

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ნონა ქავთარაძე

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების და ფუნქციონირების
სრულყოფის საკითხები

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის
(Ph.D) აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

ხელმძღვანელი: ეკონომიკის აკადემიური
დოქტორი, თსუ ასოცირებული პროფესორი
მიხეილ ჩიკვილაძე



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

2013

გეგმა

შესავალი	3
თავი I. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია11
I.1 სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები და საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ასპექტები11
I.2. საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში .	.21
I.3. ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობები და სატრანსფერო პოლიტიკა34
თავი II. სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ფინანსური გეგმა56
II.1.სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში (2000-2013 წწ.)56
II.2. საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები საქართველოში.	87
II.3. საქართველოს და საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო განაკვეთების შედარებითი ანალიზი129
თავი III. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები საქართველოში.137
III.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობა137
III.2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ანალიზი (2007-2013 წწ.)157
III.3. საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები169
დასკვნები და წინადადებები176
გამოყენებული ლიტერატურა184

შესავალი

თემის აქტუალურობა- საქართველოში საბიუჯეტო სფეროში, წლების მანძილზე დაგროვილმა პრობლემებმა, განსაკუთრებული სიმწვავეით იჩინა თავი, თანამედროვე ეკონომიკური გამოწვევებისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე დღეისათვის, სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილურობის შენარჩუნება და მისი განვითარების სამომავლო პერსპექტივების განსაზღვრა წარმოადგენს. ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირების საფუძველი ეკონომიკის მდგრადი განვითარებაა, რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება და მყარი ფინანსური ბაზის შექმნა.

ამასთან სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის ფინანსური რესურსების მობილიზაციის მთავარი ინსტრუმენტია, რომლის ეფექტიან ფუნქციონირებაზეც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მთლიანად საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირება. აღნიშნული გარემოება კიდევ უფრო მეტად აქტუალურს ხდის ამ სფეროში არსებული პრობლემების შესწავლასა და საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას.

საქართველოში საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდის ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ ამ პერიოდის გაჭიანურების პარალელურად რთულად იქნა შესაძლებელი ქვეყანაში ისეთი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფდა მასზე დაკისრებული ამოცანების სრულფასოვან შესრულებას, რის გამოც იგი დღეისათვის კვლავ გარკვეული ნაკლოვანებებით ხასიათდება, კერძოდ:

1. ამასთან საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, მაინც ნაკლებად გახდა შესაძლებელი თანამედროვე ეტაპზე საბაზრო ეკონომიკაზე მორგებული, მეცნიერულად გააზრებული და დასაბუთებული საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება.

2. ქვეყანაში არ არსებობს ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების ოპტიმალური და სამართლიანი განაწილების ეფექტიანი მექანიზმი და ა.შ.

ამასთანავე საყურადღებოა, რომ დღეისათვის შეინიშნება ბიუჯეტის დაგეგმვასთან დაკავშირებული თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების

სრულყოფის აუცილებლობა და როგორც მეცნიერული გამოკვლევების, ასევე თეორეტიკოს მეცნიერთა მიერ ჩამოყალიბებული დასკვნებისა და წინადადებების გათვალისწინების საჭიროება. აქედან გამომდინარე, მართებულად მიგვაჩნია მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ, საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროს შემდგომი სრულყოფის მიმართულებით ჩატარებული გამოკვლევებისა და ჩამოყალიბებული მოსაზრებების პრაქტიკული გამოყენება, რიგი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში.

სწორედ ზემოაღნიშნულმა და სხვა მსგავსმა პრობლემამ და მათი ეფექტიანად გადაჭრის აუცილებლობამ, განაპირობა ჩემი დაინტერესება აღნიშნული საკითხით და გადამაწყვეტინა სადისერტაციო თემად შემერჩია „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების და ფუნქციონირების სრულყოფის საკითხები“.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფის თეორიულ-მეთოდოლოგიურ საკითხებზე მნიშვნელოვანი მეცნიერული გამოკვლევები აქვთ ჩატარებული და გამოცემული ქართველ მეცნიერ-ეკონომისტებს.

მეცნიერული მიღწევების პრაქტიკაში რეალიზაციის შესაძლებლობას გვაძლევს ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროს სრულყოფისათვის ჩატარებული სერიოზული თეორიული და პრაქტიკული გამოკვლევები, რომლებიც განახორციელეს ქართული ეკონომიკური სკოლის დამფუძნებელთა პლეადის წარმომადგენლებმა პროფესორმა ფ. გოგიჩაიშვილმა, პროფ. ნ. ქოიავამ, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსებმა პ. გუგუშვილმა და ვ. ჩანტლაძემ, ცნობილმა ქართველმა მეცნიერ-ეკონომისტებმა რ. ასათიანმა, რ. ბასარიამ, ე. ბოლოკაძემ, გ. გამსახურდიამ, თ. გამსახურდიამ, რ. გოგოხიამ, რ. გველესიანმა, ვ. ზურაბიშვილმა, ზ. თეთრუაშვილმა, რ. კაკულიამ, ი. კოზანაძემ, გ. მაღაშხიამ, ი. მესხიამ, ე. მექვაბიშვილმა, დ. ნარმანიამ, ვლ. პაპავამ, ა. სილაგაძემ, მ. ტურავამ, მ. ჩიკვილაძემ, ნ. ხადურმა, გ. ხელაიამ, ა. ჯიბუტმა, მ. ჯიბუტმა და სხვებმა.

თუმცა ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, დღემდე ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში მაინც ნაკლებად არის შესწავლილი საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისა და მისი ტრანსფორმაციის საკითხები.

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული საკითხი საჭიროებს სიღრმისეულ შესწავლასა და ანალიზს. ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარებისათვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება-

ფუნქციონირება წარმოადგენს, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ქვეყანაში საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებასა და მის ეფექტიან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების შესწავლა-გაანალიზებითა და მათი გადაჭრისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავებით. ყოველივე აღნიშნულის მისაღწევად მართებულია, გაანალიზებული იქნეს წარსულში საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისას არსებული ხარვეზები, რათა სამომავლოდ თავიდან იქნეს აცილებული მათი ხელახალი განმეორება.

ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ ბოლო რვა წლის მანძილზე არ მომხდარა, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ანალიზი და მის ფორმირება-ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების კომპლექსური შესწავლა.

წარმოდგენილ ნაშრომში ასევე გაანალიზებულია, 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ძირითადი წყაროები და მიმდინარე წლის პირველი 5 თვის შესრულების მაჩვენებლები, აღნიშნული მაჩვენებლების გასულ 2010-2012 წლის შესაბამის პარამეტრებთან შედარების საფუძველზე გაკეთებულია დაახლოებით პროგნოზი საბიუჯეტო მაჩვენებლების შემდგომი შესრულების მიმართულებით.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც საბიუჯეტო სისტემის ცენტრალური რგოლი, უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებასა და მისი შემდგომი განვითარების უზრუნველყოფაში. აქედან გამომდინარე საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის აუცილებლობა წარმოადგენს სახელმწიფოებრივი ინტერესის სფეროს იმისათვის, რომ მან სრულფასოვნად შეძლოს მთელი რიგი სოციალური და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების რეალიზება.

საბიუჯეტო სფეროში 2000-2003 წლებში არსებული კრიზისული მდგომარეობის შემდგომ (როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტი სისტემატური დეფიციტით ხასიათდებოდა), 2004-2012 წლებში, სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების შესრულებამ უფრო მეტად აქტუალური გახადა საბიუჯეტო სფეროში არსებული პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების ძიების აუცილებლობა, ვინაიდან მხოლოდდამხოლოდ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებით არის შესაძლებელი ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები- სადისერტაციო ნაშრომის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების და ფუნქციონირების სრულყოფის საკითხები“, კვლევის ძირითად მიზანს წარმოადგენს, საქართველოში არსებული საბიუჯეტო სისტემის შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, მისი ფორმირების და ფუნქციონირების შემდგომი სრულყოფისათვის საჭირო წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე დასახული იქნა შემდეგი ამოცანები:

1. ბიუჯეტის ფორმირებისა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული ეტაპების სრულფასოვან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული მეთოდოლოგიურ-მეთოდური საკითხის შესწავლა.
2. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის არსებული მოდელის ანალიზი და მისი სრულყოფისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავება.
3. განათლების, ჯანმრთელობის, სოციალური დაცვის და მთლიანობაში, ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ფინანსურ უზრუნველყოფაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლის განსაზღვრა.
4. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ანალიზი და მისი სრულყოფისათვის რეკომენდაციების შემუშავება.
5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვასთან დაკავშირებული მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზი და არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, დასკვნებისა და რეკომენდაციების შემუშავება.
6. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ძირითადი წყაროების გეგმური მაჩვენებლების შესრულების, დინამიკისა და სტრუქტურის ანალიზის საფუძველზე, მათი გაუმჯობესების და საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის გზების განსაზღვრა.
7. საბიუჯეტო სახსრების განაწილებასა და მის ეფექტიანად გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხების ანალიზი.
8. ბიუჯეტთა შორის ურთიერთობების მოწესრიგების მიზნით მარეგულირებელი გადასახადის და ბიუჯეტებს შორის მისი გადანაწილების პროცენტული მაჩვენებლის განსაზღვრა.
9. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების არსებული მდგომარეობის ანალიზი და თანამედროვე ტენდენციების გამოვლენა.

კვლევის საგანი და ობიექტი—სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, ხოლო კვლევის ობიექტია საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების და ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა.

კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძვლები- კვლევის პროცესში ჩვენს მიერ, გამოყენებული იქნა საბიუჯეტო სისტემის არსთან დაკავშირებით ქართველი მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ ჩამოყალიბებული მოსაზრებები, საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ შემუშავებული და მიღებული გადაწყვეტილებები, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მემორანდუმები და სარეკომენდაციო დოკუმენტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის, საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები და ანალიზური მასალები, ასევე ეკონომიკური პროფილის სამინისტროების სტატისტიკური და მაკროეკონომიკური შინაარსის მქონე მასალები.

კვლევის პროცესში ჩვენს მიერ გამოყენებული იქნა კვლევის შემდეგი მეთოდები: სტატისტიკური ანალიზის, დაჯგუფების, შედარების, ინდუქციის და დედუქციის მეთოდები, ასევე ანალოგიის, პროგნოზირების და გრაფიკული მეთოდები.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე- წარმოდგენილ ნაშრომში გადმოცემული მეცნიერული სიახლეები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ:

1. ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, გაანგარიშების არსებული მეთოდებიდან, ყველაზე ეფექტიან მეთოდად მიგვაჩნია საბიუჯეტო მაჩვენებლების გაანგარიშებისას ავტომატური და უშუალო შეფასების მეთოდის კომბინირებული გამოყენება. ავტომატური მეთოდი თავისი არსით წარმოადგენს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების მექანიკურ ხერხს, რომლის დროსაც ხდება უკანასკნელი წლების ბიუჯეტის შესრულების ფაქტიური შედეგების მომავალი წლის სააღბათო შემოსავლებად ასახვა. ამ მეთოდის ძირითადი ნაკლოვანება არის ის, რომ იგი არ ითვალისწინებს მომავალ პერიოდში მოვლენების ცვლილების შესაძლებლობას. რაც შეეხება უშუალო შეფასების მეთოდს, იგი ითვალისწინებს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სააღბათო ზრდის ან კლების უშუალო შეფასებას.

2. ჩატარებული კვლევის შედეგად ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის, კერძოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მარეგულირებელი¹ შემოსავლის მყარი ბაზის უზრუნველყოფის მიზნით, მართებულად მიგვაჩნია განხორციელდეს, საგადასახადო შემოსავლების საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესის ცვლილება და მოხდეს, როგორც მოგების გადასახადის, ასევე დღგ-ს ბიუჯეტებს შორის განაწილება. (მოგების გადასახადის და დღგ-ს ბიუჯეტებს შორის განაწილების პრაქტიკა არსებობს საბაზრო ეკონომიკის მთელ რიგ განვითარებულ ქვეყნებში, მაგ: საფრანგეთში დღგ-დან მიღებული შემოსავლები თანაბრად (50-50%) ნაწილდება ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის) ამასთან, მართებულად მიგვაჩნია, მოგებისა და დღგ-ს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივი განისაზღვროს 25 %-ით.

3. ჩატარებული ანალიზის შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთების დიფერენცირება ეკონომიკური საქმიანობის ცალკეული სახეობების, დარგებისა და სფეროების ჭრილში, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს მოახდინოს ცალკეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და ამ პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის შეღავათიანი საგადასახადო განაკვეთებით დაბეგვრა, მაგალითად: მანქანათმშენებლობა, ქვანახშირის მომპოვებელი და გადამამუშავებელი მრეწველობა, საავიაციო მრეწველობა, მეტალურგია, მსუბუქი და გადამამუშავებელი მრეწველობა. კერძოდ, მიგვაჩნია, რომ მათთვის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების, საგადასახადო განაკვეთი საჭიროა განისაზღვროს 10 %-ით.

4. საზღვარგარეთის ქვეყნებში საშემოსავლო გადასახადის მოქმედი განაკვეთების და დაბეგვრის მეთოდების გაანალიზების შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის დიფერენცირება დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით, ხოლო დაბეგვრის მეთოდად შერჩეული იქნეს პროგრესული², კერძოდ, რთული პროგრესული მეთოდით დაბეგვრა. აღნიშნული მეთოდი ითვალისწინებს, საგადასახადო ბაზის

¹ მარეგულირებელი შემოსავალი წარმოადგენს შემოსავალს, რომელიც საბიუჯეტო სისტემის ზემდგომი რგოლიდან გადაეცემა ქვემდგომ ბიუჯეტს, მიმაგრებული შემოსავლების ზეით არსებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით. თავის მხრივ მიმაგრებული შემოსავლები ეს ის შემოსავლებია, რომლებიც მთლიანად ჩაირიცხებიან შესაბამის ბიუჯეტებში.

² საგადასახადო განაკვეთი იზრდება შემოსავლის ზრდასთან ერთად.

ცალკეულ თანრიგებად დაყოფას და თითოეული თანრიგისათვის განსხვავებული საპროცენტო განაკვეთით დაბეგვრას, ამასთან მაღალი საპროცენტო განაკვეთით იბეგრება მხოლოდ წინა წლის თანრიგთან შედარებით არსებული ნამეტი შემოსავალი. აღნიშნული მეთოდი შედარებით უფრო არბილებს პროგრესის სიმძიმეს (მაგ: საფრანგეთი და ინგლისი).

5. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროსთან დაკავშირებული საკითხების კვლევის შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ (ინგლისის მსგავსად) სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ობლიგაციური სესხების გამოშვების უფლების მინიჭება. აღნიშნული სესხი გამოყენებული უნდა იქნეს დროებითი საჭიროების დასაფინანსებლად.

ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა- სადისერტაციო ნაშრომზე კვლევის პროცესში მიღებული შედეგების, დასკვნებისა და წინადადებების გამოყენება შესაძლებელია საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და პროგნოზირების, ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების ფორმებისა და მეთოდების შერჩევის პროცესში.

ნაშრომში განხილული საკითხები შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს, ეკონომიკური პროფილის უმაღლეს სასწავლებლებში ფინანსური დისციპლინების ლექციებში.

ნაშრომის აპრობაცია- სადისერტაციო ნაშრომი დამტკიცებულია 2009 წლის 2 დეკემბერს (რექტორის ბრძანება №2373/01-04) აღნიშნულ ბრძანებაში შეტანილი იქნა ცვლილებები 2013 წლის 27 სექტემბერს (რექტორის ბრძანება №1721/01-04).

კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია შემდეგ შრომებში:

1. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“, 2011 წ. №3.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების საკითხები საქართველოში, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, 2011 წ. №6 (162).

3. ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის საკითხები საქართველოში, ჟ. „ეკონომისტი“, 2011 წ. №4.

4. პროგრამული ბიუჯეტის არსი და მისი დანერგვის მნიშვნელობა საქართველოში, ჟ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2012 წ. თებერვალი.

5. The Role of Tax Revenues in the Formation of the State Budget of Georgia, Збірник наукових праць Економічний аналіз. Випуск 12. Частина 2. 2013 рік. Тернопіль 2013.

ნაშრომის სტრუქტურა და მოცულობა- ნაშრომი შედგება შესავლის, სამი თავის, ცხრა ქვეთავის, დასკვნებისა და წინადადებისაგან. იგი მოიცავს კომპიუტერზე ნაბეჭდ 194 გვერდს, თან აქვს დართული ლიტერატურული წყაროები.

თავი I. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია

I.1. სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები და საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ასპექტები

საქართველოში თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს, ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკის გარდაქმნა, მისი გადაყვანა პროგრესული განვითარების გზაზე უკავშირდება მაღალეფექტიანი საბაზრო მეურნეობის ჩამოყალიბებას, რაც სხვა პარამეტრებთან ერთად მკაცრ მოთხოვნებს უყენებს ქვეყნის ფინანსურ სისტემას და მის საშინაო პოლიტიკას.

თანამედროვე პერიოდში თითქმის არავინ დავობს იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო წარმოადგენს ბაზრის ნეგატიური შედეგების აღმომფხვრელ ინსტრუმენტს და მან აქტიური როლი უნდა შეასრულოს ეკონომიკური პროცესების რეგულირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის კუთხით. „თუ ეკონომიკას თავის ნებაზე მივუშვებთ, ის რყევებს განიცდის,“¹ რაც შემდგომ პერიოდში შესაძლებელია კრიზისის გამომწვევ მიზეზადაც კი გადაიქცეს, ამიტომ საბაზრო მექანიზმისათვის დამახასიათებელი ნაკლოვანებების, აღმოსაფხვრელად სახელმწიფო იყენებს თავის ეკონომიკურ ბერკეტებს, რითაც იგი უზრუნველყოფს საბაზრო მექანიზმის გაძლიერებას და მისი ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებას.

სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირება ხორციელდება როგორც მაკრო დონეზე, ქვეყნის მასშტაბით, ასევე სამეურნეო სუბიექტებისა და საოჯახო მეურნეობების საქმიანობის დონეზე, რასაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს სტაბილიზაციის, გამანაწილებელი და ალოკაციური ფუნქციების გამოყენებით, რომლებსაც ნობელის პრემიის ლაურიატი პოლ სამუელსონი შემდგენიარად აზუსტებს:

„ 1. საქმიანობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფო ცდილობს ბაზრის შეცდომების გამოსწორებას, ისეთის, როგორიცაა მონოპოლიები ან ძლიერი დაბინძურება.

¹ გრეგორი მენქიუ, ეკონომიკის პრინციპები, თბ., დიოგენე, 2000, გვ. 1010.

2. სახელმწიფო უზრუნველყოფს გადასახადებისა და ხარჯების სამართლიან განაწილებას, შემოსავლების განსაზღვრულ ჯგუფებს შორის გადასანაწილებლად.

3. სახელმწიფო გადასახადების, ხარჯებისა და ფულადი რეგულირების დახმარებით სტიმულს აძლევს მაკროეკონომიკურ ზრდას და სტაბილურობას, ამცირებს უმუშევრობის და ინფლაციის დონეს და იმავდროულად სტიმულს აძლევს მის ეკონომიკურ ზრდას.¹

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბაზრო მექანიზმის ეფექტიან ფუნქციონირებაში და მისი ნაკლოვანებების აღმოფხვრაში, სახელმწიფოს როლი და მნიშვნელობა უდიდესია, კერძოდ „საზოგადოებაში ეფექტიანობის უზრუნველყოფაში, შემოსავლების არასამართლიანი განაწილების კორექტირებაში და ასევე, ეკონომიკური ზრდისა და სტაბილურობის შენარჩუნებაში.“²

შესაბამისად, დისკუსიის საგანს წარმოადგენს არა ქვეყნის ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევა არჩარევის საკითხი, არამედ ის, თუ რა დონით და მასშტაბებით უნდა მოხდეს ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება, რადგან „სწორედ სახელმწიფოს ეკუთვნის გადამწყვეტი როლი, როცა ბაზარი უსუსური აღმოჩნდება. ეს ნიშნავს, რომ მან უნდა არეგულიროს თანამდევი დანახარჯები და სარგებლობები, უზრუნველყოს საზოგადოებრივი საქონლითა და მომსახურებებით, შეარბილოს შემოსავლების უთანაბრობა და ა.შ.“³ აქვე აღსანიშნავია, რომ თუ წლების წინ სახელმწიფოს როლი და ფუნქციები მის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკაზე დაიყვანებოდა, დღეისათვის ეს როლი ძირითადად განიხილება, როგორც ეკონომიკაზე ზემოქმედების ერთ-ერთი ტექნიკური ინსტრუმენტი. ამასთან არცერთ მთავრობას, მიუხედავად მისი პოლიტიკური მიზნებისა და ამოცანებისა, არ შეუძლია რაიმე ფორმით მონაწილეობა არ მიიღოს ეკონომიკის ფუნქციონირებაში და დაინტერესებული არ იყოს ქვეყანაში ბიზნესის მაღალი ეფექტიანობით. აქედან გამომდინარე სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქცია არის საბაზრო ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების ხელშეწყობა და დაცვა, რომლის უზრუნველყოფაც მას ეკონომიკაში ჩარევის გარეშე არ შეუძლია.

საქართველოში გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ეკონომიკის რეგულირება ხორციელდებოდა თვითრეგულირებით, თუმცა თვითრეგულირებასთან

¹ პ. სამუელსონი, ვ. ნორდჰაუსი, ეკონომიკა, ტ. I, თბ., 1999, გვ. 107.

² იქვე.

³ კემბელი რ. მაკონელი, სტენლი ლ ბრიუ. ეკონომიკისი, ნაწილი III, თბ., 1997, გვ. 525.

ერთად დიდი მნიშვნელობა აქვს, ეკონომიკაში ფინანსური ბერკეტებით სახელმწიფოებრივ ჩარევას, რაც დამოკიდებულია იმ ამოცანების გადაწყვეტასთან, რომელიც აუცილებელია მთელი საზოგადოების მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად.

ეკონომიკაში ჩარევა-ზემოქმედების სხვადასხვა ფინანსურ მექანიზმებს შორის, ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია, საბიუჯეტო მეთოდი და საგადასახადო მეთოდი.

აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა, წარმოადგენს ეკონომიკის მართვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტს, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას. ამასთან პირველი მეთოდი დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებთან და სხვა სახელმწიფო სახსრების გამოყენებასთან, ინვესტიციებისა და სუბსიდიების სახით, ხოლო მეორე საგადასახადო მეთოდი, დაკავშირებულია საგადასახადო განაკვეთებისა და შეღავათების ლიბერალიზაციასთან მეწარმეობრივი აქტივობის გაძლიერების მიზნით.¹ საბიუჯეტო მეთოდებით ეკონომიკაზე ზემოქმედების ძირითად მიზანს წარმოადგენს, ქვეყანაში სახელმწიფო შემოსავლების იმ რაოდენობით მობილიზება, რომელთა საშუალებითაც იგი შეძლებს მისი ძირითადი ფუნქციებისა და ამოცანების რეალიზებას.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, სახელმწიფო ასრულებს ფუნქციათა ფართო სპექტრს, კერძოდ: იგი უზრუნველყოფს ქვეყანაში სახელმწიფოს შემოსავლების გადანაწილებას, კონკურენციის დაცვას, ეკონომიკის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის პირობების შექმნას, ახორციელებს საბაზრო სისტემის ნეგატიური მხარეების გამოვლენასა და აღმოფხვრას და საბოლოო ანგარიშით ხელს უწყობს მთლიანად საბაზრო ეკონომიკის ნორმალურ ფუნქციონირებას.

აქედან გამომდინარე, თანამედროვე პერიოდში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს მიერ თავისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას, ვინაიდან სწორედ მათი სრულფასოვანი შესრულებით უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფომ ქვეყანაში, რაციონალური ფინანსური სისტემის ფორმირება-რეალიზება, ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა,

¹ ბასარია რ., მესხია ი., გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკური პრობლემები, თბ., 1995, გვ. 219-225.

უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფოს მიერ თავისი ეკონომიკური ფუნქციების შესრულებისას, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია ფინანსური რესურსების ოპტიმალურ გადანაწილებას, ეკონომიკის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებს შორის, რაც მიზნად ისახავს, შეზღუდული რესურსების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

სახელმწიფოს მიერ აკუმულირებული ფინანსური რესურსების განაწილება-გადანაწილება ხორციელდება ბიუჯეტის საშუალებით, რადგან ბიუჯეტი, როგორც სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზა სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და მისი ეკონომიკური განვითარების საფუძველს წარმოადგენს.

სიტყვა „ბიუჯეტი“ ფრანგული სიტყვიდან *bougette pochette*- დანაა წარმომდგარი და იგი ტყავის ქისას ნიშნავს, ეს სიტყვა შემდგომ გადააკეთეს ინგლისელებმა სიტყვად *budget*-ტომარა და მას განსაკუთრებული მნიშვნელობა შესძინეს. თანამედროვე გაგებით სიტყვა ბიუჯეტი უკვე მე-18-ე საუკუნის ბოლოდან გამოიყენება და იგი მოიცავს სახელმწიფოს მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლებისა და გაღებული ხარჯების ერთობლიობას, გამოსახულს, რიცხვით ფორმაში.

საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებულ კანონში „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ ბიუჯეტი წარმოდგენილი იყო, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითადი ფინანსური გეგმა.

ბიუჯეტის განმარტებაში ფუნდამენტური ცვლილებები იქნა შეტანილი საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წელს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის დამტკიცებით. აღნიშნული კანონით „ბიუჯეტი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხაა, რომელიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ,”¹ ძველი კანონისაგან

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, „დ“ ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი.

განსხვავებით ახლად მიღებული კანონით ერთმანეთს გაემიჯნა ცენტრალური ბიუჯეტი, სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები, ადგილობრივი ბიუჯეტი და სპეციალური სახელმწიფო ფონდები, რის საფუძველზეც ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ჩამოყალიბდა როგორც „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა.“¹

სსენებულ კანონში ჩვენ ყურადღებას შევაჩერებთ ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტის განსაზღვრებაზე. კერძოდ, კანონის მიხედვით ცენტრალური ბიუჯეტი იყო, „ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შემოსულობებსა და გადასახდელებს“², ხოლო „სახელმწიფო ბიუჯეტი-ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ერთობლიობა.“³

აღნიშნულ განმარტებებზე ჩვენი ყურადღების შეჩერება განაპირობა შემდგომ პერიოდში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა, რომელთა საფუძველზეც განხორციელდა ზემოთ მოხსენიებული ცნებების ერთი განმარტების ქვეშ გაერთიანება, რის შედეგადაც ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტმა თავის თავში მოიცვა ცენტრალური ბიუჯეტი და ძველი განმარტებიდან ამოღებული იქნა ცნება „სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ერთობლიობა.“

2005 წელს ქვეყნის პარლამენტის მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად შეიცვალა ბიუჯეტის განმარტებაც, კერძოდ სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ცნების კანონიდან ამოღების შემდეგ „ბიუჯეტი-საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი

¹საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 2, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი.

²საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 3, „ე“ ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი.

³ იქვე „ვ“ ქვეპუნქტი.

გადასახდელების ნუსხაა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ.”¹

აღნიშნული ცვლილების შედეგად, შესაბამისი ცვლილებები განიცადა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურამაც, რომელიც „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონის შესაბამისად 2005 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით შემდეგი ფორმით ჩამოყალიბდა „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით, ფინანსური რესურსების მობილიზაციის და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა”.² აღნიშნული განმარტებიდან გამომდინარე საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ჩამოყალიბდა სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთობლიობის სახით.

ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები წარმოდგენილი იყვნენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტებისაგან, რომლებიც თავის მხრივ მოიცავენ ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ამ ავტონომიების შემადგენლობაში შემავალი ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს, მათ შემოსულობებსა და გადასახდელებს, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტი წარმოდგენილი იყო საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის, მათი შემოსულობებისა და გადასახდელების სახით.

„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონში განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად 2008 წლის მდგომარეობით გარკვეული კორექტივები იქნა შეტანილი საბიუჯეტო სისტემის ცალკეული რგოლების ცნებებში, ეს პირველ ყოვლისა შეეხო სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებას, რომელიც აღნიშნულ კანონის თანახმად განიმარტა როგორც „სახელმწიფო ბიუჯეტი-საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მისი

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, „დ” ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 2, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა”.¹ შეტანილი ცვლილების შედეგად ჩამატებული იქნა სიტყვა „საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული”, რითაც თავის მხრივ დაზუსტდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება ხორციელდებოდა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

რაც შეეხება ადგილობრივი ბიუჯეტის ცნებას, იგი ჩამოყალიბდა როგორც „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შემოსულობების, მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომელსაც ამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო)”² ამ ცვლილების შედეგად დაკონკრეტდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამტკიცება ხორციელდება ადგილობრივი საკრებულოების მიერ.

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი” რომელიც ძალაში შევიდა 2010 წლის 1 იანვრიდან.

მოქმედ საბიუჯეტო კოდექსში ბიუჯეტი განმარტებულია, როგორც „საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ”³.

საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე შემოღებული იქნა საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტების ცნება. კერძოდ, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი წარმოდგენილია ქვეყნის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტების სახით, ხოლო ავტონომიური

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, „ე” ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი (2008 წლის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, „თ” ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი (2008 წლის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

³ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი”, კარი I, თავი I, მუხლი 6, „გ” ქვეპუნქტი, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მათის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტი მოიცავს აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და მის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებს, ამასთან აღნიშნული ბიუჯეტები არ ექვემდებარებიან არც ერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას.

შედგად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე, ჩამოყალიბდა: ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობის სახით.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური და პოლიტიკური ძლიერება მჭიდროდ არის დაკავშირებული საბიუჯეტო სისტემის მდგრად და სტაბილურ განვითარებაზე, რადგან საბიუჯეტო სისტემის სიმყარე განაპირობებს ქვეყნის ეკონომიკურ დამოუკიდებლობას და სტაბილურობას.

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ საქართველოში ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების მიზნით ხელისუფლების მიერ 2004 წლამდე გატარებული ეკონომიკური რეფორმები ძალიან ნელი ტემპით და მტკივნეულად მიმდინარეობდა, რის გამოც ქვეყნის ეკონომიკა და ფინანსები 2004 წლამდე კრიზისულ მდგომარეობაში იმყოფებოდა.

2000-2003 წლებში სახელმწიფო რთულად უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრული, საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებას და ხარჯების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას, ამიტომ საანალიზო (2000-2003 წელი) წლების განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა საშემოსავლო ნაწილს, რის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სისტემატიურ სეკვესტრსა და ბიუჯეტის ქრონიკულ დეფიციტს. ამ უარყოფითი ტენდენციების გამო, სახელმწიფო ბიუჯეტი რთულად უზრუნველყოფდა მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებას, კერძოდ:

1. მთლიანი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილებას;
2. ეკონომიკის სახელმწიფოებრივ რეგულირებასა და სტიმულირებას;
3. სოციალური პოლიტიკის ფინანსურ უზრუნველყოფას;
4. ფულადი სახსრების ცენტრალიზებული ფონდების ფორმირებასა და გამოყენებაზე კონტროლს;

5. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას.

საანალიზო წლებში დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობამ, ქვეყნის ეკონომიკა მძიმე, კრიზისულ, მდგომარეობაში ჩააყენა, ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან მათი სტაბილიზაციის, საინვესტიციო პროცესის გამოცოცხლებისა და ეკონომიკური ზრდის მიღწევის მიმართულებით განხორციელებული თითქმის ყველა მცდელობა უშედეგოდ სრულდებოდა.

არსებული მძიმე მდგომარეობა შედარებით გამოსწორდა 2003 წლის ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში, რამაც განაპირობა ის ფაქტი, რომ 2004 წელს, შესაძლებელი გახდა, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის გვერდით განსაზღვრული მაჩვენებლების შესრულება და სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდის მიღწევა.

2004-2012 წლებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მობილიზაციის დონე, რის შედეგადაც საანალიზო წლებში ადგილი ჰქონდა: ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ზრდას, საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესებას, საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფას, მასობრივი კორუფციის მასშტაბების შემცირებას, აღრიცხვა-ანგარიშგების სისტემის მოწესრიგებას და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების შემცირებას, რამაც თავისთავად უზრუნველყო სახელმწიფოს მხრიდან თავისი ეკონომიკური ფუნქციების უფრო სრულყოფილად და ეფექტიანად შესრულების შესაძლებლობა.

აღნიშნულ პერიოდში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო და შესაბამისად ხარჯვითი ნაწილის ზრდის მიუხედავად, იგი მაინც ჯეროვნად ვერ უზრუნველყოფს ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაღალი მაჩვენებლების მიღწევას. ამ საკითხებთან დაკავშირებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელდეს მნიშვნელოვანი ღონისძიებები, რათა მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული ფულადი სახსრების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენება.

ჩვენი აზრით, საჭიროა სახელმწიფოს მიერ ხარჯების განაწილებისას, განისაზღვროს გარკვეული პრიორიტეტები და ამ პრიორიტეტების მიხედვით მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების განაწილება, ამასთან მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს სოციალურ სფეროს, რათა სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული ქვეყანაში სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი საჭიროა გახდეს ბიუჯეტის შემოსავლების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა, რათა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.

1.2. საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში

საქართველოში თანამედროვე პირობებში, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის როლის გაძლიერებამ, ობიექტურად მოითხოვა მისი გარდაქმნის აუცილებლობა.

საბიუჯეტო სისტემა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკის მართვის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას, გარკვეული ნაკლოვანებით ხასიათდება. სწორედ ამიტომ, ქვეყნის ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს, საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფა, ისეთი ფორმით და მიმართულებით, რომლითაც იგი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ დასახული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას.

საყურადღებოა ისიც, რომ მსოფლიო ეკონომიკური მეცნიერების მიერ, ჯერჯერობით არ შექმნილა ყველა ქვეყნისათვის მისაღები და ერთნაირი ეფექტიანობით ფუნქციონირებადი საბიუჯეტო სისტემის მოდელი, ამიტომ არ არის გასაკვირი, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაც, თანამედროვე ეტაპზე, მოითხოვდეს მნიშვნელოვან სრულყოფასა და ტრანსფორმაციას.

საბიუჯეტო სისტემის ნორმალურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემები, განსაკუთრებული სიმწვავეით ვლინდებიან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ ქვეყნებში.

საქართველოში, საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში სრულყოფილი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების ხელისშემშლელ ფაქტორებს შორის ყველაზე მეტად საყურადღებო იყო ის, რომ ჩვენს ქვეყანას ფაქტიურად არ გააჩნდა ამ სფეროში მუშაობის გამოცდილება, რის გამოც 2000-2003 წლებში „ამ სფეროს საქმიანობა სერიოზული მრავალმხრივი მიზეზებითაა დამძიმებული, ამიტომ შედეგები მინიმალურადაც ვერ აკმაყოფილებს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მოთხოვნილებებს.“¹

დამოუკიდებელ საქართველოში ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების საწყის ეტაპს, საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ 1993 წლის 30 მარტს მიღებული საქართველოს კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“.

¹ კაკულია რ., საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელქაძის სახელობის სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ., 2003, გვ. 410.

საქართველოს კანონის „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ საფუძველზე, გაუქმდა საბიუჯეტო სისტემაში წლების მანძილზე დამკვიდრებული ცენტრალიზაციის პრინციპი და შემუშავდა ცენტრალური ბიუჯეტის, ავტონომიური წარმონაქმნებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები.

აღნიშნული კანონით განისაზღვრა, საქართველოს რესპუბლიკის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლობა, რასაც ბიუჯეტის ყველა რგოლის საკუთარი შემოსავლებით უზრუნველყოფა განაპირობებდა. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ზემდგომ ორგანოებს, არ ჰქონდათ სახელმწიფო იერარქიის ქვემდგომი საფეხურების საბიუჯეტო უფლებებში ადმინისტრაციული წესით ჩარევის უფლება. ამასთან, ავტონომიური და ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელი არიან რესპუბლიკის საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარებაზე, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკების და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ისე საქართველოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულებაზე.¹

„სხენებული კანონი მეთოდოლოგიურად საკმაოდ დაუხვეწავ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენდა. მისი მთავარი მეთოდოლოგიური ნაკლი იყო ბიუჯეტის უდეფიციტო ხასიათი და სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების ბიუჯეტის შემოსავლებში (საშემოსავლო ნაწილის შესრულებაში) ჩათვლა რის შედეგადაც ბიუჯეტში დაფიქსირებული არ იყო დეფიციტი და მისი დაფარვის წყაროები.“²

მოცემული კანონის არაეფექტიანმა ფუნქციონირებამ განაპირობა მისი შემდგომი ცვლილების აუცილებლობა, რაც განხორციელდა კიდევ 1996 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილების საფუძველზე, რომლის მიხედვითაც მოცემულ კანონს დაემატა V კარი–სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების წესი, რითაც განისაზღვრა ბიუჯეტის შედგენის, განხილვისა და დამტკიცების მეთოდოლოგია, რომელიც დაეფუძნა

¹ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, კარი I, მუხლი 3, თბ., 1993.

² შათირიშვილი ჯ., საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, ტ.IV, გამომცემლობა „ფინანსები“, თბ., 2000, გვ. 233.

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებულ გრძელვადიან ეკონომიკურ ნორმატივებს.

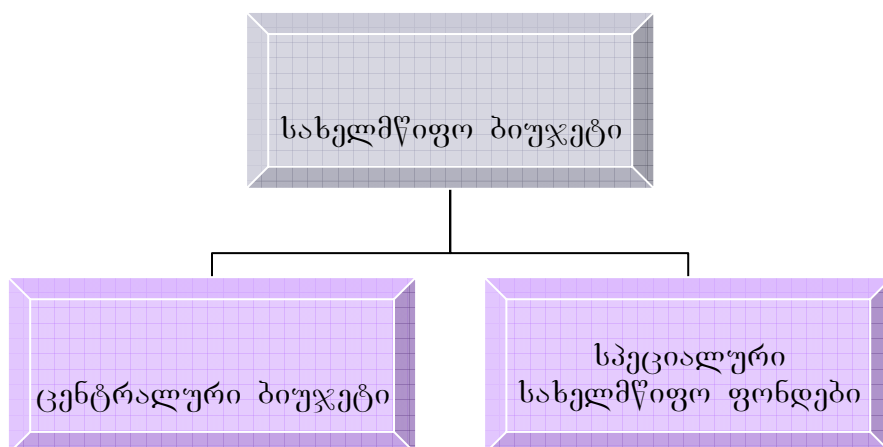
მიუხედავად ამ ცვლილებისა საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ კვლავ მთელი რიგი ნაკლოვანებებით ხასიათდებოდა, მაგრამ თავისთავად ფაქტი–საბიუჯეტო კანონის მიღება, მაინც შეიძლება ჩაითვალოს წინ გადადგმულ ნაბიჯად საბიუჯეტო პოლიტიკის სამართლებრივი უზრუნველყოფის მიმართულებით.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სამართლებრივი ბაზის შემდგომი სრულყოფა, განხორციელდა საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, რომლის თანახმადაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა საბიუჯეტო სისტემის მოქმედმა სტრუქტურამ.

ახალი კანონის საფუძველზე მოხდა ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების კონსოლიდირება (იხ. სქემა №1).

სქემა 1.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი



აღნიშნული ცვლილების შედეგად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ჩამოყალიბდა: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობის სახით.

კანონის მიხედვით ახლებურად იქნა წარმოდგენილი ბიუჯეტის არსი, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა, საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის ურთიერთკავშირი საფინანსო სისტემის ელემენტებთან, დადგინდა ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდე, რომლის გადაჭარბების შემთხვევაშიც ხდებოდა ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრის მექანიზმის ამოქმედება, განისაზღვრა ბიუჯეტის შესრულების პროცესში სახელმწიფო ხაზინის წამყვანი როლი და ა.შ.

თუმცა ზემოაღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ მაინც საჭიროებდა შემდგომ სრულყოფას, ვინაიდან მოცემულ კანონში არ იყო შემუშავებული ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვის, ასევე ბიუჯეტის შემოსავლების ამოღების, ბიუჯეტის შედგენის მეცნიერულად დასაბუთებული და არგუმენტირებული მეთოდოლოგია და მთელი რიგი სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები. აღნიშნული ნაკლოვანებების გამო აუცილებელი გახდა საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად მოცემული კანონის შემდგომი სრულყოფა, მასში გარდამავალი პერიოდისათვის დამახასიათებელი სწრაფი სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების ასახვის გათვალისწინებით. ამასთანავე, სათანადო ყურადღება უნდა დათმობოდა, საბიუჯეტო პოლიტიკასა და ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული თეორიული და მეთოდოლოგიური საკითხების გადაჭრას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის მომდევნო ცვლილება, განხორციელდა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საფუძველზე.

მიღებული კანონის მიხედვით, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა განისაზღვრა, როგორც „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა.“¹

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მუხლი 2, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი.

„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მიხედვით, ქვეყნის საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები დაეფუძნა საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ, ფისკალურ და მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშს, რაც მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეგვიძლია ჩავთვალოთ საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების საქმეში. ამასთან საყურადღებოა, რომ თვით „საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზი, ეფუძნება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტს. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას და მოიცავს მთლიან შიდა პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასების ცვლილებებს, წარმოებას სექტორების მიხედვით, საგაჭრო და საგადასახადო ბალანსს, ვალუტის კურსს, მონეტარულ მაჩვენებლებს და სხვა ძირითად ელემენტებს.“¹ რაც შეეხება საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზებს, ისინი დაეფუძნენ საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, რომლებიც თავის მხრივ მოიცავდნენ შემოსავლების, ხარჯებისა და დაფინანსების ძირითად ელემენტებს და ითვალისწინებდნენ სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატურ გეგმას, ფინანსურ და პოლიტიკურ ვალდებულებებს.

აღნიშნული კანონის საფუძველზე, შემოღებული იქნა და ახლებურად განისაზღვრა ბიუჯეტის ანგარიშგების ფორმები და წესები, საბიუჯეტო სისტემის კანონიდან ამოღებული იქნა სეკვესტრის და დაცული მუხლების ცნებები. ერთ ფონდად გაერთიანდა საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს სახელმწიფო სარეზერვო ფონდები და მას ეწოდა საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი. ადრე მოქმედ კანონთან („საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“) შედარებით, მნიშვნელოვნად დაიხვეწა საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზებასთან დაკავშირებული საკითხები, დაზუსტდა საბიუჯეტო პროცესის ვადები.

2004 წლის 5 აპრილიდან განხორციელდა უმნიშვნელოვანესი რეფორმა, რომლის საფუძველზეც ეროვნულ ბანკში და მის ფილიალებში დაიხურა 12 500 ანგარიში და გაიხსნა ერთი სახელმწიფო ანგარიში, რის შედეგადაც სახელმწიფო ხაზინის მთელი ფულადი რესურსების თავმოყრა მოხდა საქართველოს ეროვნულ ბანკში გახსნილ ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშზე (რომელიც სრულად ამოქმედდა 2006 წლის 1 იანვრიდან). ამასთანავე კანონით განისაზღვრა

¹ იქვე, თავი II, მუხლი 17, პუნქტი 2.

საბიუჯეტო ცირკულარების მომზადების ვადები და წესი, გაფართოვდა სახელმწიფო ხაზინის უფლება-მოვალეობანი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ასიგნებების სწორი და სრული აღრიცხვის მიმართულებით, განისაზღვრა ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულების, სახელმწიფო სესხების ღიმიტების და გრანტების გაცემის პროცედურები და სესხის აღების გამჭვირვალობის, ასევე საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონის ბიუჯეტების შესრულების წლიური ანგარიშების მომზადების, წარდგენისა და დამტკიცების ეტაპები.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიმართულებით აუცილებელია აღვნიშნოთ, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონში 2005-2007 წლების განმავლობაში შეტანილი ცვლილებები, რომელთა საფუძველზეც 2009 წლის მდგომარეობით, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა წარმოდგენილი იყო როგორც 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

კანონის მიხედვით საქართველოს საბიუჯეტო სისტემამ მოიცვა სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები. აღნიშნული კანონის საფუძველზე შეიქმნა „მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდები“, შემუშავებული იქნა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ახალი სტრუქტურა, რომლის მიხედვითაც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს წარმოადგენდა შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები), ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები), და ვალდებულებები (ვალდებულებების აღებით მიღებული სახსრები). თავის მხრივ შემოსავლები მოიცავდა გადასახადებს, გრანტებსა და სხვა შემოსავლებს, რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებს ისინი

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 2, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი.

წარმოდგენილი იყვნენ ხარჯების, არაფინანსური აქტივების (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიღებული სახსრები), ფინანსური აქტივების (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართული სახსრები, მათ შორის, ნაშთის დაგროვება) და ვალდებულებების სახით.

განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, მდგომარეობა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების მიმართულებით, მაინც გარკვეული ნაკლოვანებებით ხასიათდებოდა.

საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიმართულებით პროგრესულ ნაბიჯად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, რომელიც ძალაში შევიდა 2010 წლის 1 იანვრიდან.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ძალაში შესვლისთანავე, ძალადაკარგულად ჩაითვალა მთელი რიგი ნორმატიული აქტები, კერძოდ: „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონი, ასევე „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 24 მაისის, „მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდების შესახებ“ საქართველოს 2008 წლის 14 მარტისა და „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ საქართველოს 14 მარტის კანონები.

2013 წლის (მაისის თვის) მდგომარეობით მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსი, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით განსაზღვრავს „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას“¹.

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 1, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე მნიშვნელოვნად დაიხვეწა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის მარეგულირებელი ნორმები, შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილებასთან დაკავშირებული საკითხები, დაწვრილებით განისაზღვრა საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეთა უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა, შეიცვალა და დაზუსტდა როგორც ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ასევე აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, წარდგენისა და დამტკიცების პროცედურები, უფრო დეტალურად გაიმიჯნა სახელმწიფოს სხვადასხვა დონის ხელისუფლების მიერ, ბიუჯეტის შესრულებისათვის პასუხისმგებლობის საკითხი როგორც სახელმწიფო, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის, შემუშავდა გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ახალი წესი და ფორმულა. საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე შემოღებული იქნა „პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტის ცნებები“, დაზუსტდა ქვეყნის წლიურ საბიუჯეტო კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესები და პროცედურები.

ძველი კანონისაგან განსხვავებით, მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, შემუშავებული იქნა „საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტისა“ და „ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტის“ ცნებები. რის საფუძველზეც საქართველოს ნაერთმა ბიუჯეტმა მოიცვა, ქვეყნის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი წარმოდგენილია აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და მათ შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ერთობლიობის სახით. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ჩამოყალიბდა, „საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობის“¹ სახით, რის

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 2, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

საფუძველზეც ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა წარმოდგენილია როგორც (იხ. სქემა №2).

სქემა 2.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა¹



საბიუჯეტო კოდექსით ახლებურად განიმარტა ქვეყნის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების არსი, რის შედეგადაც ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ცნება ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად „სახელმწიფო ბიუჯეტი-საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა“².

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 2, 6, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 6, „ე“ ქვეპუნქტი, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

თავის მხრივ, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტი წარმოდგენილია, როგორც „ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.“¹

სოლო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი განიმარტება როგორც, „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ დამტკიცებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.“²

აღნიშნული კოდექსის მიხედვით, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის თითოეულმა მონაწილემ, საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე, ვალდებულია დაიცვას შემდეგი პრინციპები (იხ. სქემა №3):

სქემა 3.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები



¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 6, „ზ“ ქვეპუნქტი, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² იქვე, მუხლი 6, „თ“ ქვეპუნქტი.

– ბიუჯეტის ყოველმომცველობა თავისი შინაარსიდან გამომდინარე გულისხმობს ბიუჯეტის შედგენისას, ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის, გადასახდელისა და ნაშთის ცვლილების შესაბამის ბიუჯეტებში სრულყოფილად ასახვის აუცილებლობას.

– ბიუჯეტის გამჭვირვალობის პრინციპს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით. აღნიშნული პრინციპი მოითხოვს ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოებში, ბიუჯეტის განხილვის პროცედურების საზოგადოებრივი და მასობრივი საინფორმაციო საშუალებებისათვის საჯაროობის პრინციპის დაცვას, ასევე დამტკიცებული ბიუჯეტებისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნებას და ბიუჯეტის შესახებ არსებული ინფორმაციის ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის ხელმისაწვდომობას.

– ანგარიშვალდებულების პრინციპი საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრინციპს წარმოადგენს, რადგან იგი აყენებს საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს მათ მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე.

– დამოუკიდებლობა გულისხმობს, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის თითოეული რგოლის მიერ, თავისი შემოსულობებისა და გადასახდელების ინდივიდუალურად განსაზღვრის აუცილებლობას, თუმცა ეს ყოველივე შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს კანონმდებლობასთან.

– ერთიანობა, ეს პრინციპი გულისხმობს ქვეყნის „ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით, სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობას“.¹

– უნივერსალობის პრინციპის არსი მდგომარეობს ბიუჯეტის მიერ მიღებული ყველა შემოსულობის საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად მიმართვას, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც საბიუჯეტო კოდექსით არის განსაზღვრული. ამასთანავე დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა არცერთი შემოსულობა არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად რაიმე კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. 2012 წლის 20 დეკემბერს

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 4, „ე“ ქვეპუნქტი, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

საბიუჯეტო კოდექსში შეტანილი ცვლილების თანახმად (№ 117), რომელიც ძალაში შევიდა 2013 წლის 1 იანვრიდან დაუშვებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ, მიღებული შემოსულობების საკუთარი მიზნებისთვის შენარჩუნება, თუ საბიუჯეტო ორგანიზაცია არ არის წარმოდგენილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ან არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სახით.

