

საჯარო და კერძო პარტნიორობა ენერგეტიკის სფეროში და მისი პერსპექტივები

ლევან მოსახლიშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი

ანოტაცია

იმისათვის, რომ უცხოური ინვესტიციის შემოსვლა თანამედროვე ქვეყანაში, აუცილებელია სახეზე არსებობდეს მოქნილი ბიზნეს საინვესტიციო გარემო, რომელიც შეიძლება გამოიხატებოდეს მაქსიმალურად გამარტივებულ ბიუროკრატიულ სისტემაში და რაც მთავარია სახელმწიფოსთვის კომუნიკაციის მაღალ სტანდარტებში. ამის საუკეთესო მაგალითს კი წარმოადგენს საჯარო-კერძო პარტნიორობა. საქართველოში 2018 წლამდე არ არსებობდა ამ სფეროს მარეგულირებელი ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც გავრცელდება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სფეროში შემავალ პროექტებზე. ამასთან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისადმი ინსტიტუციური მიდგომები განსხვავებული იყო რაც არ შეესაბამება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას. სტატიაში საუბარია ამ სფეროს პესპექტივებზე მის დადებით და უარყოფით მხარეებზე.

ABSTRACT

In order to achieve the unrestricted income flow of foreign direct investments to the country, it is necessary to have flexible business investment environment, which may be expressed in maximally simplified bureaucratic system and the most of all, high level of state communication. The best example of this is the Public-Private Partnership. Before 2018, there was no united regulatory legal frame in this field, which would apply to all the projects in the Public Private Partnership sector. Moreover, the institutional approaches to the Public Private Partnership programs were different, which contradicts the best international practice. In the article, the matters of perspective, advantages and disadvantages of this sector are discussed.

* * * *

თანამედროვე სამყაროში დღითი დღე იზრდება საზოგადოების მოთხოვნა ხარისხიანი საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის ან/და მომსახურების მიწოდებაზე, რისი უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მექანიზმად მიიჩნევა კერძო სექტორის მონაწილეობის ზრდა საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის შექმნასა და მომსახურების განვითარებაში. იგივე შეიძლება ითქვას ენერგეტიკის სექტორზეც, რომლის

მელის გარეშეც წარმოადგენელია თანამედროვე ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება. სახელმწიფოში ინვესტიციების მოზიდვის, მოქნილი ბიზნეს და საინვესტიციო გარემოს არსებობისა და ინვესტორსა და სახელმწიფოს შორის საუკეთესო კომუნიკაციის არსებობის მიზნით მსოფლიოში რამდენიმე ათწლეულია დამკვიდრდა საჯარო და კერძო სექტორს შორის ურთიერთობის სახე, რომელსაც საჯარო-კერძო პარტნიორობის (Public-Private Partnership – PPP) სახელით არის ცნობილი.

ზოგადად, საჯარო-კერძო პარტნიორობა გულისხმობს საჯარო და კერძო სექტორებს შორის გრძელვადიან თანამშრომლობას ხელშეკრულების საფუძველზე. საჯარო-კერძო პარტნიორობა, ფართო გაგებით სიახლეს არ წარმოადგენს.¹

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა მოიცავს საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების დაგეგმვის, მშენებლობის, დაფინანსებისა და ოპერირების მიზნით გაფორმებულ კომერციულ ხელშეკრულებებს ცენტრალურ და ადგილობრივ მთავრობებსა და კერძო ბიზნესს შორის მსხვილ-მასშტაბიანი პროექტების განსახორციელებლად ისეთ სფეროებში, რომელიც ტრადიციული გაგებით საჯარო სექტორს განეკუთვნება. აღნიშნულის მაგალითებია: ტრანსპორტი, ინფრასტრუქტურა, ენერგეტიკა, ჯანდაცვა, წყალმომარაგება და სხვა. აღნიშნული თანამშრომლობა, როგორც წესი, ხორციელდება გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, რა შემთხვევაშიც პროექტს აფინანსებს კერძო სექტორი, ხოლო საჯარო სექტორი და/ან მომხმარებლები აწარმოებენ გადახდებს პროექტის მთელი სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში. საჯარო და კერძო პარტნიორობის (PPP-ის) დროს ხელშეკრულების საგნის განსაზღვრა ხდება არჩეული მოდელით შემოთავაზებული კომბინაციის შესაბამისად. ძირითადი განსხვავება მოდელებს შორის მდგომარეობს ქონებაზე საკუთრების უფლებით, ინვესტიციის განხორციელების ვალდებულებით, რისკების გადანაწილებით და ხელშეკრულების ხანგრძლივობით. მსოფლიო პრაქტიკაში, იმის გათვალისწინებით თუ სახელმწიფოს რისი მიღწევა სურს და რა ოდენობის პასუხისმგებლობის დაკისრება აქვს გადანაცვებული კერძო სექტორისათვის, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემდეგი

1 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>

მოდელზე გაგრძელებული: BOO „Build-Own-Operate” - მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება; DBOO “Design-Build-Own-Operate” - დიზაინი-მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება; BOOT “Build-Own-Operate-Transfer” - მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება-გადაცემა; BOT “Build-Operate-Transfer” - მშენებლობა-ოპერირება-გადაცემა; DBOT “Design-Build-Operate-Transfer” - დიზაინი-მშენებლობა-ოპერირება-გადაცემა; BROT “Build-Rehabilitate-Operate-Transfer” - მშენებლობა-რეაბილიტაცია-ოპერირება-გადაცემა და სხვა.

ჩამოთვლილთაგან ენერგეტიკის სექტორში ყველაზე გაგრძელებულ მოდელს წარმოადგენს მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება (BOO) რომელიც გულისხმობს ურთიერთობას, როდესაც კერძო სექტორის წარმომადგენელი აფინანსებს, აშენებს, ფლობს და ექსპლუატაციაში უშვებს ელექტროსადგურს განსაზღვრული ვადით. როგორც წესი, აღნიშნული მოდელის ხელშეკრულებები არ ითვალისწინებს საკუთრების უფლების სახელმწიფოსთვის დაბრუნებას, შესაბამისად აქტივები რჩება კერძო სექტორის საკუთრებაში ანუ ელექტროსადგური კერძო მესაკუთრის ხელშია. მეორე ფართოდ გაგრძელებულ მოდელს წარმოადგენს - მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება-გადაცემა (BOT), რომელიც ფართოდ გამოიყენება კონცესიებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად. კერძოდ, პროექტი იქმნება კერძო პარტნიორის ინვესტიციების ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის პერიოდის დასრულების შემდეგ იღებს უკვე აშენებული ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას იმ ვადის განმავლობაში რაც ხელშეკრულებით არის გათვალისწინებული და საკმარისია განხორციელებული ინვესტიციების ამოსაღებად. განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდგომ კი ობიექტი უბრუნდება სახელმწიფოს. შესაბამისად ამ ობიექტის მესაკუთრე საბოლოო ჯამში ხდება სახელმწიფო.

ნებისმიერ ამ მოდელის არჩევის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია რომ კერძო ინვესტორისათვის არსებობდეს პროგნოზირებადობის განცდა, რაც მას საშუალებას მისცემს განსაზღვროს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ფარგლებში რა ტიპის სახელმწიფო მხარდაჭერა, გარანტიები თუ სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები იარსებებს მისთვის, როგორ მოხდენს მისი ჩადებული ინვესტიციების უკან დაბრუნება, როგორ მოხდება რისკების ოპტიმალური გადანაწილება და სხვა.

იმის გათვალისწინებით რომ 2014 წლის ივნისში ევროკავშირთან ხელმოწერილი ხელშეკრულებით საქართველომ აიღო ვალდებულებები უზრუნველყო რეფორმები სხვადასხვა სფეროში, მათ შორის ენერგეტიკის მიმართლებით და მიზნად დაისახა

ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის მესამე პაკეტთან² მიერთებაც 2018 წელს მიღებულ იქნა კანონი “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ”. რომელიც გარდა ენერგეტიკის სფეროსა არეგულირებს სხვა ტიპის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებასა და განხორციელებასთან დაკავშირებულ წესებსა და პროცედურებს, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პრინციპებს, შესაბამის ინსტიტუციურ სისტემას, აგრეთვე საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. ამ რეგულაციის მიღებით შეიქმნა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გამჭვირვალე, ეფექტიანი და თანამედროვე სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩო, რომელიც ხელს შეუწყობს სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებას, საინვესტიციო და ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებას და შექმნის ინვესტიციებისათვის მიმზიდველ გარემოს. შესაბამისად, მსხვილი, საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე პროექტების განხორციელებაზე გაიზრდება ინვესტორების დაინტერესება კერძო დაფინანსების (მათ შორის უცხოური ინვესტიციების) განხორციელების თვალსაზრისით.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნებია: ა) პროექტების ეფექტიანობის ზრდა; ბ) საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილება ახალი საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნით ან/და საჯარო მომსახურების მიწოდებით ან/და არსებულის გაუმჯობესებით; გ) კერძო დაფინანსების მოზიდვა; დ) საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის ზრდა; ე) საჯარო და კერძო სექტორებს შორის რისკების განაწილება; ვ) კერძო პარტნიორის ნოუ-ჰაუს გამოყენება.³

