

## მუნიციპალური საინვესტიციო პროექტების სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიანობის შეფასების პრობლემები საქართველოში

### პანტელაიშვილი (პაატა) კლდიაშვილი

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი, ქუთაისის  
უნივერსიტეტის პროფესორი საქართველო  
[paata.kldiashvili@yahoo.com](mailto:paata.kldiashvili@yahoo.com)

### რობერტ კამლაძე

ასოცირებული პროფესორი, ქუთაისის უნივერსიტეტი, საქართველო  
[robert.kamladze@unik.edu.ge](mailto:robert.kamladze@unik.edu.ge)

საკვანძო სიტყვები: საინვესტიციო პროექტი; საჯარო ინვესტიცია; მუნიციპალიტეტი;

J.E.L. classification: E2; H7; M48

DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2021.21.13>

**ციტირებისთვის:** კლდიაშვილი პ., კამლაძე რ. (2021) მუნიციპალური საინვესტიციო პროექტების სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიანობის შეფასების პრობლემები საქართველოში. ეკონომიკური პროფილი №1(21), გვ. 124–312. DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2021.21.13>

**ანოტაცია.** თანამედროვე პირობებში სხვადასხვა წყაროდან, საზოგადოებას მიუღია არაერთი ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებულმა კონკრეტულმა საინვესტიციო პროექტმა ვერ მოიტანა ის სოციალური და ეკონომიკური შედეგი, რასაც მისგან მოელოდნენ, პროექტი არ გამოდგა ეფექტიანი, ვერ მოახდინა სათანადო დადებითი გავლენა მიზნობრივი ჯგუფების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და ა.შ. თუმცა, აქვე ისმის კითხვა, მოხდა კი ამ პროექტების დაგეგმვისას, თუ განხორციელების

შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას, მისი სავარაუდო სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტის და/ან ეფექტიანობის შეფასება?

### შესავალი

დღევანდელ მსოფლიოში, საჯარო სტრუქტურები, ისევე ხშირად და საფუძვლიანად ახდენენ საინვესტიციო პროექტების წინასწარ შეფასებას აპრობირებული მეთოდოლოგიით, როგორც კერძო ინვესტორები. ეს მათ აძლევთ საშუალებას, წინასწარ განსაზღვრონ საინვესტიციო პროექტის განხორციელების შედეგები და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დაგეგმილთან შედარებით გააკეთონ საბოლოო დასკვნები საინვესტიციო პროექტის ეფექტიანობის შესახებ. ამასთან, აშკარად შესამჩნევია ტენდენცია, რომ მცირდება იმ პროექტების მოცულობა, რომელთა მიმართაც გამოიყენება წინასწარი შერჩევა-შეფასების პროცედურები, მათ განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე.

საქართველოში ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ

განხორციელებული მსხვილი საინვესტიციო პროექტების უმეტესობა მიმართულია საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნა-რეაბილიტაციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ დონორი ორგანიზაციების ჩართულობით შექმნილია მათი წინასწარი შერჩევა-შეფასების ნორმატიული ბაზა, პრაქტიკულად ჩვენს მიერ ვერ იქნა მოძიებული საქართველოს რეგიონებში, მუნიციპალურ დონეზე საინვესტიციო პროექტების შერჩევა-შეფასების თუნდაც ერთი შემთხვევა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი კვლევის მიზანია, დასმული საკითხის მრავალმხრივი შესწავლის შედეგად განვსაზღვროთ ის გარემოებები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებს ხელს უშლიან მოახდინონ საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შეფასება, გავანალიზოთ მუნიციპალური ორგანოების წინაშე ამ მიმართულებით არსებული გამოწვევები, ჩამოვაცალიზოთ შესაბამისი დასკვნები და შევიმუშაოთ რეკომენდაციები არსებული გამოწვევების დაძლევისათვის, რათა აღნიშნული რეკომენდაციების იმპლემენტაციის შემთხვევაში მუნიციპალურ ორგანოებს მიეცეთ შესაძლებლობა, თანამედროვე აპრობირებული მეთოდოლოგიის გამოყენებით, ობიექტური ანალიზის საფუძველზე მოახდინონ საინვესტიციო პროექტების შერჩევა-შეფასება და არსებული, არც თუ დიდი საბიუჯეტო რესურსი მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოიყენონ. საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს რეალური ინფორმაცია და არა გადაჭარბებული მოლოდინი აღნიშნული ტიპის პროექტების მოსალოდნელ შედეგებთან დაკავშირებით.

