



ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი



საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი

ბიუჯეტის დაგეგმვის
პროცესი

ასპექტები საერთაშორისო გამოცდილებიდან

2015 წელი

შენიშვნა:

სახელმძღვანელოში ასახული მოსაზრებები ეყრდნობა ავტორების სუბიექტურ მსჯელობას და არ შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალური პოზიცია ან შეფასება

თემატიკა	საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი მართვის მექანიზმები
ავტორები	გიორგი ჩაკვატაძე ცოდნე ქარქაშაძე

შესავალი

ქვემოთმოცემული პუბლიკაცია მიმოიხილავს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის ცალკეულ თეორიულ ასპექტებსა და აღნიშნული მიმართულებებით არსებულ საერთაშორისო გამოცდილებას. კერძოდ, პუბლიკაციაში წარმოდგენილი ინფორმაცია ეყრდნობა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოებით განერილ ეფექტიანი საბიუჯეტო პროცესის წარმართვის ძირითად საფეხურებსა და პროცედურებს. გარდა თეორიული ასპექტებისა, პუბლიკაციაში განხილულია ისეთი წარმატებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე ქვეყნების პრაქტიკული მაგალითები, როგორცაა ამერიკის შეერთებული შტატები, კანადა და ჩეხეთის რესპუბლიკა.

საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვით, პუბლიკაცია მიზნად ისახავს საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის სრულყოფასა და ზოგადად, საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის რეფორმის პროცესის ხელშეწყობას.

ბიუჯეტის მომზადების პროცესი - თეორიული ასპექტები

ბიუჯეტის მომზადება კომპლექსურ და მრავალსაფეხურიან პროცესს წარმოადგენს. მასზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად შეინარჩუნებს ქვეყანა აღებულ პოლიტიკურ კურსს და მიაღწევს მიზნობრივ მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებს. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობა და გამართულობა შემდგომში მისი წარმატებით განხორციელების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. განვითარებად ქვეყნებში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებელი ელემენტია საერთაშორისო ორგანიზაციების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი (World Bank), საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა (IBP)) უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოების გამოყენება, რამდენადაც ისინი შედგენილია ეფექტიანი საბიუჯეტო პროცესის პრაქტიკულ მა-

გალითებზე დაყრდნობით და მიმოიხილავს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპის ძირითად საფეხურებსა და პროცედურებს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF)

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის ძირითადი კონკონენტები

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (Guidelines for Public Expenditure Management) სახელმძღვანელოს მიხედვით, საბიუჯეტო პროცესი შედგება შემდეგი კომპონენტებისაგან:

- ბიუჯეტის მომზადების საწყის ეტაპზე უნდა მოხდეს საბიუჯეტო წლის (უკეთეს შემთხვევაში საშუალოვადიანი პერიოდისთვის) მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება. საბიუჯეტო დეპარტამენტის მიერ მომზადებული მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები უნდა შეთანხმდეს ფინანსთა მინისტრთან. აღნიშნულის საფუძველზე ფინანსთა სამინისტრო განსაზღვრავს გადასახდელე-

ბის მოცულობას, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებსა და ბიუჯეტის დეფიციტის სავარაუდო ოდენობას. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ე.წ. „ფისკალური შეზღუდვები“¹, რომლებიც დამატებით შეზღუდვებს ანესებს ბიუჯეტის ხარჯებისა და დეფიციტის მოცულობაზე;

- შემდეგ ეტაპზე საბიუჯეტო დეპარტამენტი ამზადებს საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოს, რომელიც თითოეული მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით მოიცავს ინფორმაციას დასაქმებული თანამშრომლებისა და

¹ აღნიშნულ თემასთან დაკავშირებით შეგიძლიათ იხილოთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია „ფისკალური შეზღუდვები - თეორიული ასპექტები და საერთაშორისო გამოცდილება“.

ხარჯების ზღვრული მოცულობების შესახებ. აღნიშნულ დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია ინფორმაცია მაკროეკონომიკურ დაშვებებზე (მთლიანი შიდა პროდუქტი, გაცვლითი კურსი, ფასების დონე და სხვა);

- საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს შემუშავების შემდეგ მხარჯავი დაწესებულებები ფინანსთა სამინისტროში წარადგენენ საბიუჯეტო განაცხადებს, რის შემდეგაც მიმდინარეობს ოფიციალური მოლაპარაკებები უწყებების ხელმძღვანელებთან. მოლაპარაკებების პროცესის დასრულების შემდეგ ხდება საბიუჯეტო განაცხადების დამტკიცება და ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა საკანონმდებლო ორგანოში განხილვის მიზნით.

მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის მომზადების აღნიშნული პროცესი სტანდარტულია და იგი დამახასიათებელი უნდა იყოს ქვეყნების უმეტესობისათვის (განვითარებული საბიუჯეტო სისტემის მქო-

ნე ინდუსტრიული ქვეყნებისთვის კი უკვე მოძველებულადაც შეიძლება ჩაითვალოს), პრაქტიკაში სულ სხვა სურათი გვხვდება. მაგალითად, ზოგიერთ შემთხვევაში საბიუჯეტო დეპარტამენტი არ ადგენს მაკროეკონომიკურ ჩარჩოს და ბიუჯეტის თავდაპირველ გეგმას. შესაბამისად, არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ასიგნებათა „ჭერის“ განსაზღვრა საბიუჯეტო ცირკულარის გაგზავნამდე. ასეთ შემთხვევაში, ცირკულარი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ მექანიზმს, რომელიც იწყებს ბიუჯეტის მომზადების პროცესს და ძირითადად, მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის ვადებს განსაზღვრავს. საბიუჯეტო განაცხადების მომზადებისას, მხარჯავი დაწესებულებები ცირკულარში მითითებული ინფლაციის მაჩვენებლით აკორექტირებენ წინა წლის განმავლობაში მიღებული დაფინანსების მოცულობას. მსგავსი “ქვემოდან ზემოთ” (bottom-up) მიდგომის გამოყენების შედეგად, სამინისტროები და სხვა მხარჯავი უწყებები ხელოვნურად ზრდიან

საჭირო რესურსების ოდენობას, რაც საბოლოოდ ზენოლას ახდენს გადასახდელების საერთო მოცულობაზე.

ფისკალური გამჭვირვალობის უკეთესი პრაქტიკის კოდექსი (CODE OF GOOD PRACTICES ON FISCAL TRANSPARENCY)

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური გამჭვირვალობის უკეთესი პრაქტიკის კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტის მომზადების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი აგრეგატული მაჩვენებლები უნდა იყოს რეალისტური, ასევე, მომზადებული და წარდგენილი საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის ჩარჩოს ფარგლებში. ფისკალური პოლიტიკის მიზნობრივი მაჩვენებლები და ფისკალური შეზღუდვები (ასეთი არსებობის შემთხვევაში) ნათლად უნ-

და იყოს განსაზღვრული. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს გადასახდელებისა და შემოსულობების ძირითადი კომპონენტების აღწერასა და მათ როლს ფისკალური პოლიტიკის მიზნებში.

