

საჯარო-კერძო პარტნიორობა როგორც სამენარმეო საქმიანობის რეგულირების განსაკუთრებული ფორმა

მერაბ ვანიშვილი, სტუ-ს პროფესორი
ედიმერ კვირიკიშვილი, სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეფექტური ეკონომიკის შექმნა შეუძლებელია მენარმეობის დინამიური განვითარების გარეშე. მენარმეობის განვითარების ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს სახელმწიფო რეგულირება, რომლის ძირითადი ამოცანაა საკანონმდებლო ბაზის ფორმირება მენარმეობის ფუნქციონირებისთვის, რომელიც უზრუნველყოფდა კონკურენციის დაცვას, მონოპოლიზმის შეზღუდვასა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვას, სამენარმეო ინფრასტრუქტურის განვითარებას, სამენარმეო საქმიანობის ცალკეულ სახეობათა სახელმწიფო მხარდაჭერას, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკის საზოგადოებრივად მნიშვნელოვან სფეროებში. ეკონომიკური საქმიანობის უმრავლეს სფეროში სახელმწიფო რეგულირება არის ბაზრის არაეფექტურობის გადალახვის ძირითადი ინსტრუმენტი.

Summary

Public-Private Partnerships as a special form of regulation of entrepreneurial activity

In the article, the recent literature on the theory and practice of entrepreneurship has been studied in a number of important issues, such as public-private partnerships as a special form of regulation of entrepreneurial activity.

The last two decades, the world has used a form of state regulation of business activity - a public-private partnership (PPP), a mechanism that allows for the possibility of a number of important tasks. In particular, it encourages entrepreneurs for investment and innovative activity to increase activity in those areas (traffic management, transport, municipal and utility services, health care, education, etc.), whose funding has traditionally been part of the state of entrepreneurship in the provision of partnership, by offering new activities.

PPP is a special form of state regulation of business activity. On the one hand, it gives us the opportunity to solve the tasks more efficiently. On the other hand, the PPP as a form of long-term cooperation between the state and business, legally upheld by a fixed and certain guarantees from the government, itself, is to stimulate and support entrepreneurial activity is an effective tool.

In general, the PPP - it is the state and business, mutually medium and long-term cooperation in various forms

are realized (ranging from works contracts, ending with the government and business associations in counseling) and is intended to be politically and socially important tasks of national, regional and local levels.

PPP dedicated to the works of the concepts are not divided into "forms of public-private partnerships" and "public-private partnership instruments." In our opinion, it is necessary to separate these concepts, because there is a fundamental difference between them. We believe that the PPP forms - it is their legal relations between the parties to the PPP, which originated in the PPP project implementation. PPP tools - this is a state-supported institutions PPP projects (including state subsidies, state guarantees), which may be used independently of the forms of PPP.

* * * * *

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოში აქტიურად გამოიყენება სამენარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების განსაკუთრებული ფორმა - საჯარო-კერძო პარტნიორობის (სკპ) მექანიზმი, რომელიც იძლევა რიგი მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტის შესაძლებლობას. კერძოდ, იგი ხელს უწყობს მენარმეობის ინვესტიციური და ინოვაციური აქტივობის გაზრდას საქმიანობის იმ სფეროებში (საგზაო მეურნეობა, ტრანსპორტი, საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მეურნეობა, ჯანდაცვა, განათლება და ა.შ.), რომელთა დაფინანსებაც ტრადიციულად ხდებოდა სახელმწიფოს მხრიდან, აგრეთვე მენარმეობის განვითარების სახელმწიფო უზრუნველყოფას პარტნიორობის ფარგლებში, საქმიანობის ახალი სფეროების შეთავაზების გზით.

რიგი ინსტიტუციური გარდაქმნების მიუხედავად, სკპ-ის საფუძველზე მენარმეობის სახელმწიფო რეგულირების სისტემა მოცემული მომენტისთვის ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე შექმნილი. ამის გათვალისწინებით, ფრიად აქტუალურია სამენარმეო საქმიანობის რეგულირების სისტემის შემუშავებაზე მიმართული კვლევა, რომელიც უზრუნველყოფს სამართლებრივი ბაზის შექმნასა და სკპ-ის მართვის ინსტიტუტების ფორმირებას, სკპ-ის პროექტების რეალიზაციის საზოგადოებრივ კონტროლს, მმართველობითი კადრების მომზადებასა და პოტენციური ინვესტორების მოზიდვას.

