

საჯარო-კერძო პარტნიორობის პრაქტიკა და პერსპექტივები ინფრასტრუქტურულ პროექტებში

თამარ დავიძე

ეად, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი

დავით შოშიტაშვილი

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
დოქტორანტი

მოცემული თემის ფარგლებში მიმოვიხილავთ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ძირითად პრინციპებს და საქართველოში ამ მიმართულებით განხორციელებულ ცვლილებებს. ყურადღებას ვამახვილებთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო-კერძო პარტნიორობის ხელშეწყობით განხორციელებულ ისეთ მსხვილ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, როგორიცაა ჩქაროსნული მაგისტრალების მშენებლობა. განვაზოგადებთ აღნიშნული ინფრასტრუქტურული პროექტის გამოცდილებას საქართველოში დაგეგმილი საგზაო ქსელის განვითარებისათვის.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო-კერძო პარტნიორობა; ინფრასტრუქტურული პროექტები.

საჯარო-კერძო პარტნიორობა გულისხმობს საჯარო და კერძო სექტორებს შორის გრძელვადიან თანამშრომლობას იურიდიული კონტრაქტის საფუძველზე. კონტრაქტს, ხშირ შემთხვევაში, „საპროექტო შეთანხმება“-ს უწოდებენ. პარტნიორობის ფარგლებში ხდება კერძო სექტორის ფულადი სახსრებისა და გამოცდილების გამოყენება საჯარო ინფრასტრუქტურისა თუ მომსახურების პროექტების განსახორციელებლად, რასაც ფულადი სახსრების და გამოცდილების გარდა სხვა მრავალი სარგებელიც მოაქვს.

პროექტის შედგენასთან, მშენებლობასთან, ექსპლუატაციასა და დაფინანსებასთან დაკავშირებული რისკების ძირითად ნაწილს პროექტის პარტნიორი კერძო კომპანია ან კონსორციუმი იღებს საკუთარ თავზე, ხოლო მთავრობა იტოვებს იმ რისკებისა და პასუხისმგებლობის ტვირთს, რომლის მოგვარებაც სამთავრობო დონეზე უფრო ეფექტიანად და სწრაფადაა შესაძლებელი.

ხშირ შემთხვევაში კერძო სექტორს სამშენებლო და საექსპლუატაციო კომპანიების კონსორციუმი, მსესხებლებსა და ინვესტორებთან ერთად, როგორც წესი, კერძო სექტორის კონტრიბუციას, წარმოადგენს:

- ფინანსური მხარდაჭერა / რესურსი
- გამოცდილება
- ექსპერტიზა
- ტექნიკური ცოდნა
- ეფექტიანობა და სხვა პრაქტიკული სარგებელი

საჯარო სექტორის კონტრიბუციას წარმოადგენს:

- გარკვეული აქტივები (მაგ. არსებული გასაახლებელი ობიექტი ან მიწა ახალი პროექტისათვის)
- სუბსიდიები და / ან საგადასახადო შეღავათები
- უმეტეს შემთხვევაში, როგორც წესი, კონტრაქტის ხანგრძლივობასა და შემოსავლის ნაკადს განსაზღვრავს პროექტი და გამოყენებული სტრუქტურა.

საჯარო-კერძო პარტნიორობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია კონცესიური ხელშეკრულება. გარკვეული სახით კონცესიური ურთიერთობები უკვე არსებობდა შუა საუკუნეებშიც კი. თუმცა, საჯარო სექტორის სამუშაოების კერძო სექტორის სახსრებით დაფინანსების ფართოდ გამოყენების პრაქტიკა, უფრო ზუსტად კი - კერძო საფინანსო ინიციატივის ფარგლებში, შეიძლება ითქვას დაიწყო 1992 წელს გაერთიანებულ სამეფოში.

