

## რეგიონული პროექტების სახელმწიფო საბიუჯეტო დაფინანსების მექანიზმები

### Р Е З Ю М Е

Механизмы государственного бюджетного  
финансирования региональных проектов

В Грузии для инвестиционной сферы характерны тенденции сокращения инвестирования бюджетных средств, высокий уровень экономических рисков в регионах и резкое сокращение банковских инвестиций. Целесообразно постепенное перемещение вектора регулирования инвестиционной деятельности от центра на региональный уровень, на котором лучше видны текущие задачи развития; установить оптимальное соотношение между центральным и региональным источниками, централизмом и рыночной свободой; создать необходимые условия для корпоративного сотрудничества.

Необходимо финансирование инвестиционных и фундаментных инновационных программ за счет бюджетного фонда региональных проектов. С этой целью, считаем нужным оптимизацию процесса отбора проектов. Вместе с тем, требует уточнения критериев отбора и результирующие индикаторы проектов

Необходимо улучшить степень обоснованности проектных предложений и повысить ответственность муниципалитетов. Важнейшими критериями считаются результирующие параметры экономической, бюджетной и социальной эффективности. Конкретные критерии отличаются друг от друга по уровню развития регионов. Финансирование инфраструктурных, предпринимательских проектов, а также, проектов по стимулированию занятости, возможно в рамках региональных и отраслевых инвестиционных программ.

\* \* \* \* \*

სახელმწიფოს საინვესტიციო პოლიტიკის მნიშვნელოვან პრინციპად გვესახება რეალურ ეკონომიკაში საპროცენტო განაკვეთის ინვესტიციათა ეფექტიანობის შესატყვის დონემდე შემცირება. სახელმწიფოს შეუძლია ფულად-საკრედიტო და ფინანსური პოლიტიკის მეშვეობით ზემოქმედება მოახდინოს ინვესტიციური მოთხოვნა-მიწოდების თანაფარდობაზე, და შედეგად — კაპიტალური და ფინანსური აქტივებიდან შემოსავლის ნორმის ოდენობაზე. როგორც მსოფლიო საინვესტიციო პრაქტიკა გვიჩვენებს, ინვესტიციური საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება ხორციელდება შემდეგი ფორმებით: სახელმწიფო ინვესტიციური პროგრამები; სახელმწიფო ინვესტიციების პირდაპირი მართვა; გადასახადებისა და

*კონსტანტინე ხმალაძე, სტუ-ს პროფესორი*

შელავათების დიფერენცირებული სისტემის შემოღება; დახმარებები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სუბსიდიების, საბიუჯეტო სესხების სახით, ცალკეული ტერიტორიების, დარგებისა და წარმოებების განვითარებისათვის; საამორტიზაციო, საკრედიტო და ფასობრივი პოლიტიკის გატარება და სხვა.

საქართველოში საინვესტიციო სფეროსათვის დამახასიათებელია სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრების ძირითადი საწარმოო ფონდებში ინვესტირების შემცირების ტენდენცია. მას თან ერთვის ეკონომიკური რისკების მაღალი დონე რეგიონებში, რაც განაპირობებს საბანკო ინვესტიციების მკვეთრ შემცირებას. მწირია მოსახლეობის დანაზოგები და მათი ინვესტიციებად ტრანსფორმირების შესაძლებლობები.

ამჟამად, საინვესტიციო პოლიტიკა ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს. ეს მიდგომა არაეფექტიანი აღმოჩნდა ქვეყანაში არსებული, ეგრეთწოდებული საინვესტიციო შიმშილის ფონზე. მიზანშეწონილია, საინვესტიციო საქმიანობის რეგულირების ვექტორი თანდათან გადაიხაროს რეგიონული კუთხით, რათა, უფრო ნათლად იქნას დანახული მიმდინარე ამოცანები და მათი გადაჭრის გზები.

