

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნამახვანჰესი და ენერგეტიკული პროექტების განვითარება საქართველოში

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი
2022



ანალიტიკური დოკუმენტი მომზადდა ევროპის ფონდის დაფინანსებით, დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს გრანტის ფარგლებში. მის შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები. ანგარიში არ გამოხატავს ევროპის ფონდის, შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს და დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ოფიციალურ პოზიციებს.

დოკუმენტის ხელმძღვანელი: თათული ჭუბაბრია

დოკუმენტის ავტორი: გიორგი ცინცაძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ,

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

2019-2021 წლებში ნამახვანის ჰესების კასკადის პროექტის გარეშე მოგზაურობის მოვლენებმა საქართველოში ენერგეტიკული პროექტების ინიცირებისა და განვითარების ინსტიტუციური მოწესრიგების საკითხი განახლებული სიმწვავით დააყენა დღის წესრიგში. ენერგეტიკული პროექტები აქამდეც არაერთხელ გამხდარან [მწვავე უთანხმოების](#) საგანი; ნამახვანჰესის შემთხვევა გამორჩეულია არა მხოლოდ იმით, რომ მან გამოიწვია განსაკუთრებულად მასშტაბური წინააღმდეგობა, არამედ იმითაც, რომ პროექტის ოპონენტები, პროექტის რომელიმე ერთ განხორციელებაზე ფოკუსირების ნაცვლად, თანადროულად ეჭვქვეშ აყენებდნენ [მის სხვადასხვა მახასიათებლებს](#), ყურადღებას ამახვილებდნენ პროცესში ჩართული სახელმწიფო [უწყებების პასუხისმგებლობაზე](#) და კითხვებს უსვამდნენ ენერგეტიკული სექტორის [სისტემურ მოწესრიგებას](#).

ნამახვანჰესის შემთხვევამ შექმნა შესაძლებლობა ფართო დისკუსიის საგანი გამხდარიყო ენერგეტიკული პროექტების წამოწყებისა და განვითარების არსებული რგოლები, პრაქტიკები და ეტაპები. ამავე მიზანს ემსახურება წინამდებარე სტატია, რომელიც ცდილობს როგორც არსებული გამოცდილების, ისე სამართლებრივი პრინციპების შუქზე მიმოიხილოს და შეაფასოს ენერგეტიკული პროექტების შემუშავების კანონით დადგენილი პროცედურა. ამისთვის სტატიის პირველი ნაწილი იმ საკანონმდებლო ჩანაწერებს აღწერს, რომლებიც დარგს აწესრიგებს; სტატიის მეორე ნაწილი ყურადღებას ამახვილებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხზე, რაც ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვის აუცილებელი წინაპირობაა; სტატიის მესამე, დასკვნითი ნაწილი კი ნამახვანჰესის საკითხს უბრუნდება და საქართველოს მთავრობის მიერ მისი დამტკიცების პროცესს აანალიზებს. სტატიის დასკვნითი ნაწილი განიხილავს 2021 წელს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებსაც, რომლებმაც ნამახვანჰესის გარეშე მიმდინარე დისკუსიაში გამოვლენილი ხარვეზები, გამოსწორების ნაცვლად, გააუარესეს.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობა“ და 515-ე დადგენილება

ენერგეტიკულ სექტორი მრავალი ნაწილისგან შედგება, ხოლო ენერგეტიკული პროექტების განხორციელებას, პირდაპირ თუ ირიბად, არაერთი საკანონმდებლო ჩანაწერი თუ დადგენილება ეხება. ეს სტატია ყურადღებას ამახვილებს კანონზე „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ - განიხილავს მის მნიშვნელობას და აფასებს საქართველოს მთავრობის 515-ე დადგენილებას, რომელიც მას ენერგეტიკული პროექტების შემთხვევაში ხშირად ანაცვლებს.

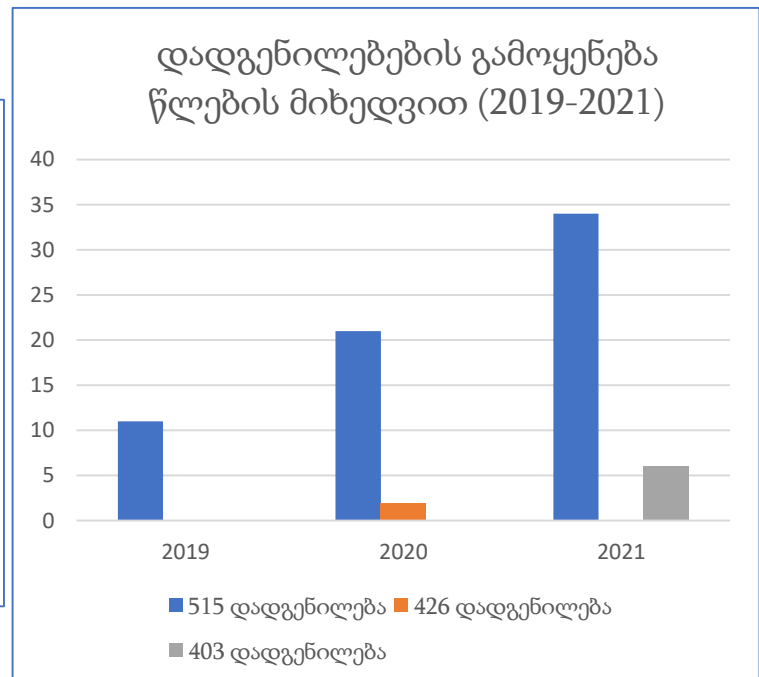
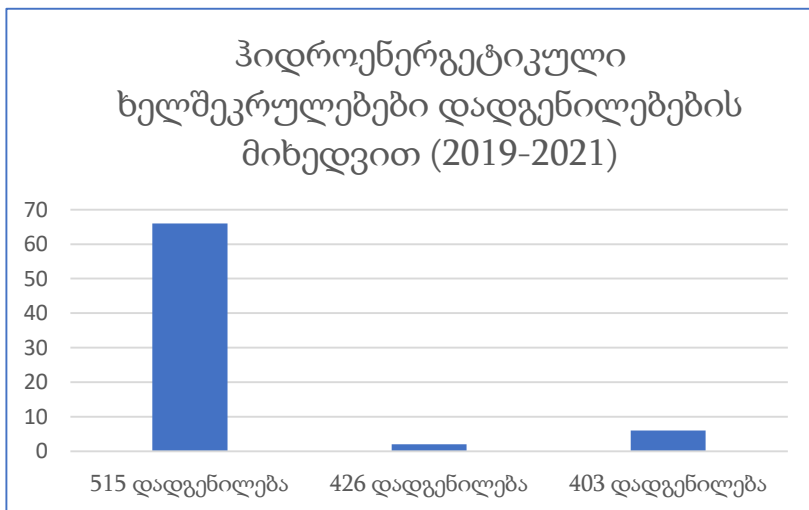
საქართველოს პარლამენტმა [„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“](#) საქართველოს კანონი 2018 წლის მაისში მიიღო და ამით ქვეყანაში ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო შექმნა. საქართველოს მთავრობამ 2018 წლის 17 აგვისტოს კანონის საფუძველზე მიიღო 426-ე დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შემუშავებისა და განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ.“ აღნიშნული დადგენილებით დაზუსტდა გათვალისწინებული პროექტების განხორციელების დეტალები და პროცედურა.

