

სახელმწიფო სერვისების
მინოდების
შერეული მოდელების კვლევა



**სახელმწიფო სერვისების
მინიმალური
შერეული მოდულების კვლევა**

მოამზადა ელენე რომელაშვილმა

ნოემბერი 2020

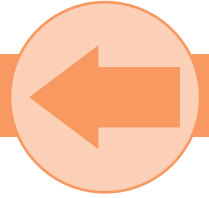


სახელმწიფო სერვისების
ბანკითარების სააგენტო



სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სახელმძღვანელოს დანართი „სახელმწიფო სერვისების მიწოდების შერეული მოდელების კვლევა“ შემუშავებულია სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ის ხელშეწყობით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს დონორი ორგანიზაციების თვალსაზრისს.

შესავალი.....	5
შერეული მოდელების წარმოშობის მიზეზები და განვითარების ისტორია.....	7
შერეული მოდელების უპირატესობები და გამოწვევები.....	9
უპირატესობები.....	9
შერეული მოდელების კრიტიკა - რისკები/გამოწვევები.....	11
შერეული მოდელების ტიპები.....	14
საჯარო-კერძო თანამშრომლობა (PPP).....	14
საჯარო კერძო ხალხის თანამშრომლობა (Public Private People Partnership – PPPP/4P).....	16
სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები Public Service Mutual (PSM).....	18
შერეული მოდელები - მსოფლიოში გამოყენების მაგალითები.....	19
საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობის მაგალითები (PPPP/4P).....	22
სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები (PSM) - მაგალითები.....	23
შერეული მოდელების გამოყენება საქართველოში.....	24
საკანონმდებლო/ინსტიტუციური ჩარჩო.....	24
საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის მაგალითები სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სფეროში.....	25
დასკვნები.....	29



სახელმწიფო სერვისების მიწოდების შერეული მოდელების წინამდებარე სამაგიდო კვლევა ჩატარდა სერვისების ერთიანი სტრატეგიის სერვისების მიწოდების მიმართულებით და წარმოადგენს ამავე მიმართულებით შემუშავებული სახელმძღვანელოს დანართს.

სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, ხარისხის უზრუნველყოფისა და განფასების ერთიანი სტრატეგია ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფო სერვისების მიწოდების პროცესში პარტნიორობების შერეული მოდელების პრაქტიკაში დანერგვის მნიშვნელობაზე. სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელ უწყებებს სთავაზობს „საჯარო-კერძო თანამშრომლობის“ სხვადასხვა მოდელის შემოღებას სახელმწიფო სერვისების ნაკლებხარჯიანი და მეტად ეფექტიანი გზებით მიწოდების მიზნით.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სხვადასხვა ფორმატი არსებობს. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაა უზრუნველყოს მოქალაქეები ხარისხიანი და უწყვეტი მომსახურებით, თუმცა სერვისის „წარმოება“ და მიწოდება შეიძლება განხორციელდეს არამხოლოდ საჯარო უწყების/სახელმწიფო საწარმოს მიერ. ამ მიზნით, მთავრობა ხშირად კერძო სექტორთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას მიმართავს, რასაც რიგი უპირატესობები გააჩნია, როგორიცაა: დამატებითი დაფინანსების მოზიდვა, ახალი მიდგომების და ტექნოლოგიების გამოყენების შესაძლებლობა, სერვისის მიწოდების ეფექტიანობის და ხარისხის ზრდა, რისკების გადანაწილება და სხვა. ამავდროულად, სხვა სექტორების აქტიური მონაწილეობა სერვისების მიწოდებაში გარკვეულ რისკებთან და გამოწვევებთან არის დაკავშირებული.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების შერეული მოდელების წინამდებარე კვლევა მიმოიხილავს ასეთი პარტნიორული ტიპის ურთიერთობების თეორიულ საფუძვლებს და მსოფლიოში პრაქტიკული გამოყენების მაგალითებს. აღნიშნული კვლევისა და მასში წარმოდგენილი კონკრეტული მაგალითების გაცნობის შედეგად კი, სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელი უწყებების წარმომადგენლებისათვის ნათელი გახდება თუ რა სარგებლის მოტანა შეუძლია საჯარო-კერძო თანამშრომლობას ადგილობრივ კონტექსტში.



მე-20 საუკუნის განმავლობაში ინდუსტრიულ სახელმწიფოებში სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი როლი ეკავა სოციალური და ეკონომიკური საკითხების მართვაში, რაც დიდწილად განპირობებული იყო მსოფლიო ომებით. ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში ჩამოყალიბდა ე.წ. საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო (welfare state), რომელშიც მთავრობა ფლობდა რესურსების დიდ ნაწილს და უშუალოდ იყო პასუხისმგებელი სერვისების მიწოდებაზე თითქმის ყველა დარგში სახელმწიფო საწარმოების მეშვეობით. ამან გამოიწვია სახელმწიფო აპარატის და ბიუროკრატიის, და შესაბამისად, ხარჯების ზრდა, რომელთა დაფინანსება ხორციელდებოდა მაღალი გადასახადებით და სახელმწიფო ვალით.

მე-20 საუკუნის 70-იანი წლების მიწურულს ნეო-ლიბერალური იდეოლოგიის გავრცელებასთან ერთად, განვითარებულ ქვეყნებში დაიწყო აქტიური დერეგულაცია, რასაც მოჰყვა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქტივების და საწარმოების მასობრივი პრივატიზაცია. ამასთანავე, მთავრობამ „გადააბარა“ საკუთარი ვალდებულებების - სერვისების მიწოდების - ნაწილი კერძო სექტორს, სერვისის მთლიანად პრივატიზაციის ან კერძო სექტორისგან სერვისის ხელშეკრულებით შესყიდვის ფორმით (outsourcing/contracting out).

თუმცა, გამოცდილებამ აჩვენა, რომ სახელმწიფო სერვისის მიწოდების მთლიანად კერძო სექტორზე გადაბარებამ არ მოიტანა სასურველი შედეგი. გრძელვადიან პერიოდში ხარჯების შემცირებას არ ჰქონდა ადგილი, რაც ხშირად დაკავშირებული იყო კონკურენციის შემცირებასთან და ბუნებრივი მონოპოლიის წარმოქმნასთან, ისევე როგორც ვენდორის დაკონტრაქტების (ტენდერი) და მონიტორინგის ხარჯებთან. ამასთანავე, სერვისის მიწოდების ეფექტიანობა და ხარისხი არ გაზრდილა, ხოლო მოქალაქეების მიმართ ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის დონე (და შესაბამისად მოქალაქეების კმაყოფილების ხარისხი) შემცირდა.¹

შედეგადად, განვითარებულმა ქვეყნებმა დაიწყეს სერვისების მიწოდების ალტერნატიული მექანიზმების ძიება, რამაც საფუძველი დაუდო შერეული ანუ საჯარო-კერძო თანამშრომლობაზე დაფუძნებული მოდელების განვითარებას. ითვლება, რომ ასეთი ტიპის პარტნიორობა თითოეული სექტორის (საჯარო და კერძო) ძლიერი მხარეების ერთობლივად გამოყენების საშუალებას იძლევა. ამასთანავე, შერეული მოდელების უპირატესობა (მხოლოდ კერძო სექტორის მიერ სერვისის მიწოდებასთან შედარებით) მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობა ინარჩუნებს საკმარის პასუხისმგებლობას და კონტროლს სერვისის მიწოდებაზე, რათა საზოგადოებრივი ინტერესი იყოს დაცული.²

თავდაპირველად, შერეული მოდელების გამოყენება განვითარებულ ქვეყნებში ტრანსპორტის სექტორში დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისთვის დაიწყო, როგორიცაა გზების, აეროპორტების, პორტების, გვირაბების, ხიდების და ა.შ. მშენებლობა. ნელ-ნელა საჯარო-კერძო თანამშრომლობა სხვა სექტორებზეც გავრცელდა, როგორიცაა ჯანდაცვა, განათლება, ენერგეტიკა, ტელეკომუნიკაციები წყალმომარაგება, ნარჩენების მართვა, საყოფაცხოვრობო პირობების

1 Ohemeng F. L. K. & Grant J.K. (2014). Neither public nor private: The efficacy of mixed model public service delivery in two Canadian municipalities. Canadian Public Administration.

2 Ohemeng F. L. K. & Grant J.K. (2014). Neither public nor private: The efficacy of mixed model public service delivery in two Canadian municipalities. Canadian Public Administration.

(საცხოვრებლით) უზრუნველყოფა და სხვა¹.

2008 წლის ფინანსური კრიზისის შედეგად შემოღებულმა მკაცრი ეკონომიის ზომებმა (AUSTERITY MEASURES), გარკვეული შეზღუდვები დააწესეს სახელმწიფო ვალის ოდენობაზე და მთავრობის მხრიდან ფულის სესხების შესაძლებლობაზე, რამაც გაზარდა ინტერესი საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელების გამოყენების მიმართ, განსაკუთრებით ძვირადღირებული ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა - მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო ფინანსური კორპორაცია, გაერო, ევროკავშირი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი და სხვ., ისევე როგორც ქვეყნების მთავრობებმა, აქტიურად დაიწყეს შერეული მოდელების გამოყენების წახალისება განვითარებაზე ორიენტირებულ პროექტებში, როგორც ექსპერტული, ასევე ფინანსური მხარდაჭერის კუთხით. 2004-2012 წლებში საჯარო-კერძო თანამშრომლობაში ინვესტიციები საშუალო შემოსავლის მქონე განვითარებად ქვეყნებში დაახლოებით 6-ჯერ გაიზარდა².

თუმცა შერეული მოდელების გამოყენება მაინც საკმაოდ შეზღუდულია. დიდ ბრიტანეთში საჯარო-კერძო თანამშრომლობა გამოიყენება დაახლოებით 15% შემთვევებში ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად, ხოლო OECD ქვეყნების საშუალო 5% არ აღემატება³. ეს გამოწვეულია იმით, რომ მტკიცებულება მათი წარმატების შესახებ არათანმიმდევრულია და მათ მიმართ ხშირად ისმის კრიტიკა, განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში⁴. უკანასკნელ წლებში საერთაშორისო ორგანიზაციებმა (მაგ. გაერო) დაიწყეს განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილება ხალხის/ბენეფიციარების ინტერესების წინ წამოწევაზე და ე.წ. „ხალხი უპირველესყოფლისა“ საჯარო-კერძო თანამშრომლობების („PEOPLE FIRST“ PPPS) წახალისება, მდგრადი განვითარების მიზნების მისაღწევად⁵. გაერო იძლევა რეკომენდაციას, რომ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტები უნდა იყოს გამოყენებული ადგილობრივი მოსახლეობისთვის პრიორიტეტული სოციალური და ეკონომიკური საკითხების მოსაგვარებლად: სიღარიბის დასაძლევად, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი/აუცილებელ სერვისებზე საყოველთაო/თანაბარი ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად და სხვ. ანუ პროექტების მიზნები უნდა იყოს თანხვედრაში მდგრადი განვითარების მიზნებთან. სხვადასხვა ქვეყნებმა ასევე დაიწყეს საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობის (PUBLIC-PRIVATE-PEOPLE PARTNERSHIP) მოდელებთან ექსპერიმენტირება, რომლებშიც „ხალხი“ განიხილება მონაწილე/პარტნიორ მხარედ, რამაც უნდა უზრუნველყოს მეტი გამჭვირვალობა და პროექტის ბენეფიციარების - ადგილობრივი მოსახლეობის - საჭიროებების უკეთესად გათვალისწინება.

