

სახელმწიფო ბიუჯეტების მოდერნიზაცია: პრობლემები და ზოგირითი შედეგი

დავით კერესელიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

1970-იან წლებში სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჩნდა ახალი ცნება „რბილი საბიუჯეტო შეზღუდვის სინდრომი“, რომელიც აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში გაჩენილი საბიუჯეტო პრობლემების კვლევებს უკავშირდება. სხენებული ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტები, მართალია, ამ წლებში აქტიური იყო, მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავდა მათი მეურნეობების დაბალანსებულობასა და არადეფიციტურობას. ასეთ ეკონომიკაში ბიუჯეტის დეტერმინანტები „რბილი“ იყო, რაც იმაში ვლინდება, რომ საწარმოები დაინტერესებული იყვნენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ცენტრალიზებული კაპიტალდაბანდებისა და დოტაციების მოპოვებით და მათ ხარჯზე საკუთარი მზარდი დანახარჯების დაფარვით. აი, ამ დანახარჯების შემცირებაზე კი ისინი ნაკლებად ზრუნავდნენ. ასეთ პირობებში სახელმწიფო იძულებული იყო ბიუჯეტიდან თითქმის მთლიანად დაეფარა უამრავ საქონელზე დაბალი ფასების შენარჩუნების ხარჯები, საწარმოთა მზარდი ზარალი და სხვა დანაკარგები.

მართლაც, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის დაწყებისთანავე, იმ პირველი მოწვევებითი წარმატებების შემდეგ, რომლებიც ფასებისა და ხელფასების, იმპორტისა თუ კერძომეწარმეობრივი საქმიანობის ლიბერალიზებაში გამოიხატა, ადრე თუ გვიან თითქმის ყველა გარდამავალი მეურნეობა გადააწყდა სახელმწიფო ბიუჯეტის რეფორმირება-მოდერნიზების ერთ-ერთ ურთულეს და უსერიოზულეს პრობლემას. საბაზრო რეფორმებისთვის ყველაზე კარგად შემზადებულ უნგრეთშიც კი მშპ-ის 5%-მდე ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდის დაყვანა გაცილებით უფრო რთული მისაღწევი გამოდგა, ვიდრე ეს პოლიტიკოსებს წარმოედგინათ. არადა ეს ქვეყნებისთვის სსფ-ის მიერ სისტემური და ტექნიკური კრედიტების გაცემის ჩვეულებრივი პირობა იყო ეკონომიკის მოდერნიზების სიძნელეთა შერბილების მიზნით.

მოდერნიზების საწყის ეტაპზე როგორც აღმოსავლეთ ევროპაში, ისე პოსტსაბჭოთა სივრცეში და, მათ შორის საქართველოშიც, რეფორმატორებს საკმაოდ მარტივად ჰქონდათ წარმოდგენილი საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის

დიდებმა:

- ან ბიუჯეტის გასავლების მოცულობის შემცირება და მისი გათავისუფლება „რბილი“ შემზღუდველობის მოქმედებასთან დაკავშირებული მრავალრიცხოვანი შრეებისგან

- ან შემოსულობათა ნაკადის გადიდება.

საბოლოოდ თითქმის ყველგან ორივე მიდგომა გამოიყენეს, ანუ შერეულ ვარიანტს მიმართეს, თუმცა აშკარა გახდა, რომ რომელიმე ერთი პრობლემის მოგვარება მაშინვე რამდენიმე ახალ პრობლემას ბადებდა. მაგალითად, გასავლების სტრუქტურის ოპტიმიზება გულისხმობს სოციალური პოლიტიკის დაფინანსების მთელი სისტემის გადაყვანას სრულიად ახალ ბაზაზე. ამ დროს მსგავსი დანახარჯების ერთი ნაწილის ბიუჯეტიდან მოხსნა და არასაბიუჯეტო სახსრების, ვთქვათ, საპენსიო ფონდების ჩამოყალიბება ოდნავდა ამსუბუქებს მას, სამედიცინო და სოციალური დაზღვევის სისტემის განვითარებას კი საკმაოდ დრო სჭირდება.

