

# საბიუჯეტო ფედერალიზმის მნიშვნელობა რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებაში

## THE IMPORTANCE OF BUDGET FEDERALISM IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

**ნოდარ გრძელიშვილი**

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, საქართველოს დავით აღმაშენებლის სახელობის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, საქართველოს, თბილისი

**NODAR GRDZELISHVILI**

Associate Professor, Doctor of Economics Davit Aghmashenebeli University of Georgia. Georgia, Tbilisi

### ანოტაცია

ნაშრომი მოიცავს საბიუჯეტო ფედერალიზმის საკითხებს. ავტორის აზრით, სოციალური სტანდარტებისა და ფინანსური ნორმების საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის ფორმირება უნდა ხდებოდეს წინასწარ შემუშავებული საბიუჯეტო რეგულირების მეთოდოლოგიის საფუძველზე.

აღნიშნულია, რომ საქართველოში რეგიონული განვითარების საკანონმდებლო საფუძველი საჭიროებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მოთხოვნების შესაბამისად გაუმჯობესებას და განვითარებას. ნათქვამია, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის და საბიუჯეტო ფედერალიზმის საზღვარგარეთული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება მნიშვნელოვნად ხელს შეუწყობს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას. რეგიონის ეკონომიკური პოტენციალის სრული რეალიზაცია მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ადგილობრივი ფინანსური ურთიერთობების რეგულირებასა და კონტროლზე, საბიუჯეტო ურთიერთობებზე, ისევე როგორც შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის განვითარებაზე.

**საკვანძო სიტყვები:** საბიუჯეტო ფედერალიზმი; რეგიონული ეკონომიკა; ადგილობრივი თვითმმართველობა; ტრანსფერი.

### ABSTRACT

Work provides analysis of the issues of budget federalism. The author's opinion is that formation

*of the part of costs of the budgets of local self-government units based on the social standards and financial norms should provide basis for the methodology of budget regulation. It emphasizes that the legislative basis for regional development in Georgia requires improvement and development in accordance with the requirements of European Charter on Local Self-government. Foreign Experience of Regional Economic Policies provides comparative analysis of the experience of regional economic policies of Georgia and foreign countries.*

*Full realization of the economic potential of the region greatly depends upon regulation and control of local financial relations, as well as development of the relevant legislative basis etc., discusses also the problems of budget federalism.*

**Keywords:** Budget federalism; Regional economy; Local self-governance; Transfer

მოსახლეობის საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასება ნებისმიერი სახელმწიფოს საბიუჯეტო რესურსების საბიუჯეტო დონეებს შორის განაწილების მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს. ამგვარი განაწილების ძირითად ფორმად ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერები განიხილება, მათ შორის, გამათანაბრებელი ფინანსური დახმარებაც. თეორიული ლიტერატურის თანახმად, გამათანაბრებელი ტრანსფერების ბიუჯეტთაშორისი სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ეკონომიკური ეფექტიანობა - დადებითი სტიმულები ქვემდგომი ორგანოებისთვის

საბიუჯეტო მომსახურების ეფექტიანად წარმოსადგენად, რაც ძირითადად, ფინანსური დახმარების მეთოდის სტაბილურობისა და გამჭვირვალობის, აგრეთვე, მისი არამიზნობრივი ხასიათის ხარჯზე მიიღწევა და ხელისუფლების ტეროტორიულ ორგანოებს მოსახლეობის უპირატესობების (პრეფერენციების) შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებას აძლევს;

- ტერიტორიული სამართლიანობა - მოსახლეობის საკვანძო საზოგადოებრივი მომსახურების საბაზო მოცულობისადმი ხელმისაწვდომობის გამოთანაბრება ქვეყნის ყველა ტერიტორიაზე.
- საზოგადოებრივი ფინანსების მართვა პასუხისმგებლობის საფუძველზე სტიმულების არსებობა რაციონალური და ანგარიშვალდებული საბიუჯეტო პოლიტიკის გასატარებლად სუბნაციონალურ დონეზე [16].

ზემოთ ჩამოთვლილი მიზნების შესაბამისი ბიუჯეტშიშორისი გამოთანაბრების სისტემების შემუშავების დროს ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები როგორც წესი, მთელ რიგ პრინციპულ პრობლემებს აწყდებიან. ერთ-ერთ უმთავრეს საკითხს გამათანაბრებელი ფინანსური დახმარების წარმოდგენის მიზნების განსაზღვრა შეადგენს. საბიუჯეტო ფედერალიზმის თეორია გამოყოფს საბიუჯეტო გამოთანაბრების რამდენიმე ბაზისურ მოდელს:

- სუბნაციონალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო პოტენციალის გამოთანაბრება;
- საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის (ხარჯვითი მოთხოვნილებების ანგარიში) დონეების გამოთანაბრება;
- რეგიონის საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება ხარჯვითი მოთხოვნილებების ტერიტორიული დიფერენციაციის გათვალისწინებით [9].

