

საჯარო-კერძო პარტნიორობის სქემები სენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნების ინფრასტრუქტურულ პროექტებში

ბოლო წლებში ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში აქტიურად მიმდინარეობს მსხვილ საინვესტიციო პროექტებში საჯარო-კერძო პარტნიორობის (სკპ) სქემების გამოყენების პოპულარიზაცია. მიუხედავად სკპ სქემების მხარდამჭერი უამრავი კონფერენციების, სემინარებისა თუ პუბლიკაციებისა, პროექტები აღნიშნული სქემებით რეგიონის მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაში განხორციელდა და ხშირ შემთხვევაში მათმა უმეტესობამ საზოგადოებაში კითხვის ნიშნები და უკმაყოფილება გააჩინა.¹

წინამდებარე სტატიის მიზანია სკპ სქემებში არსებული წინააღმდეგობრივი საკითხების განხილვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში განხორციელებული პროექტების საფუძველზე რეკომენდაციების შემუშავება.

წინასწარ კი იმის თქმა შეგვიძლია, რომ თუ პროექტებში გამოყენებული იქნება სკპ მექანიზმი, მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესის პარალელურად განხორციელდეს მთელი რიგი ღონისძიებები, რათა: საჯარო სექტორის მიერ არ მოხდეს ზედმეტი ვალდებულებების აღება; უზრუნველყოფილ იქნეს სკპ-ის სხვადასხვა არსებულ ფორმებს შორის გონივრული და სამართლიანი არჩევანი; თავიდან იქნეს აცილებული საზოგადოებრივი სექტორის ხარჯზე კერძო სექტორისათვის გადაჭარბებული მოგების უზრუნველყოფა; სკპ-ის მექანიზმებში საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მონაწილეობის შემთხვევაში აუცილებელია უზრუნ-

პარმენ ლემონჯაზა –
ეკონომიკის მეცნიერებათა
დოქტორი, სტუ-ს პროფესორი
ნინო ვანიშვილი –
სტუ-ს დოქტორანტი

ველყოფილ იქნეს საზოგადოებისათვის რეალური სარგებლის მიღება.

საჯარო-კერძო პარტნიორობა (სკპ) მოიცავს საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების დაგეგმვის, დაფინანსებისა და რეგულირების მიზნით გაფორმებულ კომერციულ ხელშეკრულებებს ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ მთავრობასა და კერძო ბიზნესს შორის, ისეთ სფეროებში, რომელიც საჯარო სექტორს განეკუთვნება (ტრანსპორტი, ჯანმრთელობის დაცვა, წყალმომარაგება, განათლება). აღნიშნული თანამშრომლობა კერძო და საჯარო სექტორს შორის ხორციელდება, როგორც მათ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების, ასევე პროექტის განსახორციელებლად ერთობლივი კომპანიის ჩამოყალიბების შედეგად [1].

სკპ-ის შემთხვევაში პროექტს აფინანსებს კერძო სექტორი, ხოლო საჯარო სექტორი და/ან მომხმარებლები აწარმოებენ გადახდებს პროექტის მთელი სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში, რომელიც, როგორც წესი, მოიცავს 25-30 წლიან ან უფრო ხანგრძლივ პერიოდს. გადახდების წარმოება შესაძლებელია მოხდეს ცენტრალური ან მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან (საავადმყოფოების შემთხვევაში), საკუთრივ მომხმარებლების მიერ (ავტომაგისტრალების შემთხვევაში) ან შერეული სახით (მომხმარებლებიდან და ბიუჯეტიდან ერთად). შესაძლებელია ცენტრალური თუ მუნიციპალური მთავრობის მიერ გადახდები წარმოებდეს მომსახურების გამოყენების საფუძველზეც (ავტომაგისტრალზე ე.წ. „ფარული ბაჟის“ სახით, რომელიც ავტომაგისტრალზე არსებული ავ-

¹ დისკუსია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში კონცენტრირებული იყო სკპ პროექტების უკეთ შესრულებაზე და არა მისი განხორციელების მიზანშეწონილობაზე. დიდ ბრიტანეთში, რომელიც მიჩნეულია სკპ-ის წარმოშობის ადგილად, აღნიშნული სქემები განსაკუთრებით კრიტიკულად ფასდება. ჩნდება კითხვა, ხომ არ მოექცნენ რეგიონის ქვეყნები საფრთხის ქვეშ მსგავსი დისკრედიტირებული საინვესტიციო მექანიზმის ასე ნაჩქარევად და დიდი ზეწოლის ქვეშ გამოყენების გამო.

ტომობილების რაოდენობაზეა დამოკიდებული).

საკონცესიო ხელშეკრულებები მსხვილი ინფრასტრუქტურული და მომსახურების პროექტებისათვის უკვე წლების განმავლობაში გამოიყენება, თუმცა ზემოთ დახასიათებული სკპ-ს მექანიზმებით პროექტების დაფინანსება პირველად დიდი ბრიტანეთის კერძო საფინანსო ინიციატივის (კსი) ფარგლებში 1992 წელს დაიწყო და მის მიზანს საჯარო ინფრასტრუქტურულ პროექტებში ინვესტიციების ხელშეწყობა წარმოადგენდა. 2008 წლის მარტისთვის დიდ ბრიტანეთში 58.7 მლრდ ფუნტი სტერლინგის ღირებულების 625 მსგავსი პროექტი იყო ხელმოწერილი. სკპ-ის სხვადასხვა ფორმები გამოიყენება უამრავ ქვეყანაში, თუმცა მათი გამოყენების ხარისხი განსხვავებულია.

პირველად სკპ-ის მექანიზმის გამოყენება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში 90-იან წლებში დაიწყო, თუმცა რეგიონის უმეტეს ქვეყნებში მისი გამოყენება ჯერ კიდევ საწყის სტადიაზეა. უნგრეთი რეგიონის იმ ერთადერთ ქვეყანას წარმოადგენს, სადაც სკპ მექანიზმი ყველაზე აქტიურად გამოიყენება, რაც ნაწილობრივ გამოწვეულია ქვეყანაში არსებული საბიუჯეტო დეფიციტით. უნგრეთში სკპ პროგრამები ძირითადად მოიცავენ: სტუდენტების საერთო საცხოვრებლების, სპორტული საშუალებების, საგზაო და რკინიგზის, ციხეების, ნარჩენების, კანალიზაციისა და ურბანული განვითარების პროექტებს.