– კონსოლიდირების პრინციპი, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ყველა მონაწილეს ავალდებულებს, კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით განახორციელონ ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ანგარიშზე თავმოყრა, რომელიც განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან სხვა საბანკო დაწესებულებაში და იმართება სახელმწიფო ხაზინის მიერ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, საბიუჯეტო სისტემის მოქმედ პრინციპებთან ერთად, ჩვენის მხრივ გვინდა შევნიშნოთ, რომ საჭიროა მას დაემატოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი, კერძოდ, ეფექტიანობის პრინციპი, რაც თავის თავში გულისხმობს საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონის ბიუჯეტის შემოსულობების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად განაწილება-გამოყენების ვალდებულებას.

საქართველოში ეფექტიანი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება-ფუნქციონირება შეუძლებელია მიღწეული იქნას ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის გარეშე.

ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფაში, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი, ბიუჯეტებს შორის საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების განაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავებას და სატრანსფერო პოლიტიკის სრულყოფას უკავია. უნდა აღნიშნოს, რომ საქართველოში, წლების განმავლობაში ვერ მოხერხდა საგადასახადო შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების რაციონალური მექანიზმის შემუშავება, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული საკითხი, მოითხოვს სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან სერიოზულ და კომპლექსურ მიდგომას, რათა უზრუნველყოფილი იქნას, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის, რეალური შემოსავლის მომტანი გადასახადის გამოვლენა და მისი განაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება.

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით, ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ ერთ-ერთ პროგრესულ ნაბიჯს წარმოადგენს, ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, 2013 წლისათვის, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით მომზადების ვალდებულება.

აღსანიშნავია, რომ პროგრამულ ბიუჯეტირებას არსებობის საკმაოდ ხანგრძლივი ისტორია გააჩნია¹. პროგრამული ბიუჯეტის მთავარ უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ იგი ორიენტირებულია შედეგებზე. ამასთან პროგრამული ბიუჯეტირებისას, თითოეული პროგრამა წარმოადგენს ქვეყნის ამა თუ იმ პრიორიტეტის განხორციელების საფუძველს, მას აქვს განხორციელების საპროგნოზო პერიოდი, ჰყავს განმასხორციელებელი ორგანო და წინასწარ განსაზღვრული მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები. შესაბამისად, ამოსავალ წერტილს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები წარმოადგენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შევნიშნავთ, რომ საქართველოში, საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფისათვის განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, თანამედროვე ეტაპზე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მაინც სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებას, რის გამოც დღეისათვის, კვლავ აქტუალურია საკითხი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის შემდგომი რეფორმირებისა და ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით.

¹1960-იან წლებში ამერიკის შეერთებული შტატების მიერ შემუშავებული პროგრამის ბიუჯეტირების ტექნიკა მრავალ ქვეყანაში იქნა დანერგილი და გამოყენებული.

1.3. ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობები და სატრანსფერო პოლიტიკა

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირება, მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების ნორმალიზებაზე, რადგან „თეორიულად და პრაქტიკულად დასაბუთებულია, რომ ტერიტორიული ერთეულებისა და რეგიონების ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის განმტკიცება მაშინ არის შესაძლებელი, თუ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სრულყოფა მოხდება,“¹ რაც უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახსრების მობილიზაციისა და გადანაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავებას.

საქართველოში მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსით („შემოსულობების განაწილება ბიუჯეტებს შორის“ II კარის III თავი) მკაფიოდ არის განსაზღვრული საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის საბიუჯეტო შემოსულობების განაწილების წესი.

2013 წლის მდგომარეობით ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში სრულად ჩაირიცხება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები.

ამასთან საყურადღებოა, რომ „აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში ჩარიცხული შემოსულობები, ამ რესპუბლიკების სხვა დონის ბიუჯეტებს შორის, ნაწილდება ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ დადგენილი წესით“.²

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით რეგულირდება იმ საბიუჯეტო შემოსულობების განაწილება, რომლებიც მიღებული იქნა საგადასახადო კანონმდებლობით გაუქმებული გადასახადებიდან, კერძოდ³:

¹ კაკულია რ., საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელქაძის სახელობის სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ., 2003, გვ. 472.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი II, თავი III, მუხლი 25, ნაწილი მე-3, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

³ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი II, თავი III, მუხლი 26, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

1. კანონმდებლობით გაუქმებული გადასახადებიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსულობები, რომლებიც სრულად მიიმართება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში 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 რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, მათში სრულად ჩაირიცხება შემდეგი გაუქმებული გადასახადებიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსულობები:

- მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადი;
- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის გადასახადი;
- ქონების გადაცემისათვის გადასახადი;
- საკურორტო გადასახადი;
- სასტუმროს გადასახადი;
- რეკლამის გადასახადი;
- გადასახადი ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის;
- მცირე ბიზნესის გადასახადიდან და ფიქსირებული გადასახადიდან მიღებული თანხების 80% მიიმართება ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო 20%-აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.

წარმოდგენილი საბიუჯეტო შემოსულობების გარდა, საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის, შემოსულობების განაწილება წარმოებს, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი შემდეგი პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით (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 ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა	100		
1.2	განკუთვნილი ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის		100	
2	მოგების გადასახადი	100		
3	ქონების გადასახადი			100

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი, (დანართი) (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

4	დამატებული ღირებულების გადასახადი	100		
5	აქციზი	100		
6	იმპორტის გადასახადი (12. 11. 2010 № 3806 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან)	100		
7	სხვა გადასახადები (მათ შორის, საგადასახადო და ორგანოების მიერ გადახდევინებული ჯარიმები, რომლებიც არ არის დარიცხული კონკრეტულ გადასახადზე), გარდა გაუქმებული გადასახადებისა (12.11.2010№ 3806 ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან).	100		
8	პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქაღალდებიდან აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, განკუთვნილი:			
8.1	ცენტრალური ხელისუფლებისათვის	100		
8.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის		100	

8.3	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 სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის საფასურიდან, გადახდევინებული:			
12.1	ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
12.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
13	სალიცენზიო მოსაკრებელი გადახდევინებული:			
13.1	ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
13.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	

14	სანებართვო მოსაკრებელი გადახდევინებული:			
14.1	ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
14.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
14.3	ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
15	სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებელი	100		
16	სარეგისტრაციო მოსაკრებელი	100		
17	სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებელი	100		
18	შემოსულობა გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის გაცემიდან			100
19	სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი			100
20	მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის			100
21	მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის (გარდა განსაკუთრებული			

21 ¹	<p>მნიშვნელობის რადიაციული და ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა)</p> <p>მშენებლობის გარდა (განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილებების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი (20.12.2010 № 5526)</p>			100
21 ²	<p>მშენებლობის სახელმწიფო ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი (28.06.2012 № 6572)</p>			100
22	<p>შემოსავალი მიმდინარე ტრანსფერებიდან შემოწირულობებიდან და ქველმოქმედებიდან (გრანტების გარდა), განკუთვნილი</p>			
22.1	<p>ცენტრალური ხელისუფლების მიერ</p>	100		
22.2	<p>ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების მიერ</p>		100	

22.3	ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ			100
23	შემოსავალი სასოფლო- სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო- სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან			100
24	ვალუტის კურსის ცვლილებით გამოწვეული შემოსავალი, მიღებული:			
24.1	ცენტრალური ხელისუფლების მიერ	100		
24.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების მიერ		100	
24.3	ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ			100
25	შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი:			
25.1	ცენტრალური ხელისუფლებისათვის	100		
25.2	ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის		100	

25.3	ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის			100
------	-------------------------------------	--	--	-----

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, საშემოსავლო გადასახადი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადის გარდა, 100 %-ით ირიცხება ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადი, შესაბამისად 100 %-ით ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში სრულად, 100 %-ით ირიცხება ისეთი გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსავლები როგორცაა, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი და იმპორტის გადასახადი (იხ. ცხრილი №1).

2012 წლის 25 მაისს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში შეტანილი (№ 6331) ცვლილების შესაბამისად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით ფუნქციონირებადი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ, გადაწყვეტილებას იღებს, საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილი კომისია, რომლის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესსაც განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.

კომისია უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, იმ თანხების მიზნობრიობის შესახებ, რომელიც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს რჩებათ საწარმოს წმინდა მოგებიდან. კომისიის მიერ განსაზღვრული სახელმწიფოსათვის გადასარიცხი დივიდენდები, საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, მთლიანად ირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში, თუმცა საქართველოს მთავრობა, უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს წმინდა მოგების განაწილების და გამოყენების განსხვავებული მიმართვის შესახებ. საქართველოს მთავრობა ასევე უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება იმ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფოსათვის გადასარიცხი დივიდენდების, კოდექსით განსაზღვრული წესისგან განსხვავებულად მიმართვის თაობაზე, რომელთა აქციებიც განთავსებულია უცხო ქვეყნის აღიარებულ საფონდო ბირჟებზე, რომელთა წმინდა

მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება ხდება „მწარმოთა კანონით“ დადგენილი წესების საფუძველზე.

წარმოდგენილი ცხრილის (იხ. ცხრილი №1) ანალიზზე დაყრდნობით მიგვაჩნია, რომ საქართველოში ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხი მეტად სერიოზულ მიდგომას საჭიროებს, რაც უპირველეს ყოვლისა ეხება საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების, მათ შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილების საკითხს.

საყურადღებოა, რომ ამ საკითხის მარეგულირებელი კანონების თანახმად 2001-2008 წლებში „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 განისაზღვრებოდა 99 %-ით, ხოლო საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში- 85 %-ით, ხოლო საქართველოს კანონით „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, საშემოსავლო და მოგების გადასახადი 100 %-ით ირიცხებოდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში¹. 2008 წლის 1 იანვრიდან „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, კანონის შესაბამისად მოგების გადასახადი 100 %-ით ჩაირიცხებოდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო საშემოსავლო გადასახადი, განკუთვნილი ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის, 100 %-ით ირიცხებოდა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

2013 წელს კი მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში 100 %-ით ირიცხება საშემოსავლო გადასახადი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადის გარდა, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო

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

გადასახადი შესაბამისად 100 %-ით ჩაირიცხება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში.

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში ასევე სრულად, 100 %-ით ირიცხება მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი და იმპორტის გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსავლები.

ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფაში, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ადგილი, ქვეყნის სატრანსფერო პოლიტიკას უკავია.

ხელისუფლება, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის ფულადი დახმარებების გადაცემით უზრუნველყოფს, საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შემოსავლების გათანაბრებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების მიერ, მათი ფუნქციების შესრულების ეფექტიანობის ამაღლებას. რის გამოც ადგილობრივი ბიუჯეტები მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მათთვის გამოყოფილ ასიგნებებზე, სუბვენციებსა და ტრანსფერებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრების მიზნით და მათი ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, ქვეყნის ხელისუფლება, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად ახორციელებს ფინანსური დახმარების სახით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფას, რომლის გამოყენების მიმართულებების განსაზღვრაც დამოუკიდებლად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. აღნიშნული ტრანსფერის ძირითადი მიზანია, ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მათი ექსკლუზიური უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გათანაბრების მიღწევა.

გათანაბრებითი ტრანსფერი გაიანგარიშება ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით, ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსით შემუშავებული წესისა და ფორმულების გამოყენებით.

აღსანიშნავია, რომ ფორმულების საშუალებით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაცემი ტრანსფერების მოცულობის დადგენას, ფართო პრაქტიკული გამოყენება აქვს მრავალ ქვეყანაში. თუმცა საქართველოში, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებასთან დაკავშირებული პრაქტიკა, მეტად არასახარბიელოდ გამოიყურება, რადგან 2007-2008 წლებში, გათანაბრებითი ტრანსფერის გასაანგარიშებელი ფორმულები, საკამოდ ბევრი ნაკლოვანებით ხასიათდებოდნენ

და ისინი უპირატესად თანხების განაწილებაზე იყვნენ მიმართულნი, ვიდრე რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათანაბრებაზე. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებაში სუბიექტური მიდგომა გამორიცხული უნდა იყოს, ხოლო ხარჯვაში კი ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოუკიდებლები უნდა იყვნენ.¹

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში, მიმდინარე 2013 წლისათვის ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული გათანაბრებითი ტრანსფერის გასაანგარიშებელი ფორმულა, რადიკალურად განსხვავდება მისი წინამორბედებისაგან, არსებული მიდგომა მაინც საჭიროებს გარკვეულ სრულყოფას.

საქართველოში მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების საწყის ეტაპზე, ქვეყნის ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რომელის სიდიდეც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4 პროცენტზე ნაკლები. მომდევნო ეტაპზე ხდება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მოცულობის გაანგარიშება.

შემდგომ გაიანგარიშება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა).

აღსანიშნავია, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფა არ ხდება იმ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლებიც აღემატება ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს.

ბოლო ეტაპზე კი კოდექსით განსაზღვრული ფორმულის საშუალებით, ხდება უკვე თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის განსაზღვრა.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების დამტკიცებული ინსტრუქციის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი

¹ ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში, ანალიტიკური კვლევა, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, GTZ, 2009 წ., გვ. 5-6.

გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით დამტკიცებული შემდეგი ფორმულის საშუალებით:

$$T=E-R^1$$

სადაც,

T – არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერი;

E – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი (თვითმმართველი ქალაქებისათვის E გამოისახება როგორც E_{city} , ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის $E - E_m$);

R – წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებს (გრანტების გარდა), რომელიც ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

თავის მხრივ თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულის საშუალებით²:

თვითმმართველი ქალაქებისათვის:

$$E_{city}=S_{city}*G_{city}\%;$$

მუნიციპალიტეტებისათვის:

$$E_m=S_m*G_m\% \text{ სადაც,}$$

E_{city} – არის თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი;

E_m – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი;

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი III, თავი XI, მუხლი 74, ნაწილი 1, თბ., 2009 წელი 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით). საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №904, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქცია, მუხლი 1, თბ., 2009 წლის 30 დეკემბერი (2013 წლის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №323 „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის № 904 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, მუხლი 2, თბ., 2013 წლის 27 სექტემბერი.

S_{city} თვითმმართველი ქალაქის სტატისტიკური და გათანაბრებითი კოეფიციენტების ხვედრითი წილი თვითმმართველი ქალაქების კოეფიციენტების საერთო მოცულობაში;

S_m მუნიციპალიტეტის სტატისტიკური და გათანაბრებითი კოეფიციენტების ხვედრითი წილი, მუნიციპალიტეტების სტატისტიკური და გათანაბრებითი კოეფიციენტების საერთო მოცულობაში;

G ანუ G_{city} -სა და G_m -ის ჯამი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობას, რომელიც განისაზღვრება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

G_{city} წარმოადგენს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობას, რომელიც განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 66 პროცენტით.

G_m მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 34 %-ით¹.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებს R - ს, ეს მაჩვენებელი გაიანგარიშება ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის, მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული სამი წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით და მასში გაითვალისწინება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი შემოსავლები (გრანტების გარდა).

გათანაბრებითი ტრანსფერის გარდა, ქვეყნის სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებისათვის, შესაძლებელია გამოყოფილი იქნეს მიზნობრივი ტრანსფერი, რომელიც გამოიყენება დელეგირებული უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით და სპეციალური ტრანსფერი.

¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება № 323 „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის № 904 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, მუხლი 2, თბ., 2013 წლის 27 სექტემბერი.

სპეციალური ტრანსფერი წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ერთი დონის ბიუჯეტიდან, მეორე დონის ბიუჯეტისათვის, გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერის გარდა, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილ თანხებს.

თუ გავანალიზებთ 2008-2013 წლებში (2000-2012 წლის ფაქტიური და 2013 წლის გეგმური მაჩვენებლები) ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერის დინამიკას, ტრანსფერის ცალკეული სახეობების მიხედვით, შევნიშნავთ, რომ 2010-2013 წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით ფაქტიურად გამოყოფილი სახსრების ოდენობა (იხ. ცხრილი № 2).

ცხრილი 2.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაღებული ტრანსფერის დინამიკა 2008-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 გეგმა
სულ ტრანსფერი	859.4	847.2	1086.4	1207.2	1227.2	1023.5
გათანაბრებითი ტრანსფერი	320.9	276.6	522.5	627.8	721.5	750.3
მიზნობრივი ტრანსფერი	10.9	14.7	10.1	10.3	12.1	10.9
სპეციალური ტრანსფერი	519.7	505.6	553.7	569.1	493.6	262.3
ფინანსური დახმარება	7.7	50.3	–	–	–	–

კერძოდ, 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფაქტიური ოდენობა 522.5 მლნ ლარით, 2011 წელს

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

627.8 მლნ. ლარით, 2012 წელს 721.5 მლნ. ლარით განისაზღვრა, ხოლო 2013 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის გეგმური მაჩვენებელი 750.3 მლნ. ლარით არის წარმოდგენილი. რაც შეეხება მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერის სახით ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაღებული სახსრების დინამიკას, „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მიზნობრივი ტრანსფერის გეგმური მაჩვენებელი მიმდინარე წლისათვის 10.9 მლნ. ლარით, ხოლო სპეციალური ტრანსფერის 262.3 მლნ. ლარით განისაზღვრება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში არსებული სატრანსფერო პოლიტიკა, მიუხედავად განხორციელებული მთელი რიგი პოზიტიური ცვლილებებისა, მაინც ნაკლებად იძლევა ტრანსფერისათვის დაკისრებული ძირითადი მიზნების ეფექტიანად მიღწევის საშუალებას.

მიგვაჩნია, რომ ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის შემუშავებისას ფინანსური რესურსების გაანგარიშების სიმარტივესთან ერთად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მათი განაწილებისას სამართლიანობის პრინციპის გათვალისწინება, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, თუმცა აღნიშნულმა პრინციპმა არ უნდა გამოიწვიოს ყველა ერთი დონის თვითმმართველი ერთეულებისათვის ტრანსფერის თანაბარი მოცულობით გაცემა. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის გატარება და ტრანსფერების გაანგარიშებაში უმთავრესი სამართლიანობის პრინციპის დაცვა წარმოადგენს რადგან, „მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ტრანსფერების სტრუქტურის ცვლილება ძლიერ ზეგავლენას ახდენს ეკონომიკურ სისტემაზე, ზემოქმედებს ისეთ ეკონომიკურ პარამეტრებზე, როგორც არის მოხმარება. ტრანსფერების მოცულობის გადიდება, იწვევს მმართველობის ქვედა დონეზე საგადასახადო შემოსავლების შემცირებას და ზრდის მოხმარებას. როგორც წესი წმინდა გადასახადების შემცირება უფრო მცირემულტიპლიკატურ ეფექტს იძლევა, ვიდრე მისი ტოლი გეგმური ინვესტიციები და ხარჯები.“¹

გარდა ზემოაღნიშნულისა მნიშვნელოვანია, რომ სატრანსფერო პოლიტიკა შესაბამისობაში მოდიოდეს ქვეყნის ადგილობრივ საბიუჯეტო პროცესთან, რაც

¹ Экономическая теория. Под. ред. А.И. Добрынина, Л. С. Тарасевича. Изд. Питер Ком. Санкт-Петербург, 1999, с. 413.

გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერების მოცულობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას ქვეყნის საბიუჯეტო ციკლის გათვალისწინებით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან ისეთი სატრანსფერო პოლიტიკის შემუშავება, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი გახდება, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ქვეყნის ეროვნული დონის პრიორიტეტების გავლენისაგან ავტონომიურობის პრინციპის შენარჩუნება, რაც გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ, საკუთარი რეგიონის პრიორიტეტების დამოუკიდებლად შემუშავების შესაძლებლობას.

2000-2003 წლების განმავლობაში სახელმწიფოს მხრიდან სატრანსფერო პოლიტიკის გატარებაში ადგილი ქონდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისადმი არაერთგვაროვან მიდგომას. კერძოდ, შემოსავლების გეგმის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ფინანსთა სამინისტრო ახდენდა ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის ტრანსფერების შემცირებას არა პროპორციულად, არამედ სუბიექტური მოსაზრებებიდან გამომდინარე.

ამასთანავე, სატრანსფერო პოლიტიკაში ნათლად არ იყო გამოკვეთილი პრიორიტეტები და ტრანსფერის გამოყოფისა და მისი სიდიდის განსაზღვრის საკითხი, რის გამოც ადგილობრივ ბიუჯეტებში გადარიცხული ტრანსფერების ოდენობა ძირითადად სუბიექტური მიდგომით განისაზღვრებოდა¹. საქართველოში შესაბამისი მექანიზმის არ არსებობის გამო, ბიუჯეტებს შორის ტრანსფერების გადანაწილება ფაქტიურად მხოლოდ ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის მოლაპარაკებების საფუძველზე ხორციელდებოდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის, ფაქტიურად გამოყოფილი ფინანსური დახმარებების მაჩვენებლის გაანალიზების საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ 2000-2012 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული ტრანსფერის საერთო მოცულობა სტაბილური ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.

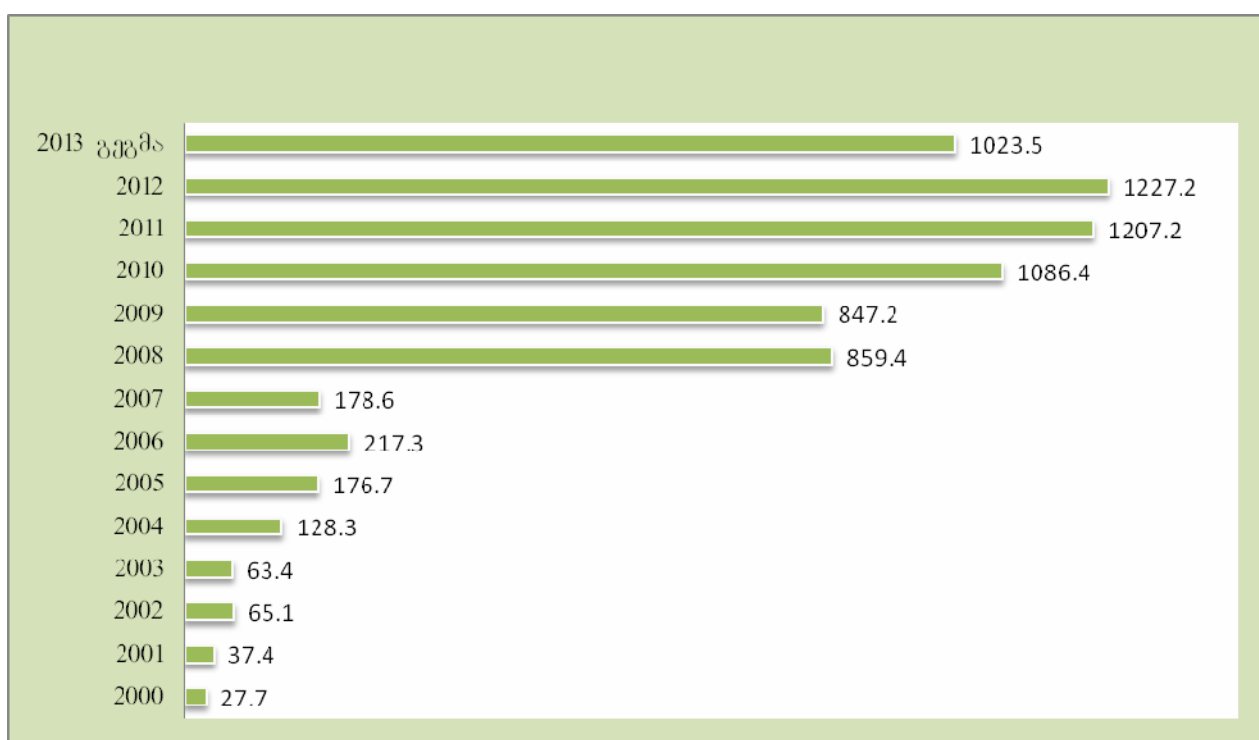
მიმდინარე 2013 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

¹ მოხსენება საქართველოს 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, თბ., 2003 წ.

ბიუჯეტებისათვის გასაცემი ტრანსფერის საერთო მოცულობის გეგმური მანვენებელი, წლიური საბიუჯეტო კანონის თანახმად 1023.5 მლნ. ლარით განისაზღვრება, რაც 206.1 მლნ. ლარით ნაკლებია გასული 2012 წლის შესაბამის მანვენებელთან (1229.6 მლნ. ლარი) შედარებით (იხ. გრაფიკი № 1).

გრაფიკი 1.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გაცემული ტრანსფერის დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹



აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს, ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის სხვადასხვა სახის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით, მათი ხარჯების შესაბამისი ფულადი რესურსებით უზრუნველყოფა, რადგან ადგილობრივი ბიუჯეტები, რომელთა საშუალებითაც ხელისუფლებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებას, წარმოადგენენ, რეგიონის სტაბილური

¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკის რეგულირების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და მთელი რიგი სხვა ამოცანების რეალიზაციის ფინანსურ ბაზას.

ამასთან „სახელმწიფო ხელისუფლება ადგილობრივი (რეგიონული) ფინანსების დახმარებით აღწევს, იმ ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეთა გამოთანაბრებას, რომლებიც გარკვეული ისტორიული და ბუნებრივი პირობების გამო ჩამორჩენილთა რიგებში აღმოჩნდნენ ქვეყნის სხვა რეგიონებთან შედარებით.”¹ უნდა აღინიშნოს, რომ დღეისათვის საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები საკუთარი შემოსავლებით, რთულად უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსებას, რის გამოც ისინი, მეტწილად ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებულნი.

„თანამედროვე ეტაპზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პროცესების რეგიონალიზაცია, სახელმწიფო ფუნქციების მნიშვნელოვანი ნაწილის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე გადაცემა და მასთან ერთად დაფინანსების შესაბამისი წყაროს მიმაგრება, რაც განაპირობებს ადგილობრივი ფინანსების როლის გაძლიერებას და მათი სამოქმედო ზონის გაფართოებას. აღნიშნული ცხადყოფს, რომ ტერიტორიულ ბიუჯეტებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საერთო-სახელმწიფოებრივი ეკონომიკური და სოციალური ამოცანების, პირველ რიგში, საზოგადოების სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის სახელმწიფო სახსრების განაწილებაში.”² აქედან გამომდინარე საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებაში, გადამწყვეტი ადგილი უკავია ცენტრსა და რეგიონებს შორის, საბიუჯეტო-საგადასახადო ურთიერთობათა სრულყოფას, რაც ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებასთან ერთად, მოიცავს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების განაწილებისას სახელმწიფოს მხრიდან სამართლიანობის პრინციპის დაცვას.

¹ კაკულია რ., საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელქაძის სახელობის სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ., 2003, გვ. 445.

² Финансы, Денежное обращение, Кредит. Под. ред. Л.А. Дробозиной_М., Финансы, Изд., ЮНИТИ, 1997 г. с.232.

მიგვაჩნია, რომ „ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილებისათვის საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება, რაც გულისხმობს, რეგიონებისათვის საკმარისი ფინანსური რესურსების დატოვებას მიმდინარე სოციალური ხარჯების ნორმალურ დონეზე დასაფინანსებლად, რისთვისაც აუცილებელია რეგიონებში დასატოვებელი გადასახადების წილის გადიდებათან ერთად არსებითად შემცირდეს დოტაციური რეგიონების წილი.”¹

საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი, როგორც ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და ხარჯვის ქმედითუნარიანი სისტემა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის განმარტებით შეიძლება მოქმედებდეს, როგორც ფედერალურ ისე უნიტარულ ქვეყნებში.

აკადემიკოსი ა. გრაინბერგი „საბიუჯეტო ფედერალიზმს“ ახასიათებს, როგორც სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობისა და ბიუჯეტაშორისი ურთიერთობების შესამებას.”²

პროფესორი ვ. პაპავა კი თვლის, რომ საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი ერთის მხრივ არეგულირებს საგადასახადო შემოსავლების, ხოლო მეორეს მხრივ კი სახელმწიფოს მიერ დასაფინანსებელი ხარჯების განაწილებას ქვეყნის ცენტრალურ („ცენტრსა“) და ტერიტორიულ („რეგიონებს“) სახელისუფლებო სტრუქტურებს შორის”³.

ჩვენი აზრით, საქართველოში საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფა, ხელს შეუწყობს ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრას, როგორცაა, ტერიტორიული სამართლიანობის⁴, ეკონომიკური ეფექტიანობის ოპტიმალური თანაფარდობის უზრუნველყოფას, ადგილობრივი ფინანსების როლის გაძლიერებას და მათი სამოქმედო ზონის გაფართოებას, ამასთანავე საბიუჯეტო სისტემის დონეებს შორის საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა ეფექტიან განაწილებას და ამ სისტემის ყველა დონის ბიუჯეტების შესაბამისი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, საბიუჯეტო სისტემის

¹T. Gamsachurdia. The Role of Inerbudgetary Relations in Perfection of Tax and Budgetary System in Georgia. BULLETIN GEORGIAN ACADEMY OF SCIENCES, 1666, N3, 2002, P. 632.

²Гранберг. А. Г., Основы региональной экономики, М., Высшая школа экономики, 2001, ст. 365,

³პაპავა ვლ., საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი? თბ., 2000, გვ. 3-4.

⁴გულისხმობს შეზღუდული რესურსების განაწილებაში გარკვეულ თანაბრობას, როგორც ცალკეული ინდივიდუუმების, ასევე მთელი რეგიონის ფარგლებში.

ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით გადადგმული დადებითი ნაბიჯების მიუხედავად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა თანამედროვე ეტაპზე, მაინც ბოლომდე ვერ ასახავს გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს.

ჩვენი აზრით, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და მისი ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით, საჭიროა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის აგება მოხდეს, განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებისა და ჩვენი ქვეყნისათვის დამახასიათებელი ეკონომიკური თავისებურებების გათვალისწინებით.

საყურადღებოა, რომ ოპტიმალური საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ურთულესი პრობლემაა, რომლის გადასაჭრელად აუცილებელია ქვეყნის ხელისუფლების მხრიდან კომპლექსური და ეფექტიანი ღონისძიებების შემუშავება და მათი პრაქტიკაში გატარება.

თავი II. სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ფინანსური გეგმა

II.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში (2000-2013 წწ.)

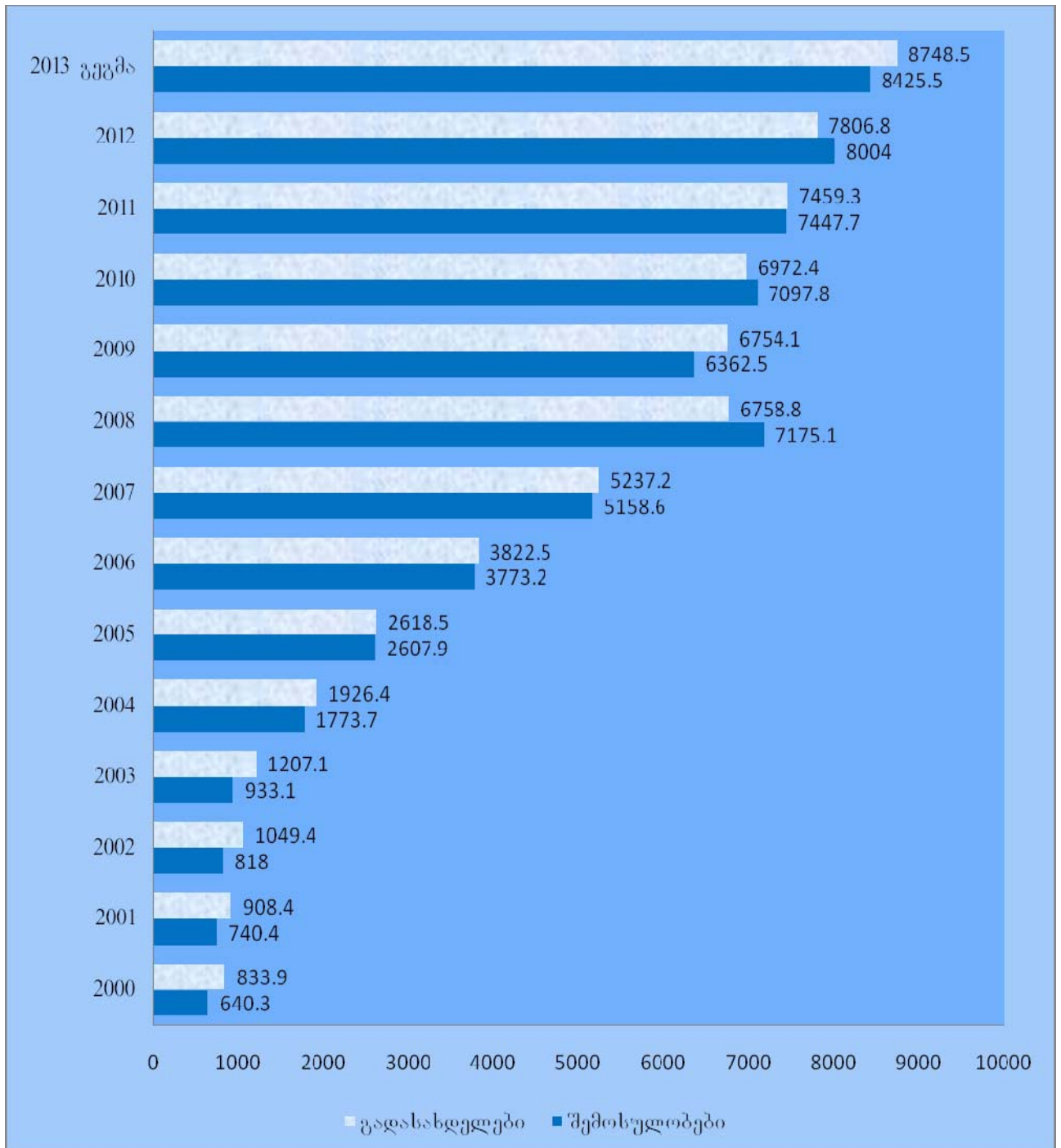
სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც საბიუჯეტო სისტემის ცენტრალური რგოლი, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და ეკონომიკის სტაბილური განვითარების ფინანსურ ბაზას, მჭიდრო კავშირშია სოციალურ პოლიტიკასთან, რადგან ხელისუფლება სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალებით, გააღწენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაზე, ეკონომიკური და სოციალური ხასიათის ეროვნული და რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებაზე, ასევე სოციალური და დარგთაშორისი პროპორციების წონასწორობაზე, მეცნიერულ-ტექნოლოგიური პროგრესის მიღწევათა დანერგვასა და მთლიანობაში ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევაზე.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის ადგილისა და როლის განსაზღვრის საკითხზე მსჯელობისას, ჩვენს მიერ, საანალიზო პერიოდად შერჩეული იქნა 2000-2013 წლები, ვინაიდან საანალიზო 2000-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტიური შესრულების, ხოლო 2013 წლის გეგმური მაჩვენებლების დინამიკაზე დაყრდნობით ნათლად და მარტივად გახდება შესაძლებელი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში არსებული, როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ტენდენციების გაანალიზება-შეფასება.

2000-2003 წლებში ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული მძიმე, კრიზისული მდგომარეობის ცვლილება საპირისპირო მოვლენებით, შესაძლებელი გახდა 2004-2013 წლებში სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიზნით, გატარებული რეფორმების შედეგად.

აღნიშნულ პერიოდში, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების დინამიკაზე მსჯელობა, შეგვიძლია განვახორციელოთ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ქვემოთ წარმოდგენილი გრაფიკის საფუძველზე (იხ. გრაფიკი №2).

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები
2000-2013 წლები (მლნ. ლარი) ¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მოცემული გრაფიკიდან ირკვევა, რომ 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ხასიათდებოდა, როგორც დეფიციტური, ვინაიდან აღნიშნულ წლებში, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფდა საქართველოს პარლამენტის მიერ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ დამტკიცებული კანონის შესაბამისად განსაზღვრული, სახელმწიფო შემოსავლების მობილიზებასა და ხარჯების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას. საანალიზო წლებში სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, მთელი რიგი სტრუქტურული რეფორმების გატარების მიუხედავად, მაინც ვერ იქნა უზრუნველყოფილი, სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდის მიღწევა.

2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტში ფაქტიურად მობილიზებული შემოსავლების და გრანტების მოცულობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების სიდიდეს. ფინანსური რესურსების სიმცირის გამო სახელმწიფო, ფაქტიურად ვერ უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას და ნეკლებად ახერხებდა ქვეყნისათვის ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების დაფინანსებას როგორცაა: განათლება, თავდაცვა, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დაცვა.

2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმილი მაჩვენებლების შეუსრულებლობის ძირითადი გამომწვევი მიზეზი იყო: ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების დაბალი დონე, რეალური შემოსავლების დამალვა, ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების სისტემის მოუწესრიგებლობა, საგადასახადო კანონმდებლობის არასრულყოფილება, მსხვილმასშტაბიანი კონტრაბანდის არსებობა, საგადასახადო ადმინისტრირების სისუსტე და მთელი რიგი სხვა ნეგატიური გარემოებები.

ამ უარყოფითი ტენდენციების გამო, ქვეყნის ეკონომიკა მძიმე, კრიზისულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა, რამაც ქვეყნაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური გარემო, კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად გააუარესა, ვინაიდან საყოველთაოდ ცნობილია, რომ „ადამიანთა ცხოვრების დონესა და მის ეკონომიკურ პირობებს ყველაზე მეტად სწორედ სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობა განაპირობებს. ცუდი ვითარება ამ სფეროში მილიონობით ადამიანის სტაბილურობასა და პერსპექტივას გაუარესებით ემუქრება და პირიქით, მათი პირობების გაუმჯობესება სწორედ სახელმწიფო ფინანსების განმტკიცებაზეა დამოკიდებული.“¹

¹ ბალცეროვიჩი ლ., სახელმწიფო გარდამავალ პერიოდში, თბ., 2002, გვ. 73.

მდგომარეობა შეიცვალა 2003 წლის ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში.

2004 წელი გარდამტეხი წელი აღმოჩნდა ქვეყნის საბიუჯეტო სფეროს საქმიანობის სრულყოფის მიმართულებით. ამასთან 2004 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომელმაც მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზებასა და მთლიანობაში ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებას.

საქართველოს კანონის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ მოთხოვნის საფუძველზე, 2004 წელს სრულყოფილად ამოქმედდა სახელმწიფო ხაზინაში ვალდებულებათა აღრიცხვის სისტემა, რომელმაც უზრუნველყო არარეალური დავალიანებების მნიშვნელოვანი შემცირება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით საყურადღებოა, რომ 2004 წელს ბოლო წლების განმავლობაში, პირველად გახდა შესაძლებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლის შესრულება.

აღნიშნულ წელს, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, გასული 2000-2003 წლების ბიუჯეტებისაგან განსხვავებით, არათუ არ განხორციელებულა ბიუჯეტის წლიური კანონით განსაზღვრული საბიუჯეტო ხარჯების შემცირება (სეკვესტრი), არამედ პირიქით, ადგილი ჰქონდა საქართველოს პარლამენტის მიერ, თავდაპირველად დამტკიცებული წლიური საბიუჯეტო კანონის გეგმური მაჩვენებლის შესრულებასა და „საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ინიციატივით საქართველოს პარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაწევი ხარჯების მოცულობის 330.0 მლნ. ლარით ზრდას. საანალიზო წელს, სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმით განსაზღვრული საშემოსავლო ნაწილის მობილიზებას, პირველყოფლისა ხელი შეუწყო ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესებმა, რაც აისახა საგადასახადო ადმინისტრირების მკვეთრ გაუმჯობესებაში და კონტრაბანდის მნიშვნელოვანი მასშტაბით შემცირებაში.

ამ დადებითი ტენდენციების გათვალისწინებით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და გრანტების ფაქტიური სიდიდე 2004 წელს 1 773.7 მლნ. ლარით განისაზღვრა და იგი 840.6 მლნ. ლარით აღემატებოდა გასული წლის

შესაბამის მაჩვენებელს, შედეგად 2004 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გრანტები 2003 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 90.1 %-ით გაიზარდა.

საანალიზო 2004 წელს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფაქტიურად გაწეული ხარჯის სიდიდე 2003 წლის მაჩვენებელს 59.6 %-ით აღემატებოდა და მისი მოცულობა 1 926.4 მლნ. ლარით განისაზღვრა და დაზუსტებული გეგმის 102 % შეადგინა.

მოცემული ანალიზის საფუძველზე 2004 წელი, შეგვიძლია ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მობილიზებისა და საბიუჯეტო სფეროში გატარებული რეფორმების კუთხით, გარდამტეხ და პერსპექტიულ წლად ჩავთვალოთ.

ქვეყნის საბიუჯეტო სფეროში არსებული დადებითი ტენდენციების შენარჩუნება, შესაძლებელი გახდა შემდგომ 2005-2013 საბიუჯეტო წლების განმავლობაშიც, რის საფუძველზეც, ქვეყანაში განხორციელდა დეფიციტური ბიუჯეტიდან პროფიციტური (ჭარბი) ბიუჯეტისაკენ რეალური სვლა.

2005-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ფაქტიური მობილიზაციის დონემ და 2013 წლის გეგმურმა მაჩვენებლმა შეადგინა:

2005 წელი- 2 607.9 მლნ. ლარი (რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის 2 497.7 მლნ.

ლარი 104.4 %-ს წარმოადგენდა);

2006 წელი- 3 773.2 მლნ. ლარი (რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის 3 601.4 მლნ.

ლარი 104.8 %-ს წარმოადგენდა);

2007 წელი- 5 158.6 მლნ. ლარი (რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის 5 104.3 მლნ.

ლარი 101.1 %-ს წარმოადგენდა);

2008 წელი- 7 175.1 მლნ. ლარი (რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის 7 104.2 მლნ.

ლარი 100.9 %-ს წარმოადგენდა);

2009 წელი- 6 362.5 მლნ. ლარი;

2010 წელი- 7 097.8 მლნ. ლარი;

2011 წელი- 7 447.7 მლნ. ლარი;

2012 წელი- 8 004.0 მლნ. ლარი;

ხოლო მიმდინარე 2013 წელს, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი 8 425.5 მლნ. ლარით განისაზღვრება.

როგორც წარმოდგენილი მონაცემებიდან ირკვევა 2004-2013 წლებში გასული 2000-2003 წლებისაგან განსხვავებით მნიშვნელოვნად შეიცვალა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მობილიზების დონე.

2004-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მოცულობის ზრდამ, გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით შეადგინა:

- 2004 წელს (2003 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -90.1 %;
- 2005 წელს (2004 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -47.1 %;
- 2006 წელს (2005 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -44.7 %;
- 2007 წელს (2006 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -36.7 %;
- 2008 წელს (2007 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -39.1 %;
- 2010 წელს (2009 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -11.6 %;
- 2011 წელს (2010 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -4.9 %;
- 2012 წელს (2011 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) -7.5 %;
- 2013 წელს (2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით) -3.3 % შეადგინა.

საანალიზო 2004-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ასიგნებების სიდიდემ კი,

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| 2004 წელს- 1 926.4 მლნ. ლარი; | 2010 წელს- 6 972.4 მლნ. ლარი; |
| 2005 წელს- 2 618.5 მლნ. ლარი; | 2011 წელს- 7 459.3 მლნ. ლარი; |
| 2006 წელს- 3 822.5 მლნ. ლარი; | 2012 წელს- 7 806.8 მლნ. ლარი; |
| 2007 წელს- 5 237.2 მლნ. ლარი; | 2013 წელს (გეგმა) - 8 748.5 |
| 2008 წელს- 6 758.8 მლნ. ლარი; | მლნ. ლარს შეადგინა. |
| 2009 წელს- 6 754.1 მლნ. ლარი; | |

აღსანიშნავია, რომ 2004-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელი იყო:

1. ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდა;
2. საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;
3. საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება;
4. ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების შემცირება;
5. აღრიცხვა-ანგარიშგების სისტემის მოწესრიგება და მთელი რიგი სხვა

დადებითი მოვლენები, რამაც თავისთავად უზრუნველყო სახელმწიფოს მხრიდან თავისი ეკონომიკური ფუნქციების, უფრო სრულყოფილად და ეფექტიანად შესრულებისათვის ხელისშემწყობი გარემოს ფორმირება.

აღნიშნული ტენდენციების გათვალისწინებით, საანალიზო 2000-2013 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს დარგების: განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დაცვა, დასაფინანსებლად გაწეული ასიგნებების ფაქტიური მოცულობა განისაზღვრა (იხ. ცხრილი №3).

ცხრილი 3.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ზოგიერთი სახეობების დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹

გადასახდელების დასახელება ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით	2000 წელი	2002 წელი	2003 წელი	2004 წელი	2005 წელი	2006 წელი	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი	2011 წელი	2012 წელი	2013 წელი (გეგმა)
განათლება	26.9	37.1	40.9	65.3	77.7	348.4	384.0	420.5	459.6	504.2	564.9	652.5	682.3
ჯანმრთელობის დაცვა	20.5	39.8	57.9	147.4	165.3	205.5	240.6	283.8	331.6	415.1	362.5	373.8	681.2
სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა*	240.4	266.9	240.2	364.3	529.1	622.6	–	–	–	–	–	–	–
სოციალური დაცვა	–	–	–	–	–	–	777.6	1106.4	1249.6	1278.1	1447.9	1617.6	1828.6

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

* ძველი კლასიფიკაციის მიხედვით.

ამისათვის, რომ უფრო დეტალური წარმოდგენა შეგვექმნას საანალიზო 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ქვეყნის სოციალური სფეროს განვითარებაზე გამოყოფილი ასიგნებების დინამიკასა და სტრუქტურაზე, ჩვენ შევეცდებით, უფრო დაწვრილებით გავანალიზოთ, მოცემულ პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დახმევა და სოციალური უზრუნველყოფა) ცალკეული დარგების დაფინანსებაზე გაწეული ხარჯების დინამიკა. ამისათვის საანალიზო წლებს პირობითად დავყოფთ სამ პერიოდად (2000-2003 წლები; 2004-2007 წლები და 2008-2013 წლები) და განვიხილავთ სოციალურ სფეროზე, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობას, დეფიციტური და პროფიციტური ბიუჯეტის პირობებში, რაც შესაძლებლობას მოგვცემს ნათლად დავინახოთ ის, თუ როგორ შეიცვალა ქვეყნის ხელისუფლების პრიორიტეტები და რამდენად გაიზარდა, თუ შემცირდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ქვეყნის სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დახმევა და სოციალური უზრუნველყოფა) დაფინანსებისათვის გაწეული ხარჯების სიდიდე, დეფიციტური ბიუჯეტიდან, პროფიციტურ ბიუჯეტზე გადასვლის პირობებში.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტური ხასიათის გამო, ხელისუფლება რთულად ახერხებდა პარლამენტის მიერ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრული შემოსავლების მობილიზებასა და ხარჯების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების გეგმის შეუსრულებლობა თავისი უარყოფითი შედეგებით მძიმედ აისახა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეზეც.

2000-2003 წლებში საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოსთვის წარდგენილ ანგარიშებში, აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება, მიმდინარეობდა იმ ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით, რომელიც საფუძვლად ედო პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ, წლიურ საბიუჯეტო კანონს.

აღნიშნულ პრიორიტეტულ მუხლებს შორის, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი, ხელისუფლების მიერ სოციალური ვალდებულებების შესრულებას ეკავა, თუმცა ამის მიუხედავად 2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფაქტიურად გაწეული ხარჯების სიდიდის ანალიზი ცხადყოფს, რომ წლიური საბიუჯეტო

კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, არადამაკმაყოფილებელ დონეზე იყო სახელმწიფოს ისეთი პრიორიტეტული სფეროების ფაქტიური დაფინანსების მაჩვენებელი, როგორცაა: განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა.

უფრო კონკრეტულად კი 2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განათლებაზე ფაქტიურად გაწეული ხარჯის სიდიდე 26.9 მლნ. ლარით (სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 3.2 %), 2002 წელს-37.1 მლნ. ლარით (გადასახდელების 3.5 %), ხოლო 2003 წელს-40.9 მლნ. ლარით (გადასახდელების 3.4 %) განისაზღვრა.

სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა 2000 წელს 240.4 მლნ. ლარით (სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების 28.8 %), 2002 წელს 266.9 მლნ. ლარით (გადასახდელების 25.4 %), ხოლო 2003 წელს 240.2 მლნ. ლარით (გადასახდელების 19.9 %) დაფინანსდა.

რაც შეეხება ჯანმრთელობის დაცვას, მის დაფინანსებაზე:

2000 წელს გამოყოფილი იქნა 20.5 მლნ. ლარი (მთლიანი ხარჯების 2.5 %);

2002 წელს 39.8 მლნ. ლარი (მთელი ხარჯების 3.8 %);

2003 წელს 57.9 მლნ. ლარი (მთელი ხარჯების 4.8 %).

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში 2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება ხორციელდებოდა წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიხედვით, რომელიც უპირველეს ყოვლისა მოიცავდა ე.წ. „დაცული მუხლების“ ნაწილში ქვეყნის ხელისუფლების მიერ სოციალური ვალდებულებების შესრულებას და სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ვალდებულებების მომსახურებას, საანალიზო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მობილიზების დაბალი დონის გამო, ვერ მოხერხდა ქვეყნის პრიორიტეტული ასიგნებების წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული გეგმური მაჩვენებლებით სრულად დაფინანსება.

