

კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასების პრაქტიკა საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები

კვლევითი ანგარიში

ACT Global

**Empowering
the Change**

კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასების პრაქტიკა საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები

კვლევითი ანგარიში

„კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასების პრაქტიკა საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები“ წარმოადგენს კვლევით ანგარიშს, რომელიც განახორციელა კვლევისა და მენეჯმენტის საკონსულტაციო გლობალურმა კომპანიამ „ეისითი“ (ACT). პროექტზე მუშაობდნენ „ეისითის“ კონსულტანტები-ეკონომისტები: ნესტან გაფრინდაშვილი (კვლევის ავტორი), ლანა ჟამურაშვილი, ციალა წულაია, ლიზი კაციტაძე.

© act

თებერვალი, 2026

შინაარსი

აბრევიატურები და აკრონიმები	4
დიაგრამების, ცხრილებისა და გრაფიკების სია	5
1. შესავალი	6
2. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის მნიშვნელობა - საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა	8
3. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის ჩარჩო საქართველოში	13
3.1. ეროვნული რეგულაციებისა და პოლიტიკის მიმართულებების მიმოხილვა ...	13
3.2. ეროვნული და საერთაშორისო შეფასებები PIM-ის არსებული პრაქტიკის შესახებ	21
4. კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების შეფასების პრაქტიკის ანალიზი საქართველოში	31
4.1. კაპიტალური ბიუჯეტირება, 2012-2024	34
4.2. საინვესტიციო პროექტების შეფასებები, 2020-2025	37
5. დასკვნა და რეკომენდაციები	44
გამოყენებული წყაროები	47

აბრევიატურები და აკრონიმები

„ეისითი“	ACT Global, კვლევისა და მენეჯმენტის საკონსულტაციო გლობალური კომპანია
მშპ	მთლიანი შიდა პროდუქტი
სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
საქსტატი	საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
AE	განვითარებული ქვეყნები
BDD	ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები
CBA	ხარჯ-სარგებლის ანალიზი
CEA	ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი
C-PIMA	სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასება კლიმატის ცვლილების ასპექტების გათვალისწინებით
DSA	ვალის მდგრადობის ანალიზი
ebudget	ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემა
EME	გარდამავალი ეტაპის საბაზრო ეკონომიკები
ePIM	საინვესტიციო პროექტების მართვის ელექტრონული სისტემა
EU	ევროკავშირი
GIZ	„გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება“
GRPFM	საჯარო ფინანსების მართვა გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით
IMF	საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
KfW	„რეკონსტრუქციის საკრედიტო ინსტიტუტი“ - გერმანიის სახელმწიფო საინვესტიციო და განვითარების ბანკი
LIDC	დაბალი შემოსავლის მქონე განვითარებადი ქვეყნები
MTEF	ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმარების ჩარჩო
OBI	ღია ბიუჯეტის ინდექსი
OBS	ღია ბიუჯეტის კვლევა
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
PBB	შესრულებაზე დაფუძნებული (პროგრამული) ბიუჯეტირება
PEFA	სახელმწიფო ხარჯები და ფინანსური ანგარიშვალდებულება
PIM	სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა
PIMA	სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასება
PPP	სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა
USAID	ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო

დიაგრამების, ცხრილებისა და გრაფიკების სია

დიაგრამების ჩამონათვალი

დიაგრამა 1. საინვესტიციო პროექტების მართვის ციკლი (პროცესის ეტაპები).....	9
დიაგრამა 2. ინვესტიციებიდან უკუგების დანაკარგი სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესში არსებული არაეფექტიანობის გამო (IMF, 2019).....	11

ცხრილების ჩამონათვალი

ცხრილი 1. „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ შედეგები საინვესტიციო პროექტებთან დაკავშირებით საქართველოსთვის (IMF, 2017), (IMF, 2024).....	26
ცხრილი 2. PIMA-ს შედეგები საქართველოსთვის (IMF, 2018).....	27
ცხრილი 3. PEFA-ს შეფასების შედეგები PIM-ის ინდიკატორების კუთხით საქართველოსთვის, ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე, 2018 და 2022.....	28
ცხრილი 4. კაპიტალური პროექტების რაოდენობა საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის დოკუმენტაციის მიხედვით, 2012-2024.....	34
ცხრილი 5. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შეფასებებში წარდგენილი პროექტების რაოდენობა წარმდგენი უწყებების მიხედვით, 2020-2025.....	39
ცხრილი 6. PIM-ის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული რიგი საკითხების ასახვის დონე საინვესტიციო პროექტების შეფასებებში, 2020-2025	40

გრაფიკების ჩამონათვალი

გრაფიკი 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და კაპიტალური პროექტების დაფინანსება საქართველოში, 2012-2024.....	32
გრაფიკი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წილი (%) სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მშპ-თან მიმართებით, 2012-2024	33
გრაფიკი 3. კაპიტალური პროექტების შეფასება “გეგმისა” და “ფაქტის” მიხედვით პროექტის აღწერისა და მიზნის ნაწილში, 2012-2024	36
გრაფიკი 4. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შეფასებების მიმოხილვაში წარდგენილი პროექტების რაოდენობა, 2020-2025.....	38

1. შესავალი

საინვესტიციო (კაპიტალური) პროექტების შეფასების ეფექტიანი სისტემის არსებობა აღიარებულია, როგორც საჯარო ფინანსების მართვისა და ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი საფუძველი, ვინაიდან სწორედ ამ სისტემების მეშვეობით ხდება ქვეყნის სტრატეგიული მიზნების გადაყვანა კონკრეტულ, შედეგზე ორიენტირებულ ინვესტიციებში და, ამგვარად, პოლიტიკის პრიორიტეტები უკავშირდება მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებებს. საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ კაპიტალური პროექტების ძლიერი მართვის ციკლი (მოიცავს იდეის ინიცირებას, წინასწარ ეკონომიკურ და ფინანსურ შეფასებებს, ალტერნატივების შედარებას, მგრძნობელობის / რისკების ანალიზს, განხორციელებას, მონიტორინგსა და პროექტის დასრულების შემდგომ (საბოლოო) შეფასებას) ამცირებს ხარჯების გადაჭარბებისა და ვადების გადაცილების რისკებს და ზრდის საზოგადოებრივი ინვესტიციების ეკონომიკურ და სოციალურ უკუგებას. ეფექტიანი PIM-ის სისტემა მოითხოვს საინვესტიციო ციკლის ყველა ეტაპის თანმიმდევრულ და ინტეგრირებულ მართვას და ამ პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ეკონომიკური ანალიზი, განსაკუთრებით ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA). საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდების ეფექტიანი დანერგვა პრაქტიკაში სახელმწიფოებს ეხმარება, შეზღუდული საბიუჯეტო რესურსები მიმართონ იმ პროექტებზე, რომლებიც ქმნის მაქსიმალურ საზოგადოებრივ კეთილდღეობას, ზრდის მომსახურების ხელმისაწვდომობასა და ხარისხს (ტრანსპორტი, წყალი, ენერგოეფექტიანობა, ჯანმრთელობა), და თანხვედრაშია კლიმატის, უსაფრთხოებისა და რეგიონული განვითარების მიზნებთან.

საქართველოსთვის, სადაც ინფრასტრუქტურული და მუნიციპალური განვითარების საჭიროებები მაღალია და საბიუჯეტო რესურსები - შეზღუდული, PIM-ის ინსტიტუციური და პრაქტიკული გაძლიერება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს: იგი უზრუნველყოფს პროექტების შერჩევის გამჭვირვალობასა და ობიექტურობას, ამყარებს კავშირს პროგრამულ ბიუჯეტირებასა და საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოსთან, ზრდის დონორებისა და საერთაშორისო პარტნიორების ნდობას და, საბოლოოდ, ხელს უწყობს იმას, რომ კაპიტალური ხარჯები რეალურად გარდაიქმნას გაზომვად სოციალურ-ეკონომიკურ შედეგებად დროის, ღირებულებისა და ხარისხის კუთხით.

„ეისითის“ მიერ ჩატარებული კვლევის მიზანი იყო, შეეფასებინა საქართველოში კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების შეფასების არსებული პრაქტიკა - მიღწევები და გამოწვევები. კვლევის პირველი ნაწილი ეთმობა მსოფლიო გამოცდილების ანალიზს და სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის მიმართულების საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვას. კვლევის მეორე ნაწილში წარმოდგენილია საქართველოში ეროვნული საკანონმდებლო და პოლიტიკის ჩარჩო კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებით; აქვე გაანალიზებულია რიგი ეროვნული უწყებებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები საქართველოში საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების პრაქტიკასთან დაკავშირებით. კვლევის მესამე ნაწილი ეთმობა საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და

საინვესტიციო პროექტების შეფასების პრაქტიკის დეტალურ ანალიზს ამ მიმართულებებით განხორციელებული რეფორმების დაწყებიდან დღემდე.

კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ სახელმწიფო ინვესტიციების ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული არა მხოლოდ დაფინანსების მოცულობაზე, არამედ უფრო მეტად მათ დაგეგმვასა და მართვის ხარისხზე. საერთაშორისო შეფასებები ცხადყოფს, რომ სუსტი PIM-ის პირობებში ქვეყნები კარგავენ სახელმწიფო ინვესტიციებიდან პოტენციური უკუგების დაახლოებით 30%-ს და ეს დანაკარგი განსაკუთრებით მაღალია განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში. ამასთან, საუკეთესო პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობებისა (PPP) და სახელმწიფო შესყიდვების არასაკმარისი ინტეგრაცია PIM-ის ჩარჩოში ქმნის მნიშვნელოვან ფისკალურ რისკებს.

საქართველოს შემთხვევაში, კვლევა აჩვენებს, რომ მიუხედავად 2009-2011 წლებში დაწყებული რეფორმებისა, პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტირების დანერგვისა, 2016 წელს მიღებული და 2023 წელს განახლებული PIM-ის მეთოდოლოგიების არსებობისა, საინვესტიციო პროექტების მართვის პრაქტიკა კვლავ აწყდება მნიშვნელოვან გამოწვევებს. როგორც ეროვნულ დონეზე არსებული შეფასებები, ასევე საერთაშორისო კვლევები მიუთითებს სისუსტეებზე კაპიტალური პროექტების წინასწარი შეფასების, შერჩევის, განხორციელებისა და საბოლოო შეფასების კუთხით. ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ სიტუაცია უკეთ ფასდება საინვესტიციო პროექტების მართვის საკანონმდებლო და მარეგულირებელი მოწესრიგების კუთხით, პრაქტიკაში განხორციელებასთან შედარებით. მიუხედავად პროგრამული ბიუჯეტირების ზოგადი გაუმჯობესებისა, კაპიტალური ბიუჯეტირება კვლავ ხასიათდება სისტემური სისუსტეებით, განსაკუთრებით კაპიტალური პროექტების სრულად და თანმიმდევრულად ასახვის კუთხით. შედეგად, არსებული პრაქტიკა სუსტად უზრუნველყოფს შედეგებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების მიზნების მიღწევას. დამატებით, PIM-ის პრაქტიკული შემთხვევების ანალიზმა აჩვენა, რომ შეფასებების მნიშვნელოვანი ნაწილი მხოლოდ ნაწილობრივ აკმაყოფილებს მეთოდოლოგიურ მოთხოვნებს - ხშირია კონცეფციის ბარათის, ეკონომიკური ანალიზის, სოციალური და გარემოსდაცვითი გავლენების, რისკებისა და მდგრადობის შეფასების არასაკმარისი ან ფორმალური წარმოდგენა.

საბოლოოდ, ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები. კაპიტალური ბიუჯეტირება და PIM-ის სისტემა საქართველოში საჭიროებს სისტემურ გაძლიერებას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს კაპიტალური პროექტების სრულფასოვანი ასახვა საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე, შედეგებზე ორიენტაცია, მჭიდრო კავშირი პროგრამულ ბიუჯეტსა და საშუალოვადიან ფისკალურ დაგეგმვასთან. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ უზრუნველყოფილი იყოს გადანაცვლებების მიღების პროცესში ეკონომიკური, სოციალური, გენდერული და გარემოსდაცვითი ანალიზის სისტემური ჩართვა. წარმოდგენილი რეკომენდაციები ემსახურება საქართველოში კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და PIM-ის სისტემის გაუმჯობესებას, რაც წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას სახელმწიფო რესურსების რეალურ საბოგადოებრივ ღირებულებად გარდაქმნისა და მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისთვის.

2. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის მნიშვნელობა - საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა

მსოფლიოში სახელმწიფოს როლის ზრდასთან¹ ერთად უფრო აქტუალური ხდება შესაბამისი პროექტების ეფექტიანობის შეფასება საზოგადოების კეთილდღეობაზე გავლენის კუთხით და ზოგადად პროექტების ეკონომიკური ანალიზი. მნიშვნელოვანია, ვიცოდეთ, რამდენად ეფექტიანი და გამართლებულია თითოეული ინვესტიცია, რომელსაც სახელმწიფო რესურსებით (ბიუჯეტიდან) ვაფინანსებთ. ასეთ სახელმწიფო პროექტებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია საინვესტიციო (კაპიტალურ) პროექტებს, გავლენების გრძელვადიანი ხედვიდან, ფართო სპექტრიდან და მასშტაბიდან გამომდინარე (მაგალითად, გზების, სკოლებისა და სხვა ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, რომლებსაც ათწლეულების განმავლობაში ვიყენებთ). საინვესტიციო პროექტები სხვა სახის პროექტებისგან იმით განსხვავდება, რომ მათი მართვა, მათ შორის, წინასწარი შერჩევისა და შეფასების ეტაპები, ასევე განხორციელება და მონიტორინგი მოითხოვს დეტალურ ანალიზს და შესაბამისად, დიდ დროსა და პროფესიონალურ ადამიანურ რესურსს.

საინვესტიციო (კაპიტალური) პროექტების მართვისა და შეფასების ეფექტიანი სისტემის არსებობა ქვეყნის განვითარებისა და ეკონომიკური წინსვლისთვის მნიშვნელოვანი საფუძველია. სახელმწიფო ინვესტიციები გადამწყვეტ როლს თამაშობს გამართული ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფაში, ადამიანური კაპიტალის განვითარებასა და ეკონომიკურ ზრდაში. მიუხედავად ამისა, მთელ მსოფლიოში მთავრობები მუდმივი პრობლემების წინაშე დგანან ინვესტიციების მართვის დროს: ხარჯების გადაჭარბება, დროში დაყოვნებები, სისუსტეები პროექტების შერჩევაში, კორუფცია. ბევრი ქვეყანა - განვითარებული და განვითარებადი - ვერ ახერხებს სახელმწიფო ინვესტიციების ხარჯების პროდუქტიულ და ზრდის ხელშემწყობ საჯარო აქტივებად გარდაქმნას. სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის (PIM) ხარისხი და არა მხოლოდ დაფინანსების მოცულობა განსაზღვრავს, ხელს უწყობს თუ არა ინვესტიციები ეკონომიკურ ზრდას, ფისკალურ მდგრადობას და მომსახურების ეფექტიან მიწოდებას.

კაპიტალური ინვესტიციები - ინფრასტრუქტურაში, ენერგეტიკაში, ტრანსპორტში, წყალმომარაგებაში, განათლებასა თუ ჯანმრთელობის დაცვაში - გრძელვადიან გავლენას ახდენს ქვეყნის პროდუქტიულობაზე, კონკურენტუნარიანობასა და მოსახლეობის კეთილდღეობაზე. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა საინვესტიციო პროექტების სრული ციკლის მართვას, რომელიც შემდეგი ძირითადი ეტაპებისგან შედგება: სტრატეგიული დაგეგმვა, წინასწარი შეფასება, პროექტ(ებ)ის შერჩევა და ბიუჯეტირება, პროექტ(ებ)ის განხორციელება, მონიტორინგი და კონტროლი, დასრულების შემდგომი (საბოლოო) შეფასება (**დიაგრამა 1**). პროექტების

¹ Our World in Data (October, 2016; Updated in April, 2025). "Government Spending - What do governments spend their financial resources on?" <https://ourworldindata.org/government-spending#government-spending-in-early-industrialised-countries-grew-remarkably-during-the-last-century>

მართვისა და შეფასების ძლიერი სისტემები სახელმწიფოებსა და ორგანიზაციებს საშუალებას აძლევს, შეზღუდული რესურსები მიმართონ ყველაზე ეფექტიან მიმართულებებზე, თავიდან აიცილონ ხარჯების გადაჭარბება და უზრუნველყონ, რომ კაპიტალური ხარჯები რეალურ, გაზომვად სოციალურ-ეკონომიკურ შედეგებად გარდაიქმნას.

დიაგრამა 1. საინვესტიციო პროექტების მართვის ციკლი (პროცესის ეტაპები)



ერთიანი PIM-ის ჩარჩო შედგება რამდენიმე „აუცილებელი“ მახასიათებლისგან, რომელიც მოიცავს მთელ საინვესტიციო ციკლს (Rajaram, Minh Le, Kaiser, Kim, & Frank, 2014):

- სტრატეგიული ხელმძღვანელობა და პროექტების სკრინინგი;
- პროექტების საფუძვლიანი და სავალდებულო წინასწარი შეფასებები ([ex-ante] appraisal);
- წინასწარი შეფასებების დამოუკიდებელი მიმოხილვები;
- პროექტების სანდო, გამჭვირვალე შერჩევა;
- კაპიტალური ბიუჯეტირების ინტეგრაცია საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების ჩარჩოსთან;
- პროექტების ეფექტიანი და ანგარიშვალდებული განხორციელება;
- საოპერაციო და მოვლა-შენახვის ხარჯების დაგეგმვა და დაფინანსება;
- პროექტების განხორციელების შემდგომი შეფასება ([ex post] evaluation).

PIM სისტემა იმდენად ძლიერია, რამდენადაც მისი ყველაზე სუსტი რგოლი - ნებისმიერ ეტაპზე ჩავარდნა კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მთელი საინვესტიციო პორტფელის ღირებულებას (value for money).

“მსოფლიო ბანკის” საჯარო ინვესტიციების მართვის სახელმძღვანელო (Kim, Fallov, & Groom, 2020) განსაზღვრავს PIM-ის სისტემის გაუმჯობესების მიზნით ქვეყნებში განსახორციელებელი რეფორმების შემდეგ ძირითად მიმართულებებს:

- სახელმწიფო ინვესტიციების შესახებ მკაფიო განმარტებებისა და მასშტაბების დადგენა;
- სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩოს მოწესრიგება;
- ინსტიტუციური როლებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრა;
- პროექტების წინასწარი შეფასებისა და შერჩევის პროცედურების გაწერა;
- კაპიტალური პროექტების დაგეგმვის, წინასწარი შეფასებისა და ბიუჯეტირების ინტეგრაცია;
- მრავალწლიანი კაპიტალური ბიუჯეტირების დანერგვა;
- პროექტების განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესების გამართვა;
- პროექტების განხორციელების შემდგომი მიმოხილვების (ex-post reviews) უზრუნველყოფა და აქტივების მართვა;
- სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობისა (PPP) და PIM-ის ინტეგრაცია;
- არაეფექტიანი პორტფელის რაციონალიზაცია;
- PIM-ის ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის შემუშავება.