სკპ პროექტები რეგიონში მოიცავს:

➤ **ბალტიის ქვეყნებს**, სადაც რამოდენიმე პროექტი არის განხორციელების სტადიაში, თუმცა ქ. რიგის სამხრეთი ხიდის პროექტი ლატვიაში უკვე იწვევს სერიოზულ შეშფოთებას, პროექტის მუდმივად მზარდი დანახარჯების გამო;

➤ **ბულგარეთს**, სადაც სკპ პროექტები სადღეისოდ უკვე დაგეგმილია სხვადასხვა სექტორში, ხოლო მოქმედი პროექტები მოიცავენ ძირითადად სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურულ სექტორებს. ქ. სოფიის წყლითმომარაგებისა და კანალიზაციის არსებული პროექტის საკონცესიო ხელშეკრულება, პროექტის მრავალი ნაკლოვანების გამო, იწვევს საზოგადოების უკმაყოფილებას;

➤ **ხორვატიას**, სადაც სკპ-ები გამოიყენება როგორც საგზაო პროექტებში, ასევე ზაგრების კანალიზაციის გამწვანების ნაგებობის პროექტში. მხოლოდ რამდენიმე ახალი პროექტია განხორციელების სტადიაში;

➤ **ჩეხეთს**, სადაც სკპ-ის რამდენიმე პროექტი განვითარების სტადიაშია, განსაკუთრებით

საგზაო პროექტები. D47 გზის მონაკვეთის, სკპ მექანიზმის გამოყენებით, მშენებლობის მცდელობა წარუმატებლად დასრულდა;

➤ **პოლონეთს**, სადაც A2 საავტომობილო გზის მონაკვეთისა და გდანსკ-ტორუნის I საავტომობილო გზის მონაკვეთის მშენებლობა განხორციელდა სკპ კონტრაქტის გამოყენებით, რამდენიმე სხვა საგზაო და სარკინიგზო სკპ პროექტი კი განვითარების სტადიაშია;

➤ **რუმინეთს**, სადაც გარდა ბუქარესტის წყლის მიწოდებისა და კანალიზაციის გამწვანების ნაგებობის პროექტისა, რომელიც სკპ კონცესიის ქვეშ იმყოფება, სხვა პროექტების უმრავლესობა - ძირითადად გზები, აგრეთვე რამდენიმე ჯანდაცვის პროექტი - ჯერ მხოლოდ ტენდერის სტადიაზეა;

➤ **სერბეთს**, სადაც ჰორგოს-პოცეგას მაგისტრალური გზის მშენებლობისას სკპ მექანიზმის გამოყენების მცდელობა დასრულდა კონტრაქტის გაუქმებით. სკპ პროექტები ქ. ბელგრადის ნარჩენებისა და წყალმომარაგებისათვის კი განვითარების სტადიაშია;

➤ **სლოვაკეთს**, სადაც D1 საავტომობილო გზის პროექტი განხორციელდა როგორც სკპ-ს საპილოტო პროექტი. მთავრობა გაკრიტიკებული იქნა, რადგანაც საავტომობილო გზის რამდენიმე მონაკვეთზე, რომელზეც იგეგმებოდა სკპ-ს გამოყენება, სახელმწიფო ექსპერტის შეფასების ვალდებულება იქნა მოხსნილი.

რეგიონის დანარჩენ ქვეყნებში სკპ პროექტები განვითარების ადრეულ სტადიაზეა. ტირანას აეროპორტის მოდერნიზაციის პროექტი იმ სკპ პროექტებს შორისაა, რომელიც დასავლეთ ბალკანეთში ხორციელდება. *რუსეთში* პირველმა სკპ პროექტმა (სანკტ პეტერბურგის დასავლეთის ავტომაგისტრალი)² გამოიწვია სერიოზული შეშფოთება საზოგადოებაში, პროექტის დანახარჯების სწრაფად მზარდი ტენდენციის გამო.

მთლიანობაში ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში სკპ პროექტების განხორციელების შედეგები შთამბეჭდავი ნამდვილად არა არის და არც იმაზე მიგვანიშნებს, რომ სკპ სქემებით განხორციელებულ პროექტებს უკეთესი შედეგები აქვთ, ვიდრე ეს ექნებოდა საჯარო სექტორის მიერ პროექტების განხორციელების შემთხვევაში.

კვლავ მნიშვნელოვნად რჩება შეკითხვა: -

² სანკტპეტერბურგის დასავლეთის ჩქაროსნული გზის 6.9 მილიარდი ევროს ღირებულების სკპ პროექტის დაფინანსებით დაინტერესებული არიან ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (ერგზ), ევროპის საინვესტიციო ბანკი (ესბ) და მსოფლიო ბანკი.

არის თუ არა რეგიონში სკპ პროექტების პოტენციური წარმატებები დამოკიდებული გამოცდილების მიღებაზე - რაც თავის თავში უნდა გულისხმობდეს სკპ მექანიზმის დახვეწას, ინსტიტუციურ განვითარებასა და პროექტების განვითარებისთვის გადასადგმელ ღონისძიებებს.

აღსანიშნავია, რომ *საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები (სსი)* სახელმწიფო პროექტებში კერძო სექტორის მონაწილეობის კომპონენტის ჩადებით და საკუთარი საკონსულტაციო შესაძლებლობებით ახდენენ არამარტო სკპ პროექტების ინვესტირებას, არამედ ხელს უწყობენ ამ მექანიზმის საშუალებით კერძო სექტორის ჩართვას მსხვილ საინვესტიციო პროექტებში.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (ერგბ) სატრანსპორტო პროექტებში 1993 წლიდან არის ჩართული, ხოლო 1996 წლიდან კი დაიწყო მუნიციპალური და გარემოსდაცვითი ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება.³

უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში ერგბ-ს პროექტების შეფასების ჯგუფმა მხოლოდ 14 წარმატებული სკპ პროექტი გამოავლინა ენერგეტიკის, მუნიციპალურ და ტრანსპორტის სექტორებში. ამ შეფასებების დასკვნაში ნათქვამია, რომ ბანკის წარმატებები სკპ პროექტებში არათანაბრად არის განაწილებული [2, გვ. 6]. თუმცა, ერგბ კვლავ განაგრძობს სკპ პროექტების რეკლამირებას ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ალბანეთი, საქართველო და ყაზახეთი. ერგბ-ს მიერ ასევე გრძელდება სკპ პროექტების ხელშეწყობის მცდელობები რუსეთში, სანკტ-პეტერბურგის დასავლეთის მაგისტრალური გზის პროექტის სახით.

ევროპის საინვესტიციო ბანკის (ესბ) სკპ საინვესტიციო პორტფელი 2002 წლამდე თითქმის მთლიანად შედგებოდა სატრანსპორტო პროექტებისგან. თუმცა, უკანასკნელ წლებში ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებში სკპ პროექტების წილი მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 2004 წლისათვის ესბ-ს მთლიანი საინვესტიციო პორტფელის თითქმის ნახევარი შეადგინა [3, გვ. 15].

ესბ-ს მიერ დაფინანსებული სკპ პროექტების უმეტესი ნაწილი ევროკავშირის ფარგლებში განხორციელდა, აქედან სამი სკპ პროექტი

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონზე მოდის - 2 საავტომობილო გზა პოლონეთში და 6 საავტომობილო გზის ორი მონაკვეთი უნგრეთში.

ერგბ-სა და მსოფლიო ბანკისგან განსხვავებით, ევროპის საინვესტიციო ბანკი აცხადებს, რომ მას ნეიტრალური პოზიცია უჭირავს სკპ მექანიზმის გამოყენებასთან დაკავშირებით [3, გვ. 15].

ამავე პოზიციას ემხრობა ევროკავშირის კანონი [1]. თუმცა, ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელის მაგალითზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ევროკომისიისა და ესბ-ს მიერ მაინც აქტიურად მიმდინარეობს სკპ პროექტების მხარდაჭერა [4]. მაგალითად, ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელის პროექტებში ევროკომისიისა და ესბ-ს მიერ გაცემული სასესხო გარანტიის მექანიზმით სკპ პროექტებისათვის, და/ან ახალი სკპ ევროპული ექსპერტიზის ცენტრის შექმნა 2008 წლის სექტემბერში. აღნიშნული ცენტრი განთავსებულია ესბ-ს ლუქსემბურგის სათავო ოფისში.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში, მიუხედავად იმისა გამოყენებულია თუ არა სკპ მექანიზმი, ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის დამახასიათებელი ნიშანია მმართველობასთან დაკავშირებული პრობლემები. ზოგიერთ მათგანს აქვს ათეული წლის წინ შექმნილი გეგმები, როცა განსაზღვრული არ იყო არც პროექტის რეალური ღირებულება და არც გარემოს დაცვა წარმოადგენდა მნიშვნელოვან საკითხს. გარკვეული პროგრესის მიუხედავად, ახალი პროექტებიც ხშირად წარმოადგენენ მოუქნელ და წარმოსახვას მოკლებულ დაგეგმვისა და პერსონალური ინტერესების კომბინაციის შედეგს და არა საფუძვლიანი და სისტემური ანალიზის ნაყოფს.

