

Sunday, July 01, 2012
12:11 PM

სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორობა: თეორიისა და პრაქტიკის ზოგიერთი აქტუალური საკითხი

საზღვარგარეთის პრაქტიკიდან შემოსული „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის“ ცნება უკანასკნელ წლებში საკმაოდ აქტიურად გამოიყენება საქართველოშიც. ეს მოვლენა თანდათან ფორმდება, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტი. ქვეყნის რიგ სამინისტროებსა და უწყებებში შექმნილია მსგავსი პარტნიორობის სა-კითხების შემსწავლელი საბჭოები. კერძო სექტორის დასაცავად ხელისუფლებამ ბიზნეს-ომბუდსმენის ინსტიტუტი შემოიღო და სპეციალური საპარლამენტო ბიზნეს-საბჭოც ჩამოაყალიბა, რომლის შემადგენლობაში საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წევრების გარდა, ბიზნესის სფეროს წარმომადგენლებიც არიან და, რომელსაც პარლამენტის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს. ახალშექმნილ ბიზნეს-საბჭოს მთავარი ამოცანა სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორული თანამშრომლობის დამყარებაა. ჩნდება უამრავი იურიდიული და კონსალტინგური ფირმა, რომლებიც მომსახურებას ეწევიან ასეთი პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულების დადებისას.

ამასთანავე, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ცნება საქართველოში, კანონმდებლობის დონეზე, ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე განსაზღვრული. სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორობის არსისა და ფორმების შესახებ არსებული მრავალი საკითხი სხვადასხვა ეკონომიკური სკოლების წარმომადგენელთა მიერ განსხვავებულად განიხილება. დღემდე არ არსებობს სპეციალური დამხმარე სახელმძღვანელო, არ იკითხება ლექციათა კურსი ამ საგანში ქვეყნის უმაღლეს სასწავლებლებში. შედეგად, სრულიად გაუგებარია საკითხი იმის შესახებ, თუ სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის არსებული რომელი ურთიერთობები მიეკუთვნება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას, მისი საზღვრები წაშლილია, ხოლო არსი კი - ბოლომდე გაურკვეველი.

წინამდებარე სტატიაში შევეცდებით გავერკვეთ აღნიშნული მოვლენის არსში, განვიხილოთ საზღვარგარეთული გამოცდილების თავისებურებანი და განვსაზღვროთ საქართველოში მისი გამოყენების შესაძლებლობები.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თეორიული საფუძვლები. ტერმინი „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა“ (Public-Private-Partnership, PPP) გაი-

ნდა მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის განსაკუთრებული ურთიერთობების დასახასიათებლად. როგორც წესი, ეს ურთიერთობები ჩამოყალიბდა და განვითარდა საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის სფეროში. ეს ეხებოდა: საავტომობილო გზებს და რკინიგზებს, აეროპორტებს, საზღვაო პორტებს, ენერგეტიკულ ქსელებს, კომუნალურ მეურნეობებს, ტელეკომუნიკაციებს, კანათლების, ჯანდაცვისა და კულტურის ობიექტებს.³

სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის თანამშრომლობის ესა თუ ის ფორმა ყოველთვის არსებობდა. მეურნეობის ორგანიზაციის რთული ფორმები თანამედროვე პირობებშიც მოითხოვენ სახელმწიფოს მონაწილეობის აუცილებლობას. ამასთანავე, ინსტიტუციონალური გარემო (ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზა, მართვის სისტემა, რეგულირების მექანიზმები და ა. შ.), რომლის პირობებშიც ფუნქციონირებს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ბოლო 30 წლის განმავლობაში, წარმოადგენს სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ურთიერთობის განვითარების ახალ საფეხურს.

საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის ძირითადი სეგმენტები, როგორც წესი, იმყოფებოდა სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში, მაგრამ 80-90-იან წლებში ჯერ განვითარებულ, ხოლო შემდეგ განვითარებად ქვეყნებშიც ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობისა და მართვის ფუნქციები თანდათანობით გადავიდა კერძო ხელში. ასეთ პირობებში საკუთრების საბაზო ურთიერთობები ხშირ შემთხვევაში არ იცვლებოდა - სახელმწიფო კერძო სექტორს გადასცემდა მხოლოდ ფლობისა და გამოყენების უფლებამოსილებას, ობიექტების განკარგვის უფლებას კი თვითონ იტოვებდა. იმავდროულად, ცენტრალური უწყებები და მართვის მუნიციპალური ორგანოები, ითვალისწინებდნენ რა ინფრასტრუქტურის ობიექტების როგორც სიცოცხლისუნარიან ელემენტად მნიშვნელოვანი სისტემის

3 ნიშანდობლივია, რომ ასეთი სახის ურთიერთობების წარმოქმნა გახდა ლიბერალიზაციისა და ეკონომიკაში სახელმწიფოს მონაწილეობის შეზღუდვის ზოგადი კურსის შედეგი.

განსაკუთრებულ ადგილს, აძლიერებდნენ კერძო ოპერატორთა საქმიანობაზე მარეგულირებელ, მაკონტროლებელ და საზედამხედველო ფუნქციებს და ამისათვის სრულყოფდნენ საკანონმდებლო და ორგანიზაციულ-მმართველობითი ბაზას.

ინფრასტრუქტურული კომპლექსის თანამედროვე მართვის ძირითადი წინააღმდეგობა მდგომარეობს იმაში, რომ ერთი მხრივ, მისი ობიექტების პრივატიზაცია უმეტეს ქვეყნებში სოციალურ-პოლიტიკური მიზეზებით აღიარებულია მიზანშეუწონლად, მოსახლეობის ფართო ფენების დისკრიმინაციის მაღალი რისკის გამო; მეორე მხრივ, სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების შეზღუდულობა განაპირობებს საბიუჯეტო ხარჯების მცირე ზრდას, ხოლო ცალკეულ შემთხვევაში - მის შეკვეცასაც კი ინფრასტრუქტურული საჭიროებებისათვის. ამ წინააღმდეგობის გადაჭრა შესაძლებელია ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობისა და ექსპლუატაციის მიზნით კერძო სექტორის რესურსების მოზიდვის განსაკუთრებული ორგანიზაციულ-მმართველობითი სისტემის დანერგვის ხარჯზე, რამაც შეიძინა სახელმწიფოსა და კერძო მეწარმეების პარტნიორობის ხასიათი (Public-Private-Partnership, PPP) და მიიღო სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სახელწოდება.

შერეული ეკონომიკის თეორიაზე დაფუძნებული სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა მნიშვნელოვანწილად ავითარებს და ავსებს მას. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ფორმირდება გარკვეულ ინსტიტუციონალურ გარემოში სამეწარმეო სუბიექტების ურთიერთობის სისტემის სახით და ვრცელდება საქონლისა და მომსახურების წარმოების სფეროებისა და სახეობების ფართო სპექტრზე.

ამასთან, „შერეული ეკონომიკისა“ და „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის“ ცნებები გაიგივებული არაა. სამართლიანია მ.ბ. კლინოვას შენიშვნა იმის შესახებ, რომ „შერეულ ეკონომიკაში სახელმწიფოსა და კერძო კაპიტალის არა ყოველგვარი ურთიერთქმედება შეიძლება მივაკუთვნოთ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კატეგორიას, არამედ მხოლოდ ისეთი, როდესაც ბიზნესი სახელმწიფოს დავალებითა და მხარდაჭერით ასრულებს ისეთ ფუნქციებს, რომლებიც ადრე ეკისრებოდა ამ უკანასკნელს, როცა საბაზრო საწყისები ინერგება სახელმწიფოს აქტივობის ტრადიციულ სფეროში, მათ შორის ინფრასტრუქტურაში“⁴.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ასევე ემყარება ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თეორიას. თანამედროვე მეურნეობის ორგანიზა-

ციისა და გაძღოლის რთული ფორმები შეუძლებელია ეკონომიკის, მისი ცალკეული დარგებისა და კომპანიათა საქმიანობის სახელმწიფოებრივი რეგულირების გარეშე. ყოველ ქვეყანაში ამაზე მუშაობს სახელმწიფო მანქანის მნიშვნელოვანი ნაწილი, გამოიცემა დიდი რაოდენობით ნორმატიული დოკუმენტები, მოდიფიცირდება არსებული და ჩნდება ახალი ინსტრუმენტები, რომლებიც არეგულირებენ ბიზნესის მოქმედებას.

