

თამარ გამსახურდია

საქართველოს

საბადასახადო-საბიუჯეტო

სისტემის ფუნქციონირების

კრობლემები

თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა

2003

ნაშრომი საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებზე კომპლექსური სამეცნიერო-მონოგრაფიული გამოკვლევაა. მასში მოცემულია ქვეყანაში ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევისათვის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნის დასაბუთება, განხილულია საზღვარგარეთის გამოცდილების შესწავლისა და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინების საფუძველზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები. ბიუჯეტური პროცესის კავშირი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაში, ბიუჯეტური პროცესის სტადიების ნაკლოვანებები და გადასახადების როლი სახელმწიფო განმანაწილებლობით ურთიერთობების სისტემაში.

განკუთვნილია საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში მომუშავე სპეციალისტებისათვის, ასპირანტების, მეცნიერ-მკვლევარებისა და სტუდენტებისათვის, ასევე საფინანსო-ეკონომიკური საკითხებით დაინტერესებული მკითხველისათვის.

რედაქტორი პროფ. გივი გამსახურდია

რეცენზენტები: პროფ. რეზო კაკულია
 პროფ. ჯემალ შათირიშვილი
 დოც. გულთაშ ლაბარტყავა

© თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2003

© თამარ გამსახურდია, 2003

0601000000

ა

608(06)-03

ISBN 99940-13-96-3

ა ე ს ა ვ ა ლ ი	5
თავი I	10
საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების კანონზომიერებანი	10
1.1. საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების ძირითადი ასპექტები	10
1.2. საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბების თეორიული საფუძვლების შექმნა	23
1.3. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის პრაქტიკული მნიშვნელობა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში ...	38
თავი II	51
საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების თანამედროვე მდგომარეობის პრობლემური საკითხები	51
2.1. საგადასახადო-საბიუჯეტო პრობლემების გადაჭრის გზები	51
2.2. გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების მნიშვნელობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში	66
2.3. საგადასახადო შემოსავლების გაუმჯობესების მეშვეობით ეკონომიკის რეგულირება	77
თავი III	94
საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესებაში	94
3.1. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა	94
3.2. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სრულყოფის აუცილებლობა და მიმართულებები	119
3.3. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები	136
თავი IV	149
საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებანი	149
4.1. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები, როგორც საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი	149
4.2. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების როლი საგადასახადო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა სრულყოფაში	164

**4.3. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების
პერსპექტივები საზღვარგარეთის გამოცდილების გათვალისწინებით:**

თაშო V	
ბიუჯეტი და გადასახადები სახელმწიფო განაწილებითი ურთიერთობებში სისტემაში	193
5.1. ბიუჯეტის როლი ვალების მომსახურების უზრუნველყოფაში	193
5.2. ინვესტიციები – ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის უმნიშვნელოვანესი წყარო	206
5.3. პრივატიზაცია, როგორც ბიუჯეტის შემოსავლების გაძიების წყარო	216
დასკვნები და რეკომენდაციები	233
რეზიუმე (რუსულ ენაზე)	273
რეზიუმე (ქართულ ენაზე)	274
რეზიუმე (ინგლისურ ენაზე)	275
ლიტერატურა	276

დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფოებრივი მშენებლობა, მისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების აუცილებლობა და რადიკალური შემოღობვა ეკონომიკისა და ობიექტურად მოითხოვს მართვის საბაზრო ეკონომიკის მეთოდებზე გადასვლას და, შესაბამისად, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნას, მისი ნორმალური ფუნქციონირების სტრატეგიის განსაზღვრას. სწორედ ამან განაპირობა, რომ ქვეყნის სტაბილურობის მიღწევასა და საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტულ მიმართულებად აღიარებულ იქნა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის საჭირო პირობების შექმნის გზების ძიება.

მართვის ეკონომიკურ მეთოდებზე გადასვლამ და საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის როლის ამაღლებამ წინა პლანზე წამოსწია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში ღრმა ცვლილებების აუცილებლობა და, შესაბამისად, ეკონომიკის რეგულირების საგადასახადო მეთოდებისა და ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის მექანიზმების ფორმირების საკითხების შესწავლის აქტუალობა.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა დღევანდელი საქართველოსათვის მთავარი პრობლემა გახლავთ ეს არის ერთ-ერთი უმწვავესი საკითხი, რომლის გადაჭრისათვის ძირეული რეფორმები უნდა განხორციელდეს. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს, ერთი მხრივ, საგადასახადო შემოსავლების სისტემის ეფექტიანობის ამაღლება და ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობის ზრდა და, მეორე მხრივ, ქვეყნის ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებითა და განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებათა საფუძველზე საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის ფისკალურ სტრუქტურებში რეფორმების პროცესების დაჩქარება.

ქვეყნის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა უნდა აიგოს ამირკავკასიის, მცირე აზიის, რუსეთის, უკრაინის, თურქეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა გამოცდილებისა და ქვეყნის ეკონომიკის თავისე-

