



EURASIA FOUNDATION
Georgia Office



Economic Policy Research Center

ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი

2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 9 თვის შესრულების
მონიტორინგი

2006
თბილისი

„ეკონომიური პოლიტიკის უკლევის ცენტრი“ ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური დახმარებით, ფონდ „ევრაზიისაგან“ მიღებული გრანტის მეშვეობით 2005 წლის სექტემბრიდან ახორციელებს პროექტს „სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ანტიკორუფციული ექსპერტიზა“. მიუხედავად ამისა, პროექტის ფარგლებში გამოქვეყნებულ პუბლიკაციებში გამოთქმული მოსაზრებები, შესაძლოა არ გამოხატავდეს ამერიკის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს წარმომადგენლობის (USAID) ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის ოფიციალურ პოზიციას. მასალების შინაარსზე პასუხს „ეკონომიური პოლიტიკის უკლევის ცენტრი“ აგებს.

შესავალი

მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტი პერმანენტულად გადაჭარბებით სრულდება, ხელისუფლების მიერ მუდმივად ხდება მისი შემოსავლების და ხარჯების საგრძნობი ჯორექტირება. ეს პრაქტიკა, რომელმაც განსაკუთრებით აქტიური ხასიათი 2004-2005 წლებში შეიძინა, მიმდინარე წელსაც, პრაქტიკულად, უცვლელი სახით გაგრძელდა. წლის განვლილი სამი კვარტლის განმავლობაში წლის ჯანონი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ უკვე რამდენჯერმე შეიცვალა და, არ არის გამორიცხული, მისი მორიგი გადასინჯვის საკითხი წლის ბოლომდე კვლავაც დადგეს დღის წესრიგში.

ისევე როგორც წინა წლებში, მიმდინარე წელსაც ბიუჯეტის წინასწარი გეგმები არაერთგზის შეიცვალა, რაც, უპირატესად, პოსტ-ფაქტუმ რეჟიმში ხდებოდა. იმავდროულად, როგორც მობილიზებული შემოსავლების, ასევე განუელი ხარჯების შესახებ ინფორმაცია ყოველთვის არ იყო დროულად ხელმისაწვდომი, მოთხოვნის შესაბამისად სრულყოფილი და დეტალიზებული, რაც მიდინარე საბიუჯეტო პროცესებზე დაკვირვებას, მათ ანალიზს, შედარებას და პროგნოზირებას შესაძლებლად ართულებს.

განხორციელებული მონიტორინგის შედეგებმა, რომლის პირველმა ეტაპმაც შარშანდელი საბიუჯეტო წელი (2005) მოიცვა, ამჟამად კი მიმდინარე წლის განვლილი 9 თვის ანალიზი მოახდინა, მიუთითა, რომ ბიუჯეტის როგორც დაგეგმვის, ასევე შესრულების პროცესი არასრულყოფილია და ამ მიმართულებით განხორციელებული რეფორმები ყოველთვის არ ატარებს თანმიმდევრულ და გრძელვადიან პერსპექტივაზე გათვლილ ხასიათს.

წინა წლების მსგავსად, წლევანდელი ბიუჯეტის დაგეგმვა-აღსრულებაც მიუთითებს, რომ საბიუჯეტო წლის განწერა არ ხდება თანაზომიერი სახით, რაც კვლავაც აქტუალურს ტოვებს საშიშროებას, რომ ხარჯების სოლიდური ნაწილი წლის უკანასკნელ თვეებში უნდა დაფინანსდეს, რაც, თავის მხრივ, დიდ ტვირთად დააწვება ისედაც საკმაოდ გააქტიურებულ ინფლაციურ პროცესებს.

მიმდინარე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტის შესახებ ჯანონის არაერთგზის ცვლილება კვლავინდებურად მიუთითებს, რომ თავად ბიუჯეტის თავდაპირველი დაგეგმარება ძალიან შორს არის იდეალურისგან. ერთის მხრივ, წინასწარ შემოსავლების დაბალი მაჩვენებლების დაგეგმვა მიუთითებს

იმაზე, რომ მთავრობა მუდმივად ცდილობს დაგეგმილთან შედარებით მიღებული მალალი შემოსავლებით შექმნას ბიუჯეტის მუდმივად გადაჭარბებით შესრულების ეფექტი. მეორე მხრივ, ბიუჯეტის რეალურზე ნაკლები მოცულობით დაგეგმვა იმის მანიშნებელია, რომ არ ხდება დასაბეგრი ბაზის, შემოსავლების წყაროების სათანადო ანალიზი და დათვლა, რაც მიუთითებს, რომ საბიუჯეტო პროცესში ხდება რეალობისგან მოწყვეტილი მონაცემებით ოპერირება, რაც თავისი შინაარსით საკმაოდ სერიოზული პრობლემაა.

იმავდროულად აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა ხდება იმპულსურად, გაჩენილი ნამატი შემოსავლების (უპირატესად, საპრივატიზებო უმპანიიდან მიღებული უპიტატური შემოსავლების) ხარჯზე. ამ პროცესშიც ბიუჯეტის გაზრდა ნაკლებად დაბალანსებულ სახეს ატარებს და დამატებითი თანხების მიმართვა მხოლოდ რამდენიმე პრიორიტეტულ სფეროზე ხდება (მაგალითად, თავდაცვაზე, რომლის ხარჯიც 2006 წლის განმავლობაში 605 მილიონ ლარს შეადგეს და გასაწევი ხარჯების ნუსხაში მხოლოდ სოციალურ დანახარჯებს ჩამოუვარდება).

აღსანიშნავია, რომ, წინა წლების მსგავსად, არც წლეულს ხდება საბიუჯეტო შემოსავლების დათვლა და ანალიზი ცალკეული გადასახადების და მათი ურთიერთშედარების გზით. ეს განსაკუთრებით საგულისხმოა იმ კონტექსტშიც, რომ 2006 წლის დასაწყისიდან მოხდა ადგილობრივი და ფედერალური ხასიათის გადასახადების ახლებური გადანაწილება (მაგალითად, მოგების გადასახადი ადგილობრივის ნაცვლად მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხება) და შესაბამისი ანალიზი განხორციელებული რეფორმის წარმატების და ხარვეზების გამოსავლენად გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს.

აუცილებლად უნდა გაესვას ხაზი კიდევ ერთ გარემოებას, რომელიც წინა წლების მსგავსად, წლეულსაც, სამწუხაროდ, უვლავაც უცვლელად შენარჩუნდა: დაინტერესების ზრდის მიუხედავად, საზოგადოებას საკმაოდ მწირი ინფორმაცია მიეწოდება განუელი ხარჯების თაობაზე. ამ თვალსაზრისით ხაზგასასმელია, რომ 2006 წლის ბიუჯეტი ზოგიერთი მიმართულებით (მაგალითად, დარგობრივი პროგრამების ნაწილში), წინამორბედებთან შედარებით ნაკლებად დეტალიზებული აღმოჩნდა, რამაც მისი გამჭვირვალობა კიდევ უფრო ნაკლები გახადა და, წინა წლების მსგავსად, ამჟამადც გაურკვეველი დარჩა, ბიუჯეტის პერმანენტული ზრდის პირობებში რატომ რჩება მთელი დარგები თუ პროგრამები არასრულად ან სულაც მთლიანად დაუფინანსებელი.

მთელი ამ ფაქტორების ჯამი კვლავინდებურად განაპირობებს იმას, რომ საბიუჯეტო პროცესის მთელი ციკლი მისი დაგეგმვიდან საბოლოო აღსრულებამდე, შემოსავლის წყაროები და ხარჯვითი პოლიტიკის სპეციფიკა ბუნდოვანი და ხშირად გაუგებარი რჩება. ამავ დროს, საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის დეტალიზებაზე უარის თქმა ვერ უზრუნველყოფს სათანადო საზოგადოებრივ კონტროლს და ნოყიერ ნიადაგს ქმნის სხვა და სხვა ტიპის მაქინაციებისა თუ კორუფციული გარიგებებისთვის, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის კიდევ ერთ არსებით ნაკლად უნდა ჩაითვალოს.