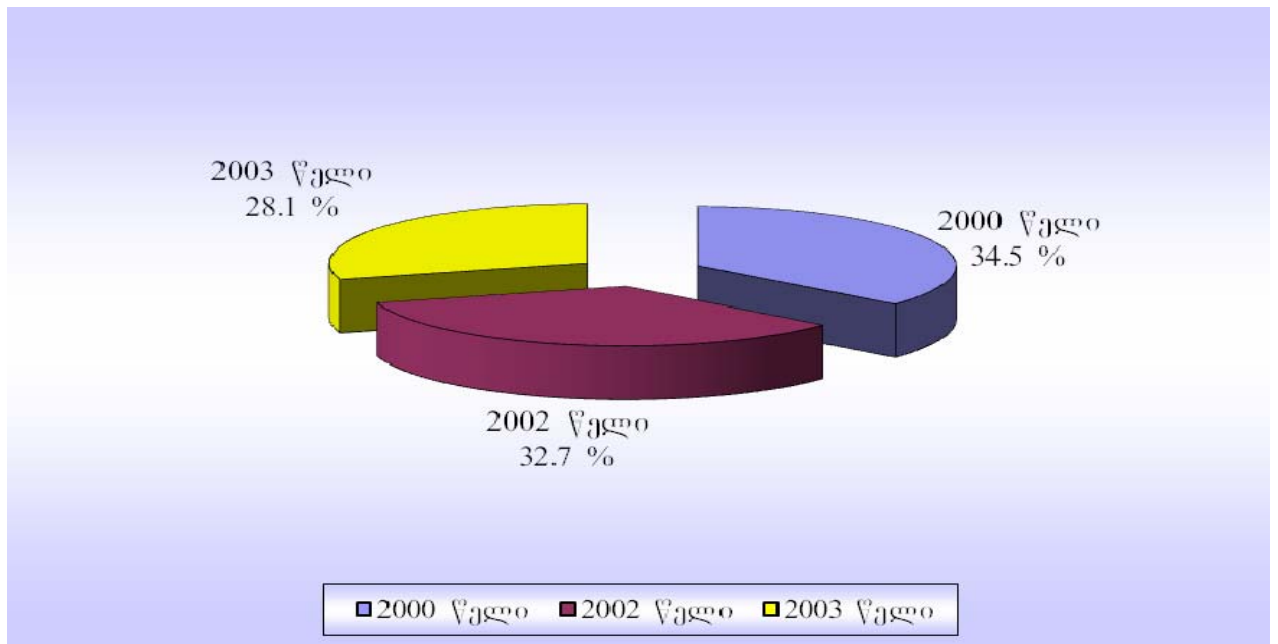
ამ მხრივ უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია, სოციალურ ვალდებულებებში დავალიანებების დაგროვება. რამაც თავისთავად მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ქვეყანაში მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური გარემოს ჩამოყალიბებასა და მთელ რიგ სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური რყევების განვითარებაში.

2000-2003 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა

და სოციალური უზრუნველყოფა) ხვედრითი წილის დინამიკა შეგვიძლია წარმოვადგინოთ შემდეგი დიაგრამის სახით (იხ. დიაგრამა №1).

დიაგრამა 1.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში სოციალური სფეროს ხვედრითი წილი 2000-2003 წლები (%)¹



ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმის არათანაბარზომიერად შესრულებამ, გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან ასიგნებებში ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს დარგების დაფინანსების საერთო, ჯამური მოცულობის, შემცირება.

დიაგრამიდან (დიაგრამა №1) შევნიშნავთ, რომ საანალიზო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტი, თავისი მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში, ფაქტიურად ვერ უზრუნველყოფდა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ნორმალურ ფუნქციონირებას. უფრო მეტიც, იგი ქვეყნის ისედაც მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის, კიდევ უფრო მეტად გაუარესების კატალიზატორის როლში გამოდიოდა. სწორედ ასეთი უარყოფითი ტენდენციების გამო, აღნიშნულ

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე. (2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფაქტიური შესრულების მონაცემები ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით არ არსებობს).

წლებში საქართველო საერთაშორისო საგალუტო ფონდის მიერ, შვიდი ულტრაკესი ქვეყნის რიგში იქნა განხილული (სომხეთი, აზერბაიჯანი, ყირგიზეთი, მოლდოვეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი). აღნიშნული ორგანიზაციის რეკომენდაციებით ქვეყნის სახელმწიფო პოლიტიკა, რეფორმების გადრმავების გზით, ორიენტირებული უნდა ყოფილიყო სიდატაკის დაძლევისკენ.

აღნიშნულ წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების არასაკმარისი ოდენობით მობილიზებამ და ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროების შეზღუდულმა რაოდენობამ, შეაფერხა იმ ფისკალური, სტრუქტურული, სოციალური და ინსტიტუციონალური რეფორმების დაჩქარებული ტემპით გატარება, რომლებსაც უნდა უზრუნველყოთ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ზრდა, ხარჯების შემცირება და ქვეყანაში არსებული სიღარიბის დაძლევა.

ამ უარყოფითი ტენდენციების გარდა, საანალიზო 2000-2003 წლებში ერთ-ერთ არასახარბიელო ფაქტორს შემოსავლების მზარდი უთანაბრობის არსებობა წარმოადგენდა.

მოსახლეობის შემოსავლების უთანაბრობის ზრდა, ზოგადად ყველა ქვეყნისათვის არის დამახასიათებელი. ცენტრალური ევროპისა და ბალტიის ქვეყნებში აღნიშნული მაჩვენებლის ინდიკატორის—ჯინის კოეფიციენტის ზრდა, დაკავშირებულია განათლების დონესთან, კერძოდ განათლების დონის ამაღლება იწვევს უთანაბრობის დაახლოვებით 20 პროცენტით ზრდას, მაშინ როდესაც საქართველოში, სომხეთში, ყირგიზეთში, მოლდოვასა და რუსეთში განათლების დონის ცვლილება შემოსავლების დიფერენციაციაზე მხოლოდ მცირედად (5 პროცენტის ფარგლებში) ზემოქმედებდა, ვინაიდან მიჩნეულია, რომ ამ ქვეყნებში უთანაბრობის ზრდას განაპირობებდა ისეთი მოვლენები როგორცაა: კორუფციის მზარდი მასშტაბები და სახელმწიფოს გავლენიანი ვიწროჯგუფური ძალების ინტერესების მიერ დაქვემდებარება.

აქედან გამომდინარე, ჩვენი აზრით გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, არსებით ცვლილებებს მოითხოვდა „ბიუჯეტური სახსრების ხარჯვის სისტემა, ვინაიდან მთლიანად საბიუჯეტო კრიზისი, რაც უშუალო შედეგია შესაძლებლობაზე აღმატებული მოცულობით სახსრების გამოყოფის დაპირებისა, თავის მხრივ იწვევს საერთო საზოგადოებრივ დესტაბილიზაციას. იქმნება ჩინოვნიკების განკარგულებაში არსებული შეზღუდული რესურსი და შესაბამისად

კორუფციის ხელსაყრელი გარემო”,¹ რასაც ადგილი ქონდა საქართველოში 2000-2003 წლების პერიოდში.

ქვეყანაში არსებული მიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა რადიკალურად შეიცვალა 2004-2007 წლებში.

2004-2007 წლებში ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზების მიმართულებით არსებულმა დადებითმა ტენდენციებმა, განაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა) დარგების დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების სიდიდის ზრდის შესაძლებლობა.

2004 წელი გარდამტეხი წელი აღმოჩნდა, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების ზრდის მიმართულებით, რადგან აღნიშნულ წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა) ფაქტიურმა დაფინანსებამ 577 მლნ. ლარი შეადგინა, ანუ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ფაქტიური მოცულობის 29.9 %, რაც გასული 2003 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 238 მლნ. ლარით, 70.2 %-ით აღემატებოდა.

საანალიზო 2004 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა ჯანმრთელობის დაცვის სფეროს დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა. კერძოდ, 2004 წელს გასული 2003 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით ზრდამ 89.5 მლნ. ლარი შეადგინა, რამაც უზრუნველყო მთელი რიგი სახელმწიფო ჯანდაცვითი პროგრამების განხორციელება, აგრეთვე მრავალი სტრატეგიული მნიშვნელობის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია, აღნიშნულ სფეროში მომუშავეთა გადამზადება კვალიფიკაციის დონის ამაღლება და უპოვართა სამედიცინო დახმარების ხელშეწყობა.

2004-2007 წლებში ქვეყნის სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) ფაქტიურმა დაფინანსებამ შეადგინა:

2004 წელს- 577 მლნ. ლარი (გადასახდელების 29.9 %);

2005 წელს- 772.1 მლნ. ლარი (გადასახდელების 29.5 %);

2006 წელს- 1 176.5 მლნ. ლარი (გადასახდელების 30.7 %);

2007 წელს- 1 402.2 მლნ. ლარი (გადასახდელების 26.7 %).

¹ ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის, გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, N60, გვ. 11.

სოციალური სფეროს დარგების ჭრილში 2005 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური დაზღვევისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა. კერძოდ, ზრდამ საანალიზო 2005 წელს გასულ 2004 წელთან შედარებით 164.8 მლნ. ლარი შეადგინა, რამაც შესაძლებელი გახდა გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით 45.3 %-ანი ზრდის მიღწევა. შედეგად 2005 წელს სოციალური დაზღვევისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროს ასიგნება 529.1 მლნ ლარით (გადასახდელების 20.2%) განისაზღვრა; 2006 წელს სოციალური დაზღვევისა და სოციალურ უზრუნველყოფაზე 622.6 მლნ. ლარი (გადასახდელების 16.3 %) იქნა გამოყოფილი, ხოლო 2007 წელს, სოციალური დაცვა 777.6 მლნ. ლარით (გადასახდელების 14.8 %) განისაზღვრა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულმა უზრუნველყო 2004-2007 წლებში სოციალური სფეროს განვითარების კუთხით არაერთი მნიშვნელოვანი პროგრამის განხორციელება. კერძოდ, სოციალური დაცვის სისტემის ფუნქციური და ინსტიტუციური განვითარების ხელშემწყობი ასევე ჯანმრთელობის, სამედიცინო დაწესებულებების ოპტიმიზაციის პროგრამების განხორციელება, მოხდა განათლების სექტორის მართვის სისტემისა და მატერიალური ბაზის გაუმჯობესება, უმუშევრობის, სოციალური დაცვისა და დასაქმების ხელშემწყობი სახელმწიფო პროგრამის რეალიზება. სახელმწიფოს მხრიდან სტაბილური დაფინანსების გეგმის შემუშავებით მოიხსნა ე.წ. პენსიების დაგვიანებით დარიგების საკითხი, განხორციელდა სახელმწიფოს მხრიდან წინა წლებში წარმოქმნილი საპენსიო დავალიანებების დაფინანსება და ა.შ.

აღნიშნულმა დადებითმა ტენდენციებმა ხელი შეუწყო სახელმწიფოს მხრიდან ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად ისეთი, ღონისძიებების განხორციელებას როგორცაა: მინიმალური სახელმწიფო პენსიის 55 ლარამდე გაზრდა, ასევე ლტოლვილთა და დევნილთა შემწეობების ზრდა და მთელი რიგი სხვა ღონისძიებების განხორციელებას.

რაც შეეხება მომდევნო 2008-2013 წლებს, უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წელს, „საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, რომელიც დაფუძნებული იყო ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების ტენდენციებზე, ძირითად მიზანს ქვეყნის მოსახლეობის სოციალური დაცვის უზრუნველყოფა და სოციალურ სფეროში არსებული სირთულეების დაძლევა-აღმოფხვრა წარმოადგენდა.

2008 წელს აგვისტოს საომარი მოქმედებების შედეგად, ქვეყნის ეკონომიკისათვის მიყენებული ზიანის მიუხედავად, საანალიზო წელსაც წინა წლების მსგავსად შესაძლებელი გახდა სახელმწიფოს მიერ სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) დაფინანსებაზე გაწეული ხარჯების ზრდის ტენდენციის შენარჩუნება.

2008 წელს სოციალური სფეროს დაფინანსება წინა 2007 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 408.5 მლნ. ლარით ანუ 29.2 %-ით გაიზარდა, რის შედეგადაც, ამ სფეროს ფაქტიურმა დაფინანსებამ 2008 წელს 1 810.7 მლნ. ლარი შეადგინა.

მომდევნო 2009 წელს, სოციალური სფეროს დაფინანსების კუთხით (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფაქტიურად გამოყოფილი იქნა 2 040.8 მლნ. ლარი (გადასახდელების 30.2 %), რაც გასული (2008 წლის) წლის მაჩვენებელს მხოლოდ 230.1 მლნ. ლარით ანუ 12.7 %-ით აღემატებოდა.

2010 წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) დაფინანსების ხარჯმა 2 197.4 მლნ. ლარი შეადგინა (გადასახდელების 31.5 %) რითაც გასული წლის მაჩვენებელს 156.6 მლნ. ლარით ჩამორჩებოდა.

2011 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) ფაქტიურმა დაფინანსებამ შეადგინა 2 375.3 მლნ. ლარი და სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 31.8 %-ი მოიცვა, აღნიშნული მაჩვენებელი 2012 წელს 2 643.9 მლნ. ლარით განისაზღვრა, ხოლო მიმდინარე წელს, „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, ქვეყნის სოციალური სფეროს დაფინანსების გეგმური მაჩვენებელი 3192.1 მლნ. ლარით განისაზღვრება.

აღსანიშნავია, რომ 2008-2012 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) დაფინანსებაზე ასიგნებების ფაქტიურად გამოყოფილმა, ხოლო 2013 წლის გეგმურმა სიდიდემ:

2008 წელს- 1 810.7 მლნ. ლარი (გადასახდელების 26.8 %);

2009 წელს- 2 040.8 მლნ. ლარი (გადასახდელების 30.2 %);

2010 წელს- 2 197.4 მლნ. ლარი (გადასახდელების 31.5 %);

2011 წელს- 2 375.3 მლნ. ლარი (გადასახდელების 31.8 %);

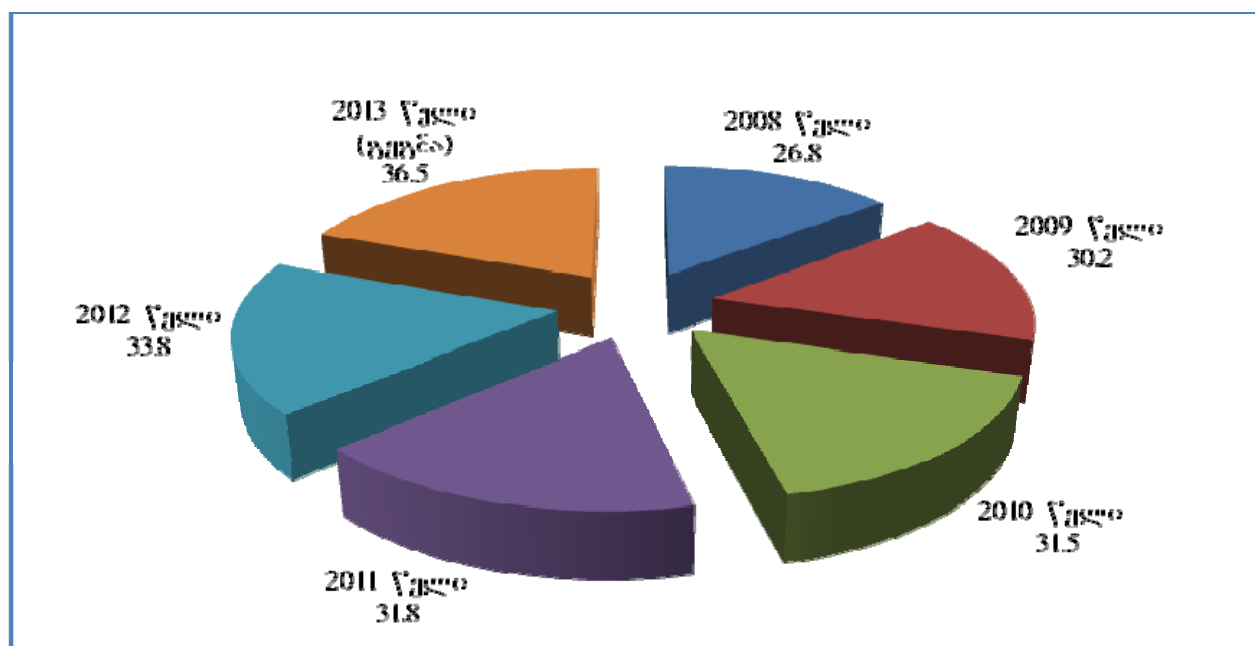
2012 წელს- 2 643.9 მლნ. ლარი (გადასახდელების 33.8 %) შეადგინა;

2013 წელს (გეგმა)- 3 192.1 მლნ. ლარს (გადასახდელების 36.5 %) შეადგენს.

ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ 2008-2013 წლებში, სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან, რეალურად იქნა გადადგმული ნაბიჯები ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად, რაზეც მეტყველებს საანალიზო 2008-2013 წლებში, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებებში, სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა) დაფინანსების ხვედრითი წილის დინამიკის მაჩვენებლები (იხ. დიაგრამა №2).

დიაგრამა 2.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში სოციალური სფეროს ხვედრითი წილი 2008-2013 წლები (%)¹



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში, უშუალოდ სოციალური დაცვის კუთხით გაღებული ასიგნებების დინამიკის ანალიზზე დაყრდნობით შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ 2008-2013 წლებში (2008-2012 წ.წ. ფაქტი

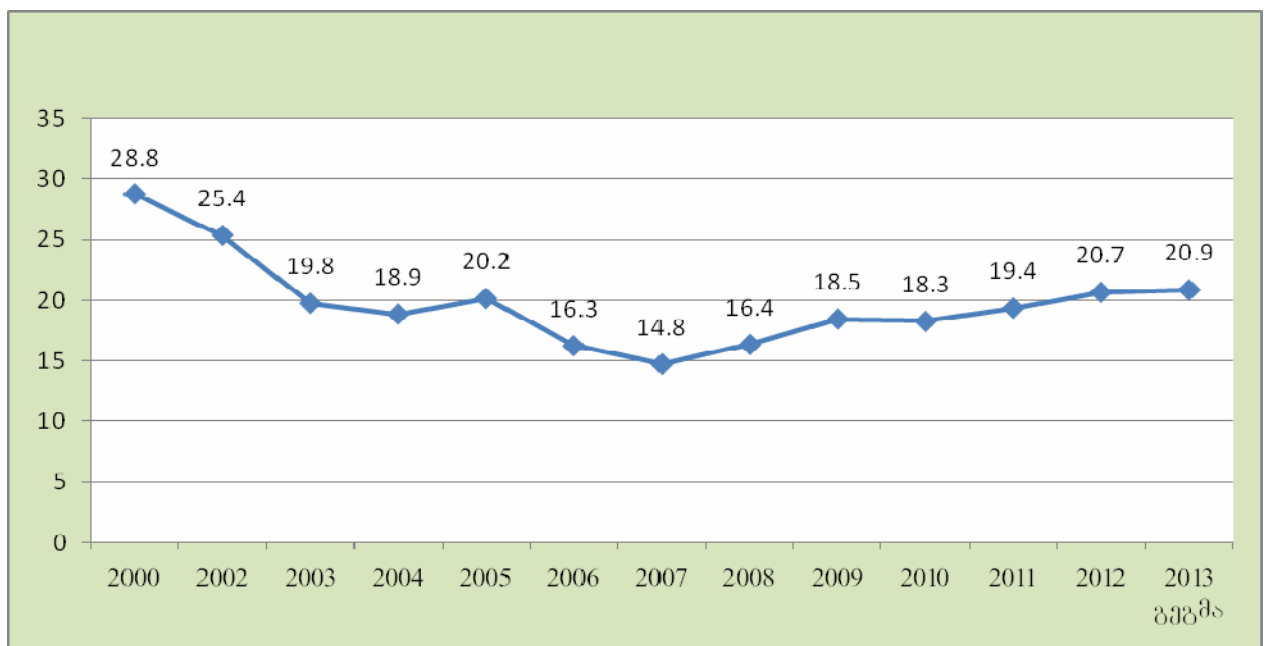
¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

და 2013 წლის გეგმა) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური დაცვის დაფინანსების ოდენობა გარკვეულწილად გაიზარდა.

2008 წელს სოციალური დაცვის ხარჯმა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების-16.4%; 2009 წელს-18.5 %, 2010 წელს-18.3 %, 2011 წელს-19.4 %, ხოლო 2012 წელს 20.7 % შეადგინა (იხ. გრაფიკი №3).

გრაფიკი 3.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში სოციალური დაცვის ხვედრითი წილი 2000-2013 წლები (%)¹



ხოლო 2013 წელს, წლიური საბიუჯეტო კანონის შესაბამისად, სოციალური დაცვის დაფინანსების გეგმური მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების 20.9 %-ს მოიცავს.

საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სრულყოფილი ანალიზისათვის, საჭიროდ მიგვაჩნია დეტალურად განვიხილოთ საკვლევი 2000-2012 წლებში ქვეყნის ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური მაჩვენებლების დინამიკა (იხ. ცხრილი №4).

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე. (2000-2006 წლები სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა, 2007-2013 წლები სოციალური დაცვა).

ცხრილი 4.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ძირითადი მაჩვენებლები 2000-2012 წლები (მლნ. ლარი)¹

	ზომის ერთეული	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. რეალური სექტორი														
ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ)	მლნ. ლარი	6015.4	6647.9	7459.4	8560.1	9800.0	11621.0	13789.9	16993.8	19074.9	17948.6	20743.4	24344.0	26138.9
მშპ ერთ სულზე	ლარი	1292.6	1439.4	1626.6	1879.1	2160.8	2689.1	3133.1	3866.9	4352.9	4092.8	4675.7	5447.1	5811.7
მრეწველობის პროდუქციის გამოშვება	მლნ. ლარი	1793.4	1847.8	2121.7	2447.6	2869.0	3242.9	3952.7	4521.0	4884.9	4268.7	5855.3	7458.7	8244.3
სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გამოშვება	მლნ. ლარი	1815.9	2062.5	2160.5	2477.7	2388.3	2585.4	2341.7	2390.2	2375.2	2274.2	2396.7	2877.7	2951.1

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ეროვნული ბანკის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი	%	101.8	104.8	105.5	111.1	108.4	109.6	109.4	112.3	102.3	96.1	106.3	107.2	106.1
2. ინფლაცია სამომხმარებლო ფასების ინდექსი	%	104.6	103.4	105.4	107.0	107.5	106.2	108.8	111.0	105.5	103.0	111.2	102.0	98.6
3. სახელმწიფო ბიუჯეტი შემოსულობები	მლნ. ლარი	640.3	740.4	818.0	933.1	1773.7	2607.9	3773.2	5158.6	7175.1	6362.5	7097.8	7447.7	8004.0
მათ შორის საგადასახადო შემოსავლები	%	68.4	85.2	88.3	90.1	74.5	70.4	69.8	72.4	63.3	65.4	64.7	77.9	78.8
გადასახდელები	მლნ. ლარი	833.9	908.4	1049.4	1207.1	1926.4	2618.5	3822.5	5237.2	6758.8	6754.1	6972.4	7459.3	7806.8

4. დასაქმება														
დასაქმებული მოსახლეობის რიცხოვნობა	ათასი კაცი	1840.7	1877.7	1839.5	1814.5	X	1744.6	1747.3	1704.3	1601.9	1656.1	1628.1	1664.2	1724.0
უმუშევრობის დონე	%	10.3	11.1	12.3	11.5	X	13.8	13.6	13.3	16.5	16.9	16.3	15.1	15.0
5. სოციალური ინდიკატორები¹														
საშუალო თვიური შემოსავალი ერთ შინამეურნეობ.	ლარი	–	241.8	288.8	301.6	320.4	346.7	385.3	422.5	540.3	569.2	651.2	705.9	788.4
საშუალო თვიური ფულადი ხარჯები ერთ შინამეურნეობა.	ლარი	–	321.7	359.1	357.5	379.1	382.6	426.2	454.2	551.6	555.3	619.7	688.3	766.1

¹ წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები.

ნომინალური საშუალო ხელფასი	ლარი	72.3	94.6	114.0	125.9	X	204.2	277.9	368.1	534.9**	556.8	597.6	636.0	–
ნომინალური ხელფასის ზრდის ტემპი	%	107.1	130.8	120.5	110.4	X	130.2	136.1	132.5	145.3	104.1	107.3	106.4	–
რეალური ხელფასის ზრდის ტემპი	%	122.6	104.7	114.1	105.4	X	120.4	124.6	121.3	132.1	102.3	100.2	98.0	–
საარსებო მინიმუმი (პერიოდის ბოლოსათვის):														
შრომისაუნარიანი მამაკაცისათვის საშუალო მომხმარებ. საშუალო ოჯახისათვის	ლარი	114.5	118.0	127.9	136.0	150.5	98.3	120.3	115.9	130.7	126.1	149.6	156.9	149.1
	ლარი	100.4	103.5	112.2	119.4	132.0	87.1	106.5	102.7	115.8	111.7	132.5	139.0	132.1
	ლარი	199.2	205.2	222.4	236.7	261.8	164.9	201.7	194.4	219.3	211.5	250.9	263.3	250.1

ცხრილში (იხ. ცხრილი №4) წარმოდგენილი მონაცემების გაანალიზების შედეგად შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ 2000 წელს საქართველოს ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი იყო ისეთი ნეგატიური მოვლენებით როგორცაა:

1. საინვესტიციო აქტივობის დაქვეითება;
2. ფინანსური და მთლიანობაში საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების შეფერხება;
3. ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პროგრამების არასაკმარის დონეზე დაფინანსება;

ამ და სხვა მსგავსმა ნეგატიურმა მოვლენებმა, თავისი უარყოფითი შედეგებით ასახვა პოვა საანალიზო წელს მოსახლეობის ცხოვრების დონის მკვეთრად გაუარესებაში.

ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ზრდის ტემპის ცხრილში წარმოდგენილ მონაცემებზე დაყრდნობით შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ 2000 წელს მშპ-ის მაჩვენებლის ზრდა მხოლოდ 1.8 %-ით განისაზღვრა და ნომინალურ გამოხატულებაში მან 6 015.4 მლნ. ლარი შეადგინა.

მომდევნო 2001-2003 წლებში, 2000 წლისაგან განსვავებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა ქვეყნის მშპ-ის მოცულობა და მისი სიდიდე მიმდინარე ფასებში განისაზღვრა:

- 2001 წელს 6 647.9 მლნ. ლარით;
- 2002 წელს 7 459.4 მლნ. ლარით;
- 2003 წელს 8 560.1 მლნ. ლარით.

შედგებად საკვლევ 2001-2003 წლებში მშპ -ს ზრდის ტემპმა შეადგინა:

- 2001 წელს 4.8 %;
- 2002 წელს 5.5 %;
- 2003 წელს 11.1 %.

საანალიზო წლებში, მშპ-ის ასეთი ტემპით ზრდა ძირითადად განპირობებული იყო, ეკონომიკის ისეთი მნიშვნელოვანი დარგების ზრდით, როგორცაა სოფლის მეურნეობა, მრეწველობა და ვაჭრობა, ტრანსპორტი, კომერციული საქმიანობა და უძრავი ქონებით ოპერაციები.

თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ გასული წლის მსგავსად, წარმოების განვითარების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ გარემოებას, კვლავ წარმოადგენდა ქვეყანაში ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კონტრაბანდის არსებობა.

მშპ-ის მოცულობის ზრდის ტენდენცია შენახუნებული იქნა შემდგომ 2004-2008 და 2010-2012 წლებშიც, კერძოდ აღნიშნულ პერიოდში ქვეყნის მშპ-ის სიდიდე ნომინალურ გამოხატულებაში განისაზღვრა:

2004 წელს—9 800.0 მლნ. ლარი;	2009 წელს—17 948.6 მლნ. ლარი;
2005 წელს—11 621.0 მლნ. ლარი;	2010 წელს—20 743.4 მლნ. ლარი;
2006 წელს—13 789.9 მლნ. ლარი;	2011 წელს—24 344.0 მლნ. ლარი;
2007 წელს—16 993.8 მლნ. ლარი;	2012 წელს—26 138.9 მლნ. ლარი;
2008 წელს—19 074.9 მლნ. ლარი;	

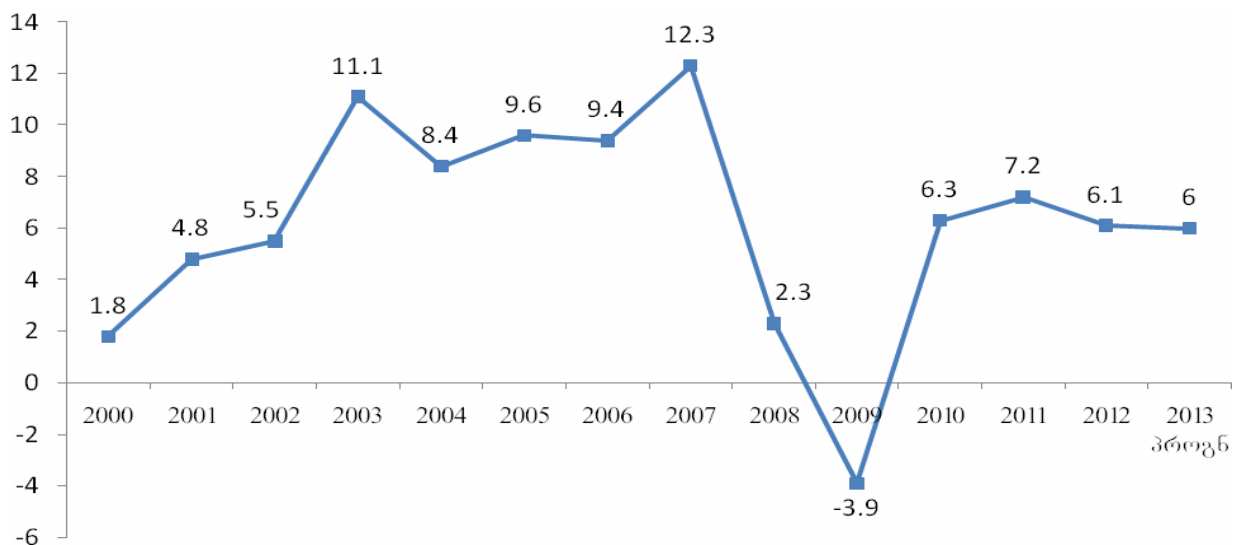
სოლო მიმდინარე 2013 წელს ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის სიდიდე 28 863 მლნ. ლარით განისაზღვრება.

საანალიზო 2004-2013 წლებში ქვეყნის მშპ-ის მოცულობის ზრდა ძირითადად განპირობებული იყო ეკონომიკის ისეთი მნიშვნელოვანი დარგების განვითარების სწრაფი ტემპით როგორცაა: მრეწველობა, ვაჭრობა, კავშირგაბმულობა, მშენებლობისა და სოფლის მეურნეობის დარგები.

საკვლევ წლებში მშპ-ის ზრდის ტემპი შეგვიძლია წარმოვადგინოთ შემდეგი გრაფიკის საშუალებით (იხ. გრაფიკი №4).

გრაფიკი 4.

მოლანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპი 2000-2013 წლები (%)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემების საფუძველზე.

წარმოდგენილი გრაფიკის ანალიზის საფუძველზე მარტივად შევნიშნავთ, რომ მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2007 წელს (12.3 %), ხოლო ყველაზე დაბალი 2009 წელს (-3.9 %) დაფიქსირდა.

აღსანიშნავია, რომ 2007 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა ძირითადად მიღწეული იქნა სოფლის მეურნეობის, მრეწველობის, მშენებლობის, ვაჭრობისა და ტრანსპორტის დარგების სტაბილურად მზარდი განვითარების პროცესით. აღნიშნულმა დარგებმა განაპირობეს 2007 წელს ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 6.3 %-იანი ზრდა, რამაც მოცემული მაჩვენებლის საერთო მატყების 50.8 % შეადგინა.

რაც შეეხება 2009 წელს, ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის კუთხით საანალიზო წელი საქართველოს ეკონომიკისათვის განსაკუთრებულად მძიმე და რთული წელი აღმოჩნდა, ვინაიდან აღნიშნულ წელს ქვეყნის მშპ-ს რეალურმა კლებამ 3.9 % შეადგინა, რაც ერთის მხრივ განპირობებული იყო გლობალური ფინანსური კრიზისის გამწვავებით, ხოლო მეორეს მხრივ 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს ომის უარყოფითი შედეგებით, ყოველივე აღნიშნულმა გამოიწვია ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების შეფერხება და უცხოური ინვესტიციების შემოდინების შემცირება.

შედეგად, 2009 წელს მშპ-ს 3.9 %-იანი ვარდნა მივიღეთ და ამავე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში 2-ჯერ იქნა განხორციელებული ცვლილებები ბიუჯეტის შემოსულობების შემცირების მიმართულებით. 2009 წლის ივლისში განხორციელებული ცვლილებებით, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმა ნახევარი მილიარდი ლარით შემცირდა, რაც თავდაპირველად პროგნოზირებული მაჩვენებლის 10.6 %-ია, ხოლო წლის ბოლოს, უკვე მეორედ წლის განმავლობაში, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზი კიდევ ერთხელ, დაახლოებით 80 მლნ. ლარით, ანუ მთლიანად პროგნოზის თავდაპირველი მოცულობის დაახლოებით 13 %-ით (4.76 მლრდ. ლარიდან 4.139 მლრდ. ლარამდე) შემცირდა.¹

ცხადია ასეთ ფონზე, რომ არა 2008-2010 წლის განმავლობაში დონორთა დახმარება და კრედიტები (რაც საქართველომ 2008 წლის 22 ნოემბრის ბიუსელის დონორთა კონფერენციის საფუძველზე მიიღო), ქვეყანაში ეკონომიკური ფონი კიდევ უფრო დაძვივდა და ბიუჯეტის დეფიციტი გაცილებით მეტი იქნებოდა.

¹ ნარმანია დ., საბიუჯეტო პოლიტიკა საქართველოში: პრობლემები და ტენდენციები, ჟურნალი „ბანკები და ფინანსები“, 2011 (143).

ამდენად, საქართველომ დახმარების და კრედიტების მიღებით შეძლო შედარებით მდგრადობის შენარჩუნება, ანუ ომმა ქვეყანას მისცა საშუალება თავიდან აეცილებინა ეკონომიკური კოლაფსი, რაც „ომის პარადოქსის“ სახელითაა ცნობილი¹.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მახასიათებელს ქვეყანაში ინფლაციის წლიური მაჩვენებლის სიდიდე და მისი დინამიკა წარმოადგენს.

ინფლაცია, თავისი არსიდან გამომდინარე, საქონელზე ფასების ზრდითა და ფულის მსყიდველობით უნარიანობის დაცემით, იწვევს მოსახლეობის რეალური ფულადი შემოსავლების მკვეთრ შემცირებას და მათი სოციალური მდგომარეობის გაუარესებას. გარდა ამისა, ინფლაცია სხვადასხვა სიმძიმით აისახება საზოგადოების განსხვავებულ სოციალურ ფენებზე, როგორც წესი იგი ყველაზე მტკივნეულად საზოგადოების ღარიბი და ფიქსირებული შემოსავლის მქონე ჯგუფებზე ზემოქმედებს.

2000-2013 წლების პერიოდში ინფლაციამ თავის მაქსიმალურ მნიშვნელობას 2010 წელს მიაღწია და მისი სიდიდე 11.2 %-ით განისაზღვრა, რითაც მან ფაქტიურად 8.2 %-ით გადააჭარბა 2009 წლის შესაბამის მაჩვენებელს (იხ. ცხრილი №4).

საანალიზო 2010 წელს საქართველოში ინფლაციის მაჩვენებლის ასეთი მნიშვნელოვანი მატება ძირითადად გამოწვეული იყო, საერთაშორისო სასაქონლო ბაზრებზე ფასების ზრდით და სხვა მრავალი გარე ფაქტორის ზეგავლენით.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ინფლაცია:

1. აფერხებს ქვეყნის ეკონომიკის ნორმალურ ფუნქციონირებას;
2. აძლიერებს დისპროპორციებს ეკონომიკაში;
3. იწვევს ქვეყანაში საზოგადოების სოციალური და ქონებრივი დიფერენციაციის გაღრმავებას.

ამასთან იგი საზოგადოებას უბიძგებს შეამცირონ თავიანთი დანაზოგები და კაპიტალური დაბანდებები, ინფლაციის პერიოდში მნიშვნელოვნად იცვლება მოსახლეობის ფულადი ხარჯების სტრუქტურა და მოსახლეობის შემოსავლების ძირითადი ნაწილი იხარჯება სასურსათო საქონლის შეძენაზე.

¹ პაპავა ვლ., ომის შემდგომი საქართველოს ეკონომიკა: ახალი გამოწვევები და ძველი შეცდომები, საქართველო- 2009, ომის შემდგომი გამოწვევები და პერსპექტივები, დამოუკიდებელ ექსპერტთა კლუბი, თბ. 2010., გვ. 47.

ხანგრძლივი პერიოდის არსებობის შემთხვევაში, ქვეყანაში ინფლაციის მაღალი ტემპი იწვევს:

ა) ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას და აფერხებს მის შედგომ განვითარებას;

ბ) ხელს უწყობს ქვეყანაში უმუშევრობის ზრდას;

გ) უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაზე, რადგან ზღუდავს მის საშემოსავლო ბაზას, იწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების შემცირებას და ხელს უწყობს დეფიციტის წარმოშობას, რომლის დასაფარადაც ხელისუფლება იძულებულია გაზარდოს სახელმწიფო ვალი, მოახდინოს ფასიანი ქაღალდების გამოშვება ან ფულის ემისია.

სწორედ ინფლაციის თანმდევი უარყოფითი მოვლენების გამო, ნებისმიერი სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ინფლაციის აღმოფხვრა და მისი წლიური მაჩვენებლის მინიმალურ დონეზე შენარჩუნება წარმოადგენს.

ჩვენი აზრით, ქვეყნის ხელისუფლების მიზანს ამ მიმართულებით უნდა წარმოადგენდეს ინფლაციასთან ბრძოლის არსებული საშუალებების და მსოფლიო გამოცდილების ოპტიმალური გამოყენება.

აღსანიშნავია, რომ განვითარებულ ქვეყნებს გააჩნიათ დახვეწილი ანტიინფლაციური სტრატეგია და ტაქტიკა, რომელთა მიზანია ინფლაციური მოლოდინის ჩაქრობა და ინფლაციის ტემპის ნორმალურ დონესა და ჩარჩოში მოქცევა, რათა მან ხელი არ შეუშალოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას და არ მოახდინოს ქვეყნის მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუარესების სტიმულირება.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაჩვენებლების ანალიზისას, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვიხილოთ საქართველოში საოჯახო მეურნეობების ფულადი შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა.

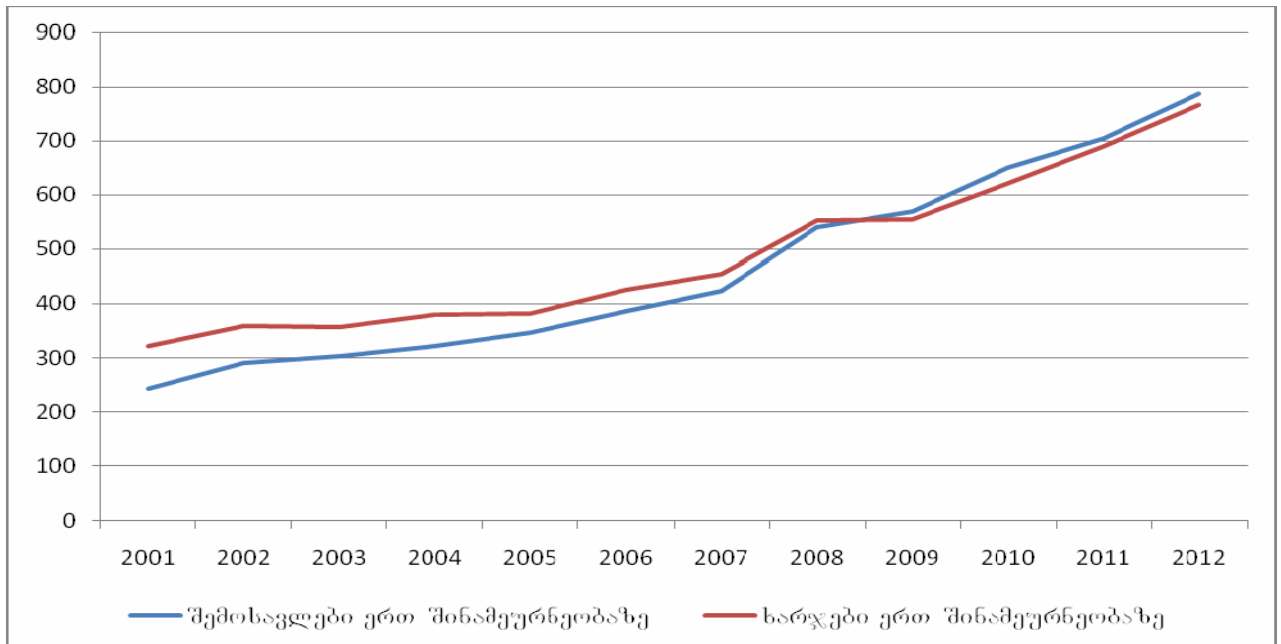
საოჯახო მეურნეობებზე, როგორც ქვეყნის ეკონომიკის ერთ-ერთ ძირითად სუბიექტებზე, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყანაში ეფექტიანი საბაზრო მექანიზმის ფორმირება-ფუნქციონირება.

საქართველოში 2001-2012 წლებში ერთ შინამეურნეობაზე საშუალო თვიური ფულადი შემოსავლებისა და ხარჯების ანალიზის საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ 2001-2008 წლებში, მოსახლეობის უდიდესი უმრავლესობის სოციალური მდგომარეობა კვლავ მძიმეა, ვინაიდან 2001-2008 წლების განმავლობაში შინამეურნეობები საკუთარი ფულადი შემოსავლებით, ფაქტიურად ვერ

უზრუნველყოფდნენ საკუთარი ხარჯების დაფარვას, რომ აღარაფერი ვთქვათ მათ მიერ, ფულადი დანახოვების შექმნის შესაძლებლობაზე (იხ. გრაფიკი №5).

გრაფიკი 5.

საშუალო თვიური ფულადი შემოსავლები და ხარჯები ერთ შინამეურნეობაზე 2001-2012 წლები (ლარი)¹

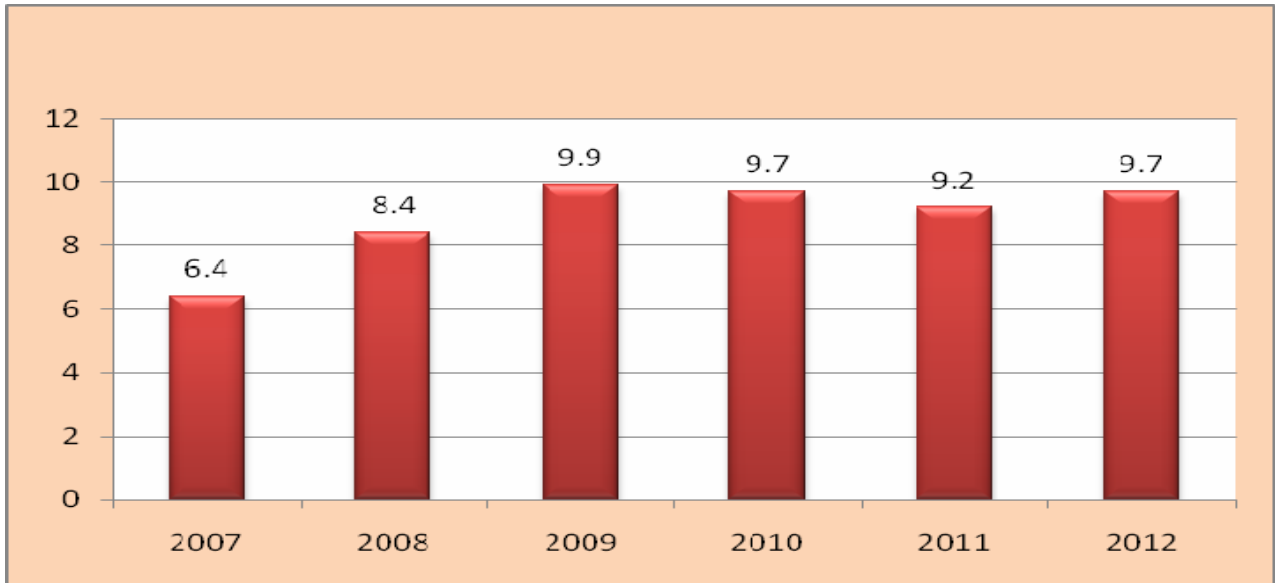


როგორც გრაფიკის სახით წარმოდგენილი მონაცემებიდან ვლინდება, შინამეურნეობების ფულადი შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკის ანალიზისას, საპირისპირო მოვლენას აქვს ადგილი 2009-2012 წლებში, ვინაიდან აღნიშნულ წლებში შინამეურნეობების ფულადმა შემოსავლებმა მართალია მცირედით, მაგრამ მაინც გადააჭარბეს მათ საშუალო თვიურ ხარჯებს. თუმცა მიუხედავად ამისა თუ გავაანალიზებთ 2007-2012 წლებში საქართველოში სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის მაჩვენებელს შევნიშნავთ, რომ 2009-2012 წლებში კვლავ დაბალია მოსახლეობის ცხოვრების დონის მაჩვენებელი და მაღალია სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის ხვედრითი წილი.

2007-2012 წლებში საქართველოში სიღარიბის მაჩვენებელი 6.4-9.9 %-ის ფარგლებში მერყეობს (იხ. გრაფიკი №6).

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით (შინამეურნეობების შემოსავლებში იგულისხმება ფულადი და არაფულადი სახსრები სულ, შინამეურნეობების მიერ დეკლარირებული მონაცემების მიხედვით).

სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის წილი 2007-2012 წლები (%)¹



სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის, კიდევ უფრო მეტად გართულების ხელისშემწეობ ფაქტორს წარმოადგენდა, ქვეყანაში ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემის არსებობა, როგორცაა უმუშევრობა.

აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის პრობლემა მეტ-ნაკლები სიმწვავეით დამახასიათებელია, როგორც განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის, ასევე საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი ქვეყნებისათვის.

ამასთან საყურადღებოა ისიც, რომ ქვეყანაში უმუშევრობის დონის ზრდა იწვევს მთელ რიგ უარყოფით მოვლენებს საზოგადოებაში, კერძოდ: როდესაც ეკონომიკას არ შესწევს უნარი, შექმნას საკმარისი რაოდენობის სამუშაო ადგილები ყველასათვის, ვისაც სურს და შეუძლია მუშაობა, ადგილი აქვს საქონლისა და მომსახურების წარმოების პოტენციალის მნიშვნელოვან დანაკარგებს, ამასთან უმუშევრობა ხელს უშლის საზოგადოებას თავისი პოტენციური შესაძლებლობების მიხედვით წინსვლასა და განვითარებაში.

უმუშევრობის გაზომვის ერთ-ერთ ძირითად მაჩვენებელს უმუშევრობის დონე წარმოადგენს, იგი განსაზღვრავს ოფიციალურად რეგისტრირებულ უმუშევართა

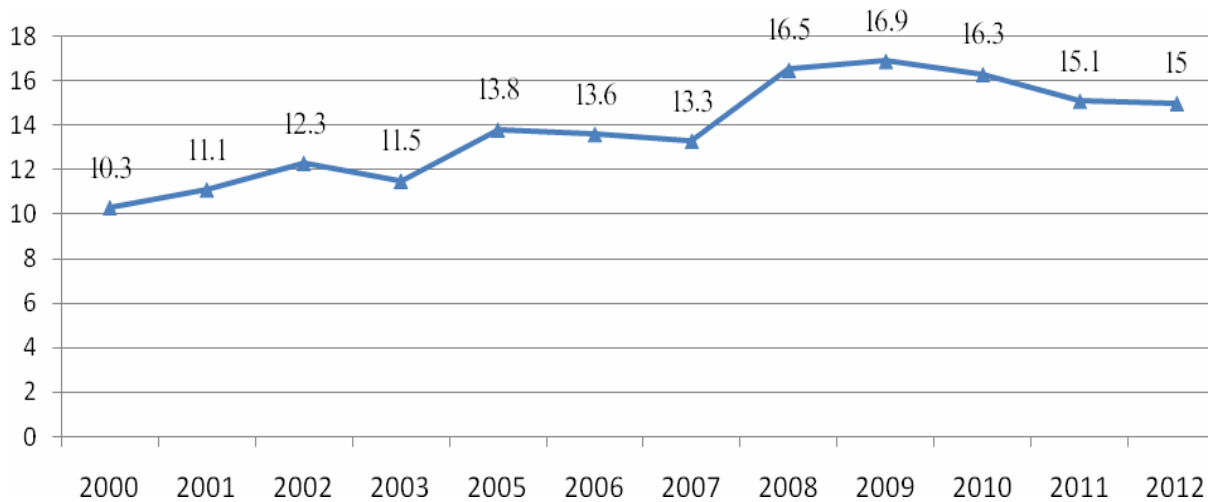
¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების საფუძველზე. სიღარიბის ზღვარს ქვევით მცხოვრები მოსახლეობის წილი (რეგისტრირებული სიღარიბე) (%).

ხვედრით წონას შრომისუნარიანი ასაკის მქონე მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში.

აღნიშნავია, რომ საანალიზო 2000-2012 წლებში უმუშევრობის დონის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი 2000 წელს დაფიქსირდა და იგი 10.3 %-ით განისაზღვრა (იხ. გრაფიკი №7).

გრაფიკი 7.

უმუშევრობის დონე 2000-2012 წლები (%)¹



რაც შეეხება შემდგომ პერიოდს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ 2001-2012 წლებში უმუშევრობის შემცირების მიზნით განხორციელდა არაერთი მიზნობრივი პროგრამის დაფინანსება.

