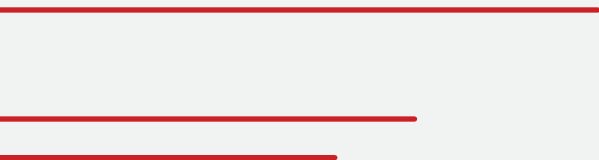


**გზამკვლევი
საქართველოში
საჯარო და კერძო
თანამშრომლობის
შესახებ**



გზამკვლევი საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ



საჯარო და კერძო
თანამშრომლობის სააგენტო

წინამდებარე პუბლიკაცია გამოიცა საქართველოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს მიერ, ემ ჰი იურიდიული ოფისის მხარდაჭერით. საქართველოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის ენციეტ ვებგვერდს www.ppp.gov.ge. ემ ჰი იურიდიული ოფისის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის ენციეტ ვებგვერდს www.mglaw.ge

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით. აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და, შესაძლოა, არ ემთხვეოდეს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის პოზიციას.

შესავალი

საქართველო არის უნიკალური ფინანსური და ეკონომიკური ცენტრი რეგიონში. ევროპასა და აზიას შორის ხელსაყრელი მდებარეობის გათვალისწინებით, სახელმწიფოსთვის მარტივად არის ხელმისაწვდომი ევროპის, ცენტრალური აზიისა და შუა აღმოსავლეთის ბაზრები. მისი სტაბილური, მდგრადი და მზარდი ეკონომიკის, კონკურენტუნარიანი საგადასახადო და შრომის კანონმდებლობის, გამჭვირვალე და კორუფციისგან თავისუფალი მმართველობის, ლიბერალური და თავისუფალ ბაზარზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკის მეშვეობით, საქართველო ინვესტორებს მრავალ შესაძლებლობას სთავაზობს. საქართველოს მოქნილი სამთავრობო ინსტიტუტები მათი მარტივი ადმინისტრაციული პროცედურების მეშვეობით სწრაფად და ეფექტიანად პასუხობენ გამოწვევებს და იცვლებიან ბაზრის მოთხოვნებისა და ახალი ტრენდების შესაბამისად. ქვეყანას ასევე აქვს წვდომა ევროპის კავშირისა და ჩინეთის ბაზრებთან. საერთაშორისო რეიტინგებში საქართველოს წამყვანი პოზიციები ადასტურებს ქვეყნის პროგრესსა და წარმატებულ განვითარებას. 2020 წელს საქართველო გახდა მსოფლიოში მე-7 ქვეყანა ბიზნესის წარმოების სიმარტივის კუთხით და რიგით მე-4 უსაფრთხო ქვეყანა.

უცხოელი ინვესტორებისთვის ღია, სამართლიანი და ხელმისაწვდომი ქვეყნის სტატუსის შენარჩუნებისა და გაუმჯობესების მიზნით, საქართველოში დაინერგა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) ინსტიტუტი, როგორც ბიზნესსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის ფორმა. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა არის თანამშრომლობა მთავრობასა და კერძო სექტორს შორის, რომლის მიზანაც არის მაღალი ხარისხის საჯარო ინფრასტრუქტურის ან საჯარო მომსახურების შეთავაზება. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საფუძველი არის ორივე სექტორის უპირატესობები კონკრეტული პროექტების განხორციელების დროს და იმის აღიარება, რომ საჯარო საჭიროებები უკეთ დაკმაყოფილდება აღნიშნული ძლიერი მხარეების გაერთიანებით. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სამართლებრივ სისტემაში დანერგვით, საქართველო ინვესტორებს სთავაზობს განსაზღვრულ პროცედურებს, ჩარჩოს და კონკრეტულ გარანტიებს ინვესტიციების დასაცავად. კერძო პარტნიორისთვის საჯარო ინფრასტრუქტურის ან საჯარო მომსახურების განვითარების მიზნებისთვის გარკვეული უფლებების მინიჭებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობა კერძო პარტნიორს ასევე აძლევს შესაძლებლობას წლების განმავლობაში მიიღოს სტაბილური და მდგრადი შემოსავალი. ამასთანავე, რისკების სამართლიანი განაწილების პირობებში, სახელმწიფო ახერხებს გამოიყენოს ორივე მხარის საუკეთესო მახასიათებლები და შესაბამისი მკაცრი შეფასების პროცესის პირობებში უზრუნველყოს საჯარო სახსრების სწორი მიმართულებით ხარჯვა მაქსიმალური სარგებლის მისაღებად.

