

განმარტებითი ბარათი
„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ
საქართველოს კანონში“ ცვლილებების შეტანის თაობაზე

წარმოდგენილი კანონის პროექტი მიზნად ისახავს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ საქართველოს კანონში“ ცვლილებების შეტანას და საბიუჯეტო პროცესის ცვლილებას. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტს მიეცეს პროგრამული ხასიათი და იგი გახდეს შედეგებზე ორიენტირებული. ბიუჯეტი არ უნდა იყოს მხოლოდ შემოსავლების, ხარჯების და დაფინანსების წყაროების ბალანსი. ბიუჯეტი პირველ რიგში უნდა იძლეოდეს ინფორმაციას მთავრობის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი ბიუჯეტის დაგეგმვისას არის მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევა და შენარჩუნება. ცნობილია, რომ არასწორად დაგეგმილმა ბიუჯეტმა შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას. ბიუჯეტის შედგენისას, როგორც წესი ყურადღება ექცევა როგორც მოკლევადიან მაკროეკონომიკურ მდგომარეობას ასევე საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერსპექტივასაც. მხოლოდ ერთწლიანი ბიუჯეტის შედგენისას, თუ არ ჰდება საშუალო და გრძელვადიანი მიზნების გათვალისწინება, შესაძლებელია ბიუჯეტი თვითონ გახდეს ეკონომიკური არასტაბილურობის მიზეზი. სწორედ ამიტომ დღეისათვის

არსებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესს გულისხმობს მთავრობის მიერ საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიის და მიზნების გამოცხადებას, მაკროეკონომიკურ პროგნოზირებას და ბიუჯეტის მაჩვენებლების შესაბამისობას მთავრობის მაკროეკონომიკურ მიზნებთან, სხვა პრიორიტეტების გამოცხადებას და პროგრამების შემუშავებას, რომელიც უზრუნველყოფს გამოცხადებული მიზნების მიღწევას.

სხვადასხვა ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ თუ საბიუჯეტო პროცესი გაბნეულია სხვადასხვა სამინისტროებსა და უწყებებს შორის და არ არსებობს ამ პროცესის ერთი კოორდინატორი, მაშინ წყდება კავშირი მთავრობის მიზნებსა და ბიუჯეტს შორის. ასეთ შემთხვევაში ბიუჯეტი აღარ არის ორიენტირებული ქვეყანაში არსებული პრობლემების გადაწყვეტილების და ბიუჯეტის შედგენა და ეკონომიკური პოლიტიკა მოწყვეტილია ერთმანეთს. ამას ხელს უწყობს ბიუჯეტის არაპროგრამული ხასიათიც. ჩვენს კონკრეტულ მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ პროგრამების შერჩევის პროცესში არ ხდება სახელმწიფოს ხელთ რეალურად არსებული ფინანსური რესურსების გათვალისწინება და დამტკიცებული მიზნობრივი პროგრამების დასაფინანსებლად საჭირო თანხები მნიშვნელოვნად აღემატება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილს. სწორედ ამიტომ, ბიუჯეტის შედგენის პროცესში საჭირო ხდება ამ პროგრამების ხელახალი რანჟირება და მათი ჩამონათვალის შემცირება არსებული ფინანსური შესაძლებლობების ფარგლებში.

საბიუჯეტო პროცესის გაბნევა სხვადასხვა სამინისტროებს შორის საფრთხეს უქმნის მაკროეკონომიკურ სტაბილურობასაც. კერძოდ, თუ მაკროეკონომიკურ პროგნოზირებაზე მასუბისმგებელია ერთი უწყება, ხოლო მეორე ადგენს ბიუჯეტს, მაშინ ბიუჯეტის შემდგენი უწყება აღარ ცდილობს გაითვალისწინოს ეს საფრთხეები, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური არასტაბილურობა. კერძოდ, თუ ფინანსთა სამინისტრო არ ახდენს მაკროეკონომიკურ ანალიზს და პროგნოზირებას, მაშინ მან დეფიციტის დაფინანსების მიზნით შესაძლოა გაზარდოს ეროვნული ბანკის კრედიტის მოცულობა და მნიშვნელოვნად ააძალოს ინფლაციის მაჩვენებლები ან გამოუშვას დიდი ოდენობით სახაზინო ვალდებულებები და გამოიწვიოს ფინანსური ბაზრების არასტაბილურობა. ააძალოს საპროცენტო განაკვეთები და ინვესტიციების შემცირების გამო, შეამციროს ეკონომიკური ზრდის გრძელვადიანი მაჩვენებლები. სხვა შემთხვევაში მეტისმეტად დიდი მოცულობით საგარეო ვალების აღება შესაძლოა დაარღვიოს ქვეყნის საკრედიტო მდგრადობა, როგორც წარსული გამოცდილება გვიჩვენებს.

არსებული საბიუჯეტო პროცესის პირობებში აღვილი კქონდა ყველა ზემოჩამოთვლილ მოვლენას.