სახელმწიფოს მარეგულირებელი ფუნქციის მთელი მრავალფეროვნებიდან ერთ-ერთი მდგომარეობს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტებისათვის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი პირობების შექმნაში, მათ მიერ კონკრეტული პროექტების შესრულებისას. იმ ინსტიტუციონალურ ფორმაში, რომელშიც დღეისათვის იმყოფება სახელმწიფოსა და ბიზნესის სამეურნეო პარტნიორობა, ისინი წარმოდგენენ სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმების განვითარების ახალ საფეხურს.

ამავე დროს, აუცილებელია გაიმიჯნოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა და სახელმწიფოებრივი რეგულირების სხვა ინსტრუმენტები. მაგალითად, დასავლეთის თანამედროვე ეკონომიკურ მეცნიერებაში მიღებული განსაზღვრებით, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას არ მიეკუთვნება: სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფოს მიერ კერძო კომპანიების დაკრედიტება და სუბსიდირება, საბანკო და რეალური სექტორების საწარმოთა დოტირება, შედავათიანი დაბეგვრა, შედავათიანი საბაჟო ტარიფები და სხვ. მაგრამ, ამავედროულად, სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამები, რომლებიც ფინანსდება არა მხოლოდ ბიუჯეტის, არამედ აგრეთვე კერძო სექტორის ხარჯზე, ითვლება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობად. ასევე სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას მიეკუთვნება საწარმოები, რომელთა სააქციო კაპიტალში მონაწილეობს როგორც სახელმწიფო, ასევე კონცესიები.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კიდევ ერთ საფუძვლად გამოდის ეკონომიკის საზოგადოებრივი სექტორის თეორია. ყველა ქვეყანაში არსებობს საზოგადოებრივი სექტორის განშტოებული სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ფუნქციონირებს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა. ამ სექტორის მაშტაბები ამა თუ იმ ქვეყანაში პერიოდულად იცვლება, რაც განისაზღვრება ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებით, სამეურნეო განვითარების ფაზით, საგარეო-ეკონომიკური პირობებით და სხვა ფაქტორებით. სახელმწიფოს როლი შესაძლოა ერთი მიმართულებით შესუსტდეს, სხვა მიმართულებით კი - გაძლიერდეს. საზოგადოებრივი სექტორის თეორიის კონტექსტში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა მოწოდებუ-

⁴ Климова М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. М., 2009. С. 89-90.

ლია გადაჭრას ეკონომიკური განვითარების, საწარმოო ინფრასტრუქტურის სრულყოფის, ბაზრის ჩავარდნების შერბილებისა და ლიკვიდაციის ამოცანები

თეორიული გაგებით, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ხელსაყრელია ყველასთვის - სახელმწიფოსათვის, ბიზნესისათვის, საზოგადოებისათვის. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობით სახელმწიფოს დაინტერესება დაკავშირებულია იმასთან, რომ, ჯერ ერთი, ის ბიზნესს გადააკისრებს თავისი ქონების შენახვისა და ინვესტირების ხარჯების ტვირთს იმ ვარაუდით, რომ ამ გზით შეძლებს მისი ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებას; მეორე მხრივ, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის დახმარებით, სახელმწიფო უარს ამბობს მეურნეობის გაძლიერის არაეფექტიან ფორმებზე, თავისუფლდება რიგი ეკონომიკური ფუნქციებისაგან (მშენებლობა, ექსპლუატაცია, რემონტი და სხვ., რომლებსაც კერძო კომპანიები უფრო ხარისხიანად ასრულებენ; მესამე, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობისადმი მიმართვით სახელმწიფო ნაწილობრივ არბილებს სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების სიმწვავეს.

ბიზნესის ინტერესი სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტებში, უწინარეს ყოვლისა, მდგომარეობს იმაში, რომ კერძო კომპანია გრძელვადიან მფლობელობაში იღებს სახელმწიფო აქტივებს, ხშირად - შედეგადად პირობებით. სახელმწიფოსთან გრძელვადიანი კონტრაქტის ფარგლებში ის განაგებს თავისი პროდუქციის გასაღების გარანტირებულ ბაზარს. შემდგომში, ინვესტიციების განხორციელებისას კერძო კომპანიას აქვს მათი დაბრუნების მაღალი გარანტიები, რამდენადაც სახელმწიფო, როგორც მისი პარტნიორი იყოფს რენტაბელობის მინიმალური დონის შენარჩუნების რისკს. ცალკეულ შემთხვევებში, მაგალითად, საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მეურნეობის სფეროში სახელმწიფო მიდის იმაზე, რომ კერძო ოპერატორებს ბიუჯეტიდან გამოუყოფს დამატებით სახსრებს კომუნალური მომსახურების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. და ბოლოს, კერძო კომპანიებს, ფლობენ რა სამეურნეო თავისუფლებას, შეუძლიათ აამაღლონ თავისი ბიზნესის შემოსავლიანობა ცოდნის, გამოცდილების, სიახლეების, ინვესტიციების ხარჯზე, სამეწარმეო საქმიანობის რისკების მინიმუმამდე დაყვანით.

რას იძლევა სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის პარტნიორობა თითოეული ადამიანისათვის და მთლიანად საზოგადოებისათვის? როგორც წესი, შესაძლებელია ველოდოთ მომსახურების ხარისხის ამაღლებას და მათზე ფასების შემცირებას. ხშირად, ასეთი პარტნიორობის დახმარებით, შესაძლებელი ხდება ზოგიერთი სოციალური პრობლემის ნაწილობრივ გადაჭრა. საზოგადოებისა-

თვის ეკონომიკური ეფექტი მდგომარეობს ასევე ინფრასტრუქტურის ობიექტების პროექტირებისა და აღჭურვის ვადების შემცირებაში, მშენებლობის უფრო მაღალ ეფექტიანობაში.

ყოველივე ეს არის პარტნიორობის მხოლოდ გონებაჟერეტი, პოტენციურად შესაძლებელი სარგებლობები. მათი რეალობად ქცევისათვის აუცილებელია შესაფერისი ინსტიტუციური გარემოს შექმნა. პირველ რიგში, საუბარია ძლიერ სამართლებრივ სახელმწიფოზე, რომელსაც შეუძლია უზრუნველყოს სახელმწიფო საკუთრების ობიექტებზე არსებული კერძო კომპანიების საქმიანობის რეგულირება, მართვა და სათანადო კონტროლი. როგორც წესი, კერძო სექტორის მხრიდან სახელმწიფოსთან კონტრაქტების დადებაზე პრეტენდენტების უკმარისობა არ არის. პრობლემები იწყება მას შემდეგ, როცა ბიზნესის მთავარი მოტივაცია - მოგების მიღება - კონფლიქტში მოდის სახელმწიფოს ძირითად ფუნქციასთან - საზოგადოების ინტერესების დაცვასთან.

მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ კერძო მეწარმეები დიდი სიამოვნებით მიდიან სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტებში. ამავდროულად, არსებობს გარკვეული საფრთხე იმისა, რომ ასეთი პარტნიორობა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს უპირატესად კერძო ინტერესის რეალიზაციისათვის. პრაქტიკულად ეს, უწინარეს ყოვლისა, გამოვლინდება კორუფციის ფორმით. მართლაც, ეს ნაკლოვანება არ არის სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობისათვის იმანენტური. თუ პარტნიორული ურთიერთობები ყალიბდება და ფუნქციონირებს საკანონმდებლო და ნორმატიულ-სამართლებრივი მინდვრის ფარგლებში, მაშინ კორუფციისა და ბოროტმოქმედებათა რისკი მნიშვნელოვნად მცირდება.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განსაზღვრება. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა, როგორც წესი, გაგებულია ორგვარად: თეორიულ კონტექსტში - ეს არის სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ურთიერთობათა სისტემა სახელშეკრულებო (საკონტრაქტო) ფორმაში, რომელიც ფართოდ გამოიყენება ეროვნული, საერთაშორისო, რეგიონული, საქალაქო, მუნიციპალური ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და დაგეგმვის ინსტრუმენტის სახით; ხოლო პრაქტიკული თვალსაზრისით - ეს არის კონკრეტული პროექტები, რომლებიც ხორციელდება სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებისა და ბიზნესის მიერ ერთობლივად ან მხოლოდ ცალკეული კერძო კომპანიების მიერ სახელმწიფო (ცენტრალური ან მუნიციპალური ორგანოების) საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე.

საქართველოში დისკუსიები სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ცნებითი აპარატის შესახებ აქტიურად მიმდინარეობს სამეცნიერო გამოცე-

მეზში, კონფერენციებზე, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებთან არსებულ სპეციალურ საბჭოებში; ხდება სხვადასხვაგვარი მიდგომის დემონსტრირება, რაც აიხსნება საგნის ეკონომიკური ზუნების სირთულით, მისი საზღვრების განუსაზღვრელობით და ასეთი პარტნიორობის ნორმატიული ბაზის შეზღუდულობით.⁵

„სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის“ ტერმინის სწორად გაგებისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია გავერკვეთ იმაში, თუ რა არის საერთოდ პარტნიორობა. ეკონომიკური თეორია და, მასთან ერთად, კანონმდებლობა მოწოდებულია განსაზღვროს „პარტნიორობა“ და გამოყოს ის ისეთი ცნებებისაგან, როგორიცაა „ურთიერთქმედება“ და „თანამშრომლობა“. აქამდე ეს საქართველოში არ გაკეთებულა. საქართველოს მთავარი ნორმატიული დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებს - საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი - არ შეიცავს „პარტნიორობის“ განსაზღვრებას.⁶

რიგ ქართულ და უცხოეთიდან ლექსიკონებში მოცემულია პარტნიორობის განსაზღვრება. მაგალითად, ქართულ „ეკონომიკის ენციკლოპედიურ ლექსიკონში“ პარტნიორობა განსაზღვრულია, როგორც „რამდენიმე ფიზიკური ან იურიდიული პირის ერთობლივი საქმიანობის ორგანიზაციის იურიდიული ფორმა. ...პარტნიორობა იქმნება ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც არეგულირებს პარტნიორების უფლებებსა და მოვალეობებს, მათ მონაწილეობას საერთო დანახარჯებში, მოგების განაწილებაში, ქონების გაყოფაში. ...პარტნიორობა გავრცელებულია წვრილი ბიზნესისა და მომსახურების სფეროში“⁷. რუსული „თანამედროვე ეკონომიკური ლექსიკონი“ პარტნიორობას განსაზღვრავს, როგორც „რამდენიმე ფიზიკური ან იურიდიული პირის ერთობლივი ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზაციის იურიდიულ ფორმას, ...თანასწორ უფლებებსა და მოვალეობებზე დაფუძნებულ ერთობლივ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია საერთო მიზნის მიღწევაზე“. „ბიზნეს ტერმინების ლექსიკონი“ პარტნიორობას გვიხსნის, როგორც კომ-

პანიის, ფირმის ორგანიზაციის ფორმას, რომელიც იქმნება პარტნიორებს შორის ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელშიც მოხსენიებულია მათი უფლებები, მოვალეობები, პასუხისმგებლობები და ა.შ.“ ინტერნეტ რესურსი „Glossary.ru“ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას განსაზღვრავს, როგორც „რამდენიმე ფიზიკური და/ან იურიდიული პირის ერთობლივ არააქციონერულ საწარმოს, რომელთაგან თითოეული წარმოადგენს მის დამკვეთს და უშუალო მონაწილეობას ღებულობს საწარმოს საქმიანობაში. პარტნიორობა ორგანიზდება ხელშეკრულების საფუძველზე“⁸.

ზემოთმოტანილი განსაზღვრებებიდან ჩანს, რომ „პარტნიორობაში“ იგულისხმება მასში მონაწილე მხარეების არა ნებისმიერი ურთიერთქმედება, არამედ მხოლოდ ისეთი, რომელიც, ჯერ ერთი, სრულდება სპეციალური იურიდიული პირის შექმნით, და მეორეც, გულისხმობს მხარეთა შორის შესაბამისი ხელშეკრულების არსებობას.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორულ ურთიერთობებს მიკუთვნებული რიგი კატეგორიები, რომლებიც გამოიყენება როგორც საზღვარგარეთის ეკონომიკურ ლიტერატურაში, ასევე ოფიციალურ დოკუმენტებში, ჩვენი შეხედულებით, როგორც მინიმუმი, სადაოა. ასე, მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამაში საშუალოვადიანი პერსპექტივისათვის (2006-2008 წწ.)⁹ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობისადმი მიძღვნილია მთელი განყოფილება, მაგრამ მას ქვია „კერძო-სახელმწიფო პარტნიორობის განვითარების მექანიზმები“. ასეთივე ტერმინი გამოიყენება რუსეთის ზოგიერთი მსხვილი საექსპერტო ორგანიზაციის, მაგალითად, სტრატეგიული დამუშავებების ცენტრის და სოციალურ-ეკონომიკური კვლევების საერთაშორისო ცენტრის („ლეონტიევის ცენტრის“)¹⁰ მიერ.

მოცემულ შემთხვევაში ლაპარაკია არა სიტყვათა წყობის უბრალო შეცვლაზე, არამედ ისეთი რთული ეკონომიკური მოვლენის არსის დამახინჯებაზე, როგორიცაა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა. ტერმინი „კერძო-სახელმწიფო პარტნიორობა“ სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების ობიექტებთან მიმართებაში არ შეიძლება ჩაითვალოს კორექტულად რიგი მიზეზების გამო.

5 ამასთან დაკავშირებით, ასევე აუცილებელია გავითვალისწინოთ, რომ იმ ფორმით, რომლითაც სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ამჟამად გამოდის, ის წარმოადგენს შედარებით ახალ მოვლენას, ამიტომ ტერმინოლოგია უბრალოდ ჯერ არ შემდგარა.

6 ნიშანდობლივია, რომ საქართველოში ჯერ არ არსებობს არც ერთი კანონი, რომლის საგანიც იქნებოდა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა.

7 ეკონომიკის ენციკლოპედიური ლექსიკონი საქართველოს მეცნ. აკად. წევრ-კორესპონდენტის ავთანდილ სილაგაძის საერთო რედაქციით. თბილისი: საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, 2005, გვ. 485-486.

8 Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики /МЭ и МО. М., 2011, №9, с. 44.

9 იხ.: Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.). Распоряжение Правительства Российской Федерации № 38-р от 19.01.2006.

10 იხ. მაგალითად: Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб., 2005.