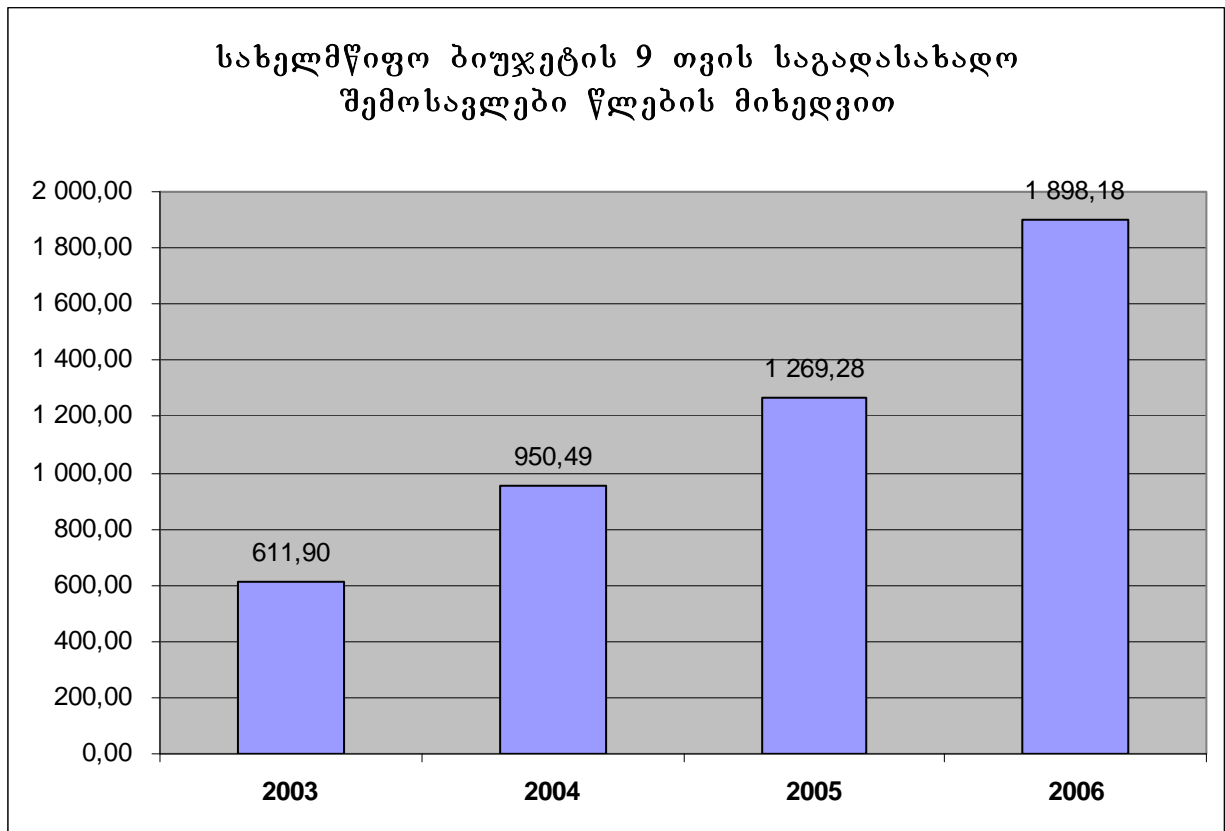
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 9 თვის შესრულების მდგომარეობა

საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის 9 თვის (იანვარი-სექტემბერი) შესრულების მაჩვენებლები ასე გამოიყურება (მონაცემები აღებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო დეპარტამენტის ოფიციალური ინფორმაციიდან):

ფინანსთა სამინისტროს გეგმით, ამ პერიოდში ბიუჯეტში უნდა შემოსულიყო 2 მილიარდ 567,3 მილიონი ლარი, რეალურად კი შემოსულია **2 მილიარდ 661,93 მილიონი** (ნავარაუდევზე 94,63 მილიონით ანუ 4%-ით მეტი).

9 თვის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 1 მილიარდ 898,18 მილიონი დოლარი შეადგინა (გეგმიურ 1 მილიარდ 816,25 მილიონზე 81,93 მილიონით ანუ 5%-ით მეტი).

მიმდინარე წლის 9 თვეში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა (1 მილიარდ 898,18 მილიონი ლარი) 50%-ით აღემატება 2005 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებელს (1 მილიარდ 268, 18 მილიონი ლარი), 100%-ით მეტია, ვიდრე 2004 წელს (950,49 მილიონი ლარი), 2003 წელთან (611,9 მილიონი ლარი) შედარებით კი ზრდა მთელი 210%-ია.



ცხრილი №1

2003	2004	2005	2006
611,90	950,49	1 269,28	1 898,18
	55%	34%	50%
		107%	100%
			210%

ჯამურად 9 თვის განმავლობაში საგადასახადო შემოსავლების კუთხით მობილიზებული 1 მილიარდ 898,18 მილიონი ლარიდან საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ მობილიზებულია 942,57 მილიონი ლარი, რაც გეგმიურ 913,87 მილიონ ლარზე 28,7 მილიონი ლარით (3%-ით) მეტია.

საბაჟო დეპარტამენტის მიერ, გეგმით გათვალისწინებული 902,38 მილიონი ლარის ნაცვლად, მობილიზებულია 955,6 მილიონი ლარი (გადაჭარბება 6%).

გეგმა გადაჭარბებით არის შესრულებული არასაგადასახადო შემოსავლებისა მობილიზების ნაწილშიც: ნავარაუდები 352,74 მილიონი ლარის ნაცვლად შესრულება 364,88 მილიონს (გათვალისწინებულზე 12,14 მილიონით მეტს ანუ დაგეგმილის 103%) შეადგენს.

შარშანდელი 9 თვისგან განსახვავებით, წლეულს ანალოგიურ პერიოდში მცირე გადაჭარბებით შესრულდა **კაპიტალური შემოსავლების** გეგმა (ნავარაუდები 306,03 მილიონის ნაცვლად 306,98 მილიონი ლარი აიკრიფა).

რაც შეეხება **გრანტებს**, ამ ნაწილში უმნიშვნელო გარღვევა დაფიქსირდა (გეგმა - 92,28 მილიონი ლარი, შესრულება 91,9 მილიონი ლარი ანუ გეგმის შესრულებას მხოლოდ 0,4% დააკლდა).

ბიუჯეტის **დეფიციტის** წლიური მოცულობა, საბოლოო ჩასწორების მიხედვით, 289,14 მილიონი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის (პროგნოზით, მისმა მოცულობამ 2006 წელს 13,08 მილიარდი ლარი უნდა შეადგინოს) 2,2%-ს შეადგენს. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ, პრაქტიკულად, კაპიტალური შემოსავლებიც ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად გამოიყენება, რეალური დეფიციტის მოცულობა 622 მილიონ ლარს (ანუ მშპ-ს 4,75%) აღწევს. ეს კი ნიშნავს, რომ დეფიციტის მოცულობა, რეალურად, სცდება იმ 3%-იან დასაშვებ ზღვარს, რომლის გადაჭარბების შემთხვევაშიც ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე ინფლაციური ზეწოლა ძლიერდება, რაც რეალურად მოხდა კიდევ (უფრო დაწვრილებით ამ თემაზე იხილეთ თავში „ტენდენციები და რეკომენდაციები“).

ცხრილი №2

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გეგმა 2006 წელი (მლნ ლარი)							
	საბაჟო დეპარტამენტი	საგადასახადო დეპარტამენტი*	არასაგადასახადო შემოსავლები	კაპიტალური შემოსავლები	გრანტები	დეფიციტის დაფინანსების წყარო	სულ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები
შემოსავლების წლიური გეგმა (მლნ ლარი)**	1249,15	1299,64	500,5	333	178,52	289,14	3538,8
შემოსავლების 9 თვის გეგმა	902,38	913,87	352,74	306,04	92,28	224,2	2791,45
შემოსავლები დღემდე (მლნ ლარი)	955,6	942,57	364,87	306,98	91,9	84,98	2557,3
შემოსავლები დღემდე (პროცენტული)	106%	103%	103%	100%	100%	37%	95%
გეგმის შესრულებამდე (მლნ ლარი)	53,23	28,7	12,14	0,95	-0,38	-139,22	-129,51
წლის ბოლომდე შესასრულებელი (მლნ ლარი)	210,67	204,00	135,63	26,02	86,62	204,16	876,86

