

რეზიუმე

სტატიაში, უახლეს ლიტერატურულ წყაროებზე დაყრდნობით, თანმიმდევრულადაა შესწავლილი სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ეკონომიკური არსი და როლი სახელმწიფოს საინვესტიციო პოლიტიკის რეალიზაციაში.

ხაზგასმულია, რომ მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების თანახმად, სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესის პარტნიორული ურთიერთობები ყოველთვის ხელისუფლების განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში იმყოფებოდა. ამასთან, პარტნიორობა სტიქიურად კი არ ვითარდებოდა, არამედ ჩანერგილი იყო ხელისუფლების ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის ზოგად პროცესებში.

ნაჩვენებია, რომ კერძო ბიზნესთან პარტნიორობის სფეროში სახელმწიფო თავის მარეგულირებელ ქმედებას ახორციელებს სამი ძირითადი მიმართულებით: ჯერ-ერთი, შეიმუშავებს სტრატეგიასა და პრინციპებს, რომლითაც ხორციელდება ბიზნეს-ურთიერთობები მთლიანად საზოგადოებასთან და საჯარო ხელისუფლებასთან; მეორე, აყალიბებს ინსტიტუციონალურ გარემოს პარტნიორული პროექტების დამუშავებისა და რეალიზაციისათვის; და მესამე, უშუალოდ დაკავებულია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ორგანიზაციითა და მართვით.

დასაბუთებულია, რომ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვაგვარი ფორმები, მეთოდები და მექანიზმები საშუალებას იძლევა ფართოდ იქნეს გამოყენებული კერძო კაპიტალის შესაძლებლობები სახელმწიფოს მიერ საჯარო ინტერესთან დაკავშირებული უამრავი პრობლემის გადაჭრაში.

Summary

In the article, the latest literary sources, tanmimdevr-ladaa explored the state - private partnership for economic nature and role of the state in the realization of the investment policy.

Emphasizes that the experience of the developed world, according to the state and private business partnerships are always the center of attention today. In addition, the partnership has evolved spontaneously, but also recorded the government's overall economic decentralization processes.

It is shown that the private business of the partnership in the sphere of its regulatory actions in three main areas: first - one that develops strategies and principles on which the business relationship between the society and the public authorities, the other identifies the institutional environment for collaborative projects, processing and sale, and the third, the busy public - private partnerships organizat-

siita and control.

It is proved that the public - private partnership in various forms, methods and mechanisms to allow private capital to be widely used by the public interest in connection with a multitude of problems.

ტერმინი "სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა" გაჩნდა ამერიკაში მე-20 საუკუნის დასაწყისში და, თავდაპირველად, გულისხმობდა საგანმანათლებლო პროგრამების ერთობლივ სახელმწიფო და კერძო დაფინანსებას, მოგვიანებით, 50-იან წლებში - საზოგადოებრივი სარგებლობის ობიექტების დაფინანსებას, 60-იან წლებში კი უფრო ხშირად გამოიყენებოდა ქალაქების მოდერნიზაციითა და გარდაქმნით დაკავებული ერთობლივი სახელმწიფო - კერძო საწარმოების აღსანიშნავად. ამერიკაში მას გამოიყენებენ აგრეთვე არასახელმწიფო (როგორც წესი, არაკომერციული) სტრუქტურების მიერ სახელმწიფოს დაფინანსებით გაწეული სოციალური მომსახურების აღსანიშნავად, ასევე კერძო კომპანიების მიერ ჩატარებული სამეცნიერო-კვლევითი და საპროექტო-საკონსტრუქტორო სამუშაოების სახელმწიფოებრივი დაფინანსების აღსანიშნავად ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ტექნოლოგია. საერთაშორისო თანამშრომლობის სფეროში ეს ტერმინი აღნიშნავს ერთობლივ სამთავრობო და კერძო ინიციატივებს ისეთ დაავადებებთან ბრძოლისათვის, როგორიცაა სპიდი და მალარია, სოფლის მეურნეობის გაძღოლის მეთოდების სრულყოფისათვის ან, საერთოდ, ეკონომიკური განვითარების მიზნებისათვის [1, გვ. 56].

დასავლეთ ევროპაში კი სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმაში ინვესტიციებისადმი ინტერესი გაჩნდა ბევრად უფრო ადრე, ვიდრე აშშ-ში. საფრანგეთში კერძო ინვესტორთა ფულით არხების მშენებლობა ხორციელდებოდა ჯერ კიდევ მე-17 საუკუნეში. ისტორიაში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პირველი პროექტი სანქცირებული იქნა საფრანგეთში მეფე ჰენრიხ მეორის მიერ, რომლის რეალიზაციის მსვლელობაში (კონცესიური ფორმის ფარგლებში) აშენებული იქნა არხი. ცნობილი ეიფელის კოშკი პარიზში - ასევე სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმის მუშაობის შედეგია. ინგლისში მე-18 საუკუნის ბოლოსა და მე-19 საუკუნის დასაწყისში იქმნებოდა საგზაო ნდობითი ფონდები, რომლებიც კერძო ინვესტორებისაგან იღებდნენ კრედიტებს გზების რემონტისათვის, და ფარავდნენ მათ გზით სარგებლობისათვის დაწესებული გადასახდელიდან. ლონდონში ხიდების უმეტესობის მშენებლობა მსგავსი ფონდებით ფინანსდებოდა თითქმის მე-19 საუკუნის შუა წლებამდე [2, გვ. 4].

მე-19 საუკუნის მეორე ნახევარში კერძო კაპიტალის დახმარებით აგებული იქნა ბრუკლინის ხიდი ნიუ-იორკში. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა კონცესიური ფორმით მე-19 - მე-20 საუკუნეების მიჯნაზე გამოიყენებოდა მრავალ ქვეყანაში და, მათ შორის, ყოფილ საბჭოთა კავშირშიც, განსაკუთრებით რკინიგზების მშენებლობისას [3, გვ. 22].

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თეორიამ შემდგომი ფუნდამენტური განვითარება მიიღო მე-20 საუკუნის შუა პერიოდში. თუმცა, პრაქტიკულ საქმიანობაში მისი აქტიური განხორციელება დაიწყო გასული საუკუნის 80-იანი წლებიდან. ამ მომენტიდან სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმი გამოიყენება სულ უფრო მეტ ქვეყანაში. მე-20 საუკუნის 90-იან წლებში დიდ ბრიტანეთში განვითარება იწყო სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ბრიტანულმა ფორმამ - “კერძო ფინანსური ინიციატივის” („private finance initiative, PFI“) სახელწოდებით [4], რომლის არსი მდგომარეობდა კერძო ინვესტიციების მოზიდვაში მსხვილი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ობიექტების მშენებლობისათვის, ანუ როცა კერძო ბიზნესი ფაქტიურად თვითონ ახორციელებდა სახელმწიფო ობიექტების მშენებლობას საკუთარი საშუალებების ხარჯზე და, კერძო ინვესტორის ხარჯების კომპენსაცია ხდებოდა ან ექსპლუატაციიდან შემოსავლების ან ბიუჯეტიდან გადასახადების ხარჯზე.

ხშირად “კერძო ფინანსური ინიციატივის” ფარგლებში ინვესტორი ჩართულია ობიექტის შემდგომ ექსპლუატაციასა და მისი საქმიანობის ორგანიზაციაში, პერსონალის დაქირავების ჩათვლით. ამასთან, “კერძო ფინანსური ინიციატივის” ობიექტებად შეიძლება მოგვევლინოთ ინფრასტრუქტურის ობიექტები (საავტომობილო გზები და რკინიგზები, სკოლები, საავადმყოფოები და ციხეებიც კი).

დიდი ბრიტანეთის ტერიტორიაზე სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარების პარალელურად, სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთქმედების მოცემული ფორმა აქტიურად დაინერგა აშშ-შიც. უნდა აღინიშნოს, რომ აშშ-ში ხელისუფლებისა და კერძო კომპანიათა კოოპერაცია ფართოდაა გავრცელებული და მოწონებული სახელმწიფო იერარქიის ქვედა დონეებზე: მუნიციპალიტეტებსა და საგრაფოებში.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ნაციონალური საბჭოს (National Council for Public-Private Partnership) მონაცემებით, აშშ-ში მუნიციპალური ხელისუფლების საქმიანობის 65 საბაზო სახიდან (წყალსადენი, კანალიზაცია, დასუფთავება, სასკოლო განათლება და სხვ.) პარამეტრების უმრავლესობის მიხედვით საშუალო ქალაქი კერძო ფირმებს იზიდავს მათგან 23-ის შესასრულებლად [5, გვ. 23].

ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ინტენსიური გამოყენება აშშ-ში დაკავშირებული იყო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან. ამერიკაში ქალაქების დამაკავშირებელი პირველი გზები შენდე-

ბოდა კერძო კომპანიების სახსრებით და იყო ფასიანი. 1792 წელს პენსილვანიის შტატმა დაარეგისტრირა პირველი კერძო კომპანია ფილადელფია-ლანკასტერის გზის ასაშენებლად. 1792-დან 1845 წლამდე პერიოდში მხოლოდ 13 ალმოსავლეთის შტატში დარეგისტრირებული იქნა 1500-ზე მეტი საგზაო კომპანია, თუმცა აქედან დაახლოებით მესამედს არ აუშენებია არც ერთი მილი გზა. მიუხედავად იმისა, რომ საგზაო პროექტების შემოსავლიანობა არ იყო ძალიან მაღალი, აქციები მაინც წარმატებით ვრცელდებოდა მოსახლეობაში, რომლებიც თავის შენატანებს განიხილავდნენ არა მხოლოდ კაპიტალის დაბანდებად, არამედ ასევე თავისი ადგილსამყოფელის განვითარების ასიგნებად. და ჯერ კიდევ მაშინ შტატის კანონმდებლები საგზაო კომპანიათა წესდებაში წერდნენ მშენებლობაზე, ექსპლუატაციასა და საფასო პოლიტიკაში არსებითი შეზღუდვის არსებობას.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის კონცეპტუალური საკითხების დამუშავებისათვის მთავრობებმა და უწყებებმა დაიწყეს საკონსულტაციო კომპანიების და ასევე მაკონტროლებელი ორგანიზაციების შექმნა. სახელმწიფო დონეზე აღიარებულ იქნა, რომ არსებობს სფეროები, სადაც კერძო სექტორი მუშაობს ყველაზე კარგად, ხოლო სახელმწიფოს, თავის მხრივ, გააჩნია მათთან შესაბამისი კონტრაქტების გაფორმების მოთხოვნილება. ასეთმა მიდგომამ, მაგალითად, არსებითად შეცვალა ბუნებრივი მონოპოლიების ქცევა და მათი ორგანიზაციის პრინციპები მე-20 საუკუნის უკანასკნელ ათწლეულში. ასევე საჭიროა დავამატოთ ისიც, რომ, კერძო ბიზნესთან პარტნიორული ურთიერთობის განვითარებაში დიდ პოტენციალს ფლობს ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელიც თავის საქვეუწყებო ტერიტორიაზე განახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საკუთარ პროგრამებს.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სფეროში მაკონტროლებელი და მარეგულირებელი ფუნქციები სახელმწიფოს სახელით შეიძლება განახორციელონ ან შესაბამისი პროფილის სამინისტროებმა და უწყებებმა ან ამაზე უფლებამოსილმა სახელმწიფო მართვის ორგანოებმა. ამასთან, სახელმწიფოს მიერ შეიძლება შეიქმნას სპეციალური სააგენტოები ეკონომიკის იმ დარგებისათვის, რომლებშიც ვითარდება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა, და, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ძირითადად კონცესიის ფორმით.

ბიზნესთან პარტნიორული ურთიერთობების სახელმწიფოებრივი რეგულირება განვითარებულ ქვეყნებში ორგანიზებულია მსხვილი დარგთაშორისი კომპლექსის მიხედვით, რომელიც მოიცავს ურთიერთდაკავშირებულ დარგთა ჯგუფებს. ასეთი კომპლექსების სახით შეიძლება მოგვევლინოს: სათბობ-ენერგეტიკული (ელექტროენერგეტიკა, გაზ- და ნავთობსადენები), სატრანსპორტო (საავტომობილო გზები, რკინიგზები, საზღვაო პორტები და აერო-პორტები), კომუნალური მეურნეობა (წყალ- და თბომომარაგება, საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მეურ-

ნეობა) [6, გვ. 14]. ამასთან, არ იქმნება პარტნიორულ ურთიერთობათა რეგულირების სპეციალიზებული სააგენტო სტრუქტურები. კონტროლისა და რეგულირების სპეციფიკური ფუნქციები სრულდება შესაბამისი მაპროფილებელი სამინისტროებისა და უწყებების ან მათ მიერ შექმნილი სტრუქტურების მიერ.

ევროკავშირის ქვეყნებში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ცალკეული საკითხებით დაკავებული არიან ეკონომიკის, ფინანსთა სამინისტროები, ცალკეული ინფრასტრუქტურული სამინისტროები, რეგიონული განვითარების, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, განათლებისა და ჯანდაცვის სამინისტროები. აშშ-ში - ეს არის ეკონომიკის, ფინანსთა და თავდაცვის სამინისტროების საქმიანობის სფერო, კანადაში ამით დაკავებულია ფინანსთა სამინისტრო, ავსტრალიაში — პროვინციის სამინისტრო.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების რეალიზაციის სფეროში განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკული საქმიანობის ანალიზი საშუალებას გვაძლევს გამოვყოთ უშუალოდ პარტნიორობის კერძო მონაწილეებთან ურთიერთობაში სახელმწიფოს საქმიანობის მარეგულირებელი შემდეგი მიმართულებები:

პარტნიორული შეთანხმების მონაწილეთა მიერ ყველა თავისი ვალდებულებების შესრულებაზე მუდმივი კონტროლისა და ზედამხედველობის ორგანიზაცია და განხორციელება, ასევე ხელშეკრულების პირობების დარღვევის დროულ აღმოფხვრაზე კონტროლი;

აუცილებლობის შემთხვევაში, წინადადებების შემუშავება ხელშეკრულების პირობების (კერძოდ, წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ფასებისა და ტარიფების) კორექტირების მიმართულებით;

პარტნიორობის კერძო მონაწილეებისაგან საჩივრებისა და წინადადებების მიღება და განხილვა ხელისუფლების ცალკეული ორგანოების ან თანამდებობის პირთა არასათანადო მოქმედების მიმართ, რომელიც ხელს უშლის შეთანხმების პირობების შესრულებას;

პარტნიორობის მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების გამოყენებელთა პრეტენზიების მიღება და განხილვა;

ზომების მიღება პარტნიორობის მონაწილეებისა და მის მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების გამოყენებელთა უფლებების დარღვევის ფაქტების აღმოფხვრის მიმართულებით [7, გვ. 36].

სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესის პარტნიორული ურთიერთობები ორგანულადაა ჩართული საზოგადოებრივი სიმდიდრის წარმოების სფეროში, საკონტრაქტო ურთიერთობათა სისტემის უფრო მასშტაბური გამოყენების საფუძველზე, რომლებიც არსებითად ავსებენ, ზოგჯერ კი ცვლიან კიდევ ეკონომიკის ორგანიზაციისა და მართვის პირდაპირ სახელისუფლებო მექანიზმებს. ამასთან, სახელმწიფო იძულებულია მხარი დაუჭიროს და ხელი შეუწყოს საზოგადოებრივად მოთხოვნილი დარგებისა და წარმოებების ორგანიზაციის ამ მნიშვნელოვანი

ფორმის განვითარებას. არსებობს ამგვარი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ფართო გამოცდილება ცალკეულ ქვეყნებში, აგრეთვე ქმედითი მექანიზმები საერთაშორისო ორგანიზაციათა ფარგლებში.