### **ძირითადი ტექსტი**

საჯარო საინვესტიციო პროექტების მართვის ნორმატიული და მეთოდოლოგიური ბაზის შექმნისათვის ქვეყანაში პირველი ნაბიჯები 2016 წელს გადაიდგა, როდესაც საქართველოს

მთავრობის მიერ დამტკიცდა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“ და დაევალა საქართველოს ფინანსთა მინისტრს, კაპიტალური ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის ფარგლებში, საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის შემუშავება და დამტკიცება, აღნიშნული გზამკვლევის შესაბამისად (მთავრობის დადგენილება, #191). ასევე, დაევალა ფინანსთა სამინისტროს, საინვესტიციო პროექტების მართვის დანერგვის პროცესის კოორდინაცია და ეთხოვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, გზამკვლევის შესაბამისად ადგილობრივ დონეზე საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესის კოორდინაცია.

2016 წელს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცდა საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგია (მინისტრის ბრძანება, #165). უნდა აღნიშნოს, რომ როგორც გზამკვლევის ისე მეთოდოლოგიის შემუშავებაში დიდი წვლილი შეიტანა საერთაშორისო დონორმა ორგანიზაციებმა (WB, USAID, EU, GIZ და სხვა). ისინი დიდი ხანია იყენებენ საკუთარ მეთოდოლოგიებს იმ საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შეფასებისა და შერჩევისათვის, რომლებიც ხორციელდება მათი დაფინანსებით. აღსანიშნავია მათი წვლილი აღნიშნული მეთოდოლოგიების დანერგვაში, შესაბამისი ცოდნის მიღებისა და ტრენინგების საჭიროების უზრუნველყოფის კუთხით.

2019 წელს, საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ცვლილებები შეიტანა 2016 წელს დამტკიცებულ გზამკვლევაში, მათ შორის, შეიქმნა საინვესტიციო პროექტების

მართვის უწყებათაშორისი კომისია, ფინანსთა სამინისტროს კოორდინაციით (მთავრობის დადგენილება, #191). თუმცა, 2016 წელს დაწესებული რეგულაცია იმის შესახებ, რომ გზამკვლევი ვრცელდება საინვესტიციო პროექტებზე, რომლისღირებულება შეადგენს ან აღემატება 5 მლნ. ლარს, კვლავ შენარჩუნებული იქნა. ვინაიდან, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების მოცულობა, როგორც წესი, არის უფრო ნაკლები ვიდრე 5 მლნ. ლარი, ამიტომ მათ არ ეკისრებათ ვალდებულება ისარგებლონ ზემოთ აღნიშნული გზამკვლევი და მეთოდოლოგიით. თუმცა, ასევე არ არის შეზღუდული მათი გამოყენება 5 მლნ. ლარზე ნაკლები ღირებულების საინვესტიციო პროექტების შერჩევა-შეფასებისათვის. ცალსახაა, რომ აპრობირებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად, საჯარო ფინანსებით განსახორციელებელი პროექტების შერჩევა, შეესაბამება საზოგადოების საუკეთესო ინტერესებს. ერთი შეხედვით, მდგომარეობა მარტივია, თუ მიღებული იქნება გადაწყვეტილება, მთავრობის დადგენილებით დაწესებული ზღვრის 5 მლნ. ლარიდან, დავუშვათ 1 მლნ. ლარამდე შემცირების შესახებ. ადგილობრივ თვითმმართველობებს პრაქტიკულად წარმოექმნებათ ვალდებულება ისარგებლონ დადგენილი მეთოდოლოგიით, თუმცა ამ ეტაპზე, ეს არ იქნება სწორი გადაწყვეტილება ვინაიდან, ჩვენი აზრით, პრობლემა უფრო მოცულობითია და სიღრმისეული ანალიზის საფუძველზე, კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს.

