

საინვესტიციო პროექტები, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მასტიმულირებელი ბერკეტი

დავით ქელიძე

საქართველოს საპატრიარქოს
წმინდა ანდრია პივედწოდებულის სახელობის
ქართული უნივერსიტეტის მოწვეული დოქტორი
d.chelidze@mail.ru

საქართველოს სამომხმარებლო ბაზაზე უკანასკნელ წლებში გამოკვეთილი მეტად დაბალი გადახდისუნარიანი მოთხოვნა, ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთი დამაბზოვებელი ფაქტორია.

აქედან გამომდინარე, საქართველოს მთლიანი სამამულო პროდუქტის (მსპ) ფორმირება-ზრდის მასტიმულირებელი ფაქტორებს შორის განსაკუთრებული დატვირთვა საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიან გამოყენებაზე გადაიტანება. აღნიშნულს ადასტუხებს 2010-18 წლებში საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ხაზებისა და ახაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლების მზახილი ტენდენციები და ამ მაჩვენებლების ქვეყნის მსპ-თან თანაფარდობის, საქართველოს კანონმდებლობის, 2018 წლის 14 დეკემბრამდე, მოქმედი ნოქმის თითქმის ყოველწლიუხად (2013 წლის გახდა) დახლვევის ფაქტები.

საბიუჯეტო სახსრების ქვეყნის ეკონომიკის მასტიმულირებელი ბეკვად გამოყენების ზემოალნიშნული მიდგომის მნიშვნელობა კიდევ უფლო იზრდება კორონოვირუსთან (COVID-19) ბხდოლის პროცესში მხავალი ქვეყნის ეკონომიკის ფუნქციონირების ჩვეული ხითმისა და ქვეყნებს შორის ჩამოყადიბებული სამეუხნეო კავშირ-უხთიეხთობების პახარიბებიდან გამომდინარე.

ზემოალნიშნული და მთელი ხივი სხვა გახემოების ზემოქმეებით შექმნილი სიტუაციაში, საქართველოს ეკონომიკის ფინანსური უზუნვედყოფა-სტიმულირების საქმეში საბიუჯეტო სახსრების მიზანმიმართული გამოყენების გაზხიღრმა აქტუადუხობამ განაპიხობა მისი ხეადიბების ერთ-ერთი მიმართულების - საინვესტიციო პროექტების შეხჩევა-დაფინანსების ზოგიერთი საკითხის წინამდებარე სტატიაში განიხილვა.

საკვანძო სიგყვები: საქართველოს მთლიანი სამამულო პროდუქტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხაზები, ახაფინანსური აქტივები, საინვესტიციო პროექტები.

JEL Codes: G31, P45, D92, E62

ქვეყნის წინაშე არსებული პრობლემების სიმძიმე

საქართველოში სადღეისოდ შექმნილი ეკონომიკური სიტუაციის, კერძოდ, უაღრესად დაბალი ფინანსური პოტენციალის მქონე საოჯახო მეურნეობების მოხმარების (C) სიმცირის, მეტად შეზღუდული საინვესტიციო აქტივობისა (I) და ღრმად დეფიციტური სავაჭრო ბალანსით გამოწვეული ექსპორტის (NX) უარყოფითი სიდიდის პირობებში, ქვეყნის მსპ-ს ფორმირება-ზრდის ერთ-ერთ ძირითად ბერკეტად საბიუჯეტო ხარჯები (G) გვევლინება.

აქედან გამომდინარე, ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი ფინანსური პოტენციალის ფორმირების მნიშვნელოვან წყაროდ, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების „კეინზიანური მოდელით“ კარგად ცნობილი სახელმწიფო (საბიუჯეტო) სახსრები გამოიყენება, რასაც ადასტურებს ცხრილი 1-ით წარმოდგენილი მონაცემები.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2010-18 წლებში საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების ფაქტობრივი მაჩვენებლის ზრდამ 6,1 მლრდ ლარი (საბაზისო წელთან შედარებით -107,0%) შეადგინა. საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის პარალელურად, ასევე დადებითია საბიუჯეტო შემოსავლების ყოველწლიური ზრდის მაჩვენებლები, ამავე პერიოდის საბიუჯეტო ხარჯების (4,0 მლრდ ლარით, 72,7%) მაჩვენებლებზე მნიშვნელოვნად დიდი ოდონობით ზრდის წინმსწრები ტემპი, რაც საბიუჯეტო ხარჯების არაინფლაციური ბუნების ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობად არის მიჩნეული. მოსაწონია ისიც, რომ ეროვნულ ანგარიშთა 1993 წლის (SNA-1993) სისტემით გაანგარიშებული საქართველოს 2010-2018 წლების მსპ-ის 20,4 მლრდ ლარით (საბაზისო წელთან შედარებით 98,6%-ით) ზრდა და ის გარემოება, რომ „საქსტატის“ მიერ 2019 წლიდან ამოქმედებული ეროვნულ ანგარიშთა ახალი, (SNA-2008) სისტემით გადაანგარიშებული საქართველოს 2010-2019 წლების მსპ-ს როგორც ყოველი კონკრეტული წლის, ასევე საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირებული ზრდის მაჩვენებელი საგრძნობლად აღემატება ძველს (SNA-1993), სისტემით გაანგარიშებულ მაჩვენებელს.