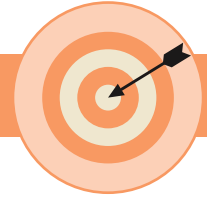
1 Navarro-Espigares, J. L. & Hernandez-Torres, E. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. XVI Encuentro de Economía Pública

2 European Network on Debt and Development. Romero M.J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

3 Public Service International, Hall D. (2015). Why Public-Private Partnerships Don't Work – The many advantages of public alternative. <http://www.world-psi.org/en/publication-why-public-private-partnerships-dont-work>

4 UN DESA Working Paper No. 148 (2016) Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

5 UN Economic Commission for Europe (2016). Promoting People-first Public-Private Partnerships (PPPs) for the UN SDGs.



უპირატესობები

სერვისების მიწოდების შერეული მოდელის გამოყენებას გააჩნია რიგი უპირატესობები. კერძოდ, კერძო სექტორთან გრძელვადიანი პარტნიორობა:

1. სახელმწიფოს აძლევს წვდომას დამატებით კაპიტალურ და ფინანსურ რესურსებზე, მათ შორის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის საშუალებას. კერძო კომპანიებს აქვთ შესაძლებლობა მოიძიონ დამატებითი დაფინანსება (ზოგჯერ მესამე წყაროებიდან - ფინანსური ინსტიტუტებიდან) ძვირადღირებული პროექტებისთვის, რომელთა განხორციელებისთვის თანხების სესხება მთავრობას, ფისკალური შეზღუდვების გათვალისწინებით (მაგ. სახელმწიფო ვალის ზღვრული ოდენობა), გაუჭირდებოდა¹. შესაბამისად, კერძო სექტორის ჩართულობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი შეიძლება აღმოჩნდეს განვითარებად და შედარებით ღარიბ ქვეყნებში, სადაც საბიუჯეტო რესურსები შეზღუდულია, ხოლო სახელმწიფო ვალის თანაფარდობა მშპ-თან მაღალია.
2. უზრუნველყოფს მომსახურების ხარისხის ფასთან/ღირებულებასთან ოპტიმალურ თანაფარდობას (VALUE FOR MONEY)². შერეული მოდელის მეშვეობით შესაძლებელია მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და სასურველი სარგებლის უფრო დაბალ ხარჯებად მიღება ანუ ხარჯების ეფექტიანობის გაზრდა, ვიდრე ალტერნატიული (მხოლოდ სახელმწიფო ან მხოლოდ კერძო) მოდელის გამოყენებით. ითვლება, რომ მოგებაზე ორიენტირებული კომპანია უფრო ეფექტიანად ფუნქციონირებს და უფრო პროდუქტიულია, ვიდრე საჯარო, ხოლო სახელმწიფოს ჩართულობა უზრუნველყოფს სერვისის მიწოდების ხარისხის სტანდარტების დაცვას. მაგალითად, ავსტრალიაში ჩატარებულმა შედარებითმა (BENCHMARK) კვლევამ აჩვენა, რომ გრძელვადიან პერიოდში კერძო-საჯარო თანამშრომლობის მოდელით განხორციელებულ პროექტებს ახასიათებს ხარჯების მეტი ეფექტურობა (BETTER COST PERFORMANCE)³. დიდ ბრიტანეთში 2006 წელს ხაზინის (HM TREASURY) ანუ ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკის მიხედვით, მომხმარებლები კმაყოფილები არიან კერძო-საჯარო თანამშრომლობის (რომელსაც ბრიტანეთში კერძო დაფინანსების ინიციატივას უწოდებენ - PRIVATE FINANCE INITIATIVE) ფარგლებში მიწოდებული სახელმწიფო სერვისებით - პროექტების 79% აკმაყოფილებს სერვისის ხარისხის მოთხოვნილ სტანდარტებს, ხოლო საჯარო უწყებების ინფორმაციით, პროექტების აღსრულება 89% შემთხვევაში აკმაყოფილებს ან აჭარბებს ხელშეკრულების მოთხოვნებს⁴.

1 Jose Luis Navarro Espigares & Elisa Hernandez Torres. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. Conference - XVI Encuentro de Economia Publica: 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada https://www.researchgate.net/publication/28268723_Public_and_private_partnership_as_a_new_way_to_deliver_healthcare_services

2 სახელმწიფოსთვის, მომსახურების ხარისხის ფასთან ოპტიმალური თანაფარდობა (value for money) წარმოადგენს, პროექტის მთელი ციკლის ხარჯების, მახასიათებლების და ხარისხის ოპტიმალური კომბინაციას, რომელიც აკმაყოფილებს მომხმარებლის მოთხოვნებს - HM Treasury (2006): PFI: Strengthening Long-term Partnerships. The Stationery Office, London. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407200047/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06_pfi_618.pdf

3 National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II - Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects. (2008), The University of Melbourne. https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/PC_Submission_Attachment_K.pdf last accessed on December 10, 2020.

4 HM Treasury (2006): PFI: Strengthening Long-term Partnerships. The Stationery Office, London. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407200047/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06_pfi_618.pdf

3. სახელმწიფოს აძლევს კერძო კომპანიების ხელთ არსებული თანამედროვე ტექნოლოგიების, ასევე ექსპერტული ცოდნის და ინოვაციური მიდგომების გამოყენების შესაძლებლობას. აღნიშნული შეიძლება ეხებოდეს, როგორც ტექნიკურ ნოუ-ჰაუს, ისე პროექტების მართვის ეფექტურ მიდგომებს^{1 2}.
4. სახელმწიფოს აძლევს ფინანსური და საოპერაციო რისკების გადანაწილების საშუალებას კერძო კომპანიებზე. ეს პუნქტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან გამოცდილება აჩვენებს, რომ საკმარისი რისკის კერძო კომპანიაზე გადანაწილების გარეშე, სერვისის გაუმჯობესებას/ეფექტიანობის ზრდას შეიძლება არ ჰქონდეს ადგილი³.
5. სახელმწიფოს აქვს საშუალება, კერძო სექტორის დახმარებით, განახორციელოს მნიშვნელოვანი სოციალური და განვითარებაზე ორიენტირებული პროექტები, რომლებითაც სხვა შემთხვევაში კერძო სექტორი არ დაინტერესდებოდა.

მეორეს მხრივ, შერეული მოდელები გულისხმობს მთავრობის აქტიურ მონაწილეობას პროექტის განხორციელებაში, რასაც ასევე გააჩნია მნიშვნელოვანი უპირატესობები⁴:

- სახელმწიფო განსაზღვრავს თანამშრომლობის სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ჩარჩოს ანუ „თამაშის წესებს“.
- სახელმწიფო ინარჩუნებს კონტროლს სოციალურ, ეკონომიკურ და სტრატეგიულ სფეროებში.
- სახელმწიფო იღებს პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას სერვისის უწყვეტად და ხარისხიანად მიწოდებაზე.
- მთავრობა უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი კეთილდღეობას და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვას.
- სახელმწიფოს შეუძლია დააწესოს რეგულაციები კონკურენტული გარემოს შენარჩუნებისთვის, სერვისის ტარიფების და ხარისხის კონტროლისთვის და სხვა.
- მთავრობა ანგარიშვალდებულია მოქალაქეთა წინაშე და იღებს პასუხისმგებლობას უზრუნველყოს პროექტის განხორციელების და/ან სერვისის მიწოდების პროცესის გამჭვირვალობა და მომხმარებელთა ჩართულობა.

1 Van Dijk, M. (2008). Public-private partnerships in basic service delivery: Impact on the poor, examples from the water sector in India. *International Journal of Water* 44(4):216-234

2 Matayev T. (2016.) Public-Private Partnership in the Countries of the Eurasian Economic Union, *International Journal of Environmental and Science Education* 11(16): 8740-8755

3 Jose Luis Navarro Espigares & Elisa Hernandez Torres. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. Conference - XVI Encuentro de Economia Publica: 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada

4 Van Dijk, M. (2008). Public-private partnerships in basic service delivery: Impact on the poor, examples from the water sector in India. *International Journal of Water* 44(4):216-234

შერეული მოდელების კრიტიკა - რისკები/გამოწვევები¹

მიუხედავად შერეული მოდელების, კერძოდ კი, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელების პოპულარობისა, მათ მიმართ ხშირად ისმის კრიტიკა. კვლევები ადასტურებს, რომ ამ ტიპის პროექტებში სასურველი შედეგების მიღწევა ხშირად ვერ ხერხდება ან სახელმწიფოს ალტერნატიული მიწოდების მეთოდებზე უფრო ძვირი უჯდება. ქვემოთ თავმოყრილია ლიტერატურაში გამოთქმული ძირითადი შენიშვნები:

- საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავება, კომპანიის შერჩევა, მოლაპარაკების წარმოება და პროექტის შემდგომი მართვა/მონიტორინგი უფრო კომპლექსური, შრომატევადი და მეტ რესურსებათა ან დაკავშირებული ვიდრე ტრადიციული სამთავრობო შესყიდვა (outsource). გარდა ამისა, პოტენციური კერძო პარტნიორების მიმართ მოთხოვნები ბევრად მაღალია (პროექტის გრძელ-ვადიანობიდან გამომდინარე), შესაბამისად, შეიძლება სულ რამდენიმე ან მხოლოდ ერთმა კომპანიამ დააკმაყოფილოს ისინი. კონკურენციის ნაკლებობის პირობებში კი იქმნება ბუნებრივი მონოპოლია და კერძო კომპანიას აქვს უკეთესი ბერკეტები პროექტის ღირებულების (და საკუთარი მოგების წილის) გასაზღვრელად. გარდა ამისა, ხელშეკრულების გაფორმება-მართვასთან დაკავშირებული ხარჯების (transaction costs) გათვალისწინებით, პროექტის მთლიანმა ღირებულებამ შეიძლება გადააჭარბოს ტრადიციული შესყიდვით განხორციელებული პროექტის ხარჯებს.²
- ძვირად-ღირებული თანამშრომლობა. მთავრობას ფულის სესხება უკეთესს საპროცენტო განაკვეთად შეუძლია ვიდრე კერძო სექტორს. შესაბამისად, კერძო სექტორის მიერ გამოტანილი სესხები ზრდის პროექტის ღირებულებას, რასაც ემატება კერძო სექტორის სასურველი მომგებიანობის განაკვეთი მინიმუმ 12%-15% (rate of return), რომელიც ასევე სახელმწიფომ ან უშუალოდ სერვისის მომხმარებლებმა უნდა გადაიხადონ.³
- პოლიტიკური და სოციალური წინააღმდეგობა⁴ - მაგალითად საზოგადოების მიუღებლობა, რომ კერძო სექტორი იღებს მოგებას სახელმწიფო სერვისების მიწოდებისგან, ან თუ საჯარო მოსამსახურეების ნაწილის გათავისუფლება/კერძო სექტორში გადასვლა იგეგმება, ან მომსახურების ტარიფების ზრდაა მოსალოდენილი, ან მინის საკუთრებასთან და მოსახლეობის გადასახლებასთან დაკავშირებული საკითხები (ახალი ინფრასტრუქტურული პროექტების შემთხვევაში).
- პროექტის გრძელვადიანობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი ფისკალური რისკები. პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოს ცვლილებამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას პროექტის განხორციელებას და დაკავშირებული იყოს ფისკალურ რისკებთან. მაგალითად, ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების მიხედვით, მთავრობამ შეიძლება ვერ მოახერხოს კერძო კომპანიისთვის გადახდების შემცირება, მაშინაც კი როდესაც ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობა ბიუჯეტის შეკვეცას მოითხოვს, შესაბამისად მეტი თანხა მოაკლდება სხვა სექტორებს. სხვა შემთხვევაში, თუ მთავრობას კონტრაქტით აღებული აქვს პირობითი ვალდებულებები (Contingent Liabilities) ფინანსური

1 UN DESA Working Paper No. 148 (2016) Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

2 European Network on Debt and Development. Romero M.J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

3 European Network on Debt and Development. Romero M.J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

4 Navarro-Espigares, J.L. & Hernandez-Torres, E. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. XVI Encuentro de Economía Publica

გარანტიების ან სერვისის სათანადოდ მიწოდების კუთხით, ხოლო ეკონომიკური გარემო უარესდება (ვალუტის კურსის მნიშვნელოვანი ცვლილება, ინფლაცია ან მოთხოვნის საგრძნობლად შემცირება და სხვ.) და პროექტი ჩავარდნის წინაშე აღმოჩნდა, მთავრობას დამატებითი სახსრების გაღება მოუწევს წამგებიანი პროექტის გადასარჩენად, რაც დამატებით ვალად დააწვება სახელმწიფოს¹.

- პროექტის გრძელვადიანობის გათვალისწინებით, გარემო პირობების ცვლილებამ (რომელთაც გავლენა ექნება კერძო კომპანიის შემოსავლიანობაზე/მოგებაზე) შეიძლება გაართულოს ურთიერთობა კერძო პარტნიორთან, თუ ხელშეკრულების პირობების გადახედვა მოუქნელი/რთული პროცესია.
- საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შემთხვევაში (როდესაც „ხალხის“ ჩართულობა არ არის გათვალისწინებული), შეიძლება ადგილი ჰქონდეს არაგამჭვირვალე პროცესს და კონკურენციის ნაკლებობას², რასაც შეიძლება მოჰყვეს მომსახურების ფასების ზრდა და ხარისხის შემცირება. კერძო კომპანია არ არის ანგარიშვალდებული ხალხის წინაშე და შეიძლება ჩაებას კორუფციულ გარიგებაში, განსაკუთრებით სუსტი ინსტიტუტების მქონე განვითარებად ქვეყნებში, რაც ძირს უთხრის ადგილობრივ დემოკრატიას³.
- კერძო კომპანია მოგებაზეა ორიენტირებული, ეს მიზანი კი ხშირად არ არის თავსებადი მდგრადი განვითარების და საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიზნებთან (მაგალითად, გარემოს დაცვა, სიღარიბის აღმოფხვრა, გენდერული თანასწორობა, სამუშაო ადგილები შენარჩუნება, მაღალი ხარისხის სახელმწიფო სერვისებზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა). რიგ შემთხვევებში, არ ხდება ადგილობრივი კონტექსტის და ადგილობრივი მოსახლეობის (განსაკუთრებით ყველაზე ღარიბი, მოწყვლადი ჯგუფების) ინტერესების გათვალისწინება. მაგალითად, არსებობს რისკი, რომ სახელმწიფო სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე პრიორიტეტი მიანიჭოს დიდი კორპორაციების და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ვერ უზრუნველყოს მოსახლეობის ინტერესების ჯეროვანი დაცვა ან მიზანმიმართულად არაკეთილსინდისიერად შეაფასოს პროექტის ღირებულების და მოსალოდნელი სარგებლის თანაფარდობა და წარმოადგინოს არასაიმედო/გაზვიადებული პროგნოზები⁴.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ სხვადასხვა (როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი) ქვეყნის გამოცდილება მეტყველებს იმაზე, რომ საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ყოველთვის არ არის წარმატებული ანუ ხარჯების ეფექტიანობა და მომსახურების ხარისხის ზრდა არ მიიღწევა, პროექტები არ სრულდება დაგეგმილ ვადებსა და ბიუჯეტის ფარგლებში, ადგილი აქვს კონკურენციის შემცირებას, არასაიმედო პროგნოზებს და კორუფციულ გარიგებებს. წარმატებული თანამშრომლობისთვის აუცილებელი წინაპირობაა კარგად ჩამოყალიბებული რეგულაციური და ინსტიტუციური ჩარჩოს არსებობა.

1 European Network on Debt and Development. Romero M.J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

2 European Court of Auditors, Special Report: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits (2018) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

3 Public Service International, Hall D. (2015). Why Public-Private Partnerships Don't Work – The many advantages of public alternative. <http://www.world-psi.org/en/publication-why-public-private-partnerships-dont-work>

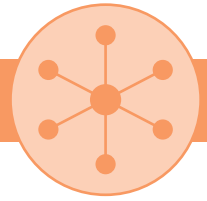
4 Public Service International, Hall D. (2015). Why Public-Private Partnerships Don't Work – The many advantages of public alternative. <http://www.world-psi.org/en/publication-why-public-private-partnerships-dont-work>

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის გავლენა ასევე განსხვავდება სექტორების მიხედვით, მაგალითად UN-DESA მიხედვით, ტრანსპორტის და ენერგეტიკის სექტორში განხორციელებული პროექტები უფრო ხშირად აღწევს სასურველ შედეგს, ვიდრე ისეთ სოციალური განზომილების მქონე სფეროებში როგორიცაა ჯანდაცვა ან განათლება,¹ თუმცა ამ უკანასკნელ სექტორებშიც არსებობს წარმატებული ქეისები. გარდა ამისა, პროექტის დიზაინის ეტაპზე, აუცილებელია მთავრობამ განახორციელოს სერვისის მიწოდების სხვადასხვა მოდელის ობიექტური შედარებითი ანალიზი. ანალიზი უნდა განხორციელდეს, როგორ ეკონომიკური, ისე სოციალური ფაქტორების გათვალისწინებით. რის საფუძველზეც უნდა გაკეთდეს დასკვნა, რომელი ალტერნატივა - საჯარო-კერძო თანამშრომლობა თუ მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ სერვისის მიწოდება - იძლევა ღირებულების და მოსალოდნელი სარგებლის უკეთეს თანაფარდობას.^{2 3}

1 UN DESA Working Paper No. 148 (2016) Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

2 European Court of Auditors, Special Report: Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits (2018) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

3 Public Service International, Hall D. (2015). Why Public-Private Partnerships Don't Work – The many advantages of public alternative. <http://www.world-psi.org/en/publication-why-public-private-partnerships-dont-work>



სახელმწიფო სერვისების მიწოდება არ გულისხმობს მაინც და მაინც იმას, რომ სახელმწიფომ თვითონ უნდა აწარმოოს ეს სერვისები. საზოგადოებრივი საქონლის (public good) წარმოებისთვის მთავრობა ოდითგანვე ახორციელებდა სხვადასხვა აქტივის (მაგ. აღჭურვილობის) და მომსახურების (მაგ. გზის მშენებლობა) შესყიდვას კერძო კომპანიებისგან, მაგრამ ამ ურთიერთობის დიდი ნაწილი კლასიკური/ტრადიციული შესყიდვაა და შერეული მოდელების, კერძოდ კი საჯარო-კერძო თანამშრომლობის, კატეგორიას არ განეკუთვნება. თუმცა, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ სამართლებრივი მახასიათებლების, ტერმინთა და განხორციელების ფორმების მრავალფეროვნების მიუხედავად, შერეული მოდელები განლაგდება სადღაც კონტინუუმზე ორ უკიდურეს „პოლუსს“, სერვისის მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ მიწოდებასა და სრულ პრივატიზაციას შორის.¹

საჯარო-კერძო თანამშრომლობა (PPP)



არ არსებობს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის უნივერსალური განმარტება. სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაცია და მეცნიერი სხვადასხვა განმარტებას იყენებს. მეტიც, საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოც ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება - ანუ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ქვეშ სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული რამ მოიაზრება. ეს ზოგჯერ შეიძლება ინვესტიციის დამატებით გაუგებრობას, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისას ან საერთაშორისო პროექტის განხორციელებისას².

1 Jose Luis Navarro Espigares & Elisa Hernandez Torres. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. Conference - XVI Encuentro de Economia Publica: 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada

2 European Network on Debt and Development. Romero M.J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. https://www.eurodad.org/what_lies_beneath

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის სხვადასხვანაირი განმარტება არსებობს. ქვემოთ მოყვანილია რამდენიმე მაგალითი^{1 2}:

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) განმარტავს საჯარო-კერძო თანამშრომლობას, როგორც შეთანხმებას მთავრობასა და ერთ ან მეტ (როგორც განმახორციელებელ, ისე დამფინანსებელ) კერძო პარტნიორს შორის. ამ შეთანხმების ფარგლებში კერძო პარტნიორები აწვდიან სერვისს ისე, რომ მთავრობის მიზნები (ხარისხიანი სერვისის მიწოდების) და კერძო სექტორი მიზნები (მოგების მიღების) თავსებადია ერთმანეთთან და ამ მიზნების შესაბამისობა დამოკიდებულია კერძო სექტორზე საკმარისი რისკის გადანაწილებაზე.

OECD ასევე განასხვავებს საჯარო-კერძო თანამშრომლობას და კონცესიებს (თუმცა მსგავსი მოდელებია), რისკის გადანაწილების და დაფინანსების წყაროს მიხედვით.