- ბიუჯეტის კანონპროექტი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ფისკალური მდგრადობის შეფასების შესახებ. ამასთანავე, ძირითადი მაკროეკონომიკური დაშვებები უნდა იყოს რეალისტური და მკაფიოდ განსაზღვრული. წარმოდგენილი უნდა იყოს მაკროეკონომიკური გარემოს სენსიტიურობის ანალიზი. გარდა ამისა, პროექტში მოცემული უნდა იყოს ინფორმაცია არანაკლებ გასული ორი წლის ფისკალური შედეგების შესახებ და ასევე, პროგნოზები და სენსიტიურობის ანალიზი ბიუჯეტის ძირითადი აგრეგატებისთვის, არანაკლებ დასაგეგმი წლის შემდგომი ორი წლისათვის;
- გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვან კომპონენტს წარ-

მოადგენს მონვეული დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ძირითადი დაშვებების შეფასება.

ბოზის პირობებში, ფისკალურმა დისციპლინამ შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს ფისკალური მდგრადობა საბიუჯეტო პროცესის სან-

ძირითადი სისუსტეები

ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის დაგეგმვა ხორციელდება მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზირების სუსტი მექანიზმის პირობებში. კერძოდ, ხშირად, მაკროეკონომიკური ანალიზის პროცესში გამოყენებული რესურსები შეზღუდულია, რაც დაკავშირებულია არასაკმარისი კვალიფიკაციის მქონე კადრებისა ან/და არასათანადო ტექნიკური ბაზის არსებობასთან.

არასრულყოფილი მაკროეკონომიკური ანალიზი განსაკუთრებით “ორმაგი ბიუჯეტირების”² სისტემის მქონე ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი.

სუსტი მაკროეკონომიკური პროგნოზირების მექანიზმის არსე-

- ▷ მაკროეკონომიკური შეზღუდვები ზუსტად არ არის გათვალისწინებული საბიუჯეტო პროცესში, ან ეკონომიკური დაშვებები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის საშუალოვადიან გეგმას, სუსტი ან მცდარია.
- ▷ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის გეგმა არ არის მომზადებული და გასული ფისკალური წლის რეალური შედეგები არ არის გაანალიზებული, შედეგად ბიუჯეტის მომზადება ხდება წინა წლის (ხშირად მცდარი) საბიუჯეტო შეფასებების საფუძველზე

ვის ეტაპზე. შედეგად, ბიუჯეტის მომზადების პროცესი შეიძლება წარმართოს უწყებების მხრიდან

² აღნიშნული ტიპის ქვეყნებში კაპიტალური და მიმდინარე ხარჯების დაგეგმვა ხორციელდება ცალ-ცალკე.

ქარბი ასიგნებების მოთხოვნით. შესაბამისი შეზღუდვების არსებობის გარეშე (“ზემოდან – ქვემოთ” (top-down) მიდგომით), ფინანსთა სამინისტრო ვერ უზრუნველყოფს რიგი პროგრამებისა და პრიორიტეტების სრულად დაფინანსებას. შედეგად, მხოლოდ პოლიტიკურ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე ტექნიკურად დადგენილი ლიმიტებითაა შესაძლებელი საბიუჯეტო განაცხადებით მოთხოვნილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობის შეზღუდვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მდგრადი დონის შენარჩუნება. ფისკალური რეგულირება გაცილებით მარტივია “ზემოდან-ქვემოთ” სისტემის არსებობის შემთხვევაში, როდესაც მაკროეკონომიკური შეზღუდვები და დეფიციტის დასაშვები დონე წინასწარ არის განსაზღვრული. აღნიშნულ შემთხვევაში, მხარჯავ უწყებებს გააჩნიათ საორიენტაციო ზღვრები საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის პროცესში.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს არასაფუძვლიანი/არარეალისტური ეკონომიკური დაშვებების არსებობას, რაც შემდგომში სხვადასხვა მხარჯავ უწყებებს შორის საბიუჯეტო სახსრების არათანაბრად და არასაჭიროებისამებრ გადანაწილების მიზეზი გახდება. მაგალითად, მკვეთრმა ცვლილებამ ვალუტის გაცვლით კურსში შესაძლოა გაცილებით დიდი გავლენა იქონიოს ისეთ უწყებებზე, რომელთაც დიდი რაოდენობით იმპორტი ესაჭიროებათ, ვიდრე სხვა დანარჩენზე. აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით აქტუალურია მერყევი ინფლაციის არსებობის პირობებში.

მსოფლიო ბანკი

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის მიმოხილვა

მსოფლიო ბანკის ბიუჯეტირების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო განიხილავს ბიუჯეტის მომზადების პროცესის ძირითად საფეხურებს. ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით, ბიუჯეტის მომზადების პროცესი იწყება მაკროეკონომიკური და ფისკალური ჩარჩოს შემუშავებით. შემდეგ ეტაპზე ხდება საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება მხარჯავი უწყებების მიერ და მოლაპარაკების პროცესის გამართვა ფინანსთა სამინისტროსთან. აღნიშნული პროცედურების შედეგად მიღებული ბიუჯეტის კანონის პროექტი წარედგინება პარლამენტს დამტკიცებისათვის.

მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება

მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავების საწყის ეტაპზე საჭიროა არსებული რესურსების რეალისტური შეფასება და ფისკალური პოლიტიკის მიზნების განსაზღვრა. მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება პერმანენტულ ხასიათს უნდა ატარებდეს. ჩარჩო მომზადებული უნდა იყოს საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში, რათა მხარჯავმა დაწესებულებებმა მიიღონ შესაბამისი მითითებები. ბიუჯეტის მომზადების შემდგომ ეტაპებზე უნდა მოხდეს მისი განახლება და ეკონომიკურ გარემოში გარე ფაქტორების ზემოქმედებით გამოწვეული ცვლილებების მხედველობაში მიღება. მაკროეკონომიკური პროგნოზები, ეგზოგენური ფაქტორების გავლენის შესაფასებლად, პერიოდულ განახლებას საჭიროებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროცესის ბევრი ძირითადი ასპექტი, რომელსაც რეალისტურ და თავსებად მაკრეკონომიკურ ჩარჩოში მივყავართ, კონფიდენციალურ ინფორმაციას წარმოადგენს, პროცესის დასრულების შემდეგ აღნიშნული ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს.