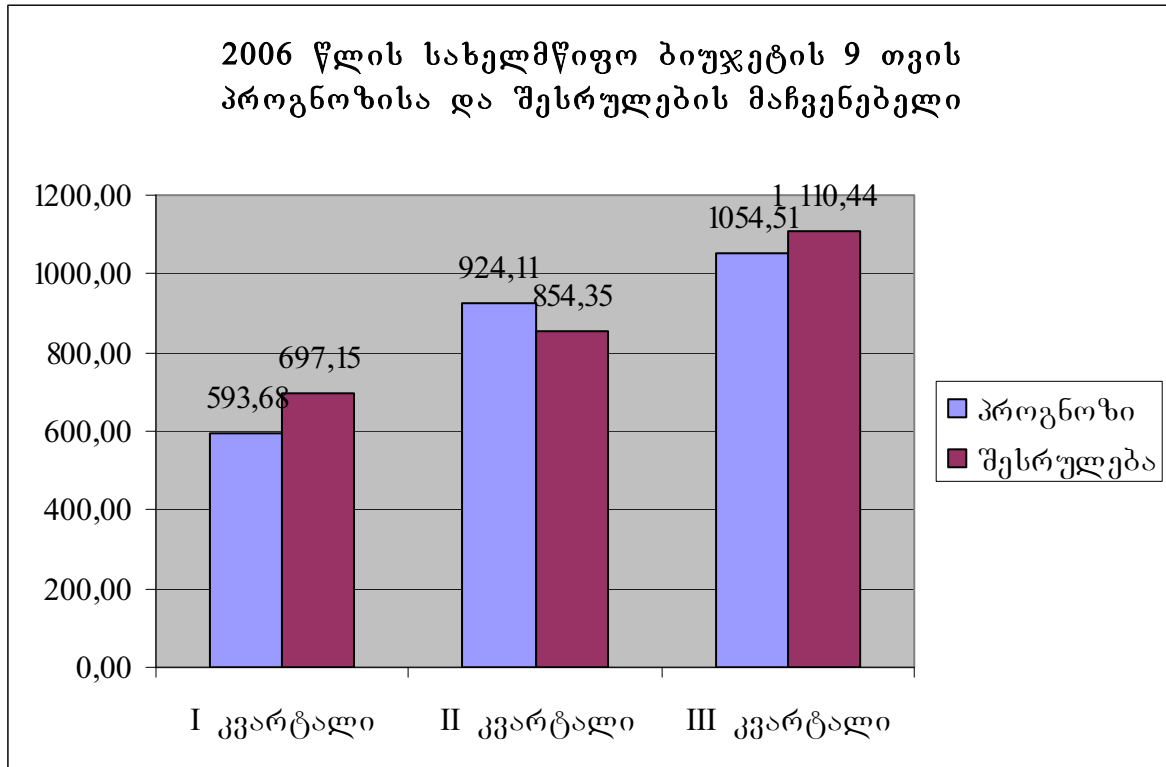
საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 9 თვის როგორც შესრულების, ასევე ხარჯვის შესრულების ანალიზისას აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება: ჟერძოდ, ის, რომ წინა წლებისგან განსხვავებით, გეგმისა და შესრულების დადგენა ხდება არა ყოველთვიურად, არამედ უკვე ყოველკვარტალურად.

შესაბამისად, კვარტლის შიგნით მიმდინარე პროცესები ნაქტებად კონტროლიებადი გახდა და მათზე თვალყურის მიდევნება გართულებულია. რაც შეეხება შემოსავლების მონაცემებს კვარტალურ ჭრილში, 9 თვის მონაცემები ასე გამოიყურება:

ცხრილი №3

2006 წ სახელმწიფო ბიუჯეტი (მილიონი ლარი)			
კვარტალი	პროგნოზი	შესრულება	სხვაობა
I	593,68	697,15	103,47
II	924,11	854,35	-69,76
III	1049,51	1 110,44	55,93
წლიური	2 567,30	2 661,94	94,64

როგორც ამ მონაცემებიდან ჩანს, 2006 წლის განვლილი კვარტლების მიხედვით, ბიუჯეტის გეგმები და რეალური შესრულების მაჩვენებლები განსახვავებული ტენდენციით ხასიათდება. პირველ და მესამე კვარტლებში გეგმა მეტობით არის შესრულებული, მეორე კვარტალში კი გეგმა ვერ შესრულდა. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ტენდენცია წინა წლებში, ბიუჯეტის ყოველთვიური დაგეგმვის პირობებშიც არსებობდა. საერთოდ, ცალკეულ თვეებში აღნიშნული გადაჭარბება მომდევნო თვეების ჩავარდნით „სწორდება“ (2005 წელს ორი „ჩავარდნილი“ თვე იყო - მაისი და სექტემბერი, წლეულს კი ასეთად მეორე კვარტალი იქცა).



საგადასახადო შემოსავლებისა და გრანტების ნაწილში გეგმის გადაჭარბებით ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის გადაჭარბებით შესრულების მიუხედავად, ხარჯვითი ნაწილით განსაზღვრული თანხების სრული ოდენობით უზრუნველყოფა მაინც ვერ მოხერხდა.

ბიუჯეტში განერილი ხარჯების პარამეტრი რომ შესრულდებოდა, უნდა მომხდარიყო 2 მილიარდ 791,45 მილიონი ლარის მობილიზება, რეალურად კი ეს მაჩვენებელი 2 მილიარდ 61,94 მილიონი ლარს შეადგენს, რაც დაგეგმილის მხოლოდ 95%-ია, თანხობრივად კი გარღვევა 130 მილიონ ლარს აღწევს (იხ. ცხრილი 2).

იმავედროულად აღსანიშნავია ისიც, რომ მობილიზებული თანხების (საქმე ეხება უკვე ნახსენებ 2 მილიარდ 61 მილიონს) სრულფასოვნად დახარჯვაც არ მომხდარა - სამი კვარტლის განმავლობაში განეული ხარჯების მოცულობამ სულ 2 მილიარდ 558 მილიონი ლარი შეადგინა.

ცხრილი №4

ხარჯები (მილიონ ლარებში)	წლიური გეგმა	წლის 9 თვის გეგმა	ხარჯი 30 სექტემბრის ჩათვლით	შესრულება წლიური გეგმის მიმართ %- ში	შესრულება წლის 9 თვის გეგმის მიმართ %- ში	IV კვარტალში შესასრულებელი
სულ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები	3 828	2 791	2 558	66,82%	91,65%	1 270

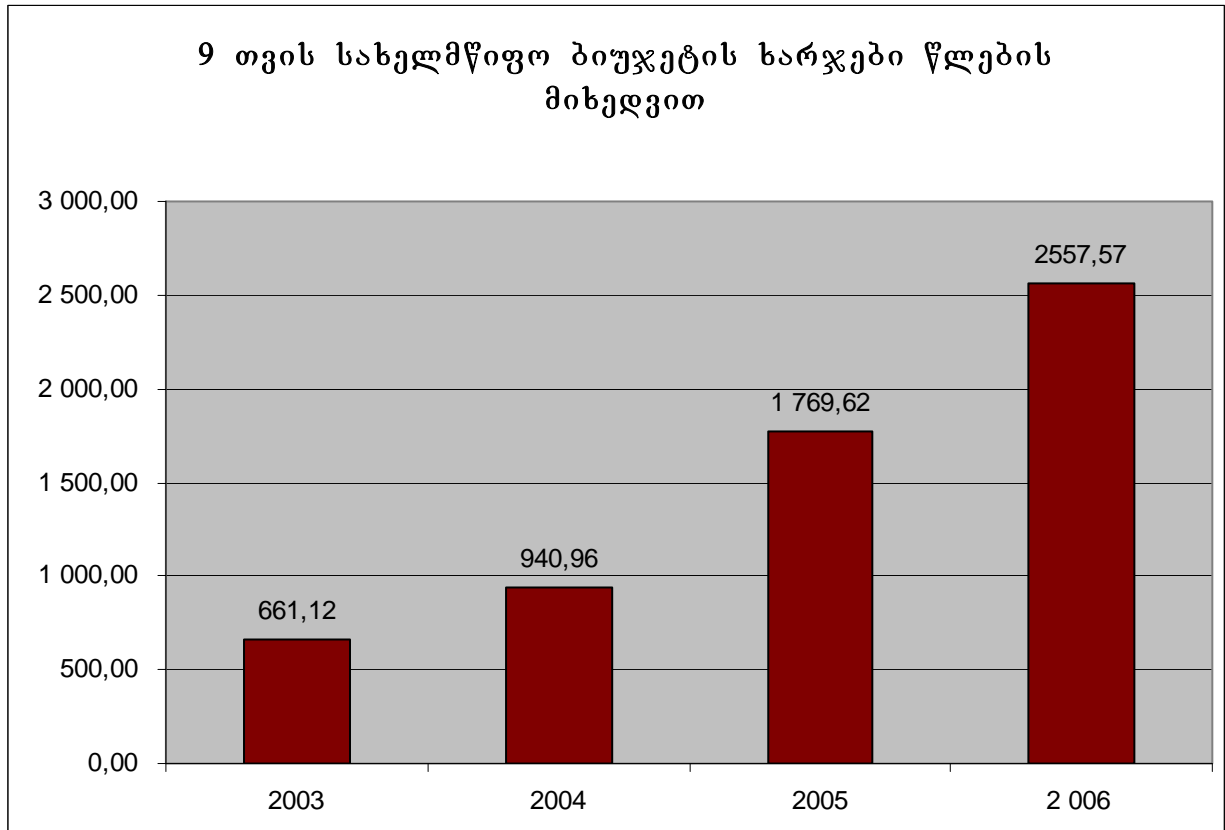
შექმნილი მდგომარეობის ანალიზით იკვეთება, რომ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების სრულფასოვანი დაფინანსებისთვის წლის ბოლომდე ბიუჯეტში ყიდევ 1 მილიარდ 166 მილიონის მობილიზება უნდა მოხერხდეს, გასაწევი ხარჯების მოცულობა კი 1 მილიარდ 270 მილიონის ფარგლებში იქნება.