დღეს საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის აღნიშნულ ფორმატს სულ უფრო და უფრო მეტი ქვეყნისთვის მოაქვს სარგებელი, რომლებიც გაერთიანებული სამეფოსა და სხვა ქვეყნების წარმატებულ მაგალითს აქტიურად იყენებენ.

საჯარო-კერძო პარტნიორობის ძირითადი პრინციპებია:

- აქტივების მეშვეობით მომსახურების მიწოდება;
- რისკების ეფექტიანი გადანაწილება;
- მიღწეული გაზომვადი შედეგების შესაბამისად გადახდების განხორციელება;
- ფულადი სახსრების ეფექტიანი ხარჯვა;
- გადასახდელი თანხის გადანაწილება კონტრაქტის სრულ ხანგრძლივობაზე / ვადაზე.

თანამშრომლობის აღნიშნული ფორმა ხელს უწყობს პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკების გადანაწილებას საჯარო და კერძო სექტორებს შორის და სახელმწიფოსა და ბიზნესის მიერ რესურ-

სების მობილიზებას, რითაც უფრო რეალური და მარტივი ხდება მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელება. ხელისუფლება განავითარებს შესაბამის კანონმდებლობასა და სისტემას საჯარო-კერძო პარტნიორობის გაფართოებისთვის. სისტემა ხელს შეუწყობს საქართველოში ინვესტიციების შემოღინებას და სახელმწიფოსა და ბიზნესის მიერ მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტების უფრო სწრაფად და ეფექტიანად განხორციელებას.

პარტნიორობის მექანიზმები დამოკიდებულია შემდეგ მაჩვენებლებზე:

- კერძო სექტორისათვის საკუთრებაზე უფლებამოსილების მინიჭების ხანგრძლივობა;
- მხარეთა საინვესტიციო ვალდებულებანი;
- პარტნიორებს შორის რისკების განაწილების პრინციპები;
- პასუხისმგებლობა სხვადასხვა სახის სამუშაოს შესრულებაზე (მათ შორის მშენებლობა, ექსპლუატაცია და მართვა).

ამ მაჩვენებლების გათვალისწინებით პარტნიორობის შემდეგი მექანიზმები გამოიყოფა:

BOT (Build, Operate, Transfer - მშენებლობა, მართვა, გადაცემა) - ეს მექანიზმი ძირითადად კონცესიებში გამოიყენება. ობიექტი იქმნება კონცესიონერის ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის დამთავრების შემდეგ იღებს აშენებული ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას იმ ვადით, რაც საკმარისია ჩადებული ინვესტიციის ამოსაღებად. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტი სახელმწიფოს უბრუნდება. კონცესიონერი იღებს ობიექტის გამოყენების, მაგრამ არა ფლობის უფლებას, მფლობელად სახელმწიფო რჩება.

BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - მშენებლობა, ფლობა, მართვა, გადაცემა) - ამ შემთხვევაში კერძო პარტნიორი იღებს არა მარტო გამოყენების, არამედ ობიექტის ფლობის უფლებამოსილებასაც შეთანხმების ვადის განმავლობაში, რომლის გასვლის შემდეგაც ის გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას.

"შებრუნებული" **BOOT** - ხელისუფლება აფინანსებს და აშენებს ობიექტს, შემდეგ კი სამართავად კერძო პარტნიორს მიანდობს, რომელიც სახელმწიფოსგან თანდათანობით გამოისყიდის აღნიშნულ ობიექტს და თავის საკუთრებად აქცევს.

BTO (Build, Transfer, Operate - მშენებლობა, გადაცემა, მართვა) - გულისხმობს სახელმწიფოსათვის ობიექტის მშენებლობის დამთავრებისთანავე გადაცემას. სახელმწიფოსათვის გადაცემის შემდეგ ობიექტი გამოსაყენებლად კერძო პარტნიორს გადაეცემა, თუმცა ფლობის უფლების გადაცემის გარეშე.

