

სახელმწიფო ფინანსების გამოყენების ტენდენციები და პრიორიტეტები ბარდამავალ პერიოდში

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტი მნიშვნელოვან როლს უნდა ასრულებდეს ეკონომიკის განვითარების სტიმულირებაზე. აღნიშნული თვალსაზრისით, მსოფლიო საბიუჯეტო პრაქტიკაში მიღებულია, რომ ბიუჯეტის მინიმუმ 1/4 გათვალისწინებულ იქნეს კაპიტალური ხარჯების დაფინანსებაზე. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ანალიზი ეკონომიკური კლასიფიკაციის ჭრილობში.

როგორც ცნობილია, მიმდინარე ხარჯებში იგულისხმება მხარჯავი დაწესებულებებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მიმდინარე საქმიანობის განხორციელებისათვის საჭირო ოპერაციები, კაპიტალური ხარჯები კი ითვალისწინებს ეკონომიკის განვითარების და ინვესტირების ძირითად ამოცანებს. საქართველოში უკანასკნელ პერიოდში მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად მოდის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების საშუალოდ 80%-მდე (იხ. ცხრილი 1), რომლებშიც ძირითადია: მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება, დამქირავებელიდან ანარიცხები, მივლინების ხარჯები, პროცენტების დაფარვა, სუბსიდიები, სუბვენციები და მიმდინარე ტრანსფერტები, სხვა საქონელი და მომსახურება. აღნიშნული თვალსაზრისით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი შეგვიძლია განვიხილოთ როგორც „სამომხმარებლო“ ბიუჯეტი.

ნიშანდობლივი და მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯების ანალიზის და მის საფუძველზე გამოვლენილი ტენდენციების შეფასება. კერძოდ, სახელმწიფო სექტორში დასაქმების დონის შემცირების და საბიუჯეტო სექტორის ოპტიმიზაციის კურსის გატარების პირობებში, რაც გარდამავალი ეკონომიკის თანამდევი სოციალურ-ეკონომიკური პროცესია. საბიუჯეტო გადასახდელების მიმდინარე ხარჯებში მნიშვნელოვნად იზრდება სუბსიდიები, სუბვენციები და მიმ-

დინარე ტრანსფერტები (რაც სავსებით მისაღებია აღნიშნული ხარჯვითი კომპონენტის ბუნებიდან გამომდინარე), ხოლო მცირდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებაზე პროცენტების დასაფარავად გადახდილი თანხები, რაც საგარეო ვალის ცალკეული კომპონენტების რესტრუქტურისა ციხით შეიძლება აიხსნას. აღნიშნულის საპირისპიროდ ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯების სტრუქტურაში როგორც აბსოლუტურ, ასევე საბიუჯეტო გადასახდელებთან მიმართებით ფარდობით გამოხატულებაში არსებითად იზრდება სხვა საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები (ოფისის, კომუნალური, ტრანსპორტის შენახვის და სხვა ხარჯები), რაც ეროვნული საბიუჯეტო მიდგომის პოზიციიდან პოზიტიურ მომენტად არ შეიძლება ჩაითვალოს. ეკონომიკურ ჭრილობში საბიუჯეტო ხარჯების ანალიზის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს ასევე კაპიტალური ხარჯებისა და საბიუჯეტო დაკრედიტების კომპონენტების შეფასება წარმოადგენს.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ჩატარებული ანალიზისაგან განსხვავებით, სხვადასხვა დარგის, სექტორის, სეგმენტის თუ საქმიანობის სახეობის სახელმწიფო დაფინანსების აუცილებლობის ეკონომიკური მიზანშეწონილობისა და დინამიკის შეფასების კუთხით მნიშვნელოვან ბერკეტს ხარჯების ფუნქციონალური ანალიზი წარმოადგენს. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით ანალიზი საშუალებას გვაძლევს, შევაფასოთ ფისკალური პოლიტი-