ხშირად ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ მთავრობებს არ ყოფნით იმის გამოცდილება, რომ მოახდინონ კერძო სექტორის ინტერესების დაბალანსება გადასახადების გადამხდელთა ინტერესებთან და დაპროექტების დანახარჯებიც ხშირად იზრდება. მრავალი საჯარო მოხელე სათანადოდ არ უზრუნველყოფს საჯარო კონსულტაციის პროცესს და შესაბამისად არ ხდება ყველა ალტერნატიული ვარიანტის განხილვა. საკონსულტაციო პროცესები ძალიან ხშირად ატარებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს, რომელიც ტარდება პროექტის გვიანდელ სტადიაზე და, როგორც წესი, არ ითვალისწინებს საზოგადოების აზრს.

ხშირად საზოგადოებისათვის პრობლემატურია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა მსგავს

³ ერგბ-ს აღიარებით, „თუმცა ბანკის მიერ ოპერირებადი ქვეყნებიდან მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა თუ აკმაყოფილებს სკპ პროექტების დაფინანსებისთვის საჭირო კრიტერიუმებს, ბანკის მიერ სკპ პროექტების დაფინანსება მოხდა 15 ქვეყანაში“ [2, გვ. 4].

პროექტებზე. საზოგადოებას არ აქვს საშუალება, გაიგოს, რა იქნებოდა პროექტის ღირებულება საზოგადოებრივი სექტორის მიერ განხორციელების შემთხვევაში, ან იცოდეს რა არის სკპ პროექტის მთლიანი ღირებულება, მაგალითად, მომავალი ოცდაათი ან მეტი წლის განმავლობაში.

კომერციული საიდუმლოების მომიზეზებით საზოგადოებისათვის ინფორმაციის დაფარვის გამო, საზოგადოებას ფაქტობრივად არ ეძლევა პროექტების მომზადების პროცესში მონაწილეობის მიღების საშუალება. მართალია, არსებობს კონტრაქტების შეჩერების მაგალითები (თრაკის მაგისტრალური გზის პროექტი ბულგარეთში და პორგოს პოცეგას საავტომობილო გზის პროექტი სერბეთში), უნდა აღინიშნოს, რომ კონტრაქტების შეჩერება მხოლოდ პროექტების დამტკიცების შემდეგ გახდა შესაძლებელი, რაც ფუჭად დახარჯული დროისა და ფულის ნათელი მაგალითია.

სახელმწიფო ორგანოებისთვის სკპ პროექტები მიმზიდველია, რადგან მსგავსი პროექტები სახელმწიფოს ბალანსიდან იხსნება. ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის სკპ-ის გამოყენებით შესაძლებელია აწარმოო ყოველწლიური გადახდები ბიუჯეტიდან და აღარ არის საჭირო პირდაპირი სესხის აღება პროექტის განხორციელებლად. თუმცა, სახელმწიფოს ხშირ შემთხვევაში უწევს კერძო სექტორისთვის თავდებად დადგომა, რაც შესაბამისად ზრდის სახელმწიფოს ვალდებულებებს.

სკპ-ის მომხრეების მოსაზრებით, მისი გამოყენებით შესაძლებელია პროექტებისათვის იმ დამატებითი ფინანსური რესურსების მოზიდვა, რომლის გარეშეც მსგავსი პროექტების განხორციელება მრავალი წლით გადაიდებოდა. ეს არ შეესაბამება სინამდვილეს. სწორედ ამ მითის დაჯერების გამო მიიღება ისეთი პროექტების განხორციელების გადაწყვეტილება, რომელიც სახელმწიფოსთვის შესაძლებელია მისაღები სულაც არ იყოს. პრაქტიკულად, სკპ-ის მეშვეობით არ ხდება არანაირი დამატებითი ფინანსური რესურსების მოზიდვა, არამედ კერძო სექტორისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა ფინანსური რესურსები დაახლოებით 30 წლის განმავლობაში. უფრო მეტიც, ახალი საერთაშორისო საბუღალტრო სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყნებს სურთ საკუთარი ანგარიშები მოიყვანონ საერთაშორისო საბუღალტრო სახელმძღვანელოს პრინციპებთან შესაბამისობაში, აუცილებელია, სკპ პროექტების უმრავლესობა აყვანილ იქნეს სახელმწიფო ბალანსზე.

რის გამოც სკპ მექანიზმის მთავარი მიმზიდველობა ხდება უსარგებლო [5].

დღეისათვის, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, სკპ-ის გამო გაზრდილი სახელმწიფო დავალიანების შესახებ დისკუსია პრაქტიკულად არ მიმდინარეობს. მსოფლიო ბანკის ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონის სკპ-თან დაკავშირებული კვლევის ავტორის - ნინა ბუდინას აზრით: “ევროკავშირის ამ 8 ქვეყანას აქვს მწირი ინფორმაცია სკპ-სთან დაკავშირებულ რისკებისა და გრძელვადიანი ფისკალური დანახარჯების შესახებ. უფრო მეტიც, ეს ქვეყნები ნაკლებად უზრუნველყოფენ მსგავსი სახის ინფორმაციის საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობას. სკპ კონტრაქტებისა და მათი შინაარსის კონფიდენციალურობის გამო, ანალიტიკოსებისთვის რთულდება არამარტო სკპ-ის გრძელვადიანი ფისკალური დანახარჯების შეფასება, არამედ საზოგადოების მხრიდანაც გართულებულია სახელმწიფოზე სათანადო ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობა, რათა მან გამოიჩინოს ფისკალური კეთილგონიერება” [6, გვ. 16].

ჯანდაცვის სექტორში სკპ-ების გადახდისუნარიანობის საკითხი უკვე სერიოზული განხილვის საგანი გახდა დიდ ბრიტანეთშიც, სადაც კაპიტალური დანახარჯებისათვის სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხები არ არის საკმარისი სკპ სქემებისთვის საჭირო კაპიტალური დანახარჯების დასაფარავად, რაც შესაბამისად აისახება მომსახურების ხარისხზეც [7].

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში გადახდისუნარიანობის პრობლემა უკვე დაფიქსირდა უნგრეთსა და ხორვატიაში. ორივე ქვეყანა გაკრიტიკებულია მომავალი მთავრობებისათვის უზარმაზარი ვალდებულებების დაკისრების საფასურად, რადგან მომავალ მთავრობებს კისერზე დააწება უზარმაზარი ვალი გზის სექტორის განვითარების ამბიციური პროგრამების შემუშავების გამო [8, გვ. 94 და 100].

