

კერძო-საჯარო პარტნიორობა, როგორც ახალი საჯარო მენეჯმენტის ინსტრუმენტი - გამოწვევები საქართველოს მაგალითზე

ნინო აღნიაშვილი, ვროცლავის უნივერსიტეტის პოლიტიკის მეცნიერებათა ფაკულტეტისა და საქართველოს სამოგალოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის საჯარო მმართველობის პროგრამის მაგისტრი,

ელ.ფოსტა : aghniashvili91@gmail.com

აბსტრაქტი

ახალი საჯარო მენეჯმენტის ერთ-ერთ მთავარ მახასიათებლად სახელმწიფო მმართველობით სისტემაში კერძო სექტორის მართვის თავისებურებების ინტეგრირება და საჯარო სექტორის კერძო სექტორთან თანამშრომლობის მაღალი ხარისხია მიჩნეული. თავისი არსით, კერძო-საჯარო პარტნიორობა ახალი საჯარო მენეჯმენტის იმპლემენტაციების ერთ-ერთ იმ მექანიზმს წარმოადგენს, რომელიც მსოფლიოს არაერთ ქვეყანასა და საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სექტორში აქტიურად გამოიყენება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში PPP- ის ინსტიტუციურ ღონებზე მოწესრიგება სახელმწიფო და ბიზნეს სექტორის პრიორიტეტს წარმოადგენდა, ამ მიმართულებით აკადემიური ლიტერატურა, სამწახაროდ, საკმაოდ მწირი, არსებული ნაშრომები კი მეტწილად დესკრიპტულია. ამდენად, მოცემული კვლევის მთავარ მიზანს წარმოადგენს კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამოწვევების იდენტიფიცირება და ინტერპრეტირება საქართველოს მაგალითზე. ზემოთაღნიშნული საკითხების შესასწავლად შერჩეულ იქნა თვისებრივი კვლევის მეთოდი. კვლევის ფარგლებში მონაცემთა შეკრების ინსტრუმენტად გამოიყენებულა სიღრმისეული ინტერვიუ სხვადასხვა დარგის ექსპერტთან და როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან. ამასთანავე, ნაშრომში გაანალიზებულ იქნა რელევანტური დოკუმენტები. წინამდებარე კვლევამ აჩვენა, რომ საქართველოში არსებული ბიზნეს და პოლიტიკური გარემო, ქვეყანაში არსებული ელიტური კორუფციის რისკები და პროცესების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული საფრთხეები, ისევე როგორც PPP პროექტების აღმინისტრირებისათვის დამახასიათებელი ბიუროკრატიული ბარიერები, იმანენტურია ახალი საჯარო მენეჯმენტის ქართული პერსპექტივისათვის და მნიშვნელოვნად აფერხებს PPP-ის ეფექტურობასაც. ამასთან, კვლევის მნიშვნელოვან მიგნებას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონის (2018 წელი) მიღებიდან ღლებდე საქართველოში არ განხორციელებულა არცერთი PPP პროექტი.

საკვანძო სიტყვები: კერძო-საჯარო პარტნიორობა, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ახალი საჯარო მენეჯმენტი, საჯარო მმართველობა, NPM, PPP.

Nino Agniashvili, Master of Political Sciences (University of Wroclaw) and Public Administration (Georgian Institute of Public Affairs)

Abstract

Private-public partnership as a tool of new public management - challenges on the case of Georgia

One of the main characteristics of the new public management is the integration of the features of the private sector management in the state management system and the high degree of cooperation between the public and the private sector. In its essence, private-public partnership is one of the mechanisms for implementing new public management, which is actively used in many countries of the world and in various sectors of public policy. Despite the fact that regulating PPP at the institutional level in Georgia was a priority of both, state and business sector, the academic literature in this direction is, unfortunately, quite scarce, and the existing works are mostly descriptive in their nature. Thus, the main goal of this study is to identify and interpret the challenges of private-public partnership on the example of Georgia. A qualitative research method was selected to study the above-mentioned issues. In-depth interviews with experts in various fields and representatives of the state, private and non-governmental sectors were used as a tool for data collection. In addition, relevant documents were analyzed in the paper. The present study showed that the current business and political environment in Georgia, the risks of elite corruption and the threats related to the transparency of the processes, as well as the bureaucratic barriers specific to the administration of PPP projects, are immanent to the Georgian perspective of new public management and significantly hinder the effectiveness of PPP. In addition, an important finding of the study is the fact that since the adoption of the Law on Public-Private Cooperation (2018) until now, not a single PPP project has been implemented in Georgia.

Key words: Private-public partnership, Public-private cooperation, New public management, Public administration, NPM, PPP.

შესავალი

საქართველოში ახალი საჯარო მენეჯმენტის თავისებურებების დანერგვა ქრონოლოგიურად ჯერ კიდევ ვარდების რევოლუციასთან არის დაკავშირებული. ქვეყნის სათავეში მოსულმა ხელისუფლებამ დასაბამი მისცა მასშტაბურ რეფორმებს ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში. შემცირდა სამინისტროებისა და სსიპ-ების რაოდენობა, სახელმწიფოს მართვის ძირითად ორიენტირად აღებულ იქნა სერვისის მიმღების კმაყოფილების ხარისხი, რამაც, თავის მხრივ, განაპირობა ბიუროკრატიული პროცედურების გამარტივება და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გაძლიერება (დოლიძე, 2015). მიუხედავად ამისა, კერძო-საჯარო პარტნიორობას, როგორც სამოგალოებისათვის ხარისხიანი საჯარო სერვისებისა და ინფრანსტრუქტურის მიწოდების ერთ-ერთ საშუალებას, საქართველოში, ერთი შეხედვით, არც ისე ხანგრძლივი ისტორია აქვს.

წარსულში განხორციელებული პროექტების არსებობის მიუხედავად, საკითხი ოფიციალურად, დეკლარირებულ დონეზე, დღის წესრიგში პირველად 2013 წელს დადგა, როდესაც ქობულეთში საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და მსოფლიო ბანკის თანამშრომლობის საფუძველზე კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფორმის განხილვისადმი მიძღვნილი კონფერენცია გაიმართა (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2015). ქართულმა მხარემ სწორედ ამ

კონფერენციაზე დაადასტურა საკუთარი სურვილი და მზაობა PPP-ის დანერგვისა და შემდგომში აქტიური გამოყენების მიმართულებით (სულაბერიძე, 2016).

საქართველოს მთავრობამ კერძო-საჯარო პარტნიორობის ინსტიტუციურ ჩარჩოზე მუშაობა 2015 წელს დაიწყო. ერთი წლის შემდეგ შემუშავებულ იქნა შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავდა, ერთი მხრივ, კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითადი პრინციპების შემუშავებასა და მისი ინსტიტუციური სისტემის განსამდგრადს, მეორე მხრივ კი, PPP-ის მექანიზმის დანერგვით ახალი სამოგადობრივი ინფრასტრუქტურისა და საჯარო სერვისების შექმნას და არსებულის გაუმჯობესებას (საქართველოს მთავრობის N245 დადგენილება, 2016). 2018 წლის მაისში კერძო-საჯარო პარტნიორობის მოწესრიგება სამართლებრივ დონეზეც იქნა უზრუნველყოფილი. საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“. კანონპროექტი შემუშავებულ იქნა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) მხარდაჭერით და პროცესში ასევე მონაწილეობდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF) (განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“, 2018). კანონპროექტის მიღების აუცილებლობა განპირობებული იყო ევროკავშირთან 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებითაც, რომელიც ითვალისწინებდა საჯარო შესყიდვებისა და კონცესიების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან ჰარმონიზაციას (ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 2014). საერთაშორისო სტანდარტებზე საუბრისას, აქვე აღსანიშნავია, რომ ღია და გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და ეფექტური სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატის ჩამოყალიბების მიზნით, საქართველოში 2015 წელს დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა (Public Administration Reform – PAR). აღნიშნული რეფორმის წარმატებით განხორციელება საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციისათვის უმნიშვნელოვანესია. რეფორმა ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპებზეა დაფუძნებული და მისი ერთ-ერთი მიმართულება - სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, ითვალისწინებს, მათ შორის, კერძო-საჯარო პარტნიორობის განვითარებას (საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, 2020).