გარდა ცენტრალური აღმასრულებელი უწყებებისა, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობები ხდებიან საკვანძო რგოლი PIM-ის პროცესებში, ვინაიდან ისინი სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ინფრასტრუქტურასთან, მდგრად განვითარებასა და მოქალაქეთა კეთილდღეობასთან დაკავშირებული ძირითადი პოლიტიკის სფეროებში (მაგალითად, ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, კავშირგაბმულობა, განათლება, ჯანდაცვა, საცხოვრებელი უზრუნველყოფა, წყალმომარაგება და სანიტარული სისტემები). ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობები პასუხისმგებელნი არიან საჯარო ინვესტიციების საშუალოდ 57%-ზე და გარემოსა და კლიმატთან დაკავშირებული საჯარო ინვესტიციების 64%-ზე (OECD, 2019).

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნებში, მათი განვითარების დონის მიხედვით, განსხვავებულია PIM-ის სისტემები. მაღალი განვითარების ქვეყნებს (advanced economies) აქვთ ძლიერი, ინსტიტუციონალიზებული PIM-ის ჩარჩოები; კარგი ინტეგრაცია ფიქსირდება ბიუჯეტირებას, წინასწარ შეფასებასა და საბოლოო შეფასებას შორის. განვითარებადი / მზარდი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში (emerging economies) ხშირად ძლიერია დაგეგმვისა და წინასწარი შეფასების ჩარჩოები, თუმცა, პროექტების განხორციელებისა და საბოლოო შეფასების ეტაპები არის სუსტი. საერთაშორისო დახმარებაზე დამოკიდებული ქვეყნები (aid-dependent countries) გამოირჩევიან კარგი წინასწარი შეფასების სისტემებით, თუმცა, არათანმიმდევრული და სუსტია პროექტების განხორციელების და ინვესტიციების მოვლა-შენახვის ხარჯების დაფინანსების სისტემები. რესურსებით მდიდარ ქვეყნებს (resource-rich countries) ახასიათებთ ის, რომ შემოსავლების დიდი ნაკადები ასუსტებს პრიორიტეტულობის დადგენის სტიმულებს; მაღალია იმის რისკი, რომ მოხდეს პოლიტიკურად მოტივირებული პროექტების შერჩევა; ამასთან, ხშირია ხარჯების გადაჭარბება და კორუფციული შემთხვევები. შედარებით მოწყვლად ქვეყნებში (fragile states) ხშირად PIM-ის საბაზისო სისტემებიც არ არსებობს და საწყის ეტაპზე მაღალია დონორი ორგანიზაციების ჩართულობა.

სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის შეფასება (PIMA) არის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ წარმოებული მეთოდოლოგია ქვეყნების კაპიტალური პროექტების მართვის პრაქტიკის შეფასებისთვის. PIMA აფასებს 15 კატეგორიას საჯარო ინვესტიციების ციკლის სამ ძირითად ეტაპზე:

- i. **დაგეგმვა** (Planning) - როგორ იგეგმება ინვესტიციები და არსებობს თუ არა გრძელვადიანი ხედვა?
- ii. **განაწილება** (Allocation) - როგორ ნაწილდება ბიუჯეტი სხვადასხვა სექტორსა და პროექტზე?
- iii. **განხორციელება** (Implementation) - როგორ სრულდება პროექტები პრაქტიკაში და რამდენად ქმნის ისინი რეალურ შედეგს?

IMF-ის PIMA-ს ჩარჩოს შესაბამისად, შესაბამისი საჯარო დაწესებულებები ფასდება როგორც **ინსტიტუციური დიზაინის** (ორგანიზაცია, პოლიტიკა, წესები და პროცედურები - „on paper“), ასევე **ეფექტურობის** (დასახული მიზნის პრაქტიკაში მიღწევა ან სასარგებლო ზემოქმედება - „in practice“) მიხედვით.

PIMA-ს შეფასებებმა სხვადასხვა ქვეყნებში აჩვენა, რომ ქვეყნები ინვესტიციებიდან უკუგების დაახლოებით 30%-ს კარგავენ სწორედ სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესში არსებული არაეფექტიანობის გამო (IMF, 2019). ეს დანაკარგები მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ქვეყნის განვითარების დონეზე. მაგალითად, დაბალი შემოსავლის მქონე განვითარებად ქვეყნებში (LIDC) აღნიშნული დანაკარგი 40%-ია, გარდამავალი ეტაპის საბაზრო ეკონომიკებში (EME) - 27%, ხოლო წამყვან განვითარებულ ქვეყნებში (AE) - მხოლოდ 13% (**დიაგრამა 2**).

დიაგრამა 2. ინვესტიციებიდან უკუგების დანაკარგი სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესში არსებული არაეფექტიანობის გამო (IMF, 2019)

ინვესტიციებიდან უკუგების დანაკარგი სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესში არსებული არაეფექტიანობის გამო

დაბალი შემოსავლის მქონე განვითარებადი ქვეყნები (LIDC):
ეფექტიანობის დანაკარგი - 40%

გარდამავალი ეტაპის საბაზრო ეკონომიკები (EME):
ეფექტიანობის დანაკარგი - 27%

განვითარებული ქვეყნები (AE):
ეფექტიანობის დანაკარგი - 13%

PIMA-ს 15-კომპონენტთან შეფასებას ასევე დამატა ახალი კატეგორიები კლიმატზე რეაგირების განზომილების ჭრილში (C-PIMA)², რომლებიც აფასებს ქვეყნების შესაძლებლობებს კლიმატთან დაკავშირებული ინვესტიციების მართვისთვის.

შეფასებულია, რომ სახელმწიფო შესყიდვები და კონტრაქტების სუსტი მართვა სახელმწიფო ინვესტიციების არაეფექტიანობის მნიშვნელოვანი წყაროებია (Rajaram, Minh Le, Kaiser, Kim, & Frank, 2014). სახელმწიფო შესყიდვების ინტეგრირება საინვესტიციო პროცესების დაგეგმვასთან, ბიუჯეტირებასა და პროექტების მართვასთან მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს შედეგებს კაპიტალურ

² The Climate-Public Investment Management Assessment (C-PIMA).

<https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/C-PIMA.html>

ბიუჯეტირებაში. ასევე, პროექტების წინასწარი შეფასება და რისკების მართვა PIM-ის სისტემაში გლობალურად სუსტი რჩება. ეკონომიკური ანალიზის ისეთი მეთოდი, როგორიცაა ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA), არასაკმარისად გამოიყენება და გაურკვევლობები (მაგალითად, კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული) ცუდად არის ინტეგრირებული შეფასებებში. პროექტების საბოლოო შეფასების დანერგვაც მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. პროექტების მხოლოდ მცირე ნაწილი გადის დასრულების შემდგომ შეფასებას, გავლენის შეფასებებს (impact assessment). ცალკე აღსანიშნავია საჯარო-კერძო პარტნიორობასთან დაკავშირებით (PPP) - როდესაც ის არ არის ინტეგრირებული PIM-ის ერთიან ჩარჩოში, ეს ქმნის მნიშვნელოვან ფისკალურ რისკებს და ამცირებს გამჭვირვალობას.

განვითარებულ ქვეყნებში ინვესტიციების შეფასების ყველაზე გავრცელებული მეთოდია ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA), რომელიც ადარებს ერთმანეთს პოლიტიკის / პროექტის ალტერნატივებს და აფასებს, (1) როგორ იცვლება საზოგადოების კეთილდღეობა მათი განხორციელების შედეგად და (2) როგორ არის გადანაწილებული შესაბამისი ხარჯები და სარგებელი საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფს შორის. ახალმა გზამ შეიძლება შეამციროს მგზავრობის დრო და სანავის ხარჯი, გაზარდოს ბიზნესების ხელმისაწვდომობა ბაზრებზე და შექმნას სამუშაო ადგილები - ეს ყველაფერი ეკონომიკური სარგებელია მთელი საზოგადოებისთვის და გათვალისწინებული უნდა იყოს CBA-ში. CBA ასევე ითვალისწინებს არასაბაზრო გავლენებსაც (მაგალითად, გარემოს დაცვა, ჯანმრთელობის მდგომარეობა, განათლების ხელმისაწვდომობა) ანუ იმ შედეგებს, რომელთა მონეტიზაცია ხშირად არ ხდება, თუმცა, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს საზოგადოების განვითარების ხარისხს. CBA ფუნდამენტურად შექმნილია იმის დასადგენად, აჭარბებს თუ არა გრძელვადიანი სოციალური სარგებელი საინვესტიციო პროექტის ხარჯებს. ის აფასებს ალტერნატიულ ხარჯებსა და სარგებელს ჩრდილოვანი ფასების გამოყენებით და არა მხოლოდ საბაზრო ფასების გამოყენებით. ეს აქცევს CBA-ს ცენტრალურ ანალიტიკურ ინსტრუმენტად იმის შესაფასებლად, მოაქვს თუ არა სახელმწიფო ინვესტიციას რეალური ღირებულება საზოგადოებისთვის (OECD, 2015). საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ CBA-ის, როგორც საინვესტიციო პროექტების შეფასების ჩარჩოს გამოყენება (განსაკუთრებით, განვითარებულ ქვეყნებში) დრამატულად გაიზარდა ბოლო 30 წლის განმავლობაში მსოფლიოში (Jiang & Marggraf, 2021). ეს ზრდა ფიქსირდება როგორც ცალკეული ქვეყნების შემთხვევაში, ასევე დარგების მრავალფეროვნებაში, სადაც CBA ინერგება.

ეკონომიკური ანალიზი არ არის მხოლოდ ტექნიკური პროცედურა - ეს არის გზა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სახელმწიფო დანახარჯები და ინვესტიციები მაქსიმალურ სარგებელს ქმნის საზოგადოებისთვის. CBA გვხმარება ვიპოვოთ ბალანსი ხარჯსა და შედეგს შორის, ხოლო ეფექტური PIM-ის სისტემა უზრუნველყოფს, რომ ეს ბალანსი ყოველდღიურ მმართველობაში გადაიზარდოს. როცა მონაცემებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები ხდება ნორმა, ინვესტიციები აღარ არის მხოლოდ ინფრასტრუქტურის მშენებლობა - ის ხდება საზოგადოებრივი პროგრესის გაზომვის ინსტრუმენტი.

შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ეფექტური PIM-ის სისტემა და CBA-ის პრინციპების დაცვა ურთიერთგამაძლიერებელი საყრდენებია ჯანსაღი ფისკალური

მმართველობისა და მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისთვის. PIMA ადგენს წესებს და პროცესებს, როგორ უნდა იმართოს ინვესტიცია; CBA კი გვეხმარება ავირჩიოთ ის პროექტები, რომლებიც რეალურად ქმნის უმაღლეს სოციალურ ღირებულებას. როცა ეს ორი მიდგომა ერთად მუშაობს, შედეგი ბევრად უფრო სტაბილურია: სახელმწიფო რესურსები (ბიუჯეტი) ნაწილდება უფრო გონივრულად, გადანაცვტილებები უფრო გამჭვირვალე და დასაბუთებულია, ხოლო საზოგადოება იღებს იმ პროექტებს, რომლებიც რეალურად აუმჯობესებს ცხოვრების ხარისხს.

სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის სისტემის გაძლიერება მოითხოვს უკეთეს ინსტიტუტებს, გამჭვირვალობას, პოლიტიკურ ვალდებულებასა და შესაძლებლობების განვითარებას. PIM-ის ძლიერ სისტემებს დიდი სარგებელი მოაქვს ქვეყნებისთვის: ზრდის პროდუქტიულობას, აუმჯობესებს ინფრასტრუქტურის ხარისხს, აძლიერებს ფისკალურ მდგრადობას, იცავს საჯარო აქტივებს, ამცირებს კორუფციას და რესურსების ფუჭ ხარჯვას, მოაქვს განვითარების უკეთესი შედეგები. PIM უნდა განიხილებოდეს, როგორც სტრატეგიული პრიორიტეტი, ინვესტირება იმ ინსტიტუტებსა და პროცესებში, რომლებიც საჭიროა საჯარო რესურსების ნამდვილ საჯარო ღირებულებად გადაქცევისთვის.

3. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის ჩარჩო საქართველოში

3.1. ეროვნული რეგულაციებისა და პოლიტიკის მიმართულებების მიმოხილვა

საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვის საკითხები, ამ სფეროში არსებული სახელმწიფო ინსტიტუტების როლები და პასუხისმგებლობები, ისევე როგორც ზოგადად საჯარო ფინანსების მართვის საკანონმდებლო მოწესრიგების ფუნდამენტური ნორმები და დებულებები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით (საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, 1995), საბიუჯეტო კოდექსით (საქართველოს პარლამენტი, 2009) და „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით (საქართველოს პარლამენტი, 2011).

საქართველოში უშუალოდ საინვესტიციო / კაპიტალურ პროექტებთან მიმართებაში საჯარო ფინანსების მართვის ახალი ეტაპი დაიწყო 2009 წელს ახალი **საბიუჯეტო კოდექსის** მიღებით (საქართველოს პარლამენტი, 2009). ახალმა კოდექსმა გააერთიანა საბიუჯეტო სისტემასთან დაკავშირებული ყველა საკანონმდებლო აქტი, როგორც სახელმწიფო, ისე ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის. საბიუჯეტო კოდექსით განისაზღვრა ეტაპობრივად პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის ვალდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის 2012 წლიდან, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის - 2013 წლიდან. კოდექსმა დაადგინა, რომ (ა) პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისათვის საჭირო მეთოდოლოგიას, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმებით, ამტკიცებს

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი და (ბ) საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. ამის საფუძველზე 2011 წელს დამტკიცდა **პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგია** (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2011) და მოხდა **საინვესტიციო პროექტების მართვის სახელმძღვანელოს** შემუშავება, რომელიც დამტკიცდა 2016 წელს (საქართველოს მთავრობა, 2016) და შემდეგ ჩანაცვლდა PIM-ის ახალი მეთოდოლოგიით 2023 წელს (საქართველოს მთავრობა, 2023).

აღნიშნულ პროცესებში საკვანძოა პროგრამული ბიუჯეტირების, როგორც ახალი სტანდარტის დანერგვა საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში. პროგრამული ბიუჯეტირება ანუ შესრულებაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება (PBB) არის ბიუჯეტირების მიდგომა, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფოს გადასახდელებს (ხარჯებს) პროგრამების, მიზნებისა და გაზომვადი შედეგების ჩარჩოში. PBB-ის ფარგლებში, სახელმწიფო რესურსები გამოიყოფა მკაფიოდ განსაზღვრულ პროგრამებზე, რომლებსაც აქვს კონკრეტული მიზნები, შუალედური და საბოლოო შედეგები, ხოლო ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხდება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული. პროგრამის აღწერა და სტრუქტურები, გაზომვადი ინდიკატორები, წლიური შესრულების ანგარიშები მთავრობის საქმიანობას ბევრად უფრო გასაგებს ხდის მოქალაქეებისთვის, პარლამენტებისა და ზედამხედველი უწყებებისთვის. დაინტერესებულ მხარეებს შეუძლიათ, ნათლად დაინახონ, რა იყო დაგეგმილი კონკრეტული პროგრამის ფარგლებში და რისი მიღწევა მოხდა. პროგრამული ბიუჯეტირება კარგი ინსტრუმენტია მონიტორინგისა და შეფასების პროცესების ინსტიტუციონალიზაციისთვისაც, რაც მთავრობებს საშუალებას აძლევს, შეაფასონ კონკრეტული პროგრამები და გაითვალისწინონ მიღებული შედეგები მომავალი პროექტებისთვის. პროგრამული ბიუჯეტირება ხელს უწყობს ინტეგრირებულ დაგეგმვას, განსაკუთრებით ისეთ სექტორებში, როგორებიცაა ჯანდაცვა, განათლება, ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა და კატასტროფების რისკების მართვა. იმის გამო, რომ პროგრამული ბიუჯეტირება, როგორც წესი, ინტეგრირებულია ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმარების ჩარჩოში (MTEF)³, ის აძლიერებს რესურსების განაწილების პროგნოზირებადობას რამდენიმე წლის განმავლობაში, რაც საშუალებას აძლევს საჯარო უწყებებს, რომ უფრო სისტემატურად დაგეგმონ თავიანთი აქტივობები. საბოლოო ჯამში, შესრულებაზე დაფუძნებული (პროგრამული) ბიუჯეტირება უკეთესი ხარისხის საჯარო მომსახურების მიწოდებაზეა ორიენტირებული უფრო მიზნობრივი სახელმწიფო ინტერვენციებით, უფრო მაღალი ეფექტიანობითა და საზოგადოების საჭიროებებზე უფრო ეფექტური რეაგირებით.

პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები⁴ გამოიყოფა პრიორიტეტების, პროგრამების / ქვეპროგრამების მიხედვით. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „**პრიორიტეტი**

³ საქართველოს შემთხვევაში, აღნიშნულ საშუალოვადიან გეგმას წარმოადგენს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი. (ავტორის შენიშვნა).

<https://mof.ge/ka/BDD>

⁴ **ასიგნება:** საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტით გათვალისწინებული მოცულობის ფარგლებში გადახდის განხორციელების უფლებამოსილება. „საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ (18/12/2009).

არის საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებით გათვალისწინებული ასიგნებების ძირითადი მიმართულება, რომლის ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები⁵ / საბიუჯეტო ორგანიზაციები⁶ ახორციელებენ პროგრამებს / ქვეპროგრამებს“.

მაგალითად, 2012 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები შემდეგი მიმართულებებით არის განსაზღვრული⁷:

1. ხელმისაწვდომი ხარისხიანი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა.
2. თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება.
3. რეგიონული განვითარება, ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი.
4. განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება.
5. მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება.
6. ინსტიტუციონალური განვითარება და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერა.
7. იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა სახელმწიფო მხარდაჭერა და რეინტეგრაციის ხელშეწყობა.
8. კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და სპორტი.
9. საერთაშორისო ურთიერთობები და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაცია.
10. სოფლის მეურნეობა.
11. სასამართლო სისტემა.
12. გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსების მართვა.

2025-2026 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებში გვხვდება ერთი ცვლილება პრიორიტეტების კუთხით - 12 პრიორიტეტის ნაცვლად არის 11 პრიორიტეტი, ვინაიდან „სასამართლო სისტემის“ პრიორიტეტი გაერთიანდა „ინსტიტუციონალური განვითარებისა და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერის“ პრიორიტეტში.

<https://matsne.gov.ge/document/view/91006?publication=65>

⁵ **მხარჯავი დაწესებულება:** სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტებისთვის - პროგრამული კლასიფიკაციის პირველი თანრიგით გათვალისწინებული საბიუჯეტო ორგანიზაცია, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის - მუნიციპალიტეტი. „საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ (18/12/2009).

<https://matsne.gov.ge/document/view/91006?publication=65>

⁶ **საბიუჯეტო ორგანიზაცია:** საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკის, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაფუძნებული ან / და მის მიმართ ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისაქვე დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, აგრეთვე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი/არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი (მისი არსებობის შემთხვევაში), თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის / ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია. საქართველოს მთავრობის ვალის გაანგარიშებისას სამთავრობო სექტორისთვის მიკუთვნებული საწარმო არის საბიუჯეტო ორგანიზაცია.

„საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ (18/12/2009).

<https://matsne.gov.ge/document/view/91006?publication=65>

⁷ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონები.