სახელმწიფო რეგულირებისა და სამენარმეო სტრუქტურების ურთიერკავშირის მნიშვნელობაზე ბევრ უცხოელ ეკონომისტს (ი. ხ. ანსოფფი, ა. ატ-

კინსონი, ჯ. გვარტნი, რ. ლოუსონი, დ. მერსერი, მ. პორტერი, მ. პოუმერი, ჯ. სკოტი და სხვ.) აქვს მიძღვნილი ნაშრომები. სკპ-ის თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები ფართოდაა შესწავლილი უცხოელი მეცნიერების მიერ. სკპ-ის მექანიზმის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრობლემებით დაკავებული იყვნენ: ტ. ბარნეკოვი, პ. ბარნსი, რ. ბოილი, ფ. ბაუსკვეტი, ჟ. ვედელი, ფ. კუკი, მ. მეიერი, რ. პიტმანი, დ. რიჩი, გ. დე რუსი, დ. სვარი, დ. სტრონგი, ა. ფაიარდი, ი. შიხატი, ა. ებოუჩარი, ე. ესტიერი. საბჭოთა ხელისუფლების პირველ წლებში სკპ-ის გამოყენების ძირითად ფორმას წარმოადგენდა კონცესია. 1917 წლამდე კონცესიის გამოყენების საკითხებს სწავლობდნენ ვ. ა. აბეგგი, ნ. პ. ზიმინი, ლ. ს. ტალი. რაც შეეხება ნების პერიოდის კვლევას, ეს პრობლემა ყველაზე სრულად აღწერილია ბ. ა. ლანდაუსა და ნ. პ. დერგაჩოვის მონოგრაფიებში.

უნდა აღინიშნოს რომ სკპ-ის თეორიისა და პრაქტიკის საკითხები სხვადასხვაგვარადაა განხილული სხვადასხვა ქვეყნების მკვლევართა ნაშრომებში, აგრეთვე კანონმდებლობებშიც. ამასთან, დღემდე არაა შემუშავებული ერთიანი მიდგომა სკპ-ის მექანიზმების გამოყენებისადმი. აქედან გამომდინარე, რჩება უამრავი კითხვა, რომლებიც დამატებით შესწავლას მოითხოვს. თანამედროვე საქართველოს პირობებში აუცილებელია სკპ-ის გამოყენებისადმი კომპლექსური მიდგომის შემუშავება, რომელიც მოგვცემს ხელისუფლების ორგანოების მიერ მისი შესაძლებლობების ეფექტურად გამოყენების საშუალებას.

ჩვენი კვლევის მიზანია სკპ-ის განვითარების საფუძველზე სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების სისტემის შემუშავება და შესაბამისი მეთოდური მიდგომების ფორმირების მეცნიერული დასაბუთება.

კვლევის შედეგები. როგორც კვლევამ გვიჩვენა, ყველა ქვეყანას გააჩნია საბაზრო ეკონომიკის განვითარების თავისებურება, თუმცა საბაზრო ეკონომიკის საფუძვლები (კერძო საკუთრება, თავისუფალი მეწარმეობა და კონკურენცია) საერთოა ყველა ქვეყნისათვის. ეფექტური საბაზრო ეკონომიკის შექმნა ითვალისწინებს მეწარმეობის ფართო განვითარებას, რომელიც წარმოადგენს ეფექტური წარმოების ორგანიზებისა და საბაზრო ურთიერთობების განვითარების ფუნდამენტს.

მეცნიერ-ეკონომისტების ნაშრომებში გვხვდება განსხვავებული შეხედულებები მეწარმისა და მეწარმეობის არსზე. პირველი მეცნიერ-ეკონომისტი, რომელმაც ერთ-ერთმა პირველმა შეიმუშავა მეწარმეობის კონცეფცია, იყო ფრანგი ეკონომისტი რ. კანტილიონი. საკუთარ ნაშრომში „გამოცდილება ვაჭრობის ბუნებაზე საერთოდ“ მან მეწარმე განსაზღვრა, როგორც კაცი, რომელიც მოქმედებს რისკის პირობებში. მისი აზრით, მეწარმე იძენს საქონელს საკუთარი რისკით განსაზღვრულ ფასად, შემდგომში მისი უფრო ძვირად გაყიდვის მიზნით [1, გვ. 28].

მეწარმეობის თეორიის განვითარებაში უნდა აღინიშნოს ინგლისელი ეკონომისტის ა. სმიტის მიზ-

ვნელოვანი წვლილი, რომელმაც მეწარმე განსაზღვრა, როგორც კაპიტალის მესაკუთრე, რომელიც რაიმე კომერციული იდეისა და მოგების მიღებისათვის მიდის რისკზე [1, გვ. 35].

