

საბიუჯეტო ინვესტიციების როლი საქართველოს რეგიონების განვითარებაში

ნიკო ჩიხლაძე — ქუთაისის უნივერსიტეტის პროფესორი,
აკ. ნერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი
ნანა რუსაძე — სტუ-ს დოქტორანტი

THE ROLE OF BUDGET INVESTMENT IN THE DEVELOPMENT OF GEORGIA'S REGION

Niko Chikhladze - Ph.D in Economics
Nana Rusadze - Doctoral Student of GTU

Summary

In the current context, resolving the paramount objectives facing society – achieving economic growth and improving living standards of the population – is impossible without investments attraction to the real sector of the economy.

Over the last decades, a new structure of the investment sphere has been formed in Georgia's economy. On the initial stage of its formation, the State lost the function of the monopolist-investor. Eventually, the investment market began to form as well as the subjects promoting investment activities.

Investments play a predominant role in socioeconomic development of the country. Implementation of above mentioned activities and putting in action mechanisms will foster „unclogging the budget“, and focusing the State party's efforts and resources on the essentially significant sectors and programs that is a prerequisite for economic recovery.

თანამედროვე პირობებში საზოგადოების წინაშე არსებული უმთავრესი ამოცანების გადაჭრა — ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, წარმოუდგენელია ეკონომიკის რეალურ სექტორში ინვესტიციების მოზიდვის გარეშე.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში საქართველოს ეკონომიკაში საინვესტიციო სფეროს ახალი სტრუქტურა ჩამოყალიბდა. მისი ფორმირების სანყის ეტაპზე სახელმწიფომ დაკარგა მონოპოლისტ-ინვესტორის ფუნქცია. თანდათან დაიწყო ჩამოყალიბება საინვესტიციო ბაზარმა და ინვესტირების ხელშემწყობი სუბიექტების ფორმირებამ. ეჭვგარეშეა, ეკონომიკის ინვესტიციური უზრუნველყოფის საკითხის მნიშვნელობა განპირობებულია ინვესტიციის უაღრესად მნიშვნელოვანი ფუნქციით კვლავწარმოების პროცესებში.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოში საინვესტიციო საქმიანობაზე შემაკავებელ როლს ასრულებს შემდეგი ფაქტორები:

1. საქართველოს ეკონომიკის მჭიდრო და-მოკიდებულება მსოფლიო ბაზარზე მიმდინარე პროცესებთან. მსხვილ სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში მიმდინარე პროცესებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია საქართველოს სუსტ ეკონომიკაზე. რუსეთ-უკრაინის დროში განვლილი კონფლიქტი, რუსეთის წინააღმდეგ დაწესებული სანქციები და ძირითად სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში მყიდველობითი უნარის შემცირება მნიშვნელოვნად აზარალებს ქართულ ექსპორტს და ფულადი გზავნილების მოცულობას. დასახელებულმა ორმა ფაქტორმა, ინვესტიციების მოცულობის შემცირებასთან ერთად მნიშვნელოვნად ნაახალისა საქართველოში ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის დაცემა, რომელიც არსებული მდგომარეობით გასული წლის მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 28%-ით არის გაუფასურებული [1].

2. მოსახლეობის რეალური შემოსავლების და დანაზოგების დაბალი დონე, რაც უარყოფითად აისახება ერთობლივ მოთხოვნაზე. საქსტატის მონაცემებით, საშუალოთვიური შემოსავლები მოსახლეობის ერთ სულზე მხოლოდ 273,1 ლარს შეადგენს. ფულადი გზავნილები შინამეურნეობების მოხმარების მნიშვნელოვანი წყაროა, რაც, თავის მხრივ, მთლიანი შიდა პროდუქტის ყველაზე დიდი კომპონენტია (72%, I კვარტალი 2015). მყიდველობითი უნარის დაცემას ასევე ხელი შეუწყო უკრაინაში განვითარებულმა მოვლენებმა და რუსეთის ეკონომიკის შესუსტებამ. რუსეთის ხვედრითი წილი გზავნილებში 2012 წელთან (იანვარი-მაისი) შედარებით 17%-ით, ხოლო გასული წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 13%-ით შემცირდა და 37% შეადგინა [2].

3. მექანიზმების უქონლობა, რომლებიც გამოიწვევდნენ საინვესტიციო რესურსების გადადინებას კაპიტალურად უზრუნველყოფილიდან კაპიტალურად დეფიციტურ სექტორებში. არ არსებობს ქმედითი მექანიზმები, რომლითაც მოხდებოდა საინვესტიციო რესურსების ეფექტური „გადადინება“ ეკონომიკის კაპიტალდეფიციტური სექტორისაკენ, რაც კაპიტალის გატანის ერთ-ერთ მიზეზად მიიჩნევა.