<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2026>

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით (საქართველოს პარლამენტი, 2009), „**პროგრამა** არის ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით, ხორციელდება ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად“, ხოლო „**ქვეპროგრამა** არის მხარჯავი დაწესებულების პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა“. პროგრამა იყოფა ქვეპროგრამებად და ისინი უმრავლეს შემთხვევაში ძირითად მიზნად ისახავს პროგრამის შუალედური შედეგის მიღწევას. მაგალითად, 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში⁸ „განათლების, მეცნიერებისა და პროფესიული მომზადების“ პრიორიტეტის ფარგლებში ერთ-ერთი პროგრამა არის „32 02. სკოლამდელი და ზოგადი განათლება“, მისი შემადგენელი ერთ-ერთი ქვეპროგრამა არის „32 02 09. ეროვნული სასწავლო გეგმისა და საგანმანათლებლო რესურსების განვითარება და დანერგვის ხელშეწყობა“. ქვეპროგრამები შეიძლება უფრო ქვედა დონეზეც განისაზღვროს. მაგალითად, 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში⁹ გვხვდება შემდეგი ქვეპროგრამები: „25 06 01 01. საჯარო სკოლების მშენებლობა-რეაბილიტაცია“, „25 06 01 04 02. ენერგოეფექტურობის ღია პროგრამა (საჯარო შენობებში ენერგოეფექტურობის პროგრამა) (KfW)“.

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს აგრეთვე ინფორმაციას საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შესახებ. საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს პირველ ბიუჯეტს, რომელიც მთლიანად **პროგრამული ბიუჯეტის** ფორმატით მომზადდა. 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და მისი დანართები პირველად მოიცავდა სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტებს, ამ პრიორიტეტების ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი პროგრამების / ქვეპროგრამების აღწერებს, მათ დაფინანსებას საშუალოვადიან პერიოდში, მოსალოდნელ შედეგებს და მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებს, ასევე ინფორმაციას პროგრამების / ქვეპროგრამების განმახორციელებლების და კაპიტალური პროექტების შესახებ. **კაპიტალური ბიუჯეტი**, თავისი შინაარსით, საინვესტიციო ხასიათის პროგრამული ბიუჯეტია და შესაბამისად, იგი პროგრამული ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილია და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ერთ-ერთ დანართად არის წარმოდგენილი.

კაპიტალურ ბიუჯეტში, ძირითადად, იგულისხმება ისეთი მსხვილი პროექტები, რომელთაც საინვესტიციო ხასიათი გააჩნიათ (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2011) - პროექტის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად უნდა გახდეს ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უნდა უწყობდეს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას. კაპიტალური პროექტები გულისხმობს მსხვილი ინფრასტრუქტურის შექმნას ან არსებულის მნიშვნელოვან და არსებით გაუმჯობესებას. ამასთან, შესაძლებელია, არსებობდეს ისეთი კაპიტალური პროექტები, რომლებიც

⁸ "საქართველოს 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი" / „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“. <https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2025&accordeon=3>

⁹ "საქართველოს 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი" / „კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი“. <https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2025&accordeon=3>

პირდაპირ არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ განვითარებასთან, მაგრამ რომელიმე პრიორიტეტის შემადგენელი ნაწილია (მაგალითად, სკოლების, საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის განახლება, სპორტული მოედნების მშენებლობა). ყველა კაპიტალური პროექტი, რომლისთვისაც ბიუჯეტიდან გამოყოფილია დაფინანსება, აუცილებელია დაკავშირებული იყოს რომელიმე პრიორიტეტთან. მაგალითად, 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ერთ-ერთ კაპიტალურ პროექტად¹⁰ წარმოდგენილია „პროგრამა 32 07. საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარება“, რაც, შესაბამისად, ხორციელდება „განათლების, მეცნიერებისა და პროფესიული მომზადების“ პრიორიტეტის ფარგლებში.

2015 წელს განახლდა პროგრამული ბიუჯეტის მომზადების მეთოდოლოგია (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2015), უფრო დეტალურად გაიწერა ახალი რეგულაციები, რის საფუძველზეც უშუალოდ მხარჯავ დაწესებულებებს უნდა მოემზადებინათ შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვები შემუშავებული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისთვის, განესაზღვრათ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგები და შესრულების შეფასების ინდიკატორები მათი საშუალოვადიანი გეგმებიდან, სექტორული სტრატეგიებიდან და ხელმისაწვდომი რესურსებიდან გამომდინარე (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016). აღსანიშნავია ისიც, რომ 2015 წელს პროგრამულ მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ერთ-ერთი ცვლილება უკავშირდებოდა გენდერული ინდიკატორების საკითხსაც. კერძოდ, მეთოდოლოგიაში აღინიშნა, რომ „პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად გამოყოფილი იყოს პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი“ (გენდერული ინდიკატორის მითითება, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, აისახა როგორც შუალედური, ასევე საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის).

2016 წლიდან საქართველოში იწყება საჯარო სექტორში ინვესტიციების მართვასთან დაკავშირებით ახალი ეტაპი. **„საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის“** მიღებით (საქართველოს მთავრობა, 2016) და პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში განხორციელებული შესაბამისი ცვლილებებით (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2016) დამტკიცდა საინვესტიციო პროექტების მართვის დეტალური მეთოდოლოგია. აღნიშნულ მეთოდოლოგიაში განმარტებულია საინვესტიციო პროექტების შემუშავების წესები და პროცედურები, განსაზღვრულია მონაწილე უწყებების როლები და პასუხისმგებლობები სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის (პროექტების წინასწარი შერჩევა, პროექტის შეფასება, პროექტის შერჩევა / ბიუჯეტის შედგენა, პროექტის განხორციელება, პროექტის მონიტორინგი და პროექტის შესრულების შემდგომი შეფასება). ასევე, მეთოდოლოგიით განისაზღვრა საინვესტიციო პროექტების შეფასებაში შესაბამისი ეკონომიკური ანალიზის მეთოდების (ხარჯ-სარგებლის ანალიზი-

¹⁰ "საქართველოს 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი" / „კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი“. <https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2025&accordion=0>

CBA, ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი-CEA) გამოყენების შესახებ. 2016 წელს საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი და მეთოდოლოგია შემუშავდა „მსოფლიო ბანკის“ დახმარებით და განხორციელდა ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების გაზრდა / პროფესიული გადამზადება შესაბამის უწყებებში. შემდგომი რეფორმების ფარგლებში IMF-მა გამოყო ტექნიკური დახმარება საქართველოში ფისკალური დისციპლინის არსებული ჩარჩოს შესაფასებლად და საჭიროებათა კვლევის ჩასატარებლად (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2017).

2016 წელს დამტკიცებულ მეთოდოლოგიაში („საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“) ცვლილებები შევიდა 2019 წელს (საქართველოს მთავრობა, 2019), რომელთაგან ერთ-ერთი ცვლილება ითვალისწინებდა საინვესტიციო პროექტების შერჩევის მიზნით უწყებათაშორისი კომისიის შექმნას რიგი სამინისტროებისა და სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს წარმომადგენლებისგან (კომისიაში მუშაობის შესახებ თხოვნა, საჭიროებისამებრ, განისაზღვრა საქართველოს სხვა სამინისტროების, მუნიციპალიტეტების ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლებისთვის). უწყებათაშორისი კომისიის სამდივნოს ფუნქცია შეითავსა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ. ამასთან, განისაზღვრა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის შესახებ, რომელსაც უნდა განეხორციელებინა შესაბამისი ანალიტიკური სამუშაოები, ეწარმოებინა საინვესტიციო პროექტების ერთიანი რეესტრი და გზამკვლევით განსაზღვრული პროცედურების შესრულების მონიტორინგი. 2023 წელს ზემოაღნიშნული მეთოდოლოგია სრულიად ჩანაცვლდა PIM-ის ახალი სახელმძღვანელო დოკუმენტით, კერძოდ, **„საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიით“** (საქართველოს მთავრობა, 2023). ამ მეთოდოლოგიაში უწყებათაშორისი კომისია აღარ ფიგურირებს და მისი ჩამნაცვლებელი გახდა უკვე არსებული უწყება - საქართველოს მთავრობის დადგენილებით შექმნილი ეკონომიკური საბჭო; ამასთან, უფრო მეტად დაზუსტდა PIM-ის ფარგლებში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში სამინისტროს სხვადასხვა ორგანიზაციული ერთეულების წარმომადგენლების ჩართულობით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფუნქციები და ვალდებულებები.

ახალი მეთოდოლოგია გავრცელდა 2023 წლის 1-ელი იანვრიდან წარმოშობილ ურთიერთობებზე და ის არის დღესაც მოქმედი. მეთოდოლოგიამ დაადგინა საინვესტიციო პროექტების მართვის ძირითადი ეტაპები, საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად: პროექტის წინასწარი შეფასება, პროექტის საბოლოო შერჩევა, პროექტის ასახვა ბიუჯეტში, პროექტის განხორციელება, პროექტის მონიტორინგი და პროექტის შედეგების შეფასება. როგორც 2016 წელს დამტკიცებული მეთოდოლოგია, ასევე ახალი 2023 წლის მეთოდოლოგია არსობრივად მსგავს პრინციპებს ეფუძნება. თუმცა, ერთ-ერთი მთავარი განსხვავება აღნიშნულ ორ მეთოდოლოგიას შორის არის ის, რომ მეორე, განახლებულ დოკუმენტში პროექტის წინასწარი შეფასებისა და კონცეფციის ბარათების მომზადების ეტაპზე უფრო მეტად სიღრმისეული ანალიზი (როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური და გარემოზე ზემოქმედების კუთხით ანალიზი) მოითხოვება, ვიდრე ეს გათვალისწინებული იყო წინა, 2016 წლის მეთოდოლოგიით.

2023 წლის მეთოდოლოგიის მიზნებისათვის საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი განიმარტა, როგორც ფინანსურად მნიშვნელოვანი პროექტი, რომელიც ფინანსდება (ზოგიერთ შემთხვევაში ხორციელდება თანადაფინანსება) ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების ერთიანი რესპუბლიკური და ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხებით. მეთოდოლოგიის მიხედვით, საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი წარმოადგენს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნებისა და შედეგების მქონე აქტივობების ერთობლიობას, რომელიც ფიქსირებული გრაფიკის მიხედვით ხორციელდება და ქმნის აქტივს, რომელიც უზრუნველყოფს ბენეფიციართა კონკრეტული ჯგუფისათვის სარგებელს ან / და მიღებული სარგებლის გამოყენების შესაძლებლობას. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი გულისხმობს ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნას ან არსებულის მნიშვნელოვან და არსებით გაუმჯობესებას. პროექტი მნიშვნელოვნად უნდა ზრდიდეს არსებული აქტივის შესაძლებლობებს ან წარმადობას, ან სიცოცხლის ხანგრძლივობას და აქტივის ფასს. არსებული აქტივების მოვლა-შენახვა, შეკეთება და თუნდაც კაპიტალური რეაბილიტაცია არ წარმოადგენს საინვესტიციო / კაპიტალურ პროექტს, თუ არსებითად არ იცვლება აქტივის როლი ეკონომიკურ საქმიანობაში.

2023 წლის მეთოდოლოგიის სიახლეა ისიც, რომ მოხდა საინვესტიციო პროექტების დაჯგუფება მათი ზომის მიხედვით, კერძოდ, განისაზღვრა შემდეგი:

- მცირე საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი წარმოადგენს 5 მილიონ ლარამდე ღირებულების საინვესტიციო/კაპიტალურ პროექტს.
- საშუალო საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი წარმოადგენს 5 მილიონი ლარიდან 20 მილიონ ლარამდე ღირებულების პროექტს.
- მსხვილი საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი წარმოადგენს 20 მილიონი ლარის და მეტი ღირებულების პროექტს.

პროექტების ზომის მიხედვით, მეთოდოლოგიამ დაადგინა, რა ტიპის ანგარიშების / ანალიზის ჩატარება არის სავალდებულო პროექტის წარმდგენი უწყებებისთვის. მაგალითად, განისაზღვრა, რომ მცირე პროექტისთვის სავალდებულოა ფინანსური გაანგარიშებების მომზადება; საშუალო პროექტისთვის სავალდებულოა, მომზადდეს (ა) პროექტის კონცეფციის ბარათი და (ბ) ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA) მხოლოდ ფინანსური გაანგარიშებების კუთხით (თუმცა, სამუშაო ჯგუფის მოთხოვნის შემთხვევაში, CBA-ის მომზადება შეიძლება საჭირო გახდეს სრულად ფინანსური და ეკონომიკური გაანგარიშებებით); მსხვილი პროექტისთვის სავალდებულოა, მომზადდეს (ა) პროექტის კონცეფციის ბარათი და (ბ) ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA) ფინანსური და ეკონომიკური გაანგარიშებებით.

საინვესტიციო პროექტების შეფასების მიმართულებით განვითარების შესახებ აღნიშნულია არაერთ სტრატეგიისა და პოლიტიკის დოკუმენტში. **2023-2026 წლების საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიაში** (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2022) აღნიშნულია, რომ (ა) მოხდება საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის ერთიანი ციკლის ჩამოყალიბება; (ბ) გაგრძელდება აქტიური მუშაობა საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების ეფექტური სისტემის დანერგვის მიმართულებით. ამასთან, დოკუმენტში აღინიშნა, რომ თითოეული პროექტის განხორციელებაზე

გადაწყვეტილების მიღება მოხდება სათანადო კვლევისა და ანალიზის საფუძველზე და ყველა ახალი საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი, რომელიც გათვალისწინებული იქნება წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში და საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოში, გაივლის კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამის ეტაპებს. სტრატეგიაში მითითებულია, რომ საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის შესაბამისად, ახალი, მსხვილი პროექტების ეკონომიკურ ანალიზში ასახული იქნება გენდერული გავლენის ანალიზის შედეგები; ეკონომიკურ ანალიზში წარმოდგენილი იქნება ინფორმაცია, კლიმატის ცვლილებაზე პროექტის გავლენის, მათ შორის, შემარბილებელი ღონისძიებების შესახებ. სტრატეგიაში ასევე აღინიშნა, რომ საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის მხარდაჭერით დაინერგება საინვესტიციო პროექტების მართვის ელექტრონული სისტემა (ePIM), რომელიც ინტეგრირებული იქნება ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემასთან (ebudget), რაც ხელს შეუწყობს პროცესის ეფექტურად და სწორად მართვას. სტრატეგიაში მითითებულია, რომ გაგრძელდება შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება პროცესში მონაწილე უწყებების კადრების გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების მიმართულებით (მათ შორის, ფინანსთა სამინისტროს აკადემიის მხარდაჭერით); გაგრძელდება მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერა საინვესტიციო პროექტების მართვის რეფორმის დანერგვის პროცესში; ყურადღება გამახვილდება ახალი საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შესახებ მომზადებულ დოკუმენტებში გენდერული ასპექტების და კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული საკითხების გათვალისწინებაზე; ასევე, საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერით ჩატარდება ტრენინგები ამ მიმართულებით. **2023-2026 წლების საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიის 2025 წლის სამოქმედო გეგმაში** (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2024) აღნიშნულია, რომ PIM-ის მიმართულებით დასახული მიზნებისა და ამოცანების შესრულების მაჩვენებლები იქნებოდა, მათ შორის, საინვესტიციო პროექტების მართვის ელექტრონული სისტემის (ePIM) დანერგვა და დამატებითი ფუნქციონალის შემუშავება სისტემაში კლიმატის ცვლილების საკითხების (პროექტების ადგილმდებარეობა, შერბილების და ადაპტაციის ღონისძიებების შეფასების შესაძლებლობა) ასახვის მიზნით¹¹. მხარჯავი დაწესებულებებისა და მუნიციპალიტეტების შესაბამისი თანამშრომლებისთვის PIM-ის შესახებ ტრენინგების ჩატარება, საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერით, ასევე წარმოადგენს სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ერთ-ერთ შესრულების ინდიკატორს.

2025-2027 წლების ეკონომიკური რეფორმების პროგრამაში (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2024) აღნიშნულია ევროკავშირის რეკომენდაციის შესახებ, რომ საქართველოში მოხდეს საინვესტიციო პროექტების მართვის

¹¹ „მსოფლიო ბანკის“ მიერ ჩატარებული ღონისძიების ფარგლებში, 2025 წლის ივნისში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარდგენილ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „2025 წლიდან ყველა ახალი კაპიტალური / საინვესტიციო პროექტი უნდა შეფასდეს ePIM სისტემის მეშვეობით“ და წარმოდგენილია ePIM-ის არსებული ელექტრონული ჩარჩოს მუშაობის სპეციფიკაციები. (ავტორის შენიშვნა).

<https://pfm4ca.com/wp-content/uploads/2025/06/Session-2.1-PIM-Georgia-25.06.25-Gulua-Mokverashvili-1.pdf>

ხარისხის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით თანამშრომელთა კვალიფიკაციის შემდგომი ამაღლება და ელექტრონული სისტემის დანერგვა. პროგრამაში მითითებულია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმისა და ფისკალური დაგეგმვის ეფექტიანობის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით გრძელდება მუშაობა საინვესტიციო პროექტების მართვის რეფორმაზე კაპიტალური პროექტების უკეთესი პრიორიტეტიზირების მიზნით.

2025-2028 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტში (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2024) აღნიშნულია, რომ „სახელმწიფო ფინანსების მართვის“ მიმართულებით მოხდება (ა) საინვესტიციო პროექტების მართვის რეფორმის სრულყოფილად განხორციელება განახლებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად; (ბ) ყველა ახალი საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტის შეფასება და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამისად წინასწარი შეფასებისა და საბოლოო შერჩევის ეტაპების განხორციელება პროექტის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტსა და საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოში გათვალისწინებამდე; (გ) ახალი საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების ანალიზის პროცესში გენდერული თანასწორობისა და კლიმატის ცვლილების საკითხების გათვალისწინება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული წესით; (დ) ქვეყნის ეკონომიკური საჭიროებების შესაბამისად, კაპიტალური პროექტების პრიორიტეტიზაცია.

2026-2029 წლებისათვის ქვეყნის BDD დოკუმენტში (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2025) აღნიშნულია, რომ მოხდება (ა) ქვეყნის ეკონომიკური საჭიროებების შესაბამისად, კაპიტალური პროექტების პრიორიტეტიზაცია; (ბ) საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის რეფორმის სრულყოფილად განხორციელება განახლებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად.

3.2. ეროვნული და საერთაშორისო შეფასებები PIM-ის არსებული პრაქტიკის შესახებ

იმის შესახებ, თუ როგორ მუშაობს კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და PIM-ის პრაქტიკა საქართველოში ამ მიმართულებით განხორციელებული რეფორმების შემდეგ, რიგი ეროვნული უწყებები და საერთაშორისო ორგანიზაციები წარმოადგენენ საკუთარ შეფასებებს და რამდენიმე მათგანის შესახებ ინფორმაცია ასახულია წინამდებარე კვლევაშიც.

2016 წლის მაისში გამოქვეყნდა საქართველოს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის“ მიერ ჩატარებული **ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებით** (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016). აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა რიგი პრობლემური საკითხები, მათ შორის, შემდეგი:

- „ქვეყნის დონეზე დაგეგმილი და განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ არსებული ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და ზუსტი. კაპიტალური ინვესტიციების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის არსებობის პირობებში, რთულდება ერთი მხრივ, ზუსტად შეფასდეს მათი წვლილი ქვეყნის განვითარებაში, ხოლო მეორე მხრივ, გაანალიზდეს, თუ რამდენად მიჰყვება ქვეყანა მის მიერ დასახულ

პრიორიტეტებს და რომელი სფეროები საჭიროებს კაპიტალურ ინვესტიციებს შემდგომ პერიოდებში”.