ბურებების გათვალისწინებით სწორედ ასეთი მიდგომა მოგვცემს საფუძველს, რომ საქართველოში საინვესტიციო გარემო კონკურენტუნარიანი გახდეს, განხორციელდეს რეგიონული მმართველობის სერიოზული რეფორმა, გაუქმდეს ზედმეტი ბიუროკრატიული რგოლები და დაიხვეწოს არსებული სტრუქტურების უფლებამოსილებანი.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის პროცესი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად კარდინალურად შეიცვლება გადასახადების აგების საფუძვლები, განაკვეთების განსაზღვრისა და გადასახადების ამოღების მეთოდოლოგია, წესები, საბიუჯეტო პროცესის სტადიები და მისი აღსრულების მექანიზმები, შემოსავლებისა და ხარჯების კლასიფიკაციის სტრუქტურა და, აქედან გამომდინარე, რამდენად დაჩქარდება ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების ხელშემწყობი პირობების შექმნა სწორედ ამაზე დამოკიდებული პროგრამულ დაფინანსებაზე თანდათანობით გადასვლა და პროგრამული ბიუჯეტის შედგენა. თავის მხრივ, ბიუჯეტის პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა კი გულისხმობს იმას, რომ თავდაპირველად უნდა ჩამოყალიბდეს ოპტიმალური საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა და, აქედან გამომდინარე, უნდა შემუშავდეს პროგრამა მკაფიოდ მითითებული მიზნითა და კონტროლის მექანიზმით, ვადებისა და პასუხისმგებლობის განსაზღვრით. ასეთი მიდგომა, ჩვენი აზრით, საშუალებას მოგვცემს: *პირველი*, სრულად განესაზღვროთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების მეშვეობით ეკონომიკის მართვა ქვეყნის შიდა რესურსების გამოვლენისა და ამოქმედების საფუძველზე; *მეორე*, ავამაღლოთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის პასუხისმგებლობა მოსალოდნელი უარყოფითი ეკონომიკური შედეგებისა და რისკის ფაქტორების მინიმუმამდე დასაყვანად; *მესამე*, შეძლებისდაგვარად უნდა შემცირდეს იურიდიული და ფიზიკური პირების მხრიდან გადასახადების დამალვის ფაქტები და პარალელურად ხელი შევეწყოთ ინვესტიციების მოზიდვასა და მეწარმეობის განვითარების სტიმულირებას; *მეოთხე*, შექმნას პირობები ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზაციის დაჩქარებისათვის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერებისათვის.

ბიუჯეტის პროგრამული დაფინანსების, პროგრამების განხილვის, დამტკიცების, აღსრულების კონტროლის მწყობრ სისტემაზე გადასვლა, ამასთანავე, ნიშნავს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის თანდათანობით ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოებას, საქართველოში იმ წესების დანერგვისათვის პირობების შექმნას, რომლებიც მიღებულია მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში.

აღნიშნული საკითხების კვლევის საჭიროებამ და აქტუალობამ განაპირობა წინამდებარე მონოგრაფიული ნაშრომის – „საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე“ – დამუშავება და მკითხველი საზოგადოებისათვის მიწოდება.

ნაშრომის ავტორი პრეტენზიას არ აცხადებს საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მთელი ეკონომიკური მიმართულების, კერძოდ, საგადასახადო სისტემისა და ბიუჯეტური პროცესის ფუნქციონირების უზრუნველყოფის ყველა პრობისა და პრობლემის ყოველმხრივ კომპლექსურ განხილვაზე, არამედ მხოლოდ შემოსაზღვრულ მიზანს ისახავს: *პირველი*, განგვიხილა საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების თეორიული საფუძველი და ჩამოგვეყალიბებინა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის საჭირო პირობები; *მეორე*, მოგვეცა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნის აუცილებლობის დასაბუთება ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევისათვის და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებისა და საზღვარგარეთის გამოცდილების შესწავლის საფუძველზე დაგვესახა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები; *მესამე*, გაგვეანალიზებინა ბიუჯეტური პროცესის კავშირი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებასთან; *მეოთხე*, წარმოგვეჩინა ბიუჯეტური პროცესის სტადიების ნაკლოვანებანი, ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სრულყოფის გარდუვალობა, პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლის პირობების შექმნის აუცილებლობა, საბიუჯეტო რესურსების ეფექტური გამოყენების მიმართულებანი და მისი მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესის სრუ-

ლყოფის თვალსაზრისით და გამოგვეკვეთა ამ მიმართულებით მდგომარეობის გაუმჯობესების გზები; *მეზუთუ*, თეორიული ცოდნისა და პრაქტიკული გამოცდილების შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, განგვეხილა გადასახადები სახელმწიფო განაწილებითი ურთიერთობების სისტემაში, დაგვესაბუთებინა მისი როლი ქვეყნის საგარეო და საშინაო ვალების მომსახურების გაუმჯობესების პროცესის სრულყოფაში.

ზემოთ აღნიშნულმა მიზნებმა და ამოცანებმა განაპირობა ნაშრომში საკითხების წარმოდგენილი სტრუქტურით განხილვა.

წინამდებარე ნაშრომში ავტორის მიერ შესწავლილი და გაანალიზებულია შემდეგი საკითხები:

1. საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების კანონზომიერი პროცესი და მისი თეორიული საფუძვლები;
2. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის პრაქტიკული მნიშვნელობა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში;
3. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების თანამედროვე მდგომარეობის პრობლემური საკითხები;
4. გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების როლი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში;
5. საგადასახადო შემოსავლების როლი ეკონომიკის რეგულირებაში;
6. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებისათვის;
7. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა;
8. საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლების შესაძლებლობანი და მისი მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფაში;
9. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები, როგორც საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი ნაწილი და მისი სრულყოფის ძირითადი მიმართულებანი;
10. გადასახადები სახელმწიფო განაწილებითი ურთიერთობების სისტემაში;
11. ქვეყნის საგარეო და საშინაო ვალების მომსახურების გაუმ-

ფლობესების გზები, საინვესტიციო პროცესის განვითარების სტიმულირების საკითხები.

მიგვაჩნია, რომ ნაშრომი დაზღვეული ვერ იქნება ხარვეზებისაგან. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ავტორი მაღლიერებით მიიღებს მეცნიერი კოლექებისა და მკითხველის მიერ მოწოდებულ სასარგებლო შენიშვნასა და რჩევა-წინადადებას.