ბემოადნიშნულის პარალელურად, ცხრილი 1-ის მონაცემები ქვეყნის ნაერთი ბიუჯეტის ნაკლოვანებებსაც ცხადყოფს. საქმე ისაა, რომ 2010-18 წლებში საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდების მაჩვენებლის ოდენობა, იმ პერიოდში მოქმედი სისტემით (SNA-1993) გაანგარიშებულ ქვეყნის მსპ-სთან პრაქტიკულად ყოველ წელს (2013 წლის გარდა) აღემატება «ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის «ა» ქვეპუნქტის, 2018 წლის 14 დეკემბერამდე, მოქმედი რედაქციით ამ თანაფარდობისათვის დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელს.

საქართველოს მსკ-ს და ნაერთი ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი პარამეტრების (მათ შორის არაფინანსური აქტივების ზრდის) დინამიკა (მლრდ ლარი)

ცხრილი 1

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	ფაქტ	მოს.	პროგ.
მსკ მიმდინარე ფაქტები (მლრდ ლარი)	20,7	24,3	26,2	26,8	29,2	31,8	34,0	37,4	41,1	-	-
ეროვნული ანგარიშთა 1993 წლის (SNA 1993) სისტემით გაანგარიშებული ზრდა 2010 = 100%	100,0	117,4	126,6	129,5	141,1	153,6	164,3	180,6	198,6	-	-
მსკ მიმდინარე ფაქტები (მლრდ ლარი)	21,8	25,5	27,2	28,6	31,1	33,9	35,8	40,8	44,6	50,0*	53,1***
ეროვნული ანგარიშთა 2008 წლის (SNA 2008) სისტემით გაანგარიშებული ზრდა 2010 = 100%	100,0	116,97	124,8	131,2	142,7	155,5	164,2	187,2	204,6	229,4	243,6
შემოსავლები (მლრდ ლარი)	5,7	6,9	7,6	7,4	8,1	8,96	9,7	10,9	11,8	12,7	13,6
ზრდა 2010 = 100%	100,0	121,1	133,3	129,8	142,1	157,2	170,2	191,2	207,0	222,8	238,6
ბჭ. წელი SNA 1993-ის მეთოდოლოგიით	27,5	28,4	29,0	27,6	27,7	28,2	28,5	29,1	28,7	-	-
გაანგარიშებული მსკ-თან ბჭ. წელი SNA 2008-ის მეთოდოლოგიით	26,1	27,1	27,9	25,9	26,0	26,4	27,1	26,7	26,5	25,4	25,6
გაანგარიშებული მსკ-თან ზრდა 2010 = 100%	5,5	5,59	6,1	6,5	7,4	7,9	8,8	9,2	9,5	10,4	11,4
ბჭ. წელი SNA 1993-ის მეთოდოლოგიით	100,0	101,6	110,9	118,2	134,5	143,6	160,0	167,3	172,7	189,1	207,3
გაანგარიშებული მსკ-თან ბჭ. წელი SNA 2008-ის მეთოდოლოგიით	26,6	23,0	23,3	24,3	25,3	24,8	25,9	24,6	23,1	-	-
გაანგარიშებული მსკ-თან ზრდა 2010 = 100%	25,2	21,9	22,4	22,7	23,8	23,3	24,6	22,5	21,3	20,8	21,5
არაფინანსური აქტივების ზრდა (მლრდ ლარი)	1,5	1,87	1,9	1,39	1,44	1,8	1,7	2,3	2,9	3,5	3,7
ზრდა 2010 = 100%	100,0	124,7	126,7	92,7	96,0	120,0	113,3	153,3	193,3	233,3	246,7
ბჭ. წელი SNA 1993-ის მეთოდოლოგიით	7,2	7,7	7,3	5,2	4,9	5,7	5,0	6,1	7,1	-	-
გაანგარიშებული მსკ-თან ბჭ. წელი SNA 2008-ის მეთოდოლოგიით	6,9	7,3	6,99	4,9	4,6	5,3	4,7	5,6	6,5	7,0	6,96
გაანგარიშებული მსკ-თან											

წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს საკანონმდებლო ნორმის პერმანენტული დარღვევის მეტად არასასურველი ზემოაღნიშნული პრაქტიკის აღმოფხვრა უზრუნველყოფილი იქნა, ერთი მხრივ, „საქსტატის“ მიერ, 2019 წლიდან ამოქმედებული ეროვნულ ანგარიშთა ახალი (SNA-2008) სისტემით გადაანგარიშებული და ძველი სისტემით გაანგარიშებულზე მნიშვნელოვნად გაზრდილი საქართველოს 2010-2019 წლების მსპ-ის მაჩვენებლებებით (იხ. ცხრილი 1), და მეორე მხრივ, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ნორმის ამოღებით - «ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის ტექსტიდან. თუმცა, აღნიშნულმა „გამოცდილებამ“ ხაზგასმით ცხადყო საჯარო ფინანსების მართვა-განკარგვის პროცესში ეკონომიკური მიზანშეწონილების და საკანონმდებლო ვალდებულებების ჰარმონიზების აუცილებლობა.

საჯარო ფინანსების ზემოაღნიშნულ პრინციპებზე დაყრდნობით მართვა-გამოყენების აქტუალურობას ცხადყოფს ცხრილი 2-ით წარმოდგენილი, ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი მაკროეკონომიკური პარამეტრების დინამიკის საყურადღებო ტენდენციები, მათ შორის, «სახელმწიფო ვალის შესახებ» კანონის შესაბამისად, საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალის კატეგორიას მიკუთვნებული ვალდებულებების კლების, ანუ საქართველოს სახელით ან მისი გარანტიით ადრე აღებული ფინანსური ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის ან/და მათზე დარიცხული სარგებლის დაფარვისათვის უცხოეთში ყოველწლიურად გადასაგზავნი საბიუჯეტო ასიგნებების ზრდის საშიში პარამეტრები.

ცხრილიდან ისიც ჩანს, რომ 2010 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახელმწიფო ვალის მომსახურებისათვის გამოყოფილი 135,4 მლნ ლარი, იმავე წლის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის 2,6%-ის, ხოლო ხარჯების - 2,47%-ის ტოლია, ხოლო იგივე მიზნებისათვის საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა თანხამ 978,7 მლნ ლარი, ანუ საბაზისო წელთან შედარებით 622,8%-ული ერთეულით გაზრდილი სიდიდე შეადგინა.

თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებას, რომ ზემოაღნიშნული, თითქმის მლრდ (978,7 მლნ) ლარი, საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების 8,7%-ს, ხოლო ხარჯების 9,0%-ს შეადგენს, ცხადია, აღნიშნული თანხების ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოგვარების სანაცვლოდ უცხოეთში გადაგზავნა მეტად არასასურველი ფაქტია. აღნიშნულს განსაკუთრებულ სიმძიმეს მატებს ის გარემოება, რომ დასახელებული თანხის „ქვეყნის გარეთ (უცხოეთში ვალების დასაფარად) გადაგზავნამდე, მისი უცხოურ ვალუტაში კონვერტირება ზრდის ამ ვალუტაზე ქვეყანაში არსებულ ერთობლივ მოთხოვნას, რაც კიდევ უფრო აუფასურებს ეროვნული ვალუტის კურსს“ (ხუციშვილი ა., ქელიძე ლ., ქელიძე დ., 2019).

**საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ზოგიერთი სხვა მნიშვნელოვანი
მაკროეკონომიკური პარამეტრის დინამიკა**