- „არ არსებობს კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგია არც ქვეყნის და არც სექტორულ დონეზე. ქვეყანაში კაპიტალური პროექტების განვითარების ხედვის არარსებობის პირობებში იზრდება ისეთი ტიპის პროექტების შერჩევის რისკი, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს ქვეყნის წინაშე არსებული რეალური გამოწვევების შესაბამისი ქმედებების განხორციელებასა და ქვეყნის მდგრად განვითარებას“.
- „პროექტის განხორციელების ეტაპზე არ არის განსაზღვრული მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოხდებოდა პროექტის შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებების (შენწყვეტა, არსებითი მოდიფიკაცია) დასაბუთება სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორებიცაა, მაგალითად, უკვე გაწეული და სამომავლო ხარჯი, მისაღები სარგებელი და ა.შ., რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს პროექტის მდგრადობაზე და ვერ უზრუნველყოფს მის შესაბამისობას თავდაპირველ მოტივაციასა და მიზნებთან“.
- „განსაზღვრული არ არის პროექტების ზედამხედველების მიერ მონიტორინგის შედეგების წარდგენის ფორმა და პერიოდულობა პროექტის განმახორციელებლობისათვის. დაინტერესებული მხარეებისათვის გართულებულია კონკრეტული პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღება. მონიტორინგის შედეგების წარმოდგენის არასტანდარტიზებული სახე ართულებს პროექტის შეფასებას როგორც განხორციელების ეტაპზე, ასევე, პროექტის დასრულების შემდგომ“.
- „პროექტის დასრულების შემდგომ არ ხდება მიღწეული შედეგების შეფასება და პროექტის განხორციელების შედეგად დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენება შემდგომი პერიოდების პროექტების დაგეგმვისას. შედეგად, არ არსებობს ინფორმაცია პროექტების მიერ მიღწეული შედეგების შესახებ. ამას გარდა, ცოდნისა და გამოცდილების გაუთვალისწინებლობა იწვევს განმეორებითი ხასიათის ხარვეზებს, რასაც საბოლოოდ, მიყვავართ საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაეკონომიურ განკარგვამდე“.

ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა“ წარმოადგინა რიგი რეკომენდაციები, მათ შორის, შემდეგი მიმართულებით:

- „[საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ] მოახდინოს კაპიტალური პროექტების ეროვნული სტრატეგიის შექმნის ინიცირება, რომელიც შესაბამისი იქნება მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ქვეყნის პრიორიტეტებთან და ამოსავალი წერტილი იქნება ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის სექტორული სტრატეგიების მომზადების პროცესში“.
- „[საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ] უზრუნველყოს იმ მოთხოვნების განსაზღვრა, რომელთა დაკმაყოფილებაც იქნება მიმდინარე პროექტის შეჩერების ან შეწყვეტის წინაპირობა“.
- „[საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ] განსაზღვროს პროექტების დასრულების შემდგომი საბაზისო მიმოხილვის ანგარიშგების ფორმატი და პროექტების შეფასების ჩატარების მეთოდები; ასევე, განსაზღვროს

კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც პროექტები დაექვემდებარება შეფასებას; უზრუნველყოს პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასების შედეგების აკუმულირება კაპიტალური პროექტების შესრულების ანგარიშში“.

- „[კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა] უზრუნველყონ სექტორული სტრატეგიების მომზადება, რომლებიც შესაბამისი იქნება კაპიტალური პროექტების ეროვნულ სტრატეგიასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში“.
- „[კაპიტალური პროექტების განმახორციელებელმა სამინისტროებმა] უზრუნველყონ მონიტორინგის სისტემის დანერგვა / გაუმჯობესება, რომლის ფარგლებშიც განისაზღვრება მონიტორინგის შედეგების ანგარიშგების პერიოდულობა, ფორმატი და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პირი“.

მართალია, აღნიშნული აუდიტის ანგარიში გამოქვეყნდა 2016 წელს ანუ იმ დროს, როდესაც PIM-ის შესახებ პირველი მეთოდოლოგიის მიღება მოხდა საქართველოში და შესაბამისად, გარკვეული საკითხები, რომლებიც აუდიტის ანგარიშში აღინიშნა, მოწესრიგდა ამ მეთოდოლოგიით. თუმცა, აუდიტის ანგარიშში ასახული საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილი (მაგალითად, კაპიტალური პროექტების შესახებ წარმოდგენილი არასრული ინფორმაცია, კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგიის არარსებობა, კაპიტალური პროექტების შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებების (შენწყვეტა, არსებითი მოდიფიკაცია) დასაბუთების ნაკლებობა, კაპიტალური პროექტების მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების პროცესების ხარვეზები) კვლავ გამოწვევაა საქართველოს არსებულ PIM-ის სისტემაში და აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მათი გათვალისწინება.

აღსანიშნავია, რომ 2015-2022 წლებში „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის“ რეკომენდაციები საინვესტიციო პროექტების მართვის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით არაერთხელ აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტებსა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებშიც. მაგალითად, ასეთი რეკომენდაციები იყო შემდეგი:

- „კაპიტალური პროექტების დანართში [საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, მხარჯავმა დაწესებულებებმა, განმახორციელებელმა უწყებებმა] წარმოადგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი (კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები), რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა, ხვდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე“¹².

¹² „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში.

- „მიზანშეწონილია, საინვესტიციო პროექტებისათვის არ ხდებოდეს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმების შემცირება მათზე გამოყოფილი საკრედიტო რესურსის დაბალი ათვისების ტენდენციიდან გამომდინარე, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ათვისებლობის გამომწვევი მიზეზების წარმოდგენა და ანალიზი, რისი საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება მომავალი პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წარსული გამოცდილების გათვალისწინება“¹³.
- „მიზანშეწონილია, შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროექტების კაპიტალურად კლასიფიკაციის პროცესზე ზედამხედველობას, რაც, ერთი მხრივ, განაპირობებს მათ განხორციელებას „კაპიტალური პროექტების მართვის გზამკვლევისა“ და „კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენას“¹⁴.
- „მიზანშეწონილია, კაპიტალური პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პერიოდული ანგარიშების მომზადება და მათი წარმოდგენა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად“¹⁵.

გარდა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა“, 2018 წელს **საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა** გასცა რეკომენდაცია კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებით: „კომიტეტს მნიშვნელოვნად მიაჩნია, რომ უფრო მეტი ყურადღება მიექცეს ინფრასტრუქტურული პროექტების ასიგნებების მართვის პროცესს ბიუჯეტის როგორც დაგეგმვის ეტაპზე, ისე ბიუჯეტის შესრულების პროცესში, რაც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან გამოყენებას და ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და პროგრამული ბიუჯეტის მიზნობრივი

<https://mof.ge/files/download/2015AUDITISREKOMENDACIEBItsliuriangarishistvis.pdf/d03415b0-eaf9-4d00-b22c-a8156f9104b2>

¹³ „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები.

<https://mof.ge/files/download/MATRICA2017wliskanonshicvilebaauditisdaskvna.pdf/c495650f-af0a-48f6-be82-7caf2e5035c2>

¹⁴ ინფორმაცია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ „საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 30 მარტის N572 განკარგულებით განსაზღვრული საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ.

<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=3&year=2021&accordeon=3>

¹⁵ ინფორმაცია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ „საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 10 ოქტომბრის N1842 განკარგულებით განსაზღვრული საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ.

<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=3&year=2022&accordeon=3>

მაჩვენებლების შესრულებას. შესაბამისად, სახელისუფლებო სტრუქტურებმა უნდა გაააქტიურონ მუშაობა საბიუჯეტო პარამეტრების გეგმიური მაჩვენებლების შესრულებაში არსებული ჩამორჩენების თავიდან აცილების მიმართულებით¹⁶.

გარდა ეროვნული უწყებებისა, საქართველოში საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მართვის სისტემის ეფექტიანობა შეფასდა არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ. მათ შორის, განსაკუთრებით აღსანიშნავია შეფასებები, რომლებიც გამოქვეყნდა 2017-2018 წლებიდან ანუ მაშინ, როდესაც PIM-ის მეთოდოლოგიის დანერგვა დაიწყო ქვეყანაში.

„მსოფლიოს ბანკის“ 2017 წლის სახელმწიფო დანახარჯების შეფასებაში (World Bank Group, 2017) აღინიშნა, რომ საქართველოში სახელმწიფო საინვესტიციო პროექტები მიდრეკილია ეფექტიანობის კარგვისკენ, რაც გამოწვეულია იმით, რომ არ არსებობს PIM-ის გამართული სისტემა. ამრიგად, გამართული PIM-სისტემის შექმნა ქვეყნისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, განსაკუთრებით პროექტების შერჩევისა და წინასწარი შეფასების ეტაპზე.

„საერთაშორისო სავალუტო ფონდის“ (IMF) „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ კვლევა განიხილავს ქვეყნების ფისკალურ მდგომარეობას სამი განზომილების ჭრილში: (1) ფისკალური ანგარიშგება; (2) ფისკალური პროგნოზირება და ბიუჯეტირება; (3) ფისკალური რისკების ანალიზი და მართვა. სამივე განზომილება, თავის მხრივ, იყოფა 12 ქვე-ინდიკატორად (ჯამში 36 ქვე-ინდიკატორი). სწორედ ერთ-ერთ ასეთ ქვე-ინდიკატორს წარმოადგენს „საინვესტიციო პროექტების“ შეფასება მეორე განზომილებაში „ფისკალური პროგნოზირება და ბიუჯეტირება“. თითოეული ინდიკატორის მიხედვით ქვეყნების პრაქტიკა ფასდება ოთხ დონეზე: „არ სრულდება“, „საბაზისო შესრულება“, „კარგი შესრულება“, „ძალიან კარგი შესრულება“. ასევე, თითოეული ინდიკატორისთვის განისაზღვრება მნიშვნელოვნება სამ დონეზე: „მაღალი მნიშვნელობა“, „საშუალო მნიშვნელობა“ და „დაბალი მნიშვნელობა“. 2017 წელს გამოქვეყნდა **IMF-ის შეფასება საქართველოსთვის ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ** (IMF, 2017). კვლევაში აღინიშნა, რომ 2016 წელს საქართველომ მიიღო დადგენილება საინვესტიციო პროექტების მართვის შესახებ და ქვეყანაში მიმდინარეობს მუშაობა სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პრაქტიკის გასაძლიერებლად. კვლევაში წარმოდგენილი იყო რეკომენდაცია, რომ ვალის მდგრადობის ანალიზში (DSA) გათვალისწინებული იყოს, მათ შორის, სახელმწიფო ინვესტიციების მოსალოდნელი ზრდის საკითხები. **2024 წელს განახლდა ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ IMF-ის შეფასება საქართველოსთვის** (IMF, 2024). საინვესტიციო პროექტებთან მიმართებაში, როგორც „პრაქტიკის შეფასების“, ასევე „მნიშვნელოვნების“ დონეზე ქვეყნის რეიტინგი 2024 წელს არ შეცვლილა და 2017 წლის მსგავსი შედეგები დაფიქსირდა: „კარგი შესრულება“ და „საშუალო მნიშვნელობა“, შესაბამისად (**ცხრილი 1**).

¹⁶ ინფორმაცია „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტზე საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე.
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2018&accordion=0>

ცხრილი 1. „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ შედეგები საინვესტიციო პროექტებთან დაკავშირებით საქართველოსთვის (IMF, 2017), (IMF, 2024)

IMF-ის „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ შედეგები საინვესტიციო პროექტებთან დაკავშირებით საქართველოსთვის, 2017 და 2024		
განზომილება: „ფისკალური პროგნოზირება და ბიუჯეტირება“ ინდიკატორი: „საინვესტიციო პროექტები“		
	2017	2024
პრაქტიკის შეფასება	„ კარგი შესრულება “: ბიუჯეტში წარმოდგენილია ვალდებულებების სრული ჯამური რაოდენობა და მსხვილი პროექტები გადის ღია და კონკურენტუნარიან ტენდერის პროცესს.	„ კარგი შესრულება “: პროექტების მრავალწლიანი ხარჯები არის გაცხადებული, და სამუშაოების შესყიდვა, როგორც წესი, კონკურენტუნარიანია. თუმცა, ერთი დიდი ასიგნების ფარგლებში არსებული მრავალი პროექტის შეფასება, როგორც წესი, არ ხორციელდება.
მნიშვნელობა	„ საშუალო მნიშვნელობა “: სახელმწიფო ინვესტიციები მაღალია, მშპ-ის დაახლოებით 5%, ხოლო რამდენიმე მსხვილი პროექტი მიმდინარეობს.	„ საშუალო მნიშვნელობა “: 2023 წლის ბიუჯეტში 9 ახალი პროექტიდან 8 შეიცავს რამდენიმე დაუდგენელ კაპიტალურ შესყიდვას.

ფისკალური გამჭვირვალობის შესახებ 2024 წლის შეფასებაში IMF-ის მიერ აღინიშნა იმ რეფორმების შესახებ, რომლებიც საქართველოში განხორციელდა 2016 წლის შემდეგ როგორც უშუალოდ PIM-ის მიმართულებით, ასევე სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით, რაც, თავის მხრივ, PIM-ის ნაწილია და მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს პროცესების გაუმჯობესებას. გამოწვევებს შორის აღინიშნა რამდენიმე საკითხი, მათ შორის, შემდეგი:

- ერთი საბიუჯეტო პროექტის ფარგლებში კაპიტალური შესყიდვების დაჯგუფების შესაძლებლობა წარმოადგენს არსებული PIM-ის მეთოდოლოგიის ხარვეზს. კაპიტალურ პროექტებზე გარკვეული მოქნილობის არსებობა კარგი პრაქტიკაა, თუმცა, მოქნილობის სურვილი არ უნდა ნიშნავდეს იმას, რომ ბიუჯეტის დამტკიცებამდე ძირითადი ინდივიდუალური კაპიტალური პროექტები და მათი ხარჯები სრულად არ იყოს განსაზღვრული.
- კვლევაში გაკეთდა მითითება საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლზე (მუხლი 31. ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილება და ცვლილებები პროგრამულ კლასიფიკაციაში) და აღინიშნა, რომ ეს მუხლი უნდა ითვალისწინებდეს გარკვეულ შეზღუდვებს. ასიგნებების გადანაწილების არსებული წესები იძლევა დაფინანსების გადანაცვლების საშუალებას მიმდინარე და კაპიტალურ ხარჯებს შორის ერთი პროგრამის ფარგლებში. კაპიტალური პროექტების მგრძნობელობის გათვალისწინებით, პროგრამის ფარგლებში კაპიტალურიდან მიმდინარე ხარჯებზე თანხების გადატანა შეიძლება ჩაითვალოს მნიშვნელოვან პოლიტიკის ცვლილებად. აქედან გამომდინარე, კვლევაში აღინიშნა, რომ უნდა განიხილებოდეს კაპიტალურიდან მიმდინარე ხარჯებზე ასიგნებების გადატანის შეზღუდვა ან აკრძალვა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, უფრო ფართო კონტექსტში და დეტალურად განხორციელდა **IMF-ის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ინვესტიციების**

მართვის შეფასება (PIMA) 2018 წელს (IMF, 2018)¹⁷. შეფასების შედეგები სხვადასხვაგვარია:

- როგორც *ინსტიტუციური დიზაინის („on paper“)*, ასევე *ეფექტურობის („in practice“)* მიხედვით, მსოფლიოს შესაძარ ქვეყნებს შორის (ზრდადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები-EME და ევროკავშირის ქვეყნები), საქართველო დაწინაურებულია რამდენიმე ასპექტში, მაგალითად, შესყიდვები, დაფინანსების ხელმისაწვდომობა, აქტივების მონიტორინგი.
- საქართველო, ძირითადად, საშუალო მაჩვენებლით შეფასდა PIMA-ს მოცემული 15 კატეგორიის მიხედვით (**ცხრილი 2**). დაბალი შეფასებები აღსანიშნავია როგორც პროექტის წინასწარი შეფასებების, ასევე პროექტების შერჩევისა და განხორციელების ეტაპებზე; დაბალი შეფასებებია ასევე ეროვნული და სექტორული გეგმების კატეგორიაში. მაღალი შეფასება დაფიქსირდა დაფინანსების ხელმისაწვდომობაში; მაღალი შეფასებები დაფიქსირდა ასევე ფისკალური პრინციპებისა და წესების და შესყიდვების კატეგორიაში, თუმცა, მხოლოდ *ინსტიტუციური დიზაინის („on paper“)* და არა *ეფექტურობის („in practice“)* თვალსაზრისით.

ცხრილი 2. PIMA-ს შედეგები საქართველოსთვის (IMF, 2018)

PIMA-ს შედეგები საქართველოსთვის (IMF, 2018)				
ეტაპი		ინსტიტუციური დიზაინი	ეფექტურობა	რეფორმის პრიორიტეტულობა
დაგეგმვა (Planning)	ფისკალური პრინციპები და წესები	მაღალი	საშუალო	საშუალო
	ეროვნული და სექტორული გეგმები	დაბალი	დაბალი	მაღალი
	უწყებებს შორის კოორდინაცია	საშუალო	საშუალო	დაბალი
	პროექტის წინასწარი შეფასება	დაბალი	დაბალი	მაღალი
	ინფრასტრუქტურის ალტერნატიული დაფინანსება	საშუალო	საშუალო	მაღალი
განაწილება (Allocation)	მრავალწლიანი ბიუჯეტირება	საშუალო	დაბალი	საშუალო
	ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობა და ერთიანობა	საშუალო	საშუალო	დაბალი
	ინვესტიციების ბიუჯეტირება	საშუალო	საშუალო	საშუალო
	ინვესტიციების მოვლა-შენახვის ხარჯები / დაფინანსება	დაბალი	საშუალო	მაღალი
	პროექტის შერჩევა	დაბალი	დაბალი	მაღალი
	შესყიდვები	მაღალი	საშუალო	საშუალო

¹⁷ IMF-ის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე აღნიშნულია, რომ საქართველოსთვის 2022 წლის ივლისში შემუშავდა როგორც განახლებული PIMA, ასევე C-PIMA, თუმცა, არც ერთი ანგარიში ჯერჯერობით (იანვარი, 2026) ხელმისაწვდომი არ არის. (ავტორის შენიშვნა).

GEORGIA - IMF's recent engagements on infrastructure governance.

<https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Countries/Georgia.html>

განხორციელება (Implementation)	დაფინანსების ხელმისაწვდომობა	მაღალი	მაღალი	დაბალი
	პორტფელის მართვა და ზედამხედველობა	საშუალო	საშუალო	მაღალი
	პროექტის განხორციელება	დაბალი	დაბალი	მაღალი
	სახელმწიფო აქტივების მართვა	საშუალო	საშუალო	საშუალო

სახელმწიფო ხარჯები და ფინანსური ანგარიშვალდებულებების (PEFA) ჩარჩო ასევე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გლობალური ინიციატივაა, რომელსაც, მათ შორის, ახორციელებს „მსოფლიო ბანკი“. PEFA-ს ერთ-ერთი მიმართულება (**PI-11: სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა**) უშუალოდ სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესს აფასებს, კერძოდ, ქვეყნებში არსებული პროცესები ფასდება შემდეგ ასპექტებში: 11.1. საინვესტიციო წინადადებების ეკონომიკური ანალიზი; 11.2. საინვესტიციო პროექტის შერჩევა; 11.3. საინვესტიციო პროექტის ხარჯთაღრიცხვა; 11.4. საინვესტიციო პროექტის მონიტორინგი.