საბიუჯეტო გამოთანაბრების ამა თუ იმ მიდგომის არჩევანი დამოკიდებულია ზემდგომი ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც თავის მხრივ, ქვემოთ განხილული მრავალრიცხოვანი სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური ფაქტორებით განისაზღვრება.

მნიშვნელოვან ამოცანას საბიუჯეტო მომსახურების ნუსხის, ხელმისაწვდომობისა და წარმოდგენის დონის განსაზღვრა წარმოადგენს, რომლებიც გამოთანაბრებას ექვემდებარებიან ბიუჯეტშიშორისი ტრანსფერების დახმარებით.

მოცემული პრობლემის გადაწყვეტის ვარიანტები დამოკიდებულია ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური დახმარების გამანაწილებელ ხარჯვით პრიორიტეტებზე აგრეთვე, შესაბამისი ფინანსური სტატისტიკის არსებობაზე. მთავარ საკითხს აგრეთვე, კაპიტალურ ხარჯებში ქვემდგომი ხელისუფლების მოთხოვნილებების გათვალისწინების შესაძლებლობა წარმოადგენს. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ძალზე ცოტა ქვეყანა ატარებს კაპიტალური და მიმდინარე ხარჯების გამოთანაბრებას ერთიანი ტრანსფერის ფარგლებში [1]. დომინანტურ მიდგომას ქვემდგომი ხელისუფლების საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება წარმოადგენს სოციალური მომსახურების ბაზისური ნუსხის წარმოსადგენად მიმდინარე ხარჯების განხორციელების მიხედვით. მათ როგორც წესი, განეკუთვნება საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა რიგი: განათლება, ჯანდაცვა, კომუნალური მომსახურება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, სახელმწიფო მართვის მომსახურებათა სახეები [3].

სხვა პრაქტიკული მნიშვნელობის პრობლემა იმ ბიუჯეტშიშორისი ტრანსფერების ტიპების განსაზღვრაში მდგომარეობს, რომლებიც საბიუჯეტო განთანაბრებისთვის გამოიყენება. ზემდგომი ორგანოების საგადასახადო საბიუჯეტო პოლიტიკის სხვადასხვა მიზნებს ტრანსფერების სხვადასხვა ტიპები შეესაბამება. როგორც წესი, რეგიონების საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება ხორციელდება არამიზნობრივი ბლოკური ტრანსფერების მეშვეობით საბაზო საბიუჯეტო მომსახურების წარმოსადგენად, მაშინ როცა საინვესტიციო ფინანსური დახმარების განსაზღვრის დროს მიზნობრივი (ნილობრივი) ტრანსფერები გამოიყენება.

ამა თუ იმ ქვეყანაში ტრანსფერების წარმოდგენის პრაქტიკა მრავალრიცხოვანი ფაქტორებით განისაზღვრება, რომლებსაც შეიძლება მივაკუთვნოთ:

1. საბიუჯეტო სისტემის ჰორიზონტალური დაუბალანსებლობის ხარისხი. რეგიონებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური

რი განსხვავებების მნიშვნელოვანი მასშტაბები როგორც წესი, ხელისუფლების ფედერალური ან სუბნაციონალური ორგანოების მიერ მასშტაბური გადანაწილებითი პოლიტიკის გატარების აუცილებლობას იწვევს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად, აშშ-ში მკაფიო რეგიონული კონტრასტები არ წარმოადგენს ფედერალური ცენტრის მიერ რეგიონული საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარების საფუძველს. მრავალრიცხოვანი გამოკვლევები აჩვენებს, რომ წარმოების ფაქტორთა მაღალ მობილობასთან შერწყმულ ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების ფისკალურ ავტონომიას ტერიტორიული დისპროპორციების ნიველირებასთან მიყვავართ. თუმცა, მოცემული პირობები ყოველთვის არ გამოდგება განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკების შემთხვევაში.

2. საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალური დაუბალანსებულობის ხარისხი. სუბნაციონალურ (სუბრეგიონულ) ორგანოებზე მიმავრებულ ხარჯვით უფლებამოსილებებსა და საკუთარ საშემოსავლო წყაროებს შორის მრავალი მიზეზით გამოწვეული დისბალანსი საბიუჯეტო სისტემის დონეებზე ფინანსური რესურსების ხელახალი გადანაწილების წანამდღვრებს ქმნის. პრაქტიკაში ამგვარი გადანაწილება როგორც წესი, საბიუჯეტო დონეებს შორის საგადასახადო შემოსავლების დანაწილების მეშვეობითა და აგრეთვე, არამიზნობრივი ბლოკური ტრანსფერების გზით ხორციელდება.

3. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი როგორც ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების მიერ საგადასახადო-საბიუჯეტო გადანყვეტილებების მიღების ავტონომიურობის ხარისხი განსაზღვრავს საგადასახადო შემოსავლების შემოსულობის დონესა და წარმოდგენილი საბიუჯეტო მომსახურების მოცულობის დისპროპორციის ხარისხს. ეს თავის მხრივ, შეიძლება გახდეს გამოთანაბრების პოლიტიკის გატარების საფუძველი.

