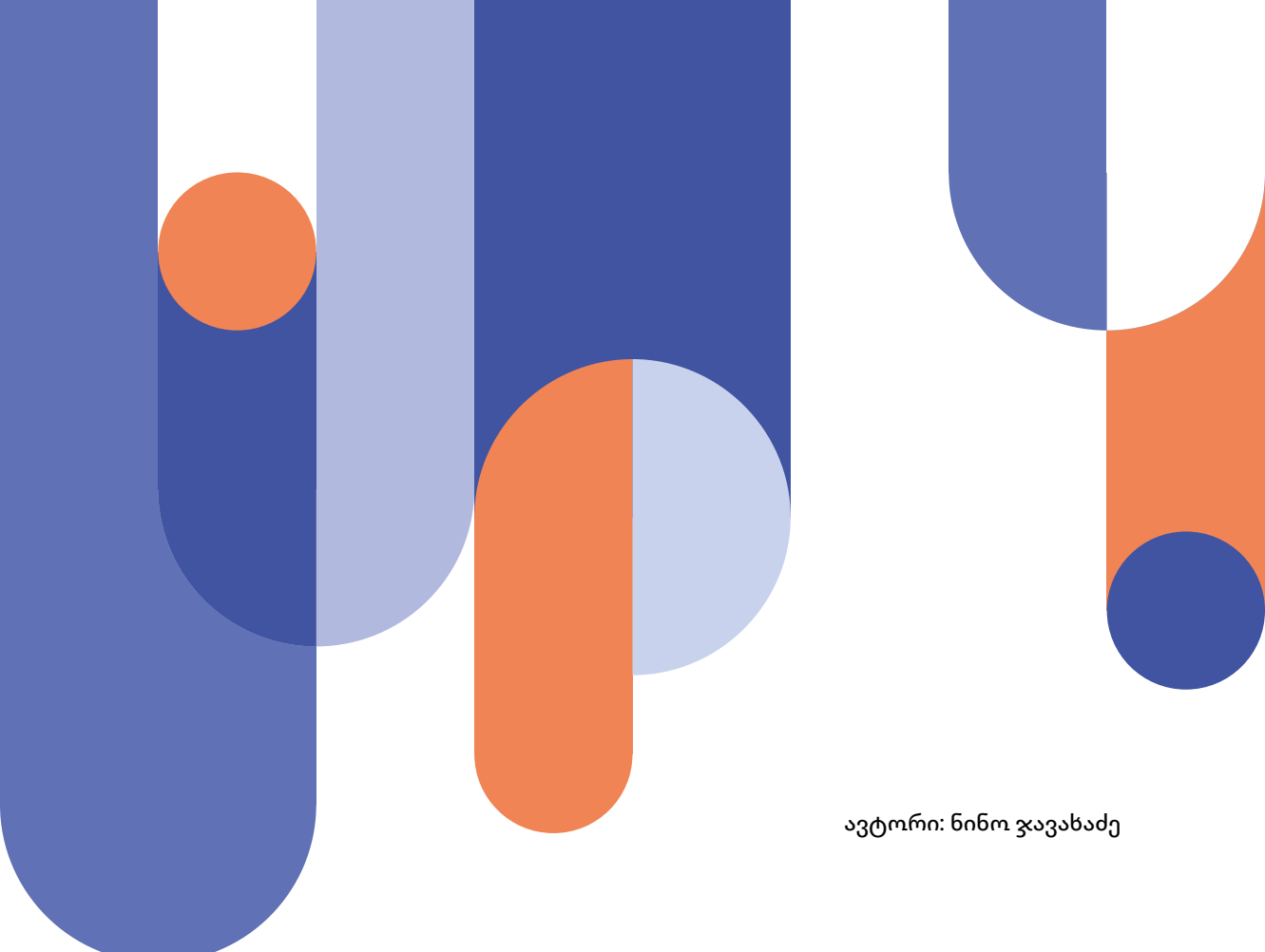


ჩვენთან ერთად
აღმოვაჩინოთ ღონისძიება
საჯანმრთელობა-პროექტი
თანამშრომლობის
მხარეებისათვის

ანგარიში

მაისი
2021



ავტორი: ნინო ჯავახაძე

გამოცემა მომზადებულია პროექტის - „რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SDC), ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) და საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მხარდაჭერით. დოკუმენტი გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და არ ასახავს ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანიზაციების და ინსტიტუტების ოფიციალურ მოსაზრებებს.



საქართველოს ეკონომიკური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



With funding from

Austrian
Development
Cooperation



ԵՄԻՆԵՆՏ



აბრევიატურა

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)

EIB (European Investment Bank)

Feasibility Study

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)

PPA (Power Purchasing Agreement)

PPP (Public-Private Partnership)

Public Investment Management (PIM)

SPV (Special Purpose Vehicle)

UNCITRAL

Unsolicited PPP/USP

Value for Money (VFM)

WEF (World Economic Forum)

WB (World Bank)

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი

ევროპის საინვესტიციო ბანკი

ეკონომიკურ-ტექნიკური კვლევა

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია

გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულება

საჯარო-კერძო თანამშრომლობა

საჯარო ფინანსების მართვა

ორგანიზაცია, რომელიც დაფუძნებულია საჯარო-კერძო თანამშრომლობით PPP პროექტთა დასაფინანსებლად

გაეროს საერთაშორისო ვაჭრობის სამართლის კომისია

კერძო სექტორის მიერ ინიცირებული/შეთავაზებული საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტი

ფულის ღირებულება

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი

მსოფლიო ბანკი

შესავალი

საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ხელისუფლებასა (სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტს) და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია კერძო სექტორის როლის გაზრდა ქვეყნისთვის საგულისხმო პროექტთა განხორციელებაში.

სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტისთვის საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მთავარი სარგებელი არის ბიუჯეტის ხარჯების დაზოგვა, ინოვაციების დანერგვა, ნოუ-ჰაუ, პროექტების ეფექტიანი მენეჯმენტი და მათი ეფექტიანობის ზრდა, პროექტის განხორციელებასთან ასოცირებული რისკების შემცირება (კერძო სექტორისთვის გადანაწილებით), ზოგადად, ეკონომიკის განვითარების სტიმულირება (როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეებზე) და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ფულის ღირებულების (Value for Money) ზრდა.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ტრადიციულად გამოიყენებოდა მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, სახელმწიფო სერვისების გასაუმჯობესებლად და მათი ქმედითობის გასაზრდელად. თუმცა, ეს ინსტრუმენტი, ეფექტიანი სქემის არსებობის შემთხვევაში და მისი მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, იძლევა სხვა, მომგებიანი პროექტების განვითარების შესაძლებლობას როგორც ქვეყნის, ისე მუნიციპალური მასშტაბით.

ამასთან, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტებს ახლავს რისკები, რომელთაგან განსაკუთრებით საყურადღებოა ფისკალური რისკები. ასეთი რისკების შეფასება მნიშვნელოვან და სპეციფიკურ ცოდნასა და უნარებს მოითხოვს. სწორედ ამიტომ, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტთა განხორციელება ადგილობრივ დონეზე გამოწვევაა ბევრი ქვეყნისთვის.



მეთოდოლოგია

წინამდებარე პროექტის მიზნებისთვის დეტალურად გაანალიზდა საქართველოში არსებული საჯარო-კერძო თანამშრომლობის (PPP) სამართლებრივი და ინსტიტუციური სისტემა, გამოვლინდა PPP პროექტებზე გადაწყვეტილების მიღების ცენტრალიზებული მიდგომა.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ადგილობრივი მოწყობის, გამოწვევებისა და ფუნქციონირების შედეგთა შესაფასებლად ჩატარდა ჩაღრმავებული ინტერვიუებიც რამდენიმე მნიშვნელოვან მხარესთან. მათ შორის იყო საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის შემუშავებასა და ამ მიმართულებით რეფორმის გატარებაზე; ასევე, შემდეგი უწყებები: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (გაანალიზდა მდგომარეობა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების შეფასების კუთხით); საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო (შეფასდა საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სისტემის განვითარება); რამდენიმე მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები (განისაზღვრა მზაობა და კვალიფიკაცია ადგილობრივ დონეზე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტთა განსახორციელებლად).

ანალიზისა და ჩატარებული ინტერვიუების შედეგების გათვალისწინებით, შემდგომში, რეკომენდაციების შესამუშავებლად, შეფასდა საქართველოში საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ძლიერი და სუსტი მხარეები.

ადგილობრივი კონტექსტის გარდა, პროექტის მიზნებისთვის გაანალიზდა საერთაშორისო გამოცდილებაც. საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებებიდან გამომდინარე, პროცესი დაიწყო ევროკავშირის შესაბამისი კანონმდებლობის შესწავლით. ამ ვალდებულებების ფარგლებში, საქართველომ საკუთარი კანონმდებლობა უნდა დაუახლოოს ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საუკეთესო პრაქტიკას, მათ შორის, იმ სფეროებშიც, რომლებიც პირდაპირ თუ ირიბად ეხება საჯარო-კერძო თანამშრომლობას (მაგ: სახელმწიფო შესყიდვების ევროპული დირექტივები).

გარდა ამისა, ანალიზის მიზნებისთვის შეირჩა 4 ქვეყანა: ევროკავშირის 2 ქვეყანა - საფრანგეთი და ლიეტუვა, ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყანა - სერბეთი, და წარმატებული საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითი - გაერთიანებული სამეფო. აღნიშნული ქვეყნები ერთმანეთისგან განსხვავდება როგორც ეკონომიკური ვითარებით და სახელმწიფოებრივი მოწყობით, ისე თავად საჯარო-კერძო თანამშრომლობის განვითარების დონით. ამ ქვეყნების გამოცდილება საინტერესოა საქართველოსთვის, მით უფრო, იმის გასაგებად, განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე მყოფი ქვეყნები როგორ უდგებიან საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სისტემის მოწყობისა და ფუნქციონირების საკითხს, განსაკუთრებით, ადგილობრივ დონეზე. ამასთან, ყველა მათგანს აერთიანებს 2 ძირითადი ფაქტორი:



სხვადასხვა შეფასებით, ეს ქვეყნები წარმატებით იყენებენ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელს პრაქტიკაში;



აღნიშნული ქვეყნების კანონმდებლობაზე გავლენას ახდენს ევროკავშირის კანონმდებლობა.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ანალიზისთვის ასევე გამოყენებულია მსოფლიო ბანკის (World Bank), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანგარიშები/შეფასებები, ასევე, სხვადასხვა საერთაშორისო სტატია ამ სფეროში.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ეროვნული და საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზით, ასევე, საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, შემუშავდა რეკომენდაციებიც. მათი შესრულება ხელს შეუწყობს ადგილობრივ დონეზე საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შემდგომ განვითარებას, პროცესის ეფექტიანობას, კერძო სექტორის დაინტერესებასა და ინვესტორთა მოზიდვას PPP პროექტების განსახორციელებლად.

1. საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ადგილობრივ დონეზე

არსებული საჭიროებებიდან გამომდინარე, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მექანიზმთა ადგილობრივ დონეზე დანერგვა ზოგადად ხელს უწყობს როგორც ადგილობრივ საჭიროებათა დაკმაყოფილებას, ასევე კერძო სექტორის მეტ ჩართულობას ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებაში, კერძოდ, შემდეგი მიმართულებებით: ინფრასტრუქტურისა და სერვისების გაუმჯობესება, ინვესტიციების ზრდა, დასაქმების შესაძლებლობების შექმნა, ადამიანური რესურსების განვითარება და სხვა.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტები ადგილობრივ დონეზე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ხორციელდება, მათ შორის, საფრანგეთში, აშშ-ში, გაერთიანებულ სამეფოში და ა.შ. მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალურ დონეზე გაცილებით ძვირი პროექტები ხორციელდება, ადგილობრივ დონეზე რაოდენობრივად უფრო მეტი PPP პროექტი ინერგება (მაგ: საფრანგეთში ეს მაჩვენებელი მთლიანი რაოდენობის 79%-ს შეადგენს, ავსტრალიაში კი – 90%-ს). თუმცა, არის ქვეყნები, რომლებშიც საპირისპირო მდგომარეობაა. მაგალითად, გერმანიისა და გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული პროექტების ღირებულება აჭარბებს ცენტრალურ დონეზე დანერგილი პროექტების ფასს. უფრო კონკრეტულად, გერმანიაში PPP პროექტების ღირებულების 80% ადგილობრივ ხელისუფლებაზე მოდის, ხოლო გაერთიანებულ სამეფოში საჯარო პარტნიორად, ძირითადად, ადგილობრივი ხელისუფლება გვევლინება.¹

ამასთან, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ ადგილობრივ დონეზე ასეთი პროექტების განხორციელება გარკვეულ რისკებს უკავშირდება და გამოწვევაა ქვეყნებისთვის.

PPP პროექტთა სარგებლის მაქსიმიზაცია და რისკების მინიმიზაცია მოითხოვს, რომ საჯარო სექტორს, განსაკუთრებით, ადგილობრივ დონეზე, ჰქონდეს შესაბამისი შესაძლებლობა და მაღალი კვალიფიკაცია.

¹ წყარო: OECD, [Subnational Public Private Partnerships – Meeting Infrastructure Challenges](#), 2018.

ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებული ძირითადი გამოწვევებია:



ფინანსური რისკები:

ბევრი პრობლემა უკავშირდება მათ არასწორ შერჩევას. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, ადგილობრივი მთავრობა PPP მექანიზმს ხშირად მწირი საბიუჯეტო სახსრებისა და ფისკალური წესების გვერდის ავლის გამო ანიჭებს უპირატესობას. ამ მიზნით, კერძო სექტორისგან იზიდავს ფინანსებს, რაც დიდ რისკს შეიცავს გრძელვადიან პერიოდში. PPP პროექტის შერჩევის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს value for money-ისა და პროექტიდან მისაღები სარგებლის ზრდა და არა ფისკალური შეზღუდვები.

ოპერირების დაწყების შემდგომ, PPP პროექტები ხშირად ფინანსდება მთავრობის გადახდებით, კონკრეტული მომსახურებისთვის მომხმარებლის მიერ გადახდილი საფასურით, ან მათი კომბინაციით. ადგილობრივი ხელისუფლების პირობითი ვალდებულებები (contingent liabilities) და გადასახდელი თანხები, შესაძლოა, მომავალში ტვირთად დააწვეს ადგილობრივ ბიუჯეტს, რაც, ფისკალური რისკების შემთხვევაში ამცირებს მოქნილობას. ამ დროს, ზოგიერთი ქვეყნის ცენტრალური მთავრობა ადგილობრივ ხელისუფლებას ეხმარება ფინანსური სახსრების გამოყოფით/ტრანსფერებით. თუმცა, ესეც რისკს შეიცავს, ვინაიდან მომავალშიც აჩენს მსგავსი დახმარების მიღების მოლოდინს და, შესაბამისად, ალბათობას, რომ PPP პროექტების შერჩევისას ადგილობრივი ხელისუფლება ნაკლებ ყურადღებას მიაქცევს ფისკალური რისკების შეფასებას.

მომხმარებლის გადასახდელით დაფინანსება ქმნის სხვა ტიპის რისკს, რომელიც ასოცირდება მოთხოვნის პროგნოზირებასთან: თუ არასწორად არის გათვლილი კონკრეტულ სერვისზე მოთხოვნის ზრდა, მცირდება პროექტის შემოსავლები და შეიძლება პრობლემა შეექმნას მის მდგრადობას.