პრაქტიკოსების უმეტესობა თანხმდება იმ საკითხზე, რომ ნებისმიერი ფორმის სკპ-ის გამოყენების დროს გადამწყვეტი ფაქტორია პროექტის სარგებლიანობა. თუმცა, ნაკლებად სარწმუნოა ის ფაქტი, რომ კერძო სექტორს შეუძლია სახელმწიფო სექტორთან შედარებით უფრო დაბალი დანახარჯებით ააშენოს და ოპერირება გაუწიოს ინფრასტრუქტურულ პროექტებს შემდეგი ორი ფაქტორის გამო:

- კერძო სექტორის მიერ დაფინანსებული პროექტები უფრო ძვირია საზოგადოებისათვის, ვიდრე საზოგადოებრივი სექტორის მიერ მათ

განსახორციელებლად სესხის აღების შემთხვევაში. მაგალითად, 1998 წლიდან 2001 წლამდე შოტლანდიური სკპ სკოლების მთლიანი დანახარჯი საჯარო სექტორისთვის შეადგენდა წელიწადში 7-13%, მაშინ როცა საჯარო სექტორის მიერ სესხის აღების შემთხვევაში სესხის საპროცენტო განაკვეთი იქნებოდა 4.2-5.9 პროცენტი [9];

▪ სკპ-ის მომზადება ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც დაკავშირებულია დიდ დანახარჯებთან.

სკპ-ის შეფასების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშება, რომლის დროსაც ხდება სკპ პროექტების ხარჯების შედარება საჯარო სექტორის მიერ მსგავსი პროექტების განხორციელების შემთხვევაში მოსალოდნელ ხარჯებთან. დიდი ბრიტანეთში სსკ-ს გაანგარიშების მეთოდი ფართოდ გაკრიტიკებულია, რადგანაც ის სკპ სქემების სასარგებლოდაა გადაწყვეტილი. თუმცა, აუცილებელია, რომ სსკ გაანგარიშებები გაკეთდეს, ხოლო გაანგარიშების მეთოდოლოგია გახდეს უფრო გასაგები და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი დეტალური ანალიზის ჩატარების უზრუნველსაყოფად.

ცენტალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში, არსებულ უმეტეს სკპ-ის შემთხვევაში გამოყოფილი თანხის შედეგად მიღებული სარგებლის შეფასების შესახებ მონაცემები არ არსებობს, ხოლო სადაც ასეთი შეფასებები გაკეთებულია, იმ შემთხვევებშიც კი შეფასების მეთოდოლოგია საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი არ არის.

ზოგჯერ სკპ მექანიზმის გამოყენება გამართლებულია საჯარო ფინანსების არ არსებობის მოტივით. მსგავსი მიდგომისას აუცილებელია, გამოჩენილ იქნეს სიფრთხილე, ვინაიდან თუ პროექტის განხორციელება არ არის შესაძლებელი საჯარო ფინანსებით, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სკპ მექანიზმით ის აღმოჩნდეს შესაძლებელი.

სკპ გამოთვლის ჩატარებასაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს აზრი, თუ შესაძარბელი ალტერნატივები მსგავსია, თუმცა არსებობს ისეთი შემთხვევებიც, როცა კერძო სექტორის ყურადღების მიქცევის მიზნით, სკპ პროექტების ბიუჯეტი გაბერილია და აღემატება რეალობას. მაგალითისათვის, გამოდგება ზაგრების კანალიზაციის გამწმენდი ნაგებობის პროექტი ხორვატიაში და ვოლსგრეივის საავადმყოფოს პროექტი კოვენთონში (დიდი ბრიტანეთი).

სკპ-ის განხორციელების მაღალი ფინანსური დანახარჯების მიუხედავად, მექანიზმის

გამოყენების ერთ-ერთი მთავარ გამამართლებელ არგუმენტად მიჩნეულია ეფექტიანობის უზრუნველყოფა კონკურენტუნარიანი ტენდერის არსებობისას და თავად კერძო სექტორის ოპერირების ეფექტიანობა, თუმცა პრაქტიკაში სკპ პროექტები, როგორც წესი, ხასიათდება კონკურენციის ნაკლებობით, რაც გამოიხატება მზარდი დანახარჯებით და, პირველ რიგში, საერთოდ ეჭვის ქვეშ აყენებს სკპ-ის გამოყენების სარგებლიანობას.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რამდენიმე სკპ პროექტის შემთხვევაში კონკურენტული ტენდერი საერთოდ არ ჩატარებულა (მაგალითად: 47 მაგისტრალური გზის პროექტი ჩეხეთში, ბინა ისტრასა და ზაგრები-მასელის მაგისტრალური გზების პროექტები ხორვატიაში, თრაკიას მაგისტრალური გზის პროექტი ბულგარეთში).

ჩვეულებრივ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები არ აფინანსებენ ისეთ პროექტებს, სადაც კონკურენტული სატენდერო პროცედურა არ მუშაობს. სკპ პროექტებში კონკურენცია, როგორც წესი, შეზღუდულია [10, გვ. 7]. თუმცა, მართალია სანკტ-პეტრბურგის დასავლეთის ჩქაროსნული გზის პროექტის ტენდერში ერთი მყიდველი მონაწილეობდა, ამას საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მონაწილეობა ამ პროექტში არ გამოურიცხავს.

რამდენიმე მომწოდებლის არსებობის შემთხვევაშიც კი, ე.წ. „უპირატესი მომწოდებლის“ ეტაპზე, რომლის დროსაც მოლაპარაკებები მიმდინარეობს ერთ არჩეულ მომწოდებელთან კონტრაქტის კონკრეტულ დეტალებზე, ხშირად ასეთი მოლაპარაკებები სრულდება ხოლმე გაზრდილი ფასებით ან კონკრეტული შეცვლილი პირობებით. 15 ინგლისური კერძო საფინანსო ინიციატივის (კსი) ფარგლებში დაფინანსებული ჰოსპიტალის კაპიტალური დანახარჯის გამოკვლევის თანახმად, ბიზნესგეგმის თავდაპირველი მონახაზის ეტაპიდან კონტრაქტის ეტაპზე გადასვლისას დანახარჯები საშუალოდ 114.6%-ით გაიზარდა [9].

სკპ-ის გამოყენების ერთ-ერთი არგუმენტი ის არის, რომ კერძო სექტორი უფრო ეფექტურია მშენებლობასა და მომსახურების გაწევისას. მაგრამ სულ უფრო და უფრო მეტი ფაქტი გროვდება, რომ მსგავსი მოსაზრება ან მცდარია, ან ეფუძნება არასწორ ვარაუდებს.

ზოგადად, დიდ ბრიტანეთში მიღებულია, რომ კსი სქემების 88% დროულად განხორციელდა [11, გვ. 46], მაშინ როდესაც არა კსი პროექტების 70% დაგვიანებით განხორციელდა, ხოლო 73%-ის შემთხვევაში იყო გადახარჯვა [12, გვ. 3].

თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ეს სტატისტიკური მონაცემები ხშირად არ არის სწორი [13].

ევროპის საინვესტიციო ბანკის (ესბ) მიერ სკპ პროექტებში ესბ-ს მონაწილეობის შეფასების ანგარიშის თანახმად, კონტრაქტში წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმებისა და კონტრაქტის ხელმოწერისას დაფიქსირებული ფასების პირობებში, სკპ პროექტები სრულდებოდა პროექტით დაგეგმილი დროისა და დანახარჯების შესაბამისად, რაც მსგავსი პირობების არსებობის შემთხვევაში საჯარო პროექტების შემთხვევაშიც შესაძლებელია [14 გვ. 4].