ფისკალური ჩარჩოს შემუშავება

ფისკალური ჩარჩო წარმოადგენს ძირითადი კომპონენტების მიხედვით კატეგორიებად ჩაშლილ, შემოსავლებისა და ხარჯების ჩარჩოს. შემოსავლების კატეგორიებია პირდაპირი და არაპირდაპირი საგადასახადო შემოსავლები, გრანტები, სხვა გადასახადები და არასაგადასახადო შემოსავლები. ხარჯების კატეგორიებს მიეკუთვნება სახელფასო ხარჯები, საპროცენტო ხარჯი, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები და კაპიტალის ხარჯი. ცალკეული ფისკალური შეზღუდვების ან მიზნობრივი მაჩვენებლების არსებობა (**explicit fiscal targets**) ხელს უწყობს დეტალური ბიუჯეტის კანონის პროექ-

ტის მომზადებას. იგი ავალდებულებს მთავრობას ნათლად განსაზღვროს თავისი ფისკალური პოლიტიკა და საზოგადოებას საშუალებ-

მაკრეკონომიკური ჩარჩო, როგორც წესი მოიცავს ოთხ ურთიერთდაკავშირებულ მოდულს - საგადასახადო ბალანსი (balance of payments), რეალური წარმოება სხვადასხვა სექტორში (real economy), ფისკალური ანგარიშები (fiscal accounts) მონეტარული სექტორი. ეს არ არის დოკუმენტი, რომელიც წარმოდგენილია ეკონომიკური ზრდის, ფისკალური დეფიციტის, საგადასახადო ბალანსის, გაცვლითი კურსის, ინფლაციის, ვალის მოცულობის ზრდისა და სხვა ეკონომიკური დაშვებები და პროგნოზები

ბას აძლევს განახორციელოს აღნიშნული პოლიტიკის დანერგვის პროცესის მონიტორინგი, რაც სა-

ბოლოო ჯამში, ზრდის მთავრობის ანგარიშვალდებულებას როგორც პოლიტიკური ასევე ფინანსური თვალსაზრისით. ფისკალურ ჩარჩოში წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლები უნდა უზრუნველყოფდეს ფისკალურ სტაბილურობასა და მდგრადობას (მაგ. ფისკალური დეფიციტისა და ვალის მშპ–თან თანაფარდობის დაწესებული ლიმიტების ფარგლებში შენარჩუნებას).

პროგნოზების სანდოობა

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შეფასების მთავარ კრიტერიუმს სანდოობა წარმოადგენს. თუ ბიუჯეტის კანონი რეალისტურ და საფუძვლიან საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პროგნოზებზე დაყრდნობითაა შემუშავებული, აღნიშნული ხელს უწყობს წლიური ბიუჯეტის კანონის შესრულების პროცესის სრულყოფილად მიმდინარეობას და ამასთან, წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის წინაპირობას.

ზოგ ქვეყანაში მთავრობის მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზები სანდოობის ეტაპზე წარედგინება დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფს, რომლებიც ამომწებენ მათ რეალისტურობას. რიგ ქვეყანაში კი, როგორცაა მაგალითად დიდი ბრიტანეთი, უმაღლესი აუდიტორული ორგანო იღებს მონაწილეობას ბიუჯეტის საფუძვლად გამოყენებული საპროგნოზო მაჩვენებლების შეფასებაში. უმეტეს აფრიკის განვითარებად ქვეყნებში მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზები შემუშავება ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონსულტაციების შედეგად, რაც ზრდის მათი სანდოობის ხარისხს. ზოგ ქვეყანაში კი (მაგ. ტანზანია), აღნიშნული სახის თანამშრომლობა იმდენად განვითარდა, რომ ჩარჩოების შემუშავება ოფიციალურად გაფორმებული პარტნიორობის ფარგლებში მიმდინარეობს (ქვეყნის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების სუვერენული უფლებამოსილების დარღვევის გარეშე).

საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება, მოლაპარაკებების პროცესი და წარდგენა

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროსა და პრემიერ-მინისტრის აპარატს შორის მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოვალეობას წარმოადგენს ზედამხედველობა გაუწიოს ბიუჯეტის კანონმდებლობისა და ქვეყნის მიერ განსაზღვრული კურსის შესაბამისად მომზადებას, ფინანსთა სამინისტროსა და მხარჯავ უწყებებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევების თავიდან აცილებას და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში დაინტერესებული მხარეების სათანადო ჩართულობას. შესაბამისად, საჭიროა სტრუქტურული ერთეულის არსებობა (მაგალითად კომიტეტის სახით), რომელიც უზრუნველყოფს მსგავსი საკითხების მოგვარებას და განსაკუთრებით სენსიტიური თემების განხილვას.

“ზემოდან–ქვემოთ“ ეტაპი (The top-down stage)

ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების საწყის ეტაპს წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებისა და სტრატეგიული ჩარჩოს განსაზღვრა. თუმცა პროექტის შემუშავების პროცესში საჭიროა ეფექტიანი კოორდინაცია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საწყისი ჩარჩოდან მნიშვნელოვანი გადახრები.

მხარჯავი უწყებებისათვის ხარჯვითი ლიმიტების დაწესება გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპისადმი მათ მიდგომაზე: “საჭიროდან” – “ხელმისაწვდომზე”. ამასთანავე, სტრატეგიული გეგმებისა და წინასწარ განსაზღვრული ფისკალური პოლიტიკის მიზნების საჯარო დაწესებულებების ფარგლებში არსებულ პროგრამებში გასატარებლად, უწყებები საჭიროებენ ხელმისაწვდომი საბიუჯეტო რესურსების შესახებ ინფორმაციის ფლობას. აღნიშნული ზღვრები შესაძლოა დადგინდეს თავიდანვე, ფინანსთა სამინისტროსა და ორგანიზაციას შორის

მოლაპარაკების სანყის ეტაპზე, ან უწყებების მიერ განაცხადების წარდგენის შემდგომ.

პრაქტიკაში, ზემოაღნიშნული ორივე ვარიანტი გვხვდება იმ ქვეყნებში, სადაც კარგი ფისკალური დისციპლინაა. ზოგ ქვეყნებში კი უწყებებს ბიუჯეტის მომზადების დასანყისშივე აცნობებენ ასიგნებების ზედა ზღვრებს ე.წ. „ჭერებს“. სხვა ქვეყნებში, სადაც ბიუჯეტის მომზადების პროცესი შესაძლოა 10 თვეზე მეტი ხანი გაგრძელდეს, აღნიშნული ზღვრები ორ ეტაპად წესდება. პირველ ეტაპზე, საჯარო დაწესებულებებს გარკვეული მოქნილობა გააჩნიათ განაცხადების მომზადების პროცესში. წარდგენილი წინასწარი განაცხადების განხილვის შემდეგ კი ფინანსთა სამინისტრო მათ აცნობებს ზედა ზღვრების შესახებ. ქვეყნებში, რომელთათვისაც დამახასიათებელია მონესრიგებული, სტაბილური და კარგად ორგანიზებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი, ზემოაღნიშნული ორივე ვარიანტი ერთნაირად მუშაობს, რამდენადაც ფისკალური შეზღუდვები მეტ-ნაკლებად

გათვალისწინებულია უწყებების მიერ განაცხადების მომზადების პროცესში. აფრიკის უმეტეს განვითარებად ქვეყნებში კი ფისკალური ზღვრების („ჭერების“) განსაზღვრა საბიუჯეტო პროცესის დასანყისშივე ხდება.

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ეფექტიანი კოორდინაცია/კომუნიკაცია და საბიუჯეტო პოლიტიკის თავსებადობა საერთო ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკასთან მინისტრთა კაბინეტის მთავარი საზრუნავია, თუმცა ძირითად რგოლს აღნიშნულ პროცესში ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს.