ევროპის საინვესტიციო ბანკისთვის (EIB, 2004), საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ზოგადი ხასიათის ტერმინია, რომელიც აღწერს ურთიერთობას კერძო და საჯარო ორგანიზაციებს შორის, რომლის ხშირი მიზანია კერძო სექტორის რესურსების და/ან ექსპერტიზის მოზიდვა სახელმწიფო სერვისების ან აქტივების მიწოდებისთვის. შესაბამისად, ეს ტერმინი გამოიყენება სხვადასხვა ტიპის სამუშაო ურთიერთობის ასაღწერად, როგორც თავისუფალი, არაფორმალური და სტრატეგიული ხასიათის თანამშრომლობის, ისე დიზაინის-მშენებლობის-დაფინანსების-განკარგვის (design-build-finance-and-operate) ტიპის სერვისის კონტრაქტებისთვის და ფორმალური ერთობლივი საწარმოს ტიპის კომპანიებისთვის.

„სტანდარტ ენდ ფუერს“ (Standard and Poor’s 2005) მიხედვით, საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ნებისმიერი საშუალო ან გრძელვადიანი ურთიერთობაა საჯარო და კერძო სექტორებს შორის, რომელიც გულისხმობს რისკების და შემოსავლების განაწილებას, ისევე როგორც ორივე სექტორში არსებული უნარების, ექსპერტიზის და ფინანსების ერთობლივ გამოყენებას პოლიტიკის სასურველი შედეგების მისაღწევად.

ევროკომისიამ (European Commission 2004) ჩამოაყალიბა საჯარო-კერძო თანამშრომლობისთვის დამახასიათებელი რამდენიმე ელემენტი:

- შედარებით გრძელვადიანი ურთიერთობა საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის პროექტს სხვადასხვა ასპექტთან დაკავშირებით
- პროექტის თანადაფინანსება ხორციელდება კერძო სექტორის მიერ, ზოგჯერ საკმაოდ რთული ფინანსური სქემის/სისტემის გამოყენებით
- კერძო ორგანიზაციის მნიშვნელოვანი ჩართულობა პროექტის სხვადასხვა ეტაპზე (დიზაინი, დასრულება, განხორციელება, დაფინანსება). საჯარო პარტნიორი განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ინტერესისთვის/კეთილდღეობისთვის აუცილებელ მიზნებს, მისაწოდებელი სერვისის ხარისხის სტანდარტებს და ფასწარმოქმნის პოლიტიკას, ასევე პასუხისმგებელია აღნიშნული მიზნების შესრულების მონიტორინგზე.

1 განმარტებები თავმოყრილია წიგნში - OECD (2008): Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money, OV/PGC/SBO(2008)1/REV1, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, OECD, Paris <https://www.oecd.org/mena/governance/41767985.pdf> ნანახია ბოლოს: 10 დეკემბერი, 2020

2 UN DESA Working Paper No. 148 (2016) Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?, See: Annex 1. https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

- საჯარო და კერძო პარტნიორს შორის რისკის განაწილება. თუმცა ურთიერთობა არ გულისხმობს მაინც და მაინც იმას, რომ კერძო სექტორზე გადადის პროექტის განხორციელების მთლიანი რისკი. რისკების გადანაწილების საკითხი თითოეულ კონკრეტულ სიტუაციაში დამოუკიდებლად განისაზღვრება, იმის მიხედვით, თუ რამდენად შეუძლია თითოეულ პარტნიორს აღნიშნული რისკის შეფასება და მართვა.

მსოფლიო ბანკის გზამკვლევში, საჯარო-კერძო თანამშრომლობას მოიხსენიებენ, როგორც გრძელვადიან ხელშეკრულებას კერძო და საჯარო ორგანიზაციას შორის სახელმწიფო აქტივის ან მომსახურების მიწოდებისთვის, სადაც მნიშვნელოვანი რისკი და მართვის პასუხისმგებლობა გადანაწილებულია კერძო კომპანიაზე და ანაზღაურება (შემოსავალი) დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულებაზე.¹

განმარტებების მრავალფეროვნების მიუხედავად, რამდენიმე საერთო მომენტის გამოკვეთა შეიძლება.

საჯარო კერძო თანამშრომლობა ორმხრივად სასარგებლო საშუალოვადიანი ან გრძელვადიანი² შეთანხმებაა სახელმწიფოსა და ბიზნეს შორის, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და სოციალურად მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას საერთაშორისო, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე.

- ✓ როგორც წესი, ამ თანამშრომლობისთვის დამახასიათებელია პროექტის საჯარო და კერძო რესურსებით თანადაფინანსება, ამასთანავე კერძო პარტნიორი ჩართულია პროექტის განხორციელების ყველა ეტაპზე და ინაწილებს რისკს პროექტის განხორციელებაზე
- ✓ კერძო პარტნიორის ანაზღაურება/შემოსავალი დამოკიდებულია პროექტის შედეგიანობაზე, ხოლო შემოსავლის წყარო შეიძლება იყოს როგორც საჯარო დაფინანსება, ისე მომხმარებელთა მიერ სერვისის საფასურის გადახდა
- ✓ სამართლებრივი ჩარჩოდან გამომდინარე, თანამშრომლობის ფორმატი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია³. მაგალითად, ის შეიძლება განხორციელდეს როგორც ხელშეკრულების, ასევე ერთობლივი საწარმოს დაარსების საფუძველზე.⁴

საჯარო კერძო ხალხის თანამშრომლობა (PUBLIC PRIVATE PEOPLE PARTNERSHIP - PPPP/4P)

კიდევ ერთი საინტერესო შერეული მოდელი საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობაა (Public Private People Partnership - PPPP/4P). ეს შედარებით ახალი მოდელია, რომლის პრაქტიკაში გამოყენება ბოლო წლებში დაიწყო და რომლის სტრუქტურა ჯერ კიდევ დახვეწის პროცესშია.

1 PPP reference Guide 3.0 WBG 2017 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>

2 თუმცა საშუალოვადიანობა და გრძელვადიანობა სხვადასხვა ქვეყნის კონტექსტში სხვადასხვა რამეს შეიძლება ნიშნავდეს.

3 ამ კვლევაში არ ვითვალისწინებთ არაფორმალური ხასიათის მქონე თანამშრომლობებს, რომლებიც სამართლებრივად არ რეგულირდება.

4 European Commission (2004). Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM_2004_0327_FIN, European Commission, Brussels.

საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობა (PPPP) - სამმხრივი თანამშრომლობის მოდელია, სადაც საჯარო და კერძო სექტორის გარდა, პროექტში პარტნიორად ან დაინტერესებულ მხარედ განიხილება ფართო საზოგადოება. ეს შეიძლება იყოს, საზოგადოებრივი და სათემო ორგანიზაციები, საინიციატივო ჯგუფები, პროფესიული ასოციაციები და კავშირები, სერვისის მომხმარებლები და ზოგჯერ ადგილობრივი მედიაც. ამ მოდელს ასევე ხანდახან საჯარო-კერძო-სათემო თანამშრომლობასაც (**Public Private Community Partnership - PPCP**)¹ ან ხალხზე-ორიენტირებული საჯარო-კერძო თანამშრომლობას (**People-centric PPP**)² უწოდებენ. ამ მოდელზე აქტიური საუბარი მხოლოდ უკანასკნელ წლებში დაიწყო, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მიმართ გამოთქმული კრიტიკის გამო. მოდელის მხარდამჭერების აზრით, მოქალაქეებს, რომლებიც სახელმწიფო სერვისების უშუალო ბენეფიციარებს და დაინტერესებულ მხარეს წარმოადგენენ, მეტი ჩართულობის და საკუთარი აზრის დაფიქსირების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ გადაწყვეტილებებში³ და პროექტებში, რომლებსაც მათი ცხოვრების ხარისხზე აქვთ უშუალო გავლენა.^{4 5} კერძოდ,

- ✓ მოდელის მიზანია, უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა პროექტის განხორციელებაში მეტი გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულებისთვის და სერვისის მომხმარებელთა საჭიროებების უკეთესი დაკმაყოფილებისთვის
- ✓ მოქალაქეთა ჩართულობა დაგეგმვის პროცესში წინააღმდეგობრივი მიზნებს/ღირებულებებს დაბალანსების საშუალებას იძლევა და ზრდის პროექტის განხორციელების მხარდაჭერას საზოგადოებაში
- ✓ მოქალაქეებს აქვს ადგილობრივი კონტექსტის უნიკალური ცოდნა და შეუძლიათ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანონ პროექტის წარმატებაში
- ✓ ხალხის/საზოგადოებრივ ორგანიზაციების მონაწილეობას შეიძლება ჰქონდეს როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური ხასიათი. მაგალითად, „ხალხი“ შეიძლება წარმოადგენდეს პროექტში მონაწილე მხარეს და მონაწილეობდეს როგორც თანხმობრივად პროექტის დაფინანსებაში, ისე არამატერიალური კონტრიბუციის (მაგ. ფიზიკური შრომა) სახით. სხვა შემთხვევებში, მონაწილეობას შეიძლება არაფორმალური ხასიათი ჰქონდეს, მაგალითად ბენეფიციარები ჩართული იყვნენ საჯარო კონსულტაციებში ან მონაწილეობითი დაგეგმვის პროცესში.

აღნიშნული მოდელის პრაქტიკაში ტესტირება დაიწყო როგორც განვითარებულმა ქვეყნებმა

1 Van Dijk, M. (2008). Public-private partnerships in basic service delivery: Impact on the poor, examples from the water sector in India. *International Journal of Water* 44(4):216-234.

2 Acharya, Bikram & AoumerMohandAkl, & Hong, Chun-Young & Park, Kyung-Woo & Ridhanda, Putra & Na, Yeon-Jun & Shin, Hyudon. (2013). *Public Private Partnership in Hydropower Development: Prospects for Nepal's Development*.

3 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა და დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობასთან დაკავშირებით, მათი ჩართულობის ეფექტური მექანიზმები გთხოვთ იხილოთ „სერვისების დიზაინის სახელმძღვანელოსა“ და სახელმძღვანელოს დანართში - „სერვისების დიზაინის ინსტრუმენტების გამოყენების ინსტრუქციაში“.

4 Zhang, J., Zou, W. & Kumaraswamy, M. (2015), "Developing public private people partnership (4P) for post disaster infrastructure procurement", *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 6 (4): 468-484

5 Majamaa, W., Junnila, S., Doloi, H., & Niemisto, E. (2008). End-user oriented public-private partnerships in real estate industry. *International Journal of Strategic Property Management*, 12(1): 1-17.

(ფინეთი, შვედეთი, ბალტიის პირეთი¹), ისე განვითარებადმა (ნეპალი, ინდოეთი, ლათინური ამერიკის ქვეყნები). გამომდინარე იქიდან, რომ მოდელი შედარებით ახალია, ამ თანამშრომლობაში მხარეთა-შორის ურთიერთობის რეგულირება ხშირად ბევრ გამოწვევასთანაა დაკავშირებული. წარმატებული გამოცდილების რამდენიმე მაგალითი მოცემულია სექციაში: *შერეული მოდელები - მსოფლიოში გამოყენების მაგალითები*.

სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები PUBLIC SERVICE MUTUAL (PSM)

სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები Public Service Mutual (PSM) - ეს მოდელი წარმოიშვა და გავრცელებულია დიდ ბრიტანეთში. განმარტების თანახმად, PSM წარმოადგენს ორგანიზაციას, რომელმაც დატოვა საჯარო სექტორი, თუმცა განაგრძობს სახელმწიფო სერვისების მიწოდებას, აქვს სოციალური მიზნები და იღწვის საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის.² ორგანიზაციის თანამშრომლები (ყოფილი საჯარო მოხელეები), სრულად ან მეტწილად ფლობენ და/ან მართავენ მას. კვლევების თანახმად, ასეთი ტიპის ორგანიზაციებში თანამშრომელთა პროდუქტიულობა უფრო მაღალია, ხოლო სამსახურში არ გამოცხადება და კადრების გადინება - დაბალი.³ გარდა ამისა, მათ მიერ მიწოდებული სერვისების ხარისხი და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე უფრო მაღალია.⁴

PSM ორგანიზაციას შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა იურიდიული ფორმა და ბიზნეს მოდელი. მაგ. კოოპერატივი, საქველმოქმედო ფონდი ან სოციალური საწარმო. ის შეიძლება იყოს მოგებაზე ორიენტირებული ან არამომგებიანი/არაკომერციული ტიპის. სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები დამოუკიდებლად განკარგავენ თავის ხარჯებს, შემოსავლებს და მოგებას (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და უზრუნველყოფენ თავის ფინანსური მდგრადობას და სიცოცხლისუნარიანობას. PSM თავისუფალია მთავრობის კონტროლისგან, თუმცა ინარჩუნებს მჭიდრო ურთიერთობას მთავრობასთან. სახელმწიფო აქტიურად უჭერს მხარს PSM შექმნას და განვითარებას სპეციალური პროფესიული დახმარების პროგრამების მეშვეობით, რომლებიც ორიენტირებულია ორგანიზაციული განვითარებაზე, მაგ. ბიზნეს გეგმის შედგენა, მარკეტინგული უნარ-ჩვევების გამომუშავება, იურიდიული კონსულტაციები და სხვა⁵. ამჟამად, დიდ ბრიტანეთში 100-ზე მეტი ასეთი ტიპის ორგანიზაციაა⁶.

1 <https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/people-and-cities/public-private-people-partnerships-a-new-concept-to-bring-public-and-private-actors-and-citizens-together/#:~:text=The%20concept%20of%20Public%2DPrivate,public%20in%20a%20joint%20process>

2 Definition: <https://www.gov.uk/government/collections/public-service-mutuals>
Advantages, legal forms etc. "Public Service Mutuals: State of the Sector 2019 -GOV.UK." April 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/public-service-mutuals-state-of-the-sector-2019>.

3 A London Councils Member Briefing (2012), Mutual Public Services, <https://www.london-councils.gov.uk/node/1346>

4 <https://www.gov.uk/guidance/introduction-to-public-service-mutuals>

5 <https://www.gov.uk/guidance/mutuals-support-programme-2>

6 <https://www.gov.uk/guidance/introduction-to-public-service-mutuals>



შერეული მოდელები, განსაკუთრებით საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელი, აქტიურად გამოიყენება შემდეგ სექტორებში^{1 2}:

- ✓ ენერგეტიკა, განსაკუთრებით მწვანე ენერგეტიკა და განახლებადი ენერგიის წყაროების მშენებლობა და რეკონსტრუქცია
- ✓ დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტები ტრანსპორტის სექტორში - გზების, ხიდების, რკინიგზის, აეროპორტების და საზღვაო პორტების ახალი ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და არსებულის რეაბილიტაცია და მართვა
- ✓ ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები - მობილური ქსელის და მაღალსიჩქარიანი ოპტიკურ-ბოჭკოვანი ინტერნეტის ინფრასტრუქტურის განვითარება, ელექტრონული მმართველობა, სკოლების ინტერნეტიზაცია და სხვ
- ✓ ჯანდაცვა - სავაადმყოფოების მშენებლობა, რეაბილიტაცია და მართვა, ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა კერძო სექტორთან თანამშრომლობით, მოხუცებულთა თავშესაფრების მართვა
- ✓ განათლება - სკოლების მშენებლობა, რეაბილიტაცია და მართვა, ხარისხიან განათლებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის გაზრდა კერძო სკოლებთან თანამშრომლობით
- ✓ მუნიციპალური სერვისები - ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგება, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ოპერირება, სასაფლაოების მართვა.

ქვემოთ მოყვანილია **საჯარო-კერძო თანამშრომლობის** სხვადასხვა ქვეყანაში წარმატებული გამოყენების რამდენიმე მაგალითი:

1. პაკისტანში საჯარო-კერძო თანამშრომლობას წარმატებით იყენებენ განათლების სექტორში.³ კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს საშუალო განათლებაზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობა. თუმცა მიწოდებული განათლების ხარისხი, განსაკუთრებით ღარიბ და ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებში, არაა დამაკმაყოფილებელია. პრობლემის მოსაგვარებლად, მთავრობამ კერძო სკოლებთან პარტნიორობა გადაწყვიტა. სახელმწიფოს მიერ დაარსებული ფუნჯაბის (PUNJAB EDUCATIONAL FOUNDATION) საგანმანათლებლო ფონდი თანამშრომლობს დაბალი გადასახადის მქონე კერძო სკოლებთან ნაკლებად პრივილიგირებული/სოციალურად დაუცველი მოსწავლეებისთვის ხარისხიან განათლებაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით. ფონდი იმართება დირექტორთა საბჭოს მიერ, რომელშიც შედიან საჯარო, კერძო და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები. თანამშრომლობის ფორმატი მოიცავს:

1 Jose Luis Navarro Espigares & Elisa Hernandez Torres. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. Conference - XVI Encuentro de Economía Pública: 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada

2 PPP reference Guide 3.0 WBG 2017 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>

3 Asian Development Bank (2010), Malik A.B., Public-Private Partnerships in Education Lessons Learned from the Punjab Education Foundation, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27494/ppp-education-punjab.pdf>

ა) კერძო სკოლების თანადაფინანსებას - ფონდის მიერ მხარდაჭერილი სკოლების პროგრამა (FOUNDATION-ASSISTED SCHOOLS). აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში, სახელმწიფო პარტნიორ კერძო სკოლებს ყოველთვიურად ფიქსირებულ თანხის ურიცხავს სამიზნე ჯგუფის თითოეულ მოსწავლეზე. თანამშრომლობაში ჩართულია ფუნჯაბის პროვინციის 1300-ზე მეტი სკოლა და ნახევარმილიონზე მეტი მოსწავლე. პარტნიორ სკოლას არ აქვს უფლება სამიზნე მოსწავლეს სახელმწიფოსგან მიღებული თანხის გარდა დამატებითი გადასახადი გადაახდევინოს. თითოეულ-მოსწავლეზე გადახდილი თანხის ოდენობა ყოველწლიურად ინფლაციის გათვალისწინებით კორექტირება. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პროგრამით მოწყვლადი ჯგუფებისთვის ხარისხიანი განათლების მიწოდება სახელმწიფოს უფრო იაფი უკდება, ვიდრე საჯარო სკოლების მეშვეობით.

ბ) მასწავლებელთა და დირექტორთა/სკოლის ხელმძღვანელთა პროფესიული განვითარების პროგრამებს. მასწავლებელთა გადამზადება ხდება, როგორც საგნის ცოდნის გაღრმავების, ისე პედაგოგიური უნარების განვითარების კუთხით. დირექტორთა ტრენინგი ძირითადად მათი მენეჯერული და ლიდერობის უნარების დახვეწას გულისხმობს. ტრენინგები მორგებულია მონაწილეთა ინდივიდუალურ საჭიროებებზე, რომელთა შეფასებაც ხდება წინასწარ.

გ) წამყვანი უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულების პედაგოგებად ან მენტორებად ჩართულობას პარტნიორ სკოლებში. აღნიშნულ პროფესიონალებს სახელმწიფო საბაზრო ხელფასს უხდის (რომელიც 10-ჯერ აღემატება მასწავლებლის საშუალო ხელფასს).

დ) სახელმწიფო ვაუჩერები 5-13 წლის უსახლკარო ბავშვებისთვის და სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის ღარიბი უბნებიდან. ოჯახს შეუძლია ვაუჩერის გამოყენება პროგრამაში ჩართულ ნებისმიერი კერძო სკოლის გადასახადის დასაფარად. ამასთან ოჯახის მიერ მიღებული სასწავლო ვაუჩერები ვალიდულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ისინი გამოიყენება თანაბრად შესაბამისი ასაკის ბიჭების და გოგონების სკოლაში რეგისტრაციისთვის.

პარტნიორი სკოლებისთვის დაფინანსების გაგრძელება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად აკმაყოფილებენ ისინი სახელმწიფოს მიერ დაწესებულ მოთხოვნებს, მაგალითად მოსწავლეთა აკადემიური მოსწრების გაუმჯობესების კუთხით, რომელიც სტანდარტული ტესტირებით წელიწადში ორჯერ მოწმდება. ამასთანავე, სკოლებს შორის კონკურენციის წახალისებაც ხდება. ტესტირების შედეგების მიხედვით საუკეთესო მაჩვენებლების მქონე სკოლები და მასწავლებლები დამატებით ფულად ჯილდოს იღებენ. თანამშრომლობა წარმატებულია, რაც გამოიხატება შემდეგში: მოსწავლეების სასწავლო შედეგები საგრძნობლად გაუმჯობესდა; მასწავლებლები და მოსწავლეები ნაკლებად აცდენენ გაკვეთილებს და სკოლის დანებების შემთხვევები შემცირებულია თითქმის 0-მდე. ამასთანავე, 2005-2009 წლებში პროგრამაში ჩართული მოსწავლეების რაოდენობა 62-ჯერ გაიზარდა.¹

აღწერილ მოდელში წარმატებით გამოიყენება სახელმწიფო დაფინანსების და კერძო სკოლების ექსპერტიზის (სასწავლო პროცესის ეფექტური მართვის კუთხით) კომბინაცია. ხარისხიანი განათლების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მსგავსი მოდელები ასევე კარგად მუშაობს ინდოეთში, მალაიზიაში და ჰონგ-კონგში².