2022 წელს ჩატარდა PEFA-ს შეფასება საქართველოსთვის როგორც ეროვნულ დონეზე¹⁸, ასევე სამი მუნიციპალიტეტისთვის (თბილისი¹⁹, ბათუმი²⁰, მარტვილი²¹) ადგილობრივ დონეზე (**ცხრილი 3**). PI-11-ის მიმართულებით, **PEFA-ს 2022 წლის შედეგები საქართველოსთვის ეროვნულ დონეზე** მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია 2018 წლის შედეგებთან შედარებით. კერძოდ, PI-11-ის ოთხივე კომპონენტში საქართველოს ქულა იყო „C“ 2018 წელს და 2022 წელს ოთხივე კომპონენტში ეს ქულა გახდა „A“ (ქულები ნაწილდება A-დან D-მდე, უკეთესიდან უარესისკენ). რაც შეეხება **მუნიციპალიტეტების დონეზე PEFA-ს შედეგებს**, ამ შემთხვევაში სიტუაცია განსხვავებულია. 2022 წელს, 2018 წლის მსგავსად, PI-11-ის ჯამური შეფასება „C+“ დონეზე დაფიქსირდა თბილისის შემთხვევაში; ბათუმში 2018 წელს PI-11-ის ჯამური შეფასება იყო „B+“ ქულა და შედეგი მცირედ გაუარესდა - გახდა „B“ ქულა 2022 წელს; მარტვილში 2018 წელს PI-11-ის ჯამური შეფასება იყო „C“ ქულა და შედეგი მცირედ გაუმჯობესდა - გახდა „C+“ ქულა 2022 წელს.

ცხრილი 3. PEFA-ს შეფასების შედეგები PIM-ის ინდიკატორების კუთხით საქართველოსთვის, ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე, 2018 და 2022

სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულებების (PEFA) შეფასების შედეგები PIM-ის ინდიკატორების კუთხით საქართველოსთვის ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე, 2018 და 2022				
საქართველო				
ინდიკატორი / განზომილება	2018	2022	2022 წელს მინიჭებული ქულის მოკლე დასახულება	

¹⁸ Georgia – PEFA Assessment 2022.

<https://www.pefa.org/node/5197>

¹⁹ GEORGIA - City of Tbilisi - PEFA PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT 2022.

<https://www.pefa.org/node/5178>

²⁰ GEORGIA - City of Batumi – PEFA PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT 2022.

<https://www.pefa.org/node/5220>

²¹ GEORGIA - Municipality of Martvili – PEFA PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT 2022.

<https://www.pefa.org/node/5219>

PI-11: სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა	C	A	
11.1. საინვესტიციო წინადადებების ეკონომიკური ანალიზი	C	A	ახალი პროექტები ეკონომიკურ ანალიზს საჭიროებს და ეს ანალიზი დამოუკიდებლად უნდა გადაიხედოს. 2021 წლის ბიუჯეტში შესული ახალი პროექტები ამ პროცესს მიჰყვებიან. მათ ფინანსთა სამინისტრო აქვეყნებს.
11.2. საინვესტიციო პროექტის შერჩევა	C	A	არსებობს პროექტების შერჩევის პროცესი, რომელიც დაფუძნებულია განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და პროცედურებზე, ტექნიკურ-ეკონომიკური დასაბუთების კვლევების გამოყენებით და უწყებათაშორისი კომისიის ჩართულობით.
11.3. საინვესტიციო პროექტის ხარჯთაღრიცხვა	C	A	ბიუჯეტი ასახავს პროექტების დასრულების გრაფიკს და ხარჯების წლიურ განაწილებას, ასევე, პროექტის განხორციელების მიმდინარე ხარჯებს, პროექტის საშუალოვადიანი დაგეგმვის პერიოდში დასრულების შემთხვევაში.
11.4. საინვესტიციო პროექტის მონიტორინგი	C	A	თითოეული პროექტისთვის არსებობს საწყისი გეგმა, რომელიც მოიცავს პროექტის აღსრულების და მისი დაფინანსების / გადახდის გრაფიკს კვარტალურად. პროექტის განხორციელების მონიტორინგში შეიძლება ჩართული იყვნენ პროექტის კონსულტანტები, რომლებიც ანგარიშს აქვეყნებენ ფიზიკურ პროგრესზე, რაც დაკავშირებულია შესრულებული სამუშაოს ინვოისებთან. მცირე პროექტებისთვის ეს შეიძლება გაკეთდეს შიდა გუნდის მიერ.
თბილისი			
ინდიკატორი / განზომილება	2018	2022	2022 წელს მინიჭებული ქულის მოკლე დასაბუთება
PI-11: სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა	C+	C+	
11.1. საინვესტიციო წინადადებების ეკონომიკური ანალიზი	D	C	ეკონომიკური ანალიზი ტარდება ზოგიერთი (30%) ძირითადი საინვესტიციო პროექტის შესაფასებლად, მაგრამ ისინი დამოუკიდებლად არ განიხილება ან არ ქვეყნდება.
11.2. საინვესტიციო პროექტის შერჩევა	C	C	ბიუჯეტში გათვალისწინებამდე, ძირითადი საინვესტიციო პროექტების პრიორიტეტიზაცია ხდება, თუმცა არა სტანდარტული კრიტერიუმების საფუძველზე.
11.3. საინვესტიციო პროექტის ხარჯთაღრიცხვა	B	B	საინვესტიციო პროექტების მთლიანი კაპიტალური ხარჯის პროგნოზები პროექტის განხორციელების ვადებში, მომავალი საბიუჯეტო წლისა და მომდევნო სამი წლის საერთო მიმდინარე ხარჯებთან ერთად, ასახულია საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.
11.4. საინვესტიციო პროექტის მონიტორინგი	B	B	საინვესტიციო პროექტების ხარჯებისა და ფიზიკური პროგრესის მონიტორინგი ხორციელდება აუტოსორსინგის მეშვეობით და აკონტროლებს ზედამხედველი უწყება. პროექტების განხორციელების შესახებ ინფორმაცია მზადდება კვარტალურად და ყოველწლიურად და ეცნობება საკრებულოს.
ბათუმი			
ინდიკატორი / განზომილება	2018	2022	2022 წელს მინიჭებული ქულის მოკლე დასაბუთება
PI-11: სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა	B+	B	
11.1. საინვესტიციო წინადადებების ეკონომიკური ანალიზი	A	C	ეკონომიკური ანალიზი ტარდება ზოგიერთი საინვესტიციო პროექტის შესაფასებლად.
11.2. საინვესტიციო პროექტის შერჩევა	C	C	ბიუჯეტში გათვალისწინებამდე, ძირითადი საინვესტიციო პროექტების პრიორიტეტიზაცია ხდება, თუმცა არა სტანდარტული კრიტერიუმების საფუძველზე.
11.3. საინვესტიციო პროექტის ხარჯთაღრიცხვა	B	B	საინვესტიციო პროექტების მთლიანი კაპიტალური ხარჯის პროგნოზები პროექტის განხორციელების ვადებში, მომდევნო წლების საერთო მიმდინარე ხარჯებთან ერთად, ასახულია საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.

11.4. საინვესტიციო პროექტის მონიტორინგი	A	A	საინვესტიციო პროექტების ხარჯებისა და ფიზიკური პროგრესის მონიტორინგი ხორციელდება აუტოსორსინგის მეშვეობით და აკონტროლებს ზედამხედველი უწყება. პროექტების განხორციელების შესახებ ინფორმაცია მზადდება კვარტალურად და ყოველწლიურად და ეცნობება საკრებულოს.
მარტვილი			
ინდიკატორი / განზომილება	2018	2022	2022 წელს მინიჭებული ქულის მოკლე დასაბუთება
PI-11: სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა	C	C+	
11.1. საინვესტიციო წინადადებების ეკონომიკური ანალიზი	D	C	ეკონომიკური ანალიზი ტარდება ზოგიერთი ძირითადი საინვესტიციო პროექტის შესაფასებლად, მაგრამ ის დამოუკიდებლად არ განიხილება ან არ ქვეყნდება.
11.2. საინვესტიციო პროექტის შერჩევა	C	C	ბიუჯეტში გათვალისწინებამდე, ძირითადი საინვესტიციო პროექტების პრიორიტეტიზაცია ხდება, თუმცა არა სტანდარტული კრიტერიუმების საფუძველზე.
11.3. საინვესტიციო პროექტის ხარჯთაღრიცხვა	C	C	მრავალწლიანი პროექტების შემთხვევაში ცნობილია პროექტის მთლიანი ხარჯი, თუმცა წლიურ საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში გათვალისწინებულია მხოლოდ საბიუჯეტო წლის ხარჯი. თუ პროექტი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში დასრულდა, შემდგომი საოპერაციო ხარჯები ბიუჯეტში შედის მხარჯავი უწყების ხარჯების ნაწილად და არ არის დაყოფილი ცალკეული პროექტების მიხედვით.
11.4. საინვესტიციო პროექტის მონიტორინგი	B	B	საინვესტიციო პროექტების ხარჯებისა და ფიზიკური პროგრესის მონიტორინგი ხორციელდება აუტოსორსინგის მეშვეობით და ადეკვატურ მონიტორინგს უწევს განმახორციელებელი უწყება. პროექტების განხორციელების შესახებ ინფორმაცია მზადდება კვარტალურად და ყოველწლიურად და ეცნობება საკრებულოს.

აღსანიშნავია, რომ **2022 წელს PEFA-ს ფარგლებში ასევე ჩატარდა გენდერული ინდიკატორებით გათვალისწინებული საჯარო ფინანსების მართვის (GRPFM) შეფასება საქართველოსთვის ეროვნულ დონეზე**²² (PEFA Secretariat, 2022), სადაც შეფასების ერთ-ერთი ინდიკატორი იყო გენდერულად მგრძნობიარე სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა. ამ შემთხვევაში ქვეყნის რეიტინგი „D“ ქულით შეფასდა (ქულები ნაწილდება A-დან D-მდე, უკეთესიდან უარესისკენ). კვლევაში აღინიშნა, რომ (ა) განხილული ფისკალური წლის განმავლობაში არცერთი მსხვილი საინვესტიციო პროექტის ეკონომიკური ანალიზი არ მოიცავდა გენდერული გავლენის ანალიზს; (ბ) პროექტების კონცეფციის ბარათები არ მოითხოვდა გენდერული ინფორმაციის ასახვას პროექტზე; (გ) მიუხედავად იმისა, რომ განვითარების პარტნიორების მიერ დაფინანსებული მსხვილი საინვესტიციო პროექტები მოითხოვს გენდერული ზემოქმედების ანალიზს, ეს ანგარიშები არ იყო ხელმისაწვდომი ან / და დასრულებული.

ცალკე აღსანიშნავია „ღია ბიუჯეტის კვლევა“ (OBS), რომელიც ასევე მნიშვნელოვანი შეფასებაა გლობალურ დონეზე. **2023 წელს ღია ბიუჯეტის ინდექსის (OBI) მიხედვით, საქართველომ მაქსიმალური 100-დან 87 ქულა მოიპოვა საბიუჯეტო დოკუმენტაციის გამოქვეყნების / გამჭვირვალობის კუთხით და მსოფლიოში პირველი ადგილი დაიკავა** (International Budget Partnership, 2023). საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში, მათ შორის, იგულისხმება კაპიტალური / საინვესტიციო პროექტების შესახებ ინფორმაციაც და ამ კუთხით

²² Georgia - Gender Responsive Public Financial Management (GRPFM) Assessment Report 2022.
<https://www.pefa.org/node/5164>

ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეფასება მაღალი ქულით თავისთავად დადებითი ფაქტორია PIM-ის პროცესში. გარდა დოკუმენტაციაზე ხელმისაწვდომობისა, ღია ბიუჯეტის კვლევამ (OBS) იმავე წელს შეაფასა დამატებით ორი ინდიკატორი: (ა) საზოგადოების მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში, სადაც საქართველომ მაქსიმალური 100 ქულიდან 44 ქულა მიიღო და (ბ) საპარლამენტო და აუდიტის ინსტიტუტების მიერ ზედამხედველობა საბიუჯეტო პროცესში, სადაც ქვეყანამ მაქსიმალური 100 ქულიდან მიიღო 83 ქულა.

2025 წლის ნოემბერში გამოქვეყნდა „მსოფლიო ბანკის“ ახალი კვლევა საქართველოზე ფისკალური პოლიტიკის შეფასების მიმართულებით (World Bank Group, 2025). კვლევაში აღინიშნა, რომ სახელმწიფო ინვესტიციების დაბალი ეფექტიანობა კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საქართველოში. PIM-ის ჩარჩოს სრული დანერგვა გააუმჯობესებს პროექტების შერჩევისა და აღსრულების პროცესებს, რითაც გაიზრდება ქვეყნისთვის შესაბამისი ინვესტიციებიდან უკუგების მაჩვენებელი. ასევე, უმნიშვნელოვანესია იმის უზრუნველყოფა, რომ სახელმწიფო ინვესტიციები იყოს გამიზნული იმ სფეროებზე, რომლებიც კერძო სექტორის ინვესტიციების „შემავსებელია“ (და არა „ჩამანაცვლებელი“), რითაც მინიმუმამდე დაიყვანება ე.წ. „გამოდევნის ეფექტების“ (crowding-out effects) რისკი.

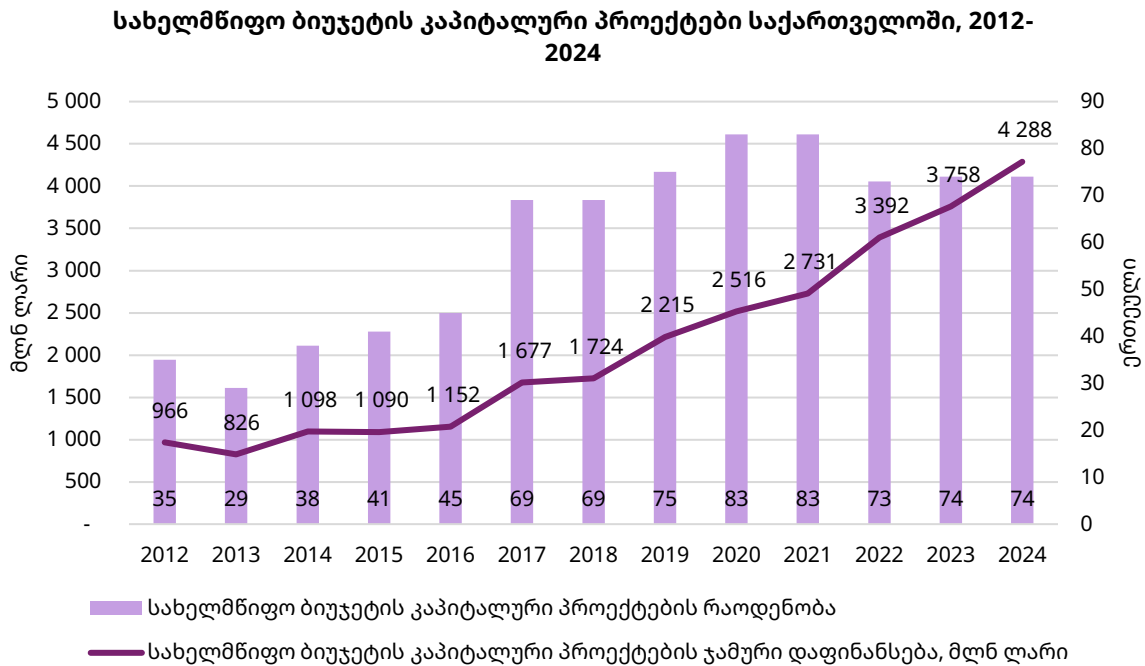
4. კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების შეფასების პრაქტიკის ანალიზი საქართველოში

სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების პრაქტიკის შეფასებისთვის წინამდებარე კვლევაში გამოყენებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო ხაზინის ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებული მონაცემები 2011-2025 წლებში (ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური კანონების შესახებ (სადაც წარმოდგენილია ბიუჯეტის დაგეგმილი მაჩვენებლები); (ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ (სადაც წარმოდგენილია ბიუჯეტის ფაქტიური მაჩვენებლები); (გ) შესაბამისი საშუალოვადიანი პერიოდისთვის წარმოდგენილი საინვესტიციო პროექტების შეფასების დოკუმენტები. გარდა ამისა, კვლევაში ასევე გამოყენებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის („საქსტატი“) მონაცემები 2012-2024 წლებში ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) (მიმდინარე ფასებში) შესახებ და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების ეროვნული სააგენტოს საქმიანობის ანგარიშები ამავე პერიოდისთვის, სადაც წარმოდგენილია სახელმწიფო შესყიდვების ჯამური ღირებულებების შესახებ მონაცემები. იმ შეზღუდულობიდან გამომდინარე, რაც ჯერ კიდევ აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე კაპიტალური ბიუჯეტირების შესახებ მონაცემების წარმოებას და გამოქვეყნებას, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში დაფარულია მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი და არა სხვა დონის ბიუჯეტები. გარდა ამისა, კაპიტალურ პროექტებთან დაკავშირებით, გარკვეული საკითხების დაზუსტებისთვის „ეისითის“ გუნდმა

ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან პირდაპირი კომუნიკაციით (ოფიციალური წერილის სახით²³).

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების მიხედვით (კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი), საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების ჯამური ოდენობა 2012-2024 წლებში წლიურად საშუალოდ 14%-ით იზრდებოდა და 2024 წელს კაპიტალური ბიუჯეტის ჯამურმა მოცულობამ 4 მლრდ ლარს გადააჭარბა (**გრაფიკი 1**).

გრაფიკი 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და კაპიტალური პროექტების დაფინანსება საქართველოში, 2012-2024



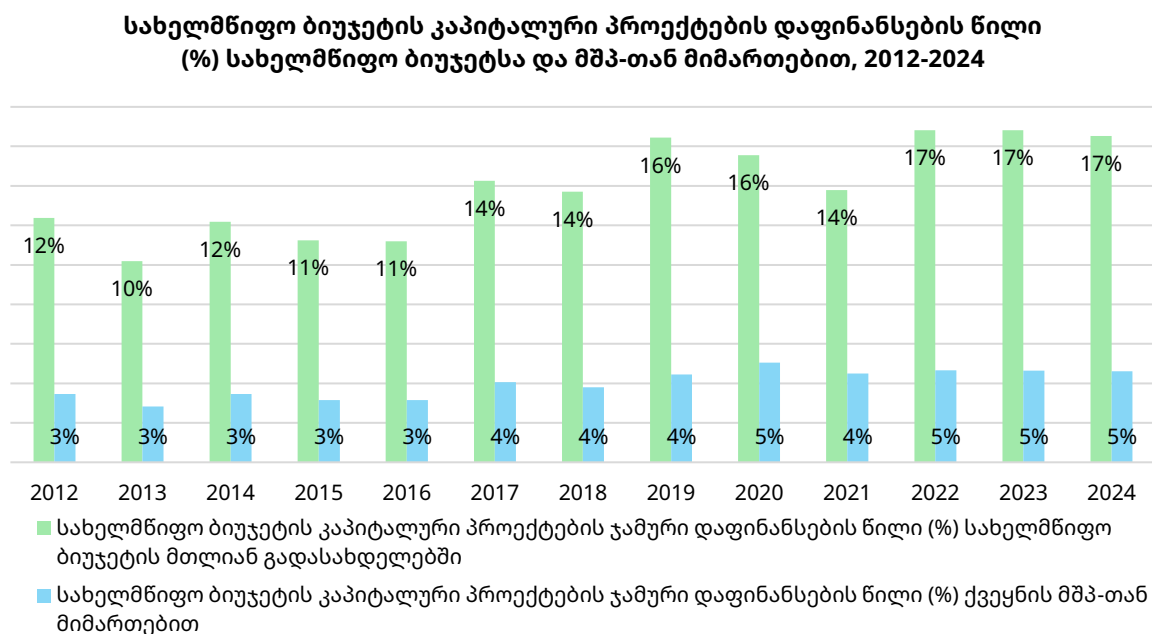
ამავე პერიოდში, კაპიტალური ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი კაპიტალური პროექტების რაოდენობა საშუალოდ წლიურად 8%-ით იზრდებოდა და 2024 წელს 74 პროექტი დაფიქსირდა (**გრაფიკი 1**). აღსანიშნავია, რომ პროექტების რაოდენობა, დაფინანსების მოცულობისგან განსხვავებით, მნიშვნელოვან ცვალებადობას განიცდიდა წლების განმავლობაში. მაგალითად, 2012 წელს 35 კაპიტალური პროექტი იყო წარმოდგენილი კაპიტალური ბიუჯეტის დანართში, 2019 წლიდან 70-ს გადააჭარბა რაოდენობამ და 2020-2021 წლებში მაქსიმალური რაოდენობა (83) დაფიქსირდა. არსებული მონაცემებიდან გამომდინარე, 2012-2024 წლებში ერთი კაპიტალური პროექტის საშუალო დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაახლოებით 33 მლნ ლარს შეადგენდა, თუმცა, 2022-2024 წლებში ერთ პროექტზე საშუალო დაფინანსება 52 მლნ ლარამდე გაიზარდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებთან მიმართებაში კაპიტალური პროექტების დაფინანსება 2012-2016 წლებში დაახლოებით 10-12%-ის ფარგლებში მერყეობდა, 2017-2020 წლებში იგი საშუალოდ 15%-ს აღწევს და

²³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტისგან ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მიღებული პასუხი (30 ივნისი, 2025) "ეისითის" წერილზე # ACT 002.2025 (5 ივნისი, 2025). (ავტორის შენიშვნა).