კანონი და 426-ე დადგენილება განსაზღვრავს იმ კრიტერიუმებს, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოქმედების სფეროში ექცევა და

აღწერს იმ პროცედურებს, რომელიც მსგავსმა პროექტმა ინიცირებიდან განხორციელებამდე უნდა გაიაროს. თუმცა, 2018 წლის 31 ოქტომბერს, ანუ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის მიღებიდან 8 თვეში, საქართველოს მთავრობამ [515-ე დადგენილებით](#) დაამტკიცა „იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესი და პირობები, რომლებიც არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტს.“ 515-ე დადგენილებამ შექმნა საგამონაკლისო, გამარტივებული პროცედურა ენერგეტიკული პროექტების ინიცირებისა და განხორციელებისთვის, რომლის შედეგადაც ეს პროექტები PPP კანონით და 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული რიგი მოთხოვნებისგან გათავისუფლდნენ. (გარდა ამისა, განახლებადი ენერგიების წყაროების მხარდაჭერის დამატებით სქემას ითვალისწინებს მთავრობის კიდევ ერთი, 403-ე დადგენილება. ეს დადგენილება, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2020 წელს გამოსცა და 5 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის ობიექტებისთვის სპეციალური ხელშემწყობი ღონისძიებების გატარებას, პრემიალური ტარიფის გაცემას ითვალისწინებს, იმავე პროცედურას ეყრდნობა, რომელიც PPP კანონში და 426-ე დადგენილებაშია გაწერილი.)

426-ე და 403-ე დადგენილებების გამოყენება, რომლებიც ბოლო წლების განმავლობაში წამოწყებულ რამდენიმე პროექტს ფარავს (იხილეთ ცხრილები 2 & 3), 515-ე დადგენილებასთან შედარებით უმნიშვნელოა. ბოლო სამი წლის განმავლობაში ინიცირებული თითქმის ყველა ჰიდროენერგეტიკული პროექტი 515-ე დადგენილებით განსაზღვრულ ჩარჩოში მოექცა.

ცხრილები 2 & 3.



მიუხედავად იმისა, რომ 515-ე დადგენილება ენერგეტიკული პროექტების განვითარების ძირითად მექანიზმად იქცა, ამ დრომდე ნათელი არ არის, რამდენად გამართლებული იყო ცალკეული პროექტებისთვის განსხვავებული წესის შემოღება. საქმე იმაშია, რომ 515-ე დადგენილება, „იმ ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ ეკონომიკური შესწავლის,

მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების შესახებ წინადადებების საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსათვის წარდგენისა და განხილვის წესისა და პირობების დამტკიცების თაობაზე, რომლებიც არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტს,¹ როგორც სახელწოდება მიუთითებს, მხოლოდ არა-PPP პროექტებს უნდა აწესრიგებდეს, თუმცა არსებული პრაქტიკით ის ფარავს იმ პროექტებსაც, რომლებიც კანონის მიხედვით, სინამდვილეში PPP პროექტებად შეიძლება ჩაითვალოს.

ამ მოცემულობის მიზეზი კი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და 515-ე დადგენილებას შორის არსებული ურთიერთშეუსაბამობაა. როგორც ითქვა, კანონის თანახმად, თუ პროექტი ითვალისწინებს სახელმწიფო მხარდაჭერას, ის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტად ჩაითვლება და კანონით და 426-ე დადგენილებით განსაზღვრულ შედარებით მკაცრ პროცედურას დაექვემდებარება. კანონის 28-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო მხარდაჭერის ერთ-ერთი ასეთი სახეა „მიწის გადაცემა ან/და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა“. 515-ე დადგენილების მე-5 მუხლი, თავის მხრივ, ითვალისწინებს პროექტის განმახორციელებლისთვის სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთების გადაცემას და ლიცენზიებისა და ნებართვების აღებაში დახმარებას, რაც ამ პროექტებს, კანონის მიხედვით, წესით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებად უნდა აქცევდეს. მიუხედავად ამისა, ისინი არა-PPP პროექტებად მიიჩნევა და შესაბამისი კანონმდებლობის მოქმედების სფეროდანაც გამოირიცხება.¹ ამდენად, ფაქტია, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონსა და 515-ე დადგენილებას შორის არსებობს შეუსაბამობა, რომელიც განხილვას და აღმოფხვრას საჭიროებს, იმისდა მიხედვით, თუ როგორი რეგულირებაა მიზანშეწონილი ამ კონკრეტული პროექტების მახასიათებლების გათვალისწინებით. ნებისმიერ შემთხვევაში, პრობლემურია ის გარემოება, რომ ამ ეტაპზე პრაქტიკაში მოქმედებს მთავრობის მიერ მიღებული 515-ე დადგენილებით განსაზღვრული წესი, მაშინ, როდესაც ზემდგომი ნორმატიული აქტი, საქართველოს პარლამენტის მიერ შემუშავებული კანონი, განსხვავებულ რეგულირებას ითვალისწინებს.

პროცედურა, რომელსაც 515-ე დადგენილება აწესებს, მნიშვნელოვნად უფრო მარტივია, ვიდრე კანონით და 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული ნაბიჯები. ქვემოთ პროექტის შემუშავების, ინიცირებისა და განხილვის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პროცედურას შესაბამისი ნაბიჯების მიხედვით მიმოვიხილავთ.

პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება

საქართველოში თითქმის ყველა ჰიდროენერგეტიკული პროექტი პროექტით დაინტერესებული პირის კერძო ინიციატივის საფუძველზე იწყება. ენერგეტიკული სექტორი გამორჩეულია იმით, რომ ის ღიაა ინვესტორის მიერ ინიცირებული საჯარო და კერძო

¹ 426-ე დადგენილების 3.4 მუხლიც ამბობს, რომ სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის მხრიდან კერძო პარტნიორისთვის სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება/სარგებლობაში გადაცემა/მართვის უფლებით გადაცემა ან/და პროექტის განხორციელებისათვის მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესით საჭირო ლიცენზიის ან ნებართვის აღებაში მხარდაჭერა არ განიხილება საჯარო და კერძო თანამშრომლობად. შესაბამისად, ამ ნაწილში როგორც 515-ე, ისე 426-ე დადგენილება ეწინააღმდეგება კანონს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ.“

თანამშრომლობის პროექტებისთვის. ვერც ერთ სხვა დარგში პროექტი, რომელიც მნიშვნელოვან თანამონაწილეობას მოიაზრებს სახელმწიფოს მხრიდან, კერძო ინიციატივის საფუძველზე ვერ ინიცირდება. ამის მიზეზი, კანონმდებლობით განსაზღვრული გამონაკლისია, რომელიც კერძო „საინიციატივო შეთავაზების“ წარდგენის უფლებას მხოლოდ ენერგეტიკის სექტორში უშვებს (კანონის მე-15 მუხლი, 426-ე დადგენილების 26-ე მუხლი).

პროექტის განვითარების საწყის ეტაპზე, 515-ე და 426-ე დადგენილებები არსებითად მსგავს პროცესს ითვალისწინებს. ჰესის, ქარის ელექტროსადგურის ან სხვა ენერგეტიკული ობიექტის ინიცირებისთვის კერძო ინვესტორმა წერილობითი განცხადებით უნდა მიმართოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს. PPP პროექტის შემთხვევაში (კანონით ან/და 403-ე დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო მხარდაჭერის მოთხოვნისას), შეთავაზება, ასევე, უნდა წარედგინოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს. დაინტერესებულმა კომპანიამ ამ უწყებებში უნდა წარადგინოს პროექტის წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა. წარდგენილი წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა უნდა შეიცავდეს როგორც კონტექსტუალურ მეტეოლოგიურ, გეოლოგიურ, ჰიდროლოგიურ და ელექტროენერგეტიკულ მიმოხილვას (საშუალო ნალექიანობის მაჩვენებლები, სეისმური რუკა, ქსელთან დაერთების შესაძლებლობა და სხვა), ისე წინასწარ ინფორმაციას უშუალოდ დაგეგმილი ობიექტის შესახებ - ინფორმაციას მისი ადგილმდებარეობის, ძირითადი პარამეტრების, გენერაციის პროგნოზის შესახებ, ისევე როგორც წინასწარ ეკონომიკურ ანალიზს.

515-ე დადგენილების თანახმად, დოკუმენტაციის ეკონომიკის სამინისტროსთვის მიწოდებისას კერძო ინვესტორს აქვს უფლება მოითხოვოს წარდგენილი ინფორმაციის კონფიდენციალურობის დაცვა. 426-ე დადგენილება კი ადგენს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის, აგრეთვე მისი შემუშავებისა და განხორციელების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით საიდუმლო ინფორმაციისთვის მიკუთვნებული დოკუმენტაციისა. ეს უკანასკნელი შეიძლება მოიცავდეს კომერციულ საიდუმლოებასაც, თუმცა ინფორმაციის ასეთად მიჩნევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ადმინისტრაციული ორგანო (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 27²).

განხილვა ეკონომიკის სამინისტროში და პროექტის მთავრობისთვის წარდგენა

კერძო ინვესტორისგან წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის მიღების შემდეგ ეკონომიკის სამინისტროს აქვს ერთიდან სამ თვემდე ვადა წინადადების განხილვისთვის. ამ ეტაპზე 2018 წელს 426-ე დადგენილებით, ანუ კერძო-საჯარო თანამშრომლობის კანონის შედეგად, შემოღებულ ეტაპებსა და გამარტივებულ, 515-ე დადგენილებით გათვალისწინებულ პროცესს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები გვხვდება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობის მიხედვით, კერძო ინვესტორისგან წინადადების მიღების შემდეგ, ეკონომიკის სამინისტრო უნდა აწარმოებდეს კომუნიკაციას როგორც ფინანსთა სამინისტროსთან, ისე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოსთან. მას შემდეგ, რაც ეკონომიკის სამინისტრო შეისწავლის კერძო შეთავაზებას სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საჭიროებების შუქზე და შეაფასებს ინიციატორის კვალიფიკაციას, ის

ამზადებს პროექტის კონცეფციის ბარათს, სადაც, ინვესტორის მიერ წარდგენილი წინასწარი ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევაზე დაყრდნობით, ასაბუთებს პროექტის შესაბამისობას სექტორში გამოვლენილ საჭიროებებთან, სახელმწიფო სტრატეგიასთან და საზოგადოებრივ ინტერესებთან. ამასთან, ეკონომიკის სამინისტრომ უნდა შეაფასოს როგორც პროექტის სავარაუდო სარგებელი, ისე მასთან დაკავშირებული საფრთხეები, მათ შორის საბიუჯეტო, ფისკალური რისკები.

შემდგომ ეტაპზე კონცეფციის ბარათი ეგზავნებათ ფინანსთა სამინისტროსა და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს, რომლებიც მასზე დამოუკიდებელ დასკვნებს ამზადებენ. სამინისტროსა და სააგენტოსთან კომუნიკაციის შედეგად, კონცეფციის ბარათი შეიძლება დაზუსტდეს, შეიცვალოს, დადასტურდეს ან მიზანშეუწონლად ჩაითვალოს. შემდგომ ეტაპზე, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნისა და სააგენტოს რეკომენდაციის მიღების შემდეგ, ეკონომიკის სამინისტრო პროექტის კონცეფციის ბარათს, ორი უწყების შეფასებებთან ერთად, გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. ამ პროცესის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ფინანსთა სამინისტროს და სააგენტოს ჩართულობის მნიშვნელობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ 426-ე დადგენილების მიხედვით, აღწერილი პროცედურის დარღვევით გაფორმებული ხელშეკრულება ბათილია და ის არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს.

