

საჯარო-კერძო პარტნიორობის რეალიზაციის დაბრკოლებები და განვითარების პერსპექტივები საქართველოში

საქართველოში საჯარო-კერძო პარტნიორობას, რეალიზაციის დასავლური ფორმებისაგან განსხვავებით, აქვს სპეციფიკური ნიშნები. ჩვენი აზრით, საქართველოში საუბარი მიდის, უფრო მეტად, ისეთი სკპის შესახებ, სადაც სახელმწიფო გამოდის ინვესტორის სახით, განსაკუთრებით საწყის სტადიაზე, ბიზნესსტრუქტურები კი ანხორციელებენ პროექტის რეალიზაციას (დასავლეთის ქვეყნებში კერძო ფირმა ასრულებს შეკვეთას ძირითადად თავისი საშუალებების გამოყენებით, შემდეგ კი სახელმწიფო გამოისყიდის ობიექტს. ამასთან, საქართველოში სკპის რეალიზაცია ხორციელდება შემდეგი ძირითადი ფორმებით:

1. უმარტივესი კონტრაქტები სახელმწიფო საჭიროებისათვის სამუშაოს შესრულებაზე, მომსახურების გაწევაზე, საქონლის მიწოდებაზე ეს არის სკპის ყველაზე მეტად გავრცელებული საკონტრაქტო ფორმები საქართველოში, რომლისკენაც მიისწრაფვის კერძო კომპანიებთან მომუშავე პრაქტიკულად ყველა სამინისტრო და უწყება. პარტნიორობის მსგავსი ფორმების განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ ასეთ კონტრაქტებთან დაკავშირებულ პრაქტიკულად ყველა რისკს თავის თავზე იღებს სახელმწიფო, რომელიც კონტრაქტს აფორმებს, როგორც წესი, კონკურსის საფუძველზე და ანაზღაურებს მის სრულ ღირებულებას;

2. გავრცელებულობის მიხედვით, მეორე ადგილს მტკიცედ იკავებს საარენდო კონტრაქტის ფორმა კონტრაქტები მშენებლობაზე, ექსპლუატაციასა და გადაცემაზე (BOT);

3. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის, საპარტნიორო ფონდის ან განვითარების სხვა ინსტიტუტების საშუალებების გამოყენება კერძო ბიზნესის მიერ რეალიზებული პროექტების მხარდაჭერისათვის;

4. განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონების; თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების, თავისუფალი

მერაბ მანიშვილი - ეკონომიკის
აკადემიური დოქტორი,
სტუ-ს პროფესორი

ნინო მანიშვილი - ბიზნესის
ადმინისტრირების აკადემიური
დოქტორი,
სტუ-ს მოწვეული უფროსი
მასწავლებელი

ფალი ტურისტული ზონების და საინფორმაციო ტექნოლოგიური ზონების შექმნა, რომლებიც სახელმწიფო მხარდაჭერის ღონისძიებების ხარჯზე ასტიმულირებენ ბიზნესპროექტების განვითარებას. აღნიშნულ ზონებს, რომლებიც ხელს უწყობენ გადამამუშავებელი სექტორების, მაღალი ტექნოლოგიებისა და პროდუქციის ახალი სახეების მწარმოებელი დარგების განვითარებას, რეგიონების სოციალურეკონომიკურ განვითარებას, ახალი მაღალკვალიფიციური სამუშაო ადგილების შექმნას, მნიშვნელოვანი როლი განეკუთვნება ინვესტიციების მოზიდვის, ქართული ეკონომიკის დივერსიფიკაციისა და განვითარების ინოვაციურ გზაზე გაყვანის ამოცანების გადაწყვეტაში.

5. სახელმწიფო და კერძო კაპიტალის წილობრივი მონაწილეობა ერთობლივი კომპანიის აქციონერულ კაპიტალში, ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის, პრინციპში, ასევე შეიძლება ჩაითვალოს სკპის ერთერთ სამეურნეო ფორმად, მაგრამ ეს, უფრო მეტად, არა იმდენად პარტნიორობაა, რამდენადაც სწორედ ერთობლივი მონაწილეობა შერეული საკუთრების ბაზაზე ორგანიზებულ სამეურნეო საქმიანობაში.

6. სახელმწიფოს და ბიზნესის თანამშრომლობა სოციალური სფეროს განვითარებაში, რომლის დროსაც, სახელმწიფო პოლიტიკის თანახმად, ბიზნესი დამოუკიდებლად და თავის

ხარჯზე ახორციელებს პროექტების რეალიზაციას სახელმწიფოსა და საზოგადოებისათვის პრიორიტეტულ სფეროებში (სასწავლო დაწესებულებების, საავადმყოფოების მშენებლობა, იურიდიული მომსახურების ქსელის შექმნა მოქალაქეთათვის და ა.შ.). მოცემული მიმართულება, გარკვეულად, ახლოსაა ქველმოქმედებასთან.

