესების დარღვევა თუ წერილზე პასუხის ვადაგადაცილება. პირველ შემთხვევაში საქმე გვაქვს სერიოზულ დარღვევასთან და ლიცენზიანტს შეიძლება უღირდეს გადაიხადოს 5000 ლარი რადგან ლიცენზიის პირობების დარღვევით უფრო მეტ სარგებელს ნახავს ვიდრე ჯარიმის გადახდაა, მეორე შემთხვევაში კი ჯარიმის ოდენობა მაღალია. მნიშვნელოვანია მოიძებნოს უფრო მოქნილი მექანიზმი, რომელსაც შედეგის თვალსაზრისით უკეთესი ეფექტი ექნება. სემეკი გეგმავს ჯარიმის ოდენობა განისაზღვროს შემოსავალთან მიმართებით და იყოს განსხვავებული ცალკეული შემთხვევებისათვის.

მომხმარებლის დაცვა და დავების განხილვა

„ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, კომისიის ერთერთი ძირითადი ფუნქციაა ლიცენზიატებს, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებს, იმპორტიორებს, ექსპორტიორებს, მიმწოდებლებს, მომხმარებლებსა და ბაზრის ოპერატორს შორის წარმოქმნილი სადავო საკითხების გადაწყვეტა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში.

სადავო საკითხების გადაწყვეტისას კომისია დამოუკიდებელია. იგი სადავო საკითხს წყვეტს მიუკერძოებლად, კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის აპარატისგან დამოუკიდებლად ფუნქციონირებს მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური, მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა კომისიის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციად რჩება.

მომხმარებელი უფლებამოსილია, სადავო საკითხი (მათ შორის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ დადგენილება) კანონმდებლობით განსაზღვრული გასაჩივრების ვადის განმავლობაში გაასაჩივროს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიაში. საჩივრის შეტანის შემდეგ კომისიაში იწყება ადმინისტრაციული წარმოება, რის შესახებაც ინფორმაცია ქვეყნდება კომისიის ვებ-გვერდზე. კომისია საჩივარს განიხილავს მისი მიღებიდან 30

¹⁷ <http://gnerc.org/ge/sadjaro-skhdomebi/sadjaro-skhdomebis-shedegebi-presrelizi/12036/12036>

დღის ვადაში. კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

ბოლო პერიოდში კომისიაში შემოსული განცხადებების და საჩივრების რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება:

- 2011 წელი - 876.
- 2012 წელი - 1073
- 2013 წელი - 1389
- 2014 წელი - 1499
- 2015 წელი - 1760
- 2016 წელი - 4085 სადაო საკითხი.¹⁸

საჩივრების უმეტესობა მოქალაქეთა საჩივრებს წარმოადგენს, რომლებიც ეხება მრიცხველების დაზიანების გამო თანხების არასწორ დარიცხვას, ტარიფის არასწორი საფეხურით დარიცხვას, დაკვირვებისა და დარიცხვის პერიოდის არასწორად განსაზღვრას და ა.შ.

კომისიის სხდომაზე სადავო საკითხი განიხილება ზეპირი მოსმენის ფორმით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით, რაც შესაძლებლობას აძლევს მოდავე მხარეებს, მაქსიმალურად სრულყოფილად გამოთქვან საკუთარი მოსაზრებები სადავო საკითხთან დაკავშირებით, წარმოადგინონ მტკიცებულებები, დააყენონ შუამდგომლობები და ა.შ. სემეკი მიხედვით, სადავო საკითხების განხილვის აღნიშნული წესი ხელს უწყობს კომისიას, საქმის მასალების სრულყოფილი და ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგად მიიღოს ობიექტური, კანონშესაბამისი გადაწყვეტილება.

საჩივრების მზარდი ტენდენცია, მიუთითებს ერთი მხრივ, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე და გასაჩივრების პრაქტიკის ხელმისაწვდომობაზე, მაგრამ მეორე მხრივ ეს ასევე აჩვენებს კომპანიების მომხმარებლებთან ურთიერთობის ნაკლოვანებებს. სემეკის მიხედვით, მიმდინარეობს ელექტროენერჯის, გაზის და წყლის სექტორების მარეგულირებელი მიწოდებისა და მოხმარების წესების სრულყოფა, რაც მკვეთრად შეამცირებს საჩივრების რაოდენობას.

მომხმარებლებთან ერთად, გადაწყვეტილებების გასაჩივრების სარგებლობის უფლება აქვს ლიცენზიანტ კომპანიებსაც, რომლებიც გადაწყვეტილებებს პირდაპირ სასამართლოში ასაჩივრებენ. როგორც სემეკში აღნიშნავენ, აღნიშნული ტიპის დავები ხშირი არ არის, რადგან გადაწყვეტილებების მიღებისას კომისია ყოველთვის აქტიურად მართავს კონსულტაციებს ლიცენზიანტებთან.