თ ა ვ ი

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების კანონზომიერებანი

1.1. საგადასახადო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების ძირითადი ასპექტები

საფინანსო სფეროს შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ელემენტები – გადასახადები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული საქმიანობის სფეროებია, რომლებიც ურთიერთს განაპირობებენ და ერთიან დიალექტიკურ მთლიანობაში არიან წარმოდგენილი. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში გადამწყვეტი როლი გადასახადებს ეკუთვნით. ისინი წარმოადგენენ ბიუჯეტის შემოსავლების უმნიშვნელოვანეს წყაროს და მათი არსებობაც უშუალოდ სახელმწიფოს წარმოშობასთან არის დაკავშირებული. ყოველი სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია განსაზღვრული ხარჯები და, აქედან გამომდინარე, საგადასახადო შემოსავლების ბიუჯეტში აკუმულირება ობიექტური მოთხოვნაა, რომელზედაც დამოკიდებულია სახელმწიფოს არსებობა და მის მიერ სახელმწიფო-ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელება.

ამერიკის შეერთებული შტატების დეკლარაციის ერთ-ერთი ავტორის ბენჯამინ ფრანკლინის ცნობილ გამონათქვამში – „ცხოვრებაში ორი რამაა გარდაუვალი, სიკვდილი და გადასახადები“ – ნათლად ჩანს გადასახადების აუცილებლობა და მათი არსებობის ობიექტური ხასიათი.

წინამედროვე საგადასახადო დაბეგვრამ რთული და ხანგრძლივი პერიოდები გაიარა, რომლებიც ხასიათდებოდნენ სხვადასხვა დროის მონაკვეთში შესაბამისი საერთო და განმასხვავებელი თავისებურებებით. აქედან გამომდინარე, საგადასახადო დაბეგვრა შეიძლება განვიხილოთ როგორც საზოგადოების განვითარების განუყოფელი ნაწილი,

„ეკონომიკური კულტურის“ ელემენტი და საზოგადოების ცივილიზაციის ფენომენი. X

საგადასახადები, როგორც სახელმწიფო ფინანსების ფორმირების ძირითადი წყარო, ცნობილია უძველესი დროიდან. საგადასახადო სისტემის წარმოშობა უკავშირდება სახელმწიფო სისტემის წარმოქმნას და ამიტომ იგი ყოველთვის სახელმწიფოსა და კლასებად დაყოფილ საზოგადოებას შორის ეკონომიკური ურთიერთობების აუცილებელ რგოლად გამოდიოდა. სწორედ ძველი მსოფლიოს ახლად შექმნილმა სოციალურ-სახელმწიფოებრივმა მექანიზმმა ობიექტურად მოითხოვა შესაბამისი დაფინანსების აუცილებლობა. ცნობილი ინგლისელი ეკონომისტის პარკინსონის სიტყვებით რომ ვთქვათ, საგადასახადო დაბეგვრა მსოფლიოსავით ძველია და მისი დაწყებითი ფორმის წარმოშობა დაკავშირებულია უბრალო შემთხვევასთან, როდესაც ერთ-ერთმა ადგილობრივმა ბელადმა მდინარესა და უღელტეხილზე გადასასვლელი გადაკეტა და გამვლელებისგან ქირას ითხოვდა.¹

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარების კანონზომიერი პროცესის ანალიზიდან გამომდინარე, საგადასახადო დაბეგვრის განვითარების ისტორიაში სამ პერიოდს გამოყოფენ. პირველი პერიოდი ძველი მსოფლიოსა და შუა საუკუნეების განუვითარებელ, ჩანასახოვან მდგომარეობაში მყოფ სამეურნეო სისტემების პირობებს, შესაბამის დაბეგვრის სახეებსა და ფორმებს, საგადასახადების ამოღების მექანიზმებს მოიცავდა. დაბეგვრის ერთ-ერთ პირველ ფორმად გვევლინებოდა საომარ მოქმედებებში გამარჯვების შედეგად მიღებული შემოსავლები, კერძოდ, წაგებული მხარის მთელი სიმდიდრე, რომელიც გადადიოდა მოგებული მხარის ხელში სამხედრო ნადავლის სახით. ამიტომ, დამარცხებული ქვეყნის მოსახლეობა იძულებული იყო გადაეხადა გარკვეული საზღაური, რომელიც იმ პერიოდში თავისი ეკონომიკური შინაარსით საგადასახადის აღრინდელ გამარტივებულ სახეს წარმოადგენდა, ხოლო მშვიდობიან პირობებში, საგადასახადო დაბე-

¹ С. Паркинсон. Закон и доходы. М.: ПСК „Интерконтакт“. 1992. 33. 14-15.

გერის სისტემა აღიქმებოდა როგორც გადახდის აუცილებელი პირობა – „მსხვერპლშეწირვა“, რომლის ძირითად შინაგან თვისებას გადასახადების მთავარი პრინციპი – საყოველთაობა წარმოადგენდა. აქვე უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ ამ პერიოდში, მიუხედავად დაბეგვრის სისტემების განუვითარებლობისა, მასში მაინც უკვე ნათლად ჩანდა დაბეგვრის ისეთი მთავარი ელემენტი, როგორიცაა გადასახადის განაკვეთი. მაგალითად, მოსეს წიგნში ნათქვამია: „...და ყოველი მეთაური ნაწილი მიწაზე მცენარეთა ოჯახიდან და ხეთა ნაყოფიდან ეკუთვნის ღმერთს“, ე.ი. შემოსავალზე პირველი საგადასახადო განაკვეთი წარმოადგენდა 10%-ს.¹

ძველ ეგვიპტეში და მსგავსი წყობის სახელმწიფოებში გადასახადები ამოიღებოდა როგორც საარენდო გადასახადი იმ მიწით სარგებლობისათვის, რომელიც ეკუთვნოდა სახელმწიფოს მეთაურს.