4. საზოგადოებრივი აზრი ტერიტორიული დისპროპორციების შესახებ ფედერალური და სუბნაციონალური გადანაწილების პოლიტიკის მასშტაბებს განსაზღვრავს არჩევნების გზით. როგორც წესი, უნიტარული მაღალცენტრალიზებული საბიუჯეტო სისტემების ხანგრძლივი ისტორიის მქონე ქვეყნებში საზოგადოებრივი აზრი უფრო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების

ნაკლები ფისკალური ავტონომიისკენ და რეგიონთაშორისი ფისკალური კონტრასტების გამოთანაბრებაში ცენტრალური ხელისუფლების როლის გააქტიურების მიმართულებით იხრება. ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორების გავლენა ბიუჯეტთაშორისი გამოთანაბრების სპეციფიკური სისტემების ფორმირებას იწვევს, რომელთა კლასიფიკაციაც რთულ ამოცანას წარმოადგენს.

ქვეყნები სუბნაციონალური ხელისუფლების დაბალი ხარჯვითი ავტონომიით (ესპანეთი, იტალია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა) როგორც წესი, ათანაბრებენ მოსახლეობისთვის წარმოდგენილი საბიუჯეტო მომსახურების მოცულობას რეგიონების საშემოსავლო შესაძლებლობების შეფასებების გამოყენების გარეშე.

ერთ-ერთი იმ მცირე ქვეყნებიდან კანადაა, სადაც ფორმალურად განსაკუთრებით სწორედ ტერიტორიების საგადასახადო პოტენციალი თანაბრდება. ეს ფაქტი ზოგიერთ მკვლევართა მხრიდან კრიტიკას იმსახურებს, რომლებიც კანადის პროვინციების ფინანსურ მოთხოვნილებებში მნიშვნელოვანი განსხვავებების გათვალისწინების აუცილებლობაზე მიუთითებენ [4].

ქვეყნების უმრავლესობა საბიუჯეტო გამოთანაბრების შერეული მეთოდების გამოყენებას მიმართავს ტერიტორიების როგორც ფისკალური პოტენციალის, ისე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების გათვალისწინების საფუძველზე, რაც საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა მომხმარებლებისთვის თანაბარი ტერიტორიული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ამოცანის შედარებით უფრო ეფექტიანად გადაწყვეტის საშუალებას იძლევა.

პრინციპულ მომენტს ის ფაქტი მიუთითებს, რომ პრაქტიკულად ყველა ქვეყანა სახელმწიფო მონყობის ტიპის მიუხედავად, ამა თუ იმ ხარისხით იყენებს ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასებას.

ამასთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილი იქნება სუბნაციონალურ ხელისუფლებათა ხარჯვითი მოთხოვნილებების განსაზღვრის საერთაშორისო პრაქტიკის დაწვრილებით განხილვა, რომელმაც შესაძლოა საქართველოში არსებული საბიუჯეტო ფედერალიზმის რეალურ პირობებში გარკვეული გამოყენება ჰპოვოს.

მოთხოვნილებების გაანგარიშება ფაქტობრივი საბიუჯეტო ხარჯების საფუძველზე. ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების შესაძლო

მიდგომას საბაზო წელში ან დროის გარკვეულ პერიოდში ფაქტობრივი საწარმოო საბიუჯეტო ხარჯების ანგარიში განეკუთვნება. მოცემული მეთოდის უპირატესობას მისი შედარებით გამჭვირვალობა და გამოყენების სიმარტივე წარმოადგენს.

ასეთი მიდგომის რეალიზება შესაძლებელია სუბნაციონალური ხელისუფლების მიერ საგადასახადო-საბიუჯეტო გადანაცვლებების მიღებაში ავტონომიის საკმაო ხარისხის არსებობის პირობებში. ამ შემთხვევაში, იზრდება იმის ალბათობა, რომ ბიუჯეტების ფაქტობრივი ხარჯები მოსახლეობის ფისკალურ უპირატესობათა რეგიონთაშორის დიფერენციაციას შეესაბამებოდეს. ხანგრძლივ პერიოდში ცენტრალიზებული ხარჯვითი პოლიტიკის არსებობისას, რომლის ფარგლებშიც რეგიონების ხარჯვითი მოთხოვნილებები ხშირად ფინანსური რესურსების განაწილების პრიორიტეტს არ წარმოადგენს, ფაქტობრივი ხარჯები ყოველთვის ზუსტად არ ასახავს მოსახლეობის ამა თუ იმ საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე მოთხოვნის დონეს.

საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასების მოცემულმა მიდგომამ მსოფლიო პრაქტიკაში საკმაოდ ფართო გავრცელება ჰპოვა, კერძოდ, ესპანეთში, ფინანსური დახმარების ზოგიერთმა სახემ ინდონეზიაში, ვიეტნამსა და აგრეთვე, მთელ რიგ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში.