II. კანადის ორი მუნიციპალიტეტი (ჰამილტონი და ოტავა) წარმატებით იყენებს საჯარო-კერძო თანამშრომლობას მუნიციპალური სერვისების მიწოდების კუთხით, კერძოდ, ნარჩენების გატანა-

1 Asian Development Bank (2010), Malik A.B., Public-Private Partnerships in Education Lessons Learned from the Punjab Education Foundation, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27494/ppp-education-punjab.pdf>

2 McKinsey Center for Government (2014). Partnering for outcomes - Public-private partnership for school education in Asia. <https://library.pppknowledge.org/documents/2657/download>

მართვისთვის.¹ აღნიშნული მომსახურების გაუმჯობესების მიზნით, მუნიციპალიტეტი დაიწყო მსგავსი ზომის და მახასიათებლების მქონე ზონებად და გამოცხადდა კონკურსი, რომელშიც მონაწილეობა როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო საწარმოებს შეეძლოთ. შედეგად, ზოგიერთი ზონის მომსახურება მუნიციპალურ საწარმოს დაევალა, ხოლო სხვა ზონების კერძო კომპანიებს. „მართულმა“ კონკურენციამ (MANAGED COMPETITION) საჯარო და კერძო კომპანიებს შორის გაზარდა მომსახურების ხარისხი და შეამცირა მომხმარებელთა საჩივრები. გარდა ამისა, ასეთი ტიპის შეთანხმება, სერვისის უწყვეტად მიწოდების გარანტიას იძლევა, რადგან კერძო კომპანიის მიერ მომსახურების შეწყვეტის/გაუარესების შემთხვევაში, სახელმწიფოს აქვს შესაძლებლობა ის მუნიციპალური საწარმოთი ჩაანაცვლოს. ჰამილტონის და ოტავას მუნიციპალიტეტების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ხარჯების დაზოგვას სერვისის მიწოდების წმინდა საჯარო ან წმინდა კერძო მოდელთან შედარებით. გარდა ამისა, შერეული მოდელის გამოყენებისას უკეთესად მოხერხდა ეფექტიანობის, ეფექტურობის და კარგი მმართველობის პრინციპების დაცვა. ბარსელონა (ესპანეთი) იყენებს მსგავსი ტიპის შერეულ მოდელს მუნიციპალური ტრანსპორტის მიწოდების სფეროში. ქალაქის ზოგიერთ უბანს მუნიციპალური ტრანსპორტის კომპანია ემსახურება, ხოლო სხვებს კერძო მიმწოდებლები. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 2016 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით², სერვისის მიწოდების ხარჯები კერძო კომპანიების შემთხვევაში აღემატება საჯარო კომპანიის მიერ განხორციელებულ ხარჯებს.

III. საჯარო-კერძო თანამშრომლობის წარმატებული მაგალითები ელექტრონული მმართველობის სფეროშიც არსებობს. მაგალითად, განას მთავრობამ განახორციელა 60 მილიონი დოლარის პროექტი, რომლის 1/3 დაფარა მსოფლიო ბანკმა (პროექტიდან „ელექტრონულ განა“), ხოლო 2/3 დააფინანსა კერძო სექტორმა. კონტრაქტის ფარგლებში კერძო სექტორმა შექმნა ბიზნესის რეგისტრაციის ელექტრონული პლატფორმა და გადასახადების გადახდის ელექტრონული სისტემა. კერძო სექტორს მიეცა უფლება 5-7 წელი ემართა ეს რესურსები (სანამ ინვესტიციის ხარჯებს ამოიღებდა), რის შემდეგაც პლატფორმები დაბრუნდება სახელმწიფო მმართველობაში. გამოწვევების მიუხედავად (მაგ. საგადასახადო ორგანოების რესტრუქტურეზაცია, პროექტის ბიუჯეტის ზრდა, საჯარო სექტორის მხრიდან ასეთი კომპლექსური პროექტის მართვის გამოცდილების ნაკლებობა), პროექტი საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული მაგალითია ქვეყანაში. გადასახადის გადამხდელთა რეგისტრაცია გამარტივდა და ბაზას 400 000-ით მეტი ახალი გადამხდელი დაემატა, რამაც დადებითად იმოქმედა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებზე და მთლიანად ეკონომიკაზე.³ ელექტრონული მმართველობის სფეროში საჯარო-კერძო თანამშრომლობის წარმატებული ქეისები ბევრია ინდოეთშიც. მაგალითად, ანდრა პრადეშ (ANDHRA PRADESH) შტატის ელექტრონული შესყიდვების პლატფორმა შეიქმნა სახელმწიფო სექტორის და კერძო კომპანიების კონსორციუმის ერთობლივი ძალისხმევით. პლატფორმის შექმნისთვის აუცილებელი თავდაპირველი ინვესტიციები, როგორც აღჭურვილობის, ისე პროგრამული უზრუნველყოფის კუთხით, გაიღო კერძო კომპანიამ. სამაგიეროდ, შესყიდვების ელექტრონული პლატფორმის გაშვების შემდეგ, მასზე განხორციელებული ნებისმიერი ტრანზაქციიდან

1 Ohemeng F. L. K. & Grant J.K. (2014). Neither public nor private: The efficacy of mixed model public service delivery in two Canadian municipalities. Canadian Public Administration.

2 Bel G. & Rosell J. (2016). Public and Private Production in a Mixed Delivery System: Regulation, Competition and Costs. Journal of Policy Analysis and Management, 35(3).

3 World Bank (2014). In Ghana, “P” is for patience. HandShake – A Quarterly Journal on Public Private Partnerships, Issue #15. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/526841468309364719/pdf/938360NEWS0Box0PUBLIC00Handshake015.pdf>

ის იღებს მომხმარებლებისგან ფიქსირებულ გადასახადს.¹ პროექტმა არაერთი ჯილდო დაიმსახურა² და ქვეყანაში ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებულ ელექტრონული მმართველობის პროექტად ითვლება.

საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობის მაგალითები (PPP/4P)

IV. ბალტიის ურბანული ლაბორატორიის პროექტში³, 4P მოდელი წარმატებით გამოიყენეს რამდენიმე ქალაქში (ტალინი, რიგა, ტურკუ და ნორკოპინგი), ურბანული დაგეგმარების პროექტებისთვის ე.წ. BROWNFIELD DEVELOPMENT⁴. დაინტერესებული მხარეების და ფართო საზოგადოების ჩართულობა უზრუნველყოფილი იყო პროექტის ადრეული დაგეგმვის ეტაპიდან როგორც პირისპირ შეხვედრების, ისე სხვადასხვა ინოვაციური (მათ შორის ციფრული) მეთოდების გამოყენებით.

V. კიდევ ერთი წარმატებული თანამშრომლობის ქეისი იყო ნეპალში - ჩილიმეს (CHILIME) ჰიდროელექტრო სადგურის მშენებლობა. პროექტში ჩართულია სახელმწიფო (სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანია, ისევე როგორც ადგილობრივი ხელისუფლება), კერძო კომპანიები/კერძო ინვესტორები, ამასთანავე აქციების 10% (და შესაბამისად მოგების წილი და მართვაში მონაწილეობის უფლება) ეკუთვნის ადგილობრივ მოსახლეობას, ვისზეც აღნიშნულ მშენებლობას აქვს უშუალო გავლენა.⁵

VI. ლათინური ამერიკის ქვეყნებში, მაგალითად ჩილეში, 4P თანამშრომლობა გამოიყენეს ხელმისაწვდომი ან სოციალური საცხოვრებელი (SOCIAL HOUSING) უზრუნველყოფის პროექტებში. სახელმწიფო და კერძო სექტორის თანამშრომლობით და დაბალი შემოსავლის მქონე მოქალაქეების ან ადგილობრივი ასოციაციების აქტიური ჩართულობით, რამდენიმე ქალაქში წარმატებით განხორციელდა საცხოვრებელი ფართების მშენებლობა, საბოლოო ბენეფიციარების ინტერესების დაცვით.⁶

VII. ინდოეთში საჯარო-კერძო-თემის თანამშრომლობას (PUBLIC PRIVAT COMMUNITY PARTNERSHIP), წარმატებით იყენებენ წყალმომარაგების პროექტებში, რომლებიც ხორციელდება ადგილობრივი

1 Bikshapathi K. & Raghuveer P., Implementation of e-procurement in the Government of Andhra Pradesh: A Case Study. https://procurementobservatoryraj.in/pdf/Implementation_of_e-procurement_in_the_Government_of_Andhra_Pradesh-A_Case_Study.pdf

2 მაგ. Golden Icon Award of the Government of India (2003 და PC Quest Award (2005)

3 file:///D:/PSDA/UNDP_Sesili_new%20LOA/PPP%20materials/Baltic%20Lab%20Urban%20Development%20Report.pdf

4 Brownfield development - ინფრასტრუქტურის/შენობა-ნაგებობების მშენებლობა მიწის ფართობზე ქალაქის ტერიტორიაზე, სადაც წარსულში არსებობდა ნაგებობები, რომლებიც აწმყოში არ გამოიყენება.

5 Acharya B., Akli A. M. et al. (2013) Public Private Partnership in Hydropower Development: Prospects for Nepal's Development;

https://www.researchgate.net/profile/Bikram_Acharya/publication/319316004_Public_Private_Partnership_in_Hydropower_Development_Prospects_for_Nepal's_Development/links/5e5d22c592851cefa1d525db/Public-Private-Partnership-in-Hydropower-Development-Prospects-for-Nepals-Development.pdf

6 Irazabal, Clara. (2016). Public, Private, People Partnerships (PPPPs): Reflections from Latin American Cases. In book: Private Communities and Urban Governance

ხელისუფლების, მცირე მეწარმეების და ადგილობრივი მოსახლეობის პარტნიორობით. პროექტის 90% ფარავს ცენტრალური ხელისუფლება, ხოლო 10% თანადაფინანსებას ახორციელებს ადგილობრივი თემი (ადგილობრივი მეწარმეები, სერვისის მომხმარებელი მოსახლეობა, არასამთავრობო ორგანიზაციები). აღნიშნული თანადაფინანსება შეიძლება განხორციელდეს როგორც თანხობრივი, ისე ნატურალური სახით (შრომითი რესურსი, მასალა და სხვ.). ადგილობრივ თემს ასევე ეძლევა წყალმომარაგების პროექტის მართვის უფლება.¹

სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები (PSM) - მაგალითები

VIII. PSM კლასიკურ და ერთ-ერთ ყველაზე ადრეულ მაგალითს დიდი ბრიტანეთში წარმოადგენს გრინვიჩის თავისუფალი დროის შპს (GREENWICH LEISURE LTD). ორგანიზაცია გამოეყო ადგილობრივ ხელისუფლებას 1993 წელს, როდესაც მუნიციპალიტეტმა 30%-ით შეამცირდა თავისუფალი დროის ცენტრების დაფინანსება და ჩამოყალიბდა საქველმოქმედო სოციალურ საწარმოდ. თანდათან ის ძალიან გაიზარდა და დღეისათვის ქვეყნის მაშტაბით მართავს 270-ზე მეტ თავისუფალი დროის ცენტრს, მაგალითად, სპორტულ ცენტრებს და დარბაზებს, ბიბლიოთეკებს, საინფორმაციო ცენტრებს და სხვ.