საქსტატის 2013 წლის მონაცემებით, ინვესტიციებმა ფიქსირებულ აქტივებში მრეწველობასა და მშენებლობაში 1,4 მლრდ. ლარი შეადგინა, ტრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაში — 878,2 მლნ. ლარი, ხოლო სოფლის მეურნეობაში — 152 მლნ. ლარი, განათლებაში კი 42,7 მლნ. ლარი [3].

4. საბანკო სფეროს ინვესტიციური მიმართულების გაძლიერება და საინვესტიციო საქმიანობის საკრედიტო-საფინანსო პოტენციალის განმტკიცება. სამწუხაროდ, საბანკო სექტორი არ არის ორიენტირებული რეალურ სექტორზე. 2014 წელს კომერციული ბანკების მიერ ეროვნული ეკონომიკაზე გაცემული სესხების მიხედვით ყველაზე მსხვილი სექტორებია: ვაჭრობა (49%), მრეწველობა (20%) და მშენებლობა (10%). კიდევ უფრო საინტერესო სურათია რეგიონულ ჭრილში: იმერეთის რეგიონში 2015 წლის 1-ლი აპრილის მონაცემებით, 438 ათასი ლარის და უცხოურ ვალუტაში 347 ათასი დოლარის ექვივალენტის სესხი გაიცა. გაცემული სესხების 60% ვაჭრობაზე მოდის. მშენებლობის წილი 13%-ია, მრეწველობისა — 17%. სოფლის მეურნეობაზე კი სესხების მხოლოდ 10% გაიცა [4].

5. ეკონომიკური სუბიექტების ძირითადი ორიენტაცია შიგა ბაზარზე და საქეპორტო შესაძლებლობების გამოუყენებლობა. თანამედროვე ეტაპზე მნიშვნელოვანია მომხმარებლებისა და ინვესტორების ნდობის გამყარება და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების მაქსიმალურად გამოყენება, რაც შექმნის პირობებს ექსპორტის დივერსიფიკაციისათვის და ხელს შეუწყობს ინვესტიციების შემოღებას საქართველოში.

საზოგადოდ, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეტროსპექტივა ფაქტობრივად საინვესტიციო საქმიანობის ასახვაა. ერთ-ერთი მთავარი ასპექტი, რაც განსაზღვრავს რეგიონების განვითარების პერსპექტივებს, არის რეგიონის მიერ საინვესტიციო მიმზიდველობის გამოყენების ხარისხი. თავის მხრივ, რეგიონის საინვესტიციო პოტენციალი შეიძლება შეფასდეს, როგორც რეგიონის ძირითად კაპიტალში მოზიდული ინვესტიციების მოცულობა, ფინანსირების ყველა წყაროს (შიგა, უცხოური) მიხედვით, რეგიონის ეკონომიკური, სოციალური და ბუნებრივი რესურსების, გეოგრაფიული მდებარეობის და სხვა ობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით [5].

ეკონომიკაში არსებულმა კრიზისულმა მოვლენებმა და გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში

მიმდინარე პროცესებმა ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში განსხვავებული, არაერთმნიშვნელოვანი შედეგები მოგვცა და ამასთან, გააღრმავა რეგიონების უთანასწორობა.

მიუხედავად ტერიტორიის სიმცირისა, საქართველოში საკმაოდ მკვეთრადაა გამოხატული ტერიტორიული განსხვავებანი, რაც განაპირობებს კიდევ, მის რეგიონული თავისებურებებს. განსხვავება შეიმჩნევა როგორც ცალკეულ რეგიონებს შორის, ისე რეგიონის შიგნით, ტერიტორიულ ერთეულთა (თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები) მიხედვითაც [6].