როგორც ჩანს, ერთი მხრივ, ქვეყანაში მიმდინარეობს მუშაობა სკპის განვითარების მიმართულებით. ბიზნესმა დაიწყო იმისი გაგება, რომ სკპ არის არა სახელმწიფოს მხრიდან მასზე მორიგი ზეწოლა, არამედ მსხვილი, ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ერთ-ერთი შესაძლებლობა. ფართო გამოყენება კპოვა სკპის ისეთმა ფორმებმა, როგორიცაა შერეული სახელმწიფო-კერძო საწარმოები, სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების იჯარა. მეორე მხრივ, სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების ობიექტებში გრძელვადიანი კერძო ინვესტიციების მოსაზიდად სკპის უფრო მეტად ეფექტური ფორმები კონცესიები და „გრინფილდის“ პროექტები მეტისმეტად ძნელად ინერგება.¹

ამრიგად, სკპ რეალურად ჩართულია საქართველოს ეკონომიკურ პოლიტიკაში როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე; ამასთან საქართველოში ყალიბდება სკპის რეალიზაციის ფორმებისა და მეთოდების გარკვეულად უნიკალური გაგება. საქართველოს განმასხვავებელ თავისებურებას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ სკპის არც ერთ ფორმას (ყველაზე მარტივთა გამოკლებით) არ გააჩნია საკმარისი ხარისხის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა სამეურნეო ურთიერთობათა პრაქტიკაში კონკრეტული ფორმის ფართოდ გამოყენებას როგორც სახელმწიფოს, ასევე კერძო ბიზნესის მონაწილეობით. შედეგად საქართველოში დღემდე სკპის ფორმების ყოველი ცალკეული პროექტი გზას იკვალავს უზარმაზარი შრომით, მოითხოვს მრავალრიცხოვან დამამძიმებელ შეთანხმებებს ყოველ ეტაპზე და, სამწუხაროდ, არ წარმოადგენს უნაკლოს სამართლებრივი თვალსაზრისით.

¹ საქართველოში პრაქტიკულად არ არსებობს საკონცესიო საფუძველზე ან გრძელვადიანი სახელმწიფო გარანტიებით საინვესტიციო ხელშეკრულებების გამოყენებით საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის მსხვილმასშტაბური კაპიტალური ობიექტების შექმნის მიზნით სკპ-ის რეალურად მომუშავე მექანიზმი. ცალკეული საბილოტე პროექტების გამოკლებით, ჩვენთან რეალიზდება მხოლოდ კვაზიპარტნიორული პროექტები საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ან სს „საპარტნიორო ფონდი“-ს ფარგლებში.

ჩვენი აზრით, ფაქტობრივად, დღევანდელ საქართველოში სკპის ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა ბევრად წინ უსწრებს ნორმა და კანონშემოქმედებას. საფუძველიანად მონიშნული სამართლებრივი ჩარჩოების არარსებობა არსებითად ზრდის პროექტების რისკებს საქართველოში როგორც კერძო ბიზნესისათვის, ასევე სახელმწიფოსათვის (იმ უწყებებისა და თანამდებობის პირების სახით, ვისაც დაკისრებული აქვს შესაბამისი უფლებამოსილებანი), რაც წარმოადგენს საქართველოში მსხვილი საინვესტიციო ინფრასტრუქტურული პროექტების რეალიზაციის ამ ეფექტიანი ფორმის განვითარების მთავარ მუხრუჭს.

სკპის სფეროში პროექტების რეალიზაცია ვარაუდობს კერძო სექტორის მოზიდვას სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების ობიექტებზე. მაგრამ საქართველოში ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანი ხარვეზები არსებობს სახელმწიფო საკუთრების ობიექტებზე კერძო სექტორის მონაწილეობით განხორციელებული სამეურნეო საქმიანობის მარეგლამენტირებელ კანონმდებლობაში, რაც სერიოზულ შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების დაფინანსებაში კერძო კაპიტალის მოზიდვისა და, მაშასადამე, სკპის განვითარების გზაზე.

წარმოგვიდგენია, რომ სკპის განვითარება, პირველ რიგში, დამოკიდებულია ექსკლუზიურად მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში დასატოვებელი ობიექტების იმ ობიექტებისგან მკაფიო საკანონმდებლო გამიჯვნაზე, რომლებიც გადადიან ბიზნესის მმართველობაში, ფლობასა და სარგებლობაში. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია ინფრასტრუქტურული ობიექტებისათვის, რამდენადაც ინფრასტრუქტურის მრავალი ობიექტი შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი, მიუხედავად იმისა, თუ ვის მმართველობასა თუ საკუთრებაში იმყოფებიან ისინი. ამასთან დაკავშირებით, წამოიჭრება საკითხი იმის თაობაზე, თუ როგორი პირობებით (არენდა, ლიზინგი, კონცესია და სხვ.) იქნება კერძო კაპიტალი ჩართული სამუშაოდ ასეთ ობიექტებთან მიმართებით. აქედან გამომდინარეობს ასეთ ობიექტებზე სარგებლობის, ფლობისა და განკარგვის უფლებების მკაფიო საკანონმდებლო გამიჯვნის აუცილებლობა.