IX. კიდევ ერთი წარმატებული მაგალითი არის 3BM, რომელიც ლონდონის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს გამოეყო 2013 წელს. PROSPECTS-თან ერთად მათ PSM ერთობლივი საწარმო (MUTUAL JOINT VENTURE) შექმნეს, რომლის მეშვეობით ემსახურებიან 192 ადგილობრივ სკოლას და ასევე 3 მუნიციპალიტეტს. ყოველწლიური კვლევის შედეგების მიხედვით, მომხმარებელთა 76% ძალიან კმაყოფილია გაწეული მომსახურებით.²

1 Van Dijk, M. (2008). Public-private partnerships in basic service delivery: Impact on the poor, examples from the water sector in India. International Journal of Water 44(4):216-234

2 <https://www.gov.uk/government/case-studies/school-support-services-3bm>



საკანონმდებლო/ინსტიტუციური ჩარჩო

საქართველოში შერეული მოდელების გამოყენების პრაქტიკა საკმაოდ მწირია. შესაძლოა ეს გამოწვეულია იმით, რომ საქართველოს მთავრობამ ამ სფეროში საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს შემუშავება სულ რამდენიმე წლის წინ დაიწყო. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შესახებ 2018 წლის 4 მაისს¹, ხოლო საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესი ოდნავ მოგვიანებით მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა.²



ზემოთხსენებულ კანონში აღწერილია საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ძირითადი კრიტერიუმები:

- ✓ პროექტის მინიმალურ ხანგრძლივობად განისაზღვრა 5 წელი
- ✓ პროექტის მინიმალური ღირებულება განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით (2020 წლის 1 ივლისამდე იყო 5 მილიონი ლარი)
- ✓ კერძო პარტნიორი ვალდებულია სრულად ან ნაწილობრივ დააფინანსოს პროექტი
- ✓ საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის რისკები სათანადოდ უნდა იყოს განაწილებული
- ✓ აღნიშნული პროექტი უნდა ეხებოდეს საჯარო მომსახურების გაწევას ან საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნას, ოპერირებას და მოვლა-პატრონობას.

1 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4193442?publication=2> ნანახია: 10.12.20

2 საქართველოს მთავრობის დადგენილება #426, 17 აგვისტო, 2018 http://gov.ge/files/496_67478_252361_426.pdf ნანახია: 10.12.20

ამასთანავე, პროექტის შეფასება უნდა მოხდეს კომპლექსურად, გამჭვირვალების და პროგნოზირებადობის პრინციპების გათვალისწინებით, თავისუფალი კონკურენციის პირობების სრული დაცვით, ხარისხის-ფასთან თანაფარდობის დადგენით და პროექტის გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედების წინასწარი შეფასებით.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობის განხორციელების მიზნით, 2018 წელს შეიქმნა და 2019 წლიდან ფუნქციონირება დაიწყო სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო ppp.gov.ge. სააგენტოს ფუნქციებში შედის საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტების იდენტიფიცირება, პროექტების (მათ შორის ხელშეკრულებების) შემუშავებაში და შეფასებაში აქტიური მონაწილეობა და მთავრობისთვის რეკომენდაციების მომზადება, ისევე როგორც ამ სფეროში ცოდნის ამაღლების მიზნით გახმაურების შემუშავება და სხვა ღონისძიებების გატარება.¹

თავდაპირველად, 2019-2020 წლების სამთავრობო პროგრამის შესაბამისად, პრიორიტეტი ენიჭება პროექტებს, რომლებიც ხელს შეუწყობს საქართველოს რეგიონულ ჰაბად ჩამოყალიბებას შემდეგ სფეროებში: ინოვაციური და ციფრული ეკონომიკა, ტრანსპორტი, ენერგეტიკა და მრეწველობა, განათლება. დღეისათვის, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ზემოთხსენებული ჩარჩოს ფარგლებში, დაფინანსებულია პროექტები მხოლოდ განახლებადი ენერგიის სფეროში, როგორიცაა რიკოთის ქარის ელექტროსადგური, საგარეჯოს მზის ელექტროსადგური, რამდენიმე პესი და სხვ.²

საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის მაგალითები სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სფეროში

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში არსებობს საჯარო და კერძო სექტორს შორის წარმატებული თანამშრომლობის უფრო მცირემასშტაბიანი პროექტები და მაგალითები, რომლებიც აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციების მოქმედების სფეროში არ ხვდება, მაგრამ შეიძლება რელევანტური იყოს სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებლებისთვის, როგორც სერვისების განვითარების ალტერნატიული გზა. კერძოდ,

1. ექსპრეს საზოგადოებრივი ცენტრები - 2015 -2017 წლებში იუსტიციის სამინისტროს სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს და ლიბერთი ბანკს შორის დადებული ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის ფარგლებში, ფუნქციონირებდა პროექტი „ექსპრეს საზოგადოებრივი ცენტრები“. პროექტის მიზანი იყო სახელმწიფო სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა სოფლებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობის, ადგილმდებარეობის და სხვა პარამეტრების გათვალისწინებით, ძვირადღირებული ინფრასტრუქტურის (როგორიცაა იუსტიციის სახლი ან საზოგადოებრივი ცენტრი) მშენებლობა არ იყო გამართლებული/მიზანშეწონილი. თუმცა, ადგილობრივი მაცხოვრებლებისთვის მაქსიმალური კომფორტის შესაქმნელად, შემუშავდა ინოვაციური პროექტი, რომლის ფარგლებში სააგენტო იყენებდა ლიბერთი ექსპრეს ბანკის მობილურ ავტომატებს, სახელმწიფო სერვისების მისაწოდებლად. ამ მიზნით მანქანებში დამონტაჟდა შესაბამისი აღჭურვილობა და მოხდა სააგენტოს ოპერატორთა გადამზადება. პროექტის ფარგლებში საქართველოს მასშტაბით 70-ზე მეტი მანქანა ემსახურებოდა 1000-ზე მეტ სოფელს და

1 სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ <https://ppp.gov.ge/saagento/debuleba/>

2 <https://ppp.gov.ge/project/>

ანვდიდა 200-მდე სხვადასხვა ტიპის სახელმწიფო სერვისს. პროექტის თანადაფინანსებული იყო ევროკავშირის მიერ. აღნიშნული პროექტი კარგი მაგალითია საჯარო-კერძო თანამშრომლობის შეფასების სირთულისა. ერთი მხრივ, პროექტმა შეასრულა მნიშვნელოვანი სოციალური როლი მოსახლეობისთვის აუცილებელი ელექტრონული პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების უზრუნველყოფის კუთხით. მეორე მხრივ, ეკონომიკურად, პროექტის განხორციელება გრძელვადიან პერიოდში არარენტაბელური აღმოჩნდა, რადგან მომსახურების შენახვის ხარჯები იყო საკმაოდ მაღალი, ხოლო სერვისებზე მომართვიანობა დაბალი, რის გამოც პროექტის განხორციელება შეწყდა 2017 წელს.

2. პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების დაზღვევა - იუსტიციის სამინისტროს სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო და სსიპ იუსტიციის სახლი 2015 წლიდან თანამშრომლობენ სადაზღვევო კომპანია ჯი-პი-აი პოლდინგთან, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების დაზღვევის სერვისის მიწოდების კუთხით. აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში სერვისების განვითარების სააგენტო იუსტიციის სახლების და საზოგადოებრივი ცენტრების მეშვეობით, მომხმარებლებს სთავაზობს ახალ მომსახურებას, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების სადაზღვევო პოლისს. კერძოდ, პირადობის ან ბინადრობის ელექტრონული მოწმობის, ბიომეტრიული პასპორტის, ლტოლვილის სამგზავრო დოკუმენტის და სხვ. დაკარგვის, დაზიანების, ქურდობის ან ძარცვის შემთხვევაში, ამ დოკუმენტების აღდგენის საფასურს დაფარავს სადაზღვევო კომპანია. პროექტი დღემდე ფუნქციონირებს და წარმოადგენს კარგ მაგალითს იმისა, თუ როგორ შეუძლიათ სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციებს მომხმარებლებისთვის ახალი პროდუქტების/სერვისების შექმნა და შეთავაზება, ურთიერთხელსაყრელი თანამშრომლობის ფარგლებში.

3. ქონების რეგისტრაცია კერძო ბანკების ოფისებიდან

იუსტიციის სამინისტროს სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ თანამშრომლობს კომერციულ ბანკებთან ქონების რეგისტრაციის მომსახურების მიწოდების მიზნით. ქონების რეგისტრაციის მომსახურებაზე გაზრდილი მოთხოვნის გამო, საჯარო რეესტრი დადგა მწვავე პრობლემის წინაშე, რაც მომსახურებაზე გაზრდილ რიგებს, მომსახურების მიწოდების შეყოვნებასა და მომსახურების ხარისხის გაუარესებას გულისხმობდა. სახელმწიფოს შეეძლო ამ პრობლემის მოგვარება დამოუკიდებლად - მომსახურების ახალი ცენტრების აშენებით, რაც დაკავშირებული იყო მნიშვნელოვან ფინანსურ და დროით რესურსებთან. ამიტომ, არჩევანი ალტერნატიულ მიდგომაზე შეჩერდა, რომელიც კერძო სექტორთან აქტიურ თანამშრომლობას, კერძოდ კი, მომსახურების მიწოდებას საბანკო ოფისების საშუალებით, გულისხმობდა. აღნიშნული გადაწყვეტილება სასარგებლო აღმოჩნდა ყველა დაინტერესებული მხარისთვის (მათ შორის მომხმარებლებისთვის) რადგან:

- მოქალაქეები ქონების გადაფორმებასთან ერთად იმავე შენობაში ახორციელებდნენ ფინანსურ ტრანზაქციას;
- მოქალაქეებს გაეზარდათ დაცულობის გრძნობა ქონებასთან დაკავშირებული ფინანსური თუ იურიდიული ტრანსაქციების მიმართ;
- გაიზარდა საბანკო ოპერაციების როლი ქონების გადაფორმების პროცესში - მანამდე ქონებასთან დაკავშირებული ფინანსური ტრანზაქციების საკმაოდ დიდი პროცენტი ნაღდი ანაგარიშსწორებით ხორციელდებოდა;
- ბანკებს შესაძლებლობა გაუჩნდათ მოქალაქეებისთვის ერთი ფანჯრის პრინციპით მიეწოდებინათ ქონებასთან დაკავშირებული მომსახურება.