ჯერ ერთი, ინგლისურ ექვივალენტში “public-private partnership” სიტყვა „public“ უფრო ფართოდ განიმარტება, ვიდრე უბრალოდ სახელისუფლებო ფუნქციების განმხორციელებელი დაწესებულებების ერთობლიობა. ის მოიცავს არა მხოლოდ ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს, სასამართლო ხელისუფლებას, მართლწესრიგის ორგანოებს, შეიარაღებულ ძალებს და ა.შ., არამედ კულტურულ, საგანმანათლებლო, აკადემიურ და სხვა დაწესებულებებს, ასევე საზოგადოებრივ ინსტიტუტებს, რომლებიც ასრულებენ არაფორმალურ, მაგრამ მეტად მნიშვნელოვან როლს საზოგადოებრივი პროცესების განვითარებაში.

მეორე, რამდენადაც სახელმწიფო გამოდის სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების უმეტესობის ინიციატორად, მათ მთავარ მოქმედ პირად და დომინანტად, ტერმინი კერძო-სახელმწიფო პარტნიორობა ამახინჯებს მოვლენის ნამდვილ არსს.

მესამე, რამდენადაც მნიშვნელოვანი არ უნდა იყოს კერძო სექტორის როლი ინვესტიციის, მენეჯერის ან ოპერატორის რანგში, საკუთრების უფლების პრიორიტეტიდან გამომდინარე, სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორულ პროექტებში პირველ ადგილზე ყოველთვის სახელმწიფო უნდა იქნეს მითითებული.

უფრო მეტიც, სახელმწიფოს და კერძო კომპანიების როლი კონტრაქტების დადებისას არასოდეს არ იქნება თანაბარი. რიგ ქვეყნებში (მაგალითად, საფრანგეთში) კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო და ბიზნესი პრინციპში არც შეიძლება ითვლებოდნენ თანაბარ პარტნიორებად. ზოგჯერ (მაგალითად, ე.წ. „საზოგადოებრივი აუცილებლობის“ შემთხვევაში), საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კონტრაქტი შესაძლებელია ცალმხრივად დაირღვეს სახელმწიფოს მხრიდან, მისთვის რაიმე სამართლებრივი შედეგების გარეშე. ამასთან, მართალია, სახელმწიფოს პარტნიორ კერძო კომპანიას, რომელმაც ზარალი მიიღო ასეთი ცალმხრივი მოქმედებით, უფლება აქვს გაასაჩივროს სასამართლოში, მაგრამ ძიების საგანი უნდა იყოს არა სახელმწიფოს მოქმედება, არამედ თვით საზოგადოებრივი აუცილებლობის არარსებობის დასაბუთება, რაც უმეტეს შემთხვევაში ძალზედ პრობლემატურია.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საგნის შესახებ ზოგადი მოსაზრების მიუხედავად, სადღესოდ საზღვარგარეთაც არ არის სამეურნეო ცხოვრების ამ მოვლენის საყოველთაოდ მიღებული განმარტება. სხვადასხვა ქვეყანაში მოცემულია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვაგვარი განსაზღვრებები. ჩვენი შეხედულებით

ბით ერთ-ერთ წარმატებულად შეიძლება ჩაითვალოს რუსი მ.ვ. ვილისოვის განმარტება, რომელშიც აქცენტი გადატანილია მის სამართლებრივ მხარეზე: „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა - ეს არის სახელმწიფოსა და ბიზნესის ინტერესთა შეთანხმების და თანასწორობის უზრუნველყოფის სამართლებრივი მექანიზმი სახელმწიფო მართვის მიზნების მიღწევაზე მიმართული ეკონომიკური პროექტების რეალიზაციის ფარგლებში“. თუმცა, ჩვენი აზრით, ეს განმარტება იქნებოდა უფრო კორექტული, თუკი არ შეიცავდა მინიშნებას სახელმწიფოსა და ბიზნესის „თანასწორობაზე“.

საგულისხმოა, რომ აშშ-ში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა გაგებულია, როგორც „სახელმწიფოსა და იმ კერძო კომპანიებს შორის ხელშეკრულების ფორმით განმტკიცებული შეთანხმება, რომლითაც კერძო კომპანიებს უფლება ეძლევათ გარკვეულწილად მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საკუთრებაში. ასეთი შეთანხმება ჩვეულებრივ გულისხმობს კერძო კომპანიასთან შესაბამისი სამთავრობო სააგენტოს კონტაქტის არსებობას, რომლის საგანს წარმოადგენს სა-ხელმწიფო საკუთრების ობიექტის რეკონსტრუქცია, მშენებლობა და/ან მისი ექსპლუატაცია, მართვა და ა.შ. მოცემულ ობიექტთან მიმართებაში საკუთრების ძირითადი უფლება არ იცვლება; კერძო კომპანიისათვის ობიექტის გადაცემის შემდეგაც კი სახელმწიფო მის მესაკუთრედ რჩება. ტერმინი „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა“ განსაზღვრავს ურთიერთობების ფართო სპექტრს დაწყებული უბრალო კონტრაქტებიდან, რომლითაც კერძო კომპანია თავის თავზე იღებს გარკვეულ რისკებს და თანხმდება დაჯარიმების სანქციებზე, დამთავრებული რთული კომპლექსური პროექტებით, რომლებიც მოიცავენ ობიექტების მშენებლობას, მოდერნიზაციას, ექსპლუატაციას და მათ მართვას“¹¹.

ევროკავშირში უკანასკნელ წლებში გამოვიდა საკმაოდ ბევრი დოკუმენტი, რომლებიც ეხება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საკითხებს¹². მწვანე წიგნში „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა და სახელმწიფო კონტრაქტებისა და კონცესიების ერთობის კანონმდებლობა“ ნათქვამია: „ტერმინი „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა“ არ არის განსაზღვრული ერთობის დონეზე. ზოგადად, მის ქვეშ იგულისხმება საზოგადოებრივ ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის კოოპერაციის ფორმები,

11 Report to Congress on Public-Private Partnerships. Wash., 2004. P. 10.

12 იხ. მაგალითად: Green Paper on Services of General Interest. Brussels, COM (2003) 270, 21.05.2003; European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 14.01.2004 (T5-0018/2004).

რომლებიც ემსახურებიან ინფრასტრუქტურის დაფინანსების, მშენებლობის, მოდერნიზაციის, მართვის, ექსპლუატაციის ან მომსახურების გაწევის უზრუნველყოფის მიზნებს¹³.

ევროკავშირის ცალკეულ ქვეყნებში გავრცელებულია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თავისებური განმარტებები. დიდ ბრიტანეთში, სადაც ფართოდაა გავრცელებული სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა, მეურნეობრიობის ეს ფორმა განმარტებულია, როგორც „მთავრობის სტრატეგიის საკვანძო ელემენტი თანამედროვე, მაღალხარისხიანი კომუნალური მომსახურების მისაღწევად და ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად“. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას აქვს ფორმათა ფართო დიაპაზონი - „კერძო საფინანსო ინიციატივიდან“ შერეულ საწარმოებად და კონცესიებამდე, სახელმწიფოს კუთვნილი კომერციული საქმიანობის ობიექტების აქციების ნაწილის გაყიდვამდე¹⁴.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ზოგიერთი განმარტება უფრო კონკრეტულ და პრაქტიკულ ხასიათს ატარებს. ასე, მაგალითად, მსოფლიოს ერთ-ერთი უმსხვილესი კონსალტინგური კომპანიის - Deloitte - აცხადებენ, რომ „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა წარმოადგენს საკონტრაქტო შეთანხმებას სამთავრობო სააგენტოსა და კერძო კომპანიას შორის, რომლითაც უფლება ეძლევა ამ უკანასკნელს გაზარდოს თავისი მონაწილეობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებაში“¹⁵. Price Waterhouse Coopers და C'M'S Cameron Mckenna სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას განსაზღვრავენ, როგორც ნებისმიერ გარიგებას, „რომლის სტრუქტურა გულისხმობს სახელმწიფო და კერძო სექტორის ერთობლივ მუშაობას საერთო მიზნის მისაღწევად“¹⁶.

