

ნენსკრა ჰესი - ფისკალური საფრთხე საქართველოსთვის

4 ივნისი, 2018

- 2015 წლის 31 აგვისტოს საქართველოს მთავრობას, საქართველოს საპარტნიორო ფონდსა და სს „ნენსკრა ჰიდროს“ შორის გაფორმდა ხელშეკრულება, ზემო სვანეთში, 280 მეგავატი სიმძლავრის ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურის განხორციელების თაობაზე.
- ხელშეკრულება სრულად კონფიდენციალური იყო 2017 წლის ნოემბრამდე.
- 2017 წლის ნოემბერში საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდა ხელშეკრულების ნაწილი (ზოგადი დებულებები).
- ხელშეკრულების დებულებები, რომლებიც ისეთ საკვანძო საკითხებს ეხება, როგორცაა, სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებები, გარანტიები და ელექტროენერჯის ფასი - კვლავ კონფიდენციალურია.
- ხელშეკრულების ამ კონფიდენციალურ ნაწილს ეხება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ 2017 წლის სექტემბერში გამოქვეყნებული საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების ანგარიში.
- საერთაშორისო სავალუტო ფონდი საქართველოს მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებების და ამ ვალდებულებებით გამოწვეული რისკების გამო, ნენსკრა ჰესის პროექტს უნიკალურად თვლის.

ელექტროენერჯის გენერაციის დაგეგმილი ობიექტების ფისკალური რისკები

2017 წლის სექტემბერში საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა გამოაქვეყნა საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების ანგარიში¹. სხვა საკითხებთან ერთად, ანგარიშში შეფასებულია ჰიდროელექტროსადგურებზე დადებული გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებების ფისკალური რისკებიც; ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგური გამოტანილია ცალკე საკითხად. სავალუტო ფონდის თანახმად, საქართველოს ელექტროენერჯეტიკული ბაზრის ოპერატორისა (ესკო) და საქართველოს მთავრობის მიერ ელექტროენერჯის გენერაციის ობიექტებთან დადებული ელექტროენერჯის გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებებით, გარანტირებულია ხანგრძლივადიან პერიოდში (10-35 წელი) ელექტროენერჯის ფასი ან/და შესასყიდი დენის ოდენობა.



გარემოსდაცვითი და სოციალური
სამართლიანობისთვის
საქართველოში



მონიტორინგს ვუწევთ
საერთაშორისო საფინანსო
ინსტიტუტების საქმიანობას

თბილისი, 0179, საქართველო
ფალიაშვილის ქ.39ბ, IV სართ.
ტელეფონი: (995 32) 22 38 74
ელ.ფოსტა: greenalt@greenalt.org
ვებ-გვერდი: www.greenalt.org

¹ International Monetary Fund (2017). Georgia: Fiscal Transparency Evaluation. <https://www.bit.ly/2Le0sXA>

ანგარიშიდან ჩანს, რომ საქართველოს მთავრობის შეფასებით, აღნიშნული ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებები, ჯამში, 8.6 მილიარდ აშშ დოლარს შეადგენს (რაც ქვეყნის 2016 წლის მშპ-ის 66 პროცენტია). შედეგად, 2021 წლისთვის, ელექტროენერჯის გენერაციის ობიექტებს გამომუშავებული ელექტროენერჯისათვის საქართველომ უნდა გადაუხადოს 2.1 მილიარდ აშშ დოლარი, რაც ქვეყნის 2021 წლის მშპ-ს 1.1%-ს შეადგენს.

საქართველოს მთავრობა ამ ვალდებულებების გაქვითვას, მეტწილად, გეგმავს ამ ობიექტებისგან ნაყიდი ელექტროენერჯის გაყიდვით (სემეკ-ის მიერ დადგენილი შეწონილი ტარიფით); თუმცა, სავალუტო ფონდი, ამ შემთხვევაშიც, ქვეყნისთვის მთელ რიგ რისკებს ხედავს. მაგალითად, ეს რისკები დაკავშირებულია ელექტროენერჯეტიკული ბაზრის დერეგულაციის გამო, ელექტროენერჯის შესასყიდი ფასის შემცირებასთან, მთავრობის შესაძლო გადაწყვეტილებასთან - შეცვალოს არსებული ფასწარმოქმნის სისტემა, ან/და სავალუტო კურსის ცვალებადობასთან (ვინაიდან ვალდებულება აღებულია აშშ დოლარში).