2018 წლის აგვისტოში საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა N426 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის შესახებ“. ზემოთხსენებული ნორმატიული აქტით გათვალისწინებული იყო ცალკეული ორგანოს შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფდა კერძო-საჯარო პარტნიორობის

ადმინისტრირების პროცესის მოქნილობას, ეფექტურობასა და ეფექტიანობას. დღეისათვის აღნიშნულ ორგანოს წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო, რომელმაც 2019 წლის თებერვალში დაიწყო ფუნქციონირება (საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო, 2023). სწორედ სააგენტოს ორგანიზებით, ამიის განვითარების ბანკის (ADB), გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვეიცარიისა და ავსტრიის მთავრობების მხარდაჭერით, 2019 წლის ივნისში საქართველომ უმასპინძლა კონფერენციას კერძო და საჯარო სექტორებს შორის თანამშრომლობის პერსპექტივების შესახებ (UNDP საქართველო, 2019).

ლიგერაგურის მიმოხილვა

ხანგრძლივი ისტორიის მიუხედავად, კერძო-საჯარო პარტნიორობა საჯარო მმართველობის დარგისთვის აქტუალური ხდება მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოდან, როდესაც წინა პლანზე წამოიწია „მოქნილი სახელმწიფოს“ იდეამ და ჩაანაცვლა ე.წ. „აქტიური სახელმწიფოს“ ეგაპი, როგორც ამას გერმანულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში უწოდებენ (იზორია, 2009). აკადემიურ ლიგერაგურაში „აქტიური სახელმწიფოს“ ყველაზე პოპულარულ კრიტიკას ნეოლიბერალური დისკურსი წარმოადგენს (Buchanan, 1976; Downs, 1967; Ferlie et al., 1996; Hayek, 2000; Lindblom, 1977; Niskanen, 1971 Samuelson, 1954; Tiebout, 1956). ნეოლიბერალური კრიტიკის განვითარება თეგჩერისა და რეიგანის ეკონომიკურ პროგრამასთანაა დაკავშირებული. ამ დისკურსის თანახმად, „ძველი საჯარო ადმინისტრირების“ ფაზაში არსებული „აქტიური სახელმწიფო“ საკუთარ თავზე იღებდა ღიდი რაოდენობით ამოცანის შესრულებას, რაც, თავის მხრივ, იწვევდა სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატისა და ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შეუქცევად მზდას. შედეგად, მიანდებოდა მეწარმეთა კომერციული ინტერესები და კერძო ბიზნესი ერთმნიშვნელოვნად დამოკიდებული ხდებოდა სახელმწიფოზე (იზორია, 2009).

საჯარო მმართველობის დარგში მაქს ვებერისეული რაციონალური ბიუროკრატიის თეორია მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან ახალმა საჯარო მენეჯმენტმა (NPM) ჩაანაცვლა (Jackson & Hood, 1992). აღნიშნული მოდელის მთავარი იდეოლოგიური საყრდენი სწორედ რომ მოქნილი სახელმწიფოს კონცეფცია იყო, თუმცა იმ განსხვავებით, რომ ამჯერად დღის წესრიგში დადგა საჯარო ადმინისტრაციაში ღრმად ფესვგამდგარი მართვის ფორმების ცვლილების აუცილებლობა (იზორია, 2009). თუკი ძველი საჯარო ადმინისტრირების ძირითადი მახასიათებლები იყო მკაცრი იერარქიულობა და რეგულაციებზე დაფუძნებული მართვის სტილი, ინკრემენტული

ბიუჯეტირება, თვითკმარობა და თანამშრომლობის დაბალი ხარისხი როგორც სხვა საჯარო, ისე კერძო დაწესებულებებთან (Osborne, 2006; Politt et al., 2007a), ამის საპირწონედ, ახალმა საჯარო მენეჯმენტმა ორიენტირად აიღო კერძო სექტორის მართვის თავისებურებები და შესაბამისად, შექმნა მოდელი, რომელიც ეფუძნება სწორედ კერძო-საჯარო პარტნიორობის აუცილებლობასა და სახელმწიფოს ლიმიტირებულ როლს (Osborne, 2006; Vigoda, 2003). ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის ერთ-ერთ ძირითად მახასიათებელს წარმოადგენს მკაცრად სუბორდინაციული ვერტიკალური ურთიერთობების ჩანაცვლება არსებითად თანასწორუფლებიანი, ჰორიზონტალური, სახელშეკრულებო ურთიერთობებით (Pollitt & Bouckaert, 2011).

NPM წარმოიშვა ძველი საჯარო ადმინისტრირების მოდელის ჩაყარვასა და იმ რწმენაზე დაყრდნობით, რომელიც მე-20 საუკუნის 80-90-იან წლებში ეკონომიკური რაციონალიზმისა და ბაზრების ეფექტურობა/ეფექტიანობისადმი არსებობდა (Bloomberg et.al, 2014). ახალი საჯარო მენეჯმენტის ერთ-ერთი მთავარი იდეა იყო დიდი და ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული სისტემის მინიმიზაცია და ამ სულისკვეთების ფონზე სწორედ NPM-მა შემოიგანა პრივატიზაციის შესაძლებლობები (Ingraham, 1996; Minogue, 1998), სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ეფექტიანი განკარგვისა და შემდგომში ეფექტური ანგარიშგების მექანიზმები (Osborne, 2006). ამ მოდელთანაა დაკავშირებული ახლებური საბაზრო მექანიზმების, მათ შორის გენდერების დანერგვაც (Pollitt & Bouckaert, 2011).

ჰოლმსი და შანდი (1995) ახალი საჯარო მენეჯმენტის მახასიათებლებზე საუბრისას გამოყოფენ :

- შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ითვალისწინებს ეფექტურობის, ეფექტიანობისა და სერვისის ხარისხის კრიტერიუმებს;
- მკაცრად იერარქიული და ცენტრალიზებული ორგანიზაციული სტრუქტურების დეცენტრალიზებული მართვის სტილით ჩანაცვლებას;
- სერვისის მიწოდებისას ან/და მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მომხმარებლისა და სხვა ინტერესთა ჯგუფების პერსპექტივათა გათვალისწინებას და აღნიშნული ჯგუფებისგან უკუკავშირის მიღების მნიშვნელობას;
- მოქნილობას, რომელიც გამოიხატება შესაძლო ალტერნატივებს შორის ხარჯთეფექტურობის კრიტერიუმზე დაყრდნობით საუკეთესო ვარიანტის არჩევაში;

- ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს, სამუშაოს შესრულებისა და ანგარიშგების პროცესში.

მიუხედავად შემოთავაზებული ინიციატივებისა, არც ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელი დარჩენილა კრიტიკის გარეშე. კრიტიკის საფუძველს წარმოადგენდა, როგორც საჯარო სექტორში კერძო სექტორის მართვის სტილის ინკორპორირება და აღნიშნულთან დაკავშირებული რისკები (Armstrong, 1998; Flynn, 2002; Savoie, 2002; Singh, 2003), ასევე, კორუფციასთან და პროცესების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით არსებული საფრთხეები (Barberis, 1998). ამ ასპექტით, გამოწვევად დასახელებულია, მათ შორის, სახელმწიფოსთან გაფორმებული კონტრაქტების გამჭვირვალობის საკითხი, რაც კერძო-საჯარო პარტნიორობის აღმინისგრირების პროცესისთვისაც მნიშვნელოვანია (Hughes, 2003). ზოგიერთი ავტორი იმასაც მიუთითებდა, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის წარმატებული დანერგვა და აღსრულება დამოკიდებული იყო სახელმწიფოთა გეოგრაფიულ მდებარეობასა და იქ მიმდინარე პოლიტიკურ-ეკონომიკურ პროცესებზე (Borins, 2002; Manning, 2001; Polidano, 1999). იყო ვარაუდები იმის შესახებაც, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი ვერ დაიმკვიდრებდა თავს აღმოსავლეთ ევროპაში, რადგან იკვეთებოდა ღირებულებრივი დისონანსი აღმოსავლეთ ევროპის მენეჯმენტის კულტურასთან (Goetz & Wollmann, 2001). განვითარების, დემოკრატიისა და მმართველობის ცენტრის (CDDG) დელეგაციების უკუკავშირებზე დაყრდნობით, პროფესორმა ხოაკინ ბეკმა (2023) შეაღარა ევროპის 28 სახელმწიფოს აღმინისგრაციული პროფილები. მიმოხილვიდან ჩანს, რომ ცენტრალური-აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში საჯარო მმართველობის პროცესში დაბალია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დონე. ამასთან, დაბალია მენეჯერული-ორგანიზაციული შესაძლებლობები (Management-Organizational Capacities) და თანამედროვე ტექნოლოგიების ინტეგრირების დონე მმართველობის პროცესში. მეორე მხრივ კი, განსაკუთრებით სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში მაღალია საჯარო მმართველობის პროცესის მომწესრიგებელი რეგულაციების რაოდენობა და დამკვიდრებულია ცენტრალიზებული მართვის სტილი (Beck, 2023).