“ქვემოდან-ზემოთ” ეტაპი (The bottom-up stage)

აღნიშნული მეთოდის შემთხვევაში, მხარჯავი უწყებები ვალდებული არიან მოამზადონ საბიუჯეტო განაცხადები, წინასწარ განსაზღვრული ხარჯვითი ზღვრების გათვალისწინებით. მიუხედავად არსებული ლიმიტებისა, საჯარო დაწესებულებებმა შეიძლება

მოითხოვონ დამატებითი ფინანსური რესურსი ახალი პროგრამების განხორციელებისათვის. აღნიშნული მოთხოვნის ადეკვატურად დასაბუთებისა და პროგრამის მიზნების, მასთან დაკავშირებული დანახარჯებისა და სარგებლის ნათელი ანალიზის შემთხვევაში, შესაძლებელია უწყების მოთხოვნის დაკმაყოფილება. დანესებულების მიერ წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა გამოყოფდეს: მიმდინარე პროგრამებისა და საქმიანობების გასაგრძელებლად საჭირო თანხებისა და ახალი პროგრამებისთვის საჭირო საბიუჯეტოს სახსრების მოცულობას. ახალი პროგრამის დაწყებამდე სამინისტრომ უნდა შეაფასოს მისი გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე პროგრამის სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში. დამატებით, საბიუჯეტო განაცხადთან ერთად, სამინისტროებმა უნდა წარადგინონ შემდეგი მასალები:

- მოკლე მიმოხილვა პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შესახებ;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების

შედეგების შეფასების ინდიკატორები წინა და მომდევნო პერიოდებისთვის;

- დასახული მიზნების მიღწევის გზები/ლონისძიებები³;
- ახალი პროგრამების ფარგლებში გასანევი ხარჯების ანალიზი გრძელვადიანი პერიოდისათვის.

მხარჯავმა უწყებებმა კოორდინირება უნდა გაუწიონ მათ დაქვემდებარებაში არსებული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და სტრუქტურული ერთეულების ბიუჯეტების მომზადებასა და საჭიროების შემთხვევაში, უნდა გასცენ შესაბამისი დირექტივები.

განაცხადების განხილვა და მოლაპარაკება

მხარჯავი უწყებების საბიუჯეტო განაცხადების მიღების შემდეგ, ფინანსთა სამინისტრო განიხილავს მათ შესაბამისობას მთავ-

³ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“.

რობის საერთო პოლიტიკასთან და ხარჯების ზღვრულ მოცულობებთან. ასევე, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის დაწყების შემდეგ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებში მომხდარი ცვლილებები. უმეტეს შემთხვევაში, აღნიშნული განხილვების შედეგად, ფინანსთა სამინისტრო საჯარო დაწესებულებებს სთავაზობს საბიუჯეტო განაცხადების გარკვეულწილად მოდიფიცირებას. მოლაპარაკებებმა ფინანსთა სამინისტროსა და უწყებებს შორის, შესაძლოა, კონფერენციის სახე მიიღოს. ასევე, შესაძლებელია არაფორმალური შეხვედრების გამართვა გაურკვევლობებისა და კონფლიქტების თავიდან აცილების მიზნით. ძირითადი შეუთანხმებლობები განხილულ უნდა იქნეს უშუალოდ მთავრობის ან შესაბამისი სამთავრობო კომისიის მიერ.

შესაფერისი ბიუჯეტის დაგეგმვის კალენდარი

იმისათვის, რომ განისაზღვროს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის კალენდარი, რომელიც თავსებადი

იქნება განვითარებადი ქვეყნების რეალობასთან და ამავდროულად, დააკმაყოფილებს საკანონმდებლო მოთხოვნებს, ხშირ შემთხვევაში, საჭიროა გარკვეულ კომპრომისზე წასვლა. თუ კალენდარი არ იქნება საკმარისად ხანგრძლივი, ბიუჯეტის მომზადების რომელიმე ეტაპი შეიძლება ზედმეტად შეიზღუდოს დროში, რაც საკანონმდებლო ორგანოს არ დაუტოვებს საკმარის დროს ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისა და დამტკიცებისათვის. განელები კალენდარის არსებობის შემთხვევაში კი, სავარაუდოა, ცვლილებები განხორციელდეს საბიუჯეტო ცირკულარის გამოშვების შემდეგ, რაც ზოგიერთ თავდაპირველ დაშვებასა და სამიზნე მაჩვენებელთან წინააღმდეგობაში მოვა და საჭიროს გახდის საბიუჯეტო განაცხადების გადახედვას. აფრიკის განვითარებად ქვეყნებში ბიუჯეტის მომზადების პერიოდი (ცირკულარების გამოშვებიდან დამტკიცებამდე) შვიდი ან რვა თვე გრძელდება. ზოგიერთი განვითარებული ქვეყნის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი კი შესაძლებელია ათი თვეც გაგრძელდეს.

საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა

საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშის გამჭვირვალობის სახელმძღვანელოში აღწერილია უკეთესი პრაქტიკის მაგალითები ბიუჯეტთან დაკავშირებული ანგარიშგების მომზადებაზე. სახელმძღვანელოში განხილულია ის მნიშვნელოვანი საკითხები, რომელსაც ანგარიში უნდა მოიცავდეს.

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა (საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა)

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა წარმოადგენს დასაგეგმი ფისკალური წლის ბიუჯეტის პირველად ჩარჩოსა და სტრატეგიას საშუალოვადიან პერიოდში. იგი ხშირად მოიხსენება როგორც ფისკალური სტრატეგიის დოკუმენტი, საბიუჯეტო სტრატეგიის დოკუმენტი ან საბიუჯეტო ჩარჩო. აღნიშნული

დოკუმენტი ძირითადად მთავრობისთვის მზადდება, თუმცა ბევრ ქვეყანაში საკანონმდებლო ორგანოც და საჯარო სექტორიც იღებს მონაწილეობას მის განხილვაში. ზოგადად, ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენის საკანონმდებლო დონეზე განხილვა უკეთესი პრაქტიკის მაგალითად მიიჩნევა. ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა აუმჯობესებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესს, რამდენადაც ამ დროს ფინანსთა სამინისტრო უწყებებს უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარებს, რომლებიც საკმაოდ მკაცრ ფინანსურ ზღვრებს უწესებს მათ. აქედან გამომდინარე, დადგენილი ლიმიტებიდან მნიშვნელოვან გადახრებ ადგილი მხოლოდ ახალი მიმართულებების განსაზღვრის შემთხვევაში შეიძლება ჰქონდეს. ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა ძირითადად, მიმდინარე საბიუჯეტო წლის მეოთხე-მეხუთე თვეში ხდება და

მომავალი წლის საბიუჯეტო პროცესის საწყის ეტაპს წარმოადგენს.