აღნიშნულმა პროცესმა ქონებასთან დაკავშირებული მომსახურების ნაწილში საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა სხვა მიმართულებითაც დაასტიმულირა. მაგალითად:

- იპოთეკური სესხების აღების დროს მოქალაქის უძრავი ქონების ამონაწერის ონლაინ განახლება და ამონაწერის ელექტრონული ვერსიის მიღება;
- იპოთეკური სესხის გაცემის შემთხვევაში ქონების ელექტრონული საშუალებებით იპოთეკით დატვირთვა და დაფარვის შემთხვევაში ელექტრონული საშუალებებით იპოთეკის მოხსნა;
- პიროვნების მაიდენტიფიცირებელი დოკუმენტების ონლაინ გადამოწმების საშუალებები და ა.შ.

4. ჯასტ-კაფე

საჯარო და კერძო სექტორის წარმატებული თანამშრომლობის კიდევ ერთი მაგალითია, თბილისის, ქუთაისის და ბათუმის იუსტიციის სახლებში არსებული მომსახურების მიწოდების ინოვაციური მოდელი „ჯასტ კაფე“. ეს არის იუსტიციის სახლის ტერიტორიაზე განთავსებული კაფე, სადაც მომხმარებელს შეუძლია მიიღოს მრავალფეროვანი მენიუ და პარალელურად, იუსტიციის სახლში არსებული მომსახურება. მაგალითად, ლანჩის პარალელურად, მომხმარებელს შეუძლია დაარეგისტრიროს კომპანია თავის კოლეგებთან ერთად ან შეიტანოს განაცხადი ახალი პასპორტის დამზადებაზე. აღნიშნულ კაფეს ოპერირებას უწევს კერძო კომპანია, ხოლო სერვისების მიწოდებას უზრუნველყოფენ იუსტიციის სახლის თანამშრომლები. მსგავსი თანამშრომლობის მოდელი წარმოადგენს ერთ-ერთ საუკეთესო მაგალითს თუ როგორი მარგალმხრივი და ურთიერთხელსაყრელი შეიძლება იყოს კერძო და საჯარო ორგანიზაციების თანამშრომლობა.

5. თანამშრომლობა კერძო სექტორთან კრიზისულ სიტუაციებში - კოვიდ სასტუმროები

მსოფლიოში ხშირია შემთხვევები, როდესაც კრიზისულ სიტუაციებში, მთავრობა, კერძო სექტორთან თანამშრომლობას მიმართავს.^{1 2} საქართველოში, კოვიდ-19 პანდემიამ სერიოზული გამოწვევები შექმნა ჯანდაცვის სისტემაში. კერძოდ, დაავადებულთა რიცხვის სწრაფმა ზრდამ, ჯანდაცვის სექტორის, კერძოდ კი სავადმყოფოების და შესაბამისი სამედიცინო პერსონალის გადატვირთვა გამოიწვია. დამატებითი სავადმყოფოების მშენებლობა/მოწყობა დიდ ფინანსურ და დროით რესურსებთან არის დაკავშირებული, ამასთანავე, ავადმყოფობა სხვადასხვა პაციენტში სხვადასხვა სიმძიმით მიმდინარეობს. მსუბუქი სიმპტომების მქონე პაციენტებს შეიძლება არ სჭირდებოდეთ ჰოსპიტალიზაცია, თუმცა სჭირდებოდათ იზოლაცია და სამედიცინო მეთვალყურეობა შემდგომი გართულებების პრევენციის მიზნით. შესაბამისად, სახელმწიფომ გადაწყვიტა კერძო სასტუმროების ინფრასტრუქტურის გამოყენება მსუბუქი ქეისების მართვისთვის, რისთვისაც მოეწყო ე.წ. „კოვიდ სასტუმროები“. კრიზისით გამოწვეულ ეკონომიკურ ვითარებაში მთავრობასთან აღნიშნულ სფეროში თანამშრომლობა კერძო სექტორისთვისაც ხელსაყრელია. მსოფლიო პანდემიით გამოწვეულმა შეზღუდვებმა სერიოზული ზარალი მიაყენეს ტურიზმის და სასტუმროების ბიზნესს. უცხოელ ტურისტთა რიცხვმა საგრძნობლად იკლო, შიდა ტურიზმიც შემცირდა. სასტუმროების დიდმა

1 Seddighi, Hamed & Seddighi, Sadegh & Salmani, Ibrahim & Sedeh, Mehrab. (2020). Public-Private-People Partnerships (4P) for Improving the Response to COVID-19 in Iran. Disaster Medicine and Public Health Preparedness. 1-17

2 Zhang J., Zou W. & Kumaraswamy M., (2015). Developing public private people partnership (4P) for post disaster infrastructure procurement. International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment, 6(4): 468 – 484.

ნაწილმა ფუნქციონირება ფაქტობრივად შეწყვიტა. ამრიგად, ლოგიკურია, რომ ბევრმა კერძო სასტუმრომ სახელმწიფოსთან თანამშრომლობა გადანაცვალა და „კოვიდ სასტუმროების“ პროექტში ჩაერთო. აღნიშნული პარტნიორობა ორივე სექტორისთვის ხელსაყრელია: სახელმწიფოს უზოგავს რესურსებს და ჯანდაცვის მომსახურებაზე გაზრდილი მოთხოვნის დაკმაყოფილების საშუალებას აძლევს, ხოლო კერძო სასტუმროებს მოთხოვნის შემცირებით გამოწვეული ზიანის (ნაწილობრივ მაინც) ანაზღაურების საშუალებას აძლევს.



საჯარო სერვისების შექმნის და მიწოდების მრავალი ფორმატი არსებობს. ეს მოიცავს, საჯარო პროდუქტის ან მომსახურების მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ წარმოება-მიწოდებას, სერვისის მთლიან გასხვისებას კერძო სექტორზე (პრივატიზაცია), სახელმწიფო შესყიდვებს და შერეულ მოდელებს, რომლებმაც მსოფლიოში ფეხი ბოლო ათწლეულებში მოიკიდეს. აღნიშნული მოდელების შემუშავება-გარცელება მიწოდების ალტერნატიული გზების ნაკლოვანებების შემცირების მცდელობას წარმოადგენდა, საჯარო და კერძო სექტორების ძლიერი მხარეების ერთობლივ გამოყენების მეშვეობით. ამრიგად, მათ მსოფლიოში მრავალი მხარდამჭერი მოიპოვეს, როგორც საერთაშორისო დონორებსა და ფინანსურ ინსტიტუტებს, ასევე მთავრობებს შორის. თუმცა ქვეყნების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ შერეული მოდელების გამოყენება, თავის მხრივ, დაკავშირებულია რიგ გამოწვევებთან და ამ ტიპის პროექტები სხვადასხვა კონტექსტში სხვადასხვა წარმატებით ხორციელდება.

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს სამაგიდო კვლევის შემაჯამებელ ანგარიშს, რომელშიც მიმოხილულია შერეული მოდელების სამი ტიპი: საჯარო-კერძო თანამშრომლობა (PPP), საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობა (PPPP) და სახელმწიფო სერვისების ერთობლივი მმართველობის ორგანიზაციები (PSM), ძირითადი აქცენტით პირველზე, როგორც მსოფლიოში ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ მოდელზე. ამ სფეროში განხორციელებული კვლევების სიმრავლის გათვალისწინებით, დოკუმენტი არ არის ყოვლისმომცველი, თუმცა წარმოადგენს აკადემიურ ლიტერატურაში და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებში წარმოდგენილი მრავალმხრივი მტკიცებულებების და მიგნებების დაბალანსებულ პრეზენტაციას.

შერეულ მოდელებს აქტიურად იყენებენ როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი ქვეყნები სხვადასხვა სექტორში. საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ყველაზე ფართოდ გავრცელებულია დიდ ინფრასტრუქტურულ პროექტებში: ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები. თუმცა არსებობს მისი წარმატებული გამოყენების მაგალითები მცირემასშტაბიან ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტებშიც, მაგალითად მუნიციპალური სერვისების მიწოდებისთვის. ბოლო პერიოდში ხშირია მოწოდებები შერეული მოდელების გამოყენების მდგრადი განვითარების მიზნების მისაღწევად. სოციალური მიზნების მიღწევა და მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების წინ წამოწევა მოითხოვს ბენეფიციარების უშუალო ჩართულობას პროექტების დაგეგმვაში და განხორციელებაში. შედეგად, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელს ნელ-ნელა ემატება მესამე განზომილება და საჯარო-კერძო-ხალხის თანამშრომლობად ტრანსფორმირდება.

საქართველოში, საჯარო-კერძო თანამშრომლობა შედარებით ახალი ფენომენია. ამ მიმართულებით საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო მხოლოდ ორი წლის წინ იქნა მიღებული და ჯერ-ჯერობით ამ მოდელით პროექტები მეტ-წილად განახლებადი ენერგეტიკის სფეროში ხორციელდება. თუმცა, როგორც წინამდებარე კვლევაშია აღნიშნული, არ არსებობს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ერთი მკაცრი განმარტება და სხვადასხვა მკვლევარი და მთავრობა ამ ტერმინს სხვადასხვა ტიპის ურთიერთობის აღსაწერად იყენებს. შესაბამისად, შეზღუდული საბიუჯეტო რესურსების პირობებში, საქართველოს სახელმწიფო სერვისების მიწოდებულ უწყებებს თავისუფლად შეუძლიათ მოსინჯონ კერძო სექტორთან თანამშრომლობა სხვადასხვა ფორმატში, არსებული სერვისების გაუმჯობესების ან ახალი სერვისების შექმნის მიზნით. ასეთი პარტნიორობის რამდენიმე მაგალითი აღწერილია წინამდებარე კვლევაში.

და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო-კერძო პროექტის წინასწარი შეფასებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი ფაქტორები: რამდენად დაუზოგავს აღნიშნული პარტნიორობა სახელმწიფოს რესურსებს და დანახარჯებს, დაეხმარება მომსახურების ხარისხის/ეფექტურობის გაუმჯობესებაში, აამაღლებს მომხმარებელთა კმაყოფილებას, ადეკვატურად გაანაწილებს პროექტის განხორციელების რისკებს საჯარო და კერძო სექტრობს შორის, დაეხმარება სახელმწიფოს სოციალური მიზნების და საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევაში.