ამერიკელი მეცნიერ-ეკონომისტი ი. შუმპეტერი თვლის, რომ მეწარმეობა - ეს არის პირველ რიგში, ნოვატორობა: საკუთარ ნაშრომში „ეკონომიკური თეორიების განვითარება“ ის უწოდებს მეწარმეებს „სამეურნეო სუბიექტებს, რომელთა ფუნქციას წარმოადგენს ახალი კომბინაციების განხორციელება და რომლებიც წარმოადგება, როგორც მისი აქტიური ელემენტი“. მისი აზრით, მეწარმეობის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს წარმოების შესაძლებლობის რეფორმირება და რევოლუციონიზება, გამოგონებების დანერგვის გზით, ხოლო უფრო საერთო აზრით - ახალი ტექნოლოგიების გამოყენება ახალი საქონლის წარმოებისთვის ან ძველი საქონლის ახალი მეთოდებით, ნედლეულის ახალი წყაროს ან მზა პროდუქციის ახალი ბაზრის აღმოჩენის წყალობით [2, გვ. 171].

ასევე ცნობილი ამერიკელი ეკონომისტი პ. დრუკერი მეწარმეობას განმარტავს, როგორც კონკრეტულ საქმიანობას, პრაქტიკას. ის თვლის, რომ მეწარმეობის ბაზას წარმოადგენს თანამედროვე ცოდნა. პ. დრუკერის აზრით, მეწარმეობის განმასხვავებელ თავისებურებას წარმოადგენს ახალი, ძველი მიდგომებისგან განსხვავებული წარმოების საშუალებების შექმნა, უნარი შეცვალო და გარდაქმნა არსებული ფასეულობები [1, გვ. 18].

ამერიკელი ეკონომისტებმა კ. მაკკონელმა და ს. ბრიუმ გამოავლინეს მეწარმის შემდეგი ურთიერთდაკავშირებული ფუნქციები: მეწარმე საკუთარ თავზე ღებულობს მინის, კაპიტალისა და შრომითი რესურსების გაერთიანების ინიციატივას საქონლის და მომსახურების წარმოებისათვის; მეწარმე ბიზნესის წარმოების პროცესში საკუთარ თავზე ღებულობს ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღების რთულ ამოცანას, სამეწარმეო საქმიანობის კურსის განმსაზღვრელ გადაწყვეტილებებს; მეწარმე არის ნოვატორი, პირი, რომელიც იღწვის კომერციის საფუძველზე შემოიტანოს მოხმარებაში ახალი პროდუქტები, წარმოების ახალი ტექნოლოგიები ან ბიზნესის ორგანიზების ახალი ფორმებიც კი; მეწარმე არის ადამიანი, რომელიც მიდის რისკზე. ის რისკავს არა მარტო საკუთარ დროს, შრომას და საქმიან რეპუტაციას, არამედ საქმეში ჩადებული საკუთარი და კომპანიონი ან აქციონერების სახსრებს [3, გვ. 38].

იმასთან დაკავშირებით, რომ მეწარმე მოგების მიღების მიზნით იძულებულია შეუთავსოს საკუთარი და საზოგადოებრივი ინტერესები, კ. მაკკონელი და ს. ბრიუ განსაზღვრავენ მეწარმეობას როგორც საქმიანობას, რომელიც დაკავშირებულია სახსრების დაბანდებასთან მოგების მიღების მიზნით, პირადი მოგების და საზოგადოებრივი სარგებლის შეთავსების საფუძველზე [4, გვ. 18-20].

ფრანგმა ეკონომისტმა ჟ. ბ. სეიმ საკუთარ ნაშრომში „პოლიტიკური ეკონომიკის ტრაქტატი“ მოგ-

ვანოდა მენარმისა და მენარმეობის არსის საკუთარი განმარტებები:

- მენარმე - ეს არის აგენტი, რომელიც ახდენს წარმოების ფაქტორების კომბინირებას, დაბალი წარმოებისა და მოგების მქონე რესურსები „გადააქვს“ სფეროებში, სადაც მათ შეუძლიათ უფრო მეტი შედეგის (მოგების, შემოსავლის) მიღება;
- მენარმეობა - ეს არის ყველა რესურსის ეფექტიან გამოყენებასა და მაღალი შედეგების მიღებაზე მიმართული ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება ფაქტორების მუდმივი კომბინირების საშუალებით.