ცხრილი 2

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
საქ. სახ. ბიუჯეტის შემოს (მლნ ლარი) <i>ზრდა 2010 -100%</i>	5188,2	5955,8	6839,4	7422,5	7319,0	8090,0	8555,0	9489,5	10314,2	10540,4	11226,9
საქ. სახ. ბიუჯეტის ხარჯ. (მლნ ლარი) <i>ზრდა 2010 -100%</i>	100,0	114,8	131,8	143,1	141,1	155,9	164,9	182,9	198,8	203,3	216,4
საქ. სახ. ბიუჯეტის ბარჯ. (მლნ ლარი) <i>ზრდა 2010 -100%</i>	5476,3	5746,1	6554,3	7248,5	7539,6	8005,4	8543,6	9121,2	9720,9	9999,1	10846,5
საქ. სახ. ბიუჯეტის საგარ. ვალდებულებ. კლება (მლნ ლარი) <i>ზრდა 2010 -100%</i>	135,4	138,9	120,9	471,8	532,0	356,0	360,0	431,0	725,0	927,0	978,7
საგარ. ვალდებულებ. კლება (მლნ ლარი) <i>ზრდა 2010 -100%</i>	100,0	102,6	89,3	348,4	392,9	262,9	265,9	318,3	535,5	684,6	722,8
<i>ზრდა 2010 -100%</i> <i>ბე. წლ. შემოსთან</i>	2,6	2,3	1,8	6,4	7,3	4,4	4,2	4,5	7,0	8,8	8,7
<i>ბე. წლ. ხარჯებთან</i>	2,5	2,4	1,8	6,5	7,1	4,4	4,2	4,7	7,5	9,3	9,0
გაცვლ. კურსი ლარი/აშშ დოლარი ¹⁴	1,7	-	1,7	1,7	1,8	2,4	2,5	2,5	2,5	2,66	2,97
საქ. საგადასახდელო ბალანსის მიმდინარე ანგარიში მლნ აშშ დოლ	-1192,7	-1840,2	-1854,3	-926,0	-1745,2	-1763,4	-1885,1	-1309,2	-1191,1	-900,5	-
მლნ ლარი	x 1,7	-	x 1,7	x 1,7	x 1,8	x 2,4	x 2,5	x 2,5	x 2,5	x 2,66	-
<i>ზრდა აშშ დოლ.</i> <i>2010 -100%</i>	-2027,6	-	-3152,3	-1574,2	-3141,4	-4232,2	-4712,8	-3273,0	-2977,8	-2395,3	-
<i>ზრდა აშშ დოლ.</i> <i>2010 -100%</i>	100,0	-	155,47	77,6	146,3	147,8	158,1	109,8	99,87	75,5	-
<i>ზრდა ლარ.</i> <i>2010 -100%</i>	100,0	-	155,46	77,6	154,9	208,7	232,4	161,4	146,9	118,1	-

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს ეროვნული ბანკი.

1 დაჩის აშშ ფოტოაქტივით გაცვლითი კუჩის შესახებ მონაცემები აღებულია „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შეხახებ“ შესაბამისი წლების კანონების მიღების დღისათვის ამ კანონებში დაფიქსირებულ მარჯვენებზე დაყრდნობით.

უაღრესად დეფიციტური საბიუჯეტო სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილის ქვეყნიდან გადინების ზემოაღნიშნული რეალობის პარალელურად, თუ მხედველობაში მივიღებთ საქართველოს საგადასახადელო ბალანსის მიმდინარე ანგარიშთა მაჩვენებლ(ებ)ის პერმანენტულად დეფიციტურ ხასიათს (ანუ ქვეყნის სამომხმარებლო ბაზრის გადახდისუნარიანი მოთხოვნის სიმცირესთან დაკავშირებული პრობლემის კიდევ უფრო გაღრმავებას) არის რეალური საშიშროება – COVID-19-ის პანდემიის შედეგად მთელს მსოფლიოში დიდი ალბათობით შემცირებულმა საინვესტიციო აქტივობებმა კიდევ უფრო გაამწვავოს აღნიშნული პრობლემა. აღნიშნულთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ჯერ ერთი, – საქართველოს სამომხმარებლო ბაზრის დაბალი გადახდისუნარიანი მოთხოვნის პირობებში, ქვეყანაში წარმოებული პროდუქციის (განული მომსახურების) ერთეულის ფასში ფიქსირებული ხარჯების მაღალი წილით განპირობებული მოგების დაბალი ნორმის კიდევ უფრო შემცირების ობიექტური წინაპირობები იქმნება; და მეორე, ეპიდემიასთან ბრძოლის ღონისძიებათა შედეგად გაზრდილი საწარმოო დანახარჯების პარალელურად, ქვეყნის ფინანსური პოტენციალის (გადახდისუნარიანი მოთხოვნის) ფორმირების ორი უმთავრესი წყაროს – ტურისტული ინდუსტრიისა და ემიგრაციაში მყოფი საქართველოს მოქალაქეების ფულადი გზავნილების შემცირების შედეგად გაუარესებულ ეკონომიკური გარემოს პირობებში, ცხადია, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყანაში არსებული ფინანსური (მათ შორის საბიუჯეტო) სახსრების რაციონალურად გამოყენების მექანიზმების სრულყოფას.