ახალი საჯარო მენეჯმენტის დანერგვას ქართულ რეალობაშიც მოჰყვა კრიტიკა. კრიტიკის მნიშვნელოვანი წილი სწორედ კერძო-საჯარო პარტნიორობის აღმინისგრირების პროცესს უკავშირდებოდა. 2015 წელს, მაშინ, როდესაც საქართველოს მთავრობამ კერძო-საჯარო პარტნიორობის ინსტიტუციურ ჩარჩოზე მუშაობა დაიწყო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კვლევის მიგნებებიდან იკვეთებოდა, რომ:

ა) საქართველოში არ არსებობდა მზაობა კერძო-საჯარო პარტნიორობის დასახნერგად;

ბ) 2015 წლის პერსპექტივიდან მთავრობის მიერ აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვანი ღონისძიებები არ გაგარებულა;

გ) შესწავლილ საჯარო დაწესებულებებს ხშირად არასწორად ესმოდათ კერძო-საჯარო პარტნიორობის არსი და რიგი ღონისძიებები, რომლებიც მათივე შეხედულებით კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფორმით ხორციელდებოდა, არ შეესაბამებოდა აღნიშნული ინსტიტუტის მიზნებს (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2015).

საია-ს იმავე კვლევაში დასკვნის სახით ვკითხულობთ, რომ ხშირ შემთხვევაში საჯარო უწყებებს საჯარო-კერძო პარტნიორობა ესმით, როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო სექტორს შორის დამყარებული ნებისმიერი სახისა და შინაარსის ურთიერთობა, მიუხედავად მისი მიზნებისა (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2015). ანალოგიური პათოსი იკვეთება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის განმარტებითი ბარათიდანაც, რომელშიც ხაზგასმულია, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისადმი ინსტიტუციური მიდგომები განსხვავებულია, რაც არ შეესაბამება „საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას“ (განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, 2018). ზოგიერთი ავტორი და არასამთავრობო ორგანიზაცია აღნიშნავს იმასაც, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის პროცესმა ხელი შეუწყო ქართულ ბიუროკრატიულ სისტემაში კორუფციის, ნეპოტიზმისა და პაგრონ-კლიენტის გავერცელებას (ინფორმაციის თავისუფალი განვითარების ინსტიტუტი, 2019; Khuroshvili, 2021; Khuroshvili, 2022). საერთაშორისო მიდგომა იბიარებს იმ მოსაზრებას, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობა, როგორც NPM-ის ერთ-ერთი პრინციპი, განსაკუთრებულად მიდრეკილია კორუფციის მაღალი რისკებისკენ, თუკი მისი განხორციელება და შემდგომი ანგარიშგების პროცესი ფილიგრანულად არ არის ადმინისტრირებული (World Bank, 2022).

კერძო სექტორის მზარდი რესურსებისა და ინოვაციური მიდგომების საჯარო სექტორში დაბანდება სამოგალოებრივი კეთილდღეობისათვის, თანამედროვეობის კონცეფციას არ წარმოადგენს და მისი განვითარება ჯერ კიდევ ძველი რომის იმპერიიდან იღებს დასაბამს. კერძო-საჯარო პარტნიორობის მაგალითებს ვხვდებით XVI-XVII საუკუნეების საფრანგეთშიც, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ მე-19 საუკუნეში ევროპაში მიმდინარე ინდუსტრიალიზაციისა და ურბანიზაციის სწრაფმა პროცესმა შექმნა

კონცესიების „ოქროს ხანა“ (PPIAF, 2009). საჯარო მმართველობის დარგში არ არსებობს კერძო-საჯარო პარტნიორობის საყოველთაოდ აღიარებული დეფინიცია (Abadie, 2004; Reynaers, 2014). „ევროსტატი“, ბულალგრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების საბჭო (IASB), საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF) და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები სხვადასხვაგვარად განმარტავენ PPP-ს (OECD, 2012). მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ თითოეული ავტორისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემოთავაზებული დეფინიცია ძირითად საერთო პრინციპებსა და ელემენტებს ეყრდნობა. ასე მაგალითად, მსოფლიო ბანკის მიერ შემოთავაზებულ ზოგად განმარტებას თუ დავეყრდნობით, კერძო-საჯარო პარტნიორობა არის სამთავრობო მექანიზმი, კერძო სექტორის რესურსებისა და უნარების გამოყენებით, შექმნას ხარისხიანი ინფრასტრუქტურა და საჯარო სერვისები (World Bank, 2022). საერთაშორისო სავალუტო ფონდის თანახმად, PPP გულისხმობს შეთანხმებებს, რომელთა საფუძველზეც კერძო სექტორი ითავსებს იმ ფუნქციებს, რომლებიც გრადიციისამებრ საჯარო სექტორის კომპეტენციებში მოიაზრება. ევროკომისიის (2004) მწვანე წიგნში კერძო-საჯარო პარტნიორობის შესახებ, PPP განმარტებულია, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ბიზნეს სექტორის თანამშრომლობის ფორმა, რომელიც მიზნად ისახავს ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნას, არსებულის გაუმჯობესებას, განახლებას, მართვას, შენარჩუნებას ან მოსახლეობისათვის გარკვეული სერვისის მიწოდებას. საჯარო და კერძო სექტორს შორის ამ ურთიერთობის ძირითადი მახასიათებლებია მათი შედარებით ხანგრძლივი ხასიათი, კერძო პარტნიორის ჩართულობა პროექტის დაფინანსებაში და შემდგომ ეტაპებზეც, როგორებიცაა, მაგალითად, მშენებლობა და ოპერირება (European Commission, 2004).

ერთი სიგყვით, PPP შეიძლება აიხსნას, როგორც კერძო და საჯარო სექტორს შორის წარმართული ურთიერთობა, რომლის მიზანია კერძო ინტერესების დაკმაყოფილების კვალდაკვალ გარკვეული საჯაროსამართლებრივი მიზნების მიღწევა. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კი ორივე მხარეს წარმოეშობა სხვადასხვა შინაარსის უფლება-მოვალეობები (ხაგიძე, 2021).

საინტერესოა ისიც, რომ ზოგიერთი ავტორი გაცილებით ფართო განმარტებას იძლევა და, ფაქტობრივად, გოლობის ნიშანს სვამს ტერმინ „კონტრაქტირებასა“ და კერძო-საჯარო პარტნიორობას შორის. მაგალითად, დონალდ კეგლი (1993) თავის წიგნში „ძალაუფლების განაწილება: საჯარო მმართველობა და კერძო სექტორი“ აღნიშნავს, რომ საჯარო სექტორის მიერ კერძო სექტორთან დადებული კონტრაქტები, განურჩევლად მათი შინაარსისა, თავიანთი ბუნებით ავტომატურად კერძო-საჯარო

პარგნიორობის მაგალითია. ზოგიერთი ავტორი ხაზს უსვამს იმასაც, რომ კერძო-საჯარო პარგნიორობის პროცესის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი რისკების საჯარო სექტორიდან არსებითად კერძო სექტორზე გადასვლაა (Chowdhury et.al, 2016).

მიუხედავად განმარტებებთან დაკავშირებული ამრთა სხვადასხვაობისა, არსებობს თანხმობა იმის თაობაზე, რომ კერძო-საჯარო პარგნიორობა თანამედროვე მსოფლიოში საჯარო მმართველობის, როგორც პროცესის, მნიშვნელოვანი ელემენტია (Dunleavy & Hood, 1994; Ferlie et.al, 1996; Rakic & Rdjenovic, 2011; Hood, 1991, 1995; Lane, 2002).