ადრეულ ფეოდალურ სახელმწიფოებში გადასახადი აღიქმებოდა როგორც საჩუქარი, შენაწირი სახელმწიფოს მეთაურისადმი. ამიტომ ინგლისში, შუა საუკუნეებში, ტერმინი გადასახადი გაიგივებული იყო რაიმე ფასეულობის გაცემასთან. გერმანიაში კი ეს სიტყვა უკავშირდებოდა სახელმწიფოს მხრიდან მოსახლეობისადმი თხოვნას – გადაეხადა თანხა, ე.ი. მას არ ჰქონდა კატეგორიული ხასიათი. რაც შეეხება გადასახადის ქართულ შინაარსს იგი შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც საეკლესიო „სახადის“ მოხდა-გადახდა.

ამრიგად, გადასახადების წარმოშობას უკავშირებენ იმ პერიოდს, როდესაც აღმოცენდა პირველი სახელმწიფოები, დაიწყო სასაქონლო წარმოება, მოხდა სახელმწიფო აპარატის ფორმირება. სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუტების შენახვის აუცილებლობამ წარმოშვა საგადასახადო დაბეგვრა.

თვალაპირველი გადასახადები არსებობდა უსისტემო გადასახდელების სახით, რომლებიც უმეტესწილად ნატურალურ ხასიათს ატარებდნენ. ქვეშეურდომები ბეგარას იხდიდნენ როგორც ფეოდალების მამულებში

¹ Основы налоговой системы. Под ред. Д. Г. Черника. М.: Финансы, Изд. ЮИИТИ, 1998. გვ. 4.

მუშაობითა და ლაშქრობებში მონაწილეობის სახით, ასევე ნატურალური ფორმით. რომის იმპერიასა და საბერძნეთში გადასახადებს ჩვეულებრივ მხოლოდ ომიანობის დროს აწესებდნენ.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ძველ მსოფლიოში საგადასახადო დაბეგერისადმი საკმაოდ სერიოზული წინააღმდეგობა არსებობდა. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ საბერძნეთი, სადაც თავისუფალ მოქალაქეებს არ ახდევინებდნენ გადასახადებს, მიუხედავად ამისა, ბერძნები მზად იყვნენ გადაეხადათ გადასახადი ნებაყოფლობითი შესაწირის ფორმით. სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობების განვითარებასა და დამკვიდრებასთან ერთად, გადასახადები თანდათანობით ღებულობენ ფულად ფორმას.

ძველ რომში მოქმედი გადასახადებიდან შეიძლება გამოვყოთ: აქციზი და ბრუნვის გადასახადი შიდა მოხმარებაზე ჩვეულებრივ 1%-ის ოდენობით, მონებით ვაჭრობის ბრუნვის განსაკუთრებული გადასახადი 4%, გადასახადი მონების განთავისუფლებისათვის მისი საბაზრო ღირებულების 5%, აქციზი მარილზე, რომელსაც მხოლოდ პროვინციების მცხოვრებნი იხდიდნენ. იმპერატორმა ავგუსტომ შემოიღო ახალი საბაჟო მოსაკრებელი პროვინციებისთვის, რომელსაც იხდიდნენ ყველა სახის საქონლის სახელმწიფოში შეტანასა და გამოტანაზე. ამასთან, გადასახადის სიდიდე დიფერენცირებული იყო და საშუალოდ მისი განაკვეთი 5%-ს შეადგენდა.

ძველი რომის ბევრი სამეურნეო ტრადიცია და წეს-ჩვეულება გადაეცა ბიზანტიას, სადაც პირდაპირი გადასახადების 21 სახეობა არსებობდა. მიუხედავად გადასახადების სიმრავლისა, ბიზანტიის იმპერიამ მაინც ვერ მიაღწია ფინანსურ აყვავებას. პირიქით, კაბალურ პირობებს მოჰყვა საგადასახადო ბაზის შემცირება და, საბოლოო ჯამში, ფინანსური კრიზისიც კი გამოიწვია, რომელმაც სახელმწიფოს ძლიერება მკვეთრად შეარყია. აღსანიშნავია ისიც, რომ შემდგომი პერიოდის საგადასახადო სისტემები ძირითადად იმეორებდნენ ძველი სისტემების დამახასიათებელ თავისებურებებს, მაგრამ, ამასთანავე, მათში განსაზღვრული ცვლილებები შეჰქონდათ.

საქართველოში საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება დაიწყო მაშინ, როდესაც მრავალი ტომის განვითარებისგან სახელმწიფო ჩამოყალიბდა. საგადასახადო სისტემამ თავის უმაღლეს განვითარებას XII საუკუნეში მიაღწია. ამ პერიოდში საქართველოში გადასახადთა ასაკრეფად ფისკალურ მოხელეთა საკმაოდ დიდი შტატი არსებობდა, რომელიც „ღარბაზით გამოსულ“ მოხელეთა რიცხვში შედიოდა და, საბოლოო ანგარიშში, იგი ცალკეული უწყებების ვაზირებს ემორჩილებოდნენ.

თითოეულ საერისთავოს, სოფელს, ხევს და ა.შ. მიმაგრებული ჰყავდა სხვადასხვა მოხელე. ეს მოხელეები როგორც იერარქიულად, ასევე ჰორიზონტალურად ექვემდებარებოდნენ ერთმანეთს.