¹⁸ წყარო - წლიური ანგარიშები

დასკვნა და რეკომენდაციები

ენერგეტიკის სექტორის რეგულირებამ საქართველოში მნიშვნელოვანი გზა განვლო, მიმდინარე რეფორმების პროცესი კი სემეკს კიდევ უფრო დიდ ამოცანებს უსახავს. მიუხედავად ბევრი წინგადადგმული ნაბიჯისა, არსებობს ბარიერები, რომლებიც ხელს უშლის სემეკის, როგორც დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ფუნქციონირებას. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორებისთვის მიზანშეწონილია შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

- მარეგულირებელს უნდა გააჩნდეს ევროკავშირის კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებები. ამიტომ რეკომენდებულია არსებული საკანონმდებლო ბაზის ცვლილება იმდაგვარად, რომ ენერგეტიკის სამინისტროსგან სემეკს გადაეცეს შემდეგი უფლებამოსილებები.
 - ელექტროენერჯისა და გაზის ბაზრების წესის დამტკიცება
 - გადამცემი ქსელის განვითარების 10 წლიანი გეგმების დამტკიცება
- გაუქმდეს საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, ვადის ამოწურვის შემდეგ, კომისიის წევრს უფლებამოსილება უგრძელდება ახალი წევრის არჩევამდე;
- დაზუსტდეს კანონში რამდენი ვადით აირჩევა კომისიის წევრი;
- განისაზღვროს კომისიის წევრის შერჩევის კრიტერიუმები;
- კომისიის წევრი შეირჩეს ღია კონკურსის წესით;
- შემუშავდეს დეტალური ინსტრუქციები თანამშრომლებისათვის ეთიკის ნორმებთან დაკავშირებით (რეგულირებად სექტორთან ურთიერთობა, მივლინებების წესი და პირობები ა.შ.);
- მნიშვნელოვანია არსებობდეს ჯგუფი/ორგანო რომელიც შეისწავლის “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონის მე-15 მუხლით განსაზღვრული ეთიკის ნორმების დარღვევის საკითხებს, ან განახორციელებს მის მონიტორინგს კომისიაში. აღნიშნული შესწავლის შედეგები უნდა იყოს გამჭვირვალე და მოცემული წლიურ ანგარიშებში;
- შეზღუდული მოცულობის „სოციალური გაზის“ ეფექტიანი განაწილების მიზნით, რეკომენდებულია ჩატარდეს კვლევა ბუნებრივი გაზის საფეხურებრივი ტარიფის დაწესების შესახებ.

ბიბლიოგრაფია

713/2009 რეგულაცია ენერგეტიკის მარეგულირებელთა თანამშრომლობის სააგენტოს (ACER) დაფუძნების შესახებ

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R0713>

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

საქართველოს კანონი ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31744>

საქართველოს კანონი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/14062>

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2014 წლის 6 მარტის #6 დადგენილება საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ

<http://gnerc.org/ge/about/debuleba>

საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანება #40 - იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობის და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესის და პირობების დამტკიცების თაობაზე, რომლებიც არ არის შეტანილი საქართველოში ასაშენებელი პოტენციური ელექტროსადგურების ნუსხაში

<http://bit.ly/2nbAJIb>

საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2007 წლის 25 სექტემბერის ბრძანება №69 „ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობის დერეგულირებისა და ნაწილობრივი დერეგულირების შესახებ“

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/73006>

საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2017 წლის 14 აგვისტოს ბრძანება #52 „ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობის დერეგულირებისა და ნაწილობრივი დერეგულირების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2007 წლის 25 სექტემბრის №69 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3771471>

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2008 წლის 18 სექტემბრის დადგენილება #24 „ელექტროენერჯეტიკის, ბუნებრივი გაზისა და

წყალმომარაგების სექტორში რეგულირების საფასურის გაანგარიშების და გადახდის წესების დამტკიცების შესახებ”

<http://bit.ly/2k8EtZT>

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2009 წლის 9 ივლისის დადგენილება №12 „ზუნებრივი გაზის მიწოდებისა და მოხმარების წესების შესახებ“

<http://gnerc.org/files/untitled%20folder2/mierTeba.pdf>

საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2006 წლის 30 აგვისტოს ბრძანება №77 „ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბაზრის წესების დამტკიცების შესახებ“

http://esco.ge/files/data/Legislation/Market_rules_geo.pdf

საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია, 2016 წლის ანგარიში

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

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო „საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში“ 2015 წ.

<http://bit.ly/2kFzFsp>

Energy Governance in Georgia – Report On compliance with the Energy Community Acqies – Energy Community Secretariat, July 2017