ზემოთ აღნიშნული მიზნების მისაღწევად, 2018 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ („კანონი“) და მასთან დაკავშირებული მთელი რიგი ნორმატიული აქტები საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სწორად იმპლემენტაციისა და განხორციელებისათვის. კანონი ინიცირებული იყო საქართველოს მთავრობის („მთავრობა“) მიერ და მომზადდა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს („ეკონომიკის სამინისტრო“) მიერ.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროცესის ეფექტურობისთვის, 2019 წლის თებერვალში ფუნქციონირება დაიწყო სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო („სააგენტო“), რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო და კერძო სექტორებს შორის სამართლიან და ეფექტიან თანამშრომლობას მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით. თავისი ჩართულობის ყველა ეტაპზე, სააგენტო მხარს უჭერს ინკლუზიურ ეკონომიკურ განვითარებას, რათა ქვეყანაში შემცირდეს სიღარიბე და დაჩქარდეს მდგრადი განვითარება. გონივრული მიდგომით სააგენტო ცდილობს ხელი შეუწყოს შედეგზე ორიენტირებული საინვესტიციო და პასუხისმგებელიანი ბიზნესგარემოს ჩამოყალიბებას.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნები

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ისახავს შემდეგ მიზნებს:



საჯარო და კერძო თანამშრომლობა შეიძლება განხორციელდეს საჯარო ინფრასტრუქტურისა და საჯარო მომსახურების ნებისმიერ სექტორში, გარდა წიაღის, ნავთობისა და გაზის სექტორებისა და მათთან დაკავშირებული კვლევა-განვითარების ან/და სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოებისა.¹

¹ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აგვისტოს დადგენილება N426 („დადგენილება N426“), მე-3 მუხლის პირველი ნაწილი, ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის კრიტერიუმები

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა არის საჯარო და კერძო სექტორის პარტნიორობის ფორმა, რომლის მიზანაც არის საჯარო ინტერესის სფეროში შემაჯავლი საჯარო მომსახურების ან/და საჯარო ინფრასტრუქტურის მიწოდების ხელშეწყობა. კანონის მიზნებისთვის, საჯარო მომსახურება არის საჯარო ინტერესის სფეროში შემაჯავლი მომსახურება, რომელსაც, როგორც წესი, ახორციელებს სახელმწიფო. საჯარო ინფრასტრუქტურა არის მატერიალური აქტივი ან/და არამატერიალური აქტივი, რომელიც განეკუთვნება საჯარო ინტერესს ან/და გამოიყენება საჯარო მომსახურების გასაწევად.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

მინიმალური ვადა

არანაკლებ 5 წელი



ღირებულება

არანაკლებ 5,000,000 ლარი



დაფინანსება

კერძო პარტნიორის მიერ პროექტის სრული ან ნაწილობრივი დაფინანსება



რისკის განაწილება

საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის რისკების განაწილება

მიზანი

საჯარო მომსახურების განწევა ან საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნა/ოპერირება/ მოვლა-პატრონობა



საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ფაზები

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა მოიცავს პროექტის განხორციელების შემდეგ ეტაპებს:



პირველი ფაზა: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება

იმის გათვალისწინებით თუ ვინ არის პროექტის ინიციატორი, არსებობს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის იდენტიფიცირების ორი სახე. (კერძო ინიციატორის მიერ საინიციატივო შეთავაზების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ენერგეტიკის სექტორში).³

პროექტის იდენტიფიცირება უფლებამოსილი ორგანოს ან სააგენტოს მიერ

პოტენციური პროექტის იდენტიფიცირებას ახორციელებს უფლებამოსილი ორგანო ან სააგენტო. მაგალითისთვის, თუ იგეგმება პროექტის განხორციელება ენერგეტიკის სექტორში, იდენტიფიცირებას ახორციელებს ეკონომიკის სამინისტრო ან სააგენტო.

საინიციატივო შეთავაზება

კერძო ინიციატორს უფლება აქვს, მოამზადოს და შესაბამის დარგობრივ სამინისტროს წარუდგინოს საინიციატივო შეთავაზება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელების შესახებ. შესაბამისმა დარგობრივმა სამინისტრომ სააგენტოს ჩართულობით უნდა შეაფასოს საინიციატივო შეთავაზება.