საქართველოს მთავრობის მიერ ნენსკრა ჰესის პროექტის განმახორციელებლისთვის გაცემული გარანტიები

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი ნენსკრა ჰესზე გაცემულ გარანტიებს უნიკალურ შემთხვევად განიხილავს. ფონდის თანახმად, ელექტროენერჯის გარანტირებული შესყიდვის სხვა ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით, ნენსკრა ჰესის პროექტი წარმოშობს დამატებით ფისკალურ რისკებს ქვეყნისთვის. ყურადსაღებია, რომ პროექტის დეტალები, რომელსაც საერთაშორისო სავალუტო ფონდი თავის ანგარიშში იხილავს, საზოგადოებისთვის დღემდე დახურულია.

ანგარიშის თანახმად, ნენსკრა ჰესის ხელშეკრულებით, საქართველოს მთავრობამ აიღო მთელი რიგი ვალდებულებები, კერძოდ:

1. პროექტის განმახორციელებელი კომპანიისთვის² უზრუნველყოფილია კაპიტალში განსახორციელებელ ინვესტიციებზე 12.5%-იანი უკუგების შიდა განაკვეთი;
2. ამ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს მოუწევს ხელშეკრულების გაწყვეტა; შედეგად, საქართველოს მოუწევს პროექტის განმახორციელებელი კომპანიისთვის 800 მილიონი აშშ დოლარისა და დამატებით კაპიტალში განსახორციელებელ ინვესტიციებზე 12.5%-იანი უკუგების შიდა განაკვეთის გადახდა (რაც შეადგენს ქვეყნის 2016 წლის მშპ-ს 6.2%-ს, რომელსაც ემატება უკუგების შიდა განაკვეთის ოდენობა).

სავალუტო ფონდი, ასევე, აღწერს ხელშეკრულებაში გაწერილ სამდონიან გარანტიის მექანიზმს, თუ როგორ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი კომპანიისთვის შემოსავალი, თუ ის დაგეგმილზე ნაკლები აღმოჩნდება:

გარანტია I: უნდა მოხდეს ხელშეკრულებით რეგულირებული შესასყიდი ელექტროენერჯის ფასების კორექტირება (ანუ გაზრდა დანაკლისის შესავსებად) შემდეგი წლისთვის. შედეგად, ამ გარანტიის ტვირთი, ელექტროენერჯის გაზრდილი გადასახადების სახით, ძირითადად, დააწვება მომხმარებლებს და არა სახელმწიფო ბიუჯეტს;

გარანტია II: გარანტიის პირველი დონის გამოუყენებლობის შემთხვევაში, კომპანიის ნებისმიერი დანაკლისი უნდა შეავსოს საპარტნიორო ფონდმა³. დანაკლისის მაქსიმალური ოდენობა განსაზღვრულია

² სს „ნენსკრა ჰიდრო“-ს აქციონერები: კორეის სახელმწიფო კომპანია „K-Water“ - 90% და საქართველოს საპარტნიორო ფონდი - 10%;

³ სს „საპარტნიორო ფონდი“ არის სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდი, რომელიც შეიქმნა სატრანსპორტო, ენერჯეტიკისა და ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებული მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების კონსოლიდაციის ბაზაზე. იხ.: <http://fund.ge/>

54 მილიონ აშშ დოლარად. ამ გარანტიის უზრუნველსაყოფად, საპარტნიორო ფონდი კომპანიისგან (სს ნენსკრა ჰიდრო) ყოველწლიურად მიიღებს 2.5 მილიონ აშშ დოლარს.