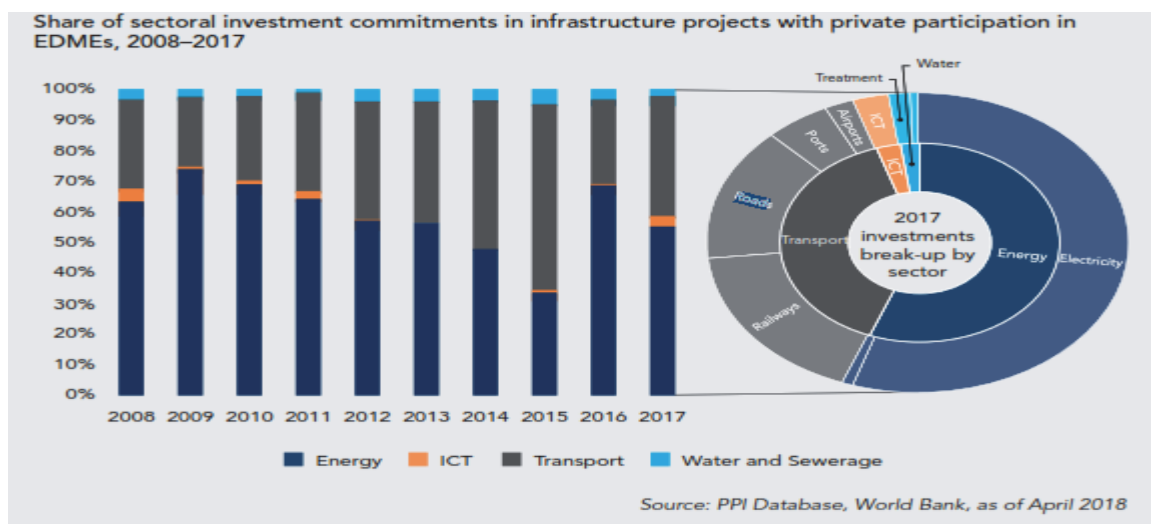
BOO (Build, Own, Operate - მშენებლობა, ფლობა, მართვა) - ობიექტი შეთანხმების ვადის ამოწურვის შემდეგ არ გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას, არამედ რჩება ინვესტორის განკარგულებაში.

BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer - მშენებლობა, მართვა, მომსახურება, გადაცემა) - სპეციალური აქცენტი კეთდება კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაზე მის მიერ აგებული ობიექტების შენახვასა და მიმდინარე რემონტზე.

DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - პროექტირება, მშენებლობა, ფლობა, მართვა, გადაცემა) - თავისებურება მდგომარეობს კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაში არა მარტო ობიექტის მშენებლობაზე, არამედ პროექტირებაზეც.

DBFO (Design, Build, Finance, Operate - პროექტირება, მშენებლობა, მართვა) - გარდა კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობისა პროექტირებაზე, სპეციალურად ხაზი ესმება მის პასუხისმგებლობას ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობის დაფინანსებაზე.

მსოფლიოს მასშტაბით მრავალი პროექტი ხორციელდება საჯარო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმის გამოყენებით და ყველაზე მიმზიდველი ინფრასტრუქტურულ პროექტებს შორის არის ენერგეტიკა და გზები. აღნიშნული ტენდენცია ნათლად არის ასახული მსოფლიო ბანკის მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკაში ^[1] რომელსაც ასახავს ქვემოთ მოცემული გრაფიკი.



პირველად საჯარო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმის გამოყენება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში XX საუკუნის 90-იან წლებში დაიწყო. თუმცა, ევროპის უმეტეს ქვეყნებში მისი გამოყენება ჯერ კიდევ საწყის სტადიაზეა.

