

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების წარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

This policy brief is also available in English

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასური – კანონიერება და კორუფციის საფრთხეები

შესავალი

2011 წლის 17 მაისიდან საქართველოში, მთავრობის ინიციატივითა და პარლამენტის თანხმობით, შემოღებულ იქნა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასური. კერძოდ, ცვლილება შევიდა „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის თანახმად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის, ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავების ან/და ტრანსპორტირების საქმიანობის რეგულირების განმახორციელებელ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს, დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მსგავსად, მიენიჭათ ლიცენზიების მფლობელებისაგან რეგულირების საფასურის მიღების უფლება; ხოლო ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელებს, შესაბამისად, გაუჩნდათ რეგულირების საფასური გადახდის ვალდებულება.

აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული ცვლილების მიღების პერიოდში „ქვეყნის მდგრადი განვითარების მიზნით ბუნებრივი რესურსების მართვისა და სარგებლობის განხორციელება“ ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ფუნქციებში შედიოდა. ამიტომ, „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილების შესაბამისად, 2011 წლის 12 აგვისტოს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტო უფროსმა გამოსცა ბრძანება, რომლითაც დამტკიცდა რეგულირების საფასურის გადახდის წესი და განისაზღვრა საფასურის ოდენობები.

2012 წლის ოქტომბრის არჩევნების შედეგად გამარჯვებული პოლიტიკური ძალის გადაწყვეტილებით, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სახელმწიფო მართვის „ნართმეული“ ფუნქცია დაუბრუნდა გარემოს დაცვის სამინისტროს. შესაბამისად, ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების ფუნქცია გადაეცა საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს - გარემოს ეროვნულ სააგენტოს, ხოლო ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავების ან/და ტრანსპორტირების საქმიანობის რეგულირების ფუნქცია - საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს - ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს.

მნიშვნელოვანია აღნიშნოს, რომ „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასური“ იყო და არის შესაბამისი უწყებებისთვის ბიუჯეტის შევსების მნიშვნელოვანი საშუალება.

ცხრილი 1. ლიცენზიის მფლობელი ორგანიზაციების მიერ გადახდილი რეგულირების საფასური წლების მიხედვით:

№	ბუნებრივი რესურსის სახეობა	სსიპ ბუნებრივი რესურსების სააგენტო - 2011 წელი	ბუნებრივი რესურსების სააგენტო -2012 წელი	სსიპ ბუნებრივი რესურსების სააგენტო - 12.05.2013-მდე	სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო - 12.05.2013 - 31.12.2013	სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო -2014	სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო 01.07.2015
1	ნახშირი	12 591.53	134 941.55	35 720.93	36 458.34	83 750.05	40 333.70
2	მანგანუმი	352 692.93	1 462 923.05	446 474.84	968 084.05	1 505 855.13	988 214.82
3	ფერადი ლითონები	2 066 591.11	6 912 995.99	2 147 180.38	1 274 198.50	5 013 656.12	3 410 298.16
4	ნახშირორჟანგი	55 873.23	129 167.40	49 282.81	79 082.00	130 411.92	99 899.17
5	ჩამოსასხმელი მიწისქვეშა მინერალური წყალი	239 003.26	470 653.54	276 143.22	406 573.57	752 084.69	309 318.44
6	ჩამოსასხმელი მიწისქვეშა მტკნარი წყალი	99 881.90	101 089.98	33 212.00	32 772.23	53 353.73	24 771.25
7	მიწისქვეშა მტკნარი წყალი (სამეწარმეო)	134 376.80	334 419.45	101 476.70	269 286.24	463 858.24	171 455.58
8	ქაფშია		762 527.00	529 752.00	445 250.00	1 309 839.23	617 027.44
	ჯამი	2 961 010.76	10 308 717.96	3 619 242.88	3 511 704.93	9 312 809.11	5 661 318.56

საქართველოში გარემოს დაცვის სფეროს ტრადიციულად მწირი დაფინანსების გათვალისწინებით, თანხების მობილიზების ეს საშუალება დადებით მოვლენად უნდა შეფასებულიყო, რომ არა ამ მექანიზმის კანონთან შეუსაბამობა და სამართალდარღვევებისა და კორუფციული ქმედებებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა.