სკპ-ის მომხრეებისა და ხელშემწყობების მიერ შედარებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა იმის განხილვას, თუ რამდენად არის სასარგებლო საჯარო სექტორის ტრადიციული ფუნქციების გადაცემა კერძო სექტორისათვის. როგორც ესბ-ს წარმომადგენელი არმინ რაისი აცხადებს, „ზოგჯერ არსებობს საკმაოდ არაკრიტიკული, იდეოლოგიური პრეზუმფცია, რომ კერძო სექტორის მიერ საზოგადოებრივი სერვისების მოწოდებას არ მოაქვს ზიანი“ [15, გვ. 11].

თეორიულად მიღებულია, რომ თუ ობიექტის დაგეგმარების, მშენებლობისა და ოპერირების ფუნქციები თავმოყრილია სკპ კონტრაქტში, მაშინ კერძო სექტორს აქვს დანახარჯების შემცირების უფრო მეტი სტიმული, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ თითოეული სტადიისთვის დაქირავებულ სამ სხვადასხვა კომპანიას, თუმცა დიდი ბრიტანეთის მაგალითზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ კერძო კომპანიებისათვის მოგების მარჯა იმდენად მაღალია, რომ დანახარჯების შემცირების სტიმული თითქმის არ რჩება.

ამასთან, დანახარჯების შემცირება ყოველთვის არ არის სასურველი, რადგან შესაძლოა ხარჯების შემცირება მომსახურების ხარისხის შემცირების ხარჯზე მოხდეს. თეორიულად, მომსახურების მიწოდება ხდება ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, სადაც განსაზღვრულია სანქციები ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევაში. თუმცა, შეუძლებელია კონტრაქტში გათვალისწინებული იყოს ყველა მოულოდნელობა. ეს განსაკუთრებით ეხება განათლების, ჯანდაცვისა და პენიტენციურ სისტემებს. რკინიგზის ფუნქციონირებაც საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მოთხოვნებიდან გამომდინარე, ასევე მიუღებელია სკპ-სთვის, რადგანაც საზოგადოებრივი უსაფრთხოება დანახარჯების შემცირების შესაძლებლობებზე უპირატესია [15, გვ. 25].

პენიტენციურ სისტემაში სკპ ხშირად მოიცავს რამდენიმე საკვანძო მომსახურებას

და საკმაოდ წინააღმდეგობრივია. სერიოზული ეჭვები ჩნდება კერძო სექტორის მიერ გაწეული მომსახურების სათანადოდ გაწევის შეფასებისას, რადგან ნებისმიერი უარყოფითი მოვლენა ციხეში (გაქცევა, ნარკოტიკებით ვაჭრობა ა.შ.), რომელიც იწვევს კომპანიის დაჯარიმების რისკის ზრდას, შესაძლებელია არ იქნეს კომპანიის მიერ სათანადოდ აღრიცხული. დიდი ბრიტანეთის რამდენიმე კსი პროექტში, ციხეებს ჰქონდათ პრობლემა სათანადო პერსონალის მიღება/შენარჩუნებასთან დაკავშირებით.

სკპ პროექტებში მსგავს პრობლემებს ვაწყდებით, როგორც საბაზისო სერვისებში, ასევე ლოგისტიკურ პროექტებშიც. მაგალითად, ვინაიდან სკპ პროექტები საკმაოდ ძვირადღირებული პროექტებია დიდი ბრიტანეთის სკპ საავადმყოფოებში მოხდა საწოლების რაოდენობის 30%-ის შემცირება და თანამშრომელთა 20%-ის დათხოვნა [16, გვ. 1205].

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი გამოწვეული კი ჰოსპიტალებისთვის გადახდებით, გავლენას ახდენს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საავადმყოფოებზეც. ვინაიდან კსი საავადმყოფოს კაპიტალური და მომსახურების დანახარჯები, როგორც წესი, ფიქსირებულია, სახელმწიფოსთვის უფრო ადვილია საჯარო ჰოსპიტალებისთვის დაფინანსების შემცირება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საჯარო მომსახურება ზარალდება კსი პროექტებით გამოწვეული გადახდისუნარიანობის პრობლემების გამო.

სკპ პროექტები ასევე ქმნის პრობლემებს შენობების დაპროექტებისა და მშენებლობისას. მაგალითად, სვინდონის პრინცესა მარგარიტას სახელობის ჰოსპიტალში (დიდი ბრიტანეთი), ინტენსიური თერაპიის განყოფილებასა და საოპერაციოს შორის მანძილი შეადგენს 80 მეტრს [16, გვ. 1209]. უფრო მწვავე პრობლემები იქნა დაფიქსირებული დიდი ბრიტანეთის არქიტექტურისა და მშენებლობის გარემოს კომისიის მიერ. მათი დასკვნის თანახმად, დიდი ბრიტანეთის 10-დან 9 ყველაზე ცუდად დაპროექტებული სკოლა აშენდა კსი მექანიზმის გამოყენებით [17].

დიდი ბრიტანეთის გამოცდილება გვიჩვენებს ეფექტიანი მონიტორინგისა და კერძო სექტორის საქმიანობაზე ზეგავლენის საჭიროებას. ამასთან დაკავშირებით, ჩვენი აზრით, სათანადო სანქციები, საქმიანობის შეფასება და გადახდების გამოქვითვის მექანიზმები უნდა იყოს სათანადოდ გაწერილი და ყურადღებით განხორციელდებული. ყველაზე მნიშვნელოვანია, რომ კონტრაქტის შეჩერების ინსტრუმენტი წარმოადგენდეს მნიშვნელოვან ბერკეტს.

ძალიან ძნელია იმის განსაზღვრა, თუ როგორ უნდა მოხდეს კონტრაქტის შეჩერება, ვინაიდან ცენტრალური თუ მუნიციპალური ხელისუფლება დაინტერესებულია კომპანიის ფუნქციონირების გაგრძელებაში. თუ კომპანია ვერ ასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს, მაშინ მთავრობამ ან პროექტის ნაციონალიზაცია უნდა განახორციელოს, ან უნდა დაეხმაროს კომპანიას ან საკუთარ თავზე აიღოს სკპ პროექტის თავიდან დაწყების დანახარჯები.

წარსული გამოცდილებიდან ცნობილია, რომ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მონიტორინგის შესაძლებლობები და შემდგომი ზემოქმედების მექანიზმები გარემოსდაცვითი პრობლემების, კორუფციისა და სხვა საკითხებთან მიმართებაში საკმაოდ დაბალ დონეზეა, რის გამოც არარეალურია ის მოლოდინი, რომ სკპ-ს მოქმედების სტანდარტები იქნება მკაცრად შესრულებული.

მაშასადამე, სკპ მექანიზმები, ჩვენი აზრით, არ უნდა იყოს გამოყენებული ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ჯანდაცვა, სკოლები, პენიტენციური სისტემა, წყლის მიწოდება, რადგან არსებობს მომსახურების ხარისხის შემცირების რისკი, მაშინ როდესაც არ არსებობს შესაბამისი ზემოქმედების მექანიზმები დარღვევების თავიდან ასაცილებლად.

თეორიულად, სკპ პროექტებში რისკები გადაეცემა იმ მხარეს, რომელსაც უკეთესად შეუძლია რისკების მართვა. თუმცა, რეალურად თუ კერძო სექტორი იღებს თავის თავზე რისკს, ამისთვის ხშირ შემთხვევაში ითხოვს კომპენსაციას.

