

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

წინო რეკაზის ასული ქავთარაქმ

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის კირითადი
მიმართულებაი

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

ფილოსოფიის დოქტორი ბიზნესის მართვაში– აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

მეცნიერ ხელმძღვანელი-
ე.მ.დ., პროფ. ჯ.შათირიშვილი



თბილისის
უნივერსიტეტის
ბაჟოვცევალოზა

თბილისი

2008

შინაარსი

| | |
|---|------------|
| შესავალი | 3 |
| თავი I. ბიუჯეტი როგორც სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზა და მისი ფორმირების თეორიულ- მეთოდოლოგიური საკითხები | 10 |
| 1.1. ბიუჯეტი როგორც სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზა, მისი როლი და დანიშნულება | 10 |
| 1.2. ბიუჯეტის ფორმირების სრულყოფის თეორიულ-მეთოდოლოგიური ასპექტები. 18 | |
| 1.3. საბიუჯეტო მუშაობის საზღვარგარეთული გამოცდილება და მისი გამოყენების შესაძლებლობანი | 56 |
| თავი II. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ანალიზი და შეფასება | 60 |
| 2.1. საგადასახადო შემოსავლების საგეგმო მაჩვენებლების შესრულება, სტრუქტურა და დინამიკა 1995-2004 წლების დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის პირობებში და 2004 წელი, როგორც გარდამტეხი წელი | 60 |
| 2.2 საბიუჯეტო შემოსავლების (საგადასახადო შემოსავლების) მობილიზების მაჩვენებელთა მდგომარეობის ანალიზი ხავერდოვანი რეკლუციის შემდგომ პერიოდში | 96 |
| 2.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო და სხვა შემოსავლების ანალიზი და შეფასება (1995-2004 წლები) | 111 |
| 2.4. პროფიციტური ბიუჯეტი და მასში მობილიზებული არასაგადასახადო შემოსავლები | 135 |
| თავი III. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის გზები და წყაროები | 139 |
| 3.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ძირითადი გზები | 139 |
| 3.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ზრდის ძირითადი მიმართულებები | 158 |
| 3.3. დეფიციტური ბიუჯეტიდან პროფიციტური ბიუჯეტისაკენ | 165 |
| დასკვნები და წინადადებები | 173 |
| გამოყენებული ლიტერატურის სია | 183 |

შესავალი

თემის აქტუალურობა- საქართველოში უკანასკნელ წლებში საბიუჯეტო სფეროში არსებულმა პრობლემებმა განსაკუთრებული სიმწვავეთ იჩინა თავი. მთელმა რიგმა უარყოფითმა ტენდენციებმა, როგორცაა ჩრდილოვანი ეკონომიკა, კორუფცია, საგადასახადო ადმინისტრირების მოუწესრიგებლობა, ასახვა კპოვეს ბიუჯეტის თანამიმდევრულ დეფიციტში, შემოსავლების მობილიზების დაბალ მაჩვენებლებში, სახელმწიფოს მხრიდან თავისი ფუნქციების შესრულების არაჯეროვან დონეზე რეალიზაციაში. აღნიშნული ნეგატიური მოვლენების გამომწვევ უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენდა ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვისას შესაბამისი თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების უგულებელყოფა, მეცნიერული გამოკვლევების გაუთვალისწინებლობა, თეორეტიკოს მეცნიერთა მიერ ჩამოყალიბებული მოსაზრებებისა და წინადადებების იგნორირება. აქედან გამომდინარე, აუცილებლობად მიგვაჩნია მეცნიერი ეკონომისტების მიერ საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში შესრულებული მეცნიერული ღირებულების მქონე თეორიული გამოკვლევების და ჩამოყალიბებული მოსაზრებების საქმიანი გამოყენება რიგი პრაქტიკული საკითხების გადაწყვეტის პროცესში.

მეცნიერული მიღწევების პრაქტიკაში გამოყენების შესაძლებლობას გვაძლევს საქართველოს საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის სრულყოფის პრობლემებზე ჩატარებული სერიოზული თეორიული და პრაქტიკული გამოკვლევები, რომლებიც სხვადასხვა დროს განახორციელეს ქართული ეკონომიკური სკოლის დამფუძნებელთა პლეადის ბრწყინვალე წარმომადგენლებმა პროფესორმა ფ. გოგიჩაიშვილმა, პროფ. ნ. ქოიავამ, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსებმა პ. გუგუშვილმა და ვ. ჩანტლაძემ, ცნობილმა ქართველმა მეცნიერ ეკონომისტებმა რ. ასათიანმა, რ. ბასარიამ, გ. გამსახურდიამ, თ. გამსახურდიამ, რ. გოგოხიამ, ვ. ზურაბიშვილმა, ზ. თეთრუაშვილმა, რ. კაკულიამ, გ. მალაშხიამ, ი. მესხიამ, ე. მექვაბიშვილმა, ვლ. პაპავამ, შ. ქისტაურმა, ნ. ყირიმლიშვილი, ჯ. შათირიშვილმა, გ. ხელაიამ, ა. ჯიბუტმა, მ. ჯიბუტმა და სხვებმა.

საკმაოდ მდიდარი თეორიული საფუძვლების არსებობის პირობებში ჩვენ მიუღებლად მიგვაჩნია 2008 წლის მდგომარეობით, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ მოქმედ ორგანულ კანონში გადმოცემული ბიუჯეტის ცნების

ერთობ ბუნდოვანი და დაუხვეწავი განმარტება. ასევე შემდგომი დისკუსიის საგნად რჩება ბიუჯეტის ფუნქციების საკითხი, აგრეთვე ბიუჯეტის ფორმირებასა და მის აღსრულებასთან დაკავშირებული თეორიულ-მეთოდოლოგიური პრობლემები, რომლებიც შემდგომ კვლევას საჭიროებს. ამასთან დაკავშირებით, ვფიქრობთ, სამომავლოდ სიტუაციის გაუარესებას გამოიწვევს მთელი რიგი სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტებისა და დაწესებულებების გაუქმება, რითაც მნიშვნელოვნად შეფერხდება მთლიანად ეკონომიკაში მიმდინარე პროცესების მეცნიერული შესწავლა.

ქვეყნის ეკონომიკის აღორძინება-განმტკიცების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პირობაა ეფექტური ფისკალური პოლიტიკის სწორად წარმართვა, რის განხორციელებაშიც ჯეროვანი ადგილი ბიუჯეტთან, უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების გადაჭრას უკავია. პრობლემის მოგვარებისათვის საჭიროა გაანალიზებული იქნეს წარსულში ამ მხრივ დაშვებული შეცდომები, რათა არ მოხდეს მათი ხელახლა გამეორება.

აღნიშნულმა პრობლემებმა, დღესდღეობით საგადასახადო სფეროში არსებულმა ხარვეზებმა და მათი გამოსწორების აუცილებლობამ განაპირობა ჩემი დაინტერესება სადისერტაციო-საკვლევ თემად შემერჩია „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის ძირითადი მიმართულებები“. ამასთან, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების არსებული მდგომარეობის ანალიზი და მის ზრდასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების კომპლექსური შესწავლა ბოლო თორმეტი წლის მანძილზე თითქმის არ მომხდარა. ჩვენს ნაშრომში გაანალიზებულია 2007 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი მიმართულებები, როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ხოლო 2008 წლის საგეგმო მაჩვენებლების მათთან შედარების საფუძველზე გაკეთებულია დაახლოებით პროგნოზი აღნიშნული მაჩვენებლების შესრულების რეალურობის მიმართულებით.

ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მობილიზების უმთავრეს ინსტრუმენტს. საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის აუცილებლობა გამომდინარეობს ისევე და ისევე სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან, რომ მან სრულფასოვნად შესძლოს მთელი რიგი სოციალური და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების რეალიზება. შემოსავლების ზრდის მიმართულებით

ფუნდამენტალური მნიშვნელობა ენიჭება მასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფას.

საბიუჯეტო სფეროში არსებული მძიმე მდგომარეობის შემდეგ, როდესაც ბიუჯეტი სისტემატური დეფიციტით ხასიათდებოდა, ბოლო წლებში მისი პარამეტრების შესრულებამ კიდევ უფრო მეტად აქტუალური გახადა ამ სფეროში არსებული პრობლემებისა და ძირითადი მიმართულებების შესწავლის, მდგომარეობის შემდგომი გაუმჯობესების გზების ძიების აუცილებლობა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები- სადისერტაციო თემის კვლევის ძირითად მიზანს შეადგენს ბიუჯეტის ფორმირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების სრულყოფისა და საბიუჯეტო შემოსავლების არსებული მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება-ჩამოყალიბება.

ზემოაღნიშნული მიზნის მისაღწევად დასახული იქნა შემდეგი ამოცანები:

– ბიუჯეტის ცნების, მისი დანიშნულებისა და ფუნქციების შესახებ თეორიულ დებულებათა ანალიზი და განზოგადება.

– ბიუჯეტის ფორმირების, საბიუჯეტო პროცესის სტადიების სრულფასოვნად განხორციელებასთან დაკავშირებული მეთოდოლოგიურ-მეთოდიკური საკითხის შესწავლა-სრულყოფა.

– საბიუჯეტო მუშაობის საზღვარგარეთულ გამოცდილებათა ანალიზი და საქართველოში მათი დანერგვის შესაძლებლობანი.

– ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი წყაროების მიხედვით საგეგმო მანვენებლების შესრულების, სტრუქტურისა და დინამიკის ანალიზის საფუძველზე ამ მანვენებლების გაუმჯობესების და საბიუჯეტო შემოსავლების გადიდების გზების განსაზღვრა.

– ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოწესრიგების მიზნით მარეგულირებელი გადასახადის გამოვლენა და მისი ბიუჯეტებს შორის გადანაწილების პროცენტული მანვენებლების დადგენა.

– დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის მიზეზების გამოვლენა და პროფიციტული ბიუჯეტის სტაბილურობის მისაღწევად საჭირო ღონისძიებათა შემუშავება.

კვლევის საგანი და ობიექტი- სადისერტაციო თემის კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, ხოლო კვლევის ობიექტია საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის გზებისა და წყაროების ძიება.

კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძვლები- კვლევის პროცესში ჩვენს მიერ გამოყენებული იქნა ბიუჯეტის არსთან, მის ფუნქციებთან, ფორმირებასთან დაკავშირებით ქართველი და უცხოელი მეცნიერი ეკონომისტების მიერ ჩამოყალიბებული მოსაზრებები, საქართველოში მოქმედი კანონები, საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროსთან დაკავშირებული სახელმწიფო მნიშვნელობის გადაწყვეტილებები როგორც კანონების, ისე სხვადასხვა ნორმატიული დოკუმენტებისა და ბიუჯეტთან დაკავშირებული განმარტებითი ბარათების სახით. ასევე ეკონომიკური პროფილის სამინისტროების სტატისტიკური და მაკროეკონომიკური შინაარსის მქონე მასალები.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე- აღნიშნულ ნაშრომში პირველად კომპლექსურადაა გამოკვლეული 1995-2007 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საბიუჯეტო შემოსავლების (საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების) დონე, სტრუქტურა და დინამიკა, მობილიზების დაბალი მაჩვენებლების გამომწვევი ძირითადი მიზეზები და შემოსავლების ზრდის ღონისძიებები.

ჩვენს მიერ წარმოდგენილ ნაშრომში გადმოცემული მეცნიერული სიახლეები შეიძლება შემდგენიარად ჩამოვყალიბოთ:

1. მეცნიერი ეკონომისტების მიერ ბიუჯეტის ფუნქციებთან დაკავშირებით არსებული მოსაზრებების, მათ მიერ ჩამოყალიბებული ფუნქციების შეჯერებისა და ანალიზის შედეგად ახლებური ხედვით იქნა წარმოჩენილი ბიუჯეტის ფუნქციები, რომელიც ძირითადად სამი ფუნქციით განისაზღვრება:

ა). ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილება- გადანაწილება და ეკონომიკის განვითარებაზე ზემოქმედება;

ბ). სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური რესურსების (მატრიალური სახსრების) მობილიზება და მათ ხარჯვაზე კონტროლი.

გ). მოსახლეობის სხვადასხვა მოთხოვნილებების (მათ შორის სოციალურის) დასაკმაყოფილებლად საჭირო ფულადი სახსრების ფონდების ფორმირება, გამოყენება და კონტროლი;

2. ბიუჯეტის შედგენის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების გაანგარიშების სხვა არსებული მეთოდებიდან (ავტომატური, მაჟორაცია, უშუალო შეფასების და სხვა მეთოდი) უშუალო შეფასების მეთოდს მიენიჭა უპირატესობა, რადგან იგი უშვებს შემოსავლებისა და ხარჯების ზრდის ალბათობას.

3. დღესდღეობით, საქართველოში არსებული მარეგულირებელი გადასახადი, ანუ საშემოსავლო გადასახადი, ვერ უზრუნველყოფს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარებას, ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით დამატებული ღირებულების გადასახადის გამოყენება და ბიუჯეტებს შორის მისი პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით გადანაწილება იმის გათვალისწინებით, თუ როგორია ავტონომიური და სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების და მათით გასაწვევი ხარჯების უზრუნველყოფის დონე.

4. „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონში წარმოდგენილი საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე შესასრულებლად სავალდებულო ძირითადი პრინციპების (ყოველსმომცველობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, დამოუკიდებლობა, ერთიანობა, უნივერსალობა, კონსოლიდირება) ანალიზის საფუძველზე დადგენილ იქნა საქართველოში ბიუჯეტის აგებისას კიდევ ერთი პრინციპის- სამართლიანობის პრინციპის არსებობის აუცილებლობა, რომელიც თავის თავში გულისხმობს წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტით საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული თანხების სამართლიანად განსაზღვრას, იმ რეალური მოთხოვნების საფუძველზე, რომლებიც საჭიროა მათი სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის.

5. საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო პროცესის ანალიზის საფუძველზე მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ სამომავლოდ დღის წესრიგში დადგეს საქართველოში საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით წარმოშობილი შეუთანხმებელი საკითხების მოგვარებისათვის შემთანხმებელი კომისიის მსგავსი სტრუქტურის ჩამოყალიბება. მისი დაკომპლექტება შესაძლებელია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან წარმოდგენილი კანდიდატებისაგან, რომლის მოვალეობები უფრო ფართო იქნება, ვიდრე აშშ-ში არსებული ანალოგისა. კერძოდ, მას დაეკისრება ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით არსებული სადავო საკითხების გამოკვლევა, წამოყენებული წინადადებების

შეჯერების შედეგად შესაბამისი დასკვნების გაკეთება და არგუმენტირებული, ორმხრივად მისაღები, ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღება.

6. ჩატარებული ანალიზის შედეგად, შესაძლებლად მივიჩნიეთ ბიუჯეტის დეფიციტის მომსახურების სარეზერვო ფონდის შექმნა, რომელშიც მიმართული იქნება პროფიციტის შედეგად მიღებული თანხების (დაახლოებით 20-50 %-ი) და სახელმწიფო სახაზინო ვალდებულებების გაყიდვით მიღებული თანხების გარკვეული ნაწილი.

7. საბიუჯეტო შემოსულობების უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს გადასახადები, ასევე არასაგადასახადო შემოსავლები, რომლებიც 2008 წლიდან აღირიცხება სხვა შემოსავლებში. ანალიზის საფუძველზე ჩამოვაყალიბეთ მოსაზრებები, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიოს მათი შემდგომი ზრდა, ესენია:

- დასაბეგრი ობიექტების მოცულობის გაფართოება და ამავდროულად გადამხდელთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა;

- საგადასახადო სისტემის სრულყოფა;

- საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმალური რეგულირება;

- საგადასახადო განაკვეთების სტაბილურობა;

- გადასახადების მოქნილობისა და სიმარტივის, კონკრეტულობის უზრუნველყოფა;

- გადასახადების ამოღების მექანიზმის დახვეწა. გადასახადის დროულად გადახდის უზრუნველყოფა მკაცრი საჯარიმო სანქციების შემოღების გზით;

- საგადასახადო სამსახურის მუშაკთა კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის ამაღლება;

- გადასახადების ამოღებასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირება;

- ჩრდილოვანი ეკონომიკის და კორუფციის მასშტაბების მინიმუმამდე დაყვანა;

- არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ოპტიმალურად დაგეგმვა და მათ ამოღებასთან დაკავშირებული კონტროლის განხორციელების ღონისძიებებისა და მეთოდების დახვეწა და ა.შ.

ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა- სადისერტაციო ნაშრომში, კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი მოსაზრებები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, აგრეთვე ეკონომიკური რეფორმების განხორციელების პროცესში, ფინანსთა სამინისტროს,

საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების მიერ, საგადასახადო პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემების დამუშავებისას.

ნაშრომის აპრობაცია- სადისერტაციო ნაშრომი დამტკიცებულია 2005 წლის 17 მარტის (ოქმი №7) ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტის სამეცნიერო საბჭოს მიერ. დისერტაციის ცალკეულმა დებულებებმა სამეცნიერო კონფერენციაზე (თეშსი, 2005 წელი) დაიმსახურეს დადებითი შეფასებები და საპატიო სიგელი.

კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია შემდეგ შრომებში:

1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა 1995-2004 წწ. ჟ. „ეკონომიკა“, 2005 წ. №11

2. ბიუჯეტის ფორმირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები, ჟ. „ეკონომიკა“, 2005 წ. №12

3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების თანამედროვე მდგომარეობა, საქართველოს სახელმწიფო აგრარული უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომების კრებული, 2005 წ. №XXXIII

ნაშრომის სტრუქტურა და მოცულობა- ნაშრომი შედგება შესავლის, სამი თავის, ათი პარაგრაფის, დასკვნებისა და წინადადებისაგან. იგი მოიცავს კომპიუტერზე ნაბეჭდ 191 გვერდს, თან აქვს დართული ლიტერატურული წყაროები.

თავი I. ბიუჯეტი როგორც სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზა და მისი ფორმირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხები

1.1. ბიუჯეტი როგორც სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზა, მისი როლი და დანიშნულება

სახელმწიფოს ფუნქციონირების უმთავრეს და ამოსვალ ფინანსურ საფუძველს წარმოადგენს ბიუჯეტი. სიტყვა ბიუჯეტი წარმოსდგება ფრანგული სიტყვისაგან *bougette pochette*, ანუ ტყავის ქისა, რომელიც ჯერ კიდევ მე-16-ე მე-18-ე საუკუნეებში გამოიყენებოდა ფრანგი ფინანსთა მინისტრების მიერ, გადააკეთეს ინგლისელებმა სიტყვად *budget*- ტომარა, მაგრამ ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო ბიუჯეტი არ უნდა წარმოვიდგინოთ მხოლოდ და მხოლოდ „ტყავის ქისად“, „ტომარად“, ანუ ტყავის გარკვეულ ნაწილად, რომელშიც სახელმწიფოს „შემოსავალ- გასავლის ნუსხის კანონპროექტი იდო“¹, რადგან სიტყვა ბიუჯეტს გაცილებით უფრო დიდი ეკონომიკური შინაარსი გააჩნია, ის არის სახელმწიფოს არსებობის და ეკონომიკის განვითარების საფუძველთა საფუძველი. მე-18-ე საუკუნეში სიტყვა „ბიუჯეტს“ უკვე შექმნილი ჰქონდა თანამედროვე მნიშვნელობა, ანუ მასში იგულისხმებოდა ქვეყანაში წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების რიცხობრივი გამოსახულება.

ეკონომიკის, განსაკუთრებით საბაზრო ეკონომიკის განვითარების პირობებში წინა პლანზე წამოწეულმა რიგმა საკითხებმა, რომლებიც ეხება სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების რეალიზებას, სხვადასხვა ფინანსური რესურსების განაწილება- გადაანაწილებას, სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი მთელი რიგი ღონისძიებების დაფინანსებას, გამოიწვია სახელმწიფო მნიშვნელობის, მისი არსის კიდევ უფრო მეტად გაფართოება.

„ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითადი ფინანსური გეგმა“ – ასე განმარტავს ბიუჯეტს საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“. აღნიშნული კანონით „განხორციელდა მანამდე იზოლირებულად არსებული ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების კონსოლიდირება

¹ ჩანტლაძე ვ. - „ფინანსური მეცნიერების საფუძვლები“, გამომცემლობა „ისარი“, თბ. 1995, გვ. 163

სახელმწიფო ბიუჯეტის სახით და, ამდენად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა განისაზღვრა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით, ავტონომიური წარმონაქმნების ბიუჯეტებისა და სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებით. ამავე კანონით განისაზღვრა სახაზინო სამსახურის წამყვანი როლი ბიუჯეტის შესრულების საქმეში”.¹

ჩვენი აზრით, მეტად მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ საქართველოში არც თუ ისე ხანგრძლივი დრო დასჭირდა ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხების მოგვარებას, როგორცაა საბიუჯეტო პროცესი და მასთან დაკავშირებული სირთულეები, საგადასახადო კანონმდებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები, ბიუჯეტის ქრონიკულ დეფიციტთან დაკავშირებული გართულებები. გარდა ამისა, მიღებული იქნა შესაბამისი კანონები და ნორმატიული აქტები, რომლებიც წლების მანძილზე განიცდიდნენ სხვადასხვა ცვლილებებს, რათა უკეთ მორგებოდნენ საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს.

ბიუჯეტის განმარტებაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი 2003 წელს, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“. აღნიშნული კანონის თანახმად „ბიუჯეტი-საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ”². როგორც ვხედავთ 1996 წელს მიღებულ კანონთან შედარებით 2003 წელს მოხდა დაკონკრეტება საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლებისა და ხარჯებისა.

აღნიშნული კანონის მიხედვით ერთმანეთისაგან გამიჯნულია ცენტრალური ბიუჯეტი, სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები, ადგილობრივი ბიუჯეტი და სპეციალური სახელმწიფო ფონდი. ამჯერად ყურადღებას შევაჩერებთ ცენტრალური ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის

¹ შათირიშვილი ჯ. - „საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები“, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, თბ. 2000, IV ტ გვ. 234-235

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, 2003, თავი I, მუხლი 3-1-დ.

განმარტებებზე. „ცენტრალური ბიუჯეტი- ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების შემოსულობებსა და გადასახდელებს” ხოლო „სახელმწიფო ბიუჯეტი- ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ერთობლიობა”¹.

აღნიშნულ ორ განმარტებაზე ჩვენი ყურადღების შეჩერება გამოიწვია კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, შეტანილმა ცვლილებამ, რის შედეგადაც მოხდა ზემოთ ჩვენს მიერ მოხსენიებული ცნებების შერწყმა და მათი გაერთიანება ერთი განმარტების ქვეშ, რის შედეგადაც სახელმწიფო ბიუჯეტმა თავის თავში მოიცვა ცენტრალური ბიუჯეტი და ამოღებულ იქნა ცნება „სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ერთობლიობა”. აღნიშნული ცვლილებების შედეგად მიღებულ იქნა განმარტება: „სახელმწიფო ბიუჯეტი- საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შემოსულობებსა და გადასახდელებს”.

2005 წელს ცვლილება განიცადა ბიუჯეტის განმარტებამაც, რის მიზეზსაც წარმოადგენს სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ცნების კანონიდან ამოღება, აქედან გამომდინარე, „ბიუჯეტი- საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი დონეების მიერ”.²

კანონის თანახმად მოცემული ზემოაღნიშნული განმარტება არ მიგვაჩნია მართებულად, რადგან, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტი არის არა „ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების და გადასახდელების ნუსხა”, არამედ იგი არის მთლიანად სახელმწიფოებრივი შემოსავლებისა და გასაწევი ხარჯების ნუსხა და არ შეიძლება მისი განხილვა როგორც ამა თუ იმ დონის „ხელისუფლების შემოსულობებისა და გასაწევი გადასახდელებისა”.

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი I, მუხლი 3-1-ე.ე.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი I, მუხლი 3-დ

ჩვენი აზრით, უფრო მართებული იქნებოდა ბიუჯეტის განმარტების შემდეგი სახით ჩამოყალიბება: ბიუჯეტი არის მთლიანად სახელმწიფოებრივი შემოსულობებისა და გადასახდელების ნუსხა, რომელიც წარმოადგენს ფულადი ფონდების ერთობლიობას და თავის თავში მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებს.

„ბიუჯეტი, ... წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების ყველა ურთიერთობათა მდიდარ ერთობლიობას”.¹ ბიუჯეტის უდიდეს მნიშვნელობაზე მეტყველებს ფაქტი, რომ მის გარეშე ყოველად წარმოუდგენელია სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკის არსებობა, ფისკალური პოლიტიკის გარეშე კი შეუძლებელია სახელმწიფოს მიერ ქვეყნის ეკონომიკური მართვა. „იგი ეყრდნობა ქვეყანაში არსებულ ეკონომიკურ კანონებს და დგება მრეწველობის, სოფლის მეურნეობისა და სხვა დარგების, ქვეყნის სოციალური განვითარებისა და სხვა მაჩვენებლების საფუძველზე”.²

ეკონომიკაში არსებული აღმასვლისა და ნაკლოვანებების გამოვლენა უმთავრესად ხორციელდება სწორედ შემოსულობების აკუმულაციისა და სახსრების ხარჯვის დროს. ამიტომ ეს გარემოება უნდა წარმოადგენდეს საფუძველს და სტიმულს იმისათვის, რომ ჩვენს ქვეყანას ჰქონდეს სტაბილურად ზრდადი, უდეფიციტო ბიუჯეტი, რადგან სწორედ ასეთი ბიუჯეტი არის ქვეყნის ეკონომიკის სიძლიერის მტკიცე გარანტი, ხოლო დეფიციტური და უძლური ბიუჯეტი მიგვიყვანს ქვეყნის ეკონომიკის დასამარებად, რაც საბოლოო ჯამში საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის პოლიტიკას, კულტურას და მის იმიჯს მსოფლიოს მასშტაბით.

ყოველივე ზემოაღნიშნული გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ ბიუჯეტი არის ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური არსის ყველაზე უკეთ გამოსახვის საშუალება. ამ შესაძლებლობას მას ანიჭებს მასში აკუმულირებული შემოსულობები, რომლებიც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს განახორციელოს მასზედ დაკისრებული სოციალური და ეკონომიკური მოვალეობები.

ბიუჯეტის არსსა და შინაარსს ყველაზე ნათლად გამოხატავს მის მიერ განხორციელებული ფუნქციები.

¹ გამსახურდია გ. – ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ. 1997, გვ 17

² მურჯიკნელი მ. - „ საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტის როლი და ამოცანები საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პერიოდში“, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1993, გვ. 12.

პროფესორ რევაზ კაკულიას შეხედულებით, ბიუჯეტი ასრულებს ოთხ ფუნქციას, ესენია:

1. ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის გადანაწილება;
2. ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება და სტიმულირება;
3. სოციალური პოლიტიკის ფინანსური უზრუნველყოფა;
4. ფულადი სახსრების ცენტრალიზებული ფონდების ფორმირებასა და გამოყენებაზე კონტროლი.¹

პროფესორ გივი გამსახურდიას აზრით, ბიუჯეტი ასრულებს ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების ფუნქციას და აღნიშნულს უმატებს კიდევ სამ ფუნქციას:

1. საზოგადოების კოლექტიურ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებისათვის ფინანსური რესურსების გამოყენების ფუნქცია;
2. ეროვნული შემოსავლის რეგულირებადი განაწილების უზრუნველყოფის ფუნქცია;
3. ქვეყანაში ეკონომიკური სტაბილიზაციის ფუნქცია.²

მირიან მურჯიკნელის აზრით, ბიუჯეტი ასრულებს განაწილებისა და გადანაწილების, ასევე საკონტროლო ფუნქციებს. აქვე აღნიშნავს, რომ განაწილება- გადანაწილების ფუნქციას იგი ახორციელებს სახსრების აკუმულაციისა და ხარჯვის დროს, რაც შეეხება საკონტროლო ფუნქციას, ის ხორციელდება სახსრების აკუმულაციისას, განაწილების, გადანაწილებისა და ხარჯვისას.³

აღიარებულ ფაქტს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური საქმიანობის წარმართვაზე ბიუჯეტის გავლენის სიძლიერე მატულობს ბიუჯეტის მეშვეობით განაწილებული ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის მოცულობის ზრდის პარალელურად.

¹ კაკულია რ. - „ფინანსების ზოგადი თეორია“, მესამე შეესებული და გადამუშავებული გამოცემა, გამომცემლობა- სტამბა შპს „ფინანსები“, თბ. 2001, გვ. 106.

² გამსახურდია გ. - „საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტები თანამედროვე ეტაპზე“, დისერტაცია ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ. 1995, გვ.132

³ მურჯიკნელი მ. - „საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტის როლი და ამოცანები საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პერიოდში“, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1993, გვ. 9-10.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის გადანაწილება ავტომატურად გულისხმობს და თავის თავში მოიცავს ეკონომიკის სტიმულირებასა და სოციალური პოლიტიკის ფინანსური საშუალებებით უზრუნველყოფას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ბიუჯეტი ასრულებს სამ ფუნქციას, რომლებიც შემდეგნაირად წარმოგვიდგება:

1. ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილება- გადანაწილება და ეკონომიკის განვითარებაზე ზემოქმედება;

2. სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური რესურსების (მატრიალური სახსრების) მობილიზება და მათ ხარჯვაზე კონტროლი.

3. მოსახლეობის სხვადასხვა მოთხოვნილებების (მათ შორის სოციალურის) დასაკმაყოფილებლად საჭირო ფულადი სახსრების ფონდების ფორმირება, გამოყენება და კონტროლი;

ჩვენი აზრით, თუ მოხდება ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებული ფუნქციების შეთანაწყოება და ცხოვრებაში მათი რეალურად განხორციელება, მაშინ შესაძლებელი გახდება წარსულში ეკონომიკაში არსებული მთელი რიგი ნაკლოვანებებისა და უარყოფითი მოვლენების შედეგად მიღებული არასასურველი შედეგების სამომავლოდ თავიდან აცილება, ეს კი, საბოლოო ჯამში, მიგვიყვანს ლოგიკურ შედეგამდე ანუ ეკონომიკურ ზრდამდე და მის შემდგომ განვითარებამდე. თუმცა, აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ასეთი ფართომასშტაბიანი შედეგების მისაღწევად საჭიროა ეკონომიკაში არსებული იმ უამრავი ნაკლის გამოსწორება, რომლებიც დღევანდელ დღესაც წინააღმდეგობას უქმნის ჩვენი ეკონომიკის აღმავალი კურსით სვლას.

ასეთ წინააღმდეგობად მივიჩნევთ:

1. ჩრდილოვან ეკონომიკას;
2. ფისკალურ სფეროსთან დაკავშირებული საკითხების მოუწესრიგებლობას;
3. სწორი, მიზანდასახული ფისკალური პოლიტიკის ჩამოყალიბებლობას, რაც, თავის მხრივ, აფერხებს სახელმწიფო გადასახდელებისა და შემოსულობების სფეროებში მისაღები გადაწყვეტილებების ეფექტურობას.

ბიუჯეტი, უპირველეს ყოვლისა წარმოადგენს ქვეყანაში ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მობილიზების ძირითად საშუალებას. იგი ამავედროულად, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზაა, რომლის ფორმირებაც უმთავრესად გადასახადების მეშვეობით სწარმოებს. აქედან გამომდინარე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ეფექტური საგადასახადო პოლიტიკის გატარებას, მისი სწორი მიმართულებით წარმართვას, რაც, თავის მხრივ, მაქსიმალურად შეამცირებს ქვეყანაში ეკონომიკური კრიზისის წარმოშობის რისკს.

სწორედ ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრები იძლევა უშუალოდ ეკონომიკაში სტრუქტურული გარდაქმნების შესაძლებლობას, მეწარმეობის განვითარებისათვის ხელის შეწყობის, მოსახლეობის ფართო ფენების სოციალური მდგომარეობის გამოსწორების, წარმოების შემდგომი გაფართოების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის და ქვეყნის წინაშე მდგარი სხვა მრავალი პრობლემური საკითხის გადაჭრას.

ჩვენი აზრით, არ შეიძლება ბიუჯეტის აღქმა როგორც მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული გადასახდელების დაფარვის საშუალებისა. თუ მოხერხდება აღნიშნული მოსაზრების სიღრმისეულად გაანალიზება, მაშინ შესაძლებელი გახდება ლოგიკურ დასკვნამდე მისვლა, რომ „იგი მიზნად უნდა ისახავდეს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და განვითარებას და ასევე წარმოქნილ სახელმწიფო ვალდებულებათა დათქმული პირობების შესაბამისად განაღდებს.“¹

მართალია, ბიუჯეტის, როგორც სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზის, დანიშნულება მდგომარეობს სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი გადასახდელების დაფარვაში და ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების უზრუნველყოფაში, მაგრამ, სამწუხაროდ, წარსული ათეული წლის მანძილზე საქართველოს სინამდვილეში მის ერთადერთ მიზანს წარმოადგენდა ქვეყნის ფიზიკური გადარჩენა, ხოლო შემდგომ პერიოდში ძირითადად მიმდინარე ხარჯების დაფარვა.

თანამედროვე პირობებში, როდესაც ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობები იძლევა ეკონომიკის გააქტიურების, მეწარმეობის ხელშეწყობის, წარმოების მასშტაბების რეალურად გაზრდის, პრიორიტეტული დარგების

¹ შათირიშვილი ჯ- საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟ. გადასახადები, № 23-24, გვ.57

დაფინანსების შესაძლებლობას, არ შეიძლება ასეთი უნიკალური საშუალების ხელიდან გაშვება. ხელისუფლებამ ბიუჯეტის გაზრდილი შემოსულობების მნივნელოვანი ნაწილი საქართველოს ეკონომიკის სამსახურში უნდა ჩააყენოს, რამაც ეკონომიკის შემდგომი ზრდის რეალური საფუძვლის შექმნა უნდა უზრუნველყოს.

12. ბიუჯეტის ფორმირების სრულყოფის თეორიულ-მეთოდოლოგიური ასპექტები

დღესდღეობით, საბაზრო ურთიერთობების განვითარებამ გამოიწვია მაღალ პროფესიონალურ დონეზე გააზრებულ-დამუშავებული თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების არსებობის აუცილებლობა. სწორედ საჭირო მეცნიერული მეთოდების დამუშავების დაბალი დონე წარმოადგენს რეალურ მიზეზს იმისა, რომ დღემდე, საქართველოში ვერ მოხერხდა მეცნიერულად დახვეწილი საბიუჯეტო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც მინიმუმამდე შეამცირებდა მასში დღემდე არსებულ ხარვეზებს და კიდევ ერთ წინგადადგმულ ნაბიჯს შესძენდა საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში მყოფ ჩვენს ქვეყანას.

ეკონომიკური რეფორმების საწყის ეტაპზე მყოფი დამოუკიდებელი საქართველო, შეიძლება ითქვას, რომ პრაქტიკულად ბიუჯეტის გარეშე იყო დარჩენილი და ძირითადად სულდგმულობდა საზღვარგარეთიდან მიღებული დახმარებებით.

საქართველოს პარლამენტის მიერ 1993 წლის 30 მარტს მიღებული იქნა კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებების შესახებ“, რომელიც წარმოადგენდა საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნით გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს.

ამ კანონის საშუალებით „განისაზღვრა ცენტრალური ბიუჯეტის, ავტონომიური წარმონაქმნებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები.“¹

კანონი ხასიათდებოდა უამრავი ხარვეზით, რომლთა უმეტესობა აღიარებულია ქართველი მეცნიერ ეკონომისტების მიერ. ისინი აღნიშნავენ, რომ ზემოაღნიშნული კანონის ერთ-ერთი „მთავარი მეთოდოლოგიური ნაკლი იყო ბიუჯეტის უდევციტო ხასიათი და სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების ბიუჯეტის შემოსავლებში (საშემოსავლო ნაწილის შესრულებაში) ჩათვლა, რის შედეგადაც ბიუჯეტში დაფიქსირებული არ იყო დეფიციტი და მისი დაფარვის წყაროები“.²

¹ შათირიშვილი ჯ., კერესელიძე ნ.- „საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები“, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, თბ. 2000, VI ტ., გვ. 233.

² იქვე.

ამავე წლის 29 მაისს მიღებულ ახალ კანონში „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილების შესახებ“ მოხდა საფინანსო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების დადგენა საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოებისათვის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი ორგანოებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისათვის.

ზემოაღნიშნული კანონით ჩამოყალიბდა ასევე შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის პრინციპები როგორც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისათვის. აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა დონის ბიუჯეტი განიხილებოდა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად.

ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია არა თვითონ ახალი კანონის მიღება, არამედ ის, რომ მან თავის წინამორბედთან შედარებით მრავალი სასიკეთო ცვლილება განიცადა. კერძოდ, ახალი ინტერპრეტაციით იქნა განსაზღვრული: სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები, ხარჯები და ამ ხარჯების მიმართულებები, აგრეთვე ამ ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების წყაროებით განხორციელებული საბიუჯეტო რეგულირება, საბიუჯეტო მოწყობა, კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდე და მისი გადაჭარბებისას გამოსაყენებელი მექანიზმი, რომელიც მოახდენდა ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრს. წინა კანონში განხილული ხარვეზებიდან ერთ-ერთი ძირითადი იყო სწორედ „ბიუჯეტის უდეფიციტო ხასიათი“.

კანონში შეტანილ ცვლილებებს შორის ყველაზე მეტად ეგვიპტურად მივიჩნევთ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულებისათვის უფლების მიცემას, რომ მათ ბიუჯეტებში მთლიანად ჩარიცხულიყო: მიწის გადასახადი, ქონების გადასახადი და სხვა საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები, აგრეთვე ისეთი ადგილობრივი გადასახადები, როგორცაა: სამეწარმეო საქმიანობის, რეკლამის, სასტუმროს და სხვა გადასახადები. თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების დამუშავების საჭიროებაზე მეტყველებს ასევე 1997 წელს მიღებული ქვეყნის საგადასახადო კოდექსი, რომელმაც ვერ შესძლო მის წინაშე წაყენებული ამოცანების შესრულება.

ყოველივე ზემოაღნიშნული წარმოადგენს ნათელ დადასტურებას იმისა, რომ ყველა სუბიექტური და ობიექტური ხელისშემშლელი ფაქტორი, რომელიც წლების განმავლობაში დაგროვდა საბიუჯეტო სისტემასა და საბიუჯეტო პოლიტიკაში, საჭიროებს საფუძვლიან მეცნიერულ ანალიზს.

ჩვენი აზრით, საბიუჯეტო სფეროში არსებული პრობლემებისა და გაურკვევლობების ძირითად მიზეზს ყოველთვის წარმოადგენდა და წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების სფეროში არსებული აუცილებელი თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების ჩამოყალიბებისა და გათვალისწინების დაბალი დონე.

თანამედროვე პირობებში, საბაზრო ეკონომიკამ წარმოშვა აუცილებლობა იმისა, რომ სიღრმისეულად და რადიკალურად განსხვავებული მიმართულებით იქნეს შეცვლილი გეგმიანი ეკონომიკის დროს არსებული ის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები, რომლებიც უკავშირდებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვას. ბიუჯეტის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების შესწავლისა და გათვალისწინების უგულებელყოფა გახდა გარანტი იმისა, რომ ჩვენს ქვეყანაში დღემდე ვერ მოხერხდა საბიუჯეტო პროცესის მოსაწესრიგებლად საჭირო და სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის ჩამოყალიბება.

კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მოცემულია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შემდეგი განმარტება: „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა“.¹

საბიუჯეტო სისტემის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესი, რომელიც თავის თავში გულისხმობს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, შესრულებასა და ანგარიშგებას, საბოლოო ეტაპს კი, რა თქმა უნდა, წარმოადგენს კონტროლი.

საქართველოს მთავრობა პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე, ანგარიშგებაზე. სხვადასხვა დონეზე ასევე

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი 1, მუხლი 2.

პასუხისმგებლობა შესაბამისად ეკისრება ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ ორგანოს.

საქართველოს პარლამენტი პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებაზე, კონტროლზე. სხვადასხვა დონეზე კი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, შესრულებასა და ანგარიშგებას ზედამხედველობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საბიუჯეტო პროცესის პირველ ეტაპს, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, წარმოადგენს ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, რომლის დროსაც წარმოებს:

ა) ქვეყნის ეკონომიკის შემდგომი ზრდა- განვითარების დონისძიებების დაზუსტება;

ბ) სოციალური პოლიტიკის სრულყოფის დონისძიებების დაზუსტება.

აღნიშნულ ეტაპზე, ძირითად საყრდენს წარმოადგენს ქვეყანაში მოქმედი ეკონომიკური კანონები და ის საბიუჯეტო განაცხადები, რომლებსაც წარადგენენ ბიუჯეტზე მყოფი დაწესებულებები.

ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს ბიუჯეტის პროექტში საშემოსავლო პარამეტრების დეტალურად წარმოდგენის აუცილებლობა, რაც, თავის მხრივ, შემდგომში ანალიზის სრულყოფილად ჩატარების უმთავრესი საფუძველია.

საქართველოში ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობა იწყება სახელმწიფო დაწესებულებების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ადმინისტრაციული ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისა და საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ იმ დოკუმენტების წარდგენით, რომლებსაც მოითხოვს მათგან ფინანსთა სამინისტრო. აღნიშნულ ინფორმაციაზე მუშაობის დაწყება ხდება საანგარიშგებო წლის 1 მარტიდან.¹

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2007 წლის დეკემბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი II, მუხლი 17.

ბიუჯეტის შედგენის პროცესში უდიდეს როლს თამაშობდა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმა, რადგან სწორედ მას ეყრდნობოდა საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზი, ეს უკანასკნელი კი წარმოადგენდა საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზების გაკეთების ძირითად საფუძველს.

ბიუჯეტის შედგენისას დიდი ყურადღება ექცეოდა სწორედ ინდიკატური გეგმის მიხედვით შემუშავებულ ღონისძიებათა გატარებას, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელი გახდებოდა ეკონომიკური ზრდის მიღწევა. ამავდროულად, ბიუჯეტი და ინდიკატური გეგმა ერთმანეთთან თანხვედრაში უნდა ყოფილიყვნენ, რათა ადგილი არ ჰქონოდა მათი პროექტების შემუშავების ვადებისა და მაჩვენებლების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას.

ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ინდიკატური გეგმის მაჩვენებელთა დადგენისას, უმნიშვნელოვანესი იყო ქვეყნის სახელმწიფო ვალების მოცულობის გათვალისწინება, იმ მარტივი ჭეშმარიტების გამო, რომ სახელმწიფო ვალები ისევ სახელმწიფო ბიუჯეტმა უნდა დაფაროს, აღნიშნული გარემოება კი ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს იმ ღონისძიებების დაფინანსებისათვის, რომლებიც ქვეყნის ინდიკატური გეგმით არის განსაზღვრული.

საქართველოში დღესდღეობით მოქმედი კანონი-საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, აღარ ითვალისწინებს ინდიკატური გეგმის შედგენას.

ჩვენი აზრით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების მეთოდები უფრო მეტად დახვეწას საჭიროებენ, რადგან საქართველო საბაზრო ეკონომიკის გაზას ადგას. არსებობს გამოთვლის რამოდენიმე მეთოდი, ესენია :

– ავტომატური მეთოდი, რომლის შინაარსი შემდეგია: ბოლო წლის ბიუჯეტის შესრულების მონაცემების საშუალებით ავტომატურად ხდება განსაზღვრა შემდეგი წლის სავარაუდო შემოსავლებისა.

– შემდეგი მეთოდია მაჟორაცია, რომელიც ავტომატური მეთოდისაგან განსხვავებით არ უგულებელყოფს მოვლენათა ცვალებადობას და ანგარიშის დროს ითვალისწინებს „რამოდენიმე წლის შემოსავალთა ზრდას და მას უმატებს უკანასკნელი წლის ფაქტიურ შესრულების რიცხვს”,¹ ხოლო თუ, პირიქით, ბოლო წლების განმავლობაში ადგილი ექნა შემოსავლის კლებას და ამის შედეგად

¹ ჩანტლაძე ვ. – „ფინანსური მეცნიერების საფუძველები“, თბილისი, 1995, გვ. 168

მიღებული იქნა უარყოფითი კოეფიციენტი, მას გამოაკლდება ბოლო წლის ფაქტიური შედეგი და ასეთ შემთხვევაში მიღებული იქნება მინორაციის მეთოდი.

– როდესაც ბიუჯეტის შედგენის დროს ადგილი აქვს სახელმწიფო შემოსავლების და ხარჯების ზრდას ან შემცირებას მუხლების მიხედვით, ან გლობალურად ბიუჯეტის მოსალოდნელ კლებაობას ანდა ზრდაობის შეფასებას, ე.ი. ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების გაანგარიშება ხდება უშუალო შეფასების მეთოდით.

ჩვენი აზრით, განხილული მეთოდებიდან უშუალო შეფასების მეთოდი ყველაზე მეტად მისაღებია, რადგან იგი ყველაზე უკეთ მიესადაგება თანამედროვეობას, რადგანაც უშვებს იმის აღბათობას, რომ შეიძლება მოხდეს შემოსავლებისა და ხარჯების ზრდა ან კლება როგორც სახელმწიფო შემოსულობების და გადასახდელების ცალკეული მუხლების მიხედვით, ისე მთლიანად ბიუჯეტის მასშტაბითაც.

საბიუჯეტო განაცხადები მოწმდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ, ხოლო განხილვაში უშუალოდ მონაწილეობას ღებულობენ დაწესებულებებიც. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი განსახილველად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტი მასალებითურთ განსახილველად და დასამტკიცებლად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს არა უგვიანეს 1 მაისისა.

რაც შეეხება ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებს, მისი პროექტის მომზადება, განხილვა, წარდგენა და დამტკიცება სწარმოებს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონითა და ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე.

ავტონომიური რესპუბლიკების მიერ, საბიუჯეტო ცირკულარის გამოცემის შემდგომ, ფინანსთა სამინისტრო ავტომატურად აწვდის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებას საბიუჯეტო ცირკულარის შესაბამის ტექნიკურ მითითებებს. თავის მხრივ, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებას აკისრია ვალდებულება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წინაშე, რათა მას მოთხოვნისთანავე მიაწოდოს მისთვის საჭირო ყველა ინფორმაცია ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ.

საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელ ეტაპს წარმოადგენს ბიუჯეტის შესრულება, რომელიც ხორციელდება შვიდი სამუშაო დღის ვადაში, მას შემდეგ, რაც პრეზიდენტი ხელს მოაწერს წლიურ საბიუჯეტო კანონს და ფინანსთა

სამინისტრო მოახდენს მხარჯავი დაწესებულებების ინფორმირებას მათთვის გამოყოფილი ასიგნებების თაობაზე.

ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია ბიუჯეტის დამტკიცებამდე განხორციელდეს საბიუჯეტო წელს განსახილველი კანონების ზეგავლენის წინასწარი შეფასება როგორც შემოსულობების, ისე გადასახდელების მოსალოდნელი ცვლილებების მიმართულებით.

ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების ეტაპზე გადამწყვეტ როლს ასრულებენ ის უწყებები, რომლებსაც პასუხისმგებლობა აქვთ დაკისრებული ბიუჯეტში ჩასარიცხი თანხების მოკრებაზე. ამ ეტაპზე აუცილებელ პირობას წარმოადგენს თანხების დროულად და სრულად თავმოყრა. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტიც, რომ საბიუჯეტო კანონი არ ზღუდავს პროგნოზით გათვალისწინებულ მაჩვენებლებზე გადამეტებული თანხების მოკრებას. სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობები თავს იყრიან ბიუჯეტის შემოსულობების ერთიან ანგარიშზე.

გვინდა აღვნიშნოთ, რომ სახაზინო სამსახურის ერთიანი ანგარიშის გახსნით საქართველოში განხორციელდა მეტად მნიშვნელოვანი რეფორმა, რომელმაც უდიდესი გავლენა იქონია საფინანსო რესურსების უკეთ მართვასა და მოწესრიგებაზე. თანაც, ის სახსრები, რომელთა თავმოყრაც ხდება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, შევიდა საქართველოს ერთიან საფინანსო სფეროში. აღნიშნული კი, ჩვენი აზრით, მეტად მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს. მით უფრო, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მართვა ევალება სახელმწიფო ხაზინას, რომლის ანგარიშიც გახსნილია საქართველოს ეროვნულ ბანკში, სადაც უშუალოდ ხორციელდება მისი ფულადი სახსრების შენახვა. სახელმწიფო ხაზინა ახორციელებს ისეთ რთულ ამოცანებს, როგორცაა:

1. სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ფინანსური ოპერაციების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების სრულფასოვანი აღრიცხვა.

რაც შეეხება ავტონომიურ რესპუბლიკებს, მათი ხელისუფლება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციას აწვდის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. ანალოგიურად მოქმედებს ადგილობრივი ხელისუფლებაც, ანუ ინფორმაციას ბიუჯეტის შესახებ ისიც წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს.

საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ უკანასკნელ სტადიას წარმოადგენს ანგარიშგება, რომელიც ხორციელდება საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით ჩამოყალიბებული ნორმატიული აქტების საფუძველზე. აღნიშნული ნორმატიული აქტებით ფინანსთა სამინისტრო უზრუნველყოფს დაწესებულებებს, ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს.

ჩვენი აზრით, საბიუჯეტო პროცესის ანგარიშგების სტადიის სრულფასოვნად ჩასატარებლად ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან კომპლექსურად უნდა განხორციელდეს ნორმატიული აქტებით დაწესებულებების, ავტონომიურ რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების უზრუნველყოფა და ამ პროცესზე მკაცრი ზედამხედველობა, კონტროლი.

საქართველოს პარლამენტი ანგარიშგების დამტკიცება- არდამტკიცების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მოხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის განხილვა, რომელსაც, რაღა თქმა უნდა, თან უნდა სდევდეს საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება, რაც უნდა განხორციელდეს არა უგვიანეს 1 ნოემბრისა. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტი არ შესრულდა, საქართველოს პარლამენტის მიერ არ მოხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, ხოლო პრეზიდენტი დასვატს საკითხს მთავრობის პასუხისმგებლობის შესახებ.

ჩვენი აზრით, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მიზანი უნდა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა და გადასახდელების მიზნობრივად წარმართვა, ფინანსური რესურსების მართვაში დამოუკიდებლობის მინიჭება და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საბიუჯეტო პროცესის სულ უფრო მეტად სრულყოფა. ეს უკანასკნელი კი დამოკიდებულია მისი მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის ეტაპების განხორციელების ხარისხზე. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა მინიმუმამდე დაიყვანს და საბოლოოდ აღმოფხვრის ბიუჯეტის საშუალებით კორუფციის სხვადასხვა წყაროების წარმოშობას და ამით აამაღლებს ბიუჯეტის მოქმედების ეფექტურობას.

ჩვენი აზრით, საჭიროა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოწესრიგება, მათი შემდგომი კიდევ უფრო მეტად დახვეწა და სრულყოფა. აღნიშნული გამოიღებს მომავალში დადებით შედეგს და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების გაზრდის მყარი გარანტი გახდება. აგრეთვე, მნიშვნელოვანი ღონისძიებები უნდა იქნეს გატარებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების განვითარებისათვის როგორც ეკონომიკური, ისე სოციალური კუთხით.

კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მოცემულმა ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების განმარტებამ, რომლის მიხედვითაც: „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი, რომლებიც მოიცავს ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ავტონომიური რესპუბლიკების შემადგენლობაში შემავალი ტერიტორიული ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, რაიონი, ქალაქი და ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტებს, მათ შემოსულობებსა და გადასახდელებს“, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტი არის- „საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, რაიონი, ქალაქი და ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტი, მათი შემოსულობები და გადასახდელები“, განიცადა ცვლილება, რის შედეგადაც მათი განმარტება ახალი ინტერპრეტაციით შემდგენიარად იქნა გადმოცემული: „ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები- აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი, რომლებიც მოიცავს ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ავტონომიური რესპუბლიკების შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, მათ შემოსულობებსა და გადასახდელებს“, ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შემოსულობების, მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომელსაც ამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო)“.¹

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2007 წლის დეკემბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი I, მუხლი 3.

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებს წარმოადგენს მიმდინარე საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები, კაპიტალური შემოსავლები, გრანტები და სესხები.

2005 წლის მდგომარეობით, შემოსავლების განაწილება ბიუჯეტებს შორის, ხორციელდებოდა „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე. აღნიშნული კანონის მე-3-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოში, ადგილობრივ ბიუჯეტებში სრულად ხდება შემდეგი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ჩარიცხვა:

1) საგადასახადო შემოსავლები:

- ქონების გადასახადი;
- სათამაშო ბიზნესის გადასახადი.

2) არასაგადასახადო შემოსავლები:

- მოსაკრებელი გარე ვაჭრობის ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი გარე რეკლამის გავრცელების ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი საზოგადოებრივი ადგილებით სარგებლობის შეზღუდვის ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი ავტოტრანსპორტის პარკირების ნებართვისათვის;
- სატენდერო მოსაკრებელი, დაწესებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ;
- სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონების და მიწის იჯაროდან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონების გაყიდვიდან;
- ამ თვითმმართველი ერთეულის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები.

ზემოხსენებული საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების გარდა, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში ჩარიცხული შემოსავლები ნაწილდებოდა აღნიშნული რესპუბლიკების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის. ამ თანხების გადანაწილება ხორციელდებოდა წინასწარ

დადგენილი წესით, რომელიც შემუშავებული იქნა ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ.

აღიშნულმა კანონმა განიცადა ცვლილება და 2008 წლისათვის ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები რეგულირდება საქართველოს კანონით „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში სრულად ხდება ჩარიცხვა ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისა. ამავდროულად „აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში ჩარიცხული შემოსულობები ამ რესპუბლიკების სხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ნაწილდება ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ დადგენილი წესით“.¹

ზემოაღნიშნული კანონით რეგულირდება იმ საბიუჯეტო შემოსულობების განაწილება, რომლებიც მიღებული იქნა საგადასახადო კანონმდებლობით გაუქმებული გადასახადებიდან, კერძოდ:

1. გაუქმებული გადასახადებიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსულობები, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში სრულად მიიმართება შემდეგია:

- ფიქსირებული გადასახადი მსუბუქი ავტომობილების იმპორტზე;
- ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი;
- საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი;

– გადასახადი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და ზენორმატიული დატვირთვისათვის;

– ფიქსირებული გადასახადი სიგარილასა და ფილტრიანი სიგარეტის იმპორტზე;

- სოციალური გადასახადი.

2. რაც შეეხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, მათში სრულად მიიმართება შემდეგი გაუქმებული გადასახადებიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსულობები:

- მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადი;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის გადასახადი;
- ქონების გაცემისათვის გადასახადი;

¹ საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, მუხლი 4.

- საკურორტო გადასახადი;
- სასტუმროს გადასახადი;
- რეკლამის გადასახადი;
- გადასახადი ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის;
- მცირე ბიზნესის გადასახადიდან და ფიქსირებული გადასახადიდან მიღებული თანხების 80% მიიმართოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო 20%- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.

ზემოაღნიშნული საბიუჯეტო შემოსულობების გარდა, პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით წარმოებს შემოსულობების განაწილება საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის. (ცხრილი №1).

ცხრილი 1.