ამ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში ჩვენ შევეცდებით დავასაბუთოთ „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასურის“ გაუქმების აუცილებლობა და წარმოვაჩინოთ ამ მექანიზმის არსებობის საფრთხეები ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და დემოკრატიისათვის.

რა არის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირება?

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს რა საქმიანობა/ქმედებები იგულისხმება ტერმინი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების“ ქვეშ. ტერმინის განმარტების ერთადერთი წყარო არის „რეგულირების საფასურის შესახებ“ კანონში ცვლილების შესახებ“ 2011 წლის 17 მაისის კანონის პროექტის ინიცირებისას მომზადებული განმარტებითი ბარათი. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, კანონში ცვლილების შეტანის მიზეზი იყო „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისა და ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა ან/და ტრანსპორტირებისათვის რეგულირების საფასურის შემოღება, რაც ხელს შეუწყობდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ამ სფეროების რეგულირების განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის დაკისრებული (როგორცაა დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მიღება, ლიცენზიების გაცემა, მონიტორინგის, კოორდინაციის, ზედამხედველობისა და სალიცენზიო პირობების შესრულებაზე კონტროლის განხორციელება) საჯარო ფუნქციის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფას. ამ განმარტებიდან ნათელია, რომ საფასურის შემოღებისას ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებაში იგულისხმებოდა არა რაიმე ქმედება/მომსახურეობა ან პროდუქტი, არამედ კონკრეტული საჯარო უწყების - საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ-ის ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს, დებულებით განსაზღვრული საჯარო ფუნქციის შესრულება.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 25 აპრილის დადგენილებით¹ მოხდა საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ-ის - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების

¹ „საქართველოს გარემოს დაცვის, საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა და მათ სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის, უფლებამოსილების განსაზღვრისა და სახელწოდებასა და სახელწოდებას შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #93

დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალ სსიპ-ად - ეროვნულ სატყეო სააგენტოდ რეორგანიზაცია. იმავე დადგენილებით ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ფუნქციები კანონმდებლობით მინიჭებული მათი უფლებამოსილებების (ფუნქციების) ფარგლებში გადანაწილდა: გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაზე - გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტზე, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს სსიპ-ზე - ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოზე, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სსიპ-ზე - ეროვნულ სატყეო სააგენტოზე და გარემოს ეროვნულ სააგენტოზე.

საგულისხმოა, რომ ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ფუნქციები, რომელიც ზემოხსენებული განმარტებით ბარათის თანახმად, ერთობლიობაში წარმოადგენდა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებას გაიყო და გადანაწილდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ზედამხედველობის დაპარტამენტსა (გარემოს დაცვის და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება) და სსიპ გარემოს ეროვნულ სააგენტოზე (ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები); თუმცა, ბუნებრივი რესურსით სარგებლობის რეგულირების საფასურის მიმდებარე განისაზღვრა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო.

გემოლანურილი სტრუქტურული ცვლილებების კვალდაკვალ გარემოს ეროვნულ სააგენტოს ბუნებრივი რესურსებით მოსარგებლებთან კავშირში ორი ფუნქცია გაუჩნდა: (1) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ბუნებრივი რესურსებით (გარდა ნავთობისა და გაზის) სარგებლობისათვის „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ლიცენზიების გაცემა და ამ მიზნით გასანვევი საქმიანობის წარმართვა და კოორდინაცია; (2) სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელისთვის დადგენილი წესით ბუნებრივი რესურსების მოპოვების კვოტების დამტკიცება. შესაბამისად, ლოგიკურად უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამჟამად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებაში სააგენტოს სწორედ ეს ფუნქციები იგულისხმება.

რა არის რეგულირება?

„ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებისაგან“ განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს „რეგულირების“ მნიშვნელობას. „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ეს არის – „შესაბამისი კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს მიერ **სამართლებრივი აქტების მიღება, ლიცენზიების/ნებართვების გაცემა, მონიტორინგის, კოორდინაციის, ზედამხედველობისა და სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებაზე კონტროლის განხორციელება**“. ეს განმარტება სიტყვა-სიტყვით ემთხვევა, „რეგულირების საფასურის შესახებ“ კანონში ცვლილების შესახებ“ 2011 წლის 17 მაისის კანონის პროექტის ინიცირებისას მომზადებულ განმარტებით ბარათში წარმოდგენილ განმარტებას, იმ მცირედი განსხვავებით, რომ კანონში მოცემული განმარტების თანახმად, რეგულირებას ახორციელებენ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები.

ზოგადად, რეგულირების იდეა და მიზანი, კი იმავე, „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მდგომარეობს ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში ლიცენზიის მფლობელთა და მომხმარებელთა ინტერესების დაბალანსებაში, მომსახურებისა და საქონლის ეფექტიანი ფასწარმოქმნისა და მიწოდების უზრუნველყოფაში.

„კონკურენციის შესახებ“ კანონის² თანახმად, ეკონომიკის რეგულირებადი სფერო არის „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“, „საინვესტიციო ფონდების შესახებ“, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“, „მუწეებლობის შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი სფეროები, აგრეთვე მუნიციპალური მომსახურების სფეროები, რომლებშიც თავისუფალი ფასწარმოქმნა და კონკურენცია შეზღუდულია და რომლებიც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად და ექვემდებარება სატარიფო რეგულირებას“.

როგორც ზემოთ მოყვანილი განმარტებიდან ნათლად ჩანს, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა შეუძლებელია რაიმე კრიტერიუმით ჩავთვალოთ რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროდ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა ფუნქციის/საქმიანობის შეუთავსებლობისა რეგულირების თემასთან, გარემოს ეროვნული სააგენტოს არ აქვს რეგულირების განმახორციელებელი ორგანოსათვის შესაფერისი სტატუსი. კერძოდ, „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, რეგულირებას ახორციელებენ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები, რომლებიც სპეციალურად არიან შექმნილი სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირებისათვის და რაც მთავარია, არიან დამოუკიდებელი ყოველგვარი ყველა სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან და არ ყავთ სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო. გარემოს ეროვნული სააგენტო კი არის საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი

² №6148-ლს, 2012 წლის 8 მაისი.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობის და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს სამინისტრო³.

რეგულირების საფასური

„რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მასში 2011 წლის 17 მაისის ცვლილებების შეტანამდე, რეგულირების საფასურის ცნება განმარტებული იყო, როგორც „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ბიუჯეტის ფორმირების ძირითადი წყარო, რომელიც უშუალოდ არის დაკავშირებული მისთვის საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული დარგის რეგულირების ფუნქციის საჯაროდ და დამოუკიდებლად შესრულებასთან. შესაბამისად, რეგულირების საფასურის მიღების უფლება ჰქონდა მხოლოდ საქართველოში არსებულ ორ დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოს: საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას და საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნულ კომისიას.

2011 წლის 17 მაისის კანონში ცვლილების შეტანის შემდეგ სსიპ – ბუნებრივი რესურსების ეროვნულ სააგენტოს (ამჟამად, გარემოს ეროვნულ სააგენტოს) მიეცა რეგულირების საფასურით ბიუჯეტის შევსების უფლება. ისევე, როგორც ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შემთხვევაში, რეგულირების საფასური უშუალოდ უნდა იყოს დაკავშირებული ბუნებრივი რესურსებით რეგულირების ფუნქციის **საჯაროდ და დამოუკიდებლად შესრულებასთან**. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებაში ლიცენზიების გაცემასთან დაკავშირებული პროცესები იგულისხმება, სააგენტო ამ ფუნქციის შესრულებაში არ არის დამოუკიდებელი; ხოლო საჯაროობაზე საუბარიც ზედმეტია, გადანაწევტილებები მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიიღება, რაც თავისთავად არ ითვალისწინებს გადანაწევტილების მიღების პროცესის საჯაროობას. გარემოს ეროვნული სააგენტო მიღებულ გადანაწევტილებებსაც კი არ აქვეყნებს, მიუხედავად იმისა, რომ რომ ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონი ამას ავალდებულებს⁴.