არასათანადოდ განაწილებული რისკი ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის რეგიონის სკპ პროექტების ერთ-ერთი უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს. შედეგად ვიღებთ ისეთ კონტრაქტებს, სადაც მომხმარებლების ხარჯზე ხდება კერძო სექტორისათვის მოგების უზრუნველყოფა (მაგალითად: თრაქიის ავტომაგისტრალი ბულგარეთში და ზაგრების კანალიზაციის გამწმენდი ნაგებობა ხორვატიაში), ზოგჯერ კი ისეთ სიტუაციას ვღებულობთ, როცა კონცესიონერს ექმნება ფინანსური პრობლემები და ის ცდილობს საჯარო სექტორის ხარჯზე მოახდინოს შემოსავლების უზრუნველყოფა.

რეგიონში რისკების ტრანსფერთან დაკავშირებულ ყველაზე პრობლემურ პროექტებს განეკუთვნება ფასიანი ავტომაგისტრალები [8, გვ. 103]. გადაწყვეტილების მიმღებთა მიერ პროექტების შემუშავების დროს საგზაო მოძრაობის მოცულობის ხელოვნურად გადიდების გამო, სიძნელეები ექმნება კონცესიონერის შემოსავლებს ან ბიუჯეტის დანახარჯებს. ამასთან,

იზრდება ავტომაგისტრალებზე სატრანსპორტო მოცულობის რეალური ზრდის ხელშეწყობის მცდელობები,⁴ რაც სრულიად ეწინააღმდეგება სატრანსპორტო მოძრაობის შემცირებისკენ მიმართულ გარემოსდაცვით მიზნებს.

სამწუხაროდ, გადასახადის გადამხდელს ნებისმიერ შემთხვევაში უწევს გადასახადის გადახდა როგორც კონცესიონერისათვის შემოსავლების უზრუნველყოფის ფორმით, ასევე პროექტის ნაციონალიზაციის შემთხვევაშიც.

სკპ-ს ყველაზე სკანდალურ ასპექტებს შორის უდაოდ გამოსარჩევია შემოსავლების რეფინანსირებით მიღებული სარგებელი. რეფინანსირება მოიცავს კერძო სექტორის მიერ ინფრასტრუქტურული პროექტის მშენებლობისთვის აღებული სესხის დაფარვას ახალი სესხით, რომელსაც კერძო სექტორი იღებს პროექტის დასრულების შემდეგ. ვინაიდან მშენებლობის დასრულების შემდეგ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკების უმრავლესობა ამ ეტაპზე აღარ არსებობს, ამიტომ ახალი სესხის საპროცენტო განაკვეთი იმაზე გაცილებით მცირეა, ვიდრე პროექტის დაწყებამდე, რაც ამცირებს პროექტის ღირებულებას. თუმცა საჯარო სექტორი კვლავ აგრძელებს იმ საფასურის გადახდას, რაც გათვალისწინებული იყო თავდაპირველი სესხის დაფარვისთვის.

მიგვაჩნია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების (სსი) სკპ პროექტებში ჩართვა საზოგადოებისთვის სარგებლის მომტანი უნდა იყოს. მისაღები ფასებითა და ტარიფებით უნდა ხდებოდეს საქონლისა და მომსახურების მიწოდება და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, როგორც სამართლიანი კომპერციული ურთიერთობა კონტრაქტორსა და კერძო სექტორს შორის, ასევე თვით ბანკის ფინანსური მდგრადობა.

სსი-ები პროექტებში უნდა ჩაერთონ ადრეულ სტადიაზე, რათა დანახარჯების შემდგომი ზრდის თავიდან ასაცილებლად ყველა აუცილებელი კომპონენტის გათვალისწინება მოხდეს პროექტში. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს ზაგრების კანალიზაციის გამწმენდი ნაგებობისა (ხორვატია) და რიგის სამხრეთი ხიდის (ლატვია) მაგალითები.

სკპ-ს არჩევის შემთხვევაში სსი-ებმა უნდა უზრუნველყონ მექანიზმის ეფექტიანობა. თუმცა, ევროპის საინვესტიციო ბანკის განცხადებით, ის ჩვეულებრივ არ ახდენს საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშებას -

⁴ მაგალითად: ხორვატიის 2005 წლის დეკემბრის გადაწყვეტილება ზამთარში ავტომაგისტრალზე ტარიფის შემოღება მოტივირებული იყო ქვეყნის მაგისტრალზე მანქანების შეღარებით ნაკლები რაოდენობის გამო.

რაც, ჩვენი შეხედულებით, სერიოზულ დაუდევრობაა ბანკისთვის, რომელიც უნდა ემსახურებოდეს საზოგადოების ინტერესებს [3, გვ. 21].

არც ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (ერგზ) მიიჩნევს საზოგადოებისათვის რეალური სარგებლის მოტანის უზრუნველყოფას თავის მოვალეობად, თუმცა ბანკი ცდილობს შეინარჩუნოს შედარებით ნეიტრალური პოზიცია რაიმე სახის სადავო სიტუაციაში ჩათრევის თავიდან ასაცილებლად [2, გვ. 4]. საჯარო ინსტიტუტის მსგავსი ქცევა მიუღებელია საზოგადოებისათვის, რადგან ის ჩვენი აზრითაც არის ვალდებული უზრუნველყოს პროექტის განხორციელების შედეგად საზოგადოებისათვის მიღებული რეალური სარგებელი.

სამწუხაროდ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში არის შემთხვევები, როცა სსი ყოველგვარი რეალური დასაბუთებისა და ზოგჯერ თვით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების მხარდაჭერის გარეშე ახდენენ პროექტებში კერძო სექტორის ჩართვაზე ზეწოლას.

სკპ პროექტების ზემოთჩამოთვლილი უარყოფითი მხარეების გათვალისწინებით, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მოიძებნებოდეს ისეთი ტიპის პროექტები, სადაც სკპ მექანიზმებს შეუძლიათ რეალური სარგებლის უზრუნველყოფა საზოგადოებისათვის. ჩვენი აზრით, აუცილებელია, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მთავრობებმა, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა, კვლევითმა ინსტიტუტებმა და მრჩეველებმა გადახედონ საკუთარ მიდგომას სკპ მექანიზმთან დაკავშირებით, რათა რეალურად მოხდეს შეფასება - ხომ არ უწყობს სკპ მექანიზმების გამოყენება ხელს მიუღებელი დანახარჯების ზრდას, გადასახადის გადამხდელების ზედმეტი ვალდებულებებით დამძიმებას და ალტერნატიული ფინანსური ინსტრუმენტების უგულვებელყოფას.

ჩვენი რეკომენდაციების მიზანია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონის ქვეყნებში განხორციელდეს მხოლოდ ხელმისაწვდომი და რეალური სარგებლის მომტანი სკპ პროექტები. ჩვენი მოსაზრებით, ამ მიზნით აუცილებელია:

❶ ცალკეულმა სამინისტროებმა და მუნიციპალურმა მთავრობებმა განსაზღვრონ ბიუჯეტის ზედა ზღვრები სკპ პროექტების განსახორციელებლად, იმ რეალური საფრთხეების გათვალისწინებით, რაც წლების განმავლობაში სკპ-ის გამო აწევა ბიუჯეტებს მძიმე ტვირთად;

❷ წარსული სკპ პროექტების ფისკალური დანახარჯების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა ახალი სკპ პროექტის განხორციელებამდე;

❸ სამთავრობო ანგარიშებში აისახოს სკპ პროექტებისთვის გადასახდელი წლიური თანხები. ასევე გარკვეული იყოს, რომელი ბიუჯეტებიდან უნდა მოხდეს სკპ პროექტებისთვის თანხის გამოყოფა და რა ოდენობის ფულადი თანხის გადახდა უწევს მთავრობას და საზოგადოებას.