ინვესტორი PPP პროექტს უმეტეს შემთხვევაში მოზიდული რესურსებით აფინანსებს. ეს შეიძლება იყოს საბანკო კრედიტი, ან სხვა ფინანსური ინსტრუმენტი, მათ შორის, SPV (Special Purpose Vehicle) - PPP პროექტების განსახორციელებლად სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის მიერ ერთობლივად შექმნილი ინსტიტუტი. ამ შემთხვევაში, ფინანსური რესურსი ძირითადად გაიცემა ე.წ. non-recourse დაფინანსებით. ეს გულისხმობს, რომ როგორც დებიტორი, ასევე კრედიტორი (ამ შემთხვევაში SPV და კერძო პარტნიორი) დამოკიდებულია პროექტის განხორციელებით მიღებულ შემოსავალზე; საკრედიტო ვალდებულებებსაც კრედიტორი (კერძო პარტნიორი) პროექტის შემოსავლებიდან ისტუმრებს, რაც საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში დამატებით ფისკალურ რისკებს ქმნის.

გარდა ამისა, ადგილობრივი PPP პროექტები, კერძო სექტორის დაფინანსების თვალსაზრისით, შესაძლოა, ცენტრალურთან შედარებით, შემდეგი გარემოების გამო ნაკლებმიზიდველი იყოს: საკრედიტო ინსტიტუტები ნაკლებად ენდობიან ადგილობრივ ხელისუფლებას, რაც საჯარო პარტნიორის (ამ შემთხვევაში, ადგილობრივი ხელისუფლების) მიერ ვალდებულებათა დროულად ან სრულად შესრულების რისკებს უკავშირდება. აქედან გამომდინარე, ისინი სიფრთხილეს იჩენენ მსგავსი პროექტების დაფინანსებისას.



ადმინისტრაციული შესაძლებლობები:

ადგილობრივ ხელისუფლებას, უმეტეს შემთხვევაში, PPP პროექტების ეფექტიანად განსახორციელებლად შეზღუდული შესაძლებლობები და ცოდნა აქვს. ეს უკავშირდება როგორც ხარჯსარგებლიანობის წინასწარ (ex-ante) შეფასებასა და ექსპერტიზას, ასევე ფისკალური რისკების პროგნოზირებას და პროექტის განხორციელებაზე მონიტორინგს. თუმცა, აქაც შეიძლება არსებობდეს გამონაკლისი - დიდ ქალაქებსა ან ადმინისტრაციულ ერთეულებში კვალიფიკაცია და ცოდნა ამ კუთხით უფრო მაღალია, ვიდრე, მაგალითად, პატარა მუნიციპალიტეტში. ადგილობრივ დონეზე კვალიფიციური, სპეციფიკური ცოდნით აღჭურვილი კადრებით უზრუნველყოფა და შემდეგ მათი შენარჩუნება რთულია ბევრ, მათ შორის, განვითარებულ ქვეყნებშიც.



მარეგულირებელი ნორმები:

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ძირითადი მარეგულირებელი ბაზის განსხვავება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ამძიმებს კერძო სექტორის წილ პასუხისმგებლობას, ასევე, ზრდის პროექტის ხარჯსაც – მისი სპეციფიკურობიდან გამომდინარე ინვესტორს შეიძლება შეხება ჰქონდეს როგორც ადგილობრივ, ასევე სახელმწიფო სტრუქტურებთან. ამასთან, PPP პროექტებისა თუ ინიციატივების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, თუ კანონმდებლობა არ არის მოქნილი, რთულდება პროცესი, რაც თავისთავად ამცირებს კერძო სექტორის ინტერესს ამ სქემაში მონაწილეობის კუთხით.



კორუფციის რისკი:

ადგილობრივ დონეზე კვალიფიკაციის, საჭირო უნარებისა და გამჭვირვალობის ნაკლებობა ხშირად უბიძგებს ადგილობრივ ხელისუფლებას, რომ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მექანიზმში გამოიყენონ პოლიტიკური მიზნებით - ნაცვლად ეფექტიანი პროექტებისა, განხორციელონ პოლიტიკურად მომგებიანი პროექტები, რაც, საბოლოო ჯამში, შეიძლება უარყოფითად აისახოს ადგილობრივ ბიუჯეტზე და წამგებიანი იყოს კერძო სექტორისთვისაც.

აღსანიშნავი და გასათვალისწინებელია, რომ პატარა პროექტების (მათ შორის, ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევების) ხარჯი ბევრად აღემატება დიდი პროექტების ხარჯებს. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის (WEF) გათვლებით, დიდი PPP პროექტების (100 მლნ. აშშ დოლარზე მეტი ღირებულების) განხორციელების შემთხვევაში, ეს ხარჯი პროექტის ღირებულების 1-3%-ის ფარგლებში მერყეობს, მაშინ, როდესაც პატარა პროექტების შემთხვევაში 3%-4%-ს უტოლდება.

ზოგადად, კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა ქვეყანაში სახელმწიფო დონეზე PPP-ის უწყების/დანაყოფის/სააგენტოს (PPP unit) არსებობა, რომელიც ჩართულია PPP პროცესის მთელ ციკლში. ყველაზე ხშირად, PPP unit-ები ფუნქციონირებენ ცენტრალურ დონეზე და მონაწილეობენ ადგილობრივი PPP-ების განხორციელებაშიც. თუმცა, არის ქვეყნები, სადაც PPP unit-ები მოქმედებენ ადგილობრივ, ან ორივე დონეზე.



2. საქართველოში არსებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს მიმოხილვა

2018 წლის 4 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“, რომელმაც შექმნა სპეციალური საკანონმდებლო ჩარჩო ამ სფეროს რეგულირებისთვის. კანონის მიღებამდე, თანამშრომლობასთან დაკავშირებული ურთიერთობები წესრიგებოდა საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობით, ასევე, გარკვეულწილად, სახელმწიფო შესყიდვებისა და პრივატიზაციის შესახებ კანონებით. 2018 წლის 17 აგვისტოს, N426 დადგენილებით, საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესი“.

აღსანიშნავია, რომ მიღებული კანონმდებლობა შეესაბამება UNCITRAL-ის მოდულურ კანონსა და ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობას.

ახალი სპეციალური კანონით, საკანონმდებლო ჩარჩოს გარდა, შეიქმნა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ინსტიტუციური ჩარჩო, კერძოდ, განისაზღვრა სხვადასხვა პასუხისმგებელი სტრუქტურის უფლებამოსილება; ასევე, ჩამოყალიბდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო - რომლის მიზანია: ამგვარი თანამშრომლობის კოორდინაცია, პროცესში არსებული ურთიერთობების მხარდაჭერა-წახალისება, შესაძლო პროექტების იდენტიფიცირება, წარდგენილი პროექტების შეფასება, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტთა ბაზის შექმნა, მათი მართვა და ა.შ.

ჩარჩო კანონის მიხედვით, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მიზნებისთვის განსაზღვრულია უფლებამოსილი ორგანო, რომელიც, სამინისტროებსა და ცენტრალური ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან ერთად, მოიცავს მუნიციპალიტეტებს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობებს, სახელმწიფოსა თუ მუნიციპალიტეტის პირდაპირი/არაპირდაპირი და 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს. ამით, ფაქტობრივად, განსაზღვრულია, რომ, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გადაწყვეტს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელებას, ეს უნდა გააკეთოს ჩარჩო კანონის შესაბამისად და კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნათა დაცვით.

კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს შეუძლია: პოტენციური პროექტების განსაზღვრა და ინიცირება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის/სამოქმედო გეგმის გათვალისწინებით, საინიციატივო შეთავაზების გაანალიზება

და შეფასება, პროექტების მომზადება, კერძო პარტნიორის შერჩევის პროცესის წარმართვა, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების დადება და ა.შ.

აღსანიშნავია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემუშავება-განხორციელების რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტი: PPP პროექტის მომზადების პრაქტიკულად ყველა ეტაპზე აქტიურად არიან ჩართულნი ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები. საქართველოს მთავრობასთან ერთად (რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა), პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. ეს უწყება აფასებს სხვადასხვა საკითხს, მათ შორის, ფისკალურ რისკებს, ხარისხის ფასთან თანაფარდობას და ა.შ.

უფრო კონკრეტულად, იმისათვის, რომ PPP პროექტს მიეცეს მსვლელობა, უფლებამოსილმა ორგანომ საქართველოს მთავრობას უნდა წარუდგინოს შესაბამისი საწყისი ინფორმაცია, რომელსაც ახლავს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს რეკომენდაციები და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა პროექტთან დაკავშირებით. მისი მომზადების დაწყებაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა, კერძოდ, შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე: პროექტის სტრატეგიული ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობა; პროექტის ეკონომიკური გავლენის წინასწარი შეფასება; პროექტის განსახორციელებლად საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობა; პროექტის ფისკალური რისკების შეფასება. ამის გარეშე მას შემდგომი მსვლელობა არ მიეცემა. PPP პროექტის მომზადების ამ ეტაპზე მუნიციპალიტეტებს დამოუკიდებლად მოქმედების უფლება ეზღუდებათ. მეტიც, მას შემდეგ, რაც, უფლებამოსილი ორგანო ჩაატარებს მოსამზადებელ სამუშაოებს, შედეგები კვლავ ეგზავნება ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც საქართველოს მთავრობისათვის წარსადგენად ხელახლა ამზადებს დასკვნას პროექტის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით. თუ ამ დოკუმენტების საფუძველზე მთავრობა მოიწონებს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტს, უფლებამოსილი ორგანო იწყებს კერძო პარტნიორის შერჩევის პროცედურას. შესაბამისად, ამ ეტაპზეც, უფლებამოსილი ორგანოს მოქმედების თავისუფლება საკმაოდ შეზღუდულია.

კერძო პარტნიორის შერჩევის ეტაპზეც, მომავალი ხელშეკრულების შეთანხმებული პირობები განსახილველად წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს და, მის დასკვნასთან ერთად, საქართველოს მთავრობას ეგზავნება განსახილველად. შესაბამისად, საბოლოო ჯამში, შერჩევის პროცესში გამარჯვებულად ცხადდება მონაწილე, რომელიც აკმაყოფილებს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს და რომლის წინადადება, შესარჩევი კომისიისა და საქართველოს მთავრობის შეფასებით, შეიცავს საუკეთესო პირობებს, სხვა მონაწილეთა წინადადებებთან შედარებით.

შემდგომში, ნებისმიერი ცვლილება უკვე დადებულ ხელშეკრულებაში, რომელიც, შესაძლოა, შეიცავდეს ფისკალურ რისკებს, წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს. თუ სამინისტრო ჩათვლის, რომ არსებობს მნიშვნელოვანი ფისკალური რისკები, ცვლილებების პროექტი განსახილველად წარედგინება მთავრობას.

თუ თანამშრომლობის ხელშეკრულებით განსაზღვრულია, რომ საჯარო პარტნიორი კერძო პარტნიორს გადასცემს შესაბამის უფლებებს საჯარო ინფრასტრუქტურას ან/და მასთან დაკავშირებულ ქონებაზე, მუნიციპალიტეტის ქონების გადაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

მცირე პროექტის შემთხვევაშიც კი (რომლის ღირებულება 5 მლნ. ლარზე ნაკლებია), გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართულია ცენტრალური ხელისუფლება: კერძოდ, პროექტი წარედგინება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოსა და ფინანსთა სამინისტროს, რომლის წინადადებების გათვალისწინება სავალდებულოა (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პროექტი განსახილველად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. ასეთ დროს ფინანსთა სამინისტროს დასკვნას სარეკომენდაციო სახე აქვს).

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი საინვესტიციო პროექტების ეფექტიანად განხორციელებისათვის, 2016 წელს საქართველოს მთავრობამ N191 დადგენილებით (22.04.2016)² მიიღო საინვესტიციო პროექტთა მართვის გზამკვლევი (PIM). დოკუმენტი მოიცავს ასეთი პროექტების შემუშავების წესებსა და პროცედურებს; განსაზღვრავს მონაწილე მხარეთა როლებსა და პასუხისმგებლობებს; ასევე, ადგენს კაპიტალური ინვესტიციების შეფასებისა და პროექტთა პრიორიტეტულობის განსაზღვრის წესებს, როგორც სტრატეგიული დაგეგმვისას, ისე ბიუჯეტის მომზადების პროცესში (ეკონომიკის კუთხითაც და რეგიონული მიმართულებებითაც).

გზამკვლევი ცენტრალური თუ ადგილობრივი დონისა და ავტონომიური რესპუბლიკის PPP პროექტთა შესახებ გამოიყენება საჯარო-კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობით განსაზღვრული რეგულაციების გათვალისწინებით. ასეთ პროექტებს ფინანსთა სამინისტრო სწორედ გზამკვლევით განსაზღვრული წესებითა და პროცედურებით განიხილავს და დებს დასკვნას შემდეგ საკითხებზე: პროექტის განხორციელება საბიუჯეტო თანხებით, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელზე გადართვა, ან პროექტის ნაწილობრივ განხორციელების მიზანშეწონილობა.

² საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის [N 191](#) დადგენილება.

გზამკვლევის მიზნებისთვის საინვესტიციო პროექტი ფინანსურად მნიშვნელოვანი პროექტია, რომელიც ხორციელდება საბიუჯეტო სახსრებით და რომლის მთლიანი საპროგნოზო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 5 მილიონ ლარს.

გზამკვლევი დეტალურად განსაზღვრავს პროექტის როგორც წინასწარი, ასევე საბოლოო შეფასების ეტაპებსა და წესებს, მათ შორის, რისკების ანალიზისა და მართვის კუთხით. PPP პროექტების შეფასებისას, აუცილებელია value for money-ის გაანალიზება. გზამკვლევის მიხედვით, შეფასებები შეიძლება ჩატარდეს დაქირავებულ ექსპერტთა დახმარებით, თუკი არსებობს ამის აუცილებლობა, პროექტის მასშტაბისა და სირთულიდან გამომდინარე ან თუ საჭიროა სპეციალური ტექნიკური ცოდნა.

როგორც საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონის, ასევე გზამკვლევის მიხედვით, მას შემდეგ, რაც პროექტის განხორციელებაზე გადაწყვეტილებას მიიღებს შემსყიდველი ორგანიზაცია, ის შესაფასებლად წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამინისტრო საინვესტიციო პროექტს გზამკვლევის მიხედვით აფასებს. თუ მისი დასკვნა უარყოფითია, პროექტის ინიციატორს (სახელმწიფო უწყებას) შეუძლია, ის თავად წარუდგინოს განსახილველად ჯერ უწყებათაშორის კომისიას და, თუ ეს უკანასკნელიც უარყოფით დასკვნას დადებს, საქართველოს მთავრობას (საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად).

განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტები უნდა აისახოს ბიუჯეტში, ასევე, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD).

აღნიშნული მექანიზმი ჰგავს ქვემოთ განხილულ მექანიზმს - Private Finance Initiative (PFI), რომელსაც ფართოდ იყენებენ, მათ შორის, ევროპული ქვეყნებიც, და ითვალისწინებს სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის მიერ საინვესტიციო პროექტების ერთობლივ დაფინანსებას. თუმცა, საქართველოში პროექტების PIM-ით შეფასება ჯერ კიდევ შეზღუდულია - ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროექტების მხოლოდ მცირე ნაწილი გადის ამ პროცედურას.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი ცხადყოფს, რომ, საქართველოში დღეს მოქმედი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური სისტემის პირობებში, PPP სისტემა ცენტრალიზებულია და საბოლოო გადაწყვეტილება, პრაქტიკულად, ყველა შემთხვევაში ცენტრალურ დონეზე მიიღება. შესაბამისად, ამ მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება საკმაოდ შეზღუდულია.