კის მეშვეობით ქვეყანაში შექმნილი დამატებული ღირებულების გადანაწილების მასშტაბები ცალკეული კატეგორიების მიხედვით და, აქედან გამომდინარე, დავადგინოთ სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო პოლიტიკით განსაზღვრული ხარჯვითი მიმართულებების ამოცანები და პრიორიტეტები. აღნიშნული თვალსაზრისით, ყველაზე მსხვილი ფინანსური ნაკადები უკანასკნელ წლებში მიმართება საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების საბიუჯეტო დაფინანსებაზე, ხოლო ყველაზე მწირი დაფინანსების კატეგორიას საბინაო-კომუნალური მეურნეობა განეკუთვნება (0,1%). ამასთანავე, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება დინამიკაში მკვეთრი შემცირების (25%-დან 14,5%-მდე) პოზიტიური ნიშნით ხასიათდება, რაც სახელმწიფო სექტორის სიდიდის კლებადი ტენდენციის მიმანიშნებელი ფაქტორია. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ იზრდება თავდაცვაზე (14,4%-დან 28,6%-მდე) და საზოგადოებრივ წესრიგსა და უსაფრთხოებაზე (10,9%-დან 13,1%-მდე) გაწეული საბიუჯეტო დაფინანსების მასშტაბები. საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების კომპონენტის მაღალი ხვედრითი წონა ბიუჯეტის ხარჯების სტრუქტურაში აღნიშნული ფუნქციონალური კატეგორიის შინაარსით აიხსნება, კერძოდ, იმით, რომ იგი ძირითადი სახელმწიფო სტრუქტურების, სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული ოპერაციების, ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერული ნაკადების დაფინანსე-

ბას და სხვა ხარჯებს აერთიანებს. 2005 წელს მან შეადგინა 19,1 მლნ ლარი, 2006 წელს – 15,6 მლნ ლარი, 2007 წელს კი – 17,8 მლნ ლარი, რაც მშპ-ს მიმართ 0,2%-ის ფარგლებშია.

თუკი საბიუჯეტო ხარჯების დაფინანსების შეფასებას გამსხვილებული ფუნქციონალური რგოლების – საერთო-სახელმწიფოებრივი მომსახურების, ეკონომიკური საქმიანობისა და სოციალური სექტორის – მიხედვით მოვახდენთ, დავინახავთ, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ნახევარზე მეტი (საშუალოდ 53,0%) საერთო-სახელმწიფოებრივ მომსახურებაზე მოდის, ეკონომიკური საქმიანობის საბიუჯეტო დაფინანსებას საშუალოდ 16,3% უკავია, ხოლო სოციალური სექტორის ცალკეული მიმართულებებისა და სეგმენტების სახელმწიფო ფინანსურ უზრუნველყოფას, მთლიანობაში, ბიუჯეტის მოცულობის მხოლოდ 1/3 (საშუალოდ 30,7%) ახდენს.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს ამოცანას მოქალაქეთა ღირსეული ცხოვრების დონის რეალური უზრუნველყოფა, საშუალო ფენის ფორმირება, მოსახლეობის მკვეთრი სოციალური უთანასწორობის შემცირება და სიღატაკის ლიკვიდაცია უნდა წარმოადგენდეს, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს საზოგადოების სოციალური მდგრადობისა და სოციალური პასუხისმგებლობის, როგორც სახელმწიფოსა და კერძო ეკონომიკური სუბიექტების ინტერესთა ერთობლივი რეალიზაციის ფორმის, ჩამოყალიბებასა და ნახალისებას. სოციალური მდგრადობის მიღწევის ერთ-ერთ ქმედით ფორმას კი, როგორც ცნობილია, მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ეფექტიანი სისტემის ფორმირება და მათი სახელმწიფო და ადგილობრივი ფინანსების ეფექტური გამოყენებაა. თუკი აღნიშნული მიდგომის რაოდენობრივი თვალსაზრისიდან გამოვალთ, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის სოციალური

სექტორის უმნიშვნელოვანესი სეგმენტების, დაფინანსების მასშტაბები ხარჯების საერთო სტრუქტურაში დინამიკურად მცირდება, კერძოდ, ჯანდაცვის სახელმწიფო ფინანსური უზრუნველყოფა მცირდება 5,6%-დან 4,6%-მდე, ხოლო მოსახლეობის სოციალური დაცვის დაფინანსების სიდიდე 21,3%-დან 14,8%-მდე, ხოლო სოციალური სექტორის აღნიშნულ ორ საკვანძო სეგმენტზე სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების მოცულობის დაახლოებით 1/4 ნაწილი მოდის.