სკპსთან დაკავშირებული მთავარი პრობლემა მთლიანად საქართველოში და კერძოდ კონცესიების მიმართ, ჩვენი აზრით, მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფომ 1994 წლის 21 დეკემბერს მიიღო რა N 616Is კანონი „სახელმწიფო-გარეთის ქვეყნებისა და კომპანიებისათვის კონ-

ცესიების გაცემის წესის შესახებ” (რომელსაც აქვს მკვეთრად გამოხატული ბუნებრივრესურსული ხასიათი),² შემდგომში კი გვერდი აუარა კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზისა და მართვის სისტემის დამუშავებას. გამოდის, რომ სახელმწიფო ქონების იჯარისათვის სკპის ყველაზე მარტივი ფორმისათვის საქართველოში შექმნილია განვითარებული ნორმატიულსამართლებრივი ბაზა და მართვის სისტემა, რის შედეგადაც ბიუჯეტში შემოდის მნიშვნელოვანი სახსრები საიჯარო გადასახდელების ფორმით, კონცესიებისთვის კი პრაქტიკულად არაფერი არ გაკეთებულა. საკანონმდებლო ხელისუფლება შემოიფარგლა მხოლოდ ჩარჩო კანონის მიღებით და სათანადო ყურადღება არ მიაქცია უფრო კონკრეტულ, მაგრამ არც თუ ისე უმნიშვნელო საკითხებს.³ მაშასადამე, საქართველო დღეისათვის ინსტიტუციურად სუსტად არის მომზადებული კონცესიებზე გადასასვლელად.

როგორც ცნობილია, საქართველოში არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო ველი და ერთიანი საბიუჯეტო კოდექსი. მაგრამ სწორედ ეს კოდექსი გახდა მთავარი წინააღმდეგობა სკპ-ის განვითარების გზაზე. როგორი კარგიც არ უნდა იყოს სკპ-ის კანონი, მას არ შეუძლია წინააღმდეგობა გაუწიოს საბიუჯეტო კოდექსს და შეცვალოს მისი მუხლები, რომლებიც პირდაპირ კრძალავს ნებისმიერი სახელმწიფო გარანტიების გაცემას ათ წელზე მეტი ხნის ვადით. წინააღმდეგობა აქ ისაა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია პროექტების დაფინანსებაზე შეზღუდულია სამწლიანი ბიუჯეტით, მაშინ, როდესაც, საწარმოო ინფრასტრუქტურის ობიექტებში ინვესტიციების გამოსყიდვის ვადები შეადგენს ათეულობით წელს. არც ერთი კერძო ინვესტორი არ წამოვა ასეთ პროექტებში შესაფერისი სახელმწიფო გარანტიებისა და სახელმწიფო დაფინანსების გარეშე.

იმ **სერიოზულ დაბრკოლებებს** შორის, რასაც საქართველოში აწყდებიან სკპის კონკრეტული პროექტების ინიციატორები მათი რეალ-

იზაციის სხვადასხვა ეტაპზე, უწინარესად, შეიძლება აღინიშნოს შემდეგი:

⇒ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სტრუქტურაში ცენტრალიზებული სახელმწიფო ორგანოს არარსებობა, რომელიც სპეციალურად აღიჭურვებოდა უწყებათაშორის დონეზე სკპის შესაბამისი პროექტების შეფასების, შეთანხმების, დამტკიცებისა და კონტროლის ფუნქციების შესრულების უფლებამოსილებით, ასევე გამოვიდოდა ცენტრალურ, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე რეალიზებული სკპის პროექტების კოორდინატორისა და დისპეჩერის როლში;

⇒ შესაბამისი პროექტების შეფასების, შეთანხმების, დამტკიცებისა და კონტროლის თვით მექანიზმების არარსებობა;

⇒ ინოვაციური განვითარების სტრატეგიის არარსებობა და ერთ საბიუჯეტო წელზე გათვლილი სახელმწიფო შეკვეთის მოქმედი სისტემის არაეფექტურობა;

⇒ კერძო ბიზნესთან პარტნიორულ ურთიერთობებში ერთ მხარედ გამოსული სახელმწიფო უწყებების ხელში სამეურნეო საქმიანობის გაძღოლის აუცილებელი უფლებამოსილებების არარსებობა;

⇒ სკპ-ის სამოქალაქოსამართლებრივი რეგულირების მექანიზმებისა და ნორმების შეზღუდულობა და ქართული კანონმდებლობის არასრულყოფილება.

ამრიგად, სკპ-ის განვითარება საქართველოში საჭიროებს კანონმდებლის მძლავრ მხარდაჭერას. იმას, თუ რამდენად სრული და ხარისხიანი აღმოჩნდება სკპ-ის საკანონმდებლო ბაზა ქვეყანაში და სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორული ურთიერთობების ყველა ასპექტის ეკონომიკური დამუშავება, გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საქართველოში მაშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტების რეალიზაციის ეფექტიანობისა და პერსპექტივისათვის. მოქმედი სამართლებრივი ნორმები და დადგენილებები არა მხოლოდ ვერ უზრუნველყოფენ კეთილსასურველ სამართლებრივ რეჟიმს სკპის სხვადასხვა ფორმების გამოყენებისათვის, არამედ ხშირად აფერხებენ კიდევ პროცესებს ამ სფეროში.