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელება მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალშია და მერის ვალდებულებებში შედის.

რაც შეეხება ინსტიტუციურ ჩარჩოს, კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სისტემაში ძირითადი მონაწილე უწყებები არიან: უფლებამოსილი ორგანოები (სამინისტროები, მუნიციპალიტეტები და ა.შ.); საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო, როგორც მაკოორდინირებელი უწყება; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, როგორც პროექტების ფისკალური რისკებისა და, ზოგადად, ფისკალური ასპექტების შემფასებელი უწყება; და საქართველოს მთავრობა, როგორც გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო.

ჩატარებულმა ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ პრაქტიკულ დონეზე ადგილობრივად მთელი რიგი პრობლემებია PPP პროექტების განხორციელებაში. კერძოდ, მუნიციპალიტეტებთან ინტერვიუებით გამოიკვეთა, რომ:



ადგილობრივ დონეზე PPP-ს შესახებ ცოდნა ძალიან შეზღუდულია, ან საერთოდ არ არსებობს (გამონაკლისია თბილისის მუნიციპალიტეტი);



თავიანთი მცირე მასშტაბების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტები ვერ ხედავენ PPP პროექტების განხორციელების შესაძლებლობას;



მუნიციპალიტეტთა აზრით, ფინანსთა სამინისტრო პროექტებს მკაცრად აფასებს და ვერ ხედავს PPP მოდელის გამოყენების პერსპექტივას.

სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან განსხვავებული ხედვა აქვს თბილისს: დედაქალაქში PPP პროექტთა განხორციელების სერიოზულ პოტენციალს ხედავენ, განსაკუთრებით, ტრანსპორტის სხვადასხვა სახეობის განვითარების კუთხით.

მსოფლიო ბანკის შეფასებით (Benchmarking Infrastructure Development 2020³), საქართველოს კარგი ქულები აქვს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შეფასების ოთხივე კომპონენტში: PPP პროექტის მომზადება, PPP პროექტის შესყიდვა, PPP კონტრაქტის მენეჯმენტი და საინიციატივო შეთავაზება (USP). აქედან ყველაზე მაღალი შეფასება, 83 ქულა, კერძო პარტნიორის მიერ ინიცირებულ PPP-ში (USP) მიიღო. დანარჩენ სამ კომპონენტში საქართველოს შეფასებები ასეთია:



PPP პროექტის მომზადება - 65 ქულა;



PPP პროექტის შესყიდვა - 74 ქულა;



PPP კონტრაქტის მენეჯმენტი - 79 ქულა.

მსოფლიო და რეგიონულ, ასევე, იდენტური შემოსავლების (ამ შემთხვევაში საშუალო მაღალი შემოსავლების) მქონე ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებთან შედარებით ოთხივე მიმართულებით საქართველოს ქულები გაცილებით მაღალია.

EBRD-ის 2017-2018 წლების შეფასებით, საქართველოს საკმაოდ დაბალი ქულები აქვს და მისი რეიტინგი 43%-ია. თუმცა, ამ შემთხვევაში არ არის გათვალისწინებული საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ (სავარაუდოდ, შეფასება მის მიღებამდე ჩატარდა).

³ წყარო: World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).



3. ძლიერი და სუსტი მხარეები

არსებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ანალიზის შედეგად, შესაძლებელია რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტის იდენტიფიცირება:



ძლიერი მხარეები:

- ✓ კანონმდებლობა შეესაბამება UNCITRAL-ის მოდალურ კანონსა და ევროკავშირის შესაბამის კანონმდებლობას;
- ✓ სისტემა იმგვარად არის ორგანიზებული, რომ მაქსიმალურად აზღვევს PPP-სთან დაკავშირებულ ფისკალურ და სხვა ტიპის რისკებს;
- ✓ სისტემა მოიცავს საინიციატივო შეთავაზების (USP) შესაძლებლობას, რაც მას მეტ მოქნილობას სძენს;
- ✓ სისტემა მაქსიმალურად ზღუდავს პირდაპირი მოლაპარაკების შესაძლებლობას, რაც, დღევანდელი მდგომარეობით, დაშვებულია მხოლოდ ენერგეტიკული პროექტების შემთხვევაში. შედეგად, ის უფრო კონკურენტული ხდება.



სუსტი მხარეები:

- საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სისტემა სრულად ცენტრალიზებულია და ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც უფლებამოსილი ორგანოების, ჩართულობა, ძირითადად, შემოიფარგლება ტექნიკური და მოსამზადებელი საკითხებით;
- ადგილობრივ დონეზე მეტად შეზღუდულია ცოდნა და გამოცდილება PPP-ის შესახებ;
- ადგილობრივი პროექტების მცირე მასშტაბების გამო, რთულია კერძო სექტორისთვის საინტერესო პროექტების გამოვლენა;

- მიუხედავად დაწესებული მინიმალური ზღვრისა (5 მლნ. ლარი), ე.წ. „მცირე პროექტების“ განხორციელებაც გადის ფინანსთა სამინისტროსა და, ცალკეულ შემთხვევებში, მთავრობის სკრინინგს;
- კანონის ამოქმედებიდან მცირე დროის გასვლისა და 2020 წლის პანდემიის მიუხედავად, ჩატარებულმა ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ თვითმმართველობებიდან არ წამოსულა ინიციატივა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შესახებ. ამის მიზეზი შეიძლება იყოს როგორც რთული პროცედურა, რომელიც ბევრი ცენტრალიზებული მხარის ჩართულობას მოითხოვს, ისე ადგილობრივ დონეზე კვალიფიკაციის ნაკლებობა (რისი ამაღლებაც აუცილებელია).
- მეტიც, მართალია, საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ამოქმედებიდან ჯერ მცირე დროა გასული, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ძირითადად, შემოიფარგლება ენერგეტიკული პროექტებით (რაც მანამდეც აქტიურად გამოიყენებოდა ე.წ. Power Purchasing Agreement-ების (PPA) სახით); ახალი სისტემის ჩამოყალიბებამ ამ დრომდე ვერ მისცა სათანადო სტიმული PPP-ის ჩამოყალიბებას საქართველოში.



4. საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა

4.1 საჯარო-კერძო თანამშრომლობის რეგულირება ევროკავშირში

ევროკავშირის ჰორიზონტალურ დონეზე არ აქვს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მარეგულირებელი ერთიანი კანონმდებლობა. ევროკავშირში PPP ძირითადად 3 კანონით რეგულირდება:



დირექტივა 2014/24/EU სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ;



დირექტივა 2014/25/EU წყლის, ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და საფოსტო მომსახურების სექტორებში მოქმედი ორგანიზაციების შესყიდვის წესების შესახებ;



დირექტივა 2014/23/EU კონცესიის ხელშეკრულებების შესახებ.⁴

დირექტივა 2014/23/EU ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი აქტია, რომელიც არეგულირებს კონცესიებს და ვრცელდება წევრ სახელმწიფოთა ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებებზე, ასევე, ექსკლუზიური უფლებით მოსარგებლე ან სახელმწიფო საწარმოზე. შესაძლებელია, სახელმწიფოს მხრიდან ამ თანამშრომლობაში ჩაერთოს და საჯარო პარტნიორის როლი მოიხრგოს რამდენიმე ასეთი ორგანიზაციის ასოციაციამ. დირექტივის მიხედვით, არსებობს 2 ტიპის კონცესია - სამუშაოების (work concession) და მომსახურების (service concession). ორივე შემთხვევაში, კონტრაქტის გაფორმება გულისხმობს, რომ კონცესიონერს გადაეცემა ოპერირებასთან დაკავშირებული რისკები. დირექტივა ვრცელდება კონტრაქტებზე, რომელთა ღირებულება აღემატება 5,186,000 ევროს. კონცესიების შემთხვევაში უნდა გამოიყენებოდეს 2014/24/EU და 2014/25/EU დირექტივებით განსაზღვრული სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურები. დირექტივების მიხედვით უნდა განისაზღვროს კონცესიის კონტრაქტის ხანგრძლივობაც: ის არ უნდა აღემატებოდეს პერიოდს, რომელიც საჭიროა კონცესიონერის მიერ განხორციელებული ინვესტიციების ანაზღაურებისა და გარკვეული მოგების მიღებისთვის. დირექტივები

⁴ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების საბჭოს ვაჭრობის საკითხებზე კომიტეტის 2019 წლის 18 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით No 2/2019, განახლდა ასოცირების შეთანხმების XVI დანართი, რომელშიც შევიდა აღნიშნული დირექტივები.

ვარკვეულ შემთხვევებში იძლევა კონცესიის კონტრაქტის გადახედვის/ცვლილების შესაძლებლობასაც.

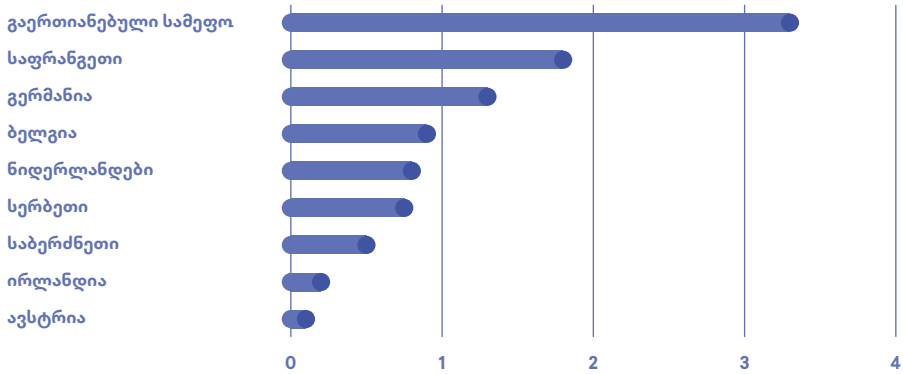
ევროპული დირექტივა 2014/24/EU არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვებს, როგორც ცენტრალურ, ასევე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე. დოკუმენტით განსაზღვრულია კონტრაქტის ღირებულების მონეტარული ზღვრები, რომელთა შემოთავაზება ვრცელდება ის. რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული შესყიდვის შემთხვევაში, დირექტივა ვრცელდება 209,000 ევროზე მეტი ღირებულების კონტრაქტებზე, რაც აღემატება ცენტრალური ხელისუფლების შესყიდვების კონტრაქტთა ღირებულებას (135,000 ევრო).

2014/25/EU დირექტივა არეგულირებს სამუშაოების, საქონლისა და სერვისების მიწოდებასთან დაკავშირებულ შესყიდვებს წყლის, ენერჯეტიკის, ტრანსპორტისა და ფოსტის სექტორებში და ეხება ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების, ასევე, სახელმწიფო კომპანიებისა და ექსკლუზიური უფლებების მქონე ორგანიზაციების შესყიდვებს. ამ ტიპის შესყიდვებისას გათვალისწინებულია 2014/24/EU დირექტივის მოთხოვნები, თუმცა 2014/25/EU დირექტივა მხედველობაში იღებს ზემოაღნიშნულ სექტორთა სპეციფიკას. ამ შემთხვევაშიც, დირექტივით განსაზღვრულია ხელშეკრულების მონეტარული ზღვრები, რომელთა შემოთავაზება ვრცელდება (418,000 ევრო საქონლის, მომსახურების, სამუშაოებისა და კონკურსისთვის (design contest); 5,525,000 ევრო სამუშაოებისთვის და 1,000,000 ევრო სოციალურ და სხვა სფეროებში მომსახურებისთვის).

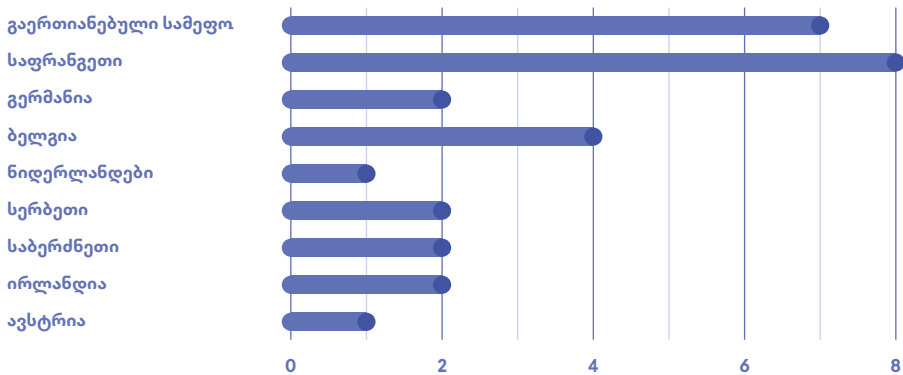
ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) European PPP Expertise Centre-ის მიერ ევროპული PPP ბაზრის მიმოხილვის მიხედვით (2019)⁵, PPP პროექტების განხორციელებაში ლიდერობენ გაერთიანებული სამეფო და საფრანგეთი: გაერთიანებული სამეფო - პროექტების ღირებულებით (3.3 მილიარდი ევრო), ხოლო საფრანგეთი - მათი რაოდენობით (დასრულდა 9 პროექტი). 2019 წელს ევროპის ქვეყნებში 29 PPP პროექტი დასრულდა, რომელთა ღირებულებაც, ჯამურად, 9.8 მილიარდ ევროს შეადგენდა.

⁵ წყარო: [European PPP Expertise Centre](#).

პროექტების აგრეგირებული ღირებულება (მილიარდი ევრო)



პროექტების რაოდენობა



წყარო: European PPP Expertise Centre.

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, ევროპის განვითარებულ ქვეყნებთან ერთად, სერბეთიც საკმაოდ წარმატებით ახორციელებს PPP პროექტებს. შესაბამისად, მისი გამოცდილება შეიძლება საინტერესო იყოს საქართველოსთვის.

4.2 ცალკეული ქვეყნის გამოცდილების შედარება საქართველოს რეალობასთან

წარმოდგენილი ანალიზის მიზნების შესაბამისად განხილულია რამდენიმე ქვეყნის საჯარო-კერძო თანამშრომლობის გამოცდილება სუბნაციონალურ/ადგილობრივ დონეზე. ქვეყნები შეირჩა რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინებით: განვითარებული ქვეყნები, რომელთაც აქვთ ადგილობრივ დონეზე საჯარო-კერძო თანამშრომლობის კარგი გამოცდილება; საქართველოსთან განვითარების დონით შედარებით ახლოს მდგომი ქვეყნები; ევროკავშირის ქვეყნები (ევროპული გამოცდილების გასაანალიზებლად); და საბჭოთა წარსულის მქონე ქვეყნები.

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმებით შეირჩა რამდენიმე ქვეყანა. ევროკავშირის გამოცდილების გასაზიარებლად, European PPP Expertise Centre-ის მიერ ევროპული PPP ბაზრის მიმოხილვის მიხედვით (2019), შეირჩა საფრანგეთი (ევროკავშირის ქვეყნებს შორის PPP-ის გამოყენების მასშტაბების გამო).

განვითარებულ ქვეყნებს შორის PPP-ის გამოყენების კუთხით წარმატებულ პრაქტიკად მიიჩნევა გაერთიანებული სამეფო. შესაბამისად, საუკეთესო პრაქტიკის გასაზიარებლად, საქართველოსთვის საინტერესოა მისი გამოცდილების განხილვაც.

როგორც აღინიშნა, ამ თვალსაზრისით საკმაოდ წარმატებულია სერბეთიც, ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყანა, რომელიც ახლოს არის საქართველოსთან განვითარების დონით და, ამ მხრივ, საინტერესოა ჩვენი ქვეყნისთვის.