ზოგიერთი შემოსულობის საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილება პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით ¹

| № | შემოსულობების დასახელება | საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი | აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები |
|-----|--|--------------------------------|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | საშემოსავლო გადასახადი: | | | |
| 1.1 | გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური | | | |

¹ საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“. თბ. 2007 წლის 28 დეკემბერი. დანართი.

| | | | | |
|----|--|-----|-----|-----|
| | ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა | 100 | | |
| 12 | განკუთვნილი ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის | | 100 | |
| 2 | მოგების გადასახადი | 100 | | |
| 3 | ქონების გადასახადი | | | 100 |
| 4 | დამატებული ღირებულების გადასახადი | 100 | | |
| 5 | აქციზი | 100 | | |
| 6 | საბაჟო გადასახადი | 100 | | |
| 7 | სხვა გადასახადები (მათ შორის, საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების მიერ გადახდევინებული ჯარიმები, რომლებიც არ არის დარიცხული კონკრეტულ გადასახადზე), გარდა გაუქმებული გადასახადებისა | 100 | | |
| 8 | პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქაღალდებიდან აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, განკუთვნილი: | | | |
| | ცენტრალური ხელისუფლებისათვის | 100 | | |
| | ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის | | 100 | |

| | | | | |
|------|--|-----|-----|-----|
| | ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის | | | 100 |
| 9 | შემოსავალი დივიდენდებიდან და საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან: | | | |
| 9.1 | სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან | 100 | | |
| 9.2 | ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან | | 100 | |
| 9.3 | ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან | | | 100 |
| 9.4 | საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან | 100 | | |
| 10 | ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი, გადახდევინებული: | | | |
| 10.1 | ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მოპოვებული ბუნებრივი რესურსებისათვის | | 100 | |
| 10.2 | ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე | | | |

| | | | | |
|----|---|-----|----|-----|
| | მოპოვებული ბუნებრივი რესურსებისათვის | | | 100 |
| 11 | შემოსავალი ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვა) გადაცემიდან | 35 | 65 | |
| 12 | შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვა) გადაცემიდან | | | 100 |
| 13 | საბაჟო მოსაკრებელი | 100 | | |
| 14 | სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებელი | 100 | | |
| 15 | სარეგისტრაციო მოსაკრებელი | 100 | | |
| 16 | სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებელი | 100 | | |
| 17 | საკონსულო მოსაკრებელი | 100 | | |
| 18 | პრობაციის მოსაკრებელი | 100 | | |
| 19 | საადსრულებო მოსაკრებელი | 100 | | |
| 20 | სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი | | | 100 |
| 21 | მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის | | | 100 |
| 22 | კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი | | | 100 |
| 23 | მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის | | | 100 |

| | | | | |
|----|---|-----|-----|-----|
| 24 | მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული და ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) | | | 100 |
| 25 | მოსაკრებელი სამოქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისათვის | | | 100 |
| 26 | შემოსავალი სასოფლო- სამეურნეო დანიშნულების მიწის ასარასოფლო- სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან | | | 100 |
| 27 | შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი: | | | |
| 28 | ცენტრალური ხელისუფლებისათვის | 100 | | |
| 29 | ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის | | 100 | |
| 30 | ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის | | | 100 |

2009 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შედის ის ცვლილებები რომლებიც შეტანილი იქნა კანონში „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“.

კანონმა ცვლილებები განიცადა არა მხოლოდ შინაარსობრივად, არამედ თვითონ სახელწოდებამაც, რომელიც შემდეგი ინტერპრეტაციით იქნა

წარმოდგენილი: კანონი „შემოსულობების განაწილების წესის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს შემოსულობების განაწილების წესს საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, აგრეთვე მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდებს შორის.

2009 წლიდან, კანონით „შემოსულობების განაწილების წესის შესახებ“, მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდებში გათვალისწინებულია შემოსულობების შემდეგი სახეების პროცენტული მანქვნებლების მიხედვით განაწილება:

1. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, შესაბამისად: 75% და 25%;

2. სახელმწიფო ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე: 49% და 16%. დარჩენილი 35% კი ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

3. სახელმწიფო ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე: 49% და 16%, ხოლო 35% ნაწილდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.

4. შემოსულობა ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან: 26% და 9 %. 65 % - აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

5. შემოსულობა ლიცენზიების გაყიდვიდან, განხორციელებული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ: 75% და 25%;

6. შემოსულობა სტრატეგიული მარაგების გაყიდვიდან: 75% და 25%;

7. შემოსულობა სხვა მატერიალური მარაგების (ნედლეული და მასალები, დაუმთავრებელი წარმოება, მზა პროდუქცია და შემდგომი რეალიზაციისათვის შექმნილი საქონელი) გაყიდვიდან, განხორციელებული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ: 75% და 25%;

8. შემოსულობა ფასეულობების გაყიდვიდან, განხორციელებული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ: 75% და 25%;

9. შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე: 37% და 13%. დარჩენილი 50% ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

10. შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე: 37% და 13%. ხოლო 50% მიემართება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.

11. შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე: 15% და 5%. დარჩენილი 80% ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

12. შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე: 15% და 5%; ხოლო 80% ნაწილდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.

13. შემოსულობა წიაღისეულიდან: 75% და 25%;

14. შემოსულობა რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიიდან: 75% და 25%;

15. შემოსულობა სხვა ბუნებრივი აქტივებიდან: 75% და 25%;

16. შემოსულობა არაწარმოებული არამატერიალური აქტივებიდან (პატენტები, სალიზინგო ხელშეკრულებები და სხვა ანალოგიური კონტრაქტები,

აგრეთვე შექმნილი გუდვილი), გადახდევინებული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ: 75% და 25%.¹

ჩვენი აზრით, ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობებს მეტად სერიოზული მიდგომა ესაჭიროება, სადაც უმთავრეს ყურადღებას საჭიროებს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების, ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების განაწილების საკითხი. ამ მხრივ, პირველ რიგში ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ იმ ცვლილებებზე, რომლებიც განხორციელდა ძველი და ახალი კანონების მიხედვით.

თუ „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“ კანონის პირველი მუხლით, 2001 წლიდან 2004 წლის 1 ივლისამდე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივები განისაზღვრა 99 პროცენტით, ხოლო საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში- 85 პროცენტით, ხოლო საქართველოს კანონით „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, საშემოსავლო და მოგების გადასახადი 100 პროცენტით ჩაირიცხა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში.²

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2008 წლის 1 იანვრიდან მოქმედი ახალი კანონით „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, მოგების გადასახადი 100 პროცენტით ჩაირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო რაც შეეხება საშემოსავლო გადასახადს, განკუთვნილს ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის, ის 100 პროცენტით ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.³

ზემოხსენებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით ჩვენის მხრივ გვინდა აღვნიშნოთ, რომ ამ გადასახადებს არ შესწევთ უნარი ძლიერი ზემოქმედება მოახდინონ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარების საკითხში, თავიანთი

¹ კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“. თბ. 2008 წლის 14 მარტი.

² საქართველოს კანონით „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2004 წლის 29 დეკემბერი. დანართი №1.

³ იხ. გვ. 29. ცხრილი 1.

სიმცირის გამო. ვფიქრობთ, ამ კუთხით, გაცილებით უფრო შედეგიანი იქნება დამატებული ღირებულების გადასახადის გამოყენება და მისი ბიუჯეტებს შორის პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით გადანაწილება.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარების მიზნით, სახელმწიფოს წინაშე უნდა დაისვას უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომ მან მეცნიერულად დასაბუთებული და დამუშავებული პროგრამის საფუძველზე განახორციელოს აღნიშნული საკითხის მოწესრიგება. წინასწარ განსაზღვროს სტრატეგია, მოქმედების ტაქტიკა და მოსალოდნელი პროგნოზი, რადგან, ადგილობრივი იქნება ეს, ტერიტორიული, თუ რეგიონალური მმართველობის ორგანო, მისი ფუნქციონირების ხარისხობრივი მაჩვენებლის განსაზღვრის უმთავრეს საშუალებას სწორედ ბიუჯეტი წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, ნათელია, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარებისა და მოწესრიგების საკითხი.

საქართველოს კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“, განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპები, ამავედროულად დარეგულირებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, აუდიტის, ზედამხედველობის, ანგარიშგების, შეფასებისა და კონტროლის წესი.

ზემოაღნიშნული კანონი ამავედროულად მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც წარმომადგენლობითი ასევე აღმასრულებელი ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს, რითაც შესაძლებელს ხდის მოწესრიგდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო ურთიერთობები, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს საქართველოს მთელი ტერიტორიის თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.¹

აღნიშნული კანონის მნიშვნელობაზე და მისი არსებობის აუცილებლობაზე მეტყველებს ის მიზნები, რომლებიც დასახულია მისი ფუნქციონირების განმავლობაში. ეს ის საკითხებია, რომელთა მოგვარებაზე ზრუნვა წლების წინ უნდა დაწყებულიყო, რადგან საქართველოს მასშტაბით თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა მით უფრო მაღალმთიან რეგიონებში გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენდა. ამავედროულად, საჭირო გახდა

¹ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. თბ. 2006 წლის 24 მაისი. თავი I. მუხლი 1.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო ურთიერთობების მოწესრიგებაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს, ანუ საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი მოიცავს შემოსულობებს, რომლებიც მიღებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ, ასევე იმ გადასახდელებს, რომლებიც უნდა იქნეს გაწეული ამ უკანასკნელთა ფუნქციებისა და ვალდებულებების განსახორციელებლად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებების განხორციელება საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად ხდება მრავალი კანონის, კანონმდებლობის, საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე, როგორცაა: საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საქართველოს კანონები: „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, „მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ“ და სხვა. ჩვენს მიერ განხილული კანონით სარგებლობის უფლება ასევე გააჩნიათ იმ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, რომლებიც მდებარეობს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ხელმძღვანელობენ საყოველთაოდ აღიარებული ექვსი პრინციპით: საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობა, ბიუჯეტის ყოველისმომცველობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულობა, დამოუკიდებლობა, უნივერსალობა, რითაც კიდევ ერთხელ ხდება იმ ფაქტის ხაზგასმა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილს წარმოადგენს, თუმცა მათი ურთიერთობის დარეგულირება სხვა ბიუჯეტებთან „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონთან ერთად ხორციელდება კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“. აღნიშნულ ურთიერთობებს საფუძველად უდევს ერთიანი სამართლებრივი ბაზა, ასევე ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და ბიუჯეტი შესრულების ანგარიშგების დადგენილი წესი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დამტკიცებული ბიუჯეტისა და მისი შესრულების შესახებ

ინფორმაციის გადაცემის აუცილებლობა, საბიუჯეტო პროცესის დადგენილი პრინციპები, აგრეთვე ფულადი სისტემის ერთიანობა, ერთიანი საგადასახადო და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა.

თითოეულ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს გააჩნია საკუთარი და ამავედროულად, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია- დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, აღნიშნული კი გულისხმობს როგორც საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისაგან დამოუკიდებლობას, ასევე ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებლობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს მათ მიერ მიღებული საკუთარი შემოსულობები და ამავედროულად ხარჯების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლება, ოღონდ იმ პირობით, რომ დამოუკიდებლად მიღებული გადაწყვეტილებები არ გაცდება კანონით დადგენილ საზღვრებს. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში ჩარევის უფლება არ აქვს არც საქართველოს ხელისუფლებას და არც აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების გამოყოფა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ხდება სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრებისათვის, რომლის ოდენობის განსაზღვრა წარმოებს კანონით დადგენილი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოთვლის სპეციალური, წინასწარ დადგენილი ფორმულით.

როგორც ცნობილია ნებისმიერი ბიუჯეტის არსებობის უმთავრესი პირობაა მის შემოსავლებსა და გასავლებს შორის ბალანსი, ასევე მნიშვნელოვანია ის, რომ დაბალანსებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს წარმოადგენს:

- ა) ადგილობრივი გადასახადები;
- ბ) ადგილობრივი მოსაკრებლები და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები;
- გ) კაპიტალური შემოსავლები;
- დ) გამოთანაბრებითი ტრანსფერი;

ე) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსავლები;

ვ) გრანტი;

ზ) სესხი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არასაკუთარი სახსრები შემდეგია:

ა) მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები;

ბ) სუბსიდია, სუბვენცია;

გ) დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის მიღებული გრანტი;

დ) დონორებისაგან მიღებული მიზნობრივი შემოსულობები;

ე) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის განკუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები.

ამ უკანასკნელის, ანუ „ე“ ქვეპუნქტის მიხედვით მიღებული შემოსულობების გამოყენება ხდება ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით, ოღონდ აღნიშნული არ ვრცელდება იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულზე, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება იმავე ბიუჯეტის ხარჯებს, რადგანაც, მათ მიერ აღნიშნული შემოსულობების გამოყენება ხდება დელეგირებული და ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ასევე ამ შემთხვევაში არ ხდება არც გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პროცესის დაწყება ხდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით, რომელზე მუშაობაც იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე და მთავრდება 2 წლის შემდეგ, რაც გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადებას და მის წარდგენას ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის, რაც უნდა განხორციელდეს ახალი საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის 1 მარტს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო თავის მხრივ იღებს ვალდებულებას უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, ასევე დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტის მომზადება და მათი წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულება და ანგარიშგების პროექტის შედგენა.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვას, დამტკიცებას, ასევე დამტკიცებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარდგენილი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას, შემდგომში მის შესრულებაზე კონტროლს, შეფასებას და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცებას- ეს ყოველივე ევალება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს.

შემდგომ ეტაპზე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ არსებული ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ წარედგინება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. აღნიშნული ინფორმაციის წარდგენის ფორმა, წესი და ვადები წინასწარაა განსაზღვრული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ, რომლის მიერ ასევე ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების მიწოდება წლის დასაწყისამდე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მომზადების, წარდგენის, განხილვის, ასევე დამტკიცების წესს არეგულირებს რამოდენიმე კანონი და ნორმატიული აქტი, ესენია: საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისიტემის შესახებ“, საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. აქვე აღვნიშნავთ, რომ საბიუჯეტო პროცესის აღნიშნული სტადიები ხორციელდება დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის, რომელიც ასევე მოიცავს დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და ამავდროულად გადასახდელების პროგნოზებს.

მეტად მნიშვნელოვანია შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლების დადგენა, აღნიშნული საკითხის მოგვარების მიზნით წარმოებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში მისაღები ყველა შემოსულობის და გასაწევი გადასახდელის დასაბუთებული გაანგარიშებების მომზადება.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ წინასწარ ხდება იმ პარამეტრების შემუშავება რომელთა მიხედვითაც შემდგომში მოხდება ბიუჯეტის შემოსულობების ფორმირება, ასევე ხდება გადასახდელების ფორმირებაც, ოღონდ იმ განსხვავებით, რომ ამ შემთხვევაში ყურადღება ექცევა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ შემუშავებულ იმ პრიორიტეტებს, რომლებიც ჩამოყალიბებულია ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების

დოკუმენტში. ამავდროულად „პრიორიტეტები და დასაგეგმი გადასახდელები განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან-გუბერნატორთან ნებაყოფლობითი კონსულტაციით. ამასთანავე, აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს უფლება აქვს მოითხოვოს კონსულტაცია, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მოთხოვნის შემთხვევაში სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორი ვალდებულია გასწიოს შესაბამისი კონსულტაცია.”¹

ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებას განსაზღვრული აქვს ის ვადები, რომლის განმავლობაშიც მან უნდა მოახდინოს სანიუჯეტო განაცხადის წარდგენა, ეს უკანასკნელი კი უნდა თანხვედრაში იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მომზადებულ საბიუჯეტო ცირკულართან და მასში მითითებულ პარამეტრებთან, რომელშიც თავმოყრილია ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წინასწარ განსაზღვრულ მხარჯავ დაწესებულებებში საშტატო რაოდენობასა და ხარჯების მოცულობაზე.

საბიუჯეტო განაცხადი, რომელიც უნდა წარადგინოს მხარჯავმა დაწესებულებამ თავის თავში მოიცავს:

1. იმ შემოსულობებს და გადასახდელებს, რომლებიც ფაქტობრივად დაფიქსირდა გასულ საბიუჯეტო წელს, ამავდროულად მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებს, ასევე დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი საბიუჯეტო წლების შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზებს, ეკონომიკური და ფუნქციონალური კლასიფიკაციის შესაბამისად მიმდინარე, კაპიტალურ და პროგრამულ ხარჯებს;

2. დასაბუთებას რომელიც შეეხება შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზებს;

3. სამომავლო ვალდებულებებს ან მრავალწლიან გადასახდელებს, საინვესტიციო და დონორების მიერ დაფინანსებულ პროექტებს რომლებსაც შეიცავს საბიუჯეტო განაცხადი, რომლის წარდგენა ხდება ცალკე სავარაუდო ხარჯთაღრიცხვით თვითოეული წლისათვის;

¹ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. თბ. 2006 წლის 24 მაისი. თავი III. მუხლი 13.

4. მხარჯავი დაწესებულების მიერ როგორც მიღებულ ისე სამომავლოდ მისაღები გრანტების მოცულობას;

5. ხარჯებს, რომლებიც გაწეული იქნა წინა წლებში აღებული ვალდებულებების მომსახურების მიზნით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის შემოსულობებისა და მათთან ერთად გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლების, ამასთანავე ბიუჯეტის დაბალანსების წინადადებების წარდგენა ხდება შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის, რომელთა მიერ წარმოებს ფინანსური და მატერიალური შესაძლებლობების განხილვა, მხოლოდ აღნიშნული პროცედურის გავლის შემდეგ ხდება კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღება საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების პარამეტრებთან დაკავშირებით, რომელიც საფუძვლად დაედება შემოსულობების წყაროებისა და გადასახდელების სახეობათა მიხედვით შედგენილ ბიუჯეტის პროექტს.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან გამოთანაბრებითი თრანსფერის საანგარიშოდ საჭირო ყველა მონაცემის გადაცემა წარმოებს საბაზირსო წლის 15 ივნისამდე. აღნიშნული მონაცემები უნდა იყოს შეთანხმებული შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოსთან და ამავედროულად შეიცავდეს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით გათვალისწინებულ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოთვლისათვის არსებული ფორმულისათვის საჭირო მონაცემებს, რომელთა განხილვას ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად აწარმოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საბაზირსო წლის 15 აგვისტომდე. ასევე ფინანსთა სამინისტროს მიერ ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გასაცემი ფინანსური დახმარების როგორც მოცულობის, ასევე შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების შეტყობინება, რაც ხორციელდება საბაზირსო წლის 10 ოქტომბრამდე.

ბიუჯეტის პროექტის დაზუსტებას ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, შემდგომში ხდება მისი დასამტკიცებლად წარდგენა საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არა უგვიანეს 45 დღისა. ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნება სავალდებულოა იმდენად, რამდენადაც მისი განხილვა წარმოებს საჯაროდ, ამიტომ, ყოველივე ზემოაღნიშნული უნდა

განხორციელდეს საკრებულოს სხდომაზე განხილვის დაწყებამდე ერთი თვით ადრე. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკრებულოს მიერ ხდება მისი საჯარო წესით განხილვა. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში აისახება ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების, ასევე სარეზერვო ფონდის, წლის დასაწყისისათვის დაფიქსირებული გამოუყენებელი სახსრებისა და უკვე არსებული ვალების დაფარვისა და მომსახურების ასიგნების მოცულობა.

იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მხრიდან ბიუჯეტის პროექტი არ დამტკიცდება ამ გადაწყვეტილების დღიდან ორი კვირის ვადაში ბიუჯეტის ახალ პროექტს წარუდგენენ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მოწონების შემთხვევაში ხდება მისი დამტკიცება, რაც ხორციელდება ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ყოველი კალენდარული წლისათვის, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მიღების შემდეგ, არა უგვიანეს ორი თვისა. იმ შემთხვევაში თუ არ მოხდება ბიუჯეტი პროექტის დამტკიცება, მაშინ წინასწარ აღებულ ვალდებულებებს და მათ შესასრულებლად საჭირო გადასახდელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები გაწევენ ახალ საბიუჯეტო წელს, ოღონდ თვეში არა უმეტეს წინა წლის ასიგნების 1/12- ისა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ ხორციელდება იმ ხარჯების განხილვა, რომელთა მართვის წესს წინასწარ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო და რომელთა გამოყენება განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი ან საგანგებო ხარჯის, ასევე ადგილობრივი მნიშვნელობის სხვადასხვა ღონისძიებების დასაფინანსებლად. სწორედ აღნიშნული საჭიროებების გამო იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სარეზერვო ფონდი, რომლის ოდენობა არ უნდა აღარბეჭდეს წლიური ბიუჯეტის მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების საერთო მოცულობის 2 პროცენტს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პროცესის შემდეგ ეტაპს, ანუ შესრულებას, უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. წინასწარ დადგენილი პრიორიტეტების მიხედვით დაგეგმილი ღონისძიებების და ასევე საინვესტიციო პროექტების შესრულებას ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებული, ანუ გუბერნატორი. მას შემდეგ რაც მოხდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცება, ხორციელდება მხარჯავი დაწესებულებების ინფორმირება მათთვის გამოყოფილი ასიგნებების თაობაზე, აღნიშნულს კი უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. თავის მხრივ, მხარჯავი დაწესებულებები უზრუნველყოფენ ასიგნების შესატყვისი ხარჯების გაწევას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობებზე საუბრისას მეტად მნიშვნელოვან მომენტს წარმოადგენს იმ დადებითი გადაწყვეტილების კიდევ ერთხელ აღნიშვნა, რომელზე ყურადღებაც ჩვენს მიერ გამახვილდა, ესაა სახაზინო სამსახურის ერთიანი ანგარიშის გახსნა, რომელში დაუყოვნებლივ დეპონირებასაც ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა.

საგადასახადო შემოსავლების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში მობილიზება ხორციელდება საგადასახადო ორგანოების მიერ, რომელთაც ეს ფუნქცია კანონმდებლობით აქვთ დაკისრებული, რაც შეეხება არასაგადასახადო შემოსავლებს, ადგილობრივ მოსაკრებლებს და კაპიტალურ შემოსავლებს, მათ მობილიზებას უზრუნველყოფენ თვითმმართველი ერთეულის სამსახურები.

მნიშვნელოვან და საყურადღებო საკითხს წარმოადგენს ბიუჯეტის საკასო შესრულება, რომელიც წარმოებს სახაზინო მომსახურების პრინციპით, საბანკო დაწესებულების საშუალებით, ხოლო ტექნიკურ მომსახურებებს უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხაზინა, ოღონდ ეს უკანასკნელი შეთანხმებული უნდა იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან.

ასიგნებების განაწილება მოზანშეწონილია და დასაშვები ერთი რომელიმე მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე, ოღონდ ყოველივეს საფუძვლად უნდა დაედოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში შესაბამისი ცვლილებები, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს უფლება აქვს ისე გადაანაწილოს ადგილობრივი

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნება, რომ დამტკიცებულ ბიუჯეტში არ შეიტანოს ცვლილებები, თუმცა მხოლოდ და მხოლოდ წლიური ბიუჯეტით ორგანიზაციისათვის დამტკიცებული ასიგნების 10 პროცენტის ფარგლებში და ისიც ერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებს შორის. ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი, მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი წესის მიხედვით, საქართველოს მთავრობისგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლს ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. რაც შეეხება თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კონტროლს, ამ ფუნქციას ასრულებს საქართველოს კონტროლის პალატა.

მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, რომლის ფარგლებში არსებული ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებლები სრულიად იდენტური მიმართულებით ვითარდებოდეს. სწორედ აღნიშნული წარმოდგენს მიზეზს იმისა, რომ ხშირ შემთხვევაში მთელ რიგ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოშიც, არსებობს ტერიტორიული ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის ტრანსფერების გამოყოფის პრაქტიკა.

საქართველოს კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“, წარმოდგენილია მიზნობრივი ტრანსფერის შემდეგი განმარტება: „მიზნობრივი ტრანსფერი – დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ საქართველოს სახლმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.“¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის მიზნობრივ ტრანსფერთან დაკავშირებით არსებული ძირითადი პარამეტრების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

მას შემდეგ, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო განახორციელებს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მიწოდებული პარამეტრების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფარგლებში არსებული პროგრამების განხორციელებას და მიზნობრივი

¹ იქვე: თავი I. მუხლი 2 (ე).

ტრანსფერის მოცულობის დადგენას, მოხდება მისი წარდგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის. განხილვის შედეგების მიხედვით სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მუშავდება პროექტი, რომელიც შეეხება სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. აღნიშნული დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამებს და დელეგირების ხელშეკრულების პროექტებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო განსახილველად წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს. უშუალოდ დელეგირების ხელშეკრულებების გაფორმება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს შორის ხორციელდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის განმავლობაში.

რაც შეეხება ავტონომიურ რესპუბლიკას, მასში მიზნობრივი ტრანსფერის, სუბსიდიის ან სუბვენციის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გათვალისწინებას, ხოლო შემდგომში მათი გამოყენების ფორმებსა და წესს- ამ ყოველივეს განსაზღვრას ხელმძღვანელობს ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო.

სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა წლების მანძილზე გაურკვეველობაში რჩებოდა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებთან მიმართებაში, ჩამოუყალიბებელი იყო ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტერიტორიულ ბიუჯეტებზე ტრანსფერების გადაცემის წესიც, რის გამოც, ხშირი იყო ტერიტორიული ბიუჯეტებისათვის ტრანსფერების სუბიექტური მოსაზრებების საფუძველზე დადგენილი მოცულობით გამოყოფის ფაქტები.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ სატრანსფერო პოლიტიკის განხილვისას, მთავრობა გარკვეულწილად ხელყოფდა ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას. ხშირად ირღვეოდა ის მარტივი ჭეშმარიტება, რომ თუ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ხდებოდა რაიმე პროგრამის განხორციელება, მაშინ ხარჯების გაწევაც მისი პრეროგატივა იყო, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა განხორციელებულიყო, ხოლო თუ რაიმე პროგრამის რეალიზაცია ხდებოდა ადგილობრივ დონეზე, აუცილებელი იყო ამისათვის ფინანსური რესურსის სახით გადაცემული ყოფილიყო შესაბამისი ტრანსფერი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულს თან ერთვოდა იმ დროისათვის მეტად მნიშვნელოვანი პრობლემა, რაც იმაში მდგომარეობდა, რომ აჭარის ავტონომიურმა

რესპუბლიკამ პრაქტიკულად ფისკალური დაუმორჩილებლობა გამოაცხადა, რისი უპირველესი მიზეზიც გახდა ცენტრსა და რეგიონს შორის ფისკალური უფლებამოსილებების გაუმიჯნაობა. ამავდროულად, წლების განმავლობაში არ ხდებოდა ბიუჯეტაშორისი გამოთანაბრებითი პოლიტიკის გატარება.

1997-2002 წლებში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში ჩარიცხული საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები შემდეგნაირად გამოიყურება: (ცხრილი №2).

კანონის „ანარიცხები გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“ მოქმედების შედეგად 1997- 2002 წ.წ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში ჩარიცხული საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები (ათასი ლარი)¹

ცხრილი 2.

| | ღღგ | აქციზი | საბაჟო გადასახადი | სულ | ერთ სულზე ლარებში | ერთ სულზე აშშ დოლარებში |
|---------|---------|--------|----------------------|---------|-------------------------|-------------------------------|
| 1997 წ. | 5556.5 | 3651.1 | 2475.3 | 11682.9 | 28.8 | 22.2 |
| 1998 წ. | 10169.0 | 2298.5 | 3565.0 | 16032.5 | 39.5 | 28.2 |
| 1999 წ. | 17048.7 | 7826.3 | 7770.5 | 32645.5 | 80.5 | 39.9 |
| 2000 წ. | 20578.0 | 3429.0 | 9048.0 | 33055.0 | 81.5 | 41.2 |
| 2001 წ. | 32843.0 | 7788.0 | 16462.0 | 57093.0 | 140.8 | 68.0 |
| 2002 წ. | 33680.0 | 4788.0 | 11702.0 | 50170.0 | 123.8 | 56.4 |

მეტად საინტერესოდ გამოიყურება ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულებისათვის 1996-2006 წლებში გადასაცემი ტრანსფერების დინამიკა, რომლის მიხედვითაც აშკარად შეინიშნება მათთვის გადასაცემი ტრანსფერების მოცულობის ზრდა, ხოლო ფაქტიურმა მაჩვენებელმა შეადგინა:

1996 წელს- 9.1 მილიონ ლარი;

1997 წელს- 43.3 მილიონ ლარი;

1998 წელს- 29.7 მილიონ ლარი;

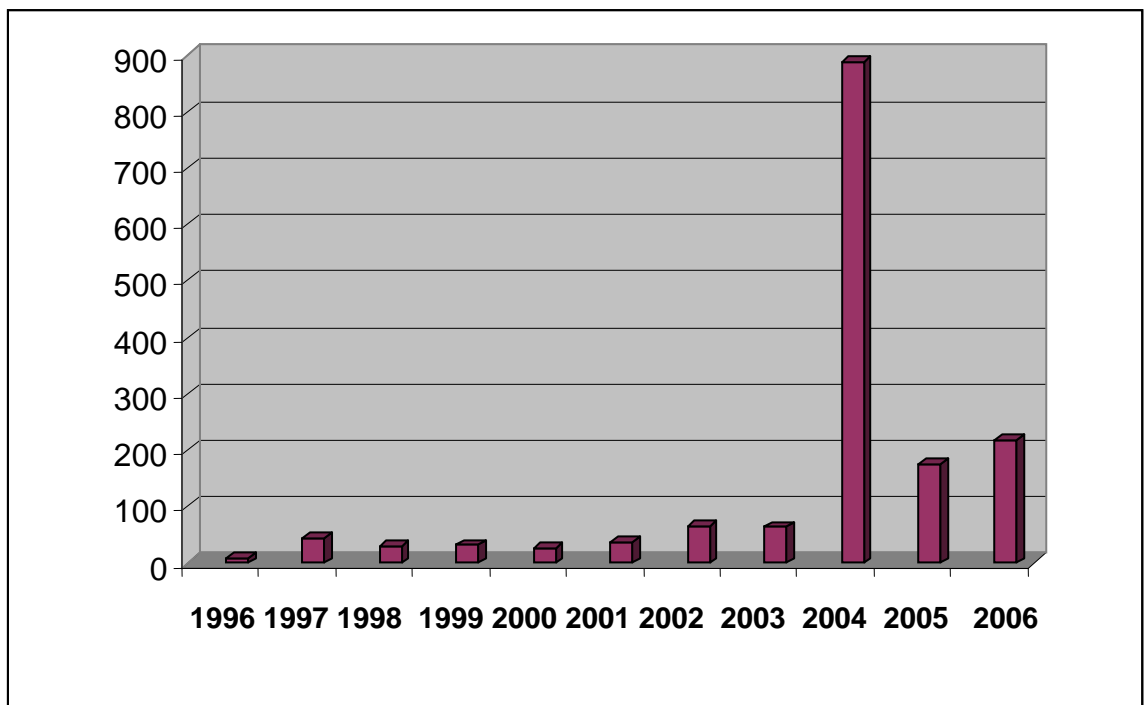
¹ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

1999 წელს- 31.7 მილიონ ლარი;
 2000 წელს- 27.7 მილიონ ლარი;
 2001 წელს- 37.3 მილიონ ლარი;
 2002 წელს- 65.1 მილიონ ლარი;
 2003 წელს- 63.4 მილიონ ლარი;
 2004 წელს- 886.5 მილიონ ლარი;
 2005 წელს- 176.7 მილიონ ლარი;
 2006 წელს- 217.2 მილიონ ლარი.

აღნიშნული მაჩვენებლები გრაფიკზე შემდეგნაირად გამოიყურება: (გრაფიკი №1).

გრაფიკი 1.

ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულებისათვის 1996-2006 წლებში გადასაცემი ტრანსფერები (მლნ.ლარი)¹



„სუბსიდიებისა და მიმდინარე ტრანსფერების” მუხლით სახელმწიფო ბიუჯეტში გაწეული ფაქტიური ხარჯის წილი 2004 წლის მთლიან ფაქტიურ ხარჯში 45.5 პროცენტს შეადგენს, რაც გამოწვეულია შემდეგი ფაქტორებით:

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების მიხედვით.

1. საქართველოს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის მიერ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების ფინანსური უზრუნველყოფა ხორციელდება სუბსიდიებისა და მიმდინარე ტრანსფერების მუხლიდან;
2. 2004 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებასა და თანადაფინანსებაზე მიმართული თანხების გახარჯვა ხორციელდება სუბსიდიებისა და მიმდინარე ტრანსფერების მუხლიდან;
3. 2004 წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა შეიცვალეს სამართლებრივი ფორმა და ჩამოყალიბდნენ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად, რის შედეგადაც მათი დაფინანსება ასევე განხორციელდა აღნიშნული მუხლით.¹

რაც შეეხება 2007 წელს, მასში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარების იანვარ-დეკემბრის გეგმა განისაზღვრა 179.1 მილიონი ლარის ოდენობით, მათ შორის ტრანსფერი ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის 31.9 მილიონი ლარის (მათ შორის სპეციალური ტრანსფერი 1.8 მილიონი ლარი), ხოლო სპეციალური ტრანსფერი სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისათვის - 132.1 მილიონი ლარის ოდენობით. რაღურად კი 2007 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხული იქნა 178.5 მილიონი ლარი, საიდანაც ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის ტრანსფერის სახით 31.9 მილიონი ლარი (მათ შორის სპეციალური ტრანსფერი 1.8 მილიონი ლარი), ხოლო სპეციალური ტრანსფერი - 131.7 მილიონი ლარის ოდენობით.

ჩვენი აზრით, ეს ტენდენცია მეტად არასასურველია, ვფიქრობთ უკეთესი იქნება ადგილობრივი ბიუჯეტები რაც შეიძლება ნაკლებად იყვნენ დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ გადაცემულ ტრანსფერებზე, რადგან დღესდღეობით მათ ამისათვის გარკვეული ხელშემწყობი პირობები უკვე გააჩნიათ, რა თქმა უნდა არ ვგულისხმობთ სპეციალურ ტრანსფერებს, რომელთა განმარტება შემდეგია: „სპეციალური ტრანსფერი- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების

¹ საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში. გვ. 38.

სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე კონკრეტული კაპიტალური და სხვა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები.”¹

ამავდროულად, მეტად მნიშვნელოვანია კონსოლიდირებული (ნაერთი) ბიუჯეტების შედგენასა და შესრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარება, რაც ვფიქრობთ საბოლოო ჯამში ჩვენს ქვეყანას გადაუჭრის საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფასთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ არსებულ პრობლემებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას განისაზღვრება ის, თუ რა ოდენობის სახსრების მობილიზება და ხარჯვაა მოსალოდნელი წლის განმავლობაში, ხოლო ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლები კი წარმოდგენას გვიქმნიან იმის შესახებ, თუ რამდენად ეფექტურად მოახდინა სახელმწიფომ მის წინაშე მდგარი პრობლემების გადაწყვეტა. ამიტომ, საბიუჯეტო პროცესის ამ ორი ეტაპის სრულყოფილად განხორციელებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ჩვენი ქვეყნისათვის, განსაკუთრებით ახლა, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში. ჩვენი აზრით, იმისათვის რათა მოხდეს საბიუჯეტო პროცესის სულ უფრო მეტად სრულყოფა აუცილებელია, რომ მისი ყველა სტადია იყოს მეცნიერულად დამუშავებული და დადასტურებული.

ბიუჯეტის ფორმირებისას, პირველ რიგში გასათვალისწინებელია პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისათვის საჭირო ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსების უზრუნველყოფა.

ბიუჯეტის შედგენისას მნიშვნელოვანია შემოსავლებისა და ხარჯების სწორი კლასიფიკაცია, რომლის საშუალებითაც გაირკვევა სახელმწიფო შემოსავლის წყაროები და ხარჯების გაწვევის მიზნები. ეს კი, გაცილებით უფრო გააიოლებს მის შესრულებას, ბუღალტრულ აღრიცხვას, ანგარიშგებასა და კონტროლს.

საკმაოდ სერიოზულ და ღრმა ანალიზს საჭიროებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში, მასში გარკვეული უზუსტობები შეინიშნება რომლებიც განსაკუთრებით შესამჩნვია განვლილ

¹ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“. თბ. 2006 წლის 24 მაისი. თავი I. მუხლი 2 (თ).

წლებში, როგორც ტერმინოლოგიურ, ასევე ციფრობრივ მონაცემებთან დაკავშირებულ მასალებში.

ჩვენი აზრით, ყველა ის უწყება, რომელიც რაღაც დონით მონაწილეობას ღებულობს საბიუჯეტო პროცესის რომელიმე სტადიის განხორციელებაში, სრულად უნდა იტვირთოს პასუხისმგებლობა კონკრეტული სტადიის სრულფასოვან შესრულებაზე.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს პარლამენტში ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშისა და ანგარიშგების და საქართველოს კონტროლის პალატის დასკვნის წარდგენა, რაც ჩვენი აზრით საჭიროებს კორექტირებას იმ თვალსაზრისით, რომ ზემოხსენებულ ანგარიშებს თან უნდა დაერთოს საქართველოში სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებიც, რის შედეგადაც საბიუჯეტო პროცესის ეს ეტაპი გახდება შედარებით უფრო სრული და წინააღმდეგობაში არ მოვა ბიუჯეტის აგების ერთ-ერთ მთავარ პრინციპთან - მის ერთობლიობასთან. აქვე უნდა აღვნიშნოთ აღიარებული ფაქტი, რომ ბიუჯეტის ერთიანობა თავისთავად აადვილებს სახელმწიფო სახსრების გამოყენებაზე კონტროლს. ყოველივე ამისათვის კი საჭიროა სახელმწიფოს მიერ წინასწარ იქნეს განსაზღვრული მოსალოდნელი შემოსულობების ოდენობა და დეფიციტის შემთხვევაში მისი დაფინანსების არაემისიური წყაროები. ჩვენი აზრით, სახელმწიფომ უნდა მოახერხოს შემოსავლების მიღების მტკიცე საფუძვლების შექმნა და მოახდინოს ხარჯების მიზნობრივად წარმართვა, ეს კი არის გზა, რომელიც მიგვიყვანს საბიუჯეტო პროცესის სულ უფრო მეტ სრულყოფამდე.

ბიუჯეტის ფორმირებაზე საუბრისას უნდა შევეხოთ ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორცაა ბიუჯეტის აგების პრინციპები. მათი შინაარსი შემდეგში მდგომარეობს:

– ბიუჯეტის სისრულე თავისი შინაარსიდან გამომდინარე ავტომატურად გულისხმობს ბრუტო ბიუჯეტის შედგენას, რადგან ბიუჯეტის სისრულეს, ანუ თითოეული შემოსავლისა და ხარჯის დეტალურ ასახვას მხოლოდ ის უზრუნველყოფს;

– ბიუჯეტის ერთიანობის პრინციპი მნიშვნელოვანია არა მარტო იმ თვალსაზრისით, რომ შემოსავლები და ხარჯები კონცენტრირებულია ერთ კონკრეტულ დოკუმენტში - ბიუჯეტში, არამედ იმიტომაც, რომ აღნიშნული

პრინციპი წარმოადგენს ერთგვარ გარანტს სახელმწიფო სახსრების გამოყენების კონტროლის მიმართულებით.

– ბიუჯეტის რეალობა გულისხმობს, რომ მაჩვენებლები, რომლებიც ბიუჯეტშია მოცემული, უნდა შეესაბამებოდეს სინამდვილეს და რეალურად გამოხატავდეს შემოსავალ-გასავლის არსებულ მდგომარეობას;

– ბიუჯეტის საჯაროობის პრინციპი არის მოთხოვნა იმისა, რომ ბიუჯეტი იყოს თითოეული ადამიანისათვის ხელმისაწვდომი. კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ აღნიშნულია, რომ „წლიური საბიუჯეტო კანონი და მისი დანართები უნდა გამოქვეყნდეს და ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოებისათვის“¹. საჯაროობის პრინციპის დაცვის მიზნით ბიუჯეტი ქვეყნდება პრესაში.

კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ წარმოდგენილია ის ძირითადი პრინციპები, რომელთა დაცვა ევალებათ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეებს, ესენია:

– ყოვლისმომცველობა, ანუ თითოეულმა ბიუჯეტმა უნდა უზრუნველყოს შემოსავლებისა და ხარჯების სრულფასოვნად გამოსახვა;

– გამჭვირვალობა, ეს პრინციპი თავის თავში გულისხმობს იმას, რომ საკანონმდებლო ორგანოებში ბიუჯეტების პროექტების განხილვის პროცესი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის. ბიუჯეტთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც არ წარმოადგენს საიდუმლოებას, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა მოქალაქისათვის;

– ანგარიშვალდებულება, ეს პრინციპი წარმოადგენს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანესს, რადგან აყენებს საბიუჯეტო პროცესში მმონაწილე პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს;

– დამოუკიდებლობა გულისხმობს, რომ თითოეული დონის ბიუჯეტი ინდივიდუალურად განსაზღვრავს თავის შემოსულობებსა და გადასახდევებს, ოღონდ ყოველივე ეს შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს კანონმდებლობასთან;

– ერთიანობა, ეს პრინციპი გულისხმობს „ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვლით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საქართველოს კონტროლის პალატის

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, მუხლი 22, პუნქტი 6.

ზედამხედველობით სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობას”.¹

– უნივერსალობის პრინციპი ითვალისწინებს იმას, რომ ბიუჯეტის მიერ მიღებული ყველა შემოსულობა უნდა წარიმართოს საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც კანონით არის განსაზღვრული ან დასაფინანსებელია სხვადასხვა დონეების მიერ;

– კონსოლიდირების პრინციპის მიხედვით კი, სახელმწიფოს მიერ მიღებული შემოსულობა თავს იყრის ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, რომელიც განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში და იმართება სახელმწიფო ხაზინის მიერ.

ჩვენი აზრით, საქართველოში ბიუჯეტის აგების პრინციპებს უნდა დაემატოს კიდევ ერთი, ვფიქრობთ მეტად მნიშვნელოვანი- სამართლიანობის პრინციპი, რომელიც თავის თავში გულისხმობს იმას, რომ წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტით, საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული თანხები სამართლიანად იქნეს განსაზღვრული და ეფუძნებოდეს აღნიშნული დაწესებულების იმ რეალურ მოთხოვნებს, რომლებიც საჭიროა მისი სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის.

საქართველოში საბიუჯეტო პერიოდი მოიცავს ერთ წელს, რადგან „საქართველოს პარლამენტი სიით შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი”.²

ზემოაღნიშნული შენიშვნების „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონში გათვალისწინება, ვფიქრობთ, დადებით შედეგებს გამოიღებს. ამასთანავე, უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტიც, რომ კანონში შეინიშნება ბევრი დადებითი ძვრები. მაგალითად ის, რომ:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტში ნაჩვენებია თითოეული იმ მხარჯავი დაწესებულების შემოსავლები, რომლებიც მონაწილეობენ საბიუჯეტო პროცესში;

2. შემოსავლები, რომლებსაც იღებდნენ და განკარგავდნენ მხარჯავი დაწესებულებები, ახლა ირიცხება სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე და იხარჯება კანონის შესაბამისად;

3. გაუქმებული იქნა დებულება, რომელიც ეხებოდა „დაცულ მუხლებს”;

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, მუხლი 4.

² საქართველოს კონსტიტუცია, თბილისი 2002, თავი მეექვსე, მუხლი 92, პუნქტი 1, გვ 44.

4. დაიხვეწა მექანიზმი, რომელიც ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებს, როგორცაა საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლის საჭიროზე მეტი თანხის გადახდა. გადამხდელებისათვის ზედმეტად გადახდილი თანხების დაბრუნების ღონისძიებამ გაზარდა გადამხდელთა მხრიდან ხელისუფლებისადმი ნდობის ფაქტორი.

ზემოაღნიშნული დადებითი მომენტების მიუხედავად, კანონი რა თქმა უნდა სრულყოფილებისაგან შორსაა. კვლავაც საჭიროა გაგრძელდეს მუშაობა მისი შემდგომი რაც შეიძლება ურო მეტად დახვეწის მიმართულებით, რათა იგი დროულად და სწრაფად მოერგოს მუდმივ განვითარებაში მყოფ მსაფლიო ეკონომიკასა და პოლიტიკას. ჩვენი აზრით, ყოველივე ეს მოითხოვს მთელ რიგ ღონისძიებებთან ერთად თეორიული და მეთოდოლოგიური საკითხების დამუშავებას და არსებული პრობლემების გამომწვევი მიზეზების უფრო მეტად სიდრმისეულ ძიებას.

1.3. საბიუჯეტო მუშაობის საზღვარგარეთული გამოცდილება და მისი გამოყენების შესაძლებლობანი

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო მუშაობის განხილვისას, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საუბარი დავიწყოთ ეკონომიკის მაღალი განვითარების მქონე ისეთი ქვეყნიდან, როგორცაა ამერიკის შეერთებული შტატები.

როგორც ცნობილია, აშშ-ის ფინანსური სისტემა მოკლებულია ერთიანობის პრინციპს. ფედერალური ბიუჯეტის, შტატებისა და ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტის შედგენა, დამტკიცება, აღსრულება და რეგულირება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად ხორციელდება, თუმცა ფედერალური ბიუჯეტი ქვეყნის ფინანსური სისტემის მთავარ რგოლს წარმოადგენს.

აშშ-ში ფედერალური ბიუჯეტის საბიუჯეტო წელი იწყება 1 ივლისს, ხოლო მთავრდება 30 ივნისს.

აშშ-ში ფედერალური ბიუჯეტის პროექტი არის ოფიციალური დოკუმენტი, რომელსაც სამინისტროებისა და უწყებების მიერ წარდგენილი ნუსხების საფუძველზე ადგენს ფინანსთა სამინისტრო. შემდგომ ეტაპზე ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ ხდება პროექტის კონგრესზე წარდგენა. საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ აქ წარმოებს მხოლოდ ბიუჯეტის საგასაველო ნაწილის განხილვა, შემოსავლებზე კი ყურადღების შეჩერება ხდება მხოლოდ მასში შესატანი მნიშვნელოვანი ცვლილებებისას. პროექტის წარმომადგენლობით პალატაში კენჭისყრის შემდგომ ეტაპზე ხდება მისი სენატში განხილვა.

ამ შემთხვევაში, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შევჩერდეთ იმ საკითხზე, რომ აშშ-ში არსებობს შემთანხმებელი კომისიის შექმნის პრაქტიკა, რომლის ფუნქცია ზემოხსენებულ პალატებს შორის არსებული შეუთანხმებელი საკითხების მოგვარებაში მდგომარეობს.

ზემოხსენებული პროცედურების შემდგომ (საუბარია ბიუჯეტის პროექტის ორივე პალატაში განხილვის პროცედურის დასრულებაზე) ხორციელდება ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება უშუალოდ ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ. დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი პროექტს ხელს აწერს მხოლოდ საკანონმდებლო პალატის მხრიდან მასში კორექტირების შეტანის, კონგრესისა და „კვალიფიციური უმრავლესობის“ მიერ მისი მიღებისას.

ამერიკის შეერთებული შტატების საბიუჯეტო პროცესის ანალიზის საფუძველზე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია სამომავლოდ დღის წესრიგში დადგეს

საქართველოში შემთანხმებელი კომისიის მსგავსი სტრუქტურის ჩამოყალიბება. მისი დაკომპლექტება შესაძლებელია მოხდეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან წარმოდგენილი კანდიდატებისაგან, რომლის მოვალეობები უფრო ფართო იქნება, ვიდრე აშშ-ში არსებული ანალოგისა. კერძოდ, მას დაეკისრება ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით არსებული სადავო საკითხების გამოკვლევა, წამოყენებული წინადადებების შეჯერების შედეგად შესაბამისი დასკვნების გაკეთება და არგუმენტირებული, ორმხრივად მისაღები, ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღება.

საზღვარგარეთული გამოცდილება გვაძლევს საშუალებას განვაცხადოთ, რომ საქართველოში მსგავსი პრაქტიკის დანერგვა აამაღლებს საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ხარისხს.

ინგლისი მიხნეულია ბიუჯეტის სამშობლოდ, სადაც საბიუჯეტო წელი იწყება 1 აპრილს, მთავრდება 31 მარტს.

საბიუჯეტო პროცესის პირველი სტადია ინგლისში ისევე მიმდინარეობს, როგორც სხვა ქვეყნებში ანუ სამინისტროების მიერ შედგენილი ხარჯთანუსხები წარედგინება ხაზინას, რომლიც მოწონების შემთხვევაში პროექტის სახით განიხილება პარლამენტის თემთა პალატაში, შემდგომ მტკიცდება ლორდთა პალატის მიერ, ხოლო მეფის ხელმოწერის შედეგად ჩაითვლება დამტკიცებულად.

ინგლისის საბიუჯეტო პროცესის ანალიზის საფუძველზე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოში შეიქმნას სესხების ნაციონალური ფონდის მსგავსი ფონდი.

თანამედროვე პირობებში, როდესაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი გადაჭარბებით სრულდება, ვფიქრობთ დროულია შეიქმნას ბიუჯეტის დეფიციტის მომსახურების სარეზერვო ფონდი, რომელშიც მიმართული იქნება პროფიციტის შედეგად მიღებული თანხებისა (დაახლოებით 20-50 %-ი) და სახელმწიფო სახაზინო ვალდებულებების გაყიდვით მიღებული თანხების გარკვეული ნაწილი.

ჩვენს მიერ გაკეთებული დაახლოებითი გათვლები ამ მიმართულებით შემდეგნაირად გამოიყურება: 2004 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ფაქტიურად მობილიზებული თანხა 31.4 მილიონი ლარით აღემატება საგეგმო მაჩვენებელს, ხოლო 2005 წელს- 109.8 მილიონი ლარით, 2006 წელს- 171.3 მილიონი ლარით, 2007 წელს- 54.2 მილიონი ლარით, რის შედეგადაც აღნიშნულ ფონდში შესაძლებელი იქნებოდა შესაბამისად: 6.28-15.7 და 21.96-54.9 მილიონი ლარის ჩარიცხვა, ასევე 34.26-85.65 და 10.84-27.1 მილიონი ლარის შეტანა.

აღნიშნული თანხები საჭიროების შემთხვევაში მოემსახურება ისევ სახელმწიფო ინტერესებს და გარკვეულწილად უზრუნველყოფს დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის შემთხვევაში მდგომარეობის გაკონტროლებას.

ვფიქრობთ ასეთი სახის ფონდის შექმნა საქართველოს თავიდან ააცილებს დეფიციტის დაფარვისათვის არსებული მანკიერი გზების ძიებას, რომლებიც რიგ შემთხვევებში კიდევ უფრო მეტად აღრმავებს ბიუჯეტის დეფიციტს.

საბიუჯეტო პროცესი, თავისი ხანგრძლივობიდან გამომდინარე, მეტად ორიგინალურად გამოიყურება საფრანგეთში. საბიუჯეტო პროცესი ოთხი სტადიით სამ წლამდე პერიოდს გრძელდება. საბიუჯეტო წელი კი ემთხვევა კალენდარულ წელს.

ბიუჯეტის პროექტს ადგენს ფინანსთა სამინისტრო, რომლის განხილვაც სწარმოებს ქვედა და ზედა პალატაში. დამტკიცებას ახორციელებს ორივე პალატა ერთობლივად, რის შემდეგაც დამტკიცებული ბიუჯეტი ხელის მოსაწერად გადაეცემა პრეზიდენტს.

საფრანგეთის თავისებურება მდგომარეობს იმაშიც, რომ ბიუჯეტის თანხებს განაგებს მთლიანად საზინა, რომელიც თავის ანგარიშს ფლობს საფრანგეთის ბანკში, აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბანკი ბიუჯეტის სააღსრულებლო პროცესში მხოლოდ დამხმარე როლის შესრულებით შემოიფარგლება.

საფრანგეთში საზინის უმთავრესი დანიშნულებაა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთავარი მოღარეობა ანუ სწორედ ის უზრუნველყოფს ყველა საჭირო ხარჯის განსახორციელებლად აუცილებელი ნაღდი ფულის მიწოდებას, ე.ი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლისა და გასავლის ყველა ოპერაცია სახაზინო სამსახურის მეთვალყურეობითა და ზედამხედველობით ხორციელდება. ამავდროულად, მას მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს საკრედიტო პოლიტიკის განხორციელებაში და ფინანსური ბაზრის ფორმირებაში.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ნათელია, თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სახაზინო სამსახურის საქმიანობას განვითარებულ ქვეყნებში ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში. ჩვენი აზრით, საჭიროა გატარდეს კომპლექსური ღონისძიებები საქართველოში მისი საქმიანობის შემდგომი გაუმჯობესების მიმართულებით. სახაზინო სამსახურის მხრიდან მიზანშეწონილად მივიჩნევთ, გარდა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების გამჭვირვალობის და ანგარიშგების, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების

სწორად და სრულად აღრიცხვის უზრუნველყოფისა, მოხდეს მისი ფუნქციების გაფართოება.

საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში მოითხოვს პირველ რიგში მისი სრულფასოვნად განხორციელების უზრუნველყოფას, რასაც საფუძველად უნდა დაედოს კერძო ინტერესების უგულებელყოფა და ეროვნული ინტერესების წინა პლანზე წამოწევა.

საზღვარგარეთის განვითარებული ქვეყნების საბიუჯეტო მუშაობის გაანალიზებამ ცხადყო, რომ მათ მიერ შექმნილი გამოცდილების საფუძველზე, პრაქტიკაში დანერგილი ზოგიერთი საკითხის ჩვენს ქვეყანაში გამოყენებამ შესაძლოა ბიძგი მისცეს გარკვეული დადებითი მოვლენების განვითარებას, რაც გამოხატვას ჰპოვებს საქართველოში საბიუჯეტო პროცესის სრულფასოვნად განხორციელებაში.

თავი II. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ანალიზი და შეფასება

2.1. საგადასახადო შემოსავლების საგეგმო მაჩვენებლების შესრულება, სტრუქტურა და დინამიკა 1995-2004 წლების დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის პირობებში და 2004 წელი, როგორც გარდამტეხი წელი

სახელმწიფოს არსებობა თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ მას ეკისრება უამრავი ვალდებულება და ფუნქცია, რომელთა განხორციელება საჭიროებს მატერიალურ უზრუნველყოფას. სახელმწიფოსათვის ასეთი მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენს სახელმწიფო შემოსავლები.

ჩვენ შევეცადეთ შეგვეჯერებინა ბიუჯეტის შემოსავლების მაჩვენებლები ბოლო ათი წლის მონაცემების საფუძველზე. გაგვეჩვენა ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა და მისი დინამიკა აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში. ანალიზის განსახორციელებლად დავეყრდენით საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემებს. (ცხრილი №3).

ცხრილი 3.