საქართველოში პრაქტიკულად არ არსებობს სრულფასოვანი საკონცესიო კანონმდებლობა, სუსტადაა დამუშავებული კანონმდებლობა საინვესტიციო საქმიანობის შესახებ, მრავალი სადაო და ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულება გვხვდება საკონტრაქტო ურთიერთობებისა და სალიზინგო ოპერაციების მარეგულირებელ სამართლებრივ ბაზაში. სერიოზულ გადახედვას მოე-

² კანონის თანახმად, კონცესია არის უცხოური კაპიტალის დაბანდების (ინვესტიციის) მიზნით სახელმწიფოს მიერ გაფორმებული გრძელვადიანი საიჯარო ხელშეკრულება განახლებადი და განუახლებადი ბუნებრივი რესურსების ექსპლუატაციასა და მასთან დაკავშირებულ სხვა სამეურნეო საქმიანობაზე.

³ მაგალითად, კვლავ გაურკვეველია საკითხები იმის თაობაზე, თუ: როგორ ჩამოყალიბდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზა; როგორი გარანტიების წაყენებაა აუცილებელი კერძო პარტნიორებისათვის სახელმწიფოს მხრიდან; როგორი უნდა იყოს კონცესიური პროცესების მართვის სისტემა.

ლის კანონმდებლობა სახელმწიფო უნიტარული საწარმოების შესახებ, რაც ითვალისწინებს სახელმწიფოსთან ურთიერთობის კონცესიურ ფორმაში მათი გადაყვანის შესაძლებლობას ან, აუცილებლობის შემთხვევაში, ამ საწარმოთა მართვის კერძო ინვესტორებისათვის გადაცემის შესაძლებლობას, მმართველი კომპანიის მექანიზმის მეშვეობით, მათი ქონების სახელმწიფო საკუთრებაში შენარჩუნების პირობებში.

საკანონმდებლო სფეროში არსებული ნაკლოვანებების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმა, საქმიან წრეებთან დიალოგის ფორმატში, აუცილებელია შეიმუშაონ და მიიღონ სკპ-ის მექანიზმების განვითარებისა და განმტკიცების უზრუნველყოფი კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მთელი კომპლექსი, ასევე გადაუდებელია საკონცესიო კანონმდებლობის სრულყოფა (მასში ინფრასტრუქტურული მიმართულების გაძლიერების თვალსაზრისით), საბიუჯეტო შეზღუდვების აღმოფხვრა სკპ-ის ფინანსური სქემის მიხედვით და შესწორებების შეტანა უკვე არსებულ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, სკპ-ის ფარგლებში ურთიერთობათა მარეგულირებელი საკანონმდებლო სივრცის ფორმირების პროცესის დაჩქარების მიზნით, გადაუდებლად აუცილებელია სპეციალური მუშა ჯგუფის შექმნა საქართველოს პარლამენტის ერთერთ მაპროფილეზელ კომიტეტთან, რომელიც მოამზადებს სკპ-ის სისტემაში ურთიერთობათა მარეგულირებელი სამართლებრივი დოკუმენტების პაკეტს.

სკპ-ის პროექტის წარმატება ჩვენს ქვეყანაში ძლიერაა დამოკიდებული საწყის სტადიაზე პროექტის მომზადების ხარისხისაგან. აქ, ჩვენი აზრით, არსებით როლს თამაშობს შემდეგი **მნიშვნელოვანი ასპექტები:**

□ **პროექტის ორგანიზაციული სტრუქტურის ადაპტირება ადგილობრივ პირობებთან:** განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ტერიტორიულ და დროით პირობებთან სკპ-ის კონცეფციის სპეციალურ ადაპტაციას, რამდენადაც სკპის სფეროში მრავალი პრობლემა ჩნდება სწორედ იმის გამო, რომ პარტნიორებმა „დააკოპირეს“ სხვა სკპისათვის შედგენილი გადაწყვეტილებები, და ამიტომ ყურადღების ქვეშ არ მოაქცევენ მოცემული, სპეციფიკური სიტუაცია.

□ **მიზნების ურთიერთკავშირი და თავსებადობა:** აუცილებელია მოცემული სკპ-ის მიზნების კერძო პარტნიორ-ინვესტორებისათვის გაცნობა იმის დასაზრუნად, თუ ეს მიზნები რამდენადაა ურთიერთშემავსებელი და თავსება-

დი. ეს მოითხოვს პროექტის მიზნების ყოვლისმომცველ განხილვას როგორც სახელმწიფო, ასევე კერძო სექტორშიც, რამდენადაც კერძო პარტნიორთა პროექტში ჩართვას, მისი მომზადების სტადიაზე, მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს პროექტის საერთო წარმატებაში.