მენარმეობის თეორიის განვითარებაში ჟ. ბ. სეის ძირითად დამსახურებას წარმოადგენს ის, რომ პირადად მან ჩამოაყალიბა თეზისი წარმოების სამი ფაქტორის შესახებ - კაპიტალი, შრომა და მიწა, რომელიც ახლაც ფართოდ გამოიყენება ეკონომიკურ მეცნიერებასა და პრაქტიკაში [1, გვ. 37].

მენარმეობის ჩამოყალიბებასა და შემდგომი განვითარების საქმეში სახელმწიფო ასრულებს შემდეგ ძირითად ფუნქციებს: მენარმეობის ეკონომიური მექანიზმის ფორმირების სტიმულირება საგადასახადო, საკრედიტო, სადაზღვეო და სხვა მეცნიერულად დასაბუთებული რეგულირების სისტემებით; სტიმულირება და მოთხოვნილების უშუალო ფორმირება ინოვაციურ პროდუქციაზე, სახელმწიფო შეკვეთების სისტემის განვითარების გზით; მენარმეობის საბაზრო და ორგანიზაციული ინფრასტრუქტურის ფორმირება.

სამენარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების შინაარსი განისაზღვრება ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მიზნებით, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს: მდგრადი ეკონომიკური ზრდა; დასაქმების მაღალი დონე; ინფლაციის დაბალი დონე; მდგრადი ფინანსური მდგომარეობა; შემოსავლების სამართლიანი გადანაწილება; საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის სტაბილურობა.

სამენარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, შეიძლება მისი მიმართულებების შემდგენიად კლასიფიცირება: სამენარმეო საქმიანობის სამართლებრივი ბაზის ფორმირება; კონკურენციის დაცვა და მონოპოლიური საქმიანობის შეზღუდვა; მომხმარებელთა უფლებების დაცვა; შრომითი ურთიერთობების რეგლამენტირება და სოციალური პარტნიორობის მხარდაჭერა; საგადასახადო სისტემის ფორმირება და შემოსავლების გადანაწილება; რესურსების გადანაწილება; ტარიფებისა და ფასების რეგულირება; ბიზნესის ცალკეული სახეობების სახელმწიფოს მხრიდან მხარდაჭერა; საგარეო სავაჭრო საქმიანობის სახელმწიფო რეგლამენტირება; სავალუტო კურსის რეგულირება.

თანამედროვე მკვლევარების მიერ სახელმწიფო რეგულირება, უპირველეს ყოვლისა, განიხილება ეკონომიკური საქმიანობის პრაქტიკულად ყველა სფეროში ბაზრის არაეფექტურობის გადალახ-

ვის ყველაზე უკეთეს საშუალებად. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ თუ ეკონომიკის ზოგიერთ სფეროში სახელმწიფო რეგულირება გამოიყენება არასაკმარისად, ზოგიერთ სფეროში ის არის იმდენად მოჭარბებულად, რომ ზიანს აყენებს სამენარმეო საქმიანობის განვითარებას.

სამენარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ სხვადასხვა ნიშნებით კლასიფიცირდება. ერთი მხრივ, კლასიფიკაცია ბაზირებულია საბაზრო-კონკურენტული მექანიზმის თვითორგანიზების სისტემაზე და მენარმეობის თვითმმართველობაზე, მეორე მხრივ კი - სახელმწიფოს საქმიანობის სტრატეგიულ მიმართულებებზე და საზოგადოების განვითარების ამოცანებზე.

საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებისა და მენარმეობის განვითარების სტიმულირების პირობებში ერთ-ერთი ფორმა, რომელმაც ფართო გამოყენება ჰპოვა მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში, არის სკპ. სხვადასხვა მკვლევარების მიერ სახელმწიფო რეგულირებასა და სკპ-ზე მიკუთვნებული საქმიანობის ფორმებისა და სახეობების სპექტრი ძალიან ფართოდაა წარმოდგენილი. თუმცა, სახელმწიფო რეგულირება არის უფრო ფართე ცნება, ვიდრე სკპ.

სკპ არის სამენარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების განსაკუთრებული ფორმა. ერთი მხრივ, ის იძლევა, სახელმწიფოს წინაშე მდგარი ამოცანების უფრო ეფექტურად გადაჭრის საშუალებას. მეორე მხრივ, სკპ, როგორც სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის გრძელვადიანი თანამშრომლობის ფორმა, იზრდის ფიქსირებული და გარკვეული გარანტიებით გამტკიცებული სახელმწიფოს მხრიდან, თავისთავად არის სამენარმეო საქმიანობის სტიმულირებისა და მხარდაჭერის ეფექტური ინსტრუმენტი.