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენის პროცესი ხუთი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება:

- დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს მთავრობის შეხედულებებს მაკროეკონომიკური ინდიკატორების მოსალოდნელი მაჩვენებლებისა და მათი რეალისტურობის დასაბუთების შესახებ. შესაბამისად, დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა მაკროეკონომიკური ინდიკატორის საპროგნოზო მაჩვენებლები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. აღნიშნული ინდიკატორები შეიძლება იყოს რეალური ეკონომიკური ზრდა, ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა, დასაქმების დონეს, ფასების დონეს, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი, საპროცენტო განაკვეთის დონე და სხვა. როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) აღნიშნავს, „წინას-

წარი ბიუჯეტი ნათლად უნდა აღწერდეს მთავრობის გრძელვადიანი ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის მიზნებს. ასევე, იგი საჭიროა მოიცავდეს ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის გეგმებს მომავალი და არანაკლებ მომდევნო ორი ფისკალური წლისათვის“;

- ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას გადასახდელებისა და შემოსულობების მოსალოდნელ ოდენობების შესახებ;
- ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა უნდა აღწერდეს შემოსავლების, ხარჯების, ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის საერთო დონეს და ფისკალური პოლიტიკის როლს მთლიან მაკროეკონომიკურ პოლიტიკაში. ასევე, იგი უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო აგრეგატების სენსიტიურობის ანალიზს მაკროეკონომიკური პროგნოზების ცვლილების შემთხვევაში;

- წინასწარი ბიუჯეტის დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იყოს ფისკალური პოლიტიკის სტრატეგია როგორც აგრეთვე, ასევე თითოეული სექტორის დონეზე. ამასთანავე, იგი უნდა იძლეოდეს ინფორმაციას იმ ახალი ინიციატივებისა და მიმართულებების შესახებ, რომლებიც

გავლენას ახდენენ ასიგნებების გადანაწილებაზე. შესაბამისად, დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას თითოეულ უწყებაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებისა და ხარჯების ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესახებ;

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა		
მნიშვნელობა	ძირითადი არსი	გამოქვეყნების ვალაბი
აძლიერებს კავშირს სტრატეგიულ მიმართულებებსა და საბიუჯეტო ასიგნებების გადანაწილებას შორის	მაკროეკონომიკური პროგნოზირება საშუალოვადიან პერიოდში	საუკეთესო შემთხვევაში, მიმდინარე წლის მეოთხე-მეხუთე თვეში
ნათელს ხდის მთავრობის ძირითად სტრატეგიას საშუალოვადიან პერიოდში	მთავრობის ფისკალური მიზნები საშუალოვადიან პერიოდში	რიგ შემთხვევებში წარმოდგენილია მიმდინარე წლის შუალედურ შეფასებასთან ერთად (7თვე)
აუმჯობესებს ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესს	ბიუჯეტის გადასახდელების სექტორული განაწილება	
აყალიბებს საბიუჯეტო აგრეგატების მოსალოდნელ მაჩვენებლებს	შემოსულობებისა და გადასახდელების და მათი კომპონენტების პროგნოზები	ბიუჯეტის პროექტის წარდგენამდე ერთი თვით ადრე
უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების ჩართულობას	ახალი სტრატეგიული მიმართულებების აღწერა და შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად საჭირო რესურსები	

- წინასწარი ბიუჯეტის დოკუმენტი უნდა ახდენდეს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინიციატივების, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში მათი ბიუჯეტზე შესაძლო გავლენის აღწერასა და მათი მომავალ საბიუჯეტო წელს განხორციელების ღირებულების შეფასებას.

ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა

ბიუჯეტის კანონპროექტი ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკის დოკუმენტია, რომელსაც მთავრობა ყოველწლიურად წარადგენს. იმისათვის რომ, საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა გავლენა მოახდინოს ისეთი პროექტების შემუშავებასა და განხორციელებაზე, როგორცაა სიღარიბის დაძლევა, ჯანდაცვა, განათლება, გენდერული თანასწორობა, გარემოს დაცვა და სხვა, მას ხელი უნდა მიუწვევდოდეს ინფორმაციაზე, თუ რა ღონისძიებების განხორციელებას გეგმავს მთავრობა აღნიშნული სფეროების მიმართულებით და რომელი წყაროებიდან მოზიდული

სახსრებით აპირებს მის დაფინანსებას.

მნიშვნელოვანია რომ, ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის და განხილვის პროცესი იყოს საჯარო და გამჭვირვალე, რადგან იგი მოიცავს ინფორმაციას ისეთი მნიშვნელოვანი ფისკალური აგრეგატების შესახებ, როგორცაა: შემოსავლები (გადასახადის გადამხდელებიდან მიღებული შემოსავლები), გადასახდელები (საბიუჯეტო რესურსების მოქალაქეთა შორის განაწილება) და სახელმწიფო ვალი (თაობათა შორის ვალის ტვირთის გადანაწილება). ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემუშავებისას მთავრობა იღებს გადანყვეტილებებს მოქალაქეების სახელით. შესაბამისად, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია იყოს საჯარო პარლამენტის მიერ მის დამტკიცებამდე, რათა საზოგადოებას საშუალება მიეცეს ჩაერთოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში და დააფიქსიროს საკუთარი მოსაზრებები.

ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა მოიცავს შემდეგ საფეხურებს (არა აუცილებლად მოცემული თანმიმდევრობით):

- **საბიუჯეტო მოხსენება (budget speech)** - პასუხისმგებელი მინისტრი (როგორც წესი, ფინანსთა მინისტრი) იძლევა ლოგიკურ დასაბუთებასა და განმარტებას მთავრობის ფისკალური სტრატეგიისა და ახალი ინიციატივების შესახებ;
- **ბიუჯეტის შეჯამება** - კანონპროექტის ძირითადი პუნქტების შედარებით მოკლე ტექნიკური განმარტება;
- **ბიუჯეტის კანონის პროექტი** - რომელშიც ხარჯები წარდგენილია კონკრეტული უწყების/პროგრამის დონეზე, კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორმატის შესაბამისად;
- **ეკონომიკური გარემოს აღწერა** - როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. ამასთან, იმ მაკროეკონომიკური ცვლადების პროგნოზების მიმოხილვა, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ საბიუჯეტო აგრეგატებზე;
- მთავრობის საშუალოვადიანი ფისკალური სტრატეგიის განხილვა და არსებული პოლიტიკის მდგრადობის შეფასება;
- **შემოსავლების პროგნოზების დეტალური განხილვა** - საგადასახადო სტრუქტურაში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში უნდა მოხდეს მათი აღწერა, შესაძლო ზეგავლენის შეფასება ფისკალური პოლიტიკის მიზნებზე და მოსალოდნელი ფისკალური ეფექტის გაანალიზება;
- ხარჯების დეტალური განხილვა თითოეული უწყებისა და ეკონომიკური და ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით. რაც შეეხება კაპიტალურ პროექტებს, საჭიროა თითოეულ პროექტზე, სულ მცირე, საბაზისო ინფორმაციის წარმოდგენა (პროექტის სახელი, პასუხისმგებელი დაწესე-

ბუღალტრული, ადგილმდებარეობა, მთლიანი ხარჯი, დაფინანსების სახე და წყარო), რაც ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდასა და მათ ჩართულობას ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, კანონპროექტი უნდა განიხილავდეს პრიორიტეტულ პროგრამებს (მაგალითად, პროგრამები რომლებიც ორიენტირებულია სიღარიბის აღმოფხვრაზე) და მიუთითებდეს თუ რა ღონისძიებების განხორციელებას აპირებს მთავრობა მომსახურების დონის გაუმჯობესების მიმართულებით. ამასთანავე, წარმოდგენილი უნდა იყოს დეტალური ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის მოცულობისა და სტრუქტურის, მის მომსახურებასა და დაფარვაზე განეული ხარჯების მოცულობის შესახებ;