1995-2004 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საკუთარი და უცხოური წყაროები (მლნ.ლარი)¹

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| სულ შემოსავალი და გრანტები | 187.7 | 518.1 | 593.2 | 621.8 | 650.2 | 653.1 | 745.9 | 914.3 | 1055.8 | 1773.7 |
| საკუთარი შემოსავალი | 118.6 | 446.6 | 568.8 | 591.4 | 600.8 | 638.8 | 697.9 | 891.7 | 1007.4 | 1649.0 |
| გრანტები და ტრანსფერტები | 69.1 | 71.5 | 24.4 | 30.4 | 49.3 | 14.3 | 48.1 | 22.6 | 48.4 | 124.7 |

ზემოაღნიშნული ცხრილიდან ნათლად ჩანს შემოსავლებისა და გრანტების, მათ შორის საკუთარი შემოსავლების აშკარა ზრდადობა.

¹ ცხრილი შდგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის 2000 და 2004 წლის მოხსენებების საფუძველზე

ამავე პერიოდში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საკუთარი და უცხოური წყაროებიდან მიღებული თანხები გამოსახული აშშ დოლარებში შემდეგნაირად გამოიყურება: (ცხრილი №4).

ცხრილი 4.

1995-2004 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საკუთარი და უცხოური წყაროები (მლნ.აშშ დოლარი)¹

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| სულ შემოსავალი და გრანტები | 114.4 | 411.2 | 456.3 | 444.1 | 321.9 | 329.8 | 360.3 | 417.5 | 493.4 | 933.5 |
| საკუთარი შემოსავალი | 61.2 | 354.5 | 437.5 | 422.4 | 297.5 | 322.6 | 337.1 | 407.2 | 470.8 | 867.9 |
| გრანტები და ტრანსფერტები | 53.2 | 56.7 | 18.8 | 21.7 | 24.4 | 7.2 | 23.2 | 10.3 | 22.6 | 65.6 |

აღნიშნული მონაცემების ანალიზი ცხადყოფს, რომ თუ ლარებში გამოსახულ შემოსავლებსა და გრანტების მოცულობას ზრდის ხასიათი აქვს, აშშ დოლარებში გამოსახული მაჩვენებელი პირიქით, კლების ხასიათს ატარებს. თუ 1998 წელს 1997 წელთან შედარებით ზრდა ლარებში 28.6 მილიონ ლარს შეადგენს, დოლარებში პირიქით 12.2 მილიონი აშშ დოლარის კლებაა, ასევე 1999 წელს 1998 წელთან შედარებით 88.4 მილიონი ლარის მატება ფიქსირდება, დოლარებში კი 122.2 მილიონი აშშ დოლარის კლებაა. აქედან გამომდინარე ნათელია, რომ შემოსავლებსა და გრანტებში ეროვნულ ვალუტაში ციფრობრივი მონაცემებით დაფიქსირებული ზრდა არარეალურია და გამოწვეულია ეროვნული ვალუტის კურსის ცვლილებით.

1995 წლიდან 1997 წლამდე პერიოდში საქართველოს ეკონომიკაში შეინიშნა გარკვეული დადებითი ტენდენციები. მოხდა ეკონომიკის გაჯანსაღება და მიღწეულ იქნა მაკროეკონომიკური სტაბილურობა. გაზრდილმა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებმა შექმნეს შესაძლებლობა იმისა, რომ გაუმჯობესებულიყო სოციალური სფერო. ამავდროულად დადებით ტენდენციას წარმოადგენდა ის

¹ ცხრილი შდგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის 2000 და 2004 წლის მოხსენებების საფუძველზე

ფაქტიც, რომ 1996 წელთან შედარებით 1997 წელს დაფიქსირდა მშპ-ს ზრდა 11.1 %-ით, ხოლო ინფლაციის ტემპმა პირიქით, განიცადა მნიშვნელოვანი კლება 13.8 %-დან 7.3 %-მდე. (ცხრილი №5).

ცხრილი 5.

საქართველოს სახელმწიფო შემოსავლები და ხარჯები მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში 1996-1997 წლებში (ათასი ლარი)¹

| მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) ნომინალურ ფასებში | 1996 წელი | | 1997 წელი | |
|--|---------------------------|----------------|---------------------------|----------------|
| | 5300.0 | | 6431.0 | |
| | აბსოლუტური მაჩვენებელი | წილი მშპ-ში | აბსოლუტური მაჩვენებელი | წილი მშპ-ში |
| სახელმწიფო შემოსავლები (გრანტების გარეშე) მათ შორის | 446.6 | 8.43 % | 705.0 | 10.96 % |
| საგადასახადო შემოსავლები | 393.0 | 7.42 % | 586.2 | 9.12 % |
| არასაგადასახადო შემოსავლები | 32.170.0 | 0.61 % | 125.9 | 1.95 % |
| სახელმწიფო ხარჯები | 771.2 | 14.55 % | 776.7 | 12.8 % |
| ინფლაცია წინა წელთან შედარებით | 13.8 % | | 7.3 % | |

მართალია, ამ პერიოდში ეკონომიკური ზრდა შეიმჩნევა, მაგრამ საგადასახადო კულტურა კვლავ დაბალ დონეზე რჩებოდა. ამას ადასტურებს ცხრილში მოყვანილი მაჩვენებელი, რომლის მიხედვითაც საგადასახადო შემოსავლების წილი ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში 9.12 %-ს შეადგენდა, ეს მაშინ, როცა იმ დროისათვის ანალოგიური მაჩვენებელი დსთ-ს ქვეყნებში 27 პროცენტს უტოლდებოდა.

1999 წელს შეიმჩნევა საბიუჯეტო კრიზისის მკვეთრად გაძლიერება და შემოსავლების მობილიზების დაბალი დონე, რაც პირდაპირ კავშირშია:

- ა) საბიუჯეტო დავალიანებების ზრდასთან;
- ბ) შემოსავლების დამალვასთან;
- გ) დიდი მოცულობით საქონლის კონტრაბანდასთან;

¹ საქართველო პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

დ) კორუფციასთან და სხვა ნეგატიურ მოვლენებთან.

აღნიშნულ წელს მოხდა საგადასახადო შემოსავლების წილის ზრდა 53.1 % დან 63.7 პროცენტამდე. თუმცა აღნიშნული განაპირობა 1998 წლის საგადასახადო შემოსავლების საგრძნობმა სიმცირემ და არა ეკონომიკაში მიმდინარე დადებითმა ტენდენციებმა.

აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ 2000 წელი მისი წინამორბედი წლების მსგავსად წარუმატებელი აღმოჩნდა, რადგან საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებისა და რიგი სტრუქტურული ღონისძიებების, რეფორმების გატარების მიუხედავად მაინც ვერ მოხერხდა სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების ზრდის მიღწევა. მიზეზები კი რაღა თქმა უნდა წინა წლების ანალოგიურია.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა 2001 წელსაც, როდესაც:

ა) ცვლილებები განხორციელდა საგადასახადო კოდექსში;

ბ) რეფორმები გატარდა საგადასახადო დეპარტამენტში, რის შედეგადაც მოხდა საკადრო ცვლილებები;

გ) სერიოზული მუშაობა ჩაატარა საგადასახადო შემოსავლების სამინისტრომ, მაგრამ ყოველივე ზემოაღნიშნულმა მაინც ვერ უზრუნველყო სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების ზრდის პრობლემის მოგვარება. უფრო მეტიც, ბიუჯეტის შესრულებაში მომხდარმა ჩავარდნებმა გამოიწვია ბიუჯეტის რამოდენიმეჯერ (5 ჯერ) კორექტირების აუცილებლობა, რასაც თან დაერთო ბიუჯეტის სეკვესტრიც.

საბიუჯეტო კრიზისი აღინიშნებოდა 2002 წელსაც, საბიუჯეტო ხარჯების უმეტესობა დაფინანსების გარეშე დარჩა, რაც რა თქმა უნდა შემოსავლების უკმარისობით იყო გამოწვეული. ამავდროულად სეკვესტრის განხორციელება მოხდა დაგვიანებით, რის გამოც 2002 წელი შემოსავლების გეგმის შეუსრულებლობის კუთხით ერთ-ერთი ყველაზე გამორჩეულია. მიზეზები კი, თითქმის იდენტურია: კორუფცია, დაუხვეწავი კანონმდებლობა, საგადასახადო ადმინისტრირების სისუსტე და ა.შ.

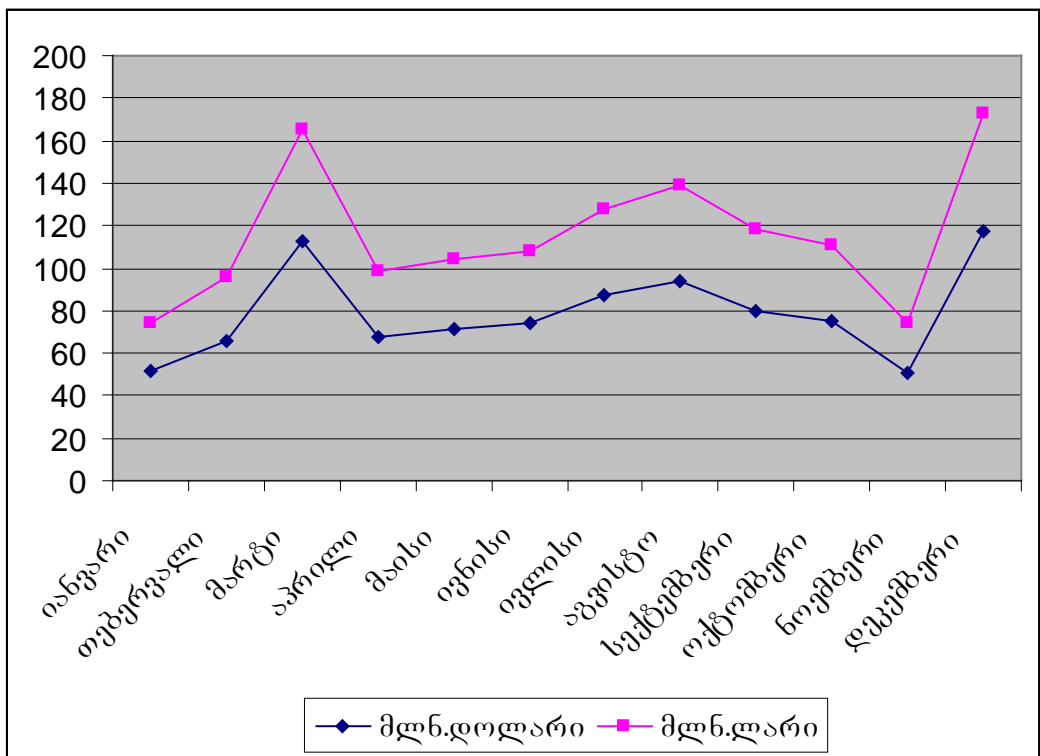
2003 წლის საბიუჯეტო პროცესები მეტად დაძაბული პოლიტიკური და სოციალურ- ეკონომიკური მდგომარეობის პარალელურად მიმდინარეობდა. განსაკუთრებით დაძაბული ვითარება შეინიშნებოდა ცენტრსა და რეგიონს შორის, ყველა სფეროში, ყველა დონეზე სუფევდა კორუფცია, მაღალი იყო კონტრაბანდის მოცულობა და კანონდარღვევა. თუ გავაანალიზებთ 1995 წლიდან 2004 წლამდე

განვითარებულ მოვლენებს, ნათლად დავინახავთ, რომ 2003 წელი არის რადიკალური გარდატეხის წელი.

ამ გარდატეხის საფუძველს წარმოადგენს „ვარდების რევოლუცია“. აღნიშნულს შედეგად მოჰყვა ხელისუფლების შეცვლა, რამაც ჩვენდა სასიკეთოდ გააუმჯობესა საბიუჯეტო შემოსავლების მაჩვენებლები და ბოლო წლების განმავლობაში პირველად შეინიშნა მათი საგრძნობი ზრდა. ამის ნათელ დადასტურებას წარმოადგენს საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე შედგენილი გრაფიკი, რომელზეც ნათლად იკვეთება დეკემბრის თვეში შემოსავლების მნიშვნელოვანი მატება. (გრაფიკი 2).

გრაფიკი 2.

2003 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავალი თვეების მიხედვით¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

2003 წლის ბოლოს დაწყებული დადებითი ტენდენციები არ დარჩა სტატისტიკურ მდგომარეობაში, მათ მოჰყვა ლოგიკური გაგრძელება 2004 წელსაც, როდესაც გადაიდგა რეალური ნაბიჯები:

- ა) ინსტიტუციონალური სისტემის მოწესრიგების თვალსაზრისით;
- ბ) კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ღონისძიებების გატარებით;
- გ) კონტრაბანდის აღკვეთის მიზნით სხვადასხვა ღონისძიებების გატარებით;
- დ) უკვე მრავალი წლის მანძილზე, ხარვეზად აღიარებული-საგადასახადო ადმინისტრირების შედარებითი მოწესრიგებით;
- ე) და ბოლოს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის ამოქმედებით.

აღნიშნული დადებითი მომენტების არსებობის მიუხედავად, მიგვაჩნია, რომ საბიუჯეტო შემოსავლების კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ზრდა შეიძლებოდა მიღწეულიყო, თუ უფრო მეტად ქმედითი ღონისძიებები იქნებოდა გატარებული ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზაციის კუთხით. ცნობილ ფაქტს წარმოადგენს, რომ „ჩრდილოვანი ეკონომიკა შლის ოფიციალურ ეკონომიკას, არყევს თანაარსებობის ლეგიტიმურ საფუძველს, უარყოფს სამართლებრივ, ეთიკურ და სულიერ „იმპერატივებს“ ხრწნის საზოგადოებას და ითრევს მას ანტისახელმწიფოებრივ ურთიერთობებში“.¹

ჩრდილოვანი ეკონომიკის სრული ლიკვიდაცია არარეალური და შეუძლებელია, თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ „ეკონომიკა კრიტიკულ ზღვარს აღწევს და კარგავს მართვის უნარს თუკი ჩრდილოვანი ეკონომიკის ხვედრითი წონა ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 40-50 პროცენტს აღწევს“.² ჩრდილოვანი ეკონომიკას გააჩნია ფარული ბუნება, ამიტომაც მისი ზუსტი მასშტაბების დადგენა სირთულეს წარმოადგენს, თუმცა საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემების საფუძველზე, დაუკვირვებადი ეკონომიკის პროცენტული წილი საქართველოს ეკონომიკის მთლიან გამოშვებაში შეადგენს: 1996 წელს- 31.3 პროცენტს, 1997 წელს- 32.4 პროცენტს, 1998 წელს- 33.6 პროცენტს, 1999 წელს- 33.7 პროცენტს, 2000 წელს- 33.7 პროცენტს, 2001 წელს- 33.4 პროცენტს,

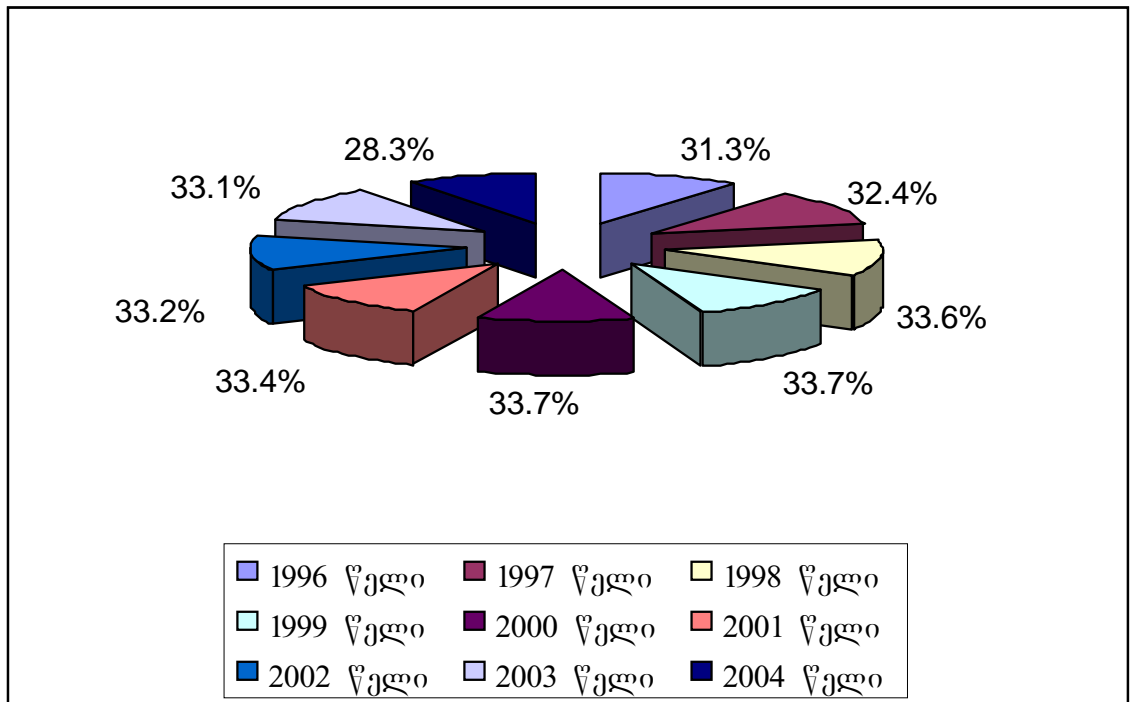
¹ ოთინაშვილი რ. - „ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები და შედეგები“, ჟ. „საჯარო ეკონომიკა“, № 2, 2003, გვ.26

² Ореховский П. - „Статистические показатели и теневая экономика.“ Российский экономический журнал. ст.77-78, 1996 г. № 4

2002 წელს- 33.2 პროცენტს, 2003 წელს- 33.1 პროცენტს, 2004 წელს- 28.3 პროცენტს, რაც დიაგრამის სახით შემდეგნაირად გამოიყურება: (დიაგრამა №1).

დიაგრამა 1.

ჩრდილოვანი ეკონომიკის პროცენტული წილი საქართველოს ეკონომიკის მთლიან გამოშვებაში 1996-2004 წლებში¹



გასული წლების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ გადასახადების აგების, განაკვეთების დადგენისა და მისი ამოღების მეთოდის დახვეწა გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს, რადგან აღნიშნული პრობლემების მოუწესრიგებლობა იყო წლების მანძილზე ბიუჯეტის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის უარყოფითი ტენდენციის მიზეზი. ამის ნათელ დადასტურებას წარმოადგენს 1995-2004 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმის შესრულების მაჩვენებელთა აშკარა უკუსვლა.

ერთადერთ ნუგეშს მხოლოდ 2004 წელი წარმოადგენს, თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ეკონომიკაში იმ დროისათვის არსებული პოტენციური და მისი რეზერვები ძალზედ მცირე დოზით იქნა გამოყენებული და

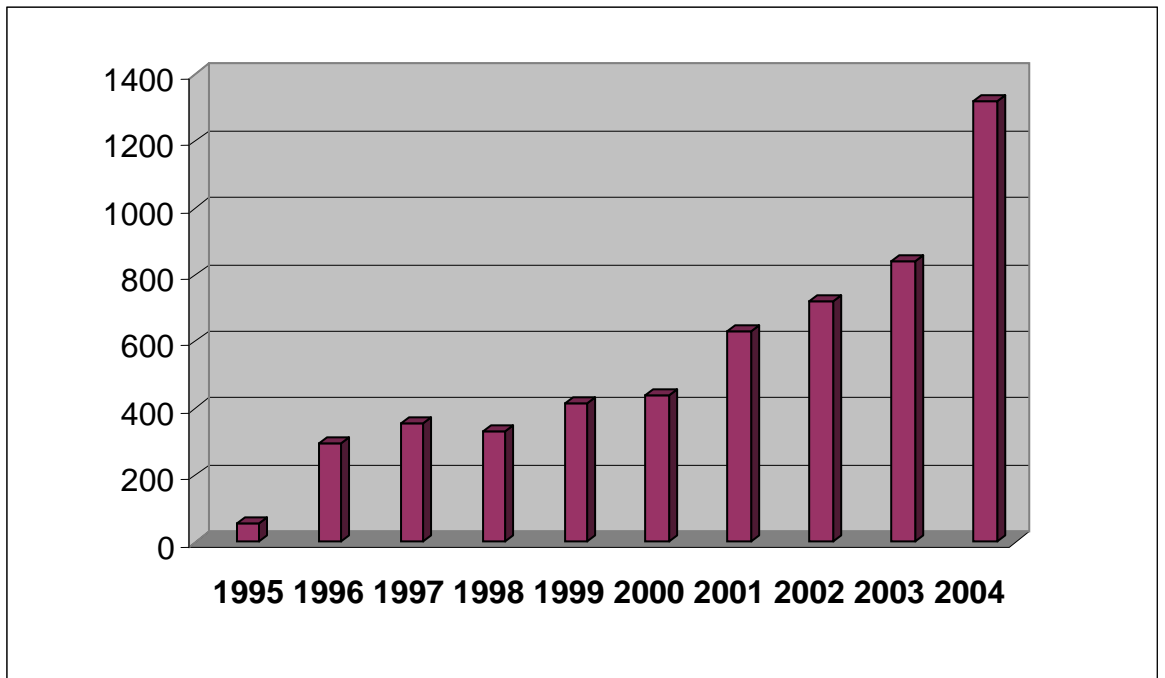
¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

ამოქმედებული. ჩვენი აზრით, თუ მომავალში მოხდება ეკონომიკის გააქტიურება და ეფექტური ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება- რეალიზება, შედეგები მართლაც რომ ჩვენი ქვეყნისათვის სასურველი იქნება. ყოველივე ზემოაღნიშნული მოითხოვს მთელი რიგი ღონისძიებების გატარებას, რომელთა შესახებ ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებულ მოსაზრებებს აღნიშნული დისერტაციის შემდგომ თავში მოგახსენებთ.

1995 წელს მთლიანად საგადასახადო შემოსავლებმა შეადგინეს 57.9 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 295.0 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 352.7 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 330.0 მილიონი ლარი, 1999 წელს- 414.4 მილიონი ლარი, 2000 წელს- 437.9 მილიონი ლარი, 2001 წელს- 630.5 მილიონი ლარი, 2002 წელს- 722.6 მილიონი ლარი, 2003 წელს- 840 მილიონი ლარი, 2004 წელს კი 1322.1 მილიონი ლარი. აღნიშნულ წლებში საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა გრაფიკულად შემდეგნაირად გამოიყურება: (გრაფიკი №3).

გრაფიკი 3.

საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა 1995-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

1996 წელთან შედარებით, 1997 წელს სახელმწიფო შემოსავლების წილის ზრდა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში გამოიწვია არასაგადასახადო შემოსავლების ზრდამ.

1997 წელს საგადასახადო შემოსავლების მატებამ, წინა წელთან შედარებით შეადგინა 57.7 მილიონი ლარი, ხოლო არასაგადასახადო შემოსავლებისამ- 69.1 მილიონი ლარი. საპირისპირო ტენდენციაა 1998 წელს, რადგან მასში საგადასახადო შემოსავლების წილი წინა წელთან შედარებით 60 პროცენტთან 52 პროცენტამდე შემცირდა.

საგადასახადო შემოსავლების მხრივ ბიუჯეტის შეუსრულებლობა გამოწვეული იყო იმით, რომ დაგეგმვა არ ხორციელდებოდა სწორი მიმართულებით, დარგებისა და თვით პროდუქციის სახეების მიხედვით. თუ ვიმსჯელებთ ზემოთ მოყვანილ ციფრობრივ მასალებზე დაყრდნობით, შევნიშნავთ, რომ 1995- 1998 წლებში საგადასახადო შემოსავლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება 1997 წელს. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტიც, რომ აღნიშნულ წელს ვერ მოხერხდა საგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულება. სწორედ საგადასახადო შემოსავლების გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ 74.5 პროცენტით შესრულება გახდა 1998 წლის ბიუჯეტის შეუსრულებლობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი.

1999 წელს საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების სფეროში გამორჩეულად პრობლემატურად მიგვაჩნია იმპორტის დაბეგვრის საკითხი, რადგან იმპორტირებული საქონლის დიდი ოდენობა ფორმდებოდა შეღავათიან რეჟიმში. ყოველივეს თან ერთვოდა მრავალი საწარმოს ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა რესტრუქტურირზაცია, როგორცაა მაგალითად:

შპს „ჯორჯიან მინერალ ვოთარსი- GMW“;

სს „ამალთეა“;

სს „აზოტი“;

სს „ივერია“;

სს „მუკუზანი“;

სს „რუსთავეცემენტი“;

სს „ქუთაისის ავტოქარხანა“;

სს „ბაგრატიონი- 1882“ და ა.შ.

ყოველივე ზემოაღნიშნული, ჩვენი აზრით, მეტად არაეფექტურ ღონისძიებას წარმოადგენდა, ვინაიდან გადავადებული თანხების გადახდა არ

შეუქმნიდა ამ საწარმოებს ფინანსური ხასიათის პრობლემებს. ზემოაღნიშნულმა პრაქტიკამ გაგრძელება ჰპოვა 2000 წელსაც, თუმცა ამ პერიოდში განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს მნიშვნელოვნად გაზრდილი საგადასახადო შეღავათების რაოდენობა, რომელთა დაწესების მთავარ ფაქტორს წარმოადგენდა ლობირება და სახელმწიფოს ხარჯზე საკუთარი ბიზნესის დაცვის სურვილი. აღნიშნულ პერიოდში საგადასახადო კანონმდებლობა ითვალისწინებდა 150-მდე შეღავათსა და გადასახადისაგან გათავისუფლებას. ამ წლის ბიუჯეტის შევსების საშუალებას წარმოადგენდა ნავთობპროდუქტების იმპორტის დაბეგვრით მიღებული საგადასახადო შემოსავლები, რადგან 2000 წლისათვის სამეწარმეო საქმიანობის დონე ძალზედ დაბალი იყო.

ვითარება არ შეცვლილა არც მომდევნო წელს, თუმცა დადებით ტენდენციას მაინც ჰქონდა ადგილი. კერძოდ, პოზიტიურ მოვლენას წარმოადგენდა 2001 წელს ნავთობპროდუქტების იმპორტის აღრიცხვასთან და დაბეგვრასთან დაკავშირებით მთავრობის მიერ გატარებული მთელი რიგი ღონისძიებები, რომლებსაც მოჰყვა ამ კუთხით შემოსავლების მიღების შედარებითი ზრდა. თუმცა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ შემოსავლების ზრდის მაჩვენებელი გაცილებით უფრო დიდი იქნებოდა შესაბამის სამსახურებს რომ კომპლექსურად განეხორციელებინათ მკაცრი აღრიცხვა და კონტროლი აღნიშნულ პროდუქციაზე და მის რეალიზაციაზე. (ცხრილი №6).

ცხრილი 6.

ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლები ნავთობპროდუქტების იმპორტიდან
2000- 2003 წელს (მლნ. ლარი)¹

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------|------|------|------|------|
| ბენზინი | 54.6 | 59.7 | 73.1 | 62.5 |
| დიზელი | 3.7 | 18.9 | 11.3 | 8.5 |
| ნავთი | 602 | 409 | 123 | 25 |
| ყველა სახის ზეთი | 856 | 659 | 545 | 386 |
| სულ ნავთობპროდუქტები | 59.7 | 79.7 | 85.2 | 71.4 |

¹ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- შედგენილია ეროვნული ბანკის მონაცემების საფუძველზე, ფორმა № 412.

ბოლო წლების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ქვეყანაში არალეგალური გზით საქონლის შემოტანა სულ უფრო მეტად დიდი მასშტაბებით ხასიათდებოდა, ამავდროულად, ყოველწლიურად ხდებოდა უკანონო გზით პროდუქციის შემოტანის მეთოდების თანდათანობითი დახვეწა, რაც კონტრაბანდასთან ბრძოლას არაეფექტურს ხდიდა. აღნიშნული მანკიერი მხარის აღმოფხვრა კი წინააღმდეგობაში მოდიოდა იმდროინდელი ხელისუფლების ინტერესებთან, ამიტომ იგი არ ატარებდა ქმედით და კომპლექსურ ღონისძიებებს კონტრაბანდის აღსაკვეთად.

2002 წელი წინა წელთან შედარებით ხასიათდება საგადასახადო, უმეტესწილად დამატებული ღირებულების გადასახადისა და საბაჟო გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდით. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ 2002-2003 წლები მიმდინარეობდა საგადასახადო ორგანოების მუშაობის არასტაბილურობით, რის ნათელ დადასტურებასაც წარმოადგენს აღნიშნულ წლებში ცენტრალურ ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება თვის ბოლო რიცხვებში. ყოველივე ამას კი თან ერთვისოდა წინასწარ გადახდების და ხშირ შემთხვევაში ბიუჯეტში შემოსავლად აღრიცხული თანხების უკან დაბრუნების პრაქტიკა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებმა განიცადეს სტრუქტურული ძვრები. საუბარია 2002-2003 წლებზე, როდესაც საგადასახადო შემოსავლების წილმა განიცადა 2.6 პროცენტის ცვლილება და შემცირდა 82.3 პროცენტიდან 79.7 პროცენტამდე.

ასევე შემცირდა არასაგადასახადო შემოსავლების წილი 14.2 პროცენტიდან- 13.5 პროცენტამდე. საპირისპირო მდგომარეობაა კაპიტალური შემოსავლების მხრივ, სადაც მოხდა მისი ხვედრითი წილის ზრდა 1.0 პროცენტიდან- 2.2 პროცენტამდე. ზრდის ტენდენციაა გარანტების მხრივაც, რომელთა მატებამ 2.1 პროცენტი შეადგინა.

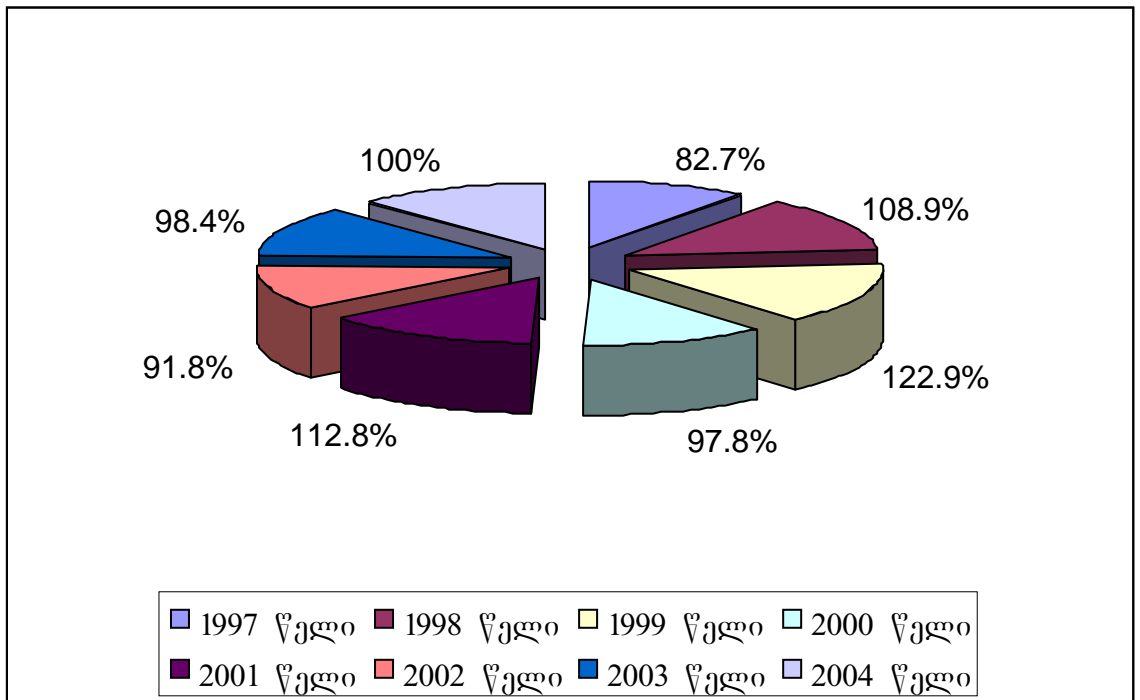
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის, საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და საყურადღებო პირდაპირ გადასახადს წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი.

1997-2004 წლებში საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების თვალსაზრისით, გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით ყველაზე უკეთ გამოიყურება 2001 წელი, ყველაზე ცუდი მდგომარეობა აღნიშნული

გადასახადის გეგმის შესრულების მიმართულებით არის 1997 წელს, რაც ნათლად აისახება ქვემოთ მოყვანილ დიაგრამაზე: (დიაგრამა №2).

დიაგრამა 2.

საშემოსავლო გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების თვალსაზრისით გვაქვს შემდეგი სურათი: 1996 წელს- 43.8 მილიონ ლარი, 1997 წელს- 28.7 მილიონ ლარი, ხოლო 1998 წელს- 39.2 მილიონი ლარი. 1997 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმა, საშემოსავლო გადასახადის მიხედვით შესრულდა 82.7 პროცენტით, რაც გამოწვეული იყო პირველ რიგში ეკონომიკაში არსებული სიძნელეებით, რასაც ემატებოდა საგადასახადო სამსახურის მიერ გატარებული მთელი რიგი ღონისძიებების არაკვალიფიციურად და დაბალ დონეზე შესრულება. გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ იმ დროისათვის ფუნქციონირება ჰქონდა შეწყვეტილი სამრეწველო საწარმოთა უმეტეს ნაწილს. იგივეს ვერ ვიტყვით 1998 წელთან დაკავშირებით, როდესაც დაფიქსირდა საშემოსავლო გადასახადის

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

საპროგნოზო მაჩვენებლის გადაჭარბებით, მთელი 108.9 პროცენტით შესრულება. თუმცა ეს ფაქტი მეტად საეჭვოდ მიგვაჩნია, რომლის ანალიზსაც მოგვიანებით შევეხებით.

1999 წელს მობილიზებულმა საშემოსავლო გადასახადმა შეადგინა- 44.9 მილიონი ლარი, რაც საგეგმო მაჩვენებელზე 8.4 მილიონი ლარით, ანუ 22.9 პროცენტით მეტია. საშემოსავლო გადასახადის გეგმით გათვალისწინებული თანხა 36.5 მილიონ ლარს შეადგენდა. საპირისპირო მდგომარეობაა მომდევნო წელს, როდესაც აღნიშნული გადასახადის მხრივ მიღებულმა თანხამ 13.6 მილიონი ლარით კლება განიცადა და შეადგინა- 31.3 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის 97.9 პროცენტი.

2001 წელი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სწორედ საშემოსავლო გადასახადის მხრივ, რადგან გეგმის შესრულებამ შეადგინა 112 პროცენტი, სახელმწიფო ბიუჯეტში კი რეალურად ჩაირიცხული იქნა 18.5 მილიონი ლარი, ნაცვლად საპროგნოზო 16.4 მილიონი ლარისა. თუ გავუკეთებთ ანალიზს საშემოსავლო გადასახადის აღნიშნულ მაჩვენებელს გასულ წლებთან მიმართებაში, ვნახავთ, რომ ეს ციფრი გაცილებით უფრო ნაკლებია, მაგრამ ამასთანავე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ სწორედ ამ პერიოდში განხორციელდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიდან ტერიტორიული ბიუჯეტებისათვის ანარიცხების მატება 60 პროცენტიდან- 85 პროცენტამდე. აღნიშნული ფაქტის გამო, მიგვაჩნია, რომ განხილული ორი გადასახადის მობილიზების დონის დინამიკის განხილვა წინა წლებთან მიმართებაში არაა მიზანშეწონილი.

2002 წლის შედეგების მიხედვით, ბიუჯეტში მობილიზებულმა საშემოსავლო გადასახადმა შეადგინა 18.5 მილიონ ლარი, ხოლო გეგმის შესრულებამ- 92.9 პროცენტი. თუ შევუდარებთ აღნიშნული გადასახადის ხვედრით წილს, მთლიანად საგადასახადო შემოსავლებში, წინა წლის მაჩვენებელს, ვნახავთ, რომ ის შემცირებულია 0.4 პროცენტით, რის მიზეზსაც, ჩვენი აზრით, წარმოადგენდა:

- ა) შემოსავლების დამალვა;
- ბ) აღურიცხავი ხელფასების გაცემის ზრდა;
- გ) ადმინისტრირების დაბალი ხარისხი.

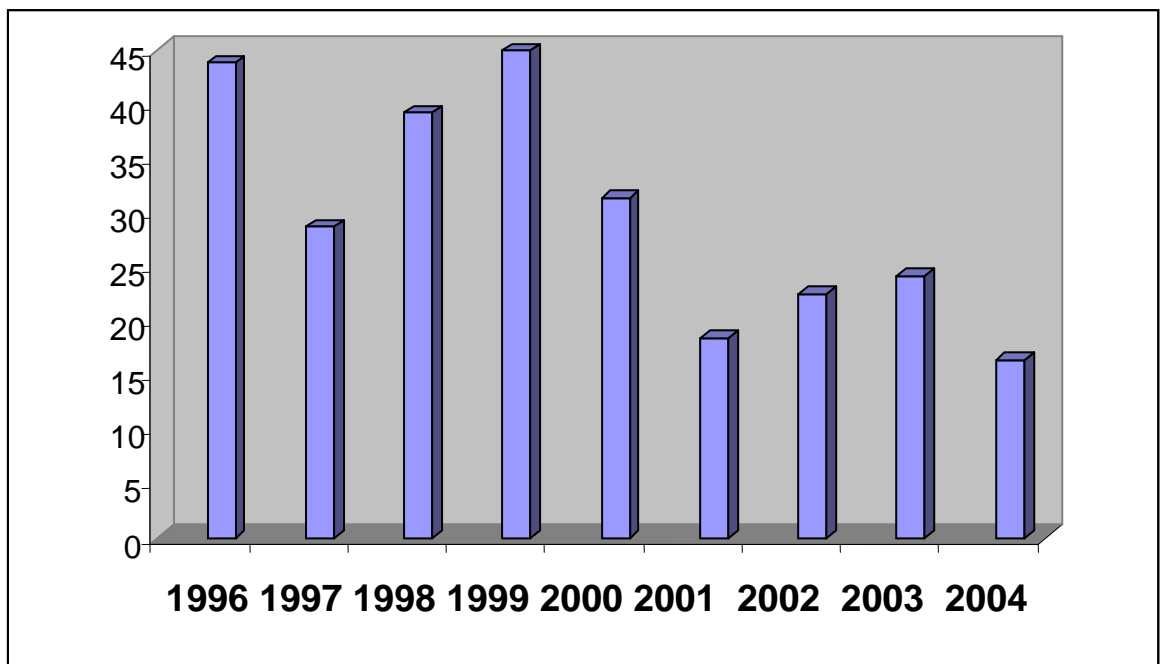
საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის გამოკვლევებით კი დადგინდა, რომ იმ პერიოდისათვის, საქართველოში მოსახლეობის მთლიანი

ხარჯების ფულადი გამოსახულება, დაახლოებით ორჯერ მეტი იყო მათ მიერ ფაქტიურად მიღებულ შემოსავლებზე, ეს კი მოწმობს, რომ აღნიშნული გადასახადის მიხედვით, ბიუჯეტში გაცილებით უფრო მეტი თანხების მობილიზების რეალური შესაძლებლობა დარჩა გამოუყენებელი, რაც ნათლად მეტყველებს იმ დროისათვის არსებული ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბურობაზე.

საშემოსავლო გადასახადისათვის დამახასიათებელი ყველა მანკიერი მხარე შეუცვლელი და გამოუსწორებელი დარჩა, რის გამოც სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილს, წინა წლების მსგავსი პრობლემები შეექმნა შემდგომშიც, რის ნათელ დადასტურებასაც წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადის დინამიკის ამსახველი გრაფიკი: (გრაფიკი №4).

გრაფიკი 4.

საშემოსავლო გადასახადის დინამიკა 1996-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



2003 წელს საშემოსავლო გადასახადის მიხედვით გეგმის შესრულებამ 98.4 პროცენტი, ხოლო მობილიზებულმა თანხამ- 24.2 მილიონი ლარი შეადგინა. 1997 წელთან შედარებით 2003 წელს საშემოსავლო გადასახადის შემცირება მოხდა 4.5

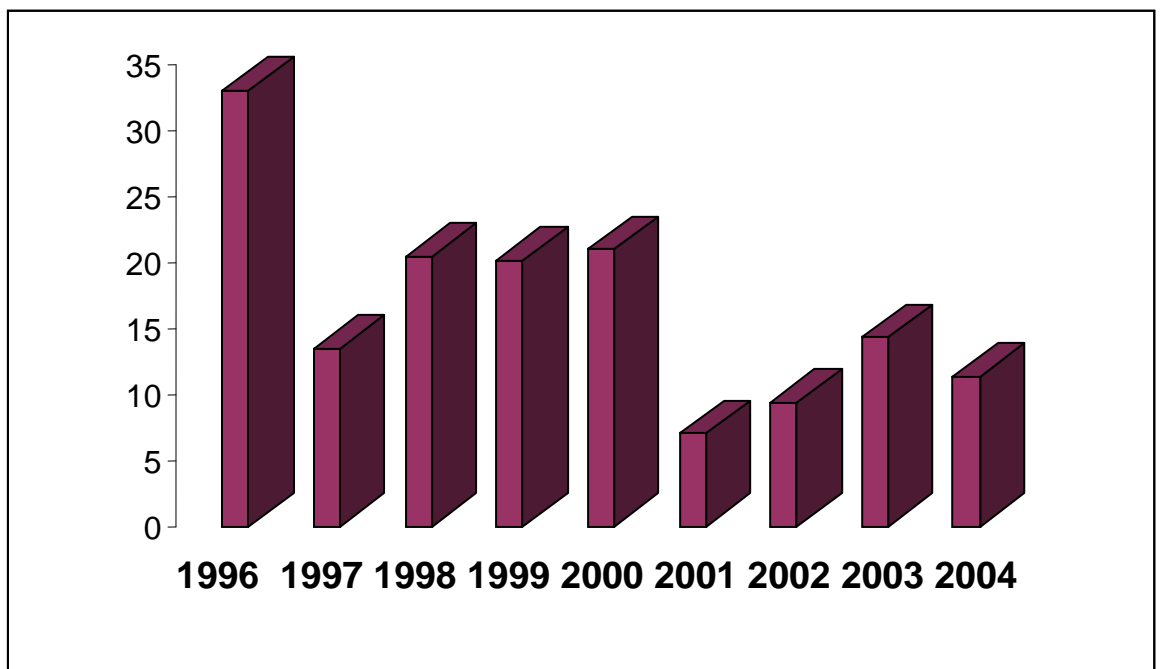
¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

მილიონი ლარით. მართალია 2004 წელს ამ გადასახადის მიხედვით გეგმის შესრულებამ 100 პროცენტი შეადგინა, მაგრამ საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ბიუჯეტში მობილიზებული თანხა- 16.4 მილიონი ლარით შემოიფარგლა, რაც 7.8 მილიონი ლარით ნაკლებია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ყოველივე ეს, კიდევ ერთხელ მიუთითებს ჩვენს მიერ ზემოთ ჩამოყალიბებული, საშემოსავლო გადასახადთან დაკავშირებული ხარვეზების ამ პერიოდისათვის ჯერ კიდევ მოუწესრიგებლობაზე.

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გადასახადს წარმოადგენს მოგების გადასახადი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა: 1996 წელს- 33.1 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 13.5 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 20.4 მილიონი ლარი, 1999 წელს- 20.2 მილიონი ლარი, 2000 წელს- 21.0 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №5).

გრაფიკი 5.

მოგების გადასახადის დინამიკა 1996-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

1997 წელს მოგების გადასახადის მიხედვით გეგმის შესრულებამ შეადგინა 56.3 პროცენტი, რაც ძირითადად გამოიწვია „ჩრდილოვანი“ სექტორის მნიშვნელოვანმა ზრდამ და ამავდროულად მოგების შემცირებამაც. მოგების გადასახადის გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა 1998 წელს 102.2 პროცენტი, ხოლო 2000 წელს - 103.3 პროცენტი შეადგინა. აღნიშნულმა ტენდენციამ რა თქმა უნდა გაგრძელება ჰპოვა შემდგომ წელსაც, რის შედეგადაც, 1999 წელს მოგების გადასახადის მიხედვით მობილიზებულმა თანხამ საგეგმო მაჩვენებელზე 2.4 პროცენტით მეტი შეადგინა, ხოლო გეგმის შესრულება 102.4 პროცენტს გაუტოლდა.

მოგების გადასახადის მიმართულებით ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ მთელ რიგ შემთხვევებში საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების, ასევე გადაჭარბებით შესრულების, მიუხედავად, ბიუჯეტში მობილიზებული თანხები ხასიათდება კლების ტენდენციით, რის მიზეზსაც წარმოადგენდა ამ მხრივ არსებული უამრავი პრობლემა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულს მიყვავართ ლოგიკურ დასკვნამდე, რომ გეგმის გადაჭარბებით შესრულება არ წარმოადგენდა რეალობას და გამოწვეული იყო მხოლოდ და მხოლოდ საგეგმო მაჩვენებლების განზრახ, მიზანმიმართულად მცდარი, შემცირებული ოდენობით პროგნოზირებით. გარდა ამისა, არსებობს სხვა ფაქტორებიც, კერძოდ:

- ა) საგადასახადო ბაზის არასწორი გათვლები;
- ბ) საჭირო ინფორმაციის უქონლობა;
- გ) 1998 წელს დაწყებული ეკონომიკური კრიზისი, რომელმაც მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია მომდევნო წლების მოგების გადასახადის დაბეგვრის ბაზაზე.

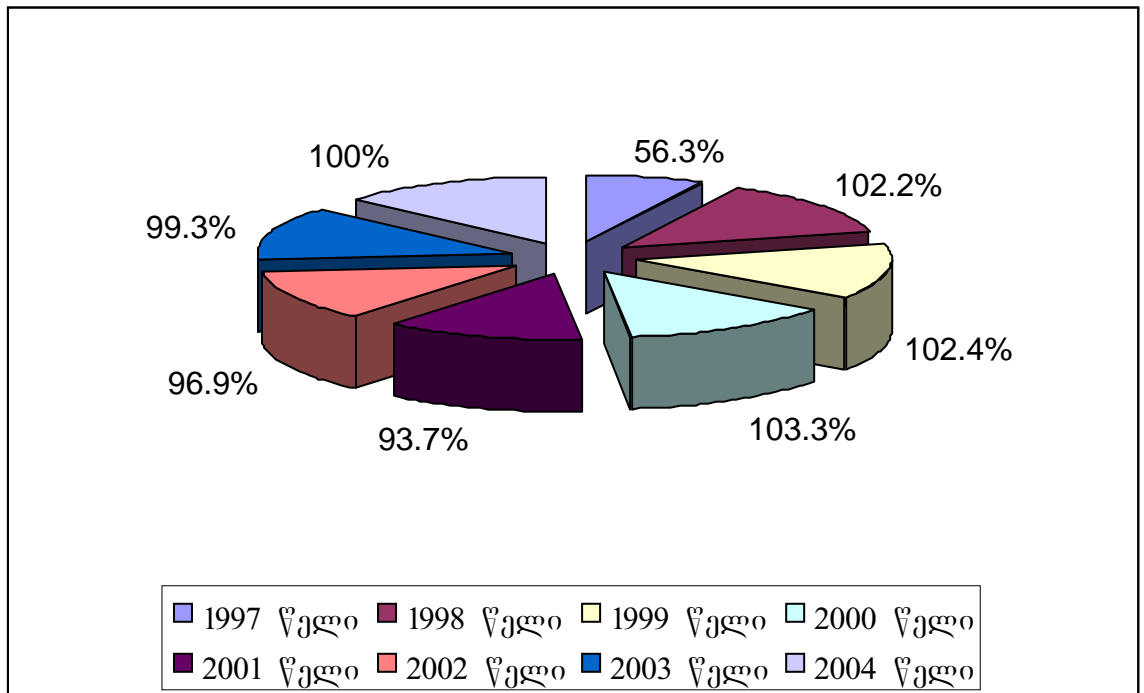
2001 წელს, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში, ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივების ცვლილებებმა გამოიწვიეს ბიუჯეტში მობილიზებული მოგების გადასახადის მნიშვნელოვანი შემცირება, რასაც ადასტურებს ამ მხრივ ბიუჯეტში ჩარიცხული 7.0 მილიონი ლარი და გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ- 93.7 პროცენტით შესრულება.

საგულისხმოა აგრეთვე, ზემოაღნიშნულ პერიოდში ქვეყანაში არსებული დაფარული შემოსავლების პროცენტული მაჩვენებელი, რომელმაც ექსპერტთა გაანგარიშებით შეადგინა 60- 70 პროცენტი, ხოლო პოტენციური შემოსავლების

მიმართ მოგების გადასახადის მობილიზების დონე 40 პროცენტს გაუტოლდა. (დიაგრამა №3).

დიაგრამა 3.

მოგების გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



დიაგრამიდან ნათლად ჩანს, რომ 2002 წელს, მოგების გადასახადის მხრივ გეგმის შესრულება მოხდა 96.9 პროცენტით, რაც ნიშნავს, რომ დაგეგმილი 9.6 მილიონი ლარის ნაცვლად, ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 9.3 მილიონი ლარი. ეს ყოველივე განაპირობა ეკონომიკაში მოგების მასის სიმცირემ, რაც თავისთავად მეწარმეობის შენელებული ტემპით განვითარების შედეგია.

სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით 2002 წელს წარმოებული სამრეწველო პროდუქციის მოცულობა 2001 წლის იგივე მაჩვენებლის 107 პროცენტს შეადგენს, ხოლო 1990 წლისა კი- 19.7 პროცენტს. მოგების გადასახადის მხრივ დაგეგმილმა შემოსავალმა 2003 წელს შეადგინა 14.4 მილიონი

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

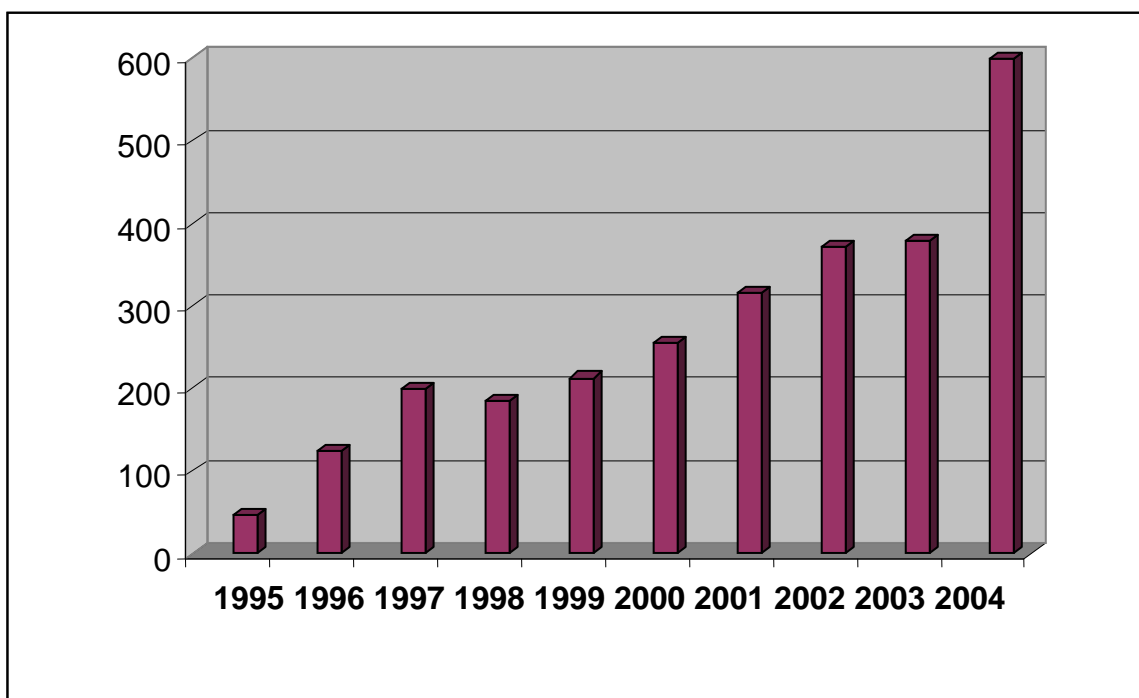
ლარი, რეალურად მობილიზებულმა თანხამ კი- 14.3 მილიონი ლარი შეადგინა, ანუ გეგმასა და შესრულებას შორის დანაკლისი 0.1 მილიონი ლარით შემოიფარგლა.

2004 წელს მოგების გადასახადის მხრივ საბიუჯეტო შემოსავლების გეგმა განისაზღვრა 11.3 მილიონი ლარით, რაც 3.1 მილიონი ლარით ნაკლებია 2003 წლის მაჩვენებელზე, მაგრამ სანაცვლოდ გეგმის შესრულებამ შეადგინა 100 პროცენტი. დაგეგმილი დაბალი პარამეტრები გამოწვეული იყო იმ გარემოებით, რომ 2004 წლის 1 ივლისიდან მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები სრულად უნდა ჩარიცხულიყო ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტში.

უმნიშვნელოვანეს არაპირდაპირ გადასახადს წარმოადგენს დამატებული ღირებულების გადასახადი, რომელსაც ბიუჯეტის შევსების პროცესში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი უკავია. 1995 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მან შეადგინა 46.2 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 124.3 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 199.9 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 184.6 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №6).

გრაფიკი 6.

დამატებული ღირებულების გადასახადის დინამიკა 1995-2004 წლებში
(მლნ.ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

1997 წელს დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმის შესრულების მაჩვენებელია 75.7 პროცენტი შეადგინა, რაც მნიშვნელოვანწილად განაპირობა აღნიშნული გადასახადის ამოღების მიმართულებით წარმოქმნილმა მრავალმა პრობლემამ, რომლებმაც განსაკუთრებული სიმწვავეთ იჩინა თავი მრეწველობაში, ვაჭრობაში, მცირე ბიზნესში. რაც შეეხება 1998 წელს, მასში მობილიზებულმა დამატებული ღირებულების გადასახადმა შეადგინა მთელი საგადასახადო შემოსავლების 55.9 პროცენტი, ხოლო გეგმის შესრულება- 80.3 პროცენტს გაუტოლდა. (ცხრილი №7).

ცხრილი 7.

დამატებული ღირებულების გადასახადის დარგობრივი სტრუქტურა 1995-1998 წლებში (ათასი ლარი)¹

| | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| | ათასი ლარი | % | ათასი ლარი | % | ათასი ლარი | % | ათასი ლარი | % |
| მრეწველობა | 17608.0 | 38.1 | 26792.0 | 21.5 | 37405.0 | 18.7 | 25417.0 | 13.8 |
| სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, გარემოს დაცვა | 246.1 | 0.5 | 365.0 | 0.3 | 391.0 | 0.2 | 359.0 | 0.2 |
| ტრანსპორტი | 2808.4 | 6.1 | 13644.0 | 11.0 | 12525.0 | 6.3 | 6630.0 | 3.6 |
| კავშირგაბმულობა | 830.0 | 1.8 | 4700.0 | 3.8 | 8374.0 | 4.2 | 8828.0 | 4.8 |
| მშენებლობა | 343.9 | 0.7 | 1336.0 | 1.1 | 1621.0 | 0.8 | 2336.0 | 1.3 |
| ვაჭრობა | 962.4 | 2.2 | 19065.0 | 15.3 | 50620.0 | 25.3 | 51108.0 | 27.7 |
| სხვა დარგები | 23386.2 | 50.6 | 58442.0 | 47.0 | 88988.0 | 44.5 | 89866.5 | 48.6 |
| სულ | 46185.0 | 100.0 | 124344.0 | 100.0 | 199924.0 | 100.0 | 184604.5 | 100.0 |

ცხრილიდან ნათლად ჩანს, რომ 1997 წელი მოწინავეა დამატებული ღირებულების გადასახადის მობილიზების თვალსაზრისით. თუმცა, აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ აღნიშნული წლის მაჩვენებელი გაცილებით უფრო ჩამორჩება (12.8 მლნ. ლარით) 1999 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, რადგან ამ პერიოდში მობილიზებულმა თანხამ 212.7 მილიონი ლარი, ხოლო გეგმის შესრულებამ- 77.2

¹ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

პროცენტი შეადგინა. ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ ფაქტზეც, რომ მართალია ბიუჯეტში თანხების რიცხოვრივი მახვენებელი გაიზარდა, მაგრამ სამაგიეროდ გეგმის შესრულების მახვენებელმა მნიშვნელოვანწილად იკლო. ყოველივე კი გამოიწვია:

ა) საგადასახადო სამსახურის თანამშრომელთა არაპროფესიონალიზმმა, გულგრილობამ და მათზე დაკისრებული ვალდებულებების არაკეთილსინდისიერად შესრულებამ;

ბ) ვადაგადაცილებული დავალიანებების მკვეთრმა ზრდამ;

გ) მრეწველობის დაცემამ და ამის შედეგად წარმოებული პროდუქციის მოცულობის კლებამ;

დ) კონტრაბანდული საქონლის მოცულობის ზრდამ;

ე) რეალიზაციის რეალური მოცულობის დაფარვამ;

ვ) კორუფციამ, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურებში.

მეტად საინტერესოდ გამოიყურება 2000 წელი, სადაც დამატებული ღირებულების გადასახადმა სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 58.2 პროცენტი, ხოლო მთლიან შემოსავლებსა და გრანტებში 39.8 პროცენტი შეადგინა. სახელმწიფო ბიუჯეტში რეალურად მობილიზებული იქნა 254.9 მილიონი ლარი, ხოლო გეგმის შესრულება 96.0 პროცენტს გაუტოლდა. წინა წელთან შედარებით ამ გადასახადის მოცულობა მრავალი პრობლემის მიუხედავად 42.2 მილიონი ლარით გაიზარდა, თუმცა აქვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ 1997 წლიდან მოყოლებული 2000 წლამდე აშშ დოლარებში გაანგარიშებული დამატებული ღირებულების გადასახადი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. აღნიშნული გადასახადის მობილიზების თვალსაზრისით პრობლემები ამ წელსაც მეტად აქტუალურია, რადგან ექსპერტული გაანგარიშებებით 2000 წელს დამატებული ღირებულების გადასახადის ამოღებამ შეადგინა დასაბეგრი ბაზის მხოლოდ და მხოლოდ 50 პროცენტი, რაც მეტად უსიამოვნო და არასასურველ ტენდენციას წარმოადგენდა.

დამატებული ღირებულების გადასახადის მობილიზების კუთხით გაუმჯობესება შეინიშნება 2001 წელს, რადგან გეგმის შესრულება მოხდა 99.4 პროცენტით, ბიუჯეტში კი მიღებული იქნა 314.9 მილიონი ლარი. მთლიანად, საგადასახადო შემოსავლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის წილმა შეადგინა 49.9 პროცენტი, ხოლო შემოსავლებსა და გრანტებში 42.5 პროცენტი. გეგმის შეუსრულებლობის რეალურ მიზეზს კი წარმოადგენდა კორუფცია და

კონტრაბანდა, რომელმაც იმ დროისათვის მოიცვა მთელი რიგი პროდუქტები, ისეთები, როგორცაა: ა) ნავთობპროდუქტები; ბ) სიგარეტი; გ) ალკოჰოლური სასმელები და სხვა. მსგავსი სირთულის პრობლემების არსებობის მიუხედავად, წინა წელთან შედარებით მაიც მოხდა შემოსავლების ზრდა და შეადგინა 60.0 მილიონი ლარი.

დამატებული ღირებულების გადასახადის ზრდის ტენდენცია ასევე შენარჩუნდა 2002 წელსაც, როდესაც ამ მხრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ 370.9 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო გეგმის შესრულება მოხდა 98.6 პროცენტით. საგადასახადო შემოსავლებში მისი ხვედრითი წილი 51.3 პროცენტით, ხოლო მთლიან შემოსავლებსა და გრანტებში- 45.3 პროცენტით შემოიფარგლა. წინა წელთან შედარებით ზრდამ მიაღწია 56.0 მილიონ ლარს.

გეგმის შესრულების მიმართულებით მდგომარეობა გაუარესდა 2003 წელს, რადგან მისი მაჩვენებელი 83 პროცენტით შემოიფარგლა. მობილიზებულმა თანხამ, კი გათვალისწინებული 457.7 მილიონი ლარის ნაცვლად- 379.9 მილიონი ლარი შეადგინა. ეს კი გამოიწვია წინა წლებში დამატებული ღირებულების გადასახადთან დაკავშირებით არსებულმა მანკიერმა პრაქტიკამ და დასაბეგრი ბაზის აუთვისებლობამ.

სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადის წილმა მთლიან შიდა პროდუქტში, აგრეთვე მისმა ზრდამ წინამორბედ წელთან შედარებით, 2000-2004 წლებში პროცენტულ მაჩვენებლებში შეადგინა¹:

2000 წელს- 4.1 პროცენტი;

2001 წელს- 4.8 პროცენტი- 0.7 პროცენტი;

2002 წელს- 5.1 პროცენტი- 0.3 პროცენტი;

2003 წელს- 4.5 პროცენტი- -0.6 პროცენტი;

2004 წელს- 6.1 პროცენტი- 1.6 პროცენტი.

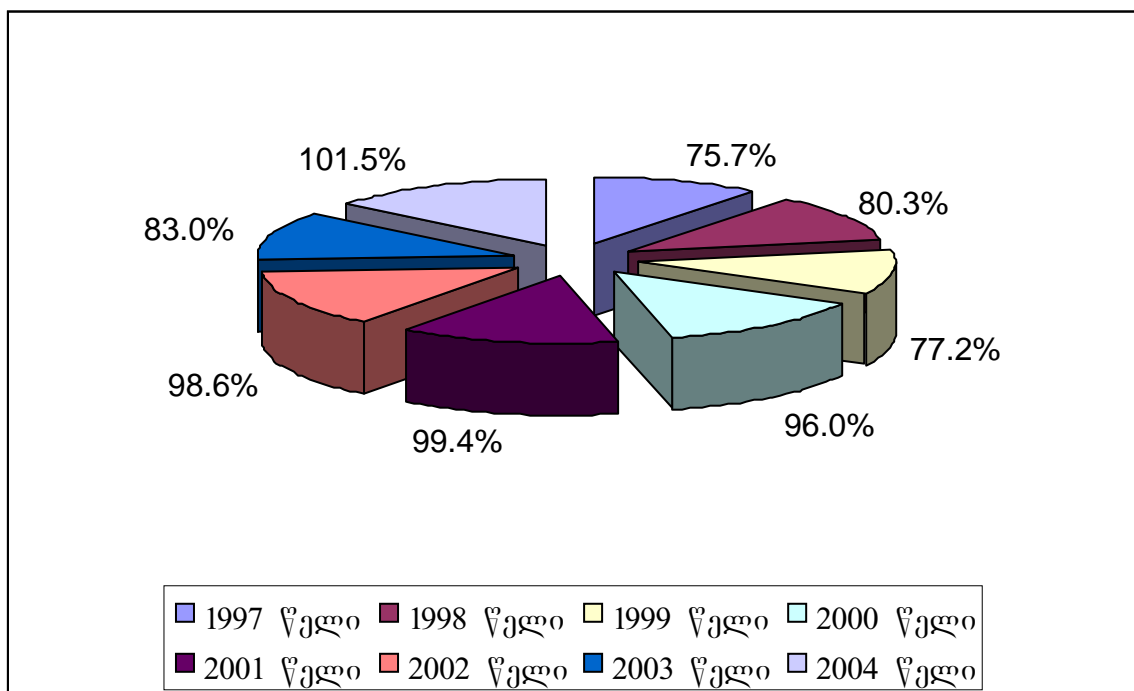
დამატებული ღირებულების გადასახადი 2004 წელს მოწინავეა როგორც ბიუჯეტში მობილიზებული თანხის ოდენობის, ასევე გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის თვალსაზრისითაც. ამ უკანასკნელის მხრივ ყველაზე ცუდად გამოიყურება 1997 წელი, როდესაც დამატებული ღირებულების

¹ წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.

გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი მხოლოდ და მხოლოდ 75.7 პროცენტით შემოიფარგლა: (დიაგრამა №4).

დიაგრამა 4.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმის შეუსრულებლობაზე ბევრი ფაქტორი ახდენს გავლენას, ყველაზე მეტად აღსანიშნავია:

- 1) კორუფცია როგორც საგადასახადო, ასევე საბაჟო სამსახურებში;
- 2) ვაჭრობის სფეროში რეალიზაციის ფაქტობრივი მოცულობების დამალვა;
- 3) სამრეწველო სექტორის გამოცოცხლების დაბალი დონე;
- 4) კონტრაბანდული საქონლის შემოდინება და სხვა.

მეტად საინტერესოდ გამოიყურება დამატებული ღირებულების გადასახადი 1997-2004 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში, რომელიც წარმოდგენილია ცხრილის სახით: (ცხრილი №8).

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

დამატებული ღირებულების გადასახადი 1997-2004 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში¹

| | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|--|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|-------------------------|------|
| | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % | თანხა (მლნ. ლარი) | % |
| სულ | 199.9 | 100 | 184.6 | 100 | 212.7 | 100 | 254.9 | 100 | 314.9 | 100 | 382.3 | 100 | 379.9 | 100 | 598.7 | 100 |
| მათ შორის: - ტერიტორიაზე რეალიზებული პროდუქციიდან და გაწეული მომსახურებიდან | 130.2 | 65.2 | 104.6 | 56.7 | 124.4 | 58.5 | 148.3 | 58.2 | 188.2 | 59.8 | 206.7 | 54.1 | 224.8 | 59.2 | 259.0 | 43.3 |
| იმპორტირებული პროდუქციიდან | 69.8 | 34.9 | 80.1 | 43.4 | 88.3 | 41.5 | 106.6 | 41.8 | 126.7 | 40.2 | 175.6 | 45.9 | 155.1 | 40.8 | 339.7 | 56.7 |

¹ ცხრილი შედგენილია ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

აღნიშნული ცხრილიდან ნათლად იკვეთება ტერიტორიაზე რეალიზებული პროდუქციიდან და გაწეული მომსახურებიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით რეალურად მიღებული შემოსავლების ხვედრითი წილის მნიშვნელოვანი კლება, რომელიც განსაკუთრებით შესამჩნევია 2001-2004 წლებში, შესაბამისად, რეალურად კლებამ ზემოხსენებული მიმართულებით შეადგინა 16.5 პროცენტი.

დამატებული ღირებულების გადასახადის წილის ზრდა მთლიან შიდა პროდუქტში განსაკუთრებით შესამჩნევია 2004 წელს. აღნიშნულ წელს, დამატებული ღირებულების გადასახადის წილის ზრდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით შეადგენს 1.6 პროცენტს, ხოლო რეალურად დამატებული ღირებულების გადასახადი მთლიან შიდა პროდუქტში 6.1 პროცენტით შემოიფარგლა, მსგავსი დაბალი პროცენტული მაჩვენებელი კი ნათლად მეტყველებს როგორც საგადასახადო, ასევე საბაჟო სამსახურებში არსებულ მნიშვნელოვან სიძნელებზე.

დღგ-ს სახით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში რეალურად მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 598.7 მილიონი ლარი, წინასწარ გათვალისწინებული 589.6 მილიონი ლარის ნაცვლად, შესაბამისად, გეგმის შესრულება მოხდა 101.5 პროცენტით, რაც თავისთავად დადებით მომენტს წარმოადგენს.

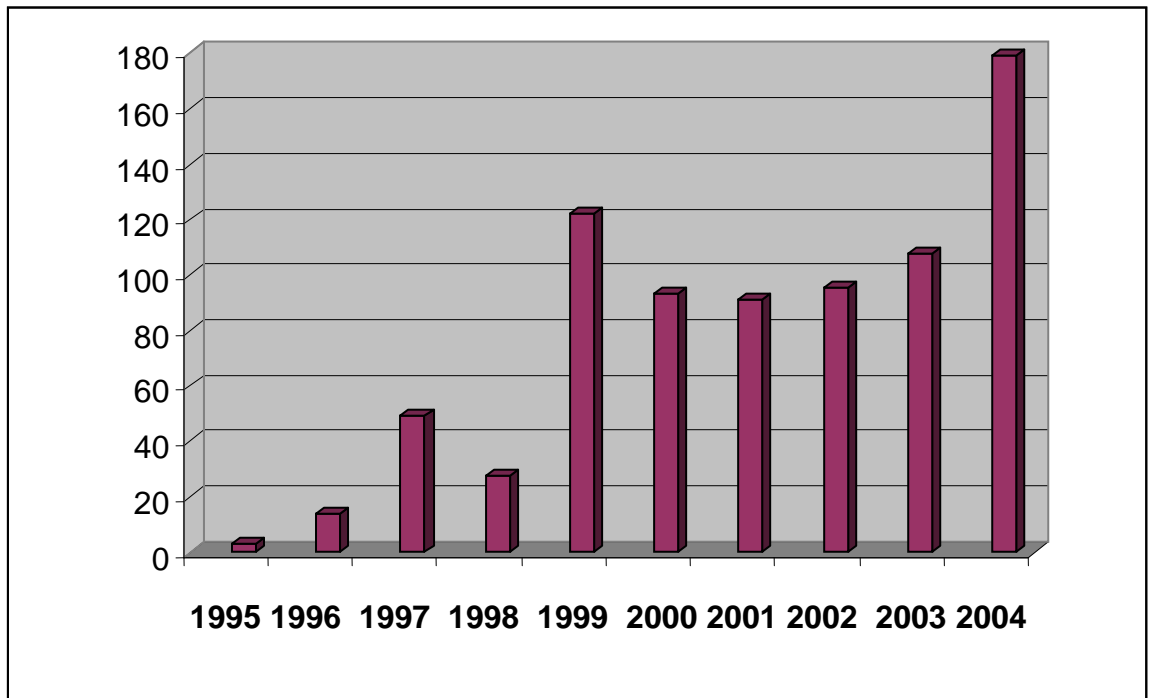
2004 წელს საგადასახადო შემოსავლებში დამატებული ღირებულების გადასახადმა 45.3 პროცენტი, ხოლო მთლიან შემოსავლებსა და გრანტებში- 33.8 პროცენტი შეადგინა, აღნიშნულ წელს დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმის შესრულება, თანაც გადაჭარბებით, მიღწეული იქნა სწორედ ადმინისტრირების გაუმჯობესების გზით, თუმცა აქვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ ამ კუთხით წარსულში არსებული მრავალი პრობლემატური საკითხის სრულად აღმოფხვრა მაინც ვერ მოხერხდა. ამას მოწმობს ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული წლისთვისაც დამახასიათებელი იყო გადამხდელთათვის გადასახადისაგან თავის არიდების ფაქტები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ შემოსავლების მიღების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს არაპირდაპირი გადასახადი, რომელიც შესულია თვით პროდუქციის ფასში, რა თქმა უნდა საუბარია აქციზზე, რომლის საშუალებით მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა: 1995 წელს- 2.7 მილიონი ლარი;

1996 წელს- 13.7 მილიონი ლარი; 1997 წელს- 49.1 მილიონი ლარი; 1998 წელს- 27.6 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №7).

გრაფიკი 7.

აქციზიდან მიღებული შემოსავლის დინამიკა 1995-2004 წლებში
(მლნ.ლარი)¹



თუ შევადარებთ 1997 წელს 1996 წელთან, ვნახავთ, რომ აქციზიდან მიღებული შემოსავალი თითქმის ოთხჯერაა გაზრდილი, ხოლო გეგმის შესრულება 94.5 პროცენტს შეადგენს. საგულისხმოა, რომ იმპორტით აქციზის ამოღების მოცულობა (ისევე როგორც დამატებული ღირებულების გადასახადის) გაცილებით აღემატება საგადასახადო სამსახურისას. აქედან გამომდინარე, ვასკვნით, რომ ყოველივე ზემოაღნიშნული წარმოადგენს იმ პერიოდში იმპორტის მოცულობის ზრდის შედეგს.

საწინააღმდეგო მდგომარეობაა 1998 წელს, რადგან ამ შემთხვევაში, ბიუჯეტის შემოსავლებში ყველაზე მცირე ხვედრითი წილი უკავია სწორედ აქციზს და იგი გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ 29.1 პროცენტს შეადგენს ერთი წლის

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

განმავლობაში (ანუ 1997 წელთან შედარებით) მისი ასეთი დიდი ოდენობით კლება გამოიწვია:

ა) იმ დროისათვის დაუბეგრავი იმპორტის მნიშვნელოვანმა მატებამ;

ბ) საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების სუსტმა და უპასუხისმგებლო მუშაობამ;

გ) აქციზური მარკების შემოდების დაგვიანებამ.

1999 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზიდან მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 122.3 მილიონი ლარი. ეს წელი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო სწორედ ამ გადასახადის მხრივ, რადგან სწორედ ამ პერიოდში იქნა შემოდებული აქციზური მარკები, რითაც დადებით ტენდენციებს ჩაეყარა საფუძველი არა მხოლოდ აღნიშნული გადასახადის ბიუჯეტში მობილიზების თვალსაზრისით, არამედ საერთოდ გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების მხრივაც.

უარყოფით მოვლენად, აღნიშნულ პერიოდში, უნდა ჩაითვალოს ბიუჯეტისათვის დაკლებული მილიონობით ლარი, რაც გამოწვეული იყო დროებითი აქციზური მარკების შემოდებით, რომელთა გაყალბება არ იყო დაკავშირებული მნიშვნელოვან სიძნელეებთან, ამან კი გამოიწვია კონტრაბანდული საქონლის მასის გაზრდა.

2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზის სახით მობილიზებული იქნა 93.1 მილიონი ლარი, მათ შორის საგადასახადო დეპარტამენტიდან- 10.4 მილიონი ლარი, ხოლო საბაჟო დეპარტამენტიდან- 76.3 მილიონი ლარი. ყველაზე მეტად უარყოფითი შედეგი დაფიქსირდა თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრიდან მიღებული შემოსავლების მხრივ, რადგან ამ პერიოდში არსებული მონაცემების ანალიზი მიგვანიშნებს სწორედ სიგარეტის ბაზრის დაბეგვრის კატასტროფულ მდგომარეობაზე.

რაც შეეხება შემდგომ, 2001 წელს, აღნიშნულ პერიოდში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულმა თანხამ აქციზის სახით, შეადგინა 91.1 მილიონი ლარი, მათ შორის საგადასახადო დეპარტამენტიდან ჩაირიცხა- 19.3 მილიონი ლარი, ხოლო საბაჟო დეპარტამენტიდან- 71.6 მილიონი ლარი. თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრიდან აქციზის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ წინა წელთან შედარებით 4.5 მილიონი ლარით მეტი, ანუ 30.4 მილიონი ლარი შეადგინა. თუმცა აქვე გვინდა შევნიშნოთ, რომ სიგარეტის ბაზრის დაბეგვრის მხრივ იმ დროისათვის არსებული მდგომარეობა, წინა წლის მსგავსად, მეტად არადაძაქმაყოფილებელი იყო. (იხ. ცხრილი №9).

სააქციო შემოსავალი 1999-2004 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში¹

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|---|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|
| | თანხა (მლნ.ლარი) | % | თანხა (მლნ.ლარი) | % | თანხა (მლნ.ლარი) | % | თანხა (მლნ.ლარი) | % | თანხა (მლნ.ლარი) | % | თანხა (მლნ.ლარი) | % |
| სულ | 123.4 | 100 | 91.0 | 100 | 90.9 | 100 | 97.7 | 100 | 107.61 | 100 | 179.5 | 100 |
| მათ შორის: - ტერიტორიაზე წარმოებული პროდუქციიდან | 13.5 | 10.9 | 10.4 | 11.4 | 19.3 | 21.2 | 22.2 | 22.7 | 22.67 | 21.1 | 62.0 | 34.5 |
| იმპორტირებული პროდუქციიდან | 109.9 | 89.1 | 80.6 | 88.6 | 71.6 | 78.8 | 75.5 | 77.3 | 84.94 | 78.9 | 117.5 | 65.5 |
| მ.შ. საგზაო ფონდში | 12.7 | | 4.3 | | 11.3 | | 13.3 | | 15.6 | | 17.57 | |

¹ ცხრილი შედგენილია ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

აღნიშნული გადასახადის მობილიზების კუთხით რთული აღმოჩნდა მომდევნო წელიც, როდესაც აქციზის გეგმის შეუსრულებლობამ გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტის 24.6 მილიონი ლარის დანაკლისი. ფაქტიურად სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 95.2 მილიონი ლარი, ანუ წინა წელთან შედარებით 4.1 მილიონი ლარით მეტი. აქციზური მარკების შემდგომ, ოთხი წლის განმავლობაში, ბიუჯეტში შესულმა თანხამ 160 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც ძალზე დაბალ მაჩვენებელს წარმოადგენს. ამას მოწმობს 2002 წელი, როდესაც თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის მიღმა დარჩენილი ბაზრის მაჩვენებელმა 65- 70 პროცენტი შეადგინა. (ცხრილი №10).

ცხრილი 10.

საბიუჯეტო შემოსავლები თამბაქოსა და ალკოჰოლიან სასმელებზე აქციზური მარკების რეალიზაციიდან 1999-2005 წლებში (ათასი ლარი)¹

| | | თამბაქო | | ალკოჰოლიანი სასმელები | | ლუდი | | სულ |
|-----------|------------|-------------|---------|-----------------------|---------|-------------|---------|---------|
| | | ადგილობრივი | იმპორტი | ადგილობრივი | იმპორტი | ადგილობრივი | იმპორტი | |
| 1999 | სულ | 4166,2 | 58755,3 | 7101,9 | 265,0 | 347,8 | 1,6 | 70637,8 |
| | | 62921,5 | | 7366,9 | | 349,4 | | |
| 2000 | სულ | 838,8 | 25070,8 | 5154,5 | 257,3 | 2017,4 | 5,4 | 33344,2 |
| | | 25909,6 | | 5411,8 | | 2022,8 | | |
| 2001 | სულ | 15336,2 | 15057,3 | 2617,6 | 324,1 | 2271,1 | 17,8 | 35624,1 |
| | | 30393,5 | | 2941,7 | | 2288,9 | | |
| 2002 | სულ | 20638,1 | 20406,7 | 2727,9 | 293,9 | 2368,4 | 30,5 | 46465,5 |
| | | 41044,8 | | 3021,8 | | 2398,9 | | |
| 2003 | იანვარი | 1052,4 | 592,3 | 96,9 | 0,8 | 80,8 | 0,9 | 1824,1 |
| | თებერვალი | 1034,5 | 1811,5 | 124,0 | 41,8 | 95,2 | 4,1 | 3111,1 |
| | მარტი | 1630,8 | 1613,7 | 98,5 | 37,0 | 105,8 | 0,6 | 3486,4 |
| | აპრილი | 1337,1 | 1441,2 | 134,9 | 17,2 | 136,4 | 3,8 | 3070,6 |
| | მაისი | 1677,2 | 2282,2 | 160,7 | 62,5 | 155,8 | 8,5 | 4346,9 |
| | ივნისი | 2479,4 | 2049,6 | 149,9 | 22,3 | 170,5 | 5,6 | 4877,3 |
| | ივლისი | 1923,9 | 2798,1 | 222,8 | 22,7 | 182,8 | 10,3 | 5160,6 |
| | აგვისტო | 169,1 | 2508,9 | 185,1 | 34,8 | 185,0 | 7,2 | 3090,1 |
| | სექტემბერი | 1713,8 | 3013,2 | 239,3 | 26,2 | 145,2 | 2,9 | 5140,6 |
| | ოქტომბერი | 3516,4 | 1882,8 | 211,2 | 49,5 | 126,3 | 7,4 | 5793,6 |
| | ნოემბერი | 921,7 | 2335,5 | 166,0 | 37,2 | 53,9 | 4,1 | 3518,4 |
| დეკემბერი | 7144,4 | 905,9 | 309,6 | 17,6 | 69,4 | 2,9 | 8449,8 | |

¹ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. წყარო: აქციზური მარკების სამსახური.

| | | | | | | | | |
|------|------------|---------|---------|--------|-------|--------|-------|---------|
| | სულ | 24600,7 | 23234,9 | 2098,9 | 369,6 | 1507,1 | 58,3 | |
| | | 47835,6 | | 2468,5 | | 1565,4 | | 51869,5 |
| 2004 | იანვარი | 1029,1 | 1783,3 | 150,5 | 29,5 | 96,7 | 9,8 | 3098,9 |
| | თებერვალი | 2236,4 | 1525,1 | 217,2 | 43,9 | 141,0 | 19,0 | 4182,6 |
| | მარტი | 2540,2 | 3838,8 | 267,6 | 35,3 | 311,5 | 20,0 | 7013,4 |
| | აპრილი | 4075,7 | 5660,4 | 354,6 | 30,7 | 447,7 | 38,8 | 10607,9 |
| | მაისი | 2553,6 | 2141,3 | 317,6 | 61,4 | 498,0 | 40,6 | 5612,5 |
| | ივნისი | 4081,1 | 3831,7 | 512,0 | 67,3 | 628,8 | 58,2 | 9179,1 |
| | ივლისი | 4279,2 | 3335,9 | 502,6 | 38,1 | 696,1 | 61,6 | 8913,5 |
| | აგვისტო | 1683,7 | 2985,6 | 568,8 | 76,9 | 741,9 | 44,6 | 6101,5 |
| | სექტემბერი | 4152,5 | 3713,9 | 702,3 | 86,2 | 603,6 | 27,1 | 9285,6 |
| | ოქტომბერი | 3682,2 | 3640,2 | 793,2 | 85,2 | 357,2 | 21,5 | 8579,5 |
| | ნოემბერი | 3936,2 | 4243,9 | 737,0 | 45,1 | 311,5 | 24,7 | 9298,4 |
| | დეკემბერი | 4113,3 | 1373,2 | 1226,3 | 116,8 | 201,7 | 27,8 | 7059,1 |
| | სულ | 38363,2 | 38073,3 | 6349,7 | 716,4 | 5035,7 | 393,7 | |
| | | 76436,5 | | 7066,1 | | 5429,4 | | 88932,0 |

ისევე როგორც ყველა სხვა გადასახადის მხრივ, 2003 წლის ბოლოს, აქციზიდან მიღებულმა თანხამაც მატება განიცადა, რაც ისევ და ისევ მთავრობის ძალისხმევის შედეგად მიღწეული, საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესების გზით მოხერხდა. სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზიდან მიღებული იქნა 107.61 მილიონი ლარი, ბიუჯეტს დააკლდა- 23.8 მილიონი ლარი. წინა წელთან შედარებით მობილიზებული იქნა 12.41 მილიონი ლარით მეტი თანხა.

2004 წელს აქციზის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში შევიდა 179.5 მილიონი ლარი, ე.ი. წინა წელთან შედარებით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ 71.89 მილიონი ლარით მეტი შეადგინა. შემოსავლების ასეთი ზრდა განაპირობა კორუფციის წინააღმდეგ რეალურმა და არა მოჩვენებითმა ბრძოლამ, ადმინისტრირების შედარებითმა გაუმჯობესებამ, მაგრამ იმპორტულ სიგარეტზე აქციზის განაკვეთის გაორმაგებამ და ადგილობრივი წარმოების სიგარეტზე აქციზის განაკვეთის გასამმაგებამ გამოიღო ლოგიკური შედეგი, გაიზარდა კონტრაბანდა, თანაც, კონტრაბანდულ და არაკონტრაბანდულ სიგარეტს თითქმის ერთი ფასი ჰქონდა რაც ლეგალურად მოვაჭრე ფირმებს უძღურს ხდიდა კონკურენცია გაეწია კონტრაბანდული საქონლისთვის. სწორედ დნიშნულ მიზეზთა გამო მთელი რიგი ადგილობრივი საწარმო იძულებული გახდა შეეწყვიტა სიგარეტის წარმოება. მიუხედავად იმისა, რომ შემოსავლების მობილიზების მატება აღნიშნულ წელს შესამჩნევია, რეალური მდგომარეობა იმ დროისათვის

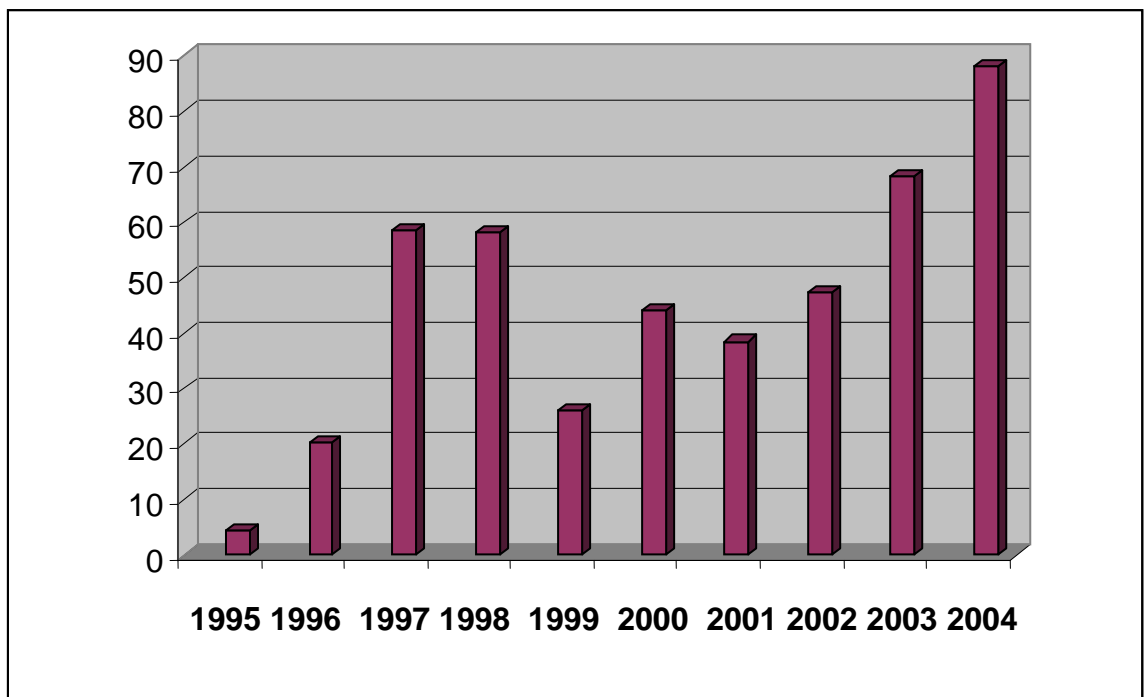
გაცილებით უფრო მეტი საგადასახადო შემოსავლების მიღების საშუალებას იძლეოდა, მაგრამ შესაძლებლობა რა თქმა უნდა გამოუყენებელი დარჩა.

ყოველი ეკონომისტისათვის ცნობილ ფაქტს წარმოადგენს, რომ ბაჟი სახელმწიფოს აძლევს უნიკალურ შესაძლებლობას ხელი შეუწყოს სამამულო პროდუქციის წარმოება- რეალიზაციასა და კონკურენციის განვითარებას, ამიტომ სწორი საბაჟო პოლიტიკის გამტარებელი ქვეყანა ყოველთვის წარმატებული იქნება, როგორც ფისკალური, ისე სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით. აქედან გამომდინარე, საინტერესოდ მიგვაჩნია ჩვენს ქვეყანაში ამ გადასახადის სტრუქტურისა და წლების მიხედვით მისი დინამიკის განხილვა.

საბაჟო გადასახადის მიხედვით მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა: 1995 წელს 4.4 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 20.3 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 58.7 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 58.1 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №8).

გრაფიკი 8.

საბაჟო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლის დინამიკა 1995-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

საბაჟო გადასახადმა 1997 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების 16.6 პროცენტი შეადგინა და გადაჭარბებით- 136.9 პროცენტით შესრულდა. რაც შეეხება მომდევნო, 1998 წელს, აღნიშნული გადასახადის მიხედვით გეგმის შესრულება მოხდა- 93.8 პროცენტით. ანალიზი გვიჩვენებს, რომ 1997 წელთან შედარებით ამ გადასახადის მოცულობის კლება გამოიწვია:

ა) საბაჟოს გვერდის ავლით პროდუქციის იმპორტმა;
 ბ) იმპორტის მოცულობის კლებამ;
 გ) დასაბეგრი საქონლის სტრუქტურის არასწორმა შერჩევამ;
 დ) შეღავათიანი განაკვეთით დასაბეგრი, ან საერთოდ დაბეგვრას დაუქვემდებარებელი პროდუქციის იმპორტის ზრდამ;

ე) ტვირთის არასწორად, განზრახ დამახინჯებით გაფორმებამ.

1999 წელს საბაჟო გადასახადის სახით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ 25.9 მილიონი ლარი შეადგინა, რის გამოც გეგმის ჩამორჩენა 66.3 მილიონ ლარს გაუტოლდა.

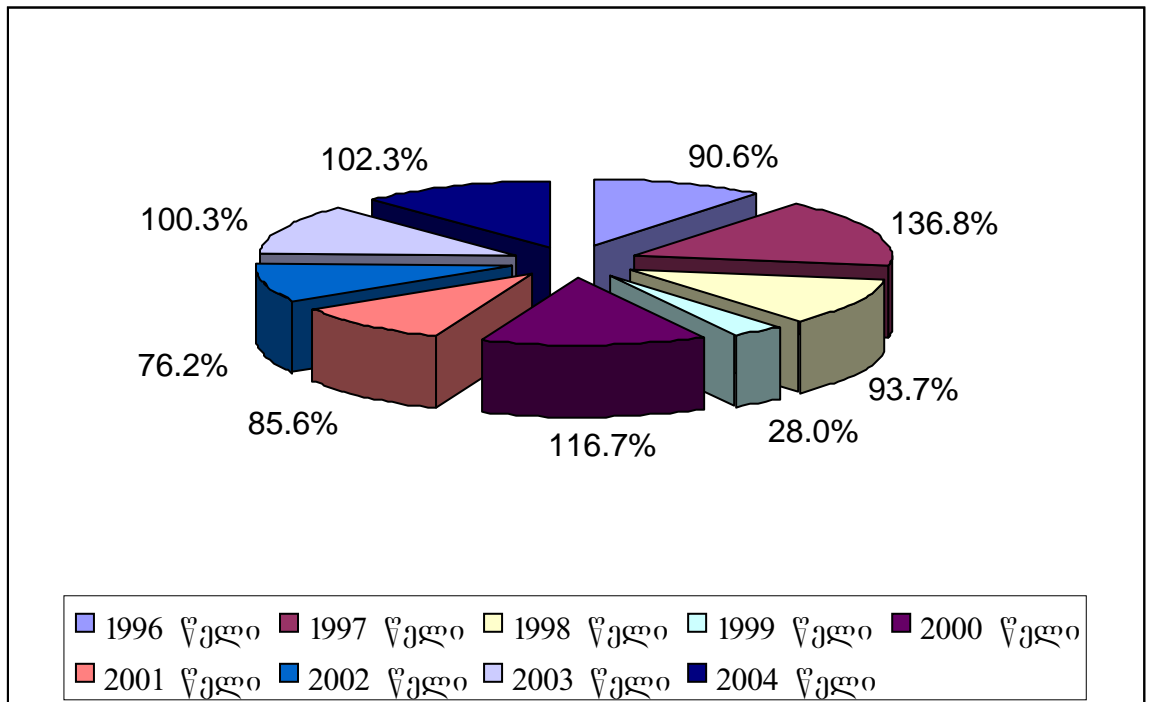
ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულებაში წარმოშობილი პრობლემები გამოწვეული იყო სწორედ საბაჟო და საგადასახადო სამსახურების მიერ, პირველ რიგში არაპირდაპირი გადასახადების (დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი, საბაჟო გადასახადი) მობილიზების დაბალი დონით. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საბაჟო გადასახადის სახით მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა გეგმის 116.7 პროცენტი, ანუ 37.7 მილიონი ლარის ნაცვლად- 44 მილიონი ლარი. ეს მაჩვენებელი 18.1 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლის მაჩვენებელს.

ზემოაღნიშნული ციფრობრივი მონაცემები და იმ დროისათვის რეალურად არსებული სიტუაცია ნათლად მეტყველებს საბაჟო გადასახადის ადმინისტრირების გაუმჯობესებაზე. დადებითი ტენდენცია პირველ რიგში გამოიწვია იმპორტული საქონლის დაბეგვრის დონის მნიშვნელოვანწილმა გაუმჯობესებამ. თუმცაღა წარმატებულ წელს, მოჰყვა წარუმატებელი, რის დადასტურებასაც წარმოადგენს 2001 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საბაჟო გადასახადის სახით მობილიზებული 38.5 მილიონი ლარი და გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ 85.5 პროცენტით შესრულება. ეს ტენდენცია აშკარად იკვეთება საბაჟო გადასახადის გეგმის შესრულების

პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით (1997-2004 წლები) შედგენილ დიაგრამაზე: (დიაგრამა №5).

დიაგრამა 5.

საბაჟო გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



დიაგრამიდან ნათლად ჩანს, რომ საბაჟო გადასახადის მხრივ ბიუჯეტში რეალურად მობილიზებული თანხა სულ უფრო მეტად ჩამორჩება დაგეგმილს. ყოველივე კი, წარმოადგენს ამ გადასახადის ადმინისტრირების გაუარესების შედეგს. თუ ზემოაღნიშნულ მაჩვენებლებს დაემატებთ 2002 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საბაჟო გადასახადის სახით მობილიზებულ 47.3 მილიონ ლარს და გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ 78.8 პროცენტით შესრულებას, დავასკვნით, რომ საქართველომ ხელიდან გაუშვა იმ პერიოდში, მსაფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებული ხუთი წლის განმავლობაში არსებული ბმული ტარიფების 0-დან 30 პროცენტამდე დაწესების უფლება, რასაც შედეგად მოჰყვა ამ

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

გადასახადით მობილიზებული თანხების სიმცირე, მაშინ, როდესაც რეალური პირობები გაცილებით უფრო მეტის საშუალებას იძლეოდა. გამოდის, რომ საბაჟო ტარიფმა ვერ შესძლო იმ პერიოდში შეესრულებინა ქვეყნის შიდა სასაქონლო ბაზრის სახელმწიფო რეგულირება. საქართველოს მიერ, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან შეთანხმებული შესაძლებლობების გამოუყენებლობა, გამოწვეული იყო იმით, რომ ჩვენმა ხელისუფლებამ ვერ მოახერხა ეფექტური საბაჟო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება და დაუბეგრავი საქონლის შემოტანის მოცულობის შემცირება.

ადმინისტრირების გაუმჯობესებისა და კონტრაბანდასთან რეალური ბრძოლის შედეგი ნათლად აისახა 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში, სადაც საბაჟო გადასახადის სახით მობილიზებულმა თანხამ 88.0 მილიონი ლარი, ხოლო გეგმის შესრულებამ 102.3 პროცენტი შეადგინა. ეს მაჩვენებელი 19.6 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლისას, როდესაც აღნიშნული გადასახადით მიღებული შემოსავალი 68.4 მილიონ ლარს გაუტოლდა. განვითარებული მოვლენები დადებით ტენდენციაზე მეტყველებს, მაგრამ საბაჟო-საგადასახადო პოლიტიკის ეფექტურობის ზრდა გაცილებით უფრო ჩამორჩება იმ დროისათვის რეალურად არსებულ პოტენციალს. (ცხრილი №11).

ცხრილი 11.

საბაჟო გადასახადი 1996- 2004 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში¹

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| გეგმა (მილიონი ლარი) | 22.4 | 42.9 | 62.0 | 92.3 | 37.7 | 45.0 | 62.01 | 68.2 | 86.0 |
| ფაქტიური (მილიონი ლარი) | 20.3 | 58.7 | 58.1 | 25.9 | 44.0 | 38.52 | 47.3 | 68.4 | 88.0 |
| გადახრა (მილიონი ლარი) | -2.1 | 15.8 | -3.9 | -66.4 | 6.3 | -6.48 | -14.7 | 0.2 | 2.0 |
| შესრულების % | 90.6 | 136.8 | 93.7 | 28.0 | 116.7 | 85.6 | 76.2 | 100.3 | 102.3 |

¹ წყარო: ფინანსთა სამინისტრო, საბაჟო გადასახადში გათვალისწინებულია ფიქსირებული გადასახადი მსუბუქი ავტომობილების იმპორტზე

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, საბაჟო გადასახადის მობილიზებასთან დაკავშირებით, 1996- 2004 წლების ზემოაღნიშნული მონაცემებისა და განვითარებული მოვლენების დეტალური ანალიზის საფუძველზე ჩამოგვიყალიბდა დასკვნა, რომ იმ დროისათვის (საუბარია ჩვენს მიერ განხილულ წლებზე) საქართველოში არსებული საგადასახადო სისტემა მოკლებული იყო საყოველთაოდ აღიარებულ რეალობას, რომ გადასახადები ყველაზე მნიშვნელოვან და უტყუარ გარანტს წარმოადგენენ სახელმწიფოს შემოსავლების ფორმირების პროცესში.

ჩვენი აზრით, 1995-1998 წლებში ბიუჯეტის შეუსრულებლობის მიზეზს უმთავრესად წარმოადგენდა:

1. საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების გაუმართავი და რიგ შემთხვევებში შეუთანხმებელი მუშაობა, საქმისადმი არაპროფესიონალური და გულგრილი მიდგომა, ყოველივე ეს მაშინ, როდესაც საბიუჯეტო შემოსავლების ფორმირების პროცესში ყველაზე დიდი მნიშვნელობა სწორედ აღნიშნულ სამსახურებს ენიჭებათ;
2. ინფორმაციის უზუსტობა, რაც გამოიხატებოდა სახაზინო დეპარტამენტის, საგადასახადო და საბაჟო, აგრეთვე სხვა სამსახურების მხრიდან ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ერთიმეორისაგან რადიკალურად განსხვავებული ინფორმაციის წარდგენაში;
3. საგადასახადო კოდექსთან დაკავშირებული პრობლემები, რომლებიც იწვევდა გადამხდელთა შორის გაუგებრობას, ეს კი მიუთუთებს იმ დროისათვის არსებული კოდექსის ნაკლოვანებებზე, მასში არსებული უამრავი ხარვეზის გამო;
4. კორუფცია, რომელმაც იმ დროისათვის მოიცვა ყველა სტრუქტურა;
5. საგადასახადო შემოსავლების არასწორი პროგნოზირება;
6. გადამხდელებზე საჭირო კონტროლის არარსებობა;
7. ეკონომიკაში ჩრდილოვანი სექტორის საკმაოდ დიდი ხვედრითი წილის არსებობა;
8. დასაბეგრი შემოსავლის ხელოვნურად შემცირება;

9. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას, წინა წლების ბიუჯეტის ფაქტიური შესრულების გათვალისწინებლობა და უზულებელყოფა;
10. აღრიცხვისა და ანგარიშგების გაუმართაობა- მოუწესრიგებლობა;
11. საწარმოებისათვის გადაგადაცილებულ დავალიანებათა რესტრუქტურისაცია, რომელიც იმ პერიოდში გადაიქცა გადასახადებისაგან თავის არიდების მეტად გავრცელებულ და იოლ საშუალებად, რაც რა თქმა უნდა რეალურად არ ემსახურებოდა საწარმოთა ფინანსური მდგომარეობის გაუმჯობესებას და სხვა.

რაც შეეხება შემდგომ პერიოდს, საუბარია 1999 წელზე, საქართველოში მომხდარ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მოვლენად შეიძლება ჩაითვალოს ცხინვალის რეგიონის ერთიან საგადასახადო და საბაჟო სივრცეში მოქცევა, რის საფუძველზეც აქციზური მარკის მიღების მსურველ მეწარმე სუბიექტებს სააქციზო გადასახადის გადახდა დაევალოთ საქართველოს ბიუჯეტში.

1999 წელს საბიუჯეტო შემოსავლების მოცულობაზე უდიდესი გავლენა იქონია აღნიშნული წლის პირველ კვარტალში განვითარებულმა მოვლენებმა, რომლებიც შემდგომში მდგომარეობს:

1. მოხდა დევალვაცია- გაიზარდა დოლარიზაცია;
2. გაუარესდა საწარმოო საქმიანობის აღრიცხვა;
3. მნიშვნელოვნად გართულდა დაბეგვრა და გადასახადების ადმინისტრირება. კატასტროფულად დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა საბაჟო დეპარტამენტის მხრივ მობილიზებული საბიუჯეტო შემოსავლები.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების შეუსრულებლობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიზეზს წარმოადგენდა აგრეთვე ცენტრალურ და აჭარის ტერიტორიულ ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების განაწილებაში არსებული და დაურეგულირებელი პრობლემები.

ზემოაღნიშნული პრობლემატური საკითხების გამოუსწორებლობამ განაპირობა ის, რომ მომდევნო წლებშიც ვერ ხერხდებოდა გეგმით გათვალისწინებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მიღება, მიუხედავად

იმისა, რომ საგადასახადო კანონმდებლობამ განიცადა გარკვეული ცვლილებები, როგორცაა მაგალითად:

1. ფიქსირებული გადასახადით შეიცვალა ნავთობპროდუქტებზე აქციზის გადასახადი;
2. მოხდა აქციზის განაკვეთების შემცირება, რომელიც რა თქმა უნდა შეეხო მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი წარმოების თამბაქოს ნაწარმს, რამაც შედარებით წაახალისა თამბაქოს ადგილობრივი წარმოება.

ამავდროულად, ადგილი ჰქონდა მრავალ ნეგატიურ პროცესს, რომელთაგან ყველა მეტად აღსანიშნავია:

1. საგადასახადო- საბაჟო კანონმდებლობის ხშირი ცვლა და არასტაბილურობა;
2. ფისკალური ინსტრუმენტებით სოციალური საკითხების გადაწყვეტა, რაც საბოლოო ჯამში იწვევდა ფისკალური ეფექტურობის მნიშვნელოვანწილად დაცემას და მდგომარეობის კიდევ უფრო მეტად გაართულებას.

ანალიზიდან თვალნათლივ ჩანს, რომ უშუალოდ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პროგნოზულ მაჩვენებელთა შეუსრულებლობამ შეუწყო ხელი ეკონომიკური და ამავდროულად სოციალური კრიზისის კიდევ უფრო მეტად გამწვავებას. ყველაზე შედეგიანი წელი, ბიუჯეტის შესრულებისა და მასთან დაკავშირებით გატარებული რეფორმების თვალსაზრისით აღმოჩნდა 2004 წელი. სწორედ იმ პერიოდში მოხდა წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების სრულფასოვნად შესრულება.

2004 წელს, ბიუჯეტის მხრიდან საგადასახადო შემოსავლების მიღების პარალელურად, სრულად მოხდა კანონით გათვალისწინებული ხარჯების დაფინანსებაც. გაზრდილმა შემოსავლებმა რეალურად შექმნეს შესაძლებლობა, რათა გაზრდილიყო საელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მეოფ ორგანიზაციადწესებულებებში დასაქმებულთა ხელფასებიც.

2004 წელს საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, წინა წლებთან შედარებით, მიღწეულმა დადებითმა შედეგებმა, წინაპირობა შეუქმნეს მომდევნო წლების ბიუჯეტებსაც, რომ მათი შესრულების მიმართულებით შემდგომში შექმნილი მდგომარეობა ანალოგიურად და კიდევ უფრო მეტად წარმატებული ყოფილიყო.

**2.2. საბიუჯეტო შემოსავლების (საგადასახადო შემოსავლების)
მობილიზების მაჩვენებელთა მდგომარეობის ანალიზი სავერდოვანი რეგოლაციის
შემდგომ პერიოდში**

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს როგორც ცნობილია წარმოადგენს გადასახადები. „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის თანახმად, ბიუჯეტის შემოსავლები არის „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ბიუჯეტების ანგარიშებზე მისაღები ფულადი სახსრები, რომელთა დაბრუნება და ანაზღაურება არ ხდება“.¹

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლებისა და გრანტების სახით 2005, 2006, 2007 წლებში, გეგმით განსაზღვრული იყო 2.497.7, 3.601.4 და 5.104.3 მილიონი ლარის მობილიზება, რეალურად მიღებულმა თანხამ შესაბამისად შეადგინა: 2.607.8, 3.773.2 და 5.158.6 მილიონი ლარი. (ცხრილი №12).

ცხრილი 12.

2005-2007 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და გრანტების გეგმის შესრულების მაჩვენებლები (მლნ.ლარი)²

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------|---------|---------|---------|
| გეგმა | 2.497.7 | 3.601.4 | 5.104.3 |
| ფაქტი | 2.607.8 | 3.773.2 | 5.158.6 |
| სხვაობა | 110.1 | 171.8 | 54.3 |
| გეგმის შესრულება (%) | 104.4 | 104.8 | 101.1 |

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2006 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გრანტების გეგმით გათვალისწინებულმა

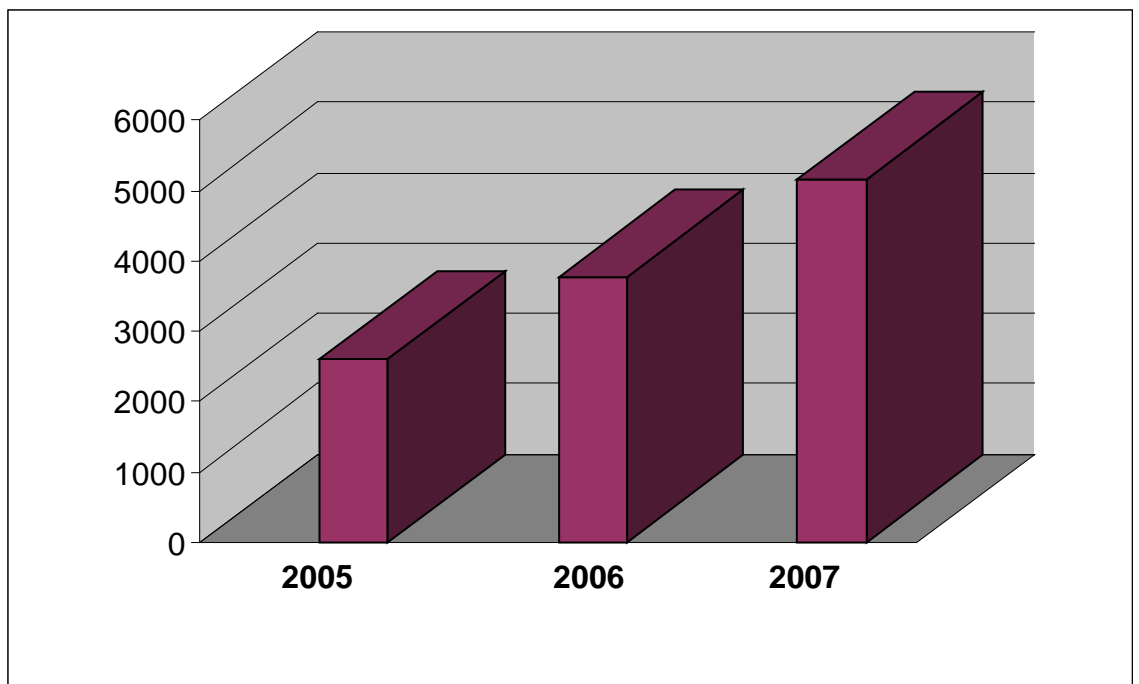
¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, მუხლი 3, პუნქტი- ს

² ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მაჩვენებელმა წლის განმავლობაში არაერთგზის განიცადა ცვლილება, საგულისხმოა ისიც, რომ ცვლილებები განხორციელდა ზრდის მიმართულებით. (გრაფიკი №9).

გრაფიკი 9.

სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლებისა და გრანტების სახით მიღებული შემოსავლების დინამიკა 2005-2007 წლებში (მლნ.ლარი)¹



გრაფიკზე ნათლად იკვეთება საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის ტენდენცია, რაც უმეტესწილად განაპირობა საგადასახადო შემოსავლების, უმთავრესად რა თქმა უნდა საბაჟო დეპარტამენტიდან მობილიზებული გადასახადების ზრდამ.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელმა შეადგინა 1.836.1 მილიონი ლარი, მაშინ, როდესაც გვემით განსაზღვრული იყო 1.726.1 მილიონი ლარის მიღება.

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2006 წელს საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებული იქნა 2.633.1 მილიონი ლარი, გეგმით კი განსაზღვრული იყო მხოლოდ 2.536.4 მილიონი ლარი. (ცხრილი №13)

ცხრილი 13.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები 2006-2007 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| | 2006 | 2007 | 2007/2006 | |
|-------------------------|--------|--------|-----------|----------|
| | | | +/- | ზრდა (%) |
| საგადასახადო შემოსავალი | 2633.1 | 3732.6 | 1.099.5 | 41.7 |
| მოგების გადასახადი | 324.9 | 533.2 | 208.3 | 64.1 |
| დღგ | 1332.6 | 1973.6 | 641 | 48.1 |
| აქციზი | 335.6 | 428.6 | 93 | 27.7 |
| საბაჟო გადასახადი | 132.4 | 51.9 | - 80.5 | - 60.8 |
| სოციალური გადასახადი | 502.8 | 722.1 | 219.3 | 43.6 |

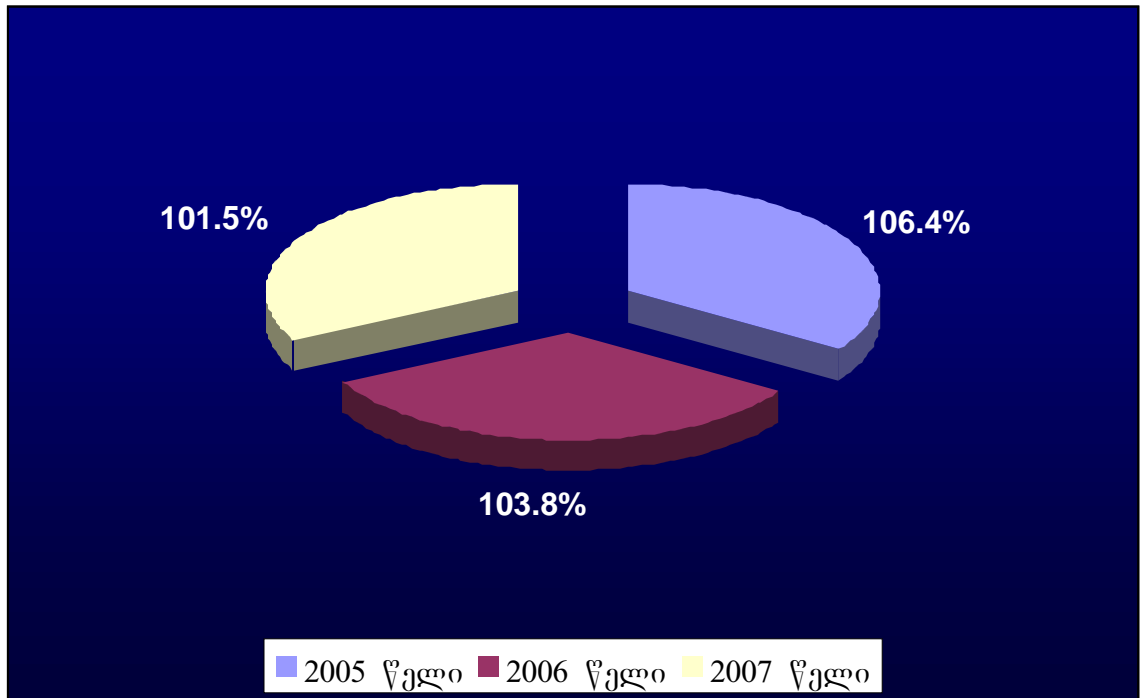
საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების თვალსაზრისით ზრდის ტენდენცია შენარჩუნდა 2007 წელსაც, რადგან ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ 3.732.6 მილიონი ლარი შეადგინა, ასევე გადაჭარბებით შესრულდა გეგმით გათვალისწინებული მაჩვენებელიც, რადგან წინასწარ განსაზღვრული იყო 3.676.1 მილიონი ლარის მობილიზება.