თანამედროვე პირობებში დიდი როლი ენიჭება საშუალო და გრძელვადიან პროგნოზირებას. დღეისათვის კარგი საბიუჯეტო პრაქტიკა გულისხმობს საბიუჯეტო ხარჯების საშუალოვადიან პროგნოზირებას. ხარჯების საშუალოვადიანი პროგნოზირების პირველ ეტაპზე მზადდება საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზების სცენარები და განისაზღვრება შესაბამისი საბიუჯეტო პოლიტიკა. ხდება ბიუჯეტის შემოსავლების საშუალოვადიანი პროგნოზირება. მაკროეკონომიკური პროგნოზირების შესაბამისად, განისაზღვრება დაფინანსების მოცულობები და დგინდება ხარჯების მთლიანი ლიმიტები.

მეორე ეტაპზე განისაზღვრება ხარჯების ფუნქციონალური ჭერები სარეზერვო ფონდების ჩათვლით. თითოეულ მხარჯველ სამინისტროს განესაზღვრება ხარჯების საშუალოვადიანი ლიმიტები (ჭერები) გამოცხადებული პრიორიტეტებისა და დაწყებული პროგრამების შესაბამისად. მხარჯველ სამინისტროებთან კონსულტაციების შედეგად ფინანსთა სამინისტრო ფუნქციონალურ ჭერებს წარუდგენს მინისტრთა კაბინეტს.

მესამე ეტაპზე მხარჯველი სამინისტროები წინასწარ გამოცხადებული სტრატეგიის შესაბამისად იწყებენ მუშაობას საშუალოვადიან პროგრამებზე, ახდენენ შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლების ფორმირებას, შეიმუშავენ მათი მიღწევის გზებს, განსაზღვრავენ საჭირო რესურსებისა და ფინანსების მოცულობას, როგორც მიმდინარე, ასევე ახალი პროგრამებისათვის. პროგრამების ხარჯები კლასიფიცირებული უნდა იყოს საბიუჯეტო კლასიფიკატორის შესაბამისად.

მეოთხე ეტაპზე მხარჯველი სამინისტროები პროგრამებს წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტროს ფუნქცია არ არის პროგრამების დეტალური ანალიზი. იგი ფოკუსირებულია მხოლოდ მნიშვნელოვან საკითხებზე და ამოწმებს პროგრამების შესაბამისობას საბიუჯეტო ცირკულარსა და მის თანხმლებ დოკუმენტებთან. თუ მხარჯველი სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი პროგრამების დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯები აჭარბებს ფუნქციონალურ ჭერებს, მაშინ ფინანსთა სამინისტრო ეხმარება მხარჯველ უწყებას შესაბამისობაში მოიყვანოს ხარჯები ფუნქციონალურ ჭერთან ან ჭერების გადახედვის მიზნით, მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაცია.

მეხუთე ეტაპზე კორექტირებული საშუალო ვადიანი ჭერები წარედგინება მინისტრთა კაბინეტს და პარლამენტს განსახილველად. განხილვის შემდეგ ფინანსთა სამინისტრო დაზუსტებულ ჭერებს წარუდგენს მინისტრთა კაბინეტს დასამტკიცებლად, რათა იგი შემდგომში გამოყენებული იქნეს წლიური ბიუჯეტის შესადგენად.

მეექვსე ეტაპზე ხდება წლიური ბიუჯეტის შედგენა და წარდგენა პარლამენტში დასამტკიცებლად.

მეშვიდე ეტაპზე ხარჯვის არსებული ლიმიტები უნდა შენარჩუნდეს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში. მისი გადახედვა უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ეს აუცილებლობით არის გამოწვეული, კერძოდ პროგნოზირებული ინფლაციის, ეკონომიკური ზრდისა და სხვა მაჩვენებლების მნიშვნელოვანი გადახრის შემთხვევაში. შემდგომი საბიუჯეტო ციკლი იწყება პროგნოზებისა და მთავრობის საშუალოვადიანი პრიორიტეტების გადახედვით.

ამდენად, ბიუჯეტის დაგეგმვის თანამედროვე პრაქტიკა საჭიროებს მთავრობის პრიორიტეტების, მაკროეკონომიკური პროგნოზების, ფუნქციონალური ჭერების, პროგრამებისა და საბიუჯეტო პროცესის ერთიანობას. რის გამოც, არნიშნული საქმიანობა უნდა განხორციელდეს ერთ უწყებაში, კერძოდ ფინანსთა სამინისტროში. აქ არ იგულისხმება, რომ ეკონომიკური პოლიტიკისა და მთავრობის სტრატეგიის შემუშავება უნდა მოხდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ. რასაკვირველია, სტრატეგიის შემუშავებაში მონაწილეობა უნდა მიიღოს ყველა სამინისტრომ და საზოგადოებამ მთლიანად.