ზემოთ მოყვანილი განსაზღვრებებიდან შესაძლოა გამოიყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ზოგიერთი ძირითადი ნიშანი, რომელთა არსებობა სავალდებულოა ყველა რეალიზებად პროექტში და საშუალებას იძლევა ეს მექანიზმი განვასხვაოთ სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობის სხვა ფორმებისაგან.

უპირველესად, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საგნად გვევლინება სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრება, ასევე სახელმწიფოს, ხელისუფლების მუნიციპალური ორგანოებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურება. შემდგომში, პარტნიორობა ფორმდება სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის მონაწილეებს შორის სპეციალური ხელშეკრულებით (შეთანხმებით, კონტრაქტით). გარდა ამისა, შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის აუცილებელი პირობა - სახელმწიფოსა და კერძო კომპანიების მიერ თანაინვესტირება და რისკების განაწილება პროექტის ყველა მონაწილეს შორის. ცალკეულ შემთხვევებში პროექტი შეიძლება ფინანსდებოდეს მხოლოდ კერძო სექტორის მიერ. დაბოლოს, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტი მოქმედებს ფიქსირებული, ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვადის განმავლობაში. პროექტის დასრულებისთანავე ობიექტი ან გადაეცემა სახელმწიფოს ანდა პარტნიორობა შესაძლოა გაგრძელდეს ახალი ხელშეკრულების საფუძველზე.

ზემოთ გადმოცემულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას შეიძლება მიეცეთ შემდეგი განსაზღვრება: სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა წარმოადგენს ერთი მხრივ, სახელმწიფოსა და მუნიციპალურ წარმონაქმნებს და, მეორე მხრივ, მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებს შორის თანაინვესტირებისა და რისკების განაწილების ურთიერთობათა იურიდიულად გაფორმებულ (როგორც წესი, ფიქსირებული ვადით) სისტემას, რომლის საგნად წარმოგვიდგებიან სახელმწიფო და/ან მუნიციპალური საკუთრების ობიექტები, ასევე სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების, დაწესებულებებისა და საწარმოების მიერ შესასრულებელი და გასაწევი მომსახურებანი.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ტიპები შესაძლოა იყოს მეტად მრავალგვარი. საზღვარგარეთისა და სამამულო ეკონომიკურ ლიტერატურაში შეიძლება მოიძებნოს სამეურნეო სფეროში სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორობის ტიპების მრავალგვარობის უამრავი კლასიფიკაცია. თუმცა, ამ საკითხისადმი საზოგადოდ მიღებული მიდგომა არ არსებობს. ჩვეულებრივ, კრიტერიუმების სახით გამოიყენება საკუთრების უფლებამოკიდებულება (ფლობა, სარგებლობა, განკარგვა), სახელმწიფოსაგან დამოკიდებულების ხარისხი, პირველ რიგში, დაფინანსებისა და რისკების განაწილების საკითხებში, და სხვა პარამეტრები.

მსოფლიო პრაქტიკაში ყველაზე დასაბუთებული და ფართოდ გამოყენებული გახდა მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებული სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების კლასიფიკაცია. მის

13 Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts Concessions. Brussels, 30.04.2004.

14 იხ.: Public-Private Partnerships – the Government's Approach. L., 2000. P. 6.

15 Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. NY, 2006. P. 5.

16 Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов. М., 2003. С. 26.

თანახმად, გამოიყოფა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის 4 კატეგორია: 1. მართვაზე კონტრაქტები და საარენდო ხელშეკრულებები (management and lease contracts); 2. კონცესიები (concession); 3. ახალი მშენებლობის დასრულებული პროექტები (Greenfield projects); 4. აქტივების ნაწილობრივი პრივატიზაცია (divestiture). განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

მართვაზე კონტრაქტები და საარენდო ხელშეკრულებები (management and lease contracts). ასეთი კონტრაქტების დადებისას კერძო კომპანია ღებულობს სახელმწიფო საკუთრებას მართვის უფლებით ან იჯარით ფიქსირებული ვადის განმავლობაში. ამასთანავე, ინვესტიციებს ანხორციელებს სახელმწიფო. მართვის კონტრაქტში რისკს ატარებს სახელმწიფო, საიჯარო ხელშეკრულებაში კი რისკი ეკისრება კერძო კომპანიას.

კონცესიები (concession). ასეთ შემთხვევაში მთავრობა კერძო კომპანიას (კონცესიონერს) გადასცემს არსებული ობიექტების ფლობისა და გამოყენების უფლებამოსილებას საფასურის სანაცვლოდ და, როგორც წესი, დაბრუნების პირობით. იმ დროს, როცა სახელმწიფო მხარეს ეკუთვნის ობიექტზე საკუთრების უფლება, კერძო სექტორი უფლებას იტოვებს საკონცესიო პერიოდში ჩატარებულ ყველა გაუმჯობესებაზე. კერძო კომპანია ატარებს საოპერაციო და საინვესტიციო რისკებს.

ახალი მშენებლობის დასრულებული პროექტები (Greenfield projects), ანუ მშენებლობა ნულოვანი ციკლიდან გასაღების ჩაბარებამდე. ამ შემთხვევაში კერძო კომპანია კონტრაქტში მითითებული ვადის განმავლობაში აშენებს და ექსპლუატაციაში შეიყვანს ახალ საწარმოო სიმძლავრეებს.

აქტივების ნაწილობრივი პრივატიზაცია (divestiture) გულისხმობს, რომ კომპანია შეიძენს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტის აქციათა პაკეტს (ან პირიქით). ამ შემთხვევაში მთავრობა მას გადასცემს (ან მისგან ღებულობს) ობიექტზე საკუთრების უფლების ზოგიერთ უფლებამოსილებას. ამასთანავე, სახელმწიფო ადგენს განსაზღვრულ მოთხოვნებს იმისა, თუ როგორ მოხდება ობიექტის სრულყოფა და მოქალაქეების მომსახურება.

საზღვარგარეთის პრაქტიკაში ხშირად გვხვდება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კონტრაქტების ზემოთმოყვანილი ტიპების ცალკეული ელემენტების მომცველი შერეული ფორმები.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმები და მექანიზმები. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმების კლასიფიცირება სხვადასხვა საფუძველზე შეიძლება მოხდეს, მაგრამ ყველაზე გამოსადეგი კრიტერიუმი მოცემული ანალიზისათვის არის ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთქმედების სფეროების მიხედვით გამოიჯნა.

ტრადიციულად განიხილავენ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობას ეკონომიკისა და სახელმწიფო მართვის სფეროებში.

მსოფლიო პრაქტიკაში საზოგადოებრივი და კერძო სექტორების ეფექტური ურთიერთქმედების მრავალი მაგალითი არსებობს მსხვილმასშტაბიანი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების რეალიზების დროს. არსებობს პარტნიორობის ისეთი ფორმები, როგორიცაა ურთიერთობა კონტრაქტის საფუძველზე, იჯარის (ლიზინგის) ხელშეკრულება, შეთანხმება პროდუქციის გაყიდვის თაობაზე, საინვესტიციო კონტრაქტი, კონცესიები, აქციონირება, კერძო კაპიტალის წილობრივი მონაწილეობა სახელმწიფო საწარმოებში (ერთობლივი საწარმოები).

ბიზნესისა და ხელისუფლების ურთიერთქმედების ტიპების საფუძველზე, გარკვეული პირობითობით შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვა მოდელები, მოსახერხებელი თეორიული გააზრებისათვის. პრაქტიკაში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ერთმანეთში აერთებს რამდენიმე მოდელს. პარტნიორობის თითოეულ საბაზო მოდელს ახასიათებს ორგანიზაციის, დაფინანსების და კოოპერაციის სპეციფიკური თანაფარდობა.