„რეგულირების საფასურის შესახებ“ კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსმა 2011 წლის 12 აგვისტოს გამოსცა ბრძანება „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“, რომელიც დღემდე მოქმედია. საინტერესოა, რომ ბრძანებაში სულ ორი ცვლილებაა შესული ბრძანების გამოცემიდან ორი თვის განმავლობაში. ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს რეორგანიზაციისა და რეგულირების საფასურის მიღების უფლების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოსათვის გადაცემიდან ორ წელიწადზე მეტია გასული, თუმცა გარემოს ეროვნული სააგენტო დღემდე ხელმძღვანელობს ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის ბრძანებით, რომლის თანახმად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების განმახორციელებელი საქართველოს ენერჯეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოა.

ზემოხსენებული ბრძანების თანახმად, რეგულირების საფასურს იხდის ყველა, ვინც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით სარგებლობს ბუნებრივი რესურსებით; გარდა, იმ პირებისა, ვინც რესურსებით პირადი მოხმარების მიზნით სარგებლობს.

გაურკვეველი მიზეზით, ბრძანებით რეგულირების საფასური დადგენილია მხოლოდ ქვემოთ, ცხრილში ჩამოთვლილი ბუნებრივი რესურსისათვის. ყველა სხვა სახის რესურსით (მათ შორის, ტყის მერქნიანი სახეობებით, თეთრყვავილას ბოლქვებით, ყოჩივარდას გორგლებით, სოჭის გირჩებით, ცხოველთა სამყაროს სხვა ობიექტებით და სხვა წიაღისეულით) სარგებლობის რეგულირება უფასოა. უცნობია როგორც დადგენილი საფასურის გამოთვლის წესი ან საფუძველი, ასევე - დანარჩენი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების უსასყიდლოდობის მიზეზი.

³ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის ბრძანება 2013 წლის 10 მაისის №27 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - გარემოს ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“

⁴ „ლიცენზიის ან/და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებით ნებართვის გამცემი ვალდებულია: გადანაწევტილების მიღებიდან 10 დღის ვადაში საქართველოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში – „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოაქვეყნოს მონაცემები ლიცენზიის გაცემის, მასში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ“ ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონის 36-ე მუხლი.

ცხრილი 2. რეგულირების საფასურის ოდენობები:

№	ბუნებრივი რესურსი	ზომის ერთეული	საფასური ლარებში
1.	ნახშირი	1 ტონა	0.10
2.	მანგანუმი	1 ტონა/1%-იანი შემცველობით	0.10
3.	სპილენძი	1 ტონა	127.5
4.	ტყვია	1 ტონა	14.8
5.	თუთია	1 ტონა	36,0
6.	ოქრო	1 გრამი	1.5
7.	ვერცხლი	1 გრამი	0.02
8.	დიატომიტი	1 ტონა	3,0
9.	ნახშირორჟანგი (CO ₂)	1 ტონა	10
10.	„ბორჯომის“ მინერალური წყალი	1მ ³	3
11.	„ნაბეღლავის“ მინერალური წყალი	1მ ³	3
12.	„საირმის“ მინერალური წყალი	1მ ³	3
13.	სხვა ჩამოსასხმელი მიწისქვეშა მინერალური წყალი	1მ ³	3
14.	ჩამოსასხმელი მიწისქვეშა მტკნარი წყალი	1მ ³	2
15.	მიწისქვეშა მტკნარი წყალი (ქაფშია), რომლებსაც იყენებენ პროდუქციის ძირითად ნედლეულად	1მ ³	2,5
16.	ქაფშია	1 ტონა	15