ამის საპირისპიროდ, 515-ე დადგენილება მოიაზრებს უფრო მარტივ, ვერტიკალურ პროცესს. კერძოდ, თუ 426-ე დადგენილება მოითხოვს განგრძობით და ჰორიზონტალურ კომუნიკაციას სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებას შორის (ეკონომიკის სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო), 515-ე დადგენილების მიხედვით ეკონომიკის სამინისტრო ერთპიროვნულად განიხილავს პროექტის წინასწარ ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევას, იღებს შუალედურ გადაწყვეტილებას პროექტის განხორციელების მიზანშეწონილობის შესახებ და საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად პირდაპირ საქართველოს მთავრობას მიმართავს.

მთავრობის გადაწყვეტილება და პროექტის დამუშავება

515-ე დადგენილების შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარდგენილ შეთავაზებას დაამტკიცებს, ის გამოსცემს სამართლებრივ აქტს, განკარგულებას პროექტის მოწონების შესახებ და ეკონომიკის სამინისტროს კერძო ინვესტორთან მემორანდუმის/ხელშეკრულების გაფორმებას ავალებს. ხელშეკრულება აწესრიგებს მხარეთა შორის ურთიერთობის სხვადასხვა ასპექტს, მათ შორის, შეთანხმებებს წინასამშენებლო და სამშენებლო ფაზებთან ინვესტორებისთვის მომზადებული [გზამკვლევის](#) მიხედვით, რომელიც სიტყვა-სიტყვით იმეორებს, 515-ე დადგენილების დებულებებს, ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ

პროექტის განხორციელების მიზნით, კერძო ინვესტორის მოთხოვნის საფუძველზე, საჭიროებების შემთხვევაში, მთავრობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს პროექტის არეალში მოქცეულ, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ მიწის ნაკვეთ(ებ)ზე შესაბამისი უფლებების კერძო ინვესტორისთვის კანონმდებლობით დადგენილ წესით გადაცემას, რომელიც აუცილებელია პროექტის

განხორციელებისთვის, იმ პირობით, რომ პროექტის განმახორციელებელი პირის მიერ სრულად იქნება დაკმაყოფილებული საქართველოს კანონმდებლობითა და ამ ხელშეკრულებით/მემორანდუმით დადგენილი მოთხოვნები და პირობები.

პროექტის განხორციელების მიზნით, კერძო ინვესტორის მოთხოვნის საფუძველზე, საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს კერძო ინვესტორისთვის საჭირო ლიცენზი(ებ)ის ან ნებართ(ებ)ის აღებაში მხარდაჭერას, იმ პირობით, თუ კერძო ინვესტორი მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად აკმაყოფილებს შესაბამის სალიცენზიო თუ სანებართვო პირობებს.

შესაბამისად, 515-ე დადგენილებით დაწესებული პროცედურის შედეგად, საქართველოს მთავრობა შედის მნიშვნელოვან სამართლებრივ ურთიერთობაში კერძო ინვესტორთან ჯერ კიდევ სრულყოფილი პროექტის და მისი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების არარსებობის პირობებში (გზშ პროცედურას ექვემდებარება 5 მეგავატზე მეტი სიმძლავრის ჰესები, ხოლო 2-5 მგვტ. ჰესებმა უნდა გაიაროს ე.წ. „სკრინინგი“, რომლის საფუძველზეც, წყდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მომზადების საჭიროება). უფრო მეტიც, მთავრობა არათუ არ ელოდება სრულყოფილ პროექტსა და მისი გავლენის შეფასებას, არამედ თავად იღებს პროექტის მომზადებაში კომპანიის მხარდაჭერის ვალდებულებას. ხელშეკრულების გაფორმებით, კერძო ინვესტორს მთავრობის მიერ გადაეცემა პროექტის განხორციელების უფლება (ტერმინი, რომელსაც იყენებს 515-ე დადგენილება) პროექტის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული მოსახლეობის ყოველგვარი ინფორმირებისა და მონაწილეობის გარეშე.

პირველი ფაზა: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება

იმის გათვალისწინებით, თუ ვინ არის პროექტის ინიციატორი, არსებობს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის იდენტიფიცირების ორი სახე (კერძო ინიციატორის მიერ საინფორმაციო შეთავაზების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ენერგეტიკის სექტორში).¹

პროექტის იდენტიფიცირება უფლებამოსილი ორგანოს ან სააგენტოს მიერ

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

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

ორველი ფაზის იდენტიფიცირების შემთხვევაში, პირველი ფაზის ეტაპზე პროცედურა არის შემდეგი:²

- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის კონცეფციის ბარათი მომზადება~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის განხორციელების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის ("ფინანსთა სამინისტრო") და სააგენტოს მიერ~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის განხორციელების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის ("ფინანსთა სამინისტრო") და სააგენტოს მიერ~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის განხორციელების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის ("ფინანსთა სამინისტრო") და სააგენტოს მიერ~~
- მთავრობის გადაწყვეტილება პროექტის კონცეფციის ბარათის მოწოდების, უარის თქმის ან გადამუშავების შესახებ**

¹ დადგენილება N426, მუხლი 26, ხელშეწყობის მიხედვით: <https://matzne.gov.ge/ka/document/view/3304539/publication/0>

² დადგენილება N426, მუხლები 6-8, ხელშეწყობის მიხედვით: <https://matzne.gov.ge/ka/document/view/3304539/publication/0>

მეორე ფაზა: საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის მომზადება და დამტკიცება

პირველი ფაზის ეტაპზე შეთავაზებისგან წინააღმდეგობის შედეგად, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტი გადადის მეორე, მომზადების ეტაპზე, რომელზეც მოიცავს შემდეგ ნაბიჯებს:³

- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური კვლევების/ანალიზის მომზადება*~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ კვლევების/ანალიზის შედეგების წარდგენა ფინანსთა სამინისტროსა და სააგენტოსთვის~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის განხორციელების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის ("ფინანსთა სამინისტრო") და სააგენტოს მიერ~~
- ~~უფლებამოსილი ორგანოს მიერ პროექტის განხორციელების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის ("ფინანსთა სამინისტრო") და სააგენტოს მიერ~~
- მთავრობის გადაწყვეტილება PPP პროექტის მოწოდების, უარის თქმის ან პროექტის გადამუშავების შესახებ**