მეთოდის მთავარი ნაკლი სუბნაციონალური ხელისუფლებისთვის არარაციონალური ხარჯების შესამცირებლად სტიმულების არარსებობაში მდგომარეობს, რადგან საანგარიშო წელს გადაჭარბებული ხარჯების ბაზა შემდგომ პერიოდებშიც ფინანსური დახმარების მოცულობის ზრდას იწვევს. უფრო მეტიც, ამგვარი პრაქტიკა თავისი არსით, სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტებით უზრუნველყოფაში რეგიონალური განსხვავებების კონსერვაციას ახდენს და საკვანძო საბიუჯეტო მომსახურებისადმი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გამოთანაბრებას ეწინააღმდეგება. როგორც საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების მოცემული მიდგომა საიმედო რეგიონალური სტატისტიკური ინფორმაციის არარსებობის შემთხვევაში, აგრეთვე, საბიუჯეტო მომსახურებაზე მოთხოვნის შეფასების უფრო ობიექტურ მეთოდებაზე გადასვლის პირობებში გამოიყენება.

მოთხოვნილებების შეფასება მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. სხვა მიდგომა გულისხმობს ჰიპოთეზას ყველა რეგიონის ხარჯვითი მოთხოვნილებების ერთიანი დონის შესახებ. ამ შემთხვევაში, თუ საბიუჯეტო გამოთანაბრება უპირატესად ხარჯვითი მოთხოვნილებების საფუძველზე ხორციელდება, მაშინ ყველა რეგიონი-რეციპიენტი მთლიანი ფინანსური დახმარების თანაბარ წილს იღებს ერთიანი ჯამიდან მათი მოსახლეობის რაოდენობისა თუ სხვა სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებლად. მოყვანილი მეთოდიკა ნეაპოლში გამოიყენება, ნაწილობრივ, ნიგერისა და ინდონეზიაში. თავისი გამჭვირვალობის მიუხედავად ამკარაა, რომ მოცემული მიდგომის გამოყენებას საბიუჯეტო გამოთანაბრების შედეგად რეგიონების განსხვავებული ხვედრითი საბიუჯეტო უზრუნველყოფასთან მივყავართ.

ამასთან დაკავშირებით, მთელ რიგ ქვეყნებში საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ძირითად ზომად ტერიტორიის მოსახლეობის რაოდენობა წარმოადგენს. ვარაუდობენ, რომ სხვადასხვა რეგიონის მცხოვრებლები თანაბარ მოთხოვნას ავლენენ საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა ერთსა და იმავე სტანდარტულ ნუსხაზე. ასეთი მეთოდიკა, არსებითად, გერმანიასა და კანადაში გამოიყენება, სადაც საბიუჯეტო რესურსებში რეგიონების მოთხოვნილებათა სპეციალური შეფასება არ ხორციელდება [5], აგრეთვე, ბანგლადეშში [15]. აღნიშნული მეთოდის ნაკლი ფასებზე გაძვირების ფაქტორთა გაუთვალისწინებლობაა, რომელიც საბიუჯეტო მომსახურებათა ერთეულის წარმოდგენის ღირებულების ვარიაციას განსაზღვრავს.

საფინანსო ნორმატივების ანგარიში საბიუჯეტო შეზღუდვებიდან გამომდინარე. ხარჯვითი შესაძლებლობების განსაზღვრის გავრცელებულ წესს წარმოადგენს საფინანსო ნორმატივების ანგარიში მომავალ საფინანსო წელს ამა თუ იმ სახის საბიუჯეტო მომსახურებაზე გეგმიური ერთიანი ხარჯებიდან ამოსვლით. გაანგარიშება ინარმოება გეგმიური ხარჯების საერთო რაოდენობის გაყოფით მომხმარებელთა რიცხვზე (სასკოლო ასაკის ბავშვები, მოსახლეობა შრომისუნარიანობის ასაკზე ზემოთ და ა.შ). საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა წარმოდგენის მნიშვნელოვანი ტერიტორიული დიფერენციაციის არსებობის პირობებში შეიძლება გაანგარიშებული ნორმა-

ტივების კორექტირება გეოგრაფიულ პირობებში განსხვავებების მსახველი ინდექსების მიხედვით. აღნიშნული მეთოდიკა მოქმედია უმთავრესად გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, მაგალითად, უკრაინაში [13], აგრეთვე, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისთვის დელეგირებული ხარჯვითი უფლებამოსილებების ფინანსირების დროს, როგორც მაგალითად, ჩინეთსა [10] და ვიეტნამში. მიდგომის თვალსაჩინო უპირატესობას მისი გამჭირვალობა, სტატისტიკურ ინფორმაციაზე შედარებით ნაკლები მოთხოვნა, აგრეთვე, ხელმისაწვდომ ფინანსურ რესურსებზე დანესებული შეზღუდვების გათვალისწინება წარმოადგენს. ამ მეთოდის პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ხარჯვითი მუხლების მიხედვით ერთიანი რესურსების განაწილება ყოველთვის არ შეესაბამება მოსახლეობის რეალურ საბიუჯეტო მოთხოვნებს. როგორც წესი, განვითარებადი და პოსტკომუნისტური ქვეყნების პირობებში ხარჯვითი პრიორიტეტებს შორის რესურსების ალოკაცია ისტორიულად დადგენილი განაწილების საფუძველზე ხორციელდება.