□ **სახელმწიფო სექტორის მიერ კერძო პარტნიორთა შერჩევა:** კერძო პარტნიორთა შერჩევა, ჩვეულებრივ, ხორციელდება ტენდერის გამოცხადების გზით, სადაც, ოფიციალური ასპექტების დიდ რაოდენობასთან ერთად, შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს რიგი ხარისხობრივი კრიტერიუმებიც. სკპ-ის ეკონომიკური წარმატებისათვის გადამწყვეტია კერძო პარტნიორების მიერ თანამშრომლობის მოდელში შეტანილი „ძლიერი“ პუნქტები, და ამ „ძალების“ მიერ განსახილველი საქმიანობის დიაპაზონის მოცვის ხარისხი.

□ **საჯაროკერძო პარტნიორობის შესახებ ხელშეკრულებათა საგულდაგულო სტრუქტურირება:** სკპ-ის კონტრაქტმა უნდა განსაზღვროს პროექტის მახასიათებლები, პარტნიორთა შესაბამისი ვალდებულებები, და დაარეგულიროს ინტერესთა პოტენციური წინააღმდეგობები. ამასთან გათვალისწინებულ უნდა იქნეს კერძო პარტნიორთა არაკორექტული ქცევისა და კონტრაქტით განსაზღვრული პირობების საწინააღმდეგოდ მოქმედების შესაძლებლობები, რაც შეიძლება რეგულირდებოდეს განსაზღვრული სახელშეკრულებო პირობებით სანქციების ფორმაში. დაბოლოს, სკპ-ის ხელშეკრულება უნდა შეეხოს პროექტის ყველა ძირითად ასპექტს და, ამასთან, უნდა არსებობდეს მოქნილობის რაღაც ხარისხი შესაძლო ინოვაციების გასატარებლად. ამიტომ ხელშეკრულების შესაბამისად, დადგენილ უნდა იქნეს არა ყველა ტექნიკური დეტალი, არამედ მხოლოდ შესასრულებელ ამოცანათა ძირითადი მახასიათებლები.

□ **პარტნიორთა შორის ნდობითი ურთიერთობების განვითარება:** პარტნიორებს შორის ნორმალური ნდობითი ურთიერთობები სკპ-ის წარმატების აუცილებელი წინამძღვარია. სახელმწიფო სექტორი უნდა იყოს საიმედო პარტნიორი ბიზნესისათვის, რამდენადაც ასეთ გრძელვადიან სახელშეკრულებო ურთიერთობებში შესვლა გულისხმობს არსებით ფინანსურ რისკს ამ უკანასკნელისათვის.

□ **სახელმწიფო სექტორის კომპეტენციების განვითარება და მოდერნიზაცია სკპ-ის კონტექსტში:** აუცილებელია, რომ სახელმწიფო სექტორმა შეიძინოს სპეციალური კომპეტენციები სკპ-სთან მიმართებით. უწინარეს ყოვლისა, საჭიროა ეკონომიკური კომპეტენციების შეძენა ფაქტორების მნიშვნელობის გასაგებად და ხელშეკრულების

პუნქტების ეფექტების შესაცნობად. რაც უფრო ძლიერია სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის ურთიერთკავშირი, მით უფრო ეფექტიანია სახელმწიფო სექტორის მოდერნიზაცია.

❑ **სახელმწიფო სექტორის მიერ ლიდერის ფუნქციების შესრულების ეფექტიანობა:** სკპ-ის პროექტები უნდა მუშავდებოდეს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად დასმული ამოცანების გადასაწყვეტად, სახელმწიფო სექტორის ლიდერობის შენარჩუნების პირობებში. სახელმწიფო სექტორმა თავისი ლიდერული ფუნქციები სკპ-ის მიმართ, ინფრასტრუქტურისა და კომუნალური მომსახურების განვითარების სასარგებლოდ, უნდა გამოავლინოს როგორც ეროვნულ, ასევე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზეც.

❑ **სახელმწიფო ფინანსური დაბანდების გამოყენება კერძო დაფინანსების მობილიზაციისათვის:** როგორც უკვე ვნახეთ, მხოლოდ კერძო სექტორის მიერ დაფინანსებული სკპ-ის პროექტები შედარებით იშვიათია. ეს ხსნის იმ ფაქტს, თუ სკპის პროექტები საქართველოში რატომ მოითხოვენ სახელმწიფო დაფინანსების მაღალ წილს. ამასთან, სახელმწიფო დაფინანსებას სკპის ფარგლებში აქვს სპეციალური ფუნქცია, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კერძო რესურსების მობილიზების ბერკეტად.

ზემოაღნიშნულ მნიშვნელოვან ასპექტებთან ერთად, ჩვენი აზრით, სკპ-ის პროექტების რეალიზაცია უნდა ემყარებოდეს შემდეგ **ძირითად პრინციპებს:**

❶ **გახსნილობა** (გამჭვირვალე და კეთილსასურველი გარემო სკპ-ის პროექტების რეალიზაციისათვის, პარტნიორობის მონაწილეთა შორის უკუ კავშირების არსებობა, პუბლიკაციები მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში);

❷ **ქართული და საერთაშორისო ადრიცხვის შესადარისობა** (როგორც რეალიზებად პროექტებში უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის დამატებითი ფაქტორი);

❸ **ნდობა** (სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მხრიდან კერძო ბიზნესის დაუსრულებელი შემოწმებების არარსებობა);

❹ **უწყვეტობა** (რეალიზებად პროექტებში სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთქმედების უწყვეტობა);

❺ **უკუკავშირება** (მოგების მიღება კერძო სექტორის მიერ სკპ-ის პროექტში მონაწილეობის შემთხვევაში).