* საინფორმაციო შეთავაზების შემთხვევაში, კერძო ინიციატორმა, შესაძლებელია, მოამზადოს ფინანსური, ტექნიკური და ეკონომიკური კვლევა/ანალიზი.⁴

საინიციატივო შეთავაზების პროცედურა

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

კერძო ინიციატორი	სახელმწიფო ორგანოები
პირველი ფაზა ამჟამად შეთავაზებას, რომელიც უნდა იქნეოდეს საშუალებას განხორციელებს შეთავაზებული პროექტის, მისი პოტენციალისა და მისი PPP პროექტის სახით განხორციელების წინააღმდეგობა. დარტობრივ სამინისტროს წარუდგენს საინიციატივო შეთავაზებას.	უფლებამოსილი ორგანო ამჟამად პროექტის კონცეფციის ბაზოზე, რომელსაც განსაზღვრულად წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს და სააგენტოს. ერთი თვის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტრო ამჟამად დასკვნას, ხოლო სააგენტო ამჟამად ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარუდგენს პროექტის კონცეფციის ბაზოზე და სააგენტოს. უფლებამოსილი ორგანო მთავრობას წარუდგენს პროექტის კონცეფციის ბაზოზე, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნასა და სააგენტოს რეკომენდაციას. მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას პროექტის კონცეფციის ბაზოზე და სააგენტოს.
მეორე ფაზა მთავრობის მონიშვნის შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანოს უფლება აქვს მოსთხოვოს ინიციატორს ფინანსური, ტექნიკური და გეოგრაფიული კვლევების/საშუალოების ჩატარება.	უფლებამოსილი ორგანო ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენს მოსთხოვნილი საშუალებების დასკვნა PPP პროექტის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შესახებ და ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენს პროექტის დასკვნას 45 დღის ვადაში. უფლებამოსილი ორგანო მთავრობას წარუდგენს მოსთხოვნილი საშუალებების დასკვნასა და რეკომენდაციას. მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას PPP პროექტის განხორციელების შესახებ.
მესამე ფაზა წარუდგენის სუბიექტმა კერძო ინიციატორთან შესაძლებელია განხორციელებდეს შეთანხმებული პირობების გზით. თუ დაინერგა შესაძლებელი პროექტი, კერძო ინიციატორი უფლებამოსილია მიიღოს მონაწილეობა ზემოთ აღნიშნულ შესაძლებელ პროექტში.	

515-ე დადგენილება და საზოგადოების ინფორმირება

515-ე დადგენილებისგან განსხვავებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ კანონმდებლობა ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, გამჭვირვალობის გარანტიებს, ხოლო მეორე მხრივ, პროექტის განვითარების იმგვარ მიმდევრობას, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მოსახლეობის ჩართულობის შესაძლებლობას ქმნის. უფრო ზუსტად, პროექტის განვითარების ეტაპების სისტემური ანალიზი აჩვენებს, რომ მთავრობის მიერ „პროექტის“ მოწონებამდე, რომელიც პროექტის მომზადების ფაზას მოსდევს და რომელიც სრული ტექნიკური-ეკონომიკური კვლევის და შესაბამისი უწყებების დასკვნებს ეფუძნება, უკვე არსებობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში. ამას უზრუნველყოფს, დადგენილების მე-11 მუხლი, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ პროექტი ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, ტექნიკური-ეკონომიკური კვლევა უნდა მოიცავდეს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის შესაბამისად მომზადებულ, პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშს, რომელსაც, არსებობის შემთხვევაში, უნდა დაერთოს ამავე კოდექსით გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება. გზმ ანგარიშის მომზადებას კი, „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ შესაბამისად, წინ უძღვის სკოპინგის ანგარიში და მისი საჯარო განხილვა. ამდენად, მთავრობასთან საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტზე 426-ე დადგენილების შესაბამისად განხორციელების

ხელშეკრულების გაფორმება, რომლითაც ინვესტორს პროექტის განხორციელების უფლება წარმოეშობა, შესაძლებელია მხოლოდ კვლევის დასრულების და სრული პროექტის მოწონების შემდეგ, რაც ერთიანობაში უზრუნველყოფს იმას, რომ ამ ეტაპზე მოსახლეობა გარკვეულწილად ინფორმირებულია.

გარდა ამისა, პროექტის კონცეფციის ბარათის შესახებ მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, 426-ე დადგენილება ითვალისწინებს პროექტის განვითარების სრულიად განსხვავებულ და გაცილებით უფრო კომპლექსურ მიმდევრობას მოსახლეობის ინფორმირებულობისა და ჩართულობის საკითხების მიღმა. იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა პროექტის კონცეფციას მოიწონებს, ეკონომიკის სამინისტრო იღებს დავალებას პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის მომზადების შესახებ. თუმცა ამ დოკუმენტს სამინისტრო, როგორც წესი, თვითონ არ ამზადებს. მას აქვს უფლება პროექტის კერძო ინიციატორს მოსთხოვოს ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის საკუთარი ხარჯებით მომზადება. (გამონაკლისია განსაკუთრებით მასშტაბური პროექტები, რომელთა სიმძლავრე 100 მეგავატს აღემატება. ამ შემთხვევაში ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა დამოუკიდებელმა მხარემ უნდა მოამზადოს.) ეს კვლევა უნდა მოიცავდეს პროექტის ფინანსურ მოდელს, სოციალურ-ეკონომიკური და გარემოზე ზემოქმედების, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის და სხვა შეფასებებს.

ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევის საფუძველზე, ეკონომიკის სამინისტრო იღებს გადაწყვეტილებას წარუდგინოს თუ არა პროექტი საქართველოს მთავრობას. თუ მისი გადაწყვეტილება დადებითია, ეკონომიკის სამინისტრო კვლევებს და საპროექტო დოკუმენტაციას დასკვნისთვის წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს (დოკუმენტაციის ასლი ინფორმირების მიზნით წარედგინება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოსაც). ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის მიღების შემდეგ, სრული საპროექტო დოკუმენტაცია და კვლევები, აღნიშნულ დასკვნასთან ერთად, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობა პროექტს მოიწონებს, იწყება ინვესტორის შერჩევის პროცედურა, რომელიც, თავის მხრივ, არაერთ ნაბიჯს მოიცავს. შერჩევის პროცესი შესაძლოა წარიმართოს როგორც კონკურსის, ისე პირდაპირი მოლაპარაკების გზით. კანონმდებლობით, პროექტის განმახორციელებელი კომპანიის პირდაპირი მოლაპარაკების გზით შერჩევა მხოლოდ ენერგეტიკულ სექტორშია დაშვებული.