საინტერესოა, ასევე, რეგულირების საფასურის გადახდის წესი. ბრძანების თანახმად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისას გადახდა ხდება არა უგვიანეს ყოველი კვარტალის მომდევნო თვის 15 რიცხვისა, სასარგებლო წიაღისეულის ათვისების შესაბამისი გეგმით გათვალისწინებული ყოველწლიურად **ასათვისებელი მოცულობის მიხედვით** თანაბარ ნაწილებად, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის მოცულობა აღემატება სასარგებლო წიაღისეულის ათვისების შესაბამისი გეგმით გათვალისწინებულ ყოველწლიურ ასათვისებელ მოცულობას, რეგულირების საფასური გადაიხდება ფაქტობრივად მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ოდენობის მიხედვით. ხოლო, შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით (ქაფშია) სარგებლობისათვის – თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის მიხედვით **მოსაპოვებელი** თევზის რესურსის (ქაფშიის) სრული ოდენობის შესაბამისად, თანაბარნაწილად წელიწადში ორჯერ, არა უგვიანეს ყოველი წლის 31 იანვრისა და 31 ივლისისა.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, სახელმწიფო ლიცენზიანტებს ავალდებულებს დაგეგმილი და არა რეალურად მოპოვებული რესურსურსით სარგებლობის რეგულირების საფასურის გადახდას. თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გარემოს ეროვნული სააგენტოს ბუღალტრული აღრიცხვის აუდიტმა აჩვენა, პრობლემას წარმოადგენს რეგულირების საფასურის გადახდის კონტროლიც. „კერძოდ, ლიცენზიატების გარკვეულ ნაწილს არ აქვს „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ დადგენილებით გათვალისწინებული სააგენტოს ხელმძღვანელის შესაბამისი ბრძანებით დამტკიცებული სასარგებლო წიაღისეულის ათვისების გეგმები, რის გამოც სააგენტოსთვის შეუძლებელია ლიცენზიატის მიერ ლიცენზიის პირობების (სასარგებლო წიაღისეულით სარგებლობის მოცულობებისა და მათ ასათვისებლად გათვალისწინებული ვადების დაცვა) დაცვის კონტროლი, რაზეც დამოკიდებულია რეგულირების საფასურთან დაკავშირებული შემოსავლის აღრიცხვა. ამ შემთხვევებში ლიცენზიატები სააგენტოს პერიოდულად წარმოუდგენენ წერილს მოპოვებული ბუნებრივი რესურსების რაოდენობაზე. თუმცა, იმის გამო, რომ არ მოწმდება წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტე, ვერ მოვიპოვეთ საკმარისი აუდიტორული რწმუნება სააგენტოს ბალანსზე აღრიცხული შემოსავლების სისრულეზე“⁵.

⁵ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული დასკვნა სსიპ „გარემოს ეროვნული სააგენტოს“ ბუღალტრული ანგარიშგების შესახებ 2014 წლის 1 იანვრიდან - 31 დეკემბერს დასრულებული საანგარიშგებო პერიოდისათვის <http://sao.ge>

შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციასთან

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასურის კონსტიტუციასთან შესაბამისობა საფასურის შემოღების შესახებ პროექტის ინიცირებისთანავე იყო ცნობილი პარლამენტარებისთვის, რომლებმაც ერთხმად დაუჭირეს მხარი კანონპროექტს სამივე მოსმენისას⁶. საინტერესოა, რომ კანონპროექტის სამივე მოსმენისას, საფასურის არაკონსტიტუციურობაზე პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი მიუთითებდა. კერძოდ, დასკვნაში აღნიშნული იყო: „კანონპროექტის პირველი მუხლის პირველი პუნქტით წარმოდგენილია კანონის მე-3 მუხლის ახალი რედაქცია, რომელიც რეგულირების საფასურის ცნებას განსაზღვრავს, თუმცა, ამ ნორმის მიხედვით რეგულირების საფასურის სამართლებრივი ბუნება სრულყოფილად არ არის განსაზღვრული და საკმარის ბუნდოვანია. კერძოდ, ცნობილია, რომ იგი მარეგულირებელი ორგანოებისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის, ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავებისა ან/და ტრანსპორტირების საქმიანობის რეგულირების განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ბიუჯეტების ფორმირების ერთ-ერთი წყაროა და მათი ოდენობა ამ ორგანოების ნორმატიული აქტებით დგინდება. თუმცა, რა ვალდებულების შესრულების მიზნით ხდება მისი გადახდა გაუგებარია კანონპროექტიდან გამომდინარე. აღსანიშნავია, რომ რეგულირების საფასურის დაწესების საკითხთან დაკავშირებით გათვალისწინებული უნდა იქნეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის #2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე „მ.პ.ს. „აირბენა“ საქართველოს წინააღმდეგ“, რომლითაც საკონსტიტუციო სასამართლომ რეგულირების საფასურის დაწესება არაკონსტიტუციურად მიიჩნია“⁷.

საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების⁸ თანახმად: „საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლი გადასახდელის ორ სახეს იცნობს: გადასახადი და მოსაკრებელი.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-5 მუხლის თანახმად: „გადასახადი არის ბიუჯეტებისა და სპეციალურ სახელმწიფო ფონდებში სავალდებულო შენატანი, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადასახადის აუცილებელი, არაექვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე“. მამასადამე, რეგულირების საფასური ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ისე როგორც გადასახადი, სავალდებულო შენატანია, მაგრამ, თუ გადასახადი ბიუჯეტში შედის, საფასური – ადმინისტრაციის ანგარიშზე. ... რეგულირების საფასური მოსაკრებლის ნიშნებსაც ატარებს. “მოსაკრებლის სისტემის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის შესაბამისად, „მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახადი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები სახელმწიფოს მიერ მათთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ანდა სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოების მიერ განეული გარკვეული მომსახურებისათვის“. აქედან გამომდინარე, ვინაიდან საფასურის გადახდა ადმინისტრაციის მომსახურებისათვის ხდება, იგი ატარებს მოსაკრებლის ნიშნებს, იმ განსხვავებით, რომ საფასური ადმინისტრაციის ანგარიშზე შეიტანება, ხოლო მოსაკრებელი სახელმწიფო ან ადგილობრივ ბიუჯეტში.

... სასამართლო იზიარებს მონვეული სპეციალისტის, პროფესორ მესხიას დასკვნას, რომ „რეგულირების საფასური“ ატარებს როგორც გადასახადის, ისე მოსაკრებლის ნიშნებს, მასში ორივე კატეგორიის ნიშნებია ინტეგრირებული და **საბოლოო ჯამში „საფასური“ უფრო ბევრია, რომლის გადახდას კანონი ავალდებულებს ავიასანარმოებს“**.

„საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით“, ხოლო იმავე მუხლის მეორე პუნქტი იმპერატიულად მიუთითებს, რომ გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას და შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“.

სასამართლო თვლის, რომ გადასახადების და მოსაკრებლების სტრუქტურასა და შემოღების წესში მოიპოვება გადასახადის ოდენობა, გადამხდელი, ვადა, რა ფორმით და საფუძვლით უნდა მოხდეს მისი დადგენა, რისი დადგენის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონს აქვს ...სასამართლო ვერ დაეთანხმება პარლამენტის განსახილველი საკითხების დელეგირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე...“

⁶ საქართველოს პარლამენტის კანონის განხილვის გვერდი საქართველოს მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ კანონპროექტებზე: „რეგულარული საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში დამატების შეტანის შესახებ“. <http://parliament.ge/ge/law/7601/14842>

⁷ საქართველოს პარლამენტის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა საქართველოს მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ კანონპროექტებზე: „რეგულარული საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში დამატების შეტანის შესახებ“. http://parliament.ge/ge/law/download_58223/17052011-pdf