საქართველოს კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ PPP-ს განმარტავს, როგორც კერძო და საჯარო სექტორს შორის არსებულ გრძელვადიან (მინიმუმ 5 წელი) და მთავრობის მიერ დადგენილ მინიმალურ ღირებულებასთან თანხვედრ ურთიერთობას, რომელიც ეფუძნება რისკების გადანაწილების პრინციპს და ითვალისწინებს კერძო პარგნიორის მიერ პროექტის დაფინანსებას და მის მიერ გარკვეული საჯარო მომსახურების გაწევას (საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, 2018). PPP-ის ძირითადი პრინციპებს კი შემდეგნაირად აყალიბებს:

ა) **გამჭვირვალობა** – PPP-ის პროექტების შესახებ ინფორმაციის საჯარო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;

ბ) **განჭვრეტადობა** – არაორაზროვანი და პროგნოზირებადი საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობა;

გ) **თავისუფალი კონკურენციის ხელშეწყობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა** – თანასწორი მიდგომა როგორც საქართველოს, ისე სხვა ქვეყნის სუბიექტებისა და ნებისმიერი საჯარო თუ კერძო ორგანიზაციის მიმართ;

დ) **ხარისხის ფასთან თანაფარდობა** – სარგებელსა და დანახარჯებს შორის ბალანსი და დასახული მიზნის მისაღწევად PPP-ის ოპტიმალურობა;

ე) **რისკების ოპტიმალური განაწილება** – მხარეთა შორის პასუხისმგებლობისა და რისკების სამართლიანი გადანაწილება;

ვ) **ფისკალური პასუხისმგებლობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებული ფინანსური პასუხისმგებლობის აღება ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილს;

ზ) **გარემოს დაცვა და სოციალური მდგრადობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების განხორციელება გარემოს დაცვითი სტანდარტების

გათვალისწინებით (საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, 2018).

სწორედ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება განიხილებოდა PPP პროექტების წარმატებით განხორციელების ერთ-ერთ წინაპირობად (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2015), თუმცა აღნიშნული კანონის მიღების შემდეგ მისი ეფექტიანობის შეფასება საკმაოდ კონგროვერსულ საკითხად იქცა.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) 2017-2018 წლის რეიტიგის მიხედვით, რომელიც კერძო-საჯარო პარტნიორობის ეფექტიანობისა და საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებთან შესაბამისობის შეფასების შედეგად გამოქვეყნდა, საქართველოს მაჩვენებელი მხოლოდ 43 %-ს შეადგენს და გამოყენებული მეთოდოლოგიის თანახმად, ეფექტიანობა განიმარტება, როგორც „დაბალი“ (EBRD, 2018). ხსენებულ კვლევაში მხედველობაში არაა მიღებული საკანონმდებლო ჩარჩო, რადგან კვლევის პერიოდში კანონი ჯერ კიდევ არ იყო ძალაში შესული და შესაბამის კრიტერიუმში საქართველოს შეფასება 0%-ია. მსოფლიო ბანკის მიერ 2020 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში კი, სადაც შესწავლილია PPP-ის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო რეგულაციებიც, კერძო-საჯარო პარტნიორობის შეფასების თითოეულ კომპონენტში საქართველოს ქულები აღემატება როგორც რეგიონულ, ისე მსოფლიო მედიანურ მაჩვენებლებს (World Bank Group, 2020).

მეორე მხრივ, იმავე წელს საქართველოს პარლამენტში ჩატარებული თემატური მოკვლევის დასკვნაში, რომელიც „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების შეფასებას ემსახურებოდა, ვკითხულობთ, რომ გასულ წლებთან შედარებით, „კანონის მიღების შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გზით განსახორციელებელი პროექტების რაოდენობა“ (საქართველოს პარლამენტი, 2020). ამდენად, ერთი შეხედვით რთულია იმის შეფასება, რა როლი ითამაშა აღნიშნული კანონის მიღებამ კერძო-საჯარო პარტნიორობის აღმინისკრირების პროცესში.

მიუხედავად იმისა, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითადი პრინციპები საერთოა როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი სახელმწიფოებისათვის, ამ უკანასკნელთ განსაკუთრებული ძალისხმევა სჭირდებათ PPP-ის ქმედითი ფუნქციონირებისთვის (Kang et.al, 2019). მსოფლიოს განვითარებად სახელმწიფოებში, რომელთა რიცხვს საქართველოც განეკუთვნება, კერძო-საჯარო პარტნიორობის აღმინისკრირებას თან ახლავს არაერთი რისკი და გამოწვევა (Polidano, 1999).

გრანზიციის ეგაპზე მყოფ სახელმწიფოებში ხშირად ბიზნეს სექტორის მზაობა, ჩაღოს ინვესტიცია საჯარო ინფრასტრუქტურულ პროექტებში, PPP-ის წარმატებული ფუნქციონირებისთვის საკმარისი არაა (Kang et.al, 2019). დამატებით საჭიროა ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობა ქვეყანაში, შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობა, დახვეწილი საკანონმდებლო ჩარჩო, PPP-ის წარმატებული ფუნქციონირებისთვის შესაბამისი ბაზრის განვითარება, კერძო ბიზნესის წახალისება, რისკების სამართლიანი გადანაწილება და ხელშეკრულებების კეთილსინდისიერად შესრულება (Ménard & Shirley, 2002; Osei-Kyei & Chan, 2017; Queiroz, 2007).

კვლევის მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევის მიზანია, შეისწავლოს და გააანალიზოს კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითადი გამოწვევები საქართველოში.

კვლევის ამოცანებია საქართველოს მაგალითზე კერძო-საჯარო პარტნიორობის მახასიათებლების შესწავლა, PPP-ის ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირება და ანალიზი, საკითხთან დაკავშირებული კანონმდებლობისა და რეგულაციური დოკუმენტების (მთავრობის დადგენილებები, რეგულაციური საკანონმდებლო აქტები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები) მიმოხილვა და ანალიზი. აგრეთვე, ღარგის ექსპერტებთან და საკითხთან დაკავშირებულ კომპეტენტურ პირებთან სიღრმისეული ინტერვიუების ჩატარება.

კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, კვლევის შეკითხვა წარმოდგენილია შემდეგი ფორმულირებით:

რა ძირითადი გამოწვევებით ხასიათდება კერძო-საჯარო პარტნიორობა საქართველოს მაგალითზე?

კვლევის ფარგლებში მონაცემთა შეკრების მეთოდად გამოყენებულია სიღრმისეული ინტერვიუ (გამოიკითხა 10 ექსპერტი). კვლევის მიზნებისთვის გამოყენებულია მიმნობრივი ტიპის (არაალბათური) შერჩევა. რესპონდენტებს შორის არიან საჯარო მმართველობის 3 და საჯარო პოლიტიკის 2 ექსპერტი. ასევე, სამართლის ღარგის 2, ხოლო ეკონომიკის სფეროს 1 ექსპერტი, რომელთა კომპეტენცია და კვალიფიკაცია დასტურდება მათი განათლებითა და სამეცნიერო პროდუქტიულობით. აგრეთვე, გამოკითხულ პირებს შორის არიან საკითხზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციათა 2 წარმომადგენელი. რესპონდენტთა საშუალო ასაკი შეადგენს 35-40 წელს, გენდერული განაწილება კი შემდეგნაირია: 60%-მდედრობითი; 40%-მამრობითი.

კვლევის ფარგლებში აგრეთვე ჩატარდა სამაგიდე კვლევა, რომლის ფარგლებშიც გაანალიზდა მთავრობის შესაბამისი დადგენილებები, პოლიტიკის დოკუმენტები და

სამართლებრივი დიზაინი. დოკუმენტების ანალიზის პროცესში გამოიყო ანალიზის მცირე და დიდი ერთეულები. (მაგ: მცირე ერთეული- „გამჭვირვალობა“, „კორუფცია“, „ბიზნესგარემო“, „კონცესია“ და დიდი ერთეული - „კერძო-საჯარო პარტნიორობა“, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობა“, „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“).