2022-2024 წლებში კი დაახლოებით 17%-ს შეადგენს (**გრაფიკი 2**). საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ საინვესტიციო პროექტების დაფინანსების წილი (%) სახელმწიფო (ცენტრალური) ბიუჯეტის მთლიან მოცულობასთან მიმართებაში მაღალია (დაახლოებით 20-35%-მდეც აღწევს) უფრო დაბალი განვითარების მქონე ქვეყნებში, ხოლო მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში მნიშვნელოვნად დაბალია ეს მაჩვენებელი (დაახლოებით 5-12%-ის ფარგლებში). მაგალითად, OECD-ის „მთავრობის მიმოხილვის“ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ OECD-ის წევრ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი საშუალოდ 8.2%-ის დონეზე დაფიქსირდა 2023 წელს (2019 წელს - 8.4%) (OECD, 2025). განვითარებულ ქვეყნებში კაპიტალური ბიუჯეტირების დაფინანსების ეს დაბალი წილი არ ნიშნავს არასაკმარის ინვესტიციებს. პირიქით, ამის ერთ-ერთი ამხსნელია ის ფაქტი, რომ ეკონომიკურად წარმატებულ ქვეყნებში ინფრასტრუქტურის / საინვესტიციო კაპიტალი უკვე გაჯერებულია (mature). ამასთან, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში კაპიტალური / საინვესტიციო პროექტები ხშირად ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე ხორციელდება (OECD, 2019) და, შესაბამისად, ცენტრალურ დონეზე მათი დაფინანსების საჭიროება ნაკლებად არის. დამატებით, აღსანიშნავია ისიც, რომ განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფო (ცენტრალური) ბიუჯეტის დაფინანსების დიდი წილი მიმდინარე გადასახდელების / ხარჯების (მაგალითად, პენსიები, სოციალური და ჯანდაცვის ხარჯები) დაფინანსებაზე გამოიყოფა და, შესაბამისად, კაპიტალური ხარჯების წილი მთლიან ბიუჯეტთან მიმართებაში ნაკლები ხდება.

გრაფიკი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წილი (%) სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მშპ-თან მიმართებით, 2012-2024



რაც შეეხება კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წილს მშპ-თან მიმართებაში, საქართველოსთვის ეს მაჩვენებელი უფრო ნაკლები მერყეობით ხასიათდებოდა და მცირე ცვლილებებს განიცდიდა განხილულ პერიოდში (**გრაფიკი 2**). კერძოდ, 2012-2016 წლებში იგი დაახლოებით 3%-ის ფარგლებში იყო, 2017 წლიდან 4% გახდა და 2022 წლიდან 5%-მდე გაიზარდა. OECD-ის წევრ

ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი საშუალოდ 3.5%-ის დონეზე დაფიქსირდა 2023 წელს (მათ შორის, ყველაზე მაღალი - 6.8% - დაფიქსირდა ესტონეთში და ყველაზე დაბალი - 1.4% - დაფიქსირდა კოსტა რიკაში) (OECD, 2025). სახელმწიფო ინვესტიციებისა და სახელმწიფო შესყიდვების შედარებისთვის, აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების ჯამური ღირებულება მშპ-თან მიმართებაში 2012-2024 წლებში დაახლოებით 10%-ის ფარგლებში იყო საშუალოდ წლიურად და 2023 წელს 13%-საც კი მიაღწია (2024 წელს ეს მაჩვენებელი 9% იყო). OECD-ის წევრ ქვეყნებში 2023 წელს სახელმწიფო შესყიდვებზე დანახარჯების წილი მშპ-თან მიმართებაში 12.7%-ს შეადგენდა, რაც 2019 წლის 12.2%-თან შედარებით ზრდასა და 2021 წლის 13%-თან შედარებით უმნიშვნელო კლებას წარმოადგენს (OECD, 2025).

ბემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩანს, რამდენად მნიშვნელოვანია კაპიტალური პროექტები საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტირების დონეზე და ზოგადად ეკონომიკისთვის. კაპიტალური ხარჯების ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვნად იზრდება მათი ეფექტიანი დაგეგმვისა და მართვის პასუხისმგებლობა. სახელმწიფო ბიუჯეტის საინვესტიციო პროექტებისა და მათი დაფინანსების სტაბილური ზრდა ქმნის, მათ შორის, იმის აუცილებლობას, რომ მკაფიოდ იყოს განსაზღვრული პროექტების შერჩევის კრიტერიუმები მათი პრიორიტეტიზაციისთვის; შეფასდეს, რამდენად შეესაბამება პროექტები ეროვნულ და სექტორულ პრიორიტეტებს და რა ხარისხის ეკონომიკური ანალიზი უდევს საფუძვლად პოლიტიკის გადაწყვეტილებებს; შეფასდეს ისიც, თუ რა ადამიანური (ანალიტიკური), ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსები აქვს ქვეყანას კაპიტალური / საინვესტიციო პროექტების ეფექტიანად მართვისთვის. არსებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ, კაპიტალურ ბიუჯეტირებასა და საინვესტიციო პროექტების შეფასებასთან დაკავშირებით ქვეყნის არსებული პრაქტიკის ანალიზი და ამ ანალიზის საფუძველზე, გადაწყვეტის გზების ძიება განსაკუთრებით დიდ მნიშვნელობას იძენს.

4.1. კაპიტალური ბიუჯეტირება, 2012-2024

კაპიტალურ ბიუჯეტირების პრაქტიკა შეფასდა ბიუჯეტის კანონების, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების და დონორების საინვესტიციო პროექტების სიის მიხედვით. პირველი გამოწვევა, რომელიც ამ პროცესში გამოიკვეთა, იყო ის, რომ არის ყოველწლიურად კაპიტალური პროექტების გარკვეული რაოდენობა, რომლებიც ფიქსირდება ბიუჯეტის კანონის კაპიტალურ დანართში, თუმცა, იმავე წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის კაპიტალურ დანართში ეს პროგრამები აღარ არის წარმოდგენილი და პირიქით. თუმცა, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის, რომ ყოველწლიურად დონორების საინვესტიციო სიაში არის წარმოდგენილი ათეულობით კაპიტალური პროექტი, რომლებიც ასახული არ არის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში კაპიტალურ დანართში (**ცხრილი 4**).

ცხრილი 4. კაპიტალური პროექტების რაოდენობა საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის დოკუმენტაციის მიხედვით, 2012-2024

კაპიტალური პროექტების რაოდენობა საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის დოკუმენტაციის მიხედვით, 2012-2024
--

	პროექტების რაოდენობა, რომლებიც არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში (კაპიტალური პროექტების დანართი)	პროექტების რაოდენობა, რომლებიც არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში (კაპიტალური პროექტების დანართი) და არ არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონში (კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი)	პროექტების რაოდენობა, რომლებიც არ არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში (კაპიტალური პროექტების დანართი) და არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონში (კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი)	პროექტების რაოდენობა, რომლებიც არ არის წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში (კაპიტალური პროექტების დანართი) და არის წარმოდგენილი დონორების საინვესტიციო პროექტების სიაში („სახელმწიფო ხაზინის“ ანგარიშში)
2012	35	-	-	76
2013	29	-	-	89
2014	38	-	-	83
2015	41	-	1	88
2016	45	3	1	21
2017	69	2	-	19
2018	69	6	3	14
2019	75	3	7	18
2020	83	10	2	17
2021	83	8	2	20
2022	73	6	5	24
2023	74	6	2	25
2024	74	4	1	27

კაპიტალური ბიუჯეტირების პრაქტიკა, კაპიტალური ბიუჯეტის დანართებში წარმოდგენილი პროგრამების არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, შეფასდა რამდენიმე მიმართულებით იმის დასადგენად, თუ როგორ შეესაბამება ერთმანეთს ბიუჯეტის დაგეგმილი მაჩვენებლები შესრულების მაჩვენებლებს (მიღებულ შედეგს). კერძოდ, პროექტები გაანალიზდა შემდეგი მიმართულებებით:

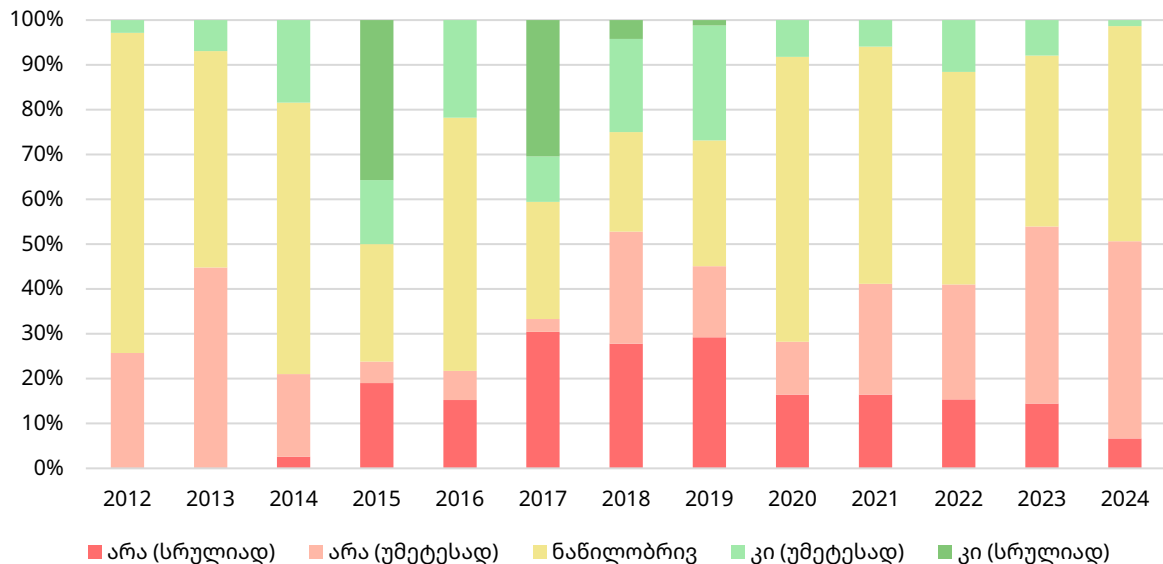
- პროექტის აღწერა და მიზანი - რამდენად შეესაბამება "ბიუჯეტის კანონით" (გეგმა) წარმოდგენილი ინფორმაცია "ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში" (ფაქტი) ასახულს?
- პროექტის მოსალოდნელი შუალედური შედეგი - რამდენად შეესაბამება თუ არა "ბიუჯეტის კანონით" (გეგმა) გათვალისწინებული ინდიკატორები "ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში" (ფაქტი) ასახულს?
- პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი - რამდენად შეესაბამება "ბიუჯეტის კანონით" (გეგმა) გათვალისწინებული ინდიკატორები "ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში" (ფაქტი) ასახულს?

კაპიტალური ბიუჯეტირების დანართების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მნიშვნელოვანი გამოწვევებია ამ მიმართულებით არსებულ სისტემაში. „პროექტის აღწერისა და მიზნის“ კატეგორიაში ბიუჯეტის კანონსა და შესრულების ანგარიშში ასახული ინფორმაციები, ძირითადად, ნაწილობრივად შეესაბამება ერთმანეთს (**გრაფიკი 3**). ხშირად სხვადასხვა ტიპის ინფორმაცია არის მოცემული ერთი კონკრეტული საინვესტიციო პროექტისთვის ბიუჯეტის

კანონში და შესრულების ანგარიშში და შესაბამისად, რთულდება მათ შორის („გეგმასა“ და „ფაქტს“ შორის) კავშირის დადგენა.

გრაფიკი 3. კაპიტალური პროექტების შეფასება „გეგმისა“ და „ფაქტის“ მიხედვით პროექტის აღწერისა და მიზნის ნაწილში, 2012-2024

კაპიტალური პროექტის აღწერა და მიზანი: რამდენად შეესაბამება „ბიუჯეტის კანონით“ (გეგმა) წარმოდგენილი ინფორმაცია „ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში“ (ფაქტი) ასახულს?



რაც შეეხება კაპიტალური პროექტების შეფასებას შუალედური და საბოლოო შედეგების შეფასების კუთხით, აქაც მნიშვნელოვანი გამოწვევები არსებობს. პროექტების უდიდესი უმრავლესობის შემთხვევაში, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები საერთოდ არ მოიცავს ინფორმაციას შუალედური და საბოლოო შედეგების ინდიკატორებზე და ეს ასახულია მხოლოდ ბიუჯეტის კანონში. ეს მნიშვნელოვანი გამოწვევაა კაპიტალური ბიუჯეტირების პროცესში, ვინაიდან ვერ ხდება დაგეგმილი და შესრულებული შედეგების ერთმანეთთან შედარება, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შესრულებაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია. თუ განვიხილავთ ბიუჯეტის კანონის კაპიტალურ დანართებში წარმოდგენილ ინფორმაციას, აქაც არის გამოწვევები ინდიკატორებთან დაკავშირებით. ბიუჯეტის კანონის კაპიტალურ დანართში რიგი პროექტების შემთხვევაში (მიუხედავად იმისა, პროექტი წარმოადგენს „პროგრამას“ თუ „ქვე-პროგრამას“) წარმოდგენილია გაზომვის ინდიკატორები მხოლოდ შუალედური შედეგისთვის, მხოლოდ საბოლოო შედეგისთვის, არცერთისთვის ან ორივე შემთხვევისთვის, რაც ერთგვარად მიუთითებს არასისტემურ მიდგომაზე.

დამატებით, მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი საკითხიც. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 2015 წელს პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილებით (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2015), პროგრამების აღწერისას საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორებში, „საჭიროებიდან გამომდინარე“, უნდა მიეთითოს გენდერული ინდიკატორებიც „ასეთის არსებობის შემთხვევაში“. პროგრამული დანართებიდან ჩანს, რომ პროგრამების გარკვეული ნაწილი ასახავს გენდერულ

ინდიკატორებსაც და ეს მნიშვნელოვანი გაუმჯობესებაა, მათ შორის, გენდერული ბიუჯეტირების გზაზე. თუმცა, კაპიტალური ბიუჯეტირების დანართებში, პროექტების შესაბამის აღწერებსა და ინდიკატორებში თითქმის საერთოდ არ გვხვდება გენდერული ხასიათის ინდიკატორები, მიუხედავად იმისა, რომ კაპიტალური პროექტების დიდი ნაწილი, როგორც წესი, მაღალი გენდერული მნიშვნელობით ხასიათდება.

აღსანიშნავია ის, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2011) მიხედვით, „კაპიტალური პროექტები პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილია და, შესაბამისად, მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორები წარმოდგენილია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების აღწერაში. აქედან გამომდინარე, კაპიტალური ბიუჯეტის დანართი შესრულების შეფასების ინდიკატორების ნაწილს აღარ ითვალისწინებს“. თუმცა, კვლევის შედეგად აღმოჩნდა, რომ კაპიტალური პროექტების დიდი ნაწილი (წლიურად საშუალოდ 70%-ზე მეტი) საერთოდ არ არის აღნიშნული შესაბამისი პროგრამული კოდის მიხედვით არც პროგრამულ ბიუჯეტში და არც სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში (ასიგნებები) პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით. პროგრამული ბიუჯეტი შესაძლოა, გარკვეულწილად მოიცავდეს კონკრეტული პროგრამული კოდის (მაგალითად, 25 02) შესაბამისი პროგრამის აღწერას, რის ფარგლებშიც შედის კონკრეტული კაპიტალური პროექტი შესაბამისი პროგრამული კოდით (მაგალითად, 25 02 02 07). თუმცა, ეს არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ ამ კონკრეტულ კაპიტალურ პროექტზე და მისი შესრულების გაზომვის ინდიკატორებზე საჭირო ინფორმაცია იყოს მოპოვებული წარმოდგენილი ზოგადი აღწერიდან.

პროგრამული ბიუჯეტირების (და მათ შორის, კაპიტალური ბიუჯეტირებისაც, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილის) დანერგვიდან უკვე ათეულ წელზე მეტი გავიდა და ამ პერიოდის განმავლობაში მნიშვნელოვნად დაიხვეწა ბიუჯეტირების სისტემა, გაუმჯობესდა წარმოდგენილი ინდიკატორების (საბოლოო და შუალედური შედეგების გაზომვის მაჩვენებლების) ხარისხიც და პროგრამულ დანართში ასახული ინფორმაციის სიზუსტეც უმჯობესდება. თუმცა, დოკუმენტების ანალიზიდან ჩანს, რომ პროგრამულ ბიუჯეტირებაში ეს გაუმჯობესებები მეტად აისახა, კაპიტალურ ბიუჯეტირებასთან შედარებით.

4.2. საინვესტიციო პროექტების შეფასებები, 2020-2025

საინვესტიციო პროექტების მართვის პრაქტიკა შეფასდა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული შესაბამისი დოკუმენტების მიხედვით 2020-2025 წლებში²⁴, რაც გულისხმობს ზემოხსენებული საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგი(ებ)ის მიხედვით შეფასებულ პროექტებს.

