



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგი

Monitoring of State Budget of Georgia



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო



ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი
CENTRE FOR ECONOMIC PROBLEMS RESEARCH





ავტორის/ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება არ გამოხატავს ფონდის „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

The views, opinions and statements expressed by the authors and those providing comments are theirs only and do not necessarily reflect the position of Open Society Georgia Foundation. Therefore, the Open Society Georgia Foundation is not responsible for the content of the information material.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგი

Monitoring of State Budget of Georgia

თბილისი

2010

პროექტი „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა მონიტორინგის გზით“ განხორციელდა ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. პუბლიკაციაში წარმოდგენილია პროექტის ფარგლებში განხორციელებული ანალიტიკური კვლევისა და მონიტორინგის შედეგები, შემუშავებული რეკომენდაციები.

გამოცემაზე მუშაობდნენ:

ექსპერტები:

დავით ნარმანია, ეკონომიკის დოქტორი

შოთა მურღულია, ეკონომიკის მაგისტრი

ნოდარ ხადური, ეკონომიკის დოქტორი

თეიმურაზ მურღულია, ეკონომიკის დოქტორი

პროექტის კოორდინატორი: მარინა ავალიშვილი

პროექტის გუნდი: ეკატერინე გაფრინდაშვილი, ზურაბ მირაზანაშვილი, ეკატერინე ჯორბენაძე

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის შესახებ

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი შეიქმნა 2008 წლის აგვისტოში. ექსპერტების მიერ ცენტრის დაფუძნების უმთავრესი მიზანი კვლევითი ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების განვითარების ხელშეწყობაა, რაც უზრუნველყოფს ეკონომიკური პოლიტიკისა და ცალკეული სტრატეგიების შემუშავების ან შეცვლისას რამდენიმე ალტერნატივის არსებობას და ოპტიმალური, გრძელვადიან განვითარებაზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკის შერჩევასა და გატარებას. ცენტრის ძირითადი ორიენტირებები:

- ეკონომიკის საკითხებზე მეცნიერული და პრაქტიკული კვლევების განხორციელება;
- ეკონომიკური პრობლემების კომპლექსური შესწავლა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას არა ცალკეული პრობლემის გადაჭრა, არამედ საქართველოს ეკონომიკის სისტემური განვითარება;
- ეკონომიკური პროგნოზირების მეთოდების გამოყენება, რათა შემუშავებული ეკონომიკური პოლიტიკები ეფუძნებოდეს არა მარტო ექსპერტულ, არამედ მათემატიკურ-სტატისტიკურ გათვლებს;
- ეკონომიკური უსაფრთხოების ინდიკატორების და შესაბამისი ზღვრული მნიშვნელობების შესწავლა, რათა, ეკონომიკური რეფორმის გატარებისას, რეფორმის შედეგები სწორად შეფასდეს მთლიან ეკონომიკაზე და არა კონკრეტულ სფეროსა და მაჩვენებელზე;
- საზოგადოებისათვის ეკონომიკურ პროცესებზე ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება;
- სხვა ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისათვის საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე ინფორმაციის მიწოდება;
- უცხოური გამოცდილების სიღრმისეული შესწავლა, საქართველოში მათი დანერგვის მიზანშეწონილობის შეფასება და ოპტიმალური მოდელების შემუშავება.

ცენტრის კვლევის სფეროებია:

სახელმწიფოს როლი ეკონომიკაში; ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა; სახელმწიფო ფინანსები; ევროპულ ბაზრებთან ინტეგრაცია; საინვესტიციო პოლიტიკა; ბიზნეს გარემო; ეკონომიკური უსაფრთხოება; საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობები და სხვა.

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი მზად არის ითანამშრომლოს არასამთავრობო, სამთავრობო და ბიზნეს ორგანიზაციებთან, დამოუკიდებელ ექსპერტებთან; განახორციელოს ერთობლივი კვლევები და ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება საქართველოს საკეთილდღეოდ.

Centre for Economic problems Research (CEPR)

The Centre for Economic Problems Research (CEPR) was founded in August 2008 by experts in economics and business administration. The mission of CEPR is to support the development of economic think tanks, which will ensure the existence of several alternatives while elaborating or changing the economic policy and certain strategies, and to select and implement the economic policy that is focused on optimal, long-term development.

The CEPR is focusing upon the study, research and popularisation of current economic issues in Georgia and the increase the level of engagement civil society in government policies monitoring. The CEPR seeks to conduct its work within the following policy areas: Democracy and Economy; The role of the state in the economy; Fiscal and Monetary Policies; Public Finance; Integration into the European Market; Investment policy; Business Environment; Economic Security; External Economic Relations.

The Centre is producing high-quality scholarly and practical publications and programmes of public education and public outreach on the highest of professional levels. This includes but not be limited to research papers, policy briefs, articles for the Georgian press and other media, conferences, roundtables, debates, public lectures and other events.

The CEPR differs from other think tanks in Georgia, as it focused on:

- Complex study of economic problems, in order to ensure the systematic development of the economy of Georgia instead of solving certain problems;
- Application of economic forecasting methods, in order that the elaborated economic policies do not rely only on expert estimations, but also on mathematic-statistical calculations;
- Study of economic security indicators and respective marginal values, so that while carrying out economic reform, overall outcomes on the whole economy and not only impact on a particular field and indicator is assessed;
- Dissemination of objective information related to economic processes to the population of Georgia and representatives of international organizations to increase their involvement in government policies implementation monitoring;
- In-depth study foreign experience and elaborate optimal models for Georgia.

The centre is poised and ready to prepare the policy documents on different issues together with all interested parties and to consider any reasonable comments and recommendations.

შინაარსი

Summary	9
პროექტის შესახებ	17
1 საქართველოს მაკროეკონომიკური მდგომარეობა და ძირითადი მიმართულებები.....	19
1.1. 2009 წლის მაკროეკონომიკური მიმოხილვა და 2010 წლის პროგნოზი.....	19
1.2. საქართველოს 2009-2012 და 2010-2013 წწ. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები ...	28
1.2.1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის არსი.....	28
1.2.2. სხვადასხვა წლის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების ურთიერთშესაბამისობა	29
1.2.3. საქართველოს 2009-2012 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი.....	31
2 საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი	32
2.1. ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა და ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებები.....	32
2.2. ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები.....	36
2.3. „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის ასახვა ბიუჯეტში	39
2.4. ურთიერთობა ავტონომიურ რესპუბლიკებთან და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან	43
3 საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი	45
3.1. შედარება 2009 წლის ბიუჯეტთან და არსებული ტენდენციები	45
3.2. ურთიერთობა ავტონომიურ რესპუბლიკებთან და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან..	48
4 სახელმწიფო საგარეო ვალი.....	50
4.1. სახელმწიფო ვალის მოცულობა და სიმძიმის შეფასება	50
4.2. ვალის გასტუმრების მდგომარეობა.....	52
5 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი	54
5.1. განხორციელებული ცვლილებები და მიღებული სიახლეები.....	54
5.2. მოსაზრებები და გაუთვალისწინებელი საკითხები	55
6 ბიუჯეტი თანამედროვე სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის პრიზმაში.....	59
6.1 საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის და მარგი ქმედების ანალიზი.....	61
6.2. ბიუჯეტთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემა.....	67
6.3. საჯარო ფინანსების მართვის სრულყოფის პრიორიტეტული ამოცანები	68
7 დანართები.....	69
დანართი 1. მიმდინარე კვლევის შედეგების გაშუქება (ძირითადი ნაწილი).....	69
დანართი 2. სტუდენტების გამოკითხვა.....	74

ჩანართები

ჩანართი 1.1.1.	ლარის ყოველთვიური გაცვლითი კურსი 2009 წელს	22
ჩანართი 1.1.2.	საქართველოში განხორციელებული ფულადი გზავნილების მოცულობა (მილიონი აშშ დოლარი) 2007-2009 წლებში	23
ჩანართი 1.1.3.	მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდა წინა წლის შესაბამისი პერიოდი -100	23
ჩანართი 1.1.4.	საქართველოს საგარეო ვაჭრობა (ათასი აშშ დოლარი)	24
ჩანართი 1.1.5.	საგადასახადო და საბაჟო ორგანოებიდან მიღებული შემოსავლები გადასახადის სახეების მიხედვით (მლნ. ლარი)	25
ჩანართი 1.1.6.	2010 წლის ნომინალური მშპ-ს პროგნოზი სხვადასხვა ოფიციალური დოკუმენტის მიხედვით	26
ჩანართი 1.2.1.	ზოგიერთ სფეროში საქართველოს პრიორიტეტული მიმართულებები 2008-2011, 2009-2012 და 2010-2013 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების შესაბამისად	29
ჩანართი 1.2.2.	ეროვნული კეთილდღეობა/ ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა 2008-2011 და 2009-2012 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტების შესაბამისად	30
ჩანართი 2.1.1.	2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული პირველი ცვლილება (ათასი ლარი)....	32
ჩანართი 2.1.2.	2009 წლის 11 ივლისის განხორციელებული ცვლილება შემოსავლების ნაწილში (ათასი ლარი)	33
ჩანართი 2.1.3.	2009 წლის 11 ივლისის განხორციელებული ცვლილება ხარჯების ნაწილში (ათასი ლარი).....	33
ჩანართი 2.1.4.	2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული მეორე ცვლილება (ათასი ლარი).....	34
ჩანართი 2.1.5.	2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება შემოსავლების ნაწილში (ათასი ლარი)	34
ჩანართი 2.1.6.	2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება ხარჯების ნაწილში (ათასი ლარი)	35
ჩანართი 2.1.7.	2009 წლის ბიუჯეტის პირველი და ბოლო ვერსია (ათასი ლარი)	35
ჩანართი 2.1.8.	2009 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული შემოსავლები (ათასი ლარი)	35
ჩანართი 2.1.9.	2009 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახადები (ათასი ლარი)	36
ჩანართი 2.2.1.	2009 წლის ბიუჯეტი ფუნქციონალურ ჯრილში (ათასი ლარი) და წილი მთლიან ხარჯებთან.....	36
ჩანართი 2.2.2.	2009 წლის ბიუჯეტში 11 ივლისის განხორციელებული ცვლილებები ფუნქციონალურ ჯრილში (ათასი ლარი)	37
ჩანართი 2.2.3.	2009 წლის ბიუჯეტში 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებები ფუნქციონალურ ჯრილში (ათასი ლარი)	37
ჩანართი 2.2.4.	2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი ფუნქციონალურ ჯრილში ცვლილებების გათვალისწინებით (ათასი ლარი)	38
ჩანართი 2.2.5.	ორგანიზაციები, რომელთაც 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გაეზარდათ დაფინანსება (ათასი ლარი).....	38
ჩანართი 2.2.6.	ორგანიზაციები, რომელთაც 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შეუმცირდათ დაფინანსება (ათასი ლარი).....	39

ჩანართი 2.3.1.	ძირითად მხარჯავ დაწესებულებებში დასაქმებულთა რაოდენობის და შრომის ანაზღაურების მოცულობის ცვლილება 2009 წელს	40
ჩანართი 2.4.1.	ტრანსფერების მოცულობა (ათასი ლარი)	43
ჩანართი 2.4.2.	გამოთანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა რეგიონალურ ჭრილში 2008-2009 წწ.	43
ჩანართი 2.4.3.	სპეციალური ტრანსფერების მოცულობა რეგიონალურ ჭრილში 2008-2009 წ.წ.	44
ჩანართი 3.1.1.	შემოსულობების კომპონენტების შედარება (ათასი ლარი).....	45
ჩანართი 3.1.2.	გადასახდელების კომპონენტების შედარება (ათასი ლარი)	47
ჩანართი 3.1.3.	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილება ფუნქციონალურ ჭრილში (ათას ლარებში)	47
ჩანართი 3.1.4.	2010 წლის ბიუჯეტში 2009 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა შემდეგი დაწესებულებების ასიგნებები	48
ჩანართი 3.2.1.	ტრანსფერების ცვლილებები სახეობების მიხედვით (ათასი ლარი)	48
ჩანართი 3.2.2.	გამოთანაბრებითი ტრანსფერი თვითმმართველი ქალაქებისათვის.....	49
ჩანართი 4.1.1.	2004-2010 წლების ბიუჯეტებით განსაზღვრული საგარეო ვალის მოცულობა (მილიონი ლარი)	50
ჩანართი 4.1.2.	მრავალმხრივი კრედიტორების წინაშე არსებული ვალი 2007-2010 წწ. (მილიონი ლარი).....	51
ჩანართი 4.1.3.	ორმხრივი კრედიტორების წინაშე არსებული ვალი 2007-2010 წწ. (მილიონი ლარი).....	51
ჩანართი 4.2.1.	საგარეო ვალის დაფარვა (ძირის) 2009-2013 წლებში (მილიონი აშშ დოლარი) ...	52
ჩანართი 6.1.1.	საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ინდიკატორი	64
ჩანართი 6.1.2.	GCR (PSP ფარდ.) ინდექსის მონაცემები საქართველოსთვის	64

Summary

About the Project

Since August 2009 the Centre for Economic Problems Research has been working on the project “Promoting Transparency and accountability of the state budget for 2009 through monitoring”. The project was accomplished with the financial support of the “Open Society Georgia Foundation”

The project aimed at supporting the active civic participation in the budget processes through monitoring the State budget of Georgia in 2009, ensuring the transparency of the budget and active cooperation in planning the budget of 2009.

For reaching the aforesaid goals the monitoring was implemented in different dimensions: analysing the budget execution and raising of budget incomes of 2009; monitoring of public external debt; monitoring the budget expenses regarding purposeful expenditure, efficiency and transparency; analysis of correspondence of budget priorities with the social-economic situation in Georgia; monitoring of correspondence of State budget with Basic Data and Directions of the Government document (BDD; It is also called Basic Data and Trends - BDT); etc.

The experts involved in the project have worked out recommendations based on the data and materials concerning the macro-economic situation in Georgia and State budget in relation with the formation of 2010 State budget and perfection of budget legislation.

After the presentation of the State budget 2010 by the Government of Georgia, the Centre for Economic Problems Research met the experts working on economic and budgetary issues. The discussion was held regarding the problems of 2009 budget and the proposals were introduced in connection with the State budget 2010.

According to the Centre participation of mass media within the budget, monitoring process is of a particular importance for provision of budget transparency. For this purpose, the Centre for Economic Problems Research conducted six meetings with the representatives of mass media and introduced the outcomes of the research to them. Two short seminars were also arranged for journalists: (1) on the budget classifier (GFSM -2001) and budget formation rules; (2) on the main directions and research methodology to be applied by the interested journalists for effective monitoring.

For provision of active civic participation in the budget processes, the Centre conducted three lecture-seminars for the university students of Georgian Higher Educational establishments.

During the research all the significant publications prepared by governmental units, non-governmental and international organizations were found out in connection with the report and statistical information in connection with budget issues. In search of official public information the Centre was actively cooperating with the state departments, in particular with the Ministry of Finances of Georgia,

The Centre for Economic Problems Research is ready for further cooperation with all the interested sides regarding budget and other issues and considering business notes and proposals.

We would like to express our gratitude to the "Open Society Georgia Foundation" with support of which the above-mentioned project was implemented.

The Short Review of Research Outcomes

Macro-economical Situation in Georgia and the Main Directions of the Country

In August 2008 the Russian aggression expressed towards Georgia and the global financial crisis have significantly changed the current macro-economic situation in Georgia. If before that very high rates of economic growth in Georgia were reached, from the second half of 2008 the achieved rates of growth were impeded and for the first time after 1995 the recession was indicated in the economy which turned into the economic crisis later.

It was very important to do a good analysis of the achieved level of economy under such circumstances that should have been followed by the preparation of the significant document such as State budget. Unfortunately, macroeconomic analysis still remains as one of the weakest points of Georgian economic policy and especially the management of budget sphere. The inadequate level of macroeconomic analysis used while working on the budget causes the essential changes within the budget that worsens the business environment (State budget functions as a guide for business circles, respectively the planned budget done in a wrong way gives inadequate signals and the foreseen predictions for business development is under doubt) and finally causes serious problems when executing the budget.

It should be noted that in the history of Independent Georgia there has never been a budget which has not undergone drastic changes.

The planned 2009 budget considering the 4% economic growth and correspondingly the budget done according to it was not only exceedingly optimistic but simply unreal, that was clearly indicated in the first half of 2009.

The government of Georgia had to look through the forecast of the economic growth during the year for several times and have reduced the primary 4% economic growth indicator to 1,5%, later to 1% decrease, however in September, 2009 it has fallen to 4% as a sign of economic decrease. As expected, 2009 budget has failed to follow the tradition of the established way of correcting budget in the direction of taxation revenues since 2004 and its incomes were reduced twice while the accomplished changes took place what proves that if not the compensation sources allocated to Georgia after the outcomes of war by the Brussels Donors' Conference in 2008 the economy would have been significantly reduced.

Besides, the government have increased the state debt via emission of the treasury obligations, it took away the scarce credit resources from potential investment sources, and respectively it supported the impeding condition for economic growth.

The increase in State budget income in 2010 compared to 2009 is mainly connected with the growth of State foreign debt which comprises the 18% of State budget incomes and 6,4% of GDP.

Unfortunately "living on behalf of future generation" has become one of the characteristic features of Georgian economic policy. The government does not try to avoid the growth of foreign debt in most cases to fulfil their absolutely inefficient and populist obligations.

All the above-mentioned factors give us the possibility to conclude that the existence of the

effective mechanisms for making correct forecast, the current macro-economic situation in the country, the experience gained in 2009 and the analysis of the present situation around the world do not guarantee that the 2010 State budget will not share the same experience as the one from 2009.

Country's Basic Data and Directions Document and Budget

The document of the country's Basic Data and Directions (BDD; It is also called Basic Data and Trends - BDT) is one of the most important papers for making predictions and later for preparing the budget draft for all levels respectively. In spite of some novelties adopted in the State budgetary code there are several faulty details regarding the document of the country's Basic Data and Directions on the legislative and institutional level:

- There is no validity period for the document, besides, it should comprise of any type of analysis concerning the past period to make the parameters of the current and future years comparable;
- There is a weak link between the document of Basic Data and Directions and state budget, it means that the document is made to match with the state budget draft;
- The future of the document is vague as it will not be asserted by any of the instances (neither the Government nor the Parliament), it is not compulsory and there is no punishment for its non-fulfilment;
- Respectively, the majority of those establishments which spend money follow the documents only in a formal way.

The government of the country which has got a definite political direction, does not change it very often, it is not the subject of frequent changes and changes are characteristic only to certain instruments. Correspondingly, the document referring to the data and directions of every coming year should be the logical continuation of the documents from the previous years, though taking into consideration new challenges and changes. Besides, the main direction should be kept unchanged. Regretfully, as it seems from the general part of the Georgian Document about Basic Data and Directions and the analysis of the separate sectors, the priorities are often changed, as well as there are some inadequacies between the 2009-2012 Georgian Document about Basic Data and Directions and 2009 State budget.

2009 State Budget execution and the changes made to the Budget

According to the primary (30.12.2008) budget of 2009 the taxes in the amount of 4,760,000 thousand GEL should have been mobilized which is 238,000,0 thousand Gel more than in the previous year. The first 6 months of 2009 had turned out to be crucial for the economy of Georgia and correspondingly this situation was reflected on the income part of the budget of 2009. Mobilizing tax incomes had become more difficult and the Government had to look through the excessively optimistically planned prediction of the tax incomes. Consequently on the 11th of July, 2009 the first change was introduced to the State budget, as a result, the tax incomes have been reduced by 500 million GEL, the reduction exceeded 10%. Although the incomes were increased due to the expected grants (110,5 million GEL). Besides, the forecast of other incomes have been increased.

In July as a result of the changes made the negative indicator of the total balance has significantly increased which expresses the deficit of the budget that has reached -1,193,499,3 thousand GEL based on the change. The main financial source of this deficit is the growth of obligations.

As a result of the changes the indicator of the obligation on changes has increased by 506,162.3 GEL that mainly comes on the foreign obligation growth.

On the 4th of December, 2009 the second change was made to the budget which has been quite negative as well. The income forecast have reduced (3,7 %), and the expenses were reduced only by 1%. Correspondingly, the negative indicator of the operational balance has increased.

Changes of non-financial assets were reduced by 4,4 % that mainly has happened on behalf of the public property purchasing.

The budget deficit was increased by 8,9% and it comprised of - 1,299,347.8 thousand GEL. Respectively, increase of foreign obligations was inevitable by 95,146.9 thousand GEL.

The forecast of the mobilized sums through taxes was reduced again by 120,8 million GEL that represents the 2.8% of the planned amount. On the basis of this change it has become evident that the change introduced in July and the forecast connected with it was still optimistic.

The amount of the sum considered as the expected grants was reduced by 92,3 million GEL. As we have noted, as a result of the change made on 11th of July, 2009 this indicator was increased by 110,5 million GEL. This fact points out at the weaknesses of predictions made.

In accordance with the budgetary legislation the data of the execution of financial indicators which were planned by the last change is given in the budget execution report. At the end of the year through the changes made into the budget this fact is underlined and respectively, there is no or almost no difference between the planned and fulfilled budgets when presenting them in front of the Parliament, or the budget parameters are exceedingly completed. Besides, no intermediate report is presented and there is no discussion when changes are made, hence it is essential to accomplish the relevant changes.

The picture becomes vivid if we would compare the primary and the last versions of 2009 budget. In comparison with the primary version the decision was made to get 10,2% less income and 4.3% more expenses. Additionally, it was planned to reduce the changes of non-financial assets by 16.3%. The budget deficit was increased to 639,1 million GEL (96,8 %).

Compared to the data that was supposed to be fulfilled at the beginning of the year it was planned to mobilize the taxation income 13% less at the end of the year, which is a serious concern. Regarding the grants, it can be said that at the end of the year it was supposed to get 463,2 million GEL that is 18,2 million more than planned at the beginning of the year. It is planned to get 38,1 million GEL more from the different income sources.

In 2009 it was a necessity to reduce VAT by 409,7 million GEL. It directly points at the reduction of goods circulation in within the country. To reduce the income tax by 6.6% means that the individuals will pay 74,2 million GEL less than for taxes than it was planned, it means that they will get 371 million GEL less income. The profit tax has been reduced by 10,4% which is also connected with the reduced business-activity.

When discussing the functional classifier of 2009 budget expenses the highest percentage comes on the general state service, the second place is occupied by the social welfare by 21,3%, at the third place there is a defence by 15,1%. The expenses of general state service and defence were quite high.

As a result of the change made on the 11th of July, 2009 the picture was changed and the general state service was increased by 11,9%, economic activity by - 18,4%, healthcare by - 8,1%, household communal service by -7,25.

The environmental protection was reduced by 10,9%, defence by - 4,8%, education by - 3,8%.

The change made on the 4th of December, 2009 the financing of expenses and financial assets was reduced by 3%. Mainly the defence was reduced by - 3,2%, economic activity by - 10,3%, environmental protection by - 10%, social protection by - 2,3%. It is noteworthy that on the basis of the change made on the 11th of July funding the economic activity was increased by 134,9 million GEL, however according to the change made on the 4th of December it was reduced by 89,2 million GEL. To reduce financing this sphere is not a positive fact.

During the year of 2009 due to the changes made in the budget the amount of resources allocated for organizations were changed as well.

Reflections of "Belt Tightening Policy" in the Budget

After worsening of the financial crisis at the end of January, 2009 the President of Georgia and Prime Minister declared about the so-called "Belt-tightening Policy" which in spite of the positive disposition of the Parliament was reflected in general on the state budget six months later in July, 2009. After approving the state budget there were no changes made in the budget until July.

"Belt-tightening Policy" was accomplished in various ways by the different budgetary establishments and respectively the scope of the expenses optimized by them differs from each other.

Hence, from the State budget of Georgia (as it contains only large articles of expenses) it is impossible to define which public establishments made what type of optimization. The format of the budget does not give a possibility to compare the existing indicators with the indicators received after the changes. There are only those indicators received after the changes and their separate comparison with the previous version of the budget is necessary.

It can be concluded that the main expenditure establishments did not reduce the funds for salary and the number of the employees. In some expenditure establishments on the contrary the number of things which were prohibited under the "Belt-tightening" conditions was increased. Overall, the following picture was revealed considering the changes made in the state budget in 2009:

- The amount of remuneration was increased on the basis of the change made in the state budget on the 11th of July, 2009 by the Government of Georgia, Ministry of Finance, Ministry of Environmental Protection, Ministry of Culture, Ministry of Culture, Monument Protection and Sport, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Corrections and Legal Assistance, Ministry of Refugees and Accommodation, Ministry of Healthcare, Ministry of Agriculture and Energy Resources, Constitutional, Supreme and Common Courts, The Supreme Board of Justice, Central Election Committee and the Board of Security;
- On the basis of the changes the amount of salary was reduced by the Ministry of Defence, Ministry of Justice, Ministry of Education and Science of Georgia, the same amount was left by the Administration of President of Georgia, the Parliament of Georgia and the Chamber of Control;
- According to the changes made on 13th of November the amount of salary in most expenditure establishments was left the same. The amount of salary was increased only by the Ministry of Culture, Monument Protection and Sport. The amount of salary was reduced by the Ministry of Defence, Ministry of Finance, Ministry of Environmental Protection, Chamber of Control, Supreme Court of Justice;
- As we see the leading promoters of the "Belt-tightening Policy" - the Parliament of Georgia, the President of Georgia and the Government of Georgia did not reduce the amount of salary, vice versa it was increased in some governmental units

It is very interesting that during the changes in the budget of 2009 the explanatory notes contained very scarce information and "belt-tightening" policy is not mentioned anywhere. It is noteworthy that the "belt-tightening policy" was never mentioned in the supreme legislative body and nothing was revealed in those conclusions regarding budget. Neither the Chamber of Control focused on the above-mentioned fact in its report.

As the "belt-tightening" policy was declared by the representatives of the Government, the released funds should have been used as a successful additional funding source for the "Cheap credit" project. The state project of "Cheap Credit" was not changed in 2009. It still comprised of 20 million GEL. Hence, in spite of the Prime-minister's desire to apply the released financial resources towards the "Cheap credit" project did not take place and it mainly was used for the reconstruction of infrastructure. We would add some information for information that the part of the finances considered for funding the "Cheap credit" project on the basis of the Decision of the Government of Georgia was used as a supplementary funding source for the project "Vintage - 2009".

In spite of the "belt-tightening" policy the government accomplished financing such projects we consider inadmissible and there was only some general ideas given in the state budget of 2009.

Due to the scarcity of budget format and the unavailability of information requested from the Ministry of Finances we could not manage to make the detailed analysis of the 350 million GEL saved as a result of the "Belt-tightening" policy the Prime-minister and his deputy were talking about. As it seems these figures are artificial and the real "belt-tightening" did not take place.

The Relationship with Autonomous Republics and Local Self-governments

In 2009, compared to the previous year the quality of financial independence of self-governments has worsened. The scope of the equalization transfer which presents the own income of self-government was reduced by 13,8%.

Except Kakheti and Imereti the equalization transfer was reduced in all regions (the self-government of these regions).

The special transfer applied to municipalities was sufficiently decreased. The majority of special transfers are directed to Tbilisi.

The distinct growth of total scope of special transfer and reduction of allocated funds for purposeful expenditure point at the inadequacy of the equalization transfer formula.

When discussing this issue we should take into consideration the changes made in the law upon the "Local Self-Governments" on 13th of April, 2009, which states that self-governments are allowed to use their own budget resources for the functions of central government as an accomplishment of their voluntary obligation.

In spite of the growth of financial assistance for self-governments, the changes recently made in legislation (among them the State budget) aim at restricting the independence of self-governments and centralization process. All of these oppose to the responsibilities taken under the European Charter on "Local Self-governments" and are obstacles for the development of democracy in the country.

The Analysis of the State Budget 2010

On the 4th of December, 2009 the Parliament adopted the law of Georgia on the "State Budget 2010". When approving the budget on the 13th of November some of the parameters were changed with the permission of the Government of Georgia.

The incomes of state budget in 2010 comprise 6 759.7 million GEL as for the revenue indicator prediction it consists of 5 188.2 million GEL. Respectively, the incomes represent the 76,7% of the inflow. The prediction of inflow of 2009 (considering the change made on the 4th of December) comprise of 6 614,5 million GEL, as for the revenues it is 5 137,5 million GEL. The revenues represent the 77,6% of inflow in 2009. The significant change of this indicator is not planned in 2010. At about 24% of the State budget does not comprise incomes and it is mainly received on the basis of the growth of obligations.

The prediction indicator of the State budget tax revenues in 2010 was defined as 4 382 million GEL and it comprises the 23.1% of the GDP. The analogical indicator comprises of 22,8% in 2009. The income share in the GDP increases a little in 2010.

For 2010 the grant (incomes) prediction indicator was defined by 463.2 million GEL. In 2008 the amount of the received grants was 617,2 million GEL, in 2009 it is planned to get 555,5 million GEL, in 2010 - 463,2. It means that during three years it is supposed to receive 1635,9 million GEL. The given amount does not exceed 1 billion US dollars, as far as it is known, the agreement was reached at the Donors' conference to allocate 2 billion dollars as a grant for three years, The State budget of Georgia will get less than 50% of the promised grants.

It is planned to reduce the non-financial assets in 2010 by 210 million GEL, which totally represents the privatization of the main assets. In 2009 the same indicator comprised of 213,3 million GEL.

The prediction of the reduction of financial assets indicator was defined by 48 billion GEL that means returning back the money. In 2009 the same indicator comprised 229,2 GEL (40 million for repaying the debt).

In 2010 the inflow that should be received by the growth of obligations comprise 1 313,5 million GEL. The inflow got by the growth of obligations represent the 19,4% of the total budget inflow. In 2009 the analogical indicator comprised of 17,7%. The share of inflow on the basis of the growth of obligations in the budget inflow cannot be considered as a positive point.

The expenses of the budget in 2010 comprise 5476,3 million GEL which is 50,9 million GEL less than the same indicator in 2009 (5527,2 million GEL).

In 2010 the amount money paid for growth of non-financial assets from the State budget comprises 2010 997,0 million GEL, which is 20,0 million GEL less than the same indicator in 2009 (1017,0 million GEL).

The amount of money allocated for reduction of obligations from the State budget in 2010 (paying back) comprises of 199,4 million GEL out of which it is defined to pay back the foreign debt with 135,4 million GEL and internal debt with 64 million GEL.

According to the 2010 State budget compared to the State budget of 2009 the expenses of the State budget were reduced by 9%. The decrease (2%) is revealed with regard to the growth of financial assets which is not considered as expenses. We would conclude that the "belt-tightening" policy is partially felt in the State budget of 2010.

The following directions are less financed: defence, public security, environmental protection, household and communal economy, social welfare; funding of economical activities, healthcare and education is significantly increased. Besides, the general state service is increased which becomes controversial with the "belt-tightening" policy.

According to the budget 2010 it is planned to exceed the expenses by 288,155.3 thousand GEL which represents the operational balance. This indicator is defined as 389,704.9 thousand GEL in 2009. When discussing the budget from this angle more positive tendencies are revealed. Although if we compare the draft of the budget 2010 with the primary version of the budget 2009 this indicator is much worsened.

In 2010 836,934,0 thousand GEL is allocated for transferring to Autonomous Republics and local self-governing bodies which is 214,437,4 thousand GEL more compared to the previous year. Respectively there is a 34% growth.

In 2010 the significant growth of equalization transfer is noticed which is caused by the change in the method of calculating the equalization transfer. Although to define its exact calculations and finding the appropriate quotients are quite complicated. The growth of the scope of equalization of transfer is a positive aspect from the point of view of fiscal decentralization. In 2010 in almost all self-governing bodies the growth of equalization transfer was revealed but Tskaltubo and Gardabani Municipalities. The most part of the share of the equalization of transfer (71,3%) comes on the self-governing cities.

It is very important that 323,037,7 thousand GEL is allocated for Tbilisi budget in 2010 as a transfer which is 61,8% of the transfers considered for all self-governing bodies in accordance with the State Budget.

The distribution of the special transfer directly points at the existence of prioritized self-governments.

External Debt

The amount of public external debt has been significantly increased during the last three years which is an outcome of the tragic events occurred in August, 2008. However the growth of public external debt was marked in 2007 as well. The public external debt of Georgia is distributed among three main sources: credits received from multilateral creditors; credits received from bilateral creditors; credits received on the basis of the State guarantee.

During the last four years the number of debts from European Union was reduced however the debts from World Bank, Monetary Fund and Asian Development Bank have significantly increased.

More than 73% of the public external debt of Georgia is directed to the diverse creditors.

According to the State budget of 2010 it is expected to increase the external obligations by 1,213,527.3 thousand GEL, as for the coverage of these obligations - 135,381.7 thousand GEL is allocated for this purpose.

During the last two years the debts of Georgia to Germany have been increased.

The amount of debts received on the basis of the State guarantee was reduced eventually and comprised 6,5 million GEL for the year of 2010.

After the existing obligations towards the Monetary Fund and World Bank comes the obligations by emission of state bonds (Eurobonds) which according to the budget data of 2010 comprises of 850 million GEL. In 2008 these state bonds which are valid for 5 years should be returned back in 2013. When taking this responsibility the State budget of Georgia had a positive operational balance and taking the new responsibility was not a positive point.

If we consider the prediction indicators of the public external debt service according to the future years (2010-2030) 2013 should be the hardest year for paying the root of the debt as only 771,76 million Dollars is necessary - at about 1293 million GEL which comprises the 25,2% of the

2009 state budget. Covering this obligation will be supposedly possible by the income received on the basis of the emission of other bonds.

Budgetary Code of Georgia

From the point of view of legal regulation of budgetary system great attention was paid to the study of the draft of budgetary code of Georgia. On the basis of the above-mentioned draft some opinions and proposals were considered for perfection of budgetary code of Georgia which were presented to the Government of Georgia; the Parliament of Georgia; Ministry of Finance of Georgia; the Chamber of Control of Georgia.

From the 28 points of these opinions and proposals the only one was taken into consideration may be because of the fact that the Parliament of Georgia remarked on the same thing. The paradox is the thing that it is not given in the budgetary code which was received with some faults. The Parliament of Georgia still keeps silent about these remarks and opinions, the reason is unknown and the adopted law has several flaws.

The Objectives for Perfection of Public Finances Management

- The active participation of the civil society plays an essential role in the perfection of public finances management. The main problem in this respect in Georgia is connected with the fact that the notion of transparency is not correctly understood neither by the government nor the civil society and mostly it is associated with the satisfaction of their curiosity. The significant importance should be given to the establishment of the new understanding of transparency which will become the ground for the objective evaluation of rationality of public finances management.
- As noted above from 2003 to 2008 the taxation burden of economy has increased from 9.4% to 23.8%. During these years the public external debt was evidently increased. From 31st of January of 2004 till the 31st of January of 2010 the public external debt of Georgia (credits obtained by the State and State guarantee) is increasing from 3.90 billion GEL to 5.97 billion GEL i.e. by 53%. Under the conditions of using all the resources of distinct growth of budget incomes and inaccessibility of credit orientation the most important thing is to set a question of revenue optimization. The pioneer countries have been using the systems of rational management of public finances, in particular those of evaluating the efficiency and effectiveness however such approach has not been established in Georgia yet.
- According to the systems and criteria probated abroad the study of Georgian practice of public finances management and its evaluation clearly states that there are significant problems in connection of the effective and efficient ways of spending money. That's why the quick implementation of evaluation systems and their adoption presents one of the priorities of the society.
- The activities conducted by the Chamber of Control are in need of essential modernization, according to the current situation as it seems from the reports and budget proposals offered by them the Chamber of Control itself is not oriented on the leading international standards. Monitoring the quality of public finances management and its analysis should become the primary function of the Chamber of Control, as for the documentary revision and revealing of faults (it is mainly occupied with) is one of the components of this process but not the main one.
- The changes in the format of the budget introduction which will give an opportunity to society to get the data about the criteria of planning the revenue effectiveness and its accomplishment will be considered as the effective steps towards the provision of budget transparency, and at the same time this information should be analysed by machine computation.

პროექტის შესახებ

უკანასკნელი წლების განმავლობაში, საქართველოს გაზრდილი ბიუჯეტის პირობებში, კვლავ ბევრი ხარვეზი იქნა დაშვებული შემოსავლების პროგნოზირების, საბიუჯეტო პრიორიტეტების ჩამოყალიბების, საბიუჯეტო ასიგნებათა ალოკაციისა და ხარჯების ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის პროცესში. აღნიშნული საკითხები განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც საქართველოში 2008 წლის აგვისტოში განვითარებული მოვლენებისა და მსოფლიო ფინანსური კრიზისის გავლენით, დადგა საბიუჯეტო შემოსავლების შემცირების რეალური საფრთხე და ქვეყანაში უამრავმა სოციალურმა პრობლემამ იჩინა თავი.

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი 2009 წლის აგვისტოდან მუშაობდა პროექტზე - „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა მონიტორინგის გზით“. პროექტი განხორციელდა ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით.

პროექტი მიზნად ისახავდა საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგის გზით საბიუჯეტო პროცესებში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობის ხელშეწყობას, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას და 2010 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვაში ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის აქტიურ თანამონაწილეობას.

დასახული მიზნების უზრუნველსაყოფად, მონიტორინგი განხორციელდა სხვადასხვა მიმართულებით: 2009 წლის საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანალიზი; საგარეო ვალის მონიტორინგი; ბიუჯეტის ხარჯების მიზნობრიობის, ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის მონიტორინგი; საბიუჯეტო პრიორიტეტების საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან შესაბამისობის ანალიზი; მთავრობის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტისა (BDD) და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაბამისობის მონიტორინგი და სხვა.

პროექტში ჩართულმა ექსპერტებმა, 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტისა და საქართველოს მაკროეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ მონაცემებისა და მასალების დამუშავების შედეგად, ჩამოაყალიბეს რეკომენდაციები 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებასთან და საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრულყოფასთან დაკავშირებით.

საბიუჯეტო სისტემის სამართლებრივი რეგულირების თვალსაზრისით, ექსპერტებმა დიდი ყურადღება დაუთმეს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის პროექტის შესწავლას. აღნიშნული პროექტის შესწავლის საფუძველზე შემუშავებულ იქნა მოსაზრებები და წინადადებები საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის სრულყოფისათვის, რომლებიც წარედგინა საქართველოს მთავრობას, საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს კონტროლის პალატას, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. თუმცა, პრაქტიკულად ცენტრის მიერ შემუშავებული მოსაზრებები და წინადადებები არ იქნა გათვალისწინებული. რაზეც, ცენტრის თხოვნის შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრომ განმარტებები წარმოადგინა (იხილეთ მეხუთე თავი).

საქართველოს მთავრობის მიერ 2010 წლის ბიუჯეტის პროექტის წარმოდგენის შემდეგ, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი ეკონომიკასა და საბიუჯეტო საკითხებში მონვეულ ექსპერტებს შეხვდა. სამუშაო შეხვედრაზე გაიმართა მსჯელობა 2009 წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, გამოითქვა მოსაზრებები 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით.

ცენტრის აზრით, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად მასმედიის ჩართვა ბიუჯეტის მონიტორინგის პროცესში განსაკუთრებით აქტუალურია. ამ მიზნით, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრმა პროექტის მსვლელობისას ექვსჯერ გამართა შეხვედრა მასმედიის წარმომადგენლებთან. შეხვედრებზე ექსპერტებმა ჟურნალისტებს წარუდგინეს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგის მიმდინარე კვლევის შედეგები. აგრეთვე, მოეწყო ორი სემინარი: (1) საბიუჯეტო კლასიფიკატორი (GFSM -2001) და ბიუჯეტის ფორმირების წესები; (2) ძირითადი მიმართულებები და კვლევის მეთოდები, რომელიც უნდა გამოიყენოს ჟურნალისტმა საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგის მიზნით.

ცენტრის მიერ გამართულ შეხვედრებს დაესწრო სხვადასხვა საინფორმაციო სააგენტოს, ბეჭდვითი და ელექტრონული პრესის, ტელე და რადიო მაუწყებლობის 60-მდე წარმომადგენელი. ექსპერტების მიერ წარმოდგენილი დასკვნები ფართოდ გაშუქდა საინფორმაციო საშუალებებით (იხილეთ დანართი 1. მიმდინარე კვლევის შედეგების გაშუქება).

საბიუჯეტო პროცესებში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურად ჩართვის უზრუნველსაყოფად, უმაღლესი სასწავლებლების სტუდენტებთან ცენტრმა სამი ლექცია-სემინარი გამართა. განხილულ იქნა შემდეგი საკითხები: როგორ მოიძიონ სახელმწიფო ბიუჯეტი; რა ძირითადი ნაწილებისაგან შედგება ბიუჯეტი; რა ხარვეზები იქნა გამოვლენილი 2009 წლის ბიუჯეტის შედგენისას და შესრულებისას; რა მნიშვნელობა აქვს ბიუჯეტის სამოქალაქო მონიტორინგს. აგრეთვე, ჩატარდა სტუდენტთა გამოკითხვაც (იხილეთ დანართი 2. სტუდენტების გამოკითხვა).

კვლევის პროცესში მოძიებულ იქნა სამთავრობო უწყებების, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული ყველა მნიშვნელოვანი პუბლიკაცია, ანგარიში და სტატისტიკური ინფორმაცია საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით. ოფიციალური საჯარო ინფორმაციის მოძიების მიზნით, ცენტრი აქტიურად თანამშრომლობდა სახელმწიფო დაწესებულებებთან, განსაკუთრებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან.

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი მზად არის ბიუჯეტთან დაკავშირებულ და სხვა საკითხებზე გააგრძელოს მუშაობა ყველა დაინტერესებულ მხარესთან ერთად და გაითვალისწინოს საქმიანი შენიშვნები და წინადადებები.

გვსურს მადლობა გადავუხადოთ ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“, რომლის დახმარებითაც განხორციელდა აღნიშნული პროექტი.

ცენტრი ასევე მადლობას უხდის მედიის წარმომადგენლებს აქტიური თანამშრომლობისათვის.

1 საქართველოს მაკროეკონომიკური მდგომარეობა და ძირითადი მიმართულებები

1.1. 2009 წლის მაკროეკონომიკური მიმოხილვა და 2010 წლის პროგნოზი

2008 წლის აგვისტოში რუსეთის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებულმა აგრესიამ და ამავე წელს დაწყებულმა გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა, საქართველოში არსებული მაკროეკონომიკური გარემო მნიშვნელოვნად შეცვალა. თუ მანამდე საქართველოში ეკონომიკური ზრდის საკმაოდ მაღალი ტემპები იყო მიღწეული, 2008 წლის მეორე ნახევრიდან წინა წლებში მიღწეული ზრდის ტემპები შეფერხდა და პირველად, 1995 წლის შემდეგ ეკონომიკაში რეცესია დაფიქსირდა, რომელიც შემდგომ ეკონომიკურ კრიზისში გადაიზარდა.

2008 წლის მე-3 და მე-4 კვარტალში საქართველოს ეკონომიკაში დაცემა დაფიქსირდა, ხოლო თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2007 წლის ნოემბრის მოვლენების შემდგომ საქართველოში ინვესტირების პროცესი ისედაც შეფერხებული იყო, ნათელია, რომ ქვეყანა პოტენციური განვითარების დონეს საკმაოდ ჩამორჩა.

ამ ფონზე მნიშვნელოვანი იყო მკაფიოდ და კარგად გაანალიზებულიყო ეკონომიკური განვითარების მიღწეული დონე და მხოლოდ ამის შემდეგ მომხდარიყო ისეთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტის შედგენა, როგორცაა სახელმწიფო ბიუჯეტი. ამასთან, გასათვალისწინებელია ორი გარემოება: პირველი ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტები ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხულ ტრანსფერებზეა დამოკიდებული, და მეორე, მთავრობის ეკონომიკურ პროცესებზე რეაგირების ერთადერთი რეალური და, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ლეგიტიმური ბერკეტი სწორედ ბიუჯეტია.

ყოველივე ეს ნათლად მიუთითებს ომისშემდგომი (და მით უფრო ეკონომიკის კრიზისის დროს) სახელმწიფო ბიუჯეტის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე. ბიუჯეტის, როგორც მაკროეკონომიკური ინსტრუმენტის ფორმირება არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე თავად ბიუჯეტის შესრულება.

2009 წლის საბიუჯეტო პროცესის მაკროეკონომიკური ანალიზი 2 ეტაპად უნდა განვიხილოთ. პირველი ეტაპი ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობის პერიოდს, ხოლო მეორე - ბიუჯეტის შესრულებას მოიცავს.

ცხადია, 2009 წლის ბიუჯეტის შედგენა ძირითადად 2008 წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა, თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ, საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობის შესაბამისად, 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გარკვეული მონახაზები უკვე 2006 წელს იყო ცნობილი (ე.წ. საქართველოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მიხედვით, რომელიც, რეალურად, საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზირების ერთადერთი დოკუმენტია საქართველოში).

სამწუხაროდ, ქართული ეკონომიკური პოლიტიკის და განსაკუთრებით კი საბიუჯეტო სფეროს მონაცემების ერთ-ერთ სუსტ წერტილად სწორედ მაკროეკონომიკური პროგნოზირება რჩება. ბიუჯეტის შედგენის დროს გამოყენებული მაკროეკონომიკური პროგნოზების არასათანადო დონე შემდგომში ბიუჯეტის აუცილებელ ცვლილებებს იწვევს, რაც ბიზნეს გარემოს აუარესებს (საქმიანი წრეებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტი გზამკვლევის ფუნქციას ასრულებს, შესაბამისად, არასწორად დაგეგმილი ბიუჯეტი არასწორ სიგნალებს იძლევა და ბიზნესის განვითარების წინასწარ გაკეთებული პროგნოზები სათუო ხდება) და თავად ბიუჯეტის შესრულებაში ქმნის სერიოზულ პრობლემებს.

სამწუხარო რეალობაა, რომ **დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში ჯერ არ ყოფილა ბიუჯეტი, რომელსაც წლის განმავლობაში სერიოზული ცვლილებები არ განეცადოს.** თუ 2003 წლამდე ეს ცვლილებები ძირითადად ბიუჯეტის შემცირებისაკენ (ანუ ე.წ. „სეკვესტრისაკენ“) იყო მიმართული, 2004 წლიდან მაკროეკონომიკური პროგნოზირების არსებული სისუსტე მოსალოდნელი საგადასახადო ადმინისტრირების და, შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების პროგნოზის თვალსაზრისით არასრულყოფილი იყო, ამიტომ 2004-2008 წლების ბიუჯეტებში განხორციელებული პრაქტიკულად ყველა ცვლილება მისი შემოსავლებისა და, შესაბამისად, ხარჯების ზრდას ემსახურებოდა.

ცხადია, „სეკვესტრს“ ბიუჯეტის ზრდა სჯობია, მაგრამ ნებისმიერ შემთხვევაში საბიუჯეტო პარამეტრების ცვლილება საბიუჯეტო წლის განმავლობაში კარგი მოვლენა არ არის. ასეთ დროს ინგრევა ბიზნესის განვითარების ორიენტირები, რადგან ნებისმიერი კომპანიის განვითარების გეგმა ეყრდნობა მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს (მშპ-ს რეალური ზრდა და ინფლაცია), რაც, თავის მხრივ, ბიუჯეტის პარამეტრების საფუძველიცაა. ამდენად, ბიუჯეტი არის არა მხოლოდ ქვეყნის უმთავრესი ფინანსური დოკუმენტი, არამედ ბიზნესისთვის ტენდენციების მაჩვენებელია და წლის განმავლობაში მისი ნებისმიერი ცვლილება აღნიშნული ორიენტირების ეფექტიანობას ამცირებს. ეს ყოველივე კი, როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, ქვეყანაში ბიზნეს გარემოს სერიოზულ გაუარესებას იწვევს.

2009 წლის ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობა ორ რადიკალურად განსხვავებულ პერიოდში მიმდინარეობდა. თუ 2008 წლის პირველი ნახევარი საქართველოს ეკონომიკაში წარმატებულ პერიოდად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, უკვე ივნისიდან პრობლემები გაჩნდა საბანკო სფეროში, ხოლო აგვისტოში რუსეთის მხრიდან განხორციელებული აგრესიისა და საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციის შემდეგ, პრობლემები ეკონომიკის რეალურ სექტორშიც გაჩნდა.

ომით გამოწვეულ ეკონომიკურ პრობლემებს თან დაერთო გლობალური ფინანსური კრიზისი, რაც საბოლოო ჯამში ეკონომიკური ოპტიმიზმის საბაბი მინიმუმამდე შეამცირა. აღნიშნული ფაქტი 2008 წლის მონაცემების ანალიზმაც დაადასტურა.

თუ 2008 წლის პირველ კვარტალში ეკონომიკურმა ზრდამ 9,9% შეადგინა, მეორე კვარტალში ეს მაჩვენებელი 5,9% იყო, ხოლო მესამე კვარტალში ეკონომიკური დაცემა 5% და მეოთხე კვარტალში 0,8% დაფიქსირდა. საბოლოოდ, 2008 წელი, წლის პირველ ნახევარში მიღწეული ზრდის მაღალი ტემპების გამო, მხოლოდ 2,3% ეკონომიკური ზრდით დასრულდა¹, რაც 2002 წლის შემდეგ ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი იყო. უკვე 2008 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ნათელი გახდა, რომ, ომისა და გლობალური ეკონომიკური კრიზისის ფონზე, 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების, განსაკუთრებით კი საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის შესრულება გართულდებოდა.

სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობამ არ გაიზიარა ექსპერტთა მოსაზრებები (მათ შორის ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის) და 2009 წლის ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობისას, საქართველოს პარლამენტს შედგმეტად ოპტიმისტური ბიუჯეტი შესთავაზა.

სწორედ ამიტომ, უკვე 2008 წლის 3 დეკემბერს ჩვენ ვთავაზობდით მთავრობას „შემოეჭირა ქამრები“² და პარლამენტში რეალური ბიუჯეტი წარედგინა. სამწუხაროდ, იმ პერიოდში ამის გაკეთება არ მოხერხდა, თუმცა, მას შემდეგ, რაც მაშინდელი ფინანსთა მინისტრი პრემიერ-მინისტრი გახდა, პრაქტიკულად პირველივე დღეებში „ქამრების შემოჭერის პოლიტიკაზე“ დაიწყო საუბარი (დეტალური ინფორმაცია იხ. 2.3 ქვეთავში).

თუ 2007 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახადებისა და სოციალური შენატანების საერთო მოცულობამ 3,7 მლრდ. ლარი შეადგინა, ხოლო 2008 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულ იქნა 4,5 მლრდ. ლარის მოცულობის საგადასახადო შემოსავლები, 2009 წლისათვის ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების სახით 4,7 მლრდ. ლარი დაიგეგმა. ეს იმ ფონზე, როდესაც 2008 წელს, ნაცვლად პროგნოზირებული 7,5%-იანი ეკონომიკური ზრდისა, ოფიციალური ინფორმაციით ზრდამ მხოლოდ 2,3% შეადგინა.

1. სტატისტიკური ინფორმაცია, თუ სხვა წყარო არ იქნება მითითებული, აღებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური ვებ-გვერდიდან <http://www.geostat.ge>
2. www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=3116&ct=18

ასეთ ფონზე, 2009 წელს დაგეგმილი 4%-იანი ეკონომიკური ზრდა, და შესაბამისად შედგენილი ბიუჯეტი, არათუ ბედმეტად ოპტიმისტური, არამედ უბრალოდ არარეალისტური იყო, რაც ნათლად გამოჩნდა უკვე 2009 წლის პირველ ნახევარში.

2009 წლის პირველ კვარტალში რეალურმა მშპ-მ 2008 წლის შესაბამისი პერიოდის 94,9% შეადგინა, ანუ ეკონომიკა 5,1%-ით შემცირდა, მეორე კვარტალში აღნიშნული მაჩვენებელი კიდევ უფრო შემცირდა და 89,9% (10,1%-იანი ეკონომიკური დაცემა) შეადგინა. რაც შეეხება წლის მეორე ნახევარს, ეკონომიკის დაცემის ტემპები შემცირდა. ოფიციალურად ეკონომიკის დაცემა მესამე კვარტალში 1,2%-ის დონეზე დაფიქსირდა. მეოთხე კვარტალი კი 0,4%-იანი ეკონომიკური ზრდით დასრულდა.

იმის გათვალისწინებით, რომ თავად 2008 წლის მესამე და მეოთხე კვარტალში ეკონომიკის დაცემა დაფიქსირდა (შესაბამისად 4,9% და 0,2%), 2007 წელთან შედარებით ეკონომიკის დაცემა უფრო საგრძნობია.

საქართველოს მთავრობა წლის განმავლობაში რამდენჯერმე გახდა იძულებული ეკონომიკური ზრდის პროგნოზისათვის გადაეხედა და ეკონომიკური ზრდის თავდაპირველი 4%-იანი ზრდის პროგნოზი ჯერ 1,5% ზრდამდე, შემდეგ 1%-იან ეკონომიკურ დაცემამდე, ხოლო უკვე სექტემბერში 4%-იან ეკონომიკურ დაცემამდე შემცირებინა. საბოლოოდ, ეკონომიკის 3,9%-იანი დაცემა დაფიქსირდა.

ამას დაემატა წლიური მიზნობრივი ინფლაციის რეცესიული პერიოდისათვის უჩვეულოდ მაღალ დონეზე (წლიური 9%) განსაზღვრა³, რაც ასევე ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (რომელიც, თავის მხრივ, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების განმსაზღვრელი ბაზაა) პროგნოზის ხელოვნურად გაბერვას იწვევს. ფაქტობრივად, წლიურმა ინფლაციამ 3% შეადგინა, რის გამოც ნომინალური მშპ პროგნოზირებულზე 6 პროცენტული მუხლით ნაკლები იქნება, შესაბამისად, ამავე მოცულობით შემცირდა პოტენციური საგადასახადო შემოსავლების ბაზა.

2009 წლის 1 იანვრიდან შემცირდა გადასახადების განაკვეთიც (მოგების გადასახადი 20-დან 15%-მდე, ხოლო საშემოსავლო გადასახადი - 25-დან 20 %-მდე). ეკონომიკაში მიმდინარე დაცემისა და ფასების ზრდის ტემპების მოსალოდნელზე ნაკლებად ზრდასა და გადასახადების განაკვეთების შემცირებას, აგრეთვე, იმპორტირებული საქონლის გაიფხვებას (მ.შ. ნავთობპროდუქტების, ხორბლის და სხვა ძირითადი სასაქონლო ნომენკლატურის საქონლის მსოფლიო ფასების შემცირების) საგადასახადო შემოსავლების ობიექტური შემცირებაც უნდა გამოეწვიო.

როგორც მოსალოდნელი იყო, **2009 წლის ბიუჯეტმა დაარღვია 2004 წლიდან ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გაზრდის მიმართულებით კორექტირების ჩამოყალიბებული ტრადიცია.** 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლები ორივეჯერ განხორციელებული ცვლილების დროს შემცირებულ იქნა.

2009 წლის მაისისათვის ნათელი გახდა, რომ ამგვარად დაგეგმილი ბიუჯეტი ვერ შესრულდებოდა და მთავრობამ საქართველოს პარლამენტს ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შემცირების წინადადებით მიმართა. უკვე ივლისში ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმა ნახევარი მილიარდი ლარით შემცირდა, რაც თავდაპირველად პროგნოზირებული მაჩვენებლის 10,6%-ია, ხოლო წლის ბოლოს, უკვე მეორედ წლის განმავლობაში, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზი დაახლოებით 80 მლნ. ლარით⁴, ანუ პროგნოზის თავდაპირველი მოცულობის დაახლოებით 13,04%-ით (4,76 მლრდ. ლარიდან 4,139 მლრდ. ლარამდე) შემცირდა (დეტალური ინფორმაცია იხ. 2.1 და 2.2 თავებში).

სამწუხაროდ, სწორედ ეს მაჩვენებელი ადასტურებს, რომ 2008 წლის ბრიუსელის დონორთა კონფერენციის მიერ საქართველოსათვის ომის შედეგების კომპენსაციისათვის გამოყოფილი სახსრები რომ არა, ეკონომიკა მინიმუმ ამ მაჩვენებლით შემცირდებოდა.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მიუხედავად ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის შემცირებისა, გაიზარდა ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი. კერძოდ, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 10,3%-ით, ანუ 565 მლნ. ლარით შემცირდა, ბიუჯეტის ხარჯები დაახლოებით 225 მლნ. ლარით, ანუ 4,3%-ით გაიზარდა. საჭირო გახდა სხვაობის დასაფინანსებლად ალტერნატიული წყაროების მოძიება. შესაბამისად, გრანტები 4%-ით, ხოლო სხვა შემოსავლები კი, 12,5%-ით გაიზარდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად, მთავრობამ 2009 წლის განმავლობაში 260 მლნ. ლარის სახაზინო ვალდებულებების ემისია მოახდინა, რომელთა საშუალო შენონილი საპროცენტო განაკვეთი 4,72-დან 8,5%-მდე მერყეობდა.

გარდა იმისა, რომ სახაზინო ვალდებულებების ემისიით მთავრობამ გაზარდა სახელმწიფო ვალი, მან ბანკების ისედაც მწირი საკრედიტო რესურსი ეკონომიკაში პოტენციური ინვესტირების წყაროებს მოაკლო, შესაბამისად, ხელი შეუწყო ეკონომიკის ზრდის შემათვრებელ გარემოებას.

3. საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.nbg.gov.ge

4. www.mof.ge/budget/by_year;

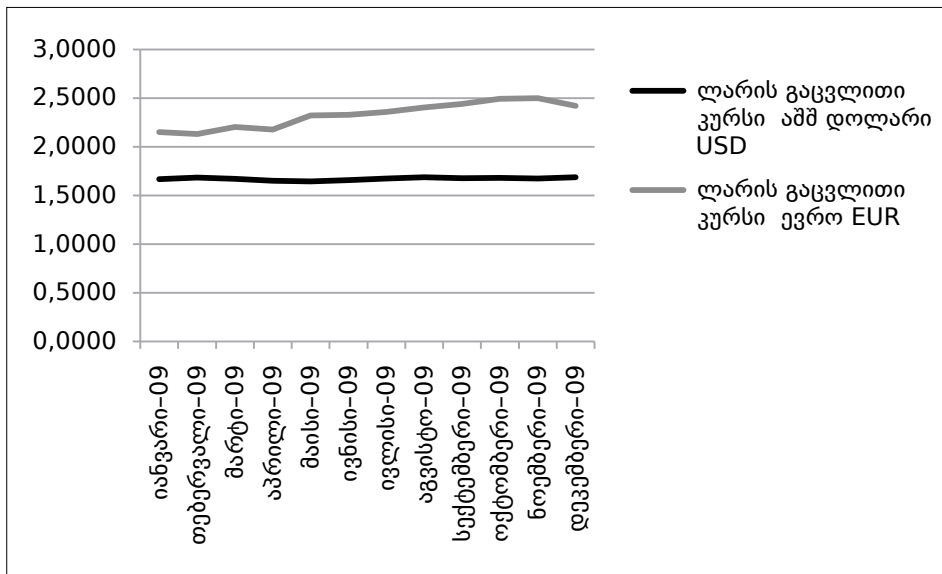
გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კომერციული ბანკები ეროვნულ ვალუტაში მოკლევადიან სესხებს დაახლოებით 25%-ად⁵, ხოლო გრძელვადიან სესხებს - 22,8%-ად იძლეოდნენ. ამ ფონზე გაკვირვებას იწვევს ბანკების სურვილი, მთავრობას საშუალოდ 23,6% ღირებულების ფული მაქსიმუმ 8,5%-ად ასესხონ. როგორც ჩანს, საქართველოს ეკონომიკაში ადამ სმიტისეული „უხილავი ხელის“ პრინციპზე მეტად, ჯერ კიდევ აქტიურად მოქმედებს „უხილავი ბარის“ პრინციპი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გასაგებია ის მდგომარეობა, რომელშიც კომერციული ბანკები წლის ბოლოს აღმოჩნდნენ. საქართველოს ეროვნული ბანკის ინფორმაციით⁶, 2009 წლის განმავლობაში საქართველოს კომერციულ ბანკებში საბანკო ანგარიშებზე სახსრები 12,7%-ით, წმინდა სესხები - 17,1%-ით, სამენარმეო სექტორზე და შინამეურნეობებზე გაცემული სესხების მოცულობა - 13,4%-ით, ბანკთაშორისი სესხები - 60,7%-ით, დივიდენდები და დარიცხული პროცენტები - 14,8%-ით, ბანკების დეპოზიტები - 19,3%-ით, ხოლო გაუნაწილებელი მოგება 83,8%-ით შემცირდა. კომერციულმა ბანკებმა 2009 წელი დაახლოებით 65 მლნ. ლარის ბარალით დაასრულეს.

2009 წლის განმავლობაში 9,6%-ით გაიზარდა მიმოქცევაში არსებული ეროვნული ვალუტის მოცულობა და 1,4 მლრდ. ლარს გადააჭარბა; მონეტარული აგრეგატის M2-ის მოცულობა 14,9%-ით, ხოლო ბანკებს გარეთ არსებული ნაღდი ფულის მოცულობა 13,6%-ით გაიზარდა. ამავე დროს, 18%-ით შემცირდა M3-ის ბრუნვის სიჩქარე და იგი 3,64-ის (2008 წლის დეკემბერში იყო 4,43) დონეზე დაფიქსირდა, ხოლო M2-ის ბრუნვის სიჩქარე, შესაბამისად, 23%-ით შემცირდა და 7,92-ის დონეზე დაფიქსირდა (2008 წლის დეკემბერში იყო 10,24).

მეტ-ნაკლები სტაბილურობით გამოირჩეოდა 2009 წლის განმავლობაში ლარის გაცვლითი კურსი აშშ დოლარის მიმართ. თუ 2009 წლის იანვარში გაცვლითი კურსი 1,667 ლარი იყო, წლის ბოლოს კურსი 1,6858-ის დონეზე დაფიქსირდა. კურსი მნიშვნელოვნად შეიცვალა ევროს მიმართ. თუ 2009 წლის იანვარში გაცვლითი კურსი 2,15 ლარი იყო, ნოემბერში კურსი დაახლოებით 2,50 ლარის პარამეტრზე დაფიქსირდა, ხოლო წლის ბოლოსათვის 2,42-ის დონეზე შემცირდა (იხ. ჩანართი 1.1.1).

ჩანართი 1.1.1. ლარის ყოველთვიური გაცვლითი კურსი 2009 წელს



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

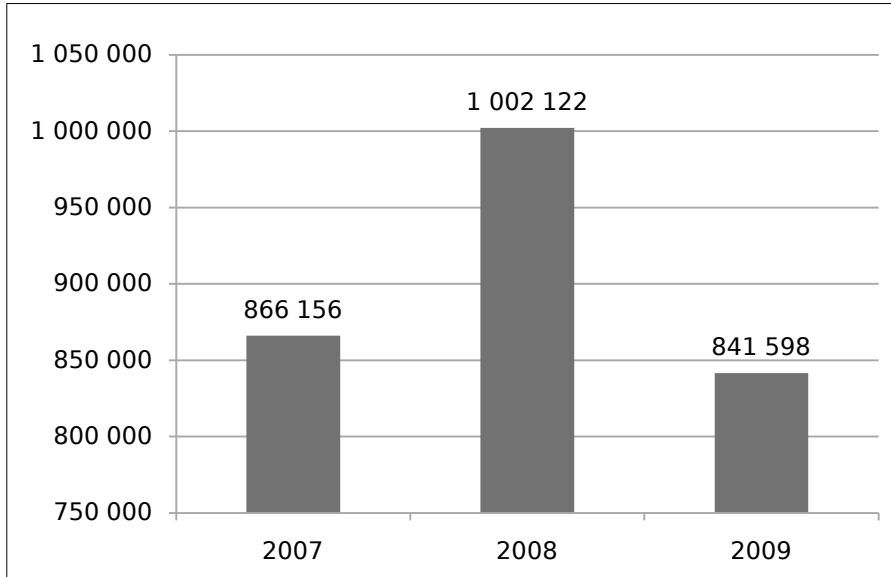
ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა. თუ 2007 წელს განხორციელებულმა ინვესტიციებმა 2 მლრდ. დოლარს გადააჭარბა, გასაგები მიზეზების გამო, 2008 წელს ეს მაჩვენებელი 1,56 მლრდ. დოლარამდე შემცირდა, ხოლო 2009 წლის განმავლობაში ინვესტიციების მოცულობა მხოლოდ 760 მლნ. დოლარი გახდა.

ასევე შემცირდა უცხოეთიდან ფულადი გზავნილების მოცულობა. თუ 2008 წელს საქართველოში უცხოეთიდან დაახლოებით 1 მლრდ. დოლარზე მეტი თანხა გადმოირიცხა, 2009 წელს ეს მაჩვენებელი 840 მლნ. დოლარამდე შემცირდა, რაც 2007 წლის მაჩვენებელსაც კი ჩამორჩება (იხ. ჩანართი 1.1.2). სამწუხაროდ, იმ ქვეყნებში, რომლებიც ამ შემთხვევაში ჩვენი დონორი ქვეყნებია (რუსეთი, თურქეთი,

5. www.nbg.gov.ge
6. www.nbg.gov.ge

აშშ, ევროკავშირის სახელმწიფოები და ა.შ.), ეკონომიკური კრიზისის გამო, ჩვენი თანამემამულეების შემოსავლები მკვეთრად შემცირდა, რაც მათ მიერ საქართველოში გადმორიცხული სახსრების მოცულობაზე პირდაპირ აისახა.

ჩანართი 1.1.2. საქართველოში განხორციელებული ფულადი გზავნილების მოცულობა (მილიონი აშშ დოლარი) 2007-2009 წლებში



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

სამწუხაროდ, 2009 წლის განმავლობაში ეკონომიკის რეალური სექტორის ბევრ დარგში წარმოების რეალური მოცულობა მნიშვნელოვნად შემცირდა (იხ. ჩანართი 1.1.3.). კატასტროფული ვითარება დაფიქსირდა სოფლის მეურნეობაში (5,7%), დამამუშავებელ მრეწველობაში (8,4%), მშენებლობაში (5,5%), ვაჭრობაში (17,8%), სასტუმროებსა და რესტორნებში (6,7%), კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების განვებაში (11,6%). იმავე პერიოდში ეკონომიკური ზრდა დაფიქსირდა სამთომპოვებით მრეწველობაში (9,3%), ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოებასა და განაწილებაში (5,9%), ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ დახმარებაში (7,6%).

ჩანართი 1.1.3. მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდა წინა წლის შესაბამისი პერიოდი -100

	I 08	II 08	III 08	IV 08	2008	I 09*	II 09*	III 09*	IV 09*	2009*
სოფლის მეურნეობა, ნადირობა და სატყეო მეურნეობა; თევზჭერა, მეთევზეობა	96.9	100.3	92.1	93.1	95.6	90.3	93.1	94.8	99.1	94.3
სამთომპოვებითი მრეწველობა	126.3	105.0	116.4	120.6	116.7	108.1	118.3	106.8	102.1	109.3
დამამუშავებელი მრეწველობა	100.3	107.5	93.2	95.5	98.5	88.4	80.3	98.9	98.2	91.6
ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება და განაწილება	124.1	111.0	92.3	90.7	103.7	92.5	109.7	110.3	113.5	105.9
პროდუქციის გადამუშავება შინამეურნეობების მიერ	103.3	100.1	92.8	91.7	95.5	101.2	92.3	97.8	99.4	98.0
მშენებლობა	110.9	100.1	67.6	92.0	88.9	80.0	99.1	109.2	88.4	94.5
ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი	121.2	112.4	107.3	108.4	111.8	80.6	68.7	86.8	92.1	82.2
სასტუმროები და რესტორნები	107.7	115.5	93.5	105.6	104.9	85.6	87.0	96.6	102.1	93.1
ტრანსპორტი	99.8	103.4	78.4	83.1	90.5	99.3	90.3	105.2	110.2	101.2
კავშირგაბმულობა	118.4	123.5	118.7	104.8	115.8	100.0	99.6	97.6	101.6	99.7
საფინანსო საქმიანობა	127.0	129.0	81.3	81.6	104.3	103.7	84.4	109.2	116.6	101.5
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების განვება	115.9	101.3	101.6	96.5	102.4	93.3	95.7	102.0	97.0	97.2

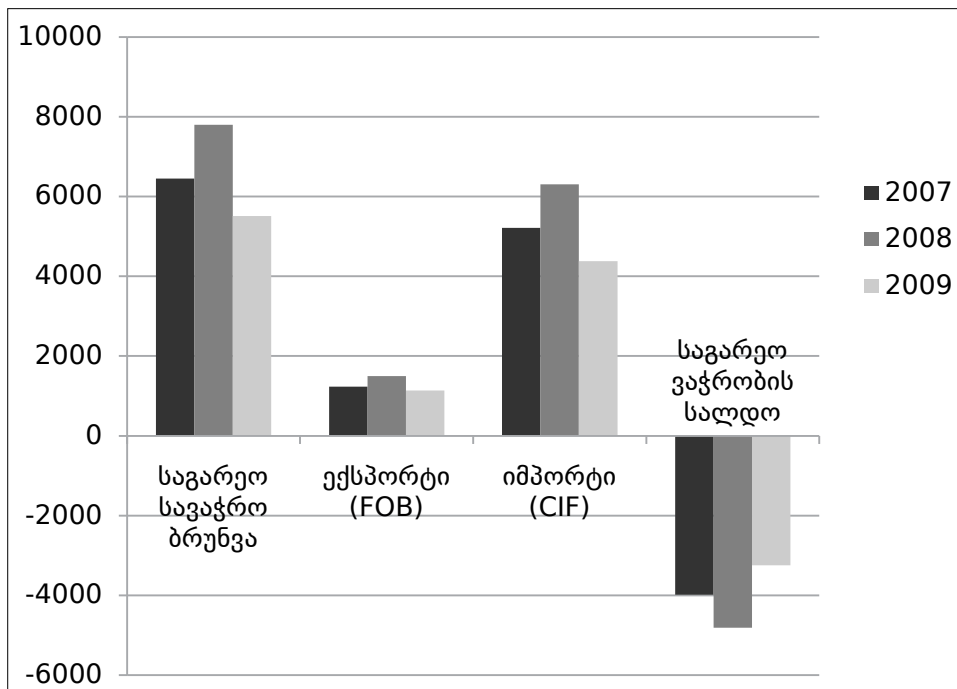
საკუთარი საცხოვრისის გამოყენების პირობითი რენტა	103.6	103.9	102.4	103.0	103.2	103.9	102.5	102.6	102.3	102.8
სახელმწიფო მმართველობა	115.6	114.1	102.3	110.2	109.9	96.2	104.1	102.1	100.9	101.2
განათლება	105.1	114.5	122.6	108.6	113.1	108.6	103.3	98.6	104.4	103.2
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	106.7	109.8	105.2	105.2	106.8	103.4	108.2	105.0	112.4	107.6
კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების განვება	112.0	105.2	89.4	99.6	101.6	81.8	74.7	94.8	103.5	88.4
შინამოსამსახურის და შინამეურნ. საქმიანობა, დაკავშირებული საქონლისა და მომს. წარმოებასთან საკუთარი მოხმარებისათვის	117.5	103.0	104.6	101.5	105.8	102.9	100.9	102.2	104.5	102.9
დინამური შუამავლობის მომსახურების არაპირდაპირი შეფასება	97.2	136.6	150.9	122.8	126.3	124.4	88.0	101.5	87.8	99.0
მშპ საბაზისო ფასებში	110.0	108.3	95.1	99.8	102.6	91.7	91.2	99.0	100.3	95.8
გადასახადები პროდუქციაზე	109.5	105.3	94.8	95.7	100.6	114.6	82.3	97.6	100.9	98.3
სუბსიდიები პროდუქციაზე	108.4	102.5	110.5	112.6	108.2	106.2	103.2	102.2	104.2	104.0
მშპ საბაზრო ფასებში	109.9	107.9	95.0	99.2	102.3	94.9	89.9	98.8	100.4	96.1
მშპ დეფლატორის ზრდა	111.8	112.2	110.4	105.2	109.7	97.6	95.5	97.6	100.6	98.0

* dazustebuli monacemebi gamoqveyndeba 2010 wlis noembris bolos.

წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

გემოაღნიშნული აისახა საგარეო ვაჭრობაზეც. **2009 წლის განმავლობაში საქართველომ ვერ მოახერხა ექსპორტის სტრუქტურაში რაიმე სერიოზული გარღვევის მოხდენა. ექსპორტში ისევ სჭარბობს ჯართი; მსუბუქი ავტომობილები (რეექსპორტის რეჟიმიდან გამომდინარე); დაუმუშავებელი დანახევრად დამუშავებული ოქრო, სპილენძის კონცენტრატი; ფეროშენადნობები.**

ჩანართი 1.1.4. საქართველოს საგარეო ვაჭრობა (ათასი აშშ დოლარი)



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

კვლავ კატასტროფულად მაღალია უარყოფითი სავაჭრო სალდო. სამწუხაროდ, საქართველოდან განხორციელებული ექსპორტი იმპორტის 25%-ს არ აღემატება.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა წინა წლებთან შედარებით შემცირებულია. 2009 წელს მობილიზებული გადასახადების მოცულობა 2007 წლის დონესაც კი ჩამორჩება (იხ. ჩანართი 1.1.5).

ჩანართი 1.1.5. საგადასახადო და საბაჟო ორგანოებიდან მიღებული შემოსავლები გადასახადის სახეების მიხედვით (მლნ. ლარი)

	2007	2008	2009
სულ	4391,1	4752,7	4388,9
საგადასახადო	2734,5	2965,4	2788,4
საბაჟო	1656,6	1787,3	1600,5
საშემოსავლო გადასახადი	526,7	1296,3	1118,9
მოგების გადასახადი	554,8	592,3	518,4
დამატებული ღირებულების გადასახადი	1973,7	2069,0	2051,7
მათ შორის:			
საგადასახადო	678,4	738,4	825,3
საბაჟო	1295,2	1330,6	1226,4
აქციზი	428,6	518,5	443,2
მათ შორის:			
საგადასახადო	121,6	122,4	114,3
საბაჟო	307,0	396,1	329,0
საბაჟო გადასახადი	52,0	51,9	35,9
ქონების გადასახადი	107,9	131,9	160,4
გაუქმებული გადასახადები, სულ	747,4	92,8	60,2
მათ შორის:			
საგადასახადო	745,0	84,0	51,0
საბაჟო	2,4	8,7	9,2

პროცენტულად წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან

	2007	2008	2009
სულ	139,4	108,2	92,3
საგადასახადო	148,1	108,4	94,0
საბაჟო	127,1	107,9	89,5
საშემოსავლო გადასახადი	136,5	246,1	86,3
მოგების გადასახადი	162,7	106,8	87,5
დამატებული ღირებულების გადასახადი	148,1	104,8	99,2
მათ შორის:			
საგადასახადო	167,5	108,8	111,8
საბაჟო	139,6	102,7	92,2
აქციზი	127,7	121,0	85,5
მათ შორის:			
საგადასახადო	131,3	100,6	93,4
საბაჟო	126,3	129,0	83,0
საბაჟო გადასახადი	39,3	99,8	69,2
ქონების გადასახადი	125,7	122,2	121,6
გაუქმებული გადასახადები, სულ	139,5	12,4	64,9
მათ შორის:			
საგადასახადო	139,0	11,3	60,7
საბაჟო		365,2	105,3

წყარო: შესაბამისი წლების სახელმწიფო ბიუჯეტები.

სწორედ აღნიშნული მონაცემები ედო საფუძვლად ჩვენს პროგნოზებს 2009 წლის ბიუჯეტთან მიმართებაში, რომლებიც, სამწუხაროდ, უფრო რეალისტური აღმოჩნდა, ვიდრე მთავრობის პროგნოზები.

როგორც ჩანს, 2010 წლის ბიუჯეტზე მუშაობის დროსაც მთავრობა გადაჭარბებულ ოპტიმიზმს იჩენდა.

2010 წლის ბიუჯეტზე მუშაობისას ამოსავალი წერტილი 2009 წლის მოსალოდნელი მშპ (როგორც ნომინალური, ისე რეალური) უნდა ყოფილიყო. 2009 წლის ეროვნული ანგარიშების ძირითად მაჩვენებლებს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური მხოლოდ 2010 წლის ნოემბერში გამოაქვეყნებს, თუმცა, გარკვეული გათვლებით, ჩვენ შეგვიძლია მიახლოებით გამოვთვალოთ 2009 წლის მშპ-ს ნომინალური მოცულობა.

წინასწარი გაანგარიშებით, 2009 წლის განმავლობაში, საქართველოში წლიურმა ინფლაციამ 3% შეადგინა, ხოლო ეკონომიკა 4%-ით დაეცა.

2010 წლისათვის მთავრობა ეკონომიკური ზრდას ელის. ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 2%-ს შეადგენს. მთლიანი შიდა პროდუქტის ნომინალური მაჩვენებელი 2010 წელს 19 მლრდ. ლარი იქნება,

რაც 2009 წლის მაჩვენებელს 0,7 მლრდ ლარით⁷ აღემატება. 2010 წელს ეკონომიკის 2%-იანი ზრდის გათვალისწინებით, საშუალო წლიური ინფლაციის მაჩვენებელი განისაზღვრა 6%-ის ოდენობით.

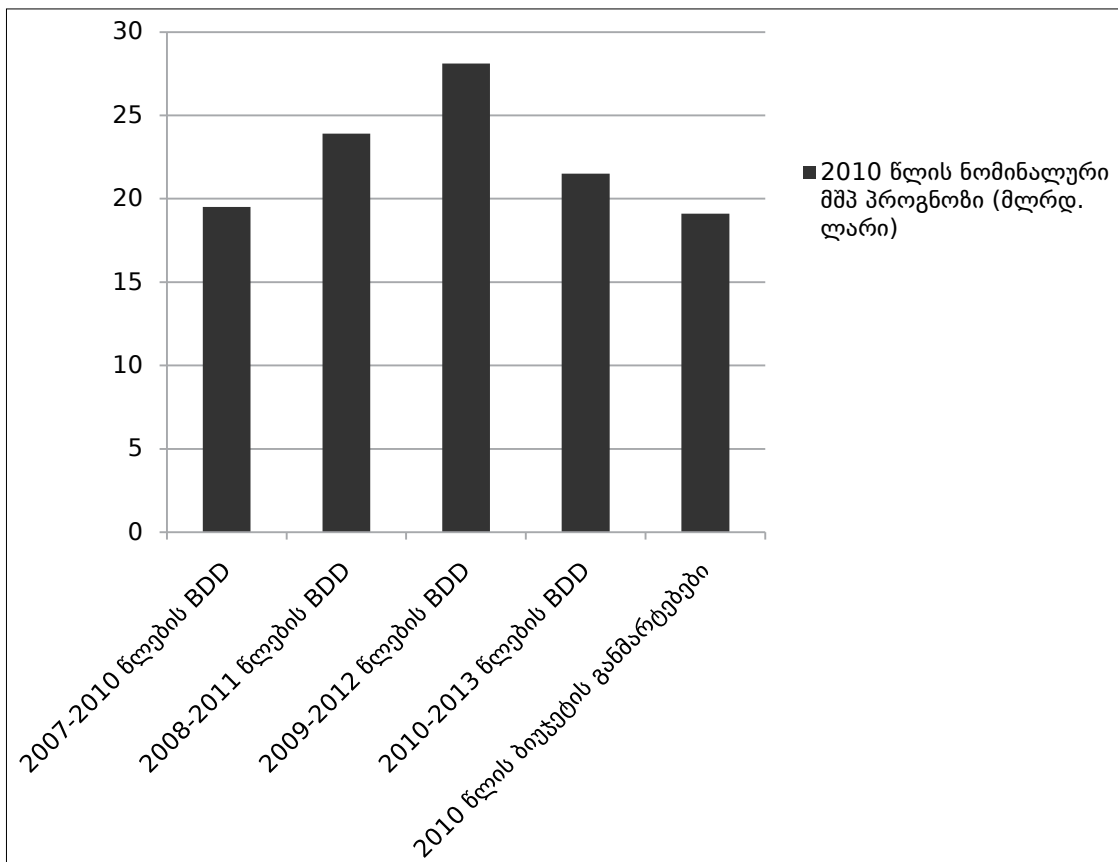
თუმცა, საქართველოს პრეზიდენტმა 2010 წლის 26 თებერვალს საქართველოს პარლამენტში გამოსვლისას ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ეკონომიკური ზრდა მინიმუმ 3% იქნება.

სამწუხაროდ, კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარ პროგნოზებს რეალური საფუძველი არა აქვს. საქართველოს ეკონომიკა მსოფლიო ეკონომიკის მცირე ნაწილია და ვიდრე მსოფლიოში არ მოხერხდება კრიზისის დაძლევა, მანამდე საქართველოში „ეკონომიკური სასწაულის“ მოხდენის იმედი ნაკლებად უნდა გვქონდეს.

კვლავ გვინევს იმის კონსტატირება, რომ ეკონომიკური პროცესების პროგნოზირებაში პრობლემებია. ამასთან, ერთი და იმავე უწყების ორი დოკუმენტის მონაცემები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე განთავსებულია როგორც საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი და მისი მოკლე ვერსია, ასევე 2010-2013 წლების საქართველოს ძირითადი მიმართულებები და მონაცემები (BDD). თუ პირველი დოკუმენტით, 2010 წლის ნომინალური მშპ 19,1 მლრდ. ლარია, მეორე 21,5 მლრდ. ლარის მოცულობის ნომინალურ მშპ-ს ითვალისწინებს. ბიუჯეტს კი, სწორედ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი უნდა დაედოს საფუძვლად.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა წლის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა 2010 წლის ნომინალური მშპ. აღნიშნული მაჩვენებელი, 2009-2012 წლების ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის შესაბამისად, 28,2 მლრდ. ლარს შეადგენდა, 2008-2011 წლების დოკუმენტით - 23,9 მლრდ. ლარს, ხოლო 2007-2010 წლების დოკუმენტით - მშპ 19,6 მლრდ. ლარს. **არსებულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ეკონომიკური განვითარების მაქსიმალურად რეალისტური პროგნოზები გაკეთდეს.**

ჩანართი 1.1.6. 2010 წლის ნომინალური მშპ-ს პროგნოზი სხვადასხვა ოფიციალური დოკუმენტის მიხედვით



წყარო: შესაბამისი წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტები; 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებები; www.mof.ge

7. საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი (მოკლე ვერსია), www.mof.ge/3975

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების მთლიანი მოცულობა 6,8 მლრდ. ლარის ოდენობითაა დაგეგმილი, რაც 196,9 მლნ. ლარით ნაკლებია 2009 წლის დამტკიცებულ ბიუჯეტთან შედარებით და მთლიანი შიდა პროდუქტის 35,5% შეადგენს. აღნიშნული თანხიდან საბიუჯეტო სახსრებით დაფინანსება თითქმის 6 მლრდ. ლარია, რაც 2009 წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 280,4 მლნ. ლარით ნაკლებია. უცხოეთიდან მიღებული კრედიტებითა და გრანტებით დაფინანსებული პროექტები შეადგენს 767,8 მლნ. ლარს, რაც 83,5 მლნ. ლარით აღემატება 2009 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები 6,8 მლრდ. ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2009 წლის მაჩვენებელს 294,2 მლნ. ლარით აღემატება და მთლიანი შიდა პროდუქტის 35,3%-ს შეადგენს. 2009 წელთან შედარებით, შემოსულობების ზრდა ძირითადად სახელმწიფო საგარეო ვალების ზრდას უკავშირდება, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 18%-ს და მთლიანი შიდა პროდუქტის 6,4%-ს შეადგენს. დაგეგმილია საგადასახადო შემოსავლების ზრდაც, რაც შემოსულობების 64,8%-ს და მთლიანი შიდა პროდუქტის 23%-ს შეადგენს.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 2009 წლის მაჩვენებელს 242,6 მლნ. ლარით აღემატება და 5,2 მლრდ. ლარს შეადგენს, რაც სულ შემოსულობების 76,8% და მთლიანი შიდა პროდუქტის 27,2%-ია. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები გადასახადების, გრანტების და სხვა შემოსავლებისგან შედგება, რომელთაგანაც 2010 წელს, 2009 წელთან შედარებით, ზრდა მხოლოდ გადასახადებზე მოდის, ხოლო გრანტები და სხვა შემოსავლების პროგნოზები 2009 წლის შესაბამისი მაჩვენებლების ტოლია.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებელი 4,382 მლრდ. ლარია, რაც 2009 წლის შესაბამის მაჩვენებელს 242,8 მლნ. ლარით აღემატება. გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 64,8%-ს და მთლიანი შიდა პროდუქტის 23%-ს შეადგენს. 2009 წელთან შედარებით, გადასახადების კატეგორიიდან მისაღები შემოსავლების ზრდა, ოფიციალური ვერსიით, ძირითადად, ეკონომიკურ ზრდას, ინფლაციასა და ადმინისტრირების გაუმჯობესებას უკავშირდება. თუმცა, მიგვაჩნია, რომ სწორედ ადმინისტრაციული წნეხის გაზრდა იქნება საგადასახადო შემოსავლების ზრდის მნიშვნელოვანი წყარო. ამ მოსაზრების საფუძვლიანობას ისიც ამყარებს, რომ 2009 წლის დეკემბერში ფინანსთა სამინისტროს შემადგენლობაში აღდგა ფინანსური პოლიცია (შეცვლილი სახელით) და განხორციელდა შემოსავლების სამსახურის რეფორმა, კერძოდ, მისი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნა. როგორც ჩანს, ხელისუფლება ადმინისტრაციული რესურსის სრულად გამოყენებას გეგმავს. ამასთან, სრულიად გაუგებარი მიზეზების გამო, გაუღერდა ინფორმაცია საგადასახადო და საბაჟო კოდექსების გაერთიანების შესახებაც.

სახელმწიფოს მიერ სესხების აღებით, 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული იქნება 1,3 მლრდ. ლარი, რაც მთლიანი საბიუჯეტო რესურსის 19,4% და მთლიანი შიდა პროდუქტის 6,9%-ია. აღნიშნული თანხიდან საგარეო ვალები შეადგენს 1,2 მლრდ. ლარს. საშინაო ვალის ზრდა მთლიანად დაგეგმილია სახაზინო ვალდებულებების გამოშვებით, რომელთა ემისია საქართველოს მთავრობამ 2009 წელს განაახლა. 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში სახაზინო ვალდებულებების გამოშვებით მისაღები სახსრების საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 100 მლნ. ლარს, რაც 2009 წლის მაჩვენებელზე 160 მლნ. ლარით ნაკლებია.

სამწუხაროდ, „მომავალი თაობების ხარჯზე ცხოვრება“ უკანასკნელი წლების ქართული ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი დამახასიათებელი შტრიხი გახდა. ხელისუფლება არ ერიდება საგარეო ვალის ზრდას, მის მიერ აღებული, ხშირ შემთხვევაში აბსოლუტურად არაეფექტიანი და პოპულისტური ვალდებულებების შესასრულებლად.

ყოველივე ზემოთქმული გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ, რომ პროგნოზირების სრულყოფილი მექანიზმების არარსებობა, ქვეყანაში არსებული მაკროეკონომიკური გარემო, 2009 წლის გამოცდილება და მსოფლიოში არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი არ გვაძლევს იმის გარანტიას, რომ 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი არ გაიზიარებს 2009 წლის ბიუჯეტის ბედს.

1.2. საქართველოს 2009-2012 და 2010-2013 წწ. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები

1.2.1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის არსი

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია მაკროეკონომიკური პროგნოზირებისა და, შესაბამისად, ყველა დონის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის. „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყოველი წლის 1 მარტს მუშაობას იწყებდა დოკუმენტზე, რომელიც მოიცავდა:

- საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს;
- საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზებს;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად მონაცემებს და მიმართულებებს;
- ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს.

საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონით (მუხლი 17), ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი განეკუთვნებოდა საშუალოვადიან დოკუმენტს, თუმცა, **კანონი არ მიუთითებდა რამდენ წელზე დგებოდა ეს დოკუმენტი**. 2006 წლიდან (როდესაც ქვეყანაში აღნიშნული დოკუმენტის შემუშავება დაიწყო) დოკუმენტი 4 წლის პერიოდზე გათვლით მუშავდება. ამდენად, დოკუმენტის შემუშავების დაწყებიდან დღემდე ქვეყანაში 5 დოკუმენტი შეიქმნა: 2006-2009 წწ.; 2007-2010 წწ.; 2008-2011 წწ.; 2009-2012 წწ.; 2010-2013 წწ. აქვე აღსანიშნავია, რომ **დოკუმენტი არ მტკიცდებოდა და, შესაბამისად, მას შესასრულებლად სავალდებულო ძალა არ ჰქონდა**. საქართველოს მთავრობის სხდომაზე მოწონებულ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს, საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით, საქართველოს მთავრობა წარუდგენდა საქართველოს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს არა უგვიანეს 1 მაისისა. ამ კომიტეტებში განხილვების შედეგების გათვალისწინებით, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ამზადებდა დასკვნას, რომელიც ეგზავნებოდა საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 1 ივნისისა. **შემდგომ ამისა, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ბედი გაურკვეველი იყო. საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ხარვეზი იყო ისიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ვადები ერთმანეთს არ ემთხვეოდა, რაზეც ევროკავშირის ექსპერტების მხრიდანაც გამოითქვა შენიშვნები.**

მას შემდეგ, რაც გაუქმდა „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან დაკავშირებული რეგულაციები შევიდა საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში (მუხლი 34). თუმცა, არსებითი ცვლილებები არ განხორციელებულა. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-8 პუნქტით, საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შემდგომ შესაბამისობას. **ჩვენი აზრით, აღნიშნული ფაქტი უდიდესი შეცდომაა, ვინაიდან ერთწლიან ბიუჯეტს კი არ უნდა მოერგოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები, არამედ ქვეყანას უნდა გააჩნდეს საშუალოვადიანი გეგმა (რა ღონისძიებების განხორციელება იგეგმება) და ამ გეგმის რეალიზაციის ფინანსური ინსტრუმენტი ბიუჯეტი უნდა იყოს. ასეთ შემთხვევაში, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი იქნებოდა პოლიტიკური, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტი - ფინანსური ინსტრუმენტი.**

ამდენად, მიუხედავად საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით მიღებული ზოგიერთი სიახლისა, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან დაკავშირებით **საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალურ დონეზე არსებობს შემდეგი ხარვეზები:**

- არ არის განსაზღვრული დოკუმენტის მოქმედების პერიოდი (ვადა);
- არ არის განსაზღვრული უნდა მოიცავდეს თუ არა დოკუმენტი გასული პერიოდის რაიმე სახის ანალიზს, რათა შედარებადი იყოს მიმდინარე და დასაგეგმი წლების პარამეტრები;
- კვლავ სუსტია კავშირი ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტსა და სახელმწიფო ბიუჯეტს შორის, ანუ დოკუმენტის მორგება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან;

- გაურკვეველია დოკუმენტის ბედი, რადგანაც ის არ მტკიცდება არც ერთ დონეზე (მთავრობა ან პარლამენტი), შესასრულებლად სავალდებულო არ არის და, შესაბამისად, შეუსრულებლობა არ არის დასჯადი;
- მხარჯავი დანებსებულებების უმეტესობის მხრიდან დოკუმენტების დაცვა ზედაპირულად ხორციელდება.

1.2.2. სხვადასხვა წლის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების ურთიერთშესაბამისობა

ქვეყანას, რომლის ხელისუფლებას მწყობრი პოლიტიკური კურსი გააჩნია, ცვლილებები მხოლოდ ცალკეული ინსტრუმენტების დონეზე ახასიათებს. ყოველი მომდევნო წლის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი უნდა წარმოადგენდეს წინა წლის/წლების დოკუმენტების ლოგიკურ გაგრძელებას ახალი გამოწვევებისა და ცვლილებების გათვალისწინებით. თუმცა, ძირითადი კურსი მაინც უცვლელი უნდა იყოს.

2008-2011 წლის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ყურადღება გამახვილებულია ეკონომიკურ თავისუფლებაზე. 2009-2012-ის სტრუქტურა რადიკალურად არის შეცვლილი, თუმცა, პრაქტიკულად, იგივე დებულებები განაწილებულია სხვადასხვა ნაწილში, უბრალოდ არ გამოიყენება ზოგადი ტერმინი „ეკონომიკური თავისუფლება“. ამასთან, წინა წელთან შედარებით, რადიკალურად არის შეცვლილი მიდგომები და მიმართულებები (იხ. ჩანართი 1.2.1.), პრაქტიკულად, არ არის ასახული 2008 წლის აგვისტოს რუსული აგრესიის შედეგები და მსოფლიო ფინანსური კრიზისის გავლენა ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე. მოყვანილია ოპტიმისტური მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები და ოპტიმისტურად დაგეგმილი სახელმწიფო ბიუჯეტი. აღნიშნული მოვლენები მხოლოდ 2010-2013 წლების დოკუმენტში აისახა, თუმცა, პროგნოზები კვლავაც ოპტიმისტური დარჩა.

ჩანართი 1.2.1. ზოგიერთ სფეროში საქართველოს პრიორიტეტული მიმართულებები 2008-2011, 2009-2012 და 2010-2013 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების შესაბამისად

2008-2011	2009-2012	2010-2013
ტერიტორიული მთლიანობის მშვიდობიანი გზებით აღდგენა და სამოქალაქო ერთობა	ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და სრული ტერიტორიული და სამოქალაქო რეინტეგრაცია	თანმიმდევრული სამშვიდობო პოლიტიკის შედეგად საქართველოს გამთლიანების მიღწევა
მდგრადი ეკონომიკური ზრდა და დასაქმების ხელშეწყობა	ნატომი განვითარების ყველა ეტაპის დასრულება და მოთხოვნის დაკმაყოფილება. რუსეთის ფედერაციასთან ურთიერთობების გაუმჯობესება	საერთაშორისო თანამეგობრობაში ინტეგრაციის გაგრძელება
მოქნილი, ანგარიშვალდებული და ქმედითი მმართველობის ფორმირება	მოსახლეობის კეთილდღეობა - საქართველო სიღარიბის გარეშე: სოციალური დახმარებისა და დაზღვევის სისტემის შემდგომი განვითარება, დაზღვევა და 100 საავადმყოფოს ამოქმედება	სოციალური დახმარების და დაზღვევის სისტემის შემდგომი განვითარება, დაზღვევა და 100 საავადმყოფოს ამოქმედება, იგპ-თა მდგომარეობის გაუმჯობესება
ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია და განვითარება	საქართველოს გადაქცევა საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად. ეკონომიკაში სახელმწიფოს წილის შემცირება და ეკონომიკის სწრაფი ზრდა.	ინვესტიციების მოზიდვა და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, შესაბამისად, ბიზნესის განვითარება და საშუალო ადგილების შექმნა

წყარო: საქართველოს 2008-2011, 2009-2012 და 2010-2013 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტები.

საქართველოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ზოგადი ნაწილიდან და ცალკეული სექტორების ანალიზიდან ჩანს, რომ პრიორიტეტული მიმართულებების ხშირ ცვლილებას აქვს ადგილი. მაგალითის სახით ჩვენს მიერ აღებულია ერთ-ერთი სფერო - ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა (იხ. ჩანართი 1.2.2.).

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების არათანმიმდევრულობის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ ე.წ. საქართველოს გადაქცევა მსოფლიო საფინანსო

ცენტრად. ამის რეალიზებისათვის საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“. 2009-2012 წლების დოკუმენტში მითითებულია, რომ მიღებულია აღნიშნული კანონი, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყანაში ფინანსური რესურსების მოზიდვას. 2009 წლის ბოლოს შემუშავდა საქართველოს საფინანსო კოდექსი, რომელმაც საქართველოს საფინანსო სისტემაში ე.წ. „რეგულაციური კანონი“ გააუქმა.

2008-2011 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით გათვალისწინებულია, რომ ბიუჯეტის დეფიციტმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ის 2 პროცენტს, ხოლო დეფიციტის დაფინანსება არ უნდა მოხდეს ეროვნული ბანკის სესხების გზით. 2009-2012 წლების დოკუმენტში კი დაგეგმილი იქნა მომდევნო წლებში ბიუჯეტის პროფიციტულობის შენარჩუნება, მაშინ, როდესაც 2008-2009 წლების ბიუჯეტები დეფიციტური იყო და არა პროფიციტული.

მთავრობის ზოგიერთი გეგმა არსებულ რეალობას აცდენილია და ზედმეტად ოპტიმისტურია: მშპ-ში ექსპორტის წილის ზრდა ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის, ეკონომიკური ზრდისა და თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების განვითარების შედეგად; ეკონომიკის ექსპორტზე ორიენტირება.

ჩანართი 1.2.2. ეროვნული კეთილდღეობა/ ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა 2008-2011 და 2009-2012 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტების შესაბამისად

2008-2011	2009-2012
ბიუჯეტის დეფიციტმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ის 2 პროცენტს. დეფიციტის დაფინანსება არ მოხდება ეროვნული ბანკის სესხების გზით	პროფიციტული ბიუჯეტები - მომდევნო წლებში ბიუჯეტის პროფიციტულობის შენარჩუნება
საფინანსო წესრიგის გაძლიერება	საქართველოს გადაქცევა საერთაშორისო საფინანსო ცენტრად - მთელი რეგიონის მასშტაბით ფინანსური რესურსების მოზიდვა, რაც დამყარებული იქნება მარტივ და დაბალ გადასახადებზე, გამჭვირვალე საფინანსო რეგულირებაზე, რეფორმირებულ ეკონომიკაზე, რეგულირებად სავადასახადო სისტემაზე. უკვე მიღებულია საქართველოს კანონი „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყანაში ფინანსური რესურსების მოზიდვას
	მშპ-სთან მიმართებაში ექსპორტის წილის ზრდა - ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის, ეკონომიკური ზრდისა და თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების განვითარების შედეგად
სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სამეურნეო სუბიექტებისა და ქონების განსახელმწიფოებრიობის დასრულება; სახელმწიფო ქონების მართვის გამჭვირვალობის ზრდა და კომერციალიზაცია; მენარმეობაზე სახელმწიფო რეგულირების ზემოქმედების მინიმალიზება	ეკონომიკის ექსპორტზე მეტად ორიენტირება. სახელმწიფო საკუთრებაში მცირე რაოდენობის ქონების არსებობა - პრივატიზების უფრო მოქნილი და ეფექტიანი ფორმების დანერგვა

წყარო: საქართველოს 2008-2011 და 2009-2012 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტები.

2009-2012 წლების საქართველოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ დაგეგმილია სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გადამამუშავებელი 200-ზე მეტი საწარმოს შექმნა, რითაც მოხდება 10 000-მდე ადამიანის დასაქმება, ხოლო აღნიშნულ პროცესებში მოხდება 100 000-მდე პირის ჩართვა. აღსანიშნავია, რომ მოცემული გეგმით არ ჩანს სახელმწიფოს როლი დაგეგმილ პროცესებში (სახელმწიფო ახდენს საწარმოების მშენებლობას, თუ რაიმე სხვა გზით უწყობს ხელს). 2010-2013 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში დასახული გეგმები, კონკრეტული ციფრების გარეშე, მხოლოდ ზოგადად არის დეკლარირებული და არ ჩანს ამ მიმართულებით წინა წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში.

2009-2012 წლების საქართველოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ მზარდი ეკონომიკური აქტივობის შედეგად მოხდება დასაქმების ზრდა; 10 მილიარდამდე მოსახლის უცხოური ინვესტიციის ხელშეწყობით 200 000 ახალი სამუშაო ადგილის შექმნა. 2010-2013 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში კი, აღნიშნული მაჩვენებლები საერთოდ არ არის მოყვანილი და არც ჩანს გასულ წელს ამ მიმართულებით რაიმე ღონისძიება განხორციელდა, თუ არა. სამომავლოდ კი, მხოლოდ ზოგადი, სურვილების დონეზე დეკლარირებული ღონისძიებებია მოცემული.

1.2.3. საქართველოს 2009-2012 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი

ურთიერთშეუსაბამობები. 2009-2012 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები 2009 წლისათვის საანგარიშო პერიოდის მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში განსაზღვრულია 20.8 პროცენტის, 2010 წლისათვის - 20.5 პროცენტის, 2011 წლისათვის - 20.3 პროცენტის, ხოლო 2012 წლისათვის - 19.7 პროცენტის დონეზე.

2009-2012 წლისთვის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში მოცემული ხარჯების მაჩვენებელი და 2009 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი ხარჯების მაჩვენებელი (2009 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტი) ერთმანეთისაგან განსხვავებულია და ნაცვლად 20,8%-იანი ფარდობისა 22,2%-ს შეადგენს (ხარჯები 5 251,9 ათასი ლარი, ხოლო მშპ - 23 666,2 ათასი ლარი). განსხვავება 2009 წლის ბიუჯეტში ივლისში განხორციელებული ცვლილების შემდეგაც და მაჩვენებელი 20,7%-ს შეადგენს.

2010-2013 წლისთვის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში მოცემული ხარჯების მაჩვენებელი და 2010 წლის ბიუჯეტის პროექტის საპროგნოზო მაჩვენებელი ერთმანეთისაგან განსხვავებულია და ნაცვლად მოცემული 20,4%-სა 27,7%-ს (ხარჯები 5 280,8 ათასი ლარი, ხოლო მშპ - 19 046,4 ათასი ლარი) შეადგენს.

დასაქმება და უმუშევრობა. 2008-2011 და 2009-2012 წლების დოკუმენტებში არის ერთი და იგივე მიმართულება, რომ მომავალ წლებში უმუშევრობის დონე შემცირდება, რაც ძირითადად განხორციელდება ეკონომიკური ზრდის ხარჯზე. რეალურად, ეს განაცხადი არ სრულდება, რადგანაც მხოლოდ უმნიშვნელო ეკონომიკურ ზრდას აქვს ადგილი და ისიც ხელისუფლების მაღალპოტიმისტურ პროგნოზებს ეყრდნობა.

ეკონომიკის სწრაფი ზრდა. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების 2009-2012 დოკუმენტში მითითებულია, რომ დაგეგმილია ეკონომიკის საშუალოწლიური 9%-იანი ზრდა. შესაბამისად, მაღალი ზრდის პროგნოზზე აგებული ბიუჯეტის ზრდა წინა წლებთან შედარებით. 2009 წელს, არსებული ვითარების შესაბამისად, ხელისუფლების ვარაუდით ეკონომიკის ვარდნა 4% იქნება, ხოლო 2010 წლისთვის ნავარაუდევია მხოლოდ 2%-იანი ზრდა. 9%-იანი ზრდის მაჩვენებელს კი, ქვეყნის ეკონომიკა მხოლოდ 2013 წელს დაუბრუნდება.

ეკონომიკაში სახელმწიფოს წილის შემცირება. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების 2009-2012 დოკუმენტით დაგეგმილია მშპ-სთან მიმართებაში ბიუჯეტის ხარჯების წილის შემცირება, სინამდვილეში კი, ზრდას აქვს ადგილი.

პროფიციტული ბიუჯეტი. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების 2009-2012 წლების დოკუმენტით აღიარებულია პროფიციტული ბიუჯეტი. ანალოგიური დეკლარირებაა 2010-2013 წლების დოკუმენტშიც. უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი საბიუჯეტო კლასიფიკატორის GFSM 2001 შემოღების შემდეგ ეს ცნება პირობითია. ერთი შეხედვით, **2009 და 2010 წლების ბიუჯეტები პროფიციტულია, მაგრამ სინამდვილეში საოპერაციო სალდო უარყოფითია და 2009 წლის ბიუჯეტის პროექტით ის -389,7 მლნ. ლარს შეადგენს, ხოლო 2010 წლის ბიუჯეტის პროექტით -415,5 მლნ. ლარს.**

2 საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი

2.1. ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა და ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებები

„2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი საქართველოს პარლამენტმა 2008 წლის 30 დეკემბერს დაამტკიცა. ექსპერტები ვარაუდობდნენ, რომ 2009 წლის ბიუჯეტი ზედმეტად ოპტიმისტურად იქნა დაგეგმილი და საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების კუთხით ბიუჯეტს უმძიმესი პრობლემები შეექმნებოდა.

2009 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი ვერსიით (30.12.2008) უნდა მომხდარიყო 4,760,000.0 ათასი ლარის გადასახადების მობილიზება, რაც წინა წლის მაჩვენებელთან შედარებით 238,000.0 ათასი ლარით მეტია. ეს, რა თქმა უნდა, არარეალური პროგნოზი იყო, რადგან ქვეყანამ გადაიტანა 2008 წლის აგვისტოს ომი და მსოფლიო ფინანსური კრიზისის გავლენაც უკვე შეინიშნებოდა.

2009 წლის პირველი 6 თვე ძალიან რთული აღმოჩნდა საქართველოს ეკონომიკისთვის და, შესაბამისად, ეს მდგომარეობა 2009 წლის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზეც აისახა. **საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება გართულდა და ხელისუფლება იძულებული გახდა ზედმეტად ოპტიმისტურად დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზისთვის გადაეხედა. 2009 წლის 11 ივლისს განხორციელდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში პირველი ცვლილება, რის შედეგადაც საგადასახადო შემოსავლები შემცირდა 500 მილიონი ლარით, კლებამ 10 პროცენტს გადააჭარბა (იხ. ჩანართი 2.1.1).** რაც უარყოფითი მაჩვენებელია და, ერთი მხრივ, არასწორ პროგნოზირებასა და, მეორე მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკის ურთულეს მდგომარეობაზე მიუთითებს.

ჩანართი 2.1.1. 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული პირველი ცვლილება (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	ცვლილება
შემოსავლები	5,510,161.0	5,137,516.8	-372,644.2
- ხარჯები	5,251,975.5	5,527,221.7	275,246.2
= საოპერაციო სალდო	258,185.5	-389,704.9	-647,890.4
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	918,373.1	803,794.4	-114,578.7
= მთლიანი სალდო	-660,187.6	-1,193,499.3	-533,311.7

- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-568,356.6	-595,506.0	-27,149.4
- ვალდებულებების ცვლილება	91,831.0	597,993.3	506,162.3
ბალანსი	0.0	0.0	0.0

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

საოპერაციო სალდო წარმოადგენს წლის განმავლობაში მობილიზებული შემოსავლებისა და გასაწვევი ხარჯების სხვაობას. თუ ეს მაჩვენებელი უარყოფითია, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ჩვენ უფრო მეტ ხარჯებს ვწევთ, ვიდრე შემოსავლებს ვღებულობთ. როგორც 2.1.1. ჩანართიდან ჩანს, შემოსავლების პროგნოზი შემცირდა 372,644.2 ათასი ლარით, ხოლო ხარჯები 275,246.2 ათასი ლარით გაიზარდა. შედეგად, საოპერაციო სალდო მკვეთრად გაუარესდა.

ამავე ცვლილების შედეგად, შემცირდა არაფინანსური აქტივების ცვლილების მონაცემი. ეს მაჩვენებელი კი, მიუთითებს სახელმწიფო ბიუჯეტით შექმნილ და გასხვისებულ ქონებაზე, რომელიც ხარჯების/შემოსავლების მუხლებში არ აღირიცხება. ცვლილების შედეგად, 20,4 მილიონი ლარით გაიზარდა არაფინანსური აქტივების ზრდა და 135 მილიონით შემცირდა არაფინანსური აქტივების კლება. აღნიშნული მაჩვენებელი პირდაპირ კავშირშია პრივატიზების შედეგად მისაღებ თანხებთან, რომლის მობილიზების მაჩვენებელი 2009 წელს ძალიან დაბალია.

ჩანართი 2.1.2. 2009 წლის 11 ივლისის განხორციელებული ცვლილება შემოსავლების ნაწილში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	ცვლილება
შემოსავლები	5,510,161.0	5,137,516.8	-372,644.2
გადასახადები	4,760,000.0	4,260,000.0	-500,000.0
სოციალური შენატანები	0.0	0.0	0.0
გრანტები	444,971.0	555,474.8	110,503.8
სხვა შემოსავლები	305,190.0	322,042.0	16,852.0

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

როგორც 2.1.2 ჩანართიდან ჩანს, ცვლილებათა შედეგად **გადასახადებით მისაღები თანხების 500 მილიონით კლება განხორციელდა**. ამასთან ერთად, მოიმატა გრანტების სახით მისაღებმა შემოსავლებმა (110,5 მილიონი ლარი) და გაიზარდა სხვა შემოსავლების პროგნოზი.

ჩანართი 2.1.3. 2009 წლის 11 ივლისის განხორციელებული ცვლილება ხარჯების ნაწილში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	ცვლილება
ხარჯები	5,251,975.5	5,527,221.7	275,246.2
შრომის ანაზღაურება	1,055,731.6	1,019,789.6	-35,942.0
საქონელი და მომსახურება	817,349.1	817,527.5	178.4
პროცენტი	182,796.9	180,475.9	-2,321.0
სუბსიდიები	430,635.7	552,487.8	121,852.1
გრანტები	686,137.3	798,745.3	112,608.0
სოციალური უზრუნველყოფა	1,374,776.4	1,417,307.0	42,530.6
სხვა ხარჯები	704,548.5	740,888.6	36,340.1

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ხარჯები საერთო ჯამში 5,3 პროცენტით გაიზარდა. შრომის ანაზღაურების ხარჯები შემცირდა 3,4 პროცენტით. აგრეთვე, შემცირდა პროცენტის სახით გადასახდელი თანხის მოცულობა. მნიშვნელოვნად გაიზარდა სუბსიდიების სახით გასაწვევი ხარჯები (28,3 პროცენტი). ხარჯების მუხლში გაიზარდა გრანტების მოცულობა (16,4 პროცენტი), რომელიც სხვა დონის ბიუჯეტებისთვისაა განკუთვნილი და ამ თანხების უმეტესობა სპეციალური ტრანსფერის ზრდაზე იქნა მიმართული.

ივლისში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა მთლიანი სალდოს უარყოფითი მაჩვენებელი (აღნიშნული მაჩვენებელი ბიუჯეტის დეფიციტს გამოხატავს), რომელმაც

ცვლილების შედეგად -1,193,499.3 ათას ლარს მიაღწია. დეფიციტის დაფინანსების ძირითადი წყარო ვალდებულებების ზრდაა.

ვალდებულებების ცვლილების მაჩვენებელი გაიზარდა 506,162.3 ათასი ლარით, რაც, ძირითადად, საგარეო ვალდებულებების ზრდაზე მოდის.

2009 წლის ივლისში განხორციელებული ცვლილებები საკმაოდ მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის შედეგი იყო, თუმცა, მაინც ვერ მოხდა რეალური მდგომარეობის შეფასება და შესაბამისი კორექტირების განხორციელება. ექსპერტული შეფასებით, საჭირო იყო სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვნად შემცირება და საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის მეტად დახვეწა.

2009 წლის 4 დეკემბერს სახელმწიფო ბიუჯეტში განხორციელდა რიგით მეორე ცვლილება, რომელიც საკმაოდ საინტერესო ინფორმაციას შეიცავს (იხ. ჩანართი 2.1.4).

ჩანართი 2.1.4. 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული მეორე ცვლილება (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება
შემოსავლები	5,137,516.8	4,945,645.4	-191,871.4
- ხარჯები	5,527,221.7	5,476,248.1	-50,973.6
= საოპერაციო სალდო	-389,704.9	-530,602.7	-140,897.8
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	803,794.4	768,745.1	-35,049.3
= მთლიანი სალდო	-1,193,499.3	-1,299,347.8	-105,848.5
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-595,506.0	-543,631.4	51,874.6
- ვალდებულებების ცვლილება	597,993.3	755,716.4	157,723.1
ბალანსი	0.0	0.0	0.0

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

როგორც 2.1.4. ჩანართიდან ჩანს, მეორე ცვლილებაც საკმაოდ ნეგატიურია. კვლავ შემცირდა შემოსავლების პროგნოზი (3,7 პროცენტით), ხოლო ხარჯები მხოლოდ 1 პროცენტით შემცირდა. შესაბამისად, კვლავ გაიზარდა საოპერაციო სალდოს ნეგატიური მაჩვენებელი.

არაფინანსური აქტივების ცვლილება შემცირდა 4,4 პროცენტით, რაც, ძირითადად, საჯარო ქონების შეძენის შემცირების ხარჯზე მოხდა.

ბიუჯეტის დეფიციტი გაიზარდა 8,9 პროცენტით და -1,299,347.8 ათასი ლარი შეადგინა, შესაბამისად, აუცილებელი გახდა საგარეო ვალდებულებების ზრდა 95,146.9 ათასი ლარით.

ჩანართი 2.1.5. 2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება შემოსავლების ნაწილში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება
შემოსავლები	5,137,516.8	4,945,645.4	-191,871.4
გადასახადები	4,260,000.0	4,139,200.0	-120,800.0
სოციალური შენატანები	0.0	0.0	0.0
გრანტები	555,474.8	463,167.9	-92,306.9
სხვა შემოსავლები	322,042.0	343,277.5	21,235.5

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2.1.5. ჩანართიდან ჩანს, რომ გადასახადების სახით მობილიზებული თანხების პროგნოზი კვლავ შემცირდა 120,8 მილიონი ლარით, რაც დაგეგმილის 2,8 პროცენტს შეადგენს. ამ ცვლილებით ნათელი გახდა, რომ ივლისის თვეში განხორციელებული ცვლილება და მასთან დაკავშირებული პროგნოზი კვლავ ოპტიმისტური იყო.

გრანტების სახით მისაღები თანხების მოცულობა 92,3 მილიონი ლარით შემცირდა. როგორც აღვნიშნეთ, 2009 წლის 11 ივლისს განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მოხდა ამ მაჩვენებლის 110,5 მილიონი ლარით გაზრდა. ეს ფაქტიც პროგნოზირების სისუსტეებზე მიუთითებს.

ჩანართი 2.1.6. 2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება ხარჯების ნაწილში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება
ხარჯები	5,527,221.7	5,476,248.1	-50,973.6
შრომის ანაზღაურება	1,019,789.6	948,868.1	-70,921.5
საქონელი და მომსახურება	817,527.5	877,600.6	60,073.1
პროცენტი	180,475.9	173,397.7	-7,078.2
სუბსიდიები	552,487.8	502,463.5	-50,024.3
გრანტები	798,745.3	825,201.0	26,455.7
სოციალური უზრუნველყოფა	1,417,307.0	1,417,365.8	58.8
სხვა ხარჯები	740,888.6	731,351.4	-9,537.2

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 7 პროცენტით შემცირდა შრომის ანაზღაურების ხარჯები; 7,4 პროცენტით გაიზარდა საქონლისა და მომსახურების ხარჯები; 3,3 პროცენტით გაიზარდა სხვა დონის ხელისუფლებისათვის გადასაცემი გრანტები; შემცირდა პროცენტის ხარჯები (3,3 პროცენტი); შემცირდა სუბსიდიების ხარჯები (9 პროცენტი). ამ მუხლით გათვალისწინებული ხარჯები ივლისში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ხოლო დეკემბრის თვის ცვლილების შედეგად - შემცირდა.

საბიუჯეტო კანონმდებლობის თანახმად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემულია ბოლო ცვლილებით დაგეგმილი ფინანსური მაჩვენებლების შესრულების მონაცემები. **წლის ბოლოს ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით კი, ხდება ფაქტის დაფიქსირება და, შესაბამისად, ანგარიშის პარლამენტში წარდგენის დროს დაგეგმილსა და შესრულებულ ბიუჯეტებს შორის სხვაობა თითქმის არ არსებობს, ან გადაჭარბებით ხდება ბიუჯეტის პარამეტრების შესრულება. ამასთან ერთად, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის დროს არ ხდება შუალედური ანგარიშის წარდგენა და განხილვა, რის გამოც, აუცილებელია შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება.**

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შევადაროთ 2009 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი და ბოლო ვერსიები.

ჩანართი 2.1.7. 2009 წლის ბიუჯეტის პირველი და ბოლო ვერსია (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება	ცვლილება %
შემოსავლები	5,510,161.0	4,945,645.4	-564,515.6	-10.2
- ხარჯები	5,251,975.5	5,476,248.1	224,272.6	4.3
= საოპერაციო სალდო	258,185.5	-530,602.7	-788,788.2	-305.5
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	918,373.1	768,745.1	-149,628.0	-16.3
= მთლიანი სალდო	-660,187.6	-1,299,347.8	-639,160.2	96.8
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-568,356.6	-543,631.4	24,725.2	-4.4
- ვალდებულებების ცვლილება	91,831.0	755,716.4	663,885.4	722.9
ბალანსი	0.0	0.0	0.0	-

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2.1.7. ჩანართიდან ჩანს, რომ, ბიუჯეტის თავდაპირველ ვერსიასთან შედარებით, წლის ბოლოს დაიგეგმა 10,2 პროცენტით ნაკლები შემოსავლის მიღება და 4,3 პროცენტით მეტი ხარჯის განწესება. ამასთან ერთად, დაიგეგმა არაფინანსური აქტივების ცვლილების 16,3 პროცენტით შემცირება. ბიუჯეტის დეფიციტი გაიზარდა 639,1 მილიონი ლარით (96,8 პროცენტი).

ჩანართი 2.1.8. 2009 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული შემოსავლები (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება	ცვლილება %
შემოსავლები	5 510 161,0	4 945 645,4	-564 515,6	-10,2
გადასახადები	4 760 000,0	4 139 200,0	-620 800,0	-13,0
სოციალური შენატანები	0,0	0,0	0,0	

გრანტები	444 971,0	463 167,9	18 196,9	4,1
სხვა შემოსავლები	305 190,0	343 277,5	38 087,5	12,5

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

წლის დასაწყისთან შედარებით, წლის ბოლოს დაიგეგმა 13 პროცენტით ნაკლები შემოსავლის მობილიზება, რაც საკმაოდ დამაფიქრებელი ფაქტია. გრანტებთან მიმართებაში წლის ბოლოს დაიგეგმა 463,2 მილიონი ლარის მიღება, რაც 18,2 მილიონით მეტია წლის დასაწყისში დაგეგმილ მაჩვენებელზე. 38,1 მილიონი ლარით მეტის მიღება იგეგმება სხვა შემოსავლების კუთხითაც.

საინტერესოა განვიხილოთ, თუ რომელი გადასახადების შესრულებას შეექმნა პრობლემა 2009 წელს.

ჩანართი 2.1.9. 2009 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახადები (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება	ცვლილება %
გადასახადები	4 760 000,0	4 139 200,0	-620 800,0	-13,0
საშემოსავლო გადასახადი	1 123 000,0	1 048 800,0	-74 200,0	-6,6
მოგების გადასახადი	581 000,0	520 600,0	-60 400,0	-10,4
დღგ	2 444 000,0	2 034 300,0	-409 700,0	-16,8
აქციზი	527 000,0	446 400,0	-80 600,0	-15,3
საბაჟო გადასახადი	43 000,0	35 000,0	-8 000,0	-18,6
სხვა გადასახადები	42 000,0	54 100,0	12 100,0	28,8

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

როგორც 2.1.9. ჩანართიდან ჩანს, **2009 წელს დღგ-ს 409,7 მილიონი ლარით შემცირება გახდა საჭირო.** ეს პირდაპირ მიუთითებს ქვეყანაში საქონელბრუნვის მოცულობის შემცირებაზე. საშემოსავლო გადასახადის 6,6 პროცენტით შემცირება ნიშნავს, რომ დაგეგმილთან შედარებით ფიზიკური პირები 74,2 მილიონი ლარით ნაკლებ გადასახადს გადაიხდიან, ანუ დაახლოებით 371 მილიონით ნაკლებ შემოსავალს მიიღებენ. მოგების გადასახადი დაახლოებით 10,4 პროცენტით შემცირდა, რაც ასევე შემცირებულ ბიზნეს აქტივობას უკავშირდება.

2.2. ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები

ამ თავში განვიხილავთ სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულებებისათვის 2009 წლის ბიუჯეტით გამოყოფილ ასიგნებებს, რომლებიც ხარჯებად და არაფინანსური აქტივების მატებად არის ასახული. გაანალიზებულ იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებებით მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ასიგნებების გაზრდისა და შემცირების საკითხები.

2009 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველად დამტკიცებული ვარიანტით (30.12.2008) ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების მატება ფუნქციონალურ ჯგუფში შემდეგნაირად იყო გამოსახული:

ჩანართი 2.2.1. 2009 წლის ბიუჯეტი ფუნქციონალურ ჯგუფში (ათასი ლარი) და წილი მთლიან ხარჯებთან

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	პროცენტი
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	1,387,437.8	22.2
თავდაცვა	944,200.9	15.1
საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	821,956.2	13.2
ეკონომიკური საქმიანობა	734,791.0	11.8

გარემოს დაცვა	37,443.1	0.6
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	11,477.7	0.2
ჯანმრთელობის დაცვა	344,442.9	5.5
დასვენება, კულტურა და რელიგია	133,115.2	2.1
განათლება	502,895.4	8.0
სოციალური დაცვა	1,330,888.4	21.3
სულ:	6,248,648.6	100.0

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ბიუჯეტის ფუნქციონალურ კლასიფიკატორში განხილვისას, ყველაზე მაღალი პროცენტი საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მოდის, მეორე ადგილზე - 21,3 პროცენტით - სოციალური დაცვა, ხოლო მესამე ადგილზე - 15,1 პროცენტით - თავდაცვა. (იხ. ჩანართი 2.2.1).

2009 წლის 11 ივლისს განხორციელებული ცვლილების შედეგად სურათი შეიცვალა:

ჩანართი 2.2.2. 2009 წლის ბიუჯეტში 11 ივლისს განხორციელებული ცვლილებები ფუნქციონალურ ჯგუფში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	ცვლილება
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	1,387,437.8	1,552,561.6	165,123.8
თავდაცვა	944,200.9	899,200.9	-45,000.0
სამოგადობრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	821,956.2	830,234.6	8,278.4
ეკონომიკური საქმიანობა	734,791.0	869,686.7	134,895.7
გარემოს დაცვა	37,443.1	33,376.1	-4,067.0
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	11,477.7	12,302.7	825.0
ჯანმრთელობის დაცვა	344,442.9	372,426.9	27,984.0
დასვენება, კულტურა და რელიგია	133,115.2	132,561.6	-553.6
განათლება	502,895.4	484,034.4	-18,861.0
სოციალური დაცვა	1,330,888.4	1,357,880.6	26,992.2
სულ:	6,248,648.6	6,544,266.1	295,617.5

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 11,9 პროცენტით გაიზარდა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება, 18,4 პროცენტით გაიზარდა ეკონომიკური საქმიანობა, 8,1 პროცენტით - ჯანმრთელობის დაცვა, 7,2 პროცენტით - საბინაო-კომუნალური მეურნეობა (იხ. ჩანართი 2.2.2).

გარემოს დაცვაზე გამოყოფილი ასიგნებები 10,9 პროცენტით, თავდაცვაზე - 4,8 პროცენტით, განათლებაზე კი, 3,8 პროცენტით შემცირდა.

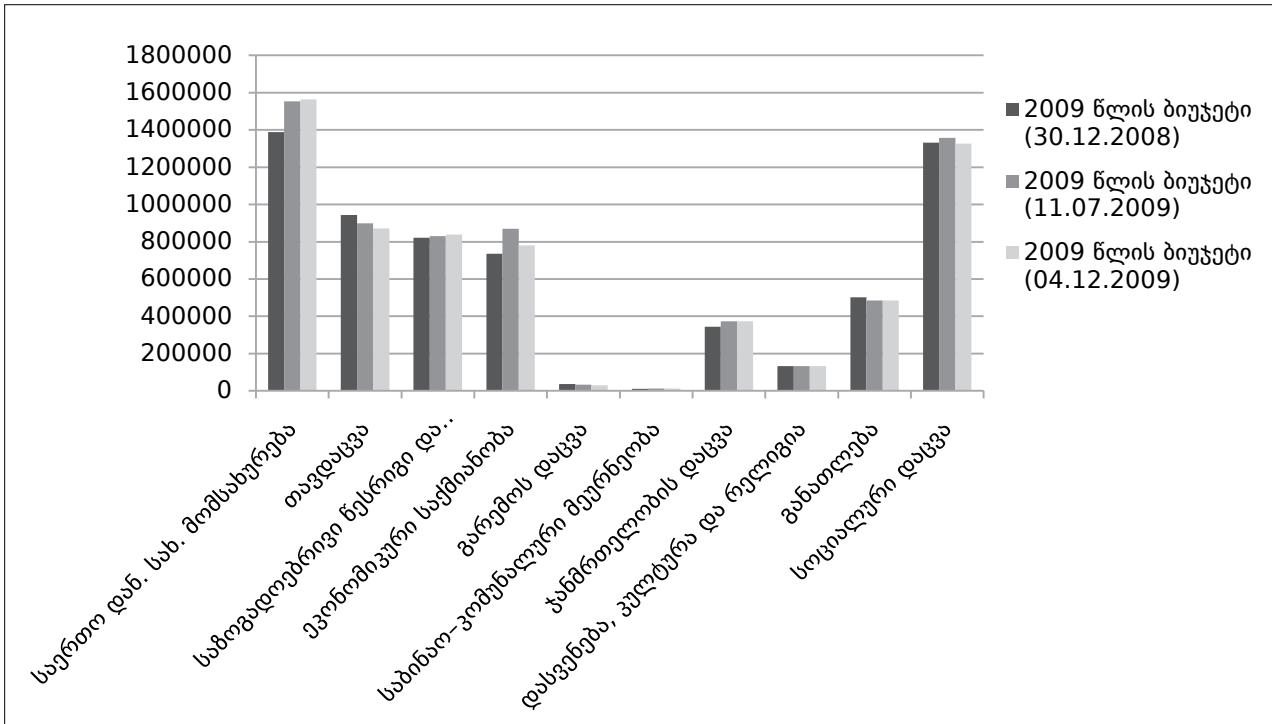
ჩანართი 2.2.3. 2009 წლის ბიუჯეტში 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებები ფუნქციონალურ ჯგუფში (ათასი ლარი)

	2009 წლის ბიუჯეტი (11.07.2009)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	1,552,561.6	1,564,029.8	11,468.2
თავდაცვა	899,200.9	870,495.0	-28,705.9
სამოგადობრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	830,234.6	838,135.3	7,900.7
ეკონომიკური საქმიანობა	869,686.7	780,462.3	-89,224.4
გარემოს დაცვა	33,376.1	30,024.2	-3,351.9
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	12,302.7	12,524.9	222.2
ჯანმრთელობის დაცვა	372,426.9	372,791.4	364.5
დასვენება, კულტურა და რელიგია	132,561.6	133,492.8	931.2
განათლება	484,034.4	484,559.0	524.6
სოციალური დაცვა	1,357,880.6	1,326,478.5	-31,402.1
სულ:	6,544,266.1	6,412,993.2	-131,272.9

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ბიუჯეტის ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების მატების დაფინანსება 3 პროცენტით შემცირდა. აღნიშნული მაჩვენებელი, ძირითადად, შეუმცირდა თავდაცვას - 3,2%-ით, ეკონომიკური საქმიანობას - 10,3%-ით, გარემოს დაცვას - 10%-ით და სოციალური დაცვას - 2,3%-ით. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ **11 ივლისს განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ეკონომიკური საქმიანობის დაფინანსება გაიზარდა 134,9 მილიონი ლარით, ხოლო 4 დეკემბრის ცვლილებით - შემცირდა 89,2 მილიონი ლარით. ამ სფეროზე თანხის შემცირება დადებითად ვერ შეფასდება.**

ჩანართი 2.2.4. 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი ფუნქციონალურ ჯგუფში ცვლილებების გათვალისწინებით (ათასი ლარი)



წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2009 წლის განმავლობაში, სახელმწიფო ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, შეიცვალა ორგანიზაციებისათვის გამოყოფილი სახსრების მოცულობებიც. ძირითადად შეიცვალა შემდეგი ორგანიზაციების დაფინანსება:

ჩანართი 2.2.5. ორგანიზაციები, რომელთაც 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად გაეზარდათ დაფინანსება (ათასი ლარი)

კოდი	ორგანიზაცია	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება %
06 00	საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	11,040.0	12,540.0	13.6
23 00	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	1,879,407.1	1,977,415.3	5.2
25 00	საქართველოს რეგიონალური განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	529,662.9	558,193.8	5.4
26 00	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	55,450.0	70,536.9	27.2
34 00	საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო	46,350.0	65,217.5	40.7
37 00	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	88,043.6	93,553.4	6.3
42 00	სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	700.0	824.7	17.8
45 00	ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	4,111.0	4,347.8	5.8

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ჩანართი 2.2.6. ორგანიზაციები, რომელთაც 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით მნიშვნელოვნად შეუმცირდათ დაფინანსება (ათასი ლარი)

კოდი	ორგანიზაცია	2009 წლის ბიუჯეტი (30.12.2008)	2009 წლის ბიუჯეტი (04.12.2009)	ცვლილება
01 00	საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	42,963.7	37,532.4	-12.6
02 00	საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	16,000.0	14,260.5	-10.9
04 00	საქართველოს მთავრობის კანცელარია	10,000.0	8,500.0	-15.0
10 00	საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	1,200.0	1,090.0	-9.2
24 00	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	66,722.2	55,908.8	-16.2
28 00	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	71,320.0	66,270.0	-7.1
29 00	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	942,000.0	872,193.3	-7.4
38 00	საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	45,178.8	38,033.6	-15.8

წყარო: „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2.3. „ქაშვების მოჭერის“ პოლიტიკის ასახვა ბიუჯეტში

„ბოლო რამდენიმე დღეა, მთავრობის მეთაური და მინისტრთა კაბინეტის წევრები „ქაშვების მოჭერის“ პოლიტიკაზე და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებაზე საუბრობენ. ამ საკითხზე გუშინ პრეზიდენტმაც ისაუბრა. პრეზიდენტის პოზიციაა, რომ სანამ ხალხი მოიჭერს ქაშვებს, მანამ მთავრობამ მოიჭიროს ქაშვები. პრეზიდენტმა იქვე მიუთითა, რომ პარლამენტის გადასაწყვეტია, მოეწონებათ თუ არა დეპუტატებს ქაშვების მოჭერის საკითხი“.

გაზეთი „ახალი თაობა“, 13 თებერვალი, 2009 წ.

„ქვეყნის სიღარიბისგან დასახსნელად, ახალმა პრემიერ-მინისტრმა ნიკა გილაურმა გადაწყვეტა, ჩინოვნიკების მადა მოთოკოს. პირველივე სამუშაო დღეს, მან ფინანსთა მინისტრს კახა ბაინდურაშვილს თანამდებობის პირების ადმინისტრაციული ხარჯების ჩამოჭრა დაავალა. „საუბარია ბიუჯეტიდან გამოყოფილ თანხებზე - სანჯავისთვის, ავტომანქანებისა და მივლინებებისთვის“ - აცხადებს გილაური. პრემიერი მიიჩნევს, რომ ამის წყალობით გამოთავისუფლებული 10 მილიონი ლარი იაფი კრედიტის სტიმულირებაზე დაიხარჯება. პარლამენტის თავმჯდომარემ დავით ბაქრაძემ მხარი დაუჭირა მთავრობის თავმჯდომარის ინიციატივას და 9 თებერვლის ბიუროს სხდომაზე ასეთი კომენტარი გააკეთა: „მე მივესალმები პრემიერ-მინისტრის ინიციატივას. 2008 წელს პარლამენტმა თავისი ნებით სამჯერ შეამცირა საკუთარი ხარჯები და ჩვენ ამ წელიწადშიც შევძლებთ, შევიტანოთ ჩვენი წვლილი მოსახლეობის სოციალური დაცვის და ეკონომიკის სტიმულირების საქმეში“.

გაზეთი „Georgian Times“, 11 თებერვალი, 2009 წ.

„ქაშვების მოჭერის“ პოლიტიკა თანამედროვე ინგლისურენოვან სამეცნიერო ლიტერატურაში გვხვდება, როგორც Belt-Tightening Policy. იგი გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის ხარჯების შემცირებას და ოპტიმიზაციას. ასეთი ხარჯების ოპტიმიზაციის შედეგად გამოთავისუფლებული ხარჯები, ფინანსური კრიზისის პირობებში, როგორც წესი, ეკონომიკის სტიმულირების სხვადასხვა ღონისძიებაზე მიემართება. ფინანსური კრიზისის გაღრმავების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ 2009 წლის იანვრის ბოლოს გამოცხადებული იქნა ე.წ. „ქაშვების მოჭერის“ პოლიტიკა⁸, რომელიც, მიუხედავად პარლამენტის საერთო პოზიტიური განწყობისა, სახელმწიფო ბიუჯეტში 6 თვის დაგვიანებით, 2009 წლის ივლისში, აისახა. სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ, ივლისამდე ბიუჯეტში ცვლილებები არ განხორციელებულა.

8. www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=4589&ct=23

„ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის მონიტორინგმა გვიჩვენა, რომ აუცილებელია პასუხი გავცეს შემდეგ კითხვებს:

- (1). რატომ განხორციელდა „ქამრების შემოჭერის“ პოლიტიკა 6 თვის დაგვიანებით;
- (2). რამდენად რეალურია ხარჯების ოპტიმიზაციის შემოთავაზებული მექანიზმები;
- (3). ძირითადად რომელი დანესებულებების და რა ტიპის ხარჯების ოპტიმიზაცია მოხდა.

„ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის მონიტორინგისთვის უმთავრესი ინსტრუმენტი სახელმწიფო ბიუჯეტია, რომელშიც ჩანს საბიუჯეტო მხარჯავი დანესებულებების (სამინისტროები, დეპარტამენტები, სასამართლოები და სხვა) ხარჯები სხვადასხვა ჭრილში. ჩვენს მიერ მონიტორინგის ინსტრუმენტად გამოყენებული იქნა საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი და მასში 2009 წლის 11 ივლისს, ასევე, 2009 წლის 4 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებები.

„ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკა სხვადასხვა საბიუჯეტო დანესებულებებმა განსხვავებული პრინციპებით განახორციელეს და, შესაბამისად, განსხვავებულია მათ მიერ ოპტიმიზირებული ხარჯების მოცულობაც. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმატიდან გამომდინარე (ვინაიდან ის მხოლოდ ხარჯების გამსხვილებულ მუხლებს მოიცავს), შეუძლებელია იმის დადგენა, თუ რომელმა საჯარო დანესებულებებმა რა ტიპის ხარჯების ოპტიმიზაცია განახორციელეს. ბიუჯეტის ფორმატი ასევე არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ ერთმანეთს შედარდეს ცვლილებებამდე არსებული და ცვლილებების შემდგომ მიღებული მაჩვენებლები. ანალიზისათვის კი, აუცილებელია შეცვლილი ბიუჯეტის წინა რედაქციასთან შედარება, რაც შრომატევადი საქმეა და დიდ ძალისხმევას მოითხოვს.

მიუხედავად ყველაფრისა, ჩვენს მიერ კვლევის ინსტრუმენტად აღებული იქნა 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში მოცემული დასაქმებულთა რაოდენობა და შრომის ანაზღაურების მოცულობა ძირითადი მხარჯავი დანესებულებების მიხედვით (იხ. ჩანართი 2.3.1.).

ჩანართი 2.3.1. ძირითად მხარჯავ დანესებულებებში დასაქმებულთა რაოდენობის და შრომის ანაზღაურების მოცულობის ცვლილება 2009 წელს

მხარჯავი დანესებულება	2009 წლის თავდა-პირველი ბიუჯეტი*	11.07.2009 ცვლილებები	13.11.2009 ცვლილებები
საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	1 410 21 512,1	1 414 21 512,1	1 414 21 512,1
საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	162 3 847,7	162 3 847,7	162 3 847,7
საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატი	22 313,0	42 801,6	42 801,6
საქართველოს მთავრობის კანცელარია	250 3 592,8	250 4 092,8	250 4 092,8
საქართველოს კონტროლის პალატა	400 7 952,7	400 7 952,7	400 6 813,1
საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	492 3 818,2	492 3 848,2	492 3 848,2
საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო	99 1 628,2	99 1 790,1	99 1 790,1
საქართველოს უზენაესი სასამართლო	191 3 741,9	189 3 824,0	189 3 824,0
საერთო სასამართლოები	2 403 22 214,9	2 327 24 792,4	2 327 24 792,4
საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	51 714,3	51 850,0	51 808,0
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	4 408 62 569,0	4 468 67 771,6	4 468 65 771,6
საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო**	1 149 12 407,8	846 8 635,6	846 8 635,6
საქართველოს რეგიონალური განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო**	38 739,9	447 6 441,5	447 6 441,5
საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	1 146 21 909,0	1 146 21 709,0	1 146 21 709,0
საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო	4 677 31 115,8	4 777 32 686,0	4 777 32 686,0
საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	559 4 385,0	608 4 976,6	608 4 976,6
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	37 800 453 640,2	37 800 412 640,2	37 800 347 640,2

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	26 227 274 347,2	27 000 293 245,3	27 000 293 245,3
საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	549 5 405,4	535 5 341,7	535 5 341,7
საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო	169 2 155,9	169 2 576,2	169 2 717,2
საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო	172 1 851,2	172 2 379,5	172 2 379,5
საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	2 873 23 132,9	2 883 26 816,1	2 883 26 816,1
საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო	121 1 742,3	121 1 917,9	121 1 917,9
საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	484 4 665,4	484 4 976,7	484 4 976,7
საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	1 270 10 197,9	1 285 10 563,7	1 285 10 523,9

წყარო: საქართველოს ფინანთა სამინისტრო, www.mof.ge

საქართველოს პარლამენტი, www.parliament.ge

* ცხრილში პირველი ციფრი გვიჩვენებს დასაქმებულთა რაოდენობას ძირითადი საშტატო ნუსხით.

** ამ სამინისტროებში დიდი სხვაობები გამოწვეულია იმით, რომ 2009 წლის დასაწყისში შეიქმნა რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელსაც გადაეცა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ზოგიერთი დაწესებულება შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდით. რეფორმის შედეგად, ჯამში, ორივე სამინისტროში მივიღეთ უფრო მეტი პერსონალი და შრომის ანაზღაურების ფონდი, ვიდრე რეფორმამდე იყო.

როგორც 2.3.1. ჩანართიდან ჩანს, ძირითადი მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან დასაქმებულთა რაოდენობის და შრომის ანაზღაურების ფონდის შემცირება არ განხორციელებულა. ზოგიერთ მხარჯავ დაწესებულებებში პირიქით, გაიზარდა კიდევ, რაც „ქაშაშვილის მოჭერის“ პოლიტიკის პირობებში დაუშვებელი იყო. საერთო ჯამში, 2009 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით მივიღეთ შემდეგი სურათი:

- 2009 წლის 11 ივლისს ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებებით, **შრომის ანაზღაურების მოცულობა გაზარდეს:** საქართველოს მთავრობამ; ფინანსთა სამინისტრომ; გარემოს დაცვის სამინისტრომ; კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრომ; საგარეო საქმეთა სამინისტრომ; შინაგან საქმეთა სამინისტრომ; სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრომ; ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრომ; საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ; სოფლის მეურნეობისა და ენერგეტიკის სამინისტროებმა; საკონსტიტუციო, უზენაესმა და საერთო სასამართლოებმა; იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ; ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და უშიშროების საბჭომ;
- ამავე ცვლილებებით, **შრომის ანაზღაურების მოცულობა შემცირეს:** საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ; იუსტიციის სამინისტრომ; განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ; **იმავე მოცულობით დატოვეს:** საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ; საქართველოს პარლამენტმა და საქართველოს კონტროლის პალატამ;
- **2009 წლის 4 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებებით კი, შრომის ანაზღაურების მოცულობა მხარჯავი დაწესებულებების უმრავლესობაში იგივე დარჩა. შრომის ანაზღაურების მოცულობა გაზარდა მხოლოდ საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრომ.** საქართველოს ფინანსთა, თავდაცვის, გარემოს დაცვის სამინისტროებმა, საქართველოს კონტროლის პალატამ და იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ კი, შრომის ანაზღაურების მოცულობა შემცირეს;
- როგორც ვხედავთ, „ქაშაშვილის მოჭერის“ პოლიტიკის მთავარმა ინიციატორებმა - საქართველოს პარლამენტმა, საქართველოს პრეზიდენტმა და საქართველოს მთავრობამ შრომის ანაზღაურების მოცულობა არ შემცირეს და საქართველოს მთავრობამ გაზარდა კიდევ.

საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ 2009 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებების დროს, ბიუჯეტის განმარტებითი ბარათები ძალზედ მწირი ინფორმაციის მომცველი იყო და არსად ფიგურირებდა „ქაშაშვილის მოჭერის“ პოლიტიკა. საგულისხმოა ისიც, რომ „ქაშაშვილის მოჭერა“ არც უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში გახსენებით და ბიუჯეტთან მიმართებაში გაკეთებულ დასკვნებში მსგავსი ინფორმაცია საერთოდ არ გვხვდება. აღნიშნულზე საკუთარ დასკვნაში არც საქართველოს კონტროლის პალატა აკეთებს აქცენტს.

„ქაშაშვილის მოჭერის“ პოლიტიკას პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის 25-ე მუხლი,

რომელიც თანამდებობრივი სარგოების, პრემიების, დანამატების და დახმარებების გაცემის წესს ეხება. ნაცვლად იმისა, რომ საკანონმდებლო ორგანოს შეეზღუდა ასეთი განაცემების გაცემა, მან ზოგადი რეგულაციები დაუდგინა მხარჯავ დაწესებულებებს და მათ, „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის პირობებში, დამატებითი ადმინისტრაციული ხარჯების გასაწევად „მწვანე შუქი“ აუნთო. კერძოდ, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტში დეკლარირებულია, რომ „2009 წლის განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაკებზე პრემიების, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი დანამატებისა და დახმარებების გაცემა განხორციელდეს მათთვის დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში. ამასთანავე, მხარჯავი დაწესებულებები უფლებამოსილი არიან გაზარდონ მათთვის ამ კანონის ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით დამტკიცებული ასიგნებები არა უმეტეს ამავე მუხლით დამტკიცებული ასიგნების 1/12-ისა.“

როგორც „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის დეკლარირებისას ქვეყნის უმაღლესი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ იქნა აღნიშნული, **გამოთავისუფლებული სახსრები „იაფი კრედიტის“ პროგრამის დამატებით დაფინანსებას უნდა მოხმარებოდნენ.** „იაფი კრედიტის“ სახელმწიფო პროგრამა 2009 წელს განხორციელებული ცვლილებით არ გაზარდილა, ის კვლავ 20 მლნ. ლარის ოდენობით დარჩა. ამდენად, პრემიების სურვილის მიუხედავად, გამოთავისუფლებული ფინანსური რესურსების მიმართვა „იაფი კრედიტის“ სახელმწიფო პროგრამაზე არ მომხდარა და ის, ძირითადად, ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას მოხმარდა. აქვე დავძენთ, რომ „იაფი კრედიტის“ პროგრამების დასაფინანსებლად გათვალისწინებული ფინანსების ნაწილი საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით „რთველი 2009“-ის პროგრამის დამატებით დასაფინანსებლად იქნა გამოყენებული.

მიუხედავად „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკისა, **ხელისუფლებამ დააფინანსა ისეთი პროგრამები (ხარჯების განწვევა), რაც დაუშვებლად მიგვაჩნია და 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში მხოლოდ ზოგადი ჩანაწერის სახით არსებობდა:**

- საპრემიენტო ნაციონალური პროგრამები - 22,695.8 ათასი ლარი, საქართველოს კულტურის სამინისტროს ხარჯებში;
- პროგრამა „მუნიციპალიტეტების დასახლებებში მცხოვრები ოჯახების მინერალური სასუქით (ამონიუმის გვარჯილა) უზრუნველყოფის ღონისძიებები“ - 23,808.5 ათასი ლარი, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ხარჯებში;
- სხვადასხვა სამინისტროს მიერ განეული ტელე და სხვა სარეკლამო ხარჯები, რომელთა ნაწილი არ ითვლება სოციალური ხასიათის რეკლამად. მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ლოგოს ქვეშ 2009 წლის შემოდგომაზე მიმდინარეობდა სატელევიზიო რეკლამა შინაარსით - ყურძნის დაკრეფა, დაწურვა, ტრადიციები, ღვინის მადლი და ა.შ., რომლის დატვირთვაც რაიმე სასურველი რეზულტატის მომტანი აღბათ ნაკლებად იყო. ამ სახის რეკლამაზე 2009 წელს ბიუჯეტიდან სსიპ „ვაზისა და ღვინის დეპარტამენტი - სამტრედიის“ მიერ დაიხარჯა 50 000 ლარი⁹. ამ ტიპის სატელევიზიო რეკლამა ბევრ საჯარო დაწესებულებას ჰქონდა მომზადებული და მათი მხოლოდ ნაწილი ატარებდა საინფორმაციო ხასიათს.

როგორც ვხედავთ, საქართველოს პრემიენტის და პრემიერ-მინისტრის სურვილი, განხორციელებინათ „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკა, მხოლოდ 6 თვის დაგვიანებით განხორციელდა და მიეცა საკანონმდებლო რეგლამენტაცია. „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის შედეგად, შრომის ანაზღაურების, საქონლისა და მომსახურების შეძენის ხარჯები მნიშვნელოვნად არ შემცირებულა, უმეტეს მხარჯავ დაწესებულებაში ისინი უცვლელადაა დატოვებული ან გაზარდილი. გაუმჭვირვალე სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზის შედეგად, თითქოს ყველაფერი წესრიგშია, თუმცა, საბიუჯეტო დაწესებულებების მიერ ძალიან ბევრი ისეთი ხარჯი იქნა განეული, რაც „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკის პირობებში ერთმნიშვნელოვნად დაუშვებელია.

ბიუჯეტის ფორმატის და ფინანსთა სამინისტროდან ინფორმაციის მოუწოდებლობის გამო, ვერ მოხერხდა „ქამრების მოჭერის“ შედეგად 350 მლნ. ლარის დაზოგვის დეტალური ანალიზი, რაზეც საქართველოს ფინანსთა მინისტრი¹⁰ და მისი მოადგილე საუბრობდნენ¹¹. როგორც ჩანს, ეს ციფრები ხელოვნურად არის შექმნილი და რეალურად „ქამრების მოჭერის“ პოლიტიკა არ განხორციელებულა.

9. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წერილი #5-1/3522, 04.12.2009.

10. www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=14429&ct=18

11. www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=14035&ct=32

2.4. ურთიერთობა ავტონომიურ რესპუბლიკებთან და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან

საინტერესოა, განვიხილოთ საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით თვითმმართველობებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური დახმარება და დავადგინოთ, თუ რამდენად სრულდება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპის ქარტიით აღებული ვალდებულება, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური დამოუკიდებლობის, მათ შორის ფინანსური, უზრუნველყოფას გულისხმობს.

„საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის მე-15 მუხლის თანახმად, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარება 622 496.4 ათასი ლარის ოდენობით არის განსაზღვრული, რაც ბიუჯეტის გადასახდელების 8,9 პროცენტს, ხოლო ხარჯების - 11,4 პროცენტს შეადგენს.

2008 წელს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარება 494 667.6 ათასი ლარს, ხოლო 2007 წელს - 74 016.4 ათას ლარს შეადგენდა.

ამ მაჩვენებლის განხილვის დროს აუცილებელია გავითვალისწინოთ, რომ 2007 წელს მოქმედებდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ძველი ფორმულა და თვითმმართველობების ბიუჯეტებში საშემოსავლო გადასახადი სრულად ირიცხებოდა. აქედან გამომდინარე, **რეგიონებში საბიუჯეტო ფინანსური რესურსების ზრდა 2007-2008 წლებში არ ფიქსირდება.**

ფისკალური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით აუცილებელია, განვასხვავოთ თვითმმართველობებისთვის გადაცემული ტრანსფერები და დავადგინოთ, თუ რამდენად დამოუკიდებლად შეუძლია მათი განკარგვა ადგილობრივ ხელისუფლებას.

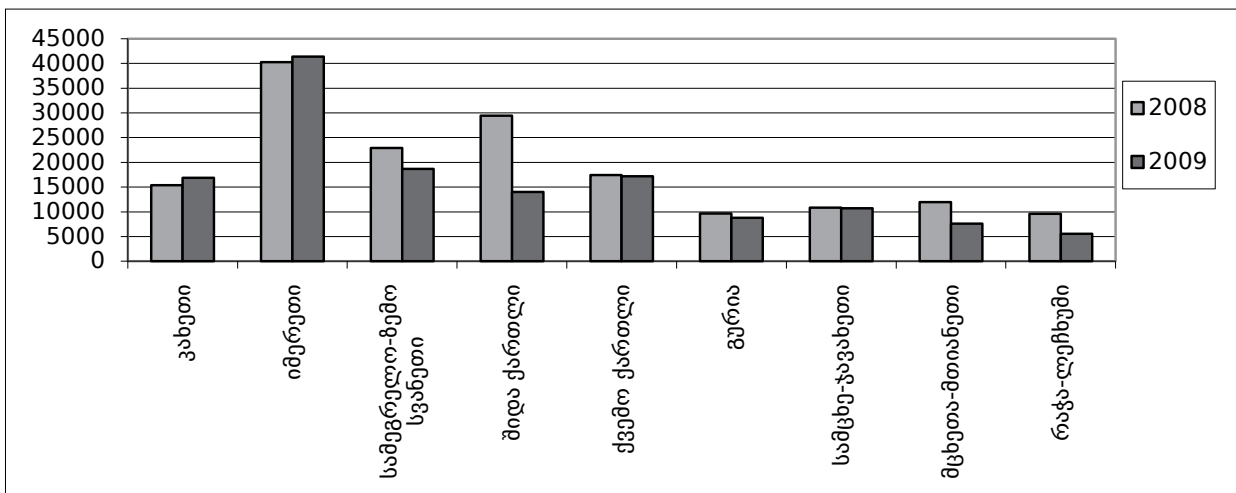
ჩანართი 2.4.1. ტრანსფერების მოცულობა (ათასი ლარი)

ტრანსფერი	2008 წელი	2009 წელი	ცვლილება
გამოთანაბრებითი	320,982.0	276,616.2	- 44,365.8
მიზნობრივი	10,943.5	14,710.8	+ 3,776.3
სპეციალური	154,392.1	280,937.4	+126,545.3

წყარო: 2008 - 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

ბემოთ მოყვანილი ჩანართიდან (ჩანართი 2.4.1) შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 2009 წელს, წინა წელთან შედარებით, გაუარესდა თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი. **გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა, რომელიც თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობას წარმოადგენს, შემცირდა 13,8 პროცენტით.**

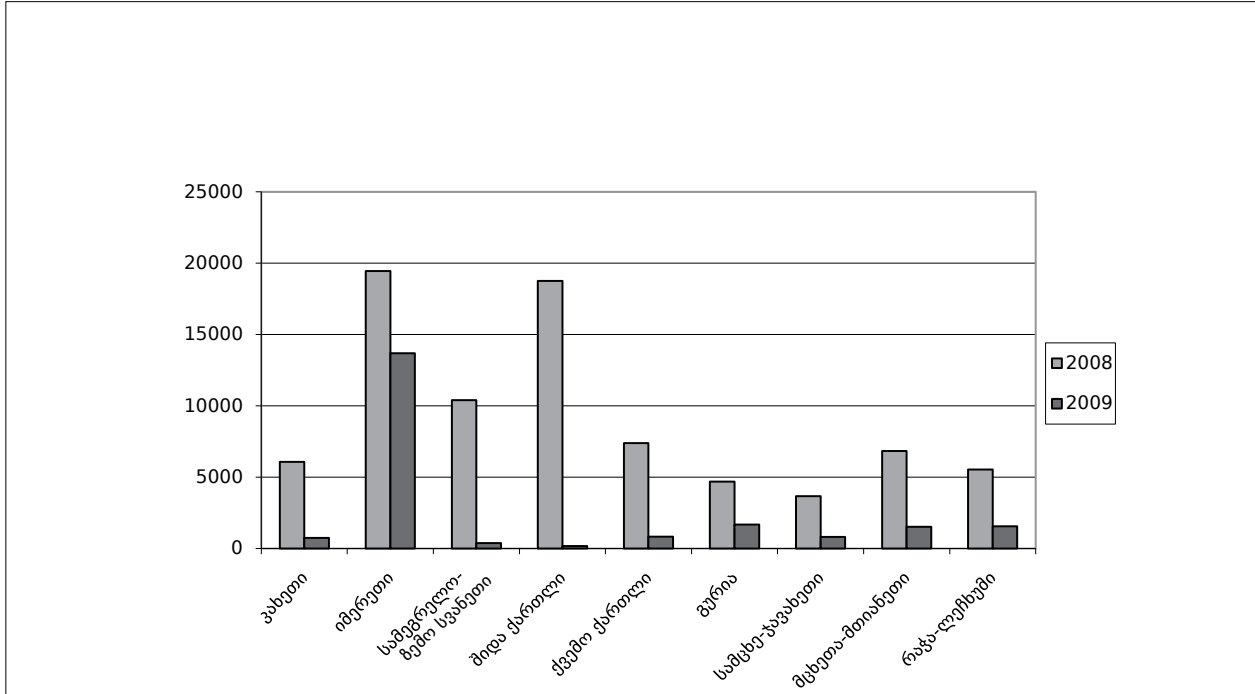
ჩანართი 2.4.2. გამოთანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა რეგიონალურ ჯრილში 2008-2009 წწ.



წყარო: 2008 - 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

როგორც დიაგრამიდან (ჩანართი 2.4.2.) ჩანს, კახეთისა და იმერეთის გარდა, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ყველა რეგიონს (რეგიონებში შემავალ თვითმმართველობებს) შეუმცირდათ. საინტერესოა თვითმმართველობების მიერ სპეციალური ტრანსფერით მიღებული შემოსავლების ანალიზი რეგიონალურ ტრილში (იხ. ჩანართი 2.4.3):

ჩანართი 2.4.3. სპეციალური ტრანსფერების მოცულობა რეგიონალურ ტრილში 2008-2009 წ.წ.



წყარო: 2008 - 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

როგორც 2.4.3. ჩანართიდან ჩანს, საკმაოდ შემცირდა მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი სპეციალური ტრანსფერიც. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ **სპეციალური ტრანსფერის უმეტესი ნაწილი ქალაქ თბილისზე მოდის.**

სპეციალური ტრანსფერის მთლიანი მოცულობის მკვეთრი ზრდა და მიზნობრივი ტრანსფერით გამოყოფილი თანხების შემცირება პირდაპირ მიუთითებს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის არაადეკვატურობაზე.

ამ საკითხის განხილვის დროს უნდა გავითვალისწინოთ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში 2009 წლის 13 აპრილს განხორციელებული ცვლილებები, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობებს ნება დაერთოთ საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები მოახმარონ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებს, როგორც ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების განხორციელება.

თვითმმართველობებისათვის ფინანსური დახმარების ზრდის მიუხედავად, ბოლო პერიოდში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები (მათ შორის სახელმწიფო ბიუჯეტში) მიზნად ისახავს თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის შეზღუდვას და ცენტრალიზაციას. ყოველივე ეს კი, ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპის ქარტიით აღებულ ვალდებულებებს და ხელს უშლის ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას.

3 საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი

3.1. შედარება 2009 წლის ბიუჯეტთან და არსებული ტენდენციები

„2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი პარლამენტს 2009 წლის 30 სექტემბერს წარუდგინა. შესაბამისად, დაცული იქნა „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემული ვადები (არაუგვიანეს 1 ოქტომბერი). საქართველოს პარლამენტში განხილვების შემდეგ მთავრობას მიენოდა რეკომენდაციები და შენიშვნები.

2009 წლის 13 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით, პარლამენტში წარდგენილ იქნა „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტი.

2009 წლის 4 დეკემბერს პარლამენტმა დაამტკიცა „2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ბიუჯეტის დამტკიცების დროს, 13 ნოემბერს წარმოდგენილ ბიუჯეტის პროექტში, საქართველოს მთავრობის თანხმობით, შეიცვალა რამდენიმე პარამეტრი.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები განსაზღვრულია 6 759.7 მილიონი ლარით, ხოლო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 5 188.2 მილიონ ლარს შეადგენს. შესაბამისად, შემოსავლებმა შემოსულობების 76,7 პროცენტი შეადგინა.

2009 წლის ბიუჯეტის (4 დეკემბრის ცვლილების გათვალისწინებით) შემოსულობების პროგნოზი შეადგენს 6 614,5 მილიონ ლარს, ხოლო შემოსავლები - 5 137,5 მილიონ ლარს. 2009 წელს შემოსავლები შემოსულობების 77,6 პროცენტს შეადგენს. ამ მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი ცვლილება 2010 წელს არ არის დაგეგმილი. **სახელმწიფო ბიუჯეტის დაახლოებით 24 პროცენტი არ წარმოადგენს შემოსავლებს და იგი ძირითადად ვალდებულების ზრდის ხარჯზე მიიღება.**

ჩანართი 3.1.1. შემოსულობების კომპონენტების შედარება (ათასი ლარი)

შემოსულობები	2009 წელი	2010 წელი	ცვლილება
შემოსავლები	5,137,516,8	5,188,176.7	+ 50,659.9
არაფინანსური აქტივების კლება	213,250.0	210,000.0	- 3,250.0
ფინანსური აქტივების კლება	229,200.0	48,000.0	-181,200.0
ვალდებულებების ზრდა	1,034,503.7	1,313,527.3	+279,023.6

წყარო: „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებელი 4 382 მილიონი ლარით განისაზღვრა და მთლიანი შიდა პროდუქტის 23.1 პროცენტი შეადგინა. ანალოგიური მაჩვენებელი 2009 წელს 22,8 პროცენტს შეადგენს. 2010 წელს გადასახადების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში მცირედით იზრდება.

გადასახადების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში შემდეგნაირად არის წარმოდგენილი: საშემოსავლო გადასახადი - 6,1 პროცენტი; მოგების გადასახადი - 2,8 პროცენტი; დამატებული ღირებულების გადასახადი - 10,7 პროცენტი; აქციზი - 2,8 პროცენტი; საბაჟო გადასახადი - 0,4 პროცენტი.

გადასახადები:

2010 წელს დაგეგმილია საშემოსავლო გადასახადის ზრდა 67 მილიონი ლარით (6,1 პროცენტი). 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით, საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი უცვლელი რჩება. საინტერესოა, თუ რა გათვლებს ემყარება საშემოსავლო გადასახადის ზრდის ასეთი პროგნოზი მაშინ, როცა სამუშაო ბაზარზე მუშახელზე მოთხოვნის ზრდა არ ფიქსირდება. რეალურად, საშემოსავლო ბაზის 6,1 პროცენტის მატება საკმაოდ რთული მისაღწევია.

2010 წელს დაგეგმილია მოგების გადასახადის ზრდა 37 მილიონი ლარით (7,4 პროცენტი). უნდა გავითვალისწინოთ, რომ 2010 წელს ბიუჯეტში ჩაირიცხება მოგების გადასახადის მიმდინარე გადასახდელები, რომელთა გამოთვლაც 2009 წელს მიღებული მოგების ბაზაზე ხორციელდება. 2009 წელს ქვეყანაში დაფიქსირდა ეკონომიკის მინიმუმ 4 პროცენტის კლება. საინტერესოა, თუ რას ემყარება მოგების გადასახადის ზრდის ამგვარი ოპტიმისტური პროგნოზი.

2010 წელს დაგეგმილია დამატებული ღირებულების გადასახადის მცირე კლება. უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წელს დღგ-ს განაკვეთის ცვლილება არ იგეგმება და ინფლაციის პროგნოზი დაახლოებით 4-5 პროცენტია. დამატებული ღირებულების გადასახადის კლება არ უნდა უკავშირდებოდეს პრეზიდენტის ინიციატივას მენარმეებისთვის დღგ-ს დაბრუნების შესახებ, რადგან ეს პროცედურა ადრეც არსებობდა და დღგ-ს ჩათვლა 2009 წელსაც ხორციელდებოდა. დღგ-ს მოცულობის კლება ამჟამად ასახავს ქვეყანაში ეკონომიკის არასახარბიელო მდგომარეობას ან მიუთითებს წინა წლებში ფინანსთა სამინისტროს მიერ კანონის მოთხოვნების დარღვევას.

2010 წელს საგრძნობლად იმატებს აქციზით და საბაჟო გადასახადით ბიუჯეტში მისაღები თანხების პროგნოზი, რაც საგადასახადო კოდექსში განსახორციელებელი ცვლილებების შედეგია. მიუხედავად განაკვეთების უცვლელად დატოვებისა, შეიცვალა პროდუქტების დაბეგვრის რეჟიმი, ანუ პროდუქტების უმეტესობა მაღალი განაკვეთით იბეგრება.

გრანტები:

2010 წლისთვის გრანტების (შემოსავლის ნაწილში) საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 463.2 მილიონი ლარით. ამ თემის განხილვის დროს საინტერესოა შევაჯამოთ 2008-2010 წლებში მიღებული და მისაღები გრანტების მოცულობა. 2008 წელს მიღებული იქნა 617,2 მილიონი ლარის ოდენობის გრანტი, 2009 წელს დაიგეგმა 555,5 მილიონი ლარის მიღება, ხოლო 2010 წელს - 463,2 მილიონი ლარის ანუ სამი წლის განმავლობაში გრანტის სახით 1635,9 მილიონი ლარის მიღება დაგეგმილი. დოლარებში გამოსახული ეს თანხა არ აღემატება 1 მილიარდ დოლარს. როგორც ცნობილია, დონორთა კონფერენციაზე 2 მილიარდი დოლარის გრანტის სახით გამოყოფა იქნა შეთანხმებული. **3 წლის განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დაპირებული გრანტების 50 პროცენტზე ნაკლებს მიიღებს.**

2010 წელს არაფინანსური აქტივების კლება 210 მილიონი ლარით იგეგმება, რაც მთლიანად ძირითადი აქტივების პრივატიზაციას წარმოადგენს. 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 213,3 მილიონ ლარს შეადგენდა.

ფინანსური აქტივების კლების საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 48 მილიონი ლარით, რაც მთლიანად გაცემული სესხის დაბრუნებას წარმოადგენს. 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 229,2 მილიონ ლარს შეადგენს (აქედან ვალის დასაბრუნებლად 40 მილიონი).

2010 წელს ვალდებულების ზრდით მისაღები შემოსულობები შეადგენს 1 313,5 მილიონ ლარს (სამინაო წყაროებიდან - 100 მილიონი და საგარეო წყაროებიდან - 1213,5 მილიონი). ვალდებულებების ზრდით მისაღები შემოსულობა მთლიანი ბიუჯეტის შემოსულობების 19,4 პროცენტს წარმოადგენს. 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 17,7 პროცენტს შეადგენდა. **იზრდება ბიუჯეტის შემოსულობებში ვალდებულების ზრდით მიღებული შემოსულობის წილი, რაც დადებითი ტენდენცია არ არის.**

ჩანართი 3.1.2. გადასახდელების კომპონენტების შედარება (ათასი ლარი)

გადასახდელები	2009 წელი	2010 წელი	ცვლილება
ხარჯები	5,527,221.7	5,476,332.0	-50,889.7
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,017,044.4	997,023.1	-20,021.3
ფინანსური აქტივების ზრდა	190,353.6	86,934.1	-103,419.5
ვალდებულებების კლება	111,033.3	199,414.8	+88,381.5

წყარო: „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2010 წლის ბიუჯეტით ხარჯები 5476,3 მილიონი ლარით არის განსაზღვრული, რაც 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (5527,2 მილიონი ლარი) 50,9 მილიონი ლარით ნაკლებია.

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არაფინანსური აქტივების ზრდაზე გადასახდელი თანხა განისაზღვრა 997,0 მილიონი ლარით, რაც 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (1017,0 მილიონი ლარი) 20,0 მილიონი ლარით ნაკლებია.

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური აქტივების ზრდაზე გადასახდელი თანხა განისაზღვრა 86,9 მილიონი ლარით, რაც 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (190,4 მილიონი ლარი) 103,4 მილიონი ლარით ნაკლებია.

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ვალდებულებების შესამცირებლად (გასასტუმრებლად) გამოყოფილი თანხა 199,4 მილიონ ლარს შეადგენს. აქედან, საგარეო ვალის დაბრუნება 135,4 მილიონი ლარით და საშინაო ვალის დაბრუნება 64 მილიონი ლარით არის განსაზღვრული. 2009 წელს საგარეო ვალის დასაფარად დაგეგმილია 179,0 მილიონი ლარის, ხოლო საშინაოს დასაფარად - 257.5 მილიონი ლარის დახარჯვა.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით, 2009 წლის ბიუჯეტთან შედარებით, 9 პროცენტით მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები. კლება (2 პროცენტით) ფიქსირდება ფინანსური აქტივების მატებისათვის საჭირო გადასახდელებშიც, რაც ხარჯს არ წარმოადგენს. **შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ 2010 წლის ბიუჯეტში „ქამრების შემოჭერის“ პოლიტიკა ნაწილობრივ იგრძნობა.**

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებიდან, წინა წლის ბიუჯეტთან შედარებით, გაიზარდა: შრომის ანაზღაურება; პროცენტი; გრანტები და სოციალური უზრუნველყოფა; ხოლო შემცირდა საქონელი და მომსახურება; სუბსიდიები და სხვა ხარჯები.

ჩანართი 3.1.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილება ფუნქციონალურ ჭრილში (ათას ლარებში)

ფუნქციონალური კლასიფიკატორი	2009 წლის ბიუჯეტი	2010 წლის პროექტი	ცვლილება	
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	1,564,029.8	1,657,915.5	93,885.7	6.0%
თავდაცვა	870,495.0	748,301.0	-122,194.0	-14.0%
სამოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება	838,135.3	781,281.1	-56,854.2	-6.8%
ეკონომიკური საქმიანობა	780,462.3	930,532.8	150,070.5	19.2%
გარემოს დაცვა	30,024.2	21,217.8	-8,806.4	-29.3%
საბინაო-კომუნალური მეურნეობა	12,524.9	8,723.3	-3,801.6	-30.4%
ჯანმრთელობის დაცვა	372,791.4	415,337.5	42,546.1	11.4%
დასვენება, კულტურა და რელიგია	133,492.8	124,248.5	-9,244.3	-6.9%
განათლება	484,559.0	528,687.3	44,128.3	9.1%
სოციალური დაცვა	1,326,478.5	1,257,110.3	-69,368.2	-5.2%
სულ:	6,412,993.2	6,473,355.1	60,361.9	0.9%

წყარო: „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

როგორც 3.1.3. ჩანართიდან ჩანს, **მნიშვნელოვნად მცირდება თავდაცვის, სამოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების, გარემოს დაცვის, საბინაო-კომუნალური მეურნეობის და სოციალური დაცვის დაფინანსება; მნიშვნელოვნად იზრდება ეკონომიკური საქმიანობის, ჯანმრთელობის დაცვის და განათლების დაფინანსება. აგრეთვე, იზრდება საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება, რაც წინააღმდეგობაში მოდის „ქამრების შემოჭერის პოლიტიკასთან“.**

ჩანართი 3.1.4. 2010 წლის ბიუჯეტში 2009 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა შემდეგი დანახვები დასიგნებები

კოდი	ორგანიზაცია	ცვლილება	
02 00	საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	2 695,2	18,9%
06 00	საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	24 689,0	196,9%
25 00	საქართველოს რეგიონალური განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	256 901,7	46,0%
32 00	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	41 888,0	8,1%

წყარო: „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2010 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების შემოსავლებზე 288,155.3 ათასი ლარით გადამეტება, რაც საოპერაციო სალდოს წარმოადგენს. ეს მაჩვენებელი 2009 წელს 389,704.9 ათასი ლარით არის განსაზღვრული. ბიუჯეტის ამ ჭრილში განხილვის შემთხვევაში ფიქსირდება შედარებით დადებითი ტენდენცია. თუმცა, თუ 2010 წლის პროექტს შევადარებთ 2009 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველ ვარიანტს, ეს მაჩვენებელი საგრძნობლად უარესდება.

3.2. ურთიერთობა ავტონომიურ რესპუბლიკებთან და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან

2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის და ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ტრანსფერის სახით გათვალისწინებულია 836,934,0 ათასი ლარი, რაც, წინა წლის მონაცემებთან შედარებით, 214,437,4 ათასი ლარით მეტია. შესაბამისად, სახეზეა 34 პროცენტის ბრუნვა.

ჩანართი 3.2.1. ტრანსფერების ცვლილებები სახეობების მიხედვით (ათასი ლარი)

	2009 წელი	2010 წელი	სხვაობა	სხვაობა %
გამოთანაბრებითი ტრანსფერი	276,616.2	522,553.0	245,936.8	88,9
მიზნობრივი ტრანსფერი	14,710.8	10,318.7	-4,392.1	-29.1
სპეციალური ტრანსფერი	280,937.4	304,937.4	23,124.9	8.2

წყარო: 2009-2010 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

2010 წელს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მნიშვნელოვანი ზრდა ფიქსირდება, რაც გამოწვეულია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდის ცვლილებით. თუმცა, მისი ზუსტი გაანგარიშებისა და შესაბამისი კოეფიციენტების დადგენა საკმაოდ რთულია. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა მოცემულია „საბიუჯეტო კოდექსში“, მაგრამ ძირითადი პარამეტრები და კოეფიციენტები ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის #904 ბრძანებით დამტკიცებული „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციით“ დგინდება. შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საბიუჯეტო კოდექსში“ ტრანსფერის ფორმულით შეუძლებელია ზუსტი გაანგარიშების გაკეთება. თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის ხარისხის ზრდის მისაღწევად აუცილებელია შეიქმნას ფორმულა, რომლის პარამეტრები მინიმუმ 4 წლის მანძილზე არ უნდა განიცდიდეს მნიშვნელოვან ცვლილებებს.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის ზრდა დადებითი ფაქტია ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით.

განვიხილოთ თუ რომელ თვითმმართველობებს მოემატა ან მოაკლდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერი.

2010 წელს თითქმის ყველა თვითმმართველობაში დაფიქსირდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მატება, გამონაკლისს წარმოადგენს წყალტუბოსა (-129,8 ათასი ლარი) და გარდაბნის მუნიციპალიტეტები (-699,5 ათასი ლარი). **გამოთანაბრებითი ტრანსფერის უმეტესი ნაწილი (71,3%) თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის (იხ. ჩანართი 3.2.2).**

ჩანართი 3.2.2. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი თვითმმართველი ქალაქებისათვის

ქალაქები	2009 წელი	2010 წელი	სხვაობა	სხვაობა %
თბილისი	152,945.8	323,037.7	170,091.9	111.2
ქუთაისი	5,857.5	19,893.0	14,035.5	239.6
ბათუმი	5,674.1	14,177.7	8,503.6	149.9
ფოთი	512.9	4,378.7	3,865.8	753.7
რუსთავი	3,446.3	11,148.2	7,701.9	223.5

წყარო: 2009-2010 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ 2010 წელს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით, თბილისის ბიუჯეტისათვის გამოყოფილია 323,037,7 ათასი ლარი, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტით ყველა თვითმმართველობებისათვის გათვალისწინებული გამოთანაბრებითი ტრანსფერის 61,8 პროცენტს შეადგენს. თბილისის თავისი სტატუსით (დედაქალაქი) გამოირჩევა სხვა თვითმმართველობებისაგან. „დედაქალაქის შესახებ“ კანონის თანახმად, დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა. მიუხედავად ამისა, მსგავსი დისბალანსი სხვადასხვა დონის თვითმმართველობებს შორის დაუშვებელია. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ თბილისის თვითმმართველობა ტრანსფერებით მიღებული სახსრების დიდ ნაწილს სოციალური პროგრამების განხორციელებას ახმარს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ არსებული გამოთანაბრების მოდელი თბილისს უპირატეს პოზიციაში აყენებს.

2008 წლის 1 იანვრის საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, გაუქმდა სოციალური გადასახადი, ხოლო საშემოსავლო გადასახადი 12%-დან 25%-მდე გაიზარდა. ამ ცვლილებით ადგილობრივ ბიუჯეტში არასაკუთარი საგადასახადო შემოსავლები უნდა გაორმაგებულიყო, თუმცა, 2008 წლის 1 იანვრიდან საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად ადგილობრივ ბიუჯეტში საშემოსავლო გადასახადი აღარ ირიცხება, იგი 100%-ით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავალი გახდა. განსაკუთრებით იზარალა თბილისმა, რადგან ქვეყნის ეკონომიკური აქტიურობა და, შესაბამისად, ძირითადი შემოსავალი დედაქალაქზე მოდის. ცენტრალური ხელისუფლების მტკიცებით, ეს აუცილებელი ნაბიჯი იყო ქვეყანაში თვითმმართველობების გამოთანაბრებისთვის.

2010 წლის მონაცემებით კი, თბილისის თვითმმართველობის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა თითქმის გაუთანაბრდა საშემოსავლო გადასახადით დაკარგული თანხის ოდენობას.

არასწორი გამოთანაბრებისა და თბილისის თვითმმართველობის უპირატეს პოზიციაში ჩაყენების ნათელი მაგალითია თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული საპენსიო დანამატები და სხვა ისეთი სოციალური პროგრამები, რომლებიც პირდაპირ წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას.