ცხადია, რომ საქართველოში სკპ-ის მექანიზმების განვითარების ხელშემშლელი ყველა პრობლემის გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ ერთიანი სახელმწიფოებრივი მიდგომის საფუძველზე, რომელიც დამყარებულ იქნება ქვეყანაში

სკპ-ის განვითარების სახელმწიფო კონცეფციაზე. აღნიშნული კონცეფციის ბაზაზე, თავის მხრივ, აუცილებელია შეიქმნას სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორული ურთიერთობების გაფართოებული სტრატეგია და შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული სკპ-ის მხარდაჭერის ზომების სისტემა.

საქართველოში სკპის განვითარების სახელმწიფო კონცეფციის შექმნა უპირველესად და გადაუდებლად გადაწყვეტას დაქვემდებარებული, ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხია. ეს ამოცანა პრიორიტეტულია, რამდენადაც მისი გადაწყვეტის გარეშე შეუძლებელია ვისაუბროთ საქართველოში სკპ-ის ფორმირების პროცესის ინსტიტუციონალიზაციის შესახებ, თუნდაც საშუალოვადინი პერიოდისათვის.

კონცეფცია უნდა შემუშავდეს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მთლიან სახელმწიფო ფილოსოფიასთან შესაბამისობაში, რომლის ქვაკუთხედად უნდა იქცეს საქართველოს ეროვნული ინტერესების უპირობო პრიორიტეტი. საქართველოში სკპ-ის განვითარების სახელმწიფო კონცეფციას საფუძვლად უნდა ედოს:

❖ საქართველოში სკპ-ის ინსტიტუტების განვითარების, როგორც ცენტრალურ, რეგიონულ, რეგიონთაშორის და ადგილობრივ დონეებზე ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურის აღორძინების უზრუნველყოფი ძირითადი მექანიზმის მიზანშეწონილობის დასაბუთება;

❖ სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები და პროგრამულ-მიზნობრივი პრინციპები სკპ-ის განვითარების სფეროში;

❖ საქართველოში სკპ-ის ინსტიტუტების განვითარების პერსპექტივები და სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორული ურთიერთობების სხვადასხვა ფორმების დანერგვიდან მოსალოდნელი ეფექტი;

❖ სკპ-ის განვითარების ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანოს შექმნის მექანიზმი, ფორმირების წესი, ძირითადი ფუნქციები და უფლებამოსილებები; ურთიერთობათა აგების ინსტიტუციური პრინციპები სკპის ფარგლებში; სკპის ინსტიტუტების ფორმირების მექანიზმები ცენტრალურ, რეგიონულ, რეგიონთაშორის და ადგილობრივ დონეებზე;

❖ საქართველოში მოქმედი სამართლებრივი ნორმებისა და ფინანსური ურთიერთობების დაცვაზე კონტროლის ინსტრუმენტებისა და სკპ-ის სისტემისათვის საკუთარი ინფრასტრუქტურის შექმნა;

❖ სკპ-ის ინსტიტუტებისა და მექანიზმების განვითარების ძირითადი ეტაპები და სკპის გან-

ვითარების პრიორიტეტული მიმართულებანი უახლოეს წლებსა და შორეულ პერსპექტივაში;

- ❖ საქართველოში სკპ-ის თანამედროვე მექანიზმების ფორმირების ძირითადი პრიორიტეტები და ორიენტირები;

- ❖ სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის პარტნიორული ურთიერთობების საკანონმდებლოსამართლებრივი საფუძვლები, სკპ-ის სისტემაში შეთანხმების სამართლებრივი რეჟიმების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტის ჩათვლით;

- ❖ სკპ-ის პროექტების რეალიზაციისას ფინანსური ნაკადების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისა და სკპ-ის სისტემაში ადმინისტრაციული და მმართველობითი კავშირების ფორმირების მექანიზმები;

- ❖ პრინციპული მიდგომები პროექტების რეალიზაციასთან დაკავშირებული რისკების განაწილებისადმი, სკპ-ის სხვადასხვა ფორმებთან მისადაგებით;

- ❖ სკპ-ის პროექტების ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმები მიკრო- და მაკროეკონომიკურ დონეებზე და ტენდერების ჩატარების საიმედო სამართლებრივი პროცედურები სკპ-ის სისტემაში;

- ❖ სკპ-ის მექანიზმების რეალიზაციაზე საზოგადოებრივი კონტროლის უზრუნველყოფის ღონისძიებები.