კვლევის შეზღუდვას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსგან ვერ მოხერხდა სტატისტიკური (საჯარო) ინფორმაციის გამოთხოვა და სიღრმისეული ინტერვიუების ჩატარება გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან, მათთან დაკავშირების შეუძლებლობის გამო.

ვინაიდან კვლევა არ ეყრდნობა კონკრეტული შემთხვევების ანალიზს („case study“) ექსპერტთა შეფასებები გადამოწმებულია დოკუმენტების ანალიზით, სხვადასხვა არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებითა და დასკვნებით. შედეგად, მოხდა მონაცემთა სინთეზირება და კვლევაში წარმოდგენილია მხოლოდ ის შეფასებები, რომლებიც თანხვედრაში მოდის სხვა ემპირიულ მტკიცებულებებთან.

კვლევის შედეგები და დისკუსია

ლიტერატურის მიმოხილვამ ცხადყო, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობის განვითარებისა და წარმატებული ფუნქციონირებისათვის, საჭიროა არამხოლოდ გარკვეული ინსტიტუციური ჩარჩოს შემუშავება, არამედ სხვა ისეთი ხელისშეწყობი ფაქტორების არსებობა, რომლებიც სცდება საკანონმდებლო ან პოლიტიკის დოკუმენტების რეგულირების სფეროს (Ménard & Shirley, 2002; Osei-Kyei & Chan, 2017; Queiroz, 2007). წინამდებარე კვლევის შედეგებიც იმაზე მიუთითებს, რომ საქართველოში კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამოწვევები საკმაოდ კომპლექსურია.

მთავარი დოკუმენტი, რომელიც კერძო-საჯარო პარტნიორობას აწესრიგებს, არის კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ. „მართალია, კანონი ევროპულ პრაქტიკასა და საერთაშორისო გამოცდილებას ეფუძნება, მაგრამ იგი საკმაოდ რთულ პროცედურებს ადგენს PPP პროექტების აღმინისტრირებისათვის“ (ექსპერტი #1). ექსპერტთა შეფასებით, აღნიშნული კანონი კარგი მმართველობის შესაბამის პრინციპებს ადგენს, რაც იმანენტურია დემოკრატიული სახელმწიფოებისთვის, მაგრამ საქართველოში ჯერ კიდევ ცენტრალიზებული მართვის სტილია დამკვიდრებული და აღნიშნული პრინციპების იმპლემენტაცია ვერ ხორციელდება. გამოკითხული პირები აღნიშნავენ, რომ „საქართველოს საჯარო მმართველობითი კულტურისათვის ნაადრევი იყო მსგავსი კანონის მიღება, თუმცა, მეორე მხრივ, სრული მზაობის მომენტიც არასდროს ღებოდა“ (ექსპერტი #3). მთავარია, არსებობდეს პოლიტიკური ნება, რომელიც კორუფციისგან გვაზღვევს, რაც, სამწუხაროდ, საქართველოში არაა. ამასთანავე,

ექსპერტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ კანონსაც აქვს გარკვეული ხარვეზები, რაც ღრომ და გამოცდილებამ აჩვენა და საჭიროა გარკვეული საკანონმდებლო ცვლილებები, რათა იგი გახდეს რეალურად ქმედითი. ექსპერტებს მაგალითის სახით მოჰყავთ კანონში ჩადებული საგამონაკლისო ნორმა, რომლის თანახმადაც, ენერჯეტიკის სექტორში შეიძლება კერძო პარტნიორის პირდაპირი მოლაპარაკებით შერჩევა (საქართველოს კანონი საქარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, 2018). ექსპერტები აღნიშნულ ნორმაში ხედავენ ფარული გარიგებების რისკებსა და კორუფციის საფრთხეს.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონზე საუბრისას, გამოკითხული ექსპერტი ხაზს უსვამს, რომ კანონის მიღებამდე PPP პროექტების ადმინისტრირების პროცესი მნიშვნელოვნად განსხვავებული იყო დღევანდელი მოდელისგან. კერძოდ, „2018 წლამდე კომპანია მიდიოდა ეკონომიკის სამინისტროსთან და ეს პროცესი არ ითვალისწინებდა სხვა სამინისტროების ჩართულობას. PPP კანონი სწორედ იმიტომ მივიღეთ, რომ სხვა ინსტიტუციებიც ჩართულები ყოფილიყვნენ ამ პროცესში. თუმცა ეს მიზანი ცალსახად ვერ შესრულდა და ვერ შეიქმნა დელიბერაციული პროცესი“ (ექსპერტი #3). გარდა ამისა, რესპონდენტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ PPP კანონის ამოქმედებამდე ინვესტიციათა მოცულობა იყო მაღალი, ადმინისტრირების პროცესი კი - გაცილებით მოქნილი და შედეგად, 2018 წლამდე ყველაზე მეტი PPP პროექტი შევიდა ექსპლუატაციაში. ამდენად, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კანონი არ არის ქმედითი, რასაც განაპირობებს მისი სირთულე. მეორე მხრივ, ექსპერტები აღნიშნავენ იმასაც, რომ როდესაც საუბარია მნიშვნელოვან ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, აუცილებელია, კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს საკმაოდ დეტალურ და მკაცრ პროცედურულ ნორმებს, რომელთა დაცვაც სავალდებულო იქნება ინვესტორთა მიერ.

მართლაც, წინამდებარე კვლევის მთავარ მიზნებას წარმოადგენს სწორედ ის გარემოება, რომ 2018 წლიდან დღემდე, ანუ მას შემდეგ, რაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი საქარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, არცერთი განხორციელებული PPP პროექტი საქართველოში არ ფიქსირდება. ამას ადასტურებს PPP სააგენტოს ვებ-გვერდზე განთავსებული პროექტების ბაზაც, რომელში აღრიცხული არცერთი პროექტი არ არის მისული მესამე ფაზამდეც კი, რომელიც პარტნიორის შერჩევის ეტაპს გულისხმობს, ამდენად, არ ფიქსირდება არამხოლოდ დასრულებული, არამედ აქტიურ ფაზაში მყოფი პროექტებიც. ამდენად, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2020 წელს ჩატარებული თემატური მოკვლევის შედეგი იმის თაობაზე, რომ კანონმა ვერ უზრუნველყო კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფარგლებში პროექტების რიცხვობრივი ზრდა, დღესაც რელევანტურია. ამასთანავე, ექსპერტთა თანახმად, სწორედ კანონმა

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ, განაპირობა ის ნულოვანი ნიშნული, რომელიც დღესდღეობით განხორციელებული პროექტების მიმართულებით ფიქსირდება. რთულია იმის შეფასება, რამდენად იმსახურებს საქართველოს ხელისუფლება კრიტიკას საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონის მიღებისათვის. რესპონდენტები თანხმდებიან იმ გარემოებაზე, რომ კანონი თანხვედრაშია საუკეთესო პრაქტიკასთან და სტანდარტებთან, თუმცა არ უარყოფენ არც იმას, რომ სტრუქტურულად ლოკუმენტი საკმაოდ რთულია. მიუხედავად ამისა, დასავლეთ ევროპის არაერთ სახელმწიფოში (მაგ. გერმანია), მსგავსი შინაარსის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა ბევრად კომპლექსურია, თუმცა იგი ხელს არ უშლის PPP-ის წარმატებას. ეს უკანასკნელი კი იმაზე მიანიშნებს, რომ შესაძლოა საქართველოში როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სექტორი კულტურულად არ არის მზად მსგავსი ტიპის ურთიერთობების კანონის სრულ და მკაცრ მოთხოვნათა დაცვით წარმართვისთვის.