ორივე ტიპის იდენტიფიცირების შემთხვევაში, პირველი ფაზის ეტაპზე პროცედურა არის შემდეგი:⁴







³ დადგენილება N426, მუხლი 26, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

⁴ დადგენილება N426, მუხლები 6-8, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

პროექტის ინიცირების შემდეგ, უფლებამოსილი ორგანო ამზადებს პროექტის კონცეფციის ბარათს, რომელიც მოიცავს შემდეგ ინფორმაციას პროექტის შესახებ:

პროექტის კონცეფციის ბარათი

-  პროექტის განხორციელების საჭიროების წინარე შეფასება და მისი შესაბამისობა საჯარო ინტერესთან და სახელმწიფოს განვითარების სტრატეგიასთან;
-  პროექტის ღირებულების წინასწარი შეფასება;
-  პროექტის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გზით განხორციელების წინარე შეფასება, რომელიც მოიცავს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის სახეს და საჯარო და კერძო პარტნიორის ფუნქციებს;
-  ფინანსების ხელმისაწვდომობისა და ფისკალური რისკების წინასწარი შეფასება.

პირველი ფაზის ეტაპზე, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:



პროექტის სტრატეგიული ან
საზოგადოებრივი მნიშვნელობა



პროექტის ეკონომიკური გავლენის
წინასწარი შეფასება



პროექტის განსახორციელებლად
საჯარო ფინანსების ხელმისაწვდომობა



ფისკალური რისკების
შეფასება

თუ მთავრობა მიიღებს დადებით გადაწყვეტილებას, პროექტი გადადის მეორე ფაზაზე (მომზადების ფაზა).

მეორე ფაზა: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის მომზადება და დამტკიცება

პირველი ფაზის ეტაპზე მთავრობისგან წინარე თანხმობის მიღების შემდეგ, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტი გადადის მეორე, მომზადების ეტაპზე, რომელიც მოიცავს შემდეგ ნაბიჯებს:⁵



* საინიციატივო შეთავაზების შემთხვევაში, კერძო ინიციატორმა, შესაძლებელია, მოამზადოს ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური კვლევა/ანალიზი.⁶

⁵ დადგენილება N426, მუხლები 9-15, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

⁶ დადგენილება N426, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური ანალიზი

მეორე ფაზის განმავლობაში, შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანო ამზადებს ფინანსურ, ტექნიკურ და ეკონომიკურ კვლევებს/ანალიზს, რომელიც მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