ევროკავშირის ქვეყნებში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მხარდაჭერის, დაფინანსებისა და მონიტორინგის პრობლემებით დაკავებულია რიგი გენერალური დირექციები ევროკავშირის კომისიის ეგიდით. ფართოდ არის გავრცელებული პროექტების დაფინანსებაში მხარდაჭერა რიგი მსხვილი ევროპული საფინანსო ინსტიტუტების მხრიდან. ასე, მაგალითად, ევროპული საინვესტიციო ბანკი (ესბ) ამ მიზნით აქტიურად იყენებს ორ ინსტრუმენტს: პირველი, ე.წ. „გლობალური სესხები“ (გაიცემა უფლებამოსილი ბანკების მიერ რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მიზნებისათვის); და მეორე, „დაფინანსების სტრუქტურული პროგრამები“ (დანიშნულია კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების მხარდაჭერისათვის). სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების მხარდაჭერი რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკის (რგებ) სტრუქტურები, მსოფლიო ბანკის ჯგუფი, კერძოდ, საერთაშორისო ფინანსური კორპორაცია (სფკ), რომელიც სპეციალიზებულია კერძო ინიციატივების მხარდაჭერაზე [8, გვ. 19].

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის წარმატებული განვითარებისათვის ცალკეულ პრობლემას წარმოადგენს უფლებების, ვალდებულებების და პასუხისმგებლობის სფეროების ეფექტიანი განაწილება სახელმწიფოსა და კერძო პარტნიორებს შორის. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ პარტნიორობის ამოცანები ყველაზე უფრო ეფექტიანად წყდება მაშინ, როცა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის სფეროს მიეკუთვნება საერთო დაგეგმვის პრობლემები და ადმინისტრაციული პროცედურები, აგრეთვე ფორს-მაჟორულ გარემოებებში მოქმედებათა განსაზღვრა. თავის მხრივ, კერძო სექტორის უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის სფეროში ჩართულია დეტალური დაგეგმვის, ობიექტების მშენებლობის, მათი საქმიანობის დაფინანსებისა და ოპერატიული მართვის საკითხები.

პარტნიორობის ფარგლებში ეკონომიკის სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის საკუთრების უფლებამოსილებათა განაწილება ჩვეულებრივ ეხება უფლებამოსილებათა არა მთელ კომპლექსს, რომელზეც მოდის სამეურნეო ბრუნვაში ტიტულიანი მფლობელის სუვერენული უფლება, არამედ მხოლოდ ზოგიერთ მათგანს. საუბარი მიდის, უპირატესად, ისეთ საკვანძო უფლებამოსილებებზე, როგორიცაა აქტივების გამოყენებაზე კონტროლის უფლება, შემოსავალზე და მართვაზე უფლება, ასევე შეთანხმების ობიექტის კაპიტალური ღირებულების შეცვლისა და ამა თუ იმ საკუთრებითი უფლებამოსილების სხვა პირებზე გადათმობის უფლება.

პარტნიორობის ფარგლებში ეკონომიკურ აგენტებს (ეკონომიკის სახელმწიფო და კერძო სექ-

ტორებს) შორის საკუთრების უფლებამოსილების გადანაწილების საკითხი პრინციპულად მნიშვნელოვანია იმიტომ, რომ უშუალოდ დაკავშირებულია შეთანხმებით გათვალისწინებული მიზნის მიღწევისათვის დაჯილდოვების ამა თუ იმ ფორმასა და ზომასთან. ამასთან, არსებობს გარკვეული შეზღუდვები სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისათვის ზოგიერთი უფლებამოსილების გადაცემაზე, თუ ასეთი გადაცემა იწვევს ფირმის ეკონომიკური მიზნების გადანაწილებას პარტნიორობის სოციალურად მნიშვნელოვან მიზნებზე.

პარტნიორობის ფორმებისა და მეთოდების მთელ მრავალფეროვნებაში სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესის კონკრეტული მონაწილეობის ზომა, ასევე მათი შერწყმის პირობები შესაძლოა არსებითად განსხვავდებოდეს. ასე, მაგალითად, პარტნიორობაში კერძო კომპონენტი შეიძლება გამოდიოდეს კონტრაქტის ერთ-ერთი მხარის სახით, როცა საკუთრების უფლება მკაცრად გამიჯნულია. პარტნიორობას, საკუთრების გამიჯნული უფლებებით, მიეკუთვნება შეთანხმებები პროდუქციის გადანაწილებისა და ლიზინგის შესახებ.

ყველა სახის კონცესიური შეთანხმების შემთხვევაში უკვე საუბარი მიდის სახელმწიფოსგან კერძო პარტნიორისათვის საკუთრების ზოგიერთი უფლებამოსილების (ჩვეულებრივ, სარგებლობის, ფლობისა და მართვის უფლებამოსილებათა) ნაწილობრივ გადაცემაზე.

დაბოლოს, სახელმწიფო საწარმოში კერძო კაპიტალის სააქციო ან წილობრივი მონაწილეობა გულისხმობს სახელმწიფო და კერძო კაპიტალის ინტეგრაციის უფრო მაღალ დონეს პარტნიორული ურთიერთობების რეალიზაციაში სოციალურად და ეკონომიკურად მნიშვნელოვანი მიზნების მისაღწევად. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის თითოეული ამ ინსტიტუციონალური ალტერნატივის და სახელმწიფო და კერძო სექტორს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების უამრავი სპეციფიკური ვარიანტების ფარგლებში იქმნება სტიმულების ეფექტიანი სისტემის გამოყენების შესაძლებლობა, რომლებიც შეესაბამება საკუთრების უფლებათა კონცენტრაციას.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმებისა და მეთოდების სპეციფიკის გაგება მოითხოვს პრობლემათა ორ ჯგუფში გარკვევას. ჯერ ერთი, აუცილებელია გავარკვიოთ, რაში მდგომარეობს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სპეციფიკა ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთობის მთელი სისტემის ფარგლებში. მეორე, საჭიროა შეფასდეს, თუ როგორ იცვლება საკუთრების ურთიერთობის სისტემა სახელმწიფოსაგან კერძო ბიზნესისათვის ამა თუ იმ უფლებამოსილებათა გადაცემის პროცესში, უპირატესად პარტნიორობასა და პრივატიზაციას შორის განსხვავების დადგენის კუთხით.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის თანამშრომლობის მთელ მრავალფეროვნებაში პარტნიორობას განსაკუთრებული ადგილი უკავია. საკუთრივ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მოდელი და

სტრუქტურა, თავის მხრივ, ასევე მრავალგვარია, თუმცა მათ აერთიანებს ზოგიერთი დამახასიათებელი ნიშანი, რომელიც იძლევა პარტნიორობის დამოუკიდებელ ეკონომიკურ კატეგორიად გამოყოფის საშუალებას. პარტნიორობა აიგება როგორც სახელმწიფო და კერძო სტრუქტურების ფორმალური კოოპერაცია, რომელიც იქმნება ამა თუ იმ მიზნისათვის და ეყრდნობა მხარეთა შესაბამის ხელშეკრულებებს.

როგორც განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების გამოცდილება ამტკიცებს, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ძირითადი ნიშნები, რომლებიც განასხვავებენ მას სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესის ურთიერთობის სხვა ფორმებისაგან, მდგომარეობს შემდეგში [9, გვ. 27-31]:

პარტნიორობაზე შეთანხმების განსაზღვრული, რიგ შემთხვევებში კი საკმაოდ ხანგრძლივი მოქმედების ვადები (10-15-დან 20 და მეტ წლამდე, კონცესიის შემთხვევაში კი - 50 წლამდე). დროებითი შეზღუდვები მკაცრად არის დაცული: პროექტები, ჩვეულებრივ, მუშავდება კონკრეტული ობიექტის (პორტი, გზა, სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტი და ა. შ.) ქვეშ, რომელიც უნდა დამთავრდეს განსაზღვრულ ვადაში;

პროექტების დაფინანსების სპეციფიკური ფორმები: კერძო ინვესტიციების ხარჯზე, რომლებიც შეესაბამება სახელმწიფო ფინანსური რესურსებით, ან რამდენიმე მონაწილის ერთობლივი ინვესტირება;

პარტნიორული ურთიერთობების რეალიზაცია კონკურენტული გარემოს პირობებში, როცა თითოეული კონტრაქტის თუ კონცესიისათვის მიმდინარეობს კონკურენტული ბრძოლა რამდენიმე პოტენციურ მონაწილეს შორის;

პარტნიორებს შორის პასუხისმგებლობის გადანაწილების სპეციფიკური ფორმები: სახელმწიფო, საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით, ადგენს პროექტის მიზანს და განსაზღვრავს ხარისხობრივ და ღირებულებით პარამეტრებს, ახორციელებს მონიტორინგს პროექტის განხორციელებაზე, ხოლო კერძო პარტნიორი თავის თავზე იღებს ოპერატიულ საქმიანობას პროექტის სხვადასხვა სტადიაზე - დამუშავება, დაფინანსება, მშენებლობა და ექსპლუატაცია, მართვა, მომხმარებელთათვის მომსახურების რეალიზაცია;

შეთანხმების მონაწილეებს შორის რისკების გადანაწილება მხარეთა შესაბამისი ხელშეკრულებების საფუძველზე [10, გვ. 40].

