ინიცირებულია კანონპროექტი "საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ".[8] აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივით უნდა მოწესრიგდეს და ერთიან ჩარჩოში მოექცეს საჯარო და კერძო სექტორთა თანამშრომლობის პროექტები. ერთიანი საკანონმდებლო ველის შექმნა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რათა ინვესტორს ჰქონდეს პროგნოზირებადობის განცდა და შესაძლებლობა განსაზღვროს თუ რა ტიპის სახელმწიფო გარანტიები და სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები არსებობს ქვეყანაში საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებისთვის. მთავრობის ინიციატივით, ორგანო რომელმაც უნდა გასწიოს პროექტების კურირება, იქნება უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული. ამ გარემოებით ხაზი გაესვა ქვეყანაში საჯარო და კერძო სექტორების თანამშრომლობით მომავალში განსახორციელებელი პროექტების სტრატეგიულ ხასიათს, ერთის მხრივ, ხოლო მეორეს მხრივ,უზრუნველყოფსმის დამოუკიდებლობას, მიუკერძოებლობას და სხვა და სხვა დარგობრივი სამინისტროების თუ უწყებების მიერ ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებას პროექტების განხორციელებაში.

დამოუკიდებელმა სახელმწიფო ორგანომ უნდა გასწიოს საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების კოორდინირება, უნდა გასცეს საჭირო ლიცენზიები, ნებართვები და საჭიროების შემთხვევაში დააწესოს სანქციები. გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში მას ექნება საკონსულტაციო, საზედამხედველო და მონიტორინგის ფუნქცია. გაეროს რეკომენდაციის გათვალიწინებით ის აღჭურვილი უნდა იყოს პოტენციურ ინვესტორთან უშუალო მოლაპარაკების წარმოების უფლებით. მასვე დაეკისრება საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების შესახებ მონაცემთა ბაზის წარმოება. აღნიშნული გადაწყვეტილება მთლიანობაში ითვალისწინებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ შექმნილი რეკომენდაციებს.[9]

კანონპროექტის არსებული რედაქციით პირველად ჩნდება გაჩნდა სამართლებრივი ტერმინი - საჯარო და კერძო თანამშრომლობა. ასეთად განისაზღვრა საჯარო და კერძო პარტნიორს შორის გრძელვადიანი თანამშრომლობა, რომელიც ხორციელდება სამუშაოებისგანხორციელებისდასაჯარო მომსახურების მიწოდების მიზნით. კანონპროექტის შესაბამისადსაქართველოში საჯარო-კერძო პარტნიორობის განხორციელების პრინციპები უნდა იყოს: გამჭვირვალობა, განჭვრეტადობა, დისკრიმინაციის აკრძალვა, რისკების გონივრული განაწილება, პროექტის მისაღები სარგებელი, ფისკალური პასუხისმგებლობა, გარემოს დაცვა და სოციალური მდგრადობა.

თანამშრომლობის განსახორციელებლად აქცენტი კეთდება კონცესიათა განვითარებაზე, თუმცა ამავდროულად დაშვებულია არაკონცესიური თანამშრომლობის პროექტები. კონცესია წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმას, რომელშიც კონცესიონერი მის მიერ მიწოდებული მომსახურების სანაცვლოდ იღებს ანაზღაურებას, პირდაპირ ან ირიბად, საბოლოო მომხმარებლებისგან, ან საჯარო პარტნიორისგან. კონცესიონერი საკუთარ თავზე იღებს მნიშვნელოვან საოპერაციო რისკს, რაც მოიცავს მოთხოვნის და მიწოდების რისკს. აქვე, კანონპროექტში ჩნდება ტერმინი არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, რომლის არსიც ბუნდოვნად არის განსაზღვრული. ტექსტის მიხედვით ის წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობას, რომელშიც არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების საფუძველზე კონტრაქტორი მის მიერ საჯარო მომსახურების გაწევის და ინფრასტრუქტურის მიწოდების სანაცვლოდ ანაზღაურებას იღებს საჯარო პარტნიორისგან, რომელიც ამავდროულად არ წარმოადგენს კონცესიას.

შემუშავებული კანონპროექტის შესაბამისად პროექტის მომზადება უნდა დაეფუძნოს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- ♦ პროექტის სტრატეგიული ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობა;
- ♦ პროექტის ეკონომიკური გავლენის წინასწარი შეფასება;
- ♦ პროექტის გავლენა საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობაზე;
- ♦ პროექტით გამოწვეული შესაძლო ფისკალური რისკების შეფასება.

უფლებამოსილი ორგანოს მიერ შემუშავებული პროექტი უნდა განიხილოს და დაამტკიცოს საქართველოს მთავრობამ. პროექტის დამტკიცებისთვის აუცილებელია მას წინ უძღოდეს ფინანსური და ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევები. ისინი უნდა დაეფუძნოს პროექტის ღირებულების და მისი განხორციელების მოსალოდ-

[8] საქართველოს კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ (კანონპროექტი).