გარდა ამისა, რესპონდენტები საუბრობენ ბიზნესის კეთების სიმარტივეზე საქართველოში, რაც, მათი თქმით, საერთაშორისო ინდექსებითაც დასტურდება. ერთ-ერთი ასეთი ინდექსი (Ease of Doing Business) მსოფლიო ბანკს ეკუთვნის. მართლაც, 2019-2020 წლის მონაცემებით, საქართველო მოწინავე პოზიციაზეა და მსოფლიოს ქვეყნებს შორის მეშვიდე ადგილს იკავებს (World Bank, 2019). განსაკუთრებით მარტივი საქართველოში ბიზნესის რეგისტრაციაა და იმავე ინდექსის ფარგლებში ამ კონკრეტული კრიტერიუმით საქართველო მეორე ადგილზეა. ყველაზე არასახარბიელო პოზიციას კი, სამოცდამეოთხე ადგილის სახით საქართველო აღნიშნულ ინდექსში საგადასახადო დავების სწრაფად და ეფექტურად გადაწყვეტის მიმართულებით იკავებს. ამის მიუხედავად, ექსპერტთა უმრავლესობა იზიარებს იმ მოსაზრებას, რომ ბოლო პერიოდში გართულდა სამთავრობო უწყებებთან კომუნიკაცია და გაიზარდა ბიუროკრატიული მექანიზმები, რაც ამორებს ბიზნეს სექტორსა და სახელმწიფოს ერთმანეთისგან. გარდა ამისა, გამოკითხული პირები უმთავრეს პრობლემას ბიზნესგარემოსთან დაკავშირებით ხელავენ თავად საქართველოს ბაზრის ზომასა და დივერსიფიკაციის დაბალ ხარისხში.

ამასთანავე, ექსპერტთა აზრით, დღესდღეობით ინვესტორთა მოზიდვისა და დაინტერესების პოლიტიკური ნება დაბალია, რადგან ხშირ შემთხვევაში დაინტერესებულ პირთა სიმცირე ხელსაყრელ გარემოს ქმნის კორუფციული გარიგებებისათვის. რესპონდენტთა შეფასებით, ქვეყანაში ქვედა დონის კორუფცია აღქმის დონეზე არ არის, თუმცა გამოკითხული პირები საუბრობენ ელიტური კორუფციის მაგალითებზე და საფრთხეებზე, რომლებიც სამართლებრივი და ინსტიტუციური დიზაინის დონეზე სხვადასხვა მექანიზმით აღკვეთილია, თუმცა არცთუ იშვიათად იმპლემენტაციის ეტაპზე

იჩენს თავს. რესპონდენტთა ნაწილი ასევე გამოყოფს ბიზნესის პოლიტიზირების რისკს, რაც ინვესტორთა მხრიდან ქართული ბიზნესგარემოთი დაინტერესებას აფერხებს. გამოწვევად სახელდება ის ფაქტიც, რომ არსებობს მონოპოლიზირებული სფეროები, ხოლო თუკი ინვესტორი არაა ხელისუფლებასთან დაახლოებული და ლოიალური პირი, დიდია ალბათობა, რომ მას მასშტაბურ პროექტებზე არ მისცემენ წვდომას. კორუფციული რისკები, განსაკუთრებით PPP პროექტების შემთხვევაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის ერთ-ერთ საფრთხედ არის მიჩნეული როგორც ზოგად, ისე საქართველოს კონტექსტში (Barberis, 1998; ინფორმაციის თავისუფალი განვითარების ინსტიტუტი, 2019; Khuroshvili, 2021; Khuroshvili, 2022). აღსანიშნავია, რომ NPM-ის ერთ-ერთ გამოწვევად საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის პერსპექტივით, სწორედ სახელმწიფოსთან გაფორმებული ხელშეკრულებების გამჭვირვალობის საკითხია მიჩნეული (Hughes, 2003), რაზეც საუბრობენ რესპონდენტებიც და მაგალითად მოჰყავთ ნამახვანჭესის პროექტი, რამდენადაც აღნიშნული პროექტის ხელშეკრულება საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი მხოლოდ ხანგრძლივი სოციალური პროცესის შედეგად გახდა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ დაბალი რისკის ქვეყნებიდან საქართველოში ნაკლები ინვესტიცია შემოდის. „ძირითადად ქართულ ბაზარზე შემოდიან მაღალი რისკის მქონე სახელმწიფოებიდან დაბალი გამოცდილების მქონე კომპანიები“ (ექსპერტი #10). რესპონდენტთა შეფასებით, ამას განაპირობებს ის ფაქტი, რომ საქართველო გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყანაა.

კერძო-საჯარო პარტნიორობის გამოწვევებზე საუბრისას რესპონდენტები ერთ-ერთ პრობლემად ასახელებენ საქართველოს საკმაოდ ნეგატიურ გამოცდილებას ორ უმნიშვნელოვანეს სტრატეგიულ პროექტთან მიმართებით: ნამახვანჭესისა და ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტის პროექტები, რომლებიც წარუმატებელი აღმოჩნდა და რომლებთან დაკავშირებითაც დღესდღეობით საერთაშორისო არბიტრაჟში დავა მიმდინარეობს. ექსპერტთა შეფასებით, აღნიშნული პროექტები მოულოდნელად შექმნილი სოციალური პროცესისა და პოლიტიკური ფორსმაჟორის გამო ჩავარდა. ასეთი ფაქტები კი ინვესტორებში აჩენს უნდობლობისა და არასტაბილურობის განცდას სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ. „აღნიშნულზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ამ ორი უმსხვილესი პროექტის ჩავარდნის შემდგომ ქართულ ბაზარზე მსხვილი ინვესტორი არ შემოსულა“ (ექსპერტი #3).

კერძო-საჯარო პარტნიორობის ერთ-ერთ გამოწვევად რესპონდენტები ასახელებენ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ გარემოსაც. აღნიშნულზე საუბრისას ექსპერტთა უმრავლესობა უმთავრეს გამოწვევად ასახელებს საქართველოს

სასამართლო სისტემას და მის შიგნით არსებულ, ე.წ. „სასამართლო კლანს“. მათი თქმით, სასამართლო სისტემას განსაკუთრებით დიდი რეპუტაციული ზიანი მიაღწა ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ ქართველი მოსამართლეების დასაჩქიროების შედეგად. ექსპერტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინვესტორისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ჰქონდეს ჰიპოთეტური სასამართლო დავის დამოუკიდებელი სასამართლოს მიერ გადაწყვეტის გარანტია, რაც დღესდღეობით საქართველოში არ არსებობს.

გამოიკვეთა საპირისპირო პოზიციაც, რომლის თანახმადაც პოლიტიკური გარემო და სასამართლო სისტემაში არსებული ხარვეზები არაა ის მთავარი გამოწვევა, რამაც შეიძლება ინვესტორს საქართველოში კაპიტალის დაბანდება გადააფიქრებინოს. აღნიშნულის ვარაუდის საფუძველს იძლევა ის გარემოება, რომ უცხოელი ინვესტორები თითქმის არ იყენებენ ადგილობრივ სასამართლო სისტემას, როგორც პოტენციური დავის გადაწყვეტის მექანიზმს. ნაცვლად ამისა, სახელმწიფოსთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში იდება დათქმა - საჭიროების შემთხვევაში საარბიტრაჟო დავის წარმოების შესახებ. თუმცა, მაინც კითხვის ნიშანს აჩენს ის ფაქტი, რამდენად აზღვევს ინვესტორს არბიტრაჟი. „თავდაპირველად, უნდა აღინიშნოს, რომ საინვესტიციო არბიტრაჟზე ყველას არ მიუწვდება ხელი, რადგან საკმაოდ დიდ ფინანსურ რესურსთანაა დაკავშირებული“ (ექსპერტი #9). შესაძლოა, უცხოელი ინვესტორები აქტიურად იყენებდნენ არბიტრაჟს, თუმცაღა PPP, ცხადია, არ გულისხმობს მხოლოდ უცხოელ ინვესტორებთან ურთიერთობას. „ამასთან არბიტრაჟის მიერ საქმის განხილვა საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია და მისი განსჯადი არაა ყველა ტიპის საქმე“ (ექსპერტი #5). გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ პროცედურულად არბიტრაჟის გადაწყვეტილება არაა საბოლოო და მისი გასაჩივრება შეიძლება სწორედ ადგილობრივ სასამართლოთა სისტემაში, რასაც კვლავ მივყავართ სასამართლოს პოლიტიზირებულობის რისკთან, როგორც PPP-ის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევასთან.

რესპონდენტთა ნაწილი აგრეთვე მიიჩნევს, რომ, ინვესტორთა დაბნეულობა შეიძლება განაპირობოს სახელმწიფოს მიერ არჩეულმა საგარეო პოლიტიკურმა კურსმა, რომელიც დეკლარაციულად ევროატლანტიკურია, რეალურად კი აშკარად იგროძობა რუსული გავლენა. პოლიტიკური ვექტორი არის ის ერთ-ერთი მთავარი დეტერმინანტი, რომელიც განაპირობებს ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხს, პოლიტიკურ სტაბილურობასა და ინსტიტუციათა მიუკერძოებლობას, ამდენად, გასაკვირი არაა, რომ ინვესტორთათვის სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკური კურსი მაღალი რელევანტურობით გამოირჩევა.