პარტნიორობის თითოეულ მხარეს თავისი წვლილი შეაქვს საერთო პროექტში. ბიზნესის მხრიდან ასეთ წვლილს წარმოადგენს ფინანსური რესურსები, პროფესიული გამოცდილება, ეფექტიანი მართვა, გადამწყვეტილების მიღების სისხარტე და ოპერატიულობა, ნოვატორობის უნარი და სხვა. ერთობლივ პროექტებში სამეწარმეო მხარის მონაწილეობას, ჩვეულებრივ, თან სდევს მეტად ეფექტიანი სამუშაო მეთოდების დანერგვა, ტექნიკისა და ტექნოლოგიის სრულყოფა, წარმოების ორგანიზაციის ახალი

ფორმების დანერგვა, ახალი სანარმოების შექმნა, მათ შორის უცხოური კაპიტალით. შრომის ბაზარზე, როგორც წესი, იზრდება მოთხოვნა მაღალკვალიფიციურ და კარგად ანაზღაურებად პროფესიებზე.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მიერ შემუშავებულ და რეალიზებულ პროექტებში სახელმწიფოს წვლილია — მესაკუთრის უფლებამოსილება, საგადასახადო და სხვა შეღავათების შესაძლებლობა, გარანტიები, ასევე გარკვეული მოცულობის ფინანსური რესურსების მიღება. სახელმწიფო, როგორც უმთავრესი სუბიექტი და მთავარი მარეგულირებელი, უფლებამოსილია, აუცილებლობის შემთხვევაში, გადაანაწილოს რესურსები წმინდა სანარმოო პროგრამებიდან სოციალურ მიზნებზე (განათლება, ჯანდაცვა, მეცნიერება, კულტურა). ეს კი, უმეტეს შემთხვევაში, არა მხოლოდ ხელს უწყობს სოციალურ-ეკონომიკური კლიმატის ზოგად გაუმჯობესებას, ამალავს რეგიონის და მთლიანად ქვეყნის საინვესტიციო რეიტინგს, არამედ ასევე პირდაპირ აისახება პარტნიორულ პროექტებზე. უფრო მეტიც, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობით სახელმწიფო იღებს კეთილსასურველ შესაძლებლობას თავისი ძირითადი ფუნქციებით (კონტროლი, რეგულირება, საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა) დაკავების უფრო კეთილსასურველ შესაძლებლობას.

ამრიგად, ინფრასტრუქტურის სფეროში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის განვითარების ზომის მიხედვით, სახელმწიფოს შეუძლია თავისი საქმიანობის აქცენტები ობიექტების მშენებლობისა და ექსპლუატაციის კონკრეტული პრობლემებიდან გადაიტანოს ადმინისტრაციულ-საკონტროლო ფუნქციებზე. ამასთან დაკავშირებით, არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის, რომ გარდაუვალი სამეწარმეო რისკები გადანაწილება ბიზნესის მხარეზე. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საზოგადოებრივი მნიშვნელობა კი მდგომარეობს იმაში, რომ, საბოლოო ჯამში, მოგებული რჩება საზოგადოება, როგორც უფრო ხარისხიანი მომსახურების გლობალური მომხმარებელი.

ნებისმიერ შემთხვევაში სახელმწიფოს რჩება რეგულირებისა და კონტროლის ძირითადი სადავები. მათ რიცხვს მიეკუთვნება: სატარიფო პოლიტიკა, წარმოების უსაფრთხოებასა და ეკოლოგიური პირობების დაცვაზე კონტროლი, საბოლოო მომხმარებელთა მომსახურების ხარისხზე კონტროლი. ამ საკონტროლო ფუნქციების შენარჩუნებით სახელმწიფოს შეუძლია წავიდეს სამეურნეო სფეროს უშუალო ხელმძღვანელობიდან, სამეურნეო საქმიანობა გადააბაროს კერძო ბიზნესს ისე, რომ დაიტოვოს მაკონტროლებელი ბერკეტები პროექტის მიხედვით თავისი პარტნიორების საქმიანობაზე.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესს შორის ურთიერთობის სპეციფიკა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მდგომარეობს იმაში, რომ პარტნიორული ურთიერთობები რეალიზდება საკუთრების უფლებამოსილების გადანაწილების გზით. ასეთი მეთოდოლოგიური მიდგომა პარტნიორობის კატეგორიის ანალიზისად-

მი საშუალებას გვაძლევს თავიდან ავიცილოთ მის განსაზღვრაში ორი გავრცელებული უკიდურესობა. არის ტენდენცია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა გაიგივდეს პრივატიზაციასთან და განმარტებულ იქნეს როგორც განსაკუთრებული ფორმა — ირიბი პრივატიზაცია [11, გვ. 67]. ასეთი გაგების საფუძველი გახდა კერძო კომპანიების ფართო მონაწილეობა პროექტების განხორციელების ფარგლებში მათთვის სახელმწიფოსაგან გადაცემული საკუთრების უფლებამოსილებათა (დაფინანსება, დაპროექტება, მშენებლობა, სახელმწიფო სანარმოთა ფლობა და ექსპლუატაცია) რეალიზაციაში.

სხვა მიდგომის შესაბამისად, პარტნიორობა იმყოფება სახელმწიფო და კერძო სექტორების ზღვარზე, არ წარმოადგენს რა არც პრივატიზებულ და არც ნაციონალიზებულ ინსტიტუტს. ეს არის თავისებური “მესამე გზა”, რომლის დახმარებითაც მთავრობები პოულობენ მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი (საჯარო) დოვლათის მიწოდების არსებითად პოლიტიკურ ფორმებს.

უფრო კონსტრუქციულია სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობისადმი, როგორც პრივატიზაციის პროგრამის განსაკუთრებული და სრულფასოვანი შემცვლელისადმი მიდგომა, რომელიც საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, განხორციელდეს კერძო სამეწარმეო ინიციატივის პოტენციალი და, მეორე მხრივ, შენარჩუნდეს სახელმწიფოს მაკონტროლებელი ფუნქცია ეკონომიკის სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებში [12, გვ. 45]. ამასთან, პრივატიზაციისაგან განხვავებით, როცა სახელმწიფო საკუთრების უფლება გარკვეული სარგებლის სანაცვლოდ გადაეცემა იურიდიულ და კერძო პირებს, პარტნიორობის დროს სახელმწიფო ინარჩუნებს საკუთრების უფლებას. თუმცა, სახელმწიფო საკუთრების ჩარჩოებში ხორციელდება არსებითი ინსტიტუციონალური გარდაქმნები, რაც საშუალებას იძლევა გაფართოვდეს კერძო ბიზნესის მონაწილეობა ეკონომიკური, ორგანიზაციული, მმართველობითი და სხვა ფუნქციების ნაწილობრივ შესრულებაში. სახელმწიფო, რჩება რა მესაკუთრედ, ინარჩუნებს სამეურნეო აქტივობის განსაზღვრულ ხარისხს [13, გვ. 34].

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. ქალაქებსა და სოფლებზე მოდის სოციალური მნიშვნელობის პროექტების - გზებისა და სატრანსპორტო მეურნეობის, სოციალური ინფრასტრუქტურის, წყლის მეურნეობის სათანადო მდგომარეობაში შენარჩუნება, გარემოს დაცვა, საბინაო მშენებლობა, წყლის გამწმენდი ნაგებობების მშენებლობა და სხვა განხორციელების ძირითადი დატვირთვა. ამგვარი პროექტების განხორციელების ძირითადი პრობლემა მდგომარეობს ფინანსური რესურსების უკმარისობაში. ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე აღნიშნული სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების შესასრულებლად კერძო კაპიტალის მოზიდვა იქცა ჩვეულებრივ პრაქტი-

კად.

