

საჯარო სექტორის როლი საჯარო კერძო პარტნიორობით
განხორციელებული პროექტების წარმატებაში, საქართველოში არსებული
გარემო, გამოწვევები და რეკომენდაციები

გოგა სამსონია

*სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეცნიერებათა
და ხელოვნების ფაკულტეტზე საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად*

საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების სამაგისტრო პროგრამა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: არჩილ აბაშიძე, ასოცირებული პროფესორი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2019

აბსტრაქტი

საჯარო და კერძო სექტორების პარტნიორობა ურთიერთთანამშრომლობის ისეთი ფორმაა, რომელიც მიმართულია ძირითადად მსხვილი საჯარო ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისაკენ ან საჯარო მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფისაკენ. მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნებია: პარტნიორულ პრინციპებზე დაფუძნებული გრძელვადიანი თანამშრომლობა, პროექტთან დაკავშირებული რისკების ოპტიმალურად გადანაწილება საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის და პროექტის დაფინანსების წყაროები კერძო სექტორიდან.

კერძო სექტორის მონაწილეობას საჯარო პროექტების განხორციელებაში საკმაოდ დიდი ისტორია აქვს. მაშინ როცა პრაქტიკა საუკუნეებს ითვლის, ტერმინის - საჯარო-კერძო პარტნიორობა გამოყენება დაახლოებით 1970-იანი წლებიდან იღებს სათავეს, როცა ნეო-ლიბერალურმა იდეებმა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა მანამდე გაბატონებული კეინზიანური პარადიგმა. პარტნიორობის ეს ფორმა სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს არა მხოლოდ მსხვილი საჯარო ინფრასტრუქტურული პროექტების, არამედ განათლების, ჯანდაცვის, პენიტენციალურ სფეროებში სხვადასხვა პროექტების განხორციელების თვალსაზრისით, განსაკუთრებით შეზღუდული საჯარო ფინანსების ფონზე. საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების დიდი გამოცდილება აქვს გაერთიანებულ სამეფოს, ავსტრალიას, კანადას, საფრანგეთს და ინტერესი ამ სახის პარტნიორობის მიმართ მზარდია მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში.

საჯარო კერძო პარტნიორობით განხორციელებული პროექტების მიმართ მზარდი ინტერესი პირველ რიგში აიხსნება საჯარო ინფრასტრუქტურული პროექტების მიმართულებით არსებული მზარდი საჭიროებებით და ამ პროექტების განსახორციელებლად საჭირო მწირი საჯარო ფინანსური რესურსებით. სხვადასხვა ქვეყნებში არსებული საჯარო ფინანსები არასაკმარისია იმისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, რომლებიც სასიცოცხლოდ აუცილებელია ამ ქვეყნების ეკონომიკების განვითარების სტიმულირებისათვის ან მხარდასაჭერად. შესაბამისად, დიდ მნიშვნელობას იძენს

საჯარო-კერძო პარტნიორობების გამოყენებით მსგავსი პროექტების განხორციელება, რაც დაფინანსების კერძო წყაროებს გულისხმობს. თუმცა გარდა კერძო კაპიტალური ინვესტიციების მოზიდვისა, კერძო-საჯარო პარტნიორობებს სხვა უპირატესობებიც აქვს, მათგან აღსანიშნავია რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის გაზრდა და კერძო სექტორში არსებული ინოვაციებისა და ცოდნის საჯარო სექტორში შემოტანა.

საჯარო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვა მოდელი არსებობს, ისინი განსხვავდებიან საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის შესასრულებელი ფუნქციების და რისკების გადანაწილების სტრუქტურით, პროექტის დაფინანსებაში კერძო სექტორის მონაწილეობის დონით და სხვა ნიშნებით. ყველა მოდელს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები აქვს და არ არსებობს მზა რეცეპტი, თუ რომელი მოდელი რა შემთხვევაში უნდა გამოვიყენოთ. აღნიშნულის თაობაზე გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მიღებული დარგის სპეციფიკის, პროექტის სირთულის და სხვა მახასიათებლების გათვალისწინებით.

საჯარო კერძო პარტნიორობის პროგრამის თუ ცალკეული პროექტის წარმატებაში სახელმწიფოს როლი დიდია. პოლიტიკური სტაბილურობა, ბიზნეს და საინვესტიო გარემო, პოლიტიკური, სამმართველო და ინსტიტუციონალური ჩარჩო, ინსტიტუციური შესაძლებლობები, პროექტის საფუძვლიანი მომზადების პროცედურები, გამჭვირვალე და სამართლიანი ტენდერის პროცედურები, ეფექტიანი ზედამხედველობა ეს იმ ფაქტორების ჩამონათვალია, რომელთაც უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საჯარო კერძო თანამშრომლობის პროექტების წარმატებისთვის.

საქართველოში საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების მიმართ სახელმწიფოს ინტერესი გაიზარდა. ამის დასტურია საჯარო კერძო პარტნიორობის პოლიტიკის, საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური ჩარჩოს შემუშავება. შეიქმნა საჯარო კერძო პარტნიორობის სააგენტო - უწყება, რომლის მთავარი ფუნქცია საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების იდენტიფიცირება და განხორციელების ხელშეწყობაა. მიუხედავად გარკვეული პროგრესისა, არსებობს მთელი რიგი გამოწვევები, რომელთა გადაწყვეტა აუცილებელია შემდგომი პროგრესის უზრუნველსაყოფად.

Abstract

Public private partnership represents such form of cooperation which is primarily directed to the development of large public infrastructure projects or the provision of public services. Its major characteristics are: long-term relationship based on partnership principles, optimal allocation of project-related risks between public and private partners and private financing sources.

Participation of private sector in the implementation of public infrastructure projects has quite a long history. While the practice counts centuries, the term – public private partnership has been used since 1970, when neoliberalism ideas questioned relevance of Keynesian paradigm. This form of partnership has experienced growing importance for the development of large infrastructure projects not only in traditional fields, but also in the education, health-care and penitentiary systems, especially on the background of limited public finances. United kingdom, Australia, Canada, France are the countries, that have substantial experience of PPP projects and interest for such partnerships has had a rising trend in the world.

A growing interest for the PPP projects can be explained in the first place by the increasing demand for infrastructure projects and limited public finances to implement these projects. In other words governments have insufficient funds to implement infrastructure projects, which are critically important to incentivize and support economic development. Public private partnership can be considered an effective alternative to realize such projects by means of private finance. Although except for the obtaining private finance, PPP has other important advantages, some of which are increasing efficiency of resource usage and introduction of knowledge and innovation of private partners into the public sector.

There number of PPP models exists. They differ by the structure of the allocation of project risks and functions between the partners, the level of private partner's involvement in project financing and other indicators. Each model has its strong and weak features and there is no any universal recipe for the decision when each model can be applied. It can be decided on the basis of the characteristics of each field, complexity of the project and other factors.

States play a vital role for the success of PPP program or individual projects. Political stability, business and investment environment, political, legal and institutional framework, institutional capacities, project preparation under scrutiny, transparent and fair tender procedures, effective supervision on the project implementation are the key factors, which contribute to the successful implementation of PPP projects.

State interest towards PPP projects has increased in Georgia, which can be certified by the fact that political, legal and institutional frameworks has been developed and enacted. Except for that, a new state agency has been created, key functions of which are identification of new PPP projects and support development. Despite of the progress, there are certain challenges that should be faced in an effective manner in order to achieve further development of the model.