ამ მოდელებიდან ერთ-ერთი აირჩევა იმის მიხედვით, თუ რა სფეროში რეალიზდება შეთანხმება. თუკი პარტნიორობის პროექტების მსოფლიო პრაქტიკას განვიხილავთ, გამოიკვეთება კონკრეტულ დარგებში ამა თუ იმ მოდელის ეფექტურობა.

ოპერატორის მოდელი ფართოდაა გავრცელებული ნარჩენების გადამამუშავებაში. მას ახასიათებს პასუხისმგებლობის მკაფიო გაყოფა კერძო პარტნიორსა და სახელმწიფოს შორის ამ უკანასკნელის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციების შენარჩუნების პირობებში.

კოოპერაციის მოდელი წარმატებით გამოიყენება იქ, სადაც კონკრეტული მომსახურებები არასაკმარისად მკაფიოდაა გამოყოფილი და განსაზღვრული და, ამდენად, ძნელია მათი გადაქცევა ისეთ ობიექტებად, რომლებიც გადასახადებით დაიბეგრება. ამ შემთხვევაში პარტნიორობა რეალიზდება სახელმწიფოსა და კერძო ინვესტორის ერთობლივი საპროექტო კომპანიის მეშვეობით.

კონცესიების მოდელი მოქმედებს დარგებში პროექტების რეალიზების ხანგრძლივი ვადით, აგრეთვე იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოდან კერძო პარტნიორისთვის საკუთრების უფლების გადაცემა გამოირიცხება პოლიტიკური ან სამართლებრივი მიზეზებით.

ხელშეკრულებითი მოდელი გამოიყენება ენერგეტიკაში, სადაც ინვესტიციები, პირველ

რიგში, მიმართულია მიმდინარე დანახარჯების შემცირებისკენ. ამასთან, ეკონომია ამ შემცირებით არცთუ იშვიათად აჭარბებს საკუთრივ საინვესტიციო დანახარჯებს.

ლიზინგის მოდელი ყველაზე მისაღებია საზოგადოებრივი შენობების მშენებლობისათვის. მსოფლიოში დაგროვილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და კერძო ბიზნესის პარტნიორობის ლიზინგური ფორმების ძალზედ დიდი გამოცდილება.

იმის მიხედვით, თუ კერძო პარტნიორს რა მოცულობით გადაეცემა საკუთრებაზე უფლებამოსილება, როგორია მხარეთა საინვესტიციო ვალდებულებანი, პარტნიორებს შორის რისკების განაწილების პრინციპები, პასუხისმგებლობა სხვადასხვა სახის სამუშაოს შესრულებაზე, მათ შორის მშენებლობაზე, ექსპლუატაციასა და მართვაზე, გამოიყოფა პარტნიორობის შემდეგი მექანიზმები:

მექანიზმი BOT (Build – Operate – Transfer, მშენებლობა - ექსპლუატაცია - გადაცემა). ეს მექანიზმი ძირითადად კონცესიებში გამოიყენება. ინფრასტრუქტურის ობიექტი იქმნება კონცესიონერის ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის დამთავრების შემდეგ იღებს აშენებული ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას იმ ვადის განმავლობაში, რაც საკმარისია ჩადებული სახსრების ამოსაღებად. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტი სახელმწიფოს უბრუნდება. კონცესიონერი იღებს ობიექტის გამოყენების, მაგრამ არა ფლობის უფლებას, მესაკუთრედ სახელმწიფო რჩება.

მექანიზმი BOOT (Build- Own- Operate- Transfer, მშენებლობა - ფლობა - ექსპლუატაცია - გადაცემა). ამ შემთხვევაში კერძო პარტნიორი იღებს არა მარტო გამოყენების, არამედ ობიექტის ფლობის უფლებამოსილებასაც შეთანხმების ვადის განმავლობაში, რომლის გასვლის შემდეგაც ის გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას. არსებობს ასევე "შებრუნებული" BOOT-ი, რომლის დროსაც ხელისუფლება აფინანსებს და აშენებს ინფრასტრუქტურის ობიექტს, შემდეგ კი მიაწოდებს სამართავად კერძო პარტნიორს, რომელსაც უფლება აქვს თანდათანობით გამოისყიდოს მისგან ეს ობიექტი და თავის საკუთრებად აქციოს.

მექანიზმი BTO (Build – Transfer – Operate, მშენებლობა - გადაცემა - ექსპლუატაცია) გული-სხმობს საჯარო ხელისუფლებისათვის ობიექტის გადაცემას მშენებლობის დამთავრებისთანავე.

სახელმწიფოს მიერ მიღების შემდეგ ის გადაეცემა კერძო პარტნიორს გამოსაყენებლად, მაგრამ ფლობის უფლების გადაცემის გარეშე.

მექანიზმი BOO-ს (Build – Own – Operate, მშენებლობა - ფლობა - ექსპლუატაცია) რეალიზების დროს შექმნილი ობიექტი შეთანხმების ვადის ამოწურვის შემდეგ არ გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას, არამედ რჩება ინვესტორის განკარგულებაში.

მექანიზმი BOMT-ის (Build – Operate – Maintain – Transfer, მშენებლობა - ექსპლუატაცია - მომსახურება - გადაცემა) შემთხვევაში სპეციალური აქცენტი კეთდება კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაზე მის მიერ აგებული ინფრასტრუქტურის ობიექტების შენახვასა და მიმდინარე რემონტზე.

შეთანხმება DBOOT-ის (Design – Build – Own – Operate – Transfer, პროექტირება - მშენებლობა - ფლობა - ექსპლუატაცია - გადაცემა) თავისებურება მდგომარეობს კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაში არა მარტო ინფრასტრუქტურის ობიექტის მშენებლობაზე, არამედ პროექტირებაზეც.

DBFO-ს (Design – Build – Finance – Operate, პროექტირება - მშენებლობა - დაფინანსება - ექსპლუატაცია) ტიპის შეთანხმების შემთხვევაში გარდა კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობისა პროექტირებაზე, სპეციალურად ხაზი ესმის მის პასუხისმგებლობას ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობის დაფინანსებაზე.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მსოფლიო გამოცდილება. მსოფლიო ეკონომიკაში არ არსებობს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების ამსახველი კრებსითი სტატისტიკური მონაცემები. საზღვარგარეთის მრავალრიცხოვანი კვლევითი ცენტრების მიერ მოყვანილია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მასშტაბების სხვადასხვა შეფასებები, მთლიანად მსოფლიოს მიხედვით. ასეთი პროექტების ამსახველი უფრო მეტად სისტემური ინფორმაცია წარმოდგენილია მსოფლიო ბანკის მიერ, თუმცა, მის მონაცემთა ბაზაში შესულია მხოლოდ განვითარებად ქვეყნებში რეალიზებული პროექტები. მსოფლიო ბანკის შეფასებებით, 1990-2009 წლებში იქ სრულდებოდა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის 4,5 ათასზე მეტი პროექტი, 1,5 ტრლნ დოლარის საერთო მოცულობის მოზიდული ინვესტიციებით (ცხრ. 1).