ანუ ისევე, როგორც განვლილ წლებში, საბიუჯეტო გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილი (დაახლოებით, მესამედი) წლის უკანასკნელ - მეოთხე კვარტალში უნდა გაიცეს, რაც ნიშნავს, რომ ინფლაციურ პროცესებს, რომელთაც უამისოდაც უკვე მიიღეს საგანგაშო ხასიათი, ყიდევ უფრო მეტად გართულებული ხასიათი შეიძლება მიეცეს.

რაც შეეხება ხარჯვითი ნაწილის ზრდის ტენდენციას, ის კონკრეტულ მაჩვენებლებში ასე გამოიყურება: 2006 წლის 9 თვის განმავლობაში განეული ხარჯების საერთო მოცულობა (2 მილიარდ 557,57 მილიონი ლარი) 45%-ით აღემატება შარშან ანალოგიურ პერიოდში განეული ხარჯების მოცულობას (1 მილიარდ 769,62 მილიონი ლარი), 2004 წლის მაჩვენებელთან შედარებით (940,96 მილიონი ლარი) ზრდა 272%-ია, 2003 წლის ხარჯებთან შედარებით (661,12 მილიონი ლარი) კი ზრდა 387%-ს შეადგენს.

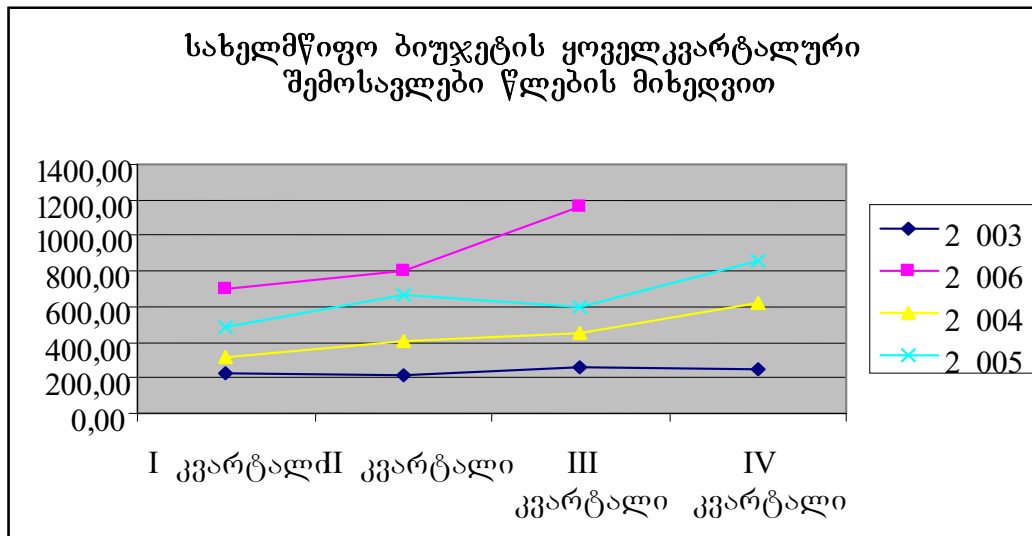
ცხრილი №5

2003	2004	2005	2006
661,12	940,96	1 769,62	2557,57
	42%	88%	45%
		168%	172%
			287%

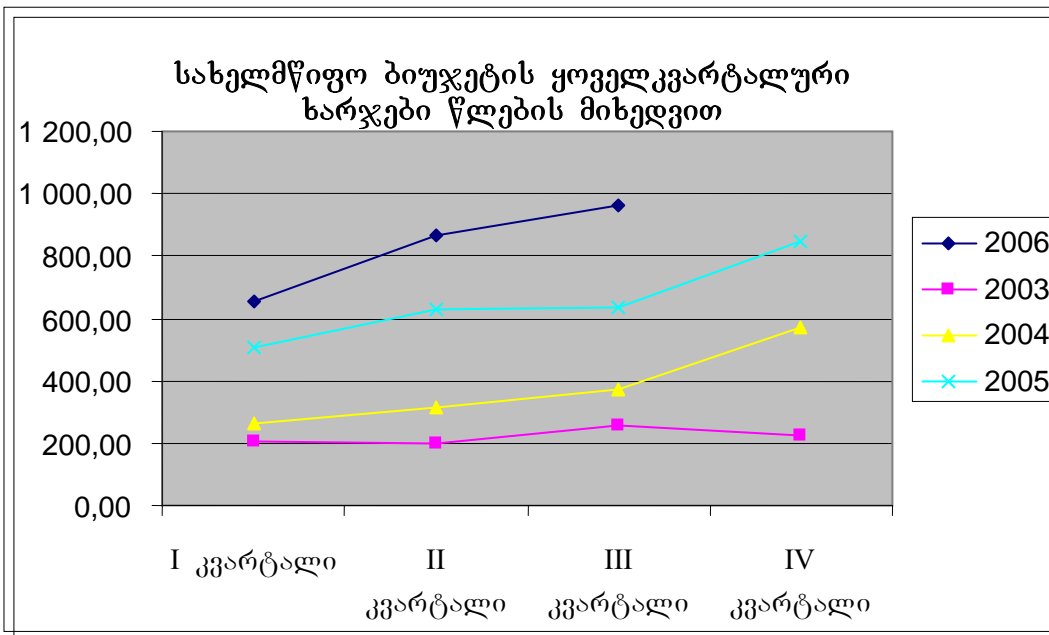


ქვემოთ მოყვანილი გრაფიკები მიუთითებს, რომ 2006 წლის ბიუჯეტი კვლავინდებურად იმეორებს იმ ტენდენციას, რომელიც 2003-2005 წლებში დამკვიდრდა. ერობოდ, როგორც შემოსავლები, ასევე ხარჯები წლის დასაწყისიდან ბოლომდე მკვეთრად მზარდი დინამიკით ხასიათდება. ამავდროულად, როგორც წესი, მეოთხე კვარტალში ასაკრეფი და დასახარჯი თანხების მოცულობა წინა კვარტლებისას მკვეთრად აღემატება, წლის პირველ კვარტლებთან შედარებით კი ზოგჯერ ჯერადად მეტი ხდება ხოლმე. ეს კი კვლავინდებურად დღის წესრიგში აყენებს გამწვავებული ინფლაციის საფრთხეს. მიმდინარე წელს ეს საფრთხე განსაკუთრებით საგანგაშოა, ვინაიდან ინფლაციურმა პროცესებმა წლის პირველ სამ კვარტალში უკვე საკმაოდ მაღალ მაჩვენებელს მიაღწია. პარალელურად, 2007 წლის დასაწყისიდან ქვეყნის მაკროეკონომიკურ გარემოში მოსალოდნელი ცვლილებები (მაგალითად, იმპორტირებული ენერგორესურსების გაძვირება და აქედან გამომდინარე პრობლემები) ამ პროცესებზე ზეწოლას კიდევ უფრო დაამძიმებს.