⁸ შპს „აირბენა საქართველოს ავიასაზღვრები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიის გადაწყვეტილება №2/1/187-188, 2003 წლის 10 იანვარი. კოლეგიის შემადგენლობა: თათარ ბენიძე (თავმჯდომარე); ნიკოლოზ ჩერქეშიშვილი; ლამარა ჩორგოლაშვილი; ზაურ ჯინჯოლავა (მომხსენებელი მოსამართლე). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1378395>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილულ შემთხვევაში საუბარი იყო სამოქალაქო ავიაციის სფეროში ავიასაწარმოების საქმიანობის რეგულირებაზე, ანუ იმ სფეროზე, რომელშიც რეგულირების საგანი არსებობს: თეორიულად შესაძლებელია საჭირო იყოს ლიცენზიის მფლობელთა და მომხმარებელთა ინტერესების დაბალანსება, მომსახურებისა და საქონლის ეფექტიანი ფასწარმოქმნისა და მიწოდების უზრუნველყოფა; ხოლო ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების შემთხვევაში - არ არსებობს ამ სფეროს სახელმწიფოს მიერ რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროდ მიჩნევის რაიმე საფუძველი.

დასკვნა და რეკომენდაციები

ყოველივე ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ 2011 წელს ბუნებრივი რესურსით სარგებლობის რეგულირების საფასურის შემოღება, მოხდა მხოლოდ ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ-ის ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსით შევსების მიზნით. ამასთან საფასური შემოღებული იქნა იმგვარად, რომ არავითარ დამატებით პროდუქტს/მომსახურებას არ სთავაზობდა გადამხდელს; ეს კი თავის მხრივ, რესურსით მოსარგებლეებს საფუძველს აძლევდა განეხილათ ეს საფასური, როგორც ქრთამის გადახდის ლეგალური საშუალება, ან უკეთეს შემთხვევაში, როგორც „სახელმწიფო რეკეტი“.

სამწუხაროა, რომ 2013 წელს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ-ის - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს საქართველოს რეორგანიზაციისას და ფუნქციების გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაზე - გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტზე და სამინისტროს სსიპ-ბზე - ეროვნულ სატყეო სააგენტოზე და გარემოს ეროვნულ სააგენტოზე გადანაწილებისას საქართველოს მთავრობამ კვლავ სათანადოდ არ შეაფასა სააგენტოს ბიუჯეტის შევსების ამ საშუალების სამართლიანობა და მის არსებობასთან დაკავშირებული საფრთხეები.

შედეგად, დღეს გვაქვს სიტუაცია, როდესაც გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს (მაკონტროლებელს) და ლიცენზიანტს (გასაკონტროლებელს) შორის ურთიერთობა ალბ-მიცემობით მოდელს ეფუძნება, რაც საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვარის №2/1/187-188 გადაწყვეტილების თანახმად, „**მსოფლიო პრაქტიკით დაუშვებელია და მრავალი სამართალდარღვევის (მათ შორის კორუფციის) წყაროა**“.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ საქართველოს პარლამენტმა დაუყოვნებლივ უნდა (1) გააქმოს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასური და (2) გამონახოს გარემოს დაცვის სამინისტროსათვის კანონით დადგენილი უფლებებისა და მოვალეობების შესრულებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსის მობილიზების გზები, რომლებიც არ მოვა წინააღმდეგობაში დემოკრატიის ძირითად პრინციპებთან და არ შექმნის კორუფციისათვის ხელსაყრელ გარემოს ამ თვალსაზრისით ისეთ სახიფათო სფეროში, როგორცაა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სახელმწიფო მართვა.

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „განათლება ენერჯეტიკის სფეროში - საქართველოში მდგრადი ენერჯეტიკის პოლიტიკის ჩამოყალიბების მხარდასაჭერად“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონული ბიუროს ფინანსური მხარდაჭერით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალური ბიუროს, ევროკავშირის და ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელის შეხედულებათა ამსახველად.



© მწვანე ალტერნატივა, 2015

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG