



## საბიუჯეტო პრიორიტეტები საქართველოში

### სახელმწიფო ხარჯების დინამიკა 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ

ვარდების რევოლუციის შემდეგ ფისკალურ სფეროში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის განუხრელი ზრდა არის. ეჭვგარეშეა, რომ ეს სახელმწიფოს ზოგადი ქმედუნარიანობის ზრდას მიაწვდის, რაც ამ შემთხვევაში შემოსავლის ამოღების გაზრდილი უნარით გამოიხატა. აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა 2004 წელს მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსით შემცირებული გადასახადების ფონზე მოხდა. 2003 წლის შემდეგ საქართველოს სახელმწიფო შემოსავლები<sup>1</sup> (გრანტების ჩათვლით) გასამმაგდა 933 055 000 ლარიდან<sup>2</sup> 2006 წელს 2 948 747 ლარამდე გაიზარდა. ეს ბიუჯეტის თითქმის ყოველწლიური სეკვესტრირების პრეზიდენტ შევარდნაძის დროინდელი ტრადიციის უმნიშვნელოვანესი ცვლილებაა.

მიუხედავად იმისა, რომ ტრადიციულად საქართველოს არასდროს ჰქონია ყოვლისმომცველი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელშიც ხელისუფლების პოლიტიკის პრიორიტეტები იქნებოდა ჩამოყალიბებული, რეალური პრიორიტეტები ყველაზე უკეთ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებშია გამოკვეთილი. „გენერალური გეგმის“ გარეშე მოქმედების პრაქტიკა პირველად 2006 წელს მთავრობის მიერ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტის დამტკიცებით შეიცვალა. ამ დოკუმენტში წარმოდგენილია არა მხოლოდ გასული წლის ფისკალური ანალიზი და მომდევნო წლის ფინანსური გეგმა, არამედ მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგია და პრიორიტეტები 2007-2010 წლებისთვის. აქვეა მითითებულია მოსალოდნელი შედეგები ამ პერიოდისთვის.

ეს საშუალოვადიანი დაგეგმვა ეფუძნება ე.წ. ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის პროცესს (MTEF), რომელიც, როგორც სახელმწიფო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული ერთ-ერთი საუკეთესო პრაქტიკა, საქართველოში ამჟამად ინერგება. ეს პროცესი ჯერ საკმაოდ ახალი დაწყებულია და შესაბამისად, სამინისტროები, რომელთაც თავიანთი საშუალოვადიანი ფინანსური გეგმების მომზადება ევალებათ ამ მხრივ სათანადო დონეზე არ არიან. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს დართული MTEF-ის საფუძველზე მომზადებული ფორმების მიხედვით სამინისტროებს ფინანსთა სამინისტროსთვის მხოლოდ მათი პრიორიტეტებისა და საჭირო თანხების შესახებ არ უნდა მიეწოდებინათ ინფორმაცია. აუცილებელია სამინისტროების საჭიროებების შეფასება და მათი საქმიანობისა და პრიორიტეტების გამართლება. აქვე უნდა იყოს მითითებული, რა შედეგების მიღწევა სურთ ამ საქმიანობების განხორციელების საფუძველზე და რა კრიტერიუმებით შეაფასებენ მიღწეულ შედეგებსა და საქმიანობის ეფექტიანობას. ჯერჯერობით სამინისტროებს უჭირთ ფინანსთა სამინისტროსთვის სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდება მათი საჭიროებების დასაბუთებულობის, მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების კრიტერიუმების შესახებ. ხარჯვის

<sup>1</sup> ეს დოკუმენტი ეყრდნობა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ოფიციალურ დოკუმენტაციას, მათ შორის 2004, 2005 და 2006 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტებს, ამ წლებში ბიუჯეტში შეტანილ ცვლილებებს, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებს და 2007 ბიუჯეტის პროექტს.

<sup>2</sup> ლარის კურსი დოლართან მიმართებაში 2004 წელს შეადგენდა დაახლოებით 1.8 ლარს, ხოლო 2007 წლის დასაწყისში – 1.73 ლარს.



საშუალოვადიანი სისტემის იდეა კი სწორედ გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის ზრდა და თანმიმდევრული, შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარების ხელშეწყობაა. ამისთვის კი დაგეგმვის პროცესის მყარი სისტემატიზება და გათავისება აუცილებელია. იმისათვის, რომ პროცესმა სასურველი შედეგი გამოიღოს, სამინისტროები უფრო ქმედითი უნდა გახდნენ და აღსრულების (performance) ხარისხი გაზარდონ.

ნათლად ჩამოყალიბებული სახარჯო პოლიტიკის გარეშე საქართველოს სახელმწიფო პრიორიტეტები ადვილი გასარკვევია ვარდების რევოლუციის შემდეგ დამტკიცებული ბიუჯეტების, მათში შეტანილი ცვლილებებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების გადახედვით. ქვემოთ გამოვეყნოთ ხუთ პრიორიტეტულ სახარჯო სფერო ბიუჯეტში მათი წილის და 2004 წლიდან ამ წილის დინამიკის მიხედვით. ვთვლით, რომ სფეროებზე გამოყოფილი თანხების ნომინალური გამოხატულება, შესაძლოა, დამაბნეველი იყოს, რადგან ბოლო რამდენიმე წლის მანძილზე ბიუჯეტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ამგვარად, სფეროების ბიუჯეტში წილის პროცენტული მაჩვენებლის მიხედვით დალაგება გაცილებით უფრო აადვილებს მათი პრიორიტეტულობის განსაზღვრას.

ქვემოთ განხილული სფეროები საერთაშორისო სავალუტო ფონდის 2001 წლის მთავრობის ფინანსური სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFS 2001) მეთოდოლოგიის მიხედვითაა დაჯგუფებული. საქართველოში მიერ ამ მეთოდოლოგიის დანერგვა საქართველოს - ნატო-ს ინდივიდუალური პარტნიორობის სამოქმედო გეგმითა და საქართველო-ევროკავშირის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულებების ნაწილი იყო და მიზნად ფისკალური სტატისტიკის გამჭვირვალობისა და სანდოობის ზრდას ისახავდა.

ტრადიციულად, ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯების მიხედვით პრიორიტეტული სფეროების სათავეში სოციალური დაცვა დგას. ამ სფეროზე გამოყოფილი თანხები 2004 წელს მთლიანი ხარჯების 7%-დან (107 333 794 ლარი) გაიზარდა და 2005 წელს – 20% (529 081 300 ლარი), 2006 წელს – 16% (643 653 279 ლარი), ხოლო 2007 წელს – 19% (736 282 300 ლარი) შეადგინა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მონაცემებში არ შედის ჯანდაცვის სფეროზე გამოყოფილი თანხები, რადგან ის ცალკე კატეგორიადაა განხილული. სოციალური დაცვის სფერო ამ შემთხვევაში მოიცავს სხვადასხვა სახის პენსიებს, მათ შორის, საპენსიო ასაკს მიღწეულთათვის, ვეტერანებისთვის, უნარშეზღუდულებისთვის, ა.შ. და ასევე დანმარებებს იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის, უმუშევრებისთვის, მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის და სხვა.

პრიორიტეტული სფეროების სიაში მეორე ადგილზეა თავდაცვა, რომლის ასიგნებებიც მთალი ამ პერიოდის განმავლობაში სტაბილურად იზრდებოდა, თუ 2007 წლის გეგმას არ ჩავთვლით. 2004 წელს მასზე მთლიანი საბიუჯეტო ხარჯის 10 % (158 749 045 ლარი) მოდიოდა, 2005 წელს – 15% (389 292 600 ლარი), 2006 წელს კი – 16% (646 060 019 ლარი).

საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სფეროზე, რაც ძირითადად შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის გამოყოფილ თანხებს გულისხმობს, 2004 წელს მთლიანი ხარჯის 16%-ს შეადგენდა (239 573 852 ლარი), 2005 წელს – 10%-ს (267 563 900 ლარი), ხოლო 2006 წელს – 9%-ს (363 396 500 ლარი). 2007 წლის ბიუჯეტის თანახმად სფეროს დაფინანსება ბიუჯეტის 11%-მდე გაიზარდება (421 940 500 ლარი).

ამ სფეროებთან მიმართებაში უნდა აღინიშნოს, რომ ე.წ. ძალოვანი სამინისტროებისათვის, განსაკუთრებით კი თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, მხოლოდ ეს ასიგნებები არ ყოფილა დაფინანსების ერთადერთი წყარო. საბიუჯეტო თანხების გარდა მიზნობრივი



შემოწირულობებისათვის 2004 წელს ორი არასაბიუჯეტი ფონდი – საქართველოს არმიის განვითარების ფონდი და სამართალდამცავი სისტემის განვითარების ფონდი. ამ ფონდების ადმინისტრირების საკითხებმა მწვავე პოლემიკა გამოიწვია. კრიტიკოსები ოპოზიციური პარტიებიდან და არასამთავრობო სექტორიდან ეჭვქვეშ აყენებდნენ ფონდების საქმიანობის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას და წუხდნენ, რომ მათში თავმოყრილი თანხები და ხარჯვის მიმართულებები გასაიდუმლოებული იყო. დღემდე არ გამოქვეყნებულა ოფიციალური მონაცემები ფონდების ღონისძიებების შესახებ, მაგრამ არაოფიციალური ინფორმაციით ფონდებში ფულს პატრიოტი ბიზნესმენები რიცხავდნენ. ჯერ კიდევ არაა გარკვეული თუ რამდენად ნებაყოფლობითი იყო შემოწირულობები. რადგან ფონდები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს წარმოადგენდნენ, შესაბამისი სამინისტროები პასუხისმგებელნი არ იყვნენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, თვით ფონდები კი უპასუხოდ ტოვებდნენ ამგვარ თხოვნებს. ფონდების საქმიანობა ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და პარლამენტის ნდობის ჯგუფის<sup>3</sup> (რომლის ყველა წევრიც პარტია ნაციონალური მოძრაობის წარმომადგენელია) შეხვედრებზე განიხილებოდა. ეს კი სამოქალაქო საზოგადოებისა და ოპოზიციური პარტიებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას ფაქტობრივად გამორიცხავდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა ამგვარი ფონდი 2006 წლის ზაფხულისათვის გაუქმდა და 2007 წლისათვის მხოლოდ საბიუჯეტო ასიგნებები იქნება ამ სფეროების დაფინანსების წყარო. მიუხედავად იმისა, რომ ფონდების საქმიანობის ანგარიში დღემდე არ გამოქვეყნებულა, როგორც თავდაცვის მაშინდელმა მინისტრმა ირაკლი ოქრუაშვილმა საპარლამენტო ნდობის ჯგუფს 2006 წლის აპრილში აცნობა, ქართული არმიის განვითარების ფონდმა თავისი არსებობის მანძილზე სულ 52,5 მლნ ლარი<sup>4</sup> დახარჯა. სამართალდამცავი სისტემის განვითარების ფონდის ხარჯების შესახებ კი არაფერია ცნობილი.

პრიორიტეტულობის მიხედვით განათლება მეოთხე ადგილზეა. 2004 წელს მისი საერთო წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში 4%-ს შეადგენდა (65 291 960 ლარი), 2003 წელს ეს მაჩვენებელი ოდნავ, 3%-მდე შემცირდა (77 694 300 ლარი), 2006 წელს კვლავ გაიზარდა 9%-მდე (345,530,831 ლარი), ხოლო 2007 წელს 10%-ს შეადგენს (369 422 600 ლარი). აქვე გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ 2004-2005 წლებში განათლების სფერო მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არ ფინანსდებოდა. 2005 წელს ზოგადი განათლების შესახებ ახალი კანონის მიღებამდე ზოგადი განათლება ნაწილობრივ ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ფინანსდებოდა. ახალი კანონით კი განათლების სისტემის დაფინანსების ვალდებულება მთლიანად ცენტრალური ბიუჯეტზე მოდის.

ბოლო სამი წლის განმავლობაში დაფინანსების ყველაზე შთამბეჭდავი ზრდა რიგით მეხუთე პრიორიტეტულ სფეროზე – ტრანსპორტსა და კომუნიკაციებზე მოდის. მაშინ, როდესაც 2004 წელს ამ სფეროზე მთლიანი ბიუჯეტის 1% (1 039 655 ლარი) დაიხარჯა, 2005 და 2006 წლებში ამ დანახარჯმა 5%-ს (შესაბამისად, 125 689 100 და 189 597 500 ლარი) მიაღწია, ხოლო 2007 წლის ბიუჯეტით – 11%-ის (440 516 000 ლარი) გამოყოფაა გათვალისწინებული. ამ სფეროზე გამოყოფილი თანხების დიდი ნაწილი გზებისა და საგზაო მაგისტრალის შეკეთება-მშენებლობაზე

<sup>3</sup> ნდობის ჯგუფი პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფარგლებში შეიქმნა თავდაცვის სფეროზე საპარლამენტო ზედამხედველობის უზრუნველსაყოფად.

<sup>4</sup> თავდაცვის სამინისტროს ეს ინფორმაცია ოფიციალური ანგარიშის სახით არ გამოუქვეყნებია. ეს თანხა ცნობილი გახდა თავდაცვის მაშინდელი მინისტრისა და ნდობის ჯგუფის წევრების მიერ ჟურნალისტებისთვის მიცემული ინტერვიუების საშუალებით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგჯერ მინისტრისა და პარლამენტის წევრების მიერ ამ საკითხზე გაკეთებული კომენტარები ერთმანეთს არ შეესაბამებოდა.





მოდის. აღსანიშნავია, რომ ეს თანხები ეროვნული მასშტაბების პროექტების დაფინანსებაზე მოდის, მთელი საგზაო მშენებლობების დიდი წილი კი ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და, შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ფინანსდება. 2007 წელს გამოყოფილი თანხა, სავარაუდოდ, ძირითადად თბილისისა და დასავლეთ საქართველოს დამაკავშირებელი მაგისტრალის მიმდინარე მშენებლობას მოხმარდება<sup>5</sup>.

თუმცა, ცალკეულ სფეროებზე გამოყოფილი ხარჯების გარდა, 2007 წლის ბიუჯეტის ყველაზე მნიშვნელოვანი წილი - 20% (790 135 100 ლარი), ზოგად საჯარო მომსახურებას, ანუ ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლების, პარლამენტის და საზღვარგარეთ საქართველოს წარმომადგენლობების ადმინისტრაციულ ხარჯებს, მოხმარდება. ბიუჯეტის ამ ნაწილის მოცულობა უკანასკნელი წლების განმავლობაში საკმაოდ ცვალებადი იყო. 2004 წლის ბიუჯეტში მისი წილი 20% (302 188 410 ლარი) იყო, მომდევნო ორი წლის განმავლობაში ის 10%-მდე (შესაბამისად, 264 037 000 და 380 230 606 ლარი) შემცირდა, ხოლო 2007 წელს ბიუჯეტის ყველაზე დიდი სექტორის პოზიციას კვლავ იბრუნებს მთელის 20%-იანი წილით. 2004-2005 წლებში ამ მომსახურების წილის დაცემის მიზეზი, შესაძლოა, 2004 წლის დასაწყისში შექმნილი განვითარებისა და რეფორმების ფონდი იყოს. ეს ფონდი საერთაშორისო დონორების, ძირითადად, გაეროს განვითარების პროგრამისა და ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ფინანსური მხარდაჭერით შეიქმნა და მიზნად საჯარო მოხელეების ადეკვატური ხელფასებით უზრუნველყოფას ისახავდა. ამგვარად, სახელმწიფოს მიერ გაცემული ხელფასების გარდა, საჯარო მოხელეები ვარდების რეკოლუციის შემდგომ პერიოდში განვითარებისა და რეფორმების ფონდიდანაც იღებდნენ დანამატებს, რომლებიც, როგორც წესი, საკუთრივ ხელფასებს ბევრად აღემატებოდა. ეს იყო ანტიკორუფციული მექანიზმი, რომ ადეკვატური ანაზღაურების გადახდით შეემცირებინათ კორუფციის ცდუნება და საჯარო სამსახურში კვალიფიციური კადრები მოეზიდათ. ფონდის ვებ-გვერდზე წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, ფონდმა შემოწირულობების სახით სულ 2 მილიონი აშშ დოლარი მიიღო. თავდაპირველად ხელფასებზე დანამატს მხოლოდ უმაღლესი თანამდებობის პირები, მათ შორის პრეზიდენტი, მინისტრები და პარლამენტის თავმჯდომარე, იღებდნენ. მოგვიანებით სამიზნე ჯგუფი შეიცვალა და მაღალი თანამდებობის პირებს სახელმწიფო უწყებების შედარებით უფრო დაბალი რანგის მოხელეები ჩაენაცვლნენ. ფონდი შეიქმნა როგორც დროებითი მექანიზმი, რომ ფინანსური პრობლემების მქონე ქვეყნისათვის ტვირთი შეემსუბუქებინა. ფონდის შექმნისთანავე არსებობდა შეთანხმება, რომ დანამატები ნელ-ნელა შემცირდებოდა, მას სახელმწიფო საკუთარი რესურსებით ჩაანაცვლებოდა და საბოლოოდ დანამატების გამოყოფა საერთოდ შეწყდებოდა. შეთანხმებისამებრ 2006 წელს დანამატები არ გაცემულა და სახელმწიფომ საჯარო სექტორში გაზრდილი ანაზღაურების დაფინანსება სრულად იტვირთა.

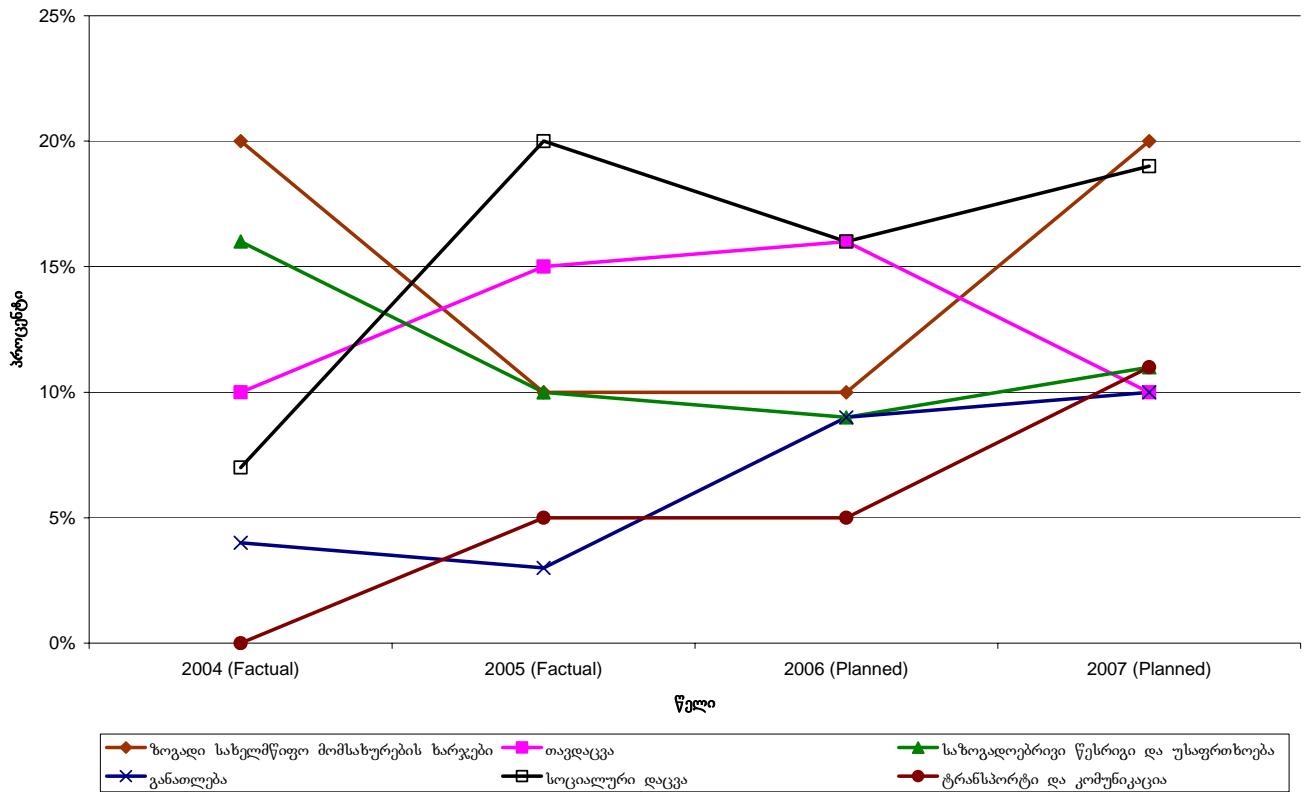
2006 წელს მიღებული ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის დამკვიდრება ქვეყნის განვითარების პრიორიტეტების ზოგადად გამოკვეთას ისახავს მიზნად და ამას ახერხებს კიდევ. რასაც ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის სტრატეგიულ, სექტორული პრიორიტეტებს ნაწილში კვითხულობთ, მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება წინა სამი წლის სახარჯო პოლიტიკის ტენდენციებისაგან. ყველაზე გამოკვეთილი კატეგორიებს შორისაა: ჯარი, უსაფრთხოება და საზღვრის დაცვა; სასამართლო სისტემის, მათ შორის, სასჯელაღსრულების, რეფორმა; ტრანსპორტი და ინფრასტრუქტურა; სოციალური დაცვა; განათლება; და ჯანდაცვა. ეს ტენდენციები 2010 წლამდე მაინც შენარჩუნდება.

<sup>5</sup> ბიუჯეტში არ არის კონკრეტულად მითითებული, თუ რას უნდა მოხმარდეს გამოყოფილი თანხა, თუმცა თბილისისა და დასავლეთ საქართველოს დამაკავშირებელი მაგისტრალი ერთადერთი მნიშვნელოვანი საგზაო საშუაოა, რომელიც ამჟამად მიმდინარეობს; შესაბამისად, ჩვენი ვარაუდიც ამ გარემოებას ეყრდნობა.



რადგან 2006 წლის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ეროვნული მასშტაბით სტრატეგიული დაგეგმვის პირველი მცდელობაა, მომავალ წლებში ის აუცილებლად დაიხვეწება და ქვეყნის განვითარების გეგმებზე კიდევ უფრო მკაფიო წარმოდგენას შეგვიქმნის.

**დიაგრამა: ხარჯების დინამიკა 2004-2007 წლებისთვის**



2006 წლის ინფორმაცია ეყრდნობა გეგმიურ ხარჯებს, ვინაიდან ფინანსთა სამინისტრო გასული წლის ბუჯეტის შესრულების ანგარიშს აქვეყნებს მომდევნო წლის გაზაფხულზე.

იანვარი, 2007