2005 წელს განხორციელდა „უმუშევრების სოციალური დაცვისა და დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა“, რომლის ფარგლებშიც შემწეობა გაცემული იქნა 23 247 უმუშევარზე, რაც აღნიშნულ წელს უმუშევართა მთლიანი ოდენობის მხოლოდ 8.3 პროცენტს შეადგენდა (2005 წელს უმუშევარი იყო 279.3 ათასი კაცი).

2006 წლიდან ამოქმედდა სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავდა უმუშევართა დასაქმებას.

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

აღნიშნული პროგრამის დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულმა ხარჯმა 18.8 მლნ. ლარი შეადგინა.

სახელმწიფოს მხრიდან მსგავსი პროგრამების დაფინანსება გაგრძელდა მომდევნო 2007 წელსაც, კერძოდ 2007 წელს პროგრამის „დასაქმება 2007: დასაქმება მცირე და საშუალო საწარმოების მხარდაჭერით“, ფარგლებში ეკონომიკური განვითარების სამინისტრომ განახორციელა ტურიზმის სექტორში მომუშავე მცირე და საშუალო ზომის 108 საწარმოს დაკრედიტება.

2007 წელს სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების (გადამზადების) მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში, 2007 წლის 23 დეკემბრის მონაცემების ბაზაში შეყვანილი 113 879 მოქალაქის მონაცემებიდან 109 000 მაძიებელს ავანსის სახით გადაეცა 21 800 000 ლარი, აღსანიშნავია, რომ მოცემული პროგრამის დაფინანსება გაგრძელდა მომდევნო 2008 წელს, რის შედეგადაც აღნიშნულ პროგრამაში დარეგისტრირებული 114.0 ათასი ადამიანიდან 111.0 ათას ბენეფიციარზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განხორციელდა 200 ლარიანი სახელმწიფო სტიპენდიების გაცემა.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ აღნიშნული პროგრამების განხორციელების მიუხედავად მაინც ვერ გახდა შესაძლებელი ქვეყანაში 2008 წელს დაფიქსირებული უმუშევრობის დონის მაჩვენებლის თუნდაც მცირედი სიდიდით შემცირებაც კი.

უფრო მეტიც 2001 წლიდან მოყოლებული უმუშევრობის დონის მაჩვენებელი სტაბილური ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და 2009 წელს მან საანალიზო 2000-2012 წლების პერიოდში თავის მაქსიმალურ მაჩვენებელს მიაღწია და 16.9 %-ით განისაზღვრა, რაც 2000 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 6.6 ხოლო 2007 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 3.6 პროცენტით მეტია.

ყოველივე ეს მიანიშნებს იმაზე, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ქვეყანაში უმუშევრობის დაძლევის მიზნით, მსგავსი ტიპის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება, არ წარმოადგენს მოსახლეობის სტაბილური სამუშაო ადგილებით უზრუნველყოფის რეალურ საშუალებას და ისინი ძირითადად სახელმწიფოს მხრიდან უმუშევართათვის გაწეული ერთჯერადი დახმარების ხასიათს ატარებენ, რაც რეალურად ვერ უზრუნველყოფს ქვეყანაში უმუშევრობის დონის თუნდაც მცირე მაჩვენებლით შემცირებას.

ამასთან აღსანიშნავია, რომ ქვეყანაში უმუშევრობის მაღალი დონე ნიშნავს რესურსების მხოლოდ ნაწილობრივ გამოყენებას და ქვეყნის მოსახლეობის დაბალ

შემოსავლებს, რაც იწვევს სოციალური პრობლემების გამწვავებასა და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვნად გაუარესებას.

აქედან გამომდინარე შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ დღეისათვის ქვეყნის ეკონომიკაში არსებული დადებითი ძვრების მიუხედავად, დასაქმების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება, კვლავ რჩება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ერთ-ერთ ყველაზე მტკივნეულ და მოუგვარებელ პრობლემად.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ უმუშევრობის დონის წარმოდგენილი მაჩვენებლის გაანგარიშება, ხდება მხოლოდ ოფიციალურად რეგისტრირებულ უმუშევართა ხვედრითი წილის მიხედვით, რის გამოც იგი არ ასახავს ქვეყანაში უმუშევრობის რეალურ დონეს, რადგან ბევრი ადამიანი უბრალოდ თავს არ იწუხებს დასაქმების სამსახურში რეგისტრაციის გავლით, სწორედ ამ მიზეზის გამო ეს მაჩვენებელი ბევრად ჩამორჩება უმუშევრობის რეალურ დონეს, თუმცა იგი მაინც იძლევა გარკვეულ წარმოდგენას აღნიშნულ სფეროში არსებულ ტენდენციებზე.

ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტი 2004-2013 წლებში მაინც ბოლომდე ვერ ახერხებს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს სტაბილური განვითარებისათვის საჭირო მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფას.

ამ სფეროში კვლავ ადგილი აქვს უამრავ გადაუჭრელ პრობლემას, რომელთა მოგვარებაც ქვეყნის ხელისუფლების ერთ-ერთ უმთავრეს და პირველი რიგის ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში არსებული პრობლემების მოგვარების და სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმიზაციის მიმართულებით ჩვენი აზრით მიზანშეწონილი იქნება სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

1. მართებულია განხორციელდეს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალიზაცია, რაც უნდა გამოიხატოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დანახარჯების სტრუქტურაში, სოციალური დაცვის სფეროებისათვის უპირატესობის მინიჭებით, რადგან თანამედროვე პირობებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღოს სოციალური ორიენტაცია და სახელმწიფო ხელისუფლებამ უზრუნველყოს ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების როგორც არის, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დაცვა ეფექტიანი ეროვნული პროგრამების შემუშავება-რეალიზება.

ამასთან, ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ძირითად მიზანს, სოციალური სფეროს დანახარჯების ეფექტიანობისა და მიზნობრიობის ხარისხის ზრდა უნდა წარმოადგენდეს.

2. საჭიროა მოხდეს ქვეყნის სოციალური დაცვის ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი შესაბამისი ფულადი სახსრებით უზრუნველყოფა.

3. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დანახარჯების ეფექტიანობის ამაღლება და ქვეყანაში სიღატაკის დაძლევის პრობლემის გადაჭრისათვის ქმედითი ღონისძიებების შემუშავება.

4. გარდა ამისა, დასაქმების ბაზარზე არსებული მძიმე მდგომარეობის აღმოსაფხვრელად, უმჯობესი იქნება სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისაკენ მიმართული კომპლექსური ღონისძიებები შემუშავება-რეალიზაცია, რადგან მოუქნელი შრომის ბაზარი, ფაქტიურად ვერ უზრუნველყოფს ადამიანთა არსებული რესურსების ეფექტიან გამოყენებას, რაც იწვევს ეკონომიკაში არსებული პოტენციალის რეალიზაციის მნიშვნელოვან შემცირებას.

ქვეყნის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, ჩვენი აზრით ერთ-ერთი სამთავრობო პროგრამა, რომელიც შესაძლებელია საქართველოში განხორციელდეს არის უმუშევართა დაზღვევა, რომელიც თავისი არსით ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ადამიანებისათვის სამუშაო ადგილის დაკარგვით მიყენებული ზარალის ნაწილობრივ ანაზღაურებას. თავის მხრივ დახმარების მიღების ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას უნდა წარმოადგენდეს შრომის ბაზარზე მათი რეგისტრაცია.

ამრიგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში უაღრესად დიდია, რის გამოც სახელმწიფო ხელისუფლებამ მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს ქვეყანაში ეფექტიანი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება, რადგან მიგვაჩნია, რომ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს სტაბილური განვითარება ხელს შეუწყობს ქვეყნის როგორც ეკონომიკურ, ისე პოლიტიკურ სტაბილურობასა და სიმყარეს.

II.2. საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები საქართველოში

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიზანს ბიუჯეტის როლის ზრდა, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების რაციონალური განაწილება-გამოყენება და საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნების შესაბამისად ფორმირება-ფუნქციონირება წარმოადგენს.

ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების უზრუნველსაყოფად საჭიროა, ხელისუფლებამ შეძლოს ისეთი საგადასახადო სტრატეგიის შემუშავება, რომლის ძირითადი მიზანიც იქნება ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის, ეროვნული წარმოების სტიმულირების, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა და მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს ფორმირება-ფუნქციონირება.

საქართველოში, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდა და მისი განაწილება-გადაანაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება წარმოადგენს.

საქართველოს კანონის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ შესაბამისად 2013 წლის მდგომარეობით, ბიუჯეტის შემოსულობებს განეკუთვნება „საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა“¹, კოდექსით განსაზღვრულია ქვეყნის ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურა, კერძოდ, შემოსულობებს მიეკუთვნება:

- ა) შემოსავლები;
- ბ) არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);
- გ) ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა);
- დ) ვალდებულებები (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები).

„საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მიმდინარე წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი 8 425.5 მლნ. ლარით განისაზღვრება და იგი 267.5 მლნ. ლარით აღემატება გასული 2012 წლის შესაბამის მაჩვენებელს, ასევე ზრდა

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი II, თავი II, მუხლი 10, თბილისი, 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

ფიქსირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მიმართულებით (იხ. ცხრილი №5).

ცხრილი 5.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები 2012-2013 წელი
(გეგმა) (მლნ. ლარი)¹

დასახელება	2012 წლის გეგმა	2013 წლის გეგმა	მათ შორის ²	
			საბიუჯეტო სახსრები	დონორების დაფინანსება
შემოსულობები	8158.0	8425.5	7648.0	777.5
შემოსავლები	7158.3	7422.5	7295.0	127.5
არაფინანსური აქტივების კლება	75.0	100.0	100.0	0.0
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	40.0	35.0	35.0	0.0
ვალდებულებების ზრდა	884.7	868.0	218.0	650.0

კერძოდ, 2013 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 7 422.5 მლნ. ლარს შეადგენს, რითაც იგი 2012 წლის შესადარ მაჩვენებლს 264.2 მლნ. ლარით აღემატება, რაც შეეხება არაფინანსური აქტივების კლებას და ფინანსური აქტივების კლებას (ნაშთის გამოკლებით) მიმდინარე წელს მათი სიდიდე შესაბამისად 100 მლნ. ლარით და 35 მლნ. ლარით განისაზღვრება, ხოლო ვალდებულებების ზრდა 868 მლნ. ლარით არის წარმოდგენილი.

ისევე როგორც მთელ რიგ განვითარებულ ქვეყნებში, საქართველოშიც, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის ძირითად წყაროს გადასახადები წარმოადგენს.

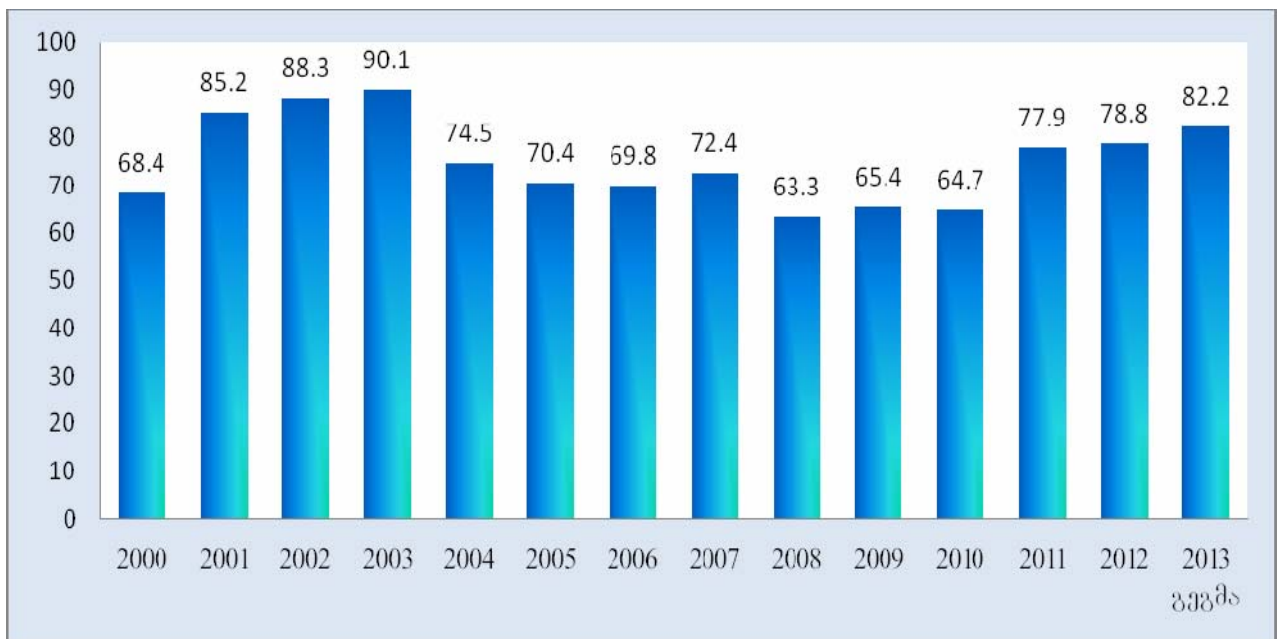
¹ „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2012 წლის 20 დეკემბერი, ქუთაისი.

² 2013 წელი.

2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების საერთო მოცულობის დაახლოებით 63.3-90.1 %-ის ფორმირება, სწორედ გადასახადების საშუალებით მობილიზებული შემოსავლებით ხორციელდება (იხ. გრაფიკი №8).

გრაფიკი 8.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებში საგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილი 2000-2013 წლები (%)¹



თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში, პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა წარმოადგენს.

„საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმით განსაზღვრული სიდიდე 6 920.0 მლნ. ლარს შეადგენს, საიდანაც პირდაპირ გადასახადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 39.4 %, ხოლო არაპირდაპირ გადასახადებს 60.3 % შეადგენს (იხ. ცხრილი №6).

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები 2013
წელი (მლნ. ლარი)¹

დასახელება	2013 წლის გეგმა
გადასახადები	6920.0
გადასახადები შემოსავალზე, მოგებასა და კაპიტალის ღირებულების ნაზარდზე	2726.0
ფიზიკური პირებიდან	1802.2
საშემოსავლო გადასახადი	1802.2
გადასახადი საწამოებიდან	924.0
მოგების გადასახადი	924.0
გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე	4065.0
საკოველთაო გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე	3402.0
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3402.0
აქციზი	663.0
გადასახადი საგარეო ვაჭრობასა და საგარეო ეკონომიკურ ოპერაციებზე	104.0
იმპორტის გადასახადი	104.0
სხვა გადასახადები	25.0

მიმდინარე 2013 წლის ბიუჯეტში არაპირდაპირი გადასახადებიდან ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა დამატებული ღირებულების გადასახადი, მისი საშუალებით ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საერთო მოცულობის 49.2 %-ის მობილიზება, შემდეგ მოდის აქციზი, რომელიც საგადასახადო შემოსავლების 9.6 %-ით არის წარმოდგენილი. რაც შეეხება პირდაპირ გადასახადებს მათგან აღსანიშნავია საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 26.1 %-ს მოიცავს.

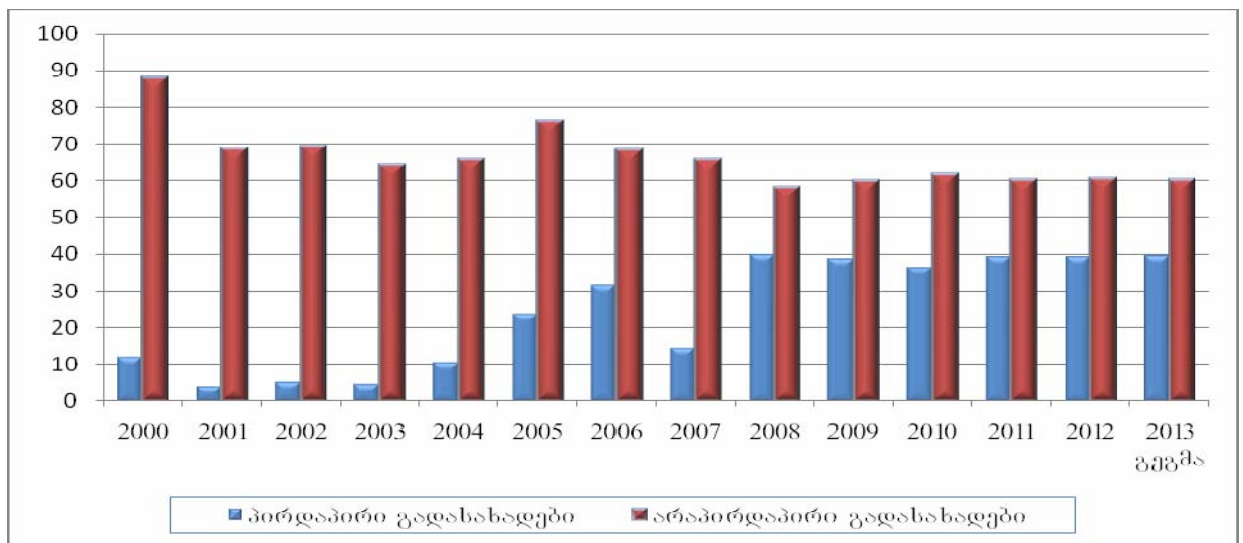
სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობის

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

ანალიზის საფუძველზე მარტივად შევნიშნავთ, რომ 2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად მაღალია არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი (იხ. გრაფიკი №9).

გრაფიკი 9.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი 2000-2013 წლები (%)¹



კერძოდ, საანალიზო (2000-2013 წლები) წლების განმავლობაში, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში, არაპირდაპირი გადასახადების წილი 58-88 %-ის ფარგლებში მერყეობს, მაშინ როდესაც ამავე პერიოდში პირდაპირი გადასახადების საშუალებით, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონე მხოლოდ 4-39 %-ით განისაზღვრება. ასეთი თანაფარდობა ნამდვილად არ წარმოადგენს დადებით მომენტს და მხოლოდდამხოლოდ მიუთითებს იმაზე, რომ გადასახადების მთელი სიმძიმე ქვეყნის ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მეოფ მოსახლეობას აწევბა.

2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში გადასახადის ცალკეული სახეობის მიხედვით ანალიზი ცხადყოფს, რომ (იხ. ცხრილი №7).

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა 2000-2013 წლები
(ფაქტი) (მლნ. ლარი)¹

დასახელება	2000 წელი	2001 წელი	2002** წელი	2003** წელი	2004 წელი	2005 წელი	2006 წელი	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი	2011 წელი	2012 წელი	2013 წელი (გეგმა)
გადასახადები	437.9	630.5	722.6	840.9	1322.1	1836.1	2633.1	3732.6	4541.6	4161.7	4592.4	5802.0	6311.1	6920.0
საშემოსავლო გადასახადი	31.3	18.5	18.5	24.2	16.4	–	–	–	1218.3	1053.2	1119.0	1439.5	1636.4	1802.0
მოგების გადასახადი	21.0	7.0	9.3	14.3	11.3	–	324.9	533.1	592.1	517.7	575.9	832.2	850.9	924.0
დამატებული ღირებულების გადასახადი	254.9	314.9	370.9	379.8	598.7	987.4	1332.7	1973.7	2069.0	2051.7	2203.1	2784.3	3040.3	3402.0

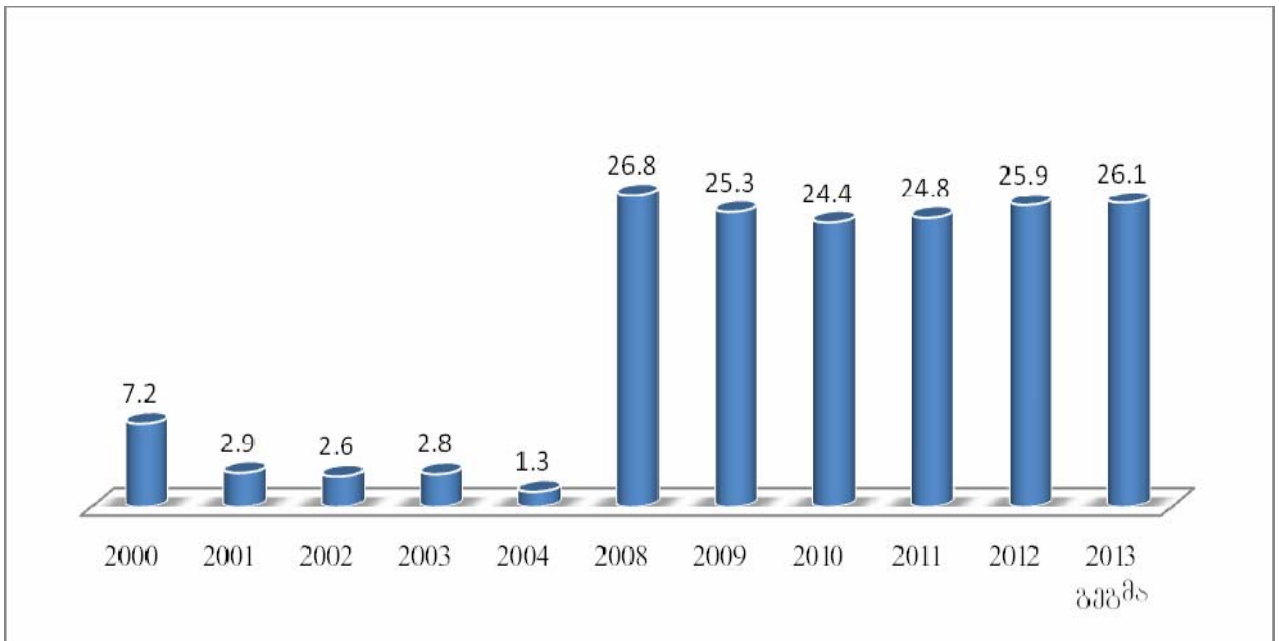
¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.
** საბიუჯეტო შემოსავლების და ხარჯების ახალი კლასიფიკაციის მიხედვით 2000-2003 წლებში სახელმწიფო სპეციალური ფონდების შემოსავლები შეიტანება საგადასახადო შემოსავლებში.

საკვლევი 2000-2013 წლებში (2000-2012 წლები-ფაქტი; 2013 წელი-გეგმა) ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში, მნიშვნელოვნად გაიზარდა, როგორც საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი ასევე, ცალკეული გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობა. პირდაპირი გადასახადებიდან, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების მოცულობის მიხედვით საყურადღებოა, საშემოსავლო გადასახადი.

2000-2013 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში, საშემოსავლო გადასახადის დინამიკის ანალიზის საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ 2008-2012 წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში საშემოსავლო გადასახადის ხვედრითი წილის ფაქტიური მაჩვენებელი გასული 2000-2004 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით, შედეგად მან 2008 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 26.8 %; 2009 წელს-25.3 %; 2010 წელს-24.4 %, 2011 წელს 24.8 %, ხოლო 2012 წელს 25.9 % მოიცვა (იხ. გრაფიკი №10).

გრაფიკი 10.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში საშემოსავლო გადასახადის წილი 2000-2013 წლები (%)¹



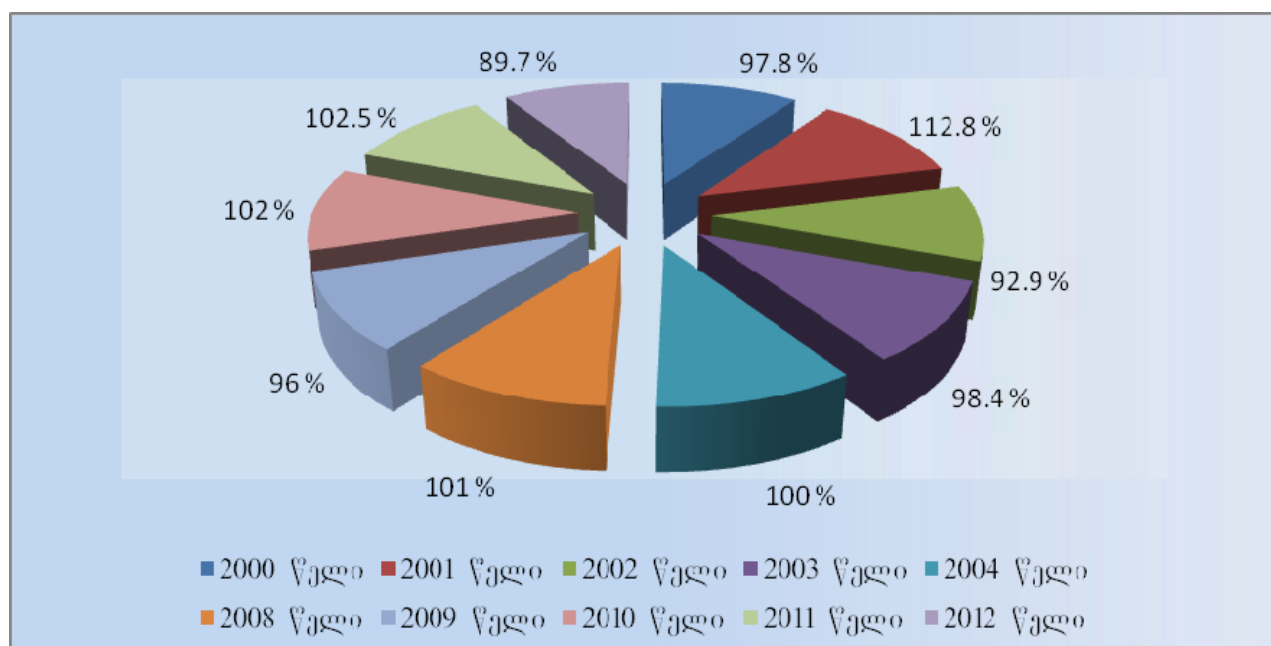
¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

ხოლო, 2013 წელს საშემოსავლო გადასახადის გეგმური მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 26.1 %-ს შეადგინს.

რაც შეეხება 2000-2012 წლებში საშემოსავლო გადასახადის გეგმის შესრულების ტენდენციებს. აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, საშემოსავლო გადასახადის გეგმის შესრულების პროცენტული მაჩვენებლის დინამიკის მიხედვით, მდგომარეობა დიაგრამის სახით, შემდეგნაირად გამოიყურება (იხ. დიაგრამა № 3).

დიაგრამა 3.

საშემოსავლო გადასახადის გეგმის შესრულების მაჩვენებელი 2000-2012 წლები (%)¹



წარმოდგენილი დიაგრამიდან ნათლად იკვეთება, რომ საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების მხრივ ყველაზე ოპტიმისტურად გასული წლების მონაცემების ანალიზზე დაყრდნობით 2001 წელი გამოიყურება.

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2005-2007 წლებში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, 2005 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები 100 პროცენტით ჩარიცხული იქნა შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში, თუმცა უკვე შემდგომ 2008 წელს, იგი კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში იქნა ჩარიცხული.

აღნიშნულ წელს შესაძლებელი გახდა ბიუჯეტში საშემოსავლო გადასახადის გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლის 112.8 %-ით შესრულება, რაც საანალიზო წლების განმავლობაში ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია. შედეგად 2001 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საშემოსავლო გადასახადის სახით რეალურად მობილიზებული შემოსავლების სიდიდე 18.5 მლნ. ლარით განისაზღვრა, ნაცვლად დაგეგმილი 16.4 მლნ. ლარისა.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ სწორედ ამ პერიოდში (2001 წლიდან 2004 წლის 1 ივლისამდე) „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, განხორციელდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადიდან ტერიტორიული ბიუჯეტებისათვის ანარიცხების 60-დან 85 პროცენტამდე მატება.

ამასთან საყურადღებოა ისიც, რომ ექსპერტული გაანგარიშებების მიხედვით 2001-2002 წლებისათვის საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების დონე, ქვეყანაში არსებული პოტენციური შემოსავლების მიმართ, დაახლოებით 40 %-ს შეადგენდა, რამაც გამოიწვია მოცემულ პერიოდში საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების მსრივ, მნიშვნელოვანი რეზერვების გამოუყენებლობა.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებში საშემოსავლო გადასახადის მობილიზების თვალსაზრისით დადებითი ტენდენციები შეინიშნება შემდგომ 2008-2012 წლებში.

საანალიზო წლებში შესაძლებელი გახდა საშემოსავლო გადასახადის დაგეგმილი მაჩვენებლების შესრულება:

2008 წელს 101 %;

2009 წელს 96 %;

2010 წელს 102 %;

2011 წელს 102.5 %;

2012 წელს 89.7 %,

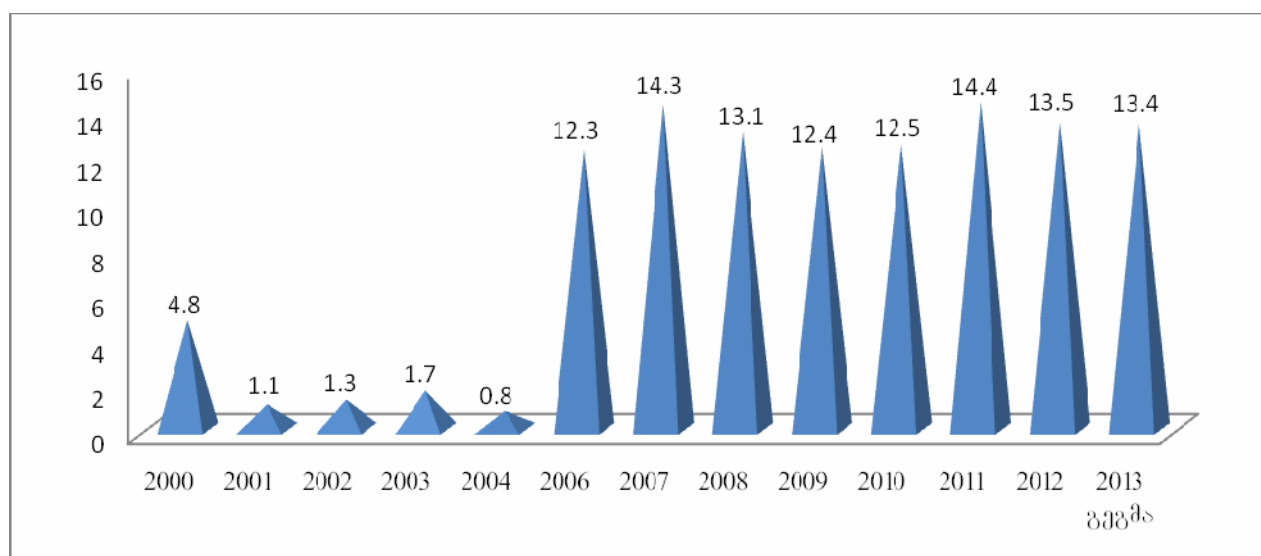
ხოლო 2013 წლის პირველი კვარტლის მონაცემებზე დაყრდნობით, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, შესაძლებელი იქნა საშემოსავლო გადასახადის გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლის 100.3 %-ით შესრულება.

თავისი მოცულობით ქვეყანაში მოქმედ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირდაპირ გადასახადს წარმოადგენს მოგების გადასახადი.

საანალიზო 2000-2013 წლებში მოგების გადასახადის წილი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში შეადგენს (იხ. გრაფიკი №11).

გრაფიკი 11.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში მოგების გადასახადის ხვედრითი წილი 2000-2013 წლები (%)¹

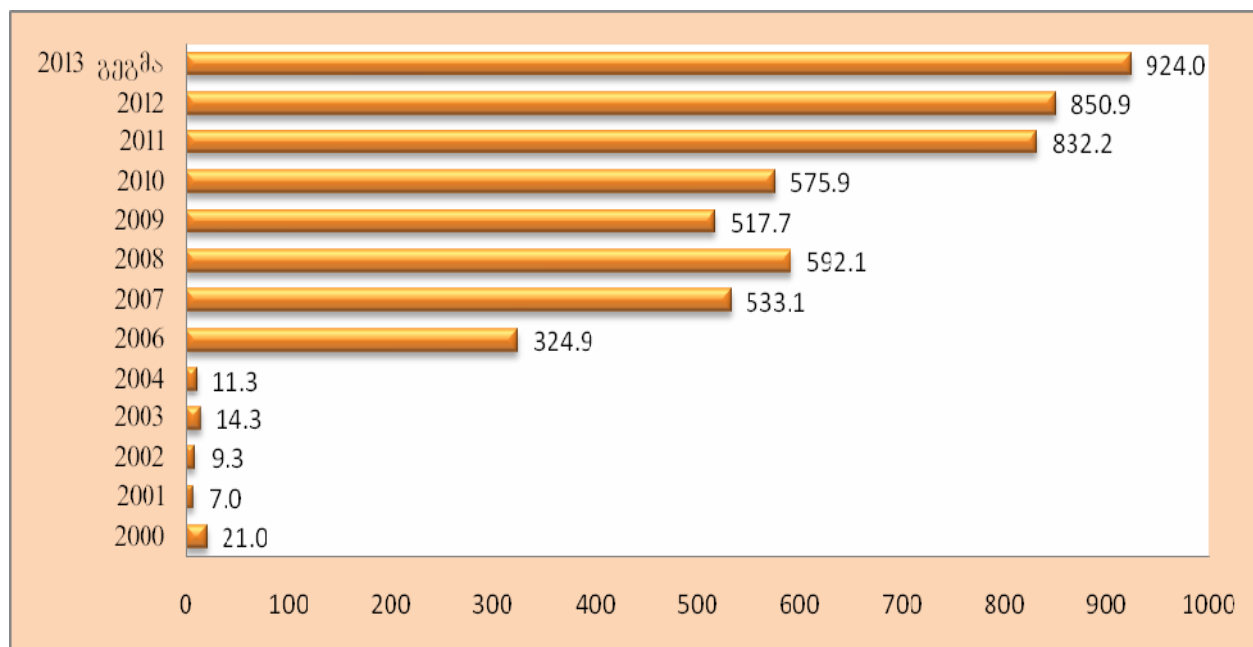


მოცემული გრაფიკიდან ნათლად იკვეთება, რომ საანალიზო პერიოდში საგადასახადო შემოსავლებში მოგების გადასახადის წილი 0.8-14.4 %-ის ფარგლებში მერყეობს.

ქვეყნის საგადასახადო შემოსავლებში მოგების გადასახადის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2011 წელს დაფიქსირდა და მან სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 14.4 %-ი მოიცვა.

აღსანიშნავია, რომ მოგების გადასახადის საშუალებით, რომლის გადამხდელებსაც წარმოადგენენ ის რეზიდენტი და არარეზიდენტი საწარმოები, რომლებიც თავიანთ საქმიანობას საქართველოში არსებული მუდმივი საწარმოების საშუალებით ახორციელებენ ან შემოსავალს საქართველოში არსებული წყაროებიდან იღებენ, 2000-2013 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა შემოსავლებმა შეადგინა (იხ. გრაფიკი №12).

¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მოგების გადასახადის დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹

წარმოდგენილი გრაფიკიდან შევნიშნავთ, რომ 2001 წელს ადგილი აქვს მოგების გადასახადის სიდიდის მნიშვნელოვან კლებას. კერძოდ, საანალიზო წელს მისი მოცულობა 7 მლნ. ლარით განისაზღვრა, რამაც დაგეგმილი მაჩვენებლის მხოლოდ 93.7 %-ით შესრულება განაპირობა. საანალიზო 2001 წელს მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული შემოსავლების სიდიდის შემცირება, ძირითადად გამოწვეული იყო, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების ცვლილებით.

2000 წელს „საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, 2001 წლიდან ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში მოგების გადასახადიდან ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივები 85 პროცენტამდე გაიზარდა.

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

რაც შეეხება შემდგომ პერიოდს, 2006-2012 წლებში დაფიქსირდა ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული შემოსავლების სიდიდის ზრდა, რაც განსაკუთრებით 2011-2012 წლების მაჩვენებლებზე დაყრდნობით ვლინდება, კერძოდ 2011 წელს მოგების გადასახადის საშუალებით შესაძლებელი გახდა 832.2 მლნ. ლარის, ხოლო 2012 წელს 850.9 მლნ. ლარის მობილიზება. ხოლო 2013 წლის საბიუჯეტო კანონის შესაბამისად მოგების გადასახადის გეგმური მოცულობა 924 მლნ. ლარით განისაზღვრება და იგი 80 მლნ. ლარით აღემატება გასული 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელს (844 მლნ. ლარი).

ქვეყანაში მოქმედი არაპირდაპირი გადასახადებიდან, თავისი მოცულობით ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი დამატებული ღირებულების გადასახადს (დღგ) უკავია. 2000-2013 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 45.2-58.2 %-ის ფორმირება სწორედ დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლებით ხორციელდება (იხ. გრაფიკი №13).

გრაფიკი 13.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში დღგ-ს დინამიკა 2000-2013 წლები (%)¹

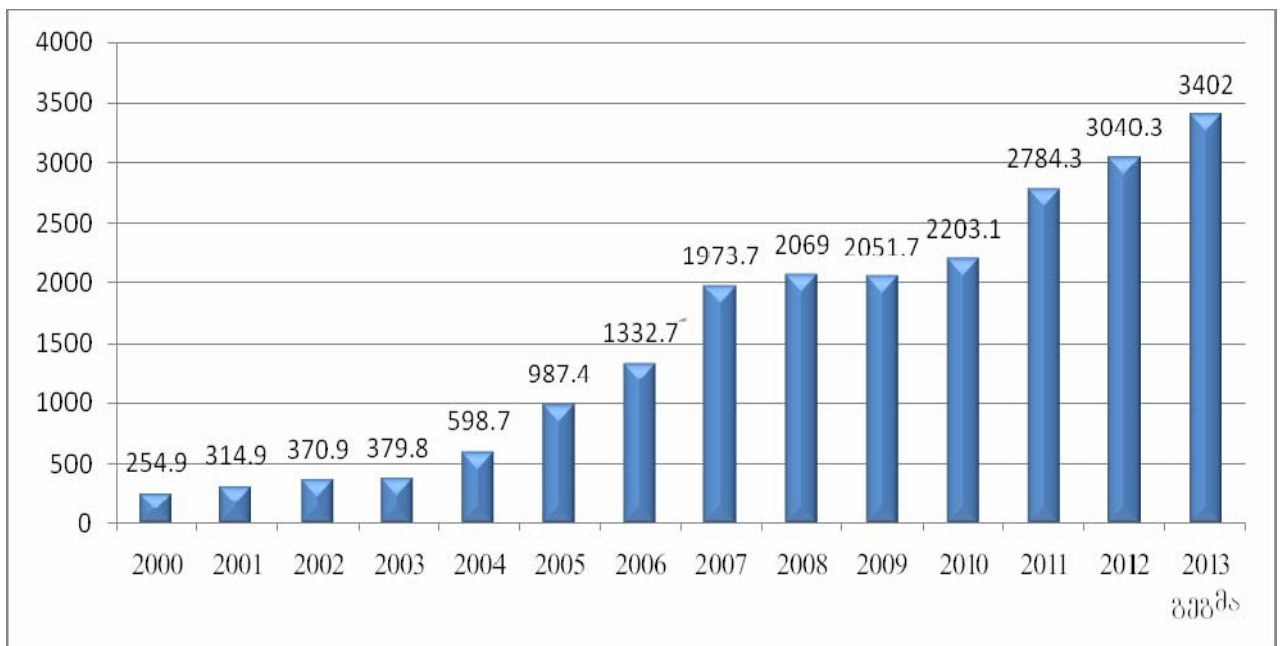


¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით ფაქტიურად მობილიზებულმა შემოსავლებმა შესაბამისად შეადგინა (იხ. გრაფიკი №14).

გრაფიკი 14.

დამატებული ღირებულების გადასახადის დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹



გრაფიკის სახით წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ 2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლების სიდიდე 254.9 მლნ. ლარით განისაზღვრა და მან მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების 58.2 %-ი, ხოლო მთლიანი შემოსულობების 39.8 %-ი მოიცვა.

მიუხედავად იმისა, რომ 2000 წელს დღგ-ს გეგმის შესრულების მაჩვენებელი 96 %-ს გაუტოლდა, საანალიზო წელს აღნიშნული გადასახადის მობილიზება კვლავ სერიოზულ პრობლემებთან იყო დაკავშირებული, ამასთან მთელი რიგი ექსპერტული გაანგარიშებებით გამოვლინდა, რომ 2000 წელს დღგ-ს ამოღებამ დასაბეგრი ბაზის მხოლოდდამხოლოდ 50 % შეადგინა, რაც იმას ნიშნავს, რომ

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საანალიზო წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით მობილიზებული 254.9 მლნ. ლარის ნაცვლად რეალურად 509.8 მლნ. ლარის მობილიზების საშუალება არსებობდა.

დღგ-ს მობილიზების თვალსაზრისით მდგომარეობის გაუმჯობესება შეიმჩნევა შემდგომ 2001 წელს, აღნიშნულ წელს შესაძლებელი გახდა გეგმის 99.4 %-ით შესრულება, რამაც უზრუნველყო ბიუჯეტში აღნიშნული გადასახადის სახით 314.9 მლნ. ლარის მობილიზება, რაც 60 მლნ. ლარით ანუ 23.5 %-ით აღემატებოდა გასული 2000 წლის შესაბამის მაჩვენებლს.

2001 წელს დღგ-ს წილმა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში 49.9 %, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 42.5 % შეადგინა.

დღგ-ს ზრდის ტენდენციის შენარჩუნება შესაძლებელი გახდა მომდევნო 2002 წელსაც, კერძოდ საანალიზო წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლის სიდიდე 370.9 მლნ. ლარით განისაზღვრა, რაც 56 მლნ. ლარით ანუ 17.8 %-ით აღემატებოდა გასული 2001 წლის მონაცემს. 2002 წელს საგადასახადო შემოსავლებში დღგ-ს წილი 51.3 %-ით, ხოლო ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებსა და გრანტებში 45.4 %-ით განისაზღვრა. 2002 წელს შესაძლებელი გახდა დღგ-ს გეგმის 98.6 %-ით შესრულება, რაც შეიძლება დადებით ტენდენციად ჩაითვალოს.

აღსანიშნავია, რომ საანალიზო 2000-2012 წლებში დღგ-ს გეგმის შესრულების ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი 2003 წელს დაფიქსირდა (83 %), რამაც გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით დაგეგმილი 457.7 მლნ. ლარის ნაცვლად 379.8 მლნ. ლარის მობილიზება. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეული იყო, დღგ-ს მობილიზებაში არსებული ნაკლოვანებების გამწვავებით და დღგ-ით დასაბეგრი ბაზის აუთვისებლობით.

დღგ-ს გეგმის შესრულების თვალსაზრისით, მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2004 წელს, ვინაიდან საანალიზო წელს, უკანასკნელი წლების განმავლობაში პირველად გახდა შესაძლებელი წლიური საბიუჯეტო კანონით დაგეგმილი 589.6 მლნ. ლარის ნაცვლად, 598.7 მლნ. ლარის მობილიზება და შესაბამისად გეგმის გადაჭარბებით 101.5 %-ით შესრულება, რაც მნიშვნელოვან დადებით მოვლენას წარმოადგენდა. 2004 წელს დღგ-ს გადასახადმა ბიუჯეტის მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების 45.3 %, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 33.7 % შეადგინა.

საანალიზო (2004 წელი) წელს დღგ-ს გადაჭარბებით მობილიზება შესაძლებელი გახდა საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესებით, თუმცა ამის მიუხედავად, მაინც ვერ გახდა შესაძლებელი, წლების განმავლობაში აღნიშნული გადასახადის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული ყველა ნაკლოვანების აღმოფხვრა.

დღგ-ს გვემის შესრულების მხრივ 2004 წელს არსებული დადებითი ტენდენციის შენარჩუნება, შესაძლებელი გახდა, შემდგომ 2005-2006 წლებშიც, რამაც განაპირობა აღნიშნულ (2005-2006 წლები) წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში დღგ-ს სახით მობილიზებული თანხების სიდიდის მნიშვნელოვანი ზრდა.

2005 წელს დღგ-ს სახით ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 987.4 მლნ. ლარი, რაც 388.7 მლნ. ლარით ანუ 64.9 %-ით აღემატებოდა გასული 2004 წლის მაჩვენებელს. 2005 წელს ასევე გაიზარდა საგადასახადო შემოსავლებში დღგ-ს წილი და იგი 53.7 %-ით განისაზღვრა, რაც 8.4 %-ით აღემატებოდა გასული 2004 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

2006 წელს, დღგ-ს სახით შესაძლებელი გახდა ბიუჯეტში 1 332.7 მლნ. ლარის მობილიზება რაც 345.3 მლნ. ლარით ანუ 34.9 %-ით აღემატებოდა 2005 წლის მაჩვენებელს. აღნიშნულ პერიოდში მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში დღგ-ს წილად შემოსავლების 50.6 %-ი მოდიოდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს მობილიზების ზრდის ტენდენცია შენარჩუნებული იქნა 2007-2008 და 2010-2012 წლებშიც, რის შედეგადაც 2007 წელს დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლების სიდიდე 2006 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 641 მლნ. ლარით ანუ 48.1 %-ით გაიზარდა და 1 973.7 მლნ. ლარით განისაზღვრა. საანალიზო წელს ასევე 52.8 %-მდე გაიზარდა დღგ-ს წილი საგადასახადო შემოსავლების მთლიან მოცულობაში. დღგ-ს ზრდის ტენდენცია დაფიქსირდა 2008 წელსაც, დღგ-ს სახით ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 2 069.0 მლნ. ლარი, რაც 95.3 მლნ. ლარით ანუ 4.8 %-ით აღემატებოდა 2007 წლის შესაბამის მაჩვენებელს. თუმცა აქვე აღვნიშნავთ, რომ საანალიზო 2008 წელს მნიშვნელოვნად, კერძოდ 7.3 %-ით შემცირდა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში დღგ-ს გადასახადის წილი და იგი მხოლოდ 45.5 %-ით განისაზღვრა.

მომდევნო 2009 წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს ფაქტიურმა მობილიზებამ 2 051.7 მლნ. ლარი; 2010 წელს 2 203.1 მლნ. ლარი; 2011 წელს 2 784.3

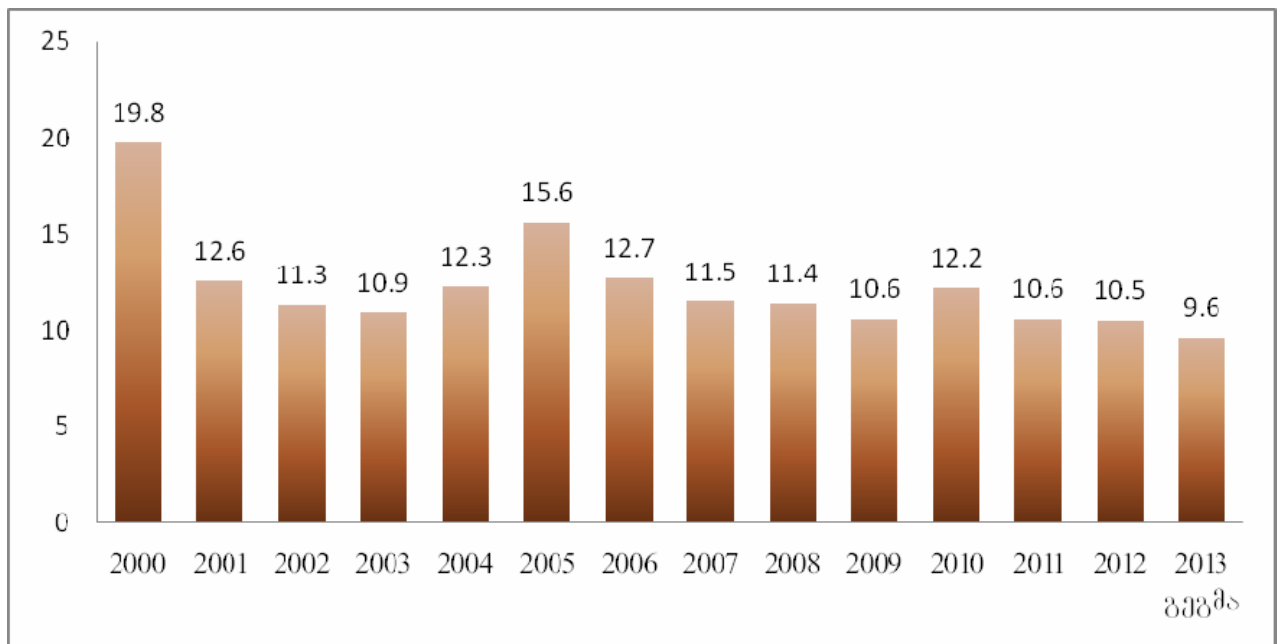
მლნ. ლარი; 2012 წელს 3 040.3 მლნ. ლარი შეადგინა, ხოლო 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს გეგმური მაჩვენებელი 3 402.0 მლნ. ლარს შეადგენს.

არაპირდაპირ გადასახადებს შორის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების მოცულობის მიხედვით მეორე ადგილზეა აქციზი.

2000-2013 წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში აქციზის წილის დინამიკა შეგვიძლია წარმოვადგინოთ შემდეგი გრაფიკის სახით (იხ. გრაფიკი №15).

გრაფიკი 15.