სახელმწიფო რეგულირებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ოპტიმალური თანაფარდობის დამყარება ინვესტირების ცენტრალურ და რეგიონულ წყაროებს, ცენტრალიზმსა და საბაზრო თავისუფლებას შორის.

სახელმწიფოს საინვესტიციო პოლიტიკის მნიშვნელოვან პრინციპს უნდა წარმოადგენდეს სათანადო პირობების შექმნა კორპორატიული თანამშრომლობისათვის.

მიზანშეწონილია, განვითარებული ქვეყნების მსგავსად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოიყოს განვითარების ფონდი, რომლის დანიშნულება იქნება ინვესტიციური და ფუნდამენტური ინოვაციური პროგრამების დაფინანსება. საუბარია ფონდის შინაარსობრივ მხარეზე, რამეთუ, საქართველოს ბიუჯეტში რამოდენიმე წელია არსებობს ანალოგიური ფონდი, მაგრამ, მის ხარჯზე ფინანსდება მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების სარეაბილიტაციო სამუშაოები. იგი რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებით - „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების თავისდროულად და ეფექტურად ათვისების მიზნით აუცილებლად მიგვაჩნია პროექტების შერჩევის პროცედურების შემდგომი ოპტიმიზირება. ამასთან ერთად, დასახვეწია პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები და შედეგობრივი ინდიკატორები.

საპროექტო წინადადებების მომზადება წარმოადგენს მნიშვნელოვან, შეიძლება ითქვას, - განმსაზღვრელ ეტაპს საინვესტიციო-ინფრასტრუქტურული პროექტების ფორმირებისა და განხორციელების ერთიან პროცესში. დადგენილების ეს ნაწილი მოითხოვს გაძლიერებას მოთხოვნების დაკონკრეტებისა და პასუხისმგებლობის ამაღლების კუთხით. სასურველია ნათლად და სრულად განისაზღვროს სამხარეო მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციები და პასუხისმგებლობა საპროექტო წინადადებების მომზადების პროცესში.

მოქმედი დადგენილების დანართი-1-ით განსაზღვრულ მოთხოვნებს აქვთ უპირატესად ფორმალური ხასიათი და ვერ უზრუნველყოფენ სათანადოდ დასაბუთებული წინადადებების შემუშავებასა და სამინისტროში წარმოდგენას.

როგორც მრავალწლიანმა პრაქტიკამ გვიჩვენა, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურული საჭიროებების ფორმირებას არ აქვს სისტემური ხასიათი; არ ეფუძნება წინასწარ საფუძვლიან შესწავლას და კომპლექსურ კვლევას, რათა დადგენილ იქნას საინვესტიციო ობიექტის ზოგადი საინჟინრო-ტექნიკური და ფინანსური პარამეტრები. შედეგად, ადგილი აქვს პრიორიტეტების ხშირ ცვლილებას, გაუმართლებელ სხვაობებს საპროექტო წინადადების, საპროექტო და სატენდერო ღირებულებებს შორის და სხვა.

საპროექტო წინადადებების მომზადების პროცესში სუბიექტური მიდგომების გამორიცხვის მიზნით, მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებმა და სახელმწიფო-რწმუნებულებმა-გუბერნატორებმა იხელმძღვანელონ შესაბამისად, განვითარების პროგრამებით და სამოქმედო გეგმებით. სასურველია, სამხარეო მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებს წინასწარ, საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე განესაზღვროთ ფონდიდან მისაღები დაფინანსების სავარაუდო მოცულობები. ეს მიზანმიმართულს და რეალურს გახდის წინადადებების მომზადების პროცესს.