უნგრეთი წარმოადგენს ქვეყანას, სადაც საჯარო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმი ყველაზე აქტიურად გამოიყენება. აღნიშნული ნაწილობრივ განპირობებულია ქვეყანაში არსებული საბიუჯეტო დეფიციტით. უნგრეთში საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროგრამები ძირითადად მოიცავენ შემდეგ პროექტებს:

- სტუდენტების საერთო საცხოვრებლები;
- სპორტული ინვენტარი;
- საგზაო და რკინიგზა;
- ციხეები;
- ნარჩენების გადამუშავება
- კანალიზაცია;
- ურბანული განვითარების პროექტები და სხვ.

პოლონეთში, 1990-იანი წლების დასაწყისში, საავტომობილო გზების ქსელი შეადგენდა მხოლოდ 199 კილომეტრს და არ არსებობდა არც ერთი ოთხხოლიანი ჩქაროსნული მაგისტრალი ქვეყნის მასშტაბით. იმ დროისთვის ქვეყნის არაადექვატური საგზაო ქსელი აღიარებულ იქნა, როგორც ეკონომიკური განვითარების შემადგერხეველი ფაქტორი და მთავრობას დიდი ძალისხმევა დასჭირდა ქვეყნის ჩქაროსნული მაგისტრალური ქსელის სწრაფ განვითარებაზე.

მიზნის მისაღწევად 1993 წელს პოლონეთის მთავრობამ შეიმუშავა გეგმა, რომლის მიხედვითაც 2005 წლისთვის 2,600 კილომეტრიანი ჩქაროსნული მაგისტრალის ქსელი აშენდებოდა. ამ პროექტის ღირებულება 8 მლრდ აშშ დოლარს შეადგენდა. ამ ამბიციური პროექტის განხორციელება გათვალისწინებული იყო საჯარო-კერძო პარტნიორობის დახმარებით [5].

პოლონეთში პირველი საჯარო-კერძო პარტნიორობის დახმარებით განხორციელებული ჩქაროსნული მაგისტრალის პროექტი იყო გზა A4, რომელიც სამხრეთ პოლონეთში ორ დიდ ქალაქს კრაკოვს და კატოვიცეს აკავშირებს.

აღნიშნული პროექტის პირველი ფაზა მოიცავდა არსებული გზატკეცილის ფართო რეაბილიტაციას და მის ფუნქციონირებას და მოვლას. ხელშეკრულება პროექტის განხორციელებაზე 1997 წელს გაფორმდა და 2001 წლიდან ამოქმედდა გზის ეს მონაკვეთი. კერძო პარტნიორის ფინანსური ინტერესი მხოლოდ გზის სარგებლობით მიღებული გადასახადებით შემოიფარგლებოდა.

პოლონეთში კიდევ ერთი წარმატებული საჯარო-კერძო პარტნიორობით განხორციელებული საავტომობილო გზის პროექტია A2 ჩქაროსნული მაგისტრალი, რომელიც ვარშავას პოზნანსა და გერმანიის საზღვართან აკავშირებს. 870 მილიონი აშშ დოლარის ღირებულებით აღნიშნული ჩქაროსნული გზის მონაკვეთი არის პოლონეთში ყველაზე მსხვილი კერძო-პარტნიორობის სატრანსპორტო პროექტი.

A2-ის ჩქაროსნული მაგისტრალის 150 კმ მონაკვეთის მშენებლობა 2000 წელს გადაეცა კერძო კომპანიას ხელშეკრულებით, რომელიც ითვალისწინებდა 40 - წლიანი საიჯარო ვადით გადაცემას და კერძო პარტნიორის მიერ გზით სარგებლობის გადასახადის დაწესებას. მშენებლობა დაიწყო 2001 წელს და ამჟამად ის ფუნქციონირებს. A1 საავტომობილო გზის მონაკვეთის (152 კმ), რომელიც აკავშირებს საპორტო ქალაქს გდანსკს ქ. ტორუნიდან [7], მშენებლობა განხორციელდა საჯარო-კერძო პარტნიორობის კონტრაქტის გამოყენებით.