ანალიზის მიზნებისთვის შეირჩა ლიეტუვაც - ევროკავშირის წევრი პატარა ქვეყანა, საბჭოთა წარსულით. შესაბამისად, მისი გამოცდილება განსაკუთრებით საინტერესოა საქართველოს რეალობისთვის.

ქვეყნების შესაფასებლად ასევე გამოყენებულია PPP საკანონმდებლო შეფასება (2017-2018), რომელსაც ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) რეგიონის 47 ქვეყანაში ახორციელებს.⁶ შეფასება ტარდება ორი მთავარი მიმართულებით, რომელთა შედეგებიაც დგება საერთო რეიტინგი (პროცენტებში):



საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამისობა საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტებთან, რაც მოიცავს 5 კომპონენტს:

- 1 მარეგულირებელი კანონმდებლობა;
- 2 პროექტების მომზადება;
- 3 კერძო პარტნიორის შერჩევა;
- 4 პროექტის შეთანხმება; და
- 5 უსაფრთხოებისა და მხარდაჭერის საკითხები;

⁶ წყარო: PPP-ის მარეგულირებელი ჩარჩოს შეფასება EBRD-ის რეგიონში 2017/2018



საკანონმდებლო ჩარჩოს ეფექტიანობა, რაც მოიცავს 4 კომპონენტს:

- 1 PPP პოლიტიკა;
- 2 ინსტიტუციური ჩარჩო;
- 3 PPP სტატისტიკის წარმოება; და
- 4 ბიზნესგარემო საჯარო-კერძო პარტნიორობისთვის.

EBRD-ის შეფასებით, სარეიტინგო მაჩვენებელთა მიხედვით, ქვეყნები იყოფა 5 ძირითად ჯგუფად: $\geq 90\%$ ძალიან მაღალი; 70-89% მაღალი; 50-69% საშუალო; 30-49% დაბალი და $< 30\%$ ძალიან დაბალი.

ანალიზისთვის ასევე გამოყენებულია მსოფლიო ბანკის (WB) 2020 წლის ანგარიში - Benchmarking Infrastructure Development⁷ - რომელიც PPP პროექტების განხორციელების მიხედვით ქვეყნების ეფექტიანობას 4 კომპონენტით აფასებს: PPP-ის მომზადება, შესყიდვა, კონტრაქტის მენეჯმენტი და საინიციატივო შეთავაზება (USP).

4.3 ქვეყნების გამოცდილება საჯარო-კერძო თანამშრომლობაში



გაერთიანებული სამეფო

გაერთიანებულ სამეფოს საკმაოდ დიდი გამოცდილება აქვს ინფრასტრუქტურული და სოციალური PPP პროექტების ადგილობრივ დონეზე განხორციელებაში, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ერთიანი/ჩარჩო კანონი საჯარო-კერძო პარტნიორობის სფეროში და PPP პროექტები, ძირითადად, რეგულირდება სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობით (ისევე, როგორც ევროკავშირში, ზემოხსენებული დირექტივების შესაბამისად), ასევე, PPP-ის ზოგადი წესებითა და სახელმძღვანელო პრინციპებით.

PFI (Private Finance Initiative) მექანიზმი, რომელიც ადგილობრივ დონეზე საჯარო-კერძო თანამშრომლობისთვის 1990-იანი წლებიდან გამოიყენებოდა, 2012 წელს PFI 2-მა ჩაანაცვლა.

⁷ World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).

1980-იანი წლებიდან შეიცვალა ქვეყნის პოლიტიკა სახელმწიფო მფლობელობაში არსებულ სატრანსპორტო და სოციალურ ინფრასტრუქტურასთან (მაგ: ჰოსპიტლები, სკოლები) დაკავშირებით. 1980-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაიწყო პრივატიზაციის პროცესი, ობიექტების კერძო სექტორისთვის გადაცემა კონცესიური კონტრაქტებით, რომლის შედეგადაც მნიშვნელოვნად შემცირდა სახელმწიფო ინვესტიციები. ამასთან, სახელმწიფოს ჰქონდა პრობლემები ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად და ეფექტიანად დასრულების კუთხით. მათ მოსაგვარებლად, 1992 წელს გაერთიანებული სამეფოს მთავრობამ დაიწყო PFI მექანიზმის დანერგვა, თავდაპირველად ცენტრალურ დონეზე და მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, 1996-1997 წლებში კი - სუბნაციონალურ დონეზეც. პროცესის ეფექტიანობისთვის, 1996 წელს შემუშავდა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროგრამა (4P – Public-Private Partnership Program).

მიუხედავად იმისა, რომ ორივე მექანიზმი (PFI და PPP) საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ინსტრუმენტია, მათ შორის არსებობს გარკვეული განსხვავება: კერძოდ, PFI ითვალისწინებს SPV-ის საშუალებით სახელმწიფოს მონაწილეობისა და დაფინანსების კონკრეტულ მექანიზმს (ეს შეიძლება იყოს დაფინანსება სესხით, ან კაპიტალური ინვესტიცია), მაშინ, როდესაც PPP მექანიზმი გაცილებით მოქნილია და მხარეებს მეტი თავისუფლება აქვთ დაფინანსების სქემაზე შესათანხმებლად. PFI-ის სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით, მიზანშეუწონელია, ამ მექანიზმით დაფინანსდეს პროექტები, რომელთა კაპიტალური ღირებულება 20 მლნ. ფუნტზე ნაკლებია.

როგორც აღინიშნა, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სქემა თავდაპირველად ცენტრალურ დონეზე გამოიყენებოდა, თუმცა 2000 წლიდან ფართოდ დაინერგა ადგილობრივ დონეზეც. მომდევნო წლებში ცენტრალურ დონეზე განხორციელებული PPP პროექტები ადგილობრივმა პროექტებმა ჩაანაცვლა. მართალია, ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული პროექტების ჯამური ღირებულება აღემატება ცენტრალურ დონეზე განხორციელებული პროექტების ჯამურ ღირებულებას, თუმცა ძალიან მნიშვნელოვანი პროექტები მაინც ცენტრალურ დონეზე ხორციელდება.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელი საწყის ეტაპზე გამოიყენებოდა სოციალური ინფრასტრუქტურის (მაგ: ჯანდაცვა, განათლება) განვითარებაში, რომელსაც შემდგომ სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა დაემატა. 2008 წლის მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შემდეგ PPP მექანიზმები ეკონომიკური პროექტებისთვის გამოიყენება.

გაერთიანებულ სამეფოში, როგორც კომპლექსური ადმინისტრაციული მოწყობის ქვეყანაში, PPP ურთიერთობები მმართველობის სხვადასხვა დონეზე წარმართება და მასში მრავალი აქტორი მონაწილეობს. მათ შორისაა: ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები, შოტლანდიის, ჩრდილოეთ ირლანდიისა და უელსის ადმინისტრაციები, ადგილობრივი ხელისუფლება და სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულება (მხოლოდ ინგლისში ფუნქციონირებს 353 ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო).

ცენტრალურ დონეზე PPP ურთიერთობების დროს ძირითადი უწყება არის გაერთიანებული სამეფოს ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო (HM Treasury). მის სისტემაში ინფრასტრუქტურისა და საჯარო-კერძო თანამშრომლობის განვითარებისთვის შეიქმნა სხვადასხვა ორგანო, მათ შორის მთავარი უწყებაა 2009 წელს შექმნილი Infrastructure UK (IUK). იგი 2010 წელს შეუერთდა Partnerships UK (PUK), რომელიც PPP Unit-ის ფუნქციას ასრულებდა და ყველა დონის ხელისუფლებას ეხმარებოდა PFI/PPP პროექტების განხორციელებაში. თავად PUK იყო HM Treasury-ისა და კერძო სექტორის პარტნიორობით შექმნილი ორგანიზაცია, რომლის მთავარი მიზანი გახლდათ PPP-ის პოპულარიზაცია. 2016 წელს IUK შეცვალა Infrastructure and Project Authority-მ, რომელიც შეიქმნა IUK-სა და Major Project Authority-ის გაერთიანებით. სწორედ ეს უწყება უწევს დღეს მსხვილ პროექტებს ზედამხედველობასა და კოორდინაციას ცენტრალურ დონეზე.

ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტების განხორციელება განხილულია ინგლისის მაგალითზე: ქვეყანაში ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტების მენეჯმენტი ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციაა. მათ შემუშავება-განხორციელებაში (მოლაპარაკებების ჩათვლით) ადგილობრივ ხელისუფლებას ეხმარება HM Treasury-ისა და ადგილობრივ მმართველობათა ასოციაციის მიერ დაარსებული ერთობლივი ორგანიზაცია - Local Partnership. ზოგ თვითმმართველობაში PPP პროექტების განსახორციელებლად შექმნილია PPP Unit (მაგ: ქალაქ ლიდსში). ადგილობრივ დონეზე PPP მენეჯმენტის განვითარებაში დიდი როლი შეასრულა პროექტის განხილვის ჯგუფმა (PRG - Project Review Group), რომელიც აერთიანებდა HM Treasury-ისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტროს (Ministry of Housing, Communities and Local Government) წარმომადგენლებს და ზედამხედველობას უწევდა PFI პროექტების შერჩევა-განხორციელების პროცესს.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს თავისუფლება, შეარჩიოს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულისთვის მნიშვნელოვანი პროექტი, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაკეთებული არჩევანი სშირად ემთხვევა ცენტრალური მთავრობის პროგრამას. ეს ნიშნავს, რომ აღნიშნულ პროექტებს თავიანთი წვლილი შეაქვთ ეროვნული მიზნების მიღწევაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ დონეზე არსებობს PPP პროექტების განხორციელების გამოცდილება, მაინც პრობლემად რჩება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ფინანსური ვალდებულებების შესრულება. საბოლოო ჯამში, ისინი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილი გრანტებითა ან კრედიტებით იფარება.

მსოფლიო ბანკის შეფასებით (Benchmarking Infrastructure Development 2020)⁸, გაერთიანებულ სამეფოს საკმაოდ მაღალი ქულები აქვს PPP პროექტების განხორციელებაში.



PPP პროექტის მომზადება - 82 ქულა (მაქს: 100 ქულა)



PPP პროექტის შესყიდვა - 77 ქულა (მაქს: 100 ქულა)



PPP პროექტის კონტრაქტების მენეჯმენტი - 85 ქულა (მაქს: 100 ქულა)

რაც შეეხება საინიციატივო შეთავაზებას (USP), ეს მოდელი გაერთიანებულ სამეფოში არ ხორციელდება და, შესაბამისად, არც მისი რეგულირება არსებობს.

გაერთიანებული სამეფოს ქულები სამივე კომპონენტში აღემატება მსოფლიო და რეგიონულ მაჩვენებლებს, ასევე, იდენტური შემოსავლების (ამ შემთხვევაში მაღალი შემოსავლების) მქონე ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებს.



ლიეტუვა

ლიეტუვას არ აქვს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მარეგულირებელი ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო, ის რამდენიმე კანონითა და PPP-ის სახელმძღვანელო პრინციპებით რეგულირდება. PPP-ის ძირითადი მარეგულირებელი აქტებია კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ და კანონი კონცესიების შესახებ; ასევე გამოიყენება კანონები ინვესტიციებისა და სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების შესახებ. ლიეტუვას, როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნის, PPP კანონმდებლობა ევროკავშირის რეგულაციებს ემყარება.

⁸ World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).

ინფრასტრუქტურის სფეროში PPP პროექტების განსახორციელებლად კონცესიის პროცედურები ლიეტუვაში 1996 წლიდან გამოიყენება. 2009 წლიდან, PPP-ის განხორციელებისთვის შემუშავდა სპეციალური წესები და დაინერგა PFI (Public Finance Initiative) პროცედურები. 2010 წელს ლიეტუვას მთავრობამ დაიწყო PPP-ის ხელშეწყობის პროგრამა, რომლითაც ასევე გათვალისწინებული იყო საჭირო სტანდარტული დოკუმენტების შემუშავება და ინვესტიციების სააგენტოსა და პროექტთა მართვის ცენტრალური სააგენტოს (CPMA-Central Project Management Agency) ჩართვა პროცესში.

ლიეტუვაში საჯარო-კერძო თანამშრომლობა წარმართება როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. შესაბამისად, PPP პროექტების შემსყიდველი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს სამინისტროც და ადგილობრივი ორგანოც.

PPP პოლიტიკის შემუშავება და PPP პროექტებზე ზედამხედველობა შედის ფინანსთა სამინისტროს ფუნქციებში; ასეთი პროექტების დამტკიცება და ხარისხის კონტროლი კი პროექტთა მართვის ცენტრალური სააგენტოს (CPMA) პრეროგატივაა.

PPP პროექტის ინიცირება და განხორციელება არ არის ცენტრალიზებული ერთ PPP Unit-ში და ამ პროცესში თავად შემსყიდველი უწყებები არიან ჩართულნი ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეებზე.

PPP-ის სფეროები არ არის შეზღუდული და შეიძლება განხორციელდეს როგორც კონცესიურ/არაკომერციულ, ასევე კომერციულად მომგებიან სფეროებში. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხარდაჭერის ფორმები განსაზღვრულია ინვესტიციების შესახებ კანონში.

არაკომერციული/კონცესიური PPP პროექტები ტენდერის გამოცხადებამდე წინასწარ უნდა შეფასდეს PPP-ის სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით, რაც, მათ შორის, მოიცავს ფულის ღირებულების (value for money) შეფასებას განსაზღვრული კრიტერიუმებით, ასევე, პროექტის ფინანსური მდგრადობისა და ბიუჯეტის შესწავლას. არაკონცესიურ PPP პროექტებს დამატებით განიხილავს საჯარო-კერძო პარტნიორობის კომისია. ამ შემთხვევაში ასევე სავალდებულოა პროექტის სოციალურ-ეკონომიკური გავლენის წინასწარი შეფასება.

კერძო პარტნიორი შეირჩევა კონკურენტული ტენდერის საშუალებით. არაკონცესიური PPP პროექტის პრეტენდენტებისთვის სავალდებულო საფეხურია წინასწარი შერჩევა ან წინასაკვალიფიკაციო მოთხოვნათა დაკმაყოფილება. კანონმდებლობა გარკვეულ შემთხვევებში იძლევა გამონაკლისის დაშვებისა და ტენდერის წინასაკვალიფიკაციო პროცედურის გარეშე ჩატარების შესაძლებლობას; ეს შემთხვევებიც და შესაბამისი პროცედურებიც კანონში დეტალურად არის გაწერილი.

საინიციატივო შეთავაზება (USP) დაშვებულია, თუმცა დეტალური წესები ამ პროცესთან მიმართებით არ არის გაწერილი. USP შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, თუ კერძო სექტორის მიერ ინიცირებული პროექტი სრულიად ახალია, ან იდენტიფიცირებულია, მაგრამ არ არის ჩატარებული ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა. USP-ის მისი ინიციატორი წარუდგენს შესაბამის სახელმწიფო უწყებას და, თუ მას მოიწონებენ, ტარდება ტენდერი.

ცხრილი 1.

PPP პროცესში ჩართული ძირითადი უწყებების როლი

პროექტთა მართვის ცენტრალური სააგენტო CPMA

ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში არსებული სახელმწიფო სააგენტო, რომელიც სახელმწიფო ორგანიზაციებს საკონსულტაციო მომსახურებას უწევს PPP პროექტების განხორციელებაში; ასევე პასუხისმგებელია პროექტების ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის (feasibility study) შეფასებაზე, თუ რამდენად აკმაყოფილებს ის PPP მეთოდოლოგიას და სტანდარტებს.