❹ სკპ მექანიზმების გამოყენებლობა ისეთ სექტორებში, სადაც რთულია ამ მექანიზმის შედეგების შეფასება და შესაძლოა გამოიწვიოს მომსახურების ხარისხის შემცირება;⁵

❺ სკპ მექანიზმის გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება კონკურენციის პირობებში (მთავრობების, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და საკონსულტაციო კომპანიების მიერ სკპ მექანიზმი არ უნდა იყოს განხილული როგორც ერთადერთი საშუალება კონკრეტული პროექტის განხორციელებისათვის. იქ, სადაც სახელმწიფოს მიერ პროექტის დაფინანსება არაუფექტურად განიხილება, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სკპ-ს დანერგვით აღნიშნული პროექტი გახდება მისაღები. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა გამოავლინონ ყველაზე მნიშვნელოვანი პროექტები ან მოახდინონ პროექტის მასშტაბების შემცირება მისაღებ დონემდე);⁶

❻ ჩატარდეს თითოეული პროექტის გადახდისუნარიანობის ანალიზი და ეს იყოს საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი;⁷

❼ საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშების განხორციელება და შედეგების გამჭვირვალობა;⁸

⁵ ასეთ სექტორებს მიეკუთვნება, მაგალითად, საავადმყოფოების ფუნქციონირება, სკოლები, ციხეები, ისევე როგორც წყლის მიწოდება და რკინიგზის ქსლები.

⁶ ინსტიტუციონალურ დონეზე ეს ნიშნავს, რომ შესყიდვების თემა უნდა მოიცავდეს საჯარო და კერძო სექტორების ურთიერთობების მთელ რიგ ვარიანტებს, მაგალითად, სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა ჩამოაყალიბონ არა სკპ ექსპერტიზის ცენტრები, არამედ შესყიდვებთან დაკავშირებული ექსპერტიზის ცენტრები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სკპ მექანიზმებზე გაუთვითცნობიერებელი ფოკუსირება ისეთი პროექტებისთვის, სადაც სკპ არ არის საუკეთესო არჩევანი.

⁷ ეს ანგარიში უნდა მოიცავდეს მომხმარებლების, გადასახადის გადამხდელების, მომუშავეთა და მთავრობის რისკების სრულ შეფასებას პროექტის წარუმატებლობის შემთხვევის გათვალისწინების ჩათვლით.

⁸ ასევე აუცილებელია გაანგარიშების მეთოდოლოგიის საჯაროება და მოიცავდეს ასსნა-განმარტებას. ეს გაანგარიშება უნდა გამოიცხადდეს ისეთ ზედმეტად მოქნილ კატეგორიებს (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთის სსკ გაანგარიშებაში „რისკის ტრანსფერის“ საკითხი), რომლის მეშვეობით ადვილად შესაძლებელია აღნიშნული გაანგარიშება დასრულდეს სსკ-ს სასარგებლოდ.

❶ სკპ კონტრაქტის გაფორმებამდე სკპ კონტრაქტის სამუშაო ვერსიის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, რათა შესაძლებელი იყოს ცვლილებების შეტანა ფისკალური რისკების შესამცირებლად;

❷ პროექტებში კორუფციის და დანახარჯების ზრდის თავიდან ასაცილებლად ტენდერის ყველა დოკუმენტი თუ კონტრაქტი, ფინანსური დეტალების ჩათვლით, ხელმისაწვდომი გახდეს საზოგადოებისთვის;

❸ სატენდერო პროცედურები არა მარტო ევროკავშირის შესყიდვების წესებს შეესაბამებოდეს, არამედ საერთოდ არ უნდა გაიმართოს ტენდერში მხოლოდ ერთი მონაწილის არსებობის შემთხვევაში;

❹ დაწესდეს პროექტის დანახარჯების ცვლილებების დასაშვები ზედა ზღვარი, მიუხედავად იმისა, თუ რითი არის გამოწვეული აღნიშნული ცვლილებები;⁹

❺ ჯარიმები ცუდად ჩატარებული სამუშაოებისათვის ავტომატურად გამორიცხავდეს ბონუსებს კარგი მუშაობისათვის სხვა სფეროებში;

❻ სკპ კონტრაქტები ყოველთვის უზრუნველყოფდნენ საჯარო სექტორის მიერ რეფინანსირებით მიღებული სარგებლიდან მინიმუმ 50% მიღებას;¹⁰

❼ კონტრაქტი მოიცავდეს გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისას საზოგადოებრივი ინტერესის სასარგებლოდ კონტრაქტის შეჩერების პირობას;

❽ საგზაო სკპ პროექტების შემთხვევაში კერძო სექტორმაც გაიზიაროს ნაწილობრივ საფინანსო ოპერაციული რისკები და გადახდები არ დაეფუძნოს საგზაო მოძრაობის მოსალოდნელ ოდენობას, რადგან შესაძლოა, ამან გამოიწვიოს საგზაო მოძრაობის მოცულობის ზრდის ხელშეწყობა, რაც ეწინააღმდეგება ევროკავშირის კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის მიზნებსა და მდგრადი განვითარების პოლიტიკას;

⁹ არანაირი „არსებითი“ ცვლილება არ უნდა განხორციელდეს კონტრაქტში, ხოლო ეს „არსებითი“-ც უნდა იყოს გარკვევით განსაზღვრული ევროკავშირის ან ეროვნულ დონეზე. საჯარო სექტორიც, თავის მხრივ, საჭიროებს ნათელი სტრატეგიისა და სათანადო მექანიზმების ქონას, რათა თავი აარიდოს კერძო სექტორის ზეწოლას ისეთ საკითხებში, როგორიცაა რისკების განაწილება ან საჯარიმო სისტემა. თუ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდება, მაშინ აუცილებელია საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშებისა და სატენდერო პროცედურების თავიდან ჩატარება.

¹⁰ ასევე სასურველია, რომ კერძო სექტორისათვის დაწესებული იყოს სარგებლის მიღების მაქსიმალური ზღვარი.

❶ კონტრაქტები იყოს შესაბამისობაში გარემოსდაცვით და შრომის სტანდარტებთან, პროფკავშირების აღიარების ჩათვლით;

❷ საჯარო ორგანოებმა ჩაატარონ სსკპ პროექტის შეფასების ანალიზი და უზრუნველყონ ამ დოკუმენტის ხელმისაწვდომობა.¹¹