თბილისის ბიუჯეტით გათვალისწინებული „საპენსიო დანამატების პროგრამა“ უპირატესობაში აყენებს თბილისში რეგისტრირებულ პენსიონერებს, რაც ეწინააღმდეგება სახელმწიფო პოლიტიკას. ამ პროგრამამ უკვე გამოიწვია უკმაყოფილება სხვა თვითმმართველობებში მცხოვრებ პენსიონერებში, რომლებიც ადგილობრივ ხელისუფლებისგან მსგავსი დანამატების ბიუჯეტში გათვალისწინებას ითხოვენ. აქვე აღსანიშნავია, რომ თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტის დაახლოებით 75 პროცენტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერების სახით ივსება.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობა დედეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის შემცირდა 30 პროცენტით და საერთო ჯამში 10,318.1 ათას ლარს შეადგინა.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებულია სპეციალური ტრანსფერი 304,062.3 ათასი ლარის ოდენობით, რაც, წინა წლის მონაცემებთან შედარებით, 8,2 პროცენტით მეტია. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ სპეციალური ტრანსფერი მხოლოდ 2 თვითმმართველობაზეა გათვალისწინებული: თბილისი - 196,562.3 ათასი ლარი და ბათუმი - 100,000.0 ათასი ლარი.

სპეციალური ტრანსფერის განაწილებაც პირდაპირ მიუთითებს პრიორიტეტული თვითმმართველობების არსებობაზე.

4 სახელმწიფო საგარეო ვალი

4.1. სახელმწიფო ვალის მოცულობა და სიმძიმის შეფასება

„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი არის უცხოური კონვერტირებადი ვალუტით გამოსახული საქართველოს სახელმწიფო ვალის შემადგენელი ნაწილი; იმ ძირითადი თანხების ერთობლიობა, რომლებიც წარმოიქმნა საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და მისი გარანტიით სხვა ორგანოების/ დაწესებულებების მიერ დადებული ხელშეკრულებებით განსაზღვრული შეუსრულებელი პირდაპირი ვალდებულებებით, აგრეთვე, საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ უცხოურ კონვერტირებად ვალუტაში დენომინირებული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების განთავსებიდან მიღებული თანხებითა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველოსთვის დამტკიცებული საფინანსო რესურსიდან მიღებული თანხებით.“

2005-2006 წლებში შეიმჩნეოდა საქართველოს საგარეო ვალის კლების ტენდენცია, რაც, ერთი მხრივ, საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდით და, მეორე მხრივ, სავალუტო კურსის ცვლილებით იყო გამოწვეული (იხ. ჩანართი 4.1.1).

ჩანართი 4.1.1. 2004-2010 წლების ბიუჯეტებით განსაზღვრული საგარეო ვალის მოცულობა (მილიონი ლარი)

წელი	ვალის მოცულობა	ცვლილება	ცვლილება %
2004	4,155.5	+ 200.1	+5.1
2005	3,509.0	-646.5	-15.6
2006	2,954.2	-554.8	-15.8
2007	3,015.3	+61.1	+2.1
2008	4,407.4	+1392.1	+46.2
2009	5,927.4	+1,520.0	+34.5
2010	7,061.2	+ 1,133.8	+19.1

წყარო: 2004-2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების შესახებ შესაბამისი კანონები.

გემოთ მოყვანილი 4.1.1. ჩანართიდან ჩანს, რომ საგარეო ვალის მოცულობა ბოლო 3 წლის მანძილზე მკვეთრად იზრდება, რაც 2008 წლის აგვისტოში განვითარებული ტრაგიკული მოვლენების შედეგია. თუმცა, საგარეო ვალის ზრდა 2007 წელსაც ფიქსირდება.

საქართველოს საგარეო ვალი სამ უმთავრეს წყაროს შორის ნაწილდება:

- მრავალმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები;
- ორმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები;
- სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები.

ჩანართი 4.1.2. მრავალმხრივი კრედიტორების წინაშე არსებული ვალი 2007-2010 წწ. (მილიონი ლარი)

	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი
მრავალმხრივი კრედიტორები	2106.5	2697.0	4084.0	5164.0
მსოფლიო ბანკი	1487.5	1616.3	2114.4	2407,0
ევროგაერთიანება	143.3	129.2	89.6	60.2
სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი	20.7	22.7	28.8	40.5
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი	415.0	761.1	1484.4	2126.6
აზიის განვითარების ბანკი	-	119.3	316.6	482.6
ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი	40.0	48.4	50.3	47.0

წყარო: 2007-2010 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი

4.1.2. ჩანართიდან ჩანს, რომ ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში შემცირდა ევროგაერთიანების მიმართ დავალიანება, თუმცა, მნიშვნელოვნად გაიზარდა დავალიანებები მსოფლიო ბანკის, სავალუტო ფონდის და აზიის განვითარების ბანკის მიმართ.

საქართველოს საგარეო ვალის 73 პროცენტზე მეტი მრავალმხრივ კრედიტორებზე მოდის.

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებულია საგარეო ვალდებულებების მატება 1,213,527.3 ათასი ლარით, ხოლო ვალდებულებების დაფარვა - 135,381.7 ათასი ლარით.

ჩანართი 4.1.3. ორმხრივი კრედიტორების წინაშე არსებული ვალი 2007-2010 წწ. (მილიონი ლარი)

	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი
ორმხრივი კრედიტორები	885.4	861.6	982.9	1040.7
ავსტრია	3.1	2.2	1.7	0.9
აზერბაიჯანი	23.9	24.0	24.3	24.1
თურქმენეთი	7.1	0.4	-	-
თურქეთი	78.6	69.5	61.0	51.0
ირანი	18.7	18.8	19.0	18.8
რუსეთი	199.0	198.9	200.9	198.3
სომხეთი	28.9	28.8	29.1	28.6
უზბეკეთი	0.6	0.6	0.6	0.6
უკრაინა	0.6	0.6	0.6	0.5
ყაზახეთი	45.8	46.2	47.2	38.8
ჩინეთი	-	7.3	7.5	7.5
გერმანია	286.4	266.3	360.7	420.2
იაპონია	88.5	93.2	94.8	124.5
კუვეითი	23.8	21.9	42.2	40.1
ნიდერლანდები	14.8	19.1	18.7	15.0
ამერიკა	65.7	63.8	62.5	59.9
საფრანგეთი	-	-	12.1	11.8

წყარო: 2007-2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი

ბოლო 2 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საქართველოს დავალიანება გერმანიის მიმართ.

სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტების მოცულობა წლების მიხედვით შემცირდა და 2010 წელს 6,5 მილიონი ლარი შეადგინა.

მსოფლიო ბანკისა და სავალუტო ფონდის მიმართ არსებული ვალდებულებების შემდეგ, სიდიდით

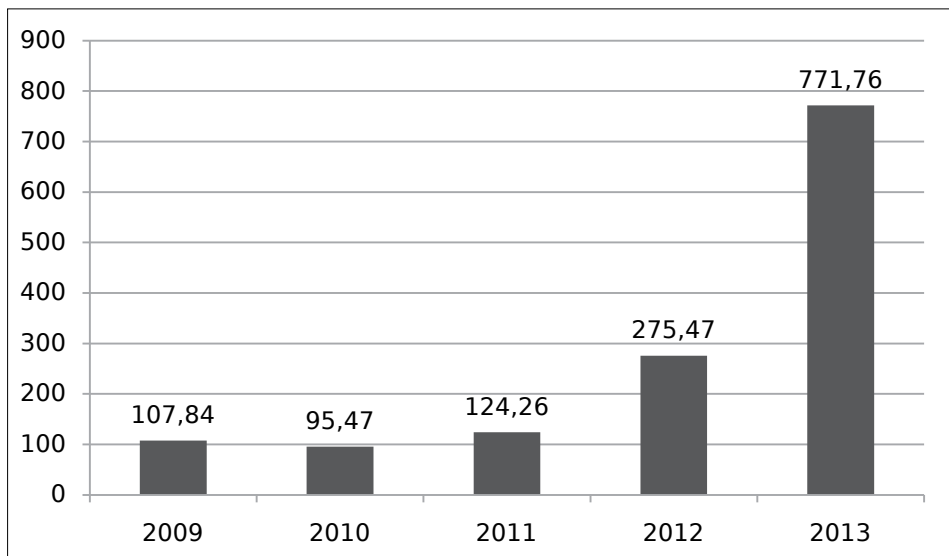
სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით (ევროობლიგაციები) არსებული ვალდებულება მოდის, რომელიც, 2010 წლის ბიუჯეტის მონაცემებით, 850 მილიონ ლარს შეადგენს. 2008 წელს 5 წლის ვადით გამოშვებულ იქნა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები, რომლის დაბრუნებაც 2013 წლისათვის არის განსაზღვრული. ამ ვალდებულების აღების პერიოდში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს გააჩნდა დადებითი ოპერაციული სალდო და დამატებითი ვალდებულების აღება მიზანშეწონილი არ იყო.

4.2. ვალის გასტუმრების მდგომარეობა

საინტერესოა, განვიხილოთ საგარეო ვალის მომსახურების საპროგნოზო მაჩვენებლები მომდევნო წლების მიხედვით (2010-2030).

ვალის ძირის გასტუმრების თვალსაზრისით, საკმაოდ მძიმეა 2013 წელი, როდესაც მხოლოდ ვალის დასაბრუნებლად საჭიროა 771,76 მილიონი დოლარი (დაახლოებით 1293 მილიონი ლარი), რაც 2009 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების 25,2 პროცენტს შეადგენს. სავარაუდოდ, ამ ვალდებულების დაფარვა მოხდება სხვა ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით მიღებული სახსრებით.

ჩანართი 4.2.1. საგარეო ვალის დაფარვა (ძირის) 2009-2013 წლებში (მილიონი აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

მომდევნო წლებშიც საკმაოდ მაღალია საგარეო ვალის დაფარვის საპროგნოზო მაჩვენებელი, განსაკუთრებით 2019-2025 წლებში.

2010-2013 წლებში საგარეო ვალის მომსახურებისთვის გადასახდელი პროცენტების მოცულობაც მაღალია, რაც, ძირითადად, ევროობლიგაციების მომსახურებით არის გამოწვეული. ყოველწლიურად სახელმწიფოს უწევს 7,5 პროცენტის გადახდა, რაც ეკონომიკური ზრდის დაბალი ტემპის პირობებში საკმაოდ მაღალი განაკვეთია. მომდევნო წლებში საგარეო ვალის მომსახურებისთვის გადასახდელი პროცენტები შეადგენს:

- 2010 წელი - 71,34 მილიონი დოლარი;
- 2011 წელი - 70,06 მილიონი დოლარი;
- 2012 წელი - 68,16 მილიონი დოლარი;
- 2013 წელი - 45,72 მილიონი დოლარი.

არსებობს მიდგომა, რომ ზღვარი, რომლის ზემოთ საგარეო ვალის მოცულობის ზრდაც უკვე ეკონომიკურ ზრდას აფერხებს, დაახლოებით მთლიანი შიდა პროდუქტის 50%-ია. ასეთი მიდგომის მიხედვით, ექსპორტთან მიმართებაში ანალოგიური ზღვარი 100-105%-ზე გადის.

ეროვნული ბანკის მონაცემით, 2008 წელს საგარეო ვალთან დაკავშირებული მაჩვენებლები შემდეგნაირია:

მთლიანი შიდა პროდუქტი - 12797.0 მილიონი დოლარი

ექსპორტი - 1497.7 მილიონი დოლარი

საგარეო ვალი - 2681.4 მილიონი დოლარი

აქედან გამომდინარე, საგარეო ვალი მთლიანი შიდა პროდუქტის 21%, ხოლო ექსპორტის - 72,6 %-ია.

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ მთლიანი შიდა პროდუქტის დოლარში გადაყვანისას გამოყენებულია შემდეგი კურსი: 1 აშშ დოლარი = 1,49 ლარი (2008 წლის საშუალო მაჩვენებელი).

2009-2010 წლებში ეს მაჩვენებლები, სავარაუდოდ, მკვეთად გაუარესდება შემდეგი მიზეზების გამო:

- ეროვნული ბანკის პროგნოზით, 2009 წელს მშპ-ს 4 პროცენტით კლება დაფიქსირდება;
- 2009 წელს ლარის გაცვლითი კურსი (საშუალო წლიური - 1,6705) დოლარის მიმართ საგრძნობლად განსხვავდება 2008 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელისგან. შესაბამისად, დოლარში გამოსახული მშპ შემცირდება;
- 2009 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა საგარეო ვალის მოცულობა;
- 2008 წელთან შედარებით, 2009 წელს საქონლის რეგისტრირებული ექსპორტი 1 496.1 მლნ. აშშ დოლარიდან 1 135.0 მლნ. აშშ დოლარამდე შემცირდა ანუ 361.1 მლნ. აშშ დოლარით;
- 2010 წელს იგეგმება საგარეო ვალის მნიშვნელოვანი მატება;
- 2010 წელს ექსპორტის მოცულობის მნიშვნელოვანი ზრდა მოსალოდნელი არ არის.

5 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

5.1. განხორციელებული ცვლილებები და მიღებული სიახლეები

საქართველოს პარლამენტმა 2009 წლის 18 დეკემბერს მიიღო საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, რომელმაც გააუქმა ადრე ცალკე მოქმედი სამი საკანონმდებლო აქტი და გარკვეული სიახლეებიც შემოგვთავაზა. საბიუჯეტო კოდექსით გაუქმდა შემდეგი აქტები:

- „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

საბიუჯეტო კოდექსი შედგება 116 მუხლისაგან და თანდართული ცხრილისაგან, რომელიც საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების განაწილების წესს განსაზღვრავს. კოდექსის განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ, რომ საბიუჯეტო სისტემის ადრე მოქმედი კანონმდებლობა გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდებოდა და ახალი საბიუჯეტო კოდექსი რამდენიმე მიზნის მისაღწევად შემუშავდა:

- საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაერთიანება, გამარტივება და სრულყოფა;
- ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის შემდგომი განვითარება;
- ყველა დონის ბიუჯეტის ერთიან საბიუჯეტო პროცესში მოქცევა;
- საბიუჯეტო დანახარჯების გამჭვირვალობის ზრდა;
- საბიუჯეტო დოკუმენტებს შორის კავშირის გაძლიერება;
- პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების დანერგვა.

საბიუჯეტო კოდექსი ძირითადად ადრე მოქმედი სამი საკანონმდებლო აქტის გაერთიანებაა, თუმცა, შემოთავაზებულია გარკვეული სიახლეებიც:

- ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის სავალდებულო გახდა პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადება, რომელიც ითვალისწინებს მომდევნო 4 წლის განმავლობაში შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველი

ერთეულის პრიორიტეტების და ამ პრიორიტეტების განსახორციელებლად საჭირო პროგრამების/ ღონისძიებების და მათი დაფინანსების დაგეგმვას;

- 2012 წლიდან, ეტაპობრივად იგეგმება კაპიტალური და პროგრამული ბიუჯეტების შედგენა, რამაც საბიუჯეტო სახსრების მეტი გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს;
- განისაზღვრა ის ძირითადი პრინციპები, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან სესხის გაცემა;
- მნიშვნელოვნად გაზარდილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს როლი (ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გამოთანაბრების კოეფიციენტის დამტკიცება, საგარეო ვალის აღებაზე გადაწყვეტილების მიღება და სხვა).

5.2. მოსაზრებები და გაუთვალისწინებელი საკითხები

საბიუჯეტო კოდექსის პროექტის განხილვისას ჩვენს მიერ მომზადებული იქნა საკმაოდ მოცულობითი შენიშვნები და მოსაზრებები (სულ 28 ძირითადი ბლოკი), რომელიც 2009 წლის 11 ნოემბერს გადაიგზავნა საქართველოს პარლამენტში, საქართველოს მთავრობაში, საქართველოს კონტროლის პალატასა და ფინანსთა სამინისტროში. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ეთხოვა განმარტებები, თუ რა იქნა გათვალისწინებული ჩვენი შენიშვნებიდან და რა არა (არგუმენტების მითითებით).

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროდან 30 დეკემბერს მიღებული წერილის მიხედვით (04-01/18401) ირკვევა, რომ **შენიშვნების და მოსაზრებების უდიდესი ნაწილი არ იქნა გათვალისწინებული (გათვალისწინებული იქნა მხოლოდ ერთი მოსაზრება)**. ამდენად, მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ, საზოგადოებას მივანოღოთ ძირითადი ინფორმაცია გაუთვალისწინებელი საკითხების თაობაზე:

- ჩვენს ერთ-ერთ მოსაზრებას წარმოადგენდა ის, რომ პრიორიტეტების დადგენისა და ბიუჯეტის მომზადების პროცესში ბიუჯეტის პროექტი საჯარო ყოფილიყო, რათა დაინტერესებულ პირებს ჰქონოდათ პროცესებში ჩართვის საშუალება. ჩვენი აზრით, თანამედროვე პირობებში მუდმივად იზრდება საზოგადოების ინტერესები საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით. ამდენად, საბიუჯეტო სისტემის ძირითად პრინციპებში, სადაც გამჭვირვალობაზეა საუბარი, **აუცილებელია გამჭვირვალობა შეეხოს საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრის და ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესსაც და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხები უფრო დეტალურად იყოს გაშიფრული;**
- ჩვენი აზრით, უფრო მკაფიო უნდა ყოფილიყო მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების დეფინიცია და ის მნიშვნელობა, რაც აქვთ ნორმალური საბიუჯეტო მოწყობის მქონე ქვეყნებში. **მიზნობრივი ტრანსფერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად მიღებული ფულადი სახსრები, რომლებიც დახმარებას არ განეკუთვნება (როგორც ეს კოდექსშია განმარტებული. კოდექსის მიხედვით, არ არის მოცემული სპეციალური ტრანსფერი რა მიზნით და ვის გამოყოფა. ის განმარტებულია, როგორც, გამოთანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა, ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტისათვის ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები. ჩვენი აზრით, ეს საბიუჯეტო პროცესში ქაოსს გამოიწვევს და აუცილებლად საჭიროებს კორექტირებას.**
- ძალზედ პროგრესულია კოდექსის მე-9 მუხლში არსებული **პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შემოღება**. მიუხედავად არასამთავრობო სექტორის არაერთი მცდელობისა, სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების დონეზე პროგრამული ბიუჯეტის შედგენა აქამდე ვერ მოხერხდა. ცალკეულ ადგილობრივ თვითმმართველობებში ასეთი ბიუჯეტები დგებოდა და გარკვეული პრაქტიკაც დამკვიდრდა. აქამდე მუდმივ პრობლემას წარმოადგენდა ის, რომ ბიუჯეტები და მიზნობრივი პროგრამები ცალ-ცალკე დგებოდა და დარღვეული იყო მათი ერთიანობის პრინციპი. ვინაიდან ამგვარი ბიუჯეტის ფორმატის შესახებ კოდექსის პროექტი მოიცავდა მწირ ინფორმაციას, მოვითხოვდით უფრო

დეტალურ დეფინიციებს და პროცედურულ დებულებებს კონკრეტული შეთავაზებული განმარტებით: „პროგრამული ბიუჯეტის შემადგენელი და განუყოფელი ნაწილია შესაბამისი სფეროების მიხედვით შედგენილი მიზნობრივი პროგრამები. მიზნობრივი პროგრამები მტკიცდება ბიუჯეტთან ერთად, ხოლო ანგარიშგება ხორციელდება ბიუჯეტის ანგარიშთან ერთად“. ამასთან, მე-3 პუნქტში მოცემული პროგრამული ბიუჯეტის **შეფასების კრიტერიუმები არ უნდა იყოს ფინანსთა სამინისტროს განსასაზღვრი, სწორედ ეს არის პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია და ეკონომიკის სამინისტროც ერთმნიშვნელოვნად უნდა იყოს ჩართული აღნიშნულ პროცესებში;**

- ჩვენი აზრით, კოდექსში არ არის გათვალისწინებული ის მანკიერი მხარეები, რაც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში 1/12-ით ხარჯვის პრინციპს ახლავს თან. უდავოა, რომ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, ხარჯვის წესი უნდა არსებობდეს, მაგრამ ამასთან, უნდა იყოს გათვალისწინებული, თუ მხარჯავ დაწესებულებას ყოველთვის უნდა მისთვის გამოყოფილი ჯამური ასიგნებიდან რომელი სახის ხარჯის განევის უფლება აქვს (მაგალითად, ხარჯოს ზუსტად წინა წლის ხარჯების ანალოგიურად, თუ თვითონვე გადაწყვიტოს ხარჯვის მიმართულებები), როგორია ასეთ არაორდინალურ სიტუაციაში სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების მექანიზმები და სხვა. აღნიშნულზე ფინანსთა სამინისტრო მიგვითითებს, რომ ეს საკითხი უნდა დარეგულირდეს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომელშიც შესაბამისი ცვლილებებია შესატანი. **ისმის კითხვა: თუ არსებობს საკანონმდებლო ხარვეზი ან ვაკუუმი, რატომ არ მოამზადა ფინანსთა სამინისტრომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილება, მაშინ, როდესაც მოამზადა სხვა კანონებში ცვლილებები, რომლებიც დამტკიცებული იქნა საბიუჯეტო კოდექსთან ერთად?;**
- ჩვენი აზრით, საბიუჯეტო კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოკიდებულების ხარისხი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსადმი გაზრდილია. ამის ერთ-ერთი გამოხატულებაა ფინანსთა მინისტრის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ანგარიშგების წესის დადგენა. კოდექსის მე-15 მუხლით, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის (გარდა ე. თბილისისა) ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი დაწესებულებები ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს ადგენენ კოდექსის მოთხოვნების გათვალისწინებით, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. **ფინანსთა სამინისტრო აღნიშნულ ნორმაზე აკეთებს შემდეგ განმარტებას, რომ ის ეხება მხოლოდ თვითმმართველობების მიერ ფინანსთა სამინისტროსთვის წარსადგენ ინფორმაციას. კანონის ნორმა კი, განსხვავებულ რამეს გვთავაზობს და თვითმმართველობების ანგარიშგების წესს ადგენს; როგორც იტყვიან: „ფაქტი ჯიუტია“;**
- სიმართლეს არ შეესაბამება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს განცხადება, რომ კონტროლის პალატამ უნდა განახორციელოს ადგილობრივი თვითმმართველობების საფინანსო კონტროლი და ეს შესაბამისობაშია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონთან. ეს უკანასკნელი ამას არ ცნობს და ეს უფლებამოსილება საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიას გააჩნია. კოდექსის მე-19 მუხლით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შესრულებისა და ბიუჯეტების ასიგნებების ხარჯვის შემოწმებას ახორციელებს **საქართველოს კონტროლის პალატა**. აღნიშნული ჩანაწერის შესაბამისად, საქართველოს კონტროლის პალატას უფლება ეძლევა შეამოწმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მთლიანი საჯარო ფინანსები, რითაც საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიის როლი კნინდება. საკრებულოს საფინანსო კომისიის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო შემოწმების ობიექტები „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (57-ე მუხლის მე-4 პუნქტი) საკმაოდ ვარგად არის ფორმულირებული. საფინანსო შემოწმებას ახორციელებს საკრებულოს საფინანსო კომისია სახსრების გამოყენების შემდეგ, მათი მიღება-გამოყენების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის დადგენის მიზნით. საფინანსო შემოწმება მოიცავს განეული ხარჯების დოკუმენტირების, საფინანსო აღრიცხვისა და ანგარიშგების, კანონთან, უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შესაბამის გადაწყვეტილებასთან, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ საფინანსო სტანდარტებთან შესაბამისობის და სახსრების გამოყენების ეკონომიკური მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის დადგენას. **საქართველოს კონტროლის პალატამ უნდა განახორციელოს მხოლოდ მიზნობრივი ტრანსფერის კონტროლი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლებიდან (სახელმწიფო ბიუჯეტიდან) გადაეცემათ ადგილობრივ თვითმმართველობებს, ხოლო სხვა საკითხები უნდა შეისწავლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიასთან ერთად;**

- ფინანსთა სამინისტრო განგებ არიდებს თავს საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პრეზიდენტის ფონდების გადახარჯვის და შემდგომ მათი გასწორების საკითხებს. ჩვენი მოსაზრებით, უკანასკნელი წლების ხარჯვითმა პოლიტიკამ საკმაოდ კარგად გვიჩვენა ამგვარი ფონდებიდან სახსრების ხარჯვის მანკიერი მხარეები, სწორედ ამიტომ, ისინი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით უნდა აღმოფხვრილიყო. კერძოდ, **კოდექსში არსებული ჩანაწერით, პრეზიდენტს და მთავრობას საშუალება ექნებათ გადახარჯონ ფონდები და შემდგომ, წლის ბოლოს, დაზუსტდეს მათი მოცულობა, რაც გაუმართლებელია** (28-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების ხარჯების მიმართულებებს განსაზღვრავენ საქართველოს მთავრობა და საქართველოს პრეზიდენტი, დაზუსტებული ბიუჯეტით განსაზღვრული მოცულობის მიხედვით). მეორეც, ჩანაწერით მკაფიოდ არ ჩანს, პრეზიდენტი და მთავრობა ადგენენ ზოგად მიმართულებებს თუ რაში უნდა დაიხარჯოს ეს რესურსები, თუ ყოველ ცალკეულ ხარჯზე ზოგადი წესის დაუცველად გამოსცემენ ცალ-ცალკე გადანაცვებილებებს. აქვე დავძენთ, რომ **ბოლო წლებში ასეთი ფონდებიდან გარკვეული რესურსები იხარჯებოდა ისეთ ღონისძიებებზე, რითაც მმართველი პარტია გარკვეულ ქულებს იწერდა. ამდენად, რაიმე პოლიტიკური მიზნით პრეზიდენტის და მთავრობის ფონდების გამოყენება, ჩვენი აზრით, უნდა აიკრძალოს;**
- კოდექსის 29-ე მუხლი ეხება საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს. აღნიშნულ მუხლში არ ჩანს ის, თუ ხელისუფლების რომელი დონის უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად გამოიყენება ეს ფონდი. და საერთოდ, აღნიშნული დეფინიციით რეგიონები გარკვეულწილად განყენებულ ერთეულებად განიხილება; ამ ჩანაწერით შეუძლებელია გაიმიჯნოს ფონდიდან გამოყოფილი ფული ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებებს უნდა მოხმარდეს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების დაფინანსებაც არის შესაძლებელი. **ბოლო წლებში ფონდიდან რესურსები იხარჯებოდა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. აღნიშნული კი, არღვევდა ხელისუფლების დანაწილების და საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის პრინციპებს. ჩვენი აზრით, ვინაიდან ფონდი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყოფა, ის უპრიანია მოხმარდეს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების დაფინანსებას. ავტონომიური რესპუბლიკები და ადგილობრივი თვითმმართველობები კი, საკუთარ უფლებამოსილებებს თვითონვე უნდა აფინანსებდნენ და მათ განსახორციელებლად საჭირო საკმარისი ფინანსური რესურსები უნდა გააჩნდეთ.** დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლები განსაკუთრებით მწირია და, შესაბამისად, ისინი ცენტრიდან ინტერვენციაზე მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულები. მიუხედავად აღნიშნული არგუმენტებისა, შესაბამის მუხლში ცვლილებები განხორციელებული არ იქნა;
- თვითმმართველობების ბიუჯეტების სიმწირის პრობლემის მოსაგვარებლად, ფინანსთა სამინისტრო აღნიშნავს, რომ მიღებული იქნა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ახალი ფორმულა. **საკუთრივ ფორმულა ადრე მოქმედი ფორმულისგან არაფრით განსხვავდება, ხოლო რაც შეეხება მის უზრუნველსაყოფ კოეფიციენტებს, ის საქართველოს ფინანსთა მინისტრმა უნდა დაამტკიცოს და მანვე განსაზღვროს გამოთანაბრების კოეფიციენტი, რისი ფისკალური შედეგიც მომავალში გამოჩნდება;**
- ძალზე საინტერესოა ფინანსთა სამინისტროს კომენტარი ჩვენს ერთ-ერთ შენიშვნაზე, რომელიც ასევე გამოთქმული იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ კოდექსის განხილვისას. საკითხი ეხებოდა 38-ე მუხლში ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების მოცულობის თაობაზე ინფორმაციის გამორჩენას. როგორც **ფინანსთა სამინისტრო აცხადებს, ამ საკითხზე ფინანსთა სამინისტრო დაეთანხმა პარლამენტს, თუმცა, „შემდგომში, ტექნიკური მიზეზის გამო, მისი ასახვა ვერ მოხერხდა საბიუჯეტო კოდექსის საბოლოო რედაქციაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მზადაა შემდგომში დაუბრუნდეს ამ საკითხის განხილვას“;**
- ძალზედ პრინციპული და მნიშვნელოვანი საკითხია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხის გაცემა (მუხლი 60), რომელიც **წინააღმდეგობაში მოდის ხელისუფლების მიერ გაცხადებული ლიბერალური ეკონომიკის აქტთან და საბაზრო პრინციპებთან. სახელმწიფოს მიერ კერძო კომპანიისათვის სესხის მიცემა ითვლება ბაზარზე სახელმწიფოს ჩარევად, რაც ზღუდავს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის პრინციპებს. გარდა ამისა, სავსებით არალოგიკურია ის გარემოება, რომ სახელმწიფო, ერთი მხრივ, თვითონ გამოდის მსესხებლის როლში და, მეორე**

მხრივ, თვითონვე ასესხებს დეფიციტურ ფინანსურ რესურსებს. ამასთან, წარმოდგენილი კოდექსის პროექტით განსაზღვრული არ არის გასასესხებელი ფინანსური რესურსების ფონდი. ამდენად, გაურკვეველია, თუ საიდან აპირებს სახელმწიფო გასცეს სახელმწიფო სესხი. წარმოდგენილი მუხლის რედაქციით, შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ისეთ შემთხვევებს, როცა მომწოდებელი საბიუჯეტო ორგანიზაციისაგან იღებს სესხს იმისათვის, რომ მოაწოდოს პროდუქცია ამ პროდუქციისავე გარანტიით (რაც არალოგიკურია). **როგორც ფინანსთა სამინისტრო აცხადებს, ეს სიახლე არ არის და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხის გაცემა 15 წელია ხორციელდება. ვინაიდან ბიუჯეტიდან ადრეც ხდებოდა სესხების გაცემა, ახლა უბრალოდ დაკანონდა ეს მექანიზმი. აღნიშნული პასუხის მიხედვით ირკვევა, რომ ან ფინანსთა სამინისტრო 15 წლის განმავლობაში ჩადიოდა უკანონო ქმედებას, ან ამ წერილით ცდილობს შეგვიყვანოს შეცდომაში;**

- ბუნდოვანია კანონპროექტის ნნ-ე მუხლიც (ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობები). ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები. არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები. **ვინაიდან ორივე სახის შემოსულობების სხვა სახის შემოსულობებს ცნობს, ძალზე ძნელი იქნება იმის გარკვევა, საბიუჯეტო შემოსულობა საკუთარი იქნება თუ არასაკუთარი.** მაგალითად, საკუთარი შემოსულობაა თუ არასაკუთარი გარემოს დაცვის მოსაკრებლები, ან კიდევ, დროებით სარგებლობაში არსებული სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან მიღებული სახსრები? **თითქოს, ერთი შეხედვით, უმნიშვნელო საკითხია, თუმცა, სიღრმისეულად ასე სულაც არ არის: საკუთარი შემოსულობების განკარგვაში ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოუკიდებლები არიან, ხოლო არასაკუთარი შემოსულობების განკარგვა მათ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად არ შეუძლიათ.**

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ დადებული ორმხრივი და მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებებს (განმარტებითი ბარათის გ.გ. პუნქტი), **რაც, ჩვენი აზრით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ ქარტიასთან მიმართებაში დარღვეულია.**

დაბოლოს, როგორც ვხედავთ, ჩვენი შენიშვნებისა და მოსაზრებების 28 პუნქტიდან გათვალისწინებული იქნა მხოლოდ ერთი, ისიც ალბათ იმიტომ, რომ საქართველოს პარლამენტმა გამოთქვა იგივე შენიშვნა. პარადოქსია ის, რომ მიღებულ საბიუჯეტო კოდექსში, ტექნიკური ხარვეზის მიზეზით, ისიც არ არის ასახული. ჩვენს მიერ გაგზავნილ შენიშვნებსა და მოსაზრებებზე საქართველოს პარლამენტი ჯერ დუმს, რისი მიზეზიც უცნობია, ხოლო მიღებული კანონი სერიოზული ხარვეზებით ხასიათდება.

ჩვენს მიერ საბიუჯეტო კოდექსი მომავალშიც არაერთხელ გახდება მსჯელობის საგანი. ვიმედოვნებთ, ოფიციალური უწყებებიც მეტად დაინტერესდებიან ამ საკითხით და გაითვალისწინებენ ჩვენს მიერ შეთავაზებულ რაციონალურ და გონივრულ მოსაზრებებს.

6 ბიუჯეტი თანამედროვე სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის პრიზმაში

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ამოქმედებულმა მკაცრი ფისკალური ადმინისტრირების პოლიტიკამ ძირეულად შეცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტის სახე და ფუნქცია. „ბიუჯეტის ზრდა ნებისმიერ ფასად“ - პირობითად ასე შეიძლება ეწოდოს რეფორმების სულისკვეთებას, რომლებიც საქართველოში 2004-2009 წლებში გატარდა. ამ რეფორმების შედეგად, ეკონომიკის მრავალ, მათ შორის რთულად ადმინისტრირებად დარგში მიღწეული (და ზოგჯერ გადალახულიც) იქნა გადასახადების მობილიზაციის ოპტიმალური ზღვარი. ეკონომიკის საგადასახადო ტვირთი (გადასახადების შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან) 2003 წლიდან 2008 წლამდე 9.4%-დან 23.8%-მდე გაიზარდა.

მაღალი საგადასახადო ტვირთი, როგორც შემოსავლების მობილიზებისას მნიშვნელოვანი დამატებითი რესურსის მოძიების პერსპექტივას, ასევე ეკონომიკური ზრდის მაღალ ტემპებს გამოირიცხავს. შემოსავლების მობილიზების პოტენციურ ზღვართან მიახლოების პირობებში, ხარჯების შემდგომი ზრდის მოთხოვნილების ფონზე, ლოგიკურია, ხელისუფლებამ არ დაუშვას პერმანენტული სესხების გზით სიარული და ამის ნაცვლად, გააუმჯობესოს ხარჯების მარგი ქმედების კოეფიციენტი. ამ მიდგომის საუკეთესო დეფინიციას, ჩვენი აზრით, წარმოადგენს „რაციონალური ხარჯვა“.