სლოვაკეთში საჯარო-კერძო პარტნიორობით განხორციელებული ჩქაროსნული მაგისტრალის მშენებლობის მაგალითი საავტომობილო გზის D1 საპილოტე პროექტია. [6] მთავრობა გაკრიტიკებული იქნა, რადგანაც საავტომობილო გზის რამდენიმე მონაკვეთზე, რომელზეც იგეგმებოდა საჯარო-კერძო პარტნიორობის გამოყენება, სახელმწიფო ექსპერტიზის შეფასების ვალდებულება იქნა მოხსნილი.

ხორვატია გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს შორის გამოირჩევა, რადგანაც მიუხედავად მცირე ზომის ეკონომიკისა, დიდი რაოდენობა საჯარო-კერძო პარტნიორობით პროექტი განახორციელა.

ხორვატიამ საგზაო განვითარების სტრატეგიის შემუშავება 1990-იანი წლების მეორე ნახევარში დაიწყო. იმ დროს, ქვეყანას ჰქონდა ფართო საზოგადოებრივი საავტომობილო ქსელი, თუმცა, ცუდი ხარისხის, რაც გამოწვეული იყო ხანგრძლივი დროის განმავლობაში არასაკმარისი მომსახურების გაწევით. 2001 წელს მთავრობამ მიზნად დაისახა ხორვატიის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის ქსელის სწრაფი რეაბილიტაცია და გაფართოება, მათ შორის ხორვატიის ძირითადი სატრანსპორტო დერეფნის. ამ მიზნის მისაღწევად, ხორვატიის მთავრობამ მიიღო კანონპროექტი - "საზოგადოებრივი გზების მშენებლობასა და მოვლა-პატრონობის" შესახებ, რომელშიც გზის ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურის დაფინანსების ახალი მოდელი და ამ სექტორის მართვის ახალი სტრუქტურა იყო გათვალისწინებული. არსებული საავტომობილო ქსელის მენეჯმენტი სრულად უნდა დაფინანსებულიყო სახელმწიფოს მიერ, ხოლო ახალი ავტომაგისტრალის მშენებლობა და მართვა უნდა განხორციელებულიყო უცხოური გრძელვადიანი სესხებისა და კერძოს მონაწილეობით.

საქართველოში საჯარო-კერძო პარტნიორობას ჯერჯერობით მცირეა და არასტრუქტურირებული ხასიათისაა. თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ ხელისუფლება მზაობას გამოხატავს და აქვს სურვილი ჩართოს კერძო სექტორი სხვადასხვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ამ პროცესებს უფრო სისტემური ხასიათი მიეცეს.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მიმდინარე წლის დასაწყისში მოხდა „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის [საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ [2] მიღება და, ამავდროულად, მიმდინარე წელს იგეგმება საჯარო-კერძო პარტნიორობის ერთეულის შექმნა, რომელიც შეაფასებს საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში პროექტებს და ხელს შეუწყობს პროექტების განხორციელებას.

აღნიშნული კუთხით მთავრობის ინტერესი ჯერ კიდევ 2014 წელს გაცხადდა, როდესაც საჯარო-კერძო პარტნიორობის პრიორიტეტულობა განისაზღვრა „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“-ში [3]. სტრატეგიაში ცალსახად დაფიქსირდა, რომ საქართველოს მთავრობა გეგმავს შექმნას ეფექტიანი მექანიზმი საჯარო-კერძო პარტნიორობისთვის. ამ მექანიზმის შემოღების განსაკუთრებული მნიშვნელობა განისაზღვრა ინფრასტრუქტურის და ჰიდროენერგეტიკულ სექტორებში ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით.

2 წლის შემდეგ, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი [საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 6 ივნისის დადგენილება №245, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე [4]. აღნიშნულ დოკუმენტში მთავრობის მიერ განისაზღვრა საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მექანიზმების გამოყენება საჯარო ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების ყველა სექტორში.