დაბოლოს, დასკვნის სახით უნდა ავლენილიყო, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ინფრასტრუქტურულ პროექტებში საჯარო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმების წარმატებისათვის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა უნდა: გადაამისამართონ სესხები ტრანსპორტის, ენერგეტიკისა და ნარჩენების მართვის მდგრად მეთოდებზე; დაიწყოთ ფიქრი საჯარო სამართლის საზოგადოებრივი პარტნიორობის (სსსპ) პროექტების დაფინანსებაზე, ისეთ სექტორებში როგორიცაა წყალმომარაგება, სადაც აუცილებელია მმართველობის სისტემის გაუმჯობესება, მაგალითად, შესაძლებელია მოხდეს სუსტად მართული მუნიციპალური კომპანიის მიხმა კარგად მართულ მუნიციპალურ კომპანიაზე; უზრუნველყონ დაფინანსებული სკპ პროექტის გადახდისუნარიანობის შეფასებისა და საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშების ჩატარება, რეალურ მონაცემებზე დაყრდნობით. როგორც საჯარო ინსტიტუტებმა მათ უნდა უზრუნველყონ საზოგადოებისთვის რეალური სარგებლის მიღება პროექტებიდან; უზრუნველყონ ფინანსური დანახარჯების შემცირება საჯარო დაწესებულებებისთვის ფულის სესხების გზით, ხოლო გადაწყვეტილება კერძო სექტორის ჩართვასთან დაკავშირებით არ ეფუძნებოდეს პროექტის საჯარო სექტორის ბალანსიდან მოხსნის შესაძლებლობას; გასცენ სესხი მხოლოდ ისეთ პროექტებზე, სადაც სხვა მისაღები დაფინანსების წყაროები არ არსებობს; უზრუნველყონ ყველა კომპონენტის ასახვა პროექტში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შემდგომში დანახარჯების ზრდა; უზრუნველყონ სახელმწიფო ორგანოების მიერ პროექტთან დაკავშირებული დოკუმენტების გამჭვირვალობა (საჯარო სექტორის კომპარატორის (სსკ) გაანგარიშება და მეთოდოლოგია, კონტრაქტის სამუშაო და საბოლოო ვერსიები, ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია). ამ დოკუმენტებს შესაძლებელია ასევე თან ერთვისდეს იმ

¹¹ აღნიშნული შეფასების ანალიზი უნდა მოხდეს ორჯერ: პირველად, როცა საწყისი ინვესტიციები განხორციელდება და პროექტი დაიწყებს ფუნქციონირებას და მეორედ, პროექტის ფუნქციონირების დაწყებიდან 4-6 წლის შემდეგ, ნებისმიერი პრობლემის მინიმუმაციის უზრუნველსაყოფად.

კრიტიკურობის მიმოხილვა, რომლის მიხედვითაც ხდება ინფორმაციის „კომერციული გასაიდუმლოება;“ დააწესონ შეზღუდვები ტენდერის დროს დანახარჯების და პირობების ცვლილებებზე, მზად იყვნენ პროექტიდან გასასვლელად, თუ აღმოჩნდება, რომ ამ ცვლილებების შედეგად საზოგადოებრივი სარგებელი არ არის რეალური; უზრუნველყონ, რომ სახელმწიფოს ჰქონდეს რეალური მონიტორინგის ჩატარების საშუალება და ექსპლუატაციის სტანდარტების დაცვა; თუ სახელმწიფოს არ შეუძლია ეფექტურად განახორციელოს აღნიშნული მოქმედ-

ბები, მაშინ სსი-ებმა საერთოდ არ უნდა დააფინანსონ სკპ პროექტები; განახორციელონ საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი ყველა სკპ პროექტების შეფასება ორ ეტაპად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს იმ პრობლემების მინიმიზაცია, რომელიც პროექტის განხორციელების დროს წარმოიშობა. დროში გაწერილი გეგმა ამ ანალიზის ჩატარებისა უნდა იყოს ისეთივე, როგორც საჯარო სექტორის შემთხვევაში. თვით დოკუმენტის გარშემო კი უნდა გაიმართოს საჯარო კონსულტაციები ყოვლისმომცველი და დაბალანსებული ანალიზის მისაღებად.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.04.2004.
2. ფრედერიკ კორფკერი და ნიკოლაზ მატეო, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (ერგბ): EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 2008 წლის 24-25 აპრილი.
3. კემბელ ტომსონი, ჯუდიტ გუდვინი: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, ევროპის საინვესტიციო ბანკი (ესბ), 2005 წლის მარტი.
4. http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_en.htm.
5. [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07(2).pdf).
6. ნინა ბუდინა, ჰანა პოლაცკოვა ბრიქსი, თიმოთი ირვინი: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, 2007 წლის ივნისი.
7. მარკ ჰელოველი და ალისონ პოლოკი: Private Finance, Public Deficits – კერძო საფინანსო ინიციატივის დანახარჯების შესწავლა და მისი გავლენა ინგლისის ჯანდაცვის მომსახურებაზე, საერთაშორისო საჯარო ჯანდაცვის ცენტრი, 2007 წლის 12 სექტემბერი.
8. ანდრეას ბრენკი, ტორსტენ ბეკერსი, მარია ჰაინრიხი და კრისტიან ვონ ჰირშჰაუზენი: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, ესბ კვლევები, 10 ტომი, № 2, 2005.
9. დევიდ პრაისის პრეზენტაცია, საერთაშორისო საჯარო ჯანდაცვის პოლიტიკის ცენტრი, ედინბურგის უნივერსიტეტი, 2008 წლის 16 აპრილი.
10. საჯარო ანგარიშებზე თემთა პალატის კომიტეტი მისი უდიდებულესობის სახინა: Tendering and benchmarking in PFI, 2006-2007 წლის სესიის 63 ანგარიში, 2007 წლის 10 ოქტომბერი.
11. მისი უდიდებულესობის სახინა: კერძო საფინანსო ინიციატივა: Meeting the investment challenge, 2003 წელი.
12. დიდი ბრიტანეთის ეროვნული აუდიტი: კერძო საფინანსო ინიციატივა: Construction Performance, London: The Stationery Office, 2003 წლის 5 თებერვალი.
13. ალისონ მ. პოლოკი, დევიდ პრაისე და სტიუარტ პლეიერი: An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal, საჯარო ფული და მმართველობა, 2007 წლის აპრილი.
14. ევროპის საინვესტიციო ბანკის ოპერაციების შეფასების დეპარტამენტი: Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, 2005 წლის მარტი.
15. არმინ რაისი, ესბ-ს ეკონომიკური და ფინანსური კვლევების განყოფილების უფროსის მოადგილე, Is the PPP model applicable across sectors? ესბ-ს კვლევები, ტომი 10, №2, 2005.
16. ალისონ მ. პოლოკი, ჯინ შოლი, ნეილ ვიკერსი: Private finance and “value for money” in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? ბრიტანეთის სამედიცინო ჟურნალი 324, 2002 წლის 18 მაისი.
17. არქიტექტურის კომისიისა და მშენებლობის გარემოს ბრიფინგი: Assessing secondary school design quality, CABE, 2006 წლის 3 ივლისი.

**PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP SCHEMES
IN THE INFRASTRUCTURE PROJECTS OF
CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES**

PARMEN LEMONJAVA - Professor of GTU

NINO VANISHVILI - PhD of GTU

In recent years, the Central and Eastern European countries are actively being large investment projects in the public - private partnership to promote the use of the schemes. Despite the CCG schemes supporting numerous conferences, seminars and publications, projects, these schemes have been implemented in several countries in the region and in many cases only a majority of those people in society has raised question marks and dissatisfaction.

The discussion focused on Central and Eastern Europe, the Soviet Communist Party to better performance and not its implementation discussed. In the UK, which is believed to have originated at the CCG, these schemes are particularly critically evaluated. The question arises, whether treated with countries in the region under the threat of a discredited investment mechanism so hastily and under great pressure due to the use .

This article aims to discuss controversial issues in the CCG scheme implemented in the Central and Eastern European countries on the basis of projects and government recommendations.

Advance is to say we can do that if the projects will be used in the CCG mechanism, it is important to simultaneously carried out a series of measures to make the public sector will not be any extra commitments taking to ensure the CCG various existing forms of reasonable and fair choice, to be avoided at the expense of the public sector for the private sector to provide excessive profits; CCG schemes in case of international financial institutions is necessary to provide a real benefit to the public.