აღნიშნულ წლებში გეგმის შესრულების მაჩვენებელი, საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, შეიძლება დამაკმაყოფილებლად ჩაითვალოს, რადგან პროცენტულ მაჩვენებლებში იგი შეადგენს: 2005 წელს- 106.4 პროცენტს, 2006 წელს- 103.8 პროცენტს, ხოლო 2007 წელს- 101.5 პროცენტს.

გეგმის შესრულების ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებლით გამოირჩევა 2005 წელი, რაც ნათლად ჩანს ჩვენს მიერ წარმოდგენილ დიაგრამაზე, რომელიც შემდგენიარად გამოიყურება: (დიაგრამა №6).

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 2005-2007 წლებში¹



ჩვენს მიერ განხილულ წლებში (2005, 2006, 2007) საგადასახადო შემოსავლების რიგ შემთხვევებში თითქმის ნახევარს შეადგენს დამატებული ღირებულების გადასახადი. ამავდროულად, საგადასახადო შემოსავლების ზრდა ძირითადად განხორციელდა სწორედ დამატებული ღირებულების გადასახადის საშუალებით.

დამატებული ღირებულების გადასახადზე საუბრისას მნიშვნელოვანია იმ ფაქტის აღნიშვნა, რომ ამ გადასახადის მხრივ მთლიანობაში მობილიზებული თანხის თითქმის 63.3 პროცენტს 2005 წელს შეადგენს საბაჟო დეპარტამენტიდან მობილიზებული თანხები, ასევე 2006 წელს, შესაბამისი მაჩვენებლის მიხედვით- 69.6 პროცენტს, ხოლო 2007 წელს- 65.6 პროცენტს. დარჩენილი პროცენტული მაჩვენებელი კი საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ მობილიზებულ შემოსავლებს განეკუთვნება. (ცხრილი №14)

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში დამატებული ღირებულების
გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლები
2005-2007 წლებში (მილიონი ლარი)¹

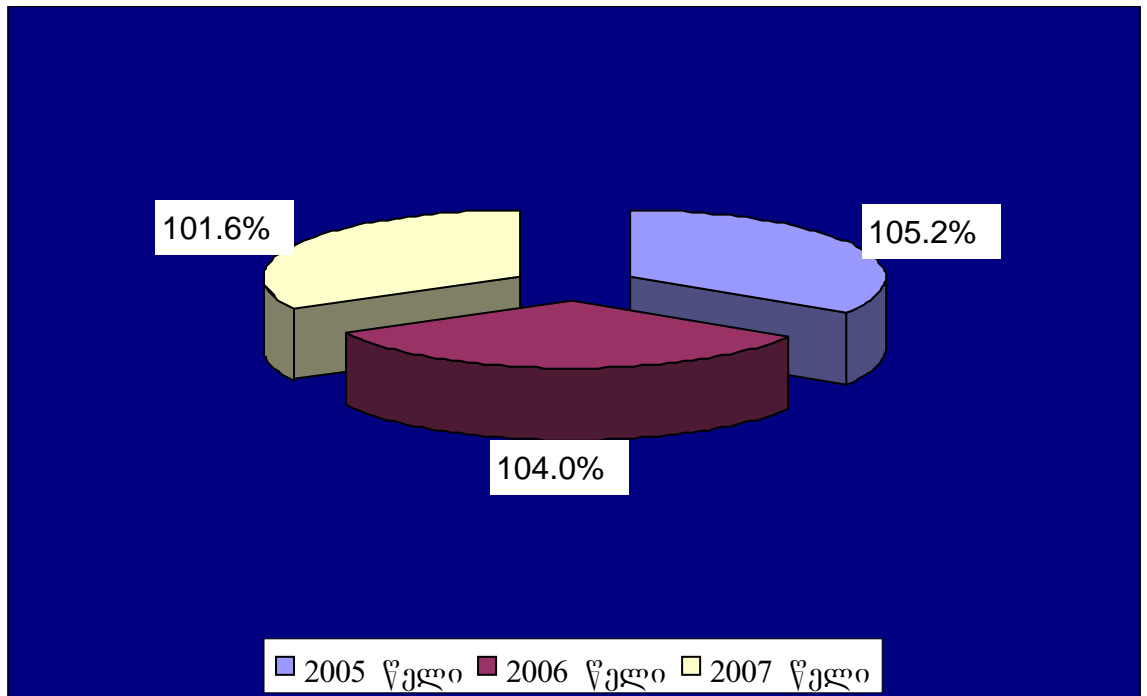
| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი |
| სულ დამატებული ღირებულების გადასახადი | 938.5 | 987.4 | 1280.8 | 1332.6 | 1942.3 | 1973.6 |
| მათ შორის: საგადასახადო დეპარტამენტიდან | 354.4 | 362.5 | 391.2 | 405.1 | 672.3 | 678.4 |
| საბაჟო დეპარტამენტიდან | 584.1 | 624.9 | 889.6 | 927.6 | 1270.0 | 1295.3 |

ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზს მივყავართ დასკვნამდე, რომ იმპორტირებული პროდუქციის დაბეგვრიდან მიღებული დამატებული ღირებულების გადასახადის მატება მეტად მზარდი ტემპით ხასიათდება, რის უმთავრეს ხელშემწყობ პირობასაც წარმოადგენს იმპორტის მოცულობის მნიშვნელოვანი ზრდა ადგილობრივ წარმოებასთან შედარებით, რაც რა თქმა უნდა დადებით ტენდენციასე არ მეტყველებს, პირიქით, ეს კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ადგილობრივი წარმოების განვითარების დაბალ დონეს.

რაც შეეხება დამატებული ღირებულების გადასახადის მიხედვით მობილიზებული შემოსავლების გეგმის შესრულების მაჩვენებლებს 2005-2007 წლებში, შემდეგია: 2005 წელი- 105.2 პროცენტი, 2006 წელი- 104.0 პროცენტი, 2007 წელი- 101.6 პროცენტი. ყურადღებასაქცევია ის ფაქტი, რომ გეგმის შესრულების ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი აღნიშნულ პერიოდში კვლავაც 2005 წელს უკავია: (დიაგრამა №7).

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 2005-2007 წლებში¹



აქციზის მიხედვით მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 2005, 2006, 2007 წლებში შეადგინა 286.4, 335.6 და 428.6 მილიონი ლარი, გეგმით კი განსაზღვრული იყო შესაბამისად 280.5, 338.4 და 428.0 მილიონი ლარის მობილიზება. ყოველივე ზემოაღნიშნულთან გამომდინარე, გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა შეადგინა: 2005 წელს- 102.1 პროცენტი, 2006 წელს- 99.2 პროცენტი, 2007 წელს- 100.1 პროცენტი.

მობილიზების მაჩვენებლის ზრდა სხვა არაპირდაპირი გადასახადების მსგავსად გამოიწვია ისევ და ისევ იმპორტიდან მიღებულმა შემოსავლებმა, სწორედ მათი პროცენტული მაჩვენებელი სჭარბობს მთელს სააქციზო შემოსავლებში და შეადგენს დაახლოებით 72.4 პროცენტს, შესაბამისად, ადგილობრივი პროდუქციიდან მიღებული შემოსავლების წილი დაახლოებით 27.6 პროცენტით შემოიფარგლება. (ცხრილი №15)

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზის სახით მიღებული
შემოსავლები 2005-2007 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი |
| სულ აქციზი | 280.5 | 286.4 | 338.4 | 335.6 | 428.0 | 428.6 |
| მათ შორის: საგადასახადო დეპარტამენტიდან | 64.2 | 65.2 | 93.4 | 92.6 | 121.0 | 121.6 |
| საბაჟო დეპარტამენტიდან | 216.3 | 221.3 | 245.0 | 242.9 | 307.0 | 307.1 |

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2006 წელს საგადასახადო კანონმდებლობამ განიცადა გარკვეული ცვლილებები, რაც ძირითადად გამოიხატა სააქციზო განაკვეთის შემცირებით იმპორტული წარმოების სიგარილასა და ფილტრიან სიგარეტზე, ასევე ბუნებრივ აირზე, რის შედეგადაც ადგილობრივი წარმოების ანალოგიურ პროდუქციაზე მიღებულმა შემოსავალმა მნიშვნელოვანი მატება განიცადა. რაც შეეხება იმპორტულ წარმოებას, მასში ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დიზელის საწვავს, ბენზინს და მსუბუქ ავტომობილებზე აქციზის გადასახადს აქვს, რაც უპირველეს ყოვლისა განპირობებულია მათი მოხმარების გაზრდით.

საგადასახადო დეპარტამენტის მუშაობას დადებით შეფასებას ნამდვილად ვერ მივცემთ, პირიქით, ალბათ ეს კიდევ ერთ დადასტურებად უნდა ჩავთვალოთ იმისა, რომ გასულ წლებში იქ დამკვიდრებული მანკიერი მხარეები ჯერ კიდევ არაა აღმოფხვრილი, პრობლემის დროულად მოუგვარებლობა კი, ვშიშობთ საფრთხის წინაშე დააყენებს აღნიშნული სახით შემოსავლების მობილიზების საკითხს სამომავლოდაც.

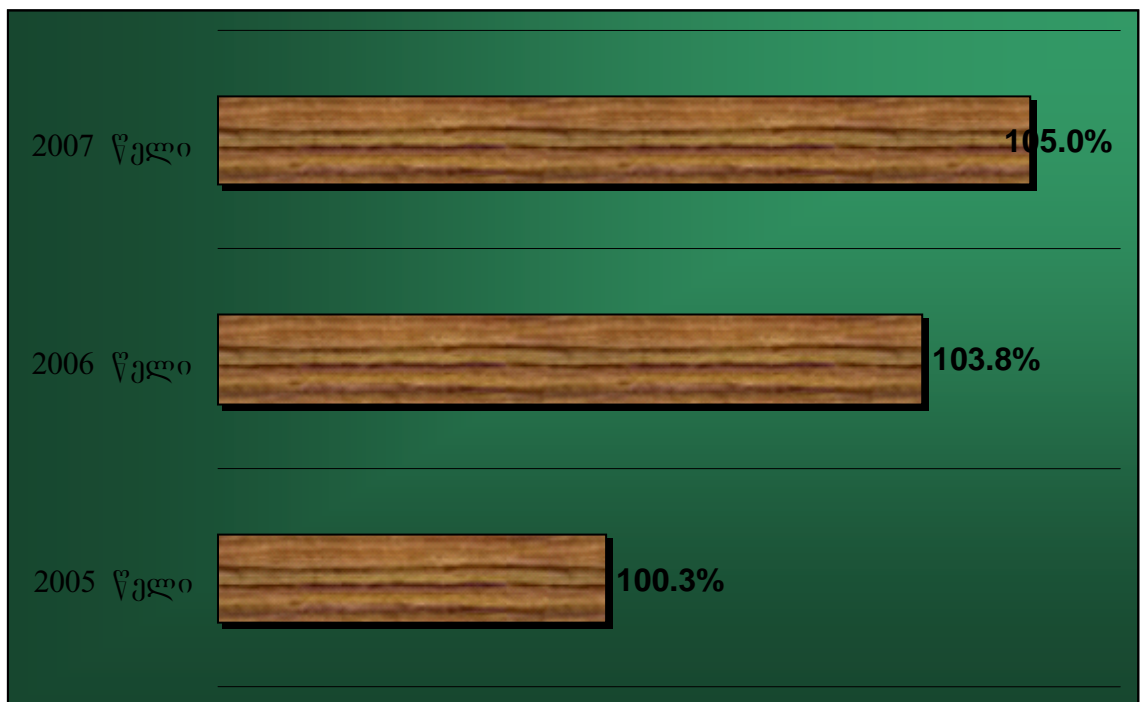
2005 წელს საბაჟო გადასახადის სახით მობილიზებული იქნა 123.4 მილიონი ლარი, მაშინ, როდესაც გეგმით განსაზღვრული იყო მხოლოდ 123.0

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მილიონი ლარი, ხოლო 2006 წელს 127.5 მილიონი ლარი, მიღებულმა თანხამ კი შეადგინა 132.4 მილიონი ლარი. რაც შეეხება 2007 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში გეგმით განსაზღვრული 49.5 მილიონი ლარის ნაცვლად მობილიზებული იქნა 51.9 მილიონი ლარი. (დიაგრამა №8).

დიაგრამა 8.

საბაჟო გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 2005-2007 წლებში¹



2006 წელს გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა საბაჟო კანონმდებლობაში, სწორედ აღნიშნული წლის 1 სექტემბრიდან „საბაჟო ტარიფის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, გამარტივდა საბაჟო განაკვეთები და საბოლოო სახით დარჩა 0,5 და 12 პროცენტის განაკვეთი, თუმცა, აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ მრავალ სასაქონლო პროდუქციაზე დაწესდა ნულოვანი განაკვეთი და გაუქმდა სეზონური საბაჟო გადასახადი. აღნიშნულმა ღონისძიებებმა გამოიწვია იმპორტული საქონლის მოცულობის ზრდა, რის შედეგადაც გაიზარდა შემოსავლები საბაჟო დეპარტამენტიდან.

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ასევე სოციალური გადასახადის სახით მიღებულ შემოსავლებს, რომლის საშუალებით მობილიზებულმა თანხამ 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შეადგინა 428.8 მილიონი ლარი, 2006 წელს 502.8 მილიონი ლარი, 2007 წელს კი მიღებული იქნა 722.1 მილიონი ლარი. რაც შეეხება გეგმის შესრულების მაჩვენებლებს 2005 წელს გეგმის შესრულება მოხდა 111.6 პროცენტით, 2006 წელს 106.7 პროცენტით, ხოლო 2007 წელს- 103.3 პროცენტით. (ცხრილი №16)

ცხრილი 16.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში სოციალური გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლები 2005-2007 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი | გეგმა | ფაქტი |
| სულ სოციალური გადასახადი | 384.3 | 428.8 | 471.4 | 502.8 | 699.3 | 722.1 |
| მათ შორის: სოციალური გადასახადი საბიუჯეტო სექტორიდან | 109.1 | 122.4 | 134.2 | 145.3 | 167.1 | 169.6 |
| სოციალური გადასახადი არასაბიუჯეტო სექტორიდან | 275.2 | 306.4 | 337.2 | 357.5 | 532.2 | 552.4 |

2006 წლის მდგომარეობით, დასაქმებულთა რაოდენობა 1671,4 ათასი კაცს შეადგენდა, რომელთაგან 574 ათასი დაქირავებით მომუშავეა. სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულია 29.8 პროცენტი, დანარჩენი 70.2 პროცენტი კი არასახელმწიფო სექტორში, რა თქმა უნდა, ამ უკანასკნელთა ანაზღაურება

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მნიშვნელოვანწილად აღემატება სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა ანაზღაურებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მეტყველებს დასაქმების მხრივ ქვეყანაში არსებულ მეტად რთულ მდგომარეობაზე. ამავდროულად წლების განმავლობაში შეინიშნება დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის სულ უფრო მეტად კლების ტენდენცია. ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემატურ საკითხს ჩვენი აზრით, წარმოადგენს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების დაბალი მაჩვენებელი, რომელიც შეძლებისდაგვარად დროულად უნდა ამალდეს. ასევე, მეტად მნიშვნელოვანია სამომავლოდ, არასახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა რიცხოვნობის ზრდაც.

2005 წლის 1 იანვრიდან საქართველოში ძალაშია ახალი საგადასახადო კოდექსი. რა თქმა უნდა, ის განსხვავდება მისი წინამორბედებისაგან, მაგრამ მათ შორის მსგავსება გარკვეულწილად მაინც შეინიშნება. ახალ საგადასახადო კოდექსში ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ შემცირებულია გადასახადების რაოდენობაც და მათი განაკვეთებიც, თანაც შედარებით უფრო მეტადაა გაძლიერებული და გამკაცრებული საგადასახადო ადმინისტრირება, რაც რა თქმა უნდა დადებით ტენდენციას წარმოადგენს. თუ ძველი საგადასახადო კოდექსით ფუნქციონირებდა თითქმის 20-მდე სახის გადასახადი, ახალი საგადასახადო კოდექსით მათი რიცხვი შვიდს გაუტოლდა და შეადგინა:

1. საშემოსავლო გადასახადი;
2. მოგების გადასახადი;
3. დამატებული ღირებულების გადასახადი;
4. აქციზი;
5. სოციალური გადასახადი;
6. ქონების გადასახადი;
7. სათამაშო ბიზნესის გადასახადი.

აღნიშნულ ჩამონათვალში საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ბოლო ორი, ანუ ქონების და სათამაშო ბიზნესის გადასახადი წარმოადგენს ადგილობრივ გადასახადებს. ქონების გადასახადმა, ამავდროულად თავის თავში მოიცვა მიწის გადასახადი, მოსაკრებლით შეიცვალა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის გადასახადი.

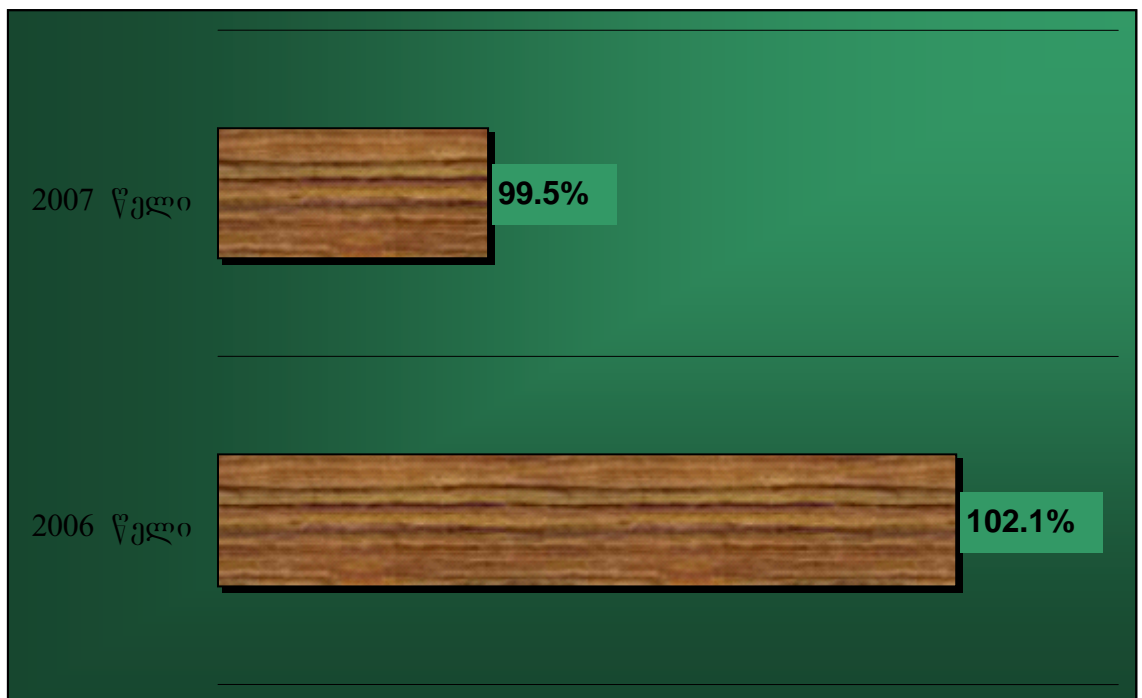
ადგილობრივი გადასახადებიდან სათამაშო ბიზნესის გადასახადის ამოღება ამოქმედდა 2007 წლის 1 იანვრიდან.

მართალია, ჩვენს მიერ ზემოთ განხილულ მიზეზთა გამო, საშემოსავლო და მოგების გადასახადის სახით მიღებული შემოსავალი არ ფიქსირდებოდა 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ნაწილში, მაგრამ, „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, 2006 წლის 1 იანვრიდან მოგების გადასახადი მთლიანად ჩაირიცხება ცენტრალურ ბიუჯეტში, აღნიშნული არ ვრცელდება აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებზე.

2006-2007 წლებში მოგების გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლები შემდეგნაირად გამოიყურება: (დიაგრამა №9).

დიაგრამა 9.

მოგების გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი
2006-2007 წლებში¹



2006 წელს მოგების გადასახადის სახით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 324.9 მილიონი ლარი, წინასწარ განსაზღვრული იყო 318.3 მილიონი ლარის მიღება. რაც შეეხება მომდევნო, 2007

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

წელს, აღნიშნული გადასახადის სახით მობილიზებულმა შემოსავალმა შეადგინა 533.2 მილიონი ლარი, გეგმით გათვალისწინებული იყო 535.7 მილიონი ლარი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსების უმნიშვნელოვანეს წყაროს წარმოადგენს დამატებული ღირებულების გადასახადი, რომელიც წამყვან ადგილს იკავებს პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მიღებულ შემოსავლებში. მას განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირებაში, სადაც თვეში დამატებული ღირებულების გადასახადის წილმა მთლიანად საგადასახადო შემოსავლების 53.7 პროცენტი შეადგინა, მაშინ როდესაც წინა წლებში იგი დაახლოებით 44-45 პროცენტებში მერყეობდა. 2006 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის წილმა წლის განმავლობაში მობილიზებულ მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში შეადგინა 50.6 პროცენტი, ხოლო 2007 წელს- 52.8 პროცენტი.

მნიშვნელოვან არაპირდაპირ გადასახადს დამატებული ღირებულების გადასახადის შემდეგ წარმოადგენს აქციზი. 2005 წლის მდგომარეობით, საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი აქციზის განაკვეთები.

სოციალური გადასახადის განაკვეთი 2005 წლისთვის შეადგენდა დასაბეგრი ობიექტის 20 პროცენტს. ყოველი საანგარიშო თვის მომდევნო თვის 15 რიცხვისათვის ხორციელდება გადასახადის გადამხდელის მიერ სოციალური გადასახადის გამოანგარიშება, რის შემდეგაც საგადასახადო ორგანოებში ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ წინასწარ დადგენილი ფორმის მიხედვით განსაზღვრული დეკლარაციის წარდგენა.¹

2005 წელს, სოციალური გადასახადის საშუალებით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა შემოსავალმა მთლიანად საგადასახადო შემოსავლების 23.3 პროცენტი შეადგინა, 2006 წელს- 19.1 პროცენტი, ხოლო 2007 წელს- 19.4 პროცენტი.

ნებისმიერ ქვეყანაში ადგილობრივი მეწარმეობის დაცვის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს საბაჟო გადასახადი, რომლის ფუნქციონირების ძირითადი დატვირთვა ქვეყნის ბიუჯეტის შემოსავლებით უზრუნველყოფაში მდგომარეობს. 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების

¹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, თბილისი 2005, კარი XII, თავი XXXIX, მუხლი 268, 269.

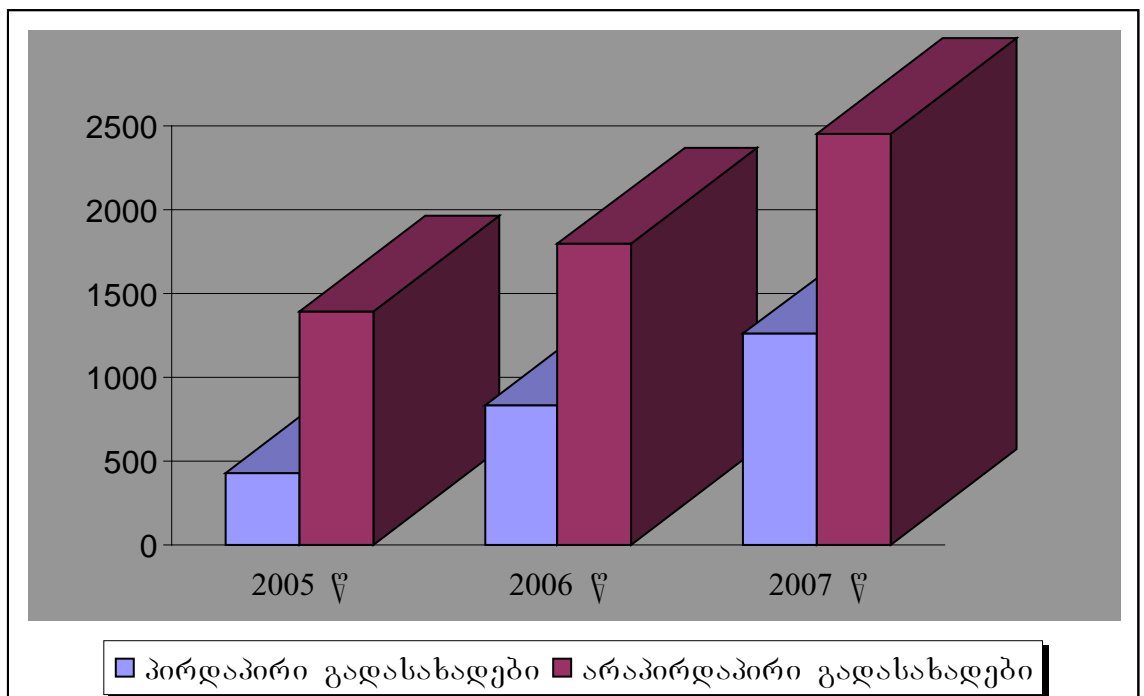
6.8 პროცენტს სწორედ საბაუო გადასახადით მიღებული შემოსავალი წარმოადგენს, ხოლო 2006 და 2007 წლებში შესაბამისად 5.1 და 14 პროცენტს.

არაპირდაპირი გადასახადების სიჭარბე აშკარაა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში, აღნიშნული კი მეტად უარყოფით მოვლენადაა მიჩნეული და არასასურველ ტენდენციას წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული არაპირდაპირი გადასახადების მეტობა პირდაპირ გადასახადებთან შედარებით ნათლად ჩანს გრაფიკზე, რომელიც ასახავს უკანასკნელ წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სტრუქტურას, ის შემდეგნაირია: (გრაფიკი №10).

გრაფიკი 10.

სახელმწიფო ბიუჯეტში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სტრუქტურა 2005-2007 წლებში (მლნ.ლარი)¹



სამწუხარო ფაქტს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ჩვენს მიერ უკვე აღნიშნული მანკიერი მხარე, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

მობილიზების თანხობრივ მონაცემებში სხვადასხვა უწყებებს შორის შეუსაბამობას შეეხებოდა, 2005 წლამდე გადაუჭრელ პრობლემად დარჩა. აღნიშნულს მოწმობს შემდეგი მასალები:

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები 2005 წელს (მლნ.ლარი):

| <u>ფინანსთა სამინისტრო</u> | <u>საბიუჯეტო ოფისი</u> |
|----------------------------|------------------------|
| იანვარი - 107.45 | იანვარი - 98.81 |
| თებერვალი - 107.04 | თებერვალი - 115.69 |
| მარტი - 133.59 | მარტი - 133.60 |
| აპრილი - 139.27 | აპრილი - 139.27 |
| მაისი - 139.09 | მაისი - 139.10 |

თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ უკვე მომდევნო თვეებიდან და შემდგომ წლებშიც ეს პრობლემა, გარკვეულწილად მოგვარდა მაგრამ კვლავ მუდმივ კონტროლს საჭიროებს, რადგან წარსულ წლებშიც აშკარად შეინიშნება მდგომარეობის მოჩვენებითი გამოსწორების მიზნით ამ მეთოდის სისტემატურად გამოყენება.

2005 წელს საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებული თანხები - 282.1 მილიონი ლარით აღემატება 2004 წლის განმავლობაში მიღებულ საგადასახადო შემოსავლებს, 2006 წელს მიღებული საგადასახადო შემოსავლები 797.0 მილიონი ლარით აღემატება 2005 წელს მიღებულ საგადასახადო შემოსავალს, ხოლო 2007 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1099.5 მილიონი ლარით აჭარბებს 2006 წლის მაჩვენებელს, რაც უდაოდ დადებით ტენდენციას წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნული დადებითი ტენდენციები ანუ შემოსავლების გაზრდილი მოცულობით მობილიზება, აგრეთვე მთელ რიგ შემთხვევებში გეგმის გადაჭარბებით შესრულება, მიგვანიშნებს იმაზე, რომ გადაიდგა რეალური ნაბიჯები ჩვენს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროსთან დაკავშირებული პრობლემების გამოსწორების მიზნით, კერძოდ:

1. გარკვეულწილად გადაიჭრა საგადასახადო კოდექსთან დაკავშირებული პრობლემები და გამოსწორებულ იქნა გარკვეული ნაკლოვანებები;
2. შედარებით შემცირდა კორუფციის მასშტაბები;

3. მნიშვნელოვნად დაიხვეწა საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების ხარისხი;

4. ტარდება გარკვეული ღონისძიებები გადასახადების გადამხდელებზე კონტროლის გაუმჯობესების თვალსაზრისით;

5. შედარებით იკლო კონტრაბანდის მასშტაბებმა.

ჩამოთვლილი წინგადადგმული ნაბიჯები რა თქმა უნდა მეტად მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის მისი საშემოსავლო ნაწილის ზრდის თვალსაზრისით, სამწუხაროა მხოლოდ ის ფაქტი, რომ აღნიშნული მიღწევები რომლებიც ფიქსირდება ბიუჯეტში მობილებული თანხების ზრდის კუთხით წარმოადგენენ მხოლოდ და მხოლოდ წინა წლებში არსებულ უმძიმეს მდგომარეობასთან შედარებით მიღწეულ წინსვლას და ნაკლებადაა დაკავშირებული ეკონომიკის რეალური სექტორის გააქტიურებასთან, რაც მეტად მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს.

2.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო და სხვა შემოსავლების ანალიზი და შეფასება (1995-2004 წლები)

როგორც ცნობილია, გარდა საგადასახადო შემოსავლებისა, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს არასაგადასახადო შემოსავლები. მათ 1995 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შეადგენეს- 12.4 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 32.1 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 101.2 მილიონი ლარი, ხოლო 1998 წელს- 71.6 მილიონი ლარი. 1997 წელს აღნიშნული შემოსავლის გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა შეადგინა 112.6 პროცენტი. ეროვნული ბანკის წმინდა მოგებამ შეადგინა 41.5 მილიონი ლარი, მის მიერ ბიუჯეტში ჩარიცხული იქნა დაგეგმილი 6 მილიონი ლარი. აღნიშნული წელი მძიმე მდგომარეობით ხასიათდებოდა გაცემული კრედიტების დაბრუნების, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან მიღებული თანხებიდან გაცემული სესხებისა და კიდევ მრავალი დავალიანების დროულად და სრულად დაფარვის მხრივაც. რაც შეეხება 1998 წელს, არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულების მაჩვენებელი გაუტოლდა 82.6 პროცენტს, რომელშიც მნიშვნელოვანი ხვედრითი წილი ეკავა ეროვნული ბანკის მოგებით მიღებულ შემოსავალს, რომელიც მის მიერ მიღებული იქნა 1997 წელს.

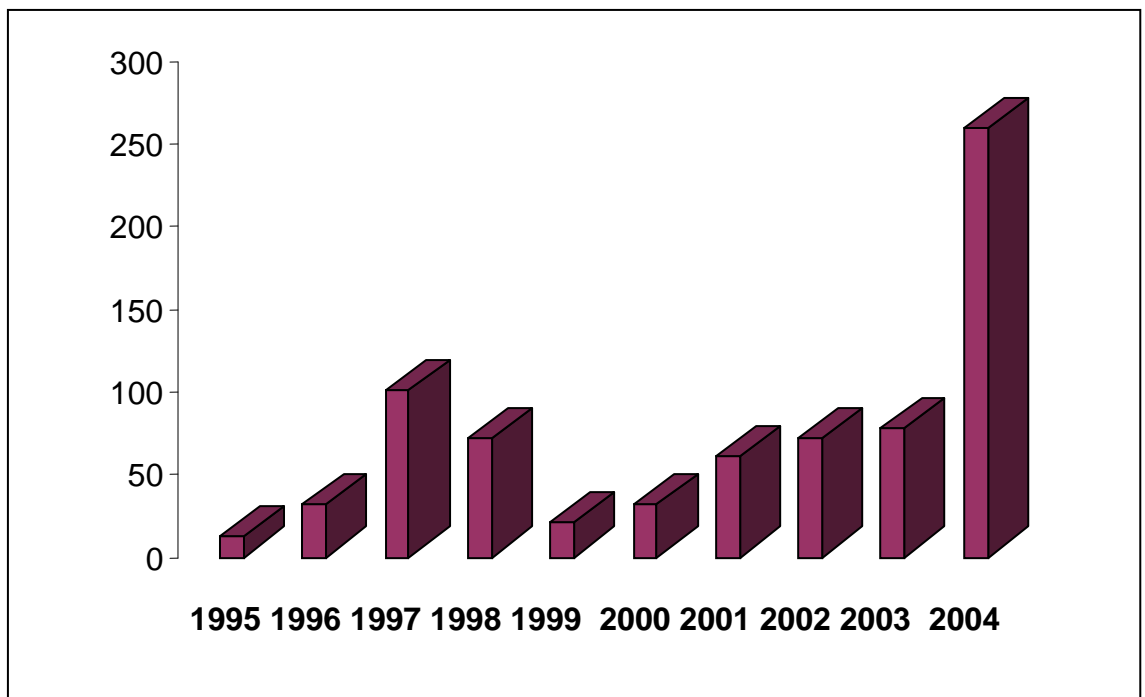
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, არასაგადასახადო შემოსავლებმა 1999 წელს შეადგინა 20.9 მილიონი ლარი, რაც გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლის 33 პროცენტს შეადგენდა. რთული ვითარება იყო აღნიშნულ წელს, გაცემული კრედიტების დაბრუნების მხრივაც, სადაც გეგმის შესრულების მაჩვენებელი უტოლდებოდა 32.3 პროცენტს. სახსრების გადაუხდელობის მიზეზს წარმოადგენდა იმ დროისათვის დავალიანების მქონე ორგანიზაციებში არსებული რთული საფინანსო მდგომარეობა, რომელიც კიდევ უფრო გამწვავდა მათთვის საჯარიმო თანხების დარიცხვის შემდგომ პერიოდში. რაც შეეხება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მოგებიდან მიღებულ შემოსავალს, ამ მხრივ ყველაზე საინტერესოდ გამოიყურება „საქართველოს რკინიგზა“, რომელმაც თავისი შეხედულებისამებრ გამოიყენა ბიუჯეტში ჩასარიცხი 13.8 მილიონი ლარი. მიწის განსახემწიფოებიდან მისაღები თანხების გეგმის შესრულებამ შეადგინა 11 პროცენტი, რის მიზეზსაც წარმოადგენდა საწარმოების ხელმძღვანელთა საკუთრებაში გადასული მიწების ის ნაწილი, რომელთა

ღირებულება შეადგენდა ასობით მილიონ ლარს, რეალურად კი გაიყიდა მიზერულ ფასებში.

წინა წელთან შედარებით, მდგომარეობის შედარებითი გამოსწორება შეინიშნება 2000 წელს, რაც თვალნათლივ შესამჩნევია ქვემოთ მოყვანილ გრაფიკზეც: (გრაფიკი №11).

გრაფიკი 11.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების დინამიკა 1995-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



2000 წელს, არასაგადასახადო შემოსავლების მხრივ გეგმის შესრულება მოხდა 98 პროცენტით და რეალურად მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა 31.5 მილიონი ლარი. ამის მიზეზს წარმოადგენდა იმ პერიოდში სასესიო ვალდებულებებისა და დავალიანებების დაფარვის ვადების გადავადებები, ნაცვლად იმისა, რომ მომხდარიყო აღნიშნული თანხების ამოღებისათვის საჭირო იძულებითი ხასიათის ღონისძიებების გატარება, მოხდა რეალურად ამ მანკიერი პრაქტიკის დანერგვა.

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

არასაგადასახადო შემოსავლების მხრივ მობილიზებულმა 61.1 მილიონმა ლარმა, ამავდროულად გეგმის 101.2 პროცენტით შესრულებამ, 2001 წელი ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ წლად წარმოაჩინა, მის წინამორბედ წლებთან შედარებით, რადგან ეს ციფრი თითქმის 2-ჯერ აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ზემოაღნიშნული დადებითი შედეგი გამოწვეული იყო გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან მიღებული შემოსავლებითა და ეროვნული ბანკის მოგებით, რომელმაც 20.5 მილიონი ლარი, ხოლო მთლიანი არასაგადასახადო შემოსავლების 33.5 პროცენტი შეადგინა. გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან და არასაგადასახადო შემოსავლების ზოგიერთი სახიდან მიღებულ შემოსავლებში.

2002 წელს, ბიუჯეტში არასაგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებული 72.1 მილიონი ლარის თითქმის ნახევარი, ანუ 35 მილიონი ლარი შეადგინა ეროვნული ბანკის 2001 წლის მოგების წილმა, ხოლო დარჩენილი 37.1 მილიონი ლარიდან 14.2 მილიონი ლარი შევიდა გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან მიღებული თანხებით.

ადრიცხვის მოუწესრიგებლობისა და სხვა მრავალი მიზეზის გამო, ადმინისტრაციული მოსაკრებლებისა და გადასახდელების სახით ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხამ გეგმის მხოლოდ და მხოლოდ 58.6 პროცენტი, ანუ 6.4 მილიონი ლარი შეადგინა. რთული ვითარება არ გამოსწორებულა არც სახელმწიფოს წილიბრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მოგებიდან მიღებული შემოსავლების მხროვ და მიწის განსახემწიფოებიდან მიღებული შემოსავლების კუთხითაც, რადგან 2002 წლის კანონით მიღებულმა ცვლილებებმა გამოიწვიეს 1 კვ. მეტრზე მიწის გადასახადის ფასის 24 თეთრიდან- 15 თეთრამდე შემცირება.

რაც შეეხება მომდევნო, 2003 წელს, არასაგადასახადო შემოსავლების სახით მიღებული იქნა 6 მილიონი ლარით მეტი, ხოლო გეგმა 88 პროცენტით შესრულდა, რეალურად მობილიზებულმა თანხამ 78.1 მილიონი ლარი, გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან შემოსულმა თანხამ კი 13.9 მილიონი ლარი შეადგინა. არასაგადასახადო შემოსავლების 20.5 პროცენტი, ანუ 16 მილიონი ლარი, წარმოადგენს ეროვნული ბანკის 2002 წლის მოგების ნაწილს. გადაჭარბებით იქნა მიღებული შემოსავლები ადმინისტრაციული ჯარიმებიდან და სანქციებიდან. წინა წელთან შედარებით 1.9 მილიონი ლარით ნაკლები თანხა იქნა მობილიზებული ადმინისტრაციული მოსაკრებლებისა და გადასახდელების მხრივ. საგეგმო

მაჩვენებელი 79 პროცენტით (12.6 მილიონი ლარი) იქნა შესრულებული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული შემოსავლების მხრივ, რის უმთავრეს მიზეზსაც წარმოადგენდა ენერგეტიკის დარგის საწარმოებიდან, სახელმწიფოს კუთვნილი დივიდენდების მიუღებლობა. (ცხრილი №17).

ცხრილი 17.

1999- 2003 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლები
(ათასი ლარი)¹

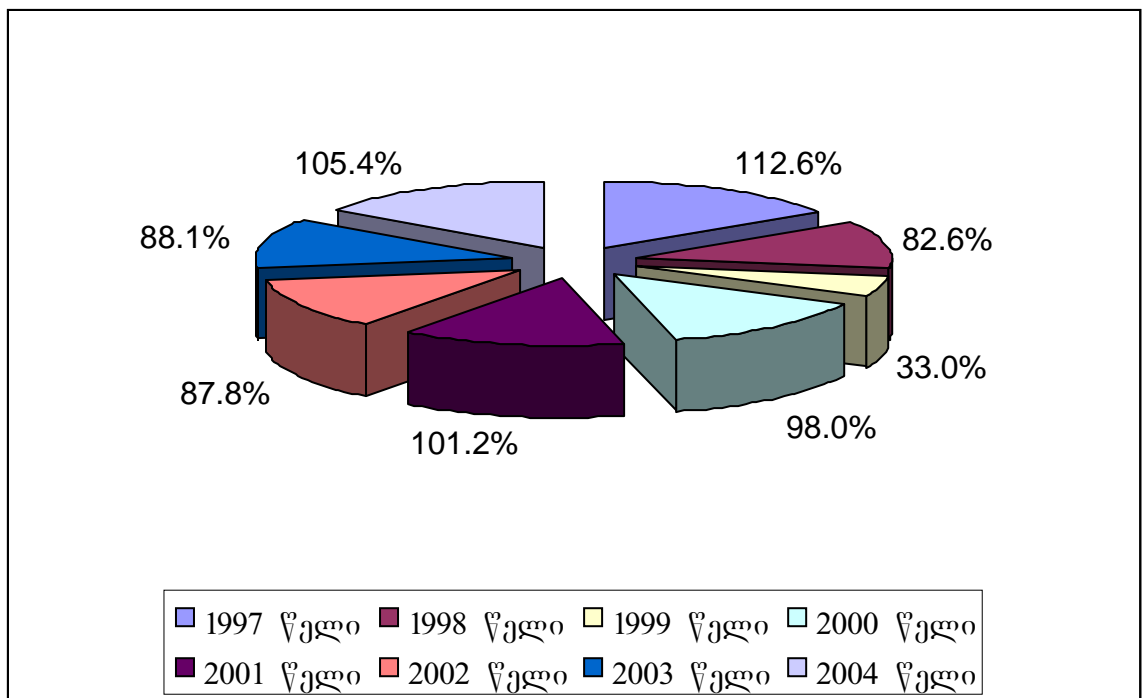
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| გაცემული კრედიტების დაბრუნება | 5130 | 1212 | 11803 | 14244 | 13933 |
| -უცხოეთის კრედიტით გაცემული სახსრებიდან | 2247 | 848 | 10171 | 13949 | 13748 |
| -სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციით მიღებული სახსრებიდან გაცემული კრედიტებიდან | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| -სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული კრედიტებიდან | 2883 | 364 | 1632 | 295 | 185 |
| შემოსავლები საკუთრებიდან და სამეწარმეო საქმიანობიდან | 149 | 2424 | 50 | 2051 | 1594 |
| ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები | 9007 | 6380 | 7116 | 6442 | 4597 |
| ადმინისტრაციული ჯარიმებით და სანქციებით მიღებული შემოსავალი | 287 | 816 | 1343 | 1087 | 1768 |
| სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები | 6286 | 20723 | 40828 | 48289 | 56221 |
| -სახელმწიფოს მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მოგებიდან შემოსავალი | 269 | 10331 | 9046 | 8000 | 12647 |
| -მიწის განსახელმწიფოებრიობიდან მიღებული შემოსავალი | 910 | 1261 | 1613 | 325 | 479 |
| -სხვა შემოსავალი | 5107 | 9131 | 30169 | 39964 | 43095 |
| სულ არასაგადასახადო შემოსავლები | 20859 | 31555 | 61140 | 72113 | 78095 |

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

1999-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზების მიმართულებით განვითარებულმა დადებითმა ტენდენციებმა გაგრძელება ჰპოვეს 2004 წელსაც. (დიაგრამა №10).

დიაგრამა 10.

არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



აღნიშნულ პერიოდში არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონეზე ნათელ წარმოდგენას გვიქმნის არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის ამსახველი დიაგრამა. 2004 წელს, არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულების მაჩვენებლმა 105.4 პროცენტი, ანუ 259.9 მილიონი ლარი შეადგინა. წინა წელთან შედარებით ზრდა მოხდა 181.8 მილიონი ლარით. სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს არასაგადასახადო შემოსავლების 48 პროცენტს, რაც გამოიწვია სახაზინო სამსახურში საბიუჯეტო ორგანიზაციების სპეციალური შემოსავლების

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

ანგარიშების დახურვამ და აღნიშნულ ანგარიშებზე არსებული ნაშთების წარმართვამ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ანგარიშზე. ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებული იქნა 12 მილიონი ლარი, გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან 21.0 მილიონი ლარი, ხოლო სახელმწიფო სესხის პროცენტის სახით- 2.5 მილიონი ლარი, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან დივიდენდების სახით აღნიშნულ წელს მობილიზებული იქნა საგეგმო მახვენებლის 101 პროცენტი, ანუ 14.6 მილიონი ლარი, ჯარიმებითა და სანქციებით- 8.0 მილიონი ლარი. (იხ. ცხრილი №18).

ცხრილი 18.

2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლები
(მლნ. ლარი)¹

| | დაზუსტებული გეგმა | მიღებული შემოსავალი | შესრულების პროცენტი | სხვაობა | პროცენტი ჯამთან |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|---------|--------------------|
| მოსაკრებლები | 44.0 | 45.42 | 103.2 | 1.4 | 17.5 |
| სახელმწიფო ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავალი | 1.33 | 1.394 | 104.8 | 0.1 | 0.5 |
| მომსახურების გაწევიდან მიღებული შემოსავალი | 5.20 | 5.709 | 109.8 | 0.5 | 2.2 |
| შემოსავალი არაძირითადი (თანმდევი) გაყიდვიდან | 12.68 | 0.015 | 0.1 | -12.7 | 0.0 |
| შემოსავალი დივიდენდებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან | 26.47 | 26.61 | 100.5 | 0.1 | 10.2 |
| სახ-ოს წილობრივი მონაწ. მოქმედი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები | 14.47 | 14.61 | 101.0 | 0.1 | 5.6 |

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

| | | | | | |
|--|---------|---------|-------|-------|-------|
| ეროვნული ბანკის მოგება | 12.0 | 12.0 | 100.0 | 0.0 | 4.6 |
| სახელმწიფო სესხის პროცენტი | 5.77 | 2.50 | 43.4 | -3.3 | 1.0 |
| ჯარიმებით, სანქციებით მიღებული შემოსავალი | 8.3 | 8.092 | 97.5 | -0.2 | 3.1 |
| გაცემული კრედიტების დაბრუნება | 21.08 | 29.199 | 138.5 | 8.1 | 11.2 |
| სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები | 110.712 | 124.562 | 112.5 | 13.9 | 47.9 |
| არასაგადასახადო შემოსავლები | 235.54 | 243.50 | 103.4 | 8.0 | 93.7 |
| სპეციალური სახელმწიფო ფონდების არასაგადასახადო შემოსავლები | 11.05 | 16.44 | 148.7 | 5.4 | 6.3 |
| ურგენტული და ამბულატორიული პროგრამების განხორციელებისათვის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებიდან სოციალური დაზღვევის ერთიან სახელმწიფო ფონდში გადასაცემი თანხები | 10.15 | 15.41 | 151.8 | 5.3 | 5.9 |
| რიკოტის საუღელტეხილო საავტომობილო გვირაბით სარგებლობისათვის შემოსავალი | 0.90 | 1.03 | 114.0 | 0.1 | 0.4 |
| სულ არასაგადასახადო შემოსავლები | 246.59 | 259.94 | 105.4 | 13.35 | 100.0 |

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული არასაგადასახადო შემოსავლების უმეტესობა თითქმის ორჯერ აღემატება წინა წლების ანალოგიურ შემოსავლის წყაროების საშუალებით მობილიზებულ თანხებს, რაც უდაოდ დადებით მოვლენას წარმოადგენს.

2004 წელს არსაგადასახადო შემოსავლების ზრდა არ წარმოადგენს მხოლოდ და მხოლოდ მათი ამოღების გაუმჯობესების შედეგს, არმედ მნიშვნელოვანწილად განპირობებულია კორუმპირებული ჩინოვნიკებისაგან მოპარული ფულის ამოღებით, რომელიც სწორედ არასაგადასახადო შემოსავლებში იქნა აღრიცხული.

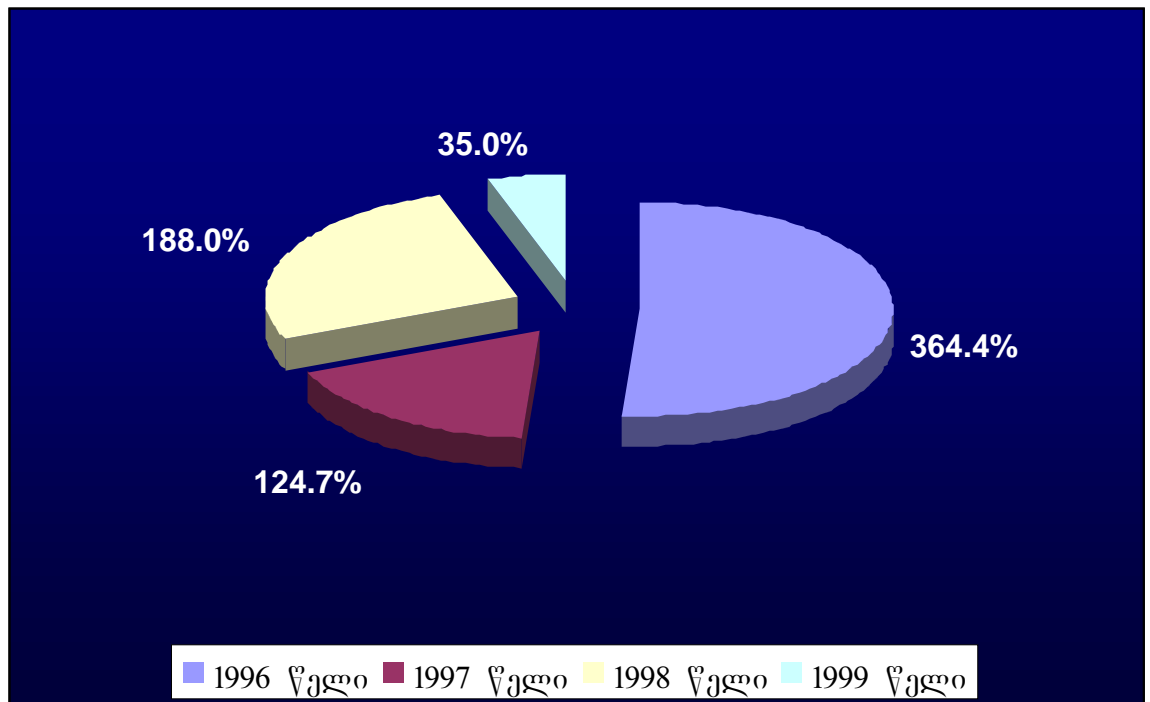
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის ერთ-ერთი წყაროა კაპიტალური შემოსავალი, რომლის საშუალებით მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა: 1996 წელს 20.9 მილიონი ლარი; 1997 წელს- 13.1 მილიონი ლარი; 1998 წელს- 47.0 მილიონი ლარი.

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ 1996 წელს, კაპიტალური შემოსავლების მიხედვით, გეგმით გათვალისწინებული თანხა შეადგენდა 4.5 მილიონ ლარს და ფაქტიურად გეგმასთან შედარებით, მობილიზებული იქნა 16.4 მილიონი ლარით მეტი თანხა, ხოლო შესრულების მაჩვენებელმა 364.4 პროცენტი შეადგინა. აღნიშნული დადებითი ტენდენცია შენარჩუნებულ იქნა 1997 წელსაც, რაზეც ნათლად მეტყველებს გეგმით განსაზღვრული 10.5 მილიონი ლარის ნაცვლად 2.6 მილიონი ლარით მეტი თანხის მობილიზება, ხოლო შესრულებამ შეადგინა 124.7 პროცენტი.

წლების მანძილზე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, კაპიტალური შემოსავლების მხრივ არსებული მატება ძირითადად გამოწვეული იყო პრივატიზაციის შედეგად მიღებული შემოსავლებით. წინამორბედი წლების მსგავსად 1998 წელსაც კაპიტალურმა შემოსავლებმა გეგმასთან შედარებით მატება განიცადეს 22.0 მილიონი ლარით, ხოლო გეგმის შესრულებამ 188.0 პროცენტი შეადგინა.

ზემოაღნიშნული მასალების ანალიზი გვაძლევს საფუძველს ვთქვათ, რომ კაპიტალური შემოსავლების ხვედრითი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში ხასიათდება ზრდის ტენდენციით, ანუ რეალურად ზრდა მოხდა 2 %-დან 8 %-მდე. ყოველივე ზემოაღნიშნული წარმოადგენს „თელასის“ პრივატიზების შედეგს. (დიაგრამა №11).

კაპიტალური შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული
მაჩვენებელი 1996-1999 წლებში¹



1999 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებულმა კაპიტალურმა შემოსავლებმა შეადგინა 21.0 მილიონი ლარი, ხოლო გეგმა შესრულდა 35.0 პროცენტით. მობილიზებულმა თანხამ 26 მილიონი ლარით ნაკლები შეადგინა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, რისი მიზეზიც გახდა ის, რომ ვერ მოხერხდა ყველა გათვალისწინებული ობიექტის პრივატიზება.

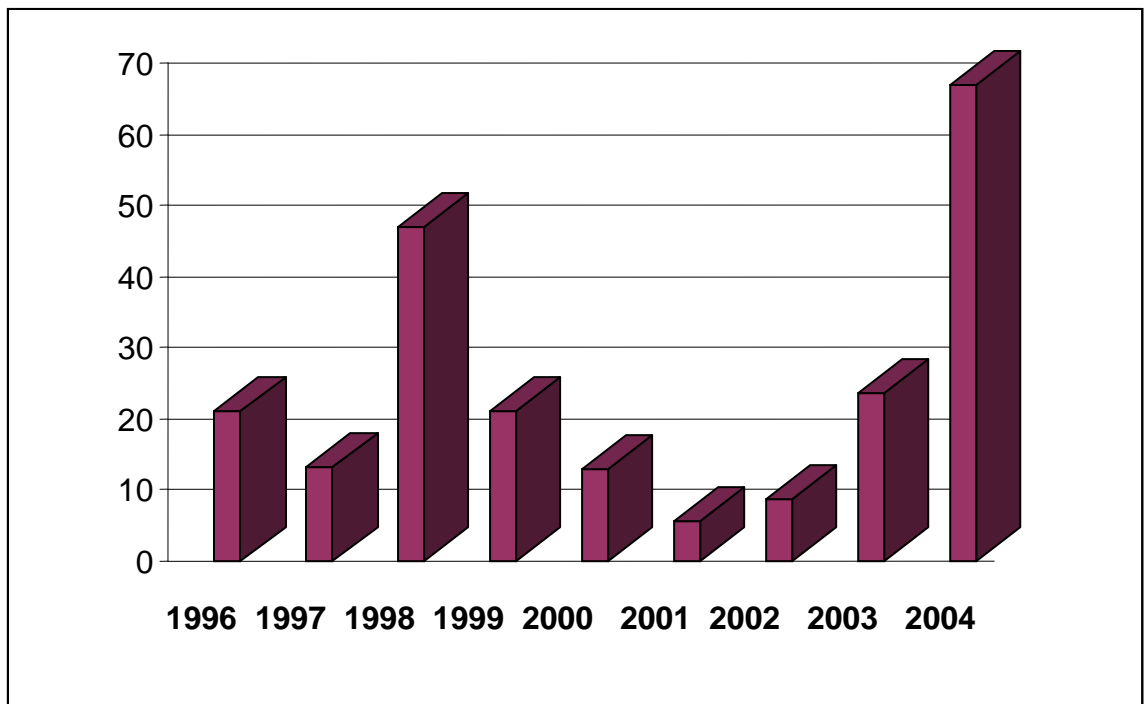
რაც შეეხება მომდევნო 2000, 2001, 2002 წლებს, კაპიტალურმა შემოსავლებმა შეადგინეს შესაბამისად- 12.8 მილიონი ლარი, 5.6 მილიონი ლარი და 8.7 მილიონი ლარი, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ მათი შეტანა არ მოხდა მთლიან შემოსავლებში, რადგან აღნიშნულ წლებში იგი წარმოდგენილი იყო როგორც დეფიციტის დაფინანსების საშუალება. 2003 წელს მობილიზებული იქნა 23.6

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

მილიონი ლარი. აღნიშნული ციფრობრივი მონაცემები გრაფიკის სახით შემდეგნაირად გამოიყურება: (გრაფიკი №12).

გრაფიკი 12.

კაპიტალური შემოსავლების დინამიკა 1996-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



თუ გადავხედავთ ზემოთ მოყვანილ მონაცემებს, ვნახავთ, რომ 2000 წლიდან- 2003 წლამდე კაპიტალური შემოსავლების მხრივ, ყველაზე მნიშვნელოვანი მატება შეინიშნება სწორედ 2003 წელს, თუმცა მას თითქმის სამჯერ აღემატება 2004 წლის მონაცემი, როდესაც კაპიტალურმა შემოსავლებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდაში და შეადგინა 67.0 მილიონი ლარი.

მთავრობის საპრივატიზაციო პოლიტიკის ხარვეზად იმ პერიოდისათვის სამართლიანად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ არ არის მართებული ბიუჯეტის შევსება მოხდეს სტრატეგიული ობიექტების გაყიდვის საშუალებით და ეს პროცესი არ შეაძლება გაგრძელდეს დიდი ხნის მანძილზე, რადგან, პირველ რიგში: ზემოაღნიშნული ობიექტები სწრაფად ამოწურვადია და მეორე- ეს ქმედება არ

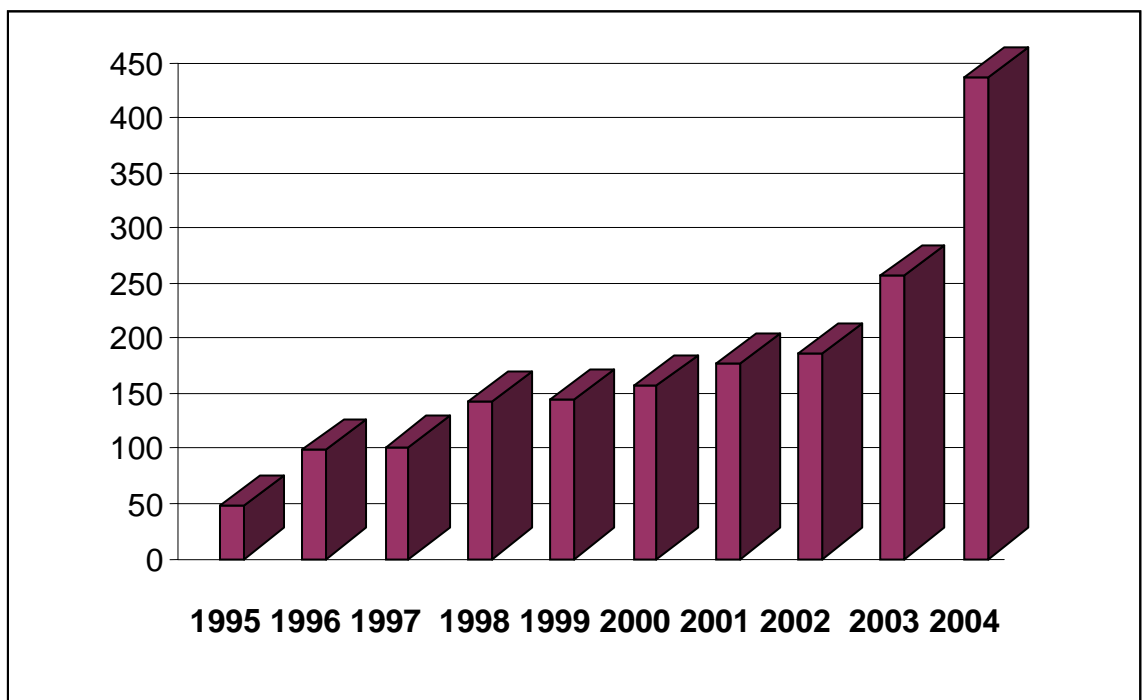
¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

შედის ჩვენი ქვეყნის ინტერესებში. აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებული სირთულეები თითოეულმა სახელმწიფომ, მათ შორის ჩვენმაც, საკუთარი ძალებით უნდა გადაწყვიტოს.

ნებისმიერი ქვეყნის ფინანსური სისტემის შემადგენელ ნაწილს, როგორც ცნობილია, წარმოადგენს მიზნობრივი დანიშნულების მქონე ფონდები, ანუ ბიუჯეტგარეშე ფონდები. სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავალმა შეადგინა: 1995 წელს- 48.2 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 98.5 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 101.7 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 142.7 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №13).

გრაფიკი 13.

სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლების დინამიკა 1995-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



1997 წელს, სახელმწიფო სპეციალური ფონდების გეგმის შესრულება მოხდა 103.2 პროცენტით, სოციალური უზრუნველყოფისა და სამედიცინო დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის- 94.8 პროცენტით, დასაქმების ერთიანი

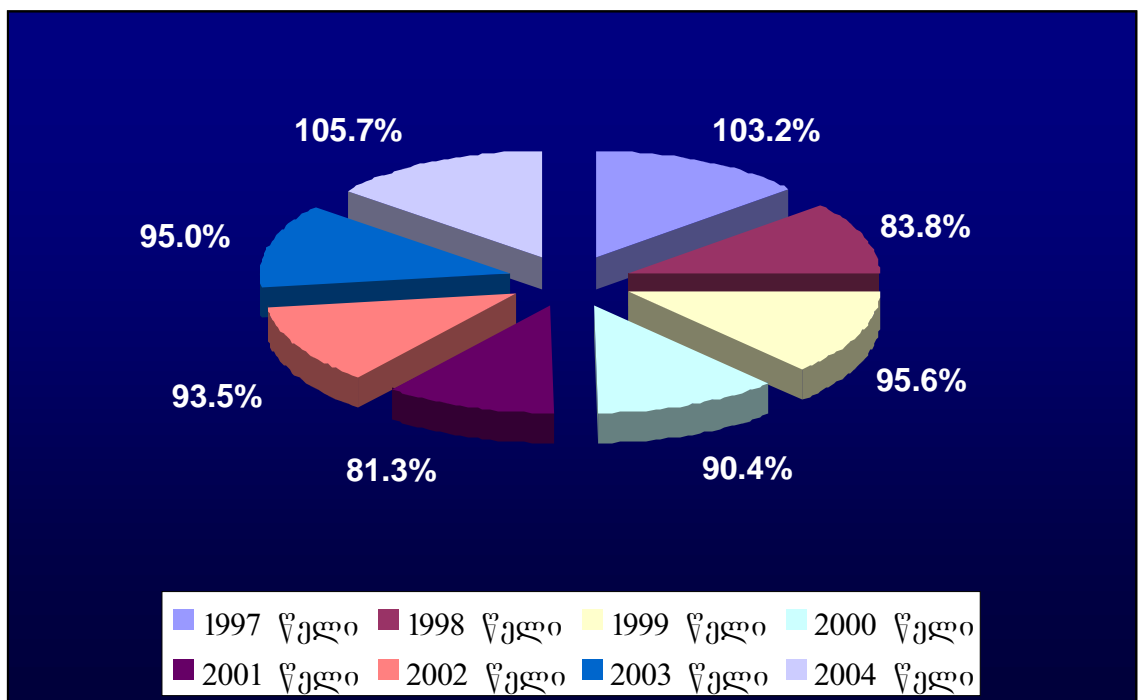
¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

სახელმწიფო ფონდის- 105.1 პროცენტით, სახელმწიფო საგზაო ფონდის- 134.7 პროცენტით.

რაც შეეხება 1998 წელს, აქ სახელმწიფო სპეციალური ფონდების გეგმა შესრულდა 83.8 პროცენტით, სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის- 78.6 პროცენტით, დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდი- 86.5 პროცენტით, ხოლო სახელმწიფო საგზაო ფონდის- 105.0 პროცენტით. აღნიშნულ პროცენტულ მაჩვენებლებზე ნათელ წარმოდგენას გვიქმნის ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამა: (დიაგრამა №12).

დიაგრამა 12.

სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი 1997-2004 წლებში¹



საქართველოს სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლების საკმაოდ დიდი მაჩვენებელი ფიქსირდება 1999 წელს- 144.5 მილიონი ლარის ოდენობით, თუმცა გეგმის შესრულებამ- 95.6 პროცენტი შეადგინა, ანუ შესრულებას დააკლდა 6.7 მილიონი ლარი. აღნიშნული წელი ხასიათდება

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

მრავალმილიონიანი საპენსიო დავალიანებებით. საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში მობილიზებული თანხამ შეადგინა 166.1 მილიონი ლარი, მაშინ, როდესაც გეგმით გათვალისწინებული იყო 177.3 მილიონი ლარი. დასაქმების ერთიან სახელმწიფო ფონდის შემოსავლების გეგმა განისაზღვრა 3.8 მილიონი ლარით, რეალურად კი მიღებული იქნა მხოლოდ და მხოლოდ 3.6 მილიონი ლარი, რის შედეგადაც გეგმის შესრულებამ შეადგინა 93.9 პროცენტი, ეს იმ ფონზე, როდესაც აღნიშნულ წელს საშემოსავლო გადასახადის გეგმის შესრულებამ 122.9 პროცენტი შეადგინა. ერთიან სახელმწიფო საგზაო ფონდის მიერ მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 33.7 მილიონი ლარი, ხოლო გეგმის შესრულებამ კი- 96 პროცენტი. გეგმის შეუსრულებლობის უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენდა ბენზინის კონტრაბანდა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ფლობის გადასახადის გადაუხდელობის მრავალი ფაქტი. ერთიან სახელმწიფო საგზაო ფონდში მობილიზებული შემოსავლები ჩვენს მიერ განხილულ წლებში შემდეგნაირად გამოიყურება: (ცხრილი №19).

ცხრილი 19.

ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდის შემოსავლები 1999-2004 წლებში
(მლნ. ლარი)¹

| | 1999 წ. | 2000 წ. | 2001 წ. | 2002 წ. | 2003 წ. | 2004 წ. | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | | | | | | გეგმა | ფაქტი |
| აქციზი საავტომობილო ბენზინიდან | 12.7 | 4.3* | 11.3 | 13.3 | - | 17.5 | 17.6 |
| საავტომობილო გზებით სარგებლობის გადასახადი | 7.2 | 8.4 | 12.2 | 13.6 | - | 29.8 | 33.2 |
| ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი | 3.9 | 3.9 | 1.8 | 1.9 | - | 2.1 | 2.1 |

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე. *2000 წლის 1 ივლისამდე. ივლის-დეკემბერში აქციზი საავტომობილო ბენზინზე მთლიანად მიმართული იქნა ცენტრალურ ბიუჯეტში.

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო.

| | | | | | | | |
|--|-----|-----|------|-------|-----|------|------|
| გადასახადი საქართველოს ტერიტორიაზე ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შემოსავლისათვის | 8.2 | 6.3 | 5.6 | 6.5 | - | 14.8 | 20.5 |
| გადასახადი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზედმეტი წონისა და ზენორმატიული დატვირთვისათვის | - | - | - | 0.001 | - | - | - |
| გადასახადი საწვავ-საცხები მასალების რეალიზაციისათვის | - | - | - | 1.1 | - | - | - |
| საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში კომუნიკაციებისა და სარეკლამო სტენდების განთავსებისათვის გადასახადი | - | - | 0.06 | - | - | - | - |
| სხვა შემოსავლები | 1.7 | 1.6 | 1.2 | - | - | 0.9 | 1.0 |
| რიკოთის საუღელტეხილო საავტომობილო გვირაბით სარგებლობისათვის გადასახადი | - | - | - | 0.65 | - | - | - |
| ნაშთი წლის დასაწყისისათვის | - | - | - | - | 1.7 | 1.5 | 1.7 |
| სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საგზაო ფონდში | | | | | - | - | 0.4 |

| | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| გაურკვეველი შემოსავალი | | | | | - | - | 0.077 |
| ბიუჯეტში გადარიცხვა | | | | | - | - | -1.0 |
| ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდის შემოსავლები | 33.7 | 24.5 | 32.1 | 37.0 | 48.9 | 66.6 | - |
| ტრანსფერი ცენტრალური ბიუჯეტიდან | 0.3 | 0.3 | 1.5 | 1.0 | 0.2 | - | - |
| სულ | 34.0 | 24.8 | 33.6 | 38.0 | 49.1 | 66.6 | 75.7 |

რაც შეეხება საქართველოს სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო კომპანიის შემოსავლებს 1999 წელს ის შეადგენს 28.7 მილიონ ლარს, გეგმის შესრულება კი- 67.7 პროცენტს. გეგმის შესრულების პროცენტი გაუარესდა 2000 წელს, როდესაც შეადგინა 84.9 პროცენტი, მობილიზებულმა თანხამ კი- 33.3 მილიონი ლარი, რაც 4.6 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავალმა შეადგინა 170.9 მილიონი ლარი, მაშინ როდესაც წინასწარი, საპროგნოზო მაჩვენებლის მიხედვით განსაზღვრული იყო 186.2 მილიონი ლარის მიღება. თუმცა, მობილიზებული თანხა 4.8 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლის მაჩვენებელს.

რთული ვითარება შეინიშნება დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის მიერ მიღებული შემოსავლების მხრივაც, სადაც გეგმის შესრულებამ შეადგინა 90 პროცენტი, ხოლო მობილიზებულმა თანხამ დაგეგმილი 5 მილიონი ლარის ნაცვლად- 4.5 მილიონი ლარი. აღნიშნულ წელსაც შეიმჩნეოდა საშემოსავლო გადასახადისა და სოციალური ანარიცხების მიხედვით, მსგავსი დასაბეგრი ბაზის მქონე გადასახადების მხრივ მიღებული შემოსავლების დინამიკის მეტად შესამჩნევი დისპროპორცია, რის მიზეზსაც წარმოადგენდა იმ პერიოდისათვის ხელფასების აღრიცხვის სფეროს მოუწესრიგებლობა. რაც შეეხება ერთიან სახელმწიფო საგზაო ფონდს, მისმა შემოსავლებმა შეადგინა 24.8 მილიონი ლარი, რაც გეგმის 76.8 პროცენტია და 8.9 მილიონი ლარით ჩამორჩება წინა წლის ანალოგიურ მონაცემს.

საკმაოდ პრობლემატური იყო სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლების მობილიზების მხრივ მომდევნო ორი წელიც, როდესაც ამ მხრივ შემოსულმა თანხამ, 2001 წელს 176.2 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის მხოლოდ 81.3 პროცენტი, ხოლო 2002 წელს სახელმწიფო სპეციალური ფონდების საკუთარმა შემოსავალმა 185.5 მილიონი ლარი ანუ შესაბამისად, გეგმის 93.5 პროცენტი შეადგინა. 2001 წელს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში მიღებული იქნა 189.0 მილიონი ლარი, ხოლო დასაქმების ერთიან სახელმწიფო ფონდში ფაქტობრივად მიღებულმა თანხამ 4.6 მილიონი ლარი და გეგმის 75.4 პროცენტი შეადგინა. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2002 წლის პირველი ნახევრიდან მოხდა დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის გაუქმება და მის ნაცვლად დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომლის მოვალეობაშიც შევიდა დასაქმების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის ღონისძიებეთა გატარება.

ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდის გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა შეადგინა 77.4 პროცენტი, ხოლო მობილიზებულმა თანხამ 33.6 მილიონი ლარი. მართალია, სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემადგენლობაში არ შედიოდა საქართველოს სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო კომპანია, მაგრამ ჩვენ შევეხეთ მასაც, რადგან ამ უკანასკნელის შემოსავლებისა და ხარჯების მაჩვენებლები მტკიცდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის საფუძველზე. სამედიცინო დაზღვევის კომპანიის შემოსავლებმა 2000 წელს შეადგინეს 33.3 მილიონი ლარი, რაც გეგმის 84.9 პროცენტია, რადგან თავდაპირველად, საგეგმო მაჩვენებლით განსაზღვრული იყო 39.2 მილიონი ლარის მიღება, ხოლო 2001 წელს დაგეგმილი 41.1 მილიონი ლარის ნაცვლად, შემოსავალმა შეადგინა- 42.4 მილიონი ლარი, რის საფუძველზეც გეგმის შესრულება მოხდა 103.2 პროცენტით.

2002 წელს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლებმა შეადგინა 227.4 მილიონი ლარი, რაც წინა წლის მაჩვენებელს 38.4 მილიონი ლარით აღემატება. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ სწორედ 2002 წლის 31 დეკემბერს მოხდა საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდისა და სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო კომპანიის გაერთიანება. ყოველივე აღნიშნულის შედეგად კი, მოხდა ახალი ფონდის შექმნა, სახელწოდებით „საქართველოს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი“.

რაც შეეხება ერთიან სახელმწიფო საგზაო ფონდს, მასში მობილიზებულმა თანხამ 38 მილიონი ლარი შეადგინა, ნაცვლად გეგმით გათვალისწინებული 43.3 მილიონი ლარისა, რის შედეგადაც გეგმა მხოლოდ და მხოლოდ 87.7 პროცენტით შესრულდა. აღნიშნული მონაცემი 4.4 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. გეგმის შესრულება არ მოხდა არც სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო კომპანიის შემოსავლების მხრივ, სადაც განსაზღვრული 50.8 მილიონი ლარის ნაცვლად, ფაქტიურად შემოსულმა თანხამ 42.9 მილიონი ლარი შეადგინა, გეგმის შესრულების მაჩვენებელი კი- 84.4 პროცენტით შემოიფარგლა. სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო კომპანიის მიერ მობილიზებული თანხის ზრდამ წინა წელთან შედარებით მხოლოდ და მხოლოდ 0.5 მილიონი ლარი შეადგინა.

მდგომარეობის გაუმჯობესება შეიმჩნევა 2003 წელს, როდესაც სახელმწიფო სპეციალური ფონდების საკუთარი შემოსავლები 71.3 მილიონი ლარით გაიზარდა წინა წლის მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო მობილიზებულმა თანხამ 256.8 მილიონი ლარი შეადგინა.

სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავალმა, დაგეგმილი 326 მილიონი ლარის ნაცვლად 267.7 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო გეგმის შესრულება მოხდა 82.1 პროცენტით. რაც შეეხება ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდის შემოსავლებს, ამ მხრივ მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა- 49.1 მილიონი ლარი, ნაცვლად გეგმით გათვალისწინებული 51.4 მილიონი ლარისა, რის მიზეზსაც უმთავრესად წარმოადგენდა იმ დროისათვის საგზაო ფონდის თანხების უკანონო ხარჯვა, ამ უკანასკნელს კი თან ერთვოდა მათზე განხორციელებული სუსტი კონტროლი. აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების ახალი კლასიფიკაციის საშუალებით, განისაზღვრა, რომ 2000-2004 წლებში სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლები შეტანილი იქნა საგადასახადო შემოსავლებში და მიეკუთვნა სწორედ ამ უკანასკნელ კატეგორიას.

ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა შემოსავლის მხრივ, სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლის მხრივაც 2004 წელი არის გამორჩეული და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, იგი გამოირჩევა დადებითი ტენდენციებით.

ზემოაღნიშნულს მოწმობს სახელმწიფო სპეციალური ფონდების საკუთარი შემოსავლების ზრდა 180.2 მილიონი ლარით, ანუ 2003 წელთან შედარებით მატყბამ შეადგინა 58.8 პროცენტი. ასევე გეგმის გადაჭარბებით- 102.5 პროცენტითაა

შესრულებული სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლები, რადგან დაგეგმილი 448.1 მილიონი ლარის ნაცვლად, რეალურად მობილიზებულმა თანხამ 459.1 მილიონი ლარი შეადგინა.

ამ მხრივ მდგომარეობის გამოსწორებას ყველაზე ნათლად ასახავს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე შედგენილი ცხრილი, რომელშიც გამოსახულია 1997-2004 წლებში არსებული მდგომარეობა უშუალოდ სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლების მიხედვით. (ცხრილი №20)

ცხრილი 20.

სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლები 1997-2004 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| დამქირავებლის გადასახადი | 90.6 | 108.6 | 111.9 | 138.8 | 134.9 | 168.7 | 183.2 | 371.5 |
| მოქალაქეთა გადასახადი | 3.4 | 4.8 | 4.1 | 5.0 | 4.6 | 6.3 | 18.5 | 24.6 |
| ტრანსფერი ცენტრლრი ბიუჯეტიდან | – | 30.7 | 44.7 | 27.1 | 49.5 | 49.0 | 56.7 | 42.0 |
| არასაგადასახადო შემოსავლები | – | – | – | – | – | – | 5.4 | – |
| სხვა შემოსავალი | 4.0 | 5.6 | 0.3 | – | – | 0.3 | 3.9 | – |
| ნაშთი წლის დასაწყისისათვის | – | – | 5.0 | – | – | 3.1 | – | 0.025 |
| ნაშთი წლის ბოლოს | – | – | – | – | – | – | – | 5.4 |
| წინა წლის პენსიის მობრუნება | – | – | – | – | – | – | – | 0.001 |
| ჯარიმა | – | – | – | – | – | – | – | 0.116 |
| გაურკვეველი შემოსავალი | – | – | – | – | – | – | – | 0.0226 |
| სამედიცინო დაზღვ.სახ-ფო კომპანია | | | 28.7 | 33.3 | 42.4 | 42.9 | – | – |
| სულ | 98.0 | 149.7 | 166.0 | 170.9 | 189.0 | 227.4 | 267.7 | 459.1 |

აღნიშნულ დადებით ტენდენციას დაემატა კიდევ ერთი ხელშემწყობი ფაქტი, რომელიც 2005 წლის 1 იანვრიდან სოციალური გადასახადის განაკვეთის

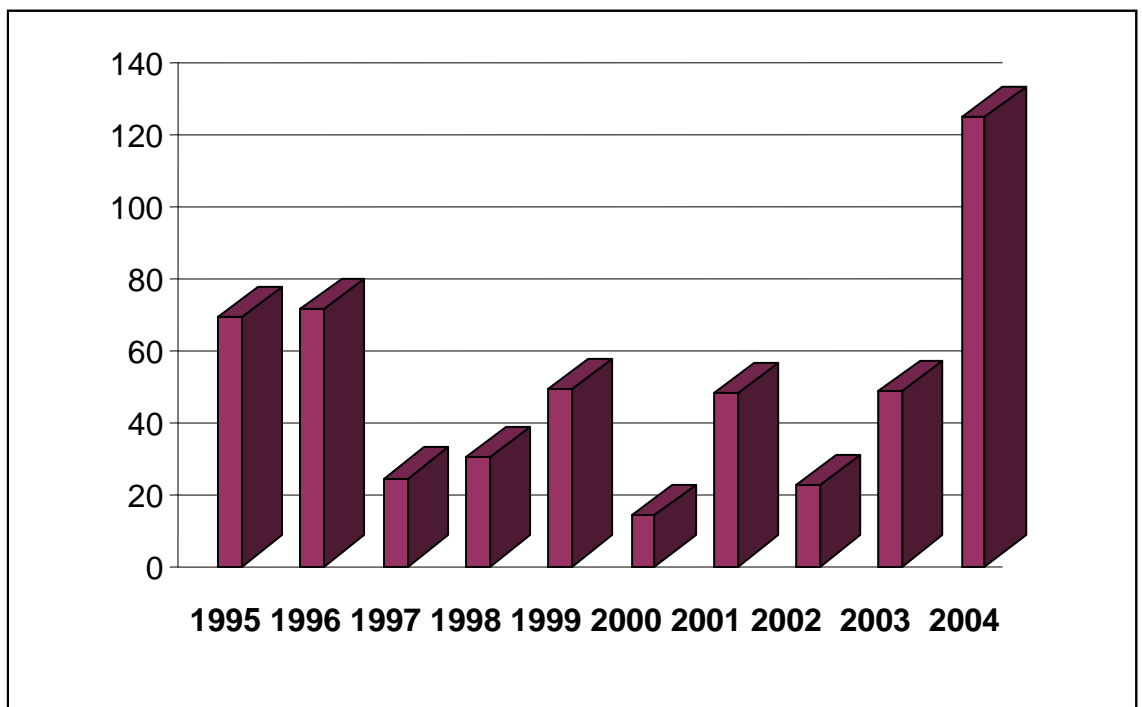
¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

შემცირებით გამოიხატა, რომლის მიხედვითაც განაკვეთმა 33 პროცენტის ნაცვლად, ხელფასის ფონდის 20 პროცენტი შეადგინა, რითაც შესაძლებელი შეიქმნა საგადასახადო ბაზის რეალური გაზრდა და სახელმწიფო ბიუჯეტში რეალურად უფრო მეტი თანხების მობილიზება, თვითონ საწარმოო ერთეულებში. რაც შეეხება საგზაო ფონდს, აქ განსაზღვრული 66.6 მილიონი ლარის ნაცვლად მიღებული იქნა 75.7 მილიონი ლარი, რამაც გამოიწვია გეგმის გადაჭარბებით, 113.7 პროცენტით შესრულება.

ბიუჯეტის შევსების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს გრანტები, რომლებმაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შეადგინეს: 1995 წელს 69.1 მილიონი ლარი, 1996 წელს- 71.5 მილიონი ლარი, 1997 წელს- 24.4 მილიონი ლარი, 1998 წელს- 30.4 მილიონი ლარი. (გრაფიკი №14).

გრაფიკი 14.

სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტების სახით მიღებული შემოსავლების დინამიკა 1995-2004 წლებში (მლნ.ლარი)¹



ჩატარებულმა ანალიზმა ცხადყო, რომ გრანტების მოცულობას 1995 წლიდან- 1997 წლამდე აქვს კლებადი ხასიათი, რამაც თავისთავად გამოიწვია

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

მისი მოცულობის შემცირება მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებშიც, ასე მაგალითად: 1995 წელს მათ ბიუჯეტის შემოსავლების 36.8 პროცენტი, 1996 წელს- 13.8 პროცენტი, 1997 წელს 4.1 პროცენტი შეადგინეს, ხოლო 1998 წელს- 4.9 პროცენტი.

1996-1997 წლებში საქართველომ ვერ მოახერხა გეგმით გათვალისწინებული გრანტების მიღება. შესრულების განსაკუთრებით დაბალი მაჩვენებელით ხასიათდება ევროკავშირის გრანტები, რომელთა შესრულებამაც მხოლოდ 21.76 პროცენტი შეადგინა, ყოველივე ზემოაღნიშნული წარმოადგენს ევროკავშირთან გაფორმებული მემორანდუმის მიხედვით აღებული ვალდებულებების უგულებელყოფის შედეგს.

მდგომარეობის გამოსწორება არ მომხდარა არც მომდევნო წლებში, 1999 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტის სახით მიღებული იქნა 49.3 მილიონი ლარი, ნაცვლად გეგმით გათვალისწინებული 86.4 მილიონი ლარისა. გეგმის შესრულების ასეთი დაბალი მაჩვენებელი (57 პროცენტი), განპირობებული იყო საქართველოს იმდროინდელი მთავრობის მიერ გრანტების გამცემთა წინაშე აღებული ვალდებულებების სისტემატიური შეუსრულებლობით. ზემოაღნიშნული ფაქტორის გამო, მდგომარეობა 2000 წელს კიდევ უფრო მეტად გაუარესდა, რადგან დაგეგმილი 36.5 მილიონი ლარის ნაცვლად, ბიუჯეტში გრანტის სახით მიღებულმა შემოსავალმა მხოლოდ 14.3 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის 39.2 პროცენტი შეადგინა, რამაც კიდევ უფრო მეტად გაამწვავა აღნიშნულ წელს საბიუჯეტო დეფიციტი.

იდენტური მდგომარეობა იყო მომდევნო 2001- 2003 წლებში, როდესაც გეგმის შესრულებამ 68.5, 28.9 და 50.7 პროცენტი შეადგინა, ანუ შემოსავალში დაიგეგმა შესაბამისად 70.2, 78.1 და 95.4 მილიონი ლარი, რეალურად კი მობილიზებული იქნა მხოლოდ და მხოლოდ- 48.1, 22.6 და 48.4 მილიონი ლარის ოდენობის საგრანტო შემოსავალი.

რადიკალურად განსხვავებულ სურათს გვაძლევს 2004 წელი, სადაც გრანტების სახით ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა გეგმით გათვალისწინებულზე 3.4 მილიონი ლარით მეტი თანხა, ანუ 124.7 მილიონი ლარი. გარდა ამისა ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ ეს მაჩვენებელი გასული წლების ანალოგიურ მონაცემს აღემატება: 1995 წლისას -1.8-ჯერ, 1996 წლისას -1.7-ჯერ, 1997 წლისას -5.1-ჯერ, 1998 წლისას -4.1-ჯერ, 1999 წლისას -2.5-ჯერ, 2000 წლისას -8.7-ჯერ, 2001 წლისას -2.6-ჯერ, 2002 წლისას -5.5-ჯერ, 2003 წლისას -2.5-ჯერ.

როგორც ვხედავთ, ჩვენს მიერ განხილულ წლებში საბიუჯეტო სისტემის მდგომარეობა, ვერც ეკონომიკური და ვერც სოციალური თვალსაზრისით ოდნავადაც კი ვერ პასუხობდა საბაზრო ეკონომიკის მიერ მისთვის წაყენებულ მოთხოვნებს. ზემოხსენებული მასალების ანალიზს მივყავართ ლოგიკურ დასკვნამდე, რომ 1995-2003 წლებში საქართველოს როგორც საბიუჯეტო, ისე საგადასახადო სისტემა მეტად რთულ და მძიმე მდგომარეობაში იმყოფებოდა, რასაც საბოლოო ჯამში უფსკლულისაკენ მიჰყავდა მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკაც.

ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები რესურსების მობილიზებაში არსებულმა მნიშვნელოვანმა შემაფერსებელმა ფაქტორებმა გამოიწვიეს ის, რომ ვერ მოხერხდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების, მათ შორის, მთელ რიგ შემთხვევებში ბიუჯეტის დაცული მუხლების დაფინანსებაში კანონით დადგენილი პრიორიტეტების სრულად დაცვა და საერთოდ, შეუძლებელი გახდა ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის განხორციელება.

საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-ერთ დამამძიმებელ ფაქტორს წარმოადგენდა ჩრდილოვანი სექტორის არსებობა, რის გამოც შეუძლებელი იყო საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება. ჩვენ არ გვაქვს იმის ილუზია და არ ვაცხადებთ, რომ უნდა მომხდარიყო ჩრდილოვანი ეკონომიკის სრულად აღმოფხვრა, რადგან რეალობას წარმოადგენს ფაქტი, რომ იგი მრავალი, ჩვენზე გაცილებით უფრო მეტად განვითარებული, ქვეყნის ეკონომიკას უთხრის ძირს, მაგრამ იმ დროისათვის მრავალი ქართველი ეკონომისტი აღნიშნავდა, რომ „ამ სფეროში კორუფციის შეზღუდვის მიზნით მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური რეფორმების გატარებაა აუცილებელი.“¹

საბოლოო ჯამში შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ადგილი ჰქონდა სახელისუფლებო კრიზისს, რომელიც განსაკუთრებით გამწვავდა 2003 წელს, პოლიტიკური ნების უკმარისობას, დაუსჯელობასა და საგადასახადო ადმინისტრირების არაეფექტურობას. აღნიშნული ნეგატიური მოვლენების სიღრმისეული ძიება არ შედიოდა მაშინდელი ხელისუფლების ინტერესებში, რადგან ისინი უგულებელყოფდნენ საქვეყნოდ აღიარებულ ფაქტს, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისას „განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს გადასახადებს,

¹ პაპავა ვ. - „კორუფციის მაკროეკონომიკური და ინსტიტუციური მექანიზმები საქართველოში“, ფსკის შრომების კრებული, ტ. VI, 2002, გვ. 69

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ქვეყნები ფართოდ იყენებენ საგადასახადო პოლიტიკას, როგორც ბაზრის ნეგატიურ მოვლენებზე მოქმედების განსაზღვრულ რეგულატორს”.¹ ჩვენს მიერ განხილულ პერიოდში სახელმწიფოს არ ჰქონდა ჩამოყალიბებული საგადასახადო პოლიტიკასთან დაკავშირებული სწორი სტრატეგია. აქედან გამომდინარე, თამამად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს ხელისუფლებისა და მმართველობის აპარატის საქმიანობა ამ მიმართულებით იყო არაეფექტური.

ჩვენ, დისერტაციის პირველ თავშიც აღვნიშნეთ, რომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სფერო საჭიროებს თეორიულ-მეთოდოლოგიური, მეცნიერული საფუძვლებისა და მოსაზრებების გათვალისწინებას, რაც თავისთავად გულისხმობს საგადასახადო განაკვეთების აგების და გადასახადის წყაროს დადგენისას მეცნიერულ გააზრებას, შედეგების წინასწარ განჭვრეტასა და გათვალისწინებას. აუცილებლობას წარმოადგენდა ისეთი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება და ბიუჯეტის ხარჯების ისე გაანგარიშება, რომ შემოსავლები და ხარჯები ერთმანეთთან თანხვედრაში და თანაფარდობაში ყოფილიყვნენ. შედეგად, ქვეყნის საფინანსო სისტემასთან დაკავშირებული რისკი მინიმუმამდე იქნებოდა დაყვანილი, რადგან სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების წინასწარ განსაზღვრული ოდენობით შესრულება, ავტომატურად ნიშნავს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების სრულად შესრულებასაც.

ყოველივე ზემოაღნიშნულ ნეგატიურ მოვლენას ემატებოდა ისიც, რომ იმდროინდელი საგადასახადო კანონმდებლობა ბარიერს უქმნიდა სამეწარმეო გარემოს განვითარებას. მრავალი საგადასახადო შეღავათი ლოგიკას მოკლებული იყო, რითაც უთანაბრო და არაკონკურენტულ გარემოს უქმნიდა მეწარმეებს. შედეგად, ფართოვდებოდა და კიდევ უფრო მეტად ძლიერდებოდა არალეგალური ბაზარი.

ჩვენი აზრით, ღონისძიებები, რომლებიც უნდა ჩატარებულიყო მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით (მაგრამ უგულვებელყოფილი იქნა), შემდეგია:

– დროულად არ გადამუშავდა საქართველოს კანონის პროექტი „საგადასახადო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“, მისი გამარტივების მიზნით;

¹ კაკულია რ.- „ფინანსების ზოგადი თეორია“, თბ. 2001, გვ. 202

– არ წარმართა მუშაობა იმ კუთხით, რომ დარჩენილიყო მხოლოდ ძირითადი გადასახადები, ისეთები, რომლებიც ფლობდნენ ფართო საგადასახადო ბაზას და ასრულებდნენ მარეგულირებელ და განმანაწილებელ ფუნქციებს;

– არ გაუქმდა გადასახადები, რომლებიც თავის თავში მოიცავდნენ კორუფციულ ელემენტებს, გამოირჩეოდნენ ადმინისტრირების სირთულითა და დაბალი ფისკალური ეფექტით;

– დროულად არ იქნა გადახედილი იმ პერიოდში არსებული გადასახადების სტრუქტურა და შედავათები, რომლებსაც დაკარგული ჰქონდათ აქტუალობა, სპობდნენ ჯანსაღ კონკურენციას და ემსახურებოდნენ მხოლოდ და მხოლოდ ეკონომიკის რღვევას;

– არ განხორციელდა საგადასახადო ორგანოების უფლებამოსილებების გადახედვა მათი დახვეწის მიმართულებით;

– არ მოხდა პრივატიზაციის დამახინჯებული ფორმით წარმართვის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრა, რამაც გამოიწვია არასაგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილის შემცირება;

– არ იქნა აღკვეთილი საბაჟო სამსახურში დასაქმებული მუშაკების თავნებობა და მექრთამეობა;

– არ გატარდა ქმედითი ღონისძიებები კონტრაბანდის მასშტაბებისა და შემდგომში მისი საბოლოოდ აღკვეთის მიმართულებით.

მართალია, ქვეყნის პოლიტიკაში, ეკონომიკაში და საერთოდ საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული მოვლენები, მდგომარეობის კიდევ უფრო მეტად გაუარესებას პროგნოზირებდნენ, მაგრამ საბიუჯეტო სფეროში გარდატეხის შემტანი აღმოჩნდა 2004 წელი, რომლის მიხედვითაც მოხერხდა წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ყველა ვალდებულების სრულფასოვნად შესრულება. აგრეთვე მნიშვნელოვან ფაქტს წარმოადგენს იმ დროისათვის გართულებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მობილიზებული საბიუჯეტო სახსრების ქვეყნის ერთიან საფინანსო სფეროში მოქცევა. უმნიშვნელოვანეს ღონისძიებას განეკუთვნება ასევე 2004 წლის ბოლოს ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღება.

გაზრდილმა შემოსავლებმა გამოიღეს დადებითი შედეგი და შესაძლებელი გახადეს მომატებულიყო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მეოფ ორგანიზაცია-დაწესებულებებში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება.

სამწუხაროა მხოლოდ ის ფაქტი, რომ აღნიშნული წარმატებები არ წარმოადგენდა ქვეყანაში ეფექტური ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების შედეგს. ჩვენს ქვეყანას ძალზედ დიდი რესურსები გააჩნია და შესწევს უნარი ღირსეული ადგილი დაიკავოს განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს შორის.

ჩვენი აზრით საჭიროა მაღალგანვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების გამოცდილება გავიზიაროთ და განვითარების გზაზე მათ მიერ დაშვებული შეცდომების გათვალისწინებას თუ ვერ მოვახერხებთ, ჩვენს მიერ წარსულში დაშვებული შეცდომები მაინც არ დავივიწყოთ, რათა ისინი ისევ ჩვენი ქვეყნის სამსახურში ჩავაყენოთ და მისი უკეთესი მომავლის შესაქმნელად გამოვიყენოთ.

2.4. პროფიციტული ბიუჯეტი და მასში მობილიზებული არასაგადასახადო შემოსავლები

ჩვენს ქვეყანაში წლების განმავლობაში ბიუჯეტის მძიმე პირობებში ფუნქციონირების გამო არასაგადასახადო შემოსავლების წინასწარ გამიზნულად ხარჯვის ნაცვლად, მათი წარმართვა არამიზნობრივად ხორციელდებოდა.

„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლებია: „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული მოგება, ადმინისტრაციული გადასახდელები (მათ შორის, მოსაკრებლები), ჯარიმები და საურავები, ბიუჯეტიდან გაცემული სესხების დაბრუნებით მიღებული და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები (კაპიტალური შემოსავლების გარდა).“¹

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში არასაგადასახადო შემოსავლების სახით 2005 წელს მობილიზებულმა თანხამ 280.4 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც საგეგმო მაჩვენებელს 17.1 მილიონი ლარით აღემატება. 2006 წელს აღნიშნული კუთხით მიღებული იქნა 482.5 მილიონი ლარი, ანუ გეგმა 5.7 ლარის გადაჭარბებით შესრულდა, რაც შეეხება 2007 წელს მიღებულ შემოსავალს, მან 753.4 მილიონი ლარი, ანუ გეგმაზე 20.8 მილიონი ლარით მეტი შეადგინა. გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის მიხედვით ლიდერობს 2005 წელი- 106.5 პროცენტით, შემდეგია 2007 წელი- 102.8 პროცენტით და ბოლოს 2006 წელი- 101.2 პროცენტით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლებში დადებითი ტენდენციები მართლაც შეიმჩნევა, მაგრამ აქვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ უკეთესი შედეგების მიღწევისათვის საჭირო ბაზა და შესაძლებლობები ჩვენს ქვეყანას ნამდვილად გააჩნია.

მოსაკრებლების სახით 2005 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 82.2 მილიონი ლარი, მაშინ, როდესაც გეგმით გათვალისწინებული იყო 77.5 მილიონი ლარის მობილიზება, შესაბამისად გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა 106.0 პროცენტი შეადგინა. ამ მხრივ, ბიუჯეტში მობილიზებული თანხების ყველაზე მაღალი მაჩვენებლით ფიქსირდება

¹ კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, მუხლი 6, პუნქტი „ა“

სალიცენზიო მოსაკრებელი - 21.1 მილიონი ლარი, რაც მთლიანად მოსაკრებლების სახით მიღებული შემოსავლების 25.6 პროცენტს შეადგენს.

2006 წელს მოსაკრებლების მიხედვით განსაზღვრული იქნა 223.3 მილიონი ლარის შემოსავალის მიღება, რეალურად მობილიზებული თანხა კი 237.9 მილიონი ლარით დაფიქსირდა. 2007 წელს აღნიშნული წყაროდან, მიღებულმა შემოსავალმა 146.6 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის 102.9 პროცენტი შეადგინა.

საკმაოდ მცირე თანხებით წარმოგვიდგება 2006 წელს სახელმწიფო ქონების იჯარიდან და მომსახურების გაწევიდან მიღებული შემოსავლების ოდენობა, რომლებმაც შესაბამისად შეადგინეს 0.8 და 0.2 მილიონი ლარი. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ორივე მაჩვენებელი საკმაოდ ჩამორჩება წინა წლისას, რადგან 2005 წელს ამ მხრივ მობილიზებული იქნა 1.2 და 1.6 მილიონი ლარი. მობილიზების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება 2007 წელს- 3.1 და 1.8 მილიონი ლარის ოდენობით.

წინა წელთან შედარებით, 2006 წელს კლების მიმართულებითაა დივიდენდებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებული შემოსავლების მოცულობაც, რომელიც 72.5 მილიონი ლარით შემოიფარგლა. მათ შორის, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდების მოცულობამ შეადგინა 21.5 მილიონი ლარი, რაც 13.6 მილიონი ლარით ჩამორჩება 2005 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღნიშნული გამოწვეულია ქვეყანაში საპრივატიზაციო პროცესის მიმდინარეობის შედეგად დივიდენდების გადამხდელ საწარმოთა რიცხოვნობის კლებით. საწარმოთა მართვის სააგენტოს მონაცემების მიხედვით, 2005 წელს საწარმოების წმინდა მოგებიდან დივიდენდის სახით ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხული იქნა 34 996 655 მილიონი ლარი. რაც შეეხება შემდგომ- 2007 წელს დივიდენდებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან მობილიზებული იქნა 70.2 მილიონი ლარი, რაც 2.3 მილიონი ლარით ჩამორჩება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ 2006 წელს, გაცემული კრედიტების დაბრუნებიდან განსაზღვრული შემოსავლები დაყოფილია მუხლებად, რომლებიც შემდეგნაირად წარმოგვიდგება: 1) სახელმწიფო სესხის პროცენტი (სესხზე სარგებელი) და 2) გაცემული კრედიტების დაბრუნება (კრედიტის ძირითადი თანხა) რომელიც მიღებული იქნა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის გადამუშავების შედეგად. აღნიშნული წარმოადგენს ერთადერთ მნიშვნელოვან ცვლილებას, რომელიც მოხდა არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილში. გაცემული

კრედიტების დაბრუნებისა და სახელმწიფო სესხის პროცენტის (სარგებელი) სახით მობილიზებული იქნა 26.5 მილიონი ლარი.

რაც შეეხება სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებს, მათი სახით მობილიზებულმა თანხამ 2005 წელს 97.2 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში- 94.5 მილიონი ლარი, რაც 21.5 მილიონი ლარით ჩამორჩება წინასწარ გათვალისწინებულ მაჩვენებელს, შესაბამისად დაბალია გეგმის შესრულება- 81.5 პროცენტი. რაც შეეხება 2007 წელს, აქ არასაგადასახადო შემოსავლების საშუალებით მიღებული იქნა 273.9 მილიონი ლარი.

ბიუჯეტის შემოსავლების გაზრდის მიზნით მნიშვნელოვან ღონისძიებად მიგვაჩნია საქართველოს კანონის ამოქმედება „ამინისტიისა და არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების ლეგალიზაციის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიზანს წარმოადგენს არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების გამოაშკარავება მისი ლეგალიზაციის მიზნით, აგრეთვე სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან იმ პირთა გათავისუფლება, რომელთაც დანაშაული ჩაიდინეს სამეწარმეო და ეკონომიკური თვალსაზრისით.

ლეგალიზაციის განსახორციელებლად ზემოაღნიშნულმა პირებმა ერთჯერადი გადასახადის სახით უნდა გადაიხადონ დაფარული ქონების (შემოსავლის) საბაზრო ღირებულების 1 პროცენტი. აგრეთვე „ამ კანონის ამოქმედებიდან 2005 წლის ბოლომდე საგადასახადო ორგანოებში წარადგინონ საკუთარი ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაცია და დეკლარირებული დაფარული ქონების (შემოსავლის) საბაზრო ღირებულების 1 პროცენტის ოდენობით ერთჯერადი გადასხდელის გადახდის ქვითარი.“¹

თავის მხრივ, სახელმწიფო დაწესებულებათა თანამდებობის პირები კისრულობენ ვალდებულებას აღნიშნული პირების მხრიდან წერილობითი მოთხოვნის შემთხვევაში „მოთხოვნიდან 3 დღის ვადაში გაანადგურონ ან დეკლარანტს უკან დაუბრუნონ ამავე პირთა მიერ ამ კანონის ამოქმედებამდე წარდგენილი და შესაბამის დაწესებულებებში არსებული (შენახული) მათივე დეკლარაციები და შემოწმების გენერალური გეგმა“.²

¹ საქართველოს კანონი „ამინისტიისა და არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების ლეგალიზაციის შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 2

² საქართველოს კანონი „ამინისტიისა და არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების ლეგალიზაციის შესახებ“, მუხლი 6, პუნქტი 1

სავსებით ნათელია, რომ აღნიშნული კანონი ისევ და ისევ კორუმპირებული ჩინოვნიკების ინტერესებს ემსახურება. ჩვენ არც იმას უარვყოფთ, რომ ბიუჯეტში შესაძლებლობა იქმნება მიღებული იქნეს დამატებითი შემოსავლები, მაგრამ დაფარული ქონების (შემოსავლის) საბაზრო ღირებულების 1 პროცენტი, ვფიქრობთ, ძალზედ დაბალი პროცენტული მაჩვენებელია იმ მილიონობით და მილიარდობით მიტაცებულ თანხებთან, რომლებიც ამ კატეგორიაში შემავალმა ჩინოვნიკებმა მიითვისეს.

ჩვენი აზრით, აღნიშნული გადაწყვეტილება მეტად მნიშვნელოვანია, რადგან იძლევა როგორც ბიუჯეტში შემოსავლის მობილიზების, ასევე არალეგალური ქონების (შემოსავლის) ლეგალიზაციის შესაძლებლობას, მითუმეტეს, რომ ქონების (შემოსავლის) საბაზრო ღირებულების 1 პროცენტის გაღება თვითოეული დაინტერესებული პირისათვის დანაშაულისაგან „თავის არიდების“ არც ისე ძვირი საფასურია.

საბოლოოდ გვინდა აღვნიშნოთ, რომ არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონის და ხარისხის ამაღლება მეტად მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების მობილიზების ზრდის თვალსაზრისით.

თავი III. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის გზები და წყაროები

3.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ძირითადი გზები

2008 წლის მდგომარეობით საქართველოს კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, ბიუჯეტის შემოსულობები არის „იმ სახსრების ერთობლიობა, რომლებიც გამოიყენება ბიუჯეტის გადასახდელების დასაფინანსებლად“.¹ რაც შეეხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს, ესენია:

- ა) შემოსავლები, მათ შორის:
 - ა.ა) გადასახადები;
 - ა.ბ) გრანტები;
 - ა.გ) სხვა შემოსავლები;
- ბ) არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);
- გ) ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);
- დ) ვალდებულებები (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები).²

საგადასახადო სისტემის სრულყოფასთან დაკავშირებით ჩვენს ქვეყანას წლების განმავლობაში ჰქონდა პრობლემები, რომელთა ერთი ნაწილის მოგვარება მოხერხდა, ხოლო ნაწილი კი დღემდე პრობლემატურად რჩება. თუმცა აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ აბსოლუტურად სრულყოფილად ფუნქციონირებადი საგადასახადო სისტემა მსოფლიოს რეალობაში არც ერთ ქვეყანაში არ არსებობს.

საქართველოს რეალობიდან გამომდინარე, გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა, რისთვისაც „აუცილებელია შემუშავდეს ისეთი საგადასახადო სტრატეგია, რომელიც მიმართული იქნება

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2008 წლის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი ე.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2008 წლის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, მუხლი 6.

ეკონომიკური ზრდისა და სასურველი საინვესტიციო კლიმატის სტიმულირებისათვის”.¹

ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებზე საუბრისას, თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით საყურადღებოა პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადთა ურთიერთშეხამების საკითხი. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული როგორც გადამხდელთა მიერ მიღებული შემოსავლების მოცულობა, ასევე მათი ქონებრივი მდგომარეობაც.² ყოველივე ზემოაღნიშნულს კი განსაზღვრავს ქვეყნის როგორც ეკონომიკური ასევე პოლიტიკური მდგომარეობა.

გასული წლების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი გვაძლევს საშუალებას ვთქვათ, რომ არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში საკმაოდ მზარდ ხასიათს იძენდა, მაშინ როდესაც საპირისპირო მდგომარეობა იყო პირდაპირ გადასახადებთან დაკავშირებით, და ის სტაბილურად დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებოდა.

აღნიშნული მოვლენების შედეგად ყველაზე მეტად ზარალდებოდა საქართველოს მოსახლეობა. გასათვალისწინებელია საყოველთაოდ აღიარებული ფაქტიც, რომ არაპირდაპირ გადასახადებთან შედარებით პირდაპირი გადასახადების ადმინისტრირება უფრო მეტ სიძნელეებთანაა დაკავშირებული.

ჩვენი ქვეყნის რეალობაში, სადაც საგადასახადო კულტურა საკმაოდ დაბალ დონეზე იმყოფება, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში პირდაპირი გადასახადების მობილიზება განსაკუთრებით გაჭირდა. რადგან ადგილობრივ ხელისუფლებას გაცილებით უფრო მეტი ბერკეტი აღმოაჩნდა პირდაპირი გადასახადების ადმინისტრირების თვალსაზრისით, ამიტომ „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ” კანონის საფუძველზე გადაწყდა ამ გადასახადების დატოვება ადგილობრივი ბიუჯეტების განკარგულებაში. აქედან გამომდინარე 2005 წლის 1 იანვრიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში განხორციელდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადის 100 პროცენტით ჩაირიცხვა. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, 2005 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში აღარ მოხდა აღნიშნული

¹ კაკულია რ.- საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელქაძის სახელობის სოციალურ- ეკონომიკური და რეგიონული პრობლემების სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი 2003, გვ. 394

² Финансы под. ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти, М. изд. Перспектива, изд. Юрайт, 2001, с 347

გადასახადების (საუბარია საშემოსავლო და მოგების გადასახადზე) დაფიქსირება. ამ ღონისძიების განხორციელების უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისათვის ადმინისტრირების ეფექტიანობის ამაღლებისა და დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობის მიცემა. თუმცა, როგორც ნაშრომის პირველ თავში აღვნიშნეთ 2008 წლის 1 იანვრიდან მოგების გადასახადი 100 პროცენტით ჩაირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, საშემოსავლო გადასახადი კი, რომელიც განკუთვნილია ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის, ასევე 100 პროცენტით ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.¹

თანამედროვე საქართველოში საგადასახადო სფეროში არსებულ ერთ-ერთ პრობლემას წარმოადგენს იმის გაცნობიერება, რომ „გადასახადი უნდა ეხებოდეს ყველას. იგი უნდა იყოს აბსოლუტურად სრული ... ყველა მოქალაქემ საკუთარი თავიდან უნდა დაიწყოს საგადასახადო კულტურის დამკვიდრება- კანონი ყველასათვის”.²

2008 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობა თავდაპირველი გეგმით 5155.4 მლნ. ლარით განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტში დაგეგმილი შემოსავლების ოდენობა რამოდენიმეჯერ იქნა კორექტირებული, კერძოდ: I ცვლილება მოხდა 2008 წლის 12 მარტს და ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობამ შეადგინა 5313.4 მლნ. ლარი; II ცვლილება- 15 ივლისს- 5366.9 მილიონი ლარი, III ცვლილება- 10 ოქტომბერს- 5445.7 მლნ. ლარი.

2008 წლის იანვარ-ივნისის პერიოდში შემოსავლების მობილიზების მაჩვენებელი 2539.3 მილიონ ლარს გაუტოლდა, მაშინ როცა გეგმით განსაზღვრული იყო 2618.4 მილიონი ლარის მიღება, შესაბამისად, გეგმის შესრულების მაჩვენებელმა მხოლოდ 97 პროცენტი შეადგინა, რის უმთავრეს მიზეზსაც წარმოადგენს გრანტებისა და სხვა შემოსავლების სახით მიღებული შემოსავლების მკვეთრი ჩამორჩენა გეგმით გათვალისწინებულ მაჩვენებელთან შედარებით.

2008 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა დაიგეგმა- 4845.0 მილიონი ლარით, რაც 2007 წლის საგადასახადო შემოსავლების საგეგმო მაჩვენებელს 1168.9 მილიონი ლარით, ხოლო 2006 წლისას- 2308.6 მილიონი ლარით აღემატება. 2008 წელს, ექვსი თვის

¹ იხ. გვ. 29. ცხრილი 1.

² ჯგერენია ე.- როგორი უნდა იყოს საგადასახადო კულტურა?, ჟ. „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, № 4 (77), 2004, გვ.10

განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახადების სახით მიღებული იქნა 2276.9 მილიონი ლარი, რაც 18.1 მილიონი ლარით აღემატება წინასწარ გათვალისწინებულ მაჩვენებელს, შედეგად, გეგმის შესრულებამ 101 პროცენტი შეადგინა.

დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით 2008 წელს განისაზღვრა 2299.0 მილიონი ლარის მიღება. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ამ გადასახადის ხვედრითი წილი საგადასახადო შემოსავლებში ყველაზე მაღალია. ის 1018.2 მილიონი ლარით აღემატება 2006 წლის საგეგმო მაჩვენებელს და 356.7 მილიონი ლარით 2007 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

რეალურად, 2008 წლის ექვსი თვის შესრულების მაჩვენებელმა დამატებული ღირებულების გადასახადის მხრივ შეადგინა 100 პროცენტი და მობილიზებული იქნა 1020.9 მილიონი ლარი.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სფეროში დამატებული ღირებულების გადასახადის შემდეგ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საგადასახადო შემოსავალს წარმოადგენს აქციზი, რომლის სახით 2008 წელს განისაზღვრა 535.9 მილიონი ლარის მიღება, ანუ 107.9 მილიონი ლარით მეტის, ვიდრე წინა წელს. იანვარ-ივნისში ამ კუთხით მობილიზებულმა თანხამ 256.7 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც გათვალისწინებულს 2.3 მილიონი ლარით აღემატება.

2008 წელს საბაჟო გადასახადის სახით განისაზღვრა 55.0 მილიონი ლარის მიღება. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ 2008 წლის, იანვარ-ივნისში საბაჟო გადასახადის სახით მიღებული შემოსავალი გაუტოლდა გეგმით გათვალისწინებულს და შესაბამისად შესრულების მაჩვენებელმა 100 პროცენტი, მობილიზებულმა თანხამ კი- 25.3 მილიონი ლარი შეადგინა, ვფიქრობთ, რომ ამით ნათლად გამოიკვეთა დადებითი ტენდენცია რაც საფუძველს გვაძლევს ვივარაუდოთ რომ საბოლოოდ, საბიუჯეტო წლის დასასრულს აღნიშნული გადასახადის შესრულების თვალსაზრისით პრობლემები ნამდვილად აღარაა მოსალოდნელი.