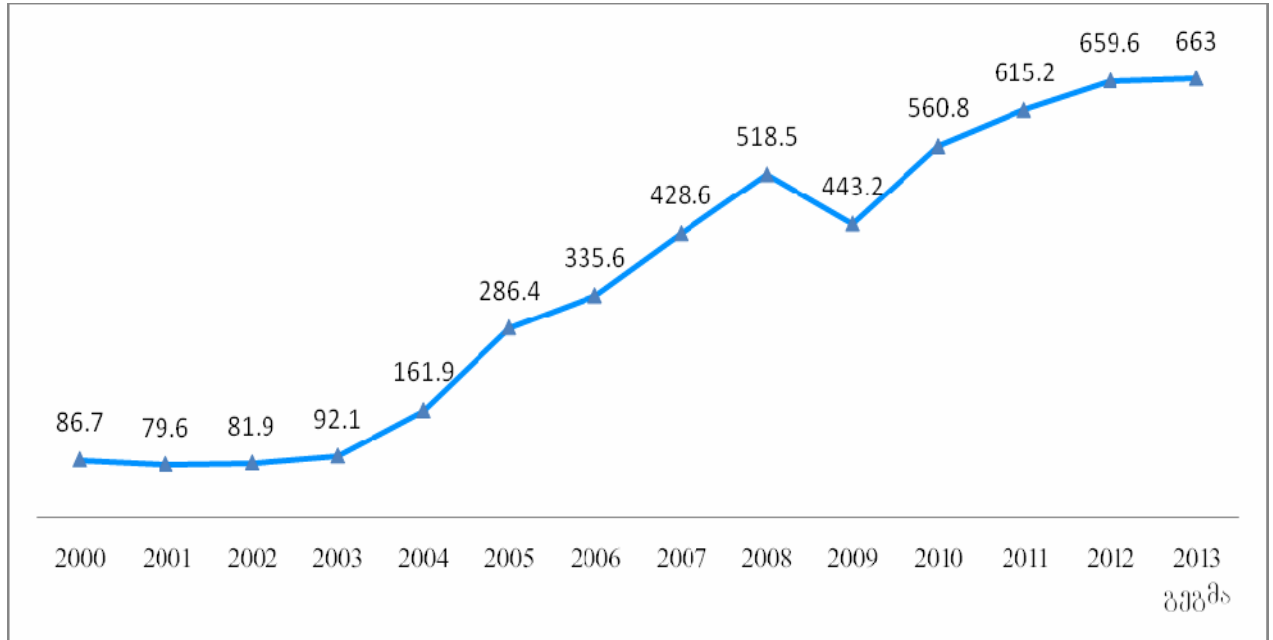
სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში აქციზის წილი 2000-2013 წლები (%)¹



წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ საანალიზო 2000-2013 წლების განმავლობაში, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 9-19 %-ის ფორმირება, სწორედ აქციზებიდან მიღებული შემოსავლებით ხორციელდება.

2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზებიდან მიღებული შემოსავლების სიდიდემ შეადგინა (იხ. გრაფიკი №16).

¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

აქციზის დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹

გრაფიკის საშუალებით წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზისას ნათლად იკვეთება, რომ 2004-2008 და 2010-2012 წლებში ადგილი აქვს აქციზიდან ფაქტიურად მიღებული შემოსავლების (მლნ. ლარში) მკვეთრ ზრდას, მაგრამ ამის მიუხედავად თუ დავაკვირდებით საგადასახადო შემოსავლებში აქციზის წილის დინამიკას მაშინ შევნიშნავთ, რომ ეს მაჩვენებელი 2012 წელს, 2000 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 9.3 %-ით ნაკლებია, მაშინ როდესაც 2012 წელს აქციზებიდან მიღებული შემოსავლების სიდიდე 2000 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 572.9 მლნ. ლარით ანუ 660.8 %-ით მეტია.

აქციზებიდან მიღებული შემოსავლის ყველაზე მკვეთრი და სტაბილური ზრდა 2004 წლიდან გახდა შესაძლებელი.

2004 წელს აქციზის გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლის სიდიდე 2003 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით 69.8 მლნ. ლარით გაიზარდა, რის შედეგადაც 2004 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში აქციზიდან მიღებულმა შემოსავალმა 161.9 მლნ. ლარი შეადგინა.

¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2004-2012 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდასთან ერთად, ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა აქციზის სახით ფაქტიურად მიღებული შემოსავლების სიდიდეც. რაც ძირითადად განპირობებულია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში რეალური ნაბიჯების გადადგმით, საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესებით და სხვა დადებითი მომენტებით.

რაც შეეხება ქვეყნისათვის ისეთ მნიშვნელოვან გადასახადს, როგორც არის იმპორტის გადასახადი, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ქვეყანაში ეროვნული პროდუქციის წარმოება-რეალიზაციისა და კონკურენციის განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს შესაძლებლობას, საანალიზო 2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში საკმაოდ მცირე ხვედრითი წილით ხასიათდება (იხ. გრაფიკი №17).

გრაფიკი 17.

საგადასახადო შემოსავლებში იმპორტის გადასახადის (საბაჟო გადასახადი) წილი 2000-2013 წლები (%)¹



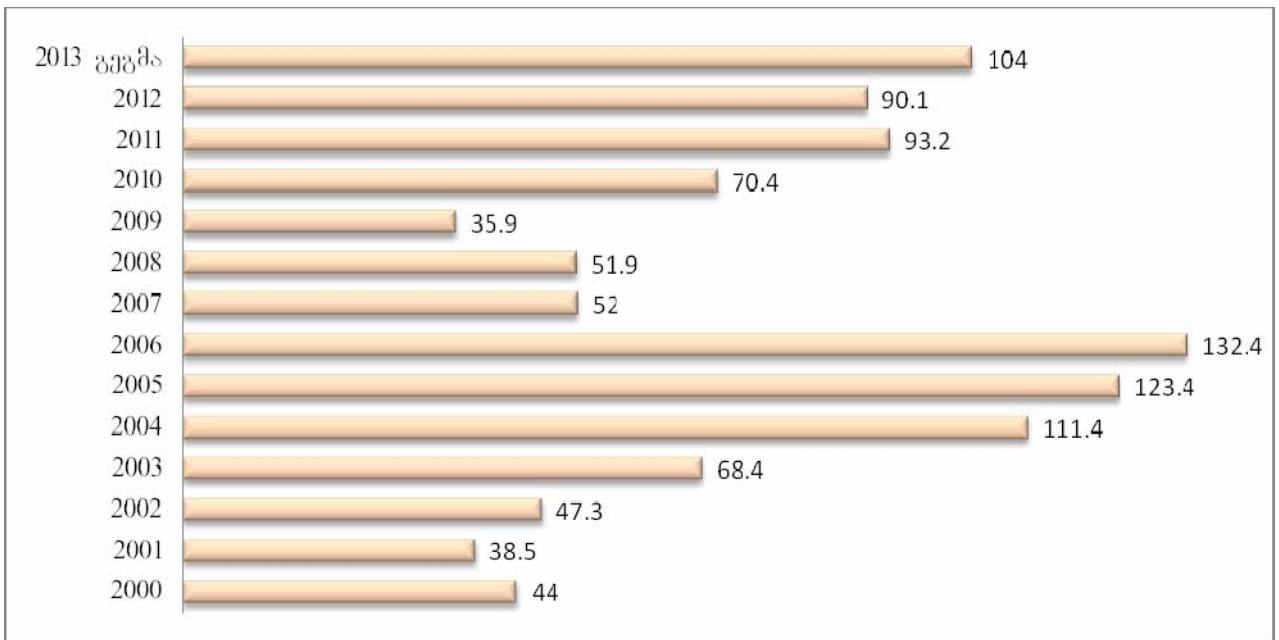
¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

კერძოდ, 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში იმპორტის გადასახადის ხვედრითი წილი მხოლოდ 1-10 %-ის ფარგლებში მერყეობს, რის გამოც ქვეყანაში მოქმედ არაპირდაპირ გადასახადებს შორის, იმპორტის გადასახადს (საბაჟო გადასახადი) მობილიზებული შემოსავლების მაჩვენებლის მიხედვით, ერთ-ერთი ბოლო ადგილი უკავია.

საანალიზო 2000-2013 წლებში (2000-2012 წლები-ფაქტი; 2013 წელი-გეგმა) ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში იმპორტის გადასახადის საშუალებით მობილიზებულმა შემოსავლებმა შეადგინა (იხ. გრაფიკი №18).

გრაფიკი 18.

სახელმწიფო ბიუჯეტში იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების დინამიკა 2000-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹



წარმოდგენილი მონაცემების გაანალიზების შედეგად ირკვევა, რომ 2000 წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, იმპორტის გადასახადის გეგმის გადაჭარბებით 116.7 %-ით შესრულებამ განაპირობა, საანალიზო წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში იმპორტის გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების

¹გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

დაგეგმილი 37.7 მლნ. ლარის ნაცვლად 44 მლნ. ლარის, ანუ 6.3 მლნ. ლარით მეტი სიდიდით მობილიზება. რაც ძირითადად გამოწვეული იყო ქვეყანაში საბაჟო ადმინისტრირების გაუმჯობესებით, პირველ რიგში კი იმპორტული საქონლის დაბეგვრის სისტემის გამართული ფუნქციონირებით. თუმცა აღნიშნული დადებითი ტენდენციის შენარჩუნება ვერ გახდა შესაძლებელი, შემდგომ 2001 წელს. უფრო მეტიც, 2001 წელს იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლის ზრდის მაგივრად ადგილი ჰქონდა საწინააღმდეგო მოვლენას, რის შედეგადაც 2001 წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში დაგეგმილი 45.0 მლნ. ლარის ნაცვლად მხოლოდ 38.5 მლნ. ლარის ანუ 6.5 მლნ. ლარით ნაკლების მობილიზება გახდა შესაძლებელი, რამაც გამოიწვია გეგმის მხოლოდ 85.5 %-ით შესრულება.

2001-2002 წლებში ადგილი ქონდა იმპორტის გადასახადიდან ფაქტიურად მობილიზებული შემოსავლების დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით მკვეთრ შემცირებას.

კერძოდ, 2001 წელს შესაძლებელი გახდა გეგმის მხოლოდ 85.6 %-ით, ხოლო 2002 წელს 78.2 %-ით შესრულებას, რამაც უზრუნველყო ბიუჯეტში ფაქტიურად 47.3 მლნ. ლარის ანუ გეგმაზე 12.7 მლნ. ლარით ნაკლები შემოსავლის მობილიზება. ამასთანავე მოცემული წლების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ ქვეყანამ ხელიდან გაუშვა იმ პერიოდისათვის მხოლოდ საეკონომიკური ორგანიზაციაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებული უფლება, რომელიც ითვალისწინებდა ხუთი წლის განმავლობაში ბმული ტარიფების 0-დან 30 %-მდე დაწესების საშუალებას. ამ შესაძლებლობის გამოუყენებლობამ ქვეყანას მნიშვნელოვანი დანაკლისი მოუტანა იმპორტის გადასახადის მობილიზების მიმართულებით, რადგან საანალიზო პერიოდში ხელისუფლებამ ვერ შეძლო, ეფექტიანი საბაჟო პოლიტიკის გატარებით, ქვეყნის შიდა სასაქონლო ბაზრის სახელმწიფოებრივი რეგულირების განხორციელება და სახელმწიფო ბიუჯეტში იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების მაჩვენებლის ზრდის მიღწევა.

უნდა აღინიშნოს, რომ შემდგომ წლებში იმპორტის გადასახადის ადმინისტრირებისა და კონტრაბანდული საქონლის შემცირების მიმართულებით გატარებულმა ღონისძიებებმა, განაპირობეს საანალიზო 2004 წელს, აღნიშნული გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების მაჩვენებლის რეალური ზრდის მიღწევა. კერძოდ, საანალიზო წელს იმპორტის გადასახადის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 111.4 მლნ. ლარი, რაც 43 მლნ. ლარით ანუ 62.8 %-ით აღემატებოდა გასული 2003 წლის მაჩვენებელს.

აღნიშნული დადებითი ტენდენციის შენარჩუნება შესაძლებელი გახდა მომდევნო 2005-2012 წლებშიც.

2013 წელს, საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ არსებული კანონის საფუძველზე, იმპორტის გადასახადიდან შემოსავლის გეგმით განსაზღვრული სიდიდე 104 მლნ. ლარით არის წარმოდგენილი და იგი 12 მლნ. ლარით აღემატება 2011 წლის შესაბამის მაჩვენებელს (92 მლნ. ლარი).

რაც შეეხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებს, უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წელს სხვა შემოსავლების სახით ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებულია 300 მლნ. ლარის მობილიზება, რაც 240 მლნ. ლარით ნაკლებია გასული 2012 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით (იხ. ცხრილი №8).

ცხრილი 8.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები 2012-2013 წლები
(ათასი ლარი)¹

დასახელება	2012 წლის გეგმა	2013 წლის გეგმა
სხვა შემოსავლები	540.000.0	300.000.0
შემოსავლები საკუთრივადან	285.500.0	72.000.0
პროცენტები	16.000.0	11.000.0
დივიდენდები	150.500.0	51.000.0
სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდები	150.500.0	51.000.0
შემოსავალი ეროვნული ბანკის მოგებიდან	0.0	0.0
რენტა	119.000.0	10.000.0
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	61.540.0	61.350.0
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	56.040.0	55.350.0

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

სალიცენზიო მოსაკრებლები	700	700
სანებართვო მოსაკრებლები	39.000.0	37.000.0
სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებლები	30.0	0.0
სარეგისტრაციო მოსაკრებლები	1.000.0	1.000.0
სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებელი	10.0	0.0
სახელმწიფო ბაჟი	11.500.0	13.000.0
საკონსულტაციო მოსაკრებელი	1.300.0	1.500.0
სამხედრო საგ. სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი	2.000.0	1.650.0
სხვა არაკლასიფიცირებული მოსაკრებელი	500.0	500.0
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	5.500.0	6.000.0
შემოსავლები საქონლის რეალიზაციიდან	3.500.0	3.500.0
შემოსავლები მომსახურების გაწვიდან	2.000.0	2.500.0
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	133.000.0	100.000.0
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გარდა გრანტებისა	1.650.0	1.650.0
საშინაო წყაროებიდან	0.0	0.0
საგარეო წყაროებიდან	1.650.0	1.650.0
მიმდინარე	1.650.0	1.650.0
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	58.310.0	65.000.0

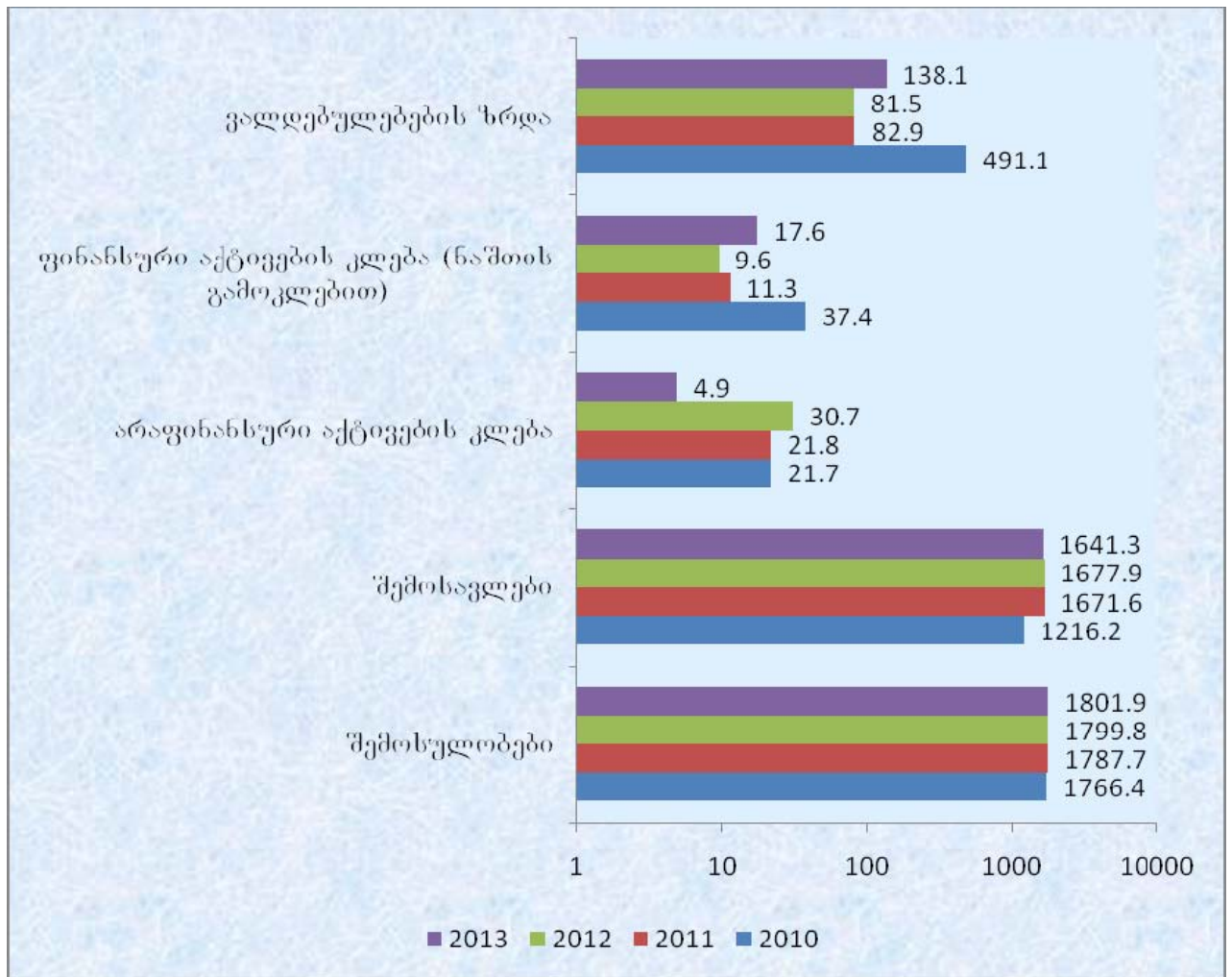
სხვა შემოსავლებიდან ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში თავისი მოცულობით, აღსანიშნავია საკუთრებიდან მიღებული შემოსავლების სახით მობილიზებული ფულადი სახსრები. 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში აღნიშნული წყაროდან მობილიზებული შემოსავლის გეგმური მაჩვენებელი 72 მლნ. ლარით განისაზღვრება, ასევე მნიშვნელოვანია საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან და ადმინისტრაციული მოსაკრებლებისა და გადასახდელებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი, კერძოდ, 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლის გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებელი 61.4 მლნ ლარით არის წარმოდგენილი, ხოლო ადმინისტრაციული მოსაკრებლებისა და გადასახდელებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 55.4 მლნ. ლარს შეადგენს.

თუ გავაანალიზებთ 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების პირველი კვარტლის შესრულების მაჩვენებელს შევნიშნავთ, რომ 2013 წლის პირველი კვარტლის მონაცემებით, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში

სულ შემოსულობების სახით მობილიზებული შემოსავლების სიდიდემ 1 801.9 მლნ. ლარი შეადგინა (იხ. გრაფიკი №19).

გრაფიკი 19.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებელი 2010-2013 წლები I კვარტალი (მლნ. ლარი)¹



ჩვენს მიერ გრაფიკის საშუალებით ილუსტრირებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, თუ ერთმანეთს შევადარებთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების პირველი კვარტლის შესრულების მაჩვენებლებს გასული 2010-2012 წლების (პირველი კვარტალი) მაჩვენებლებთან შევნიშნავთ, რომ 2012 წლის პირველ კვარტალში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სახით

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

აკუმულირებული იქნა 1 799.8 მლნ. ლარი; 2011 წელს 1 787.7 მლნ. ლარი, ხოლო 2010 წელს 1 766.4 მლნ. ლარი, შესაბამისად საანალიზო წლებიდან 2013 წელს მცირედით კერძოდ, 2012 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 2.1 მლნ ლარით ზრდა დაფიქსირდა.

2013 წლის პირველ კვარტალში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების დინამიკასა და სტრუქტურაზე შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ცხრილის სახით წარმოდგენილი მონაცემების საფუძველზე (იხ. ცხრილი №9).

ცხრილი 9.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი
2013 წლის I კვარტალი (მლნ. ლარი)¹

დასახელება	სახელმწიფო ბიუჯეტი			
	გეგმა	ფაქტი	+/-	%
შემოსავლები	1 633.6	1 641.3	7.6	100.5
გადასახადები	1 550.1	1 553.5	3.4	100.2
გრანტები	28.4	31.2	2.8	109.8
სხვა შემოსავლები	55.1	56.6	1.5	102.7

როგორც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემებიდან იკვეთება, 2013 წლის პირველ კვარტალში, შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური კანონით განსაზღვრული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების გადაჭარბებით შესრულება. შედეგად, საანალიზო წლის პირველ კვარტალში უზრუნველყოფილი იქნა შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლის 100.5 %-ით; გადასახადების 100.2 %-ით, გრანტების 109.8 %-ით, ხოლო სხვა შემოსავლების 102.7 %-ით მობილიზება.

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული წყაროების მიხედვით პირველი კვარტლის შესრულების მაჩვენებლის გაანალიზების შედეგად, შევნიშნავთ, რომ 2013 წელს თითოეული გადასახადის გეგმური მაჩვენებელი გადაჭარბებით შესრულდა (იხ. ცხრილი №10).

ცხრილი 10.

საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი (I კვარტალი) (მლნ. ლარი)¹

დასახელება	სახელმწიფო ბიუჯეტი			
	გეგმა	ფაქტი	+/-	%
გადასახადები	1550.1	1553.5	3.4	100.2
საშემოსავლო გადასახადი	417.2	418.4	1.2	100.3
მოგების გადასახადი	265.3	266.1	0.8	100.3
დღგ	689.5	690.2	0.7	100.1
აქციზი	150.9	151.3	0.4	100.3
იმპორტის გადასახადი	20.0	20.2	0.2	101.0
სხვა გადასახადი	7.3	7.4	0.1	101.4

კერძოდ, ცხრილის სახით წარმოდგენილი მონაცემებიდან მარტივად შევნიშნავთ, რომ საანალიზო პერიოდში (2013 წლის პირველი კვარტალი), ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, გადაჭარბებით იქნა

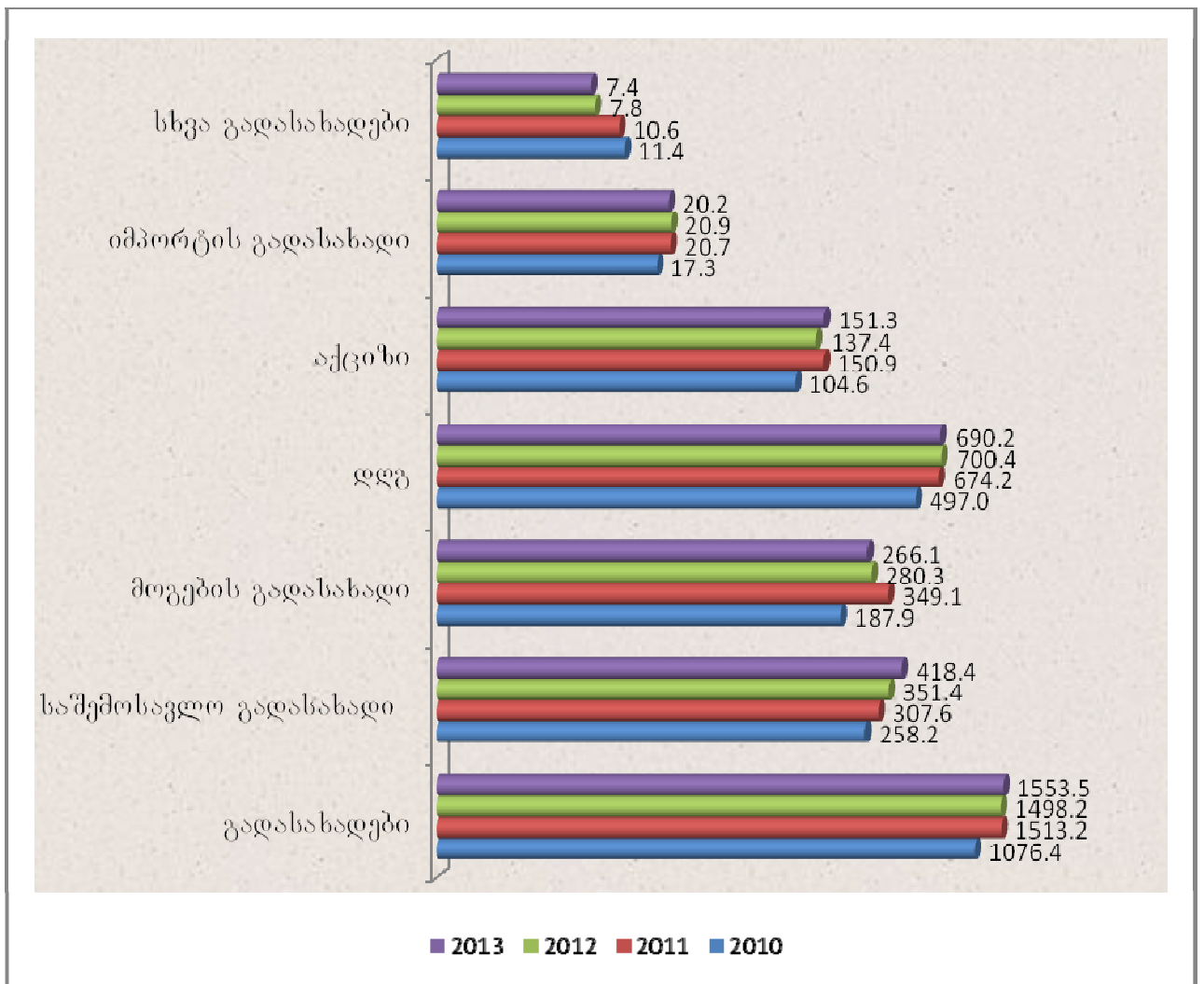
¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მობილიზებული შემოსავლები, გადასახადის თითოეული წყაროს მიხედვით, რამაც განაპირობა საშემოსავლო გადასახადის 100.3 %-ით; მოგების გადასახადის 100.3 %-ით; დღგ-ის 100.1 %-ით; აქციზის 100.3 %-ით; იმპორტის გადასახადის 101.0 %-ით; ხოლო სხვა გადასახადების 101.4 %-ით შესრულება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2013 წლის პირველი კვარტლის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მონაცემებზე დაყრდნობით, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებულმა სახსრებმა, შეადგინა: (იხ. გრაფიკი №20)

გრაფიკი 20.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი 2010-2013 წლები I კვარტალი (მლნ. ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2013 წელს (პირველი კვარტალი) 1 553.5 მლნ ლარი, 2012 წელს (პირველი კვარტალი) -1 498.2 მლნ ლარი; 2011 წელს (პირველი კვარტალი) -1 513.2 მლნ ლარი, ხოლო 2010 წელს (პირველი კვარტალი) -1 076.4 მლნ ლარი.

2013 წლის პირველ კვარტალში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, საშემოსავლო გადასახადის სახით მობილიზებული იქნა 418.4 მლნ. ლარი და მან 67 მლნ. ლარით გადააჭარბა 2012 წლის, 110.8 მლნ. ლარით 2011 წლის, ხოლო 160.2 მლნ. ლარით 2010 წლის პირველ კვარტლის შესაბამის მაჩვენებელს, რაც შეგვიძლია თავისთავად პოზიტიურ მოვლენად მივიჩნიოთ.

რაც შეეხება მოგების გადასახადს, საგადასახადო შემოსავლების პირველი კვარტლის შესრულების მონაცემებზე დაყრდნობით, მოგების გადასახადის საშუალებით 2013 წლის პირველ კვარტალში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაძლებელი გახდა 266.1 მლნ. ლარის მობილიზება, უნდა აღნიშნოს, რომ მოგების გადასახადის მობილიზების კუთხით გასულ 2012 წელს შესაძლებელი იქნა 280.3 მლნ. ლარის, 2011 წელს 349.1 მლნ. ლარის, ხოლო 2010 წელს 187.9 მლნ. ლარის მიღება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში, მობილიზებული შემოსავლების სიდიდის მიხედვით, აღსანიშნავია დღგ. 2013 წლის პირველ კვარტალში დღგ-ს სახით აკუმულირებული შემოსავლის ოდენობამ 690.2 მლნ. ლარი შეადგინა და 10.2 მლნ. ლარით ჩამორჩა გასული 2012 წლის შესაბამის მაჩვენებელს, ხოლო 16 მლნ. ლარით გადააჭარბა 2011 წლის და 193.2 მლნ. ლარით 2010 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

2013 წლის პირველი კვარტლის შემოსულობების ანალიზის პარალელურად მართებულად მიგვაჩნია ყურადღება გავამახვილოთ, 2013 წლის პირველ კვარტალში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების კუთხით არსებულ ტენდენციებზეც. საანალიზო პერიოდში (2013 წლის პირველი კვარტალი), ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა შემოსულობებმა, უზრუნველყო საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური კანონით განსაზღვრული გადასახდელების, პირველი კვარტლის გეგმური მაჩვენებლის 95.5 %-ით შესრულება, რამაც განაპირობა:

ხარჯების 95.4 %-ით;

არაფინანსური აქტივების ზრდის 68.5 %-ით;

ფინანსური აქტივების ზრდის (ნაშთის გამოკლებით) 134.3 %-ით;

ვალდებულებების კლების 96.3 %-ით დაფინანსება (იხ. ცხრილი №11).

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კვარტლური შესრულება
2013 წელი (I კვარტალი)¹

დასახელება	3 თვის დაზუსტებული გეგმა (მლნ ლარი)	3 თვის საკასო შესრულება (მლნ ლარი)	შესრულება %-ში
გადასახდელები	1638.3	1564.3	95.5
ხარჯები	1416.2	1351.1	95.4
არაფინანსური აქტივების ზრდა	87.7	60.1	68.5
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	62.4	83.8	134.3
ვალდებულებების კლება	71.9	69.3	96.3

რაც შეეხება აპრილის და მაისის თვეებს, აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების კუთხით, პირველ კვარტალში არსებული კურსი არც აპრილსა და მაისის თვეში შეცვლილა. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელმა აპრილის თვეში ექვსი თვის გეგმური მაჩვენებლის 63.4 %-ი, ხოლო მაისის თვეში (ექვსი თვის გეგმის) 80.4 %-ი შეადგინა.

უნდა აღინიშნოს, რომ მაისის თვეში აპრილის თვესთან შედარებით, მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-დან მობილიზებული შემოსავლების კუთხით, შედეგად მაისის თვეში დღგ-დან მობილიზებულმა შემოსავალმა 233.8 მლნ. ლარი შეადგინა და 27.4 მლნ. ლარით გადააჭარბა აპრილის თვის შესაბამის მაჩვენებელს.

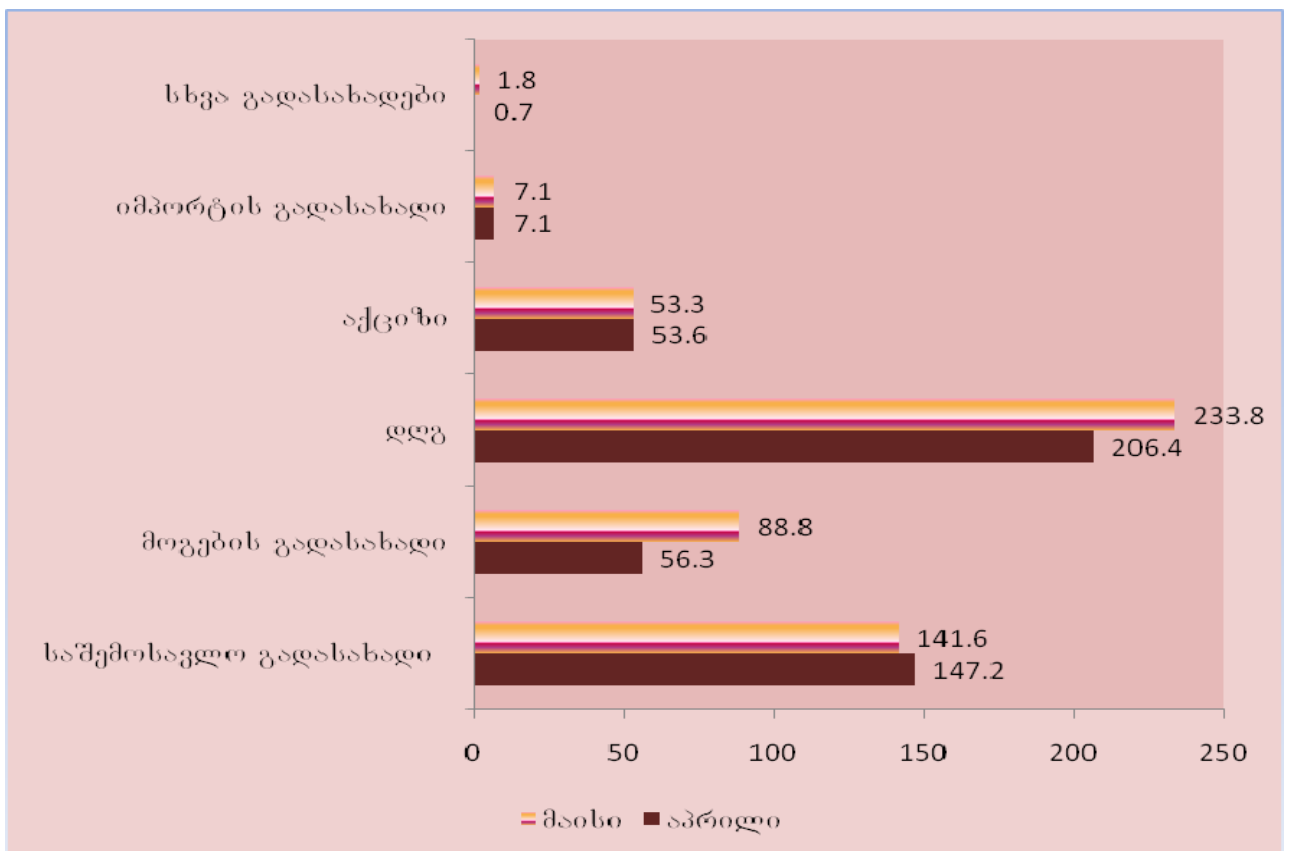
მაისის თვეში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების კუთხით დღგ-ს მსგავსად ზრდის ტენდენცია ახასიათებს მოგების გადასახადიდან მობილიზებულ შემოსავლებსაც, კერძოდ, მოგების გადასახადის სახით მაისის თვეში მიღებულმა

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

შემოსავლებმა 88.8 მლნ. ლარი შეადგინა და 32.5 მლნ ლარით გადააჭარბა აპრილის თვის შესაბამის მაჩვენებელს, აქციზის სახით მაისის თვეში 53.3 მლნ. ლარის, ხოლო იმპორტის გადასახადის 7.1 მლნ. ლარით მობილიზება იქნა შესაძლებელი (იხ. გრაფიკი №21).

გრაფიკი 21.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი 2013 წელი აპრილი-მაისი (მლნ. ლარი)¹



საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული მოცულობის განსაზღვრა წარმოადგენს. თავად სიტყვა დეფიციტი ლათინური წარმოშობისაა- „deficit” და იგულისხმება ნაკლებობა, დანაკლისი, დროის განსაზღვრულ პერიოდში ხარჯების შემოსავლებზე მეტობა. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ საკასო და მატერიალურ დეფიციტს.

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მონაცემების საფუძველზე.

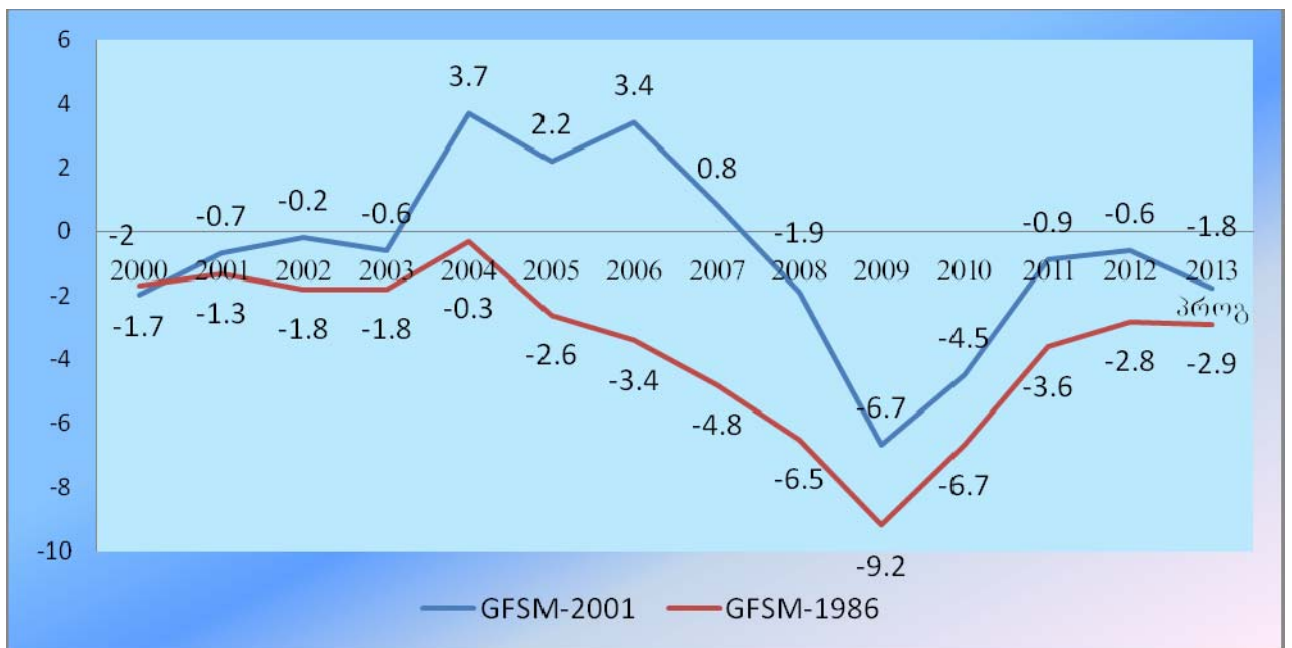
- საკასო დეფიციტი ფიქსირდება მაშინ, როდესაც იგვიანებს ბიუჯეტის შემოსულობა, მაგრამ ბიუჯეტს აქვს შემოსავალი, რომელიც მისაღებია.
- ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუჯეტის დეფიციტი დაკავშირებულია არა ბიუჯეტის შემოსავლის დაგვიანებასთან, არამედ ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროს არ არსებობასთან, ადგილი აქვს მატერიალურ დეფიციტს.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა წარმოადგენს ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოს, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს. დადებითი მთლიანი სალდო არის ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო ბიუჯეტის დეფიციტი.¹

აღსანიშნავია, რომ 2000-2012 წლების ფაქტიური და 2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების საფუძველზე, ქვეყნის ბიუჯეტის დეფიციტის ძველი და ახალი მეთოდოლოგიით გაანგარიშებული მაჩვენებლები მკვეთრად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან (იხ. გრაფიკი №22).

გრაფიკი 22.

ბიუჯეტის დეფიციტი (%-ლად მშპ-თან) 2000-2013 წელი ²



¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი II, თავი II, მუხლი 12, თბილისი 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით).

² გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

კერძოდ, 2004-2007 წლებში ბიუჯეტი, დეფიციტის გაანგარიშების ახალი მეთოდის გამოყენებით, დაფიქსირდა როგორც პროფიციტური, მაშინ როდესაც ამავე 2004-2007 წლებში, ბიუჯეტი დეფიციტის გაანგარიშების (ძველი) ტრადიციული მეთოდის გამოყენებით იყო დეფიციტური. აქვე შევნიშნავთ, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების ძველი მეთოდის თანახმად ბიუჯეტის პროფიციტად ითვლებოდა ერთი მხრივ, ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ფულად გრანტებს და მეორეს მხრივ, ხარჯებსა და დაკრედიტებას შორის დადებითი სხვაობა, ხოლო უარყოფითი სხვაობა ბიუჯეტის დეფიციტად. დეფიციტის გაანგარიშების ახალი მეთოდის საფუძველზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა წარმოადგენს ბიუჯეტის საოპერაციო საღდოს, ხოლო საოპერაციო საღდოსა და არაფინანსური აქტივების ოპერაციებს შორის სხვაობა- ბიუჯეტის მთლიანი საღდოს. დადებითი მთლიანი საღდო არის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი საღდო-დეფიციტი.¹ აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების ახალი მეთოდოლოგია რეალურად ასახავს ბიუჯეტის ძირითადი ინდიკატორების ცვლილებებს და ამასთანავე აღნიშნული მეთოდი ფართოდ გამოიყენება საერთაშორისო ფინანსურ სტატისტიკასა და აღრიცხვაში.

რაც შეეხება ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროებს ერთმანეთისაგან განასხვავებენ დეფიციტის დაფინანსების სხვადასხვა მეთოდებს:

1. ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებას საგადასახადო განაკვეთების გაზრდით;
2. ფულის დამატებითი რაოდენობით დაბეჭდვით (ფულის ემისიით);
3. სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებით (როგორც საშინაო ასევე საგარეო);
4. ხარჯების შემცირებით.

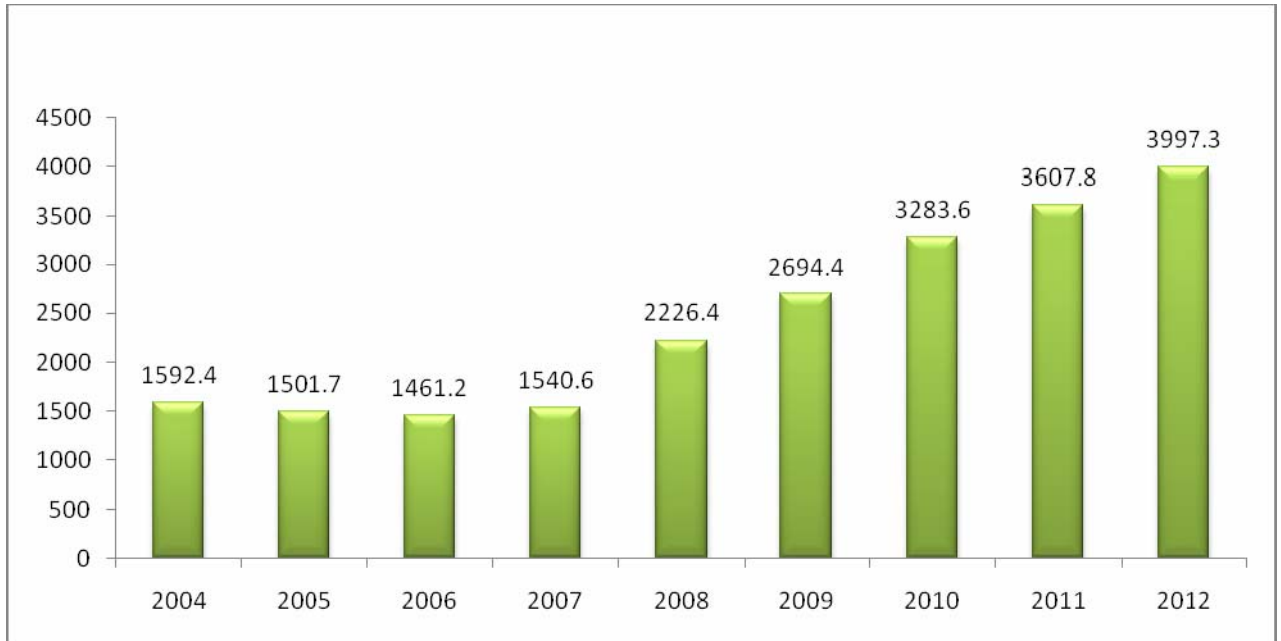
ზემოაღნიშნული მეთოდებიდან ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ყველაზე გავრცელებულ მეთოდს წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება - სახელმწიფო ვალის აღებით და ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების შემცირებით. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკაზე საუბრისას, შეუძლებელია არ შევეხოთ ქვეყნის მიერ უცხოური სესხის აღების მასშტაბებსა და ძველი ვალების დაფარვის მიმდინარეობას. 2004-2012 წლებში საქართველოს

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 15, პუნქტი 1, 2, თბილისი 2003 წლის 24 აპრილი (2008 წლის მდგომარეობით).

მთავრობის საგარეო ვალის ოდენობამ მლნ. აშშ დოლარში შეადგინა (იხ. გრაფიკი №23).

გრაფიკი 23.

საქართველოს მთავრობის საგარეო ვალი 2004-2012 წლები (მლნ. დოლარი)¹



ქვეყნის მთავრობის საგარეო ვალის მოცულობა განსაკუთრებით 2008-2012 წლებში გაიზარდა. 2008 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ ლონდონის ბირჟაზე 5 წლიანი ფასიანი ქაღალდების ემისიით განხორციელდა 500 მლნ. აშშ დოლარის ოდენობით ვალის აღება (7.5 %-იანი კუპონის სარგებლით), რომლის გადახდის ვალდებულებაც 2013 წლის 15 აპრილისათვის განისაზღვრა, თუმცა 2011 წლის აპრილში საქართველოს მთავრობამ კვლავ განახორციელა 500 მლნ. აშშ დოლარის მოცულობის 10 წლიანი ობლიგაციების ემისია (6.9 საპროცენტო განაკვეთით), საიდანაც 417 მლნ. აშშ დოლარით გადაფარა 2008 წლის ევროობლიგაციები, ხოლო ვალი 83 მლნ. აშშ დოლარით გაიზარდა, რომლის გადახდის ვალდებულებაც 2021 წლისათვის განისაზღვრა. წარმოგიდგენთ 2004-2012 წლებში მთავრობის საგარეო ვალის დინამიკას (იხ. ცხრილი №12).

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მთავრობის საგარეო ვალის დინამიკა 2004-2012 წლები (მლნ. ლარი, აშშ დოლარი) (ფაქტი)¹

კრედიტორი	ვალის ნაშთი მოცემული თარიღისათვის									
	2004 წელი		2005 წელი		2006 წელი		2007 წელი		2008 წელი	
	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი
სულ სახელმწიფოს მიერ და სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები	1592.4	2906.1	1501.7	2691.7	1461.2	2503.8	1540.6	2451.9	2226.4	3711.4

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მათ შორის:										
მრავალმხრივი კრედიტორებისგან	803.2	1465.7	789.6	1415.3	870.2	1491.1	1003.5	1597.3	1185.1	1975.6
ორმხრივი კრედიტორებისგან	693.2	1265.2	627.8	1125.5	498.1	853.4	522.9	832.4	531.3	885.6
სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები	-	-	-	-	-	-	-	-	500.0	833.5
სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები	96.1	175.3	84.3	151.0	92.9	159.4	14.1	22.3	10.0	16.7

კრედიტორი	ვალის ნაშთი მოცემული თარიღისათვის							
	2009 წელი		2010 წელი		2011 წელი		2012 წელი	
	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი	აშშ დოლარი	ლარი
სულ სახელმწიფოს მიერ და სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები მათ შორის:	2694.4	4542.2	3283.6	5821.2	3607.8	6026.2	3997.3	6622.3
მრავალმხრივი კრედიტორებისგან	1631.4	2750.2	2197.3	3895.4	2420.9	4043.8	2690.5	4457.4

ორმხრივი კრედიტორებისგან	556.9	938.9	582.9	1033.4	618.9	1033.8	738.9	1224.3
სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები	500.0	842.9	500.0	886.4	564.7	943.3	564.7	935.6
სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები	6.1	10.2	3.4	6.1	3.2	5.3	3.1	5.1

წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ ქვეყნის ეკონომიკის ზრდის ადეკვატურად, 2005-2006 წლებში შეიმჩნეოდა საქართველოს საგარეო ვალის კლების ტენდენცია, რაც ერთი მხრივ, საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდით და, მეორე მხრივ, სავალუტო კურსის ცვლილებით იყო გამოწვეული¹.

საგარეო ვალის მოცულობის მკვეთრი ზრდა ფიქსირდება მომდევნო 2008-2012 წლებში.

რაც შეეხება სახელმწიფო ვალს, რომელიც მოიცავს საშინაო და საგარეო ვალის ერთობლიობას, იგი წარმოადგენს დროის გარკვეული პერიოდისათვის სახელმწიფო სექტორის მიერ გამოყენებულ, მაგრამ დაუფარავ სავალ ვალდებულებათა ჯამს².

„საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მიმდინარე წელს, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული ოდენობა წლის ბოლოსთვის, განისაზღვრება არაუმეტეს 9 578.1 მლნ ლარის ოდენობით, მათ შორის:

სახელმწიფო საშინაო ვალი 2 025.9 მლნ. ლარით;

ხოლო, საგარეო ვალის ზღვრული ოდენობა წლის ბოლოსათვის არაუმეტეს 7 552.2 მლნ. ლარის ოდენობით არის განსაზღვრული, მათ შორის:

ა) მრავალმხრივი კრედიტორებისაგან აღებული კრედიტების მოცულობა 5 056.3 მლნ. ლარით განისაზღვრა, რაც კრედიტორების მიხედვით შემდეგნაირად გადანაწილდა:

1. მსფ-ო ბანკი (WB) 3 109.1 მლნ. ლარი;
2. სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი (IFAD) 59.2 მლნ. ლარი;
3. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF) 429 მლნ. ლარი;
4. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) 212.1 მლნ. ლარი;
5. აზიის განვითარების ბანკი (ADB) 920.9 მლნ. ლარი;
6. ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB) 326.0 მლნ. ლარი.

რაც შეეხება ორმხრივი კრედიტორებისაგან აღებულ სესხს:

¹ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგი, ეკონომიკის პრობლემების კვლევის ცენტრი, ავტ. ნარმანია დ., მურდულია შ., ხადური ნ., მურდულია თ., თბ. 2010., გვ. 50.

² ჯიბუტი ა., კაკულია რ., ბახტაძე ლ., საჯარო ფინანსები, თბ. 2009., გვ. 383.