ამ მოხელეებს ერქვათ: „მაწყინარი“, „მესახმარე“, „მენუკვარი“, რაც გადასახადების სახელწოდებიდან გამომდინარეობდა. კერძოდ, „მაწყინარი“ – „წყნისაგან“ (წყაროები გლეხებისათვის გადასახადების დაწესებას „წყენას“ უწოდებდნენ), „მესახმარე“ მომდინარეობს სიტყვიდან „საჰმარი“, რაც ზოგადად გამოხატავდა სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზე დაწესებულ გადასახადებს, ხოლო ტერმინი „მენუკვარი“ – „ნუკვისაგან“, ეს უკანასკნელი კი თხოვნას აღნიშნავს.¹ იმ პერიოდისათვის საქართველოში ძირითადი გადასახადი ხარაჯა იყო. თამარ მეფემ გაათავისუფლა ეკლესია ხარაჯისა და ბეგარისაგან.² ხარაჯა ნატურალურს, ე.ი. მიწაზე დაწესებულ გადასახადს ნიშნავდა. გარდა ამისა, არსებობდა ვაჭრებისა და ხელოსნებისთვის დაწესებული გადასახადი, ანუ გარკვეულ საქმიანობაზე განსაზღვრული გადასახადი. სახელმწიფო ვაჭრებსა და ხელოსნებს ყმბად თვლიდა და მათი შემოსავლის ნაწილს გადასახადების სახით იღებდა, ზოგიერთ ფეოდალსა და სასულიერო პირს ათავისუფლებდა ბეგარისაგან.³ გადასახადების გარდა, სახელმწიფოს შემოსავალი ჰქონდა ხარკის სახითაც, რომელსაც დაყ-

¹ მ. ბერძენიშვილი. გლეხთა გამოსაღები XI-XII სს. საქართველოში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის ისტორიის ინსტიტუტის შრომები, ტ. VII, 1963, გვ. 131-132.

² თ. ფორდანიია, ისტორიული საბუთები შიომღვიმის მონასტრისა და „ძველი გასანის ქაბთა“. თბ., გორის ეპისკოპოსი და საქართველოს ყიყაი ალექსანდრე, 1896, გვ. 63.

³ ქართლის ცხოვრება, ტ. II, გამომცემლობა „საბჭოთა საქართველო“. თბ., 1959, გვ. 130.

რობილი მიწებისგან იღებდა აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ამ პერიოდში საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა მოწყობის პრინციპებით იმდენად სრულყოფილი იყო, რომ მაშინდელ მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნებში ერთ-ერთ საუკეთესოდ ითვლებოდა.)

(საგადასახადო დაბეგერის მეორე პერიოდი ემთხვევა XVI საუკუნის დასასრულიდან XVIII საუკუნის დასაწყისამდე პერიოდს, როდესაც განხორციელდა გადამხდელთა ინტერესების გათვალისწინებით გადასახადების დაწესებისა და ამოღების სახელმწიფოებრივ სისტემებზე გადასვლა.)

ევროპაში ახალი ისტორიის ადრეული პერიოდის თანამედროვე სახელმწიფოები აღმოცენდა XVI-XVII საუკუნეებში. იქ პრაქტიკულად არ არსებობდა ერთი ძირითადი გადასახადი, პარლამენტი კი პერიოდულად ნებას რთავდა ხელისუფლებას, შემოელო საგანგებო გადასახადები. ჩვეულებრივ, გადასახადის გადამხდელები იყვნენ მესამე წოდებას მიკუთვნებული ხალხი, კერძოდ, სოფლის მცხოვრებნი და ქალაქის არათავადაზნაურული წარმოშობის ადამიანები.

გადასახადების ამოღებას გამომსყიდველები ახორციელებდნენ. გამომსყიდველთა საქმიანობის განსაზღვრისა და მასზე სახელმწიფო კონტროლის დაწესების სერიოზულ მცდელობას ადგილი ჰქონდა საფრანგეთში XVII საუკუნის 60-იან წლებში. კერძოდ, 1662 წელს კანონმდებლობით დამტკიცდა გამოსყიდვის საკომისიო ფასის მეექვსედის ოდენობით, რომელიც ადრე თითქმის 1/4-ს აღწევდა. აღნიშნული კანონის ძალაში შესვლით, ძირითად გამოსყიდვებზე საერთო შემოსავლების უმნიშვნელო მატების პირობებშიც კი, სახელმწიფოს წმინდა შემოსავლები 1662 წელს, 1661 წელთან შედარებით, გაიზარდა თითქმის 70%-ით. ამასთან ერთად, აღინიშნება გადასახადების აკრეფასთან დაკავშირებული ხარჯების, რომელშიც გამოსყიდვის საკომისიოც შედიოდა, მკვეთრი, 23%-ზე მეტით შემცირება.

✓ XIX საუკუნეში იწყება საგადასახადო დაბეგერის მესამე პერიოდი, რომელიც დღემდე გრძელდება. იგი ხასიათდება იმით, რომ გადასახადების დაბეგერის მოცულობისა და აკრეფის საკითხებს, შესაბამ-

ისი საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე, მთლიანად სახელმწიფო ახორციელებს. ამ საუკუნეში მოხდა გამომსყიდველთა ინსტიტუტიდან გადასახადების დაწესებისა და ამოღების სახელმწიფოებრივ სისტემაზე გადასვლა, რაც გადამხდელის ინტერესებს ემსახურებოდა. ამასთან, გადასახადებს დაეკისრა ძირითადი როლი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაში. ეს პერიოდი გამოირჩეოდა გადასახადების რაოდენობის შემცირებით, მათი დაწესებისა და ამოღების დიდი მნიშვნელობით.)

აღსანიშნავია, რომ ფინანსური მეცნიერების სათავეს პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში გატარებული საგადასახადო რეფორმები წარმოადგენდა. სწორედ ამ დროს ჩამოყალიბდა თანამედროვე საგადასახადო სისტემის სტრუქტურის ჩონჩხი, რომელშიც პირდაპირმა გადასახადებმა, პირველ რიგში კი პროგრესულმა საშემოსავლო გადასახადმა, განმსაზღვრელი ადგილი დაიკავა.

ყოველივე განპირობებული იყო მსოფლიო ომებით, მთელი რიგი ქვეყნების დანგრეული ეკონომიკის მოკლე დროში აღდგენით, კაპიტალის საერთაშორისო მასშტაბით მოქმედების სფეროების გაფართოებით და სხვა ფაქტორებით. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყნების ეკონომიკურმა მდგომარეობამ ობიექტურად განსაზღვრა ეფექტური ფულადი რეფორმების განხორციელების გარდუვალობა. ამან განაპირობა, ერთი მხრივ, ფულადი რეფორმების განხორციელების საფუძველზე, საგადასახადო დაბეგვრის სისტემაში რეფორმების ჩატარებისათვის შესაბამისი ღონისძიებების მომზადება და, მეორე მხრივ, მრეწველობის პრიორიტეტული დარგების, ინვესტიციებისა და საერთაშორისო ეკონომიკური კავშირების განვითარებისათვის ეროვნული შემოსავლის წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრივი განაწილება საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში კარდინალური ცვლილებების მეშვეობით.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მხოლოდ პრიორიტეტული დარგების გამოყოფით პრობლემის გადაწყვეტა შეუძლებელი იყო, ამიტომ დადგა საკითხი პრიორიტეტულ დარგებში კერძო სექტორის დაინტერესებისა და მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის დაჩქარების სტიმულირებისათვის

პირობების შესაქმნელად, რომელთა გადაწყვეტა საგადასახადო მექანიზმების სრულყოფილ გამოყენებაზე იყო დამოკიდებული.

(განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში საგადასახადო სისტემის რეფორმირება და სრულყოფა XX საუკუნის ორმოცდაათიან წლებში მოხდა, რაც გამოწვეული იყო მრავალი ფაქტორით, მათ შორის, მეორე მსოფლიო ომის შედეგად დანგრეული ეკონომიკის რაც შეიძლება სწრაფი განვითარების აუცილებლობით, კაპიტალის საერთაშორისო მოძრაობის გააქტიურებით და სხვა.)

XX საუკუნის 50-70-იანი წლების დასავლეთ ევროპის ქვეყნების საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარ ამოცანას წარმოადგენდა პრიორიტეტულ დარგებში, კერძო სექტორის განვითარებასთან ერთად, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის სტიმულირება, აღნიშნულის წახალისება კი ძირითადად შემდეგი საგადასახადო მექანიზმებით ხდებოდა: 1. დარჯარებული ამორტიზაციის მექანიზმის ამოქმედებით, რომელიც უზრუნველყოფდა არა მარტო კორპორაციათა დასაბეგრი შემოსავლის შემცირებას, არამედ გამოთავისუფლებული სახსრების საბრუნავ საშუალებებში შემდგომ ინვესტირებას; 2. ამასთანავე, ინვესტირებისათვის, გათვალისწინებული იყო საგადასახადო შეღავათები მოგების რეინვესტირების შემთხვევაში; 3. საგადასახადო შეღავათების დაწესებით სამთო-მოპოვებითი საწარმოებისათვის; 4. ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგების მიხედვით დარგობრივი საგადასახადო შეღავათების დაწესებით; 5. საგადასახადო შეღავათების დაშვებით ექსპორტის შემთხვევაში; 6. საინვესტიციო საგადასახადო კრედიტის დაწესებით; 7. საგადასახადო შეღავათების დაწესებით სამეცნიერო-კვლევითი და საკონსტრუქტორო სამუშაოების განვითარების სტიმულირებისათვის.

XX საუკუნის გერმანელი სახელმწიფო მოღვაწე, პროფესორი ლ. ერზარდი წერდა, რომ სამართლიანია მოქალაქეებისა და სამეურნეო წრეების მიმართულება საგადასახადო ტვირთის შემცირებისაკენ. ამასთან, ის მიუთითებს მიზნის მისაღწევ საშუალებებზე: „თუ შევძლებთ მივალწიოთ ხარჯების სასურველ სტაბილიზაციას და ეკონომიკის განვითარებას

იმავე ტემპებით, ადვილი წარმოსადგენი და გამოსათვლელია, გადასახადების შემცირების როგორი საშუალება გვექნება. და სწორედ ამგვარი გზით შეიძლება საგადასახადო პრობლემების ნამდვილი და რეალისტური გადაწყვეტა“¹. აღნიშნული მოსაზრება, ვფიქრობთ, გასათვალისწინებელია საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზების ძიების პროცესში, რადგანაც ერზარდის საგადასახადო პოლიტიკამ, მისი ინიციატივით განხორციელებულ სხვა ღონისძიებებთან ერთად, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ომის შემდგომ პერიოდში გერმანიის ეკონომიკურ აღმავლობაში.

ამრიგად, XX საუკუნის 50-70-იან წლებში ზემოთ აღნიშნული საგადასახადო მექანიზმების გამოყენებამ გარკვეულწილად საფუძველი შეუქმნა ამ ქვეყნების დღევანდელ ეკონომიკურ მდგომარეობას. რეფორმების ერთი ეტაპი არ აღმოჩნდა საკმარისი ეკონომიკის სათანადო დონეზე განვითარებისათვის და ამიტომ XX საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში განხორციელდა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების მორიგი რეფორმირება, რომელმაც მოიცვა მსოფლიოს თითქმის ყველა ეკონომიკურად წამყვანი ქვეყანა. რეფორმის აუცილებლობა გამოწვეული იყო სახელმწიფოთა მიერ ეკონომიკაში ჩარევის პოლიტიკის ლიბერალიზაციით, საბიუჯეტო დეფიციტის შემცირების მცდელობით, ინფლაციის მზარდი დონით და სხვა პროგრესულ ღონისძიებათა გატარების აუცილებლობით.