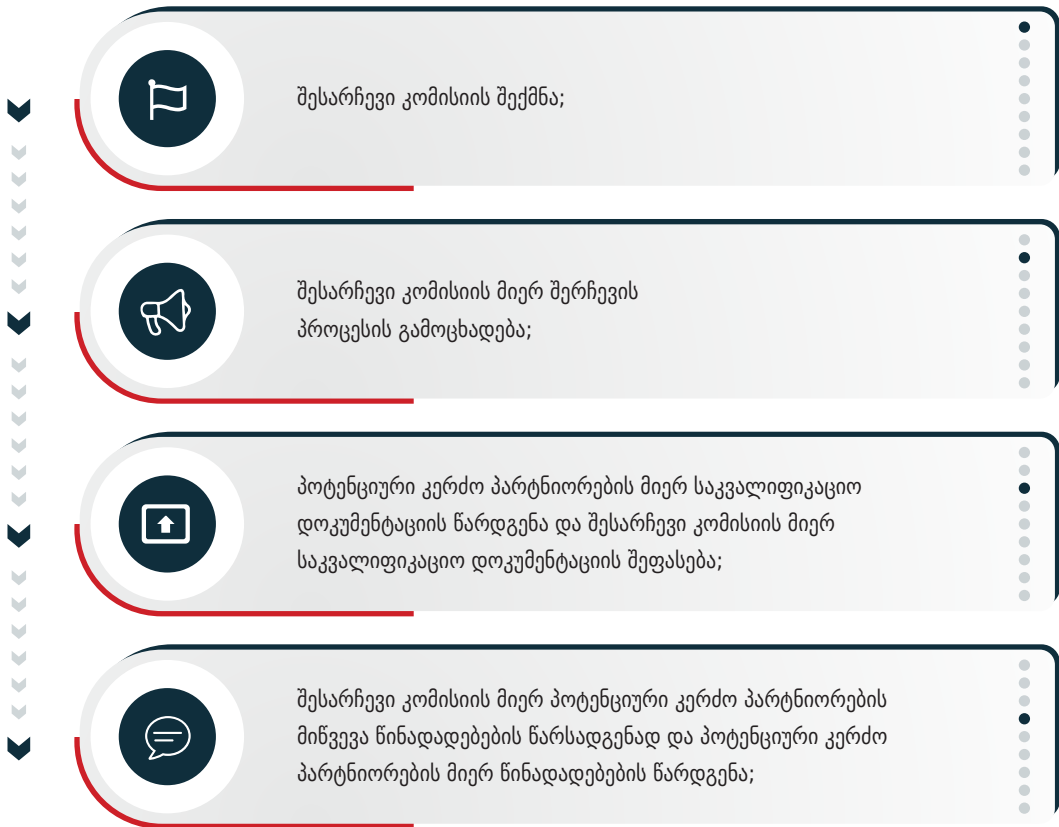


საინიციატივო შეთავაზების შემთხვევაში, უფლებამოსილმა ორგანომ, შესაძლოა, კერძო ინიციატორს დაავალოს კონკრეტული კვლევების ჩატარება. ფინანსთა სამინისტრო სააგენტოს ჩართულობით საერთაშორისო პარტნიორებთან ერთად მუშაობს ზემოთ ჩამოთვლილი ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური მაჩვენებლების ანალიზის მეთოდებსა და გზამკვლევებზე, მათ შორის, ამუშავებს ხარისხის ფასთან თანაფარდობის, ფისკალური რისკებისა და ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის მეთოდოლოგიებს.⁷

⁷ დადგენილება #426, მე-5 მუხლი, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>

მესამე ფაზა: კერძო პარტნიორის შერჩევა

ენერგეტიკის სექტორში კერძო ინიციატივის შემთხვევაში, შესაძლოა, შერჩევის პროცესი წარიმართოს პირდაპირი მოლაპარაკების გზით. ზოგადად, უფლებამოსილი ორგანო კერძო პარტნიორის შერჩევას ახორციელებს შემდეგი პროცედურის დაცვით:⁸



⁸ დადგენილება N426, მუხლები 16-24, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>



შესარჩევი კომისიის მიერ წარდგენილი წინადადებების შეფასება და გამარჯვებული პარტნიორის ან მოკლე სიის კანდიდატების გამოვლენა;



უფლებამოსილ ორგანოსა და მოკლე სიის კანდიდატებს ან გამარჯვებულ პარტნიორს შორის მოლაპარაკებები ხელშეკრულების პირობებთან დაკავშირებით;



უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ხელშეკრულების შეთანხმებული ტექსტის წარდგენა მთავრობის წინაშე;



მთავრობის გადანყვეტილება PPP ხელშეკრულების მონონების ან გადამუშავების შესახებ;



მთავრობის მიერ მონონების შემთხვევაში, უფლებამოსილ ორგანოსა და კერძო პარტნიორს შორის PPP ხელშეკრულების გაფორმება.

მეოთხე და მესამე ფაზები:

განხორციელება და შემდგომი შეფასება

მთავრობის მოწონების შემდეგ, მხარეები აფორმებენ ხელშეკრულებას საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების შედგენის/მოლარაპაკების ეტაპზე, გათვალისწინებულ უნდა იყოს შემდეგი პირობები:

 <p>PPP ხელშეკრულების საგანი, შესასრულებელი სამუშაოს მოცულობა და მახასიათებლები, საჯარო ინფრასტრუქტურასთან ან/და გასანვე მომსახურებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები</p>	 <p>საჯარო ინფრასტრუქტურაზე ან სხვა ქონებაზე ქონებრივი უფლებების განაწილებისა და გადაცემის წესი</p>
 <p>PPP ხელშეკრულების ვადა</p>	 <p>ხელმისაწვდომობის ანაზღაურება/ შედეგზე დაფუძნებული ანაზღაურება ან/და კერძო პარტნიორისათვის განსახორციელებელი სხვა გადახდები</p>
 <p>საჯარო პარტნიორისათვის განსახორციელებელი გადახდები</p>	 <p>PPP ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლები, წესი და შედეგები</p>