დიაგრამა №4



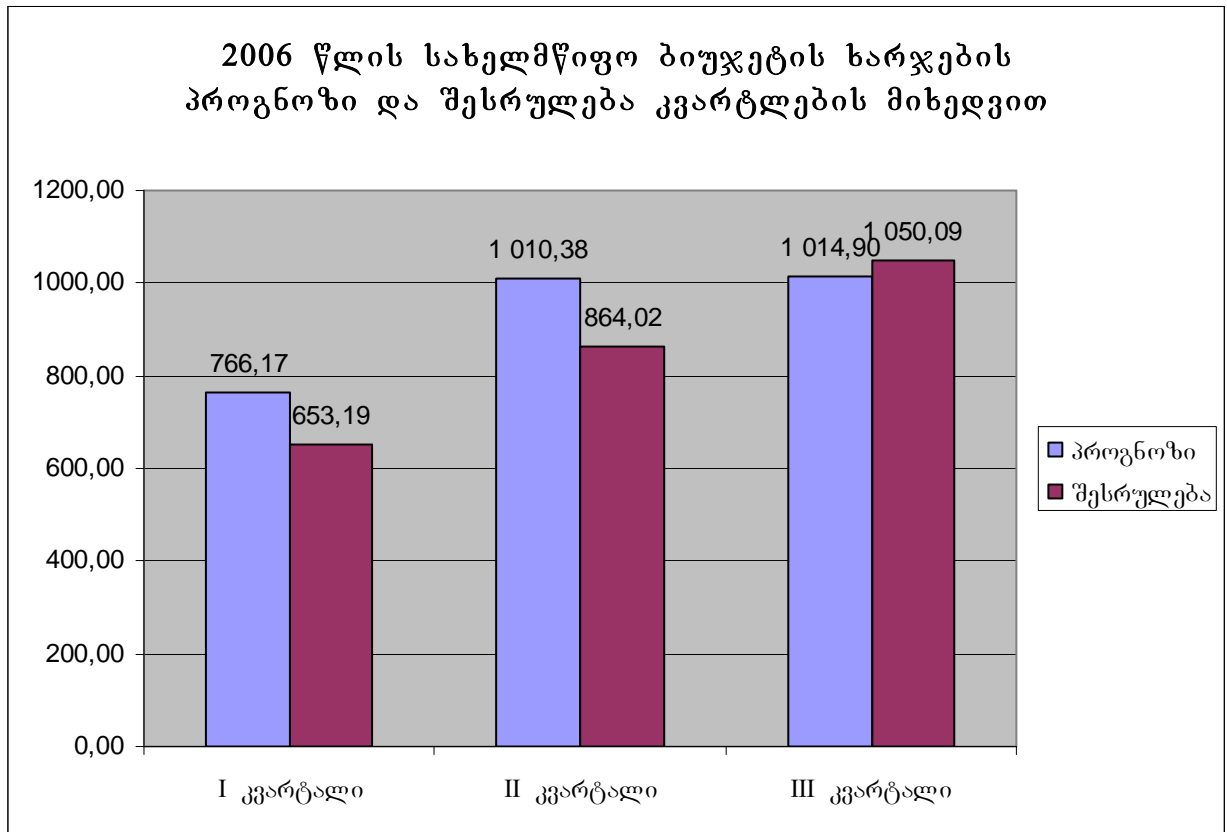
დიაგრამა №5



სახელმწიფო ბიუჯეტის 9 თვის ხარჯების გეგმიური და რეალური შესრულების მაჩვენებლები მიუთითებს, რომ წლის სამივე განვლილ კვარტალში ხარჯების საპროგნოზო მაჩვენებელი არ შესრულებულა. პირველ კვარტალში დაგეგმილი 766,17 მილიონი ლარის ნაცვლად 653,19 მილიონი დაიხარჯა (დეფიციტურმა დაფინანსებამ 113 მილიონი დოლარი შეადგინა), მეორე კვარტალის ბოლოს პროგნოზირებული 1 მილიარდ 776,55 მილიონის ნაცვლად 1 მილიარდ 517,21 მილიონი იყო დახარჯული (დეფიციტი 260 მილიონამდე გაიზარდა), მესამე კვარტალის ბოლოს კი დაფინანსებაში

დეფიციტმა ოდნავ იქლო და 234 მილიონი ლარი შეადგინა (2 მილიარდ 557,57 მილიონი დაგეგმილი 2 მილიარდ 791,45 მილიონი ლარის ნაცვლად).

დიაგრამა 6



გადასახადების სახეების მიხედვით გასული 9 თვის განმავლობაში ბიუჯეტში შემდეგი მოცულობის თანხებია მობილიზებული (გადასახადები დალაგებულია უკლების მიხედვით):

დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში შესულია 934,87 მილიონი ლარი, რაც საპროგნოზო მაჩვენებელზე (885,04 მილიონი) 5,5%-ით მეტია.

დამატებული ღირებულების გადასახადი წლეულსაც, ისევე როგორც წინა წლებში, რჩება ბიუჯეტის ყველაზე მსხვილ შემავსებლად. მისი წილი საერთო შემოსავლებთან მიმართებაში 36%-ს აჭარბებს, საგადასახადო შემოსავლებში კი დღგ-ს წილად 49%-ზე მეტი მოდის.

სიდიდით მეორე შენატანი აქვს ბიუჯეტში **სოციალურ გადასახადს**. განვლილ სამ კვარტალში ამ წყაროდან ბიუჯეტმა ნავარაუდები 328,38 მილიონის

ნაცვლად 4%-ით მეტი -340,8 მილიონი ლარი მიიღო.

მთლიან შემოსავლებთან მიმართებაში სოციალური გადასახადის მოცულობა 13%-ზე მეტია, საგადასახადო შემოსავლებში მისი წილი კი 18%-მდეა.

ტერიტორიულებიდან ცენტრალურ ბიუჯეტში გადმოტანილმა მოგების გადასახადმა 9 თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტს 254,59 მილიონი ლარი შესძინა, რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის (246,04 მილიონი) 103%-ს შეადგენს.

ამ მაჩვენებლებით მოგების გადასახადი ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების 10%-მდე აკომპლექტებს, საგადასახადო შემოსავლების ნუსხაში კი მის წილად 13,5%-მდე მოდის.

აქციზის გადასახადიდან ბიუჯეტში მობილიზებულია 245,37 მილიონი ლარი, რითაც დაგეგმილი ჰარამეტრი (240,66 მილიონი) 2%-იანი გადაჭარბებით შესრულდა.

აქციზიდან მთლიანი შემოსავლების მაჩვენებელი დაახლოებით 9,5%-ს იძენს, საგადასახადო შემოსავლებში კი აქციზი დაახლოებით 13,5%-იანი წილით შედის.

რაც შეეხება საბაჟო გადასახადს, მისი შენატანი სახელმწიფო ბიუჯეტში 119,5 მილიონია -დაგეგმილზე (116,13 მილიონი ლარი) 3%-ით მეტი.

მთლიან შემოსავლებში საბაჟო გადასახადის ხვედრითი წილი ოდნავ აჭარბებს 4,5%-ს, საგადასახადო შემოსავლების კალათაში კი - 6%-ს.

არასაგადასახადო შემოსავლების სახით კი ბიუჯეტმა 9 თვის განმავლობაში 364,88 მილიონი ლარი მიიღო, რაც ნავარაუდევ 352,74 მილიონზე 12,14 მილიონით ანუ 3%-ით მეტი აღმოჩნდა. ამ ნაწილში ყველაზე დიდი გადაჭარბება (137%) ჯარიმებითა და სანქციებით მიღებული შემოსავლების წილად მოდის - მოსალოდნელი 22,66 მილიონი ლარის ნაცვლად ბიუჯეტში 30,97 მილიონის მობილიზება მოხდა.

საბოლოო ანგარიშით, არასაგადასახადო შემოსავლებმა ბიუჯეტის მთელი შემოსავლების 14%-ზე მეტი შეადგინა.

ქაპიტალურმა შემოსავლებმა დაგეგმილი ჰარამეტრი მცირე ნამატით დასძლია (306,98 მილიონი დაგეგმილი 306,04 მილიონის ნაცვლად). თუმცა, 9 თვის მაჩვენებელი ვერ შესრულდა ძირითადი ქაპიტალის გაყიდვის (ანუ საპრივაზიზაციო გარიგებების) ნაწილში. ამ მუხლში ჩავარდნამ 2% (4,45 მილიონი ლარი) შეადგინა – 285,65 მილიონის ნაცვლად ბიუჯეტმა 281,2 მილიონი მიიღო. ქაპიტალური შემოსავლებიდან ყველაზე ხარგი მაჩვენებელი მიწისა და არამატერიალური აქტივების ნაწილშია: 20,29 მილიონი ლარის ნაცვლად 25,01 მილიონი ანუ გეგმასთან შედარებით 23%-იანი სიჭარბე.

ამრიგად, ქაპიტალური შემოსავლების წილად მთლიანი შემოსავლების 12%-მდე მოვიდა.

რაც შეეხება გრანტებს, ამ ნაწილში 9 თვის დაგეგმილი ჰარამეტრის შესრულებას მხოლოდ 377 ათასი ლარი დააქტდა ანუ ჩავარდნამ დაახლოებით 0,4% შეადგინა (91,9 მილიონი ლარი დაგეგმილი 92,28 მილიონის ნაცვლად).

საბოლოოდ, გრანტების წილი ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში 3,5%-ზე ცოტა მეტი აღმოჩნდა.

გადასინჯული პრიორიტეტები

2006 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველმა ვერსიამ და მიმდინარე წლის განმავლობაში მასში შეტანილმა ცვლილებებმა მოახდინა დემონსტრირება, თუ როგორ შეიცვალა პრიორიტეტების წონადაობა სახარჯო პოლიტიკაში.

უცვლელად მალალი დარჩა სახარჯო პოლიტიკის ტრადიციული ლიდერის - **ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის** სისტემის პოზიციები: ამ მიმართულებაზე შარშანდელთან შედარებით 23%-ით მეტი - სულ 775 მილიონი ლარი დაიხარჯება (მარტო სოციალური დაზღვევის ერთიან სახელმწიფო ფონდში აკუმულირებული სახსრების მოცულობამ წლეულს 625 მილიონი ლარი უნდა შეადგინოს).

პოზიციურად მეორე ადგილადმე ამაღლდა **თავდაცვის** ბიუჯეტი, რომელმაც 6005 მილიონ ლარს გადააჭარბა (წლიურმა ზრდამ 65% შეადგინა - შარშან ეს ჰარამეტრიც 367 მილიონი ლარი იყო).

განათლებისა და მეცნიერების სისტემაში განხორციელებული

რესტრუქტურისაციის შედეგად ამ სფეროზე ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიმართული სახსრების მოცულობა ნომინალურ გამოსახულებაში 440%-ით - 80-დან 352 მილიონ ლარამდე გაიზარდა.

40%-ით არის გაზრდილი პოლიციის დაფინანსება - 182-დან 257 მილიონ ლარამდე.

ეკონომიკური განვითარების ღონისძიებებზე მიმართული სახსრების ოდენობამ 35%-ით _ 184-დან 249 მილიონ ლარამდე მოიმატა (უპირატესად, ინფრასტრუქტურულ პროექტების, კერძოდ, საგზაო მაგისტრალის განვითარების უზრუნველსაყოფად).

ტენდენციები და რეკომენდაციები

2006 წლის განვლილი 9 თვის განმავლობაში გამოკვეთილი ტენდენციები მიუთითებს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მოზილეზებას და ხარჯვაში კვლავაც უცვლელია ის მანკიერებანი, რაც წინა წლებშიც არსებობდა. საგულისხმოა, რომ მათგან უმეტესი ნაწილი უცვლელად არის გადატანილი განსახილველად წარმოდგენილ 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტშიც, რაც მიუთითებს, რომ ეს გრძელვადიანი პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია.

გაუმჯობესება

ტენდენცია: როგორც წინა წლებში, წლეულსაც როგორც ბიუჯეტის დაგეგმვა, ასევე მასში ცვლილების შეტანა არ მომხდარა მეტ-ნაკლებად თანაზომიერი ფორმატით. ხაზგასასამელია ის გარემოებაც, რომ საბიუჯეტო პროცესის დაგეგმარების ყოველთვიურიდან ყოველკვარტალურზე გადასვლამ გარკვეული ზიანი მიაყენა მისი გამჭვირვალობის ხარისხს, მიმდინარე პროცესებზე ინტენსიური დაკვირვება კი კიდევ უფრო რთული გახდა. თუ აქამდე ანგარიშგების ყოველთვიურ რეჟიმშიც არსებობდა კონკრეტული თვის შიგნით სხვა და სხვა მანიპულაციების განხორციელების ალბათობა, ყოველკვარტალურ რეჟიმზე გადაწყობამ ეს საფრთხე კიდევ უფრო მეტად გაზარდა, შესაბამისი საზოგადოებრივი კონტროლის შესაძლებლობები კი შესამჩნევად შეასუსტა. უცვლელად მალაღია ბიუჯეტის ხარჯებში იმ მუხლების ხვედრითი წილიც, რომლებიც, ტრადიციულად, ბუნდოვანებით, ნაკლები გამჭვირვალობით და კორუფციის მალაღი ალბათობით გამოირჩევიან.

მაგალითად, იგივე „სხვა ხარჯების“ მუხლი, რომელიც წლევანდელ 9 თვეში შარშანდელ ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით მთელი 75%-ით გაიზარდა (157-დან 276 მილიონ ლარამდე). ეს ჰარამეტრი ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 7,2%-ს შეადგენს, რაც საკმაოდ სოლიდური ციფრია. თუმცა, მისი სტრუქტურის შესახებ დეტალური ინფორმაცია ამჟამად ხელმიუწვდომელია.

რეკომენდაცია: სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა და მასში ცვლილებების შეტანა უნდა მოხდეს უფრო მეტი საზოგადოებრივი კონტროლის, ამ პროცესში მონაწილე სუბიექტების გაფართოების და უფრო დეტალური ინფორმირების გზით. დაინტერესებული საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისას აქცენტი უნდა იყოს გაკეთებული არა გასაცემი ინფორმაციის განზოგადებაზე, რისი ტენდენციაც დღეს შეუქცევადად შეინიშნება, არამედ უფრო მეტად დაკონკრეტებაზე, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ინფორმაციის სისრულე და სანდოობა და გამოირიცხოს საფუძველი ინფორმაციის ნაკლებობიდან გამომდინარე ყოველგვარი უზუსტობებისთვის.

ბიუჯეტის დაუბალანსებლობა

ტენდენცია: 9 თვის შედეგებმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა დისბალანსის არსებობა ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით პოლიტიკას შორის. საგადასახადო შემოსავლების შეუქცევადი მატების მიუხედავად, რაც ბიუჯეტის რამდენჯერმე გაზრდისკენ გადასინჯვის საფუძველიც გახდა, ხარჯვითი პოლიტიკა კვლავაც არ აღმოჩნდა მისი მეტ-ნაკლებად ადექვატური. ამ ფაქტორმა შედეგად გამოიწვია ის, რომ 9 თვის დაგეგმილი ხარჯები სრულყოფილად არ არის გაწეული, რაც ნიშნავს, რომ წლის მეოთხე კვარტალში, რომელიც ისედაც გადატვირთულია ხარჯებით, წინა კვარტლებში გაუცემელი გასაცემლებიც უნდა დაფინანსდეს. ანუ დროის შეზღუდულ მონაკვეთში ბაზარზე დიდი მოცულობის თანხის გამოსროლა უნდა მოხდეს, რაც გარდაუვლად წახალისებს ინფლაციურ პროცესებს. მიმდინარე წლის მესამე კვარტალმა ამ საფრთხის რეალურობა სრული სერიოზულობით წარმოაჩინა. დროის მოკლე მონაკვეთში სახელმწიფო ხარჯების განუზომელმა ზრდამ, რაც საარჩევნო პერიოდის აქტიური ფაზას დაემთხვა, დამატებით ხელი შეუწყო ინფლაციის ზრდას, რომლის შეჩერებაც საკმაოდ დიდ დროს და შრომატევად მუშაობას მოითხოვს.

გარდა ამისა, როგორც შარშანდელი მაგალითი მიუთითებს, წლის ბოლოსთვის დაგროვილი ბევრი გაუსტუმრებელი გადასახდელი

ავტომატურად გულისხმობს იმ საფრთხეს, რომ ბიუჯეტით გათვალისწინებული ყველა ხარჯის დაფინანსება ვერ მოესწრება. ამის გამო 2005 წელს სახელმწიფო უწყებებმა გეგმით გათვალისწინებული 224 მილიონი ლარის ღირებულების ღონისძიებების დაფინანსება ვერ მოახერხეს და ეს თანხები მათ ანგარიშებზე ნაშთებად გამოეყიდა.

რეკომენდაცია: ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების ნაწილი გაიწეროს უფრო ნაქლებად რყევადი სახით. კვარტლების განმავლობაში ასაკრეფი და გასაცემი თანხების ოდენობა მინიმალური გადახრით უნდა ხასიათდებოდეს, რათა არ მოხდეს ე.წ. „თავკომბალა“ პერიოდების წარმოშობა. ეს როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვით პოლიტიკას უფრო მეტად თანაზომიერს გახდის და დააზღვევს მაკროეკონომიკური რისკებისგან. ბიუჯეტის დაბალანსების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის **(Medium Term Expenditure Framework - MTEF)** მეთოდოლოგიის უფრო თანმიმდევრული და საფუძვლიანი დანერგვა. ეს გამოიწვევს რყევების შემცირებას როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვითი ნაწილის ფორმირების და გადასინჯვის პროცესში და საბიუჯეტო პოლიტიკას უფრო პროგნოზირებადს და მდგრადს გახდის (უფრო დეტალურად იხილეთ ტენდენციები და რეკომენდაციები **MTEF**-ის მეთოდოლოგიის დამკვიდრებასა და გამოყენებასთან დაკავშირებით).