მნიშვნელოვანია, რომ შერჩევის პროცესში მონაწილეობის მიღება შეუძლია როგორც კერძო ინიციატორს (და შესაბამისად მას, ვისაც შესაძლოა პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა მოემზადებინა), ისე სხვა დაინტერესებულ პირებს. ის, რომ ინიციატორმა შესაძლოა დაკარგოს პროექტი, რომლის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა თავად მოამზადა - და ამისთვის შესაბამისი ხარჯები გასწია - შესაძლოა 515-ე დადგენილებით პროცედურის გამარტივების ერთერთ საბაზად ჩავთვალოთ. თუმცა 426-ე დადგენილება ითვალისწინებს შერჩევის პროცესში ინიციატორისთვის უპირატესობის მინიჭებას, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ შესარჩევი კომისია არა ინიციატორის, არამედ სხვა დაინტერესებული პირის შეთავაზებას აირჩევს, პროცესი ინიციატორი კომპანიისთვის გაწეული ხარჯების ანაზღაურებასაც გულისხმობს. ამ ხარჯებს გამარჯვებული ინვესტორი ფარავს.

შერჩევის პროცესში გამარჯვებულ კომპანიასთან მთავრობა იწყებს მოლაპარაკებებს, რომლის შედეგადაც ფორმდება ხელშეკრულება მხარეთა ვალდებულებების, ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) პირობების, ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლების, მხარეთა პასუხისმგებლობის, პირგასამტეხლოს და სხვა პირობების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა ითვალისწინებს ფინანსთა სამინისტროს ამ ეტაპზე ჩართულობასაც. კერძოდ, დადგენილების 24-ე მუხლის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა მოითხოვება ხელშეკრულების პროექტზე. ხელშეკრულების პროექტის მოწონების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა. ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ იწყება დეტალური საინჟინრო პროექტის მომზადება, მიწით სარგებლობის უფლების გადაცემა და პროექტის განხორციელებისთვის აუცილებელი სხვა ეტაპების ჯერი.

ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების დადგენილი წესი და ნამახვანჰესი

რას ამბობს ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების დადგენილი წესი ნამახვანჰესის შესახებ და დაექვემდებარა თუ არა პროექტი კანონით მოთხოვნილი პროცედურებს? მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი, მისი მომზადებისა და განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზე, სახელმწიფოს ჩართულობის არაერთ ფორმას მოიაზრებდა (მათ შორის მიწის გადაცემას, გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებას და სხვა), საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონით დადგენილი ეტაპები პროექტს არ გაუვლია, რადგან, ეკონომიკის სამინისტროს განმარტებით, პროექტი 426-ე დადგენილების ძალაში შესვლამდე განვითარდა. გამოტოვებულ ეტაპებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის ნაწილია.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობის მიხედვით, კანონის და 426-ე დადგენილების მოქმედება არ ვრცელდება მხოლოდ მის ამოქმედებამდე უკვე გაფორმებულ ხელშეკრულებებზე (მუხლი 1.3). ხოლო თუ პროექტის შემუშავება კანონის ამოქმედებამდეა დაწყებული და გრძელდება (ხელშეკრულება ჯერ არ დადებულია), კანონი გავრცელდება იმ ეტაპიდან, რა ეტაპზეც პროექტი კანონის ძალაში შესვლისას იმყოფებოდა. სწორედ ამიტომ მოითხოვს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლი, რომ თუ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) პროექტის შემუშავება კანონის ამოქმედებამდეა (2018 წელი) დაწყებული, უფლებამოსილი ორგანო (ამ შემთხვევაში ეკონომიკის სამინისტრო) ვალდებულია, პროექტი ამ კანონით გათვალისწინებული განხორციელების ეტაპის განსაზღვრის მიზნით საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს.

როგორც ცნობილია, ნამახვანჰესის ხელშეკრულების თაობაზე მოლაპარაკება 2019 წლის მარტში დასრულდა, როდესაც PPP კანონი უკვე თითქმის ერთი წლის ამოქმედებული იყო. შესაბამისად, კანონის ამოქმედებისთანავე პროექტი ეტაპის განსაზღვრად მთავრობისთვის უნდა ყოფილიყო წარდგენილი. ამის ნაცვლად, პროექტის ეტაპის განსაზღვრის მიზნით, ეკონომიკის სამინისტრომ მთავრობას მხოლოდ 2019 წლის გაზაფხულზე მიმართა და პარალელურად ხელშეკრულების მოწონება მოითხოვა, რაც კანონმდებლობის დარღვევა იყო. ეტაპის დადგენის შემდეგ პროექტს კანონით განსაზღვრული პროცედურა უნდა გაეწეო (გაცემულიყო ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა) და ხელშეკრულების მოწონება მხოლოდ ამის

შემდეგ გამხდარიყო შესაძლებელი. მით უმეტეს, რომ როგორც საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის 23 აპრილის [განკარგულებით](#) დადგინდა, ნამახვანი ჰესის პროექტი იმყოფებოდა მომზადების ეტაპზე. ამ ეტაპზე კი, 426-ე დადგენილების მიხედვით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო გასცემს დასკვნას იმის შესახებ, არის თუ არა პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმით განსახორციელებლად მიზანშეწონილი მისი ეკონომიკური და სოციალური ღირებულებიდან და მთლიანი მდგრადობიდან გამომდინარე. პროექტზე ფინანსთა სამინისტროს ზოგადი დასკვნის გარდა, შემდეგი ეტაპი უშუალოდ ხელშეკრულების პროექტზე დასკვნის გაცემასაც ითვალისწინებს. ნამახვანის პროექტზე კი არც ერთი და არც მეორე დასკვნა ფინანსთა სამინისტროს არ გაუცია. შესაბამისად, ცალსახაა, რომ ეკონომიკის სამინისტრომ ნამახვანის ხელშეკრულება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონისა და 426-ე დადგენილებით განსაზღვრული წესის დარღვევით გააფორმა.