ცხრილი 1.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა განვითარებადი ქვეყნების საწარმოო ინფრასტრუქტურის დარგებში, 1990-2009 წწ., 2009 წლის ფასებში

სახელმწიფო-კერძო	დარგი	პროექტების რიცხვი	ინვესტიციები, მლრდ დოლარი	საერთო მოცულობა
	ტრანსპორტი, სულ	1198	253.847	
	ავტოსატრანსპორტო გზები	603	129.054	
	რკინიგზები	108	44.511	
	აეროპორტები	134	29.608	
	საზღვაო პორტები	353	50.674	
	საცხოვრებელ-კომუნალური მეურნეობა	715	60.280	
	ენერგეტიკა	1854	482.861	
	ტელეკომუნიკაციები	807	719.645	
	მთლიანად	4575	1516.633	ის ინ-

პარტნიორობის დარგობრივ სტრუქტურაში შეიძლება გამოიყოს კაპიტალტევადი ენერგეტიკული პროექტები, პირველ რიგში, ელექტროსადგურები, ელექტროგადამცემის მაგისტრალური ხაზები და გაზსადენები. შემდეგ მოდის ტრანსპორტი - საავტომობილო გზები და რკინიგზები, აეროპორტები, საზღვაო პორტები. საცხოვრებელ-კომუნალური სფეროს პროექტები (წყალმომარაგება და კანალიზაცია) შეადგენს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების საერთო რაოდენობის 16%-ს.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პრაქტიკა უფრო მეტად აქტიურია აზია-წყნარი ოკეანის რეგიონში. მასზე მოდის მსგავსი პროექტების მესამედზე მეტი და მთელი ინვესტიციების თითქმის ნახევარი. აქტიურობს ჩინეთი (სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტებში მთელი მსოფლიო ინვესტიციების 10%-ზე მეტი). თითქმის ორჯერ ჩამორჩება მას ინდოეთი. ლათინო-ამერიკული ქვეყნებიდან სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა უფრო მეტად გამოიყენება ბრაზილიაში.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თეორიული საფუძვლების დამუშავებასა და გამოყენების პრაქტიკაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია აშშ-ს, რომელიც განვითარებული ქვეყნების ჯგუფში პირველ ადგილზე იმყოფება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის გაქანებით. ამ ქვეყანაში ბევრი ავტომაგისტრალი აშენებულ და ექსპლუატირებულ იქნა კერძო კომპანიების მიერ, თუმცა, რჩებოდნენ საზოგადოებრივ საკუთრებაში. ასე, მაგალითად, 1985-2004 წლებში აშშ-ს საგზაო მეურნეობაში რეალიზებულ იქნა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის 62 პროექტი, 42 მლრდ დოლარის

ვესტიციებით¹⁷. ამ ქვეყნის კომუნალურ მეურნეობაში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების რიცხვი სისტემატურად იზრდება. თუ წყალმომარაგების სექტორში 1997 წელს ასეთი პარტნიორობა იყო 400, 2003 წელს მათი რიცხვი 1100-მდე გაიზარდა.

სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების ობიექტების და საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის უფლების კერძო კომპანიებისათვის გადაცემის აქტიურ და თანმიმდევრულ მომზრდელ გამოდის ევროკავშირი, ხოლო მასში - დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იტალია, საფრანგეთი და ირლანდია. შეფასებებით, 2001-2007 წწ. პერიოდისათვის ევროკავშირის ქვეყნებში ხელმოწერილი იყო სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის დაახლოებით 700 კონტრაქტი, 67,6 მლრდ ევროს თანხით.

ევროკავშირში ასეთი კონტრაქტების უმეტესი ნაწილი მოდის დიდ ბრიტანეთზე. დაწყებული 1992 წლიდან ბრიტანეთის მთავრობა ახორციელებს სახელმწიფო საკუთრების მართვის კონცეფციას სახელწოდებით „კერძო ფინანსური ინიციატივა“ (Private Finance Initiative, PFI), რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ზირთვად. 2011 წლის დასაწყისისათვის მთლიანად ქვეყანაში დადებული იყო სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის 920 კონტრაქტი, 72 მლრდ ფუნტ-სტერლინგის საერთო მოცულობის ინვესტიციებით. მათგან PFI-ზე მოდიოდა 777 პროექტი, 45,6 მლრდ ფუნტ-სტერლინგის თანხით. იმ საზოგადოებრივი საკუთრების ობიექ-

17 იხ.: User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for transportation Infrastructure Projects in the United States. Wash., 2007. P. 60.

ტების რიცხვში, რომლებიც იმყოფებიან PFI-ს რეჟიმში, ნახევარზე მეტი კონცენტრირებულია სოციალურ ინფრასტრუქტურაში, მათ შორის ჯანდაცვასა (229 პროექტი 12,7 მლრდ ფუნტ-სტერლინგის თანხით) და განათლებაში (164 პროექტი 6,1 მლრდ ფუნტ-სტერლინგის თანხით). ამ სფეროებში კონტრაქტების მოქმედების ხანგრძლივობა, როგორც წესი, 25-30 წელს შეადგენს.

ევროკავშირის სხვა ქვეყნებში შეიმჩნევა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარების თითქმის მსგავსი ტენდენციები, მაგრამ რამდენადმე უფრო ნაკლები ინტენსივობით და თავისი ეროვნული თავისებურებებით.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პრობლემები საქართველოში. საქართველო ჯერ კიდევ არ შედის სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობით მოსარგებლე ლიდერ ქვეყანათა რიცხვში. მაგრამ, თუ გავითვალისწინებთ ქვეყნის სოციალურ და საწარმოო ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციებზე დიდ მოთხოვნილებას, და ასევე ამ მიზნებისათვის საბიუჯეტო სახსრების შეზღუდულობას, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროცესების აქტიურიზაციის ალტერნატივა ჩვენს ქვეყანაში არ არსებობს.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ჩამოყალიბება საქართველოში დაიწყო რამოდენიმე წლის წინ ისეთი ახალი ინსტიტუტების გამოჩენით, როგორიცაა: საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო ფონდი (2002 წ.), განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონები (2007 წ.). ამავე პერიოდში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა რიგი კანონებისა, რომლებსაც კავშირი აქვთ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ცალკეულ ფორმებთან და ასპექტებთან. ერთი მხრივ, ქვეყანაში მიმდინარეობს მუშაობა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარების მიმართულებით. ზიზნესმა დაიწყო იმისი გაგება, რომ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა - ეს არის არა სახელმწიფოს მხრიდან მასზე მორიგი ზეწოლა, არამედ მსხვილი, ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ერთ-ერთი შესაძლებლობა. ფართო გამოყენება პოვა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ისეთმა ფორმებმა, როგორიცაა შერეული სახელმწიფო-კერძო საწარმოები, სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების იჯარა. მეორე მხრივ, სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების ობიექტებში გრძელვადიანი კერძო ინვესტიციების მოსაზიდად სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის უფრო მეტად ეფექტური ფორმები - კონცესიები და „გრინ-ფილდის“ პროექტები - მეტისმეტად ძნელად იწერება.

საქართველოში პრაქტიკულად არ არსებობს საკონცესიო საფუძველზე ან გრძელვადიანი სა-

ხელმწიფო გარანტიების ქვეშ საინვესტიციო ხელშეკრულებების გამოყენებით საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის მსხვილმასშტაბური კაპიტალური ობიექტების შექმნის მიზნით სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის რეალურად მომუშავე მექანიზმი. ცალკეული საპილოტე პროექტების გამოკლებით, ჩვენთან რეალიზდება მხოლოდ კვაზიპარტნიორული პროექტები საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო ფონდის ან განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონების ფარგლებში.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობასთან დაკავშირებული მთავარი პრობლემა მთლიანად საქართველოში და კერძოდ კონცესიების მიმართ, ჩვენი აზრით, მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფომ 1994 წლის 21 დეკემბერს მიიღო რა N 616-ის კანონი „სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განხორციელების კონცესიების გაცემის წესის შესახებ“, შემდგომში გვერდი აუარა კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზისა და მართვის სისტემის დამუშავებას. გამოდის, რომ, სახელმწიფო ქონების იჯარისათვის - სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ყველაზე მარტივი ფორმისათვის - საქართველოში შექმნილია განსუტყუებული ნორმატიულ-სამართლებრივი ველი და მართვის სისტემა, რის შედეგადაც ბიუჯეტში შემოდის მნიშვნელოვანი სახსრები საიჯარო გადასახდელების ფორმით, კონცესიებისთვის კი - პრაქტიკულად არაფერი არ გაკეთებულა. საკანონმდებლო ხელისუფლება შემოიფარგლა მხოლოდ ჩარჩო კანონის მიღებით, სათანადო ყურადღება არ მიუქცევია რა უფრო კონკრეტული, მაგრამ არც თუ ისე უმნიშვნელო საკითხებისათვის. მაგალითად, კვლავ გაურკვეველია საკითხები იმის თაობაზე, თუ: როგორ ჩამოყალიბდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზა; როგორი გარანტიების წაყენება აუცილებელია კერძო პარტნიორებისათვის სახელმწიფოს მხრიდან; როგორი უნდა იყოს კონცესიური პროცესების მართვის სისტემა.