წინადადებების დასაბუთებულობის ხარისხის ასამაღლებლად აუცილებლად მიგვაჩნია წინასაპროექტო სამუშაოების ჩატარება, როგორიცაა: ტერიტორიის გეოლოგიური გამოკვლევა, პროექტის ეკონომიკური, საბიუჯეტო და სოციალური მნიშვნელობის განსაზღვრა; შესაბამისობა რეგიონული განვითარების მიზნებთან და ამოცანებთან; შესაბამისობა ფინანსურ და ორგანიზაციულ შესაძლებლობებთან; პროექტის რეალიზაციის ვადები; რისკის დონე; პროექტის ეკოლოგიურობა და უსაფრთხოება; შესაბამისობა კანონმდებლობასთან და სხვა.

რატომაუნდა, აღნიშნული სამუშაოების წარმოება

დაკავშირებულია სათანადო ხარჯებთან რეგიონული ადმინისტრაციებისა და მუნიციპალიტეტების მხრიდან. სანაცვლოდ, ეს მოახდენს მათ მეტ კონცენტრირებას პირველი რიგის ინფრასტრუქტურულ საჭიროებებზე, შეზღუდავს განსახილველ წინადადებათა რაოდენობას და აამაღლებს რეგიონული მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოთა პასუხისმგებლობას სახსრების ეფექტიანად გამოყენების საქმეში.

დადგენილების მე-3 მუხლის მიხედვით: „ამ დადგენილების მიზნებისათვის პროექტი რეგიონულად განიხილება იმ შემთხვევაში, როდესაც პროექტის განხორციელების არეალი ან მისი განხორციელებიდან მიღებული შედეგი მოიცავს ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულს“. ამ ფორმულირებით, რეგიონულად არ მიიჩნევა მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული პროექტები, რაც წარმოშობს გარკვეულ გაუგებრობას სახელმწიფო ბიუჯეტის აღნიშნული ფონდის დანიშნულებიდან და შესაბამისად - დასახელებიდან გამომდინარე. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტი რომ რეგიონული პროექტია, - ეს ეჭვს არ უნდა იწვევდეს. შესაბამისად, საჭიროდ მიგვაჩნია ზემოაღნიშნულის ახალი რედაქციით ფორმულირება.

ჩვენის აზრით, ფონდის ხარჯზე დაფინანსებული ყველა პროექტი რეგიონულ პროექტად უნდა მივიჩნიოთ. პროექტებს შორის განსხვავება შესაძლებელია მხოლოდ ღირებულებისა და ტერიტორიულ მასშტაბის მიხედვით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ რეალურად, პროექტების მნიშვნელოვანი ნაწილი მუნიციპალური მასშტაბისაა და მნიშვნელობისა და ღირებულების მიხედვით სავსებით განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტით გადასაწყვეტ პრობლემათა რიგს. ეს მიგვანიშნებს იმ გარემოებაზე, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი მნიშვნელოვანწილად, ხომ არ ახდენს ადგილობრივი ბიუჯეტების საინვესტიციო-ინფრასტრუქტურული ხარჯების დაფარვას და წარმოადგენს მათ დანამატს. ამიტომ, პრინციპულად უნდა გაიმიჯნოს საინვესტიციო ფუნქციები ცენტრს, რეგიონულ ადმინისტრაციასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.

დადგენილების უმნიშვნელოვანესი საკითხია პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები (მუხლი 3). დადგენილებაში კრიტერიუმებად მოტანილია:

ა) საპროექტო წინადადებისა და საპროექტო დოკუმენტაციის შესაბამისობა კონკრეტული რეგიონის განვითარების სტრატეგიასთან და მოცემული თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პროგრამასთან (მათი არსებობის შემთხვევაში);

ბ) ადგილობრივი მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა საპროექტო წინადადების შერჩევისა და პროექტის განხორციელების პროცესში;

გ) პროექტის განსახორციელებლად სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერის აუცილებლობა;

დ) თვითმმართველი ერთეულის საწარმოო-ეკონომიკური პარამეტრების გაუმჯობესება;

ე) ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა;  
ვ) ადგილი არა აქვს სხვა ორგანიზაციების პროგრამებსა და აქტივობებთან დაჯერებას;

ზ) მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდა და ხარისხის ამაღლება ტრანსპორტის, ჯანდაცვის, განათლების, სპორტის, კულტურის, საბინაო-კომუნალური მომსახურების სფეროებში, აგრეთვე მოსახლეობის უსაფრთხო, ეკოლოგიურად ჯანსაღი და კეთილსაიმედო გარემოს უზრუნველყოფა.