სააგენტოს ფუნქციებში შედის ევროკავშირისა და დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტების მენეჯმენტი და განხორციელებაც.

საინვესტიციო სააგენტო Invest Lithuania

ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებული სახელმწიფო სააგენტო, რომელიც კონსულტაციას უწევს საჯარო სექტორს PPP პროექტის მომზადებაში, ასევე, აწარმოებს მოლაპარაკებებს ინვესტორებთან, PPP პროექტებში ინვესტიციების მოსაზიდად. Invest Lithuania ტექნიკურ დახმარებას უწევს როგორც ინვესტორებს (ტენდერში მონაწილეობის მოსამზადებელ პერიოდში), ასევე შემსყიდველ ორგანიზაციებს (ტენდერის ჩატარების პროცესში).

ფინანსთა სამინისტრო

უწყება ასრულებს ე.წ. მთავარი კარიბჭის როლს. მისი მთავარი ამოცანაა, PPP პროექტებით წარმოშობილი სახელმწიფო ვალდებულებები იყოს მართვადი და შეესაბამებოდეს საბიუჯეტო პოლიტიკას; ასევე, სამინისტრო განიხილავს და ამტკიცებს PPP კონტრაქტებს.

ეკონომიკის სამინისტრო

უწყება ჩართულია საინვესტიციო კანონმდებლობის გაუმჯობესებაში, მათ შორის PPP-ს სფეროში, რათა ქვეყანა უფრო მიმზიდველი გახდეს ინვესტორებისთვის.

წყარო: Invest Lithuania, *საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ლიეტუვას გამოცდილება* (2018).

ლიეტუვას PPP საკანონმდებლო ჩარჩო და PPP-ის მომზადება-განხორციელების წესები მკაფიოდ განსაზღვრავს პროცესის ყველა საფეხურს, ასევე, პროცედურებს, რომლებიც უნდა გაიაროს პროექტმა როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე განხორციელებისას. პროექტის შეფასება მთელი ამ პროცესის განმავლობაში ტარდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ PPP პროექტთა უმრავლესობა ადგილობრივ/მუნიციპალიტეტების დონეზე ხორციელდება; შესაბამისად, საჯარო პარტნიორები ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები არიან. არსებული სტატისტიკით, 2020 წლის პირველ იანვრამდე ხელი მოეწერა 61 PPP კონტრაქტს, 190 მლნ. ევრომდე ინვესტიციით (55 პროექტი განხორციელდა ადგილობრივი დონეზე, ხოლო 6 - ცენტრალურ დონეზე).⁹

ინვესტიციების შესახებ კანონის თანახმად, კერძო სექტორს შეიძლება მიენიჭოს შემდეგი უფლებები: ინფრასტრუქტურის პროექტირება, მშენებლობა, რეკონსტრუქცია, შეკეთება, განახლება, მართვა და მოვლა-შენახვა, ასევე, სერვისების მიწოდება. PPP პროექტთა განხორციელება თითქმის ყველა სექტორში შეიძლება, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევებში ნებადართულია მხოლოდ მთავრობასთან შეთანხმებით.

კონცესიებისა და ინვესტიციების შესახებ კანონების შესაბამისად, PPP პროექტები ლიეტუვაში ძირითადად ორი სქემით ხორციელდება:



ე.წ სახელშეკრულებო PPP (contractual PPP), რომელიც გამოიყენება PFI-ისა და კონცესიების შემთხვევაში; და



ინსტიტუციური PPP, როდესაც სახელმწიფო სექტორი (ცენტრალური ან ადგილობრივი) კერძო სექტორთან ერთად ახორციელებს ინვესტიციას კაპიტალში.

თუმცა, ლიეტუვაში უფრო ხშირად სახელშეკრულებო PPP პროექტები ხორციელდება, ვინაიდან ეს სქემა უფრო მისაღებია როგორც სახელმწიფო, ასევე კერძო სექტორისთვის.

PPP პროექტის მაქსიმალური ხანგრძლივობა 25 წელია. პრაქტიკაში ეს ვადა ხშირად 13-დან 25 წლამდე მერყეობს.

⁹ წყარო: CPMA, [PPP სტატისტიკა](#).

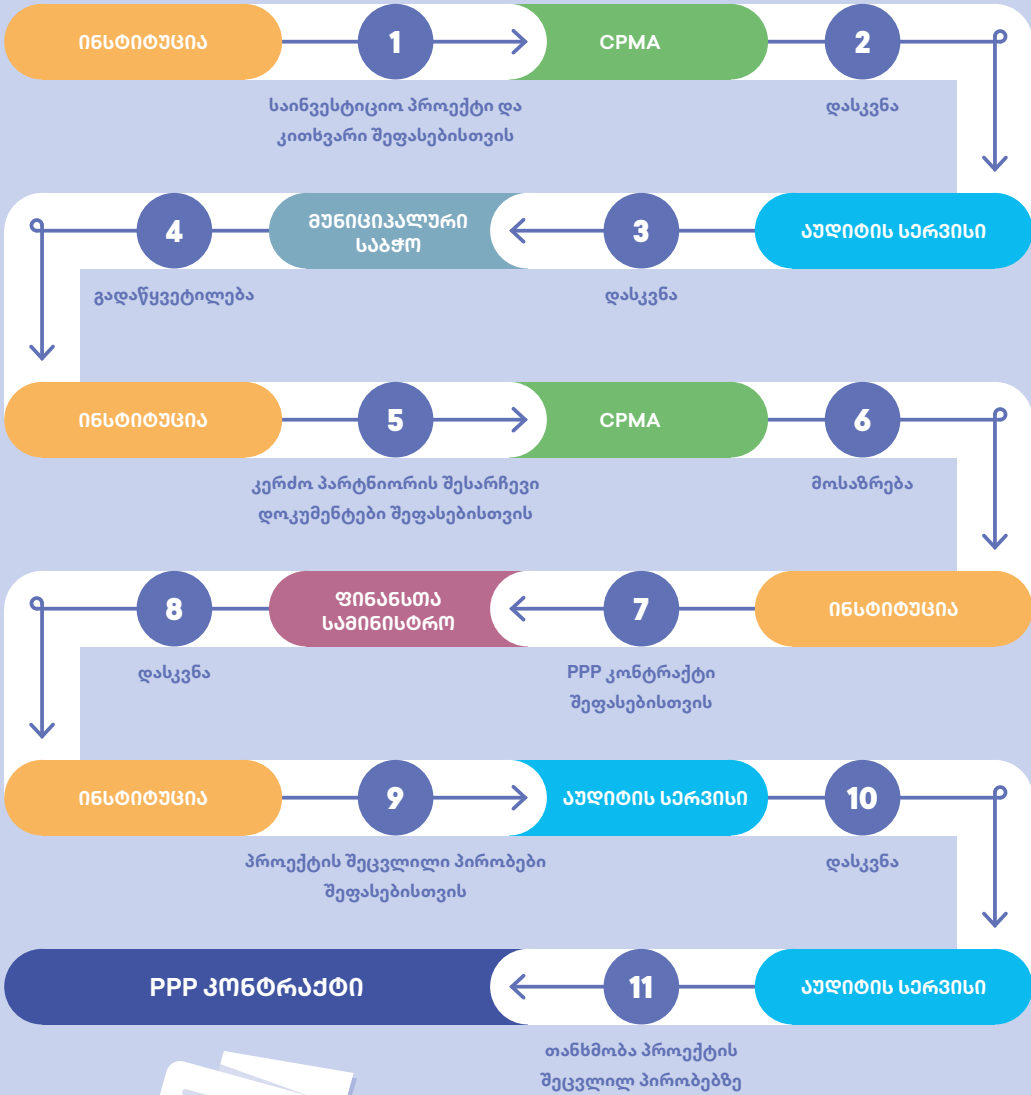
მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ ორგანოებს აქვთ როგორც კონცესიების, ასევე კომერციული PPP პროექტების ინიცირება-განხორციელების შესაძლებლობა, ამ პროცესში ჩართულია ფინანსთა სამინისტროც და პროექტთა მართვის ცენტრალური სააგენტოც (CPMA). ამასთან, მუნიციპალურ საბჭოს აქვს „ბოლო სიტყვის“ უფლება პროექტის შეთანხმების ყველა ეტაპზე. საინვესტიციო პროექტსა და კონტრაქტს ამოწმებს მუნიციპალიტეტის მაკონტროლებელი ორგანო - მუნიციპალური კონტროლისა და აუდიტის სერვისი (municipal controller), რომელიც გარე აუდიტის როლს ასრულებს მუნიციპალიტეტებში.

როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაცია (ცენტრალური ან ადგილობრივი) გადაწყვეტს საინვესტიციო პროექტისთვის PPP მოდელის გამოყენებას, ის ავსებს სპეციალურ კითხვარს და საინვესტიციო პროექტთან ერთად წარუდგენს პროექტთა მართვის ცენტრალურ სააგენტოს (CPMA). ეს უკანასკნელი აფასებს და ასკვნის, რამდენად შეესაბამება პროექტი PPP მეთოდოლოგიას და არის თუ არა PPP მოდელი მიზანშეწონილი კონკრეტული პროექტისთვის. ცენტრალური დონის PPP-ის შემთხვევაში, პროექტი ფინანსთა სამინისტროს გავლით მთავრობას დასამტკიცებლად მიეწოდება. თუ სახელმწიფოს ვალდებულებები სცილდება 58 მლნ. ევროს, საჭიროა პარლამენტის თანხმობა. ადგილობრივ დონეზე პროექტებს განიხილავს მუნიციპალური საბჭო, ხოლო ფინანსთა სამინისტრო საბოლოოდ განიხილავს PPP კონტრაქტს და, შენიშვნების შემთხვევაში, კორექტირებისთვის უგზავნის შემსყიდველ ორგანიზაციას.

სქემა 1-დან ჩანს, რომ ცენტრალური და ადგილობრივი PPP პროექტების საფეხურები თითქმის იდენტურია; თუმცა, ნაცვლად ცენტრალური მთავრობის ჩართულობისა, ადგილობრივი PPP-ის პროცესში მონაწილეობს მუნიციპალური საბჭო. პროექტთა მართვის ცენტრალური სააგენტო (CPMA) ორივე შემთხვევაში ორჯერ მონაწილეობს: 1) აფასებს საინვესტიციო პროექტსა და კითხვარს; და 2) აფასებს კერძო პარტნიორის შერჩევის დოკუმენტაციას. ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი PPP-ს შემთხვევაში აფასებს PPP კონტრაქტს და დებს დასკვნას.

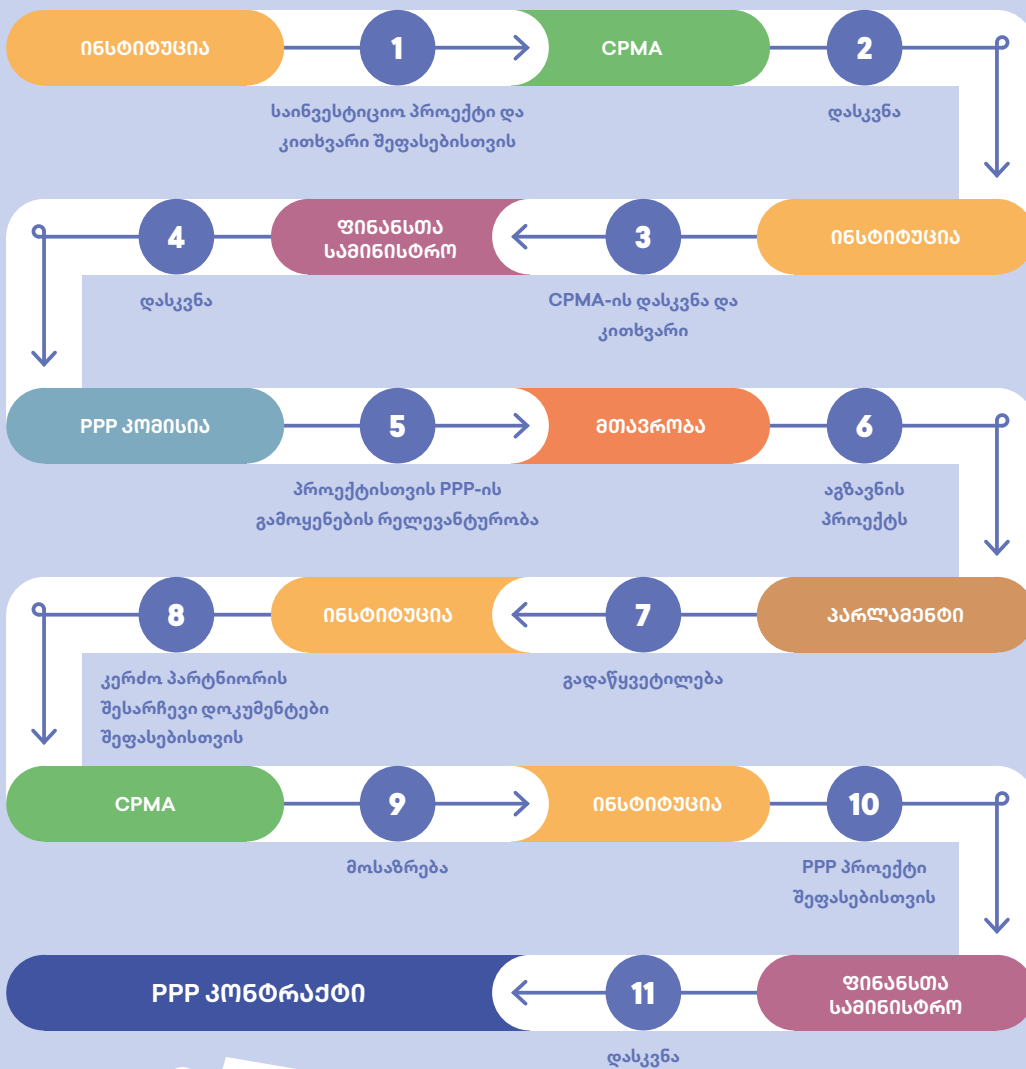
ორივე შემთხვევაში, პროექტის ინიცირებიდან კონტრაქტის გაფორმებამდე პროცესი 11-საფეხურიანია.

ადგილობრივი დონის PPP-ის პროცესი



წყარო: PPP Lietuva.

ცენტრალური ფონის PPP-ის პროცესი



პროექტის თავისებურებიდან გამომდინარე, სტანდარტული პროექტის შემთხვევაში კერძო პარტნიორის შერჩევას შეიძლება 6 თვე დასჭირდეს; თუ პროექტი კომპლექსურია, პროცესი შეიძლება 1.5-2 წელიც გაგრძელდეს.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით არ მოითხოვება, PPP პროცესში მონაწილე სააგენტოებმა (მაგ: Invest Lithuania-მ) და პროექტთა მართვის ცენტრალურმა სააგენტომ (CPMA) შეიძლება მონიტორინგი გაუწიონ პროექტის მიმდინარეობას.

ლიეტუვაში ფუნქციონირებს PPP კომპეტენციის ცენტრი - PPP Competence Centre - PPP Lietuva¹⁰, რომლის ექსპერტებიც სახელმწიფო უწყებებს ეხმარებიან PPP პროცესებში. მათ შორისაა: PPP პროექტის მომზადება, მისი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა, პროექტების შეფასება და დოკუმენტაციის მომზადება. PPP Lietuva ტრენინგებს ატარებს PPP სფეროში შესაძლებლობათა განვითარებისთვის. ორგანიზაციის ექსპერტებს ტრენინგი აქვთ გავლილი გაერთიანებულ სამეფოსა და აშშ-ში.