ინფლაციური ხასიათი

ტენდენცია: 2006 წლის განვლილ 3 კვარტალში მიმდინარე საბიუჯეტო პროცესებმა კიდევ დაადასტურა, რომ, ზოგადად, ბიუჯეტის სახარჯო პოლიტიკა ნაქლებად ატარებს ანტიინფლაციურ ხასიათს. ის, რომ საქართველოში გაზრდილი ინფლაციის მიზეზი ენერგორესურსებზე ტარიფების გაზრდასთან ერთად, სახელმწიფო ხარჯების ჰერმანენტული და შედეგების გაუთვლელი ზრდა იყო, საერთაშორისო სავალუტო ფონდმაც მიუთითა: თუ 2005 წლის მაისიდან 2006 წლის აპრილამდე, საშუალოდ, ფასები 6%-ით გაიზარდა, 2005 წლის აგვისტოდან 2006 წლის ივლისამდე ზრდამ უკვე 14.5% შეადგინა. ეროვნული ბანკის ინფლაციის მიმოხილვის მიხედვით, აგვისტოში ეს მაჩვენებელი 13,5%-მდე შემცირდა, სექტემბერში კი 11,4%-მდე დაეცა. ივლისის მიწურულს დაფიქსირებული მატალი ინფლაცია, ძირითადად, სწორედ ფულის მიწოდების სწრაფი ზრდით იყო გამოწვეული. ოდნავი კლების მიუხედავად, იგივე მიზეზით იყო განპირობებული ინფლაციის მატალი

მაჩვენებელი აგვისტოსა და სექტემბერშიც.

სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით, რომელსაც საერთაშორისო სავალუტო ფონდი უყრდნობა, სექტემბრის მდგომარეობით, 12-თვიან ინტერვალში მთელ რიგ სასაქონლო ჯგუფებზე ფასების მკვეთრი ზრდა დაფიქსირდა, კერძოდ: ბოსტნეულზე (ქარტოფილის და სხვა ბოლქვიანი ნაყოფების ჩათვლით) - 44,8%-ით, ხილზე (ყურძნის ჩათვლით) - 40,7%-ით, რძის პროდუქტებზე (რძე, ყველი, ყვერცხი) - 32,1%-ით, კომუნალურ მომსახურებაზე (წყალი, ელექტროობა, გაზი) - 26,4%-ით, ტყბილეთზე (მაქარი, თაფლი, ჯემები, ვაჟინები, შოკოლადი და სხვა საკონდიტრო ნაწარმი) - 21,8%-ით, ვანდაცვის მოსახურებაზე - 15,6%-ით, ხორცსა და ხორცპროდუქტებზე - 14%-ით.

იმავე სავალუტო ფონდის გათვლებით, საქართველოს მსგავს გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში 6%-ზე მაღალი წლიური ინფლაცია აფერხებს ეკონომიკურ ზრდას. ასე რომ, სახარჯო პოლიტიკის გადასინჯვის (ფულის მიწოდება მნიშვნელოვანი შემცირების) გარეშე მაღალი ინფლაცია კვლავაც გადაუჭრელ პრობლემად დარჩება.

რეკომენდაცია: მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახარჯო პოლიტიკის საფუძვლიანი გადასინჯვა. უპირველესად, განისაზღვროს დროის გარკვეულ მონაკვეთში გასაწევი საზოგადოებრივი სამუშაოების მასშტაბი და მასზე გასაწევი დანახარჯების ოდენობა, რათა ამ სამუშაოებზე გამოყოფილი სახსრების მოცულობამ ინფლაციური პროცესები არ დააჩქაროს, რაც საბოლოოდ ნეგატიურად აისახება ეკონომიკის ზრდაზე და თავად განუელი საზოგადოებრივი სამუშაოების საბოლოო ეფექტურობაზეც.

განისაზღვროს პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავლების ბიუჯეტში ასახვის, დროის შედარებით ხანგრძლივ პერიოდზე გადანაწილების და ხარჯვის უფრო მოქნილი და ეფექტური სქემა, რაც მიღებული კაპიტალური შემოსავლების ხარჯვას უფრო მიზანმიმართულს, წარმატებულს და ეკონომიკისთვის შედარებით ადვილად „გადასახარშს“ გახდის.

ტენდენცია: საბოლოო ვერსიით, 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი 289 მილიონი ლარის ოდენობით განისაზღვრა (თავდაპირველ მოცემულობაში მისი ზღვრული მოცულობა 72 მილიონით ნაქლები - 217 მილიონი ლარი იყო). ანუ იმის მიუხედავად, რომ წლის პირველ სამ კვარტალში დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობა გაიზარდა, დეფიციტი არათუ შემცირდა, მან პირიქით მოიმატა.

თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ საერთაშორისო პრაქტიკის სანინაღმდეგოდ, საქართველოს ბიუჯეტში კაპიტალური შემოსავლები საშემოსავლო და არა დეფიციტურ ნაწილში აისახება, რაც რეალური დეფიციტის ნომინალურად შემცირების ერთ-ერთი საშუალებაა, გამოდის, რომ რეალური დეფიციტის მოცულობა კიდევ უფრო დიდია და, საბოლოო ანგარიშით, 622 მილიონ ლარს ანუ მშპ-ს 4,75%-ს, რაც ძალიან მაღალი მაჩვენებელია. შესაბამისად, რეალური დეფიციტის მოცულობა გაცილებით მეტია იმ 3%-იან დასაშვებ ზღვარზე, რომლის ზემოთაც პროცესებზე ინფლაციური პროცესების გაძლიერება გარდაუვალია. სხვა ფაქტორებთან ერთად, სწორედ ეს გახდა მიმდინარე წლის მესამე კვარტალში გააქტიურებული ინფლაციის მიზეზი.

საგანგაშოა ისიც, რომ ეს ტენდენცია, სავარაუდოდ, მომდევნო წლებშიც გაგრძელდება: 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით ნავარაუდევია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლები წლევანდელთან შედარებით 3%-ით შემცირდება (3 მილიარდ 538 მილიონიდან 3 მილიარდ 444 მილიონამდე). იმავედროულად, კაპიტალური შემოსავლების წილი საერთო შემოსავლებში გაისად მხოლოდ 2,9% (100 მილიონი ლარი) იქნება, რაც ასევე მნიშვნელოვანწილად ჩამოუვარდება წლევანდელ მაჩვენებელს (333 მილიონი ლარი ანუ საერთო შემოსავლების 9,4%). ხაზგასასამელია ისიც, რომ მიმდინარე წლის 1 სექტემბრიდან მთელ რიგ სასაქონლო ჯგუფებზე გაუქმებული საბაჟო გადასახადის გამო, საბაჟოდან მხოლოდ 23,8 მილიონი ლარის მიღებაა განსაზღვრული, რაც საერთო შემოსავლების 0,7% იქნება (შედარებისთვის: წელს მარტო განვლილ 9 თვეში საბაჟო გადასახადის სახით ბიუჯეტმა 120 მილიონი ლარი ანუ საერთო შემოსავლების 4,6% მიიღო).

ასე რომ, დეფიციტურობა საქართველოს ბიუჯეტისთვის გაისად უფრო მწვავე

პრობლემა იქნება და მისი მოცულობა, წინასწარი ვარაუდით, 426 მილიონი ლარის ტოლი იქნება.

რეკომენდაცია: ბიუჯეტის დეფიციტის რეალური მოცულობის აღსარიცხად, მოხდეს უაპიკალური შემოსავლების დეფიციტის ნაწილში ასახვა. შემცირდეს ბიუჯეტის დეფიციტის ზრვრული მაჩვენებელი, რაც მიიღწევა ხარჯების შემცირებით და/ან შემოსავლების გაზრდით. უპირველესად, უნდა გადაისინჯოს ის სახელმწიფო ხარჯები, რომელთა სიდიდეც უარყოფით გავლენას ახდენს ინფლაციურ ფონზე. რაც შეეხება შემოსავლების ზრდას, უნდა მოხდეს დასაბეგრი ბაზრის რეალური აღნუსხვა და მოსალოდნელი შემოსავლების წინასწარ უფრო ნაკლები ცდომილებით განსაზღვრა. პარალელურად, უნდა მოხდეს იმ რესურსების სრული ინვენტარიზაცია, რომელთაც სახელმწიფოსთვის დამატებითი შემოსავლის მოტანა შეუძლიათ (მაგალითად, სახელმწიფო უწყებების ოპტიმიზაციის შედეგად გამოთავისუფლებული სახელმწიფო ქონება, რომელსაც პრივატიზების და, შესაბამისად, შემოსავლის მობილიზების პერსპექტივა გააჩნია).