ამასთან, პარტნიორობის შესაძლო მოდელების სპექტრი და სიღრმე მეტად მრავალფეროვანია.

როგორც განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, ყველაზე უფრო ხშირად, სწორედ ადგილობრივ დონეზე წარმოიშობა დილემა — განვახორციელოთ კომუნალური საკუთრების ობიექტების პრივატიზება თუ გამოვძებნოთ სხვა გზები კერძო სექტორიდან მატერიალური და ფინანსური რესურსების მოსაზიდად, მათ შორის მოვახდინოთ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ინიცირება. პირდაპირი და სრული პრივატიზების სანაშაღმდეგო არგუმენტებად ყველაზე უფრო ხშირად გამოდის სამუშაო ადგილების რიცხვის შემცირების საფრთხე, კომუნალური მომსახურების გაძვირება, საჯარო სამსახურების მონოპოლიის კერძო მონოპოლიით შეცვლის საფრთხე და სხვა [15, გვ. 8-9].

კომუნალურ დონეზე საჯარო და კერძო საწარმოთა ურთიერთქმედების ვარიანტების შერჩევის დიპაზონი დამყარებულია პრივატიზაციის სხვადასხვა ხარისხზე ანდა მოზიდული კერძო კაპიტალის წილის სიდიდეზე. შესაძლო სამართლებრივი, ორგანიზაციული და სამეურნეო გადაწყვეტილებების სპექტრი იმყოფება ტრადიციულ სახელმწიფო (საჯარო) საწარმოსა და სრულყოფილებიან კერძო საწარმოს (მათ შორის, სრული პრივატიზაციის მსვლელობაში წარმოქმნილისა) შორის სივრცეში. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმები წარმოიქმნება მაშინ, როცა საწარმოს კაპიტალი შერეულია, ამასთან, სახელმწიფო კონტროლის ესა თუ ის ხარისხი უზრუნველყოფა მისი ქონების წილის ხარჯზე, რომელიც 50%-ს აჭარბებს.

სახელმწიფო (საჯარო) და კერძო კაპიტალის პარტნიორული ურთიერთობების სხვადასხვა ფორმები, როგორც წესი, ხორციელდება შესაბამისი მიზნობრივი კონტრაქტების საფუძველზე, რომლებშიც იგულისხმება კერძო პარტნიორის სასარგებლოდ საკუთრების უფლებამოსილების დათმობის სხვადასხვა ხარისხი. დაბოლოს, სრული პრივატიზაცია საწარმოს გადააქცევს, სამართლებრივი თვალსაზრისით, სახელმწიფოსაგან (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისაგან) დამოუკიდებლად და ჩამოყალიბებული კერძო საწარმო გადაყავს სტანდარტულ სახელშეკრულებო (საკონტრაქტო) ურთიერთობათა სფეროში.

დასავლეთევროპული ტრადიციის შესაბამისად, ფორმალურად პრივატიზებული საწარმო, ანუ 100%-ით სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი, მაგრამ კერძო ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით მომუშავე საწარმო არ ითვლება პარტნიორობად. ასევე არ ითვლება პარტნიორობად დამოუკიდებელი კერძო საწარმო, რომელსაც საჯარო ხელისუფლებასთან გაფორმებული აქვს სტანდარტული კონტრაქტი სოციალური მნიშვნელობის მქონე პროდუქციისა თუ მომსახურების მიწოდებაზე. ამრიგად, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ძირითად ნიშანს წარმოადგენს დამატებული ღირებულების შესაქმნელად საჯარო-

კერძო კოოპერაციულ ჯაჭვში მონაწილეობა. თავის მხრივ, ამ დამატებული ღირებულების შექმნის პროცესი მნიშვნელოვანწილად ორიენტირებულია სახელმწიფო (საჯარო) და კერძო პარტნიორებს შორის ამოცანებისა და რისკების გადანაწილების ხარისხზე. ამასთან, ყოველი პარტნიორი თავის თავზე იღებს იმ ამოცანებსა და პასუხისმგებლობას, რომელთა უზრუნველყოფა მას შეუძლია საუკეთესო ხარისხითა და ეფექტიანობით. სწორედ ეს არის პარტნიორობის სინერგეტიკული პოტენციალი.

შერეული საწარმოები, რომლებშიც სხვადასხვა წილით არის წარმოდგენილი საჯარო და კერძო ქონება, როგორც წესი, იქმნებიან კომუნალურ მეურნეო-ბაში სხვადასხვა პრობლემების გადასაჭრელად. ასეთი კომპანიებისათვის სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმა ყველაზე მეტად ოპტიმალურია.

ასამუშავებელი პროექტის ქვეშ იქმნება ერთობლივი საწარმო-შემსრულებელი, რომლის კაპიტალში, საჯარო კონტროლის შენარჩუნების მიზნით, ჭარბობს კომუნალური ქონება (არა უმცირეს 50.1%). ამიტომ კერძო კაპიტალის მაქსიმალური დონე შეზღუდულია 49.9%-ით, ე.ი. საკონტროლო პაკეტი, ყველა შემთხვევაში, რჩება მუნიციპალური ხელისუფლების ხელში. ყალიბდება საწარმო-შემსრულებლების მინიმალურად აუცილებელი სტრუქტურა, განისაზღვრება პროექტის განხორციელების დაფინანსების წყაროები და წესი, თანხმდება მონაწილეთა საქმიანობის ჩარჩო პირობები. შედეგად, მომხმარებელი პროდუქტს (საქონელს და მომსახურებას) იღებს “ერთი ხელიდან”. ამასთან, პროექტის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს ადგილობრივი, რეგიონული და ფედერალური ბიუჯეტების სახსრები, ასევე მიზნობრივი საშუალებები საზღვარგარეთიდან.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში გადასაჭრელი კონკრეტული ამოცანების ხასიათისაგან დამოკიდებულებით პარტნიორობის ყველა არსებული და ახლად წარმოქმნილი ფორმა შეიძლება დაიყოს ცალკეულ ტიპებად (მოდელებად). სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ძირითადი მიზნების შესაბამისად, გამოყოფენ: ორგანიზაციულ, დაფინანსებისა და კოოპერაციის მოდელებს. რა თქმა უნდა, ეს დაყოფა გარკვეულწილად პირობითია, და ხშირ შემთხვევაში პარტნიორობები გამოიყენებენ და განავითარებენ სხვადასხვა მოდელების და მათი შერწყმის უპირატესობებზე დაფუძნებულ ფორმებს.

ორგანიზაციული მოდელის შემთხვევაში, როგორც წესი, არ ხდება საკუთრებით ურთიერთობაში ღრმად შეჭრა, საჯარო და კერძო პარტნიორების თანამშრომლობა ხორციელდება მესამე ორგანიზაციის მოზიდვის ხარჯზე, ცალკეული ფუნქციებისა და საკონტრაქტო ვალდებულებების დათმობით, ობიექტების გარე მმართველისათვის გადაცემის შესაძლებლობის გამოყენებით და ა.შ. ორგანიზაციულ მოდელებს მიეკუთვნება სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის დღეისათვის ფართოდ გავრცელებული ფორმა — კონცესია.

დაფინანსების მოდელთა რიცხვს შეიძლება მივა-

კუთნოთ ისეთი ფორმები, როგორიცაა კომერციული დაქირავება, არენდა, ლიზინგის ყველა სახე, წინასწარი და ინტეგრირებული საპროექტო დაფინანსება.

კოოპერაციის მოდელი წარმოადგენს რიგი პარტნიორების ძალისხმევის გაერთიანების ყველა შესაძლო ფორმასა და მეთოდს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ახალი სამომხმარებლო ღირებულების, როგორც საჯარო სიკეთის (საქონლის, მომსახურების, ინფრასტრუქტურის ობიექტების და სხვ.), შექმნის ერთიანი პროცესის ცალკეულ სტადიაზე. ხშირად ასეთი კოოპერაცია მოითხოვს ობიექტების შეიარაღებისა და მათი ექსპლუატაციის რთული, მათ შორის ჰოლდინგური სტრუქტურების შექმნას, განსაკუთრებით სანარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის სფეროში.