აღნიშნული გზამკვლევი ადგენს „საინვესტიციო პროექტების შემუშავების წესებსა და პროცედურებს, მონაწილე

მხარეების როლებსა და პასუხისმგებლობებს საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის საინვესტიციო პროექტების განხორციელების დაწყებამდე. გზამკვლევი საშუალებას იძლევა შეფასდეს შემოთავაზებული ალტერნატიული კაპიტალური ინვესტიციები თანმიმდევრულად და დადგინდეს პროექტების პრიორიტეტულობასტრატეგიული დაგეგმვისა და ბიუჯეტის მომზადების პროცესში, როგორც მთელი ქვეყნის ეკონომიკის, ისე დარგობრივი და რეგიონული მიმართულებებით“ (საქართველოს მთავრობის დადგენილება №679; 31.12.2019 წ. გვ. 3). საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგია, კი კიდევ უფრო დეტალურად განიხილავს გზამკვლევი მოცემულ საკითხებს და აზუსტებს მათი განხორციელების პროცედურებს. ერთობლიობაში, აღნიშნული ორი დოკუმენტი ავსებს რა ერთმანეთს, ადგენს საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესის ძირითად სტადიებს (1. პროექტის წინასწარი შერჩევა/ შეფასება; 2. პროექტის საბოლოო შერჩევა/ შეფასება; 3. ბიუჯეტში ასახვა; 4. პროექტის განხორციელება; 5. პროექტის მონიტორინგი; 6. შესრულების შემდგომი შეფასება) და ტექნიკურ-ეკონომიკური შეფასების/ დასაბუთების უზრუნველყოფისათვის ეკონომიკური ანალიზის მეთოდებს.

საერთაშორისო აპრობირებული პრაქტიკის შესაბამისად, ზემოთ აღნიშნული გზამკვლევი და მეთოდოლოგია ალტერნატიული პროექტების შეფასებისათვის გვთავაზობს ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის (CBA - Cost-Benefit Analysis) და ხარჯთ-ეფექტიანობის ანალიზის (CEA - Cost-Effectiveness Analysis) მეთოდების გამოყენებას.

როგორც ცნობილია, ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი გულისხმობს ფულად გამოსახულებაში პროექტის

ხარჯებისა და სარგებლის რაოდენობრივ შეფასებას და მათი წმინდა მიმდინარე ღირებულების განსაზღვრას (NPV). პროექტი სიცოცხლისუნარიანია თუ წმინდა მიმდინარე ღირებულება ნულზე მაღალია, რაც იმას ნიშნავს, რომ სარგებლის მთლიანი დისკონტირებული ღირებულება უფრო მაღალია, ვიდრე მთლიანი დისკონტირებული ხარჯი. გამომდინარე აქედან, ალტერნატიულ პროექტებს შორის საუკეთესო ვარიანტს წარმოადგენს ის, რომლის წმინდა მიმდინარე ღირებულება ყველაზე მაღალია. ამასთან, საჯარო საინვესტიციო პროექტის შეფასებისას ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი გარკვეული სპეციფიკური თავისებურებით ხასიათდება, რაც იმაში გამოიხატება, რომ საინვესტიციო პროექტის ხარჯებისა და სარგებლიანობის შეფასება სცდება განმახორციელებელი უწყების ფინანსური მაჩვენებლების ვიწრო სპექტრს და ის კეთდება უფრო ფართო - ეკონომიკურ ჭრილში. მას ეკონომიკური ხარჯთ-სარგებლიანობის სახელწოდებით მოიხსენიებენ, რაც გულისხმობს ხარჯებისა და სარგებლის შეფასებას მთელი საზოგადოების ჭრილში, მათ შორის, შესაძლოა ისეთი ხარჯებისა და სარგებლის ჩათვლით, რომელთა საბაზრო ფასებზე უშუალო დაკვირვება ზოგჯერ შეუძლებელია.