ჩვენი აზრით, თუ დროულად მოხდება საბაჟოზე აღრიცხვისა და აღმინისტრირების გაუმჯობესება, მიღებულმა შემოსავალმა შესაძლოა დაგეგმილს მნიშვნელოვნად გადააჭარბოს. აქვე აღვნიშნავთ იმ ფაქტსაც, რომ ყოველად დაუშვებელია აქციზის გაზრდილი განაკვეთის შემოღება. ამ უკანასკნელი

ლონისძიების გატარებამ შეიძლება მეტად ნეგატიური მოვლენების განვითარებას შეუწყოს ხელი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო ვთვლით, რომ საქართველოსათვის გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს ადგილობრივი წარმოების შემდგომი განვითარებისათვის რაც შეიძლება მეტად ხელშეწყობა, რის სამსახურშიც უნდა ჩავაყენოთ საბაჟო გადასახადი.

საგარეო ეკონომიკური საქმიანობის გამოცოცხლება მოხდა სწორედ 2008 წლის იანვარ-მაისის პერიოდში. 40.5 პროცენტით მოიმატა საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ, რომლიდანაც საქონლის ექსპორტის მაჩვენებელმა 40.3 პროცენტთან ზრდა განიცადა, ამავედროულად მოიმატა იმპორტმაც 40.6 პროცენტით.

საქართველოს ყველაზე მნიშვნელოვანი პარტნიორი ქვეყნებიდან წამყვან პოზიციაზე საქონელბრუნვის მოცულობის მაჩვენებლით აღმოჩნდა თურქეთი, შემდეგ აზერბაიჯანი და უკრაინა. თურქეთი ლიდერობს ექსპორტის მოცულობაშიც და 15.2 პროცენტით პირველ ადგილს იკავებს, მას მოსდევს აზერბაიჯანი, აშშ და კანადა, შესაბამისი 13.8, 8.7 და 8.5 პროცენტით.

როგორც ცნობილია, საქართველო გაწევრიანდა ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციაში. საქართველო ვაღდებულება ისე წარმართოს საბაჟო პოლიტიკა, რომ მინიმუმამდე შეამციროს ვაჭრობის სფეროში არსებული მრავალი პრობლემატური საკითხი და დაიწყოს მათი მოგვარების ყველაზე რეალური გზების ძიება, კერძოდ:

- ჩრდილოვანი სექტორის აღმოფხვრა;
- მოახდინოს საექსპორტო პროდუქციის წარმოების მაქსიმალური სტიმულირება;
- საბაჟო კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწა.

ჩვენი აზრით, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საბაჟო კანონმდებლობის სრულყოფაა, რადგან ამ ღონისძიების საშუალებით გახდება შესაძლებელი მისი წინამდებარე პუნქტების რეალობაში მოყვანა. სწორედ საბაჟო კანონმდებლობის სრულყოფა მისცემს სახელმწიფოს საშუალებას გაატაროს რაც შეიძლება მეტად ეფექტიანი საბაჟო პოლიტიკა.

რაც შეეხება 2008 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში აღარ ხდება სოციალური შენატანების დაფიქსირდება, რადგან ის მოიცვა საშემოსავლო გადასახადმა, რითაც აღნიშნული გადასახადის სიმძიმე

მთლიანად ფიზიკურ პირებს დააწვათ, რაც უდაოდ მეტად უარყოფით მოვლენას წარმოადგენს. (ცხრილი №21)

ცხრილი 21.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 2006-2008 წლებში
(მილიონი ლარი)¹

| დასახელება | 2006 წლის ფაქტი | 2007 წლის ფაქტი | 2008 წლის გეგმა |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| შემოსავლები | 3139.2 | 4469.2 | 5366.9 |
| გადასახადები | 2130.3 | 3010.5 | 4845.0 |
| სოციალური შენატანები | 502.8 | 722.1 | 0.0 |
| გრანტები | 167.6 | 208.7 | 176.1 |
| სხვა შემოსავლები | 338.5 | 527.8 | 345.8 |

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მაჩვენებლების ზრდის ტენდენცია სამომავლოდაც შენარჩუნებულია, ეს ყოველივე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მონაცემების ანალიზმა ცხადყო, თუმცა აქვე გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საგეგმო მაჩვენებლების შესრულება და წინასწარ გათვალისწინებული სახსრების რეალურად მობილიზება მოითხოვს მთელი რიგი ღონისძიებების გატარებას, რომელთაგან უმთავრესს ეფექტიანი საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება წარმოადგენს.

2009, 2010, 2011, 2012 წელს, შემოსავლების სახით განსაზღვრული საპროგნოზო მონაცემები შესაბამისად- 534.1, 1533.1, 2681.1 და 3729.1 მილიონი ლარით აღემატება 2008 წლის გეგმით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს, რაც უდაოდ დადებით ტენდენციაზე მეტყველებს.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები უახლოეს ოთხ წელში (საუბარია 2009-2012 წლებზე) შემდგენაირად გამოიყურება: (ცხრილი №22)

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები 2009-
2012 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| | 2009 პროგნ. | 2010 პროგნ. | 2011 პროგნ. | 2012 პროგნ. |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| შემოსავლები | 5 901.0 | 6 900.0 | 8 048.0 | 9 096.0 |
| გადასახადები | 5 544.0 | 6 564.0 | 7 725.0 | 8 786.0 |
| არაპირდაპირი გადასახადები | 3 413.0 | 4 057.0 | 4 746.0 | 5 438.0 |
| პირდაპირი გადასახადები | 2 131.0 | 2 507.0 | 2 979.0 | 3 348.0 |
| სოციალური შენატანები | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| გრანტები | 176.0 | 160.0 | 150.0 | 140.0 |
| სხვა შემოსავლები | 181.0 | 176.0 | 173.0 | 170.0 |

ცნობილია, რომ ეფექტიანი საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება მრავალ სირთულესთანაა დაკავშირებული, რომელთაგან ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანესს გადასახადების ზომის დადგენა წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია დაბეგურის იმ ზომის შერჩევა, რომელიც ხელს შეუწყობს ეკონომიკის განვითარებას და არა, პირიქით- უკუსვლისაკენ უბიძგებს მას. ამიტომაც „საგადასახადო სისტემის ფორმირების უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმია ის, რომ იგი მარტივი, გასაგები და მისაღები უნდა იყოს საზოგადოების უმეტესი ნაწილისათვის და განსაკუთრებით მეწარმეებისათვის”.²

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

² მესხია ი., მურჯიკნელი მ.- ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ. 1996, გვ. 98.

2008 წლის მდგომარეობით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ფიქსირდება შემდეგი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები: 1. საშემოსავლო გადასახადი; 2. მოგების გადასახადი; 3. დამატებული ღირებულების გადასახადი; 4. აქციზი; 5. საბაჟო გადასახადი. ადგილობრივ გადასახადს კი წარმოადგენს ქონების გადასახადი. სოციალური გადასახადის ამოღება საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან მოხდა 2008 წლის 1 იანვრიდან.

საშემოსავლო გადასახადის მხრივ 2008 წელს დაგეგმილია 1293.0 მილიონი ლარის მიღება, ხოლო მოგების გადასახადის კუთხით- 583.3 მილიონი ლარის მობილიზებაა განსაზღვრული. 2008 წელს, ექვსი თვის განმავლობაში მობილიზებულმა თანხამ შეადგინა 555.1 მილიონი ლარი.

ჩვენ მიზანშეწონილად მივიჩნევთ ამ ორი გადასახადის განხილვას საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, მით უფრო თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ აღნიშნული ორი გადასახადის საშუალებით მობილიზებული თანხების აღრიცხვა წარმოებს 2008 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში.

საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელს წარმოადგენს რეზიდენტი და არარეზიდენტი ფიზიკური პირი, რომლის შემოსავლის საფუძველიც არის საქართველოში არსებული წყარო. აღნიშნული გადასახადით დაბეგერის ობიექტს წარმოადგენს დასაბეგრი შემოსავალი, რომლის განსაზღვრისათვის გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდები და ხერხები. თუ 2005 წლამდე მოქმედი საგადასახადო კოდექსით საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები იცვლებოდა კალენდარული წლის განმავლობაში დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის ცვლილების მიხედვით, 2005 წლიდან ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავლის დაბეგერა უკვე წარმოებდა 12 პროცენტის განაკვეთით. აღნიშნულმა ფაქტმა და თვით საპროცენტო განაკვეთის ოდენობამ ეკონომისტებში ჩამოაყალიბა აზრი, რომ „საშემოსავლო გადასახადის 12 პროცენტით განსაზღვრით, საგადასახადო ტვირთის სიმძიმე ყველაზე მინიმალური ხელფასებისა და შემოსავლების მფლობელთათვის დარჩა უცვლელი, დანარჩენთათვის, კი, ვის 3 ან 5 პროცენტით, ხოლო ყველაზე მაღალი შემოსავლების მფლობელთ 7 პროცენტით შეუმცირდათ ... თუ იმას გავიხსენებთ, რომ საშუალო ხელფასი საქართველოში ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემებით, 161.2 ლარს შეადგენს, ... საშემოსავლო გადასახადის ლიბერალიზებით ინსპირირებული კეთილდღეობა მოსახლეობის ძირითად მასას

საერთოდ ასცდა და სულ ერთიანად ქართულ პოლიტიკურ ელიტაზე და მიკრო და მაკრო ოლიგარქებზე გადანაწილდა.”¹

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, 2008 წლის 1 იანვრიდან, საშემოსავლო გადასახადით ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავალი იბეგრება 25 პროცენტის განაკვეთით, რომელიც მოგვიანებით შემცირდა 20 პროცენტამდე, რაც როგორც უკვე აღვნიშნეთ განაპირობა იმან, რომ ამ უკანასკნელმა თავის თავში მოიცვა სოციალური გადასახადი, შედეგად, მეწარმეები გათავისუფლდნენ გადასახადისაგან, რეალურად კი გადასახადის მთელი სიმძიმე მხოლოდ ფიზიკურ პირებს დააწვათ. ჩვენ, მეცნიერულად გამართლებულად არ მივიჩნევთ ამ ფაქტს, რადგან ვთვლით, რომ გადასახადების მსგავს მექანიკურ გაერთიანებას აჯობებდა მისი დიფერენცირება ადრე არსებული პრინციპით, ოღონდ მცირედი განსხვავებით, კერძოდ: ჩვენი აზრით, საშემოსავლო გადასახადთან დაკავშირებით ადრე არსებული პრობლემებისა და სადავო საკითხების გადაჭრა- მოგვარებისათვის მიზანშეწონილი იქნება ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავლის შემდეგი განაკვეთით დაბეგვრა: კალენდარული წლის განმავლობაში ყოველთვიურად 400 ლარამდე მიღებული დასაბეგრი შემოსავლის საგადასახადო განაკვეთი განისაზღვროს 12 პროცენტით, ხოლო 401 ლარი და ზევით 15 პროცენტით. აღნიშნული, ჩვენი აზრით, უფრო მეტად ეფექტიანი ღონისძიება იქნება, ვიდრე მისი გაერთიანება სხვა რომელიმე გადასახადთან, როგორც ეს რეალურად განხორციელდა.

საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების მოცულობის ზრდის საშუალებად გვესახება წარმოების სფეროს გამოცოცხლება, რადგან აღნიშნული პოზიტიურ ზეგავლენას მოახდენს დასაქმებაზე.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით მოგების გადასახადის გადამხდელს წარმოადგენს: 1) საქართველოს საწარმო და 2) უცხოური საწარმო, რომელიც მუდმივი დაწესებულების საშუალებით ახორციელებს თავის საქმიანობას საქართველოში ან შემოსავალს იღებს საქართველოში არსებული წყაროდან.

მოგების გადასახადით დაბეგვის ობიექტს წარმოადგენს საქართველოს საწარმოს დასაბეგრი მოგება, რომელიც იბეგრება 20 პროცენტით. აღნიშნული

¹ თოლორდავა ზ., წიკლაური ე.- საშემოსავლო გადასახადი საქართველოში, ე. „ეკონომიკა“, №10, 2005, გვ., 120.

განაკვეთი არ ეხება 1998 წლის 1 იანვრამდე დადებულ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ეხება ნავთობისა და გაზის ოპერაციებით მიღებულ მოგებას, რომელზეც ვრცელდება მხოლოდ 10 პროცენტის განაკვეთი.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, საწარმოს დასაბეგრი მოგება 2008 წლის 1 იანვრიდან, იბეგრება 15 პროცენტით, გარდა 1998 წლის 1 იანვრამდე დადებული ხელშეკრულებებისა, რომლებიც ეხება ნავთობისა და გაზის ოპერაციებით მიღებულ მოგებას, ამ უკანასკნელზე ვრცელდება 10 პროცენტის განაკვეთი.

საშემოსავლო და მოგების გადასახადის მობილიზების დონის გაუმჯობესების მიზნით საჭიროდ მიგვაჩნია, რომ საგადასახადო სამსახურმა ქმედითი და კომპლექსური ღონისძიებები განახორციელოს უშუალოდ გადასახადის გადამხდელებზე კონტროლის სისტემატურობის მიღწევის თვალსაზრისით. საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემა კიდევ უფრო მეტად განმტკიცებასა და დახვეწას საჭიროებს, რადგან, ჩვენი აზრით, არ შეიძლება ხელმეორედ იმ ფაქტის დაშვება, რომ ადმინისტრირებასთან დაკავშირებულმა სირთულეებმა გამოიწვიონ წლების წინ ამ მხრივ არსებული პრობლემების ხელმეორედ წამოჭრა. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი უნდა განხორციელდეს საგადასახადო კულტურის ხარისხის ამაღლების პარალელურად.

დამატებული ღირებულების გადასახადი წამყვან ადგილს იკავებს პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მიღებულ შემოსავლებში. 2008 წელს დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით გეგმით გათვალისწინებული შემოსავალი შეადგენს მთლიანად დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლების 47.5 პროცენტს.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელს წარმოადგენს პირი, რომელმაც გაიარა რეგისტრაცია როგორც დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელმა, ან ვალდებულია გაიაროს რეგისტრაცია როგორც აღნიშნული გადასახადის გადამხდელმა.

დღგ-ის ძირითადი განაკვეთი თავიდან 28 პროცენტით, შემდგომ 14 პროცენტით, მოგვიანებით 20 პროცენტით, ხოლო ახალი საგადასახადო კოდექსით 18 პროცენტით შემოიფარგლა.

ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილი იქნება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაკვეთის 16 პროცენტამდე შემცირება. დღგ-ს განაკვეთი

განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში მერყეობს 14-20 პროცენტამდე, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ის დიფერენცირებულია.

საქართველოში ამ ეტაპზე დამატებული ღირებულების გადასახადის განაკვეთის შემცირება შესაძლებელია, თუმცა ვთვლით, რომ დიფერენცირება არასასურველი. მაგრამ აქვე აღვნიშნავთ, რომ ისევე როგორც ეს კონკრეტული ღონისძიება, ასევე სხვადასხვა სახის გადასახადის გაუქმება თუ საგანაკვეთო რეგულირება და დასაბეგრი ბაზის შემცირება უნდა განხორციელდეს გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესების პარალელურად.

ეფექტიანობის მაქსიმიზაციისათვის უმჯობესია პირველ რიგში მოგვარდეს ადმინისტრირების გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული პრობლემები, ამ მხრივ მიღწეული დადებითი შედეგი შექმნის ლიბერალიზაციის წინაპირობას. ასეთ შემთხვევაში, ვიმედოვნებთ, რომ მაღალი ფისკალური ეფექტი არ დააყოვნებს. აღსანიშნავია დამატებული ღირებულების გადასახადის კანონდარდვევებთან დაკავშირებით აუცილებელი პასუხისმგებლობის საკითხი, რამაც, ჩვენი აზრით, გამოხატვა უნდა ჰპოვოს მაღალ ჯარიმებსა და მკაცრად განსაზღვრულ სანქციებში.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, აქციზის გადამხდელს წარმოადგენს: 1. აქციზის გადამხდელია პირი, რომელიც: ა) აწარმოებს აქციზურ საქონელს საქართველოში- თავის მიერ წარმოებულ საქონელზე; ბ) ახორციელებს აქციზური საქონლის იმპორტს საქართველოში- თავის მიერ განხორციელებულ იმპორტზე; გ) ახორციელებს აქციზური საქონლის ექსპორტს- თავის მიერ განხორციელებულ ექსპორტზე; დ) ახორციელებს ბუნებრივი აირი კონდენსატის ან/და ბუნებრივი აირის მიწოდებას ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის; ე) ახორციელებს აქციზური საქონლის დროებით შემოტანას საქართველოში- თავის მიერ განხორციელებულ დროებით შემოტანაზე. 2. დამკვეთის ნედლეულით საქართველოში წარმოებულ საქონელზე აქციზის გადამხდელად ითვლება საქონლის მწარმოებელი.¹

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსების მნიშვნელოვან წყაროს წლების მანძილზე წარმოადგენდა ნავთობპროდუქტების იმპორტის დაბეგრიდან მიღებული შემოსავლები. აღნიშნული ფაქტის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ,

¹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2008 წლის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების მიხედვით. კარი XI, თავი XXXVIII, მუხლი 253.

გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს ნავთობპროდუქტების არალეგალურად შემოტანაზე, დამუშავებასა და მათ შემდგომ რეალიზაციაზე კონტროლის გამკაცრება. აქაც ვაწყდებით უმთავრეს პრობლემას- გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების აუცილებლობას.

საჭიროდ მიგვაჩნია მოხდეს ნავთობპროდუქტების მოხმარების ბაზრის საფუძვლიანი გამოკვლევა, რათა შემდგომში ამ მხრივ საგადასახადო შემოსავლების სწორი და ობიექტური დაანგარიშება ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე განხორციელდეს.

ჩვენს მიერ განხილულ წლებში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირებაში, მნიშვნელოვანი ადგილი სოციალურ გადასახადს უკავია, რომლის გადამხდელს წარმოადგენს: ა) დამქირავებელი; ბ) საწარმო/ორგანიზაცია ან მეწარმე ფიზიკური პირი, რომელიც საქართველოში გაწეულ მომსახურებას უნაზღაურებს საგადასახადო ორგანოში გადამხდელად არარეგისტრირებულ ფიზიკურ პირებს; გ) მეწარმე ფიზიკური პირები, ამხანაგობის წევრი ფიზიკური პირები, რომლებიც საქართველოში ეწვეიან ეკონომიკურ საქმიანობას.¹

2008 წლის 1 იანვრიდან საქართველოს საგადასახადო კოდექსიდან ამოღებულია კარი რომელიც ეხება სოციალურ გადასახადს (კარი XII), ასევე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში აღარ ხდება აღნიშნული გადასახადის სახით შემოსავლის მიღების გათვალისწინება, რადგან როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აღნიშნული გადასახადი მოიცვა საშემოსავლო გადასახადმა.

2008 წელს საბაჟო გადასახადის საგემო მახვენებელი მთლიანად გადასახადების სახით განსაზღვრული შემოსავლების 1.2 პროცენტს შეადგენს. ჩვენი აზრით, აღნიშნული მახვენებლები მეტად მცირეა და არ ასახავს ამ მხრივ არსებულ რეალურ შესაძლებლობებს და იგი ყველაზე არადამაკმაყოფილებლად გამოიყურება საგადასახადო შემოსავლებს შორის.

ჩვენ საჭიროდ მიგვაჩნია ქვეყანაში არსებული საექსპორტო შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოვლენა და ექსპორტის სასაქონლო სტრუქტურაში არსებული საქონლის მრავალფეროვნების ზრდა. საბაჟო ტარიფის დადგენისას საქართველომ უნდა შეძლოს ადგილობრივი მეწარმეების ინტერესების მაქსიმალურად დაცვა. თუ ამის განხორციელება მოხერხდება, მივიღებთ ლოგიკურ შედეგს: ერთი მხრივ შეიქმნება ადგილობრივი წარმოების განვითარების

¹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, თბილისი 2005, კარი XII, თავი XXXIX, მუხლი 266.

ხელშემწყობი პირობები მისი მასშტაბების ზრდისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, გაიზრდება საგადასახადო შემოსავლების სახით ბიუჯეტში მიღებული თანხები.

არაპირდაპირმა გადასახადებმა დიდი მნიშვნელობა შეიძინეს უკანასკნელ წლებში, ამიტომ მიგვაჩნია, რომ შემდგომში გაცილებით უფრო დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს სწორედ არაპირდაპირი გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესებასა და მოწესრიგებას, რადგან საჭიროა მოხდეს ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ არსებული პრობლემების გამოსწორება, რომელთა არსებობის უმთავრეს საფუძველს წარმოადგენს საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებში დასაქმებულთა მხრიდან დაშვებული შეცდომები და დარღვევები.

პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების ერთმანეთთან თანაფარდობა განსაკუთრებით დიდ მნიშვნელობას იძენს საგადასახადო შემოსავლების განხილვისას. პირდაპირი გადასახადების მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა ისეთი მაღალგანვითარებული ქვეყნები როგორცაა ინგლისი, კანადა, იაპონია და აშშ, რაც შეეხება არაპირდაპირ გადასახადებს, ამ მხრივ მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება საფრანგეთში.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საშემოსავლო ნაწილში დამახასიათებელია არაპირდაპირი გადასახადების სიჭარბე რაც არაა მისასაღმებელი, რადგანაც, ცნობილ ფაქტს წარმოადგენს, რომ არაპირდაპირი გადასახადების მაღალი ხვედრითი წილი საგადასახადო შემოსავლებში უმეტესწილად ნაკლებად განვითარებული ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი.

არაპირდაპირი გადასახადები მართალია არასამართლიანია სოციალური თვალსაზრისით, რადგან შემოსავლების მატება მოსახლეობის ხარჯზე ხდება, მაგრამ სამაგიეროდ მას ფისკალურად უფრო მეტი ეფექტიანობა გააჩნია და სისტემტიურად ჩაირიცხება ბიუჯეტში. რაც შეეხება პირდაპირ გადასახადებს, ის პირველ რიგში არის საგადასახადო ტვირთის რაც შეიძლება მეტად სამართლიანად გადანაწილების საშუალება.

პირდაპირი გადასახადების მნიშვნელობისა და როლის კიდევ უფრო მეტად გაძლიერებისათვის მნიშვნელოვანია: 1. საგადასახადო გარემოს გაუმჯობესება; 2. ფიზიკური პირების შემოსავლების მნიშვნელოვანწილად მატება; 3. საწარმოთა შემოსავლების მატება; 4. საგადასახადო კანონმდებლობის გაუმჯობესება; 5. საგადასახადო სამსახურის ეფექტური ფუნქციონირება; 6. და ბოლოს, რაც

ყველაზე მნიშვნელოვანია გადასახადების მობილიზების ეფექტურობის ამაღლებისათვის- უშუალოდ საგადასახადო კულტურის ამაღლება.

ჩვენი აზრით, მეტად მნიშვნელოვანი და ყურადღებაამისაქცევია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის მიერ დასახული სტრატეგიული გეგმა, რომლის მიზანს წარმოადგენს შემოსავლების რაც შეიძლება მეტად ეფექტური ადმინისტრირება და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია- გადასახადის გადამხდელთათვის მაქსიმალურად მაღალი დონის მომსახურება, ასევე მათი დაცვა არალეგალური ბიზნესისაგან. გარდა ამისა, აღნიშნული სამსახურის პრიორიტეტული მიმართულება ასევე მოიცავს ეკონომიკის დაცვას და ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსების განვითარებას. მათი საქმიანობის ძირითად პრინციპებს წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკის შემდგომი გაძლიერება და კონკურენტუნარიანობის გაზრდა, ასევე კეთილსინდისიერი გადამხდელებისათვის მათ მიერ საგადასახადო ვალდებულებების შესრულებისას კეთილგანწყობილი გარემოს შექმნა, მათი ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინება, სამართლიანი, რაც შეიძლება მეტად ეფექტური და მოხერხებული ადმინისტრირების უზრუნველყოფა, მათი დაცვა უსამართლობისა და უკანონობისაგან.

საზოგადოებისა და ეკონომიკის დაცვის მიმართულებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის პრიორიტეტულ მიმართულებებს წარმოადგენს: 1. გადამხდელისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვა; 2. არალეგალური ბიზნესის გამოვლენა; 3. ეკონომიკური დანაშაულის გამოვლენა; 4. გამარტივებული ადმინისტრაციული პროცედურები; 5. ეფექტური საგამოძიებო პროცესი; 6. საგამოძიებო-ოპერატიული სისტემის ეფექტურობა; 7. მაღალი ხარისხის აუდიტი და აუდიტის რესურსების გაუმჯობესებული მიზანმიმართულობა (საქმეების შერჩევითობა); 8. თანამშრომლობა უცხოეთის შემოსავლების სამსახურებთან; 9. სამართალდარღვევების ერთიანი საინფორმაციო ბანკი; 10. სამართალდარღვევების სისტემატური ანალიზი; 11. ინიციატივები საკანონმდებლო ცვლილებებისა და სრულყოფის მიზნით; 12. რისკების ანალიზი; 13. რისკების შეფასებაზე დამყარებული აუდიტი; 14. რისკების შეფასებაზე დამყარებული ადმინისტრირება; 15. რისკების შეფასებაზე დამყარებული კონტროლი.

ჩვენი აზრით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის ეფექტური საქმიანობა ხელს შეუწყობს ეკონომიკური პოლიტიკის ეფექტურობას და მთლიანად ეკონომიკის განვითარებას, მეტად მნიშვნელოვანია

მუშაობის სწორი სტრატეგიის შემუშავება, მით უფრო თუ გავითვალისწინებთ, რომ აღნიშნული სამსახურის მიერ გაწეული მუშაობის შესრულების ამსახველ ძირითად ინდიკატორებს წარმოადგენს: 1. დინამიურად მზარდი შემოსავლები; 2. მომხმარებლის კმაყოფილება; 3. შემცირებული ჩრდილოვანი ეკონომიკა; 4. კორუფციის პრევენცია; 5. შემოსავლების სამსახურის დადებითი იმიჯი.

2008 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში გათვალისწინებულია სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადის სახით მისაღები თანხები, რომლის მიხედვით 2008 წლის ექვსი თვის მონაცემების მიხედვით რეალურად მობილიზებული იქნა 66.5 მილიონი ლარი: (ცხრილი №23)

ცხრილი 23.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულების მაჩვენებლები
2008 წლის იანვარ-ივნისში (ათასი ლარი)¹

| დასახელება | სახელმწიფო ბიუჯეტი | | | |
|---------------------------------------|--------------------|-------------|-----------|-----|
| | გეგმა | ფაქტი | +/- | % |
| შემოსავლები | 2,618,449.9 | 2,539,287.0 | -79,162.9 | 97 |
| გადასახადები | 2,258,886.7 | 2,276,996.7 | 18,110.0 | 101 |
| საშემოსავლო გადასახადი | 554,192.7 | 555,066.9 | 874.2 | 100 |
| მოგების გადასახადი | 351,407.2 | 352,410.2 | 1,003.0 | 100 |
| დღგ | 1,019,348.9 | 1,020,915.6 | 1,566.7 | 100 |
| აკციზი | 254,445.6 | 256,758.7 | 2,313.1 | 101 |
| საბაჟო გადასახადი | 25,311.0 | 25,314.7 | 3.7 | 100 |
| სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი | 54,181.3 | 66,530.6 | 12,349.3 | 123 |
| გრანტები | 49,170.7 | 46,730.9 | -2,439.8 | 95 |
| სხვა შემოსავლები | 310,392.5 | 215,559.5 | -94,833.1 | 69 |

2005 წლიდან საქართველოში მოქმედი ახალი საგადასახადო კოდექსი, რა თქმა უნდა დახვეწილია მის წინამორბედთან შედარებით, რაც უდაოდ წინგადადგმულ ნაბიჯად ფასდება, ასევე ცვლილებებია შეტანილი საგადასახადო კოდექსში 2008 წლის მდგომარეობითაც, მაგრამ, ჩვენი აზრით, უმჯობესი იქნება,

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

თუ მოხერხდება ჩვენს ქვეყანაში ბიზნესისათვის და მეწარმეობის განვითარებისათვის მაქსიმალურად ხელშემწყობი, ოპტიმალური და სასურველ შედეგებზე გათვლილი საგადასახადო კოდექსის შექმნა, რომელიც თავისი სრულყოფილებით შეძლებს პერმანენტული ცვლილება-შესწორებების გარეშე მრავალი წლის განმავლობაში ემსახუროს საგადასახადო-საბიუჯეტო სფეროს, იყოს ზომიერი და ორმხრივად მისაღები საკანონმდებლო-სამართლებრივი დოკუმენტი.

საქართველოსთვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი რომლის გადაჭრა გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს არის ქვეყნის პრიორიტეტების გამოკვეთა და დადგენა. ეს საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს, არა მარტო გაზარდოს საგადასახადო შემოსავლები, არამედ ხელს შეუწყობს ქვეყნის საერთო ეკონომიკურ აღმავლობას, დასაქმებას და ა.შ. საქართველოსთვის, როგორც უძველესი აგრარული ქვეყნისათვის, ასეთ პრიორიტეტს წარმოადგენს სოფლის მეურნეობა და მრეწველობა.

მრეწველობაში გარკვეული დადებითი ძვრები აშკარად შეიმჩნევა, განსაკუთრებით უკანასკნელ წლებში. მრეწველობაში შექმნილი დამატებული ღირებულების ზრდა მხოლოდ 2008 წლის იანვარ-მარტში 9.2 პროცენტით დაფიქსირდა. აქვე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული მატება შეეხო მრეწველობის ერთდროულად ყველა სფეროს, როგორც სამთომომპოვებელ და გადამამუშავებელ, ასევე ელექტროენერჯის, აირისა და წყალმომარაგების სფეროებსაც.

ჩვენი აზრით, პირველ რიგში უნდა დაისვას საკითხი იმის შესახებ, თუ როგორ შეიცვალოს მრეწველობის ძირითადი მიმართულებები და პარამეტრები, როგორ მოხერხდეს მისი მასშტაბების ზრდა და წლების განმავლობაში დაგროვილი გამოცდილების უკეთ გამოყენება, ძირითადი უპირატესობების განსაზღვრა, საწარმოთა საფინანსო და ტექნოლოგიური გარდაქმნების დაჩქარებული ტემპით წარმართვა, ანუ, უკეთ რომ ვთქვათ, საჭიროა მოხდეს საბაზრო ეკონომიკის შესატყვისი ეფექტიანი სამამულო წარმოების ჩამოყალიბება, რათა მან შესძლოს დღევანდელ პირობებში მსოფლიო ბაზრისათვის კონკურენტუნარიანი პროდუქციის მიწოდება.

საქართველოში მრეწველობის განვითარებისათვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია: 1. სამრეწველო საქმიანობის განხორციელებისათვის დარგის საჭირო თანამედროვე მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით აღჭურვა; 2. მრეწველობის

განვითარებისათვის უშუალოდ ადგილობრივი სანედლეულო პოტენციალის აქტიურად გამოყენება; 3. პროდუქციის ექსპორტისას ტრადიციული საექსპორტო საქონლისათვის უპირატესობის მინიჭება; 4. მსუბუქი და კვების მრეწველობის განვითარება; 5. სანედლეულო ბაზაში სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის აქტიურად გამოყენება, რაც ხელშემწყობი პირობა გახდება სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვისაც.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის განსახორციელებლად აუცილებელია, რომ სახელმწიფომ იზრუნოს ეროვნული ინტერესების დაცვისათვის, გაატაროს ეფექტური ფულად-საკრედიტო, საბიუჯეტო-საგადასახადო და საერთოდ სწორი ეკონომიკური პოლიტიკა, რამაც თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს მრეწველობაში კაპიტალდაბანდებათა გაზრდას. მრეწველობის აღორძინება უზრუნველყოფს უმუშევართა მნიშვნელოვანი ნაწილის დასაქმებას, რომელთა უმრავლესობა შრომისუნარიან ასაკში დაუსაქმებლობის გამო იძულებულია ხშირ შემთხვევაში ყველა შესაძლო (მათ შორის კანონით დაუშვებელი და დანაშაულებრივი) საშუალება გამოიყენოს, რათა თავი აარიდოს უსახსრობის შედეგად მოსალოდნელ კატასტროფებს.

ჩვენი აზრით, ამ ღონისძიებების გატარება საბოლოო ჯამში აზრს დაკარგავს, თუ ქვეყნის ხელისუფლება არ გამოიჩენს ძალისხმევას და არ მოახდენს საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების გაფართოებას, სადაც უპირატესობა მიენიჭება ჩვენი ქვეყნის პროდუქციის საერთაშორისო ბაზარზე რეალიზაციის მხარდაჭერას, რაც გზას გაუკვალავს საქართველოს სამრეწველო პროდუქციისა და მთლიანად მრეწველობის განვითარებას. აგრეთვე საჭიროა გაჩერებულ საწარმოთა ამოქმედება, რომლებიც წლების მანძილზე უმოწყალოდ ნადგურდებოდა. საჭიროა მცირე ბიზნესის განვითარებისათვის ხელის შეწყობა, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს ეკონომიკის უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტად მიგვაჩნია სოფლის მეურნეობა და მისი შემდგომი განვითარებისათვის ზრუნვა. დღევანდელ დღეს იგი სახელმწიფოს მხრიდან ჯეროვანი მზრუნველობისა და მხარდაჭერის გარეშეა დარჩენილი. უფრო მეტიც, საქართველოში ამ ეტაპზე არც მკაფიო ეროვნული აგრარული პოლიტიკაა შემუშავებული და, შეიძლება ითქვას, არც სოფლის მეურნეობაა მიჩნეული ქვეყნის პრიორიტეტად.

ჩვენი აზრით, აგრარული პოლიტიკა ორიენტირებული უნდა იყოს კერძო სექტორზე და უშუალოდ ამ კუთხით ინვესტიციების წახალისებაზე, რათა სწორედ აღნიშნულ სექტორში მოხდეს მაქსიმალურად ეფექტიანი ბიზნეს გარემოს შექმნა. როდესაც საუბარია ქვეყანაში ზოგადად ექსპორტის ზრდის მიმართულებით გასაწევ ღონისძიებებზე, მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს აგრარული პროდუქციის ექსპორტზე ორიენტირებასაც.

აგრარული სექტორის განვითარებისათვის და ეფექტიანობისათვის მნიშვნელოვანია მისი აუცილებელი ინფრასტრუქტურით აღჭურვა, რადგან ექსპორტისათვის განკუთვნილი პროდუქციის საწარმოებლად სოფლის მეურნეობაში ამჟამად არსებული საწარმოო დანადგარები რბილად რომ ვთქვათ მოძველებულია და არ შეესაბამება საერთაშორისო ბაზარზე არსებულ მოთხოვნებს.

აგრარულ სექტორში რეალური შედეგის მისაღწევად უმთავრეს პირობას წარმოადგენს სახელმწიფო და კერძო სექტორის ურთიერთშეთანხმებული და კოორდინირებული ურთიერთობა. მთავრობის მიერ უნდა ჩამოყალიბდეს სწორი და ეფექტიანი სტრატეგია, რომელიც მიზნად დაისახავს სოფლის მეურნეობის შემდგომ განვითარებას.

ჩვენი აზრით, აღნიშნული საკითხისადმი გულგრილი მიდგომით საქართველოს ეკონომიკას წინსვლა ნამდვილად გაუჭირდება. ადგილობრივი ბაზარი უხვადაა გაჯერებული უცხოეთიდან შემოტანილი დაბალი ხარისხის, ხშირ შემთხვევაში ჯანმრთელობისათვის საშიში, საეჭვო წარმოებისა და შემადგენლობის მქონე პროდუქტებით. ეს კი საკმაოდ დიდ ზიანს აყენებს როგორც სოფლის მეურნეობას, ასევე მთლიანად აგრარულ სექტორს და, საბოლოო ჯამში, ქვეყნის ეკონომიკას.

ბოლოს, გვინდა აღვნიშნოთ, რომ, ჩვენი აზრით, მეწარმეობის განვითარების უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს არა მხოლოდ გადასახადების განაკვეთების რეგულირება, არამედ თვით დასაბეგრი ობიექტების წრის გაფართოება და ხელსაყრელი ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობის შექმნა. ამიტომ აუცილებელ გამოსწორებას საჭიროებს აღრიცხვა-ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მრავალი პრობლემა. აუცილებელია კონკურენტული საბაზრო გარემოს შექმნა და ამავდროულად საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების მნიშვნელოვნად გაფართოება. განსაზღვრულ პერიოდში, შედარებით დაბალი განაკვეთების საშუალებით, მკაცრი საგადასახადო

დაბეგერის განხორციელება გაცილებით უფრო დიდ ეფექტს გამოიღებს, ვიდრე საპირისპირო შემთხვევაში, თუმცა საგადასახადო სისტემის სტაბილიზაცია და საგადასახადო შემოსავლების ზრდა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, რომელთაგან უმთავრესია:

- დასაბეგრი ობიექტების მოცულობის გაფართოება და ამავედროულად გადამხდელთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა;

- საგადასახადო სისტემის სრულყოფა;

- საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმალური რეგულირება;

- საგადასახადო განაკვეთების სტაბილურობა;

- გადასახადების მოქნილობისა და სიმარტივის, კონკრეტულობის უზრუნველყოფა;

- გადასახადების ამოღების მექანიზმის (ფორმებისა და წესების) დახვეწა, გადასახადის დროულად გადახდის უზრუნველყოფა, რისი მიღწევაც შესაძლებელია მკაცრი საჯარიმო სანქციების შემოღების გზით;

- საგადასახადო სამსახურის მუშაკთა კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის ამაღლება;

- კორუფციის შესაძლო მოცულობის წინასწარ განსაზღვრა მისი მასშტაბების შემდგომი შემცირების მიზნით;

- გადასახადების ამოღებასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირება;

- დაბოლოს, ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების მინიმუმამდე დაყვანა. ეს პრობლემა განსაკუთრებით საგულისხმოა თანამედროვე პრობებში, როდესაც დაუკვირვებადი ეკონომიკის პროცენტულობა წილმა საქართველოს ეკონომიკის მთლიან გამოშვებაში 2005-2007 წლებში საშუალოდ 27.4 პროცენტს შეადგენდა.¹ თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ, სტატისტიკური მიდგომით, აღურიცხავი ეკონომიკის ძირითადი ნაწილი ასახავს სწორედ გადასახადებიდან თავის არიდების მიზნით დაფარულ პროდუქციასა და შემოსავლებს, აქედან გამომდინარე, ნათლად ჩანს, თუ რაოდენ აქტუალური და დროულად მოსაგვარებელია ეს საკითხი.

ზემოაღნიშნული ღონისძიებები უნდა განხორციელდეს კომპლექსურად, რადგან მათი ერთდროულად ამოქმედება გააძლიერებს საგადასახადო სფეროს, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებული თანხების მოცულობის ზრდას.

¹ საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

3.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ზრდის ძირითადი მიმართულებები

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში საგადასახადო შემოსავლებთან ერთად მნიშვნელოვანი წილი მოდის არასაგადასახადო შემოსავლებზეც (სხვა შემოსავლებზეც). ამჯერად ყურადღებას შევაჩერებთ არასაგადასახადო შემოსავლებზე (სხვა შემოსავლებზე), რადგან „როგორც მთელი რიგი ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი გვიჩვენებს, არასაგადასახადო შემოსავლები შედარებით სტაბილური სიდიდეა და დროის საკმაოდ ხანგრძლივ პერიოდში უცვლელია. საქართველოში არღნიშნული კანონზომიერება არაა დაცული.”¹

საქართველოში მოხდა ბიუჯეტის შემოსავლების ახალი კლასიფიკაციის დანერგვა და შემუშავება, რის შედეგადაც „სხვა შემოსავლების” ახალმა მუხლმა მოიცვა „არასაგადასახადო შემოსავლების” მუხლი, აქვე ხაზგასმით აღვნიშნავთ, რომ ჩვენ არ მიგვაჩნია მართებულად კლასიფიკაციაში განხორციელებული ეს ცვლილება და მას არ ვთვლით გამართლებულად, რადგან, ის კიდევ უფრო მეტად ბუნდოვანს გახდის ამ მხრივ ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების წყაროების კუთხით არსებულ პრობლემებს. აღნიშნული ცვლილებების გამო შესადარისობის მიზნით 2006 და 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებს, 2008 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან ერთად, ცხრილის სახით განვიხილავთ ახალი კლასიფიკაციის მიხედვით: (ცხრილი №24)

ცხრილი 24.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები 2006-2008 წლებში (მილიონი ლარი)²

| დასახელება | 2006 წლის ფაქტი | 2007 წლის ფაქტი | 2008 წლის გეგმა |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| სხვა შემოსავლები | 338,485.8 | 527,843.9 | 345,796.0 |
| შემოსავლები საკუთრებიდან | 82,616.0 | 113,581.6 | 161,115.0 |

¹ ნიკოლეიშვილი ოლეგ- სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების კლასიფიკაციისა და დაგეგმვის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ფსკი, ტ.V, 2001, გვ. 48

² ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

| | | | |
|---|----------|-----------|-----------|
| პროცენტები | 10,124.3 | 6,222.6 | 8,462.0 |
| დივიდენდები | 72,481.9 | 70,213.0 | 103,500.0 |
| რენტა | 9.8 | 37,146.0 | 49,153.0 |
| საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია | 89,121.9 | 86,567.6 | 81,061.0 |
| ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები | 83,844.7 | 77,289.4 | 74,669.0 |
| არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება | 5,277.2 | 9,278.2 | 6,392.0 |
| ჯარიმები, სანქციები და საურავები | 50,087.0 | 82,196.6 | 64,600.0 |
| ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე | 26,870.1 | 15,292.5 | 15,120.0 |
| შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები | 89,790.8 | 230,205.7 | 23,900.0 |

არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) საპროგნოზო მაჩვენებლები ნაერთ და სახელმწიფო ბიუჯეტში შემდეგია (ცხრილი №25)

ცხრილი 25.

სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები 2008-2012 წლებში (მილიონი ლარი)¹

| სხვა შემოსავლები | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------|----------|--------|--------|--------|--------|
| | მოსალოდ. | პროგნ. | პროგნ. | პროგნ. | პროგნ. |
| ნაერთი ბიუჯეტი | 566.0 | 277.0 | 270.0 | 265.0 | 260.0 |
| სახელმწიფო ბიუჯეტი | 473.0 | 181.0 | 176.0 | 173.0 | 170.0 |

აღნიშნული ციფრობრივი მასალების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ისევე როგორც საგადასახადო, სხვა შემოსავლების საგეგმო მაჩვენებლები საჭიროებს მათ რეალურად განხორციელებას, რისთვისაც საჭიროა ზრდის მყარი საფუძვლების შექმნა.

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

ამ კუთხით მეტად მნიშვნელოვანია არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) მიხედვით 2008 წლის ექვსი თვის განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების და გეგმის შესრულების მაჩვენებლების მდგომარეობა: (ცხრილი №26)

ცხრილი 26.

საქართველოს 2008 წლის იანვარ-ივნისის სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)¹

| დასახელება | სახელმწიფო ბიუჯეტი | | |
|---|--------------------|----------|-----|
| | გეგმა | ფაქტი | % |
| სხვა შემოსავლები | 310392.5 | 215559.5 | 69 |
| შემოსავლები საკუთრებიდან | 106782.0 | 107215.3 | 100 |
| პროცენტები | 3528.1 | 3683.6 | 104 |
| დივიდენდები | 83786.3 | 83796.0 | 100 |
| რენტა | 19467.6 | 19735.7 | 101 |
| საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია | 50362.4 | 51105.5 | 101 |
| ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები | 46889.5 | 47325.1 | 101 |
| არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება | 3472.9 | 3780.4 | 109 |
| ჯარიმები, სანქციები და საურავები | 36011.2 | 36011.2 | 100 |
| ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარდა | 611.3 | 3793.2 | 621 |
| შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები | 116625.6 | 17434.2 | 15 |

საქართველოში ეკონომიკური ზრდის პროცესის სწრაფად წარმართვისათვის, მისი აღორძინებისა და რაც შეიძლება მეტად განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება. ეს

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

უკანასკნელი კი მიიღწევა შესაბამისი კანონების მიღებით და მისი რეგულირებისათვის საჭირო ბერკეტების გამოყენებით.

დღევანდელ დღეს მეტად მნიშვნელოვანია „მეწარმეთა ინვესტიციური აქტივობის ამაღლება (საბანკო კრედიტის გაიაფებითა და ხელმისაწვდომობით) და ამით წარმოების მოცულობისა და ეროვნული ეკონომიკის ხელშესახები (დამაიმედებელი) ზრდა.“¹

ჩვენი აზრით, ინვესტიციებზე, განსაკუთრებით კი უცხოურ ინვესტიციებზე საუბრისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს უპირატესად მრეწველობის დარგების გრძელვადიან ინვესტირებაზე. უცხოური ინვესტიციების საშუალებით მიღებული მთელი სიკეთე საქართველოში წარმოების ზრდის სამსახურში უნდა იქნეს ჩაყენებული. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული თანხების ზრდის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს პრივატიზაცია. სწორედ პრივატიზების პროცესი გახდა საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, მით უფრო თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ აღნიშნული ემსახურება ინვესტიციების ზრდას, კაპიტალის მოზიდვას და საქართველოსათვის ამ ეტაპზე არსებულ ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას- ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ „პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავალი ძირითადად უნდა წარიმართოს რეალური სექტორის აღორძინებისა და განვითარებისაკენ.“² საქართველოში პრივატიზების პროცესის რეგულირდება ხორციელდება საქართველოს კანონით „სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“, რომელიც პრივატიზებას შემდეგნაირად განმარტავს: „პრივატიზება- ფიზიკური ან იურიდიული პირების მიერ ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო ქონებაზე ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონებაზე საკუთრების უფლების შექმნა ამ კანონით დადგენილი წესით.“³ აღნიშნული კანონი მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ მისი საშუალებით ხორციელდება იმ სამართლებრივი,

¹ შათირიშვილი ჯ., კერესელიძე ნ.- საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები; ფსკი სამეცნიერო შრომების კრებული „გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში“, თბ. 2000, IV ტ, გვ. 241

² ნიკოლეიშვილი ო.- სახელმწიფო ბიუჯეტის არასავალდებულო შემოსავლების კლასიფიკაციისა და დაგეგმვის შესახებ, ფსკი სამეცნიერო შრომების კრებული „გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში“, თბ. 2001, V ტ, გვ. 48

³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“, (2007 წლის ივლისის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი I, მუხლი I.

ეკონომიკური და ორგანიზაციული საფუძვლების განსაზღვრა, რომლებიც საჭიროა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისას ან მისი სარგებლობის უფლებით გადაცემისას.

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო ან მისი ტერიტორიული ორგანო პასუხისმგებელია სახელმწიფო ქონებასთან დაკავშირებული შემდეგი პროცედურების სრულფასოვნად და კანონის შესაბამისად განხორციელებაზე: სახელმწიფო ქონების პრივატიზება, აგრეთვე სარგებლობის უფლებით გადაცემა, ასევე მისი სხვაგვარად განკარგვა. რაც შეეხება ზემოაღნიშნული ფუნქციების განმახორციელებელ ორგანოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემთხვევაში, ესაა- შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო.

პრივატიზების პროცესი რა თქმა უნდა მოიცავს გარკვეულ შეზღუდვებსაც, საუბარია იმ სახელმწიფო ქონებაზე, რომელიც არ ექვემდებარება პრივატიზებას, აღნიშნულს განეკუთვნება: წიაღისეული, წყლის რესურსები, ტერიტორიული წყლები, ტყის ფონდი, საჰაერო სივრცე, ისტორიულ-კულტურული ფასეულობის ობიექტები, საქართველოს სამინისტროების (უწყებების), სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების განსაკუთრებული მნიშვნელობის არქივები და ფონდები, გაზის მაგისტრალური მილსადენი, საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით განთავსებისათვის გადაცემული ქონება და სხვა, სულ 28 პუნქტი. აღნიშნულ ნუსხაში შემავალი განსაკუთრებული მნიშვნელობის ქონების დამტკიცებას ახდენს საქართველოს მთავრობა.

პრივატიზების პროცესში მეტად მნიშვნელოვანია საპრივატიზებო სახელმწიფო ქონების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების დროულობა და ხელმისაწვდომობა. აუქციონის ფორმით სახელმწიფო ქონების ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზების შემთხვევაში დღესდღეობით მოქმედი კანონი ითვალისწინებს ინფორმაციის წინასწარ გამოქვეყნებას, პრივატიზების განსაზღვრულ თარიღამდე 30 კალენდარული დღით ადრე, თუმცა ჩვენი აზრით, ეს პერიოდი გადახედვას საჭიროებს მისი დღეთა რაოდენობის გაზრდის თვალსაზრისით. ზემოხსენებული ინფორმაციის გამოქვეყნება ხორციელდება საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ოფიციალურ გამოცემაში, პრესაში, სამინისტროს ინტერნეტ გვერდზე, საზოგადოებრივი ტელევიზიით ან სხვა საინფორმაციო საშუალებებით.

ჩვენი აზრით, აუცილებელია გათვალისწინებული იქნეს ეფექტური ეკონომიკის მქონე წამყვანი ქვეყნების მიერ ამ მხრივ გადადგმული ნაბიჯები, დაშვებული შეცდომები, მიღწეული წარმატებები და წარუმატებლობები. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შეჯერების შედეგად გამოტანილი დასკვნების საშუალებით უნდა ჩამოყალიბდეს პრივატიზაციის განხორციელების დახვეწილი მოდელი, რომელიც ჩვენი ქვეყნის თავისებურებების გათვალისწინების გზით აბსოლუტურად მორგებული იქნება უშუალოდ საქართველოს ეკონომიკაზე. არავითარ შემთხვევაში არ უნდა განმეორდეს წარსულში, დამახინჯებული ფორმებით წარმართული სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია, რაც საბოლოოდ ამ უკანასკნელის უმოწყალოდ განიავებით დასრულდა.

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2005 წლის 11 იანვრიდან 2008 წლის 19 აგვისტომდე პრივატიზაციის შედეგად გაყიდული ობიექტების რაოდენობა შეადგენს 1096-ს. მიმდინარე პრივატიზება მოიცავს 2008 წლის 14 აგვისტოდან 2008 წლის 10 სექტემბრამდე პერიოდს, ხოლო გასაყიდად გამოცხადებულ ობიექტთა ნუსხა 122 ობიექტს. აქედან, უქციონის საშუალებით გასაყიდად გათვალისწინებულია 114 ობიექტი, კონკურსის სახით- 0, პირდაპირი მიყიდვით- 0, ხოლო იჯარა/გამოსყიდვით-8.

აღნიშნული ობიექტების გაყიდვა- გასხვისების შედეგების მიხედვით ჩვენს მიერ გაკეთებული ფინანსურ- ეკონომიკური შეფასება შემდეგია: 1. ბიუჯეტში მოხდა დამატებით საკმაოდ სოლიდური თანხების მობილიზება; 2. შესაძლებელი შეიქნა აღნიშნული ობიექტების ამუშავება, რის შედეგადაც შეიქმნა დამატებითი სამუშაო ადგილები; 3. თითოეული ამ ობიექტთაგანი გახდა გადასახადების გადამხდელი; 4. მოხდა უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა, რაც სამომავლოდ ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკაში დადებითი მოვლენების განვითარებას.

პრივატიზების პროცესის მიმდინარეობისას აუცილებელია განხორციელდეს კონტროლი, რათა ადგილი არ ჰქონდეს საპრივატიზაციოდ განკუთვნილი ობიექტების რეალური ღირებულების უგულვებელყოფას და მისი სუბიექტური ინტერესების გათვალისწინების მიხედვით შემცირებას. აღნიშნული პრობლემის გადაჭრის საშუალებად გვესახება პრივატიზაციაში მონაწილეთა რაოდენობის გაზრდა, რასაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ამ პროცესის ინფორმაციული უზრუნველყოფა, პრივატიზაციის სრულყოფილად წარმართვა და საერთოდ ეკონომიკის ეფექტიანობის ამაღლება.

ჩვენი აზრით, უმთავრეს ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს არა მხოლოდ პრივატიზაციის შედეგად შემოსავლების მიღებისაკენ სწრაფვა, არამედ თვით პრივატიზებული საწარმოების ამოქმედება და მათი სამომავლო სამეურნეო საქმიანობის წარმართვის ეფექტურობაზე კონტროლის განხორციელება. ამავდროულად, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის მარტივი ჭეშმარიტება, რომ საპრივატიზაციოდ განკუთვნილი ობიექტების ნუსხას აქვს ამოწურვადი ხასიათი. არ უნდა იქნეს დაშვებული, რომ სახელმწიფოს გასაყიდი საწარმოების გამოლევის შემთხვევაში ბიუჯეტის შევსების წყაროებიც ხელიდან გამოეცალოს.

ქვეყანაში არსებული ფინანსური რესურსების მეტად სერიოზულ რეზერვს წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების წმინდა მოგება. ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება უშუალოდ მოგების განაწილების პროცესის სრულყოფილად და სწორად წარმართვას. სახელმწიფოს კუთვნილი დივიდენდების სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად ჩარიცხვა სამომავლოდ ეკონომიკური ზრდის მყარი გარანტი გახდება.

თავდაპირველად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა დიდი ნაწილი ზარალიანობით ხასიათდებოდა და ცხადია, რომ მათი უმრავლესობა ზარალიან საწარმოთა სიაში აღმოჩნდა. ჩვენი აზრით, რაც შეიძლება მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს და დაიხვეწოს უშუალოდ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ფუნქციონირების წარმართველი კანონმდებლობა. იგი მიმართული უნდა იქნეს სახელმწიფოს პოზიციების მყარად დაცვისაკენ.

ჩვენი აზრით, არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) კუთხით არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მიზანშეწონილია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში მითითებული არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ნუსხის სრულფასოვნად და დაწვრილებით გადმოცემა;

2. ამ შემთხვევაშიც აღვნიშნავთ, რომ არასაგადასახადო შემოსავლები (სხვა შემოსავლები) უნდა იქნეს დაგეგმილი წინასწარ, მეცნიერულად დასაბუთებული მოსაზრებების საფუძველზე;

3. აუცილებელია არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ამოღებასთან დაკავშირებული კონტროლის განხორციელების ღონისძიებებისა და მეთოდების დახვეწა.

3.3. დეფიციტური ბიუჯეტიდან პროფიციტური ბიუჯეტისაკენ

საქართველოში ეკონომიკურ კრიზისს დასაბამი მიეცა დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე. აღნიშნულმა მოვლენამ ყველაზე მკვეთრი გამოხატულება ჰპოვა საბიუჯეტო კრიზისში, უპირველეს ყოვლისა მის დეფიციტიანობასა და პერმანენტულობაში.

წლების განმავლობაში საქართველოსათვის ერთ-ერთ ყველაზე უმძიმეს პრობლემად რჩებოდა ბიუჯეტის დეფიციტი. შემოსავლების მობილიზების დაბალი მაჩვენებლები პირველ რიგში აიხსნება მწვავე დეპრესიით, რომელშიც წლების განმავლობაში იმყოფებოდა საქართველოს ეკონომიკა. ამავდროულად, მთელმა რიგმა პრობლემებმა გამოიწვიეს წარმოების მასშტაბების მკვეთრი დაცემა, რამაც თავის მხრივ რა თქმა უნდა მნიშვნელოვანი დადი დაასვა უშუალოდ საგადასახადო ბაზას.