ნანსური აქტივებისა შესახებ, კატეგორიების მიხედვით;

- ინფორმაციას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ (სარგებლიანობა, აქტივები და ვალდებულებები).
- კანონპროექტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მთავრობის მფლობელობაში არსებული ფი-

ბიუჯეტის კანონპროექტი		
მნიშვნელობა	კირითადი არსი	გამოქვეყნების ვადები
ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელიც გამოხატავს მთავრობის პრიორიტეტებს	ფინანსთა მინისტრის საბიუჯეტო მოხსენება და ბიუჯეტის მოკლე მიმოხილვა	სულ მცირე, სამი თვით ადრე საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე
განსაზღვრავს საგადასახადო ტვირთის სიმძიმეს	ინფორმაცია შემოსულობებისა და ასიგნებების შესახებ	
განსაზღვრავს რესურსების განაწილების სტრუქტურას მოსახლეობის სხვადასხვა სეგმენტზე	მაკროეკონომიკური პროგნოზები	
განსაზღვრავს ვალის ტვირთის დინამიკას საშუალოვადიან პერიოდში	მიმდინარე პოლიტიკის მდგრადობის შეფასება	
აძლევს საშალებას საკანონმდებლო ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას გავლენა მოახდინონ სამთავრობო პოლიტიკაზე	შემოსავლების პროგნოზები და განმარტებები	
	ხარჯების შეფასება და კლასიფიკაცია	
	დეფიციტის დაფინანსების წყაროები	
	ვალის სტრუქტურა	
	სხვა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები (მაგ. სოციალური დაცვა)	
	ზოგადი ფინანსური მდგომარეობის მიმოხილვა	

საერთაშორისო გამოცდილება

საერთაშორისო გამოცდილება გარდა უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოებისა, პუბლიკაცია განიხილავს წარმატებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე ქვეყნების რამოდენიმე პრაქტიკულ მაგალითს. ამ ნაწილში განხილულია ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების საფეხურები ამერიკის შეერთებული შტატების, კანადისა და ჩეხეთის რესპუბლიკის მაგალითებზე. ასევე, აღწერილია, თუ რა დამატებით ღონისძიებებს მიმართავენ ზემოხსენებული ქვეყნები ბიუჯეტის ფორმირების ეტაპის სრულყოფისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად.

საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა

აშშ-ის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პაკეტი⁴ მოიცავს: პრეზიდენტის საბიუჯეტო მიმართვას კონგრესისადმი, ინფორმაციას სახელმწიფო პროორიტეტების შესახებ, საბიუჯეტო მიმოხილვას ცალკეული საჯარო უწყებების მიხედვით, შემაჯამებელ ცხრილებსა და სხვა დამატებით მასალებს. ამასთან, ბიუჯეტის პროექტი მოიცავს შუალედურ მიმოხილვას (საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას მომზადებულ შუალედურ ანალიზს).

4 აშშ-ს მართვისა და ბიუჯეტის სახსარის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>

THE BUDGET

President's Message
 Mid-Session Review
 The Budget
 Overview
 Analytical Perspectives
 Historical Tables



პრეზიდენტის მიმართვა კონგრესს

აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს ინფორმაციას პრეზიდენტის მიერ გასული წლის განმავლობაში მიღწეული შედეგების შესახებ, მომავალი საბიუჯეტო წლის პრიორიტეტებს და მათ დასაბუთებას, გრძელვადიანი მიზნების მისაღწევად გატარებული ღონისძიებების შუალედურ შეფასებასა და ანალიზს. პრეზიდენტი მიმოიხილავს იმ კონკრეტულ სექტორებში მიღწეულ და მოსალოდნელ შედეგებს, რომელთა დაფინანსებასაც სახელმწიფო ბიუჯეტი ახორციელებს. ასევე, განიხილავს, თუ როგორ შეიცვლება საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტისა და სხვა ფისკალური აგრეგატების ღონე.

შუალედური მიმოხილვა (Mid session review)

შუალედური მიმოხილვა წარმოადგენს კონგრესისთვის განმეორებით გაგზავნილ შეფასებებს ბიუჯეტის ხარჯების, შემოსავლებისა და დეფიციტის შესახებ, პრეზიდენტის მიმართვის შემდეგ მომხდარი ეკონომიკური, საკანონმდებლო თუ სხვა ცვლილებების გათვალისწინებით.

ეკონომიკური დაშვებები

შუალედური მიმოხილვით ხდება მაკროეკონომიკური პროგნოზების განახლება. მიმოხილვაში წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლები, რომელიც მიმდინარე წლის მეხუთე თვის ბოლოს მზადდება, მხედველობაში იღებს ბოლო პერიოდის განმავლობაში მომხდარ ყველა ცვლილებას და წარმოადგენს მოდიფიცირებულ ეკონომი-

კურ პროგნოზებს გრძელვადიანი პერიოდისთვის (მომავალი 10 წლისთვის) ისეთი ინდიკატორებისათვის როგორცაა: რეალური მშპ-ს ზრდა, უმუშევრობის დონე, ინფლაცია, საპროცენტო განაკვეთის დონე და სხვა.

შემდგომში ხდება აღნიშნული ეკონომიკური პროგნოზების შედარება ორმოცდაათამდე დამოუკიდებელი კვლევითი ორგანიზაციის მიერ გაკეთებული პროგნოზების საშუალო მაჩვენებელთან (**Blue Chip consensus**), საბიუჯეტო ოფისისა და ღია ბაზრის ფედერალური კომიტეტის (**Federal Open Market Committee** – აშშ-ის კანონმდებლობით ევალება ქვეყნის ღია ბაზრის ოპერაციების ზედამხედველობა) პროგნოზებთან. პროგნოზებს შორის განსხვავებების არსებობის შემთხვევაში მიმდინარეობს მათი დეტალური განხილვა. ასევე განიხილება ის ეკონომიკური დაშვებები, რომლებიც პროგნოზებში სხვაობის არსებობას განაპირობებს.

შემოსავლები

მაკროეკონომიკური პროგნოზების დაკორექტირება თავის მხრივ, იწვევს ცვლილებებს შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებში. შესაბამისად, ხდება საბიუჯეტო შემოსავლების განახლება და მათ შეფასება. გამოიყოფა ცვლილებების ორი კატეგორია: ეკონომიკური და ტექნიკური.

○ **ეკონომიკური ცვლილებები** – მაკროეკონომიკური პროგნოზების განახლების შედეგად შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებში ან ეკონომიკურ დაშვებებში განხორციელებული ცვლილებები. ეკონომიკური პროგნოზების გადასინჯვას დიდი გავლენა აქვს ინდივიდუალურ და კორპორაციულ საშემოსავლო გადასახადებზე. ამან შესაძლოა იმოქმედოს შემოსავლების წყაროებზე, ასევე, შეცვალოს სოციალური დაცვისა და საპენსიო შემოსავლების მოცულობა;

○ **ტექნიკური ცვლილებები** – ცვლილებები, რომლებიც ავტომატურად განაპირობებს შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების გაზრდას ან შემცირებას.