კანონი ითვალისწინებს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულებით შესაძლოა განისაზღვროს კერძო პარტნიორის გარკვეული გარანტიები, როგორებიცაა:

- ✓ ხელმისაწვდომობის ანაზღაურება ან/და შედეგზე დაფუძნებული ანაზღაურება
- ✓ გარანტიები მოხმარებაზე, მომხმარებლებზე ან შემოსავლებზე
- ✓ გარანტიები ტარიფზე ან/და საჯარო მომსახურების ღირებულებაზე
- ✓ გარანტიები გარკვეული სახის საქონლისა და მომსახურების გრძელვადიან შესყიდვაზე განსაზღვრული ფასით
- ✓ მიწის გადაცემა ან/და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა
- ✓ ინტელექტუალურ საკუთრებაზე ექსკლუზიური უფლების გადაცემა
- ✓ PPP ხელშეკრულების ობიექტის მოვლა-პატრონობის ან/და ოპერირების ან/და საჯარო მომსახურების განწვევის ექსკლუზიური უფლების გადაცემა

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელებას ზედამხედველობს საჯარო პარტნიორი და სააგენტო.

საინიციატივო შეთავაზების პროცედურა

როგორც ზემოთ არის აღნიშნული, კერძო ინიციატორს უფლება აქვს წარადგინოს საინიციატივო შეთავაზება. კერძო ინიციატორი ვალდებულია დაიცვას შემდეგი პროცედურა:

კერძო ინიციატორი

სახელმწიფო ორგანოები

პირველი ფაზა

ამზადებს შეთავაზებას, რომელიც უნდა იძლეოდეს საშუალებას განხორციელდეს შეთავაზებული პროექტის, მისი პოტენციალისა და მისი PPP პროექტის სახით განხორციელების წინარე შეფასება.

დარგობრივ სამინისტროს წარუდგენს საინიციატივო შეთავაზებას.

უფლებამოსილი ორგანო ამზადებს პროექტის კონცეფციის ბარათს, რომელსაც განსახილველად წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს და სააგენტოს.

ერთი თვის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს დასკვნას, ხოლო სააგენტო ამზადებს რეკომენდაციას პროექტის კონცეფციის ბარათთან დაკავშირებით.

უფლებამოსილი ორგანო მთავრობას წარუდგენს პროექტის კონცეფციის ბარათს, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნასა და სააგენტოს რეკომენდაციას.

მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას პროექტის კონცეფციის ბარათთან დაკავშირებით.

მეორე ფაზა

მთავრობის მოწონების შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანოს უფლება აქვს მოსთხოვოს ინიციატორს ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური კვლევების/ანალიზის ჩატარება.

უფლებამოსილი ორგანო ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენს მოთხოვნას მოამზადოს დასკვნა PPP პროექტის განხორციელების საჭიროებისა და მიზანშეწონილობის შესახებ და ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ასეთ დასკვნას 45 დღის ვადაში.

უფლებამოსილი ორგანო მთავრობას წარუდგენს დოკუმენტაციას გადაწყვეტილების მისაღებად.

მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას PPP პროექტის განხორციელების შესახებ.

მესამე ფაზა

ენერგეტიკის სექტორში კერძო ინიციატორთან შესაძლებელია განხორციელდეს შერჩევა პირდაპირი მოლაპარაკების გზით.

თუ დაიწყო შესარჩევი პროცესი, კერძო ინიციატორი უფლებამოსილია მიიღოს მონაწილეობა ზემოთ აღწერილ შესარჩევ პროცესში.

წინამდებარე გზამკვლევი მოიცავს საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის რეგულირების ზოგად აღწერას და არ წარმოადგენს სამართლებრივ რჩევას. რეკომენდებულია, რომ ნებისმიერმა დაინტერესებულმა პირმა, რომელიც აპირებს მონაწილეობა მიიღოს შესარჩევ პროცესში, მიიღოს შესაბამისი სამართლებრივი რჩევა წინამდებარე გზამკვლევში განხილულ სამართლებრივ აქტებთან, ასევე საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მარეგულირებელ სხვა აქტებთან მიმართებით.

დამატებითი ინფორმაციისთვის, ეწვიეთ ვებგვერდს: www.ppp.gov.ge