მოდერნიზების მესვეურებს 1990-იან წლებში, ალბათ, არც კი ეგონათ, რომ ფასების ლიბერალიზების შემდეგ სახელმწიფო ბიუჯეტს უბრალოდ ვეღარ ექნებოდა ყველა შემოსავლის იმავე ოდენობით ინდექსირების უნარი, მათ შორის პირველ რიგში - საბიუჯეტო სფეროს მუშაკთა ხელფასების, სოციალური მისაცემლების, შემნახველ საღაროებში შეტანილი ანაბრების და ა.შ. ამავე დროს, საგადასახადო მექანიზმების გაუმართავობის გამო ბიუჯეტი ისედაც ვერ ირებდა შემოსულობათა თითქმის 1/3-ს, რომლებიც შედარებით უზრუნველყოფილი ახალი ფენის (მოსახლეობის 5-10%) ჯიბეებში რჩებოდა.

რთული გამოდგა უზარმაზარი დოტაციების შეკვეცის პრობლემაც, რამაც სულ მცირე კიდევ ერთი ახალი დილემა გააჩინა: ან მასობრივი უმუშევრობა, ან ინფლაციის ზრდა. ბუღალტრულად, პოლონეთსა და უნგრეთში ამ საკითხს ძირითადად „ზედმეტი“ მუშაკების გაშვებით უვლიდნენ, სადაც უმუშევრობის დონემ

ეკონომიკური თეორიის პრობლემები

დაახლოებით 16-13%-მდე აიწია, რფ-ში კი 5%-ს მიაღწია. საჭირო გახდა დამატებითი ფინანსური სახსრების მოძიება შემწეობათა გასაცემად, კვალიფიკაციის შესაცვლელად და სხვა, რამაც, ასევე, ახალი საბიუჯეტო სახსრების მოძიება მოიხოვა.

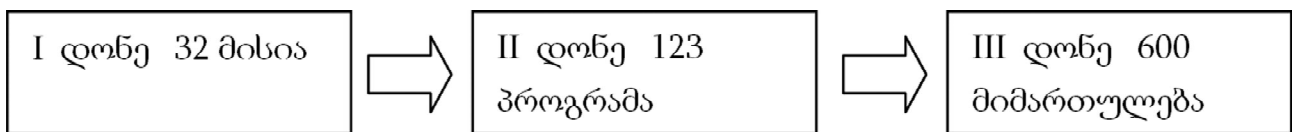
სახელმწიფო ვალის, ბიუჯეტის დეფიციტის და სახელმწიფო ხარჯების ზრდის პრობლემები გამუდმებით აიძულებენ ქვეყნებს საზოგადოებრივი ფინანსების მართვის სისტემების რეფორმირებას. ბოლო ათწლეულებში თითქმის ყველა მოწინავე ქვეყნებში მიმდინარეობდა ბიუჯეტის ფართომასშტაბიანი რეფორმები, რომელთა შორის ერთ-ერთი საუკეთესო შედეგით საფრანგეთში გატარებული რეფორმა გამოირჩევა. ამ შედეგებიდან საყურადღებოა:

- ბიუჯეტის ისეთი ახალი სტრუქტურის ჩამოყალიბება, რომელიც თვალსაჩინოს ხდის სახელმწიფო პოლიტიკას;

- ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის პასუხისმგებლობის ამღლება და ხარჯვის ეფექტიანობის შეფასების შესაძლებლობა;

- სახელმწიფოს ფინანსური მდგომარეობის გამჭვირვალობის მიღწევა სახელმწიფო ბუღალტრული აღრიცხვის სისტემის მოდერნიზების გზით.

საფრანგეთის ბიუჯეტის ახალი არქიტექტურა სამდონიანი გახდა:



კერძოდ, ბიუჯეტის საბაზო ერთეულად იქცა პროგრამა. 123 პროგრამა კომპლექსში ქმნის სახელმწიფო ფუნქციების (მისიების) რეალიზაციის პერიმეტრს. ყოველ პროგრამას მიმაგრებული აქვს მიზნები, რომელთა მიღწევას შედეგიანობის მაჩვენებლებით ზომავენ.