ცნობილია, რომ სახელმწიფო მომსახურება უმეტეს შემთხვევაში წარმოადგენს მონოპოლიურ პროდუქტს და მისი მომწოდებელი, ხარისხის დეგრადაციის თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროებს სათანადო კონტროლს. ჩვენ არ ვსაუბრობთ მხოლოდ ქართულ რეალობაზე - ამ პრობლემის არსებობა გამომდინარეობს ეკონომიკური თეორიის საკვანძო პრინციპებიდან და თანაბრად აქტუალურია ნებისმიერი ქვეყნისათვის. მიუხედავად ამისა, ქვეყნები მაინც განსხვავდებიან საზოგადოებრივი პროდუქტის ხარისხითა და ღირებულებით. ამ საქმეში ხელისუფლების მთავარ მასტიმულირებელ ფაქტორს წარმოადგენს გამჭვირვალობა.

წლების განმავლობაში საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში მკვიდრდებოდა ცალსახა მიდგომა, რომ გამჭვირვალობა უდრის დისკომფორტს და თავის ტკივილს, რადგან მასზე აპელირების მთავარ ამოცანად ცნობისმოყვარეობის დაკმაყოფილება და კომპრომატების ძებნა ითვლებოდა. ჩვენთვის „ბიუჯეტის გამჭვირვალობა“ ცალსახად ნიშნავს მისი რაციონალურობის ობიექტური შეფასების შესაძლებლობას, ხოლო „რაციონალურობას“ განვიხილავთ როგორც ეფექტიანობისა და ეფექტურობის ზღვრული მაჩვენებლების უზრუნველყოფის კომპლექსურ მიდგომას.

დღეისათვის, ქართულ ენაში არ არსებობს მენეჯმენტში საერთაშორისო პრაქტიკაში მიღებული ტერმინების - Input, Output და Outcome დამკვიდრებული შესატყვისები, რაც რაციონალურობის თემატიკაზე მსჯელობის აუცილებელი პირობაა. შესაბამისად, სტატიაში გამოყენებულია ტერმინები - რესურსები, გამოშვება და შედეგი, რომლებიც, ჩვენი აზრით, აზრობრივად ყველაზე უფრო ახლოსაა ორიგინალ ცნებებთან.

პირველ რიგში, განვიხილოთ ეფექტიანობის პირობითი ფორმულა, სადაც C არის ეფექტიანობა, I - რესურსები და O - გამოშვება:

$$I * C = O \text{ ანუ } C = O / I$$

ამ ფორმულიდან ჩანს, რომ რესურსების (ან ამ რესურსებზე განეული ხარჯების) ზრდა, ეფექტიანობის უცნობი მნიშვნელობის პირობებში, იმავდროულად არ ნიშნავს გამოშვების ზრდას. თავის მხრივ, იგივე გამოშვება, ეფექტიანობის ამაღლების პირობებში განაპირობებს ნაკლები რესურსების ხარჯვას. მარტივი და მკაცრი ლოგიკის გამო, ეფექტიანობის საკითხები (მათ შორის საჯარო ფინანსებში) ხშირად იპყრობს საზოგადოებისა და მედიის ყურადღებას. ტრანსპარენტულობის მოთხოვნაც, როგორც წესი, ამ თემაზე კონცენტრირდება.

სინამდვილეში, მარტივი ფორმულის უკან მისი გათვლის სერიოზული სირთულეები იმალება: უპირველეს ყოვლისა, თავად ეფექტიანობა ორი კომპონენტისგან შედგება - თვისობრივი და ტექნიკური. თუ დავუშვებთ, რომ სახელმწიფო უწყებას შესაძენი აქვს ავტომობილების პარკი, 100%-იანი თვისობრივი ეფექტიანობა იქნება დასახული მიზნებისათვის ზუსტად შესაბამისი მახასიათებლების და რაოდენობის მანქანების შექმნა, ხოლო ტექნიკური - მათში ბაზარზე არსებული ყველაზე მინიმალური ფასის გადახდა.

ანალიზის პროცესში მრავალი რთული კითხვა იბადება: როგორ განვსაზღვროთ ეფექტიანობის ზღვარი (C = 1)? რა ვადიანი ხედვა სჭირდება ფლობის ფასის ოპტიმალურად დათვლას? რა ფარგლებში არის დასაშვები საბაზრო ეკონომიკის ბუნებრივი ინფორმაციული ასიმეტრიით განპირობებული შეცდომები? ცხადია, რომ ეფექტიანობის ანალიზის ტექნიკა ცალკე განხილვას იმსახურებს, ხოლო ჩვენი კვლევის ამოცანებიდან გამომდინარე, გაცილებით უფრო რთულ კითხვას უნდა გაეცეს პასუხი - რა შეიძლება ჩაითვალოს შედეგად და როგორ უნდა მოხდეს მისი ეფექტიანობის შეფასება.

გარკვეული აბსტრაქციის პირობით, პროექტის შედეგის ფორმულა შეიძლება წარმოვიდგინოთ შემდეგი სახით:

$$S = O_{INT,1} * O_{INT,2} * \dots * O_{INT,n-1} * O_{INT,n} * O_{EXT,1} * O_{EXT,2} * \dots * O_{EXT,n-1} * O_{EXT,n}$$

სადაც S არის თავად შედეგი, $O_{INT,1} \dots O_{INT,n}$ მიზნობრივი პროექტების გამოშვება, ხოლო $O_{EXT,1} \dots O_{EXT,n}$ მომიჯნავე პროექტების გამოშვება. ამასთან, O-ს მნიშვნელობა 0-დან (ნულოვანი გამოშვება) და 1-მდე (სრული გეგმიური გამოშვება) დიაპაზონშია მოქცეული.

საჯარო ფინანსების მკვლევართა განსაკუთრებული ყურადღების საგანია პასუხი კითხვაზე - სად მთავრდება გამოშვება და სად იწყება შედეგი. თუმცა, ამ კითხვის მნიშვნელობა არსებითად სცდება აკადემიურ სფეროს და ნებისმიერი გადასახადის გადამხდელის ორგანულ ინტერესს წარმოადგენს. გამჭვირვალობის პრაქტიკის დეფიციტის პირობებში, მთავრობას ეძლევა შანსი გამოშვება მისთვის სასურველი ფორმით დაუკავშიროს შედეგს, რაც ყველა შემთხვევაში სწორი არ არის. ამ ლოგიკით, ახალი სკოლის აშენება ავტომატურად ნიშნავს უკეთეს განათლებას, საავადმყოფოსი - ჯანმრთელობის უფრო მაღალ დონეს, გზების - უკეთეს ინფრასტრუქტურას. სუბიექტურად, ახალი სკოლაც, საავადმყოფოც და გზებიც დადებითი მოვლენაა, მაგრამ რა მოხდება თუ მათ პროექტის შედეგის ფორმულაში ჩავსვამთ?

$$\text{უკეთესი დანყებითი განათლება} = O_{\text{სკოლა}} * O_{\text{მასწავლებლების კომპეტენტობა}} * O_{\text{სახელმძღვანელოების ხარისხი}} * O_{\text{სკოლის წვდომადობა}} * O_{\text{მოსწავლის ჯანმრთელობა}}$$

ცხადია, ფორმულაში უკეთესი განათლების კომპონენტური სტრუქტურა არასრულია, მაგრამ იგი ნათლად აჩვენებს, რომ შედეგის მისაღწევად არა თუ სკოლის შენობაა არასაკმარისი, არამედ მთლიანად განათლების სექტორის ყველა გამოშვება. კერძოდ, თუ დავუშვებთ, რომ სკოლა აშენდა გეგმის სრული შესაბამისობით, დაკომპლექტებულია კომპეტენტური კადრებით, აღჭურვილია მეთოდურ მოთხოვნათა სრული შესაბამისობით (დარგის გამოშვების ნამრავლი არის 1), მაგრამ კლიმატური პირობების ან ინფრასტრუქტურის მოუნესრიგებლობის გამო წვდომადია სასწავლო დროის მხოლოდ 80%-ით ($O_{\text{სკოლის წვდომადობა}} = 0.8$), ხოლო ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო, საშუალო სტატისტიკური დასწრება მცირდება კიდევ 10%-ით ($O_{\text{მოსწავლის ჯანმრთელობა}} = 0.9$), ნათელია, რომ შედეგი ეფექტიანობის ზღვარზე მიღწეული ვერ იქნება.

იმისათვის, რომ შედეგის ეფექტიანობის ობიექტური შეფასება შესაძლებელი გახდეს,

საჭიროა თავად შედეგი იყოს გამოშვადი. ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში, ცნობილმა ფიზიკოსმა, ლორდმა კელვინმა ჩამოაყალიბა თეზისი - „ვერ გააუმჯობესებ იმას, რისი გამოშვაც შეუძლებელია“, რომელიც სრულად ადეკვატურია მართვის მეცნიერებისთვისაც. საჯარო ფინანსების მართვის შედეგიანობის შეფასების მკაფიო კრიტერიუმების არსებობის გარეშე, ეს პროცესი ყოველთვის დარჩება ირაციონალური. ამასთან, გასათვალისწინებელია ზემოთ მოყვანილი არგუმენტები, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია სახელმწიფოს საქმიანობის შედეგების დარგობრივი და მით უმეტეს პროგრამული გამოშვების მიხედვით შეფასება, რაც ერთმნიშვნელოვნად საჭიროებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის კომპლექსურ, სტრატეგიულ რეჟიმში გადაყვანას.

სოციალური ხარჯების ტრადიციულად მაღალი მაჩვენებლების პირობებში, ევროგაერთიანების ქვეყნებს მნიშვნელოვანი გამოცდილება დაუგროვდათ ხარჯვის რაციონალიზაციის სფეროში. უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი კვლევის შედეგები მნიშვნელოვანწილად ეკვეთება OECD-ს (ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია) სახელმძღვანელო პრინციპებს საჯარო ფინანსების მართვის მარგი ქმედების სრულყოფის შესახებ¹². კერძოდ:

- არ არსებობს საერთო, უნივერსალური მოდელი ეფექტურობაზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებისათვის; ქვეყნებმა თვითონ უნდა მოახდინონ საუკეთესო პრაქტიკის ადაპტირება ინსტიტუციონალურ და პოლიტიკურ სპეციფიკასთან;

- მნიშვნელოვანია მთავრობაში არსებობდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების გამჭოლი ჩარჩო-სისტემა;

- ეფექტურობის ინდიკატორები უნდა იყოს ბიუჯეტირების განუყოფელი ნაწილი;

- დაუშვებელია ეფექტიანობის უნივერსალური მოდელების შექმნა და ყველა პროგრამის ერთ თარგზე მოჭრა, რადგან შეუძლებელია ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც ყველა შესაძლო ფაქტორს გაითვალისწინებს. ამან შეიძლება მნიშვნელოვნად დააზარალოს ინიციატივა;

- ეფექტიანობის შეფასება უნდა მოხდეს დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ.

შემდეგ თავში შევეცდებით ეფექტიანობის ანალიზის სხვადასხვა აქტუალური მეთოდების გამოყენებით განვიხილოთ საქართველოს 2009 და 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების მარგი ქმედების ხარისხი და მოყვანილი რეკომენდაციების შესაბამისად, მოვახდინოთ ამ მეთოდების ადაპტირება ლოკალური სპეციფიკის გათვალისწინებით.

მანამდე კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის ქართულ რეალობასთან ადაპტაციის პროცესში აუცილებელ ეტაპს წარმოადგენს სპეციფიკური უცხოური ტერმინოლოგიის თარგმნა, უნიფიცირება და სასაუბრო ენაში დანერგვა. პრობლემას ქმნის არა მარტო ის ფაქტი, რომ დღეს შეუძლებელია მოითხოვო მთავრობისაგან ისეთი სტანდარტებისა და წესების დაცვა, რომელიც ქართულ ენაზე სრულად ვერ ყალიბდება, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, თვითმემოქმედება ტერმინოლოგიის თარგმნაში წარმოშობს მნიშვნელობათა მრავალგვარობას. მაგალითად, ძნელია განასხვავო როდის გულისხმობს ავტორი (მათ შორის სახელმწიფო დოკუმენტების ავტორი) ეფექტიანობას და როდის ეფექტურობას.

6.1 საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის და მარგი ქმედების ანალიზი

ბიუჯეტის მარგი ქმედების შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილ და ფართოდ აპრობირებულ სტანდარტს წარმოადგენს მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული PEFA-ს¹³ (Public Expenditure and Financial Accountability) - საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის ჩარჩო სახელმძღვანელო¹⁴. უნდა ითქვას, რომ მთავრობა და უშუალოდ ფინანსთა სამინისტრო დიდი ხანია აცხადებენ, რომ ნერგავენ PEFA-ს პრინციპებს, თუმცა, მისი ფორმალიზაცია დღემდე არ მომხდარა.

სტანდარტი წარმოადგენს მარგი ქმედების შეფასების 28 მაჩვენებლის (ინდიკატორის) სისტემას, რომელიც 6 ბლოკშია გაერთიანებული. ესენია:

12. „Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities“, OECD, 2007, p. 2-3.

13. www.pefa.org

14. PFM Performance measurement Framework

1. ბიუჯეტის რეალურობა;
2. ინფორმაციული სრულფასოვნება და გამჭვირვალობა;
3. ბიუჯეტის შედგენა სახელმწიფო პოლიტიკის შესაბამისად;
4. პროგნოზირებადობა და შესრულების კონტროლი;
5. აღრიცხვიანობა და დოკუმენტალური ანგარიშგება;
6. გარე კონტროლი და აუდიტი.

წინამდებარე კვლევის ფორმატში შეუძლებელია ყველა მაჩვენებლის დანიშნულების ახსნა და მნიშვნელობის გამოთვლა, მაგრამ ზოგიერთი ინდიკატორი აშკარად იქცევა მკვლევარის ყურადღებას და ინტერესს მოკლებული არ არის საზოგადოებისთვისაც:

1. PI-1 „ბიუჯეტის ხარჯითი ნაწილის ფაქტიური შესრულების შეფარდება პირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტთან“ (ითვლება ბოლო სამი წლის ბიუჯეტების ანალიზით) – 2007-2009 წლების ბიუჯეტების მიხედვით, აღნიშნული ინდიკატორის მაჩვენებელია D (ყველაზე უარესი), რადგან 2007 წელს სხვაობა შეადგენდა დაახლოებით 5%-ს, 2008 წელს (გასაგები მიზეზების გამო) - დაახლოებით 22%-ს, ხოლო 2009 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი დაახლოებით 5%-მდეა. თუმცა, იმის გამო, რომ ბიუჯეტის პერმანენტული მოდერნიზების ქართული პრაქტიკა საერთოდ არ იცნობს ბიუჯეტის ვერსიებს და ოპერირებს მხოლოდ ერთი ვარიანტით, იმით, რომელიც ბოლოს დამტკიცდა, ნათელია, რომ საანგარიშო წლის ბოლოს, 29-30 დეკემბერს კორექტირებული ბიუჯეტის მიხედვით, ამ ინდიკატორის მაჩვენებელი ყოველთვის იდეალური იქნება.

2. იმავე პრინციპით ითვლება ინდიკატორები PI-2 „ხარჯების შესრულების ფაქტიური სტრუქტურა თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტთან“, თუმცა, დასახელებათა მსგავსების მიუხედავად, არსებული სხვაობა ძალიან დიდია. თუ პირველ შემთხვევაში პირობითად საუბარია იმაზე, რომ ერთი ორგანიზაციის შიგნით ფაქტიური ხარჯები არ დაემთხვა გეგმიურს, PI-2 გვიჩვენებს რამდენად ადეკვატურად იყო დაგეგმილი ხარჯების სტრუქტურა და წლის მანძილზე ხომ არ განხორციელდა მნიშვნელოვანი გადათამაშება ორგანიზაციულ ან ფუნქციონალურ ჭრილში. 2007-2009 წლის ბიუჯეტების ფუნქციონალურ სტრუქტურაში რიგითი შემთხვევაა ერთი კოდის ფარგლებში 20%-იანი ცვლილება, ხოლო რეკორდი ეკუთვნის 2007 წლის ბიუჯეტის თავდაცვის ხარჯებს, რომელიც წლის მანძილზე 200%-ით გაიზარდა. ინდიკატორის ნამდვილი მაჩვენებელი კვლავაც D იქნებოდა, რომ არა ასიგნებათა გეგმის ბოლო მომენტში კორექტირების უკვე აღნიშნული პრაქტიკა.

3. ინდიკატორი PI-6 განსაზღვრავს ბიუჯეტის ინფორმაციულ სრულფასოვნებას და მოითხოვს, რომ დოკუმენტი შედგებოდეს მინიმუმ შემდეგი კომპონენტებისაგან:

- ა. მაკროეკონომიკური მიმოხილვა და მთავრობის წინადადებები;
- ბ. ინფორმაცია ბიუჯეტის დეფიციტის შესახებ საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად;
- გ. დეფიციტის დაფინანსების წყაროები და სტრუქტურა;
- დ. ინფორმაცია ვალების შესახებ;
- ე. ინფორმაცია ფინანსური აქტივების შესახებ;
- ვ. წინა წლის ბიუჯეტის შესრულება;
- ზ. მიმდინარე ბიუჯეტი იმავე ფორმატში უნდა იყოს შედგენილი, როგორშიც წინა წლის იყო მოცემული (რათა შესაძლებელი იყოს შედარება);
- თ. ინფორმაცია ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ დამტკიცებული კლასიფიკაციის მიხედვით, როგორც მიმდინარე, ასევე წინა წლისათვის;
- ი. განმარტებები პოლიტიკის ცვლილებისა და ინიციატივების ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ.

თუ გადავხედავთ 2010 წლის ბიუჯეტის სტრუქტურას, დავინახავთ, რომ სახეზეა ამ მოთხოვნების უმეტესობასთან ბიუჯეტის ფორმალური შესაბამისობა, რადგან ყველა საჭირო თავი განსახილველ დოკუმენტში მართლაც არსებობს. იმავდროულად, ყველა შემთხვევაში მონაცემები მწირია და ინფორმაცია მხოლოდ ცხრილების დონემდე დაიყვანება. უფრო მეტიც, თუ წინა წლებში ორგანიზაციებზე გამოყოფილ ასიგნებებს თან ერთვოდა მიზნების და ამოცანების მიმოხილვა, ამჯერად ბიუჯეტში მოცემულია მხოლოდ ცხრილები, ხოლო მის დასკვნით ნაწილში გადატანილია ორგანიზაციების საშუალოვადიანი პრიორიტეტები, რაც, ფაქტობრივად, გამორიცხავს მიმდინარე წლის ასიგნებათა ანალიზის შესაძლებლობას.

4. ინდიკატორი PI-10 - „უმთავრესი ფინანსური ინფორმაციის საზოგადოებისადმი ხელმისაწვდომობა“ კიდევ უფრო ნათლად წარმოაჩენს იმ პრობლემებს, რომელიც ბიუჯეტის ინფორმაციული ღირებულების დეფიციტიდან გამომდინარეობს. კერძოდ, გამჭვირვალობისადმი საქართველოში არსებული მიდგომა არ მოიცავს საზოგადოებისთვის PEFA სტანდარტის მიხედვით

ისეთი მნიშვნელოვანი ინფორმაციის მიწოდებას, როგორც გარე აუდიტორების და ექსპერტების დასკვნებია. ასევე, უმეტეს შემთხვევაში, არ ქვეყნდება 100 000 დოლარზე მეტი ღირებულების კონტრაქტების პირობები.

5. ინდიკატორები PI-11 „საბიუჯეტო პროცესის მონესრიგებულობა, ვადების დაცვა და მონაწილეთა შემადგენლობა“ და PI-12 „ფისკალური პოლიტიკის და დაგეგმვის მრავალწლიანი პერსპექტივა“ დასულია მხოლოდ ფორმალურად. წლების მანძილზე ბიუჯეტი მტკიცდება ფისკალური წლის ბოლო დღეებში, ხოლო მანამდე ისე ტრიალებს მთავრობასა და პარლამენტს შორის, რომ მკვლევარისათვის წარმოდგენილია მიიღოს საბიუჯეტო პროექტის აქტუალური ვერსია. როგორც წესი, მნიშვნელოვანი სხვაობაა ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების BDD დოკუმენტსა და შესაბამის ბიუჯეტს შორის. თავად სხვადასხვა წლების BDD-ს მონაცემები, ერთი და იმავე წლისათვის მნიშვნელოვნად განსხვავდება.

6. მდგომარეობა მე-4 ბლოკის - „პროგნოზირებადობა და შესრულების კონტროლი“ ინდიკატორები PI-13-დან PI-21-ის ჩათვლით, ცალკე მოცულობითი კვლევის საგანია, მაგრამ მათ აერთიანებთ საერთო პრობლემა - ყველანაირი ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია საბიუჯეტო სისტემის შიდა მექანიზმებთან, მათ შორის მონაცემები, რომლებიც გამოიყენება რეალური გადაწყვეტილებების მიღებისათვის, გახსნილია მხოლოდ „ელიტარული“ სარგებლობისათვის და საუკეთესო შემთხვევაშიც კი, წვდომა შესაძლებელია მხოლოდ ამ ინფორმაციის ცალკეულ ფრაგმენტებთან.

7. ერთი მხრივ, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად დაიხვეწა ბიუჯეტის შესრულების პროცედურული უზრუნველყოფა (ინდიკატორების მე-5 ბლოკი), რაც გასულ წლებში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენდა. მნიშვნელოვნად ამაღლდა მთავრობის ანგარიშგების ფორმალური დონე. მეორე მხრივ, ჩვენ საჭიროდ ჩავთვალეთ სპეციალური ნაწილი დაგვეთმო ბიუჯეტის გეგმების და შესრულების ანგარიშების წარმოდგენაში არსებული ხარვეზებისათვის, რადგან ხარვეზების ხასიათი გამორიცხავს ამ ინფორმაციის ადეკვატური დამუშავების შესაძლებლობას.

8. საბიუჯეტო პროცესში არსებული პრობლემების ხასიათს ნათლად წარმოადგენს ინდიკატორების მე-6 ბლოკი „გარე კონტროლი და აუდიტი“. მხოლოდ ფორმალურად შეიძლება ჩაითვალოს, რომ კონტროლის პალატა წარმოადგენს სათანადო აუდიტორს. კონტროლის პალატის საბიუჯეტო განაცხადის მიმოხილვაში ნაწილობრივ ჩანს ამის მიზეზები. გარდა ამისა, კონტროლის პალატის ვებ-გვერდიდან დღემდე შეუძლებელია აუდიტის მასალების სრულფასოვნად მოძიება. არ არსებობს ძველი დოკუმენტების საძიებო არქივი. თავის მხრივ, ბიუჯეტის განაცხადის ფორმა წესით უნდა მოიცავდეს ორგანიზაციების და ექსპერტების ჩამონათვალს, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს განხილვაში, თუმცა, ინფორმაცია მათი შენიშვნების ხასიათის შესახებ მკვლევარისთვის მიუწვდომელია.

მოკლე მიმოხილვიდან ჩანს, რომ PEFA, როგორც ინდიკატორთა სისტემა მრავალმხრივი და საყურადღებოა, მით უმეტეს, რომ ჩვენს შემთხვევაში ნათლად წარმოაჩენს საჯარო ფინანსების რაციონალური მართვის პრობლემეტიკას. ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ იგი იძლევა ქვეყნების შედარების საშუალებას, რაც პრაქტიკული, ანალოგიებზე დაფუძნებული მეთოდებით, ხარვეზებზე წარმატებული მუშაობის საწინდარია. მიუხედავად ამისა, შეიძლება ითქვას, რომ მეტწილად პროფესიონალური გამოყენებისათვის არის გათვლილი და რიგითი გადასახადის გადამხდელისთვის ნაკლებად აქტუალურ ინფორმაციას იძლევა.

მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნები, როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, ასევე ევროკავშირის ფორმატში საჯარო ფინანსების მართვის სრულყოფაში, სტატისტიკური და ანალიტიკური მეთოდების დანერგვის მიზნით, მნიშვნელოვან კვლევით საქმიანობას ეწევიან. ამ კუთხით განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი პუბლიკაციები, როგორიცაა „Enhancing the Effectiveness of Public Spending“ OECD 2004, „Public sector efficiency evidence for new EU member states and emerging markets“ ECB 2006, „The effectiveness and efficiency of public spending“ EC 2008, „Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities“ OECD 2007, „Public sector Efficiency: An International Comparison“ ECB 2003¹⁵

როგორ უნდა განისაზღვროს საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის ხარისხი ან მარგი ქმედების კოეფიციენტი? რა მაჩვენებლები ასახავს ყველაზე უკეთ გადასახადის გადამხდელის სარგებელს?

ევროპის ცენტრალური ბანკის პუბლიკაცია „Public sector Efficiency: An International Comparison“ (Antonio Afonso *et al.*) განიხილავს საჯარო სექტორის მარგი ქმედების ინდიკატორს (PSP - Pub-

15. OECD - www.oecd.org, ECB - www.ecb.int, EC - ec.europa.eu

lic Sector Performance Indicator), სადაც რიჩარდ მასგრევის¹⁶ საჯარო ფინანსების ტრადიციული სამი ფუნქციის გარდა დამატებულია სხვა კომპონენტებიც:

ჩანართი 6.1.1. საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ინდიკატორი

შესაძლებლობათა ქვეინდიკატორები		მასგრევის ქვეინდიკატორები	
A ადმინისტრაციული	კორუფცია	E გადახანჩლება	მცირემემოსავლიანთა 40%-ის ნილი საერთო მემოსავლებში
	ბიუროკრატია		
	მართლმსაჯულება		
B განათლება	უმადლეს სასწავლებლებში ჩაბარება	F სტაბილურობა	მშპ-ს ზრდის სტაბილურობა ბოლო 10 წლის ინფლაცია
	განათლების ხარისხი		
C ჯანმრთელობა	ახალშობილთა სიკვდილიანობა	G ეკონომიკის წარმადობა	მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე მშპ-ს ზრდა (ბოლო 10 წელი) უმუშევრობა (ბოლო 10 წელი)
	სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა		
D საჯარო ინფრასტრუქტურა	კომუნიკაციისა და ინფრასტრუქტურის ხარისხი		

თავისთავად PSP-ის აბსოლუტური მნიშვნელობის გათვლა საქართველოსათვის საინტერესო და მნიშვნელოვანი ამოცანაა, რომლის გადაჭრას ეკონომიკური პრობლემების კვლევის ცენტრი (CEPR¹⁷) და ინოვაციური მართვის ინსტიტუტი (IMAI¹⁸) ერთობლივი ძალისხმევით უახლოეს პერიოდში დაიწყებენ. ჩვენი კვლევის ამოცანების გათვალისწინებით, უფრო აქტუალურია იმის განსაზღვრა, რა წარმატებები იქნა მიღწეული სფეროებში, რომლებსაც აქ მოყვანილი PSP ინდიკატორები ემსახურება. შედარების საფუძვლად ჩვენს მიერ აღებული იქნა გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის (GCR¹⁹), როგორც საერთაშორისო რეიტინგებიდან ერთ-ერთი ყველაზე კომპეტენტურის²⁰ და ფართოპროფილურის, ბოლო სამი წლის მონაცემები. თავად ინდექსი წარმოადგენს ადგილს რეიტინგის მიხედვით შეფასებულ ქვეყნებს შორის.

ჩანართი 6.1.2. GCR (PSP ფარდ.) ინდექსის მონაცემები საქართველოსთვის

GCR კოდი	PSP კოდი	მიკროინდექსები	2007	2008	2009
1.06	A1	სუბიექტობა ხელისუფლების წარმომადგენლების გადაწყვეტილებებში	73	51	60
1.08	A2	სახელმწიფო რეგულაციების სიმძიმე	14	6	3
1.05	A3	სასამართლოს დამოუკიდებლობა	112	112	117
5.01	B1	უმადლეს სასწავლებლებში ჩაბარება	76	73	58
5.03	B2	განათლების სისტემის ხარისხი	93	83	97
4.07	C1	ახალშობილთა სიკვდილიანობა	95	98	88
4.08	C2	სიცოცხლის ხანგრძლივობა	46	83	69
2.01	D1	ინფრასტრუქტურის ხარისხი	82	80	70

ცხრილიდან კარგად ჩანს იმ წარმატების დინამიკა, რომელიც ბოლო წლებში იქნა მიღწეული. ყველაზე თვალსაჩინო ამ მხრივ ადმინისტრაციული ბარიერების კომპონენტია. საყურადღებო სიტუაციაა კორუფციის მხრივ. მაგრამ მთავარი მაინც ისაა, რომ სახეზეა საგანგაშო პრობლემა ორ სისტემურ კომპონენტში: მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობასა და განათლების საერთო ხარისხში. მხოლოდ ამ მონაცემებით თუ ვიმსჯელებთ, საზოგადოებრივი პროდუქტის რანჟირების გათვალისწინებით, წარმატებები აშკარად ვერ აბალანსებს პრობლემებს.

PSP არ შეიცავს საზოგადოებრივი უსაფრთხოების კომპონენტს, ამიტომ ამ დარგის ძირითადი პარამეტრები წარმოდგენილია PSP კოდებთან შესაბამისობის გარეშე.

GCR კოდი	მიკროინდექსები	2007	2008	2009
1.13	კრიმინალისა და ძალადობის გავლენა ბიზნესის ხარჯებზე	51	39	34
1.14	ორგანიზებული კრიმინალი	52	62	64
1.15	პოლიციის სანდოობის ხარისხი	45	39	41

16. Richard Musgrave, „Voluntary Exchange Theory of Public Finance“, 1959.

17. www.cepr.ge

18. www.imai.ws

19. www.weforum.org

20. GCR ერთადერთი დამოუკიდებელი ინდექსია, რომელიც ევროკავშირის საჯარო ფინანსების ხარისხის ინდიკატორის (QPF) დათვლისას გამოიყენება.

გაკვირვებას იწვევს ურთიერთსაპირისპირო ტენდენციები 1.13 და 1.14 სტრიქონის მონაცემების მიხედვით, რაც შესაძლებელია გამოკითხვის საფუძველზე გათვლილ ინდექსში. თუმცა, ფაქტია, რომ პოლიციის სანდოობის ხარისხი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა.

PSP ასევე არ ითვალისწინებს მდგომარეობას მთელ რიგ სხვა დარგებში, მაგრამ პოზიტიური და ნეგატიური ტენდენციების ბალანსის გამოვლენის უკვე ხსენებული ამოცანიდან გამომდინარე, საჭიროდ ჩავთვალეთ შესაბამისი მიკროინდექსების იმავე რეჟიმში განხილვა.

GCR კოდი	მიკროინდექსები	2007	2008	2009
6.10	სატარიფო ბარიერები	84	4	4
6.12	პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების რეგულაციის ზეგავლენა ბიზნესზე	89	60	38
6.13	საბაჟო პროცედურების სირთულე	92	65	40

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ბოლო წლების მთავარი წარმატებები ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირება (რაც ნათლად დასტურდება სტაბილური წარმატებებით Doing Business რეიტინგში). ამავდროულად, სახეზეა როგორც პერმანენტული პრობლემები, ასევე საგანგაშო ტენდენციები.

GCR კოდი	მიკროინდექსები	2007	2008	2009
1.07	სახელმწიფო ხარჯების მფლანგველობა	51	47	50
7.08	„ტვინების გაღივება“	89	76	88
3.02	ეროვნული დანაზღვის წილი მშპ-ში	100	111	122
8.02	ადგილობრივი საფონდო ბაზრის მნიშვნელობა ბიზნესის დაფინანსებაში	111	107	125
8.08	ფასიანი ქაღალდების ბაზრის რეგულირება	94	103	117
12.00	ინოვაციურობის ჯგუფური ქვეინდექსი	110	107	119

არცთუ ისე ცუდი მაჩვენებელი საჯარო ფინანსების ეფექტიანობის კუთხით შეიძლება ვინმეს ნორმალურად მოეჩვენოს, მაგრამ გარდამავალი ეკონომიკის სახელმწიფოსათვის იგი სრულიად მიუღებელია, როგორც ეკონომიკური ზრდის ტემპის შემცირების ფაქტორი. იგივე ეხება „ტვინების გაღივებას“. სავალალო მდგომარეობა 3.02, 8.02 და 8.08 მიკროინდექსების მიხედვით (მათი ობიექტური კავშირი სახეზეა) ნათლად მეტყველებს, რომ მთავრობა არაფერს აკეთებს ქვეყანაში შიდა საინვესტიციო რესურსის ფორმირებისა და გააქტიურებისათვის. მძიმე შედეგებს უნდა ველოდეთ ინოვაციური მიდგომების სრული იგნორირების ფონზე.

ამ მონაცემებზე დაყრდნობით, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ასიმეტრიულობა სხვადასხვა სფეროში, ჯამში, იწვევს ნეგატივის პრევალირებას. სწორედ ამიტომ მიგვაჩნია მნიშვნელოვნად OECD-ს მიერ რეკომენდირებული დაგეგმვის „გამჭოლი“ სისტემა, რომლის ფუნქციას დღეს არსებული საშუალოვადიანი დაგეგმვა აშკარად ვერ უძლავდება.

ბოლო წლებში ევროკავშირი აქტიურად მუშაობს ეფექტიანობის ანალიზის კიდევ ერთ სისტემაზე, რომელსაც QPF (საჯარო ფინანსების ხარისხიანობა) ეწოდება და მნიშვნელობის გასათვლელად ჯამში 81 პარამეტრის აგრეგაციას ახდენს. ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის კვლევა ამ ინდექსის მიხედვით, მისი საკმაოდ მოცულობის მიუხედავად, ფრიად საინტერესო იქნებოდა. მაგრამ აღმოჩნდა, რომ საქართველოში არც სტატისტიკის ეროვნული სამსახური და არც რომელიმე სხვა საჯარო უწყება არ ითვლის იმ პარამეტრების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელსაც QPF-ის კალკულაცია უნდა დაეყრდნოს. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგება კიდევ ერთი სისტემური ამოცანა - ქვეყანაში ევროსტანდარტების შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება.

ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ გამჭვირვალობა (სამოქალაქო კონტროლი) წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალიზაციის საუკეთესო გზას. მაგრამ ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია, თუ რა რესურსი არსებობს თავად ხელისუფლებაში შიდა კონტროლისა და ოპტიმიზაციის კუთხით.

თუ არ ჩავთვლით პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს, რომელსაც მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის მხოლოდ საერთო ანალიზის გაკეთება შეუძლია, საქართველოს კონტროლის პალატა არის ერთადერთი სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომლის პირდაპირ ფუნქციას წარმოადგენს არსებითად შეისწავლოს, გაანალიზოს და სრულყოფს ბიუჯეტის ხარჯვის როგორც ეფექტიანობის, ასევე ეფექტურობის დონე. ამის გათვალისწინებით, მაშინაც კი, როცა ბიუჯეტის წარმოდგენის არსებული ფორმა არ შეესაბამება თანამედროვე სტანდარტების ელემენტარულ მოთხოვნებს, ლოგიკური იქნებოდა, რომ საქართველოს კონტროლის პალატის ნაწილი მაინც, ნიმუშად, ამ სტანდარტების შესაბამისად ყოფილიყო წარმოდგენილი.