როგორც ცნობილია, გასული საუკუნის 80-იან წლებში დასავლეთის ქვეყნებში გავრცელდა და აღიარება პოვა ა. ლაფერის ბიუჯეტურმა კონცეფციამ, რომლის თანახმადაც საგადასახადო შემოსულობანი წარმოგვიდგება ორი ძირითადი ფაქტორის – საგადასახადო განაკვეთისა და საგადასახადო ბაზის პროდუქტად. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოებაც, რომ საგადასახადო ტვირთის გადიდება შესაძლოა მიგვიყვანოს სახელმწიფო შემოსავლების გადიდების გარკვეულ

¹ Эрхард Л. Благосостояние для всех. – М.: Изд. Начало-Пресс, 1991. გვ. 43.

² Каравасева И. Новый подход в политике налогового регулирования: 80-90-е годы. Журнал „Законодательство и экономика“. 1996. №19-20. გვ. 67.

ზღვრამდე, ვიდრე შემცირებას არ დაიწყებს გადასახადით დაბეგრული ეროვნული წარმოების ნაწილი. როდესაც ეს ზღვარი გადაილახება, საგადასახადო განაკვეთების გადიდება გამოიწვევს ბიუჯეტის შემოსავლების არა მატებას, არამედ შემცირებას. ამიტომ, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილია საქმიანი აქტივობის გამოცოცხლება მოხდეს საგადასახადო წნეხის რეგულირებით, ვინაიდან საგადასახადო განაკვეთების შემცირებას მიყვართ წარმოების ზრდისაკენ, რომელიც შემდგომში შემოსავლების დროებითი შემცირების კომპენსირებას მოახდენს. რაც შეეხება ეკონომიკურ ზრდას, იგი ძირითადად მიიღწევა საგადასახადო დაბეგრის განაკვეთების გონივრული მანიპულაციით, საგადასახადო შეღავათებითა და პროგრესული დაბეგვრით.¹

(XX საუკუნეში საგადასახადო სისტემების რეფორმირების მეორე ეტაპი, ჩვენი აზრით, მიზნად ისახავდა: *ჯერ ერთი*, გადასახადების სტრუქტურის გამარტივებას; *მეორე*, გადასახადებით დაბეგვრის პრინციპების სრულყოფას; *მესამე*, შეღავათების შემცირებას; *მეოთხე*, გადასახადების თავიდან აცილების შესაძლებლობების აღმოფხვრას; *მეხუთე*, რაც მთავარია, საგადასახადო დაგეგმვის ეფექტურობის ამაღლებას.)

მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია იმ ფაქტის აღნიშვნაც, რომ რეფორმები ეტაპობრივად ევოლუციური ხასიათის იყო. კერძოდ, აშშ-ში ცვლილებები განხორციელდა ორ ეტაპად – 1981 და 1986 წლებში. ინგლისში რეფორმები დაიწყო 1979 წელს და თითქმის ათი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა. გერმანიაში საგადასახადო რეფორმამ მოიცვა 1986-1990 წლები. იაპონიაში მასზე თეორიული მომზადება თხუთმეტი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა და განხორციელდა 1988 წელს. შვეიცარიაში ამ პერიოდმა 5 წელიწადი მოითხოვა და განხორციელდა 1991 წელს. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმები რაისონირებულ ეტაპად განხორციელდა, ყველა ქვეყანაში აღინიშნებოდა მათი კონცეფტუალური ერთიანობა, რაც განპირობებული იყო ერთიანი მიზნით.

¹ Законы о налогах: элементы структуры. Учебно-методическое пособие. Под ред. Пепеляева С. М.: Инвест Фонд. 1995. гл. 38.

(საგადასახადო დაბეგვრის რეფორმის ძირითადი მიმართულება, პირდაპირი გადასახადების კუთხით, ხასიათდებოდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადების ლიბერალიზაციით. ეს აისახებოდა განაკვეთების შემცირებასა და შეღავათების გაუქმებაში.) ასე მაგალითად: აშშ-ში აღნიშნული 14 საშემოსავლო განაკვეთის ნაცვლად დატოვეს 4, ხოლო უმაღლესი ზღვარი შემცირდა 46,6-დან 39%-მდე. კორპორაციების შემოსავლებზე გადასახადის განაკვეთი შემცირდა 46-დან 34%-მდე. პარალელურად გაუქმებულ იქნა საგადასახადო კრედიტი, შემცირდა დაჩქარებული ამორტიზაციის განაკვეთი და გაიზარდა დაუბეგრავი მინიმუმი. ამ მიმართულებით ყურადღებას იმსახურებს სხვა განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაც. ასე მაგალითად, ინგლისში განხორციელებული საგადასახადო რეფორმის საფუძველზე მნიშვნელოვნად შემცირდა გადასახადები (საშემოსავლო გადასახადის უმაღლესი განაკვეთები 89 და 98%-დან 50%-მდე). ამ ცვლილებებმა საშუალება მისცა ინგლისის მთავრობას, ხელი შეეშალა კაპიტალის საზღვარგარეთ გადინებისათვის, რითაც ხელი შეუწყო საგადასახადო ემიგრაციისათვის თანმხლები ნეგატიური შედეგების თავიდან აცილებას.