აღნიშნული მიდგომით, საინვესტიციო პროექტების შეფასებისათვის აუცილებელია პროექტის სამიზნე არეალში მთელი რიგი სტატისტიკური მონაცემებისა და ინფორმაციების ქონა ამა თუ იმ მიმართულებით პროექტის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომელთა მოპოვება-შეგროვება უმეტეს შემთხვევაში მუნიციპალურ დონეზე შეუძლებელია. როგორც ცნობილია, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური მუნიციპალურ დონეზე სტატისტიკური მაჩვენებლების შეგროვება-დამუშავებას

არ, ან ძალიან მინიმალურად ახდენს, ცალკეული მუნიციპალური სამსახურები, კი მიუხედავად მცდელობისა საკუთარი ძალებით ვერ უზრუნველყოფენ აუცილებელი ინფორმაციების შეგროვებას. ეს საბოლოო ჯამში განაპირობებს იმას, რომ მუნიციპალური ორგანოები, აღნიშნული გარემოებების გამო, ხარჯთ-სარგებლიანობის მიდგომის გამოყენებას ალტერნატიული პროექტების შეფასებისას, ვერ ახერხებენ. თუმცა, როგორც ჩვენმა დაკვირვებამ აჩვენა, ეს არ არის ერთად-ერთი მიზეზი და სხვა შემაფერხებელ გარემოებებზე ქვემოთ გვექნება საუბარი.

ისეთ შემთხვევაში, როდესაც პროექტის განხორციელებით მიღებული სარგებლის საკმარისი სიზუსტით დათვლა შეუძლებელია, სხვადასხვა მიზეზის, მათ შორის სტატისტიკური მაჩვენებლების არ ქონის გამო, მიღებული სიკეთის ფულადი ღირებულების განსაზღვრის სირთულის გამო და ა.შ. პროექტების შესაფასებლად მიზანშეწონილია გამოყენებული იქნეს ხარჯთ-ეფექტიანობის ანალიზი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუ განსაზღვრულია მიზანი, რომელიც უნდა იქნას მიღწეული, მაშინ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის შედეგად შესაძლებელია შერჩეული იქნას ისეთი ალტერნატიული პროექტი, რომელიც მიზნის მიღწევას ყველაზე ნაკლები დანახარჯებით უზრუნველყოფს. შესაბამისად, აღნიშნული მიდგომით, მინიმუმამდე დაიყვანება მთლიანი დისკონტირებული კაპიტალი და მიმდინარე ხარჯები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხარჯთ-ეფექტიანობის ანალიზის მეთოდის გამოყენება შედარებით მარტივი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტებისათვის, ვიდრე ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის მეთოდისა, თუმცა მიუხედავად ამისა, ჩვენს მიერ მოკვლეულ 10



მუნიციპალიტეტში ვერ იქნა დაფიქსირებული თუნდაც ერთი შემთხვევა მისი გამოყენებისა და ზოგადად საინვესტიციო პროექტის შეფასებისა. ამასთან, რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, გარდა დედაქალაქისა, არცერთ სხვა მუნიციპალიტეტში ასევე არ ჰქონია ადგილი მსგავს შემთხვევას.

ჩატარებული კვლევის პროცესში, რესპოდენტებისაგან, რომლებიც მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური მიმარ-თულების სამსახურებს წარმოადგენდნენ, დადგინდა, რომ უმეტესობა (დაახლოებით 75%) კარგად არ იცნობს ჩვენს მიერ ზემოთ აღნიშნული გზამკვლევისა და დებულების მოთხოვნებს, დაახლოებით 80%-ს არ აქვთ ისეთი ეკონომიკური განათლება, რომელიც საშუალებას მისცემთ დამოუკიდებლად პრაქტიკული საქმიანობის პროცესში მოახდინონ საინვესტიციო პროექტების შეფასება (არ იცნობენ პროექტების შეფასების ზემოთ წარმოდგენილ მეთოდებს, არ იციან მიმდინარე და მომავალი ღირებულების არსი, მათი გაანგარიშების წესი და ა.შ.). მათ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზისა და ხარჯთ-ეფექტიანობის ანალიზის მეთოდების არსის გაცნობის შემდეგ, ამ მეთოდებით საინვესტიციო პროექტების შეფასების პროცესის მთავარ შემაფერხებელ გარემოებად, შესაბამისი სტატისტიკური მაჩვენებლების მოძიების პრობლემა დაასახელეს. ისინი აგრეთვე აღნიშნავენ, რომ მუნიციპალურ დონეზე სტატისტიკური ინფორმაციის არარსებობა ასევე აფერხებს ბევრი სხვა მიმართულებითაც მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებას. ამ პრობლემის დასაძლევად, რამდენიმე მუნიციპალიტეტს აქვს მცდელობა, რომ თავად შეაგროვოს გარკვეული სტატისტიკური