საქართველოში სკპ-ის ინსტიტუტების ეფექტიანი განვითარება შეუძლებელია სკპის საერთარი (შიგა) ინფრასტრუქტურის გარეშე, რომელმაც, ჩვენი აზრით, უნდა მოიცვას შემდეგი **პრინციპული ელემენტები**:

- ❖ სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციულ-მმართველობითი უზრუნველყოფა სახელმწიფო მართვის სპეციალური ორგანო სკპ-ის სისტემაში;

- ❖ ფინანსური უზრუნველყოფა სკპ-ის ურთიერთობათა სისტემაში ჩაშენებული ფინანსური სტრუქტურები და ამ სისტემაში წარმოშობილი მომსახურე ფინანსური ნაკადები, ასევე ნაკადები სკპ-ის სისტემასა და გარე სამყაროს შორის;⁴

- ❖ სისტემურ-ინტეგრალური უზრუნველყოფა სკპ-ის მასშტაბური პროექტების შემუშავებისა და რეალიზაციისას სისტემური ინტეგრატორის ფუნქციების შემსრულებელი სტრუქ-

ტურები, რომლებიც ითვალისწინებენ რამდენიმე სახელმწიფო უწყების ჩართვას;⁵

- ❖ კონსალტინგური უზრუნველყოფა კონსალტინგურ კომპანიათა განშტოებული ქსელი, რომელიც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სკპ-ის პროექტების რეალიზებისას უზრუნველყოფს სკპ-ის ადეკვატური მექანიზმების შერჩევასა და გამოყენების დამოუკიდებელ ექსპერტიზას და რეკომენდაციების დასაბუთებას, ასევე მათ სამართლებრივ დასაბუთებასა და თანხლებას;

- ❖ ინფორმაციული უზრუნველყოფა სპეციალური საინფორმაციოსამართლებრივი ქსელის შექმნა, რომელიც მოემსახურება სკპ-ის პროექტებს და უზრუნველყოფს ამ პროექტებისათვის ადეკვატურ და მიმზიდველ გარემოს, მათი სოციალური მნიშვნელობისა და საზოგადოებრივ ინტერესებზე გავლენის ხარისხის შესაბამისად;

- ❖ ინსტიტუციური უზრუნველყოფა ნებაყოფლობითი წევრობის საწყისებზე, სხვადასხვა მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განხორციელებისას, სახელმწიფოს პარტნიორი კერძო კომპანიების გამაერთიანებელი ახალი არაკომერციული ინსტიტუტის (ასოციაციის, ლიგის ან მსგავსი წარმონაქმნის) შექმნა;⁶

- ❖ საკადრო უზრუნველყოფა სპეციალისტთა მომზადების სისტემის შექმნა სკპ-ის პროექტების მართვის სფეროში. ამისათვის აუცილებელია შეიქმნას ან არსებულთაგან დადგენილი წესით აკრედიტირდეს დამატებითი პროფესიული მომზადების სასწავლო ცენტრი, შემუშავდეს შესაბამისი სასწავლო პროგრამები და კურსები, მომზადდეს მსმენელთა სერტიფიცირებისა და ატესტაციის სისტემა და წესი;

- ❖ საზოგადოებრივი უზრუნველყოფა სკპ-ის „მესამე მხარის“ (სკპ-ის პროექტების ფარგლებში წარმოებული საქონლისა და მომსახურების უშუალო მომხმარებლების) ინტერესების, სკპ-ის ფარგლებში გადაწყვეტილებების მიღებისა და რეალიზაციის სისტემაში, დალაგების უზრუნველყოფი კმედითი მექანიზმების შექმნა.

დადგენილია, რომ სკპ-ის საფუძვლიანად და-

⁴ მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს სკპ-ის პროექტების განხორციელებაში სხვადასხვა სადაზღვევო ინსტიტუტების, ექსპორტ-იმპორტის სააგენტოების, სახელმწიფო და კერძო საინვესტიციო ფონდების ჩართვის მრავალფეროვანი სქემები. ისინი გამოუმუშავებულია ისეთ საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებში, როგორიცაა მსოფლიო ბანკი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკი და სხვ.

⁵ ეს, როგორც წესი, კონკურსის საფუძველზე შერჩეული არასახელმწიფო კომერციული ორგანიზაციებია, რომლებიც აცნობიერებენ თავიანთ სოციალურ მისიას და ფლობენ სახელმწიფო სტრუქტურებთან წარმატებული ურთიერთკმედების მრავალწლიან გამოცდილებას მასშტაბური და გრძელვადიანი პროექტების შემუშავებასა და რეალიზაციაში.

⁶ ასეთი სტრუქტურის სავალდებულო წევრებად უნდა მოგვევლინონ, მაგალითად, საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა, საქართველოს მრეწველთა კავშირი, საქართველოს თავისუფალი მეწარმეთა კავშირი და ა.შ.

მუშაგებული კანონმდებლობაც კი არ წარმოადგენს კონკრეტული პროექტების ეფექტიანი რეალიზაციის გარანტიას, თუ არ არსებობს სკპის სისტემაში პროცესების მართვის სახელმწიფო-ბრივი ორგანიზაციული სისტემა. ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საქართველოს მთავრობასთან (ან ერთერთი მაპროფილებელი სამინისტროს ფარგლებში) შესაბამისი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი სპეციალური ორგანოს შექმნა, რომლის ფუნქციებში შევა სკპ-ის სტრუქტურების განვითარების მართვა და გამოყენებული მექანიზმების სრულყოფა.