ფაქტობრივად, 2010 წლის ბიუჯეტში (თავი VII - „მხარჯავი დანესებულებების პრიორიტეტები 2010-2013 წლებში“, მუხლი 37. - „საქართველოს კონტროლის პალატა“) ვკითხულობთ, რომ მას გააჩნია შემდეგი პრიორიტეტები: 1. „INTOSAI-ის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად კონტროლის პალატის ინსტიტუციური განვითარება, დამოუკიდებელ მაღალპროფესიულ უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოდ ჩამოყალიბება“; 2. „სახელმწიფო ფინანსების მართვის განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა“. პირველ შემთხვევაში მოსალოდნელ შედეგს წარმოადგენს „კონტროლის პალატის თანამედროვე, დამოუკიდებელ, სახელმწიფო სექტორის უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოდ ჩამოყალიბება, რომელიც სრულად უპასუხებს საერთაშორისო მოთხოვნებს და სარგებლობს საზოგადოების ნდობის მაღალი ხარისხით“, ხოლო მეორე შემთხვევაში, „სახელმწიფო ფინანსური მართვის გაუმჯობესება, საჯაროობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, ადამიანური რესურსების და სახელმწიფო სახსრების გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლება.“

ვაღიაროთ კონტროლის პალატის ხელმძღვანელობის ლოგიკური უფლება, თავად განსაზღვროს რა ფორმით (გამოშვებით) უნდა მიაღწიოს აღნიშნულ შედეგს და ყურადღება გავამახვილოთ თავად ამ შედეგების საზოგადოებრივ მნიშვნელობაზე:

1. ერთი მხრივ, ნებისმიერი ორგანიზაციის ინსტიტუციური განვითარება, მათ შორის თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა, პერმანენტული პროცესია და მიღწეულ შედეგად განხილული ვერ იქნება, მეორე მხრივ, კონტროლის პალატის დამოუკიდებლობა და უმაღლესი აუდიტური ორგანოს სტატუსი კონსტიტუციით არის განსაზღვრული და რაიმე ფორმის დაფინანსებით ვერ შეიცვლება. პროფესიონალიზმის დასამკვიდრებლად საკმარისი დრო გავიდა, თუნდაც „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში. აქედან გამომდინარე, დაფინანსების მიზნები არ ჩანს. მაგალითისათვის, რომ ყოფილიყო სხვა ფორმულირება - „კონტროლის პალატა დამატებითი ტექნიკის შეძენითა და თანამშრომელთა ტრენინგებით უზრუნველყოფს წელიწადში საჯარო ორგანიზაციების დოკუმენტალური რევიზიით მოცვის დონის 30%-დან (პირობითად) 35%-მდე გაზრდას, რის შედეგად შესაძლებელი გახდება ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯების 2%-ით (პირობითად) შემცირება“, დაფინანსების მიზნები ნათელი და ხელშესახები გახდებოდა.

2. მეორე პრიორიტეტის შედეგიანობა ნათელია, თუმცა, არა ხელშესახები. როგორც ზევით აღვნიშნეთ, თანამედროვე და მით უმეტეს დასავლეთევროპულ პრაქტიკაში (რომელთან ჰარმონიზაცია ქვეყნის სტრატეგიული ამოცანაა) მრავლად მოიძებნება სახელმწიფო ფინანსების მართვის ხარისხისა და სახსრების გამოყენების ეფექტიანობის შეფასების კომპოზიტური ინდიკატორები. არ არის რთული საჯაროობისა და გამჭვირვალობის მაჩვენებლების ფორმულირებაც. შესაბამისად, ხელშესახები შედეგების ფორმულირება შეიძლება ყოფილიყო შემდეგი სახის „კონტროლის პალატისათვის მოთხოვნილი დაფინანსების სრული მოცულობით გამოყოფის შემთხვევაში, საჯარო ფინანსების ხარისხის N ინდიკატორის მიხედვით მსოფლიო მასშტაბით დღევანდელი 45-ე (პირობითად) ადგილიდან გადაინაცვლებს 20-25 ადგილების დიაპაზონში, რაც ვირტუალურად, გადასახადების გაზრდის გარეშე, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 7%-იანი ზრდის ეკვივალენტია. ასევე, სახელმწიფო ორგანოებში ინფორმაციის საჯაროობისა და გამჭვირვალობის შერჩევითი კონტროლის დანაყოფის ამოქმედება განაპირობებს საჯარო ინფორმაციაზე კვალიფიცირებულ (კანონის შესაბამის) პირველ მოთხოვნაზე უარის თქმის შემთხვევებს 15%-დან (პირობითად) 5%-მდე.“

ბუნებრივია, ამ პრაქტიკის დანერგვის პირველ ეტაპზე თავად ინდიკატორების მნიშვნელობაც არ იქნება ადვილად აღქმადი მკითხველის მიერ, მაგრამ მინიმალური ემპირიული ბაზის დაგროვების ფონზე კი, როცა შესაძლებელი იქნება ტრენდის ანალიზი გაკეთდეს, ბიუჯეტის ხარჯების მარგი ქმედების ხარისხი ობიექტურად შეფასებადი გახდება.

მოკლე მიმოხილვის ფარგლებშიც კი ცხადად ჩანს, რომ საჯარო ფინანსების მართვის პრაქტიკა ქვეყანაში სერიოზულ მოდერნიზაციას საჭიროებს, როგორც პოლიტიკის, ასევე მეთოდოლოგიის სრულყოფის თვალსაზრისით და ამ მიზნით ევროპული გამოცდილებასთან და სტანდარტებთან დაახლოება ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი შეიძლება იყოს.

6.2. ბიუჯეტთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემა

წინა თავში ნათლად გამოჩნდა, რომ საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის და მარგი ქმედების ხარისხის კომპეტენტური კვლევა ორგანულად არის დაკავშირებული დიდი ოდენობით ინფორმაციის შეკრებასა და დამუშავებასთან. ინფორმაცია კი ღირებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ერთდროულად აკმაყოფილებს სამ უმნიშვნელოვანეს მოთხოვნას:

1. ხელმისაწვდომობა;
2. სრულფასოვნება;
3. დამუშავებადობა;

ამ მოთხოვნებიდან რომელიმე ერთის შეუსრულებლობაც კი, ინფორმაციას უსარგებლოს ხდის. მეტიც, ჭარბი და დაუმუშავებელი ფორმით წარმოდგენა მონაცემების დაფარვის ერთ-ერთ საუკეთესო მეთოდად ითვლება, შესაბამისად, საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობა, როგორც ობიექტური ინფორმაციის მიღების საშუალება, სრულად უნდა აკმაყოფილებდეს სამივე ზემოაღნიშნულ მოთხოვნას.

მიუხედავად იმისა, რომ ტრანსპარენტულობა ფორმალურად ყოველთვის იყო მთავრობის პრიორიტეტთა სიაში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ინფორმაციული ღირებულების ხარისხი წლების მანძილზე მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. საშუალოვადიანი დაგეგმვის შემოღებას (MTEF – Medium Term Expenditures Framework) და საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებთან (GFSM - Government Finance Statistics Manual 2001) შესაბამისობის დანერგვას, ლოგიკურად, გამჭვირვალობის სრულყოფის საქმეში მნიშვნელოვანი გარდატეხა უნდა შეეტანა, მაგრამ თუ არ ჩავთვლით ბიუჯეტის დაბალანსების პრინციპების შეცვლას და ზოგიერთი პარამეტრის დამატებას, 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი, გადასახადის გადამხდელისთვის ინფორმაციული ღირებულების კუთხით მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება 2000 წლის იმავე ბიუჯეტისაგან, ხოლო ზოგიერთ ასპექტში (როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ამოღებულია მხარჯველი სუბიექტების საქმიანობის მიმოხილვა საანგარიშო წელს) ჩამოუვარდება კიდევ.

პირველ რიგში, ფინანსთა სამინისტროში ძვირადღირებული და მასშტაბური IT პროექტების სიმრავლის მიუხედავად, გულწრფელ გაკვირვებას იწვევს ის ფაქტი, რომ დღემდე ვერ მოხერხდა საზოგადოებისათვის ბიუჯეტის ჭეშმარიტად ელექტრონული, სტრუქტურირებული ფორმატით მიწოდების ორგანიზება. PDF ფორმატის დოკუმენტი, რომლის გადმოწერასაც ფინანსთა სამინისტრო გვთავაზობს, არსებითად ნაბეჭდი ფურცლის ასლის ელექტრონული გავრცელებისთვის არის შექმნილი და მანქანურად დამუშავებად ფორმატებს არ განეკუთვნება. შესაბამისად, ნებისმიერი ორი ბიუჯეტის მონაცემების შედარება მკვლევარის მხრიდან საჭიროებს ორივე დოკუმენტის მონაცემების კომპიუტერში ხელით შეტანას, რაც უფრო მეტად აბსურდულია, თუ წლის მანძილზე ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებების რაოდენობას გავითვალისწინებთ. მნიშვნელოვან ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს ის ფაქტიც, რომ გარე (არა სამსახურეობრივი სარგებლობისთვის) მომხმარებლისთვის სრულიად უცნობია როგორ ფორმირდება ხარჯების ფუნქციონალური სტრუქტურა. ხშირია ერთი საბიუჯეტო წლის ფარგლებში ორგანიზაციული კოდების ცვლილება, რაც ცვლილებამდე და შემდგომ ბიუჯეტებს შეუდარებადს ხდის, მაშინ როცა, ბიუჯეტის სტრუქტურირებული და სტანდარტიზირებული ელექტრონული ვერსიის არსებობა ასეთ პრობლემებს სრულად გამორიცხავდა. აღნიშნული პრობლემების არსებობა მიუღებელია, რადგან ტექნოლოგიურად ამ ამოცანის გადამწყვეტა პრობლემას არ წარმოადგენს, არც დანერგვა უკავშირდება დიდ ხარჯებს და, პრაქტიკულად, ამ სისტემის არსებობა მხოლოდ პოლიტიკურ ნებასთანაა დაკავშირებული.

ბიუჯეტის ელექტრონული წარმოდგენის სისტემა, ჩვენი აზრით, უნდა იძლეოდეს ბიუჯეტის XML ფორმატში მიღების საშუალებას, როგორც მონაცემების, ასევე ტექსტობრივ ნაწილში. ცხადია, რომ აუცილებელია როგორც შესაბამისი სტრუქტურის (ტაქსონომიის), ასევე ყველა გამოყენებული კლასიფიკატორის სტანდარტიზირება. სისტემა ავტომატურად უნდა ახდენდეს ნებისმიერი ორი ბიუჯეტის შედარებას, მათ შორის თავად უზრუნველყოფდეს საბიუჯეტო კოდების ცვლილებების გათვალისწინებას. ასეთი სისტემის დანერგვა ქმედითი ნაბიჯი იქნება საჯარო ფინანსების რეალური ტრანსპარენტულობის იმპლემენტაციისათვის.

დაინტერესებული პირებისათვის ტრადიციულად უცნობი და ძნელად შეფასებადია ის ეკონომიკური მოდელი, რომელიც ბიუჯეტის მაკროეკონომიკურ პროგნოზირებას უღვევს საფუძვლად. ამ მოდელის

დახურულობა არ გვაძლევს საშუალებას მოვახდინოთ მისი საფუძვლიანი ანალიზი, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ ბიუჯეტის პერმანენტული კორექტირების დამკვიდრებულ პრაქტიკას (მათ შორის შემოსავლების ნაწილში), შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ მისი შემდგომი დახვეწის რესურსი არსებობს და საჭაროობა ამ პროცესს მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს.

გაცილებით უფრო პრობლემატურია ის ფაქტი, რომ, არა თუ ბიუჯეტის დოკუმენტაციიდან, მხარჯავი სუბიექტებიდანაც კი დაინტერესებული პირი ვერ მიიღებს ინფორმაციას, რომელიც ადეკვატური იქნებოდა ხარჯვის ეფექტიანობის ანალიზისათვის. არც BDD-ს და არც წლიური ბიუჯეტების დონეზე არ იქმნება და, შესაბამისად, არ არსებობს მონაცემები, როგორ ხედავს თავად მთავრობა საკუთარი მუშაობის შეფასების კრიტერიუმებს. არადა, ეფექტიანობის მოდელის მთავრობისეული ხედვა მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოებისათვის, თუნდაც იმ მიზნით, რომ თუ, მაგალითად, ეკონომიკური ზრდის პარალელურად იზრდება უმუშევრობაც, საზოგადოებას ჰქონდეს საშუალება თავად გადაწყვიტოს რაციონალურად თვლის თუ არა ამ მთავრობის მუშაობას.

6.3. საჭარო ფინანსების მართვის სრულყოფის პრიორიტეტული ამოცანები

- სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან აქტიურ კონტროლს საკვანძო როლი აქვს საჭარო ფინანსების მართვის სრულყოფაში. საქართველოში, ამ კუთხით, ძირითადი პრობლემა დაკავშირებულია იმასთან, რომ გამჭვირვალობის ცნება საგრძნობლად გამრუდებულია როგორც ხელისუფლების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების თვალში და მეტწილად ცნობისმოყვარეობის დაკმაყოფილებასთან ასოცირდება. პრინციპული მნიშვნელობა აქვს გამჭვირვალობის ახალი ხედვის დამკვიდრებას, რომელიც საჭარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის ობიექტური შეფასების საფუძველი გახდება.
- როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2003 წლიდან 2008 წლამდე ეკონომიკის საგადასახადო ტვირთი გაიზარდა 9.4%-დან 23.8%-მდე. ამავე წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საგარეო ვალი. 2004 წლის 31 იანვრიდან 2010 წლის 31 იანვრამდე საქართველოს საგარეო ვალი (სახელმწიფოს მიერ და სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები) იზრდება 3.90 მლრდ. ლარიდან 5.97 მლრდ. ლარამდე ანუ 53%-ით. საბიუჯეტო შემოსავლების მკვეთრი ზრდის რესურსის ამონურვისა და კრედიტებზე ორიენტაციის დაუშვებლობის პირობებში, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ხარჯების ოპტიმიზაციის საკითხი. მონინავე ქვეყნები დიდი ხანია სარგებლობენ საჭარო ფინანსების რაციონალური მართვის, კერძოდ, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის შეფასების სისტემებით, მაშინ როცა, საქართველოში ასეთი მიდგომა დღემდე ვერ დამკვიდრდა.
- საზღვარგარეთ აპრობირებული სისტემებისა და კრიტერიუმების მიხედვით, ქართული საჭარო ფინანსების მართვის პრაქტიკის შესწავლა და შეფასება ნათლად გვიჩვენებს, რომ არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები ხარჯების როგორც ეფექტიანობის, ასევე ეფექტურობასთან დაკავშირებით. ამიტომ, შეფასების სისტემების სწრაფი დანერგვა და ამოქმედება წარმოადგენს საზოგადოების პრიორიტეტულ ინტერესს.
- არსებით მოდერნიზაციას საჭიროებს კონტროლის პალატის საქმიანობა, რადგან, დღევანდელი მდგომარეობით, ამ უწყების ანგარიშებიდან და საბიუჯეტო განაცხადიდან ჩანს, რომ კონტროლის პალატა თავად არ არის ორიენტირებული წამყვან საერთაშორისო სტანდარტებზე. საჭარო ფინანსების მართვის ხარისხის მონიტორინგი და ანალიზი უნდა გახდეს კონტროლის პალატის ძირითადი ფუნქცია, ხოლო დოკუმენტალური რევიზია და დარღვევების გამოვლენა (რითაც უმთავრესად არის ეს უწყება დაკავებული) არის ამ პროცესის ერთ-ერთი, მაგრამ არა მთავარი კომპონენტი.
- ბიუჯეტის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისაკენ გადადგმულ რეალურ ნაბიჯებად შეიძლება ჩაითვალოს ბიუჯეტის წარმოდგენის ფორმატის ისეთი ცვლილებები, რომლებიც საშუალებას მისცემს საზოგადოებას მიიღოს მონაცემები ხარჯვის ეფექტურობის კრიტერიუმების დაგეგმვისა და შესრულების შესახებ და ამავედროულად, ეს ინფორმაცია იქნება მანქანურად დამუშავებადი.

7 დანართები

დანართი 1. მიმდინარე კვლევის შედეგების გაშუქება (ძირითადი ნაწილი)

„ქაშრების შემოჭერის“ პოლიტიკის მიუხედავად, ზოგიერთ სამინისტროს დაფინანსება გაეზარდა

საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 30.09.2009

http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=34123&Itemid=1

„ქაშრების შემოჭერის პოლიტიკა“ - ქართულად...

კავკასიის ინტერნეტ მედია ჯგუფი „ITV.GE“, 30.09.2009

<http://itv.ge/?p=26030>

ეკონომიკური გადაცემა „საქმე“

რადიო „პალიტრა“, 29.09.2009

<http://www.interpressnews.ge/ge/index.php/34/90/index.1.html>

სახელმწიფო პროგრამა - „იაფი კრედიტი“ შესაძლოა შეჩერდეს

საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 01.10.2009

http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=34186&Itemid=1

CEPR: Budget 2009 was drawn up unreasonably

საინფორმაციო სააგენტო „სარკე“, 01.10.2009

<http://sarke.com/cgi/search/news.asp?Code=10026523>

მთავრობამ ქაშრები გვიან შემოიჭირა

გაზეთი „24 საათი“, 01.10.2009, #213 (2251)

<http://24saati.ge/index.php/category/business/2009-10-01/361>

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი: მთავრობას ქაშრები არ „შემოუჭერია“

Commerzant, 02.10.2009

<http://www.commerzant.ge/index.php?pg=nt&id=11789&ct=18>

სტუმრად ეთერში: დავით ნარმანია

რადიო „თავისუფლება“, 02.10.2009

<http://www.tavisupleba.org/audio/article/247194.html>

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრმა ჟურნალისტებთან შეხვედრა გამართა

რადიო „მწვანე ტალღა“, 01.10.2009 - 04.10.2009

საბიუჯეტო ოპტიმიზმი ძვირი ჯდება

გაზეთი „კვირის პალიტრა“, 5-11 ოქტომბერი, 2009 წელი, #40 (792)

Budgetary quiz: belts tightened or loosened

გაზეთი „Georgian Journal“, 8-14 ოქტომბერი, 2009 წელი, #35 (120)

2013 წელს საქართველოს ვალის დასაბრუნებლად 1 293 მილიონი ლარი დასჭირდება

საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 16.10.2009

http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=35330&Itemid=53

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი ბიუჯეტის საკითხებზე სემინარს ჟურნალისტებისთვის გამართავს

საინფორმაციო სააგენტო „GBC“, 20.10.2009

<http://gbc.ge/>

სტუმრად ეთერში: შოთა მურღულია

რადიო „თავისუფლება“, 20.10.2009

<http://www.tavisupleba.org/content/article/1856072.html>

საქართველოს საგარეო ვალის გასტუმრების თვალსაზრისით, ყველაზე მძიმე 2013 წელი იქნება

საინფორმაციო სააგენტო „ინტერპრესნიუსი“, 20.10.2009

<http://www.interpressnews.ge/ge/index.php/8/index.1.html>

საგარეო ვალი კრიტიკულ მღვარზე

გაზეთი „24 საათი“, 21.10.2009, #229 (2267)

<http://24saati.ge/index.php/category/business/finances/2009-10-21/705>

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი

ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტის უფროსი გიორგი ვაკაურიძე, ჩართვა – დავით ნარმანია, რადიო „იმედი“, 22.10.2009

http://radioimedi.ge/video.php?fl=10_09/economix_22_oct.mp3

„ვალის გასტუმრება 2013 - ში გაძნელდება“

გაზეთი „კვირის პალიტრა“, 26 ოქტომბერი - 1 ნოემბერი, 2009 წელი, #43 (795)

ეკონომიკური ზრდა ვალების ხარჯზე და ლიბერალიზაციის ახალი ტალღის უცნაურობები

გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 28 ოქტომბერი - 3 ნოემბერი, 2009 წელი, #34 (210)

Foreign debt layout and outlays

გაზეთი „Georgian Journal“, 29 ოქტომბერი - 4 ნოემბერი, 2009 წელი, #38 (123)

ფისკალური პოლიტიკა - „2009 წლის ოპტიმისტური ბიუჯეტის პესიმისტური ასპექტები“

ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა“, 2009 წელი, #10 (143)

<http://geoeconomics.ge/>

Budget implementation trends

გაზეთი „Georgian Journal“, 5-12 ნოემბერი, 2009 წელი, #39 (124)

<http://old.kvirispalitra.ge/gj-site/index.html>

Долг платежом красен

Бюджет: новая классификация

გაზეთი „არგუმენტი და ფაქტი“, 11.11.2009, #46 (1515)

საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი და მავროეკონომიკური ასპექტები

გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2-8 დეკემბერი, 2009 წელი, #38 (214)

2010 წლის ბიუჯეტი - ჩართვა - დავით ნარმანია
რადიო „კომერსანტი“, 02.12.2009

„პროფესია ჟურნალისტი“ - სტუმარი დავით ნარმანია
ტელეკომპანია „მაესტრო“, 03.12.2009
<http://maestro.ge/?address=reporter5&id=537&page=1>
http://www.myvideo.ge/?video_id=683160

მომავალი წლის ბიუჯეტში „ქაშების შემოჭერის“ პოლიტიკა არ იგრძნობა
ჟურნალი „აუდიტი, აღრიცხვა და ფინანსები“, 2009 წელი, # 11 (119)

ექსპერტებმა მთავრობის მიერ დაზოგილი მილიონები ვერსად აღმოაჩინეს
Commersant, 03.12. 2009
<http://www.commersant.ge/index.php?pg=nt&id=13679&ct=3>

საინფორმაციო გამოშვება - ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის მიერ გამართული
შეხვედრის შესახებ
საზოგადოებრივი მაუწყებელი I - არხი, 03.12.2009

სეკვესტრს პარლამენტი ოფიციალურად გააფორმებს
პრესა.ge, 04.12.2009
<http://presa.ge/index.php?text=news&i=11189>

საინფორმაციო გამოშვებები
რადიო „პალიტრა“, 04.12.2009

CEPR ექსპერტების დასკვნით, 2010 წლის ბიუჯეტში „ქაშების შემოჭერის“ პოლიტიკა არ იგრძნობა
საინფორმაციო სააგენტო „ინტერპრესნიუსი“, 04.12.2009
<http://www.interpressnews.ge/ge/index.php/archive/2009/12/4/index.4.html>

„განწილი“ ბიუჯეტი
business.presa.ge, 05.12.2009
<http://business.presa.ge/?p=3149>

2010 წლის ბიუჯეტის პრიორიტეტები და ხარვეზები
ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა“, 2009 წელი, #12 (145)
<http://geoeconomics.ge/>

გადაცემა „გამჭვირვალე ბიუჯეტი“
ინტერვიუ შოთა მურდულიასთან
რადიო „კომერსანტი“, 23.12.2009
<http://www.commersant.ge/audio.php?id=14238>

საქართველოს ბიუჯეტს გამჭვირვალობასთან მიმართებაში პრობლემები მართლაც აქვს
საინფორმაციო სააგენტო „GHN“, 25.01.2010
<http://ghn.ge/news-6826.html>

გაუმჭვირვალეობა ბიუჯეტში და მის ირგვლივ
პრესა.ge, 26.01.2010
<http://presa.ge/index.php?text=news&i=11982>

**ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი ბიუჯეტთან დაკავშირებით ჩატარებული კვლევის
მორიგ პრეზენტაციას მართავს**

საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 27.01.2010
http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=41392&Itemid=53

ფინანსთა სამინისტრო ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრს უპირისპირდება
საინფორმაციო სააგენტო „GHN“, 27.01.1010
<http://ghn.ge/news-6984.html>

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი ბიუჯეტში ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადასაცემი ტრანსფერების მონიტორინგის შედეგებს წარადგენს
საინფორმაციო სააგენტო „GBC“, 27.01.2010
<http://gbc.ge/>

2010 წლის ბიუჯეტის შესრულებას სერიოზული პრობლემები შეექმნება
საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 27.01.2010
http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=41463&Itemid=53

2010 წლის ბიუჯეტის სავარაუდო პრობლემები
„ნეტგაზეთი“, 27.01.2010
<http://www.netgazeti.ge/GE/issue0/business/714/>

წინასაარჩევნო თევზჭერა მღვრიე ბიუჯეტში
ინტერნეტ გაზეთი „ახალი 7 დღე“, 27.01.2010
<http://7days.ge/index2.php?newsid=119>

სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსაბამობები
კავკასიის ინტერნეტ მედია ჯგუფი „ITV.GE“, 27.01.2010
<http://itv.ge/?p=44420>

თვითმმართველობებისთვის ტრანსფერების ზრდა შესაძლოა მოახლოებულ არჩევნებს უკავშირდებოდეს
საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 27.01.2010
http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=41466&Itemid=53

საინფორმაციო გამოშვებები - ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის მიერ გამართული შეხვედრის შესახებ
რადიო „კომერსანტი“, 27.01.2010

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი 2010 წლის ქვეყნის მთავარ ფინანსურ დოკუმენტს პესიმისტურად აფასებს
საინფორმაციო სააგენტო „GHN“, 27.01.1010
<http://ghn.ge/news-6983.html>

თვითმმართველობების ტრანსფერები 34 პროცენტით გაიზარადა
საინფორმაციო სააგენტო „ინტერპრესნიუსი“, 28.01.2010
<http://www.interpressnews.ge/ge/index.php/8/index.1.html>

CEPR: Serious changes are expected in budget 2010
საინფორმაციო სააგენტო „სარკე“, 28.01.2010
<http://www.sarke.com/daily.asp?Day=28&Month=1&Year=2010>

მთავრობამ საარჩევნოდ ახალი სატრანსფერო ფორმულა გამოიგონა
bussines.presa.ge, 29.01.2010
<http://business.presa.ge/?p=6001>

მთავრობისა და პრეზიდენტის ფონდების გახარჯვის საკითხი კვლავ გაუმჭვირვალეა, ბიუჯეტს ორი მილიარდით გარღვევა ელოდება?!
გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 29.01.2010 #17 (6383)

Снова о макроэкономике... и о региональном бюджете
გაზეთი „არგუმენტი და ფაქტი“, თებერვალი, 2010 წელი, #6 (1527)

თოქ-შოუ „ბარიერი“ - ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრის ექსპერტები
ტელეკომპანია „კავკასია“, 02.02.2010
<http://www.myvideo.ge/?act=dvr&chan=caucasia&seekTime=02-02-2010%2022:16>
<http://kavkasiatv.ge/ge/index.php>

დავით ნარმანიამ „კომერსანტის“ პრაქტიკანტებისთვის სემინარი გამართა
Commerzant, 08.02.2010
<http://www.commerzant.ge/index.php?pg=nt&id=15231&ct=18>

იზღუდება თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნდამენტური უფლებები
გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, თებერვალი 2010 წელი, #35
<http://banksandfinance.ge/society/1086-tvit.html>

გადაცემა ბიზნეს კურიერი - სტუმარი შოთა მურღულია
ტელეკომპანია „რუსთავი 2“, 15.02.2010
<http://www.myvideo.ge/?act=dvr&chan=rustavi2&seekTime=15-02-2010%2013:38>

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი (სიახლეები, მოსაზრებები და გაუთვალისწინებელი საკითხები)
გაზეთი „24 საათი“, 16.02.2010, #32 (2357)
<http://24saati.ge/index.php/category/business/2010-02-16/3558>

გადაცემა „ქართული ბიზნესი“
კავკასიის ინტერნეტ მედია ჯგუფი „ITV.GE“, 16.02.2010
<http://itv.ge/?p=48451>

დავით ნარმანია “ხელისუფლებას ქაშაღების კიდევ უფრო მეტად შემოჭერისკენ” მოუწოდებს.
საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 26.03.2010
http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=45162&Itemid=53

საინფორმაციო გადაცემა - უკომენტაროდ
ტელეკომპანია „მაესტრო“, 26.03.2010
<http://www.myvideo.ge/?act=dvr&chan=maestro&seekTime=26-03-2010%2023:28>
<http://www.maestro.ge/>

„შემოჭერილი ქაშაღის სიგრძე მხოლოდ 100 მილიონი აღმოჩნდა“
პრესა.ge, 27.03.2010
<http://presa.ge/index.php?text=news&i=9911>

დავით ნარმანია: „პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა საბიუჯეტო სახსრების გამჭვირვალეობას შეუწყობს ხელს“
საინფორმაციო სააგენტო „პირველი“, 28.03.2010
http://pirweli.com.ge/index.php?option=com_content&task=view&id=45188&Itemid=53

დანართი 2. სტუდენტების გამოკითხვა

უმაღლეს სასწავლებლებში შეხვედრებზე დამსწრე სტუდენტთა უმრავლესობა წარმოადგენდა ეკონომიკისა და ბიზნესის ადმინისტრირების, იურიდიული, საჯარო ადმინისტრირების, ჟურნალისტიკისა და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტების სტუდენტებს.

გამოვლინდა, რომ **სტუდენტთა მხოლოდ 10% იცნობს სრულად სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების ზოგად პრინციპებს**, საკმარისად არის გარკვეული - 16%, ნაწილობრივ - 54% და საერთოდ არ იცნობს 20%.

სტუდენტთა 27%-ისთვის უცნობია ინფორმაცია საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესთან დაკავშირებით; 53% ნაწილობრივ ფლობს ამგვარ ინფორმაციას, ხოლო 20% თვლის, რომ საკმარის ინფორმაცია აქვს.

გამოკითხულ სტუდენტთა უმრავლესობას, თითქმის 62%-ს, მიაჩნია, რომ საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესებში საზოგადოება საერთოდ არ მონაწილეობს და პროცესი საჯარო არ არის; 38%-ის აზრით კი, მხოლოდ გარკვეული ჯგუფები მონაწილეობენ. მათი აზრით, საზოგადოებას არ აქვს საჭირო ცოდნა საბიუჯეტო პროცესების შესახებ და/ან არ აინტერესებს საბიუჯეტო საკითხები.

სტუდენტთა 43%-ს არ აქვს ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ განისაზღვრა 2008-2010 წწ სახელმწიფო ბიუჯეტი; გამოკითხულთა ნახევარი ფიქრობს, რომ ნაწილობრივ ფლობს ინფორმაციას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ბოლო სამი წლის განაწილებით უკმაყოფილოა სტუდენტთა 36%; სტუდენტთა 33%-ს ამგვარი განაწილება ნაწილობრივ აკმაყოფილებს, ხოლო 26% არ არის შესაბამისად ინფორმირებული. უკმაყოფილების მიზეზად ასახელებენ საბიუჯეტო პრიორიტეტების არასწორ არჩევას, რაც გამოიხატება სოციალური პროგრამებზე ნაკლები ყურადღებით და თავდაცვაზე განუვლი დიდი მოცულობის ხარჯებით. მათ უკმაყოფილებას ასევე იწვევს სახელმწიფოს მხრიდან ბიუჯეტის ერთპიროვნული დაგეგმვა და ბიუჯეტის გაუმჭვირვალობა.

საბიუჯეტო ხარჯების განაწილების თვალსაზრისით, სტუდენტებმა გამოყვეს მათთვის პრიორიტეტული სფეროები. **ყველაზე პრიორიტეტულ სფეროდ დასახელდა განათლება, ეკონომიკური საქმიანობა და ჯანმრთელობის დაცვა**, ასევე, პრიორიტეტული აღმოჩნდა სოციალური დაცვა, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება. როგორც აღმოჩნდა, სტუდენტთა უმრავლესობამ ყველაზე ნაკლებ პრიორიტეტულად დასვენება, კულტურა და რელიგია მიიჩნია.

სტუდენტებმა დაასახელეს საბიუჯეტო პროგრამები, რომლებსაც იცნობდნენ და ისინი ეფექტიანობის თვალსაზრისით შეაფასეს. დასახელდა შემდეგი საბიუჯეტო პროგრამები: „იაფი დაზღვევის“ სახელმწიფო პროგრამა, „იაფი კრედიტის“ სახელმწიფო პროგრამა, „სოფლის დახმარების“ სახელმწიფო პროგრამა, დასაქმების სახელმწიფო პროგრამა, უფასო სასაბავშვო პროგრამა და სხვა. თუმცა, **სტუდენტთა უმრავლესობის აზრით, ეს პროგრამები ნაკლებად ეფექტიანი აღმოჩნდა. მათი აზრით, მსგავსი პროგრამები ემსახურება სახელმწიფოს მიერ ფიარ კამპანიის წარმოებას.**

გამოკითხულ სტუდენტთა აზრით, სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს სამოქალაქო სექტორის ჩართვას საბიუჯეტო პროცესებში, რაც საზოგადოების წარმომადგენლებთან შეხვედრებით, კვლევების ჩატარებით და სხვა ღონისძიებებით არის შესაძლებელი. **სტუდენტთა 50%-ს საერთოდ არ სმენია ისეთი ღონისძიების შესახებ, სადაც მთავრობის წარმომადგენლები საზოგადოების წარმომადგენლებს ბიუჯეტის პრიორიტეტების და მიზნობრივი პროგრამების საკითხებზე სასაუბროდ ხვდებიან**; 43% თვლის, რომ ძალიან იშვიათია ამგვარი შეხვედრები.

სტუდენტთა 20% თვლის, რომ ამგვარი შეხვედრები ძალიან სასარგებლო შეიძლება იყოს, რადგან შესაძლებელია მოსახლეობის პრიორიტეტები გამოიკვეთოს. **43% ფიქრობს, რომ შეხვედრები მნიშვნელოვანია, რადგან ხალხმა უკეთ იცის საკუთარი პრობლემები და პრიორიტეტებსაც უფრო სწორად განსაზღვრავს**; სტუდენტთა 24% ეთანხმება იმ აზრს, რომ შეხვედრები ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან გადასახადების გადამხდელების უფლებები დაცული უნდა იყოს და მოსახლეობის მიერ დასახული პრიორიტეტები აუცილებლად უნდა აისახოს ბიუჯეტში. ამგვარად, სტუდენტების აზრით, მსგავსი შეხვედრების შედეგად შესაძლებელი იქნება ხელისუფლების მიერ საზოგადოების აზრის გათვალისწინება და საბიუჯეტო პრიორიტეტები სწორად განისაზღვრება და აგრეთვე, საზოგადოება საბიუჯეტო პროცესებთან დაკავშირებით ზოგად განათლებას მიიღებს.

ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი
ილია ჭავჭავაძის გამზირი 74ა, 501
0162, თბილისი, საქართველო
ტელ: +995 32 22 06 10
ელ. ფოსტა: mail@cepr.ge
ვებ-გვერდი: www.cepr.ge

Centre for Economic Problems Research
Ilia Chavchavadze Ave., 74a, room 501
0162, Tbilisi, Georgia
Office Tel: +995 32 22 06 10
E-mail: mail@cepr.ge
Web-site: www.cepr.ge