ჩვენი წარმოდგენით, საქართველო დღეისათვის ინსტიტუციურად სუსტად არის მომზადებული კონცესიებზე გადასასვლელად. არ წყდება მეთოდური პრობლემები, არ არსებობს კომპლექსურობა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თეორიისა და პრაქტიკის დამუშავებისადმი მიდგომაში, არ მზადდება შესაბამისი კადრები უმაღლეს სასწავლებლებსა და სახელმწიფო მოხელეთა გადამზადების კურსებზე.

როგორც ცნობილია, საქართველოში არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო ველი და ერთიანი საბიუჯეტო კოდექსი. მაგრამ სწორედ ეს კოდექსი გახდა მთავარი წინააღმდეგობა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარების გზაზე. როგორი კარგიც არ უნდა იყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კანონი, მას არ შეუძლია შე-

ეწინააღმდეგოს საბიუჯეტო კოდექსს და შეცვალოს მისი მუხლები, რომლებიც პირდაპირ კრძალავს ნებისმიერი სახელმწიფო გარანტიების გაცემას ათ წელზე მეტი ხნის ვადით. წინააღმდეგობა აქ იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ვალდებულება პროექტების დაფინანსებაზე შეზღუდულია სამწლიანი ბიუჯეტით, მაშინ, როდესაც, საწარმოო ინფრასტრუქტურის ობიექტებში ინვესტიციების გამოსყიდვის ვადები შეადგენს ათეულობით წელს. არც ერთი კერძო ინვესტორი არ წამოვა ასეთ პროექტებში შესაფერისი სახელმწიფო გარანტიებისა და სახელმწიფო დაფინანსების გარეშე.

ჩვენს ქვეყანას საწარმოო და სოციალურ ინფრასტრუქტურაში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განსავითარებლად სიტუაციის რადიკალურად გაუმჯობესებისათვის მოუწევს დიდი მუშაობა, რომელიც უნდა შესრულდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმებისა და მექანიზმების გამოყენებაში მსოფლიო პრაქტიკისა და საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი

მმართველობის ორგანოების არასაკმარისი გამოცდილების გათვალისწინებით, საქართველოში უახლოეს მომავალში საჭირო გახდება საკონცესიო კანონმდებლობის სრულყოფა და საბიუჯეტო შეზღუდვების აღმოფხვრა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფინანსური სექტორის მიხედვით. აუცილებელია მართვის ადექვატური სისტემა, მათ შორის ან ახალი მმართველობითი ორგანოს შექმნა, ანდა აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებული ცენტრალური ორგანოს გადაკეთება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარებაზე, შესაბამისი უფლებამოსილებით. გარდა ამისა, თავის რეალიზაციას მოელის კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზისა და დარგობრივი რეგლამენტების შექმნა აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მიერ, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების რეალიზაციისათვის. გადაუდებელი ამოცანაა აგრეთვე სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საკითხებზე შესაბამისი კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ახალი სისტემის შექმნა.

NINO VANISHVILI

STATE AND BUSINESS PARTNERSHIP: SOME OF THE THEORY AND PRACTICE

Summary

20th century 80 - the beginning of a special relationship between the state and the private sector dasakhiasateblad introduced the term "public - private partnership" (Public-Private-Partnership, PPP). As a rule, this relationship has been established and developed in the field of industrial and social infrastructure. These were: roads and railways, airports, sea ports, energy networks, communal services, telecommunications, education, health and cultural facilities. Azghvargaretis practice in "public - private partnership" concept in recent years has been actively used in Georgia. This event is gradually formed as an independent institution. The number of ministries and departments have been established in partnership with the finding of similar councils. There are many legal and consulting firm, who engaged the services of such a partnership contract.

In addition, the state - private partnership concept in Georgia, at the level of legislation, has not yet been fully defined. A business partnership between the state and the nature and forms of many of the different economic schools of the differently treated. There is no special manual, do not read the lecture course on this subject in high schools. As a result, the issue is not clear about the relationship between state and business are public - private partnership, its borders are erased, and the essence of it - until the end of uncertainty.

This article is a clarification of the events, overseas experience and the characteristics of the study attempts to determine the possibilities of its use in Georgia. In particular, it discussed the state and the business partnership tanmimdevruladaa related to such important issues, such as public - private partnership, the theoretical foundations, public - private partnership definition, public - private partnership in the world of experience, Public - private partnership forms and mechanisms, public - private partnership problems and their solutions in Georgia.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Климова М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. М., 2009.
2. ეკონომიკის ენციკლოპედიური ლექსიკონი /საქართველოს მეცნ. აკად. წევრ-კორესპონდენტის ავთანდილ სილაგაძის საერთო რედაქციით. თბილისი: საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, 2005.
1. 3.Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики /МЭ и МО. М., 2011, №9, с. 41-50.
3. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.). Распоряжение Правительства Российской Федерации № 38-р от 19.01.2006.
2. 5.Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб., 2005.
3. 6.Report to Congress on Public-Private Partnerships. Wash., 2004.
4. 7.Green Paper on Services of General Interest. Brussels, COM (2003) 270, 21.05.2003; European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 14.01.2004 (T5-0018/2004).
5. 8.Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts Concessions. Brussels, 30.04.2004.
6. 9.Public-Private Partnerships – the Government`s Approach. L., 2000.
7. 10.Closing thi Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. NY, 2006.
8. 11.Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансирования инфраструктурных и социфльных проектов. М., 2003.
9. 12.World Bank. PPI Database, 2011.
10. 13.User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for transportation Infrastructure Projects in the United States. Wash., 2007.
11. საქართველოს 1994 წლის 28 ოქტომბრის N 557 კანონი „მეწარმეთა შესახებ“ [www. parliament.ge/](http://www.parliament.ge/).
12. საქართველოს 1994 წლის 21 დეკემბრის N 616 კანონი „საზღვარგარეთის ქვეყნებისა და კომპანიებისათვის კონცესიების გაცემის წესის შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
13. საქართველოს 1995 წლის 7 მარტის N 672 კანონი „საბინაო კომუნალური მეურნეობის შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
14. საქართველოს 1996 წლის 12 ნოემბრის N 473 კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“ [// www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
1. საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის N 743 კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ [// www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
2. საქართველოს 2002 წლის 19 ივნისის N 1519 კანონი „საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“ [// www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
3. საქართველოს 2005 წლის 25 მარტის N 1190 კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ [// www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
4. საქართველოს 2005 წლის 8 ივლისის N 1896 კანონი „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“ [// www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
5. საქართველოს 2006 წლის 14 აპრილის N 2882 კანონი „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
6. საქართველოს 2006 წლის 30 ივნისის N 3424 კანონი „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
7. საქართველოს 2007 წლის 3 ივლისის N 5175 კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).
- საქართველოს 2009 წლის 3 ნოემბრის N 1940 კანონი „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ“ [//www. parliament.ge](http://www. parliament.ge).