ახალი რეგულაციით საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულება შეიძლება გაიცეს კონცესიის ან არაკონცესიური გზით. თავის მხრივ კონცესია წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმას, რომელშიც კონცესიონერი მის მიერ მიწოდებული საჯარო მომსახურების სანაცვლოდ ანაზღაურებას, პირდაპირ ან ირიბად, იღებს საბოლოო მომხმარებლებისგან, ან საჯარო პარტნიორისგან და საბოლოო მომხმარებლებისგან და რომლის ფარგლებშიც კონცესიონერი საკუთარ

2 მესამე ენერგეტიკული პაკეტი მოიცავს ორ დირექტივასა და სამ რეგულაციას: 2009/72/EC დირექტივა ელექტროენერგიის შიდა ბაზრისათვის საერთო წესების შესახებ; 2009/73/EC დირექტივა ბუნებრივი გაზის შიდა ბაზრისათვის საერთო წესების შესახებ; 714/2009 რეგულაცია ელექტროენერგიით ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის ქსელზე დაშვების შესახებ; 715/2009 რეგულაცია ბუნებრივი გაზის გადამცემ ქსელებზე დაშვების შესახებ; 713/2009 რეგულაცია ენერგეტიკის მარეგულირებელთა თანამშრომლობის სააგენტოს (AREC) დაფუძნების შესახებ.

3 საქართველოს კანონი “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ” მუხლი 3.

თავზე იღებს მნიშვნელოვან საოპერაციო რისკს, რაც მოიცავს მოთხოვნის ან/და მიწოდების რისკს. მაგალითად ამ ყველარის გათვალისწინება ხდება ელექტროენერგიის ტარიფში, რომელსაც იხდის საბოლოო მომხმარებელი. რაც შეეხება არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობას, იგი წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობას, რომელშიც არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების საფუძველზე კონტრაქტორი მის მიერ საჯარო მომსახურების გაწევის ან/და საჯარო ინფრასტრუქტურის მიწოდების სანაცვლოდ ანაზღაურებას იღებს საჯარო პარტნიორისგან.

ადრე მოქმედი პრაქტიკის გათვალისწინებით ელექტროსადგურების მშენებლობა მიმდინარეობდა BBO (მშენებლობა-ფლობა-ოპერირება) მოდელის გამოყენებით. თუმცა მას არ ჰქონდა ასეთი ფორმალიზებული “საკანონდებლო” სახე და ბევრი რამის რეგულირება მხოლოდ ხელშეკრულების პირობებზე იყო დამოკიდებული. ახალი რეგულაციის მიღება განაპირობა იმან, რომ ქვეყანაში არ არსებობს ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც გავრცელდება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სფეროში შემავალ პროექტებზე. ამასთან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისადმი ინსტიტუციური მიდგომები განსხვავებული იყო, რაც არ შეესაბამებოდა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას.⁴

ახალი რეგულაციით დეტალურად არის განვლილი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესი, რომელიც მოიცავს რამდენიმე ეტაპს, მათ შორის, პროექტის იდენტიფიცირებას და ინიცირებას, პროექტის მომზადებას, კერძო პარტნიორის შერჩევას, პროექტის განხორციელებას და შესრულების შემდგომ მის შეფასებას.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის იდენტიფიცირებას ახორციელებს უფლებამოსილი ორგანო ან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანო.⁵ კონცესიის განხორციელების თაობაზე

4 საქართველოს კანონი “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ” განმარტებითი ბარათი.

5 საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანო, იქნება სსიპ, რომელიც მონაწილეობას მიიღებს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებაში და შეასრულებს საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებულ ფუნქციებს, მათ შორის უზრუნველყოფს უფლებამოსილი ორგანოების დახმარებას საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესაძლო პროექტების იდენტიფიცირებაში, წარმოადგენილი პროექტის კონცეფციების შეფასებას, უფლებამოსილი ორგანოებისთვის დახმარების გაწევას საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის მომზადებასა და მცირე პროექტების შემუშავებასა და განხორციელებაში, კონსულ-

საინიციატივო შეთავაზების შემთხვევაში, პროექტის იდენტიფიცირება შესაძლებელია ასევე განხორციელდეს კერძო ინიციატორის მიერ. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის იდენტიფიცირების შემდეგ, უფლებამოსილი ორგანო მოამზადებს პროექტის კონცეფციას საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული წესის შესაბამისად და განსახილველად წარუდგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანოსა და ფინანსთა სამინისტროს. უფლებამოსილი ორგანო, პროექტის კონცეფციას, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანოს და ფინანსთა სამინისტროს დასკვნებთან ერთად, განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობის მიერ პროექტის კონცეფციის მონონების შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანო განახორციელებს პროექტის მოსამზადებელ სამუშაოებს და უზრუნველყოფს აღნიშნულ პროცესში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანოსა და ფინანსთა სამინისტროს ჩართულობას, მათი კომპეტენციის ფარგლებში.