პროგრამა დაყოფილია ოპერაციულ ბიუჯეტებათ ტერიტორიების მიხედვით, სადაც ოპერაციული ერთეულებია გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების კონკრეტული მიმღების (სკოლა, კულტურის დირექცია და ა.შ.) სახით.

შედეგიანობის მაჩვენებლები, მაგალითად შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის:

- დანაშაულთა დონის შემცირება;
- გამოვლენილ სამართალდარღვევათა რაოდენობა;
- ტერიტორიაზე პოლიციის ყოფნის უზრუნველყოფა;
- საგზაო უსაფრთხოების დონე;

გაწეულ ხარჯებზე და მიღწეულ შედეგებზე ოპერაციული ერთეულის ხელმძღვანელი ანგარიშს აბარებს პროგრამის ოპერაციული ბიუჯეტისთვის პასუხისმგებელ პირს, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშს აბარებს პროგრამაზე პასუხისმგებელ პირს.

განხილული ცვლილებების მსგავსია საბიუჯეტო პროცესში ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ინტეგრაციისა და ინსტიტუციონალიზაციის ღონისძიებები შეზღუდული რესურსების მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის ამღლების მიზნით ე. წ. MTEF. მის შედგენაში ყველა სამინისტრო მონაწილეობს სამოქმედო გეგმების მატრიცისა და თანდართული ინსტრუქციების შესაბამისად ისინი ადგენენ და წარმართავენ ყოველწლიური და საშუალოვადიანი გეგმების ხარჯთაღრიცხვებს მათთვის დაწესებული ლიმიტების გათვალისწინებით.

ბიუჯეტის დაგეგმვის თითოეული ეტაპის გაუმჯობესების და ხარჯების გეგმებში პრიორიტეტების უკეთ ასახვის მიზნით მხარჯველ ერთეულებთან მჭიდრო თანამშრომლობის მიუხედავად სამინისტროები და უწყებები MTEF-ის პრინციპების დარღვევით და მხოლოდ საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე ადგენდნენ განაცხადებს.

MTEF არის სტრატეგიული დაგეგმვის საფუძველი, რომელიც კავშირს ამყარებს ქვეყნის სტრატეგიულ მიმართულებას, პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესს შორის. ქვეყნის ფინანსური პოლიტიკისა და ბიუჯეტის ურთიერთკავშირი სწორედ არის ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის, საბიუჯეტო პროცესის კონტროლისა და საშუალოვადიანი დაგეგმვის საფუძველი, საბიუჯეტო პროცესის კონტროლი, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დისციპლინის ჩამოყალიბებისა და მომსახურების მიწოდებაზე ბიუჯეტის კონცენტრირების საუკეთესო საშუალება.

1. Беленчук А.А.и др. Програмный бюджет: лучшая практика.
www.roskazna.ru/novosti/doc/abik_01111.pdf.
2. რ. კაკულია, ლ. ბახტაძე, ა. ჯიბუტი, საჯარო ფინანსები, სახელმძღვანელო თბ. 2010.
3. საქართველოს ეკონომიკური ტანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. EI-LAT 2012.
4. www.tbilisi.gov.ge
5. www.mof.ge

MODERNIZATION OF THE STATE BUDGET: PROBLEMS AND SOME RESULTS

DAVID KERESSELIZE
PhD student of GTU

In the 1970s a new concept has been emerged in the scientific literature, “soft budget constraint syndrome”, which emerged in eastern European countries, connected with the budgetary problems’ research. State budget of above-mentioned countries were these years active, but it does not necessarily mean their balance and not-deficiency. In this economy determinants of the budget were “soft”, it was revealed that the enterprises were interested in centralized capital investments and donations from the state budget at the expense of their own production and the increasing costs of coverage.

To reflect each stage of budget planning and cost improvement better the ministries act despite the close collaboration with spender units and agencies against MTEF principles and proposals and only according to their own interests.

MTEF is the basis for strategic planning, which links the country’s strategic direction, policy and the budget process. That is the relationship between the nation’s financial policy and budget planning is the basis of cost medium-term, the budgetary process control, for control of the budgetary process, the medium-term budgetary discipline and development budget, concentrating on the best way to deliver services.