ზოგადად, სკპ-ის განსაზღვრებას თუ შევეცდებით, ეს არის სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ურთიერთხელსაყრელი საშუალო- და გრძელვადიანი თანამშრომლობა, რომელიც სხვადასხვა ფორმით რეალიზდება (დანყებული სამუშაოების შესრულებაზე კონტრაქტებით, დამთავრებული სახელმწიფოსა და ბიზნეს-ასოციაციების კონსულტაციებით) და მიზნად ისახავს პოლიტიკურად და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე.

ბოლო წლების განმავლობაში ევროკავშირში სკპ-ის საკითხებთან დაკავშირებით გამოქვეყნებულია საკმაოდ ბევრი ლიტერატურა. 2004 წელს გამოქვეყნებულ ნიგნში „საჯარო-კერძო პარტნიორობა და საკონომდებლო გაერთიანება სახელმწიფო კონტრაქტებსა და კონცესიების შესახებ“ ნათქვამია: „ტიერმინი „საჯარო-კერძო პარტნიორობა“ არ არის განმარტებული გაერთიანების დონეზე. საერთო ჯამში ამ ტერმინის ქვეშ განიხილება კოოპერაციის ფორმები საზოგადოებრივ ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის, რომლებიც ემსახურებიან ფინანსური უზრუნველყოფის მიზანს, მშენებლობას, მოდერნი-

ზაციას, მართვას, ინფრასტრუქტურის ექსპლუატირებას ან მომსახურების განევას” [7, გვ. 27].

ხშირად ერთი და იმავე ავტორის ნაშრომებში „საჯარო-კერძო პარტნიორობის“ ცნებასთან ერთად, გვხვდება სინონიმური ცნება „კერძო-საჯარო პარტნიორობა“ [6, გვ. 20]. ჩვენ უარვყოფთ ამ მოსაზრებას შემდეგი მიზეზების გამო: მოცემული ტერმინის სტრუქტურა გულისხმობს სახელმწიფოს ნამყვან როლს პარტნიორობაში, ხაზს უსვამს, რომ ზუსტად სახელმწიფო ახდენს ბიზნესთან პარტნიორული ურთიერთობების ინიცირებას, განსაზღვრავს შეთანხმებების პირობებს საჯარო-კერძო პარტნიორობაზე და აკონტროლებს მათ შესრულებას; სახელმწიფოს მთავარი როლი პარტნიორობაში განისაზღვრება იმით, რომ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ობიექტი ყოველთვის არის ან სახელმწიფო (მუნიციპალური) საკუთრება, ან სახელმწიფო სახელისუფლებო ორგანოების (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების) განსაზღვრული საქმიანობა.

დაბოლოს, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ისიც, რომ სკპ-ისადმი მიძღვნილ ნაშრომებში არ ყოფენ ცნებებს „საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმებსა“ და „საჯარო-კერძო პარტნიორობის ინსტრუმენტებს“. ჩვენი აზრით, საჭიროა ამ ცნებების გამიჯვნა, რადგან მათ შორის არსებობს პრინციპული განსხვავება. მიგვაჩნია, რომ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმები - ეს არის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობები საჯარო-კერძო პარტნიორობის მხარეებს შორის, რომელიც წარმოშობილია სკპ-ის პროექტების რეალიზაციის პროცესში. საჯარო-კერძო პარტნიორობის ინსტრუმენტები - ეს არის სკპ-ის პროექტების სახელმწიფო მხარდაჭერის ინსტიტუტები (მათ შორის, სახელმწიფო დაფინანსება, სახელმწიფო გარანტიები), რომელთა გამოყენება შესაძლებელია საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმების გამოყენებისგან დამოუკიდებლად.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Классики менеджмента. - СПб.: Питер, 2001. - 1160 с.
2. Шумпетер Й. Теория экономического развития. - М.: Эксмо, 2007. - 861с.
3. Макконнел К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. - М.: Инфра - М, 2007. - в 2 томах. - Том 2.-513 с.
4. Прудников В. М. Государственное регулирование предпринимательской деятельности. - М.:РИОР, 2008. - 241 с.
5. Высоцкий П.А., Зенякин В.Е. Государственное регулирование предпринимательства в современных условиях. - М.: Наука, 2008. - 230 с.
6. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнёрство: некоторые вопросы методологии. // Вестник института экономики РАН. - 2009. - № 3. - с.17-33.
7. Государственно-частное партнерство: теория и практика. - М.:Издательский дом государственного университета Высшая школа экономики, 2010. - 284 с.