როგორ განვითარდებოდა მოვლენები ნამახვანჰესის პროექტი რომ სრულად 426-ე დადგენილებით მოაზრებული ეტაპების და შესაბამისი პროცედურების გავლით შემუშავებულიყო? შესაძლოა ეტაპების განსხვავებული მიმდევრობას და თუნდაც განსხვავებულ პროცედურებს მრავალმხრივ პრობლემური პროექტი ფუნდამენტურად ვერ გაეუმჯობესებინათ, თუმცა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ჩარჩოს გარკვეული საფრთხეების დაზღვევა მაინც შეეძლო. 426-ე დადგენილებით გათვალისწინებული პროცედურა, მისი ზედმიწევდნით მიდევნების შემთხვევაში, უზრუნველყოფდა უფრო გამჭვირვალე პროცესს, მოსახლეობის უფრო ადრეულ ინფორმირებას, სხვადასხვა საჯარო უწყებების, მათ შორის ფინანსთა სამინისტროს ეფექტურ ჩართულობას და მთავრობის მხრიდან ნაადრევი ვალდებულებების აღების თავიდან აცილებას.

გამჭვირვალობის, კომპეტენციისა და მონაწილეობის საკითხები ნამახვანჰესის გარშემო არსებული უთანხმოების ძირითად შინაარსს წარმოადგენდა. შესაბამისად, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ 426-ე დადგენილებით განსაზღვრული პროცედურების მიდევნება მნიშვნელოვნად გააჯანსაღებდა ნამახვანჰესის გარშემო მიმდინარე პროცესს. ნამახვანჰესის გამოცდილება შესაძლებელია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონის მოქმედების აღდგენის და მისი გაფართოების წინაპირობად ქცეულიყო ენერგეტიკის სექტორში, სადაც დღეს მას საგამონაკლისო, 515-ე დადგენილება ანაცვლებს. თუმცა სინამდვილეში მოვლენები საპირისპიროდ განვითარდა.

2021 წლის ცვლილებები

2021 წლის შემოდგომაზე 426-ე დადგენილებაში საქართველოს მთავრობამ რამდენიმე ცვლილება შეიტანა. 426-ე დადგენილებაში 2021 წლის 30 სექტემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ შეტანილი ცვლილების შედეგად გაუქმდა ჩანაწერი,² რომელიც მოითხოვდა, რომ „პირდაპირი მოლაპარაკებების შემთხვევაში, საჯარო ინფორმაცია, რომელიც გამოქვეყნდება უფლებამოსილი ორგანოსა და სააგენტოს ვებგვერდზე, სულ მცირე, უნდა შეიცავდეს ხელშეკრულების პროექტს, ასევე საბოლოო ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევას, დამოუკიდებელ კვლევას/შეფასებას (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და პროექტის

² დადგენილებიდან ამოღებულ იქნა 24-ე მუხლის მე-9 ნაწილი.

ძირითადი ფინანსური ინდიკატორების შეჯამებას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სათანადო წესით დაცული საიდუმლო ინფორმაციისა.“ გამჭვირვალობა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპია. გარდა ამისა, თავად, 426-ე დადგენილების 34-ე მუხლის თანახმად, PPP პროექტის, აგრეთვე მისი შემუშავებისა და განხორციელების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით საიდუმლო ინფორმაციისთვის მიკუთვნებული დოკუმენტაციისა და ასევე თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან ან კერძო პარტნიორის ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებულ მონაცემებს. PPP კანონით ხელშეკრულების გამოქვეყნების სავალდებულოობას ადასტურებს ისიც, რომ კანონის 30-ე მუხლი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს ავალდებულებს შექმნას მონაცემთა ბაზა, სადაც, როგორც ამავე მუხლის მე-2 პუნქტიდან ირკვევა, განთავსებული უნდა იყოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების ასლებიც.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომი და დაინტერესებული საზოგადოების ინფორმირება ენერგეტიკული სექტორის ერთერთი ძირითადი სისუსტეა, მთავრობის 426-ე დადგენილებით დამტკიცებული წესში ისეთი ცვლილების შეტანა, რომელმაც გამჭვირვალობისა და ღიაობის სტანდარტი შესაძლოა კიდევ უფრო შეასუსტოს, დამატებით კითხვებს აჩენს. ეჭვები მრავლდება იმ ფონზე, რომ ზემდგომი ნორმატიული აქტი, „საჯარო და კერძო ხელშეკრულების შესახებ“ კანონი, კვლავ მოითხოვს PPP ხელშეკრულების საჯაროობას. ბუნდოვანია, როგორც ამ ცვლილების მიზნობრიობა, ისე, აღნიშნული ცვლილების კანონიერების საკითხი ნორმატიული აქტების იერარქიის გათვალისწინებით.

ამასთან, ხელშეკრულების პროექტის გამოქვეყნების მოთხოვნის ამოღება, ერთდერითი ცვლილება არ ყოფილა, 2021 წლის სექტემბრის დადგენილებით, PPP პროექტების განხორციელების წესში შევიდა კიდევ ორი საკამათო ცვლილება:

1. დადგენილების 30-ე მუხლი ითვალისწინებს კერძო პარტნიორის მიერ ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში პირგასამტეხლოს დაკისრების შესაძლებლობას; აღნიშნული პირგასამტეხლოს მინიმალური ოდენობა უნდა იყოს არანაკლებ *პროექტის სრული ღირებულების 0.01%-ისა* ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე. გასული წლის სექტემბრის ცვლილებით დადგენილებას დაემატა სპეციალური მუხლი ენერგეტიკული საინვესტიციო ხელშეკრულებებით გასათვალისწინებელი პირგასამტეხლოს ოდენობის შესახებ, რომლის თანახმად, პირგასამტეხლოს ოდენობა პროექტის მთლიანი ღირებულების 0,01%-ის ნაცვლად *საბანკო გარანტიის* (დადგმული სიმძლავრის მიხედვით - მეგავატზე 5,000/10,000 აშშ დოლარი) 0,5%-ით განისაზღვრა.
2. დაემატა კიდევ ერთი „განსაკუთრებული“ რეგულირება ენერგეტიკის სექტორში, რომელიც პირდაპირი მოლაპარაკებისას ხელშეკრულების გაფორმების წესს შეეხება. ეს მუხლი (26¹) ენერგეტიკის სექტორისთვის ანაცვლებს ზემოთ განხილულ, 24-ე მუხლით დადგენილ პროცედურას და **აუქმებს ხელშეკრულების პროექტზე ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის არსებობის მოთხოვნას.**