მნიშვნელოვანი დისბალანსი არსებობს ქალაქ თბილისსა (მის შემოგარენს) და ქვეყნის დანარჩენ ნაწილს შორის. ასევე, აშკარა განსხვავებებია იმ პირობებში, რომლებიც გვხვდება ქალაქად, ერთი მხრივ, და სოფლად, მეორე მხრივ. ამავდროულად, მაღალმთიანი რეგიონების პირობები სრულიად განსხვავდება საქართველოს სხვა ნაწილებში არსებული პირობებისგან. საქსტატის 2015 წლის პირველი კვარტლის მონაცემებით, ბიზნესის ბრუნვის 72,4% (თითქმის 8 მლრდ. ლარი) ქვეყნის დედაქალაქშია კონცენტრირებული. რეგიონებიდან აჭარა ლიდერობს, სადაც ბიზნესის მთლიანი ბრუნვის თავმოყრილია 6,5%. შემდგომ მოდის ქვემო ქართლი 696 მლნ. ლარით (6,3%). ყველაზე პასიური ამ თვალსაზრისით რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთია, სადაც ბიზნესის ბრუნვამ მთლიანი ბრუნვის 0,04% შეადგინა [7].

საქართველოს რეგიონებში საინვესტიციო საქმიანობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია განხილულ იქნას ინვესტიციების დაფინანსების წყაროები. აღნიშნული სტრუქტურით შეიძლება მსჯელობა რეგიონებში არსებული ეკონომიკური სუბიექტების ეკონომიკური ქცევის შესახებ, დაფინანსების რომელ წყაროზე აკეთებენ ორიენტაციას — სახელმწიფო სახსრებზე (საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ფონდები) თუ უცხოური კაპიტალის მოზიდვაზე.

ეკონომიკური აქტივობის შეფერხებისას (დაქვეითებისას, დეპრესიისას) მნიშვნელოვანი როლი სწორედ სახელმწიფოს ენიჭება, მისი ფისკალური და მონეტარული ინსტრუმენტების გამოყენებით.

ბოლო წლებში ამ მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ გატარებულ ფისკალურ პოლიტიკაში ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე განუხლები ხარჯი პოზიტიურ როლს ასრულებს. იგი მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ეკონომიკური აქტივობის ამაღლებას. ამდენად, გამართლუ-

ბულად მიიჩნევა სახელმწიფოს მიერ ასეთი პროექტების სწრაფი ტემპებით დაფინანსება, რაც ხელს შეუწყობს კერძო სექტორის გააქტიურებას. 2014 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 1 431,4 მლნ. ლარის ინფრასტრუქტურული პროექტები დაფინანსდა [8].

2006-2013 წლებში ფიქსირებულ აქტივებში ინვესტიციების დინამიკის განხილვა ცხადყოფს, რომ ამ პერიოდში საკმაოდ მაღალი იყო სახელმწიფო სექტორის ხვედრითი წილი (24-37%). 2013 წელს სახელმწიფო სექტორის მიერ ფიქსირებულ აქტივებში 1234,5 მლნ ლარის ინვესტიცია განხორციელდა, რაც ფიქსირებულ აქტივებში განხორციელებული ინვესტიციების საერთო მოცულობის 31,3%-ია (იხ. ნახ. 1). ამდენად, სახელმწიფო სექტორში განხორციელებულმა ინვესტიციებმა ამ წელს მშპ-ის 4,6% შეადგინა. ბუნებრივია, მაღალი ხვედრითი წილი ამ ინვესტიციებისა სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება.

საქართველოში ყველა საინვესტიციო პროექტი ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ძირითადად ხორციელდება რეგიონული განვითარების ფონდის (რგფ) ან მუნიციპალური განვითარების ფონდის (მგფ) მიერ.¹

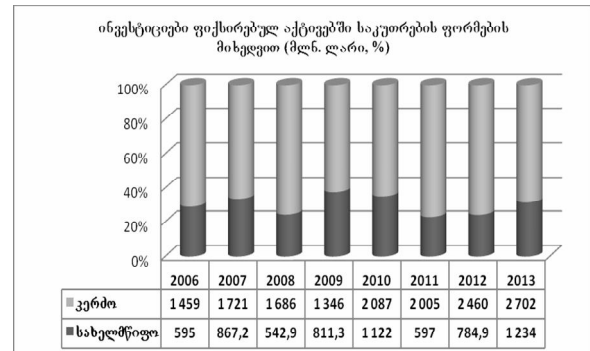
რგფ აქცენტს აკეთებს გრძელვადიან და განვითარებაზე ორიენტირებულ თბილისის მიღმა არსებულ მზარდ და დინამიურ მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში ინვესტირებაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განსაზღვრავენ რეგიონული განვითარების პრიორიტეტულ ამოცანებს და ინვესტიციების როლს ამ ამოცანების გადაწყვეტაში, თუმცა, ეს არ ხდება რაიმე საფუძვლიან ანალიზზე დაყრდნობით. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლება პასიურად მონაწილეობს ამ პროცესებში და არც საინვესტიციო პროექტების ინიციატორებად გვევლინებიან. უმეტესწილად, საჯარო ინვესტიციებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები ცენტრალიზებულია [9].

საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესების ფონზე რეგიონულმა (მუნიციპალურმა) საბიუჯეტო ინვესტიციებმა სტრუქტურული გარდაქმნების ინსტრუმენტის როლი უნდა შეასრულოს.

¹ საკითხის შინაარსიდან გამომდინარე, აქცენტს გადავიტანთ რგფ-ზე, რამდენადაც საბიუჯეტო ინვესტიციებს, რომელიც თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში აისახება, სწორედ იგი ახორციელებს.

ნახაზი 1

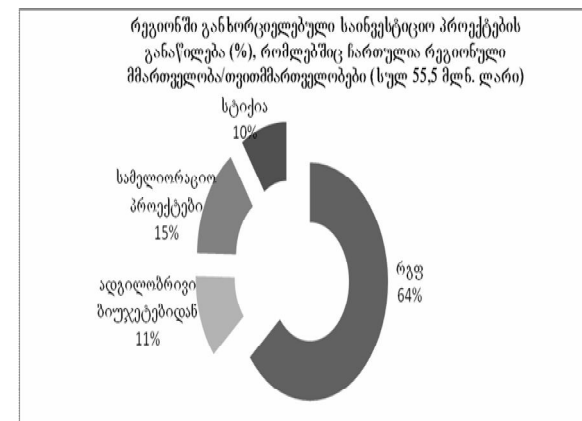


ქვეყანაში მიმდინარე საინვესტიციო პროცესების ძირითადი ტენდენციების ერთგვაროვნების მიუხედავად, რეგიონულ (მუნიციპალურ) ასპექტში ძირეული განსხვავებები შეინიშნება. ეს განპირობებულია მეურნეობრიობის პირობების ტერიტორიული სპეციფიკით და საინვესტიციო კლიმატის განმსაზღვრელ ფაქტორთა ინდივიდუალური ბუნებით, რაც შეიძლება კონკრეტული რეგიონის ზოგიერთი მაჩვენებლის გაანალიზებამ გვიჩვენოს.

იმერეთის რეგიონში საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად განეულმა ხარჯებმა 200,7 მლნ. ლარი შეადგინა. ამ ხარჯებში გადამწყვეტია რეგიონული განვითარების ფონდიდან, მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან და საგზაო დეპარტამენტიდან განეული ხარჯები.

ცალკე განვიხილოთ რეგიონში განხორციელებული საინვესტიციო პროექტები რომლებშიც ჩართულია რეგიონული მმართველობა და/ან თვითმმართველობები. ასეთი სახის პროექტებზე 2014 წელს იმერეთში სულ 55,5 მლნ. ლარი დაიხარჯა. ბინებრივია, ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით რეგიონული განვითარების ფონდი გამოირჩევა, საიდანაც დაფინანსების ხვედრითმა წილმა 64% შეადგინა (იხ. ნახ. 2)

ნახაზი 2



ფინანსების ცენტრალიზაციის მაღალი დონის პირობებში, როცა მწირია საკუთარი შემოსავლები (ტრანსფერის გარდა) ფაქტობრივად შეუძლებელია მსჯელობა საბიუჯეტო ინვესტიციების რაიმე სახის ეფექტზე. როგორც ანალიზმა გვიჩვენა, იმერეთის რეგიონში განხორციელებული საინვესტიციო პროექტებიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ დაფინანსებული პროექტები მხოლოდ 11%-ს შეადგენს.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია მიდგომა, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო დონეზე რეგიონული მენეჯმენტის ეფექტიანობის გაზომვას საბიუჯეტო ინვესტიციებისათვის. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ბიუჯეტიდან განხორციელებული ინვესტიციების სახელმწიფო მენეჯმენტის განხორციელება.

ამისათვის შემოგვაქვს საბიუჯეტო ინვესტიციების ეფექტიანობის კოეფიციენტი (სი). იგი გვჩვენებს სახელმწიფო მენეჯმენტის დანახარჯთა თანაფარდობას რეგიონში განხორციელებულ საბიუჯეტო ინვესტიციებთან. ემპირიული დაკვირვებით თუ დავუშვებთ, რომ საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების 60% პირდაპირ თუ ირიბად მიმართულია ტერიტორიული ერთეულის საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებისაკენ, გვექნება:

$$K_{სი} = 0,6E_{სი} / I_{საბ}$$

სადაც, $E_{სი}$ საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯებია, ხოლო $I_{საბ}$ კონკრეტულ რეგიონში განხორციელებული საბიუჯეტო ინვესტიციებია.