ბ) მიმდინარე წელს ორმხრივი კრედიტორებისაგან აღებული სესხის ზღვრული სიდიდე 1 426.6 მლნ. ლარით განისაზღვრება;

გ) სხვა საგარეო ვალდებულებები:

ევრობონდები 860 მლნ. ლარი;

დ) სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები:

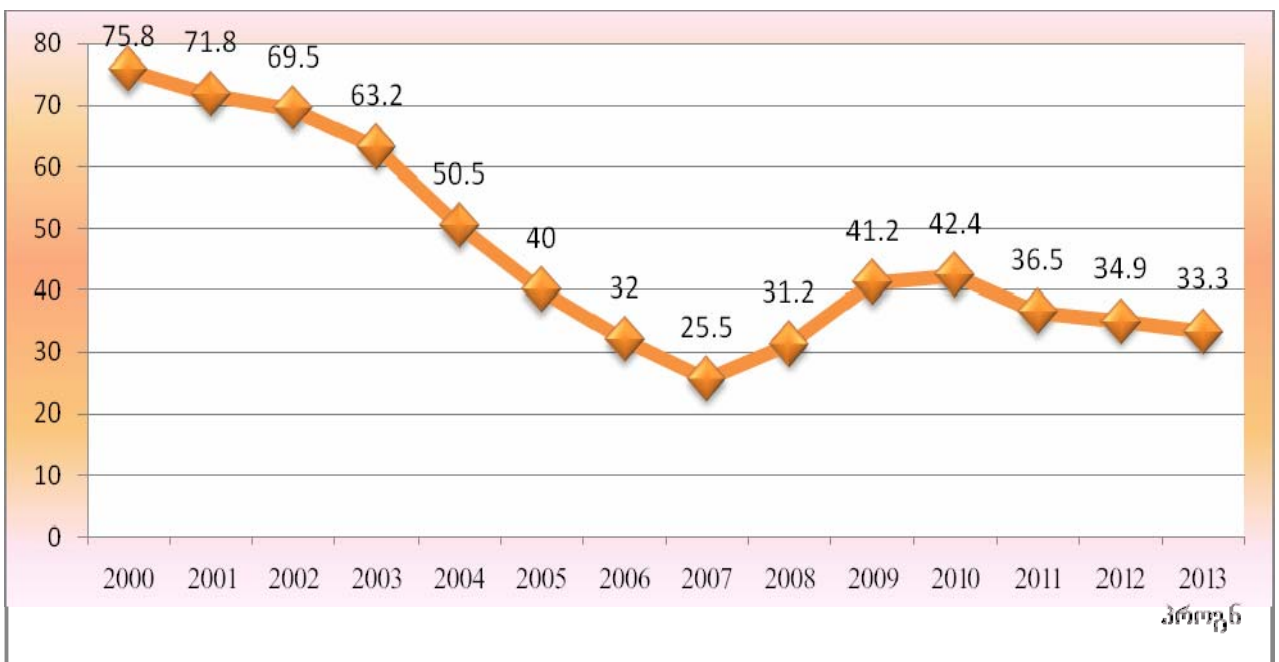
გერმანია 5.1 მლნ. ლარი.

თუ გაგაანალიზებთ მშპ-ს მიმართ სახელმწიფო (საშინაო და საგარეო ვალი) ვალის დინამიკას, შევნიშნავთ, რომ 2000-2012 წლებში მშპ-თან მიმართებაში ქვეყნის სახელმწიფო (საშინაო და საგარეო ვალი) ვალის დინამიკა 25.5 %-დან-75.8 %-ის ფარგლებში მერყეობს.

მიმდინარე 2013 წელს ამ მაჩვენებლის საპროგნოზო სიდიდე 33.3 %-ით არის წარმოდგენილი (იხ. გრაფიკი 24).

გრაფიკი 24.

სახელმწიფო ვალის თანაფარდობა მშპ-სთან 2000-2013 წლები (%)¹



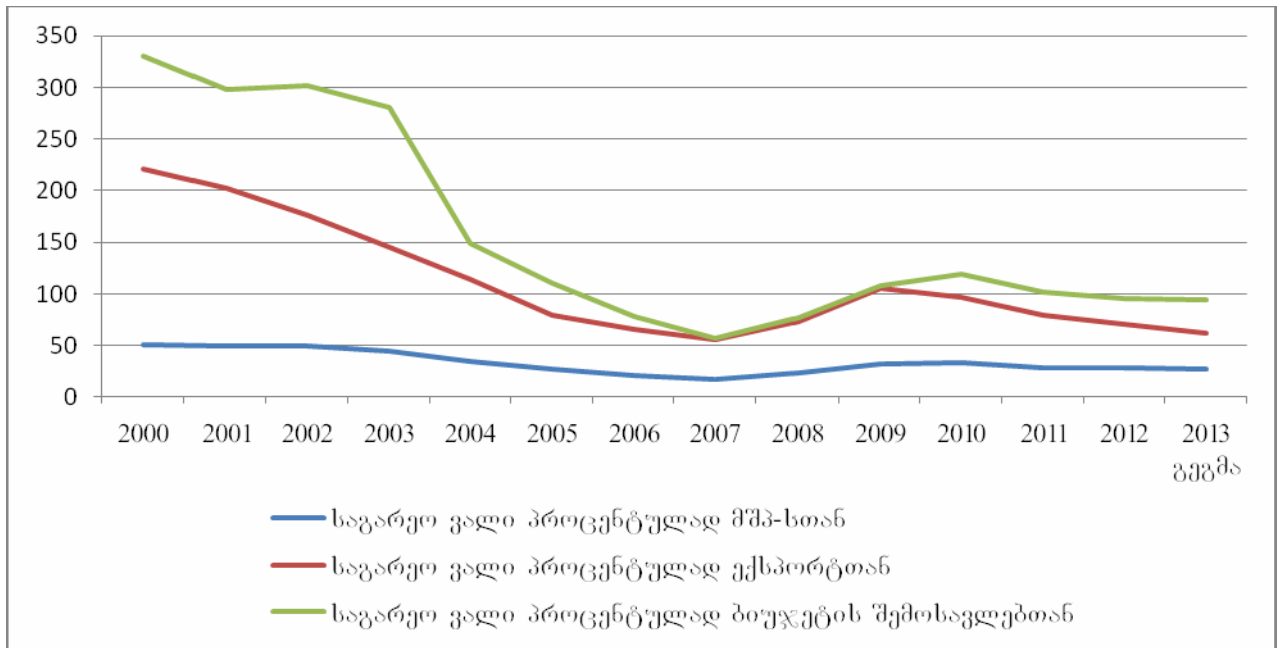
ასევე საყურადღებოა ქვეყნის საგარეო ვალის სიმძიმის მაჩვენებლის დინამიკა, კერძოდ: ქვეყნის მშპ-სთან საგარეო ვალის, ექსპორტთან მიმართებაში

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

ქვეყნის საგარეო ვალის და ასევე ბიუჯეტის შემოსავლებთან მიმართებაში საგარეო ვალის დინამიკის ანალიზი (იხ. გრაფიკი №25).

გრაფიკი 25.

საგარეო ვალის სიმძიმე 2000-2013 წლები (%)¹



საქართველოს საგარეო ვალის თანაფარდობა ქვეყნის მშპ-სთან მიმართებაში 2000-2012 წლებში 16.8 %-დან -51 %-ის ფარგლებში მერყეობს, ხოლო მიმდინარე 2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 26.3 %-ით განისაზღვრება. აქვე საყურადღებოა მსოფლიო ბანკის მიდგომა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ საგარეო ვალის თანაფარდობა ქვეყნის მშპ-თან 50 %-იან ზღვარს აღემატება საგარეო ვალის შემდგომი ზრდა, უკვე აფერხებს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდას, ანალოგიური მიდგომის საფუძველზე ექსპორტთან მიმართებაში საგარეო ვალის ზღვრული მაჩვენებელი 100-105 %-ს შეადგენს.

საქართველოს მაგალითიდან გამომდინარე საქონლისა და მომსახურეობის ექსპორტთან საგარეო ვალის თანაფარდობა 2000-2012 წლებში 56.4 %-დან -221.4 %-ის ფარგლებში მერყეობს, ხოლო მიმდინარე 2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლის მიხედვით, იგი 62.5 %-ით განისაზღვრება. ამასთან საყურადღებოა ისიც, რომ

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

საქართველოში ექსპორტი ზრდის ტემპით, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება იმპორტს, ამასთან დაბალია საექსპორტო კვოტა (ექსპორტის მშპ-თან შეფარდება), რაც მიუთითებს მსოფლიო ბაზართან ეროვნული ეკონომიკის კავშირურობის ვიწრო მასშტაბებზე.

რაც შეეხება ბიუჯეტის შემოსავლებთან საგარეო ვალის პროცენტულ მაჩვენებელს, იგი საანალიზო 2000-2012 წლებში 57.3 %-დან- 330.8 %-ის ფარგლებში მერყეობდა, ხოლო 2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 95 %-ით განისაზღვრება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს. ტრადიციული ფილოსოფიის მიხედვით, ვალის მართვა (Debt Management) გულისხმობდა სესხის აღებას შესაძლო მინიმალური საპროცენტო განაკვეთით და გადახდას შესაძლებლად გვიან პერიოდში. თანამედროვე ზრუნვაზე ორიენტირებული სახელმწიფოები (Welfare States) მათი სოციალურ-ეკონომიკური მიზნებიდან გამომდინარე, ცდილობენ ვალი აიღონ შესაძლო მინიმალური საპროცენტო განაკვეთით და მოახმარონ ეკონომიკურ სტაბილიზაციას, ზრდას, დასაქმებას და საყოველთაო კეთილდღეობას¹. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ვალის ეფექტიან მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფის პროცესში. ამ საკითხთან დაკავშირებით საჭიროდ მიგვაჩნია განხორციელდეს სახელმწიფოს მიერ, აღებული კრედიტების მიზნობრივ განაწილება-გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება, რათა მოხდეს ამ სახსრების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად ხარჯვა.

საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის შემდგომი სრულყოფისათვის, მართებულად მიგვაჩნია, ქვეყნის საგადასახადო სისტემის აგებისას გათვალისწინებული იქნეს საზღვარგარეთის გამოცდილებისა და ქართული, ეროვნული ეკონომიკის თავისებურებები.

დღეისათვის საქართველოში მიმდინარე საგადასახადო რეფორმის მთავარი მიზანი უნდა იყოს, გადასახადების მასტიმულირებელ და ფისკალურ ფუნქციებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა. ამასთანავე, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების უზრუნველსაყოფად საჭიროა ხელისუფლებამ შეძლოს

¹ Bhatia H.L., Public Finance, 26 th edition, Delhi, 2010., გვ. 216-217.

ისეთი საგადასახადო სტრატეგიის შემუშავება, რომლის ძირითადი მიზანიც იქნება ქვეყანაში:

1. ეკონომიკური ზრდის;
2. ეროვნული წარმოების სტიმულირების;
3. მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების;
4. მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს ფორმირება-ფუნქციონირების მიღწევა.

ჩვენი აზრით, საქართველოში ეროვნული წარმოების განვითარებისათვის საჭიროა განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთების დიფერენცირება-ეკონომიკური საქმიანობის, ცალკეული სახეობების, დარგებისა და სფეროების ჭრილში, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს მოახდინოს ცალკეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და ამ პრიორიტეტული დარგებისა და საწარმოების განვითარებისათვის შეღავათიანი საგადასახადო განაკვეთებით დაბეგვრა. კერძოდ, ასეთ პრიორიტეტულ დარგებად მიგვაჩნია, მაგ: მანქანათმშენებლობა, ქვანახშირის მომპოვებელი და გადამამუშავებელი მრეწველობა, საავიაციო მრეწველობა, მეტალურგია, ასევე მსუბუქი და გადამამუშავებელი მრეწველობა. მიგვაჩნია, რომ მათთვის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების, საგადასახადო განაკვეთი საჭიროა განისაზღვროს 10 %-ით.

ჩვენი აზრით, ქვეყნის ხელისუფლება, ამ პრინციპების გათვალისწინებით შემუშავებული საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის საშუალებით, უზრუნველყოფს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდას, ეროვნული წარმოების განვითარების სტიმულირებას, მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს ფორმირებას და ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის საჭირო სხვა მნიშვნელოვან პოზიტიურ ცვლილებებს, რაც საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოფს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებას.

II.3. საქართველოს და საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო განაკვეთების შედარებითი ანალიზი

თანამედროვე ეტაპზე, საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს, ქვეყანაში საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა, საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია, საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაცია, საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება და მთლიანობაში საგადასახადო სისტემის სრულყოფა წარმოადგენს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად (2013 წლის მდგომარეობით) ქვეყანაში ფუნქციონირებს 5 საერთო-სახელმწიფოებრივი და 1 ადგილობრივი გადასახადი.

საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნება:

2. საშემოსავლო გადასახადი;
3. მოგების გადასახადი;
4. დღგ;
5. აქციზი;
6. იმპორტის გადასახადი.

ხოლო ადგილობრივი გადასახადები წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი:

1. ქონების გადასახადის სახით.

მოქმედი საგადასახადო კოდექსი, ძველ საგადასახადო კოდექსთან შედარებით, შეტანილი ცვლილებების მიუხედავად, კვლავ მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელებას საჭიროებს, ცალკეული გადასახადის განაკვეთების ოპტიმიზაციის მიმართულებით.

საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაციის თვალსაზრისით, პირველყოფლისა აღსანიშნავია საშემოსავლო გადასახადი, რომლის გადამხდელებიც არიან ის რეზიდენტი და არარეზიდენტი ფიზიკური პირები, რომლებიც შემოსავალს იღებენ საქართველოში არსებული წყაროებიდან.

საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთმა, უკანასკნელი წლების განმავლობაში არაერთხელ განიცადა ცვლილება, კერძოდ: 2005 წლის 1 იანვრამდე მოქმედებდა საშემოსავლო გადასახადის დიფერენცირებული 12, 15, 17 და 20 %-იანი განაკვეთები, შემდგომ 2005 წლის 1 იანვრიდან ერთიანი 12 %-იანი განაკვეთი, რომელიც 2008 წლის იანვრიდან შეიცვალა 25 %-იანი, ხოლო შემდგომ 20 %-იანი განაკვეთით.

საქართველოს პარლამენტის მიერ, 2008 წლის 15 ივლისს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი (№206) ცვლილების შესაბამისად, საშემოსავლო გადასახადის საპროცენტო განაკვეთი კვლავ შეიცვალა და იგი 15 %-ით განისაზღვრა.

2011 წლის 1 იანვრამდე ქვეყანაში ფაქტიურად ერთდროულად მოქმედებდა ორი განაკვეთი, 20 %-იანი და 12 %-იანი განაკვეთები. ამასთან აღსანიშნავია, რომ 12 %-იანი განაკვეთი იყო დროებითი ხასიათის და მოქმედებდა მხოლოდ 2011 წლის 1 იანვრამდე. ამ განაკვეთით იბეგრებოდა, იმ პირთა შემოსავალი, რომელთა შემოსავალიც წინა წლებში არ იბეგრებოდა სოციალური გადასახადით.

შემდგომში უკვე 2011 წლის 1 იანვრიდან 2013 წლის 1 იანვრამდე, მოქმედებდა საშემოსავლო გადასახადის ერთიანი 20 %-იანი განაკვეთი (რომელიც 2013 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 1 იანვრამდე უნდა შემცირებულიყო 18 %-მდე, ხოლო შემდგომ უკვე 15 %-მდე).

საქართველოს 2012 წლის 20 დეკემბრის კანონი №118 საფუძველზე საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილების მიხედვით, შემოღებული იქნა „დაუბეგრავი მინიმუმის ცნება“, რომელიც ითვალისწინებს, იმ ფიზიკურ პირთა მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში ხელფასის სახით მიღებული დასაბეგრი შემოსავლიდან დაუბეგრავი მინიმუმის 1800 ლარის ოდენობით გამოქვითვას, რომელთა დასაბეგრი შემოსავალიც, კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 6000 ლარს.

საყურადღებოა, რომ დასაბეგრი შემოსავალი არ ითვალისწინებს ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავალს, რომელიც საგადასახადო კოდექსის საფუძველზე, გათავისუფლებულია საშემოსავლო გადასახადის გადახდისაგან. ამასთან დაუბეგრავი მინიმუმის გათვალისწინებით, გადახდის წყაროსთან დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის გადაანგარიშება და შესაბამისი თანხის დაბრუნება ხორციელდება დაქირავებულის მიერ, დაუბეგრავი მინიმუმის გამოქვითვის შესახებ დეკლარაციის საგადასახადო ორგანოში წარდგენით¹, საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი კი კვლავ 20 %-ით განისაზღვრება.

აღსანიშნავია, რომ საკმაოდ რთულია დადგინდეს საგადასახადო განაკვეთების შემცირების ის ოპტიმალური ზღვარი, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკურ აღმავლობას და მის მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციას.

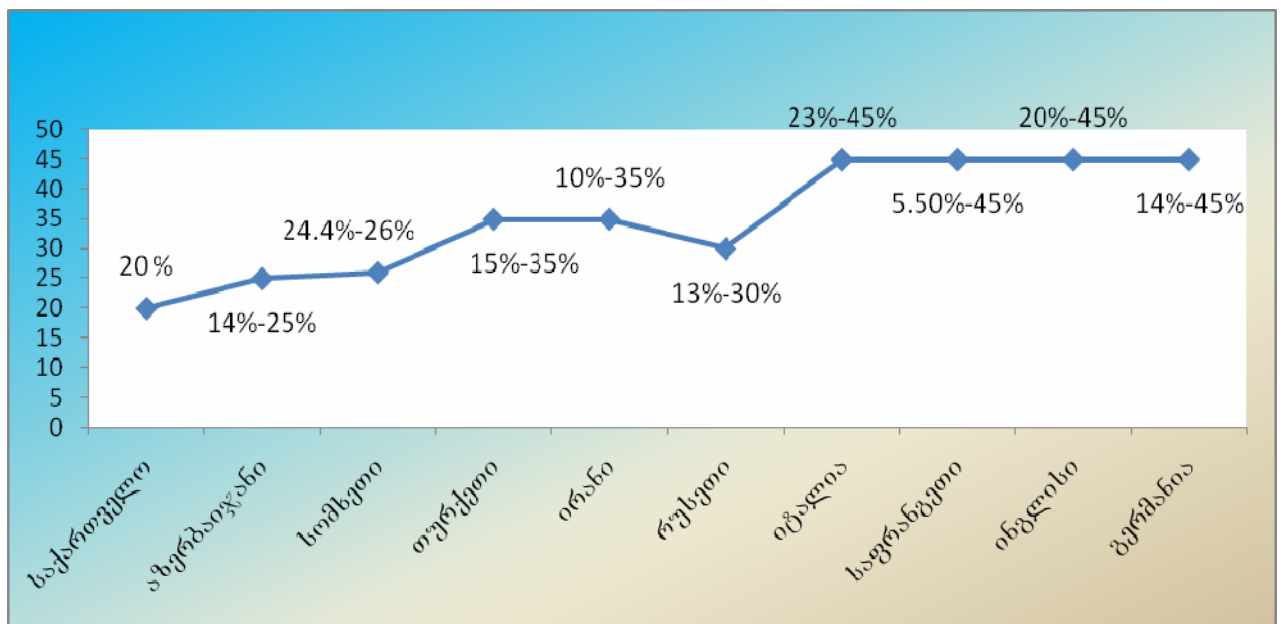
¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, კარი V, თავი XI, მუხლი 81¹, თბ., 17.09.2010 წელი (2013 წლის მაისის მდგომარეობით).

თუმცა მიუხედავად ამისა, ეკონომისტები მაინც ცდილობენ დაადგინონ გადასახადებით დაბეგვრის ოპტიმალური განაკვეთები. მაგალითად: ამერიკელი ეკონომისტები მ. ფელდსტაინი საშემოსავლო გადასახადის ოპტიმალურ განაკვეთად 42 %-იან განაკვეთს მიიჩნევს, ხოლო რ. გეფარდი 30-35%-იან განაკვეთს, მ. ფრიდმანი 25%-იან განაკვეთს, რაც სავსებით არ ემთხვევა ლაფერის თეორიულ მოდელს. მის მიერ შედგენილი ანალიზი თვალნათლივ გვიჩვენებს, რომ ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთი სადღაც კეინზის მიერ გათვლილია 20%-სა და საფრანგეთის პრეზიდენტ ჟისკარ დ. ესტენის მიერ შემოთავაზებულ 40%-ს შორის.¹

თუ გავანალიზებთ და ერთმანეთს შევადარებთ 2013 წლისათვის საშემოსავლო გადასახადის საქართველოში მოქმედ განაკვეთს, საზღვარგარეთის რამოდენიმე ქვეყანაში არსებულ განაკვეთებთან, შევნიშნავთ, რომ საანალიზო ქვეყნებში საშემოსავლო გადასახადის კუთხით განაკვეთები დიფერენცირებულია და მერყეობს 5.50-45 %-ის ფარგლებში (იხ. გრაფიკი №26).

გრაფიკი 26.

ზოგიერთ ქვეყანაში საშემოსავლო გადასახადის მოქმედი (მინიმალური და მაქსიმალური) განაკვეთები (%)²



¹ Д.Мельник., Налоговый менеджмент, М., Финансы и статистика, 1999, стр.45.

² წყარო: http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_rates_of_Europe; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tax_rates . http://www.crowehorwath.net/uploadedFiles/UK/services/tax/International_tax/EMEA%20Tax%20Facts%202013.pdf

გრაფიკის საშუალებით წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, ჩვენს მიერ საანალიზოდ წარმოდგენილი ქვეყნები (აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი, ირანი, რუსეთი, იტალია, საფრანგეთი, ინგლისი და გერმანია), მკვეთრად განსხვავდებიან საქართველოსაგან, როგორც საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთების, ასევე აღნიშნული გადასახადის გაანგარიშების პრინციპების და მეთოდების მიხედვით.

საქართველოსაგან განსხვავებით აზერბაიჯანში, სომხეთში, თურქეთში, ირანში, საფრანგეთში, იტალიაში, ინგლისსა და გერმანიაში საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები დიფერენცირებულია დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით და ატარებს პროგრესულ ხასიათს¹. ამასთანავე, წარმოდგენილი საანალიზო ქვეყნებიდან, ზოგიერთ ქვეყანაში, განსაზღვრულია იმ მინიმალური შემოსავლის ოდენობაც (დაუბეგრავე მინიმუმი), რომელიც სრულად თავისუფლდება საშემოსავლო გადასახადით დაბეგრისაგან.

კერძოდ, საფრანგეთში საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი მინიმალური შემოსავალი შეადგენს-5.963 ევროს (EUR);

ინგლისში-9.441 ფუნტ-სტერლინგს (GBP),

ირანში- 6.000.001 ირანულ რიალს (IRR) (იხ. ცხრილი №13).

ცხრილი 13.

საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები (საფრანგეთი, ინგლისი, ირანი)

საფრანგეთი (ევრო) EUR		ინგლისი ² (ფუნტი-სტერლინგი) GBD		ირანი (ირანული რიალი) IRR	
დასაბეგრი შემოსავალი	%	დასაბეგრი შემოსავალი	%	დასაბეგრი შემოსავალი	%
5.963-მდე	0	9.440-მდე	0	6.000.000	0
5.963-11.896	5.50	9.441-41.450	20	6.000.001-9.500.000	10
11.896-26.420	14	41.451-150.000	40	9.500.001-14.333.333	20
26.420-70.830	30	150.000-მეტი	45	14.333.334-26.833.333	25
70.830-150.000	41	-	-	26.833.334-89.333.333	30
150.000-მეტი	45	-	-	89.333.334-მეტი	35

გარდა დაუბეგრავე მინიმუმისა, საშემოსავლო გადასახადის გაანგარიშებისას, დიფერენცირებული განაკვეთებით იბეგრება, დასაბეგრი

¹ საგადასახადო განაკვეთი იზრდება შემოსავლის ზრდასთან ერთად.

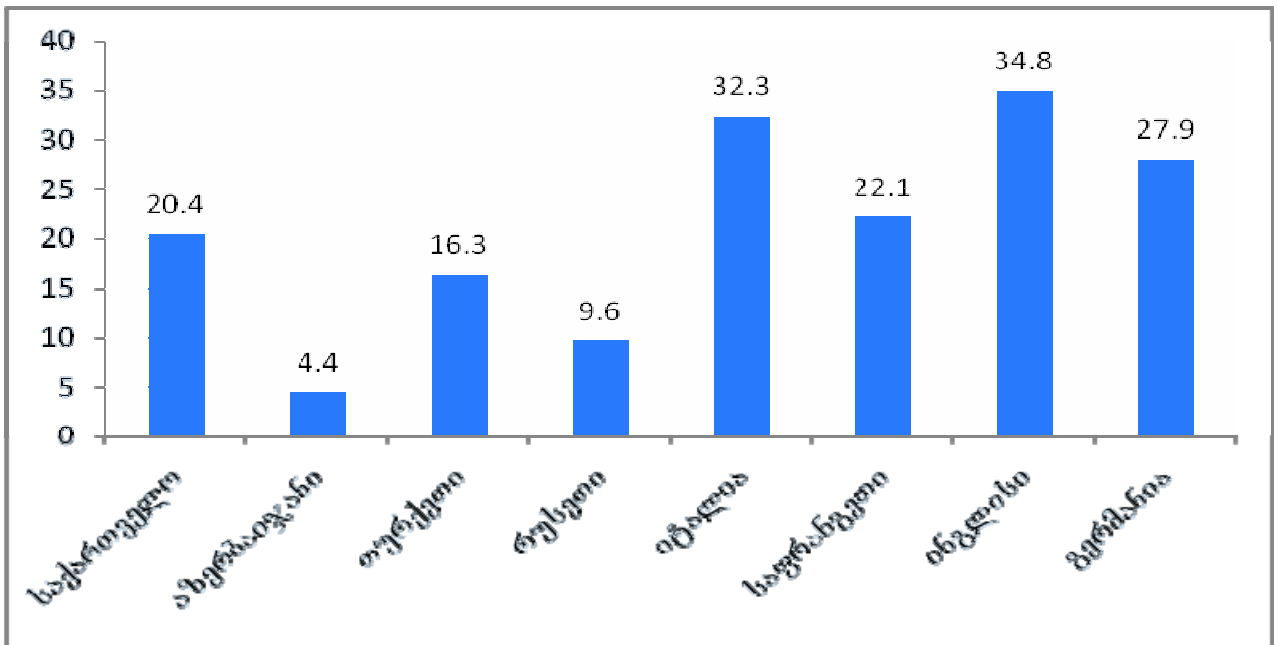
² წარმოდგენს საშემოსავლო გადასახადის სამშობლოს, პირველად ინგლისში საშემოსავლო გადასახადი შემოღებული იქნა 1799 წელს „ფუფუნების გადასახადის“ სახელწოდებით.

შემოსავალი ოჯახურ წევილთა და დასაოჯახებელ სუბიექტთა შემოსავლების მიხედვით მაგ: საფრანგეთში.

ამასთანავე საყურადღებოა აღნიშნული ქვეყნების ბიუჯეტის შემოსავლებში საშემოსავლო გადასახადის ხვედრითი წილის დინამიკის ანალიზიც (იხ. გრაფიკი № 27).

გრაფიკი 27.

ზოგიერთ ქვეყანაში საშემოსავლო გადასახადის წილი ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში (%)¹



როგორც წარმოდგენილი მონაცემებიდან იკვეთება, საანალიზო ქვეყნები, მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში, საშემოსავლო გადასახადის წილის მაჩვენებლის მიხედვით. კერძოდ, ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში საშემოსავლო გადასახადის ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილი ინგლისისათვის არის დამახასიათებელი 34.8 % (ინგლისი წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადის სამშობლოს), ხოლო განხილული ქვეყნებიდან ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აზერბაიჯანში ფიქსირდება (4.4 %),

¹წყარო:http://www.oilfund.az/uploads/2012_budce_dey_eng.pdf;<http://www.bumko.gov.tr/EN,2717/2012.html>;<http://info.minfin.ru/fbdohod.php>;http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/c/c2/Breakdown_of_tax_revenue_by_country_and_by_detailed_tax_categories_in_2011_%28%25_of_GDP_and_millions_of_euro%29.png.

რაც შეეხება საქართველოს, საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის წილად მოდის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მხოლოდ 20.4 %-ი (2012 წელი).

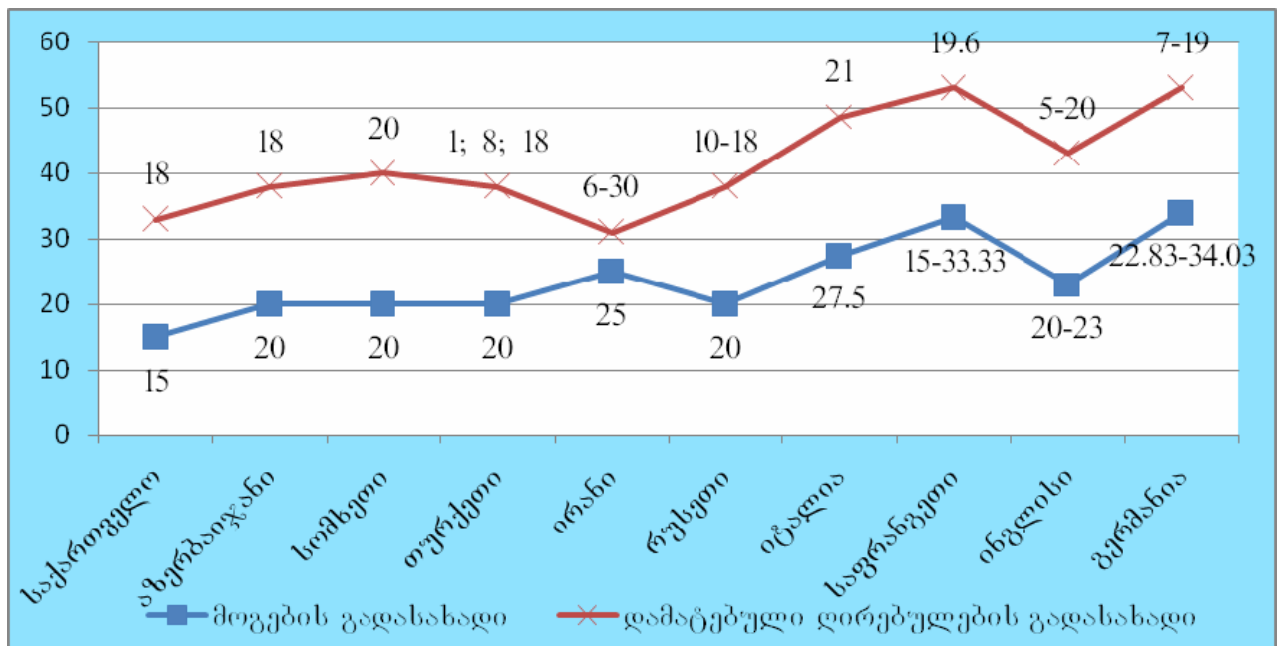
ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში დღეისათვის საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მკვეთრი დიფერენცირებულობის გამო, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთის დიფერენცირება დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით, ხოლო დაბეგვრის მეთოდად შერჩეული იქნეს პროგრესული, კერძოდ, რთული პროგრესული მეთოდით დაბეგვრა.

საკმაოდ საინტერესოა საანალიზო ქვეყნების მიდგომა მოგების და დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) განაკვეთებთან მიმართებაში.

საანალიზოდ წარმოდგენილი ქვეყნებიდან (საქართველო, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი, ირანი, რუსეთი, იტალია, საფრანგეთი, ინგლისი და გერმანია) მოგების გადასახადის ყველაზე დაბალი განაკვეთი მოქმედებს საქართველოში (საქართველოში, მოგების გადასახადის განაკვეთი განისაზღვრება საწარმოს დასაბეგრი მოგების 15 %-ით) (იხ. გრაფიკი №28).

გრაფიკი 28.

მოგების და დღგ-ს განაკვეთი ზოგიერთ ქვეყანაში (%)¹



¹წყარო:http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_rates_of_Europe; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tax_rates http://www.crowehorwath.net/uploadedFiles/UK/services/tax/International_tax/EMEA%20Tax%20Facts%202013.pdf

მოგების გადასახადის 20 %-იანი განაკვეთი მოქმედებს: აზერბაიჯანში, სომხეთში, თურქეთში და რუსეთში (რუსეთში მცირე ბიზნესის მოგების გადასახადი 6%-ს შეადგენს), ხოლო მოგების გადასახადის 25 %-იანი განაკვეთი მოქმედებს ირანში, 27.5 %-იანი განაკვეთი იტალიაში, 15-33.33 %-იანი საფრანგეთში (მცირე ბიზნესი იბეგრება მოგების გადასახადის 15%-იანი განაკვეთით), ხოლო ინგლისში მოგების გადასახადის განაკვეთი 20-23 %-ით განისაზღვრება.

რაც შეეხება დღგ-ს, მისი განაკვეთი საანალიზო ქვეყნებში ძირითადად 5-30 %-ის ფარგლებში მერყეობს (იხ. გრაფიკი №28).

უფრო კონკრეტულად კი საქართველოს მსგავსად დღგ-ს 18 %-იანი განაკვეთი მოქმედებს აზერბაიჯანში.

დღგ-ს სამშობლოში, საფრანგეთში (დღგ საფრანგეთში შემოდებული იქნა 50-იან წლებში და მოქმედებს 1954 წლიდან) აღნიშნული გადასახადის განაკვეთი 19.6 %-ს შეადგენს (მოქმედებს ასევე დიფერენცირებული 7%-იანი, 5,5 %-იანი და 2.1 %-იანი განაკვეთები).

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება ისეთი მნიშვნელოვანი გადასახადის განაკვეთი, როგორცაა დღგ, რაზეც მეტყველებს 2005 წლის 1 ივლისიდან ამ გადასახადის განაკვეთის 20 პროცენტიდან 18 პროცენტამდე შემცირების ფაქტი. ამასთან აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილ ცვლილებას არ გამოუწვევია სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლების შემცირება, პირიქით 2005 წლიდან მოყოლებული, ადგილი აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-დან მობილიზებული შემოსავლების მაჩვენებლის მკვეთრ და სტაბილურ ზრდას.

აქედან გამომდინარე ვფიქრობთ, საქართველოს ხელისუფლებამ კვლავ უნდა გააგრძელოს მუშაობა ამ მიმართულებით, რათა მომავალშიც მოახდინოს აღნიშნული გადასახადის განაკვეთის 15 %-მდე ეტაპობრივი შემცირება.

რაც შეეხება საქართველოში მოქმედ კიდევ ერთ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადს, აქციზს, ვფიქრობთ მიმდინარე პერიოდში მიზანშეწონილია განხორციელდეს აქციზით დასაბეგრი საქონლის ჩამონათვალის გადახედვა, დასაბეგრი საქონლის ჩამონათვალის შემცირების მიზნით.

ადგილობრივ გადასახადებთან დაკავშირებით, როგორც უკვე აღვნიშნეთ 2009 წლის 1 იანვრიდან საქართველოში მოქმედებს მხოლოდ ერთი ადგილობრივი გადასახადი-ქონების გადასახადის სახით, რომელიც ჯერ კიდევ 2003 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ერთ-ერთ

სახეს წარმოადგენდა, 2005 წლის 1 იანვრიდან კი ადგილობრივი გადასახადების რიცხვს დაემატა და მან ფაქტიურად თავის თავში მოიცვა მიწის და ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი რომელთა „გაუქმებაც“, აღნიშნული კოდექსის ერთ-ერთ დადებით ფაქტორად იყო მიჩნეული.

წარმოდგენილი ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ წლების განმავლობაში ქვეყნის საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, საქართველოს საგადასახადო სისტემა მაინც სრულად ვერ უზრუნველყოფს, საგადასახადო სისტემის შეფასების იმ კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას, რომლებიც დღეისათვის გამოიყენება ეკონომიკურად განვითარებული სახელმწიფოებისათვის, კერძოდ:

1. ეკონომიკური ეფექტიანობა;
2. ადმინისტრაციული უბრალობა;
3. მოქნილობა;
4. პოლიტიკური პასუხისმგებლობა;
5. სამართლიანობა.¹

ამასთან ერთად საგადასახადო სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ვალდებულებათა შეფარდებითი თანასწორობა, ეკონომიკური ნეიტრალობა, ორგანიზაციული უბრალობა, მოქნილობა და გადამხდელების მხრიდან გადასახადების გაკონტროლება.²

ჩვენი აზრით, საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფისათვის კვლავ მნიშვნელოვანი ამოცანებია გადასაწყვეტი, რომელთაგან ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაცია და გადასახადების მობილიზაციასთან დაკავშირებული საკითხების რაციონალურად გადაჭრა წარმოადგენს, რისი მიღწევაც შეუძლებელია ქვეყანაში ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება-ფუნქციონირების გარეშე.

¹ Дж. Ю.Стиглиц, Экономика государственного сектора, М.,1997,стр. 369.

² Л.И. Якобсон, Экономика общественного сектора. Основа теории государственных финансов, М., 1996, стр. 129.

თავი III. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები საქართველოში

III.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობა

ქვეყანაში საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის მიმართულებით, ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების შესაბამისად გარდაქმნა წარმოადგენს, ვინაიდან საბიუჯეტო პროცესი სახელმწიფოს საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი ნაწილია და მის სწორ ორგანიზაციაზე ბევრადაა დამოკიდებული საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება¹.

საყურადღებოა, რომ საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების საწყის ეტაპზე, საქართველო ფაქტიურად ბიუჯეტის გარეშე არსებობდა, რის გამოც, ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლება თავისი ძირითადი ფუნქციებისა და ამოცანების განხორციელებას, საზღვარგარეთიდან მიღებული დახმარებების საშუალებით უზრუნველყოფდა.

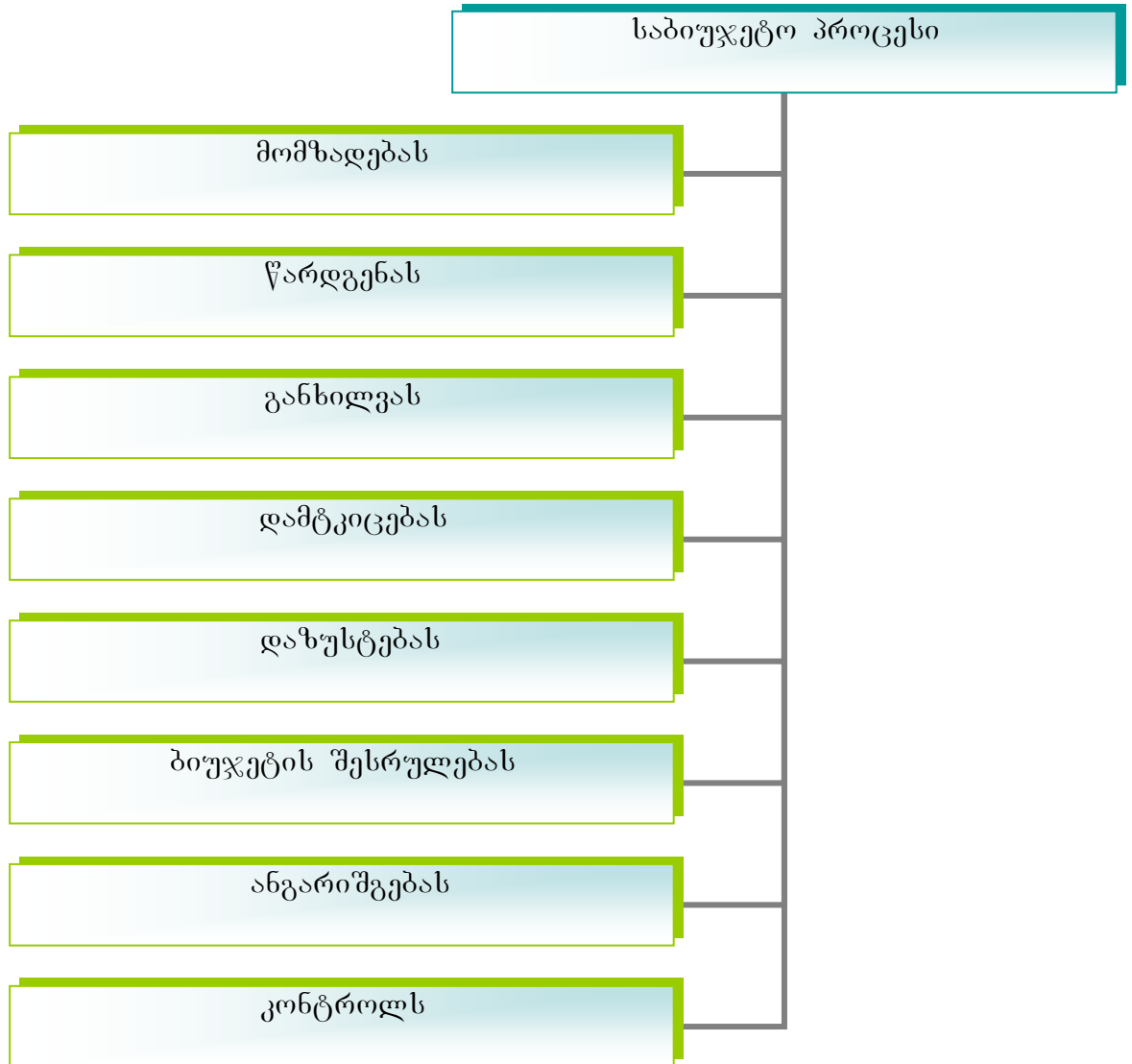
სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების შესწავლა-გათვალისწინების უგულებელყოფამ, განაპირობა ის ფაქტი, რომ (2000-2003 წლები) წლების განმავლობაში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება, ხდებოდა მისთვის დამახასიათებელი სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინების გარეშე, რის გამოც სახელმწიფო ბიუჯეტი ნაკლებად უზრუნველყოფდა ქვეყანაში ეკონომიკის სტაბილიზაციაზე დადებითი ზეგავლენის მოხდენას.

ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი იქნა გადადგმული საქართველოს პარლამენტის მიერ, 2009 წლის 18 დეკემბერს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიღებით, რომელიც ამოქმედდა 2010 წლის 1 იანვრიდან.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობას, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის: (იხ. სქემა №4)

¹ მესხია ი., გაბელაშვილი კ., საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, თბ. 2010, გვ. 38.

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესი



აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, მის შესრულებასა და ანგარიშგებაზე პასუხს აგებს საქართველოს მთავრობა, ხოლო სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრებათ შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო, პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვის, დამტკიცებისა და ბიუჯეტის კონტროლზე, სხვადასხვა დონეზე კი აღნიშნული პასუხისმგებლობა ეკისრებათ ავტონომიური რესპუბლიკის

რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის, შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს.

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ეტაპს, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადება წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადების დროს ხორციელდება, ქვეყნის მთავრობის ძირითადი პოლიტიკური პრიორიტეტების, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური ზრდა-განვითარებისა და ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის სრულყოფისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავება-დაზუსტება.

მოქმედი კოდექსის შესაბამისად, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადების და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომელიც საქართველოს ეროვნულ ბანკთან, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულებთან-გუბერნატორებთან, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებთან, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მხარჯავ დაწესებულებებთან კოორდინაციით უზრუნველყოფს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენას, რისთვისაც ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირები და ორგანოები ვალდებული არიან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარუდგინონ მოთხოვნილი ინფორმაცია.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების ძირითად ფინანსურ გეგმას და მასში ასახულია ინფორმაცია საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ და მოიცავს ინფორმაციას:

ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

ა.ა) ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა.შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას;

ა.ბ) ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსურ და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;

ბ) გასული საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;

გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

გ.ა) საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს;

გ.ბ) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ძირითადი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

გ.გ) მხოლოდ ინფორმაციული მიზნებისათვის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

გ.დ) აგრეგირებულ მაჩვენებლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ;

დ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრულ რიცხოვნობას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით.¹

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში 2012 წლის 20 დეკემბერის (№117) ცვლილების შესაბამისად, რომელიც ამოქმედდა 2013 წლის 1 იანვრიდან ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მომზადების მიზნით, საქართველოს მთავრობა დადგენილების საფუძველზე ყოველი წლის 1 მარტამდე განსაზღვრავს მხარჯავი დაწესებულებების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხას და წარდგენის ვადებს.

¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, კარი III, თავი V, მუხლი 34, ნაწილი 5, თბილისი 2009 წელი 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

ყოველი წლის 1 ივნისამდე, საქართველოს მთავრობა, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტებს წარუდგენს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.

წარმოდგენილ ინფორმაციაზე, საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების მიერ გაკეთებული დასკვნები არა უგვიანეს 20 ივნისისა ეგზავნებათ მთავრობას.

ქვეყნის სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე უზრუნველყოფენ თავიანთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების დამტკიცებას, რომელიც მოიცავს სამინისტროების პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებსა და ღონისძიებებს.

საქართველოს მთავრობა არა უგვიანეს 10 ივლისისა, იწონებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პირვანდელ ვარიანტს, რის შემდეგაც იგი 5 დღის ვადაში, უზრუნველყოფს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის საშუალებით, მხარჯავი დაწესებულებებისათვის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმების დაგზავნას, რომელთა გამოყენებითაც მხარჯავი დაწესებულებები, ახდენენ ქვეყნის ფინანსთა სამინისტროსათვის მომავალი წლების ბიუჯეტების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონულად წარდგენას. ამასთან საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ინფორმაცია შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საფუძველზე მხარჯავი დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული კადრებისა და ასიგნებების ზღვრულ მოცულობებთან.

მხარჯავი დაწესებულებები ყოველი წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით წარუდგენს საბიუჯეტო განაცხადების შევსებულ ვარიანტს, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს:

ა. ინფორმაციას გასული, მიმდინარე და დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის:

ა.ა) მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებულ ასიგნებებს გაანგარიშებულს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის (გარდა ორგანიზაციული კლასიფიკაციისა) ყველაზე დაბალი თანრიგის მიხედვით;

ა.ბ) პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებულ ასიგნებების გაანგარიშებას;

ა.გ) მხარჯავი დაწესებულებისათვის დასაქმებულთა დამტკიცებულ და საპროგნოზო რიცხოვნობას;

ა.დ) ინფორმაციას იმ ასიგნებების შესახებ, რომელიც გათვალისწინებულია უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით განსახორციელებელი პროექტებისა და ამ პროექტების თანადაფინანსებისა და თანამონაწილეობისათვის.

ბ) მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებებიდან დასაგეგმი და დასაგეგმისშემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის განსახორციელებელ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს მათ დაფინანსებას, აღწერას, მიზნებს მოსალოდნელ შედეგებსა და მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებს;

გ) ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ;

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსთა სამინისტროში საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის შემდეგ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უზრუნველყოფს მათ განხილვასა და 15 სექტემბრამდე ქვეყნის მთავრობისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი პარამეტრების განსახილველად წარდგენას. თავის მხრივ, ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო ბიუჯეტის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების უკვე განახლებულ დოკუმენტს არაუგვიანეს 25 სექტემბრისა წარუდგენს მთავრობას.

საქართველოს მთავრობა 1 ოქტომბრამდე ვალდებულია ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის უკვე ქვეყნის პრეზიდენტთან შეთანხმებული პროექტი, თანდართულ მასალებთან და ბიუჯეტის პროექტის შესაბამის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან ერთად.

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი მოიცავს:

ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებასა და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისთვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შემდეგი მუხლების მიხედვით:

ბ.ა) ხარჯები, მათ შორის: შრომის ანაზღაურების მიზნით გამოყოფილი ასიგნებები;

ბ.ბ) არაფინანსური აქტივების ზრდა;

ბ.გ) ფინანსური აქტივების ზრდა;

ბ.დ) ვალდებულებების კლება.

ე) მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას ხარჯების და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით.¹

დ) სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;

ე) სახელმწიფო ბიუჯეტების ასიგნებების მოცულობას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;

ვ) საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობას;

ზ) სახელმწიფო ვალის და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული სესხების ზღვრულ მოცულობას;

თ) იმ პროექტებს რომელთა დაფინანსებაც ხორციელდება დონორების მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი კრედიტებითა და გრანტებით;

ი) პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით ახორციელებენ პროგრამებს ქვეპროგრამებს, მათ აღწერასა და მიზნებს.

რაც შეეხება თანდართულ მასალებს, იგი მოიცავს:

ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას;

ა.ა) ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა.შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას;

ა.ბ) ფისკალური მაჩვენებლების აღწერასა და პროგნოზებს;

ა.გ) სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;

ბ) მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;

გ) იმ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს, რომელიც საჭიროა წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის.

დ) ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების, ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ არსებულ დამატებით ინფორმაციას.

¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, კარი III, თავი V, მუხლი 38, ნაწილი 3, „გ“ ქვეპუნქტი თბილისი 2009 წელი 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან ერთად განიხილავენ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს კომიტეტები, საპარლამენტო ფრაქციები, უმრავლესობა, უმცირესობა და პარლამენტის წევრები.

საკომიტეტო განხილვებზე ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენას ახორციელებს ქვეყნის ფინანსთა მინისტრი ან მისი მოადგილე, შესაბამისი სამინისტროს მინისტრთან ან მის მოადგილესთან ერთად.

საქართველოს პარლამენტი საკომიტეტო განხილვებისას გამოთქმულ შენიშვნებსა და წინადადებებს, ასევე საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის დასკვნებს საქართველოს მთავრობას უგზავნის არა უგვიანეს 22 ოქტომბრისა, რის შემდეგაც ქვეყნის მთავრობა 5 ნოემბრამდე ახდენს საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოსათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის უკვე გადამუშავებული ვარიანტის ხელმეორედ წარდგენას და შემდგომში უკვე პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვას.

საქართველოს წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტისა და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლე მიმოხილვის შესახებ მოხსენებას, საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარადგენს, ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი ან საქართველოს მთავრობის რომელიმე წევრი პრემიერმინისტრის შესაბამისი აქტით მიღებული დავალებით. საკანონმდებლო ორგანო ასევე ისმენს, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, საქართველოს ეროვნული ბანკის და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოხსენებებს, პლენარულ სხდომაზე გახმოვანებული შენიშვნები და წინადადებები 15 ნოემბრამდე ეგზავნება საქართველოს მთავრობას.

ქვეყნის მთავრობა არა უგვიანეს 30 ნოემბრისა საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვარიანტს და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტებს, პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად.

ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს კენჭს უყრის არა უგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა, წარდგენილი კანონის პროექტის მიღება ხორციელდება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ერთი მოსმენით.

აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში წლიურ საბიუჯეტო კანონის პროექტში ცვლილებების შეტანა შესაძლებელია განხორციელდეს, საქართველოს მთავრობის თანხმობით, ასეთ შემთხვევაში, ქვეყნის მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენს კანონის შესაბამის შესწორებულ პროექტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა შესაძლებელია ასევე განხორციელდეს პლენარულ სხდომაზე, კანონის პროექტის განხილვისას იმ შემთხვევაში თუ გამოთქმულ შენიშვნას დაეთანხმება მომხსენებელი.

საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონით განსაზღვრულ ვადებში წლიური საბიუჯეტო კანონის მიუღებლობის შემთხვევაში 10 დღის ვადაში (არა უგვიანეს 31 დეკემბრისა) შესაძლებელია ხელახლა ეყაროს კენჭი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობის და საქართველოს პარლამენტის წევრთა შემთანხმებელი კომისიის მიერ გადაამუშავებულ პროექტს. ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტი, ქვეყნის პარლამენტის დათხოვნისას, დეკრეტით ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და შემდგომში უკვე ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობიდან 1 თვეში წარუდგენს მას დასამტკიცებლად. საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის ვადების დეტალურად გაწერის მიუხედავად მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ვადები მოითხოვს გადახედვას და გარკვეული კორექტივების შეტანას. კერძოდ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა ხდება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 3 თვით ადრე.

თანამედროვე ეტაპზე სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისას ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს საბიუჯეტო განხილვებისას ასიგნებების განაწილებაზე, შესრულების შეფასების ინდიკატორების, როგორც არგუმენტის გამოყენება წარმოადგენს. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფოების მხრიდან არსებობს არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება, კერძოდ:

დანიასა და შვედეთში არ არსებობს პირდაპირი კავშირი შეფასების ინდიკატორებსა და პროგრამაზე გამოყოფილ ასიგნებებს შორის. შესაბამისად, სამინისტროები წარადგენენ ან არ წარადგენენ შეფასების ინდიკატორებს.

გაერთიანებულ სამეფოში ბიუჯეტის შესრულების შეფასების ინდიკატორები, მონაწილეობას იღებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა ამის

მიუხედავად, არ არსებობს კავშირი რომელიც, ასახავს დაგეგმვის მიმდინარეობის პროცესზე შესრულების შეფასების წარსული მაჩვენებლების გავლენას. შესაბამისად ძირითადად ფოკუსირება ხდება მომავალში დაგეგმილ ღონისძიებებსა და მისი შეფასების ინდიკატორებზე.

ავსტრალიაში მიუხედავად იმისა, რომ ავსტრალიაში სწორედ შესრულების შეფასების ინდიკატორები უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს მიერ, დაგეგმილი შედეგების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ეფექტიანობის შეფასების ძირითად საშუალებას, ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ცალკეული პროგრამისათვის ასიგნებების გამოყოფის საკითხზე მსჯელობისას და გადაწყვეტილების მიღებისას შესრულების შეფასების ინდიკატორებს დიდი მნიშვნელობა არ ენიჭებათ. თუმცა ისინი შედიან ბიუჯეტთან დაკავშირებული დოკუმენტებთა პაკეტების ნაწილში.

სამხრეთ კორეას რადიკალურად განსხვავებული მიდგომა აქვს, ვინაიდან მან საწყის ეტაპზევე დიდი ყურადღება დაუთმო საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჩართვას, ამასთან ინდიკატორების შეუსრულებლობის შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება მომდევნო წლისათვის არაეფექტური პროგრამების ასიგნებების შემცირების საკითხი.

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის საწყის ეტაპზე შესრულების შეფასების ინდიკატორებს ინფორმაციული სახე აქვთ და ისინი წარმოდგენილი არიან ბიუჯეტის დანართებში. თუმცა მიგვაჩნია, რომ საქართველოსათვის უმჯობესი იქნება კორეის მსგავსად, დიდი ყურადღება დაეთმოს საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჩართვას, რაც საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას ინდიკატორების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მომდევნო წლისათვის განახორციელოს არაეფექტიანი პროგრამებისათვის ასიგნებების შემცირების საკითხის დაყენება.

ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში ერთ-ერთ აქტუალურ პრობლემას ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზირება წარმოადგენს. საქართველოში ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე სახელმწიფო ხელისუფლების მრავალი მცდელობის მიუხედავად, ვერ გახდა შესაძლებელი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლების გაანგარიშების მექანიზმის სრულყოფა, რაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა ქვეყანაში საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციას (იხ. ცხრილი №14).

2000-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმის შესრულების მაჩვენებელი ¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 *	2008	2009	2010	2011	2012
გეგმა (მლნ. ლარი)	695.1	827.6	934.8	1103.9	1742.3	2497.7	3601.4	5104.3	7104.2	6465.5	7088.2	7626.5	8158.0
ფაქტი (მლნ. ლარი)	640.3	740.3	818.0	933.1	1773.7	2607.9	3773.2	5158.6	7175.1	6362.5	7097.8	7447.7	8004.0
სხვაობა მლნ. ლარი)	-54.8	-87.3	-116.8	-170.8	31.4	110.2	171.8	54.3	70.9	-103	9.6	-178.8	-154.0
გეგმის შესრ. (%)	92.1	89.5	87.5	84.5	101.8	104.8	104.8	101.1	100.9	98.4	100.2	97.6	98.1

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.
* 2007 წლის ჩათვლით ძველი კლასიფიკაციის თანახმად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გრანტები.

ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების საფუძველზე, თუ განვიხილავთ 2000-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური და ფაქტიური მაჩვენებლების დინამიკას, შევნიშნავთ, რომ 2000-2003 წლების განმავლობაში მნიშვნელოვან უზუსტობას და ცდომილებას ქონდა ადგილი ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმურ და ფაქტიურ მაჩვენებლებს შორის.

ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ფაქტიური მობილიზების სიდიდის დაახლოება ბიუჯეტის გეგმურ მაჩვენებელთან, შესაძლებელი გახდა მსოფლოდდამხოლოდ 2004-2008 წლებში და 2010 წელს, რაც ძირითადად შემოსულობების ადმინისტრირების გაუმჯობესებით და სხვა დადებითი ფაქტორებით იყო განპირობებული. შედეგად 2004 წელს შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებლის გადაჭარბებით შესრულება, რამაც უზრუნველყო დაგეგმილი 1742.3 მლნ. ლარის ნაცვლად 1773.7 მლნ. ლარის მობილიზება; 2005 წელს ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმურ მაჩვენებელს ფაქტიურად მობილიზებულმა შემოსავალმა 110.2 მლნ. ლარით გადააჭარბა და უზრუნველყო სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სახით 2607.9 მლნ. ლარის მობილიზება. აღნიშნული დადებითი ტენდენცია გაგრძელდა მომდევნო 2006-2008 წლებშიც, კერძოდ, 2006 წელს შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სახით 3773.2 მლნ. ლარის, 2007 წელს 5158.6 მლნ. ლარის, ხოლო 2008 წელს 7175.1 მლნ. ლარის მობილიზება. რაც შეეხება 2010 წელს, მართალია აღნიშნულ წელს მცირედი თანხით (9.6 მლნ. ლარით) იქნა გადაჭარბებული ბიუჯეტის ფაქტიური მობილიზების მაჩვენებელი გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, მაგრამ თავად ფაქტი ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბებით შესრულება შეგვიძლია დადებით ფაქტორად მივიჩნიოთ.

თუმცა აღნიშნული დადებითი მოვლენების მიუხედავად კვლავ აქტუალურ პრობლემად რჩება ბიუჯეტის მაჩვენებლების პროგნოზირების სრულყოფის საკითხები.

ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების არასწორი პროგნოზირებით არის გამოწვეული ის ფაქტიც, რომ წლების განმავლობაში ფაქტიურად ტრადიციად დამკვიდრდა პარლამენტის მიერ, წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღების შემდგომ რამოდენიმე თვეში, მასში ცვლილებების შეტანის პრაქტიკა, რამაც ფაქტიურად

სისტემატიური ხასიათი მიიღო და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში უკვე რამოდენიმეჯერ ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის, როგორც საშემოსავლო ასევე ხარჯვითი ნაწილის გეგმური მაჩვენებლების კორექტირება, მათი ცალკეული მუხლების ზრდის ან შემცირების მიმართულებით, კერძოდ მაგალითისათვის თუ განვიხილავთ ბოლო 3 წლის განმავლობაში საქართველოს წლიურ საბიუჯეტო კანონში განხორციელებული ცვლილებების სიხშირეს, შევნიშნავთ, რომ 2010 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური კანონი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში 3 ჯერ იქნა დაზუსტებული – ივნისის, ივლისის და ნოემბრის თვეებში;

2011 წელს – მარტში, აპრილში და ნოემბერში;

2012 წელს – ივნისის, ივლისის და ნოემბრის თვეებში.

ჩვენი აზრით საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, წლიური საბიუჯეტო კანონის ხშირი ცვლილება მხოლოდდამხოლოდ ქვეყანაში ეკონომიკის არასტაბილურ განვითარებასა და საბიუჯეტო მაჩვენებლების პროგნოზირებისას არსებულ ხარვეზებზე მიანიშნებს.

ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს ბიუჯეტის გაანგარიშების მეთოდების შერჩევის საკითხი წარმოადგენს, რისთვისაც საჭიროდ მიგვაჩნია მოხდეს ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების გაანგარიშების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე გაანგარიშების ყველაზე ეფექტიანი მეთოდების შერჩევა-გამოყენება.

როგორც ცნობილია ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ბიუჯეტური გაანგარიშების სხვადასხვა მეთოდებს, რომელთაგან აღსანიშნავია ავტომატური, მაჟორაციის ან მინორაციის და უშუალო შეფასების მეთოდები:

–ავტომატური მეთოდით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშება გულისხმობს გასული წლის ბიუჯეტის ფაქტიური შესრულების მაჩვენებლის ავტომატურად მომავალი წლის ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებლებად აღიარებას. ამ მეთოდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ იგი არ ითვალისწინებს ქვეყნის ეკონომიკის ცვლილებას და ეფუძნება პრინციპს, რომლის მიხედვითაც მომავალ პერიოდში ქვეყნის ეკონომიკაში მოვლენები ზუსტად ისე განვითარდება, როგორც იყო წარსულში.

–მაჟორაციის მეთოდი კი ავტომატური მეთოდისაგან განსხვავებით უგულებელყოფს მოვლენათა ცვალებადობას და გაანგარიშებისას ითვალისწინებს „რამოდენიმე წლის შემოსავალთა ზრდას და მას უმატებს უკანასკნელი წლის

ფაქტიური შესრულების რიცხვს”¹, იმ შემთხვევაში თუ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ადგილი ქონდა შემოსულობების კლებას, მაშინ მიიღება უარყოფითი კოეფიციენტი, რომელსაც აკლდება ბოლო წლის ბიუჯეტის ფაქტიური შესრულების მაჩვენებელი და ასეთ შემთხვევაში მივიღებთ მინორაციის მეთოდით გაანგარიშებულ ბიუჯეტს.

–რაც შეეხება უშუალო შეფასების მეთოდს, აღნიშნული მეთოდი ზემოთ განხილული მეთოდებისაგან განსხვავებით ბიუჯეტის გაანგარიშებისას ითვალისწინებს და უშუალოდ აფასებს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საგარაუდო ცვლილებას, როგორც მათი ცალკეული მუხლების, ასევე მთლიანად ბიუჯეტის მოსალოდნელი შემცირების ან ზრდის მიმართულებით.

ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, გაანგარიშების არსებული მეთოდებიდან, ყველაზე ეფექტიან მეთოდად მიგვაჩნია საბიუჯეტო მაჩვენებლების გაანგარიშებისას ავტომატური და უშუალო შეფასების მეთოდის კომბინირებული გამოყენება.

ბიუჯეტის დაგეგმვისას სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავებასთან ერთად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის ოპტიმალური თანაფარდობის საკითხს. „აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტში შემოსავალ და გასავალ ნაწილებს შორის თანაფარდობა ბალანსის შეჯერებით ხორციელდება, რაც ბიუჯეტის შედგენის ძირითადი პირობაა”².

ბალანსირებული ბიუჯეტის შედგენასთან ერთად, თანამედროვე ეტაპზე საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების რაციონალური განაწილება-გამოყენება.

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების რაციონალურად განაწილების საკითხში არსებულ ნაკლოვანებებზე მიგვაჩინებს ის ფაქტი, რომ წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებებში თავისი მოცულობით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი ქვეყნის თავდაცვის დაფინანსებაზე გამოყოფილ

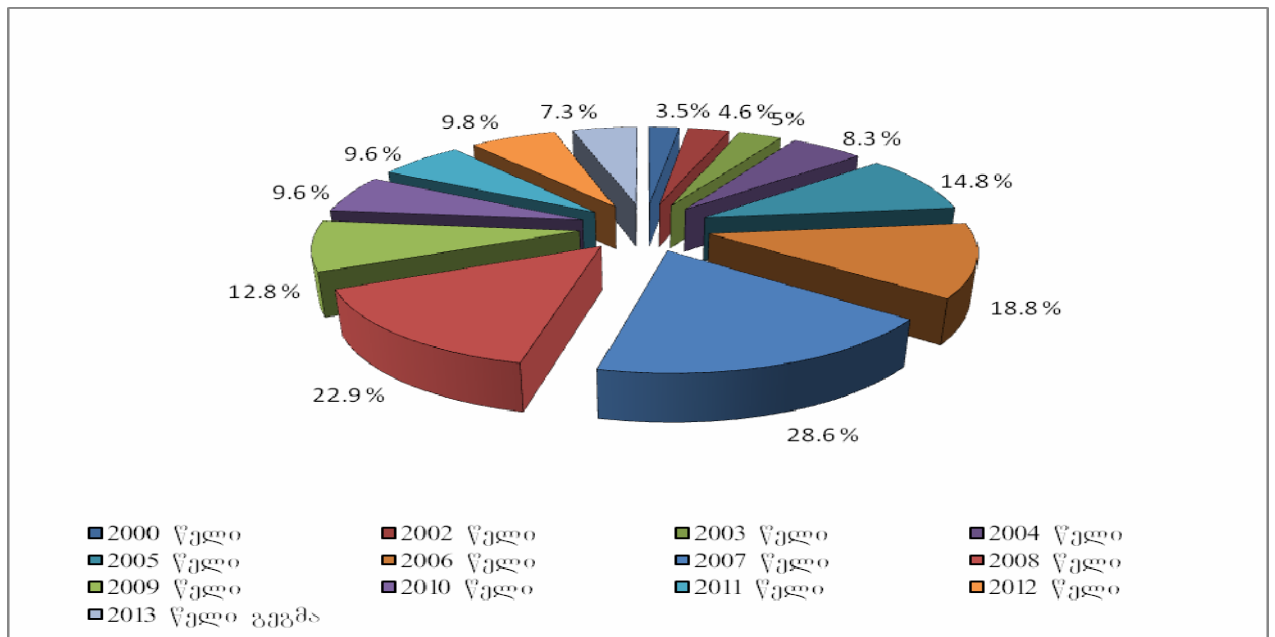
¹ ჩანტლაძე ვ., „ფინანსური მეცნიერების საფუძველები”, თბილისი, 1995, გვ. 158.

² ბასარია რ., საგადასახადო სისტემის და ეკონომიკის ბეგართ დატვირთვის ჩამოყალიბება დამოუკიდებელ საქართველოში და მათი შეფასება, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. VI, თბ., 2002, გვ. 101-102.

ასიგნებებს ეკავა. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საერთო მოცულობაში თავდაცვის სფეროს დაფინანსებაზე გამოყოფილი სახსრების ხვედრითი წილის დინამიკა 2000-2013 წლებში შეგვიძლია წარმოავადგინოთ შემდეგი დიაგრამის სახით (იხ. დიაგრამა №4).

დიაგრამა 4.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებში თავდაცვის წილი 2000-2013 წელი (%)¹



დიაგრამის სახით წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია შევნიშნოთ, რომ 2000-2012 წლებში ქვეყნის თავდაცვის სფეროს ხარჯების დაფინანსების მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფაქტიურად გაწეული ასიგნებების წილი ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 3.5-28.6 %-ის ფარგლებში მერყეობდა.

კერძოდ, 2004 წელს გასულ 2000-2003 წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა აღნიშნული მაჩვენებლის სიდიდე, რადგან საანალიზო წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 8.3 პროცენტი სწორედ ქვეყნის თავდაცვის სფეროს დასაფინანსებლად იქნა გამოყოფილი რაც დაახლოებით ორჯერ აღემატებოდა გასული 2003 წლის მაჩვენებელს, ხოლო 2005 წელს კი ეს

¹ დიაგრამა შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

მაჩვენებელი 14.8 %-მდე ანუ გასული (2004 წელი) წლის მაჩვენებელთან შედარებით 6.5 %-ით გაიზარდა.

ქვეყნის თავდაცვის ხარჯების წილის ზრდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საერთო მოცულობაში არც შემდეგ წლებში შენელებულა, რის შედეგადაც აღნიშნული მაჩვენებლის მაქსიმალური სიდიდე 2007 წელს დაფიქსირდა. კერძოდ, 2007 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საერთო მოცულობის დაახლოებით ერთი მესამედი (28.6 %), სწორედ ქვეყნის თავდაცვის სფეროს დასაფინანსებლად იქნა გამოყოფილი.

2008 წელს 2007 წლის მაჩვენებელთან შედარებით თავდაცვის ხარჯების წილი ბიუჯეტის ხარჯების საერთო მოცულობაში 5.7 %-ით შემცირდა და მან ბიუჯეტის მთელი ხარჯების 22.9 %-ი შეადგინა.

დადებით მომენტად შეიძლება ჩაითვალოს ის ფაქტი, რომ „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის საფუძველზე შემუშავებული საბიუჯეტო პარამეტრების მიხედვით, თავდაცვის ხარჯებმა ბიუჯეტის მთელი ხარჯების მხოლოდ 12.8 % შეადგინა რაც 10.1 %-ით ნაკლები იყო 2008 წლის, ხოლო 15.8 %-ით 2007 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით.

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებში, თავდაცვის ხარჯების წილის შემცირების ტენდენცია გაგრძელდა შემდგომ 2010-2012 წლებშიც, რის შედეგადაც 2010 წელს თავდაცვის სფეროს ხარჯებმა მოიცვა ბიუჯეტის მთლიანი ასიგნებების მხოლოდდამხოლოდ 9.6 პროცენტი, 2011 წელს 9.6 %, 2012 წელს 9.8 %, ხოლო 2013 წელს მისი მოცულობა (გეგმა) 7.3 %-ით განისაზღვრება.

ეფექტობით, აღნიშნული ტენდენციის მომავალში გაგრძელების შემთხვევაში, რეალურად შესაძლებელი გახდება სამომავლო პერიოდში საბიუჯეტო სახსრების მაქსიმალურად რაციონალური და ეფექტიანი განაწილება-გამოყენების მიღწევა. რაც შესაძლებელს გახდის, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრები უპირველეს ყოვლისა გამოყენებული იქნეს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ფუნქციონირების ეფექტიანობის ასამაღლებლად და უკვე შემდგომში სახელმწიფოს სხვა მნიშვნელოვანი ფუნქციების შესასრულებლად.

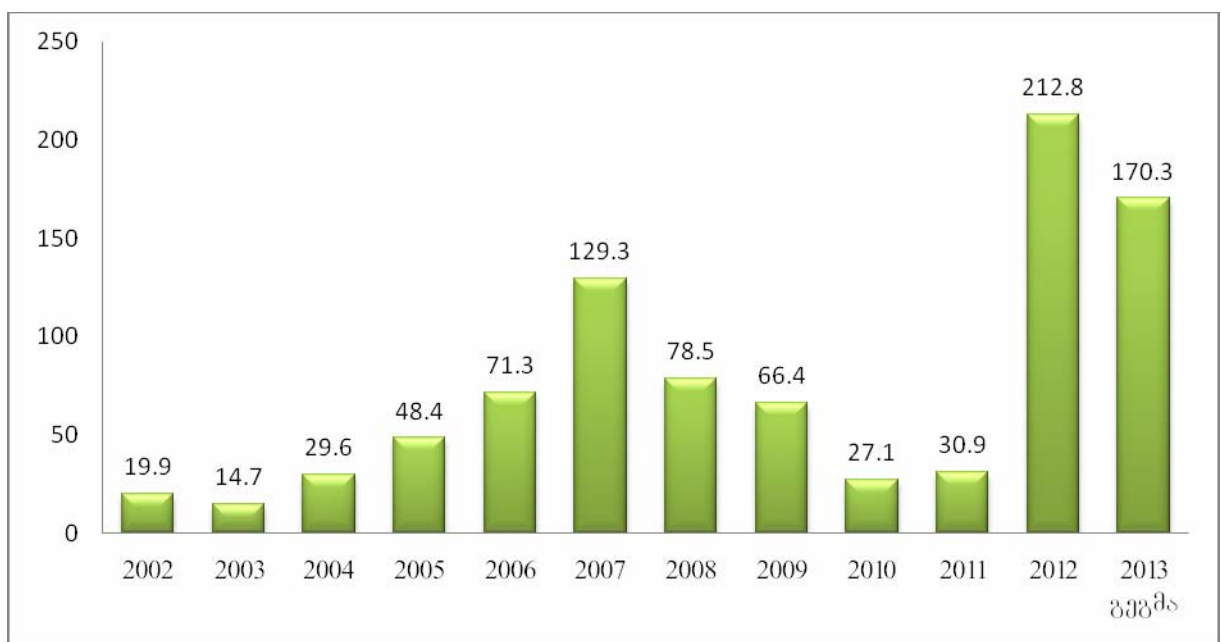
სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისას ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების, ეკონომიკის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებს შორის ოპტიმალური გადანაწილება წარმოადგენს, რაც მიზნად ისახავს შეზღუდული ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

ამ მიმართულებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს, სახელმწიფოს მიერ გარკვეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემდგომ ამ პრიორიტეტების მიხედვით, საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება-გადანაწილება.

2002-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, სოფლის მეურნეობის, სატყეო მეურნეობის, მეთევზეობის და მონადირეობის დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების ქვემოთ წარმოდგენილი გრაფიკის ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ ამ სფეროს დაფინანსებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების მოცულობის ზრდის მიუხედავად, იგი მაინც არასაკმარისია აღნიშნული დარგების განვითარებისათვის და ამ სფეროში ქვეყანაში არსებული პოტენციალის სრულად გამოვლენათვის (იხ. გრაფიკი №29).

გრაფიკი 29.

სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა 2002-2013 წლები (მლნ. ლარი)¹



¹ გრაფიკი შედგენილია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე. 2000-2006 წლებში სოფლის მეურნეობის ხარჯები, ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით, შედიოდა „სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა“ ხარჯებში, ხოლო 2007 წლის ახალი კლასიფიკატორის შემოღების შედეგად სოფლის მეურნეობის ხარჯები 2007 წლიდან შედის „ეკონომიკური საქმიანობის“ ხარჯებში.

წარმოდგენილი გრაფიკიდან ირკვევა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოფლის მეურნეობაზე, სატყეო მეურნეობაზე, მეთევზეობასა და მონადირეობაზე გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა 2004-2007 წლებში ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა.

2007 წელს სოფლის მეურნეობაზე გამოყოფილი ასიგნებების ფაქტიური სიდიდე, 2004 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, 336.8 %-ით (99.7 მლნ. ლარით) გაიზარდა და იგი 2007 წელს 129.3 მლნ. ლარით განისაზღვრა.

აღნიშნული სფეროს დაფინანსებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობა, განსაკუთრებით გაიზარდა 2012 წელს, ვინაიდან საანალიზო წელს ამ დარგის ფაქტიურმა დაფინანსებამ 212.8 მლნ. ლარი შეადგინა.

საყურადღებოა, რომ 2013 წელს „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის შესაბამისად ამ სფეროს დაფინანსების გეგმური მაჩვენებელი 170.3 მლნ ლარით განისაზღვრება.

ჩვენი აზრით, საქართველოს, როგორც აგრარული ქვეყნის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტულ ამოცანას ქვეყანაში სოფლის მეურნეობის განვითარების სტიმულირება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ამ მიმართულებით გამოყოფილი ასიგნებების ზრდა და მათი ეფექტიანად გამოყენება წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი ბაზარი უხვადაა გაჯერებული სოფლის მეურნეობის უცხოეთიდან შემოტანილი პროდუქციით, რაც ხშირ შემთხვევაში მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს, როგორც ქვეყნის სოფლის მეურნეობას ასევე მთლიანად ქვეყნის ეროვნულ ეკონომიკას. აგრარული სექტორის განვითარებისათვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, სოფლის მეურნეობის სფეროში არსებული საწარმოო დანადგარების მოდერნიზება წარმოადგენს, რადგან ამ სფეროში ამჟამად არსებული საწარმოო დანადგარები ტექნოლოგიურად მოძველებულია და არ შეესაბამება საერთაშორისო ბაზარზე არსებულ მოთხოვნებს.

ამასთანავე აგრარული სექტორის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ამ სფეროში სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის ურთიერთ შეთანხმებული და კოორდინირებული ურთიერთობების არსებობაა.

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესისა და საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიზნით ქვეყნის ხელისუფლების მიერ გადადგმულ ერთ-ერთ ეფექტიან ნაბიჯად, შეგვიძლია მივიჩნიოთ საქართველოს მთავრობის მიერ, პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება.

პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვა, ნამდვილად შეიძლება ჩაითვალოს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო პროცესის შემდგომი სრულყოფის წინაპირობად. პროგრამული ბიუჯეტი თავისი არსით გულისხმობს საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილებას სახელმწიფოს კონკრეტული სტრატეგიული გეგმის მისაღწევად, რითაც მან უნდა უზრუნველყოს ყველაზე მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ამოცანების განხორციელება, რომლებმაც თავისი ასახვა უნდა პოვონ დამუშავებულ სახელმწიფო პროგრამებში და შემდგომში საფუძვლად უნდა დაედოს პროგრამული ბიუჯეტების ჩამოყალიბების პროცესს.¹ ამასთან აღნიშნული მიდგომა ეფუძნება ქვეყნის ეკონომიკისა და საბიუჯეტო სისტემის ანალიზს რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პერიოდს ზრდის სამ ან მეტ წლამდე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საბიუჯეტო კლასიფიკაციას, რომელიც თავისი არსით გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების სისტემატიზაციას და შედეგად ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, მისი შესრულების და გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრივ გამოყენებაზე ფინანსური კონტროლის მექანიზმის გაძლიერებას.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში 2012 წლის 20 დეკემბრის (№117) ცვლილების გათვალისწინებით, რომელიც ამოქმედდა 2013 წლის 1 იანვრიდან, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს შემოსავლების, ხარჯების ეკონომიკურ, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს, აგრეთვე პროგრამულ კლასიფიკაციას.

პროგრამული კლასიფიკაცია წარმოადგენს პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების ერთობლიობას და განისაზღვრება ბიუჯეტით.

საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის, პროგრამული კლასიფიკაცია ასევე მოიცავს მხარჯავ დაწესებულებებს და შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის და საერთო რესპუბლიკური მნიშვნელობის გადასახდელებს.²

¹ Финансы. Под ред. М. В. Романовского, О.В. Врублевской, Г.М. Сабанти. М.: Изд. Перспектива; Изд. Юрайт, 2001, с.199.

² საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი II, თავი II, მუხლი 8, თბილისი, 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კლასიფიკაციას, პროგრამული კლასიფიკაციის გარდა ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციებისა და ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმების საფუძველზე.

აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გატარებული ღონისძიებების მიუხედავად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების მეთოდოლოგია კვლავ მოითხოვს მნიშვნელოვან გადასინჯვას და შემდგომ სრულყოფას.

შექმნილ პირობებში საჭიროდ მიგვაჩნია მოხდეს ყოველმხრივი კომპლექსური მიდგომა ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და სისტემური რეფორმების გასატარებლად. ამასთან საჭიროა ერთიანი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა და ალტერნატიული გააზრებული წინადადებების საფუძველზე, სათანადო მეცნიერული დასაბუთებით საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა.

III.2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ანალიზი (2007-2013 წწ.)

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფა, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული, როგორც ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ეფექტიან ფუნქციონირებაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, როგორც ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი, წარმოადგენს „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ დამტკიცებული ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით, მისაღები შემოსულობების, გასაწვევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას“¹. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების როლი მნიშვნელოვანია „ქვეყნის რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური სტაბილური განვითარების, ეკონომიკის რეგულირების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების, რეგიონული პროგრამების განხორციელების, სრული დასაქმებისა და სამუშაო ძალის კვლავწარმოების და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანების შესრულების საქმეში“² ამასთანავე, სახელმწიფო ხელისუფლება და მართვის ადგილობრივი ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშუალებით ახორციელებენ ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადაანაწილებას, უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების შესრულებას და ხელს უწყობენ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების ფორმირება ხორციელდება, როგორც საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობების წყაროებიდან.

საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება:

¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, კარი I, თავი I, მუხლი 5, „თ“ქვეუნიქტი, თბ., 2009 წლის 18 დეკემბერი (2013 წლის მაისის თვის მდგომარეობით, შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

² კაკულია რ., საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელქაძის სახელობის სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ., 2003, გვ. 444.

1. ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები;
2. გათანაბრებითი ტრანსფერი;
3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები.

არასაკუთარი შემოსულობები მოიცავს: სპეციალურ ტრანსფერს, მიზნობრივ ტრანსფერს და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ სხვა შემოსულობებს.

თუ გავანალიზებთ, 2007-2012 წლების და 2013 წლის იანვარ-ივლისის თვის საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის, ფაქტიური შესრულების მაჩვენებლის დინამიკას შევნიშნავთ, რომ საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ფაქტიური მობილიზების დონე 2008-2009 წლებში, მნიშვნელოვნად შემცირდა 2007 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით. 2008 წელს, 2007 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების სახით 504 541.6 ათასი ლარით (51.4 %-ით) ნაკლები შემოსავალი იქნა მობილიზებული. შედეგად, 2008 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ფაქტიურმა შესრულებამ 476 350.9 ათასი ლარი შეადგინა.

2009 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში შემოსულობების სახით მობილიზებული იქნა 415 961.3 ათასი ლარი, რამაც უზრუნველყო 2007 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 564 931.2 ათასი ლარით (57.6 %-ით), ხოლო 2008 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 60 389.6 ათასი ლარით ნაკლები შემოსავლის მობილიზება. საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ზრდის ტენდენცია დაფიქსირდა 2010-2012 წლებში, თუმცა მიუხედავად ამისა, იგი მაინც ვერ გაუთანაბრდა 2007 წლის თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების ფაქტიური მობილიზების მაჩვენებელს. უფრო კონკრეტულად კი 2010 წელს, საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შემოსულობების ოდენობა 517 820.1 ათასი ლარით; 2011 წელს 624 408.0 ათასი ლარით; 2012 წელს 647 931.4 ათასი ლარით განისაზღვრა, ხოლო 2013 წლის იანვარ-ივლისის თვეების მონაცემებზე დაყრდნობით აღნიშნული მაჩვენებლის ფაქტიური მობილიზების დონემ 371 584.4 ათას ლარი შეადგენა.

2010-2012 წლებში ასევე დაფიქსირდა საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ზრდაც, კერძოდ (იხ. ცხრილი №15).

საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფაქტიური შესრულების მაჩვენებელი
2007-2013 წლები (ათასი ლარი)¹

დასახელება	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი	2011 წელი	2012 წელი	2013
	ფაქტი						იანვარ- ივლისის თვის (ფაქტი)
სულ შემოსულობები (ვალდებულებების ზრდის გარეშე)	980 892.5	476 350.9	415 961.3	517 820.1	624 408.0	647 931.4	371 584.4
შემოსავლები	786 039.8	336 485.6	347 580.9	444 358.3	527 951.1	557 710.2	339 267.1
გადასახადები	658 513.9	211 103.7	227 134.7	275 139.1	332 763.0	359 891.4	226 860.9
საშემოსავლო გადასახადი	526 747.7	78 043.7	65 717.1	83 045.9	111 576.9	128 398.3	75 626.1
მოგების გადასახადი ²	21 673.8	-	-	-	-	-	-
ქონების გადასახადი	107 886.0	131 861.8	160 383.3	191 728.6	220 390.0	229 970.3	149 671.8
სხვა გადასახადები	2 206.4	1 198.2	1 034.3	364.6	796.1	1 522.8	1 563.0

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

² 2008 წლიდან მოგების გადასახადი 100 %-ით ჩაირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში.

მათ შორის:							
საქართველოს ტერიტორიაზე რეალიზებული პროდუქციიდან და გაწეული მომსახურებიდან იმპორტული პროდუქციიდან	2 206.4	1 198.2	1 034.3	364.6	796.1	1 522.8	1 563.0
გრანტები	405.5	117.5	934.4	682.0	648.0	1 219.9	36.0
სხვა შემოსავლები	127 120.5	125 264.3	119 511.8	168 537.3	194 540.0	196 598.8	112 370.3
არაფინანსური აქტივები	194 716.0	129 023.2	51 154.4	73 120.3	94 020.5	88 752.2	31 561.6
ფინანსური აქტივები	136.6	10 842.1	17 226.0	341.4	2 436.4	1 469.0	755.7

როგორც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემებიდან ირკვევა, 2010 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში მობილიზებულმა საგადასახადო შემოსავლებმა 275 139.1 ათასი ლარი; 2011 წელს 332 763.0 ათასი ლარი, 2012 წელს 359 891.4 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 2013 წლის იანვარ-ივლისის თვის მონაცემებზე დაყრდნობით აღნიშნულ ბიუჯეტში 226 860.9 ათასი ლარის მობილიზება იქნა შესაძლებელი.

საგადასახადო შემოსავლების წყაროების მიხედვით აღსანიშნავია საშემოსავლო გადასახადი. 2010-2012 წლებში დაფიქსირდა საშემოსავლო გადასახადის საშუალებით მობილიზებული შემოსავლების მკვეთრი ზრდა 2007-2009 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით, შედეგად საშემოსავლო გადასახადის საშუალებით 2010 წელს საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში შესაძლებელი გახდა 83 045.9 ათასი ლარის, 2011 წელს 111 576.9 ათასი ლარის, 2012 წელს 128 398.3 ათასი ლარის მობილიზება, ხოლო 2013 წელს (იანვარ-ივლისის თვის მონაცემებზე დაყრდნობით) 75 626.1 ათასი ლარი იქნა მობილიზებული.

საყურადღებოა საანალიზო 2007-2012 წლებში, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში ქონების გადასახადის საშუალებით მიღებული შემოსავლების დინამიკაც, რომელიც საკვლევი (2007-2012) წლებში ყოველწლიურად სტაბილური ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.

2007 წელს ქონების გადასახადიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში შესაძლებელი გახდა 107 886.0 ათასი ლარის; 2008 წელს 131 861.8 ათასი ლარის; 2009 წელს 160 383.3 ათასი ლარის; 2010 წელს 191 728.6 ათასი ლარის; 2011 წელს 220 390.0 ათასი ლარის, ხოლო 2012 წელს 229 970.3 ათასი ლარის მიღება, რის შედეგადაც ქონების გადასახადიდან მიღებულმა შემოსავალმა, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მთლიანი შემოსულობების 2007 წელს 10.9 %-ი; 2008 წელს 27.7 %-ი; 2009 წელს 38.5 %-ი; 2010 წელს 37.1 %-ი; 2011 წელს 35.1 %-ი, ხოლო 2012 წელს 35.5 %-ი მოიცვა.

მიმდინარე 2013 წელს, (იანვარ-ივლისის თვე) თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში ქონების გადასახადიდან მიღებულმა შემოსავალმა 149 671.8 ათასი ლარი შეადგინა.

2007-2012 წლებში და 2013 წელს (იანვარ-ივლისის თვის) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან ფაქტიურად გაწეული ასიგნებების დინამიკის ანალიზზე დაყრდნობით შევნიშნავთ, რომ 2010-2012 წლებში ადგილი

აქვს აღნიშნული ბიუჯეტიდან, ფაქტიურად გაწეული ასიგნებების მოცულობის მნიშვნელოვან ზრდას, გასული 2007-2009 წლის შესაბამის მაჩვენებლებთან შედარებით. კერძოდ, (იხ. ცხრილი №16).

ცხრილი 16.

საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების გადასახდელების
შესრულება 2007-2013 წლები (ფაქტი) (ათასი ლარი)¹

№	დასახელება	2007 წელი	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი	2011 წელი	2012 წელი	2013 წელი (იანვარ- ივლისი) ფაქტი
701	საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	121066	146991	167602	199133	231556	298605	137200
702	თავდაცვა	2548	3668	4090	4596	5135	5888	3450
703	საზ. წესრიგი და უსაფრთხოება	40856	27107	29475	33037	36931	47750	23319
704	ეკონომიკური საქმიანობა	210118	276196	276225	323118	240122	584689	80745
705	გარემოს დაცვა	49601	66257	86230	105999	86126	66727	38860
706	საბინაო- კომუნალური მეურნეობა	493411	487851	347378	520582	661567	441983	106360
707	ჯანმრთელობის დაცვა	15615	29245	32150	39775	36240	42243	24137

¹ცხრილი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე. საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების გადასახდელების ფუნქციონალური მაჩვენებლების შესრულება (ნაზრდი ჯამი, არაფინანსური აქტივების ჩათვლით).

708	დასვენება, კულტურა, რელიგია	82936	99957	102124	146432	253061	199444	82625
709	განათლება	74214	133262	119987	107582	91448	105186	71178
710	სოციალური დაცვა	41192	63260	62745	143196	103916	156808	95025
სულ ხარჯები		1131557	1333794	1228007	1623450	1746101	1949322.4	662899

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან გაღებული ასიგნების ოდენობამ 1623450 ათასი ლარი შეადგინა და მან 395443 ათასი ლარით გადააჭარბა გასული 2009 წლის, 289656 ათასი ლარით 2008 წლის, ხოლო 491893 ათასი ლარით 2007 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

2011 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან ფაქტიურად გაწეული გადასახდელების ოდენობა 2010 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით 122651 ათასი ლარით (7.5 %-ით) გაიზარდა, ხოლო 2012 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 2011 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით 11.6 %-ით 203221.4 ათასი ლარით იქნა გაზრდილი.

2013 წელს (იანვარ-ივლისის თვე) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტიდან ფაქტიურად გაწეულმა ასიგნებამ 662899 ათასი ლარი შეადგინა.

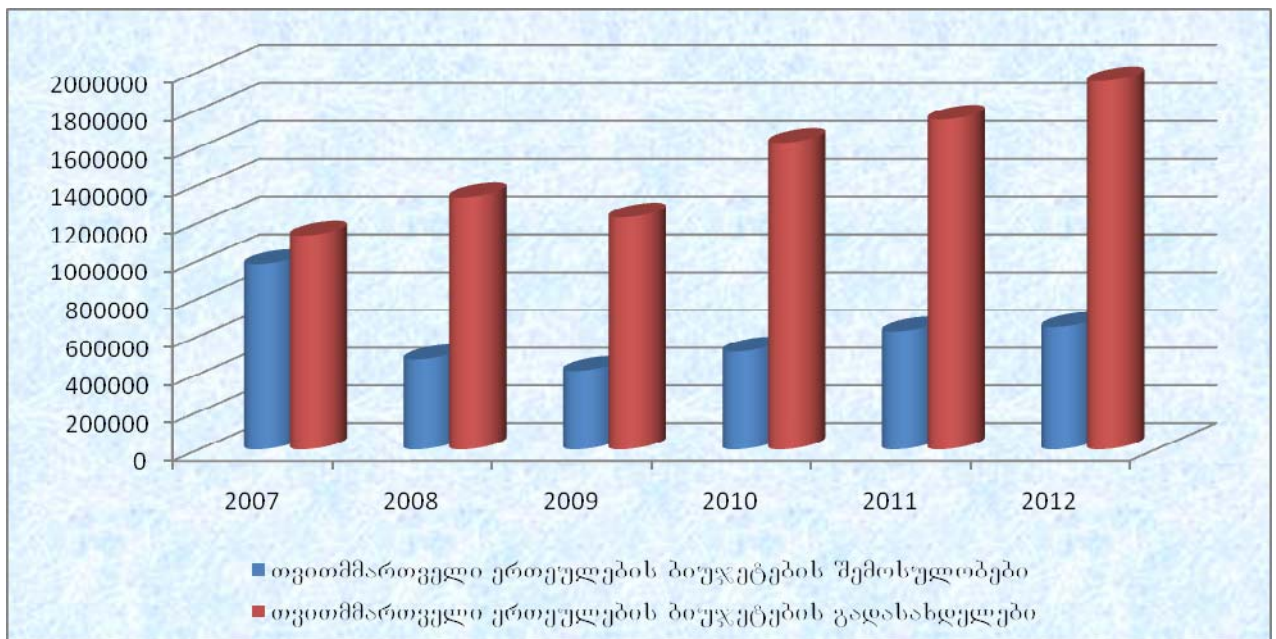
2010-2012 წლებში საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებიდან, (ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით) ფაქტიურად გაწეული ასიგნებების დინამიკის ანალიზისას განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ასიგნებების ზრდა: საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების, თავდაცვის, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური დაცვის დაფინანსების კუთხით.

თუ გავაანალიზებთ 2007-2012 წლებში, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების და გადასახდელების ფაქტიური შესრულების მაჩვენებლების დინამიკას, შევნიშნავთ, რომ საკვლევი (2007-2012 წლები) წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, მობილიზებული შემოსულობებით მხოლოდ ნაწილობრივ

უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გადასახდელების დაფინანსებას (გრაფიკი №30).

გრაფიკი 30.

საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობები და გადასახდელები 2007-2012 წლები (ფაქტი) (ათასი. ლარი)¹



რაც განსაკუთრებით ვლინდება 2008-2012 წლების მონაცემების გაანალიზების შედეგად. კერძოდ, 2008-2012 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობებმა უზრუნველყვეს ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსება: 2008 წელს- 35.7 %-ით; 2009 წელს- 33.8 %-ით; 2010 წელს- 31.9 %-ით; 2011 წელს- 35.7 %-ით; ხოლო 2012 წელს-33.3 %-ით.

სწორედ აღნიშნული მიზეზის გამო, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ასიგნებების დაფინანსების ძირითად წყაროს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ფინანსური დახმარებები (ტრანსფერები) წარმოადგენს. 2008-2012 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გამოყოფილმა ტრანსფერმა უზრუნველყო მათი გადასახდელების 2008 წელს-63.5 %-ით; 2009 წელს-64.9 %-ით;

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

2010 წელს-66.5 %-ით; 2011 წელს-68.4 %-ით, ხოლო 2012 წელს-61.7 %-ით დაფინანსება.

აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას გაგანალიზებთ ერთ-ერთი თვითმმართველი ქალაქის თბილისის და ასევე ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის, კერძოდ თერჯოლის ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურას და დინამიკას 2008-2012 წლის ფაქტიური შესრულების და 2013 წლის გეგმური მაჩვენებლების მიხედვით. აღნიშნული მაჩვენებლების გაანალიზების შედეგად შევნიშნავთ, რომ თბილისის ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსების ძირითადი წყაროს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერები წარმოადგენს. კერძოდ, საანალიზო (2008-2013 წ.წ.) წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერის საშუალებით იქნა დაფინანსებული თბილისის ბიუჯეტის გადასახდელების 65.7 %-ი -2008 წელს; 2009 წელს-66.7 %; 2010 წელს-70.5 %; 2011 წელს-62.7 %; 2012 წელს-67.7 % და 2013 წელს (გეგმა) 60.5 %, ხოლო თბილისის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებმა უზრუნველყვეს ამავე ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსება 2008 წელს-12.4 %-ით; 2009 წელს-12.2 %-ით; 2010 წელს-12.4 %-ით; 2011 წელს-16.3 %-ით; 2012 წელი-18.1 %-ით, ხოლო 2013 წელს (გეგმა)-15.9 %-ით.

რაც შეეხება საანალიზოდ შერჩეული თვითმმართველი ერთეულის თერჯოლის ბიუჯეტს, აღნიშნული ბიუჯეტის შემოსულობების და გადასახდელების დინამიკის და სტრუქტურის გაანალიზების შედეგად შევნიშნავთ, რომ 2008 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა ტრანსფერმა უზრუნველყო თერჯოლის ბიუჯეტის გადასახდელების 2008 წელს-66.1 %-ით; 2009 წელს-74.7 %-ით; 2010 წელს-65.6 %-ით; 2011 წელს-69.9 %-ით; 2012 წელს-84.3 %-ით, ხოლო 2013 წელს (გეგმა)-43.7 %-ით დაფინანსება. ამასთან საანალიზო (2008-2013 წლები) წლებში საგადასახადო შემოსავლების დინამიკის კუთხით ჩატარებული ანალიზის თანახმად, თერჯოლის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებმა შესაძლებელი გახადა ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 2008 წელს-22.9 %-ით; 2009 წელს-19.8 %-ით; 2010 წელს-24.1 %-ით; 2011 წელს-15.7 %-ით; 2012 წელს-9.8 %-ით, ხოლო 2013 წელს (გეგმა)-7.7 %-ით დაფინანსება.

შედეგად, კვლევიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მარეგულირებელი შემოსავლების მყარი ბაზის უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია განხორციელდეს, მოგებისა და დღგ-დან მობილიზებული შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის, კერძოდ,

სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილება. ამასთან ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, მართებულად მიგვაჩნია, ბიუჯეტებს შორის ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივი, როგორც მოგების ასევე დღგ-თვის, განისაზღვროს 25 %-ით.

აღნიშნული ღონისძიების ეკონომიკური შედეგი კვლევიდან გამომდინარე იძლევა ასეთ სურათს: საკვლევი 2008-2012 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით, დღგ-დან და მოგების გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლების 25-25 %-ის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში დატოვება, შედეგად გამოიწვევდა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ზრდას და საანალიზო წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების სახით: 2008 წელს-665.4 მლნ. ლარის; 2009 წელს-642.3 მლნ. ლარის; 2010 წელს-694.6 მლნ. ლარის; 2011 წელს-904.2 მლნ. ლარის, ხოლო 2012 წელს- 972.8 მლნ. ლარის მობილიზებას, რაც თავის მხრივ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობას მისცემდა საკუთარი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებით 2008 წელს დაფინანსებინა ბიუჯეტის გადასახდელების 65.7 %-ი (ნაცვლად 15.8 %-ისა); 2009 წელს-70.8 %-ი (ნაცვლად 18.5 %-ისა); 2010 წელს-59.7 %-ი (ნაცვლად 16.9 %-ისა); 2011 წელს-70.8 %-ი (ნაცვლად 19.1 %-ისა), ხოლო 2012 წელს-68.4 %-ი (ნაცვლად 18.5 %-ისა).

თავის მხრივ საყურადღებოა ისიც, რომ დღგ-სა და მოგების გადასახადის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილება, გამოიწვევს, ამ გადასახადებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების ნაწილობრივ შემცირებას, რისი დაბალანსებაც შესაძლებელია მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გასაცემი ტრანსფერის მოცულობის შემცირების ხარჯზე.

მაგალითად, თუ გავანალიზებთ 2008-2012 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის დინამიკას და შევადარებთ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის მოგების და დღგ-დან მიღებული შემოსავლის 25 %-ის დატოვების შემთხვევაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსავლების ოდენობას, შეგვიძლია გავიანგარიშოთ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

ბიუჯეტებისათვის გასაცემი ტრანსფერის შემცირების სავარაუდო მაჩვენებელი (იხ. ცხრილი №17).

ცხრილი 17.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გასაცემი ტრანსფერის შემცირების სავარაუდო მაჩვენებელი¹

წელი	სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერი (ფაქტი).	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში დამატებით მოხილვადი შემოსავლები (მოგების და დღგ-დან მიღებული შემოსავლების 25 %-ის დატოვების შემთხვევაში).	სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერის შემცირების ოდენობა (პროგ).
2008	846.8	665.4	181.4
2009	797	642.3	154.7
2010	1 078.9	694.6	384.3
2011	1 194.7	904.2	290.5
2012	1 203.1	972.8	230.3

ჩატარებული გაანგარიშებების საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის დღგ-ის და მოგების გადასახადის განაწილება ერთის მხრივ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების მყარი ბაზის შექმნას, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (ფინანსური) დამოუკიდებლობის გაძლიერებას, ხოლო მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების შემცირების შესაძლებლობას.

ამასთანავე, ჩატარებული კვლევის შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროსთან დაკავშირებული საკითხების კვლევის შედეგად, საჭიროდ მიგვაჩნია, მოხდეს საქართველოში

¹ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გასაცემი ტრანსფერის შემცირების სავარაუდო მაჩვენებელი გაანგარიშებულია, აღნიშნულ საკითხზე ნაშრომში წარმოდგენილი კვლევების საფუძველზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ (ინგლისის მსგავსად) სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ობლიგაციური სესხების გამოშვების უფლების მინიჭება. აღნიშნული სესხი გამოყენებული იქნება დროებითი საჭიროების დასაფინანსებლად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების მიზნით ობლიგაციების გამოშვება უნდა განხორციელდეს ეროვნულ ვალუტაში (ლარში), გამოშვების ვადა შესაძლებელია განისაზღვროს 2 წლით. აღნიშნული ობლიგაციის დაფარვა მოხდება ნომინალური ღირებულებით, კუპონის 6 თვეში ერთხელ ანუ წელიწადში 2-ჯერ გადახდით. თავად ობლიგაციების გაყიდვა მიზანშეწონილია მოხდეს კომერციულ ბანკებსა და მათ კლიენტებზე (როგორც რეზიდენტ ასევე არარეზიდენტ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე). რაც შეეხება კუპონს (იმ ფიქსირებულ სარგებელს, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ გამოშვებული ობლიგაციის მფლობელები მიიღებენ წინასწარ განსაზღვრულ პერიოდში) შესაძლებელია იგი განისაზღვროს 6 %-ით.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით თუ გავიანგარიშებთ საქართველოს რომელიმე თვითმმართველი ერთეულის მიერ, ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების შესაძლო წყაროდ, ობლიგაციური სესხით სარგებლობის შემთხვევას და პირობითად დავუშვებთ, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად საჭიროა 500 000 ლარის ნომინალური ღირებულების ობლიგაციის გამოშვება, 2 წლის ვადით, კუპონით 6%, წელიწადში 2 ჯერ გადახდით, მაშინ მივიღებთ, რომ 2 წლის შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს ობლიგაციების ვადის გასვლის შემდეგ გადასახდელი ექნება 561 800 ლარი ($500000 \cdot (1 + 0.06/2)^{2 \cdot 2}$), შესაბამისად 6 თვის გასვლის შემდეგ კუპონის სახით დასაფარი ექნება 15 450 ლარი.