საინვესტიციო პროექტების შეფასებისა და მართვის სრულყოფის საკითხები

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს სადღეისო რეალობაში განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს ქვეყნის სპეციფიკურ თავისებურებებზე და არამხოლოდ უცხოელ ექსპერტთა რეკომენდაციებზე დაფუძნებული, ეკონომიკის სტიმულირების დროში განერილი, კონკრეტულ რეზულტატებზე ორიენტირებული, აუცილებელი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით, აგრეთვე შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირ(ებ)ის უფლება-მოვალეობების მწყობრი სისტემით უზრუნველყოფილი სახელმწიფო მიზნობრივი (საინვესტიციო) პროგრამების ამოქმედება.

აქედან გამომდინარე, ცხადია, სადღეისოდ რაოდენ მნიშვნელოვანია დეფიციტური საბიუჯეტო სახსრების სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების მეშვეობით, საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილების პარალელურად, ქვეყნის ეკონომიკაში შექმნილი პრობლემების დაძლევის მიზანმიმართული (განსაკუთრებით ეკონომიკის საბაზო დარგების სტიმულირების), წერტილოვანი ზემოქმედების ბერკეტად გამოყენება.

აღნიშნულს ადასტურებს საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის ფორმატით შექმნილი დოკუმენტით – „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021»-ის გათვალისწინებულ პრიორიტეტთა ჩამონათვალში, საინვესტიციო პროექტების მართვის ერთიანი სისტემის სრულფასოვანი ამოქმედების აუცილებლობის ხაზგასმა და ამ თვალსაზრისით მიღწეული შედეგების მაღალი შეფასება. კერძოდ – „მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა ქვეყანაში საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით. 2016 წელს, მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით, შემუშავდა საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი (საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის N191 დადგენილება) და დეტალური მეთოდოლოგია (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის N165 ბრძანება), რომელიც აღწერს საინვესტიციო პროექტების შემუშავების წესებსა და პროცედურებს, განსაზღვრავს მონაწილე უწყებების როლებსა და პასუხისმგებლობებს სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის საინვესტიციო პროექტების განხორციელების დაწყებამდე“ („საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“).

ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად უნდა მივიჩნიოთ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონების ოცდახუთწლიანი ისტორიის (1996-2020 წწ.) მანძილზე პირველად, „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანმდევი დოკუმენტების სახით – „საინვესტიციო პროექტების მართვის დანერგვის რეფორმის ფარგლებში საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შერჩევის პილოტური ანალიზის“ და „საინვესტიციო პროექტების დანართის“ ([HTTPS://MOF.GE/5261](https://mof.ge/5261)) სახელწოდების ორი მნიშვნელოვანი დოკუმენტის არსებობა.

იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის ზემოაღნიშნული #385 ბრძანების მე-5-ე დანართის შესაბამისად, საინვესტიციო (კაპიტალური) პროექტები წარმოადგენს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნებისა და შედეგების მქონე ქმედებების ერთობლიობას, რის საფუძველზე შექმნილი პროდუქტ(ებ)ი თავად უნდა მიეკუთვნებოდეს ეკონომიკური აქტივობის ნაწილს, ცხადია, მათი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით კარგად ცნობილი, ქვეყანაში გადახდისუნარიანი მოთხოვნის ფორმირების თვალსაზრისით, უაღრესად მნიშვნელოვანი, კაპიტალური პროექტების კატეგორიისადმი მიკუთვნების ლოგიკურობა.

აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის თანმდევი დოკუმენტის სახით წარმოდგენილი ზემოაღნიშნული - „საინვესტიციო პროექტების მართვის დანერგვის რეფორმის ფარგლებში საინვესტიციო პროექტ-

ტების წინასწარი შერჩევის პილოტური ანალიზის“ ([HTTPS://MOF.GE/5261](https://MOF.GE/5261)), თუნდაც წინამდებარე სტატიის შეზღუდულ ფორმატში განხილვა.

აღნიშნული მოსაზრების ლოგიკურობას ცხადყოფს, თუნდაც „საინვესტიციო პროექტების შეფასების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებების შესასრულებლად სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2018 წლის 8 ოქტომბრის N385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 26 დეკემბრის #411 ბრძანების არსებობა.