დაბოლოს, დასკვნის სახით უნდა ითქვას: საქართველოში სკპ-ის ინსტიტუტების განვითარების მნიშვნელობისა და პერსპექტიულობის გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, საჭირო იქნება შესაბამისი დამოუკიდებელი უწყების შექმნა პრემიერის ან პირველი ვიცეპრემიერის დაქვემ-

დებარების ქვეშ, რომელიც მოხსნიდა სხვადასხვა უწყების მმართველობითი ფუნქციების დუბლირებას სკპ-ის განვითარების სფეროში. ასეთ ორგანოდ შეიძლება იქცეს, მაგალითად, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, სპეციალურად დაფუძნებული საჯაროკერძო პარტნიორობის სახელმწიფო სააგენტო, რომელიც იმოქმედებს ან უშუალოდ მთავრობასთან, ან საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სტრუქტურაში. გარდა ამისა, თავის რეალიზაციას მოელის კანონქვემდებარე ნორმატიული ბაზისა და დარგობრივი რეგლამენტების შექმნა აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მიერ სკპ-ის პროექტების წარმატებული რეალიზაციისათვის. გადაუდებელი ამოცანაა აგრეთვე სკპ-ის საკითხებზე შესაბამისი კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ახალი სისტემის შექმნა.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. მუნიციპალური განვითარების ფონდი 2013 წლის პირველი ნახევრის მუშაობის შედეგებს აქვეყნებს. [ელექტრონული რესურსი]. – <http://www.mdf.org.ge/?sitelang=ka&sitepath=news/&id=20>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
2. მუნიციპალური განვითარების ფონდის ხელმძღვანელი: ჩვენი ძალისხმევით წინა წლებში შესრულებული სამუშაოების ანაზღაურების პრობლემა მოგვარდა. [ელექტრონული რესურსი]. – <http://www.mdf.org.ge/?sitelang=ka&sitepath=media/publications/&id=194>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
3. მეტროსადგურ „უნივერსიტეტისა“ და რუსთავითბილისის მაგისტრალის მშენებლობა იწყება [ელექტრონული რესურსი]. – <http://www.mdf.org.ge/?sitelang=ka&sitepath=media/publications/&id=192>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
4. საპარტნიორო ფონდი. საინვესტიციო საკმისიანობა. ინვესტირების შესაძლებლობები. [ელექტრონული რესურსი]. – http://www.fund.ge/geo/investment_opportunities/37/, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
5. „საპარტნიორო ფონდის“ პროექტების საინვესტიციო ღირებულება 3 მილიარდ ლარს მიაღწევს. [ელექტრონული რესურსი]. – <http://bfm.ge/index.php?newsid=7739>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
6. საპარტნიორო ფონდიდან სუვერენულ ფონდამდე. [ელექტრონული რესურსი]. – <http://www.commersant.ge/?page=personal&blogger=41&id=38>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 14.04.2014.
7. ვანიშვილი ნ. სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორობა: თეორიისა და პრაქტიკის ზოგიერთი აქტუალური საკითხი // ჟურნალი „ბიზნესინჟინერინგი“. – 2012, № 1, გვ. 147-158.
8. ვანიშვილი ნ. სახელმწიფოკერძო პარტნიორობის ადგილი და როლი სახელმწიფოს საინვესტიციო პოლიტიკის რეალიზაციაში // ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა. XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები“. – 2013, № 45, გვ. 3751.
9. ლემონჯავა პ., ვანიშვილი ნ. საჯაროკერძო პარტნიორობის სქემები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ინფრასტრუქტურულ პროექტებში // ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა. XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები“. – 2014, № 1, გვ. 3949.
10. ვანიშვილი ნ. საჯაროკერძო პარტნიორობის პროექტების რეალიზაციის თავისებურებანი განვითარებად ქვეყნებში // ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა. XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები“. – 2014, № 1, გვ. 6368.

**PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN THE IMPLEMENTATION
OF THE OBSTACLES AND THE PROSPECTS OF GEORGIA**

MERAB VANISHVILI

***Doctor of Economics,
Professor at the GTU***

NINO VANISHVILI

***Doctor of Business Administration,
Visiting Senior lecturer at the GTU***

In the article, the latest literary sources, tanmimdevruladaa studied public private partnership in the implementation of the obstacles and the prospects of Georgia.

Public private partnership in the field of legislation on the ground that a public private partnership in Georgia requiring legislators powerful support, to the extent applicable legal standards and regulations not only fail to provide a favorable legal regime of public private partnerships in various forms, but are often blocked by the process of field.

Public private partnerships in order to accelerate the process of formation within the legislative framework regulating relations, justified by the necessity to create a working group of the same one major committee, which will prepare a public private partnership system of relations in the regulatory package of legal documents.

Georgia is a public private partnership and the prospects of taking into account the importance of institutions, it is estimated that it will be necessary to create an independent office of the Prime Minister or First VicePrime Minister under a different management functions to remove duplication of a public private partnership in the field of development.