ინფორმაცია, თუმცა ეს ვერ ჩაითვლება წარმატებულ პრაქტიკად, ვინაიდან მათ არ აქვთ ამისათვის სათანადო ადამიანური რესურსი და ფინანსები.

### დასკვნები

ჩატარებული კვლევების შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ მუნიციპალურ დონეზე საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შერჩევა-შეფასების პროცესის ეფექტიანად წარმართვისათვის აუცილებელია:

- გაიზარდოს მუნიციპალური ორგანოების შესაბამისი პერსონალის კვალიფიკაცია და მიეცეთ მათ რელევანტური ცოდნა და უნარები იმისათვის, რომ შეძლონ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების შეფასება ობიექტურ ანალიზზე დაფუძნებული აპრობირებული მეთოდოლოგიით. ამასთან, აღნიშნულის მიღწევისათვის, გარდა პერსონალის გადამზადების უზრუნველყოფისა, ასევე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მუნიციპალიტეტებს პირველ ეტაპზე დაენიშნოთ გამოცდილი გარეკონსულტანტები (Coach), რომლებიც შესთავაზებენ მათ პერსონალს პრაქტიკულ სწავლებას სამუშაო ადგილზე (On job training);
- მუნიციპალიტეტებისა და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ურთიერთანამშრომლობის შედეგად, განისაზღვროს ძირითადი სტატისტიკური ინფორმაციების ნუსხა, რომელიც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მუნიციპალური ხელისუფლების ეფექტიანად განხორციელებისათვის და სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა აიღოს პასუხისმგებლობა მათ შეგროვებაზე, დამუშავებაზე და მუნიციპალიტეტებისათვის მიწოდებაზე;
- მუნიციპალიტეტებმა საინვესტიციო პროექტების შეფასება პირველ ეტაპზე

მოახდინონ ხარჯთ-ეფექტიანობის ანალიზის მეთოდით, ხოლო შესაბამისი პერსონალისათვის სათანადო კომპეტენციების შეძენისა და საჭირო სტატისტიკური ინფორმაციებით უზრუნველყოფის შემდეგ, ეტაპობრივად დანერგონ ასევე სხვა მეთოდების, მათ შორის ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის მეთოდის გამოყენება;

- მოცემული რეკომენდაციების შესრულების შემდეგ, შეტანილი იქნეს მთავრობის შესაბამის დადგენილებაში ცვლილება და ღირებულება იმ საინვესტიციო პროექტებისა, რომლებიც დაექვემდებარებიან ზემოთ აღნიშნული მეთოდოლოგიით შერჩევა-შეფასებას, შემცირდეს 1 მლნ. ლარამდე.

ეჭვგარეშეა, რომ მოცემული რეკომენდაციების შესრულება არაერთ დადებით შედეგს მისცემს მუნიციპალიტეტებს, რომელთა შორის უპირველეს ყოვლისა უნდა აღვნიშნოთ, საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის და შედეგიანობის ზრდა.

#### ლიტერატურა:

1. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №191, საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის

დამტკიცების შესახებ; 22.04.2016 წ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, URL:<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3265745?publication=0> (ხელმისაწვდომია 1.06.2021);

2. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N165, „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე; 22.07.2016 წ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, URL:<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3348189?publication=0> (ხელმისაწვდომია 1.06.2021);

3. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №679, „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ; 31.12.2019 წ. საქართველოს საკანონმდებლო