საინვესტიციო პროექტების კომპეტეტენტური და მიუკერძოებელი შეფასების მიზნით, სამუშაო ჯგუფის შექმნა-ფუნქციონირების საკითხისადმი ცალსახად პოზიტიური დამოკიდებულების მიუხედავად, ჩვენთვის სრულიად გაურკვეველია, ქვეყანა, რომლის ერთადერთი ინფექციური საავადმყოფო ათზე მეტი (2009 წლიდან) წლის განმავლობაში საკუთარი შენობის გარეშე ფუნქციონირებს, (<https://www.radiotavisupleba.ge/a/>) რამდენად ლოგიკურია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, პირველ რიგში, დასაფინანსებელი 14 საინვესტიციო პროექტს შორის განიხილავდეს, ქვეყანის სასიცოცხლო-სტრატეგიულ ინტერესებთან ისეთ შორეულ კავშირში მყოფ მიმართულებებს, როგორცაა: საერთაშორისო სტანდარტების ყინულის დარბაზის და თეატრალური მინიქალაქის მშენებლობა; საერთაშორისო სტანდარტების ჭიდაობის სახლისა და ქალაქ ფოთის საიალქნე კლუბის მშენებლობა; ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო უნივერსიტეტის და კოლეჯის არებული შენობების დანგრევა, ტერიტორიის გაყიდვა და სხვა ტერიტორიაზე ახალი შენობების მშენებლობა.

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობის თვალსაზრისით ქვეყანაში შექმნილი სიტუაციის პროგრესულ ხასიათზე მეტყველებს, საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის #191 დადგენილებისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის #165 ბრძანების მოთხოვნათა შესაბამისად, საინვესტიციო პროექტების პრიორიტეტულობის დადგენა-შეფასების პროცესის ეკონომიკური ანალიზის ისეთი ეფექტიან კრიტერიუმებზე დაყრდნობით რეალიზება, როგორცაა:

წმინდა მიმდინარე ღირებულების (NPV–Net Present Value) მაჩვენებელი. სიდიდე რომელიც შესაძლებლობას გვაძლევს განვსაზღვროთ პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო სადღეისო და სამომავლო ხარჯების, აგრეთვე, ამ ხარჯების შედეგად მისაღები შემოსავლების სიდიდეები და წმინდა დღევანდელ ხარჯებსა-NPC და წმინდა დღევანდელ სარგებელს-შემოსავლებს-NPB შორის სხვაობის სახით არსებული პროექტ(ებ) ის წმინდა მიმდინარე ღირებულება-NPV.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საინვესტიციო პროექტების დადებითი შეფასებისათვის აუცილებელია პროექტ(ებ)ის წმინდა მიმდინარე ღირებულების მაჩვენებლის (NPV) მხოლოდ დადებითი სიდიდის სახით არსებობა.

საინვესტიციო პროექტების შეფასების კიდევ ერთი კრიტერიუმია შიდა უკუგების დონის (IRR–Internal Rate of Return) მაჩვენებელი, რაც წარმოადგენს დისკონტირების იმ ნორმის სიდიდეს, რომელიც ათანაბრებს დისკონტირებული ხარჯებისა და სარგებლის ჯამს. პროექტ(ებ)ის დაფინანსების აუცილებელ მოთხოვნად მიიჩნევა აღნიშნული მაჩვენებლის, ამავე პროექტის ნმინდა მიმდინარე ღირებულების (NPV) გაანგარიშებისას გამოყენებულ დისკონტირების მაჩვენებელზე მაღალი სიდიდის სახით არსებობა.

ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების პარალელურად, პროექტ(ებ)ის შეფასებისას ასევე გამოიყენება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის (CBA–Cost-Benefit Analysis) კოეფიციენტი, ანუ მაჩვენებელი, რომელიც იანგარიშება პროექტის გახორციელების პროცესში მთლიანი დისკონტირებული სარგებლის მთლიან დისკონტირებულ ხარჯებთან თანაფარდობის გზით.

პროექტ(ებ)ის დადებითი შეფასებისა და საბიუჯეტო დაფინანსების მოპოვებისათვის აუცილებელია აღნიშნული მაჩვენებლის ერთზე მეტი სიდიდის სახით არსებობა.

როგორც ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების ეკონომიკური ბუნებიდან ვრწმუნდებით, საინვესტიციო პროექტების შეფასების ძირითად კრიტერიუმებად პროექტების ეკონომიკური ეფექტიანობის საკმაოდ მდგრადი დონის არსებობაა მიჩნეული. აღნიშნული მიდგომა, საჯარო ფინანსების მართვის ოპტიმიზების პარალელურად, ანტიკორუფციული ნიშნითაც, უდავოდ დადებითი მოვლენაა, რადგან შეფასების მკაფიო სისტემის არსებობას, მინიმუმამდე დაჰყავს არაობიექტური შეფასების საშიშროება.