ექსპერტთა შეფასებით, PPP-ის ერთ-ერთ გამოწვევას ქართულ რეალობაში მისი ადმინისტრირების ბიუროკრატიულობის მაღალი ხარისხი წარმოადგენს. აღნიშნული, ერთი შეხედვით, უცნაურია ახალი საჯარო მენეჯმენტის პირობებში, რადგან იგი საჯარო მმართველობის სისტემაში კერძო სექტორის მართვის თავისებურებების დანერგვას მოიაზრებს. თუმცა კვლევის ეს მიგნება ამართლებს მეცნიერთა პოზიციას, რომლის თანახმადაც NPM-ის წარმატება ხშირად დამოკიდებულია გეოგრაფიულ ასპექტებზე (Manning, 2001; Polidano, 1999) და რომ NPM გარკვეულ ღირებულებრივ აცდენაშია აღმოსავლეთ ევროპის მენეჯმენტის კულტურასთან (Goetz & Wollmann, 2001), რამდენადაც ამ სახელმწიფოებში გვხვდება ცენტრალიზებული მართვის ფორმა და მაღალია საჯარო მმართველობის მარეგულირებელი კანონების რაოდენობა (Beck, 2023). სირთულეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ პროცესში ბევრი უწყებაა ჩართული, თუმცა, მეორე მხრივ, არ უნდა დაგვაფიქვდეს, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობის მთელი ინსტიტუციური სისტემის შექმნის მიზანი იყო ამ ინსტრუმენტის ეკონომიკის სამინისტროს სრული „დაქვემდებარებიდან“ გამოყვანა და მეტი ინსტიტუციის ჩართვა პროცესში. ამდენად, სადავო არაა ის გარემოება, რომ მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს ჩართულობა PPP-ის ადმინისტრირების პროცესში მნიშვნელოვანია, თუმცა ბიუროკრატიულობაზე საუბრისას, რესპონდენტები განსაკუთრებით კრიტიკულნი არიან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საქმიანობასთან მიმართებით. ექსპერტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სააგენტო მხოლოდ და მხოლოდ ბიუროკრატიული რგოლია, რომელსაც ხშირ შემთხვევებში იგივე ფუნქციები აქვს, რაც ეკონომიკის ან სხვა თემატურ სამინისტროს, ამდენად მისი არსებობის საჭიროება არ ჩანს (ექსპერტი #2; #5; #8). „წესით, PPP სააგენტო დამატებითი და დამოუკიდებელი ექსპერტიზის მომწოდებელი უნდა ყოფილიყო, თუმცა საქართველოს მთავრობამ არ შეუწყო ხელი სააგენტოს განვითარებას, ამიგომ იგი მოექცა ეკონომიკის სამინისტროს ჩრდილქვეშ“ (ექსპერტი #4). ინტერვიუების ფარგლებში გამოიკვეთა საინტერესო მოსაზრება იმის შესახებაც, რომ PPP, თავისი არსით, არის მექანიზმი და არ შეიძლება, თითოეული მექანიზმისთვის სახელმწიფომ შექმნას სააგენტო, რადგან აღნიშნული ეწინააღმდეგება NPM-ის იდეასაც. აქვე აღსანიშნავია, რომ სააგენტო PPP პროექტების ადმინისტრირების მხოლოდ პირველ ეტაპზეა (პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება) სავალდებულოდ ჩართული, ხოლო მეორე ფაზაში (პროექტის მომზადება) მისი მონაწილეობა სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს, თუკი თავად უფლებამოსილი სამინისტრო მიმართავს მას. აღნიშნული რესპონდენტებში კიდევ უფრო აძლიერებს იმ აზრს, რომ სააგენტოს როლი PPP პროცესში მხოლოდ ფორმალურ-ბიუროკრატიულია.

დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ მიღწეულ იქნა კვლევის მიზანი და პასუხი გაეცა კვლევის შეკითხვას, რომელიც მიზნად ისახავდა საქართველოში კერძო-საჯარო პარტნიორობის ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირებას და ინგერპრეტირებას. კვლევის მიგნებებზე დაყრდნობით, საქართველოში PPP-ის ძირითადი გამოწვევები, როგორებიცაა კორუფციის რისკები, პროცესების გამჭვირვალობასთან და ბიუროკრატიულობასთან დაკავშირებული საკითხები, აიხსნება ახალი საჯარო მენეჯმენტის კრიტიკით, რომლის თანახმადაც, ზემოთხსენებული გამოწვევები სწორედ NPM-ის თანმდევი. ამასთან, როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, მართალია ხსენებული გამოწვევები დამახასიათებელია აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო მმართველობითი კულტურისათვის, თუმცა მკაფიო ნაბიჯები აღნიშნულ გამოწვევებთან საბრძოლველად დღესდღეობით არ ჩანს. გამოკითხული პირები ასევე აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნია რეალური პოლიტიკური ნება, დაამღვიოს კორუფციული რისკები თუ ნეპოტიზმის საფრთხეები PPP-ის აღმინისგრირების პროცესში და უზრუნველყოს პროცესების მაქსიმალური გამჭვირვალობა.

რესპონდენტთა შეფასებებზე დაყრდნობით და საქართველოს პარლამენტის მიერ ჩატარებული თემატური მოკვლევის თანახმად, ის ფაქტი, რომ 2018 წლიდან დღემდე საქართველოში არცერთი PPP პროექტი არ განხორციელებულა, გარდა ზემოთხსენებული გარემოებებისა, განპირობებულია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონის რთული სტრუქტურითა და ინსტიტუციური დიზაინის ბიუროკრატიულობითაც. შედეგად, ექსპერტთა შეფასებები, ნაშრომში გაანალიზებული დოკუმენტები და 2018 წლიდან დღემდე განხორციელებული PPP პროექტების ნულოვანი მაჩვენებელი მოწმობს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობის მექანიზმის სამართლებრივი და ინსტიტუციური დიზაინი ჰარმონიზებულია საუკეთესო პრაქტიკასთან, ქართულ რეალობაში PPP-ის წარმატებულ იმპლემენტაციას ხელს უშლის ზემოთხსენებული გამოწვევები.

ბიბლიოგრაფია

დოლიძე, ნ. (2015). პროფესიული განვითარებისა და გრენინგის სისტემის მოდელები საქართველოს საჯარო სექტორში. მოპოვებული 2023 წლის 9 აგვისტო, <https://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/141269/1/disertacia.pdf>-დან

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. (2019 წლის 11 ივლისი). საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა არსებულ გამოწვევებს ვერ პასუხობს. მოპოვებული 2023 წლის 31 მარტი, https://idfi.ge/ge/public_administration_reform_action_plan_does_not_respond_to_the_existing_challenges-დან

იბორია, ლ. (2009). თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია. მოპოვებული 2023 წლის 20 მარტი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. (2015). კერძო-საჯარო პარტნიორობა (საქართველოში არსებული ტენდენციები). მოპოვებული 2023 წლის 20 მარტი,

<https://gyla.ge/files/news/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%99%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%AB%E1%83%9D%20%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90%20-%20%E1%83%A1%E1%83%90%-დან>

საქართველოს პარლამენტი. (2020). საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის აღსრულება. მოპოვებული 2023 წლის 31 მარტი, <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/dargobrivi/temat-moxsen/kanon-agrsr.pdf>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2016 წლის 06 ივნისი). საქართველოს მთავრობის N245 დადგენილება "საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე". მოპოვებული 2023 წლის 26 მარტი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3298735?publication=0>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2018 წლის 17 აგვისტო). საქართველოს მთავრობის N 426 დადგენილება. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ. მოპოვებული 2023 წლის 27 ივნისი, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4304519?publication=0>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2020). საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. მოპოვებული 2023 წლის 31 მარტი, https://www.gov.ge/wp-content/uploads/2021/10/danarthi_3_PAR_AP_2015-2016.pdf-დან

საქართველოს პარლამენტი. (2014 წლის 27 ივნისი). "ასოციირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის". მოპოვებული 2023 წლის 02 აპრილი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>-დან