ყოველივე ზემოაღნიშნული თავის მხრივ ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ საკუთარი შემოსავლებით, საკუთარი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად განხორციელების საშუალებას და ამასთანავე მათი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულების შესაძლებლობას, რაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყოფს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფორმირება-ფუნქციონირებას.

III.3. საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები

თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისათვის დამახასიათებელი ნაკლოვანებების აღმოფხვრა და საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლება წარმოადგენს.

როგორც წინა თავებში აღვნიშნეთ, საქართველოში 2000-2003 წლებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახადების დაგეგმვის პროცესისათვის დამახასიათებელმა ხარვეზებმა ისეთ ნეგატიურ მოვლენებთან ერთად როგორცაა:

1. აღრიცხვა-ანგარიშგების სისტემის მოუწესრიგებლობა;
2. ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის მზარდი მასშტაბების არსებობა;
3. პრივატიზაციის უარყოფითი შედეგები;
4. გადასახადების ადმინისტრირების სიმცირე და ა.შ.

მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენა ქვეყნის საფინანსო სისტემა, რაც ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმილი პარამეტრების შეუსრულებლობითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადების კანონმდებლობით განსაზღვრული მაჩვენებლების ქრონიკული სეკვესტრით გამოიხატა.

როგორც ცნობილია, საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითად მიზანს, ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების ცვლილების გზით ბაზრის წონასწორობის შენარჩუნება და ეროვნული მეურნეობის სფეროებისა და დარგების განვითარების სტიმულირება წარმოადგენს.

საქართველოში, საანალიზო 2000-2003 წლების განმავლობაში ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითად მიზანს, ბიუჯეტის მზარდი დეფიციტის შემცირება წარმოადგენდა, რის მასტიმულირებელ ფაქტორსაც, ქვეყანაში არსებული ეკონომიკის სტრუქტურასთან შეუსაბამო, საგადასახადო სისტემის არსებობა განაპირობებდა. ამასთან აღსანიშნავია ისიც, რომ საანალიზო წლებში ქვეყნის საგადასახადო სისტემა გადასახადების რაოდენობის განსაკუთრებული სიუხვით გამოირჩეოდა.

2000-2003 წლებში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მობილიზებასთან დაკავშირებულმა შემაფერხებელმა ფაქტორებმა, შედეგად გამოიწვია ის, რომ ვერ მოხერხდა სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების მათ შორის, მთელ რიგ შემთხვევებში ბიუჯეტის დაცული მუხლების დაფინანსებაში კანონით დადგენილი პრიორიტეტების სრულად დაცვა, რამაც შეაფერხა ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის განხორციელება.

საკვლევ წლებში, საბიუჯეტო კრიზისის კიდევ უფრო მეტად დამამძიმებელ გარემოებას წარმოადგენდა, ქვეყანაში ჩრდილოვანი სექტორის და კორუფციის მზარდი მასშტაბების არსებობა, რაც შეუძლებელს ხდიდა კანონმდებლობით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებას. ამასთანავე ხელისუფლება უგულებელყოფდა იმ ფაქტს, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისას „განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს გადასახადებს, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ქვეყნები ფართოდ იყენებენ საგადასახადო პოლიტიკას, როგორც ბაზრის ნეგატიურ მოვლენებზე მოქმედების განსაზღვრულ რეგულატორს”.¹

საყურადღებოა ისიც, რომ ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმალურ მართვასთან დაკავშირებული პრობლემა დღესაც არ კარგავს აქტუალურობას, რის გამოც აღნიშნული საკითხი სერიოზულ მიდგომას და გადაჭრას საჭიროებს.

ჩვენს მიერ, სადისერტაციო ნაშრომის პირველ თავებში, მკაფიოდ აღინიშნა, რომ ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფისათვის საჭირო იყო ამ სფეროში არსებული თეორიულ-მეთოდოლოგიური, მეცნიერული საფუძვლებისა და მოსაზრებების გათვალისწინება, რაც თავის მხრივ ეფუძნება საგადასახადო განაკვეთების აგების და გადასახადის წყაროს დადგენის პროცესის მეცნიერულ გააზრებას და მოსალოდნელი შედეგების წინასწარ პროგნოზირებას.

საანალიზო 2000-2003 წლებში სახელმწიფო ხელისუფლების ძირითადი მიზანი უნდა ყოფილიყო, ისეთი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება და ბიუჯეტის ხარჯების გაანგარიშების ისეთი მეთოდების შემუშავება, რომლიც უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ერთმანეთთან თანხვედრაში მოყვანას და შედეგად ქვეყნის საფინანსო სისტემასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირებას.

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

ამასთან აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნულ წლებში საქართველოში ფუნქციონირებადი საგადასახადო კანონმდებლობა, დიდ ბარიერს უქმნიდა ქვეყანაში სამეწარმეო გარემოს განვითარებას. საგადასახადო შეღავათების არაფექტიანი სისტემა, არათანაბარ და არაკონკურენტულ გარემოს უქმნიდა მეწარმეებს, რაც ლოგიკურად იწვევდა ქვეყანაში არალეგალური ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას.

საყურადღებოა, რომ საქართველოში 2000-2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ძირითად წყაროდ ქვეყნის ეროვნული ბანკის სესხები გამოიყენებოდა, ამასთანავე საანალიზო წლებში ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელ ერთ-ერთ უარყოფით გარემოებას, ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებში სოციალური სფეროს მნიშვნელოვანი დარგების, კერძოდ: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და ჯანდაცვის დასაფინანსებლად გამოყოფილი ასიგნებების ხვედრითი წილის შემცირების ტენდენცია წარმოადგენდა.

ჩვენი აზრით, საქართველოში 2000-2003 წლებში, ქვეყნის ხელისუფლების მიერ, ახალი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის და მთლიანად სისტემის ფორმირებისას, არასწორი ორიენტირი იქნა შერჩეული, რის გამოც იგი ფაქტიურად ვერ ახერხებდა მასზე დაკისრებული უმნიშვნელოვანესი ფისკალური და მასტიმულირებელი ფუნქციების ოპტიმალურ შეთანაწყობას.

აღსანიშნავია, რომ 2004 წელი გარდამტეხი წელი აღმოჩნდა ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით.

2004 წელს უკანასკნელი (2000-2003 წლები) წლების განმავლობაში, პირველად მოხერხდა წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ყველა ვალდებულების სრულფასოვნად შესრულება. ამასთანავე უმნიშვნელოვანეს წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენდა 2004 წლის დასასრულს ქვეყანაში ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღება.

ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გატარებულმა რეფორმებმა, თავისი პოზიტიური შედეგები გამოიღეს მომდევნო 2005-2013 წლებში. თუმცა ამის მიუხედავად კვლავ მნიშვნელოვანი ღონისძიებებია გასატარებელი ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური სტაბილურობისა და ეკონომიკის განვითარების მაღალი ზრდის ტემპების მისაღწევად.

აღსანიშნავია, რომ 2004-2013 წლებში ქვეყნის საგადასახადო სისტემისა და პოლიტიკის სრულყოფის მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ საგადასახადო კანონმდებლობაში განხორციელებული მთელი რიგი პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, კვლავ აქტუალური რჩება ქვეყანაში ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფორმირებასთან დაკავშირებული საკითხები.

კერძოდ, სახელმწიფო ხელისუფლების ძირითად ამოცანას წარმოადგენს ქვეყანაში ისეთი საგადასახადო სისტემის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების სტიმულირებას, ფინანსური სისტემის მდგრადობასა და ეკონომიკური ზრდის სტაბილური ტემპებით განვითარებას.

ამასთანავე ქვეყნის საგადასახადო სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ინფლაციისა და ფასების ზრდის შემცირება და ადგილობრივი საინვესტიციო რესურსების ზრდა.

საბიუჯეტო ასიგნებების ეფექტიანობის ამაღლების მიმართულებით საჭიროდ მიგვაჩნია განხორციელდეს:

1. მატერიალური დოვლათის მეწარმეებელ დარგებზე (გარდა აგრარული სექტორისა) საბიუჯეტო ხარჯებით დახმარებების გაწევა.
2. საჭიროა განხორციელდეს სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალის წარმოშობისა და მისი დაფარვის ერთიანი სახელმწიფო პროგრამა.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ქვეყნის ნორმალური, მდგრადი ეკონომიკური განვითარების უზრუნველსაყოფად, ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას სახელმწიფოს მიერ, ქვეყანაში მეწარმეობის განვითარებისათვის ხელისშემწყობი და ეფექტიანი გარემოს ფორმირება წარმოადგენს, რადგან ქვეყნის ეკონომიკის სიძლიერეს მნიშვნელოვნად განაპირობებს ქვეყანაში თავისუფალი მეწარმეობის განვითარების დონე.

სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარებისათვის ფართომასშტაბიანი და მიზნობრივი პოლიტიკის შემუშავება და გატარება, რამაც საბოლოო ანგარიშით ხელი უნდა შეუწყოს:

- ა) მცირე და საშუალო მეწარმეთა ფართო ფენების ფორმირებას;
- ბ) მეწარმეობის პერსპექტიული მიმართულებების განვითარების სტიმულირებას;

ე) სამამულო მეწარმეობის კონკურენტუნარიანობის გაზრდას საერთაშორისო ბაზარზე და ა.შ.

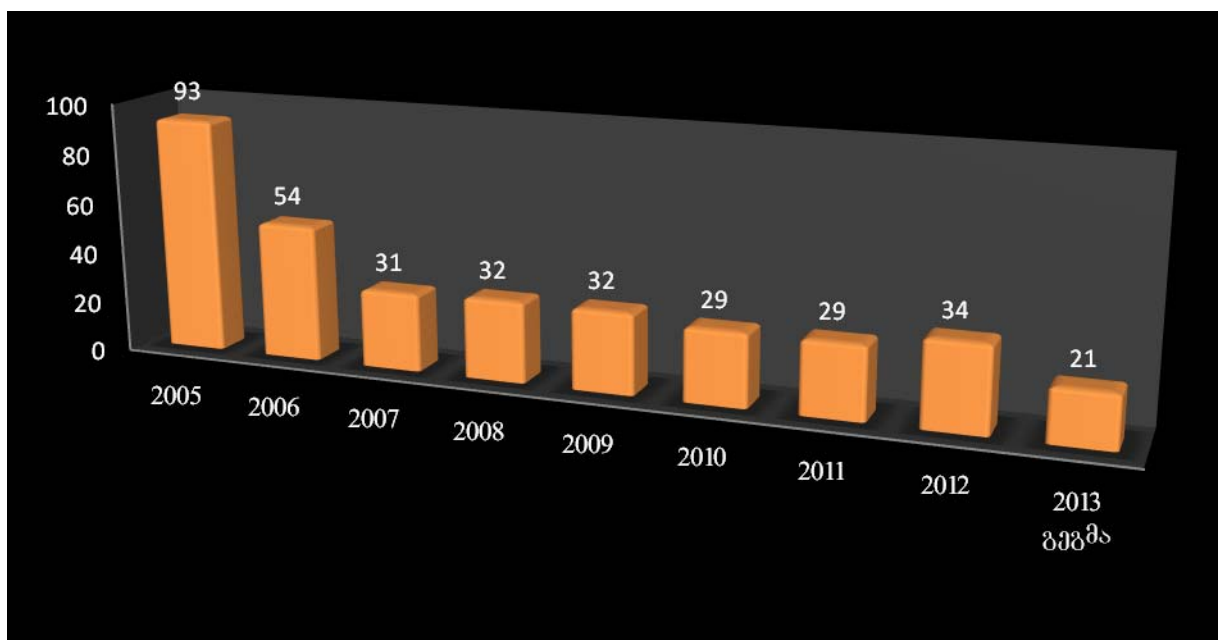
ამ ამოცანების რეალიზაციისათვის საჭიროა, სახელმწიფოს მხრიდან მიზანმიმართული და კოორდინირებული სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება.

მრავალი ხელისშემშლელი გარემოების მიუხედავად, საქართველოში სამეწარმეო აქტივობა უკანასკნელი პერიოდის განმავლობაში საკმაოდ მაღალია.

უნდა აღინიშნოს, რომ Heritage Foundation და The Wall Street Journal-ის ერთობლივ რეიტინგში 2012 წელს საქართველო „Index of Economic Freedom“ ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსის მიხედვით 34-ე ადგილზე, ხოლო 2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლით 21 ადგილზე განთავსდება (იხ. გრაფიკი №31).

გრაფიკი 31.

ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსი საქართველოში 2005-2013 წლები¹



ამ მაჩვენებლის მიხედვით ყოველწლიურად ხორციელდება ქვეყნების ეკონომიკური გარემოს შეფასება. შემუშავებულია 10 კრიტერიუმი რომელთა საფუძველზეც ხდება ქვეყნებისა და რეგიონების გახსნილობის (openness), სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის პრინციპების (The Rule of Law) და კონკურენტუნარიანობის შეფასება. კერძოდ, ესენია:

¹ გრაფიკი შედგენილია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების საფუძველზე.

1. ბიზნესის თავისუფლება;
2. ვაჭრობის თავისუფლება;
3. ფისკალური თავისუფლება;
4. სამთავრობო ხარჯები;
5. მონეტარული თავისუფლება;
6. საინვესტიციო თავისუფლება;
7. ფინანსური თავისუფლება;
8. კორუფციისაგან თავისუფლება;
9. შრომის თავისუფლება;
10. საკუთრების უფლება.

მიღებულ მაჩვენებელთა საფუძველზე შედგენილი ინდექსის მიხედვით, ყოველწლიურად დგება ქვეყნების რეიტინგული სია 0-100-მდე შკალიანი შეფასების სისტემით.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს დიდი პოტენციალი გააჩნია ეკონომიკური ზრდისათვის, ამასთანავე ქვეყანაში არსებული საგადასახადო რეჟიმი და ეფექტიანი მარეგულირებელი ჩარჩოები ხელსაყრელ გარემოს წარმოადგენს ბიზნესის განვითარებისათვის.

საქართველოში თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ქვეყანაში კონკურენციის დაცვა წარმოადგენს.

ყველა განვითარებულ ქვეყანაში, მათ შორის, ევროგაერთიანების ფარგლებში გამოიყენება ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა, რომელიც ხშირ შემთხვევაში ხელს არ უშლის ქვეყანაში მსხვილი მონოპოლიების და ტრანსეროვნული კორპორაციების შექმნას, მაგრამ ამის მიუხედავად ეფექტიანად იცავს კონკურენციას, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ბიზნესის სფეროში. აღსანიშნავია, რომ შიდა ბაზრის დაცვისათვის სახელმწიფო ახორციელებს საქონლის ცალკეული სახეობების ექსპორტის და იმპორტის ლიცენზირებას, რაც ასევე წარმოადგენს ბაზრის სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ ეფექტიან მეთოდს.

ჩვენი აზრით, თანამედროვე ეტაპზე, ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად საჭიროა, მაღალგანვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება და განვითარების გზაზე მათ მიერ დაშვებული შეცდომების გათვალისწინება.

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი საბიუჯეტო გამჭვირვალობის საკითხს უკავია. საბიუჯეტო გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ ხდება სპეციალური ინდექსის (Budget transparency index) გამოქვეყნება, რომელიც იძლევა საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის საერთაშორისო შედარების საშუალებას.

ჩატარებული კვლევის საფუძველზე 2012 წელს ამ ინდექსში საქართველოს 55-ე ადგილი უკავია (საშუალო მაჩვენებელი) და ცენტრალური აზიის 8 ქვეყნიდან იგი მეორე ადგილზეა რუსეთის შემდეგ.

კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით საქართველოს მთავრობა საზოგადოებას საბიუჯეტო დოკუმენტაციის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილს აწვდის, რის გამოც, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ რეკომენდაციით, უმჯობესი იქნება თუ აღნიშნულ საკითხებს უფრო მეტი ყურადღება დაეთმობა და მოხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის, შესრულებისა და ანგარიშგებისას საკუთარი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების ამაღლება¹.

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის შემდგომი ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს: ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფა; საბიუჯეტო პროცესის და საბიუჯეტო პარამეტრების პროგნოზირების მექანიზმის სრულყოფა; ეკონომიკის ლიბერალიზაცია; საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა; საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაცია; ქვეყანაში ადგილობრივი სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესება.

ვფიქრობთ, ჩვენს მიერ საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით, ჩამოყალიბებული ღონისძიებების განხორციელება, ხელს შეუწყობს ქვეყანაში არსებული საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და მისი ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებასთან დაკავშირებული საკითხების რაციონალურად გადაჭრას.

¹საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო (Internationalbudget-ის ოფიციალური წარმომადგენელი საქართველოში), www.transparency.ge

დასკვნები და წინადადებები

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის და მასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევისა და შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, ჩვენს მიერ, შემუშავებული იქნა შემდეგი სახის დასკვნები და რეკომენდაციები:

1. თანამედროვე პერიოდში ქვეყანაში რაციონალური ფინანსური სისტემის ფორმირება-რეალიზება, ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა, უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა მხოლოდდამხოლოდ სახელმწიფოს მიერ, მისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად რეალიზაციის გზით არის შესაძლებელი.

2. 2004-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო და შესაბამისად ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდის მიუხედავად, იგი მაინც არასაკმარისია მოსახლეობის ცხოვრების დონის გასაუმჯობესებლად და ქვეყანაში ეფექტიანი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველსაყოფად, რისი ძირითადი მიზეზიც არის ის, რომ კვლავ ადგილი აქვს საგადასახადო შემოსავლების არასწორ პროგნოზირებას.

3. თანამედროვე ეტაპზე, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი საჭიროა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა, რათა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.

4. საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიმართულებით პროგრესულ ნაბიჯად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“.

საქართველოში მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსით, საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, გადადგმული დადებითი ნაბიჯების მიუხედავად, ქვეყანაში საბიუჯეტო საქმიანობის განვლილი წლების

ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მაინც ბოლომდე ვერ ასახავს, საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელ სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს, რის გამოც იგი კვლავ საჭიროებს შემდგომ ტრანსფორმაციასა და სრულყოფას.

5. ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირება, მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების ნორმალიზებაზე, რაც უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახსრების მობილიზაციისა და გადანაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავებას.

6. საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია ქვეყნის სატრანსფერო პოლიტიკის სრულყოფას.

საქართველოში არსებული სატრანსფერო პოლიტიკა მიუხედავად განხორციელებული მთელი რიგი პოზიტიური ცვლილებებისა, მაინც ვერ იძლევა ტრანსფერისათვის დაკისრებული ძირითადი მიზნების ეფექტიანად მიღწევის საშუალებას.

მიგვაჩნია, რომ ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის შემუშავება უნდა განხორციელდეს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებზე დაყრდნობით, როგორცაა: ადეკვატური შემოსავლების უზრუნველყოფის პრინციპი, რაც ითვალისწინებს ტრანსფერის გაანგარიშებისას ისეთი ფორმულის გამოყენებას, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი ორგანოების შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფა, ამასთან აღნიშნული ფორმულა უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი და გამჭვირვალე.

7. ფინანსური რესურსების გაანგარიშების სიმარტივესთან ერთად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ტრანსფერის განაწილებისას სამართლიანობის პრინციპის გათვალისწინება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება.

8. ამასთანავე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის მიმართულებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს ამ ბიუჯეტებისათვის სხვადასხვა სახის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით, მათი ხარჯების შესაბამისი ფულადი რესურსებით უზრუნველყოფა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, რომელთა საშუალებითაც ხელისუფლებისა და მართვის

ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებას, წარმოადგენენ, რეგიონის სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკის რეგულირების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და მთელი რიგი სხვა ამოცანების რეალიზაციის ფინანსურ ბაზას.

9. საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებაში გადამწყვეტი ადგილი უკავია ცენტრსა და რეგიონებს შორის საბიუჯეტო-საგადასახადო ურთიერთობათა სრულყოფას, რაც ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებასთან ერთად, მოიცავს გადასახადების განაწილებისას სახელმწიფოს მხრიდან სამართლიანობის პრინციპის დაცვას, რისთვისაც საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება.

10. ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ხასიათდებოდა, როგორც დეფიციტური, რის გამოც საანალიზო წლებში, სახელმწიფო რთულად უზრუნველყოფდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ დამტკიცებული კანონის შესაბამისად განსაზღვრული, საბიუჯეტო შემოსულობების მობილიზებასა და გადასახდელების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას.

შემოსულობებისა და გადასახდელების დაგეგმილი მაჩვენებლების შეუსრულებლობის ძირითადი მიზეზი იყო, ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების დაბალი დონე, რეალური შემოსავლების დამალვა, ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების სისტემის მოუწესრიგებლობა, საგადასახადო კანონმდებლობის არასრულყოფილება, მსხვილმასშტაბიანი კონტრაბანდის არსებობა და ა.შ.

11. არსებული რთული მდგომარეობა რადიკალურად შეიცვალა 2004 წლის ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში.

2004 წელი გარდამტეხი წელი აღმოჩნდა ქვეყნის საბიუჯეტო სფეროს საქმიანობის სრულყოფის მიმართულებით. ამასთან 2004 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომელმაც მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზებასა და მთლიანობაში ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებას.

შედგავდ 2004 წელს, ბოლო წლების განმავლობაში, პირველად გახდა შესაძლებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების სრულად შესრულება.

12. 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ქვეყნის სოციალური სფეროს განვითარებაზე გამოყოფილი ასიგნებების დინამიკისა და სტრუქტურის ანალიზი ცხადყოფს, რომ:

ა). 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმის არათანაბარზომიერად შესრულებამ, გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა) დარგების დაფინანსების საერთო, ჯამური მოცულობის, შემცირება.

შედგად საანალიზო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტი, თავისი მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში ნაკლებად უზრუნველყოფდა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ნორმალურ ფუნქციონირებას.

სწორედ ასეთი ტენდენციების გამო, აღნიშნულ წლებში საქართველო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შვიდი უდატაკესი ქვეყნის რიგებში იქნა განხილული.

ბ). 2004-2013 წლებში ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზების მიმართულებით არსებულმა დადებითმა ტემდენციებმა, მნიშვნელოვნად განაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს დარგების დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების სიდიდის ზრდის შესაძლებლობა.

13. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, სახელმწიფოს მიერ გასატარებელი ღონისძიებებიდან ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყანაში არსებული უმუშევრობის მაჩვენებლის შემცირება წარმოადგენს.

ამასთან აღსანიშნავია, რომ წლების მანძილზე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, ქვეყანაში უმუშევრობის დაძლევის მიზნით, განხორციელებული სახელმწიფო პროგრამების მიუხედავად რეალურად ვერ ხერხდება ქვეყანაში უმუშევრობის დონის თუნდაც მცირე მაჩვენებლით შემცირება.

აქედან გამომდინარე, დღეისათვის, ქვეყნის ეკონომიკაში არსებული დადებითი ძვრების მიუხედავად, დასაქმების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება, კვლავ რჩება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ერთ-ერთ ყველაზე მტკივნეულ და მოუგვარებელ პრობლემად.

ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტი უკანასკნელ წლებში, ბიუჯეტის შემოსულობების მკვეთრი ზრდის მიუხედავად, მაინც ჯერ-ჯერობით ბოლომდე ვერ ახერხებს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს სტაბილური განვითარებისათვის საჭირო მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფას, რის გამოც ამ სფეროში კვლავ ადგილი აქვს უამრავ გადაუჭრელ პრობლემას, რომელთა მოგვარებაც ქვეყნის ხელისუფლების ერთ-ერთ უმთავრეს და პირველი რიგის ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს.

14. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში არსებული პრობლემების მოგვარების და სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმიზაციის მიმართულებით ჩვენი აზრით მიზანშეწონილია განხორციელდეს:

საბიუჯეტო სახსრების რაციონალიზაცია, რაც უნდა გამოიხატოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დანახარჯების სტრუქტურაში, სოციალური დაცვის სფეროებისათვის უპირატესობის მინიჭებით, რადგან თანამედროვე პირობებში ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღოს სოციალური ორიენტაცია და სახელმწიფო ხელისუფლებამ უზრუნველყოს ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების როგორც არის, განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური დაცვის ეფექტიანი ეროვნული პროგრამების შემუშავება-რეალიზება.

ამასთან, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიზანს სოციალური სფეროს დანახარჯების ეფექტიანობისა და მიზნობრიობის ხარისხის ზრდა უნდა წარმოადგენდეს, რისთვისაც საჭიროა სახელმწიფოს მხრიდან უფრო მეტი ფინანსური დახმარების გაწევა სოციალურად ყველაზე მეტად დაუცველი მოსახლეობის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

15. მიზანშეწონილია განხორციელდეს ქვეყნის სოციალური დაცვის ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი შესაბამისი ფულადი სახსრებით უზრუნველყოფა.

16. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, ჩვენი აზრით, ერთ-ერთი სამთავრობო პროგრამა რომელიც შესაძლებელია საქართველოში განხორციელდეს, არის უმუშევართა დაზღვევა, რომელიც თავისი არსით ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ადამიანებისათვის სამუშაო ადგილის დაკარგვით მიყენებული ზარალის ნაწილობრივ ანაზღაურებას.

17. თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო

შემოსავლებში, პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობის ანალიზის საფუძველზე, შევნიშნავთ, რომ 2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად მაღალია არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი, რაც ნამდვილად არ წარმოადგენს დადებით მომენტს და მხოლოდდამხოლოდ მიუთითებს იმაზე, რომ გადასახადების მთელი სიმძიმე ქვეყნის ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ მოსახლეობას აწეობა.

18. მიმდინარე 2013 წელს, „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“- საქართველოს კანონის შესაბამისად, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმით განსაზღვრული სიდიდე 6920 მლნ. ლარის მოცულობით არის წარმოდგენილი, საიდანაც პირდაპირი გადასახადების წილს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 39.4 %, ხოლო არაპირდაპირი გადასახადების წილს 60.3 % შეადგენს.

არაპირდაპირი გადასახადებიდან, მიმდინარე წლის ბიუჯეტში ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა- დამატებული ღირებულების გადასახადი და იგი საგადასახადო შემოსავლების საერთო მოცულობის 49.2 %-ით განისაზღვრება, შემდეგ მოდის აქციზი, რომელიც საგადასახადო შემოსავლების 9.6%-ს შეადგენს.

რაც შეეხება პირდაპირ გადასახადებს, მათგან აღსანიშნავია საშემოსავლო გადასახადი, რომლის წილადაც მოდის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 26.1 %, ხოლო მოგების გადასახადი სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების 13.4 %-ით არის წარმოდგენილი.

19. მიმდინარე პერიოდში საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკისა და საგადასახადო რეფორმის მთავარი მიზანი უნდა გახდეს:

- ა) საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა;
- ბ) საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია;
- გ) საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაცია;
- დ) საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება.

20. საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაციის თვალსაზრისით პირველყოვლისა აღსანიშნავია საშემოსავლო გადასახადი, რომლის განაკვეთმაც უკანასკნელი წლების განმავლობაში არაერთხელ განიცადა ცვლილება.

ჩვენი აზრით, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, დაუბეგრავი მინიმუმის შემოღება საქართველოში დღეს არსებული დასაბეგრი შემოსავლის მკვეთრი დიფერენცირებულობის პირობებში, ნამდვილად დადებით მოვლენად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, თუმცა ამასთანავე შევნიშნავთ, რომ დაუბეგრავი მინიმუმის ოდენობა უნდა დაეფუძნოს საარსებო მინიმუმის რეალურ მაჩვენებელს.

21. შემცირების ტენდენციით ხასიათდება ისეთი მნიშვნელოვანი გადასახადის განაკვეთი, როგორცაა დღგ, რაზეც მეტყველებს 2005 წლის 1 ივლისიდან ამ გადასახადის განაკვეთის 20 %-დან 18 %-მდე შემცირების ფაქტი.

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილ ცვლილებას არ გამოუწვევია ბიუჯეტში დღგ-ს სახით მობილიზებული შემოსავლების შემცირება, პირიქით 2005 წლიდან მოყოლებული ადგილი აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-დან მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლის მკვეთრ და სტაბილურ ზრდას.

აქედან გამომდინარე ვფიქრობთ საქართველოს ხელისუფლებამ კვლავ უნდა გააგრძელოს მუშაობა ამ მიმართულებით, რათა მომავალშიც მოახდინოს აღნიშნული გადასახადის განაკვეთის 15 %-მდე ეტაპობრივად შემცირება.

22. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს საგადასახადო სისტემა აგებული უნდა იქნეს საზღვარგარეთის გამოცდილებისა და ქართული, ეროვნული ეკონომიკის თავისებურებების გათვალისწინებით, ამასთან დღეისათვის საქართველოში მიმდინარე საგადასახადო რეფორმის მთავარი მიზანი უნდა იყოს, გადასახადების მასტიმულირებელ და ფისკალურ ფუნქციებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა.

23. ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს, რისთვისაც საჭიროდ მიგვაჩნია განხორციელდეს, სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების მიზნობრივ განაწილება-გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება, რათა მოხდეს ამ სახსრების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად განაწილება-გამოყენება.

24. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ანალიზის შედეგად შევნიშნავთ, რომ კოდექსის საფუძველზე სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის ვადების დეტალურად გაწერის მიუხედავად, დღეისათვის საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, ერთ-ერთ აქტუალურ

პრობლემად კვლავ რჩება ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის ვადებთან დაკავშირებული საკითხი.

ჩვენი აზრით საჭიროა, ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის ვადის გაზრდა.

25. ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში, ერთ-ერთ აქტუალურ პრობლემას ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზირება წარმოადგენს.

ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების არასწორი პროგნოზირებით არის გამოწვეული ის ფაქტიც, რომ წლების განმავლობაში ფაქტიურად ტრადიციად დამკვიდრდა პარლამენტის მიერ, წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღების შემდგომ, რამოდენიმე თვეში, მასში ცვლილებების შეტანის პრაქტიკა, რამაც ფაქტიურად სისტემატიური ხასიათი მიიღო და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში უკვე რამოდენიმეჯერ ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის, როგორც შემოსავლების ასევე ხარჯების გეგმური მაჩვენებლების კორექტირება, მათი ცალკეული მუხლების ზრდის ან შემცირების მიმართულებით.

ჩვენი აზრით საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, წლიური საბიუჯეტო კანონის ხშირი ცვლილება, არამიზანშეწონილია და მხოლოდ ქვეყანაში ეკონომიკის არასტაბილურ განვითარებასა და საბიუჯეტო მაჩვენებლების პროგნოზირებისას არსებულ სერიოზულ ხარვეზებზე მიანიშნებს.

26. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისას, ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას, სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების, ეკონომიკის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებს შორის ოპტიმალური გადანაწილება წარმოადგენს, რაც მიზნად ისახავს შეზღუდული ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად გამოყენებას.

ამ მიმართულებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მოხდეს სახელმწიფოს მიერ გარკვეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემდგომ ამ პრიორიტეტების მიხედვით საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება-გადანაწილება.

ჩვენი აზრით, საქართველოს, როგორც აგრარული ქვეყნის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტულ ამოცანას, ქვეყანაში სოფლის მეურნეობის განვითარების სტიმულირება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოფლის მეურნეობის დარგების განვითარებისათვის გამოყოფილი ასიგნებების ზრდა უნდა წარმოადგენდეს.

გამოყენებული ლიტერატურა

წიგნები:

1. ანანიაშვილი ი., პაპავა ვლ.- გადასახადები, მოთხოვნა და მიწოდება: ლაფერ-კეინზიანური სინთეზი, გამომცემლობა „სიახლე“, თბ. 2009.
2. ასათიანი რ.- საქართველოს ეკონომიკა წარსული, აწმყო, პერსპექტივა, გამომცემლობა „სიახლე“, თბ. 2002.
3. ასათიანი რ.- საქართველოს ეკონომიკა: ახალი ეპოქა, თეორია, პრაქტიკა, ანალიზი, თბ. 2009.
4. ბასარია რ., მესხია ი.- გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკური პრობლემები, თბ., 1995.
5. ბასილია თ., სილაგაძე ა., ჩიკვაძე თ.- საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბ. 2000.
6. ბახტაძე ლ., კაკულია რ., ჩიკვილაძე მ.- საგადასახადო საქმე, გამომცემლობა „ვერუე“, თბ. 2007.
7. ბურდული ვ.- სოციალური და ეკონომიკური განვითარების კოორდინაცია რეგიონალურ და ლოკალურ დონეებზე, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ. 2006.
8. გამსახურდია თ.- საქართველოს საგადასახადო საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თსუ გამომცემლობა, თბ. 2003.
9. გველესიანი რ., გოგორიშვილი ი.- ეკონომიკური პოლიტიკა, წიგნი I, თბ. 2008.
10. კაკულია რ.- საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, შპს „პდპ“, თბ. 2003.
11. კაკულია რ.- ფინანსების ზოგადი თეორია, გამომცემლობა სტამბა, შპს „ფინანსები“, თბ. 2001.
12. კაკულია რ., ბახტაძე ლ., ჯიბუტი ა.- საჯარო ფინანსები, თბ. 2010.
13. კემბელი რ. მაკონელი, სტენლი ლ ბრიუ.- ეკონომიკისი, ნაწილი III, თბ. 1997.
14. მენქიუ გ.- ეკონომიკის პრინციპები, დიოგენე, თბ. 2000.
15. მესხია ი.- გადასახადები და დაბეგვრა, თბ. 2002.
16. მესხია ი., გაბელაშვილი კ.- საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, თბ. 2010.

17. მესხია ი., ბასარია ვ.- საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები, გამომცემლობა „ფინანსები“, თბ. 2001.
18. მესხია ი.- სახელმწიფო ფინანსური კონტროლი, თბ. 2006.
19. მექვაბიშვილი ე.- სახელმწიფო და ეკონომიკა, თსუ გამომცემლობა, თბ. 1995.
20. მიქელაშვილი მ.- სახელმწიფოს საგადასახადო პოლიტიკის თეორიული ასპექტები, გამომცემლობა „სიტყვა“, თბ. 2011.
21. მიქელაშვილი მ.- გადასახადები, თბ. 2009.
22. ნარმანია დ., ზარნაძე ნ.- საზოგადოებრივი ადმინისტრირების საფუძვლები და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში, თბ. 2009.
23. პაპავა ვლ.- პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა, თბ. 2002.
24. პაპავა ვლ.- საბაზრო ეკონომიკის კონცეფცია საქართველოში, გამომცემლობა „სიახლე“, თბ. 2003.
25. პაპავა ვლ.- საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი? თბ. 2000.
26. პაპავა ვლ.- ომის შემდგომი საქართველოს ეკონომიკა: ახალი გამოწვევები და ძველი შეცდომები, საქართველო-2009, ომისშემდგომი გამოწვევები და პერსპექტივები, დამოუკიდებელ ექსპერტთა კლუბი, თბ. 2010.
27. როგავა ზ.- საგადასახადო სამართალი, საგადასახადო კონტროლი და საგადასახადო პასუხისმგებლობა, გამომცემლობა „ბაკმი“, თბ. 2009.
28. ბალცეროვიჩი ლ.- სახელმწიფო გარდამავალ პერიოდში, თბ. 2002.
29. როუზენი ჰ.ს.- საჯარო ფინანსები, ქართული გამოცემა (რედ. ნ. ხადური) საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, ტ. II, თბ. 2006.
30. სამუელსონი პ., ნორდჰაუსი ვ.- ეკონომიკა, ტ. I, თბ. 1999.
31. ურდია გ.- საქართველოს საგადასახადო კოდექსის კომენტარები, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ. 2011.
32. ჩანტლაძე ვ.- ფინანსური მეცნიერების საფუძვლები, გამომცემლობა „ისარი“, თბ. 1995.
33. ჩიკვილაძე მ., კოპალეიშვილი თ.- გადასახადები და დაბეგვრა, გამომცემლობა, თბ. 2011.
34. ჭითანავა ნ.- საბაზრო ეკონომიკის რეგულირება (ორგანიზაციული პრობლემები), I ნაწილი, თბ. 1995.

35. ჯიბუტი ა., კაკულია რ., ბახტაძე ლ.- საჯარო ფინანსები, გამომცემლობა „დარბეგი“, თბ. 2009.
36. Алберова И., Емцов Ф., Холонов А.- Государственная экономическая политика, М., изд. „Дело и Сервис“, 1998.
37. Гранберг. А. Г.-Основы региональной экономики, М., Высшая школа экономики, 2001.
38. Добрынина А.И., Тарасевича Л. С.-Экономическая теория. Под. ред. Изд. Питер Ком. Санкт-Петербург, 1999.
39. Дробозина Л.А.- Финансы. Денежное обращение. Кредит, М., Финансы, Изд., ЮНИТИ, 1997 г.
40. Мельник Д.- Налоговый менеджмент, М., Финансы и статистика, 1999.
41. Мещерялова О.- Налоговые системы развитых стран мира, 1995.
42. Якобсон Л.И.-Экономика общественного сектора. Основа теории государственных финансов, М., 1996.
43. Налоги и налоговое право, под ред. А.Б. Брызгалина, изд. „Аналитика-Пресс“, М. 1998.
44. Налоги и налогообложение, под ред. М.В. Ромоновского, О.В. Врублевской, М. 2000.
45. Налоги под ред. д.э.н. Д.Г. Черника, изд. „финансы и статистика“, М. 1997.
46. Налоговая система зарубежных стран, колл. авторов: М.Я. Иоффе, В.Г. Князева, В.Г. Бансков и др. 1996.
47. Налоговые системы зарубежных стран, под ред. проф. В.Г. Князева, Д.Г. Черника, 1997.
48. Стиглиц Дж. Ю.-Экономика государственного сектора, М.,1997.
49. Финансы денежное обращение и кредит под редю Л.А. Дробозиной, М. 1997.
50. Финансы под ред. Л.А. Дровозиной, М. 1999.
51. Финансы под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти, изд. Перспектива, изд. Юрайт, М. 2001.
52. Финансы под ред. Н.Ф. Самсонова, М. 1999.
53. Якобсон Л.И.-Экономика общественного сектора. Основа теории государственных финансов, М., 1996.
54. Bhatia H. L.- Public Finance, 26 th edition, Delhi, 2010.

საკანონმდებლო აქტები:

55. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ, თბ. 2006, 24 მაისი.

56. საქართველოს კანონი „ამნისტიისა და არადეკლარირებული საგადასახადო ვალდებულებებისა და ქონების ლეგალიზაციის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, თბ. 2004, 24 დეკემბერი.

57. საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, თბ. 1993.

58. საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, თბ. 1996.

59. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ. 2003, 24 აპრილი.

60. საქართველოს კანონი „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2004, 29 დეკემბერი.

61. 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.

62. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ. 2003, 24 აპრილი (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების მიხედვით).

63. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ. 2003, 24 აპრილი (2007 წლის დეკემბრის თვის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით.

64. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ თბ. 2003, 24 აპრილი (2008 წლის მდგომარეობით) შეტანილი ცვლილებების მიხედვით.

65. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თბ. 2009, 18 დეკემბერი.

66. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, თბ. 2005, 20 მაისი.

67. 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.

68. საქართველოს კანონი „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“, თბ. 2000, 13 დეკემბერი.

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

70. საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2007, 28 დეკემბერი.

71. საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“, თბ. 2008, 14 მარტი.

72. საქართველოს კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, თბ. 2008, 14 მარტი.

73. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №904, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქცია, თბ. 2009, 30 დეკემბერი.

74. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, თბ. 2011, 8 ივლისი.

75. საქართველოს მთავრობის განკარგულება პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის გეგმის დამტკიცების თაობაზე, № 284, თბ. 2010, 10 მარტი.

76. საქართველოს კონსტიტუცია, თბ. 2002.

77. საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, თბ. 2010, 17 სექტემბერი.

78. საქართველოს კანონი „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, ქუთაისი, 2012, 20 დეკემბერი.

79. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №323 „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის №904 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, თბ., 2013 წლის 27 სექტემბერი.

ოფიციალური მასალები:

80. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი- საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები, კვარტალური მიმოხილვა, თბ. 2005.

81. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი- სტატისტიკის კვარტალური ბიულეტენი, თბ. 2005.

82. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი- საქართველოს ეროვნული ანგარიშები, სტატისტიკური კრებული, თბ. 2005.

83. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემები.

84. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.

85. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.

86. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის, გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, N60.

87. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

88. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

89. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

90. ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2013-2016 წლებისათვის, თბ. 2013 წ.

91. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2000.

92. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2001.

93. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2002.
94. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2003.
95. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი- მოხსენება 2003 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, თბ. 2004.
96. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო- საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, თბ. 2005.
97. ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში, ანალიტიკური კვლევა, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, GTZ, 2009.
98. 2000 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
99. 2001 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
100. 2002 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
101. 2003 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
102. 2004 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
103. 2005 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
104. 2006 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
105. 2007 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
106. 2008 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
107. 2009 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
108. 2010 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
109. 2011 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
110. 2012 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
111. 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

სტატიები:

112. ანანიაშვილი ი., პაპავა ვლ.- რესურსების გამოყენების ეფექტიანობასა და მოცულობაზე საგადასახადო ტვირთის გავლენის შეფასების მოდელები, ჟ. „ეკონომიკა“, 2011, №1.
113. ამაშუკელი ე., რიკაძე ლ.- საქართველოს ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობების რეგულირების მეთოდოლოგიური საკითხები ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2001.

114. ასათიანი რ.- ეკონომიკური რეფორმები საქართველოში: ნაბიჯი წინ, ორი ნაბიჯი უკან, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2001, №7-8.
115. ბასარია რ., ბასარია ვ.- გადასახადის არსისა და საგადასახადო წნეხის ზოგიერთი საკითხი, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. III, 1999.
116. ბასარია რ.- საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო წნეხი, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. IV, 2000.
117. ბასარია რ.- საგადასახადო სისტემის და ეკონომიკის ბეგართ დატვირთვის ჩამოყალიბება დამოუკიდებელ საქართველოში, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. VI, 2002.
118. ბახტაძე ლ.- ადგილობრივი (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსურ ურთიერთობათა მართვის ასპექტები, ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000.
119. ბიწაძე ჯ.- საბიუჯეტო მოწყობის სრულყოფის ტერიტორიული ასპექტები, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2002, № 3.
120. გადელია დ.- ტერიტორიული განვითარების ფინანსური რეგულირება საქართველოში, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2000, №1.
121. გამსახურდია გ., გამსახურდია თ.- ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები სრულყოფას მოითხოვს, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2001, № 5.
122. გამსახურდია თ.- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტრუქტურის სრულყოფის აუცილებლობა და მიმართულებები, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2002, № 12 (61).
123. გამსახურდია თ.- საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის თეორიული და მეთოდოლოგიური ასპექტები, ჟ. „ბანკი“, 2003, № 1-2.
124. T. Gamsachurdia. The Role of Inerbudgetary Relations in Perfection of Tax and Budgetary System in Georgia. BULLETIN GEORGIAN ACADEMY OF SCIENCES, 1666, N3, 2002, P. 632.
125. ზურაბიშვილი ვ.- საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში (1990-1999), ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000.
126. თოლორდავა ზ., წიკლაური ჟ.- საშემოსავლო გადასახადი საქართველოში, ჟ. „ეკონომიკა“, 2005, № 10.
127. კაკულია რ.- ავტონომიური რესპუბლიკების საფინანსო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა გარდამავალ პერიოდში, კრ. „საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები“, 2001.

128. კაკულია რ.- გლობალიზაცია და განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკური პრობლემები, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2002, № 2.
129. კაკულია რ.- საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები, კრ. სესპსკი, შრომების კრებული, ტ. I, 2000.
130. კაკულია რ.- გლობალიზაცია და ფინანსური სისტემის სრულყოფის პრობლემები საქართველოში, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, 2007, №10 (119).
131. კაკულია რ.- ფინანსური სისტემის განვითარების პრობლემები საქართველოში, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, შრომების კრებული, თბ. 2012.
132. მესხია ი.- საქართველოს საგადასახადო სისტემის ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2000, № 2.
133. მესხია ი.- ჩრდილოვანი ეკონომიკა და მისი ლეგალიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟ. „ეკონომიკა“, 1999, № 1-2.
134. ნარმანია დ.- საქართველოს საჯარო ფინანსების მდგომარეობა და ტენდენციები, ჟ. „ლიბერალი“, 25 მარტი 2010 წელი, www.liberali.ge/node/1434
135. ნარმანია დ.- საქართველოს სახელმწიფო ვალის მოცულობა და განვითარება, ჟ. „ეკონომიკა“, 2006, №11-12.
136. ნარმანია დ.- საბიუჯეტო პოლიტიკა საქართველოში: პრობლემები და ტენდენციები, ჟურნალი „ბანკები და ფინანსები“, 2011.
137. ნიკოლეიშვილი ო.- სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების კლასიფიკაციისა და დაგეგმვის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ფსკის შრომების კრებული, ტ. V, 2001.
138. ოთინაშვილი რ.- „ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები და შედეგები“, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2003, № 2.
139. პაპავა ვლ.- „კორუფციის მაკროეკონომიკური და ინსტიტუციური მექანიზმები საქართველოში“, ფსკი-ის შრომების კრებული, ტ. VI, 2002.
140. როგავა ზ.- საგადასახადო სამართლის სუბიექტები, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2010, №3 (9).
141. როგავა ზ.- თავი IV. აქციზი; თავი V. საბაჟო გადასახადი, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2010, №2 (8).
142. როგავა ზ.- საშემოსავლო გადასახადი თავი I, ჟ. „სოციალური ეკონომიკა“, 2011, №5 (17).

143. ქავთარაძე ნ.- საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“, 2011 წ. №3.

144. ქავთარაძე ნ.- სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების საკითხები საქართველოში, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, 2011 წ. №6 (162).

145. ქავთარაძე ნ.- ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის საკითხები საქართველოში, ჟ. „ეკონომისტი“, 2011 წ. №4.

146. ქავთარაძე ნ.- პროგრამული ბიუჯეტის არსი და მისი დანერგვის მნიშვნელობა საქართველოში, ჟ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2012 წ. თებერვალი.

147. Kavtaradze N.- The Role of Tax Revenues in the Formation of the State Budget of Georgia, Збірник наукових праць Економічний аналіз. Випуск 12. Частина 2. 2013 рік. Тернопіль 2013.

148. ყუფუნია გ.- საქართველოს მრეწველობის სტრუქტურული გარდაქმნის საკითხები, ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. IV, 1999.

149. შათირიშვილი ჯ.- გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-საბიუჯეტო პრობლემები საქართველოში, ჟ. „გადასახადები“, 2002, №24.

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

151. შათირიშვილი ჯ.- საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟ. „გადასახადები“, 2003, № 23-24.

152. ცერცვაძე გ.- საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ცვლილებების კომენტარები, ჟ. „აუდიტი, აღრიცხვა, ფინანსები“, 2010, №7 (127).

153. ჭითანავა ნ.- საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა (თერიულ-მეთოდოლოგიური, ორგანიზაციული ასპექტები), ესპსკი-ის შრომების კრებული, ტ. V, 2000.

154. ჯგერენია ე.- როგორი უნდა იყოს საგადასახადო კოდექსი?, ჟ. „მაკრო მიკრო ეკონომიკა“, 2004, № 4 (77).

155. ჯგერენია ე. საქართველოში ინფლაციის რისკი საკმაოდ მაღალი იქნება, ჟ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2008, № 7-8.

156. ასათიანი რ.- Особенности и перспективы развития экономики Грузии в переходный период, журн. „Общество и экономика”, 1998, №2.
157. Ореховский П.- „Статистические показатели и теневая экономика, Российский экономический журнал, 1996 г, № 4.
158. Сатаров Г.- Как измерять и контролировать коррупцию, журн. „Вопросы Экономики”, 2007, №1.
159. Шаститко А., Овчинников М.- Бюджетный процесс в стратегиях социально-экономического развития, журн. „Вопросы Экономики”, 2008, №3.
160. Charles A.M., de Bartolome- Tax competition and the creation of redundant products; „Canadian Journal of Economics”, № 4, November 2007.
161. Herman Tom.- Tax administration & procedure; „Wall Street Journal-Eastern Edition”, July 2007.
162. Raimond os-Moller, Pascalis- Tax administration and procedure; „Jurnal of development Economics”, August 2008.

ინტერნეტ წყაროები:

163. საქართველოს პარლამენტი www.parliament.ge
164. საქართველოს ეროვნული ბანკი www.mbg.gov.ge
165. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო www.mof.ge
166. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge
167. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი www.pbo.parliament.ge
168. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების სააგენტო www.csr dg.ge
169. ეკონომიკური პრობლემების კვლევითი ცენტრი www.cepr.ge
170. კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი www.ciesr.org
171. რუსეთის ფინანსთა სამინისტრო <http://info.minfin.ru/fbdohod.php>
172. იტალიის ფინანსთა სამინისტრო <http://www.mef.gov.it>
173. საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო www.transparency.ge