იმერეთის რეგიონისათვის 2014 წლის შედეგებით ეს მაჩვენებელი იქნება:

$$K_{სი} = 0,6 \times 32,7 / 55,5 = 0,353$$

ეს ნიშნავს, რომ რეგიონში საბიუჯეტო ინვესტირებას ყოველ 1000 ლარზე 353 ლარიანი მენეჯმენტი ესაჭიროება, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.²

შესაბამის მონაცემთა ბაზის არსებობის პირობებში შესაძლებელია კოეფიციენტების გამოყვანა ყველა რეგიონისათვის, რაც სრულყოფილი ანალიზის საშუალებას მოგვცემს.

საკითხის შესწავლამ შემდეგი დასკვნების გამოტანის საშუალება მოგვცა:

² მონაცემების არქონის გამო ვერ მოვახერხეთ სხვა რეგიონებთან შედარებითი ანალიზის ჩატარება.

1. საჭიროა ქვეყნის ინვესტიციური პოტენციალის აღდგენა და შიგა ინვესტიციური შესაძლებლობების განვითარება.

2. აუცილებელია სახელმწიფოს საინვესტიციო საქმიანობის გაზრდა და ინვესტიციების დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა;

3. მცირე და საშუალო ბიზნესს უნდა მიეცეს სტიმული საინვესტიციო პროექტებში ჩასართავად (დღეისათვის ამ ზომის ბიზნესზე ბრუნვის მხოლოდ 16,7% მოდის);

4. საჭიროდ მიგვაჩნია უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნა ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. ხშირად გუბერნატორის ადმინისტრაციის ფუნქციები ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების თვალსაზრისით სრულ თანხვედრაშია რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან. რჩება შთაბეჭდილება, რომ გუბერნატორის ადმინისტრაციები ამ სამინისტროს დანამატია ან მისი ერთ-ერთი რგოლი;

5. უნდა გადაიხედოს კანონმდებლობა. განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია „სახელმწიფო შესყიდვების“ კანონი, რომელიც რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეებზე ხშირად ანტიმასტიმულირებლადაც კი გვევლინება (საბუღალტრო დოკუმენტაციის მომზადებით დაწყებული და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სტიმულირებით მექანიზმების არქონით დამთავრებული);

6. აუცილებელია რეგიონებში განვითარებით ინვესტიციური პოლიტიკა და კულტურა, რასაც პოზიტიური მუხტის შეტანა შეუძლია საინვესტიციო საქმიანობის განვითარებაში.

ამდენად, ინვესტიციები გადამწყვეტ როლს ასრულებენ რეგიონებისა და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. ზემოთ აღნიშნული ღონისძიებების რეალიზაცია და მექანიზმების ამოქმედება ხელს შეუწყობს „ბიუჯეტის განტვირთვას“ და სახელმწიფოს ძალისხმევასა და რესურსების გადატანას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი დარგებისა და პროგრამების განსახორციელებლად, რაც სოციალური და ეკონომიკური სფეროს გაჯანსაღების საწინდარია.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. გარე შოკების გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე (4.07.2015).

http://www.commersant.ge/index.php?m=5&new_s_id=24415&cat_id=5

2. შემცირებული გზავნილების შესაძლო გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე.
<http://www.pmcgi.com/publications/newsletter/item/890-issue-49-shemcirebuli-gzavnilebis-shesadzlo-gavlana-saqartvelos-ekonomikaze>
3. http://geostat.ge/?action=page&p_id=211&lang=geo
4. **რობაქიძე რ.**, ქუთაისის კრიზისული მოლოდინების დაძლევის შესაძლებლობანი
<http://commerciant.ge/?menuid=96&id=17628&lang=1>
5. Теунаева Э.Б., Инвестиции как фактор социально-экономического развития. „Управление экономическими системами: электронный научный журнал“. №3, 2012
6. ლავთაძე გ., ჩიხლაძე ნ., იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები. აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ქუთაისი, 2009 გვ. 20.
7. http://geostat.ge/?action=page&p_id=211&lang=geo
8. http://mof.ge/images/File/saxbiuj2015_Iward/TAVI_VI.pdf
9. sajaro investiciebis marTva municipalur doneze. The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. თბ., 2012. გვ. 5.
<http://nala.ge/uploads/files/50042183a2a06.pdf>