დადგენილებაში 2021 წელს შეტანილი ცვლილებები არა მხოლოდ არ ითვალისწინებს ნამახვანჭვის გამოცდილებას, არამედ, გარკვეულწილად, უკურეაქციად მოჩანს პროექტის ოპონენტების მიერ დაყენებულ მოთხოვნებზე. თუ დაინტერესებული საზოგადოება და

პროფესიული ორგანიზაციები 426-ე დადგენილებაზე მითითებით ითხოვნდნენ ფინანსთა სამინისტროს დასკვნის გასაჯაროებას ინვესტორ კომპანიასთან დადებული ხელშეკრულების ხარჯსარგებლიანობის შესახებ, შეტანილი ცვლილებება კანონის ამგვარ მოთხოვნას აუქმებს. შესაბამისად, თუ წარსულში ეკონომიკის სამინისტრომ დასკვნის არარსებობა [იმით ახსნა](#), რომ ნამახვანის პროექტზე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა, მომავალში ხელშეკრულების შესახებ დასკვნის მომზადება იმ შემთხვევაშიც არ გახდება საჭირო, თუ პროექტი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტად ჩაითვლება. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ჩარჩო, გაძლიერებისა და დახვეწის ნაცვლად, შესუსტდება და უფრო წინააღმდეგობრივი გახდება.

დასკვნის მაგიერ: გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი

ენერგეტიკულ სექტორში დაგეგმილი ახალი პროექტების მიმართ წინააღმდეგობა პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო უწყებებში გამჭირვალების, მონაწილეობისა და კომპეტენციის ნაკლებობასთან.³ დღეს ჰიდროენერგეტიკულ პროექტებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების ჯაჭვი ისეა მოწყობილი, რომ ის ვერ უზრუნველყოფს დაინტერესებული საზოგადოებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ადრეულ და ეფექტიან მონაწილეობას, პროცესის გამჭირვალებას და შესაბამისი კომპეტენციების თავმოყრას. 515-ე დადგენილებით განსაზღვრული პროცედურა ეკონომიკის სამინისტროს აძლევს საშუალებას სხვა უწყებების გვერდის ავლით, საზოგადოების მონაწილეობის ჩართულობის და სრულყოფილი მონაცემების განხილვის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება დაგეგმილი ენერგეტიკული პროექტის შესახებ.

ინფრასტრუქტურული, სატრანსპორტო და ენერგეტიკული პროექტების განვითარების არადემოკრატიულ პროცესს, რომელიც ხშირად გამართული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მქონე ქვეყნებშიც იჩენს თავს, „გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი“ (Decide-Announce-Defend) მოდელს უწოდებენ.⁴ ამ მოდელში სახელმწიფო უწყებები გადაწყვეტილებას დამოუკიდებლად იღებენ, საზოგადოებას კი უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებას უცხადებენ. ამის შემდეგ მათი ძირითადი ფუნქცია უკვე მიღებული გადაწყვეტილების კრიტიკისგან დაცვაა. სწორედ ასე განვითარდა მოვლენები ნამახვანჰესის შემთხვევაში, როცა, პროექტის გარშემო მიმდინარე საჯარო დისკუსიებში, სახელმწიფოს წარმომადგენლები რომ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გადახედვას გამორიცხავდნენ და პრობლემებს ინფორმირების ნაკლებობას [უკავშირდებდნენ](#). ამით ისინი „გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი“ მიმდევრობას მიყვებოდნენ და გაჩენილ პრობლემებს არა თავისთავად ამ ჯაჭვის პრობლემურობით, არამედ მისი მესამე ეტაპის, პროექტის დაცვისა და გამართლების, ჩავარდნით ხსნიდნენ.

„გადაწყვეტი-გამოაცხადე-დაიცავი“ მოდელი საზოგადოებაში არაერთ წუხილს იწვევს, რომელთა შორისაც ოთხს გამოყოფენ: მოქალაქეებს რჩებათ განცდა, (1) რომ მათ არა

³ ჰესების მშენებლობა სვანეთში და მისი ზეგავლენა ადამიანის უფლებებზე. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2019

⁴ Depoe, Stephen P., John W. Delicath, and Marie-France Aeppli Elsenbeer, eds. Communication and public participation in environmental decision making. SUNY Press, 2004. Harvard (p.100)

მონაწილეებად, არამედ მოწინააღმდეგეებად ხედავენ; (2) რომ მათ კონსულტაცია გვიან, უკვე დამუშავებულ პროექტზე სთხოვენ; (3) რომ მათი მოსაზრებები შესაბამის ცვლილებებში არ აისახება და რომ (4) პროექტის განმახორციელებელთა თუ მხარდაჭერთა ხელში თავს იყრის უზარმაზარი რესურსი, რომელთან გამკლავებაც მათ ძალებს აღემატება.⁵

როცა სახელმწიფო მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტურად დაცვას ვერ ახერხებს და/ან წინააღმდეგობას ვეღარ უმკლავდება, გადაწყვიტე-გამოაცხადე-დაიცავი ეტაპებს მიტოვების ეტაპი ემატება (Decide-Announce-Defend-Abandon).⁶ ნამახვანჰესის შემთხვევა, თუ პროექტის დღევანდელი მდგომარეობით ვიმსჯელებთ, ამ კუთხითაც სამაგალითოა. თუმცა მდგრადი ალტერნატივა არა კონკრეტული პროექტების მიტოვება, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ჯაჭვის ჩანაცვლებაა. გადაწყვიტე-გამოაცხადე-დაიცავი-ს ალტერნატივა გამოაცხადე-იმსჯელე-გადაწყვიტე მოდელია, რომელშიც სახელმწიფო პროაქტიულად და ადრეულად უზიარებს ინფორმაციას დაინტერესებულ საზოგადოებას, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მის ეფექტურ ჩართულობას უზრუნველყოფს და გადაწყვეტილებას მხოლოდ ამ ეტაპების გავლის შემდეგ იღებს.⁷ თუმცა ენერგეტიკის სექტორში დღეს მოქმედი 515-ე დადგენილება ასეთი პროცესის წარმოებას გამორიცხავს.

⁵ Ibid. p.101

⁶ Penny Walker; Dinosaur DAD and Enlightened EDD. The Environmentalist. 2009

⁷ Antina Sander. From 'Decide, Announce, Defend' to 'Announce, Discuss, Decide'? Lund, Sweden, September 2011