ლიეტუვაში PPP პროცესი მუდმივად ფასდება და, შესაბამისად, უმჯობესდება კანონმდებლობა, მარეგულირებელი წესები და სახელმძღვანელო პრინციპები. მაგალითისთვის, ადრეულ ეტაპზე PPP პროექტების განხორციელებას გარკვეული პრობლემები ექმნებოდა, განსაკუთრებით, მუნიციპალურ დონეზე არსებული მცირე პროექტების შემთხვევაში (როგორც აღმოჩნდა, იმის გამო, რომ პროექტის შემუშავების პროცესში არ იყო კარგად შესწავლილი კერძო სექტორის ინტერესები); ცხადდებოდა კერძო სექტორისთვის უინტერესო და კომერციულად არამომზიდველი პროექტები, რის გამოც იყო ტენდერის ჩავარდნის შემთხვევები. მსგავსი შემთხვევების ასარიდებლად, განსაკუთრებით, მსხვილი PPP პროექტების შემთხვევაში, CPMA-მ შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის შეიმუშავა მეთოდოლოგიური რეკომენდაციები, რომლებიც შეეხება პროექტის შემუშავებამდე კერძო სექტორთან კონსულტაციების გავლასა და ბაზრის კვლევას.¹¹ კერძოდ, 2015 წელს გამოიცა სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ ინიცირებული საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტებისთვის ბაზრის კვლევისა და საკომუნიკაციო გეგმის მომზადების მეთოდური მითითებები.¹² დოკუმენტში დეტალურად არის აღწერილი, რომ PPP პროექტის ინიცირებამდე მნიშვნელოვანია ბაზრის კვლევის კომპლექსური და რამდენიმე ეტაპიანი პროცესის გავლა. **პირველ ეტაპზე** განისაზღვრება ბაზრის კვლევით მისაღწევი მიზანი: კერძოდ, ფასდება გადასაწყვეტი პრობლემის მასშტაბი, პოტენციური კერძო პარტნიორები (როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო)

¹⁰ წყარო: [PPP Lietuva](http://ppplietuva.lt)

¹¹ წყარო: Invest Lithuania; **საჯარო-კერძო თანამშრომლობა: ლიეტუვის გამოცდილება**; 2018

¹² წყარო: https://ppplietuva.lt/lt/docview/?file=%2Fpublications%2Fdocs%2F270_b839e958730ecb-150ff1374f2b1eb7ba.pdf

და მათი შესაძლებლობები; ასევე, ბაზრის შესწავლისთვის შეირჩევა მარკეტინგული ინსტრუმენტები (გამოკითხვა, საჯარო კონფერენცია, არასამთავრობო სექტორის ჩართვა და ა.შ.). **მეორე ეტაპზე** უშუალოდ ტარდება ბაზრის კვლევა: კერძოდ, ჯერ შეფასდება, ანალოგიური პრობლემა ხომ არ გადაწყვეტილია PPP-ის გზით სადმე სხვაგან; ასევე, განისაზღვრება პოტენციური შემსრულებელი კომპანიების დაფინანსების საკითხები (მიუწვდება თუ არა მას ხელი ადგილობრივ ან საერთაშორისო დაფინანსებაზე). ამ ეტაპზე ასევე დეტალურად განიხილება პროექტის ფინანსური მიმზიდველობა და მის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები. კერძო სექტორს ეძლევა პროექტზე კომენტარების გაკეთებისა და რეკომენდაციების მიცემის შესაძლებლობა. **მესამე ეტაპზე** ფასდება შეგროვებული ინფორმაცია და მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება.

მეთოდური მითითებები განსაზღვრავს PPP პროექტზე ინტენსიური საკომუნიკაციო გეგმის შედგენის საჭიროებასაც. ეს დოკუმენტი მოიცავს კომუნიკაციას ყველა დაინტერესებულ მხარესთან, რომელთა შორის არიან კერძო კომპანიები, ასოციაციები, საზოგადოება, არასამთავრობო სექტორი, მთავრობის სხვა წევრები და ა.შ.

ლიეტუვაში ფუნქციონირებს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ასოციაცია¹³, რომელიც აერთიანებს ქვეყანაში PPP-ის განვითარებით დაინტერესებულ მხარეებს და აანალიზებს PPP პროცესს, მისი შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით. PPP-ის ასოციაციის წევრობა შესაძლებელია შენატანის განხორციელების შემდეგ, რომლის ოდენობა განსხვავდება ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის (ფიზიკური პირებისთვის უფრო ნაკლებია).

PPP პროცესის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად, ლიეტუვას PPP ასოციაციამ, Invest Lithuania-სთან ერთად, განსაზღვრა 7 საფეხური/ქმედება:

1

გრძელვადიანი სექტორული PPP გეგმების შემუშავება: ამ ეტაპზე ქვეყანაში არ არის შემუშავებული PPP გეგმები და სახელმძღვანელო პრინციპები სექტორების წრილში. მათი განვითარება საჯარო სექტორს ხელს შეუწყობს გრძელვადიან პერიოდში საჭირო რესურსების იდენტიფიცირებაში, ინვესტორებს კი მისცემს შესაძლებლობას, რომ საინვესტიციო პოტენციური უკეთესად შეაფასონ უფრო ხანგრძლივი პერიოდისთვის;

2

ინვესტორთა ჩართვა PPP პროექტთა შემუშავების ადრეულ ეტაპზე: კერძო სექტორისთვის შესაძლებლობის მიცემა, რომ თავიანთი შეთავაზება წარადგინონ პროექტის კონცეფციაზე, რათა ის უფრო მიმზიდველი გახდეს ინვესტორებისთვის და მათი ჩართულობა შეირჩევის პროცესში გაიზარდოს;

¹³ Lithuanian PPP Association.

3

საერთაშორისო PPP სტანდარტების დანერგვა: საერთაშორისო ექსპერტთა ჩართულობა PPP პროცესის ყველა ეტაპზე, რაც კიდევ უფრო გაზრდის გამჭვირვალობას და აამაღლებს ინვესტორთა ნდობას პროცესისადმი; კონკურენციის გასაზრდელად, სატენდერო დოკუმენტაციის გამოქვეყნება არა მხოლოდ ლიეტუვურ, არამედ სხვა საერთაშორისო ენებზეც;

4

კერძო ინიციატივებისთვის სისტემის ეფექტიანობის ზრდა: USP-ისთვის სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება, ვინაიდან მსგავსი სახელმძღვანელო პრინციპების არარსებობა იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობა USP-ის შესაძლებლობას იძლევა, ინვესტორთა ინტერესს ამცირებს;

5

PPP პროექტთა იდენტიფიცირებისა და PPP პროცესის ცენტრალიზება: ცენტრალური შემსყიდველი ორგანიზაციის ჩამოყალიბება PPP პროექტებისთვის, რაც ხელს შეუწყობს ექსპერტიზის კონცენტრაციას და, შესაბამისად, მაღალკვალიფიციური კადრების მობილიზებას; ასევე, აამაღლებს პროექტთა განხორციელების ხარისხს. ეს გულისხმობს პორტფოლიოში ადგილობრივი PPP პროექტების შეტანასაც;

6

სახელმწიფო ფონდის დაარსება PPP პროექტების თანადაფინანსებისთვის: ასეთი ფონდის არსებობა ხელს შეუწყობს ინვესტორთა ნდობის ამაღლებას და მათი რისკების შემცირებას, შესაბამისად, მეტი ინვესტორი დაინტერესდება ასეთი პროექტებით;

7

კანონმდებლობის დახვეწა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად: მისი შემუშავებისას ან ცვლილებისას ახალი და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გაანალიზება და გათვალისწინება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ლიეტუვა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის თვალსაზრისით ერთ-ერთი წარმატებული ქვეყანაა. მის PPP კანონმდებლობას მაღალი შეფასება მისცა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (EBRD): 2017-2018 წლების შეფასებით, ლიეტუვას PPP-ის მარეგულირებელ კანონმდებლობას 100-დან 95 ქულა მიენიჭა; საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამისობა 78%-ია, ხოლო ეფექტიანობა – 80%. PPP პროექტთა მიმზიდველობა დაფინანსებისთვის (bankability) 70%-ს უდრის, ლიეტუვას საერთო რეიტინგი კი – 79%-ს. EBRD-ისვე შეფასებით, ლიეტუვას PPP-ის საკანონმდებლო ჩარჩო შეესაბამება უმაღლეს საერთაშორისო სტანდარტებს.¹⁴

¹⁴ წყარო: PPP-ის მარეგულირებელი ჩარჩოს შეფასება EBRD-ის რეგიონში 2017/2018.

მსოფლიო ბანკის შეფასებით,¹⁵ ლიეტუვას მაქსიმალური 100 ქულიდან 77 ქულა აქვს PPP პროექტის მომზადებაში, 80 - შესყიდვაში, 79 - კონტრაქტების მენეჯმენტსა და 67 - USP-ში. თითქმის ყველა კომპონენტში, გარდა USP-ისა, ლიეტუვას ქულები აღემატება მსოფლიო და რეგიონულ მაჩვენებლებს, ასევე, იდენტური შემოსავლების (ამ შემთხვევაში მაღალი შემოსავლების) მქონე ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებს.

ლიეტუვაში განხორციელებული მუნიციპალური PPP პროექტების აგალითები



მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება - ქუჩების განათება, კანასი:



ქუჩის განათების გაუმჯობესება და ენერგოეფექტურობის გაზრდა;



პროექტის ხანგრძლივობა - 15 წელი;



პროექტის ღირებულება - 12.67 მლნ. ევრო;



კერძო ინვესტიცია - 5.2 მლნ. ევრო;



კერძო პარტნიორის ვალდებულება - განათების დიზაინი, მშენებლობა/დამონტაჟება და მომსახურება.

¹⁵ World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).



**რეკრეაციული ინფრასტრუქტურის
განვითარება ზარასაის ტბის კუნძულზე,
ზარასაის მუნიციპალიტეტი:**



ტურისტული ცენტრის მოწყობა;



კონცესია ობიექტის მენეჯმენტისა და გამოყენების უფლებით;



ხანგრძლივობა - 15 წელი;



კერძო ინვესტიცია - 115 849 ევრო;



კერძო პარტნიორის ვალდებულება - ეკონომიკური საქმიანობა და საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება.



**მულტიფუნქციური ცენტრის
პროექტი, პალანგა (პალანგას
მუნიციპალიტეტი):**



კონცესია ობიექტის მენეჯმენტისა და გამოყენების უფლებით;



პროექტის ხანგრძლივობა - 20 წელი;



პროექტის ღირებულება - 9.2 მლნ. ევრო;



კერძო პარტნიორის ვალდებულება - კომერციული საქმიანობა კულტურის სფეროში, მათ შორის, ადგილობრივი და უცხოელი ტურისტების მოსაზიდად.



მუნიციპალური ტრანსპორტის გაჩერებების პროექტი, კაუნასი:

- ✓ კონცესია;
- ↻ ხანგრძლივობა - 20 წელი;
- € პროექტის ღირებულება - 13.6 მლნ. ევრო;
- € კერძო ინვესტიცია - 8.3 მლნ. ევრო;
- ➔ კერძო პარტნიორის ვალდებულება - ტრანსპორტის გაჩერებების ინფრასტრუქტურის მოწყობა, მოვლა-შენახვა და ოპერირება.

წყარო: [PPP Lietuva](#).



სერბეთი

სერბეთში საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პირველი კანონი 2003 წელს მიიღეს, თუმცა ვერ იმუშავა და 2011 წელს დამტკიცდა ახალი კანონი საჯარო-კერძო თანამშრომლობისა და კონცესიების შესახებ (შემდგომში - PPPCL კანონი).¹⁶ 2016 წელს კანონი ორჯერ შეიცვალა, რათა მასში ასახულიყო გარკვეული ასპექტები რამდენიმე მიმდინარე კომპლექსურ PPP პროექტთან დაკავშირებით, რამაც ხელი შეუწყო ამ პროექტთა წარმატებით განხორციელებას.

სერბეთის, როგორც ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნის, PPP კანონმდებლობაზე დიდ გავლენას ახდენს ევროკავშირის შესაბამისი რეგულაციები (დეტალები იხილეთ ევროკავშირის რეგულირების აღწერის ნაწილში).

¹⁶ სერბეთის კანონი, [საჯარო-კერძო თანამშრომლობის და კონცესიების შესახებ](#), 2011.

PPPCL კანონის საფუძველზე, 2012 წელს შეიქმნა PPP-ის კომისია, რომელიც შედგება სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების წევრებისგან. იგი ზედამხედველობს PPP პროცესის მთელ ციკლს, მათ შორის, კონცესიური/არაკონცესიური წინადადებების განხილვა-შეფასებას და PPP პროექტების დამტკიცების პროცედურებს; ასევე, კოორდინაციას უწევს საჯარო-კერძო პარტნიორობასთან დაკავშირებული კონსულტაციების პროცესსა და ღონისძიებებს. მისი დაარსებიდან 2020 წლის ბოლომდე PPP კომისიამ დაამტკიცა 170 პროექტი¹⁷, მათ შორის, კონცესიური პროექტების უმრავლესობა მომზადებული იყო ადგილობრივ დონეზე.

კანონმდებლობის მიხედვით, PPP პროექტის ინიცირება, უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, ხდება ცენტრალურ, ავტონომიური პროვინციისა და ადგილობრივ/მუნიციპალურ დონეზე. სახელმწიფოს მხრიდან საჯარო პარტნიორი შეიძლება იყოს:



ცენტრალური ხელისუფლების ორგანო, სახელმწიფო ორგანიზაცია, რომელიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან;



ავტონომიური პროვინციისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები;



სახელმწიფო კომპანია;



იურიდიული, პირი, რომლის მმართველობაშიც 50% სახელმწიფო ორგანოების წარმომადგენელია, ან ხმის უფლების 50%-ზე მეტი ეკუთვნის სახელმწიფო ორგანოთა წარმომადგენლებს, ან ზედამხედველობას სახელმწიფო ორგანო ახორციელებს, ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ან დაფინანსების 50%-ზე მეტის წყარო არის სახელმწიფო/ადგილობრივი ბიუჯეტი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, PPP პროექტის გაფორმებაზე სახელმწიფოს მხრიდან უფლებამოსილი ორგანიზაციებია: ცენტრალური მთავრობა, ავტონომიური პროვინციის მთავრობა, მუნიციპალიტეტის ასამბლეა, სახელმწიფო კომპანია და იურიდიული პირი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით.

¹⁷ წყარო: [PPP კომისია დამტკიცებული პროექტები](#).

PPP პროექტის წინადადებას, დაინტერესებული ორგანო/ორგანიზაცია (ცენტრალური თუ ადგილობრივი) შესაფასებლად წარუდგენს PPP კომისიას, რომელიც აფასებს პროექტს და იძლევა დასკვნას, თუ რამდენად მიზანშეწონილია კონკრეტული პროექტისთვის PPP მოდელის გამოყენება.

თუ ცენტრალური, ადგილობრივი ან სხვა სახელმწიფო კომპანიის/იურიდიული პირის მიერ წარდგენილი PPP პროექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 50 მლნ. ევროს, PPP კომისია სავალდებულოდ მოითხოვს ფინანსთა სამინისტროს დასკვნას.