დასკვნა

ყოველივე აღნიშნულის საფუძველზე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

- საინვესტიციო პროექტ(ებ)ის შერჩევის ერთ-ერთ კრიტერიუმად მიჩნეული იქნეს პროექტ(ებ)ის რეალიზების შედეგად ექსპორტის ზრდის და/ან იმპორტის ჩანაცვლების მაჩვენებელი;

- საინვესტიციო პროექტების ეკონომიკური ეფექტიანობის ანალიზის ინდიკატორებს დაემატოს, პროექტ(ებ)ის დასაფინანსებლად გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებებიდან ქვეყნის შიგნით გარანტირებულ გადანაწილებას დაქვემდებარებული თანხების (რეზიდენტებზე გასაცემი ხელფასები, ადგილობრივი ნედლეულის, მასალებისა და მომსახურების შესყიდვა და ა.შ.), პროექტ(ებ)ის დაფინანსებისათვის საჭირო საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო ოდენობასთან თანაფარდობის მაჩვენებელი;

- საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტის საფუძველზე განისაზღვროს და პერიოდულად გადაისინჯოს დარგობრივი და/ან ახლადშექმნილი სამუშაო ადგილების ნიშნით დიფერენცირებული, ქვეყნის შიგნით გარანტირებულ გადანაწილებას დაქვემდებარებული თანხებისა და

პროექტების დაფინანსებისათვის საჭირო საბიუჯეტო ასიგნებების მთლიანი ოდენობის თანაფარდობის ის მინიმალური ზღვრული მაჩვენებლები, რაც მიჩნეული იქნება გარკვეული ტიპის პროექტ(ებ)ის პრიორიტეტულობის განსაზღვრის ან/და შერჩევა-შეფასების ერთ-ერთ ძირითად კრიტერიუმად;

- ქვეყნის შიგნით გარანტირებულად გადასანაწილებელი თანხებისა და პროექტების დაფინანსებისათვის საჭირო საბიუჯეტო ასიგნებების მთლიანი ოდენობის თანაფარდობის მინიმალური ზღვრული მაჩვენებლის დარღვევით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიღება შესაძლებელი გახდეს მხოლოდ სათანადოდ დასაბუთებულ გამონაკლის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის შესაბამისი აქტის საფუძველზე.

ზემოაღნიშნულის პარალელურად, ქვეყნის სავაჭრო და საგადასახდელო ბალანსების ღრმად დეფიციტური პარამეტრების გაუმჯობესებისა და საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტულობის განსაზღვრის აქტუალურობიდან გამომდინარე, ასევე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის #385 ბრძანების ზემოაღნიშნული მე-5 დანართის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტში, - „პროექტის წინასწარი შერჩევის“ განმარტების სახით, არსებულ ტექსტს დაემატოს ფრაზა: „და ქვეყნის საგადასახდელო ბალანსზე“, რის შემდგომ აღნიშნული ქვეპუნქტის პირველი წინადადება ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

ე) «პროექტის წინასწარი შერჩევა-პროექტის სტრატეგიული ამოცანის, ლოგიკური დასაბუთების, ბიუჯეტსა და ქვეყნის საგადასახდელო ბალანსზე ზემოქმედების, ეკონომიკური მიზანშეწონილობის და სოციალური გავლენის წინასწარი შეფასების პროცესი».

ანალოგიური ხასიათის შესწორება იქნეს შეტანილი ამავე მე-2-ე პუნქტის «ვ» ქვეპუნქტით განსაზღვრულ, - „პროექტის შეფასების“ განმარტების ტექსტში, კერძოდ, ქვეპუნქტის ბოლო წინადადებას დაემატოს ფრაზა: - „და ქვეყნის საგადასახდელო ბალანსზე ზემოქმედების“, რის შედეგად „ვ“ ქვეპუნქტის ბოლო წინადადება ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ასევე მნიშვნელოვანია პროექტის გახორციელებასთან დაკავშირებული შესაძლო რისკებისა და ქვეყნის საგადასახდელო ბალანსზე ზემოქმედების შეფასება“.

ლიტერატურა:

- ხუციშვილი ა., ჭელიძე ლ., ჭელიძე დ. (2019). „საქართველოს სახელმწიფო ვალის დინამიკა და მართვის თავისებურებები“ აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი სამეცნიერო ნაშრომების კრებული #1, თბილისი.
- საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, 2011 წ.
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“, 1998 წ.