ხარჯების შემოსავლებზე გადამეტებას სისტემატური ხასიათი მიეცა. სიტუაციას ართულებდა ისიც, რომ ვერ ხერხდებოდა ბიუჯეტის დეფიციტის ნორმალურ დონემდე ანუ ერთნიშნა ციფრამდე შემცირება.

სახელმწიფოს მხრიდან საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელმა ორგანომ, რომელმაც ფუნქციონირება დაიწყო 1995 წლის აპრილიდან, საუბარია საქართველოს სახაზინო სამსახურზე, რეალურად ვერ უზრუნველყო მის წინაშე მდგომი ამოცანების სრულფასოვნად შესრულება.

თავად სიტყვა დეფიციტი ლათინური წარმოშობისაა- „deficit” და იგულისხმება ნაკლებობა, დანაკლისი, შემოსავლების ხარჯებზე მეტობა.¹

ბიუჯეტის საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილებს შორის შეუსაბამობა სტაბილურად მზარდი მიმართულებით ვითარდებოდა, რაც უდაოდ უარყოფითად მოქმედებდა საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე, მით უფრო საბაზრო პრინციპებზე გადასვლის პერიოდში.

საქართველოში ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ვერ ხორციელდებოდა ბიუჯეტის დამტკიცებისას განსაზღვრული შემოსავლების საშუალებით სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ხარჯების სრულყოფილად დაფარვა. ამ მხრივ მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია გასულ წლებში (საუბარია 1995-2004 წლებზე) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლებისა და გრანტების კუთხით

¹ Словарь иностранных слов- издание 14-е, исправленное, Издательство „Русский Язык” , Москва 1987, ст. 158

მობილიზებული თანხების და გეგმის შესრულების მაჩვენებლის განხილვა: (ცხრილი №27).

ცხრილი 27.

1995-2007 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და გრანტების გეგმის შესრულების მაჩვენებლები¹

| | 1995 | 1998 | 2000 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------|-------|--------|-------|--------|--------|---------|---------|---------|
| გეგმა (მლნ.ლარი) | 196.2 | 752.2 | 695.1 | 1258.2 | 1742.3 | 2.497.7 | 3.601.4 | 5.104.3 |
| ფაქტიურად (მლნ.ლარი) | 187.7 | 621.9 | 640.3 | 1055.8 | 1773.7 | 2.607.8 | 3.773.2 | 5.158.6 |
| სხვაობა (მლნ.ლარი) | -8.5 | -130.3 | -54.8 | -202.4 | 31.4 | 110.1 | 171.8 | 54.3 |
| გეგმის შესრ. (%) | 95.7 | 82.7 | 92.1 | 83.9 | 101.8 | 104.4 | 104.8 | 101.1 |

ზემოაღნიშნულ ცხრილში მოყვანილი მაჩვენებლები ნათლად მეტყველებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის დაგეგმა ყოველ მომდევნო წელს ხდებოდა წინა წლის მაჩვენებლებთან შედარებით ზრდის მიმართულებით. აღნიშნული მდგომარეობა აისახებოდა შემდგომში ქვეყნის მიერ მისაღები კრედიტების დაკარგვის შიშით, რაც საბოლოოდ გამოიწვევდა იმას, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დაკარგავდა მომავალში ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების რეალურ საშუალებას.

არასწორი, განზრახ დამახინჯებული სიდიდით განსაზღვრული შემოსავლები რა თქმა უნდა ვერასდროს ემთხვეოდა დაგეგმილ მაჩვენებლებს, რაზეც ნათლად მეტყველებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლების სტაბილური კლება 1995-2003 წლებში. შედეგად, წლების განმავლობაში ვერ ხორციელდებოდა დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების, საპენსიო დავალიანებების, სოციალურად დაუცველი ფენებისათვის დახმარებების, სხვათა და სხვათა დაფარვა.

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე

წლების განმავლობაში ბიუჯეტის დეფიციტის არსებობა არ წარმოადგენდა ალოგიკურ მოვლენას, რადგან ქვეყანაში მთლიანად იყო მოშლილი სოფლის მეურნეობა, სატრანსპორტო სისტემა, ურთულეს მდგომარეობაში იმყოფებოდა ენერგეტიკული კომპლექსი და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ქვეყანაში პარალიზებული იქნა შემოსავლების მობილიზების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყარო-მრეწველობა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლების შეუსრულებლობის მიუხედავად, ბიუჯეტში ფაქტიურად მობილიზებული თანხები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. ამის საპირისპიროდ გვინდა განვაცხადოთ, რომ თუ გავაანალიზებთ იმ პერიოდში არსებული ინფლაციის ტემპებს, ვნახავთ, რომ ზრდა ილუზორულია.

ბიუჯეტით განსაზღვრული პარამეტრების შეუსრულებლობის უმთავრესი საფუძველი მდგომარეობს „გაუკუღმართებული ეკონომიკური რეფორმების ფონზე ქვეყანაში განვითარებულ და დაუმთავრებელ საბიუჯეტო და საგადასახადო კრიზისებში (თავიანთი ნეგატიური შედეგებით), ქვეყნის საკმაოდ ძლიერი ეკონომიკურ-ფინანსური ინტელექტის უგულვებელყოფაში, აგრეთვე ჩრდილოვან ეკონომიკასა და ყოვლისმომცველ სახელისუფლებო კორუფციაში, რაც სრულ პარალიზებას უკეთებს საბაზრო ურთიერთობათა პრინციპების გზაზე დამდგარ საქართველოს ეფექტიან საფინანსო (საბიუჯეტო, საგადასახადო) პოლიტიკას.“¹

ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულების მხრივ მდგომარეობის გაართულებას მნიშვნელოვანწილად ხელს უწყობდა ის გარემოება, რომ ამოუღებელი დარჩა მთელი საგადასახადო რესურსების თითქმის 60-70 %, რაც იწვევდა ბიუჯეტის ქრონიკულ დეფიციტს და ხაზინაში თანხების ადრესული გადარიცხვების ჩავარდნებს.² აღნიშნული ნეგატიური მოვლენები ვრცელდებოდა ქვეყნის უმეტეს რაიონსა და ქალაქში, რომელთა ბიუჯეტებში გადასახადების ამოუღებლობას, ხარჯების მნიშვნელოვან ზრდასა და დეფიციტის არსებობას უკვე სისტემატური ხასიათი ჰქონდა შექმნილი.

როგორც ცნობილია, ხშირ შემთხვევაში ქვეყნები ბიუჯეტის აგებისას ამოსავალ სიდიდედ იღებენ სახელმწიფო ხარჯებს, რომელთა დასაფარადაც ხდება ახალი გადასახადების შემოღება, სესხების აღება და ა.შ. ყოველივე ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, ბიუჯეტის საგასავლო ნაწილი აღემატება

¹ შათირიშვილი ჯ- საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ქ. გადასახადები, № 23-24, გვ.55

² გაზეთი ბანკები და ფინანსები, № 92, მაისი 2003

სახელმწიფოს ფინანსურ შესაძლებლობებს, რაც, საბოლოო ჯამში, იწვევს ბიუჯეტის ქრონიკული დეფიციტის წარმოშობას. გაზრდილი სახელმწიფო ხარჯების მთელი სიმძიმე კი საბოლოო ჯამში აწვება მოსახლეობის ფართო ფენებს.¹

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირების მიზნით ქვეყნის ხელისუფლება მიმართავს სოციალურ- კულტურულ და სხვა სახის ხარჯების დაფინანსების შემცირებას, რაც არ იძლევა მნიშვნელოვან შედეგს. ამავდროულად ხორციელდება გადასახადების გაზრდა ან ხშირ შემთხვევაში დანაკლისის შევსება სესხის აღების საშუალებით, რაც მეტად არასასურველ შედეგს იძლევა იმ თვალსაზრისით, რომ შემდგომში სესხის დაფარვა პროცენტითურთ უმეტესად ახალი სესხის აღების მიზეზი ხდება. მოვლენების ასეთი სახით წარმართვა უზრუნველყოფს მდგომარეობის საბოლოო გაართულებას და ბიუჯეტის დეფიციტის შემდომ გაღრმავებას.

საბიუჯეტო კრიზისის გაღრმავებით განსაკუთრებით გამოირჩევა 1999 წელი. მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებები და აქციზური მარკების შემოღება სწორედ აღნიშნულ წელს უკავშირდება, შემოსავლების მობილიზების მაჩვენებლებში მნიშვნელოვანი ძვრების შეტანა მაინც ვერ მოხერხდა. ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ 1997-1999 წლებში სწორედ ბიუჯეტის დეფიციტი გახდა საფუძველი სახელმწიფო ბიუჯეტის ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების ხარჯების ხვედრითი წილის შემცირებისა, როგორცაა ქვეყნის თავდაცვა, განათლება, ჯანდაცვა, კულტურა, სპორტი, რელიგია და ა.შ. ამავდროულად, ქვეყანაში მიმდინარე საბიუჯეტო კრიზისი არ იძლეოდა იმის საშუალებას, რათა დაცული ყოფილიყო ქვეყნის სუვერენიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობა, რაც, თავის მხრივ, საჭიროებდა თავდაცვისუნარიანობის განმტკიცებას, მისი მყარი ფინანსური მხარდაჭერის საშუალებით.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის გამომწვევი მიზეზთაგანია კორუფცია, რომლის ერთ-ერთ ხელშემწყობ ინსტრუმენტად იმ პერიოდისათვის გადაიქცა შემოსავლებისა და ხარჯების არასწორი დაგეგმვა-დამტკიცება, ხოლო წლის მიწურულს უკვე დასრულებული, წლის ბიუჯეტის მიხედვით მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების გეგმის გადახედვა მათი შემდგომი ეგრეთ წოდებული „დაზუსტების“ მიზნით. ამის ნათელ მაგალითს

¹ Богачевский М.Б.- Бюджет капиталистического государства, Госфиниздат, М. 1960, ст. 65

წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტში 10 მარტს მიღებული 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელიც სამგზის იქნა კორექტირებული შემცირების მიზნით, თუმცა მისი შესრულება საბოლოო ჯამში, მაინც ვერ მოხერხდა. ეს ფაქტი კი, ნათლად მიუთითებს გასულ წლებში საბიუჯეტო სფეროში მიმდინარე დამახინჯებულ პროცესებზე. ჩვენი აზრით, საქართველოს ეკონომიკისათვის აუცილებლობას წარმოადგენს შემდგომში მსგავსი მოვლენებისაგან თავის არიდების უზრუნველყოფი ღონისძიებების შემუშავება, როგორცაა წარმოადგენს ბიუჯეტის ხარჯების დაგეგმვისას შემოსავლების მობილიზების მაჩვენებლების მაქსიმალური სიზუსტით განსაზღვრა.

განსაკუთრებით საყურადღებოდ მიგვაჩნია 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის შედეგები, იმ თავალსაზრისით, რომ სხვა სფეროებთან ერთად მინიმალურ დონეზე იქნა დაფინანსებული სოციალური სფერო. ქვეყანა სილატაკის ზღვარზე იდგა, რის გამოც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველო მოხსენიებული იქნა დამოუკიდებელი თანამეგობრობის შვიდ ულატაკეს ქვეყანას შორის. სწორედ აღნიშნულ წელს ბიუჯეტის დეფიციტის დაგეგმილი მაჩვენებლის 6%-ით გადაჭარბებამ გამოიწვია მსოფლიო ბანკის მიერ გრძელვადიანი 61.5 მილიონი ლარის ოდენობის შეღავათიანი კრედიტის გამოყოფა. ასევე მოხდა სახაზინო ვალდებულებების ზრდაც, რის რეალურ მიზეზსაც წარმოადგენდა ამ უკანასკნელთა საპროცენტო განაკვეთების ზრდა.

საქართველოს 2003 წლის ბიუჯეტის ანალიზი გვაძლევს საფუძველს განვაცხადოთ, რომ ბიუჯეტის შეუსრულებლობის ძირითადი მიზეზი უნდა ვეძიოთ იმ დროს მიმდინარე პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ პროცესებში და თანამიმდევრულად, წლების მანძილზე არსებულ მძიმე ვითარებაში.

როგორც ცნობილია, ბიუჯეტი შედგენის, აღსრულების და აღსრულების შემდგომ პერიოდში უნდა იყოს დაბალანსებული, მისი ყოველგვარი გადაცდომა ფასდება დარღვევად, რომელიც შემოსავლების ხარჯებზე გადამეტების შემთხვევაში დეფიციტს ასახავს, ხოლო ბიუჯეტის ბალანსის დარღვევა პირიქით, შემოსავლების გადამეტებით ხარჯებზე, იძლევა გარდამეტს.¹

როგორც დისერტაციის მეორე თავში აღვნიშნეთ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმის შესრულების მაჩვენებლების გაუმჯობესებას საფუძველი ჩაეყარა 2003 წლის ცნობილი მოვლენების შემდეგ, როდესაც დეკემბრის თვეში შემოსავლებისა და გრანტების სახით მობილიზებული თანხა

¹ ჩანტლაძე ვ- ფინანსური მეცნიერების საფუძველები, გამომცემლობა „ისარი“, თბილისი 1995, გვ. 165

33.56 მილიონი ლარით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ ზრდა ფიქსირდება აშშ დოლარებში გამოსახული მაჩვენებლების მიხედვითაც, სადაც ზრდამ ამავე პერიოდში 16.4 მილიონი დოლარი შეადგინა.

შემდგომში, საუბარია 2004 წელზე, შემოსავლებისა და გრანტების სახით დაგეგმილი მაჩვენებელი (1742.3 მილიონი ლარი) პირველად უკანასკნელი წლების მანძილზე იქნა შესრულებული გადაჭარბებით (1773.7 მილიონი ლარი), გადანამეტი 31.4 მილიონ ლარს გაუტოლდა. მართალია, აღნიშნული მონაცემი მთელ რიგ შემთხვევებში თითქმის ორჯერ აღემატება წინა წლების ანალოგიურ მაჩვენებლებს, მაგრამ დოლარებში გაანგარიშებისას ზრდის მაჩვენებელი უფრო დაბალი ტემპით ხასიათდება, რაც, ჩვენი აზრით, მეტად უარყოფით მოვლენას წარმოადგენს.

ბიუჯეტის შესრულების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს ბიუჯეტის მაჩვენებლების მშპ-თან ფარდობის პროცენტული სიდიდე. ზრდა ფიქსირდება ამ მაჩვენებლის მიხედვითაც, კერძოდ 2004 წელს შემოსავლებმა და გრანტებმა მშპ-ის 21.7 პროცენტი შეადგინა, რაც 2002 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 6.1 პროცენტული პუნქტით, 2003 წლის მაჩვენებელს კი 6.0 პროცენტული პუნქტით აღემატება.¹ აღნიშნული რატქმაუნდა დადებით მოვლენას წარმოადგენს.

განვლილი წლების და მიმდინარე პერიოდის მონაცემების მიხედვით ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2004 წლიდან გატარებულმა ანტიკორუფციულმა პოლიტიკამ და ჩრდილოვანი ეკონომიკის ნაწილობრივმა ლეგალიზაციამ გარკვეული დადებითი ძვრები მართლაც შეიტანა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის კუთხით და რეალურად გახდა შესაძლებელი მისი ქრონიკული დეფიციტიდან პროფიციტის გზაზე გადასვლა.

ჩვენი აზრით, პროფიციტზე საუბრისას მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს მისი ორმაგი ბუნება. საუბარი გვაქვს ილუზორული გარდამეტის თავიდან აცილების აუცილებლობაზე. საქართველოში შემოსავლების ზრდა კი მოხდა, მაგრამ მხოლოდ და მხოლოდ საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესების წყალობით. აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის ყველაზე მეტად საიმედო გზა წარმოების გაფართოებაში მდგომარეობს, რაც თავის მხრივ

¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო- საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, I ნაწილი, ფისკალური მიმოხილვა

გაზრდის ეროვნულ შემოსავალს და ეჭვქვეშ არ დააყენებს პროფიციტის რეალურობას.

გასული წლების ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულების ანალიზმა ცხადყო, რომ საქართველოს სინამდვილეში წინდაუხედავი ქმედებების ხელმეორედ განხორციელების შემთხვევაში თავიდან ვერ ავიცილებთ იმ ნეგატიურ მოვლენებს, რომელთა შედეგად ისევ დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის საშიშროების წინაშე აღმოვჩნდებით. მართალია გასული წლების საბიუჯეტო შემოსავლების ოდენობაზე გავლენა მოახდინა ობიექტურმა, რიგ შემთხვევებში საგარეო ფაქტორებმა, მაგრამ ხელისუფლების გულგრილობამ მათ შორის ყველაზე დიდი წვლილი შეიტანა. ამავდროულად, არ მოხდა საქართველოში საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტა, რომელთა მოგვარება უმთავრესად ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებასთან იყო დაკავშირებული.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ 2008-2011 წლისათვის საქართველოს მთავრობამ ფისკალური პოლიტიკის ძირითად ამოცანებად დაისახა შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- ძირითადი აქცენტის გადატანა ისეთ მნიშვნელოვან და პრიორიტეტულ მიმართულებაზე, როგორცაა ინფრასტრუქტურის განვითარება და მისი ინვესტირება, სოციალური სფერო და უსაფრთხოება;
 - მთავრობის ვალის შემცირება;
 - წინასწარ განსაზღვრული პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტით გათვალისწინებული რეალური სექტორის სუბსიდირება;
 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც მიეკუთვნებიან სახელმწიფო სექტორს უნდა მოექცნენ სტანდარტული საბიუჯეტო ანგარიშის ფარგლებში;
 - ერთჯერადი შემოსავლების სახით მიღებული თანხების მოხმარება მოხდება ისევ ერთჯერადი ხარჯების დაფინანსებას, რომლებიც არ იწვევენ გენერირებას სამომავლო საბიუჯეტო ციკლში;
 - საგადასახადო კანონმდებლობის შემდგომი ლიბერალიზაცია;
 - სახელმწიფო ხარჯების მენეჯმენტის შემდგომი სრულყოფა და ა.შ.
- ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, საქართველოსათვის უმნიშვნელოვანეს ამოცანებს წარმოადგენს:

1. საბიუჯეტო პოლიტიკის შემდგომი სრულყოფა, მისი სრულფასოვანი და სწორი მიმართულებით წარმართვა;
2. საბიუჯეტო პროცესის და ფისკალური პროგნოზირების სრულყოფა;
3. ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების მინიმიზაციისათვის კომპლექსური ღონისძიებების გატარება;
4. კორუფციის მასშტაბებზე მუდმივი კონტროლის განხორციელება;
5. გადასახადების ადმინისტრირების მეთოდების სრულყოფა და გადასახადის გადამხდელთა რეგისტრაციის გაუმჯობესება;
6. ეკონომიკაში არსებული აღრიცხვა-ანგარიშგების მეთოდების შემდგომი სრულყოფა;
7. ეკონომიკის ლიბერალიზაცია;
8. სამეწარმეო გარემოს რაც შეიძლება მეტად გაუმჯობესება და განვითარება, რის ძირითად საფუძველსაც საგადასახადო სისტემის შემდგომი დახვეწა-გამარტივება წარმოადგენს;
9. ქვეყანაში საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება, ინვესტიციების მოზიდვის სტიმულირება;
10. სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის და ზოგადად მთელი ქვეყნის მასშტაბით ინფრასტრუქტურის მაქსიმალურად განვითარება.

ჩვენი აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში გარკვეულწილად დამყარდა ფინანსური წესრიგი და მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, ჩვენს მიერ ზემოთ ჩამოთვლილი და კიდევ სხვა მრავალი ღონისძიებების კომპლექსურად გატარება აუცილებელია, რადგან მათი რეალურად განხორციელების შემთხვევაში, შესაძლებელი გახდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტური გზით სვლის უზრუნველყოფა.

დასკვნები და წინადადებები

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, მასთან დაკავშირებული საკთხების კვლევისა და შესწავლა-ანალიზის შედეგად ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებული დასკვნები და სარეკომენდაციო ხასიათის წინადადებები შემდეგია:

1. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ ორგანულ კანონში დაფიქსირებული ბიუჯეტის განმარტება არ მიგვაჩნია მართებულად, რადგან, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტი არის არა „ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების და გადასახდელების ნუსხა“, არამედ იგი არის მთლიანად სახელმწიფოებრივი შემოსულობებისა და გადასახდელების ნუსხა და არ შეიძლება მისი განხილვა როგორც ამა თუ იმ დონის „ხელისუფლების შემოსულობებისა და გასაწვევი გადასახდელებისა“.

სათანადო ანალიზის საფუძველზე, მართებულად მივიჩნიეთ ბიუჯეტის განმარტების შემდეგი სახით ჩამოყალიბება: ბიუჯეტი არის მთლიანად სახელმწიფოებრივი შემოსულობებისა და გადასახდელების ნუსხა, რომელიც წარმოადგენს ფულადი ფონდების ერთობლიობას და თავის თავში მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტებს.

2. ბიუჯეტის ფუნქციების შესახებ ქართველი მეცნიერი ეკონომისტების მიერ გამოთქმულ მოსაზრებათა და შეხედულებათა შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე ყველაზე ოპტიმალურად ვთვლით ბიუჯეტის მიერ შესასრულებელი ფუნქციები განისაზღვროს სამი ძირითადი ფუნქციით:

ა). ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილება და ეკონომიკის განვითარებაზე ზემოქმედება;

ბ). სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური რესურსების (მატერიალური სახსრების) მობილიზება და მათ ხარჯვაზე კონტროლი.

გ). მოსახლეობის სხვადასხვა მოთხოვნილებების (მათ შორის სოციალურის) დასაკმაყოფილებლად საჭირო ფულადი სახსრების ფონდების ფორმირება, გამოყენება და კონტროლი;

3. ეკონომიკის შემდგომი ზრდის რეალური საფუძვლების შექმნის უზრუნველსაყოფად საჭიროა ბიუჯეტის გაზრდილი შემოსავლების მნიშვნელოვანი ნაწილის საქართველოს ეკონომიკის რეალური სექტორის სამსახურში ჩაყენება.

4. ბიუჯეტის შედგენის პროცესში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების გაანგარიშების სხვა არსებული მეთოდებიდან (ავტომატური, მაჟორაცია, უშუალო შეფასების და სხვა მეთოდი) უშუალო შეფასების მეთოდს მიენიჭა უპირატესობა, რადგან იგი უშვებს შემოსავლებისა და ხარჯების ზრდის ან კლების აღბათობას, როგორც სახელმწიფო შემოსავალთა და გასავალთა ცალკეული მუხლების მიხედვით, ისე მთლიანად ბიუჯეტის მასშტაბითაც.

5. ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების თავიდან აცილების მიზნით, ბიუჯეტის დამტკიცებამდე უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო წელს განსახილველი და მისაღები კანონების ზეგავლენის წინასწარი შეფასება როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯების მოსალოდნელი ცვლილებების მიმართულებით.

6. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფისათვის აუცილებელია, რომ ბიუჯეტის ფორმირებისას, პირველ რიგში, გათვალისწინებული იქნეს პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისათვის საჭირო ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსება.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მიზანი უნდა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა და გადასახდელების მიზნობრივად წარმართვა, ფინანსური რესურსების მართვაში დამოუკიდებლობის მინიჭება და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საბიუჯეტო პროცესის სულ უფრო მეტად სრულყოფა. ეს უკანასკნელი კი დამოკიდებულია მისი მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის ეტაპების განხორციელების ხარისხზე. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა მინიმუმამდე დაიყვანს და საბოლოოდ აღმოფხვრის ბიუჯეტის საშუალებით კორუფციის სხვადასხვა წყაროების წარმოშობას და ამით აამაღლებს ბიუჯეტის მოქმედების ეფექტურობას.

7. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარებისათვის მართებულია მარეგულირებელი გადასახადის სახით დამატებული ღირებულების გადასახადის გამოყენება და ბიუჯეტებს შორის მისი პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით გადანაწილება იმის გათვალისწინებით, თუ როგორია ავტონომიური და სხვადასხვა

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების და მათით გასაწევი ხარჯების უზრუნველყოფის დონე.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოგვარება უნდა განხორციელდეს მეცნიერულად დამუშავებული და დასაბუთებული პროგრამის, წინასწარ განსაზღვრული სტრატეგიის, მოქმედების ტაქტიკის და ჯეროვანი პროგნოზის საფუძველზე.

ადგილობრივი ბიუჯეტები რაც შეიძლება ნაკლებად უნდა იყოს დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ გადაცემულ ტრანსფერებზე, რაც შეიძლება მიღწეულ იქნეს საგადასახადო შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის სწორი რეგულირებით, კერძოდ, რეგულატორის როლის დამატებული ღირებულების გადასახადისათვის დაკისრებით.

8. საქართველოში, ბიუჯეტის აგების დღეს მოქმედ პრინციპებს საჭიროა დაემატოს კიდევ ერთი, მეტად მნიშვნელოვანი- სამართლიანობის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტით, საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული თანხების სამართლიანად განსაზღვრას და დაეფუძნება აღნიშნული დაწესებულების იმ რეალურ მოთხოვნებს, რომლებიც საჭიროა მისი სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის.

9. კორექტირებას საჭიროებს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტში წარსადგენი ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის მიერ მომზადებული ანგარიშსა და საქართველოს კონტროლის პალატის დასკვნაში საკითხთა მოცვის მასშტაბი, იმ თვალსაზრისით, რომ ზემოხსენებულ ანგარიშებს თან უნდა დაერთოს საქართველოში სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშებიც, რის შედეგადაც საბიუჯეტო პროცესის ეს ეტაპი გახდება შედარებით უფრო სრული და წინააღმდეგობაში არ მოვა ბიუჯეტის აგების ერთ-ერთ მთავარ პრინციპთან- მის ერთიანობასთან. აქვე უნდა აღვნიშნოთ აღიარებული ფაქტი, რომ ბიუჯეტის ერთიანობა თავისთავად აადვილებს სახელმწიფო სახსრების გამოყენებაზე კონტროლს.

10. საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო პროცესის ანალიზის საფუძველზე მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ სამომავლოდ დღის წესრიგში დადგეს საქართველოში საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით წარმოშობილი შეუთანხმებელი საკითხების მოგვარებისათვის შემთანხმებელი კომისიის მსგავსი

სტრუქტურის ჩამოყალიბება. მისი დაკომპლექტება შესაძლებელია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან წარმოდგენილი კანდიდატებისაგან, რომლის მოვალეობები უფრო ფართო იქნება, ვიდრე აშშ-ში არსებული ანალოგისა. კერძოდ, მას დაეკისრება ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით არსებული სადავო საკითხების გამოკვლევა, წამოყენებული წინადადებების შეჯერების შედეგად შესაბამისი დასკვნების გაკეთება და არგუმენტირებული, ორმხრივად მისაღები, ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღება.

11. თანამედროვე პირობებში, როდესაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი გადაჭარბებით სრულდება, ვფიქრობთ, დროულია, ინგლისის საბიუჯეტო პრაქტიკის ანალოგიურად შეიქმნას ბიუჯეტის დეფიციტის მომსახურების სარეზერვო ფონდი, რომელშიც მიმართული იქნება პროფიციტის შედეგად მიღებული თანხების და სახელმწიფო სახაზინო ვალდებულებების გაყიდვით მიღებული თანხების გარკვეული ნაწილი.

12. ბიუჯეტის შემოსავლების ბოლო ათი წლის მონაცემების შეჯერება-ანალიზმა ცხადყო, რომ აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ბიუჯეტის შეუსრულებლობის უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენდა:

1. საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების გაუმართავი და შეუთანხმებელი მუშაობა;

2. ინფორმაციის უზუსტობა, ანუ სხვადასხვა სამსახურების მხრიდან ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ერთიმეორისაგან განსხვავებული ინფორმაციის წარდგენა;

3. საგადასახადო კოდექსთან დაკავშირებული პრობლემები;

4. კორუფცია;

5. საგადასახადო შემოსავლების არასწორი პროგნოზირება;

6. გადასახადის გადამხდელებზე ჯეროვანი კონტროლის არარსებობა;

7. ეკონომიკაში ჩრდილოვანი სექტორის მაღალი ხვედრითი წილის არსებობა;

8. დასაბეგრი შემოსავლის ხელოვნურად შემცირება;

9. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას წინა წლების ბიუჯეტის ფაქტიური შესრულების გაუთვალისწინებლობა და უგულებელყოფა;

10. აღრიცხვისა და ანგარიშგების გაუმართაობა;

11. საწარმოებისათვის გადაგადაცილებულ დავალიანებათა რესტრუქტურისა-გადავადება და სხვ.

13. საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის უზრუნველსაყოფად 2004-2005 წლებში გადაიდგა რეალური ნაბიჯები ინსტიტუციონალური სისტემის მოწესრიგების მიმართულებით, კონტრაბანდის აღკვეთისა და კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ღონისძიებების გატარებით, უკვე მრავალი წლის მანძილზე ხარვეზად აღიარებული საგადასახადო ადმინისტრირების შედარებითი მოწესრიგებით და ბოლოს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის ქმედითობის ამადლებით.

ამავდროულად, მოხერხდა წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ყველა ვალდებულების შესრულება, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მობილიზებული საბიუჯეტო სახსრების ქვეყნის ერთიან საფინანსო სფეროში მოქცევა, ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები რესურსების მობილიზებაში არსებულმა მნიშვნელოვანმა შემაფერხებელმა ფაქტორებმა გამოიწვიეს ის, რომ ვერ მოხერხდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების, მათ შორის, მთელ რიგ შემთხვევებში ბიუჯეტის დაცული მუხლების დაფინანსებაში კანონით დადგენილი პრიორიტეტების სრულად დაცვა და, საერთოდ, შეუძლებელი გახდა ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის სრულყოფილად განხორციელება.

საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-ერთ დამამძიმებელ ფაქტორს წარმოადგენდა ძლიერი ჩრდილოვანი სექტორის ფუნქციონირება, რის გამოც შეუძლებელი იყო საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება.

14. საბიუჯეტო-საგადასახადო სფერო საჭიროებს თეორიულ-მეთოდოლოგიური, საფუძვლების შემდგომ მეცნიერულ დამუშავება-სრულყოფას, რაც თავისთავად გულისხმობს საგადასახადო განაკვეთების და გადასახადის წყაროს დადგენისას სათანადო მეცნიერულ გააზრებას, შედეგების წინასწარ განჭვრეტასა და გათვალისწინებას.

საქართველოში ნაწილობრივ გადაიჭრა საგადასახადო კოდექსთან დაკავშირებული პრობლემები და გამოსწორებულ იქნა გარკვეული ნაკლოვანებები, შემცირდა კორუფციის მასშტაბები, გარკვეულწილად დაიხვეწა საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების ხარისხი, ტარდება ღონისძიებები გადასახადების გადამხდელებზე კონტროლის გაუმჯობესების თვალსაზრისით და შედარებით იკლო კონტრაბანდის მასშტაბებმა. ამასთანავე, არსებობდა რიგი ღონისძიებები, რომლებიც უნდა გატარებულიყო მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით (მაგრამ უგულებელყოფილ იქნა), შემდეგია:

ა). დროულად არ გადამუშავდა საქართველოს კანონის პროექტი „საგადასახადო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“, მისი გამარტივების მიზნით;

ბ). არ წარიმართა მუშაობა იმ კუთხით, რომ დარჩენილიყო მხოლოდ ძირითადი გადასახადები, ისეთები, რომლებიც ფლობდნენ ფართო საგადასახადო ბაზას და ასრულებდნენ მარეგულირებელ და განმანაწილებელ ფუნქციებს;

გ). არ გაუქმდა გადასახადები, რომლებიც თავის თავში მოიცავდა კორუფციულ ელემენტებს, გამოირჩეოდნენ ადმინისტრირების სირთულითა და დაბალი ფისკალური ეფექტით;

დ). დროულად არ იქნა გადახედილი იმ პერიოდში არსებული გადასახადების სტრუქტურა და შედეგათები, რომლებსაც დაკარგული ჰქონდათ აქტუალობა, სპობდნენ ჯანსაღ კონკურენციას და ემსახურებოდნენ მხოლოდ და მხოლოდ ეკონომიკის რღვევას;

ე). არ განხორციელდა საგადასახადო ორგანოების უფლებამოსილებების გადახედვა მათი დახვეწის მიმართულებით;

ვ). არ მოხდა პრივატიზაციის დამახინჯებული ფორმით წარმართვის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრა, რამაც გამოიწვია არასაგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილის შემცირება;

ზ). არ იქნა აღკვეთილი საბაჟო სამსახურში დასაქმებული მუშაკების თავნებობა და მექრთამეობა;

თ). არ გატარდა ქმედითი ღონისძიებები კონტრაბანდის მასშტაბებისა და შემდგომში მისი საბოლოოდ აღკვეთის მიმართულებით და ა.შ.

15. საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, 2008 წლის 1 იანვრიდან, საშემოსავლო გადასახადით ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავალი იბეგრება 25 პროცენტიანი განაკვეთით, რომელიც მოგვიანებით შემცირდა 20 პროცენტამდე, რაც განაპირობა იმან, რომ ამ უკანასკნელმა თავის თავში მოიცვა სოციალური გადასახადი, შედეგად, მეწარმეები გათავისუფლდნენ გადასახადისაგან, რეალურად კი გადასახადის მთელი სიმძიმე მხოლოდ ფიზიკურ პირებს დააწვათ.

ჩვენ, მეცნიერულად გამართლებულად არ მივიჩნევთ ამ ფაქტს, რადგან ვთვლით, რომ გადასახადების მსგავს მექანიკურ გაერთიანებას აჯობებდა მისი დიფერენცირება ადრე არსებული პრინციპით, ოღონდ მცირედი განსხვავებით, კერძოდ: ჩვენი აზრით, საშემოსავლო გადასახადთან დაკავშირებით ადრე

არსებული პრობლემებისა და სადავო საკითხების გადაჭრა- მოგვარებისათვის მიზანშეწონილი იქნება ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავლის შემდეგი განაკვეთით დაბეგვრა: კალენდარული წლის განმავლობაში ყოველთვიურად 400 ლარამდე მიღებული დასაბეგრი შემოსავლის საგადასახადო განაკვეთი განისაზღვროს 12 პროცენტით, ხოლო 401 ლარი და ზევით 15 პროცენტით. აღნიშნული, ჩვენი აზრით, უფრო მეტად ეფექტიანი ღონისძიება იქნება, ვიდრე მისი გაერთიანება სხვა რომელიმე გადასახადთან, როგორც ეს რეალურად განხორციელდა.

საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების მოცულობის ზრდის საშუალებად გვესახება წარმოების სფეროს გამოცოცხლება, რადგან აღნიშნული პოზიტიურ ზეგავლენას მოახდენს დასაქმებაზე.

16. დღგ-ს განაკვეთი განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში მერყეობს 14-20 პროცენტის ფარგლებში მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ის დიფერენცირებულია. საქართველოში ამ ეტაპზე მიზანშეწონილია დღგ-ის განაკვეთის შემცირება 16 პროცენტამდე, თუმცა დიფერენცირება არასასურველი. მაგრამ აქვე აღვნიშნავთ, რომ, ისევე როგორც ეს კონკრეტული ღონისძიება, ასევე სხვადასხვა სახის გადასახადის გაუქმება თუ საგანაკვეთო რეგულირება და დასაბეგრი ბაზის შემცირება უნდა განხორციელდეს გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესების პარალელურად.

საჭიროა მოხდეს ნავთობპროდუქტების მოხმარების ბაზრის საფუძვლიანი გამოკვლევა, რათა შემდგომში ამ მხრივ საგადასახადო შემოსავლების სწორი და ობიექტური დაანგარიშება ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე განხორციელდეს.

17. საბაჟო ტარიფის დადგენისას საქართველომ უნდა შეძლოს ადგილობრივი მეწარმეების ინტერესების მაქსიმალურად დაცვა. თუ ამის განხორციელება მოხერხდება, მივიღებთ ლოგიკურ შედეგს: ერთი მხრივ, შეიქმნება ადგილობრივი წარმოების განვითარების ხელშემწყობი პირობები მისი მასშტაბების ზრდისათვის, ხოლო მეორე მხრივ, გაიზრდება საგადასახადო შემოსავლების სახით ბიუჯეტში მიღებული თანხების ოდენობა.

18. საქართველოსათვის, როგორც აგრარული ქვეყნისათვის, პრიორიტეტს წარმოადგენს სოფლის მეურნეობა და მრეწველობა. ამიტომ საჭიროა ჩამოყალიბდეს მკაფიო ეროვნული აგრარული პოლიტიკა, მოხდეს სოფლის მეურნეობის შემდგომი განვითარებისათვის ზრუნვა. დღევანდელ დღეს იგი სახელმწიფოს მხრიდან ჯეროვანი მზრუნველობისა და მხარდაჭერის გარეშე

დარჩენილი. უფრო მეტიც, საქართველოში ამ ეტაპზე არც მკაფიო ეროვნული აგრარული პოლიტიკაა შემუშავებული და, შეიძლება ითქვას, არც სოფლის მეურნეობაა მიჩნეული ქვეყნის პრიორიტეტად.

ჩვენი აზრით, აგრარული პოლიტიკა ორიენტირებული უნდა იყოს კერძო სექტორზე და უშუალოდ ამ კუთხით ინვესტიციების წახალისებაზე, რათა სწორედ აღნიშნულ სექტორში მოხდეს მაქსიმალურად ეფექტიანი ბიზნეს გარემოს შექმნა. როდესაც საუბარია ქვეყანაში ზოგადად ექსპორტის ზრდის მიმართულებით გასაწევ ღონისძიებებზე, მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს აგრარული პროდუქციის ექსპორტზე ორიენტირებასაც.

მრეწველობის განვითარებისათვის მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია:

1. სამრეწველო საქმიანობის განხორციელებისათვის დარგის საჭირო თანამედროვე მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით აღჭურვა;
2. მრეწველობის განვითარებისათვის უშუალოდ ადგილობრივი სანედლეულო პოტენციალის აქტიურად გამოყენება;
3. პროდუქციის ექსპორტისას ტრადიციული საექსპორტო საქონლისათვის უპირატესობის მინიჭება;
4. მსუბუქი და კვების მრეწველობის განვითარება;
5. სანედლეულო ბაზაში სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის აქტიურად გამოყენება, რაც ხელშემწყობი პირობა გახდება სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვისაც.

19. საგადასახადო სისტემის სტაბილიზაციისა და საგადასახადო შემოსავლების ზრდისათვის საჭიროა:

1. დასაბეგრი ობიექტების მოცულობის გაფართოება და ამავედროულად გადამხდელთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა;
2. საგადასახადო სისტემის სრულყოფა;
3. საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმალური რეგულირება;
4. საგადასახადო განაკვეთების სტაბილურობა;
5. გადასახადების მოქნილობისა და სიმარტივის, კონკრეტულობის უზრუნველყოფა;
6. გადასახადის წინასწარ გაანგარიშებული, მკაცრად განსაზღვრული, მეცნიერულად დასაბუთებული განაკვეთების დადგენა;
7. გადასახადის დროულად გადახდის უზრუნველყოფა, რისი მიღწევაც შესაძლებელია საგადასახადო ადმინისტრირების გაძლიერებით;

8. გადასახადების ამოღების მექანიზმის (ფორმებისა და წესების) დახვეწა;

9. შემდგომში საგადასახადო სამსახურის მუშაკთა შრომის პირობების მოწესრიგება და მათი კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის ზრუნვა;

10. კორუფციის შესაძლო მოცულობის წინასწარ განსაზღვრა მისი მასშტაბების შემდგომი შემცირების მიზნით;

11. გადასახადების ამოღებასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირება;

12. დაბოლოს, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პირობა არის ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების მინიმუმამდე დაყვანა.

20. ეკონომიკური ზრდის პროცესის სწრაფად წარმართვისათვის, მისი აღორძინებისა და რაც შეიძლება მეტად განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება. ყურადღება უნდა გამახვილდეს უპირატესად მრეწველობის დარგების გრძელვადიან ინვესტირებაზე. უცხოური ინვესტიციების საშუალებით მიღებული მთელი სიკეთე საქართველოში წარმოების ზრდის სამსახურში უნდა უქნეს ჩაყენებული.

21. უმთავრეს ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს არა მხოლოდ პრივატიზაციის შედეგად შემოსავლების მიღებისა, კენ სწრაფვა, არამედ თვით პრივატიზებული საწარმოების ამოქმედება და მათი სამომავლო სამეურნეო საქმიანობის წარმართვის ეფექტურობაზე კონტროლის განხორციელება.

ასევე, პრივატიზების პროცესში მეტად მნიშვნელოვანია საპრივატიზებო სახელმწიფო ქონების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების დროულობა და ხელმისაწვდომობა. აუქციონის ფორმით სახელმწიფო ქონების ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზების შემთხვევაში დღესდღეობით მოქმედი კანონი ითვალისწინებს ინფორმაციის წინასწარ გამოქვეყნებას, პრივატიზების განსაზღვრულ თარიღამდე 30 კალენდარული დღით ადრე, თუმცა ჩვენი აზრით, ეს პერიოდი გადახედვას საჭიროებს მისი დღეთა რაოდენობის გაზრდის თვალსაზრისით.

22. საქართველოში მოხდა ბიუჯეტის შემოსავლების ახალი კლასიფიკაციის დანერგვა და შემუშავება, რის შედეგადაც „სხვა შემოსავლების“ ახალმა მუხლმა მოიცვა ძველი „არასაგადასახადო შემოსავლების“ მუხლი, აქვე ხაზგასმით აღვნიშნავთ, რომ ჩვენ არ მიგვაჩნია მართებულად კლასიფიკაციაში განხორციელებული ეს ცვლილება და მას არ ვთვლით გამართლებულად, რადგან, ის კიდევ უფრო მეტად ბუნდოვანს გახდის ამ მხრივ ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების წყაროების კუთხით არსებულ პრობლემებს.

არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) მხრივ არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მიზანშეწონილია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში მითითებული არასაგადასახადო შემოსავლების (სხვა შემოსავლების) ნუსხის სრულყოფილად და დაწვრილებით გადმოცემა;

2. არასაგადასახადო შემოსავლები (სხვა შემოსავლები) უნდა იქნეს დაგეგმილი მეცნიერულად დასაბუთებული მოსაზრებების საფუძველზე;

3. აუცილებელია არასაგადასახადო შემოსავლების ამოღებასთან დაკავშირებული კონტროლის განხორციელების ღონისძიებებისა და მეთოდების დახვეწა.

23. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტის გზით სვლის უზრუნველსაყოფად საჭირო უმნიშვნელოვანეს ამოცანებს წარმოადგენს:

1. საბიუჯეტო პოლიტიკის შემდგომი სრულყოფა, მისი სრულფასოვანი და სწორი მიმართულებით წარმართვა;

2. ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების მინიმუმზაციისათვის კომპლექსური ღონისძიებების გატარება;

3. კორუფციის მასშტაბებზე მუდმივი კონტროლის განხორციელება;

4. გადასახადების ადმინისტრირების მეთოდების სრულყოფა;

5. ეკონომიკაში არსებული აღრიცხვა-ანგარიშგების მეთოდების შემდგომი სრულყოფა.

24. ბიუჯეტის შედგენასა და შესრულებაში წინდაუხედავი და გაუაზრებელი ქმედებების შემთხვევაში თავიდან ვერ ავიცილებთ იმ ნეგატიურ მოვლენებს, რომელთა შედეგად ისევ დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობის საშიშროების წინაშე აღმოვჩნდებით.

გამოყენებული ლიტერატურის სია

წიგნები:

1. ასათიანი რ.- მომსახურება და საბაზრო სისტემა, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1993.
2. ასათიანი რ.- საქართველოს ეკონომიკა წარსული, აწმყო, პერსპექტივა, გამომცემლობა „სიახლე“, თბ. 2002.
3. ბასარია რ., მესხია ი.- ეკონომიკური თეორიის საფუძვლები, გამომცემლობა „ფინანსები“, თბ. 1996.
4. ბასილია თ., სილაგაძე ა., ჩიკვაძე თ.- საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბ. 2000.
5. გამსახურდია გ.- ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის საკითხები, გამომცემლობა „მერიდიანი“ თბ. 1997.
6. გამსახურდია გ.- საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ. 1995.
7. გამსახურდია გ.- ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, გამომცემლობა „მერიდიანი“ თბ. 1997.
8. გამსახურდია თ.- საქართველოს საგადასახადო საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თსუ გამომცემლობა, თბ. 2003.
9. გოგოხია რ.- საბაზრო ეკონომიკა, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1996.
10. გრიშკაშვილი ა.- გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნები, პრობლემები, პერსპექტივები, თბ. 1998.
11. ეკონომიკური თეორია, ავტორთა კოლექტივი გ. ადვიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქციით, საგამომცემლო ფირმა „სიახლე“, თბ. 1998.
12. ზურაბიშვილი ვ.- საფინანსო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში, გამომცემლობა „ფინანსები“ თბ. 1996.
13. კაკულია რ.- საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, შპს „პდპ“, თბ. 2003.
14. კაკულია რ.- ფინანსების ზოგადი თეორია, გამომცემლობა სტამბა, შპს „ფინანსები“, თბ. 2001.
15. მესხია ი., მურჯიკნელი მ.- ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში (ანალიზი, მიმართულებები, პრობლემები), თსუ გამომცემლობა, თბ. 1996.

16. მესხია ი., ბასარია ვ.- საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები, გამომცემლობა „ფინანსები“, თბ. 2001.
17. მექვაბიშვილი ე.- სახელმწიფო და ეკონომიკა, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1995.
18. მურჯიკნელი მ.- საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტის როლი და ამოცანები საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პერიოდში, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1993.
19. პაპავა ვ.- პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა, თბ. 2002.
20. ქისტაური შ., ქისტაური ლ.- საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები, გამომცემლობა „სამთავისი“, თბ. 1997.
21. ყირიმლიშვილი ნ.- „ფინანსები“, თბ. 2005.
22. ჩანტლაძე ვ.- ფინანსური მეცნიერების საფუძვლები, გამომცემლობა „ისარი“, თბ. 1995.
23. ციგროშვილი თ.- საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა ფინანსები, ფულის მიმოქცევა და კრედიტი, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1999.
24. ჯიბუტი ა., ღლონტი ივ.- საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი, თბ. 2003.
25. Алберова И., Емцов Ф., Холонов А.- Государственная экономическая политика, М., изд. „Дело и Сервис“, 1998.
26. Богачевский М.Б.- Бюджет капиталистического государства, Госфиниздат., М. 1960.
27. Дробозина Л.А.- Финансовая система Англии, 1971.
28. Кочетков А.И.- Анализ налоговых ошибок, изд. „Дело и сервис“, М.1998
29. Красавина Л.И.- Финансовая система Франции, 1978.
30. Мещерялова О.- Налоговые системы развитых стран мира, 1995.
31. Налоги и налоговое право, под ред. А.Б. Брызгалина, изд. „Аналитика-Пресс“, М. 1998
32. Налоги и налогообложение, под ред. М.В. Ромоновского, О.В. Врублевской, М. 2000.
33. Налоги под ред. д.э.н. Д.Г. Черника, изд. „финансы и статистика“, М. 1997
34. Налоговая система зарубежных стран, колл. авторов: М.Я. Иоффе, В.Г. Князева, В.Г. Бансков и др. 1996.

34. Налоговые системы зарубежных стран, под ред. проф. В.Г. Князева, Д.Г. Черника, 1997.

35. Словарь иностранных слов- издание 14-е, исправленное, Издательство „Русский Язык” , Москва 1987, ст. 158.

36. Финансы денежное обращение и кредит под редю Л.А. Дробозиной, М. 1997.

37. Финансы под ред. Л.А. Дровозиной, М. 1999.

38. Финансы под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти, изд. Перспектива, изд. Юрайт, М. 2001.

39. Финансы под ред. Н.Ф. Самсонова, М. 1999.

საკანონმდებლო აქტები:

40 საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ, თბ. 2006, 24 მისი

41. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ”, თბ. 1998, 29 მაისი

42. საქართველოს კანონი „ამნისტიისა და არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების ლეგალიზაციის შესახებ”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, თბ. 2004, 24 დეკემბერი

43. საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ”, თბ. 1996.

44. საქართველოს კანონი „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ”, თბ. 2004, 29 დეკემბერი

45. საქართველოს კანონი „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ”, თბ. 2000, 13 დეკემბერი

46. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თბ. 2003, 24 აპრილი

47. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თბ. 2003, (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით

48. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ. 2003, (2007 წლის დეკემბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით

49. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, თბ. 2005, 20 მაისი

50 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზაციისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“, თბ. 1997, 30 მაისი, (2007 წლის ივლისის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით

51 საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2007, 28 დეკემბერი

52 საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2008, 14 მარტი

53. საქართველოს კონსტიტუცია, თბ. 2002.

54. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, თბ. 2004, 22 დეკემბერი, (2007 წლის ივლისის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით.

ოფიციალური მასალები:

55. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი- საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, კვარტალური მიმოხილვა, თბ. 2005.

56. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი- სტატისტიკის კვარტალური ბიულეტენი, თბ. 2005.

57. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი- საქართველოს ეროვნული ანგარიშები, სტატისტიკური კრებული, თბ. 2005.

58. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემები.

59. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 1997 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

60. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

61. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.
62. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.
63. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.
64. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.
65. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2000.
66. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2001.
67. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2002.
68. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2003.
69. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი-მოხსენება 2003 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2004.
70. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო- საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, თბ. 2005.
71. საწარმოთა მართის სააგენტოს მონაცემები.
72. 1995 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
73. 1996 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
74. 1997 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
75. 1998 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
76. 1999 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
77. 2000 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
78. 2001 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
79. 2002 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
80. 2003 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
81. 2004 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

სტატიები:

82. ამაშუკელი ე., რიკაძე ლ.- საქართველოს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რეგულირების მეთოდოლოგიური საკითხები ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2001
83. ასათიანი რ.- ეკონომიკური რეფორმები საქართველოში: ნაბიჯი წინ, ორი ნაბიჯი უკან, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2001, №7-8
84. ბასარია რ., ბასარია ვ.- გადასახადის არსისა და საგადასახადო წნეხის ზოგიერთი საკითხი, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. III, 1999
85. ბასარია რ.- საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო წნეხი, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. IV, 2000
86. ბასარია რ.- საგადასახადო სისტემის და ეკონომიკის ბეგართა დატვირთვის ჩამოყალიბება დამოუკიდებელ საქართველოში, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. VI, 2002
87. ბახტაძე ლ.- ადგილობრივი (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსურ ურთიერთობათა მართვის ასპექტები, ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000
88. ბიწაძე ჯ.- საბიუჯეტო მოწყობის სრულყოფის ტერიტორიული ასპექტები, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2002, № 3
89. გადელია დ.- ტერიტორიული განვითარების ფინანსური რეგულირება საქართველოში, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2000, №1
90. გამსახურდია გ., გამსახურდია თ.- ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები სრულყოფას მოითხოვს, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2001, № 5
91. გამსახურდია თ.- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტრუქტურის სრულყოფის აუცილებლობა და მიმართულებები, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2002, № 12 (61)
92. გამსახურდია თ.- საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის თეორიული და მეთოდოლოგიური ასპექტები, ჟ. „ბანკი“, 2003, № 1-2
93. ზურაბიშვილი ვ.- საფინანსო პოლიტიკის აქტუალური საკითხები, ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. II, 1997
94. ზურაბიშვილი ვ.- საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში (1990-1999), ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000

95. თოლორდავა ზ., წიკლაური ქ.- საშემოსავლო გადასახადი საქართველოში, ქ. „ეკონომიკა“, 2005, № 10
96. კაკულია რ.- ავტონომიური რესპუბლიკების საფინანსო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა გარდამავალ პერიოდში, კრ. „საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები“, 2001
97. კაკულია რ.- გლობალიზაცია და განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკური პრობლემები, ქ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2002, № 2
98. კაკულია რ.- რეგიონული ეკონომიკა და ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა, კრ. „საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში“, სესპსკი, ტ. I, 1997
99. კაკულია რ.- საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები, კრ. სესპსკი, შრომების კრებული, ტ. I, 2000
100. მაღაშხია გ.- გადასახადების ობიექტურობისა და ეფექტიანობის პრობლემა, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. III, 1999
101. მესხია ი.- ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პრობლემები, ქ. „ეკონომიკა“, 1996, № 9-11
102. მესხია ი.- საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირების პრობლემები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ქ. „ეკონომიკა“, 1995, № 11-12
103. მესხია ი.- საქართველოს საგადასახადო სისტემის ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ქ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2000, № 2
104. მესხია ი.-ჩრდილოვანი ეკონომიკა და მისი ლეგალიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ქ. „ეკონომიკა“, 1999, № 1-2
105. ნიკოლეიშვილი ო.- სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების კლასიფიკაციისა და დაგეგმვის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ფსკის შრომების კრებული, ტ. V, 2001
106. ოთინაშვილი რ.- „ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები და შედეგები“, ქ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2003, № 2
107. პაპავა ვ.- „კორუფციის მაკროეკონომიკური და ინსტიტუციური მექანიზმები საქართველოში“, ფსკი-ის შრომების კრებული , ტ. VI, 2002
108. ქავთარაძე ნ.- ბიუჯეტის ფორმირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლები, ქ. „ეკონომიკა“, 2005, № 12
109. ქავთარაძე ნ.- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა 1995-2004 წწ, ქ. „ეკონომიკა“, 2005, № 11

110. ქავთარაძე ნ.- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების თანამედროვე მდგომარეობა, საქართველოს სახელმწიფო აგრარული უნივერსიტეტის შრომების კრებული, 2005, XXXIII
111. ყუფუნია გ.- საქართველოს მრეწველობის სტრუქტურული გარდაქმნის საკითხები, ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. IV, 1999
112. შათირიშვილი ჯ.- გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-საბიუჯეტო პრობლემები საქართველოში, ჟ. „გადასახადები“, 2002, №24
113. შათირიშვილი ჯ.- „საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები“, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო- ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, IV ტ, თბ. 2000
114. შათირიშვილი ჯ.- საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟ. „გადასახადები“, 2003, № 23-24
115. შათირიშვილი ჯ., ჩიკვილაძე მ.- „გადასახადების რაობისა და მნიშვნელობის საკითხისათვის“, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის შრომები, V ტ.
116. ჭითანავა ნ.- საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა (თერიულ-მეთოდოლოგიური, ორგანიზაციული ასპექტები), ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000
117. ჯგერენაია ე.- როგორი უნდა იყოს საგადასახადო კოდექსი?, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2004, № 4 (77)
118. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 20.VI.2002., № 149
119. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, მაისი, 2003. № 92
120. Асатиани Р.- Особенности и перспективы развития экономики Грузии в переходный период, журн. „Общество и экономика“, 1998, №2
121. Сатаров Г.- Как измерять и контролировать коррупцию, журн. „Вопросы Экономики“, 2007, №1
122. Шаститко А., Овчинников М.- Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития, журн. „Вопросы Экономики“, 2008, №3
123. Charles A.M., de Bartolome- Tax competition and the creation of redundant products; „Canadian Journal of Economics“, № 4, November 2007

124. Herman Tom., - Tax administration & procedure; „Wall Street Journal-Eastern Edition”, July 2007

125. Raimond os-Moller, Pascalis- Tax administration and procedure; „Jurnal of development Economics”, August 2008