PPP-ის დადებით მხარეებზე საუბრისას, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს ახალი ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობა და მისი სამართლებრივი რეგულირება. ასევე პარტნიორობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს უპირატესობად უნდა მივიჩნიოთ საბიუჯეტო მხარე. ზოგადად PPP იძლევა ისეთი პროექტების იმპლემენტაციის საშუალებას, რომელთა განხორციელება შეუძლებელი იქნებოდა მწირი საბიუჯეტო რესურსების გამო.

საჯარო-კერძო პარტნიორობის ერთ-ერთ ფუნდამენტს წარმოადგენს რისკების ეფექტური განაწილება მხარეებს შორის. რისკების გადანაწილება გულისხმობს კერძო სექტორის მიერ რისკის იმ ნაწილის საკუთარ თავზე აღებას, რომლის შეფასება თუ გაკონტროლება მას ყველაზე უკეთ შეუძლია (როგორცაა მაგალითად მშენებლობასა და პროექტის დათქმულ ვადებში დასრულებასთან ან მოვლა-პატრონობასთან დაკავშირებული რისკები), ხოლო მთავრობის მიერ იმ რისკების საკუთარ თავზე აღებას, რომლის კონტროლიც მას ყველაზე უკეთ შეუძლია (რისკები, რომელიც უკავშირდება კანონმდებლობის ცვლილებას, ინფლაციას, გადასახადებს, ლიცენზიებსა და ნებართვებს და ა.შ.).

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის დროს გათვალისწინებულია პროექტების სირთულე და ღირებულება. როგორც წესი, პროექტები უნდა იყოს იმდენად მასშტაბური, რომ გაზრდილი შესყიდვის ღირებულება გამართლებულ იქნას. პროექტები შეიძლება რისკის შემცველი იყოს პოლიტიკური და

ტანტების შერჩევას, დაქირავებასა და ზედამხედველობას, უფლებამოსილ ორგანოებში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სფეროში ცოდნის ამაღლებას და სხვა.

სოციალური თვალსაზრისითაც. საზოგადოებამ შეიძლება გაზრდილი შესყიდვის ღირებულებები ხელისფულების მხრიდან ზედმეტ ხელგაშლილობად ან საერთოდ კორუფციად შეაფასოს. საზოგადოებრივი აზრი განსაკუთრებით სენსიტიური ხდება იმ შემთხვევებში, როდესაც კერძო სექტორისათვის ანაზღაურებაში მონაწილეობას იღებს მომხმარებელიც. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით ძლიერი პოლიტიკური მხარდაჭერა გადამწყვეტია პროექტების წარმატებით დასასრულებლად.

PPP-ის განვითარება არის უდიდესი წინგადადგმული მრავალი მიზეზის გამო. რაც მთავარია იგი განაპირობებს ინვესტიციების მოზიდვას. უცხოური ინვესტიციების ნაკადის ზრდა, ისეთი განვითარების მქონე ქვეყნისათვის, როგორიც საქართველოა წინგადადგმული ნაბიჯია. მსოფლიო დონის კომპანიებისთვის იმისათვის რათა შევიდნენ განვითარებად ქვეყნებში, ესაჭიროებათ გამჭირვალე სამართლებრივი გარემო და მაღალ დონეზე დარეგულირებული საკანონმდებლო სივრცე. საქართველოსნაირი ქვეყნებისათვის ყველაზე დიდი

ინვესტიცია არის ის მაღალი დონის სტანდარტები და გამოცდილება, რომელიც ინვესტორს შემოაქვს ქვეყანაში. მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის პრაქტიკა კი ცხადყოფს რომ PPP არის ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალება მაღალბიუჯეტის და გრძელვადიანი საზოგადოებრივი პროექტების განვითარებისთვის.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ” განმარტებითი ბარათი.
2. საქართველოს კანონი “საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ”
3. Public Private Legal resurce centre <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>
4. 2009/72/EC დირექტივა ელექტროენერგიის შიდა ბაზრისათვის საერთო წესების შესახებ;
5. 2009/73/EC დირექტივა ბუნებრივი გაზის შიდა ბაზრისათვის საერთო წესების შესახებ;