გარანტია III: თუ საქართველოს მთავრობა ვერ შეძლებს აღებული ვალდებულებების შესრულებას რაიმე მიზეზით, ამ შემთხვევაში, ის იძულებული იქნება გამოისყიდოს პროექტის კაპიტალი (180 მილიონი აშშ დოლარი) და თავად გადაიხადოს პროექტის განსახორციელებლად აღებული 620 მილიონი აშშ დოლარის ოდენობის სესხი.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებები დამატებით შეიცავს სავალუტო კურსის ცვალებადობასთან დაკავშირებულ რისკებსაც.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის თანახმად, ნენსკრა ჰესის პროექტის განსახორციელებლად დადებული გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულება გამორჩეულია სხვა ანალოგიური ხელშეკრულებებისგან იმითაც, რომ მთავრობა დამატებით აზღვევს კომპანიას სამშენებლო და ჰიდროლოგიური რისკებისგან - სამშენებლო რისკი დაზღვეულია 30 მილიონი აშშ დოლარით, ხოლო ჰიდროლოგიური რისკს არ გააჩნია ზედა ზღვარი.

ნენსკრა ჰესთან დაკავშირებული ელექტროენერჯის ფასის ზრდის რისკები

2017 წლის ნოემბერში, ხელშეკრულების ნაწილის გასაჯაროების გარდა, საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდა კიდევ ორი დოკუმენტი; კერძოდ: საქართველოს მთავრობამ გაასაჯაროვა პროექტის დანახარჯებისა და სარგებლის ანალიზის მოკლე მიმოხილვა; ხოლო კომპანიამ გამოაქვეყნა ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის ახალი ვერსია, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მოთხოვნების შესასრულებლად.

ამ დოკუმენტების გამოქვეყნებით შესაძლებელი გახდა იმის დადგენა, რომ საქართველომ აიღო 36 წლის განმავლობაში ნენსკრა ჰესის მიერ მთლიანად გამომუშავებული ელექტროენერჯის გარანტირებული შესყიდვის ვალდებულება. ამასთან, ერთი კილოვატსაათი (კვტ.სთ) ელექტროენერჯის ფასი განისაზღვრა 0.07975 აშშ ცენტად 2019 წლის ფასებით, 3%-იანი ინფლაციის განაკვეთის პირობებში⁴.

ნენსკრას პროექტის დასრულება დაგეგმილია 2024 წლისთვის. ამდენად, ზემოთ აწერილი პირობებიდან გამომდინარე, ჰესის აშენებისა და ექსპლუატაციაში გაშვების შემთხვევაში, 2024 წლიდან საქართველოს მოუწევს სს „ნენსკრა ჰიდროსთვის“ 1 კვტ.სთ ელექტროენერჯიაში $0.079 \cdot (1+0.03)^5 = 0.09$ აშშ დოლარის გადახდა; ყოველ მომდევნო წელს კი, შესასყიდი ფასი გაიზრდება ინფლაციის 3%-იანი განაკვეთის შესაბამისად. საპროექტო გამომუშავების გათვალისწინებით, რომელიც შეადგენს წლიურად 1.2 მილიარდ კვტ.სთ-ს, 2024 წელს საქართველოს მოუწევს 108 მილიონი აშშ დოლარის გადახდა და ეს თანხა, ყოველ მომდევნო წელს, შესაძლებელია გაიზარდოს.

სავალუტო ფონდის მიერ გაცხადებული ინფორმაციის გარდა, საზოგადოებისთვის დღემდე არ არის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულებით აღებული სხვა ვალდებულებების თაობაზე. მაგალითად, არ არის ნათელი, რამდენად შეესაბამება ხელშეკრულება ევროკავშირის კონკურენციისა და სახელმწიფო სუბსიდირების მოთხოვნებს; ხომ არ მოიცავს ხელშეკრულება ე.წ. სტაბილურობის მოთხოვნებს შრომითი უფლებების, ჯანდაცვისა და გარემოს დაცვის სფეროში; ხომ არ ითვალისწინებს ხელშეკრულება სხვა ფინანსურ და არაფინანსურ ვალდებულებებს, რომელიც ტვირთად დააწვება სახელმწიფო ბიუჯეტს და უარყოფით ზეგავლენას მოახდენს მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე.

⁴ Castalia Strategic Advisors (2017). Economic Cost-Benefit Analysis of Nenskra Hydropower Project: Summary Report: Report to IFC <https://www.bit.ly/2xx9ih4>