მსოფლიო პრაქტიკაში ჩამოყალიბდა სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესს შორის პარტნიორულ ურთიერთობათა რეალიზაციის მრავალი განსხვავებული მოდელი, ფორმა, ტიპი და კონკრეტული ვარიანტი. მიღებული კლასიფიკაციის თანახმად, გამოყოფენ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის შემდეგ ფორმებს [15, გვ. 10]:

კონტრაქტი, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც იდება სახელმწიფოსა (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა) და კერძო ფირმებს შორის განსაზღვრული საზოგადოებრივად აუცილებელი და სასარგებლო საქმიანობის სახეების განსახორციელებლად. სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პრაქტიკაში უფრო მეტად გავრცელებულია კონტრაქტები სამუშაოების შესრულებაზე, საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევაზე, მართვაზე, საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი პროდუქტების მიწოდებაზე, ტექნიკური დახმარების აღმოჩენაზე [13, გვ. 28]. ადმინისტრაციულ საკონტრაქტო ურთიერთობებში საკუთრების უფლება არ გადაეცემა კერძო პარტნიორს, ხარჯებსა და რისკებს მთლიანად თავის თავზე იღებს სახელმწიფო. კერძო პარტნიორის ინტერესი მდგომარეობს იმაში, რომ, ხელშეკრულების მიხედვით, ის იღებს დათქმულ წილს შემოსავალში, მოგებაში ან აკრეფილ გადასახადებში. როგორც წესი, სახელმწიფოსთან ან კომუნალურ ორგანოებთან კონტრაქტები კერძო მენარმისათვის წარმოადგენს მეტად მიმზიდველ ბიზნესს, რამდენადაც ისინი, პრესტიჟთან ერთად, აძლევს მას მყარი ბაზრისა და შემოსავლის გარანტიას, ასევე შესაძლო შეღავათებსა პრეფერენციებს;

არენდა მის ტრადიციულ ფორმაში (არენდის ხელშეკრულება) და ლიზინგის ფორმაში. სახელისუფლებო ორგანოებსა და კერძო ბიზნესს შორის საარენდო ურთიერთობების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობებით ხდება სახელმწიფო ან მუნიციპალური ქონების კერძო პარტნიორისათვის დროებით სარგებლობაში გადაცემა, გარკვეული საფასურის სანაცვლოდ. არენდის ტრადიციული ხელშეკრულებები გულისხმობენ საარენდო ურთიერთობის საგნის დაბრუნებადობას, ამასთან, ქონების

განკარგვის უფლებამოსილება რჩება მესაკუთრეს და არ გადაეცემა კერძო პარტნიორს. სპეციალურად დათქმულ შემთხვევებში საარენდო ურთიერთობები შეიძლება დასრულდეს საარენდო ქონების შესყიდვით. ლიზინგის ხელშეკრულების შემთხვევაში ლიზინგის მიმღებს ყოველთვის აქვს სახელმწიფო თუ მუნიციპალური ქონების გამოსყიდვის უფლება;

კონცესია (საკონცესიო შეთანხმება) წარმოადგენს სახელმწიფო და კერძო პარტნიორს შორის ურთიერთობის სპეციფიკურ ფორმას, რომელიც სულ უფრო მეტად ვრცელდება. მისი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო (მუნიციპალური წარმონაქმნი) პარტნიორული ურთიერთობის ფარგლებში, რჩება რა საკონცესიო შეთანხმების საგნის შემადგენელი ქონების სრულუფლებიან მესაკუთრედ, უფლებას აძლევს კერძო პარტნიორს გარკვეული ვადის განმავლობაში შეასრულოს შეთანხმებაში დათქმული ფუნქციები და ამ მიზნით ანიჭებს მას სათანადო უფლებამოსილებებს, რომლებიც აუცილებელია კონცესიის ობიექტის ნორმალური ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად [16, გვ. 7]. სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრებით სარგებლობისათვის კონცესიონერი იხდის საფასურს, საკონცესიო შეთანხმებაში დათქმული პირობებით.

კონცესია რთული მოვლენაა თანამედროვე ეკონომიკურ ცხოვრებაში, რომელიც მოიცავს პარტნიორობის, რისკების განაწილებისა და გადანაწილების, საპროექტო დაფინანსების, სახელმწიფო კონტროლისა და რეგულირების ელემენტებს [17].

კონცესიის, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის, არსებული სამეცნიერო და საკანონმდებლო განმარტებები სრულიად მრავალგვარია, მაგრამ შეიძლება გამოიყოს მისი მთელი რიგი არსებითი მახასიათებელი ნიშნები:

კონცესიის საგანს ყოველთვის წარმოადგენს სახელმწიფო (მუნიციპალური) საკუთრება, ასევე სახელმწიფოს თუ მუნიციპალური წარმონაქმნის საქმიანობის მონოპოლიური სახეები;

საკონცესიო შეთანხმების ერთ-ერთ სუბიექტს, შესაბამისად, წარმოადგენს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტი (აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების სახით);

კონცესიის მიზანია საზოგადოებრივი საჭიროებებისა და მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება;

კონცესიას ყოველთვის აქვს სახელშეკრულებო საფუძველი (საკონცესიო შეთანხმება);

კონცესია დაფუძნებულია შეთანხმების საგნის დაბრუნებადობაზე;

კონცესიის საგანი კერძო პარტნიორს გადაეცემა შეთანხმებით განსაზღვრული საფასურის სანაცვლოდ [17].

სახელმწიფოს მიერ კონცესიონერისათვის (კერძო პარტნიორისათვის) გადაცემული უფლებების გამოწვევის (მონოპოლიური) ხასიათი მდგომარეობს იმაში, რომ ტერიტორიის ან საქმიანობის სახის ფარგლებში, რომლებზეც ის იღებს გამოწვევის უფლებას, არ დაიშლება ნებისმიერი მესამე პირის, ასევე

თვით სახელმწიფოს, ანალოგიური მოქმედება.

საკონცესიო შეთანხმებით, სახელმწიფოს კერძო პარტნიორი (კონცესიო-ნერი) ვალდებულია უზრუნველყოს მომსახურების განვითარების უწყვეტობა, ანალოგიური კატეგორიის მომსახურებელთა დისკრიმინაციის არარსებობა, მომსახურების ხელმისაწვდომობა, თანაბარი ტარიფები ერთნაირ მომსახურებაზე. გარემოებები, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან ან ზიანს აყენებენ საჯარო ინტერესებს, შეიძლება გახდეს კანონიერი საფუძველი შეთანხმებაში გაუთვალისწინებელი ზომების მისაღებად.

საკონცესიო შეთანხმებაში საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნით შეიძლება გათვალისწინებული იქნეს საჯარო ხელისუფლების ორგანოს განსაზღვრული ცალმხრივი უფლებები და უპირატესობები კონცესიონერის წინაშე.

ცნობილია, რომ კონცესიებმა, როგორც სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესს შორის პარტნიორობის უმნიშვნელოვანესმა ფორმამ, ფართო გავრცელება ჰპოვა ინფრასტრუქტურულ დარგებში, სადაც განსაკუთრებით მწვავედ იგრძნობა კერძო ინვესტიციების შემოღინებისა და მაღალკვალიფიციური მართვის აუცილებლობა [6, გვ. 24].

ჩვეულებრივ, განასხვავებენ კონცესიის სამ სახეს:

- კონცესია უკვე არსებულ ინფრასტრუქტურის ობიექტებზე;
- კონცესია ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობასა და მოდერნიზაციაზე;
- სახელმწიფო საკუთრების ობიექტების გადაცემა კერძო კომპანიის მმართველობაში.