თუ PPP პროექტი ხორციელდება ცენტრალურ დონეზე, შესაბამისი შემსყიდველი ორგანიზაცია მას შესათანხმებლად და დასამტკიცებლად წარუდგენს სერბეთის მთავრობას. თუ პროექტი ავტონომიური პროვინციის დონისაა, მას ათანხმებს და ამტკიცებს ავტონომიური პროვინციის მთავრობა, ხოლო ადგილობრივი/მუნიციპალური პროექტის შეთანხმება და დამტკიცება ადგილობრივი ასამბლეის (არჩევითი ორგანო) ფუნქციაა.

იმის მიხედვით, თუ რომელ დონეზე ხორციელდება PPP პროექტი, მის კონტრაქტს ზედამხედველობას უწევენ: ფინანსთა სამინისტრო, ავტონომიური პროვინციის კომპეტენტური ორგანოები, ან ადგილობრივი დონის ორგანოები. გარდა ამისა, ჩამოთვლილმა ორგანიზაციებმა შეიძლება მოითხოვონ ზედამხედველობა შესაბამისი ინსპექტირების ან საგადასახადო ორგანოების მხრიდანაც.

სერბეთში PPP პროექტები, მსგავსად ლიეტუვისა, არის სახელშეკრულებო და ინსტიტუციური:



სახელშეკრულებო PPP-ის შემთხვევაში, მხარეთა უფლებები და ვალდებულებები მხოლოდ კონტრაქტით რეგულირდება. თუ პროექტი კონცესიის ელემენტებს შეიცავს, შეიძლება, რეგულირდებოდეს კონკრეტული სფეროს კანონმდებლობითაც;



ინსტიტუციური PPP-ის შემთხვევაში, საჯარო და კერძო პარტნიორები კაპიტალში ახორციელებენ ინვესტიციას და ამ მიზნით იქმნება ერთობლივი საწარმო, SPV (Special Purpose Vehicle), რომელმაც PPP პროექტი უნდა განახორციელოს.

PPP პროექტი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:



არსებობდეს მოთხოვნა კონკრეტული ობიექტის ოპერირებასა ან სერვისზე;



საჯარო უწყებას უნდა ჰქონდეს პროექტის განსახორციელებლად საჭირო ყველა რესურსი, რომლის გაცემაც სავალდებულოა საჯარო პარტნიორის მხრიდან;



ჩატარდეს ინვესტიციის ეფექტიანობის/ქმედითობის შეფასება და ფინანსური ანალიზი;



განისაზღვროს value for money და სხვა.

PPPCL კანონის მიხედვით, კერძო პარტნიორი შეირჩევა ან სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონით, ან PPPCL კანონით (კონცესიის შემთხვევაში).

სერბეთში დაშვებულია და რეგულირდება საინიციატივო შეთავაზება (USP), რომლის ინიცირების უფლება აქვს კერძო კომპანიას. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც ცხადდება ტენდერი, რომელშიც მონაწილეობის უფლება აქვს პროექტის ინიციატორ კომპანიასაც, თუკი მისი მონაწილეობა არ დაარღვევს კონკურენციას. უფლებამოსილი ორგანო/ორგანიზაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში განიხილავს USP-ის, თუ ის არ უკავშირდება PPP პროექტს, რომელზეც ტენდერი უკვე იყო გამოცხადებული. თუ USP-ის ინიციატორ კერძო კომპანიას აქვს კონკურენტული უპირატესობა ტენდერში/კონკურსში მონაწილე სხვა კომპანიებთან შედარებით, საჯარო პარტნიორმა მათ უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია, რომელიც ხელს შეუწყობს პირობების გათანაბრებას. თუ არ განეიტრალებს USP-ის ინიციატორი კომპანიის კონკურენტული უპირატესობა, ის შეიძლება მოიხსნას PPP-ის პროცესიდან.

კონცესიური PPP პროექტის შემთხვევაში, აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროს თანხმობა, მიუხედავად იმისა, რომელ დონეზე ხორციელდება ის.

სერბეთში PPP-ის მხარდასაჭერად ასევე ფუნქციონირებს ეროვნული ალიანსი ეკონომიკური განვითარებისთვის (NALED - National Alliance for Local Economic Development), რომელიც შედგება ადგილობრივი სახელისუფლებო ორგანოების, კერძო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისგან.¹⁸ ალიანსის მუშაობის მთავარი მიმართულებებია ბიზნესის მარეგულირებელი გარემოს გაუმჯობესება და სახელმწიფო ინსტიტუტების შესაძლებლობათა გაძლიერება, მათ შორის, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სფეროში.

სერბეთის PPP საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან და მისი ეფექტიანობა საკმაოდ მაღალი ქულებით შეაფასა EBRD-მა.¹⁹ PPP-ისა და კონცესიების მარეგულირებელ კანონმდებლობას მაქსიმალური 100 ქულა მიენიჭა, ზოგადად კი საკანონმდებლო ჩარჩოს შესაბამისობის მაჩვენებელი 90%-ია, ეფექტიანობისა - 76%, ხოლო PPP პროექტების დაფინანსების მიმზიდველობა (bankability) - 82%. სერბეთის საერთო რეიტინგი 83%-ს უტოლდება.

¹⁸ [National Alliance for Local Economic Development.](#)

¹⁹ წყარო: PPP-ის მარეგულირებელი ჩარჩოს შეფასება EBRD-ის რეგიონში 2017/2018.

მსოფლიო ბანკის შეფასებით²⁰ სერბეთს ყველაზე მაღალი - 90 ქულა (მაქსიმალური 100-იდან) აქვს PPP პროექტის შესყიდვის კომპონენტში; კონტრაქტთა მენეჯმენტში 68 ქულა მიენიჭა, USP-ში - 67, ხოლო PPP-ის მომზადებაში - 48. სერბეთის ქულები 3 კომპონენტში - PPP-ის შესყიდვა, კონტრაქტების მენეჯმენტი და USP - აღემატება მსოფლიო და რეგიონულ მაჩვენებლებს, ასევე, იდენტური შემოსავლების (ამ შემთხვევაში საშუალო მაღალი შემოსავლების) მქონე ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებს; PPP-ის მომზადებაში ის 2 ქულით ჩამორჩება რეგიონის მაჩვენებელს, თუმცა აღემატება მსოფლიო და იდენტური შემოსავლების მქონე ქვეყნების საშუალო მონაცემებს.

სარბათში განხორციელებული მუნიციპალური PPP პროექტების მაგალითები



მუნიციპალური მყარი ნარჩენების გადამამუშავებელი საწარმო, ბელგრადი:



საწარმო წელიწადში 1,000 ტონამდე ნარჩენს გადამამუშავებს;



PPP-ის ფორმა - BOT;



პროექტის ხანგრძლივობა - 25 წელი;







პროექტის ღირებულება - 416.3 მლნ. აშშ დოლარი.



²⁰ World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).



წყლის გამწმენდი ნაგებობა, ზრენიანინი:

-  ნაგებობის მშენებლობა და ოპერირება;
-  PPP-ის ფორმა - BOT;
-  პროექტის ხანგრძლივობა - 15 წელი;
-  პროექტის ღირებულება - 33.3 მლნ. აშშ დოლარი.

წყარო: *WB, PPP Knowledge Lab.*

-  სამგზავრო-სატრანსპორტო გადაზიდვა, ლოჯისტიკა: საქალაქო და საგარეუბნო რეგულარული სამგზავრო გადაზიდვები ქალაქში.
-  კომუნალური ინფრასტრუქტურა, სტარა პაზოვას მუნიციპალიტეტი: კანალიზაციის ინფრასტრუქტურის/ქსელის მშენებლობა, მენეჯმენტი და ტექნიკური მომსახურება.

წყარო: *საჯარო-კერძო პარტნიორობის კომისია, დამტკიცებული პროექტები.*



საფრანგეთი

საფრანგეთში საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მექანიზმი 2004 წლიდან გამოიყენება. თავდაპირველად, PPP პროექტების განხორციელებას გარკვეული სირთულეები ახლდა, რაც, ძირითადად, საკანონმდებლო სიახლით იყო გამოწვეული, თუმცა უკვე ერთი წლის შემდეგ, 2005 წლიდან, PPP კონტრაქტთა რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდებოდა. მცირე დროში საფრანგეთმა ევროპის PPP ბაზრის თითქმის ნახევარი დაიკავა და გაერთიანებულ სამეფოსაც კი გაუსწრო, სადაც ეს მოდელი 1990-იან წლებში დაინერგა.²¹

ადგილობრივი ხელისუფლება თავიდანვე აქტიურად იყენებდა PPP მოდელს ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. 2005-2012 წლებში საფრანგეთში განხორციელებული PPP პროექტების, დაახლოებით, 80% და ღირებულების 2/3 სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ იყო ინიცირებული, გაფორმებული და დაფინანსებული.

როგორც აღინიშნა, დღეის მდგომარეობით, საფრანგეთი ერთ-ერთი წარმატებული ქვეყანაა PPP-ის განხორციელებაში, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზე.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობა საფრანგეთში ბევრ სფეროში ხორციელდება (მაგ: ტრანსპორტი, ჯანდაცვა, განათლება, ენერგოეფექტურობა, ტელეკომუნიკაციები, კულტურა და სხვა). ქვეყნის PPP ბაზარი საკმაოდ დიდია და PPP პროექტების ღირებულება წლიურად 100 მილიარდ ევროს აღემატება.²²

საფრანგეთის PPP კანონმდებლობა რამდენიმე წლის წინათ შეიცვალა, რათა მასში ასახულიყო ევროკავშირის ახალი რეგულაციები (EU რეგულაციები განხილულია ევროკავშირში საჯარო-კერძო თანამშრომლობის რეგულირების ნაწილში). 2018 წელს მთავრობამ მიიღო სახელმწიფო შესყიდვებისა და კონცესიების კოდექსი (PPP Code), რომლის მიზანი გახლდათ ამ სფეროთა მარეგულირებელი კანონების ერთ აქტში მოქცევა, რათა უკეთ გასაგები და ხელმისაწვდომი ყოფილიყო კერძო სექტორისთვის, განსაკუთრებით, მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის. ახალი კოდექსი ძალაში შევიდა 2019 წლის 1 აპრილს.

²¹ წყარო: Stephane Saussier and Phuong Tra Tran, [The Efficiency of Public-Private Partnerships in France: An Initial Quantitative Evaluation](#).

²² წყარო: Law Reviews; [The Public-Private Partnership Law Review: France](#), 2021.

საფრანგეთში PPP პროექტები როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე ხორცილდება. ადგილობრივი ხელისუფლება საკმაოდ აქტიურია კერძო-საჯარო თანამშრომლობის კუთხით. მაგალითად, 2020 წელს სწორედ ადგილობრივ დონეზე განხორციელდა რამდენიმე ძალიან მნიშვნელოვანი პროექტი, მათ შორის: Fibre-to-home network - ფართოზოლოვანი ინტერნეტიზაციის PPP პროექტი (კონცესია), რომლის ღირებულება, დაახლოებით, 500 მლნ. ევროა, ხოლო ხელშეკრულების ვადა - 25 წელი (ლორიეტის დეპარტამენტი);²³ პორტის პროექტი კანში, პორტისა და საზღვაო ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის, რომლის ღირებულება, დაახლოებით, 525 მლნ. ევროა (ქ. კანი).

საფრანგეთშიც, ძირითადად, ორი ტიპის PPP გამოიყენება: კონცესია - მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების შემთხვევაში, და თანამშრომლობის კონტრაქტები (Partnership Contract), რომლებიც PFI-ის (Private Finance Initiative) მსგავსია. ეს ორი მოდელი ერთმანეთისგან განსხვავდება პროექტთა დაფინანსებითაც. თანამშრომლობის კონტრაქტის შემთხვევაში, სახელმწიფო კერძო სექტორს უხდის „იჯარას“ პროექტის განხორციელებაში, მაშინ, როდესაც კონცესიური კონტრაქტები, ძირითადად, სერვისის მიმღებთა გადახდებით ფინანსდება.

თანამშრომლობის ხელშეკრულების მიხედვით, კერძო პარტნიორი ახორციელებს პროექტს (მათ შორისაა: პროექტირება, მშენებლობა, დემონტაჟი, მოვლა-შენახვა, გადაიარაღება, ტექნიკური მომსახურება, არამატერიალური აქტივები და სხვა), ინვესტიციის ამორტიზაციის ან დაფინანსების შეთანხმებული პირობებით დადგენილ პერიოდში. ამ მოდელის PPP გამოიყენება შემდეგ შემთხვევებში:



თუ არამატერიალური აქტივების ღირებულება აღემატება 2 მლნ. ევროს და კონტრაქტი შეიცავს შესრულების კონკრეტულ მიზნებს;



ქსელის ინფრასტრუქტურის ღირებულება აღემატება 5 მლნ. ევროს;



ზემოაღნიშნული 2 შემთხვევის გარდა, თუ პროექტის ღირებულება აღემატება 10 მლნ. ევროს.

კონცესიური PPP-ს შემთხვევაში, კონცესიონერი (ან რამდენიმე კონცესიონერი ერთად) გარკვეული (შეზღუდული) პერიოდის განმავლობაში უძღვება სამუშაოებს ან მომსახურების მენეჯმენტს. ამ შემთხვევაში:

²³ ლიორიეტის დეპარტამენტი - საფრანგეთის ადმინისტრაციული ერთეული.



სამუშაოს ან მომსახურების ოპერირებასთან დაკავშირებული რისკი გადადის კერძო პარტნიორზე, სამუშაოს განხორციელების/ოპერირების უფლების სანაცვლოდ;



შესაძლოა, კერძო პარტნიორს გადაეცეს დამატებითი ანაზღაურება;



კერძო პარტნიორისთვის გადაცემულ რისკებში აუცილებლად გათვალისწინებულია ბაზრის რყევები.

ზოგადად, საფრანგეთში კონცესიები უფრო ხშირად გამოიყენება, ვიდრე თანამშრომლობის კონტრაქტები.

PPP კონტრაქტის მონაწილე, გარდა ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოებისა და საჯარო დაწესებულებებისა, შეიძლება იყოს არაკომერციული საჯარო კომპანია, რამდენიმე საჯარო ორგანიზაციის მიერ დაფუძნებული კომპანია, ან ქსელის ოპერატორი სახელმწიფო კომპანია.

PPP კონტრაქტების გაფორმებისთვის, რაც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ხორციელდება, სავალდებულოა ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროს თანხმობა. იგი არ მოითხოვება ადგილობრივ დონეზე განსახორციელებელი პროექტებისთვის.

ზოგადად, ადგილობრივ დონეზე კერძო პარტნიორს PPP პროექტისთვის ირჩევს თავად შემსყიდველი უწყება/ორგანიზაცია, რომელიც აფორმებს კონტრაქტსაც.

PPP პროცესის ერთ-ერთი მთავარი მონაწილეა PPP-ის მხარდაჭერის სერვისი FIN INFRA²⁴, სპეციალური ერთეული საფრანგეთის ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროში, რომელიც ეხმარება საჯარო პარტნიორებს PPP პროექტების განხორციელებაში. FIN INFRA-ს ეკისრება პასუხისმგებლობა, რომ საჯარო პარტნიორის მიერ ტენდერის გამოცხადებამდე მომზადებული PPP პროექტების შეფასებები ვალიდური იყოს. იგი კონსულტაციებს უწევს სახელმწიფო უწყებებს, როგორც PPP კონტრაქტის მომზადებაში, ასევე კერძო პარტნიორთან მოლაპარაკებებში. PPP პროცესში მისი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა PPP პროექტთა მდგრადობის შესახებ დასკვნის მომზადება. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, ხელმოწერილი PPP კონტრაქტების ასლები გადასცეს FIN INFRA-ს.

²⁴ PPP Support Service - [FIN INFRA](#).