ფინანსური ნორმატივების ანგარიში სოციალური სტანდარტებიდან და ნორმატივებიდან გამომდინარე. ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების ერთ-ერთ მეთოდს ზოგიერთი სტანდარტული საბიუჯეტო მომსახურების წარმოების თვითღირებულების გაანგარიშება მიეკუთვნება. ამგვარი მიდგომის გამოყენება მომსახურების მკვეთრად დადგენილი „სტანდარტების“ („ნორმატივების“) მოცულობას, აგრეთვე, ყველა მომსახურებასა და პროდუქციაზე ფასების შესახებ ინფორმაციის არსებობას მოითხოვს, რომელიც მომსახურების სტანდარტული ნუსხის წარმოების დროს გამოიყენება. ცხადია, რომ თვითღირებულების გაანგარიშებისთვის აუცილებელია საზოგადოებრივ სექტორში წარმოებულ მომსახურებათა ღირებულების შეფასების მეთოდოლოგია, ანუ საბაზრო ფასთწარმოქმნის არარსებობის პირობებში. შედარებით უფრო დასრულებული სახით ეს მიდგომა ბიუჯეტირების საბჭოთა პრაქტიკაში გამოიყენებოდა [8]. 1990-იან წლებში პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობა განაგრძობდა საბჭოთა ნორმატივების გამოყენებას ბიუჯეტების დაგეგმვისა და ქვემდებარე ბიუჯეტებისთვის ფინანსური დახმარებების განაწილების მიზნით. მოცემული მიდგომის გამოყენება მთელ რიგ სიძნელეებსა და ნაკლოვანებებს უკავშირდ-

ება. პირველ რიგში, იგი მოითხოვს დიდი მოცულობის ფინანსური და სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის (მათ შორის, ტერიტორიულ ჭრილში) დამუშავებას, რაც გარდამავალი ეკონომიკების განვითარებად ქვეყნებში სტატისტიკური ინფორმაციის შეკრების არასრულყოფილი სისტემების არსებობის პირობებში ფინანსური ნორმატივების გაანგარიშებათა მნიშვნელოვან დამახინჯებებს იწვევს. მეორეც, საბიუჯეტო მომსახურებით უზრუნველყოფის სოციალური სტანდარტები თუ ნატურალური ნორმატივები როგორც წესი, პროფილური სამინისტროების მიერ იანგარიშება, რომლებიც თავის ვინრო დარგობრივ მიზნებს მისდევენ და ხშირად, იგნორირებას უწევენ საბიუჯეტო სისტემის ფინანსურ შეზღუდვებს. მესამე, სოციალური უზრუნველყოფის გაანგარიშებული ეს სოციალური სტანდარტები და ნორმატივები მომხმარებლებში საბიუჯეტო მომსახურების გაზრდილ მოლოდინებს ქმნიან, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყნის საფინანსო სისტემის ფუნქციონირებაში სოციალური რისკების ზრდა. მეოთხე, საბიუჯეტო ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფის ნატურალური მაჩვენებლების გამოყენება ხელისუფლების სუბნაციონალური ორგანოების სტიმულირებას ახდენს საბიუჯეტო ქსელის არაეფექტური ორგანიზაციების კონვერსაციის განსახორციელებლად.

ნატურალური ნორმატივების საფუძველზე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების გაანგარიშება როგორც წესი, მრავალ განვითარებულ მაღალცენტრალიზებულ ქვეყანაში გამოიყენება. ამ სახელმწიფოთა ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოები ამა თუ იმ პრიორიტეტული საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის მთელ რიგ ნორმატივებსა და სტანდარტებს განსაზღვრავენ, რომელთა მიხედვითაც ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის ვალდებულებების დელეგირება ხორციელდება. მაგალითად, დანიაში, ნიდერლანდებსა და იაპონიაში [2]. სუბნაციონალური ბიუჯეტები იღებენ სახსრებს როგორც წესი, სუბვენციების სახით ამა თუ იმ სახის ხარჯვითი უფლებამოსილებათა შესრულებისთვის.

გამარტივებული მიდგომა დამკვიდრებულია კერძოდ, უგანდაში, ტანზანიასა და ჩინეთში [17], სადაც საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის სახელმწიფო სტანდარტები შრომის ანაზღაურებაზე ფაქტიური ხარჯების, მატერიალური და ნახარჯებისა და ა.შ. მეშვეობით ფასდება.