ამ ჯგუფების ფარგლებში შესაძლოა საკონცესიო ურთიერთობის ვარიანტები, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფოსა და კერძო კონცესიონერს შორის საკუთრების უფლებამოსილების სხვადასხვაგვარ შეხამებაზე, ასევე ამ უკანასკნელთა კონკრეტული სამეწარმეო და საინვესტიციო საქმიანობის სახეებსა და საზღვრებზე, მაგალითად, შეთანხმება პროდუქციის განაწილების შესახებ. სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესს შორის პარტნიორული ურთიერთობის ეს ფორმა ნაწილობრივ გვაგონებს ტრადიციულ კონცესიას, მაგრამ მაინც განსხვავებულია მისგან, უპირველესად, სახელმწიფოსა და კერძო პარტნიორს შორის საკუთრებითი ურთიერთობის სხვადასხვა კონფიგურაციის ხარჯზე. თუ კონცესიაში კონცესიონერს საკუთრების უფლებით ეკუთვნის შეთანხმების მიხედვით გამოშვებული მთელი პროდუქცია, მაშინ პროდუქციის განაწილების შესახებ შეთანხმებაში სახელმწიფოს პარტნიორს ეკუთვნის მხოლოდ მისი ნაწილი. სახელმწიფოსა და ინვესტორს შორის პროდუქციის განაწილება, მისი პირობები და წესები განსაზღვრულია შეთანხმებაში. შეთანხმება პროდუქციის განაწილების შესახებ ძირითადად გამოიყენება მინერალური ნედლეულის ძიების, დაზვერვისა და მოპოვების, ასევე მასთან დაკავშირებული სხვა სამუშაოების ჩატარების სფეროში. ნაწილობრივ, მსოფლიო პრაქტიკაში პარტნიორული ურთიერთობის ზემოხსენებული ფორმა აქტიურად

გამოიყენება ნავთობის ბიზნესის სფეროში.

სახელმწიფო კერძო ინვესტორს ანიჭებს თავის განსაკუთრებულ უფლებას ნიაღვრის გამოყენებაზე, სარგებლის საფუძველზე, განსაზღვრული ვადით. კერძო პარტნიორის (მათ შორის, უცხოელის) დაშვება განსაკუთრებულ უფლებებთან ხორციელდება კაპიტალტევად სფეროებში ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით. მსოფლიო პრაქტიკაში ცნობილია პროდუქციის კონკრეტული განაწილების სხვადასხვა მოდელები და მათი მოდიფიკაციები. საუბარი შეიძლება იყოს იმაზე, თუ როგორ განხორციელდეს პროდუქციის განაწილება — მაშინვე ორ ნაწილად, თუ ინვესტორის დანახარჯების გამოკლების შემდეგ. განაწილების პირობები შესაძლოა დაკავშირებული იყოს დაბეგვრის თავისებურებებთან. პრინციპში, ყველა ქვეყანა ირჩევს ინვესტორის მიერ მოპოვებული პროდუქციის განაწილების მისთვის მისაღებ ამა თუ იმ კონკრეტულ მექანიზმს.

ერთობლივი საწარმოები წარმოადგენენ სახელმწიფოსა და კერძო ბიზნესს შორის პარტნიორული ურთიერთობის კიდევ ერთ ფორმას. ერთობლივი კაპიტალის სტრუქტურისა და ხასიათისაგან დამოკიდებულებით, ამ ფორმის მრავალსახეობა შეიძლება იყოს სააქციო საზოგადოებები, ან ერთობლივი საწარმოები მხარეთა წილობრივი მონაწილეობით. სააქციო საზოგადოებებში აქციონერებად შეიძლება გამოდიოდნენ სახელმწიფო ორგანოები და კერძო ინვესტორები. კერძო პარტნიორის შესაძლებლობები დამოუკიდებელი ადმინისტრაციულ-სამეურნეო გადანყვეტილებების მიღებაში, როგორც წესი, განისაზღვრება სააქციო კაპიტალში წილით. მხარეთა რისკები ნაწილდება სააქციო კაპიტალში წილების სიდიდის მიხედვით. ნებისმიერი სახის ერთობლივი საწარმოს არსებით თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ სახელმწიფო მუდმივად მონაწილეობს მიმდინარე საწარმოო, ადმინისტრაციულ-სამეურნეო და საინვესტიციო საქმიანობაში. გადანყვეტილებების მიღებაში კერძო პარტნიორის შესაძლებლობების ველი აქ გაცილებით ვიწროა, ვიდრე კონცესიებში. პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ სააქციო კაპიტალის სტრუქტურის ცვლილება ერთი მხარის სასარგებლოდ ნიშნავს მხოლოდ აქციების გადანაწილებას ინვესტორებს შორის და არ იწვევს თვით კაპიტალის გაზრდას (და, შესაბამისად, არ გულისხმობს ძირითადი ფონდებისა და სამუშაო ადგილების რიცხვის გადიდებას).

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ სახელმწიფოს მონაწილეობით სააქციო საზოგადოების ნაციონალიზაციის შემთხვევაში, აქციების გამოსყიდვა ხორციელდება მიმდინარე კურსით და პირდაპირ არ არის დამოკიდებული კერძო ინვესტორის მიერ თავდაპირველად დაბანდებული კაპიტალის მოცულობაზე. საკონცესიო საწარმოს ნაციონალიზაციის შემთხვევაში კი, მსოფლიო პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია კონცესიონერს აუნაზღაუროს ინვესტირებული კაპიტალის ღირებულება და ასევე გადაუხადოს კომპენსაცია დაკარგული სარგებლისათ-

ვის.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მსოფლიო გამოცდილება დღეისათვის საკმაოდ ფართოა და უკვე გამოიკვეთა განსაზღვრული უპირატესობა ცალკეულ სფეროებში პარტნიორობის კონკრეტული ფორმებისა და მეთოდების შერჩევისას. თუ ამ ნიშნით მივუდგებით პარტნიორობას, მაშინ შეგვიძლია გამოვყოთ შემდეგი საბაზო მოდელები, რომლებიც განსხვავდებიან საკუთრებითი ურთიერთობის, მართვისა და დაფინანსების წყაროების სპეციფიკური ფორმებით.

საბაზო მოდელის არჩევას განახორციელებს სახელმწიფო საქმიანობის იმ სფეროებისა და მომსახურების იმ სახეებისაგან დამოკიდებულებით, რომლებიც შეიძლება გახდეს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის საგანი. აქ აუცილებელია გავითვალისწინოთ, რომ მითითებული საბაზო მოდელები წმინდა სახით პრაქტიკულად არ გვხვდება, და უფრო ხშირად გამოიყენება ყველა შესაძლო შერეული ფორმები. ამასთან, კონკრეტულ ინფრასტრუქტურულ სფეროებში ცალკეული საბაზო მოდელები რჩება დომინირებული.

ოპერატორის მოდელმა, მაგალითად, ფართო გავრცელება ჰპოვა კომუნალური მეურნეობის ისეთ სფეროში, როგორიცაა ნარჩენების გადამუშავება. ეს მოდელი ხასიათდება სახელმწიფოსა და კერძო პარტნიორს შორის პასუხისმგებლობის მკვეთრი გამოიჯვანით და, ამასთან, სახელმწიფოს მხრიდან მაკონტროლებელი ფუნქციის შენარჩუნებით.

კოოპერაციის მოდელი გამოიყენება იქ, სადაც კონკრეტული მომსახურება არასაკმარისად მკაფიოდაა გამოკვეთილი და განსაზღვრული, და ამიტომ რთულია მათი ქცევა დაბეგვრისა და სააამორტიზაციო ანარიცხების ცალკეულ ობიექტებად. ასეთ შემთხვევაში პარტნიორობა რეალიზდება სახელმწიფოსა და კერძო ინვესტორის ერთობლივი საპროექტო კომპანიის საშუალებით.

კონცესიის მოდელი მოქმედებს იმ დარგებში, რომლებიც ხასიათდებიან პროექტების რეალიზაციის ხანგრძლივი ვადებით, ასევე იმ შემთხვევებში, როცა პოლიტიკური ან სამართლებრივი მიზეზით გამოირიცხება სახელმწიფოსაგან კერძო პარტნიორისათვის საკუთრების უფლების გადაცემა.

სახელშეკრულებო მოდელი გამოიყენება ენერგეტიკაში, სადაც ინვესტიციები მიმართულია, პირველ რიგში, მიმდინარე დანახარჯების შემცირებაზე. ამასთან, მიმდინარე დანახარჯების შემცირების გზით მიღებული ეკონომია, არცთუ იშვიათად, აჭარბებს საკუთრივ საინვესტიციო დანახარჯებს.

ლიზინგური მოდელი წარმოადგენს ყველაზე მეტად შესაფერის საზოგადოებრივი შენობების აღჭურვისათვის. მსოფლიოში დაგროვილია კერძო ბიზნესთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პარტნიორობის ლიზინგური ფორმის მეტად წარმომადგენლობითი გამოცდილება [18, გვ. 15].