ხარჯები

შუალედური მიმოხილვისას ხდება ასევე ხარჯების შეფასება. შემოსავლების მსგავსად, ბიუჯეტის გეგმაში ცვლილებები გვხვდება ხარჯებშიც. ამ მიმართულებით, განიხილება საკანონმდებლო და შეფასების ცვლილებები:

○ **საკანონმდებლო ცვლილებები** – სხვადასხვა ნორმატიული აქტებითა და კანონმდებლობის საფუძველზე გამომწვეული ცვლილებები;

○ **შეფასების ცვლილებები** – კანონმდებლობისა და პოლიტიკის ცვლილებისგან განსხვავებული ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ხარჯებზე. აღნიშნული ძირითადად დაკავშირებულია ეკონომიკურ დაშვებებსა და ტექნიკურ ცვლილებებთან.

ზოგადი მიმოხილვა

ამ დოკუმენტში ხდება პრეზიდენტის მიმართვაში აღწერილი პრიორიტეტებისა და მიზნების მიმო-

ხილვა და თითოეული მათგანის ანალიზი. განიმარტება, თუ რა მოკლევადიანი მიზნობრივი მაჩვენებლები (targets) უნდა იქნეს მიღებული საბოლოო გრძელვადიანი მიზნების (goals) მისაღწევად, რა რაოდენობის რესურსი დაჭირდება თითოეული მიზნის მიღწევას და რა რაოდენობის სარგებელს იქნება მიღებული. ასევე, მოცემულია ბიუჯეტის მიმოხილვა და შემაჯამებელი ცხრილები უწყებების მიხედვით.

ანალიტიკური პერსპექტივები (Analytical Perspectives)

ანალიტიკური პერსპექტივების კომპონენტში წარმოდგენილია ბიუჯეტთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორცაა: ეკონომიკური და აღრიცხვასთან დაკავშირებული ანალიზები, ინფორმაცია და ანალიზი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯებისა და ვალის შესახებ, რომლებიც ხელს უწყობენ საზოგადოებას, პარლამენტსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხების უკეთ აღქმას.

ეკონომიკური და ბიუჯეტის ანალიზები

ეკონომიკურ და ბიუჯეტის ანალიზებში განხილულია ეკონომიკური დაშვებები და ურთიერთკავშირი ეკონომიკურ პროგნოზებსა და საბიუჯეტო აგრეგატებს შორის. აღნიშნული დოკუმენტი მიმოიხილავს:

- ბოლო პერიოდის ეკონომიკურ ტენდენციებს/მოვლენებს;
- წარმოადგენს ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებას, მათ შორის, მაკროეკონომიკური პოლიტიკის გავლენის შეფასებას;
- ახდენს სხვადასხვაგვარი ეკონომიკური სცენარის განვითარების შემთხვევაში მიღებული განსხვავებული საბიუჯეტო პროგნოზების ილუსტრირებას;
- უზრუნველყოფს ბიუჯეტის სენსიტიურობის შეფასებას კონკრეტული დაშვების ცვლილების შემთხვევაში. კერძოდ,

წარმოადგენს ინფორმაციას ეკონომიკური ზრდის, ინფლაციის, საპროცენტო განაკვეთის პროგნოზების გადახრებზე (ფორეცასტ ერორს) და ამის საფუძველზე (ასევე წინა პერიოდების ხარვეზების გათვალისწინებით) უთითებს საბიუჯეტო აგრეგატების ცვლილებების სავარაუდო ინტერვალებს;

- წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტის ციკლური და სტრუქტურული კომპონენტების შეფასებას – განსაზღვრავს ფაქტობრივი დეფიციტის რა ნაწილი არის დაკავშირებული ბიზნესციკლთან და რა ნაწილი შენარჩუნდებოდა ეკონომიკის სრული დასაქმების დონის შემთხვევაშიც კი.

ისტორიული ცხრილები

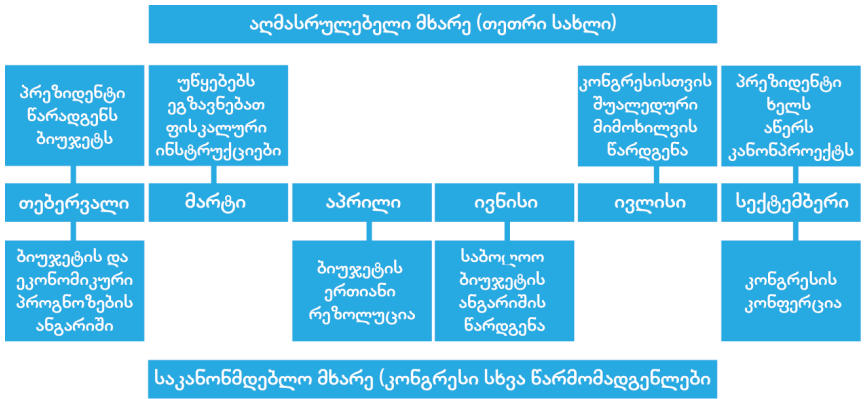
ისტორიული ცხრილები მოიცავს მონაცემებს საბიუჯეტო შემოსავლებზე, ხარჯებზე, დეფიციტზე, სახელმწიფო ვალსა და დასაქმების დონეზე ხანგრძლივი პერიოდისთვის. (ძირითადად 1940 წლიდან).

შეძლებისდაგვარად, მონაცემები მორგებულია, რათა იგი იყოს თავსებადი და შესადარისი მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან.

დანართი

დანართი, მოიცავს ყველაზე დეტალურ ფინანსურ ინფორმაციას პროგრამებისა და მათზე გამოყოფილი ასიგნებების შესახებ. იგი

თითოეული უწყებისათვის განსაზღვრავს საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული ანგარიშგების ვადებს, საკანონმდებლო შეთავაზებებს, განმარტებებს შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ და საჭირო რესურსების მოცულობას. ასევე, დანართში წარმოდგენილია ინფორმაცია იმ ოპერაციების შესახებ, რომელთა ასახვაც არ ხდება ბიუჯეტში.



კანადა

კანადა განვითარებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე სახელმწიფოა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის მქონე წარმატებულ მაგალითად ითვლება. კანადის სახელმწიფო ბიუჯეტი დაყოფილია რამდენიმე ნაწილად, სადაც ბიუჯეტის მომზადების დოკუმენტაცია თემატურად არის განაწილებული⁵.

ბიუჯეტის პირველ ნაწილს წარმოადგენს შესავალი, სადაც მოცემულია კანადის სამოქმედო გეგმა მიმდინარე ფისკალური წლისთვის.

ასევე, განხილულია ქვეყნის მიმდინარე ეკონომიკური მდგომარეობა (ეკონომიკის ზრდის, დასაქმების მაჩვენებლები) და წინა პერიოდში აღებული პოლიტიკური კურსის შედეგები, სექტორების მიხედვით. გარდა ამისა, შესავალი მოიცავს, მომავალი ფისკალური წლის პრიორიტეტების ზოგად მიმოხილვას და ინფორმაციას გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმის შესახებ.