კერძო პარტნიორი უმრავლეს შემთხვევაში შეირჩევა კონკურენტული შერჩევის პროცედურით/ტენდერით.

სახელმწიფო გარანტიის გაცემა PPP პროექტზე არ არის განსაზღვრული per se, თუმცა 2009 წელს საფრანგეთმა შემოიღო საგარანტიო მექანიზმი საინვესტიციო PPP პროექტთა მხარდასაჭერად, რომლებიც მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შედეგად დაზარალდნენ. საგარანტიო სქემით 4 მსხვილი PPP პროექტიდან მხოლოდ ერთმა ისარგებლა, რომელიც FIN INFRA-მ შეარჩია. სახელმწიფოსგან განსხვავებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია, სასესხო გარანტია გასცეს კერძო პარტნიორისთვის PPP პროექტის განსახორციელებლად.

საფრანგეთის PPP კანონმდებლობა სახელმწიფო უწყებას შესაძლებლობას აძლევს, რომ, საჯარო ინტერესის გამო, ცალმხრივად შეცვალოს PPP კონტრაქტი. თუმცა ცვლილების საკითხები კანონმდებლობით ისე რეგულირდება, რომ არ მოიშალოს პროექტის სტრუქტურა.

PPP ხელშეკრულება (კონცესიის, თანამშრომლობის ხელშეკრულება) შესაძლებელია გამცემმა ვადაზე ადრე შეწყვიტოს, თუ ევროკავშირის სასამართლო (Court of Justice of the European Union) დაადგენს, რომ ქვეყანამ მნიშვნელოვნად დაარღვია ევროკავშირის საერთო ბაზართან დაკავშირებული ვალდებულებები, რის გამოც არ უნდა გაფორმებულიყო PPP ხელშეკრულება.

PPP პროექტის დაფინანსების სქემაში გათვალისწინებულია ვალის კაპიტალთან მიმართების მაღალი კოეფიციენტი (debt-to-equity ratio), კონკრეტული პროექტისა და შესაბამისი ბაზრის მიხედვით. ეს სქემა გულისხმობს ე.წ. non-recourse მოდელს, რომლითაც პროექტის ინვესტორს/კერძო პარტნიორს არ ევალება პროექტის ვალის დაფარვა, თუკი შემოსავალი არ კმარა სესხის მთლიანი მომსახურების დასაფარად.

კერძო პარტნიორის მიერ ინიცირებული PPP (USP) საფრანგეთში არ რეგულირდება და არც პრაქტიკაში ხორციელდება.

მსოფლიო ბანკის მონაცემების მიხედვით,²⁵ საფრანგეთს ყველაზე მაღალი შეფასება (მაქსიმალური 100 ქულიდან) აქვს PPP პროექტების შესყიდვის კომპონენტში - 87 ქულა; PPP პროექტების მომზადებაში მას 60 ქულა მიენიჭა, ხოლო მენეჯმენტში - 69.

²⁵ World Bank; [Benchmarking Infrastructure Development 2020](#).



5. ძირითადი მიგნებები

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი:



ქვეყნების ნაწილს არ აქვს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ერთიანი ჩარჩო-კანონმდებლობა და PPP პროექტების განხორციელება რეგულირდება სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტითა და სახელმძღვანელო პრინციპით;



ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ფართოდ იყენებენ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მექანიზმს მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებლად;



PPP პროექტები ადგილობრივ დონეზე სხვადასხვა სფეროში ხორციელდება, განსხვავებულია განხორციელების ფორმაც;



განსაკუთრებით დიდი მოცულობის პროექტები, ძირითადად, ცენტრალურ დონეზე ხორციელდება, ხოლო ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტებს უფრო ლოკალური სახე აქვს. მიუხედავად ამისა, ისინი უნდა ექცეოდეს ქვეყნის ზოგადი განვითარების პრიორიტეტებში და პასუხობდეს ადგილობრივ საჭიროებებს;



პრაქტიკულად, ფინანსთა სამინისტრო ან სახელმწიფო ფისკალურ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სხვა უწყება PPP პროცესის რომელიმე ეტაპზე მაინცაა ჩართული ყველა ქვეყანაში. ამის მიზანია ფისკალური რისკების შეფასება და მინიმიზაცია;



მთელ რიგ ქვეყნებში სხვადასხვა დონეზე PPP პროექტებზე გადაწყვეტილებას იღებს ხელისუფლების შესაბამისი შტო - ადგილობრივ დონეზე ამ საკითხზე, ძირითადად, პასუხისმგებელია ადგილობრივი ხელისუფლება (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საუბარია განსაკუთრებით მსხვილ პროექტზე);



რიგ შემთხვევებში, განსაკუთრებით, მსხვილი პროექტების პირობებში, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულია საკანონმდებლო ხელისუფლება;



ყველა ქვეყანაში არსებობს ე.წ. PPP Unit (ერთი ან რამდენიმე) ან სხვა ანალოგიური უწყება, რომელიც აფასებს PPP პროექტებს და უწყებებს ეხმარება პროექტთა განხორციელებაში. აღსანიშნავია, რომ რიგ ქვეყნებში PPP Unit გვხვდება როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე;



ქვეყნების უმრავლესობაში, მათ შორის, განვითარებულშიც, კვალიფიციური ადამიანური რესურსის ნაკლებობის გამო კვლავ პრობლემად რჩება ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტთა ეფექტიანი განხორციელება. ამით არის განპირობებული ფაქტი, რომ, მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოშიც კი, რომელიც PPP პროცესის ერთ-ერთ ფუძემდებლად ითვლება, ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტთა განხორციელებაში ცენტრალური ხელისუფლება, გარკვეული ფორმით, მაინც ჩართულია;



ქვეყნების უმრავლესობაში საჯარო და კერძო სექტორის მიერ ერთობლივად შექმნილი ორგანიზაციები/ასოციაციები მუშაობენ შემდეგ საკითხებზე: PPP პროცესში ჩართულ მხარეთა კვალიფიკაციის ამაღლება, მათი დახმარება ასეთი პროექტების შემუშავება-განხორციელებაში, კანონმდებლობის ხარვეზების იდენტიფიცირება, კანონმდებლობის სრულყოფა და ა.შ.



6. რეკომენდაციები

ადგილობრივ დონეზე PPP პროცესის ხელშესაწყობად და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა როლის გასაზრდელად, საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზიდან გამომდინარე და საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია ყურადღება გამახვილდეს შემდეგ საკითხებზე:

✓ **მუნიციპალური განვითარების სტრატეგია** - „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტთა განვითარების სტრატეგიებსა და შესაბამის სამოქმედო გეგმებში, სხვა საკითხებთან ერთად, განისაზღვროს PPP-სთვის საინტერესო სფეროები და პოტენციური პროექტები;

✓ **სფეროები** - ადგილობრივ დონეზე პოტენციური PPP პროექტებისთვის (განსაკუთრებით, ინტერმუნიციპალური პროექტებისთვის) შესაბამის სფეროებად შეიძლება განიხილებოდეს: მოსახლეობის წყალმომარაგება; წყალარინების ინფრასტრუქტურა და მართვა (ძირითადად, მსხვილ ქალაქებსა და დაბებში); მელიორაცია; მყარი ნარჩენების მართვა; მუნიციპალური ტრანსპორტი; სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები; რეკრეაციული პარკების მოწყობა და მენეჯმენტი და ა.შ. ასევე, PPP პროექტების განხორციელება შესაძლებელია ტურიზმის სფეროშიც, რომელიც ქვეყნის განვითარებისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სექტორია. ეს შეიძლება იყოს გასართობი პარკების, მუზეუმებისა და სხვა მნიშვნელოვანი, ტურისტებისთვის საინტერესო ობიექტების განვითარება/რეაბილიტაცია/მენეჯმენტი. რაც შეეხება PPP-ის ფორმას (იქნება ეს BOO, BOT, BOOT, მენეჯმენტის კონტრაქტი, კონცესია თუ სხვა), დამოკიდებულია ყოველ კონკრეტულ პროექტზე, მის სპეციფიკასა და კერძო სექტორის ინტერესზე, რომელიც შეიძლება გამოიკვეთოს კერძო სექტორთან წინასწარი კონსულტაციებისას (შესაბამისი რეკომენდაცია იხილეთ ქვემოთ). ინტერმუნიციპალურ PPP პროექტთა მენეჯმენტის სირთულიდან გამომდინარე, სამი ან მეტი მხარის შემთხვევაში, საკმაოდ ძნელია პასუხისმგებლობათა და ვალდებულებათა გადანაწილება (მათ შორის, ფინანსურ ვალდებულებათა ასახვა ადგილობრივ ბიუჯეტში); ასევე რთულია მათი ეფექტიანი მენეჯმენტი (განსაკუთრებით, იმის გათვალისწინებით, რომ დღეისათვის, მუნიციპალიტეტების დონეზე საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ცნობადობაც კი დაბალია და, ფაქტობრივად, არ არსებობს შესაბამისი პრაქტიკა). აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ ინტერმუნიციპალური პროექტების განხორციელებამდე, PPP პროექტებზე მუშაობის კუთხით ადგილობრივ ხელისუფლებას გარკვეული გამოცდილება ჰქონდეს დაგროვებული;

✓ **PPP პროექტების წინასწარი ნუსხა** - PPP მოდელით განხორციელებისთვის ყოველწლიური ბიუჯეტის შემუშავებისას, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ საწყის ეტაპზე – ინფრასტრუქტურული, ხოლო მოგვიანებით სხვა მიმართულებებითაც უნდა განსაზღვროს მნიშვნელოვანი და პრიორიტეტული პროექტების ჩამონათვალი. საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სააგენტომ და ფინანსთა სამინისტრომ შეაფასონ (მათ შორის, PIM პროცესის ფარგლებში), რამდენად მიზანშეწონილია ამ პროექტთა PPP მოდელით განხორციელება. თუ ეს მიზანშეწონილად ჩაითვლება, მუნიციპალიტეტმა ასეთი პროექტები უნდა გაითვალისწინოს მომდევნო წლების ბიუჯეტის დაგეგმვისას და, ამავე დროს, დაიწყოს კერძო პარტნიორის/ინვესტორის მოძიება - დამოუკიდებლად, ან საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს მეშვეობით;

✓ **წინასწარი კონსულტაციები კერძო სექტორთან** - PPP პროექტების ნუსხის შემუშავებამდე, მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებმა წინასწარი კონსულტაციები გაიარონ კერძო სექტორთან (ბაზრის კვლევა). შედეგად, განისაზღვრება კერძო სექტორის მზაობა პროცესში მონაწილეობისათვის, თავად სექტორს კი მოტივაცია გაუჩნდება ადგილობრივი პროექტების განვითარებაში ჩასართავად;

✓ **შესაძლებლობების განვითარება და კვალიფიკაციის ამაღლება** - არსებულ საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოში რაიმე ცვლილების შეტანამდე, მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების გათვალისწინება, რომლებიც საფუძვლად დაედო არსებულ ჩარჩოს. კერძოდ, ადგილობრივ დონეზე PPP პროცესის დამოუკიდებლად და ეფექტიანად წარმართვისთვის კვლავ პრობლემად რჩება ადამიანური რესურსების კვალიფიკაცია. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, პროცესში უნდა ჩაერთოს როგორც ფინანსთა სამინისტრო, ისე ცენტრალური მთავრობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ადგილობრივ დონეზე კვალიფიკაციის ამაღლება იმ ადამიანებისა, რომლებიც აღჭურვილნი იქნებიან PPP-სთვის საჭირო ანალიტიკური და სხვა უნარებით;

✓ **ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციის გაზრდა** - ადგილობრივ დონეზე ადამიანური რესურსების კვალიფიკაციის ამაღლებისა და მეტი ფისკალური დეცენტრალიზაციის პირობებში, შესაძლებელია საქართველოში ლიეტუვას მოდელის გარკვეული ელემენტების დანერგვა. ამ პირობებშიც PPP პროექტის განხორციელებაზე გადაწყვეტილებას მიიღებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, თუმცა სავალდებულო დარჩება ფინანსთა სამინისტროსა და საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს ჩართულობა, როგორც გათვალისწინებულია საერთაშორისო პრაქტიკით.

✓ **PPP ექსპერტიზის აუტოსორსინგი** - კვალიფიციური ადამიანური რესურსების ნაკლებობის პირობებში, ალტერნატივის სახით, შესაძლებელია მუნიციპალიტეტმა (ან რამდენიმე მათგანმა) დაიქირაოს კვალიფიციური კომპანია. ეს კომპანია ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეხმარება PPP პროცესის მნიშვნელოვანი ეტაპების (როგორცაა ინიციატივის შეფასება, პროექტის მომზადება, რისკების პირველადი შეფასება და ა.შ.) დამოუკიდებლად მომზადებაში, შემდგომი ადგილობრივი სახელისუფლებო ორგანიზაციისთვის წარსადგენად. ეს მიდგომა ხელს შეუწყობს შედარებით მაღალკვალიფიციური პროექტების მომზადებას და მინიმუმამდე შეამცირებს არაკეთილსინდისიერი მიდგომის საფრთხეს (რაც, როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, ასევე პრობლემაა ადგილობრივ დონეზე);

✓ **ადგილობრივ საკრებულოთა როლის ამაღლება PPP პროცესში** - მნიშვნელოვანია, გაიზარდოს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების/საკრებულოების ჩართულობა PPP პროცესში და სწორედ საკრებულო იყოს ორგანო, რომელიც მიიღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას PPP პროექტის განხორციელებაზე (ნაცვლად მთავრობისა, როგორც დღეისთვის არის განსაზღვრული კანონმდებლობითა და პრაქტიკით);

✓ **მონეტარული ზღვრები** - ადგილობრივ დონეზე PPP პროექტების განსახორციელებლად საწყის ეტაპზე რეკომენდებულია გარკვეული მონეტარული ზღვრების შემოღება. ეს შეიძლება იყოს პროექტის ღირებულების ზღვარი - ადგილობრივ დონეზე განსახორციელებელი PPP პროექტების ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 20 მლნ. ლარს;

✓ **თანამშრომლობა მუნიციპალიტეტებს/რეგიონებს შორის** - არსებობს პროექტები (უფრო ხშირად - ინფრასტრუქტურის სფეროში), რომლებიც მასშტაბის ეკონომიას მოითხოვს და შეიძლება ფარავდეს რამდენიმე მუნიციპალიტეტს. აქედან გამომდინარე, ამ პროექტების განხორციელებაში მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობა. ამისათვის მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე არსებობდეს შესაბამისი რეგულირება, ან სახელმძღვანელო პრინციპები. ეს გაზრდის როგორც პროექტის ეფექტიანობას, ასევე სარგებელს/value for money-ს.



დანართი 1. ჩატარებული ინტერვიუების სია

N	სახელი	კომიტა
1	ნიკოლოზ გაგუა	საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე
2	შოთა გუნია	ფისკალური რისკების სამმართველოს უფროსი (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო)
3	ვახტანგ ცინცაძე	ეკონომიკური ანალიზის დეპარტამენტის უფროსი (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო)
4	ნათალია მოწონელიძე	საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელი
5	ვიქტორ ნილოსანი	თბილისის მუნიციპალიტეტის ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს უფროსი
6	გიორგი სასოკია	სახელმწიფო რწმუნებული გურიის მხარეში
7	ვახტანგ გველავიანი	გურიაში სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის, რეგიონული პროექტების მართვის სამსახურის უფროსის მოადგილე
8	მალსაგ თორია	სახელმწიფო რწმუნებული სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის რეგიონში
9	გიორგი შანგელია	ზუგდიდის მერი