ჩამოთვლილთაგან უმრავლესობა თავისი არსიდან გამომდინარე, შეუძლებელია მიჩნეულ იქნას პროექტების შერჩევის კრიტერიუმებად.

პირველ რიგში, აუცილებელია ერთმანეთისაგან განვასხვავოთ პროექტების შერჩევის პირობები ანუ აუცილებელი შეზღუდვები/დაშვებები საკუთრივ იმ კრიტერიუმებისაგან, რომლებიც განსაზღვრავენ მის შედეგობრივ ეფექტიანობას.

დადგენილების მე-3 პუნქტის ა), ბ), გ) და ვ) პუნქტები არსებითად წარმოადგენენ პროექტების შერჩევის პირობებს, რამდენადაც აწესებენ შეზღუდვებსა და სავალდებულო პირობებს რეგიონების განვითარების სტრატეგიებსა და პროგრამებთან შესაბამისობის, მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობის, სახელმწიფო ფინანსური მხარდაჭერის აუცილებლობისა და სხვა პროგრამებთან კოორდინირების თვალსაზრისით. მათ სასურველია დაემატოს: პროექტის რეალიზაციისათვის საჭირო საკადრო, სამეცნიერო-ტექნიკური და სანარმოო პოტენციალის არსებობა; რეგიონის განვითარების ინოვაციური, სამეცნიერო, საგანმანათლებლო და ინფორმაციული უზრუნველყოფა; ეკოლოგიური ნორმების დაცვა; შესაბამისობა მოქმედ სამართლებრივ ბაზასთან; აუცილებელი ნედლეულისა და მასალების არსებობა; კარგი ორგანიზაციული მენეჯმენტი, მსგავსი პროექტების რეალიზაციის გამოცდილება და უნარჩვევები; საჭირო მიწის ნაკვეთის ან შენობებისა და ნაგებობების არსებობა; კავშირი რეგიონული მრეწველობის განვითარებასთან; საზოგადოებრივი აზრი; ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების დაცვა და სხვა.

რაც შეეხება დანარჩენ პუნქტებს - თვითმმართველი ერთეულის სანარმოო-ეკონომიკური პარამეტრების გაუმჯობესება; ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა; მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდა და ხარისხის ამაღლება ტრანსპორტის, ჯანდაცვის, განათლების, სპორტის, კულტურის, საბინაო-კომუნალური მომსახურების სფეროებში, აგრეთვე მოსახლეობის უსაფრთხო, ეკოლოგიურად ჯანსაღი და კეთილსაიმედო გარემოს უზრუნველყოფა, - ისინი ეხმიანებიან კრიტერიუმის ცნებას, თუმცა, საჭიროებენ შემდგომ კონკრეტიზებას.

პრიორიტეტული ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევის დროს მნიშვნელოვან კრიტერიუმებს წარმოადგენენ ეკონომიკური, საბიუჯეტო და სოციალური ეფექტიანობის კრიტერიუმები. კონკრეტული კრიტერიუმები სხვადასხვა რეგიონისათვის განსხვავებულია. მაგალითად, ერთისათვის შეიძლება ეს იყოს დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნა,

ხოლო მეორესათვის - ინოვაციური პროდუქციის ხვედრითი წონის ამაღლება წარმოებული პროდუქციის საერთო მოცულობაში.

შეგვიძლია დამატებით შემოგთავაზოთ პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები: ინოვაციური ტექნოლოგიების დამუშავება; რეგიონული ეკონომიკის განვითარება; ახალი ინოვაციური კომპანიებისა და სამუშაო ადგილების შექმნა; სამეცნიერო დამუშავებათა კომერციალიზაცია; რეგიონის იმიჯის გაუმჯობესება და ინვესტიციების მოზიდვა; ფინანსური სიცოცხლისუნარიანობა.