MTEF-ის პრაქტიკით არასათანადოდ სარგებლობა

ვინაიდან ჩვენი რეკომენდაციების ყველაზე სოლიდური ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის (**Medium Term Expenditure Framework - MTEF**) მეთოდოლოგიის გამოყენებას შეეხება, საჭიროდ ჩავთვალეთ ამ სფეროში არსებული საერთაშორისო გამოცდილება შეგვესწავლა და სხვა ქვეყნებში ამ რეფორმის მიღწეული შედეგები გაგვეანალიზებინა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის მეთოდოლოგია მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაშია დანერგილი. ჩვენს მიერ გაკეთებულმა საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზმა ცხადყო, რომ ამ პრაქტიკის გამოყენების წარმატების ხარისხი პირდაპირ არის დამოკიდებული ქვეყნის ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე, საბიუჯეტო პრეცედენტების თანმიმდევრულობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებთან დამოკიდებულებაზე.

მაგალითად, აფრიკის ქვეყნებში (განა, მალავი) ამ მეთოდოლოგიის დანერგვა სანყის ეტაპზე გარკვეული წარმატებებით ხასიათდებოდა. პირველ ხანებში

ყველა სამინისტროს შექმნა, წარმოედგინა შეთანხმებულ მიზნებზე, მოქმედებებსა და შედეგებზე დაფუძნებული სამწლიანი ინტეგრირებული ბიუჯეტი. თუმცა, დროთა განმავლობაში გამოიკვეთა, რომ პროცესი ნაქტებად ატარებდა თანმიმდევრულ ხასიათს, რაც გამომწვეული იყო რამდენიმე გარემოებით: ერთი მხრივ, **MTEF**-ის პრინციპები და ამ სახელმწიფოთა მთავრობების პრიორიტეტები ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოვიდა. იმავდროულად, **MTEF**-ის დანერგვაზე პასუხისმგებლები იყვნენ ნაქტებად კომპეტენტური სახელმწიფო მოხელეები, რომელთაც არასაკმარისი ცოდნის გამო ვერ მოახერხეს ახალი მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული პრინციპების თანმიმდევრული და შეუქცევადი დანერგვა.

შედეგად, ამ სახელმწიფოებში სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმარების პრინციპი არაფრისმაქნის ფორმალურად იქცა, რომელმაც რეალური ცვლილება ვერ შეიტანა საბიუჯეტო პროცესების ფორმირებასა და განხორციელებაში.

პარალელურად არსებობს **MTEF**-ის მეთოდოლოგიის წარმატებით გამოყენების ბევრი შემთხვევა. მაგალითად შვედეთის გამოცდილების მოყვანა შეიძლება. შვედეთის მთავრობის ყველა სამინისტრომ რეალური ხარჯები სრულად დაუქვემდებარა **MTEF**-ის სამწლიანი გეგმით გათვალისწინებულ პარამეტრებს. შვედეთის მთავრობაში მის ყველა სუბიექტს შორის საბიუჯეტო პროცესის რეფორმირების პრინციპებთან დაკავშირებით არსებობდა ფართო პოლიტიკური კონსენსუსი, რამაც დიდწილად უზრუნველყო ამ ცვლილებების წარმატებული ხასიათი. შედეგად, ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე არამდგრადი საბიუჯეტო დაგეგმარების მქონე შვედეთის სახელმწიფო დღეს ევროპაში ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ სახელმწიფოდ მოიაზრება.

საქართველო

ტენდენცია: საქართველოს ხელისუფლება აცხადებს, რომ 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი უკვე ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის (**Medium Term Expenditure Framework - MTEF**) მეთოდოლოგიის გამოყენებით დაიგეგმა და 4-წლიან - 2006-2009 წლების პერიოდის კონტექსტში ჩაისვა. მაგრამ 2006 წლის ბიუჯეტის როგორც თავდაპირველი ვარიანტი, ისევე მასში მოგვიანებით რამდენჯერმე შეტანილი ცვლილებები მიუთითებს, რომ **MTEF**-

ის მეთოდოლოგიური მოთხოვნები არაეთხელ დაირღვა და ამჟამად ირღვევა.

MTEF-ის ერთ-ერთი საბაზისო მოთხოვნა მხარჯველი ერთეულებისთვის ე.წ. ხარჯვითი ჭერების დადგენაა, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოხდეს მათთვის საბიუჯეტო ასიგნებების გამოყოფა. იმავდროულად, ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ერთ-ერთი მახასიათებელი დარგების მიხედვით რესურსების უკეთ განაწილება და მხარჯველი ერთეულების სამომავლო დანახარჯების პროგნოზირებაა.

2006 წელს ცალკეულ სფეროებზე გამოყოფილი სახსრების თავდაპირველმა მოცულობამ და მოგვიანებით მისმა ცვლილებამ აჩვენა, რომ ეს მოთხოვნები ნაკლებად არის დაცული: მაგალითად, თავდაცვის სფეროს დაფინანსება ბიუჯეტის პირველი კერსით 392 მილიონი ლარის ფარგლებში იყო განსაზღვრული, ამჟამინდელი კერსით 605 მილიონამდეა გაზრდილი (სხვაობა 54%), მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტით კი 398 მილიონ ლარამდე უნდა შემცირდეს (წლევანდელის 66%). საერთო ხარჯებთან პროცენტულ მიმართებაში თავდაცვის სფეროს წლევანდელი ხარჯი 16%-ს აღწევს, გაისად კი 10%-ს ფარგლებშია ნაპროექტი; ტტოლვილთა და განსახლების ღონისძიებებზე წლევანდელი ბიუჯეტის პირველი კერსით 29 მილიონი ლარი უნდა დახარჯულიყო, ამჟამად კი ეს მუხლი 51 მილიონ ლარამდე (76%-ით) გაიზარდა.

ასეთი მკვეთრი გადახრების ფაქტები მიუთითებს, რომ **MTEF**-ის დანერგვა ამ ეტაპზე გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება და პარამეტრების წინასწარი განსაზღვრა არ ხდება მეტნაკლები სიზუსტით, რაც საბოლოოდ ასეთ სოლიდურ რყევებს იწვევს. ანალოგიურ დასკვამდე მივიდა არასამთავრობო ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოც“, რომლის პროექტის - „ეკონომიკური მმართველობა და სახელმწიფო ფინანსები“ ფარგლებში განხორციელებული მონიტორინგით დადგინდა, რომ ხარჯების საშუალოვადიან დაგეგმვაში დარგობრივი სამინისტროების ჩართულობის ხარისხი ძალიან დაბალია. გარდა იმისა, რომ დაგეგმვა, პრაქტიკულად, სიმბოლურ ხასიათს ატარებს, დეტალურად არ არის განსაზღვრული ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის მექანიზმის ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების უონკრეტული მოსალოდნელი შედეგები და ამ შედეგების მიღწევის შეფასების კრიტერიუმები.

შედეგად, როდესაც **MTEF**-ის მეთოდოლოგიით შედგენილი 2006-2009 წლების ბიუჯეტის კანონი და ფორმატი „სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების“ საერთაშორისო კრიტერიუმებით (**Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA**) შეფასდა, საქართველომ 9 შესაძლებელიდან მხოლოდ 4 ქულა დააგროვა, რაც საშუალო მაჩვენებლად არის მიჩნეული.

რეკომენდაცია: **MTEF**-ის მეთოდოლოგიის სრულფასოვნად ამოქმედების და მცდარი მონაცემებით ოპერირების თავიდან ასაცილებლად უნდა მოხდეს ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმარების პროცესში მაქსიმალურად მეტი სახელისუფლო უწყების თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა. იმავდროულად, პროცესში ჩართული ყველა უწყებისთვის უნდა განისაზღვროს შესასრულებელი სამუშაოების მაქსიმალურად შემჭიდროებული, მხარე ქრონოლოგიური გრაფიკი, რათა **MTEF**-ის მეთოდოლოგიის სრულფასოვანი ამუშავებისთვის აუცილებელი ყველა წინაპირობა დროულად და სრულყოფილად იქნას უზრუნველყოფილი. იმავდროულად, უნდა შეიქმნას მუდმივად განახლებადი საექსპერტო რესურსი, რომელიც ოპერატიულ რეაგირებას მოახდენს ქვეყნის ეკონომიკაში გარე თუ შიდა ფაქტორების ცვლილებებით გამოწვეულ სიახლეებზე, მოახდენს მის დეტალურ ანალიზს და შედეგებს და პროგნოზებს შესაბამისი სახით ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმარების სქემის მორიგ ციკლში.

ფორს-მაჟორული სიტუაციების გამოქვლით, სახელმწიფო ბიუჯეტში შეტანილი ყველა ცვლილება შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს საშუალოვადიანი დაგეგმვის სქემით განსაზღვრულ პარამეტრებთან, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობა, მათი თანმიმდევრულობა და პროგნოზირებადობა.



საქართველო, თბილისი 01 79, თაქთაქიშვილის ქუჩა 4
ტელ: (995 32) 23 50 22
ელ-ფოსტა: info@eprc.ge
www.eprc.ge