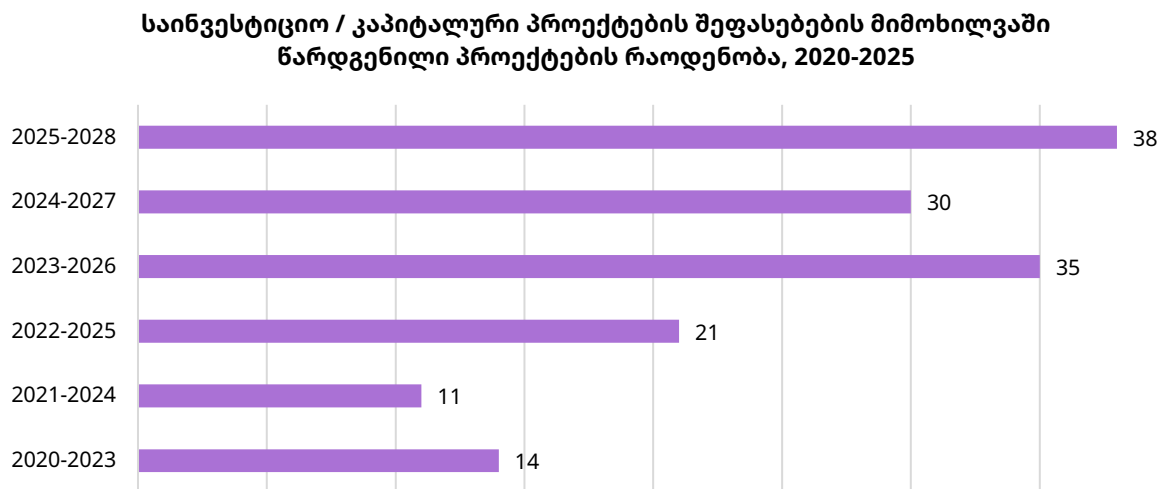
²⁴ მხოლოდ 2020-2025 წლებისთვის არის წარმოდგენილი შესაბამისი ინფორმაცია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე „საინვესტიციო პროექტების მართვის (PIM)“ კატეგორიაში და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტებზე თანდართულ დოკუმენტაციებში. 2026 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის PIM-ის მასალები ჯერჯერობით (იანვარი, 2026) წარმოდგენილი არ არის. (ავტორის შენიშვნა).

https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektebis_martva_PIM/?page=1
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2026&accordion=0>

2020-2023 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტებს თან ერთვის საინვესტიციო პროექტების შეფასების დოკუმენტაცია შერჩეული ახალი კაპიტალური პროექტებისთვის; 2024-2025 წლებში შესაბამისი დოკუმენტაცია თან არ ერთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტებს, თუმცა, ცალკე წარმოდგენილი იყო „საინვესტიციო პროექტების მართვის (PIM)“ კატეგორიაში წინა წლების შეფასებებთან ერთად.

თითოეულ წელს წარმოდგენილი შეფასებები მიმდინარე საშუალოვადიან პერიოდს შეესაბამება. მაგალითად, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თანდართული საინვესტიციო პროექტების შეფასებები 2020-2023 წლების საშუალოვადიან პერიოდს შეესაბამება და ა.შ. ჯამურად, PIM-ის შეფასებების ფარგლებში წარმოდგენილი პროექტების რაოდენობამ 2020-2025 წლებში 149 შეადგინა. 2023 წლიდან პროექტების წლიური რაოდენობა უფრო ზრდადია, ვიდრე წინა პერიოდში (**გრაფიკი 4**), რაც სავარაუდოდ, ახალი PIM-ის მეთოდოლოგიის დანერგვასაც უკავშირდება.

გრაფიკი 4. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შეფასებების მიმოხილვაში წარმოდგენილი პროექტების რაოდენობა, 2020-2025



პროექტების წარმოდგენი უწყებების მიხედვით, ლიდერობს საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო 54 პროექტით (36%), საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო იკავებენ შემდეგ პოზიციებს, შესაბამისად, 15 და 12 პროექტით (**ცხრილი 5**). პროექტების დიდი ნაწილი (38%) წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი აღმასრულებელი უწყებებიდან. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალური PIM-ის პროექტების შეფასებები, ძირითადად, დონორი ორგანიზაციების²⁵ მხარდაჭერით ჩატარდა. კერძოდ, 2020-2025 წლებში წარმოდგენილია ინფორმაცია სულ 32 პროექტის შესახებ (2022 წელს - 8 პროექტი, 2024 წელს - 9 პროექტი და 2025 წელს - 15 პროექტი),

²⁵ იგულისხმება, ძირითადად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხარდაჭერით განხორციელებული PIM-ის პროექტების შეფასებები. (ავტორის შენიშვნა).
https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektebis_martva_PIM?page=1

რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე შეფასდა დონორული მხარდაჭერის ფარგლებში.

ცხრილი 5. საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შეფასებებში წარდგენილი პროექტების რაოდენობა წარმდგენი უწყებების მიხედვით, 2020-2025

საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების შეფასებებში წარდგენილი პროექტების რაოდენობა წარმდგენი უწყებების მიხედვით, 2020-2025	
საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო	54
ადგილობრივი თვითმმართველობა (სხვადასხვა მუნიციპალიტეტები და აჭარის ა/რ)	56
საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	3
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	15
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	12
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	1
სსიპ ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	1
საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი	1
არ არის მითითებული	6
სულ	149

2020-2025 წლებისთვის წარმოდგენილი PIM-ის დოკუმენტაცია შედგება სტანდარტულად შემაჯამებელი ანგარიშისა და შემდგომ ცალ-ცალკე პროექტული შეფასების დოკუმენტაციისგან (თუმცა, წინა წლებისგან განსხვავებით, 2025 წლის საინვესტიციო პროექტების შეფასების დოკუმენტაციას აღნიშნული პროექტული დანართები თან არ ახლავს²⁶).

საინვესტიციო პროექტების შეფასების პრაქტიკა, წარმოდგენილ დოკუმენტებზე დაყრდნობით, გაანალიზდა რამდენიმე მიმართულებით იმის დასადგენად, თუ რამდენად შეესაბამება შეფასებებში წარმოდგენილი დოკუმენტაცია შესაბამისი მეთოდოლოგიით დადგენილ მოთხოვნებს (როგორც ზემოთ აღინიშნა, საინვესტიციო პროექტების მართვის პირველი მეთოდოლოგია დამტკიცდა 2016 წელს და მოქმედებდა 2023 წლამდე, ხოლო შემდეგ იგი ჩანაცვლდა ახალი მეთოდოლოგიით 2023 წელს და იგი გავრცელდა 2023 წლის 1-ელი იანვრიდან წარმოშობილ ურთიერთობებზე). მეთოდოლოგიით გათვალისწინებულია ბევრი საკითხი საინვესტიციო პროექტების შეფასებაში, თუმცა, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა ამ საკითხებიდან რამდენიმე, კერძოდ, შემდეგი:

- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება "კონცეფციის ბარათს"?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ეკონომიკურ ანალიზს (CBA, CEA და ა.შ.)?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება მდგრადობის ანალიზს?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება არაეკონომიკური (სოციალური, გარემოსდაცვითი და სხვა) გავლენების ანალიზს?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება რისკების შეფასებას?

²⁶ საინვესტიციო პროექტების მართვა (PIM): 2025-2028 წლების საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მიმოხილვა.
https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektebis_martva_PIM?page=1

- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემთხვევის ანალიზს?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას გადანაწილებული როლების, პასუხისმგებლობისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას განხორციელების, მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების შესახებ?
- მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას ბიუჯეტსა და საშუალოვადიან გეგმებში პროექტის გათვალისწინების შესახებ?

მიღებული შედეგები (ცხრილი 6) აჩვენებს, რომ ჯერჯერობით PIM-ის შეფასებები, ძირითადად, ნაწილობრივ აკმაყოფილებს შესაბამისი მეთოდოლოგიით განსაზღვრული საკითხების აღწერის მოთხოვნებს. „კონცეფციის ბარათი“ თან არ ერთვოდა წარმოდგენილი პროექტების ნახევარზე მეტს, შესაბამისად, მეთოდოლოგიით მოთხოვნილი ინფორმაციაც არ არის ასახული პროექტების დიდ ნაწილში. მაგალითად, მუნიციპალიტეტების პროექტებზე გარკვეული შეფასებები (ძირითადად, CBA) არის გაკეთებული, თუმცა, ამ შეფასებებში არ არის გათვალისწინებული „კონცეფციის ბარათის“ კომპონენტები.

ცხრილი 6. PIM-ის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული რიგი საკითხების ასახვის დონე საინვესტიციო პროექტების შეფასებებში, 2020-2025

PIM-ის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული რიგი საკითხების ასახვის დონე საინვესტიციო პროექტების შეფასებებში, 2020-2025	
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება "კონცეფციის ბარათს"?	
არა	77
კი	72
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ეკონომიკურ ანალიზს (CBA, CEA და ა.შ.)?	
არა	35
კი	72
ნაწილობრივ	42
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება მდგრადობის ანალიზს?	
არა	78
არა უმეტესად	6
კი უმეტესად	1
ნაწილობრივ	64
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება არაეკონომიკური (სოციალური, გარემოსდაცვითი და სხვა) გავლენების ანალიზს?	
არა	78
არა უმეტესად	66
კი უმეტესად	2
ნაწილობრივ	3
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება რისკების შეფასებას?	
არა	79
კი	1
ნაწილობრივ	69
სულ	149

მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემთხვევის ანალიზს?	
არა	80
კი	1
ნაწილობრივ	2
აღნიშნულია, რომ პროექტის განხორციელება არ იგეგმება PPP-ის საშუალებით	66
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას გადანაწილებული როლების, პასუხისმგებლობისა და გადაწყვეტილების მიღების შესახებ?	
არა	80
კი	1
ნაწილობრივ	68
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას განხორციელების, მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების შესახებ?	
არა	80
კი	1
ნაწილობრივ	68
სულ	149
მოიცავს თუ არა პროექტის შეფასება ინფორმაციას ბიუჯეტსა და საშუალოვადიან გეგმებში პროექტის გათვალისწინების შესახებ?	
არა	65
კი	72
ნაწილობრივ	12
სულ	149

პროექტების დიდი რაოდენობა ასახულია შესაბამისი წლის PIM-ის მიმოხილვაში მხოლოდ აღწერაში / სიაში, თუმცა, დანართების სახით ამ პროექტებზე დამატებითი ინფორმაცია (მათ შორის, არც „კონცეფციის ბარათი“) არ იყო წარმოდგენილი. ანალოგიური სიტუაცია არის ხარჯ-სარგებლის ანალიზთან (CBA) დაკავშირებით. თუმცა, ამ შემთხვევაში რიგ პროექტებთან დაკავშირებით მიეთითა, რომ „ნაწილობრივ“ იყო წარმოდგენილი CBA, ვინაიდან PIM-ის მიმოხილვაში ამ პროექტების ეკონომიკური პარამეტრების შესახებ მოკლე ინფორმაცია (ხარჯი, სარგებელი, წმინდა სარგებელი) იყო ასახული.

მდგრადობის საკითხების აღწერებში გამოიკვეთა, რომ პროექტების შეფასებებში ნაწილობრივ იყო დაფარული ეს კომპონენტი, თუმცა, უმეტესად ეს ეხებოდა პროექტების აღსრულების ადმინისტრაციულ და ფინანსურ მდგრადობას და არა მდგრადობის სხვა განზომილებებს (სოციალური, გარემოსდაცვითი და ა.შ.). არაეკონომიკური (სოციალური, გარემოსდაცვითი და სხვა) გავლენების ანალიზის კუთხით ძალიან მწირია პროექტების შეფასებებში ასახული ინფორმაცია. პროექტების უმეტესობაში მითითებულია, რომ გავლენა (და განსაკუთრებით უარყოფითი გავლენა) არ არის მოსალოდნელი სოციალური და გარემოსდაცვითი კუთხით. თუმცა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ პროექტების უმეტესობა შინაარსობრივად პირდაპირ უკავშირდებოდა როგორც სოციალურ, ასევე გარემოსდაცვით გავლენებს (მაგალითად, სკოლების მშენებლობა, პარკებისა და რეკრეაციული პარკების მოწყობა და ა.შ.). უნდა გავითვალისწინოთ, რომ „ზემოქმედების“ შეფასება არ უკავშირდება მხოლოდ უარყოფით გავლენას. თუ პროექტი იწვევს დადებითი სოციალური და გარემოსდაცვითი სახის გავლენებს, ესეც უნდა იყოს აღწერილი PIM-ის

შეფასებებში. აქ გასათვალისწინებელია ისიც, რომ 2023 წლის PIM-ის მეთოდოლოგიაში „კონცეფციის ბარათის“ განმარტებები მდგრადობის შეფასების ნაწილში უშუალოდ „ნეგატიურ ზემოქმედებაზე“ აკეთებს აქცენტს და პროექტების შეფასებებიდან მიღებული შედეგებიც შესაძლოა აღნიშნულ განმარტებას უკავშირდება (თუმცა, „კონცეფციის ბარათის“ უშუალოდ მოცემული კომპონენტების (#33 და #34) მოთხოვნაში წერია „პოტენციურად მნიშვნელოვანი ზემოქმედება გარემოზე“ და „პოტენციურად მნიშვნელოვანი სოციალური ზემოქმედება“, „ხარჯები და სარგებელი“, რაც ნიშნავს, რომ აქ მხოლოდ უარყოფითი გავლენა არ იგულისხმება).

დამატებით, რაც შეეხება რისკების შეფასებას, ამ ნაწილის აღწერა უფრო ფორმალურობას ატარებს პროექტების უმეტესობისთვის. მნიშვნელოვანი კომპონენტია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) შემთხვევის ანალიზი პროექტებში - ამ შემთხვევაში შეფასებების უდიდეს ნაწილში მითითებულია, რომ არ არის დაგეგმილი PPP-ის საშუალებით პროექტის განხორციელება. ინფორმაცია გადანაწილებული როლების, პასუხისმგებლობისა და გადანაცვლებების მიღების შესახებ, ასევე, ინფორმაცია განხორციელების, მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების შესახებ საბაზისო დონეზე თითქმის ყველა იმ პროექტის შემთხვევაში არის წარმოდგენილი, რომლებსაც „კონცეფციის ბარათი“ ჰქონდა.

ბიუჯეტსა და საშუალოვადიან გეგმებში პროექტის გათვალისწინებასთან დაკავშირებით, რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი არის აღსანიშნავი:

- წარდგენილი პროექტების დაახლოებით მესამედის შემთხვევაში მითითებულია კონკრეტული პროგრამული კოდი, რის ფარგლებშიც კაპიტალური პროექტი ხორციელდება - ეს კი ცალსახად დადებითი ფაქტორია ბიუჯეტირების კონტექსტში. თუმცა, მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველყოფა, რომ PIM-ის ჩარჩოთი შეფასებული ყველა საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში იყოს მითითებული შესაბამისი პროგრამის / ქვე-პროგრამის კოდი იმისათვის, რომ კაპიტალური ბიუჯეტირების დოკუმენტაციასთან PIM-ის დაკავშირება მოხდეს.
- PIM-ის შეფასებების ნაწილში აღინიშნა, რომ კონკრეტული პროექტი გათვალისწინებულია შესაბამისი წლის ბიუჯეტში. ზოგ შემთხვევაში მიეთითა, რომ დამატებითი განხილვების შემდეგ საშუალოვადიან პერიოდში შესაძლებელია პროექტის გათვალისწინება. ასევე, ბევრ სოციალურ პროექტთან დაკავშირებით (მაგალითად, სკოლების მშენებლობა) აღნიშნულია, რომ პროექტი, სოციალური ასპექტის გათვალისწინებით, აკმაყოფილებს შემდგომ ეტაპზე გადასვლის კრიტერიუმებს. რიგ შემთხვევაში, პროექტების ბიუჯეტში გათვალისწინებასთან დაკავშირებით დასაბუთებები არასრულია და ზოგადი, მაგალითად, შემდეგი ჩანაწერების სახით: „სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და საშუალოვადიან პერიოდში შესაძლებელია პროექტის განხორციელება საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს ასიგნებების ფარგლებში“; „წარმოდგენილი პროექტის ფინანსური მაჩვენებლები უარყოფითია. ამასთან, მისი განხორციელება შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის ფინანსური რესურსებიდან გამომდინარე“. მსგავსი ზოგადი ჩანაწერები არ იძლევა

იმის საშუალებას, რომ დაზუსტდეს, რამდენად არის გათვალისწინებული კონკრეტული საინვესტიციო პროექტი შესაბამისი საშუალოვადიანი პერიოდის ბიუჯეტირებაში და მათ შორის, განსაკუთრებით შესაბამისი მიმდინარე წლის ბიუჯეტის პროექტში.

- რიგ შემთხვევებში მოხდა ერთი და იმავე კაპიტალური პროექტის შესახებ შეფასების რამდენჯერმე წარდგენა, მაგალითად, შემდეგი: ქალაქ აბაშის №2 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2023 წელს და 2024 წელს); ქალაქ თბილისის №10 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2021 წელს და 2022 წელს); ქალაქ თბილისის №11 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2022 წელს და 2023 წელს); ქალაქ თბილისის №128 საჯარო სკოლის სასწავლო კორპუსის მშენებლობა (2021 წელს, 2022 წელს და 2023 წელს); ქალაქ თბილისის №209 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2021 წელს და 2023 წელს); ქალაქ თბილისის №83 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2022 წელს და 2023 წელს); ქალაქ თბილისის N152 საჯარო სკოლის მშენებლობა (2023 წელს და 2024 წელს); სსიპ კოლეჯი „ბლექსი“ ახალი სასწავლო კორპუსის მშენებლობა (2021 წელს და 2022 წელს); სსიპ თბილისის ხელოვნების კოლეჯის მშენებლობა (2021 წელს და 2022 წელს); სსიპ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მედიისა და ტელე ხელოვნების კოლეჯის მშენებლობა (2021 წელს, 2022 წელს, 2023 წელს და 2024 წელს); დიდმის ჭალების საქალაქო პარკი (2023 წელს და 2024 წელს). წარმოდგენილი შეფასებების მიხედვით, არ არის დაზუსტებული, რა ინვესტს ერთი და იმავე პროექტების რამდენჯერმე „უარყოფას“ და არც შესაბამისი ფინანსური / საბიუჯეტო დასაბუთება ასახავს ამასთან დაკავშირებით ზუსტ ინფორმაციას. წარმოდგენილი განმარტებები, როგორც წესი, არის ზოგადი და უფრო ფორმალური ხასიათის. მნიშვნელოვანია, ასეთი პროექტების შემთხვევაში, რომელთა შეფასებებიც რამდენიმე წლის განმავლობაში განმეორებითად აისახება PIM-ის დოკუმენტაციაში, უფრო მეტი ახსნა-დასაბუთებები იყოს წარმოდგენილი.

დამატებით, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ რიგ შემთხვევაში პროექტების ჩამონათვალში წარმოდგენილია ფართო მასშტაბის პროგრამები (მაგალითად, „ტურისტული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები“, „ზამთრის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის მხარდამჭერი ღონისძიებები“, „სპორტული ინფრასტრუქტურის მხარდამჭერი ღონისძიებები“ და ა.შ.) და მათ შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია არის ზოგადი, არ არის დეტალურად აღწერილი კონკრეტული კაპიტალური პროექტები ამ პროგრამების ფარგლებში. მოსალოდნელია, რომ ასეთი შინაარსის პროგრამები მოიცავს არაერთ ქვე-პროგრამას უფრო მცირე მასშტაბის კაპიტალური / საინვესტიციო პროექტების სახით, რომლებიც, თავის მხრივ, ცალ-ცალკე მოითხოვს PIM-ის ჩარჩოში შეფასებას. დღესდღეობით ეს საკითხი მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს და ქმნის ბუნდოვანებას, მათ შორის, PIM-ის პროექტების კონკრეტიზაციისთვის, პრიორიტეტიზაციისა და ბიუჯეტირებისთვის.

5. დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოში კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების მართვის სისტემა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში განიცდიდა მნიშვნელოვან რეფორმებს, რომლებიც მიზნად ისახავდა საერთაშორისო პრაქტიკასა და თანამედროვე PIM-ის სტანდარტებთან დაახლოებას. 2011-2023 წლებში განხორციელებულმა ცვლილებებმა, მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვამ, 2016 წელს PIM-ის გზამკვლევის მიღებამ და შემდგომ 2023 წელს ამ მეთოდოლოგიის განახლებამ არსებითად გააუმჯობესა პროცესების სტრუქტურირება, პროექტების შეფასებისა და შერჩევის მექანიზმების არსებობა, ბიუჯეტირების საშუალოვადიან ჩარჩოებთან ინტეგრაცია და საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობა.