5 კანადის მთავრობის ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdmeng.html>

ეკონომიკური განვითარება და პერსპექტივები

ბიუჯეტის დოკუმენტაციის მეორე ნაწილს წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარება და პერსპექტივები. აღნიშნული ნაწილი იწყება ქვეყნის მიერ მიღწეული უმთავრესი ეკონომიკური შედეგების ზოგადი მიმოხილვით. რასაც მოსდევს **გლობალური ეკონომიკური მდგომარეობის მიმოხილვა**, სადაც წამყვანი განვითარებული ქვეყნების და ასევე, ზოგი განვითარებადი ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობაა განხილული. ამასთან, წარმოდგენილია საერთაშორისო ბაზარზე არსებული მდგომარეობის ანალიზი და აღწერილია რისკ ფაქტორები და მათი შესაძლო გავლენა ქვეყნის ეკონომიკაზე.

შემდეგ საფეხურზე წარმოდგენილია **გასული პერიოდის განმავლობაში არსებული ეკონომიკური მდგომარეობა** ქვეყანაში. მოცემულია დასაქმების, სამუშაო ძალის მონაწილეობის, ინვესტიციების, რეალური მშპ-ს ზრდის, ექსპორტის, იმპორტის და სხვა ეკონომი-

კური ინდიკატორების გრაფიკული ანალიზი (ტენდენციები) ბოლო წლების განმავლობაში. შედარებისთვის, ანალოგიური მონაცემები სხვა წამყვანი ქვეყნებისთვისაც არის წარმოდგენილი.

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზი - კერძო სექტორის პროგნოზები

1994 წლის შემდეგ, ბიუჯეტის დაგეგმვის საფუძვლად, კანადაში, დამოუკიდებელი ორგანიზაციების მიერ მომზადებული ეკონომიკური პროგნოზების საშუალო მაჩვენებელს იყენებენ. მთავრობის ფისკალური პროგნოზები მთლიანად ეყრდნობა დამოუკიდებელი წყაროების მიერ გაკეთებულ პროგნოზებს. აღნიშნულ პრაქტიკას მხარს უჭერს ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაცია, როგორცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. ფინანსთა სამინისტრო რეგულარულად იკვლევს დამოუკიდებელი კვლევითი ინსტიტუტების მიერ მომზადებულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს.

რისკების შეფასება

მას შემდეგ, რაც კვლევები დასრულდება, ფინანსთა მინისტრი ხვდება კერძო სექტორის წარმომადგენლებს, რათა განიხილოს ეკონომიკური პროგნოზები, რომელიც კვლევის შედეგად იქნა მიღებული და ასევე ის რისკები, რომელიც თანახლავს საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზირებას. მაგალითად, 2013 წელს ეკონომისტები შეთანხმდნენ, რომ კვლევის შედეგების საშუალო მაჩვენებელი (ცამეტი დამოუკიდებელი ორგანიზაციის მიერ მომზადებული პროგნოზის საშუალო არითმეტიკული) მისაღები საფუძველი იქნებოდა ფისკალური დაგეგმვისათვის.

დაგეგმვა და ეკონომიკური დაშვებები

ზემოხსენებული რისკების ფონზე, ფისკალური გეგმის შემუშავების მიზნებისათვის, მთავრობა კერძო სექტორის პროგნოზებთან ერთად გარკვეული დონის ცდომილებასაც იღებს მხედველობაში. მაგალითად, 2013 წელს, 2013–2017 წლების სამოქმედო გეგმაში ნომინალური მშპ–სათვის ცდომილების

დოზე განისაზღვრა \$20 მილიარდის ოდენობით.

მთავრობა ეკონომიკური განვითარებისა და რისკების შეფასებას შემდგომშიც აგრძელებს, რათა განსაზღვროს რამდენად მიზანშეწონილია მოცემული მაჩვენებლების მომავალში შენარჩუნება.

მესამე ნაწილში განხილულია მომავალი წლის პრიორიტეტები, გრძელვადიანი მიზნები, რომელსაც ფისკალური პოლიტიკა ემსახურება. ასევე, მოცემულია დეტალური ანალიზი თითოეული დარგისა და პროგრამის მიხედვით, თუ რომელი ღონისძიებების საშუალებით უნდა განხორციელდეს დასახული მიზნის მიღწევა. მაგალითად, 2013 წლის კანადის ბიუჯეტის მთავარ პრიორიტეტს სამუშაო ადგილების სრული დასაქმების დონემდე გაზრდა წარმოადგენდა. შესაბამისად, ბიუჯეტის ამ ნაწილში დეტალურად იყო განხილული, თუ როგორ უნდა მომხდარიყო იმ მოკლევადიანი მიზნების მიღწევა, რომლებიც საბოლოო გრძელვადიანი მიზნის განხორციელებას უზრუნველყოფდა.

ჩეხეთი

ჩეხეთის ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ეკონომიკურ პროგნოზებს ყველა მიმართულებით. ამავდროულად, რეგულარულად ხდება მაკროეკონომიკური პროგნოზების შედარება სხვა დამოუკიდებელი, შიდა და საერთაშორისო ორგანიზაციების პროგნოზებთან. ამასთან, იმისათვის რომ უზრუნველყოფილ იქნეს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გამოყენებული მაკროეკონომიკური პროგნოზების რეალისტურობა და გამჭვირვალობა, ფინანსთა სამინისტრო წელიწადში ორჯერ აწყობს შეხვედრას პროგნოზების დამოუკიდებელ წყაროებთან - კერძო კვლევით ორგანიზაციებთან. აღნიშნული შეხვედრის შედეგები ქვეყნდება ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე.

მაკროეკონომიკური პროგნოზირების მეთოდოლოგიის გამჭვირვალობა

ჩეხეთის ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე⁶ განთავსებულია ანალიტიკური ხელსაწყო (AnalytiQ), რომელიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პროგნოზების სიზუსტე და საიმედოობა საერთაშორისო პრაქტიკით მიღებული ინდიკატორების მეშვეობით. ხელსაწყო ახდენს პროგნოზების გრაფიკულ ანალიზს, ადარებს ფინანსთა სამინისტროსა და დამოუკიდებელი პროგნოზირების წყაროების პროგნოზებს, აჩვენებს თითოეულის სიზუსტესა და საშუალო ცდომილებას. ასევე, იძლევა კონკრეტული პროგნოზების შედარების შესაძლებლობას.

⁶ ჩეხეთის ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი: <http://www.mfcr.cz/en/>

გამოყენებული ლიტერატურა

- ▶ Anwar Shah, 2007. “Budgeting and Budgetary Institutions~, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank.
- ▶ Vivek Ramkumar and Isaac Shapiro, 2011. “Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?~, International Budget Partnership.
- ▶ Rebecca Simson, Natasha Sharma & Imran Aziz, 2011. “A guide to public financial management literature for practitioners in developing countries~, Overseas Development Institute.
- ▶ “CODE OF GOOD PRACTICES ON FISCAL TRANSPARENCY~, 2007. INTERNATIONAL MONETARY FUND.
- ▶ Barry H. Potter and Jack Diamond, 1999. “Guidelines for Public Expenditure Management~, International Monetary Fund.