ხარჯების რეპრეზენტაციული სისტემა. რეპრეზენტაციული სისტემის მეთოდი მოცემულ რეგიონში საბიუჯეტო მომსახურების ერთიანი ნუსხის წარმოდგენის ღირებულების შეფასების შესაძლებლობას იძლევა. მიდგომის საფუძველში დევს ჰიპოთეზა ხარჯვითი მოთხოვნილებების ტერიტორიული განაწილების შესაბამისობის შესახებ საბიუჯეტო მომსახურებაზე მოთხოვნის გეოგრაფიულ დიფერენციაციასთან. მისი გაანგარიშება ხდება საბიუჯეტო მომსახურების რეციპიენტთა რიცხვის მიხედვით. ამ მიდგომის შესაბამისად, საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასების საწყისი ეტაპი ყოველ რეგიონში წარმოდგენილი საბიუჯეტო მომსახურებათა სტანდარტების განსაზღვრაში მდგომარეობს. ამის შემდეგ შერჩეული თითოეული მომსახურებისთვის განისაზღვრება მიმხმარებელთა კატეგორია. თავის მხრივ, მომსახურების მიმღებთა საერთო რაოდენობაში რეგიონის ხვედრითი წილი შესაძლებლობას იძლევა მოცემულ მომსახურებაზე ტერიტორიის შედარებითი მოთხოვნის შეფასებისათვის. მომსახურებაზე ამგვარი მოთხოვნის ზომა შეიძლება, აგრეთვე, კორექტირდეს მომსახურების წარმოდგენის გეოგრაფიული ფაქტორების ვარიაციის მეშვეობით შეფასებული ღირებულების დიფერენციაციის გათვალისწინებით. ყველა რეგიონში წარმოდგენილი კონკრეტული საბიუჯეტო მომსახურებათა ხარჯების ერთიანი მოცულობის გაყოფა სერვისის მომხმარებელთა საერთო რაოდენობაზე იძლევა მომსახურების შერჩეული სახის წარმოდგენაზე გაღებული ხარჯების საშუალო სულად მოცულობას. ამგვარად, რეგიონის საბიუჯეტო მოთხოვნა საბიუჯეტო მომსახურების სტანდარტულ ნუსხაზე შეიძლება გამოისახოს შემდეგი სახით:

$$N_i = \sum_{j=1}^n D_{ij} \cdot n_j,$$

სადაც  $N_i$  -  $i$ -ურ რეგიონებში  $j$  მომსახურებათა ნუსხის ღირებულება;

$D_{ij}$  -  $i$ -ური რეგიონის შედარებითი მოთხოვნილება მომსახურებაზე;

$n_j$  — წარმოდგენილ მომსახურებაზე გაღებული ხარჯების საშუალო სულადი მოცულობა.

ამ სახით, მოცემული მეთოდი საბიუჯეტო შეზღუდვებიდან ამოსვლით გაანგარიშებული ნორმატივების გამოყენების ანალოგიურია. თუმცა მოცემული მიდგომის მოდიფიცირებული ვერსიებიც არსებობს, რომლებიც კერძოდ,

ამა თუ იმ მომსახურების სტანდარტულ დონეს აფასებენ საბიუჯეტო ხარჯებზე გეოგრაფიული ფაქტორების გავლენის რეგრესიული მოდელების მეშვეობით საგადასახადო პოტენციალის ფაქტორის კონტროლის პირობებში. მეთოდიკის გამარტივებული ვარიანტი გამოიყენება ამერიკის შეერთებულ შტატებში ზოგიერთი სახის ბიუჯეტ-შორისი ტრანსფერტების განაწილების დროს [14].

აუცილებლად აღსანიშნავია, რომ მოცემული მიდგომის ძირითადი პრობლემა საბიუჯეტო მომსახურების სტანდარტული ნუსხის არჩევანში მდგომარეობს. ხარჯვითი დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი დონის პირობებში რეგიონებს შეუძლიათ საბიუჯეტო მომსახურების სხვადასხვა შეთანხმების წარმოდგენა მომსახურების წარმოების სხვადასხვა საშუალების გამოყენებით (მათ შორის, კერძო სექტორის სუბიექტების მიზიდვის გზით). ამ შემთხვევაში, რეგიონებს შორის საბიუჯეტო მომსახურების მოთხოვნილებების შედარება უფრო ნაკლებ კორექტული ხდება.

შედარებითი საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ინდექსები. მსოფლიო პრაქტიკაში საბიუჯეტო მოთხოვნილებების განსაზღვრის ყველაზე უფრო გავრცელებულ მიდგომად რეგიონების შედარებითი საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ინდექსების გაანგარიშება არის მიღებული. მოცემული მეთოდის ძირითად თეორიულ წინამძღვარს წარმოადგენს მტკიცება რეგიონის საბიუჯეტო მოთხოვნილებების დონის გარკვეულ გეოგრაფიულ ფაქტორებზე დამოკიდებულების შესახებ. ეს ფაქტორები ზრდიან ან ამცირებენ ტერიტორიის საერთო მოთხოვნილებებს ამა თუ იმ საბიუჯეტო მომსახურების დაფინანსებაში. როგორც წესი, ამ მიდგომის ფარგლებში საბიუჯეტო მომსახურებათა „სტანდარტის“ განსაზღვრა პრინციპულ როლს არ თამაშობს, ხოლო მისი სარგებლობის ძირითად შედეგს საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ტერიტორიათაშორისი შეთანხმების შეფასება წარმოადგენს.

ზოგადი სახით, რეგიონში საბიუჯეტო ხარჯების დონე განისაზღვრება შემდეგი სისტემით:

$$1. N_j = \sum_{i=1}^n \phi_i \cdot f_i, \text{ როცა } j=1,2,\dots,n$$

$$2. \sum_{i=1}^n \phi_i = 1, \text{ სადაც}$$

$N_j$  –  $j$  მომსახურებაზე რეგიონის შედარებითი მოთხოვნილება,

$f_{ij}$  –  $j$  მომსახურების წარმოდგენის ღირებულებასა და მოცულობაზე გავლენას მქონე ი გეოგრაფიული ფაქტორის ნორმირებული მნიშვნელობა რეგიონში;

$\Phi_i$  –  $i$  ფაქტორის ხვედრითი წილი;

ზემოთ განხილული მიდგომის გამოყენება მჭიდროდ უკავშირდება მთელი რიგი საკითხების გადაწყვეტას. პირველი, განისაზღვრება გეოგრაფიული ფაქტორებისა და პირობების ერთობლიობა, რომლებიც თეორიულად ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვით მოთხოვნილებებზე ახდენენ გავლენას. სავარაუდოა, რომ ამ ფაქტორებს უნდა მივაკუთვნოთ საკმაოდ ობიექტური რეგიონულური პარამეტრები, აგრეთვე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების დონეზე გავლენის მქონე ტერიტორიის საშემოსავლო ბაზისთვის დამახასიათებელი ცვლადები. გამოყენებულ ფაქტორთა რაოდენობა როგორც წესი, დამოკიდებულია საიმედო სტატისტიკური მონაცემების არსებობაზე, აგრეთვე, ხარჯვითი მოთხოვნილებების გამომთვლელი ფორმულის გამჭვირვალობისა და სიმარტივის იმპერატივზე. მაგალითად, უგანდასა და ინდოეთში მხოლოდ ორი ფაქტორი გამოიყენება: მოსახლეობის რაოდენობა და ტერიტორიის ფართობი, ხოლო შვეიცარიაში — მოსახლეობის რაოდენობა და მთიან რაიონებში მცხოვრები მოსახლეობის წილი [6], მაშინ როცა დიდ ბრიტანეთში, ავსტრალიაში, ნიდერლანდებში, იაპონიასა და სხვა ქვეყნებში 30-ზე მეტი მახასიათებელი გამოიყენება.

მეორე, აუცილებელია ფაქტორების შედარებითი მნიშვნელობის ამსახველი ფაქტორების ხვედრითი წილის განსაზღვრა. ამ ამოცანის გადაწყვეტა როგორც სტატისტიკური მეთოდების მეშვეობით ხორციელდება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, შვეიცარიაში, ბულგარეთსა და სხვა ქვეყნებში, ასევე ხარჯვითი მუხლის წილის გაანგარიშების გზით, რაზეც სუბნაციონალური ბიუჯეტების ერთიან ხარჯებში მოცემული ფაქტორი/ფაქტორები ახდენენ გავლენას, როგორც ამას ლატვიაში [7] აქვს ადგილი. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი ქვეყანა ტერიტორიის საბიუჯეტო ხარჯვითი მოთხოვნილებების გაანგარიშების ფორმულის სახით მონოფაქტორული რეგრესიის მეთოდის იყენებს, რომელიც აფასებს კავშირს ბაზისურ წელში ბიუჯეტების ფაქტიურ ხარჯებ-

სა და მათ დიფერენციალზე გავლენის მქონე ფაქტორებს შორის. ფაქტობრივად [11], ეს ხერხი ემყარება დაშვებას რეგიონების ფაქტიური საბიუჯეტო ხარჯვითი მოთხოვნილებების შესახებ. როგორც წესი, ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნებისთვის ეს ჰიპოთეზა დასტურდება [12].