ზემოაღნიშნულთან ერთად, მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო დაფინანსების ამა თუ იმ სოციალური სეგმენტის შეფასება არა მხოლოდ საბიუჯეტო ხარჯების, არამედ მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ ერთ სულ მოსახლეზე განეული ხარჯების გაანგარიშებით. ასე მაგალითად, ერთ სულ მოსახლეზე ჯანდაცვაზე განეული სახელმწიფო ხარჯები მნიშვნელოვან ვარირებენ განვითარებული და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და შეადგენს: აშშ-ში – 2168, შვეიცარიაში – 2156, შვედეთში – 1832, ჩეხეთში – 372, ესტონეთში – 172, ლიტვაში – 146, ლატვიაში – 110, რუსეთში – 78, ყაზახეთში – 27, უკრაინაში – 22 აშშ დოლარს, ხოლო საქართველოში სახელმწიფოს მიერ ჯანდაცვის სფეროში ერთ სულ მოსახლეზე დახარჯული თანხის ოდენობა 25-30 ლარს არ აღემატება. რაც შეეხება მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ ჯანდაცვაზე განეულ ხარჯებს, მაღალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებისათვის იგი საშუალოდ 6%-ს, საშუალო შემოსავლის მქონე ქვეყნებისათვის – 2,5%-ს, დაბალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებისათვის კი – 1,0%-ს შეადგენს,¹ ხოლო საქართველოსათვის 2005-2007 წლებში აღნიშნულმა მაჩვენებელმა საშუალოდ 1,37% შეადგინა.

მოსახლეობის სოციალური დაცვის ერთ-ერთ მნიშვნელო-

1 თ. ბასილია, ა. სილაგაძე, თ. ჩიკვაძე. პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაცია: საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე. თბ., 2001, გვ. 396.

ვანი მექანიზმი, როგორც განვითარებულ, ასევე განვითარებად ქვეყნებში სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან განხორციელებული სუბსიდიაა, რაც დაწესებისა და გამოყენების ფორმის მიხედვით შეიძლება იყოს პირდაპირი და ირიბი, პირადი და საოჯახო, ასევე სუბსიდია, განკუთვნილი მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი გარკვეული კატეგორიებისათვის და მწარმოებელთა გარკვეული ჯგუფებისათვის. ამასთანავე, სუბსიდიის ნებისმიერი ფორმის შერჩევისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს მის ეკონომიკურ დასაბუთებას და საზოგადოების მხრიდან გამჭვირვალობას.² ბიუჯეტიდან სუბსიდიური დაფინანსების მასშტაბები და ხასიათი დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, რომელთა შორისაც შეიძლება გამოვყოთ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე, სოციალური პოლიტიკის პრიორიტეტები, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ფინანსური შესაძლებლობები, შემოსავლების მიხედვით მოსახლეობის დიფერენციაციის მასშტაბები, სოციალური შემწეობების მიმღებ ბენეფიციართა რიცხვი, საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებისადმი მისადაგებული სოციალური დაზღვევის მექანიზმის ფუნქციონირების ქმედითობა და სხვა.

უნდა აღინიშნოს, რომ სუბსიდიები, თავისი მოცულობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის სტრუქტურის ფორმირებაზე დიდ გავლენას ახდენს. კერძოდ, 2003 წელს ქვეყნის მასშტაბით განხორციელებულმა პირდაპირმა სუბსიდიებმა შეადგინა 56,1 მლნ ლარი, 2004 წელს – 57,3 მლნ ლარი, 2005 წელს – 60,8 მლნ ლარი, 2006 წელს – 57,6 მლნ ლარი, 2007 წელს კი – 71,6 მლნ ლარი. რაც შეეხება არაპირდაპირ სუბსიდიებს, ის ძირითადად საგადასახადო შეღავათების გზით ხორციელდება, რომელთაგანაც მნიშვნელოვანია: ბავშვობიდან შეზღუდული შესაძლებლო-

2 Мурджикнели М. Субсидия как один из механизмов социальной защиты населения. Журн. „Экономист“, 2003, №10, с. 50-51.

ბის მქონე პირების, მხედველობის გამო I და II ჯგუფის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, მარტოხელა დედების, მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრები მრავალშვილიანი პირების გათავისუფლება საშემოსავლო გადასახადისაგან, მათ მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავლის 3000 ლარის ფარგლებში; სამედიცინო დაწესებულებების მიერ სამედიცინო საქმიანობიდან მიღებული მოგების სარეინვესტიციო ნაწილის გათავისუფლება მოგების გადასახადისაგან; სამედიცინო მომსახურების დღგ-გან გათავისუფლება, ასევე ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული ღონისძიებები და სხვა. მნიშვნელოვანია აგრეთვე იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის და პენსიონერთა ცალკეული კატეგორიებისათვის ელექტროენერგიის, ბუნებრივი აირის და წყლის საფასურის ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან განხორციელებული სუბსიდიები, რომლებიც ეძლევათ შესაბამის მიმწოდებელ ორგანიზაციებს. აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისა და საბაზრო მექანიზმების გამოყენების გაფართოების შესაბამისად მოხდეს არაპირდაპირთან შედარებით პირდაპირი სუბსიდირების მექანიზმის უპირატესი გამოყენება, რაც ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი კატეგორიებისათვის სუბსიდიების სამართლიანად ხელმისაწვდომობას. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კი დიდი მნიშვნელობა აქვს საბაზრო პრინციპებს მისადაგე-

ბული, მოქნილი სოციალური და სამედიცინო დაზღვევის მექანიზმების განვითარებას.