- საქართველოს კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი”, 2009 წელი.
- საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილება. „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წ. №165 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2018 წლის 8 ოქტომბრის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 26 დეკემბრის #411 ბრძანება „საინვესტიციო პროექტების შეფასების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებების შესასრულებლად სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ“
- საინვესტიციო პროექტების მართვის დანერგვის რეფორმის ფარგლებში საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შერჩევის პოლიტიკური ანალიზი“ <http://mof.ge/5261>
- საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021 გვ.13
- „რატომ ვერავინ მოაგვარა ინფექციური საავადმყოფოს პრობლემა“ <http://mof.ge/images/file/strategia/2018/pfmrs-2018-2021-2606-final.pdf> /ბოლო ნახვა 27.03.2020/
- <http://www.geostat.ge/ka/singlecategories/99/sakartvelos-sagareo-vachroba>
- https://mof.ge/saxelmwifo_biujeti_wlebis_mixedvit
- <http://matsne.gov.ge/>

References:

- Khutsishvili A., Chelidze L., Chelidze D. (2019) “saqartvelos saxelmwifo valis dinamika da martvis taviseburebebi” [“The Dynamics of the State Debt of Georgia and Management Features” Eastern European University. Scientific Papers # 1, Tbilisi. pp.32]
- Organic Law of Georgia on Economic Freedom. 2011 year.
- Law of Georgia on Public Debt. 1998 year.
- Law of Georgia “Budget Code of Georgia”, 2009.
- Resolution 191 of the Government of Georgia of April 22, 2016. On the Approval of the Investment Projects Management Guide
- Order No. 165 of the Minister of Finance of Georgia of July 22, 2016 “On Approval of the Methodology of Compiling the Program Budget” On Amending the Order of the Minister of Finance of Georgia of July 8, 2011 № 385
- On Making Amendments to the Order N385 of the Minister of Finance of Georgia of October 8, 2018 » Order # 411 of the Minister of Finance of Georgia of December 26, 2019 “On the Establishment of a Working Group to Implement Measures to be Implemented for the Evaluation of Investment Projects”
- <https://mof.ge/5261> Political Analysis of Preliminary Selection of Investment Projects in the Implementation of Investment Project Management Reform ”
- <https://mof.ge/images/File/strategia/2018/PFMRS-2018-2021-2606-final.pdf>

- Public Finance Reform Management Strategy 2018-2021 p. 13
- <https://www.radiotavisupleba.ge/a/-> “Why No One Can Solve the Problems of Infectious Diseases Hospital” ?Last View 27.03.2020/
- <http://www.geostat.ge/ka/singlecategories/99/sakartvelos-sagareo-vachroba>
- https://mof.ge/saxelmwifo_biujeti_wlebis_mixedvit
- www.matsne.gov.ge/

Investment Projects as a Stimulating Lever of Country's Economic Growth

David Chelidze

*Academic Doctor of Economics,
Saint Andrew the First-Called Georgian
University of the Patriarchate of Georgia
d.chelidze@mail.ru*

Nowadays economic difficulties in the country make especially important to activate specific result-oriented, scheduled state capital (investment) projects, with clear system of duties/obligations of the persons responsible for execution, and provided with financial and material resources.

In view of the above, it should be considered completely logical for the Georgian government to adopt such normative acts regulating the methodology of investment project management as: the Government of Georgia 22 April 2016, #191 decree and Minister of Finance of Georgia 22 July 2016, #165 order.

Despite the positive assessment of the selection and evaluation process of investment projects, using the indicators of economic efficiency provided by the above-mentioned documents, despite the clear and anti-corruption nature of the evaluation process, with deficit budget funds we consider it appropriate to make relevant changes in the #5 Annex of the Minister of Finance of Georgia 8 July 2011, #385 order on “Approving the Program Budget Development Methodology”. In particular:

- *Establish the value of the increase in export and/or replacement of import resulting from realization of the projects as an evaluation criterion of the investment project(s);*
- *Add to the investment project evaluation indicators the ratio of funds guaranteed to be distributed within the country, allocated from the budget funds intended to finance project(s), to the total value of required budget funds allocated to fund projects;*
- *By the normative act of the Government of Georgia, define and periodically review the minimum limits of ratios of domestically allocated funds to total*

budget allocations for projects, differentiated based on sectoral or/and newly established job positions, which will be considered one of the main criteria to obtain budget funding for a particular project;

- *When the above mentioned ratios, the financing of the investment project (s) from the state budget will be possible only in exceptional cases, on the basis of the relevant act issued by the Government of Georgia.*

Keywords: *GDP; state budget; non-financial assets; investment projects.*

JEL Codes: *G31, P45, D92, E62*