თუმცა მოცემული მიდგომა არსებით ნაკლოვანებებთან არის დაკავშირებული. კერძოდ, დიდ ბრიტანეთში, სადაც მეთოდის აპრობირებამ ძლიერი განვითარება ჰპოვა, რეგრესიული ანალიზის გამოყენების შემდეგ გარკვეული პრობლემები შეინიშნება:

- ფისკალური მოთხოვნილებების განსაზღვრაში სტაბილურობის არარსებობა. რეგრესიულ მოდელში გამოყენებულ პირველად მონაცემთა უმნიშვნელო ცვლილება იწვევს სტრუქტურის, რაოდენობის, აგრეთვე, რეგიონალური ფაქტორების ხვედრითი წილის ცვლილებებს, რაც წლიდან წლამდე გაანგარიშებულ მოთხოვნილებათა მნიშვნელოვანი ფლუქტუაციის მიზეზი ხდება;
- გაანგარიშებათა გამჭვირვალობა და სირთულე. სტატისტიკურ მონაცემთა დიდი მოცულობა და უზარმაზარი გამოთვლები მათი აღქმის სიძნელეებს ქმნის სუბნაციონალური ხელისუფლების მხრიდან.

მიდგომის მეთოდოლოგიური და ინფორმაციული სიძნელეების მიუხედავად, აღნიშნული მეთოდის ფართოდ გავრცელებულია უმრავლესობა როგორც ფედერალურ, ასევე უნიტარულ სახელმწიფოებში. ამრიგად, საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ობიექტური შეფასება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იმ მთავარი ამოცანების გადაჭრაში, რომლებიც გამათანაბრებელი ბიუჯეტ-შორისი ტრანსფერტების ნებისმიერი სისტემის წინაშე დგას: ეკონომიკური ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, ტერიტორიული სამართლიანობა, საზოგადოებრივი ფინანსების მართვა პასუხისმგებლობის საფუძველზე.

მსოფლიო თეორიასა და პრაქტიკაში შემუშავებულია ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვითი მოთხოვნილებების გაზომვის მრავალი მიდგომა. ზემოთ განხილული მეთოდისთვის დამახასიათებელია როგორც ღირსებები, ასევე სერიოზული ხარვეზები. ამა თუ იმ მიდგომის შერჩევა როგორც წესი, დამოკიდებულია სახელმწიფოებრივი სტატისტიკური ინფორმაციის ხარისხ-

ზე, საბიუჯეტო გამოთანაბრების მოდელზე. აგრეთვე, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ არჩევანზე. იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის დონე და სტატისტიკით უზრუნველყოფა საკმაოდ

მაღალია, შეიძლება ტერიტორიების საბიუჯეტო მოთხოვნილებათა შეფასების გამარტივებული სქემების გამოყენება. ამ შემთხვევაში, იმპერატივად მეთოდოლოგიის გამოყენების გამჭირვალობა და სიმარტივე გვევლინება.

## ლიტერატურა/REFERENCES

- [1]. **Ahmad, E and Craig, J.** (1997) Intergovernmental Fiscal Transfers. In Ter-Minassian (ed) Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, DC: IMF.
- [2]. **Alm, J. and Martinez-Vazquez, J.** (2002). On the Use of Budgetary Norms as a Tool for Fiscal Management. Public Finance and Management. Harrisburg, Pennsylvania, vol. 2, no.3, 387-435.
- [3]. **Bahl, R and Linn, J** (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press.
- [4]. **Shah, A.** (1996) A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, Canadian Public policy 2:99-115
- [5]. **Boadway, R.** (2003) Options for Fiscal Federalism, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland and Labrador, St. Johns, March;
- [6]. **Dafflon, B.** (1999). Fiscal Federalism in Switzerland. In . Fossati, A. and Panella G. Fiscal Federalism in the Europea Union, London: Routledge
- [7]. **Martinez-Vazquez, J.** (2000) Latvia's Equalization Fund. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- [8]. **Martinez-Vazquez, J.** (1994) The Challenge of Expenditure Assignment Reform in Russia. Environment and Planning C: Government and Policy:12, 277-292.
- [9]. **Martinez-Vazquez, J. and Boex, J.** (1999). The Design of Equalization Grants: Theory and Applications. Washington DC: The World Bank;
- [10]. **Oliveira, J. and Martinez-Vazquez, J.** (2001) Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition: Czech Republic, World Bank Technical Paper no. 517. Washington D.C.: The World Bank.
- [11]. Organization for Economic Cooperation and Development (1981) Measuring Government Local Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop, OECD, Paris; Organization for Economic Cooperation and Development (1994) State financial support for local government, OECD, Paris
- [12]. Organization for Economic Cooperation and Development (1981) Measuring Government Local Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop, OECD, Paris; Organization for Economic Cooperation and Development (1994) State financial support for local government, OECD, Paris
- [13]. **Slukhai, S (ed.)** (2003) Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries. Budapest, OSI/LGI.
- [14]. United States Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations (1990), Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity, Information Report M-174, Washington, DC;
- [15]. World Bank (1997), Bangladesh Municipal Finance Management Sector Study, Washington: The World Bank.
- [16]. **Yilmaz, S and Bindebir, S** (2003) Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues. World Bank policy Paper. World Bank, Washington.
- [17]. **Zhang, Z. and Martinez-Vazquez, J.** (2002) The System of Equalization Transfers in China.” Ministry of Finance, China and International Studies Program Working Paper.