მიუხედავად ამისა, კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ სისტემის „ინსტიტუციური დიზაინის“ გაძლიერება სრულად არ გადაიზარდა „პრაქტიკულ ეფექტურობაში“. ეროვნული და საერთაშორისო შეფასებები (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, IMF-ის PIMA და ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასებები, PEFA, მსოფლიო ბანკის შეფასებები) თანხვედრაშია იმ თვალსაზრისით, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ პრობლემად რჩება: (ა) პროექტების წინასწარი შეფასების არასაკმარისი დეტალიზაცია, განსაკუთრებით ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ასპექტების გათვალისწინებით; (ბ) კაპიტალური პროექტების სრულყოფილი ერთიანი რეესტრის არარსებობა, რაც ართულებს ეროვნული საინვესტიციო პორტფელის მართვას; (გ) მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების სუსტი პრაქტიკა, რაც ზღუდავს ცოდნის დაგროვებას და სისტემურ სწავლებას; (დ) გენდერული და კლიმატის ზემოქმედების ანალიზის დაბალი ინტეგრაცია, რაც ახალი მეთოდოლოგიის მოთხოვნების ფონზე კვლავ გამოწვევად რჩება; (ე) მუნიციპალიტეტების სუსტი შესაძლებლობები, სადაც ჩანს მნიშვნელოვანი განსხვავებები ეროვნული და ადგილობრივი PIM-ის პრაქტიკის ხარისხში.

კაპიტალური ბიუჯეტირებისა და საინვესტიციო პროექტების შეფასებების უკვე არსებული პრაქტიკის შესწავლა საქართველოში ცხადყოფს, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი რეფორმებისა, ჯერ კიდევ არის გამოწვევები სახელმწიფო ინვესტიციების დაგეგმვის, შესრულებისა და შეფასების კუთხით. არსებული პრაქტიკა ზღუდავს ფისკალური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას და სტრატეგიულ პრიორიტეტებთან კაპიტალური ხარჯების დაკავშირებას. კაპიტალური ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების დოკუმენტებს შორის ფიქსირდება გარკვეული შეუსაბამობები, რაც ართულებს სახელმწიფო საინვესტიციო პორტფელის ერთიან ხედვას. კაპიტალური პროექტების აღწერები, მიზნები და ინდიკატორები ბიუჯეტის კანონსა და შესრულების ანგარიშებში ხშირად მხოლოდ ნაწილობრივ ემთხვევა ერთმანეთს, რაც ართულებს დაგეგმილი შედეგებისა და მიღწეული შედეგების შედარებას. ამასთან, შესრულების ანგარიშებში უმეტეს შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი არც შუალედური და არც საბოლოო შედეგების მაჩვენებლები. კაპიტალური პროექტების ინტეგრაცია პროგრამულ ბიუჯეტთან რჩება სუსტ წერტილად, ვინაიდან კაპიტალური პროექტების დიდი ნაწილი თავისი იდენტიფიცირებადი პროგრამული კოდით დიდწილად არ არის ასახული ცალკე პროგრამულ ბიუჯეტში. მიუხედავად იმისა, რომ კაპიტალური პროექტების დიდი

ნაწილი (ინფრასტრუქტურა, განათლება, საზოგადოებრივი სივრცეები) მაღალი სოციალური და გენდერული მნიშვნელობის მატარებელია, გენდერული ასპექტების შეფასებები კაპიტალურ ბიუჯეტირებაში თითქმის არ გვხვდება.

რაც შეეხება საინვესტიციო პროექტების მართვის (PIM) არსებულ პრაქტიკას (2020-2025), ჯერჯერობით წარმოდგენილი პროექტული დოკუმენტაციები ხასიათდება ფორმალური შეფასებებით და მოითხოვს როგორც ხარისხობრივ გაუმჯობესებას, ასევე მეტ სისტემატიზაციას. ამასთან, არსებული რეფორმები, როგორებიცაა ePIM-სისტემის შემუშავება, მეთოდოლოგიის განახლება, ბიუჯეტირების გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხი (OBI-ს მიხედვით), და საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებების ფარგლებში პოზიტიური შედეგების მიღება გარკვეულ კატეგორიებში ქმნის საფუძველს სისტემის შემდგომი გაძლიერებისთვის.

ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე, „ეისითის“ კვლევითი გუნდის მიერ შემოთავაზებულია რეკომენდაციები, რომლებიც ეფუძნება როგორც საქართველოს PIM-ის პრაქტიკაში არსებულ მიდნეებსა და გამოწვევებს, ასევე საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკას, რომელიც განსაზღვრავს თანამედროვე, გამართული PIM-სისტემების ფუნქციონირების სტანდარტებს:

- *PIM-ის სისტემის გაუმჯობესება, წინასწარი შეფასების (appraisal) გაძლიერება და CBA-ის მეთოდების სისტემური გამოყენება.* მნიშვნელოვანია, პრაქტიკაში დაინერგოს და ყველა საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტი (მათ შორის, მუნიციპალიტეტების დონეზე), რომელიც განიხილება PIM-ის ჩარჩოში, წარდგეს სრული კონცეფციის ბარათით. მნიშვნელოვანია, რომ სავალდებულო გახდეს ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ანალიზის სრული პაკეტი ყველა საინვესტიციო პროექტისთვის, განსაკუთრებით მსხვილი და საშუალო ზომის პროექტებისთვის.
- *კაპიტალური ბიუჯეტირების გაძლიერება შესრულებაზე დაფუძნებული (პროგრამული ბიუჯეტირების) კოტექსტში.* კაპიტალური ბიუჯეტის არსებითი მნიშვნელობიდან გამომდინარე (რომ იგი განსაზღვრავს ქვეყნის ინფრასტრუქტურულ განვითარებას, ფისკალურ მდგრადობას და ინვესტიციების გრძელვადიან ღირებულებას), აუცილებელია, მისი აღწერისა და ინდიკატორების სისტემა გახდეს უფრო სრულყოფილი, სტრუქტურირებული და შედეგებზე ორიენტირებული. არსებული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ ფიქსირდება ინფორმაციის ნაკლებობა, ინდიკატორების არასაკმარისი სიცხადე და შესაბამისად, შედეგების მონიტორინგის შეზღუდული შესაძლებლობა.
- *სტრატეგიული ჩარჩოს გაძლიერება და კაპიტალური ინვესტიციების ერთიანი ხედვის ჩამოყალიბება.* მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს ეროვნული კაპიტალური ინვესტიციების სტრატეგია („სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის“ რეკომენდაციის შესაბამისად), რომელიც დააკავშირებს საბიუჯეტო პრიორიტეტებს, სექტორულ სტრატეგიებსა და ინფრასტრუქტურის გრძელვადიან მოთხოვნებს ერთმანეთთან.
- *ინვესტიციების სრული რეესტრის შექმნა და მონაცემთა ელექტრონული მართვის გაუმჯობესება.* მნიშვნელოვანია, გაუმჯობესდეს არსებული ePIM-

სისტემა და შეიქმნას სრული, ცენტრალიზებული რეესტრი ყველა კაპიტალური პროექტისათვის, მათ შორის მუნიციპალიტეტების, სახელმწიფო საწარმოებისა და PPP-ის პროექტების ჩათვლით.

- *გენდერული და კლიმატის ზემოქმედების ანალიზის ინტეგრაცია.* მნიშვნელოვანია, რომ სრულად დაინერგოს პრაქტიკაში მეთოდოლოგიის მოთხოვნები გენდერული და კლიმატზე ზემოქმედებების შეფასების შესახებ. რეკომენდებულია, საბიუჯეტო პროცესში დაინერგოს კლიმატისადმი მგრძნობიარე ინვესტიციების შეფასების კრიტერიუმები (C-PIMA-ს სტანდარტებით).
- *მონიტორინგისა და საბოლოო შეფასების სისტემური დანერგვა.* რეკომენდებულია, შემუშავდეს სავალდებულო საბოლოო შეფასების წესები. საჯარო უწყებებში უნდა გაძლიერდეს პროექტების მონიტორინგის შესაძლებლობები, ხოლო ანგარიშგების ფორმატი უნდა გახდეს ერთიანი და პერიოდული / რეგულარული.
- *მუნიციპალურ დონეზე შესაძლებლობების გაძლიერება.* რეკომენდებულია, შემუშავდეს მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის სპეციალური მოდელი, რათა მოხდეს ადგილობრივი PIM-ის პროცესების გაძლიერება (განსაკუთრებით ეკონომიკური ანალიზისა და პროექტების პრიორიტეტიზაციის მიმართულებით).
- *ცოდნის მართვისა და ინსტიტუციური სწავლების სისტემატიზაცია.* მნიშვნელოვანია, შეიქმნას ცოდნის ერთიანი პლატფორმა, სადაც დოკუმენტირდება წარმატებული და წარუმატებელი პროექტების გამოცდილება. ინვესტიციების შესახებ დაგროვილი ცოდნა გამოყენებული უნდა იყოს მომავალ გადაწყვეტილებებში.

კვლევის შედეგად გამოვლინდა როგორც მნიშვნელოვანი პროგრესი, განსაკუთრებით მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული რეფორმების კუთხით, ასევე სისტემური ხარვეზები, რომლებიც ზღუდავს კაპიტალური ინვესტიციების ეფექტიანობას და შესაბამისად, საზოგადოებისთვის მაღალი სოციალური ღირებულების შექმნის შესაძლებლობას. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის სისტემა ამჟამად იმ ეტაპზეა, როდესაც ინსტიტუციური ჩარჩოები არსებითად გამყარებულია, თუმცა, საჭიროა მათი ეფექტიანი დანერგვის, პრაქტიკული შესრულებისა და ფუნქციონირების მუდმივი გაუმჯობესება. ძლიერი PIM-ის სისტემა შემდგომში განსაზღვრავს ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას, ინფრასტრუქტურის ხარისხს, ეკონომიკური ზრდის ტემპს და სახელმწიფო დანახარჯებით მიღებულ სოციალურ ღირებულებას საზოგადოებისთვის. მიუხედავად არსებული ხარვეზებისა, საქართველო გამოირჩევა ბიუჯეტირების გამჭვირვალობის უმაღლესი საერთაშორისო შეფასებით, განახლებადი PIM-ის ჩარჩოთი, ePIM-სისტემის დანერგვის პროცესით და მზარდი ინსტიტუციური შესაძლებლობებით. ეს ქმნის ძლიერ საფუძველს იმისათვის, რომ სისტემა მომდევნო საფეხურზე გადავიდეს - იმ ეტაპზე, სადაც ხარისხიანი ანალიტიკა, სტრატეგიული ხედვა, მონაცემებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები და ანგარიშვალდებულება გახდება სახელმწიფო ინვესტიციების მთავარი სტანდარტი.

გამოყენებული წყაროები

- IMF. (2017). *GEORGIA - Fiscal Transparency Evaluation*. International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2017/09/27/georgia-fiscal-transparency-evaluation-45274-დან>
- IMF. (2018). *GEORGIA - Public Investment Management Assessment (PIMA)*. International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Countries/Georgia.html-დან>
- IMF. (2019). *Public Investment Management Assessment (PIMA) - Strengthening Infrastructure Governance*. International Monetary Fund (IMF). მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PIMA.pdf-დან>
- IMF. (2024). *GEORGIA - Fiscal Transparency Evaluation*. International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.imf.org/en/publications/technical-assistance-reports/issues/2024/03/25/georgia-technical-assistance-report-fiscal-transparency-evaluation-546666-დან>
- IMF. (თ. გ.). *GEORGIA - IMF's recent engagements on infrastructure governance*. მოპოვებული 2025 წლის November, International Monetary Fund (IMF): <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Countries/Georgia.html-დან>
- IMF. (თ. გ.). *The Climate-Public Investment Management Assessment (C-PIMA)*. მოპოვებული 2025 წლის November, International Monetary Fund (IMF): <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/C-PIMA.html-დან>
- IMF. (თ. გ.). *What is Public Investment Management Assessment (PIMA)?* მოპოვებული 2025 წლის November, International Monetary Fund (IMF): https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html#tab_7-დან
- International Budget Partnership. (2023). *Open Budget Survey 2023 - Georgia*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/georgia#-დან>
- Jiang, W., & Marggraf, R. (2021 წლის 18 November). The origin of cost-benefit analysis: a comparative view of France and the United States. *Cost Effectiveness and Resource Allocation*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://resource-allocation.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12962-021-00330-3#citeas-დან>
- Kim, J.-H., Fallov, J., & Groom, S. (2020). *Public Investment Management Reference Guide*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/99c14858-9bf8-53e3-8fa3-67bd9b46610f-დან>
- Ministry of Finance of Georgia. (2025 წლის 25 June). *Public Investment Management Reform in Georgia - The ePIM Journey*. მოპოვებული 2026 წლის January, World Bank Group / Online/Hybrid Event - Public Sector Skills for Public Investment Management Results: <https://pfm4ca.com/wp-content/uploads/2025/06/Session-2.1-PIM-Georgia-25.06.25-Gulua-Mokverashvili-1.pdf-დან>

- OECD. (2015). *Government at a Glance*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). მოპოვებული 2025 წლის November, https://www.oecd.org/en/publications/2015/07/government-at-a-glance-2015_g1g52fa7.html-დან
- OECD. (2019). *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/cfe/effective-public-investment-toolkit/oecd-public-investment-implementation-brochure.pdf>-დან
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). doi:<https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Ortiz-Ospina, E., Rohenkohl, B., Arriagada, P., & Roser, M. (2016-2025). *Government Spending - What do governments spend their financial resources on?* "Our World in Data". მოპოვებული 2025 წლის November, <https://ourworldindata.org/government-spending#government-spending-in-early-industrialised-countries-grew-remarkably-during-the-last-century>-დან
- PEFA Secretariat. (2022). *GEORGIA - City of Batumi - PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (PEFA) PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT - Based on Guidance for Subnational Government PEFA Assessments published May 2022*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.pefa.org/node/5220>-დან
- PEFA Secretariat. (2022). *GEORGIA - City of Tbilisi - PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (PEFA) PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT - Based on Guidance for Subnational Government PEFA Assessments published May 2022*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.pefa.org/node/5178>-დან
- PEFA Secretariat. (2022). *Georgia - Gender Responsive Public Financial Management (GRPFM) Assessment Report 2022*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.pefa.org/node/5164>-დან
- PEFA Secretariat. (2022). *GEORGIA - Municipality of Martvili - PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (PEFA) PERFORMANCE ASSESSMENT REPORT - Based on Guidance for Subnational Government PEFA Assessments published May 2022*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.pefa.org/node/5219>-დან
- PEFA Secretariat. (2022). *Georgia - Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment 2022*. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://www.pefa.org/node/5197>-დან
- Rajaram, A., Minh Le, T., Kaiser, K., Kim, J.-H., & Frank, J. (2014). *The Power of Public Investment Management : Transforming Resources into Assets for Growth*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Directions in Development - Public Sector Governance. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/93dde143-88cb-5aa7-822a-a61ca126e48b>-დან
- World Bank Group. (2017). *Georgia - Public Expenditure Review*. World Bank Group, Macroeconomics and Fiscal Management / Europe and Central Asia Region. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/854acc70-afca-5ca8-a808-04e509ebd61c/content>-დან

World Bank Group. (2025). *GEORGIA: Public Finance Review - FISCAL POLICY for Inclusive Growth*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. მოპოვებული 2025 წლის November, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099110625150034040/pdf/P179855-a5584fa1-5bbc-4417-8cd8-f5ffced7c61e.pdf>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2016 წლის 22 აპრილი). *საქართველოს მთავრობის დადგენილება №191 საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3265745?publication=0>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2019 წლის 31 დეკემბერი). *საქართველოს მთავრობის დადგენილება №679 „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4764888?publication=0>-დან

საქართველოს მთავრობა. (2023 წლის 16 თებერვალი). *საქართველოს მთავრობის დადგენილება №65 საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/document/view/5724007?publication=0>-დან

საქართველოს პარლამენტი. (2009 წლის 18 დეკემბერი). *საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/document/view/91006?publication=65>-დან

საქართველოს პარლამენტი. (2011 წლის 1 ივლისი). *საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/document/view/1405264?publication=4>-დან

საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი. (1995 წლის 24 აგვისტო). *საქართველოს კონსტიტუცია*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/document/view/30346?publication=36>-დან

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2011 წლის 8 ივლისი). *საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/document/view/1400751?publication=0>-დან

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2015 წლის 14 აგვისტო). *საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე": <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2949440?publication=0>-დან

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2016 წლის 22 ივლისი). *საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №165 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8*

ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, "საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე":
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3348189?publication=0>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2012-2024). *სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონები*. მოპოვებული 2025,
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2012>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2012-2024). *სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები (12 თვე)*. მოპოვებული 2025,
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=3&year=2012&accordion=3>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2016). *"საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან"*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) შეფასებები:
https://mof.ge/ka/fl/zogadi_reportebi?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2017). *"საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში"*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) შეფასებები: https://mof.ge/ka/fl/zogadi_reportebi?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2019). *საინვესტიციო პროექტების დანართი*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი:
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2020&accordion=3>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2020). *საინვესტიციო პროექტების დანართი*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი:
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2021&accordion=6>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2021). *საინვესტიციო პროექტების დანართი*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი:
<https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2022&accordion=6>-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2022). *"საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგია"*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სტრატეგია და სამოქმედო გეგმები:
https://mof.ge/ka/fl/20232026_tslebis_strategia_da_samokmedo_gegmebi?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2022). *2023-2026 წლების საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მიმოხილვა*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საინვესტიციო პროექტების მართვა (PIM):
https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektbis_martva_PIM?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2023). *2024-2027 წლების საინვესტიციო / კაპიტალური პროექტების მიმოხილვა*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საინვესტიციო პროექტების მართვა (PIM):
https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektbis_martva_PIM?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). *"2025 წლის სამოქმედო გეგმა - საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2023-2026"*. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სტრატეგია და სამოქმედო გეგმები:
https://mof.ge/ka/fl/20232026_tslebis_strategia_da_samokmedo_gegmebi?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). „ეკონომიკური რეფორმების პროგრამა“ (2025-2027). მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები (BDD) 2025-2028 წლებისათვის: <https://mof.ge/ka/BDD-დან>

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). 2025-2028 წლების საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მიმოხილვა. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საინვესტიციო პროექტების მართვა (PIM): https://mof.ge/ka/fl/sainvestitsio_proektbis_martva_PIM_?page=1-დან

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2025-2028 წლებისათვის (საბოლოო ვარიანტი). მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები (BDD): <https://mof.ge/ka/BDD-დან>

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2025). ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი 2026-2029 წლებისათვის. მოპოვებული 2026 წლის იანვარი, "საქართველოს 2026 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი": <https://mof.ge/ka/govbudget?categoryId=1&year=2026&accordeon=0-დან>

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი. (2025 წლის 30 ივნისი). ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მიღებული პასუხი "ეისითის" წერილზე # ACT 002.2025 (5 ივნისი, 2025).

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინა. (2012-2024). სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება (12 თვე) - საინვესტიციო პროექტების შესრულება. მოპოვებული 2025, <https://treasury.ge/ka/StateBudgetReports-დან>

საქსტატი. (2012-2024). ეროვნული ანგარიშები - მთლიანი შიდა პროდუქტი, მიმდინარე ფასებში. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური ("საქსტატი"): <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp-დან>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2016). კაპიტალური პროექტების მართვა - ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, <https://sao.ge/ka/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%9020-დან>

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. (2012-2024). საქმიანობის ანგარიშები. მოპოვებული 2025 წლის ნოემბერი, ანალიტიკური კვლევები და ანგარიშები: <https://procurement.gov.ge/ka/page/AnalyticalStudiesReports-დან>