კრიტერიუმების საფუძველზე შერჩეული პროექტების დაფინანსება შესაძლებელია რეგიონული საინვესტიციო და დარგობრივი პროგრამების ფარგლებში. კრიტერიუმები ვარიირებენ კონკრეტულ პროგრამებში ჩართულობის მიხედვით. შერჩევის პროცედურა მიმართული უნდა იყოს იმისაკენ, რათა გამოვლენილ იქნას დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისი პროექტები.

დადგენილების მიხედვით დაფინანსების პროცესი გაყოფილია ორ პროცედურულ ციკლად - პროექტირებისა და უშუალოდ ინფრასტრუქტურული სამუშაოების დაფინანსების სტადიებად. შედეგად, ერთიანი პროცედურა საკმაოდ განვლილია დროში, ხოლო, წინასწარ პროექტების შედგენისა და ექსპერტიზის შედეგად მისაღები ეფექტი, ჩვენის აზრით, მოსალოდნელზე მნიშვნელოვნად ნაკლებია. ბენეფიციარებს არ გააჩნიათ მოტივაცია იზრუნონ პროექტირებისა და ექსპერტიზის ხარჯების დაზოგვაზე, რამეთუ იგი არ არის დაკავშირებული გამოსაყოფი საინვესტიციო თანხის საერთო ღირებულებასთან. პირიქით, მათ უფლებაც კი ეძლევათ 10 %-მდე გაზარდონ სამუშაოებზე განაცხადის თავდაპირველი ღირებულება (რომელც უმეტეს შემთხვევაში ისედაც სუბიექტური და მნიშვნელოვნად გაბერილია).

ჩვენი წინადადებაა, პროცედურულად, განაცხადი კომისიაზე განსახილველად წარმოდგეს საპროექტო წინადადების ან თუ ეს შესაძლებელია - პროექტის სახით (დაფინანსების საერთო თანხიდან შემდგომი ანაზღაურებით). ექსპერტიზა შესაძლებელია განხორციელდეს როგორც წინადადების წარმოდგენამდე, ისე, წინადადების წარმოდგენის შემდეგ - კომისიის მოთხოვნით.

ვფიქრობთ, აღნიშნული მნიშვნელოვნად გაამარტივებს პროცედურას, შეამცირებს (არანაკლებ 2-ჯერ) დაფინანსების გამოყოფის ვადებს და გაზრდის ბენეფიციართა პასუხისმგებლობასა და მოტივაციას საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად და ეფექტიანად ხარჯვის საქმეში.

მიზანშეწონილია განხილული იქნას საკითხი საბიუჯეტო ფონდიდან არამართო ინფრასტრუქტურული პროექტების, არამედ მენარმეობის (მცირე ბიზნესის) და დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამების და პროექტების დაფინანსების შესაძლებლობის შესახებ. დაფინანსება მიმართულ უნდა იქნას დეპრესიული რეგიონების განვითარებაზე, ინდუსტრიული ზონებისა და პარკების შექმნაზე, მონოპროფილური

ქალაქების ეკონომიკის დივერსიფიკაციაზე, სოფლის მეურნეობის, გადამამუშავებელი მრეწველობის და სხვა დარგების განვითარებაზე.

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის №1215 დადგენილება „2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.
2. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილება „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურებისა და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“.
3. The economic development of e region is the basis of self-government. Interntional Conference “Local and Regional Development in Europe – Contemporary Challenges”.COUNCIL OF EUROPE, GTZ, MRDI. July 8-9, Batumi, 2010.
4. K. Khmaladze. Methodological aspects for ensuring Regional Development. International Scientific-Practical Conference “Sustainable Economic Development Issues: Realities and Opportunities”. Kutaisi University, 2012.