ამავე დოკუმენტში დაფიქსირდა ის სექტორები, სადაც არსებობს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოტენციალი, ესენია:

- ტრანსპორტი (გზები/ხიდები და გვირაბები/აეროპორტები/პორტები/ სარკინიგზო ტრანსპორტი და სხვ.);
- სოციალური ინფრასტრუქტურა (ჯანდაცვა/განათლება/სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები და სხვ.);
- კომუნალური მომსახურება (წყლის მიწოდება/გათბობა/ნარჩენები/ ელექტროენერგია/განახლებადი ენერგია და სხვ.);
- სხვა სექტორები (სასაქონლო მიწის დაწესებულებები/ტურიზმი/ სპორტული ინფრასტრუქტურა/-საინფორმაციო ტექნოლოგიები/სოფლის მეურნეობა).

სახელმწიფოს მიერ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების შესაძლო მხარდაჭერის, მათ შორის, ფინანსური თანამონაწილეობის და მისი ფორმების შესახებ, საქართველოს მთავრობა გადაწყვეტილებას მიიღებს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შეფასების საფუძველზე. მათ შორის, პროექტის არსისა და გამოსაყენებელი მოდელის გათვალისწინებით.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების ფინანსური მხარდაჭერა შესაძლოა განხორციელდეს შემდეგი ძირითადი ფორმებით:

- პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსება ან თანადაფინანსება;
- სხვადასხვა არასაბიუჯეტო ფონდების ან/და სახელმწიფო უწყებების მიერ თანადაფინანსება;
- საბიუჯეტო გარანტიები;
- არასაბიუჯეტო გარანტიები/სახელმწიფო ვალდებულებები;
- სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი რისკების დადგომის შემთხვევაში შესაბამისი საკომპენსაციო ანაზღაურება.

საქართველოს მთავრობა გეგმავს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებში სახელმწიფოს ფინანსური მონაწილეობის ფორმებისა და მეთოდოლოგიის შესახებ რეგულაციის შემუშავებას.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების შესაბამისი ინსტიტუციური სისტემა უნდა მოიცავდეს შემდეგ ფაზებს: იდენტიფიცირება, ფორმირება, შეფასება, დამტკიცება, დაფინანსება, მონიტორინგი.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების ხელშეწყობისა და ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საქართველოს მთავრობა გეგმავს შესაბამისი პასუხისმგებელი ქვედანაყოფის ჩამოყალიბებას, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება საქართველოს მთავრობის წინაშე და შეასრულებს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებთან დაკავშირებულ ფუნქციებს.

ლიტერატურა:

1. Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Report 2017, WB. <http://ppi.worldbank.org/ppireport>
2. საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ. წყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4193442>
3. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის დადგენილება №400, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2373855>
4. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 6 ივნისის დადგენილება №245, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3298735>
5. Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis

with Case Studies from the Highway Sector, Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen, Public Sector Management and Regulation Working Papers WP-PSM-08. https://tu-dresden.de/bu/wirtschaft-ee2/ressourcen/dateien/dateien/ordner_publicationen/wp_psm_08_brenck_beckers_heinrich_hirschhausen_2005_pp_eastern_europe.pdf?lang=en

Perspectives of Public-private Partnership in Infrastructural Projects

Tamar Devidze,
Associate Professor

David Shoshitashvili,
PhD student

S u m m a r y

Although many infrastructural, including large-scale highway construction projects are being implemented in Georgia, it will be very challenging to implement a successful public-private partnership project in this area, as the example of EU countries showed that the toll that the private companies collect for use of the roads do not pay off the investments made by them.

For successful implementation of the future project the correctly selected project and of course a private partner play a crucial role. In this regard, a major role and importance will be acquired to a special institution, which should be established in the government in accordance with the law "on public and private partnership".

Key words: *public-private partnership; infrastructural projects.*