[9] Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects (United Nations, New-York,2001) „კერძო სექტორის მიერ დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ“ საკანონმდებლო დოკუმენტი (UNCITRAL).

ნელი სოციალური და ეკონომიკური შედეგების ანალიზს. პროექტს თან უნდა ახლდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და მისი უარყოფითი გავლენის შემცირებისთვის განსახორციელებელი ღონისძიებების ჩამონათვალი. სახელმწიფო თანამონაწილეობის შემთხვევაში კი უფლებამოსილ სახელმწიფო ორგანოს უნდა ჰქონდეს ბიუჯეტზე წვდომის გარანტია.

მნიშვნელოვანი ყურადღება შემუშავებულ კანონპროექტში ეთმობა სახელმწიფო გარანტიების საკითხს. სახელმწიფო გარანტიებმა უნდა უზრუნველყონ ინვესტორისთვის პროექტთან დაკავშირებული რისკების თავიდან აცილება. ამ მხრივ მოცემული სახელმწიფო გარანტიები და მხარდაჭერის ფორმები არ განსხვავდება ევროპის და სხვა განვითარებული ქვეყნებში მიღებული პრაქტიკისგან. ამასთანავე, გათვალისწინებულია საჯარო პარტნიორის უფლება დაუწესოს კერძო პარტნიორს სანქციები და ჯარიმები ხელშეკრულებით დადგენილი პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში. სახელმწიფო გარანტიების და მხარდაჭერის ფორმებში იგულისხმება: გარანტიები მოხმარებაზე, ტარიფზე, შემოსავლებზე, მომხმარებელზე; გარანტიები გარკვეული სახის საქონლისა და მომსახურების ფიქსირებული და ფასით გრძელვადიან შესყიდვაზე; მიწის გადაცემა; ინტელექტუალურ საკუთრებაზე ექსკლუზიური უფლების გადაცემა; გარკვეული კომერციული საქმიანობის განხორციელებაზე ექსკლუზიურიუფლების მინიჭება.

წარმატებული პროექტი უნდა იყოს კომერციულად მომგებიანი და ეყრდნობოდეს რისკების რეალისტურ გადანაწილებას. თუ გავითვალისწინებთ, რომ პროექტის თითოეული მონაწილე მისდევს პირადად მისთვის მნიშვნელოვან მიზნებს, მაშინ დავასკვნით, რომ რისკების დაბალანსება და გამართული საპროექტო დოკუმენტაციის არსებობა არის პროექტის წარმატების განმაპირობებელი ელემენტები.

მესამე ფაქტორად გვევლინება შერჩევის პროცესი და მასში კონკურენციის უზრუნველყოფა. შემოთავაზებული კანონპროექტი განსაზღვრავს, რომ შერჩევის პროცესი შეიძლება იყოს ღია და დახურული. შერჩევის პროცედურა ზოგადად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ 2 ეტაპად: მონაწილეთა წინასაკვალიფიკაციო შეფასება დაშემოთავაზებების შეფასება. ამ ნაწილში კანონპროექტის აშკარა სისუსტეს წარმოადგენს კონკურენციის სტიმულირების ნორმათა არ არსებობა. მოცემულია მხოლოდ ზოგადი ჩანაწერები, რომ გამარჯვებულად ჩაითვლება ის შეთავაზება, რომელიც ყველაზე მეტად დააკმაყოფილებს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. ჩვენი შეფასებით აღნიშნული რეგულაცია არ წარმოადგენს მყარ გარანტიას კონკურენტული დიალოგის უზრუნველყოფისთვის.

საქართველოს მთავრობის აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა მხოლოდ საწყისი ეტაპია, საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის ფორმირების და მომსახურების გაწევისთვის საჯარო და კერძო სექტორთა შორის ცივილური, პარტნიორული ურთიერთობების ჩამოყალიბებისთვის. საქართველოში ახალ საზოგადოებრივ ინფრასტრუქტურასა და მომსახურებაზე მზარდი მოთხოვნა განაპირობებს კერძო სექტორის მონაწილეობის, მათ შორის, ფინანსური თანამონაწილეობის საჭიროების ზრდას, განსაკუთრებით ისეთ პროექტებში, რომელთა განხორციელებაც მხოლოდ სახელმწიფო რესურსებით შეუძლებელი იქნებოდა. დარგში მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს და ურთიერთობათა აღმნიშვნელი ტერმინოლოგიის დამკვიდრებით შესაძლებელი გახდება სახელმწიფო შესყიდვების ტრადიციული მეთოდების და საჯარო და კერძო სექტორთა პარტნიორული ურთიერთობების ერთამენეთისგან გამიჯვნა. ამით ხელი შეეყწობა ქვეყანაში გრძელვადიან ინვესტიციათა მოზიდვას და მათი მართვის წარმატებული პრაქტიკის დამკვიდრებას. რეფორმა ხელს შეუწყობს ინოვაციებს გაჩენას და ცოდნის გაზიარებას, წაახალისებს ბიზნესს და გაზრდის კონკურენციას, ხელს შეუწყობს მომსახურების ხარისხის და ხელმწისაწვდომობის ამაღლებას და ნაწილობრივ შეარბილებს ქვეყანაში არსებულ სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების სიმწვავეს.