სოციალური სექტორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სეგმენტს, რომელიც ადამიანური კაპიტალში ინვესტირების ხელშეწყობით ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მასტიმულირებელი ფაქტორია, განათლება, მისი ცალკეული დონეების ხარისხობრივი უზრუნველყოფა და გონივრულ ფარგლებში მისი სახელმწიფო დაფინანსებაა.

საბიუჯეტო სახსრების ეფექტური გამოყენების მიზნით დიდი მნიშვნელობა აქვს, პირველ რიგში, განისაზღვროს მისი საზოგადოებრივი სარგებლიანობა, რის ქვეშაც მოიაზრება სხვადასხვა მიმართულებით განეული დანახარჯებისა და მიღებული სარგებლიანობის შედარება. აღნიშნულის საფუძველზე უნდა შეფასდეს ის, თუ რა მოცულობის სახსრებია საჭირო კონკრეტული სახელმწიფო ფუნქციის შესრულებისათვის და როგორ მოვახდინოთ ბიუჯეტის ხარჯების სტრუქტურის ოპტიმიზაცია. ნებისმიერ შემთხვევაში საზოგადოებრივი დანახარჯების რაციონალური გამოყენება ეკონომიურობის, მწარმოებლურობის და შედეგიანობის პრინციპებით უნდა განსაზღვროს. ეკონომიურობა მინიმალური დანახარჯებით საჭირო რესურსების შეძენასა და გამოყენებას გულისხმობს. მწარმოებლურობა განსაზღვრავს საზოგადოებრივი დოვლათის შეფარდებას მასზე განეულ დანახარჯებთან, ხოლო შედეგიანობა ასახავს განეული დანახარჯების შედარებას იმ კონკრეტულ შედეგთან, რომე-

ლიც, ამა თუ იმ ფორმით, ემსახურება საზოგადოების ინტერესებს.

იმისათვის, რომ საბიუჯეტო სისტემა იქცეს სოციალური სამართლიანობის, ეკონომიკური სტაბილურობის, ეროვნული მეურნეობრივი პროპორციების ოპტიმალურობის და ქვეყნის განვითარების მტკიცე გარანტად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის ისეთი პროგრამული მიზნობრივი დაფინანსების სისტემის დანერგვა და სრულყოფა, რაც მაქსიმალურად და რეალურად გაითვალისწინებს ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობებს, არსებულ ეკონომიკურ კონიუნქტურას, სოციალურ რეალიებს, დასაქმების ზრდისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესებას. ამის უზრუნველსაყოფად საჭიროა მკაფიოდ განისაზღვროს თანამედროვე ეფექტიანი, პროგრამული საბიუჯეტო სისტემის შექმნის ძირითადი მიზნები, რაც გაითვალისწინებს საბიუჯეტო სისტემის ყველა ელემენტის შესაბამისობას და თავსებადობას, საბიუჯეტო პროგრამების შემუშავებისა და დამტკიცების პროცედურების ოპტიმიზაციას, მათ გამჭვირვალობას და გამართივებას, საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე ბიუჯეტების პროგნოზირებასა და შესრულების სახაზინო სისტემას სრულყოფს.

ბასიკ ბოლქვაძე,
ეკონომიკის დოქტორი

ნათია ჟოჟუაშვილი,
გორის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის
ასისტენტ-პროფესორი

ANNOTATION

THE TENDENCIES AND PRIORITIES OF USING OF THE PUBLIC FINANCES IN TRANSITORIAL PERIOD

B. Bolkvadze, N. Jojuashvili

In the article the issues of managing of the public finances in Georgian Transitory Economy are discussed, public expenditures in directions of the economic and functional classifications are analyzed. On the bases of structural analysis of the budget expenditures it is stated that the state

budget has a consumption character. State manage of public finances should be realized in the following directions: transparency, transformation on the target-program budgeting, stimulation of social sector, encouragement of the private sector, economize of budget resources and so forth.