საქართველოს პარლამენტი. (2018). განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“. მოპოვებული 2023 წლის 26 მარტი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159500>-დან

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო. (2023). საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო. მოპოვებული 2023 წლის 23 მარტი, <https://ppp.gov.ge/>-დან

- სულაბერიძე, ი. (2016). საჯარო-კერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები. მოპოვებული 2023 წლის 23 მარტი, <https://ppp.ge/wp-content/uploads/2016/09/sajaro-kerdzo-partniorobis-ganvitharebis-s-hesadzleblobebi-saqarthveloshi.pdf>-დან
- ხაგიძე, გ. (2021). საჯარო-კერძო პარტნიორობის უზრუნველყოფის კერძოსამართლებრივი საშუალებები. მოპოვებული 2023 წლის 20 მარტი
- Abadie, R. (2004). *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. მოპოვებული 2023 წლის 23 მარტი, https://www.pwc.com/gx/en/government-infrastructure/pdf/pwc_ppp_report_final.pdf -დან
- Armstrong, A. (1998). A comparative analysis: new public management—the way ahead?. *Australian Journal of Public Administration*, 57(2), 12-24.
- Barberis, P. (1998). The new public management and a new accountability. *Public administration*, 76(3), 451-470.
- Bloomberg, L., Bryson, J., & Crosby, B. (2014, July). Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi:10.2307/24029426
- Borins, S. (2002). *The Challenge of Innovating in Government*. მოპოვებული 2023 წლის 26 March, https://www.researchgate.net/publication/242172041_The_Challenge_of_Innovating_in_Government-დან
- Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan* (No. 714). University of Chicago Press.
- Beck, J. (2023, April 28). Administrative Management in Europe. *Results from the feedback by CDDG Delegations*. Retrieved May 24, 2023, from <https://rm.coe.int/cddg-presentation-beck-prasentation-reserach-project-cddg-28-04-23-jbe/1680ab245e>
- Downs, A. 1967. Inside bureaucracy. Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. doi:10.1080/09540969409387823
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. doi:10.1080/09540969409387823

- EBRD. (2018). Retrieved მარტი 23, 2023, from <https://ppp-ebrd.com/review.php?country=Georgia>
- European Commission. (2004, April 30). *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. Retrieved May 24, 2023, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). Characterizing the 'New Public Management'. 2002). *Public Management. Critical Perspectives, 1*, 204-227.
- Flynn, N. (2005). Explaining the New Public Management: the importance of context. In *New Public management* (pp. 69-88). Routledge.
- Goetz, K. H., & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public, 8*(6), 864-887. doi:10.1080/13501760110098260
- Hemming, R. (2006). *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Retrieved March 31, 2023, from <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2006/ppp/eng/ppp.pdf>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration, 69*(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society, 20*(2-3), 93-109.
- Hughes, O.E., 2003. *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan, New York.
- Ingraham, P. W. (1996). The reform agenda for national civil service systems: External stress and internal strains. *Civil service systems in comparative perspective, 247-267*.
- Jackson, C. H. (1992). The New Public Management. In D. P. Handmer, & D. P. Handmer (Ed.), *Hazard Management and Emergency Planning* (pp. 16-24). Canberra: James and James.
- Kang, S., Mulaphong, D., Hwang, E., & Chang, C. K. (2019). Public-private partnerships in developing countries: Factors for successful adoption and implementation. *International Journal of Public Sector Management, 32*(4), 334-351.

- Ke, Y., Wang, S., & Chan, A. P. (2010, December). Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Comparative Study. *Journal of Infrastructure Systems*, 16(4). doi:[https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000030](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000030)
- Kettl, D. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Retrieved May 24, 2023
- Khuroshvili, B. B. (2021). Public Servants' Policy-making In The Modern Georgian Public Administration. *Politics/პოლიტიკა*, 5(4).
- Khuroshvili, B.B. (2022). Challenges of Civil Service and its Policy in the Public Administration System of Georgia, IDFI
- Khuroshvili, B. B. (2023). Civil Service System in Georgia and Its Features Following the Public Administration Reform (PAR). *environment and society*, 8(8)
- KS, J., Chowdhury, A., Sharma, K., & Platz, D. (2016). *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* Retrieved from https://ppponline.affinitext.com/public/book?id=5831&toc_id=866207#PG_866207_5687718
- Lane, J. E. (2000). *New public management*. Taylor & Francis US.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and markets: the world's political economic systems*. Basic Books. <https://books.google.nl/books?id=jihHAAAAMAAJ>.
- Manning, N., 2001. The legacy of the new public management in developing countries. *Inter. Rev. Admin. Sci.*, 67: 297-312.
- Ménard, C., & Shirley, M. (2002). Reforming public utilities: Lessons from urban water supply in six developing countries. *The World Bank*.
- Minogue, M. (1998). Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector. In *Beyond the new public management* (pp. 17-37). Edward Elgar Publishing.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton. <https://books.google.it/books?id=dOYe1ld9F1QC>.
- OECD. (2012). *From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships*. Retrieved March 26, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Retrieved March 31, 2023, from <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022

- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2017). Factors attracting private sector investments in public-private partnerships in developing countries: A survey of international experts. *Journal of Financial Management of Property and Construction*.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2017). Empirical comparison of critical success factors for public-private partnerships in developing and developed countries: A case of Ghana and Hong Kong. *Engineering, Construction and Architectural Management*.
- Polidano, C. (1999). The new public management in developing countries. *IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13*. Retrieved April 01, 2023, from https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49723371/polidano_the_new_public_management_in_developing_countries-libre.pdf?1476910401=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DThe_new_public_management_in_developing.pdf&Expires=1680297678&Signature=FWa8
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 180-182. doi:10.1177/0020852312437323
- PPIAF. (2009, March). *Toolkit for public-private partnership in roads & highways*. Retrieved March 3, 2023, from Public-Private Infrastructure Advisory Facility Web Site: <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-21.pdf>
- Queiroz, C. (2007). Public-Private Partnerships in Highways in Transition Economies: Recent Experience and Future Prospects. *Transportation research record*, 1996(1), 34-40.
- Rakić, B., & Rađenović, T. (2011). Public-private partnerships as an instrument of new public management. *Facta universitatis-series: Economics and Organization*, 8(2), 207-220.
- Reynaers, A.-M. (2014). Public Values in Public-Private Partnerships. *Public Administration Review*, 74(1), 41-42. მოპოვებული February წლის 23 March, <https://www.jstor.org/stable/24029375?seq=3-დან>
- Samuelson, P. A. 1954. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-389.
- Savoie, D. J. (2006). What is wrong with the new public management?. In *Comparative public administration* (Vol. 15, pp. 593-602). Emerald Group Publishing Limited.
- Singh, A., 2003. Questioning the new public management. *Public Admin. Rev.*, 63: 116-119.

Tiebout, C. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*.
<https://doi.org/10.1086/257839>

UNDP საქართველო. (2019 წლის 21 ივნისი). საჯარო-კერძო თანამშრომლობა ხელს უწყობს მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას. მოპოვებული 2023 წლის 26 მარტი, <https://www.undp.org/ka/georgia/press-releases/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%99%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%AB%E1%83%9D-%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%A8%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%9-ღან>

United Nations Economic Commission for Europe. (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. Retrieved March 31, 2023, from <https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

Vigoda, E. (2003). *New Public Management*. Haifa, Israel. მოპოვებული 2023 წლის 26 March, https://www.academia.edu/12328463/New_Public_Management-ღან

World Bank. (2019). Ease of Doing Business Rankings. Retrieved June 19, 2023, from <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>

World Bank. (2022, December 15). About Public-Private Partnerships. Retrieved March 26, 2023, from <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>

World Bank. (2022, October 13). Transparency, Good Governance and Anti-Corruption Mechanisms. Retrieved March 26, 2023, from <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/practical-tools/good-governance-anticorruption>

World Bank Group. (2020). *Benchmarking Infrastructure Development*. Retrieved მარტი 23, 2023, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/369621602050134332/pdf/Benchmarking-Infrastructure-Development-2020-Assessing-Regulatory-Quality-to-Prepare-Procure-and-Manage-PPPs-and-Traditional-Public-Investment-in-Infrastructure-Projects.pdf>