აღნიშნული პოტენციალის გამოყენების მიზნით, როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს მთავრობას კურსი აღებული აქვს კონცესიათა განვითარებაზე. საქართველოს ამ მხრივ სრულმასშტაბიანი რეფორმის განხორციელებისთვის ჯერ კიდევ დიდი სამუშაოს შესრულება მოუწევს. გარდა ჩარჩო კანონმდებლობის არსებობისა, რაც უთუოდ დიდი წინგადადგმული ნაბიჯია, კვლავინდებურად მოუგვარებელია ინსტიტუციონალური პრობლემები. პროექტების განხორციელებაზე უფლებამოსილი ორგანოს შექმნის მიუხედავად გადასაწყვეტია მეთოდოლოგიური პრობლემები, რომლებიც გულისხმობს გრძელვადიან პერიოდში პროგნოზირების შესაძლებლობასა და კერძო ინვესტორთა სახელმწიფო სამართლებრივი და ფინანსური გარანტიებით უზრუნველყოფას.

ინსტიტუციონალური გარემოს მნიშვნელო-

ვანი შემადგენელი ნაწილია საკადრო რესურსი. კვალიფიური საკადრო რესურსის მობილიზება, რომელსაც უნდა ჰქონდეს საჯარო ფინანსების მართვის და განკარგვის აუცილებელი ცოდნა, ხელს შეუწყობს წარმატებული პროექტების ინიცირებას.

ქვეყანაში შექმნილი რეალობიდან გამომდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტების ეფექტიანად განხორციელებისთვის აუცილებელია სახელმწიფო სტანდარტების და მათი მკაცრად რეგულირების სისტემის არსებობა, რომლის უგულებელყოფა უკვე გახდა არაერთი პრობლემის გამომწვევი მიზეზი. ხელშეკრულების დადების პროცესში კი ხარისხის ეფექტიანობის სტანდარტების ვაჭრობის საგნად დატოვება კიდევ უფრო გაამწვავებს არსებული პრობლემების სირთულეს.

ჩვენს მიერ ნაშრომში მოყვანილი მსჯელობა და ფაქტები ხაზს უსვამს გასატარებელი რეფორმის გარშემო კვლევების აუცილებლობას. საქართველოში აღნიშნულ საკითხზე ფართომასშტაბიანი დიალოგი და მსჯელობა ჯერ კიდევ არ არის დაწყებული, მწირია ლიტერატურა, უნივერსიტეტებში არ იკითხება სალექციო კურსები. მიგვაჩნია, რომ საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთობის არსი, ფორმები, განხორციელების გზები და ეფექტიანობის შეფასების მეთოდები მოითხოვს მეტ ყურადღებას საქართველოს აკადემიური წრეების მხრიდან. მათი კვლევა და შედეგები კი ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის და განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახდება.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. "საჯარო-კერძო პარტნიორობის სახელმძღვანელო" 2005წლ. აზიის განვითარების ბანკი.
2. "საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი" წყარო: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3298735
3. Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects (United Nations, New-York, 2001) "კერძო სექტორის მიერ დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ" საკანონმდებლო დოკუმენტი (UNCITRAL).
4. საქართველოს კანონი "საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ" (კანონპროექტი).
5. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Джеффри Делмон. 2010 г.
6. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования.
Э. Р. Йескомб. 2015г.
7. ნ. ვანიშვილი - სტატია: საჯარო-კერძო პარტნიორობა თეორიის და პრაქტიკის ზოგიერთი აქტუალური საკითხი. თბილისი, ჟურნალის "ბიზნეს ინჟინერინგი" 2012წლ. №1 გვ:147-158.
8. მსოფლიო ბანკი", ელექტრონული რესურსი: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership
9. United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, (Printed at United Nations, Geneva (Switzerland),2008)

CARRYING OUT PUBLIC-PART PARTNERSHIP IN PROJECTS OF PUBLIC INFRASTRUCTURE

LEVAN KORKELIA
PhD of GTU
E-mail: l.korkelias@Gmail.com

Summary

According to Georgian economy`s growth gradually is raising the demand for high quality service and infrastructure, gaining this aim with only budget sources is inefficient due to, there is widely used partnership between private and public sectors. The above mentioned practice is still new in Georgia and it has not elaborated yet.

In this article are given explanations that are used between private and public sectors. Based on international experience is discussed its role and place to build up society`s infrastructure and govern it. According to Georgia's experience in this work are also discussed: developmental dynamic between private and public sectors, legislative basis, it`s forms and methods.

Key words: Public private partnership, investment, concession, risk distribution, social infrastructure and services.