უკანასკნელ წლებში სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვა ფორმის გამოყენების სფერო

მიზანმიმართულად ფართოვდება, ამასთან, მძაფრად ვითარდება თვით პარტნიორობის ფორმები და მათი მოდიფიკაციები. ასე, რომ თუ თავდაპირველად საკონცესიო შეთანხმებები სტანდარტულად გამოიყენებოდა ცენტრალური თბომომარაგებით უზრუნველყოფილი ავტოსტრადების, ავტოსადგომების აღჭურვისას, დღეისათვის მათ გავრცელება ჰპოვეს ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ეროვნული თავდაცვა, განათლება, საკაბელო ტელევიზია, საქალაქო საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ზოგიერთი სახეობა და სხვა. რიგ ქვეყნებში კერძო ბიზნესი აპროექტებს, აშენებს, ხოლო შემდეგ მართავს საავადმყოფოებს, სკოლებს და სოციალური ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტებს [10, გვ. 70].

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებისას მისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი მოდელების ფარგლებში გამოიყენება სახელმწიფო სტრუქტურებისა და კერძო ბიზნესის საწარმოთა თანამშრომლობის მრავალფეროვანი კონკრეტული მექანიზმები. ისინი დიფერენცირდებიან კერძო პარტნიორისათვის საკუთრების უფლებამოსილების გადაცემის მოცულობის, მხარეთა საინვესტიციო ვალდებულებების, პარტნიორებს შორის რისკების გადანაწილების, სხვადასხვა სახის სამუშაოს (მათ შორის მშენებლობის, ექსპლუატაციისა და მართვის და სხვ.) ჩატარებაზე პასუხისმგებლობისაგან დამოკიდებულებით.

უფრო მეტად გავრცელებულია პარტნიორობის შემდეგი მექანიზმები:

(Build, Operate, Transfer - მშენებლობა, ექსპლუატაცია/მართვა, გადაცემა). ეს მექანიზმი ძირითადად გამოიყენება კონცესიებში. ინფრასტრუქტურული ობიექტი იქმნება კონცესიონერის ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის დასრულების შემდეგ ლეზულობს აღჭურვილი ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას ჩადებული საშუალებების სრულად გამოსყიდვამდე. ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტი უბრუნდება სახელმწიფოს. კონცესიონერი ლეზულობს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ობიექტის გამოყენების და არა ფლობის უფლებამოსილებას;

BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - მშენებლობა, ფლობა, ექსპლუატაცია/მართვა, გადაცემა). ამ შემთხვევაში კერძო პარტნიორი ლეზულობს ობიექტის არა მარტო გამოყენების, არამედ ფლობის უფლებამოსილებასაც შეთანხმების ვადის განმავლობაში, რომლის ამონურვის შემდეგ ის გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას;

uku BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - მშენებლობა, ფლობა, ექსპლუატაცია/მართვა, გადაცემა), რომლის დროსაც ხელისუფლება აფინანსებს და აგებს ინფრასტრუქტურულ ობიექტს და შემდეგ გადასცემს მას კერძო პარტნიორს ნდობით მმართველობაში, შემდგომში თანდათანობით თავის საკუთრებაში გამოსყიდვის უფლებით;

BTO (Build, Transfer, Operate - მშენებლობა, გადაცემა, ექსპლუატაცია/მართვა). ეს მექანიზმი გულისხმობს საჯარო ხელისუფლებისათვის ობიექ-

ტის გადაცემას მშენებლობის დასრულებისთანავე. სახელმწიფოს მიერ მიღების შემდეგ, ის გადადის კერძო პარტნიორის სარგებლობაში, მისთვის ფლობის უფლების გადაცემის გარეშე;

BOO (Build, Own, Operate - მშენებლობა, ფლობა, ექსპლუატაცია/მართვა). ამ შემთხვევაში შექმნილი ობიექტი ვადის გასვლის შემდეგ საჯარო ხელისუფლებას კი არ გადაეცემა, არამედ რჩება კერძო ინვესტორის განკარგულებაში;

BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer - მშენებლობა, ექსპლუატაცია/მართვა, მომსახურება გადაცემა). ამ მექანიზმის გამოყენების დროს სპეციალური აქცენტი კეთდება კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაზე მათ მიერ აღჭურვილი ინფრასტრუქტურული ობიექტების შენახვასა და მიმდინარე რემონტზე;

DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - დაპროექტება, მშენებლობა, ფლობა, ექსპლუატაცია/მართვა, გადაცემა). ამ ტიპის შეთანხმების თავისებურება მდგომარეობს კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაში არა მარტო ინფრასტრუქტურული ობიექტის მშენებლობაზე, არამედ მის პროექტირებაზეც;

(Design, Build, Finance, Operate - დაპროექტება, მშენებლობა, დაფინანსება, ექსპლუატაცია/მართვა) ტიპის შეთანხმების შემთხვევაში დაპროექტებაზე კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობასთან ერთად, სპეციალურად ხდება ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობის დაფინანსებაზე მისი პასუხისმგებლობის დათქმაც.

გარდა ზემოჩამოთვლილი და ზოგიერთი სხვა მექანიზმებისა, რომლებიც გულისხმობენ პარტნიორობის ორივე მხარის უფლებამოსილებისა და მოვალეობების სხვადასხვა თანაფარდობას, არსებობს რიგი ტიპობრივი სპეციალიზებული კონტრაქტებიც. შეიძლება დავასახელოთ პარტნიორობის ისეთი ფორმები, როგორიცაა:

კონტრაქტი არსებული ობიექტების გაფართოებაზე, აღდგენასა და რეკონსტრუქციაზე, ახალი მშენებლობის გარეშე (Brownfield contract);

ლიზინგური კონტრაქტი (Lease contract), რომელიც თავისი შინაარსით ახლოსაა საიჯარო და კონცესიურ ხელშეკრულებასთან;

კონტრაქტი მომსახურებაზე (Service contract), რომლის მიხედვითაც კერძო პარტნიორი სახელმწიფოსაგან იღებს უკვე მზა ობიექტს მმართველობასა და მომსახურებაში, საინვესტიციო ვალდებულებების გარეშე.

შესაძლებელია დაიდოს სპეციალური კონტრაქტი მართვაზე, როცა სახელმწიფო კერძო პარტნიორს გამონაკლისად გადასცემს მმართველობით ფუნქციებს ობიექტის ორგანიზაციულ-მმართველობითი ფორმისა და ტიტულიანი მესაკუთრის შეცვლის გარეშე [19, გვ. 107].

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვაგვარი ფორმები, მეთოდები და მექანიზმები საშუალებას იძლევა ფართოდ იქნეს გამოყენებული

კერძო კაპიტალის შესაძლებლობები სახელმწიფოს მიერ საჯარო ინტერესთან დაკავშირებული უამრავი პრობლემის გადაჭრაში. სანარმოო, სატრანსპორტო და სოციალური ინფრასტრუქტურის დარგებში გამოიყენება კონცესიური შეთანხმების ყველა ვარიანტი, ერთობლივი სანარმოები სახელმწიფო და კერძო კაპიტალის მონაწილეობით, ასევე სამოქალაქო და საჯარო სამართლის ხელშეკრულებებზე დაფუძნებული პროექტები.

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 გაყოფის თაობაზე, საინვესტიციო კონტრაქტი, კონცესიები, აქციონირება, კერძო კაპიტალის წილობრივი მონაწილეობა სახელმწიფო სანარმოებში (ერთობლივი სანარმოები).

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

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации. В кн. Проблемы формирования государственных политик в России». - М.: Научный эксперт, 2006.
2. Becker, R. Zielplanung und - Kontrolle von Public Private Partnerchips in der Forschung-Konzeption und praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen für Forschungskooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2003.
3. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. - М.: ИМЭМО РАН, 2002.
4. Санникова Т. Фундаментальная предпосылка - можно ли вести бизнес с этим государством? //www.opec.ru/point-doc.
5. Ferlie E., Lynn L. E. and Pollitt C. (eds) The Oxford Handbook of Public Management. - Oxford/New York: Oxford University Press, 2005.