გერმანიაში საგადასახადო რეფორმის ძირითადი აქცენტი გადატანილი იყო საშემოსავლო გადასახადის სიმძიმის შემცირებაზე, რაც გამოიხატა იმაში, რომ გაიზარდა დაუბეგრავი მინიმუმი და შემცირდა საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები (მინიმალური განაკვეთი 22%-დან 19%-მდე, მაქსიმალური კი 53%-მდე). მოგების (კორპორაციული) გადასახადის განაკვეთის შემცირებას თან ახლდა შეღავათების შემცირებაც.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ პირდაპირი გადასახადების შემცირებამ მოითხოვა არაპირდაპირი გადასახადების რამდენადმე გაზრდა, კერძოდ, დამატებული ღირებულების და გაყიდვიდან გადასახადებისა. მაგალითად, 90-იანი წლების მეორე ნახევარში დღგ-ს საშუალო განაკვეთი გერმანიაში 14%-დან გაიზარდა 15%-მდე, ხოლო იაპონიაში გაყიდვიდან გადასახადის განაკვეთი – 3-დან 5%-მდე. შვეიცარიაში შემოიღეს დამატებული ღირებულების გადასახადი. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, იაპონიაში) გაიზარდა მიწის გადასახადის განაკვეთი,

რითაც გარკვეულწილად გათვალისწინებულ იქნა ეკონომიკის განვითარების ტენდენციები.

ამასთან, არაპირდაპირი გადასახადების სფეროში მიმდინარე რეფორმები ორიენტირებული იყო და მიზნად ისახავდა, ერთი მხრივ, საბაჟო გადასახადების ფისკალური დანიშნულების შემცირებას და დამატებული ღირებულების გადასახადის ფუნქციის გაფართოებას და, მეორე მხრივ, მისთვის, ფაქტობრივად, უნივერსალური ფუნქციის მინიჭებას. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოებაც, რომ აღნიშნულ რეფორმებს თან სდევდა საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვაზე კონტროლის გაძლიერება, ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მისი დარღვევის შემთხვევაში მათ მიმართ ეკონომიკური და ადმინისტრაციული სანქციების გამკაცრება.

(XX საუკუნის 80-90-იან წლებში მიმდინარე საგადასახადო რეფორმების ანალიზმა საშუალება მოგვცა ფისკალური რეფორმირების ორი ძირითადი ტენდენცია გამოგვეყო: პირველი ტენდენცია იმაში გამოიხატება, რომ განვითარებული ქვეყნების ერთმა ნაწილმა აქცენტი პირდაპირ გადასახადებზე გადაიტანა (აშშ, კანადა, ავსტრალია, იაპონია და სხვა), მეორე ტენდენცია კი არაპირდაპირ მომსახურებასა და მოხმარებაზე დაწესებულ გადასახადებში გამოვლინდა.)

როგორც უცხოეთის ქვეყნების გამოცდილებამ გვიჩვენა, განვითარებულ ქვეყნებში განხორციელებულ საგადასახადო რეფორმებს განსხვავებული მიმართულებები ჰქონდათ, ამასთან, შეიმჩნეოდა განვითარების საერთო ტენდენციებიც. კერძოდ, გადასახადების როლის ზრდა ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებაში. მაგალითად, იაპონიაში ადგილობრივი გადასახადები ქვეყნის ბიუჯეტში 30%-ს აღწევს, ხოლო აშშ-ში – 65%-ს. უმეტეს ქვეყნებში მოქმედებს 100-მდე სახეობის ადგილობრივი გადასახადი, გამონაკლისს იაპონია წარმოადგენს, სადაც მხოლოდ ქონების გადასახადი მოქმედებს და რომელსაც ადგილობრივი შემოსავლების 40% ეკუთვნის.¹

¹ Основы налоговой системы. Под ред. Д. Г. Черника- М.: Финансы, изд. ЮНИТИ, 1998. გვ. 24.

ზემოთ ჩამოთვლილი ქვეყნები რეფორმებით მიღწეული შედეგებით არ დაკმაყოფილებულან და მათ მიერ დღესაც გრძელდება საგადასახადო დაბეგურის ეფექტურობის ამაღლებისათვის თეორიული და პრაქტიკული გზების ძიება. აშშ-ის პრეზიდენტის მრჩეველის, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორის ვ. ფელდსტიენის აზრით, არსებული საგადასახადო სისტემის გამო აშშ-ის მთლიან შიდა პროდუქტს ყოველწლიურად აკლდება 1 ტრილიონი დოლარი, ანუ, მისი აზრით, საგადასახადო სისტემის გაუქმებითა და გადასახადების უშუალოდ საზოგადოებრივი დოვლათით სარგებლობაზე დაწესებით შესაძლებელი იქნებოდა მთლიანი შიდა პროდუქტის ტრილიონი დოლარით გაზრდა. საესებით ნათელია, რომ ეს გახლავთ უკიდურესად ლიბერალური პოზიცია, რომლის განხორციელებაც შეუძლებელია, რადგანაც საზოგადოებრივი დოვლათით სარგებლობაზე გადასახადების დაწესება დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული.¹

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ფინანსურ მეცნიერებას, თანამედროვე ეტაპზეც კი არ შეუძლია უპასუხოს ბევრ კითხვას გადასახადებთან დაკავშირებით, ხოლო, თავის მხრივ, მუდმივი საგადასახადო რეფორმები თითქმის ყველა განვითარებულ ქვეყანაში მიუთითებს სამართლიანი, დასაბუთებული და სრულყოფილი საგადასახადო სისტემის შექმნის მცდელობის უწყვეტ პროცესზე, რომელიც, ქვეყნის ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, უნდა ეფუძნებოდეს ეროვნული ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებას.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების საგადასახადო რეფორმების განხილვა საშუალებას გვაძლევს, განვსაზღვროთ ჩვენს ქვეყანაში განსახორციელებელი რეფორმის ძირითადი მიმართულებები, კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს შემდეგი: *პირველი*, უნდა მოხდეს სტაბილური საგადასახადო სისტემის ფორმირება, რომელიც უზრუნ-

¹ К.Л. Астапов. О реформе налоговой политики. Журнал „ФИНАНСЫ“. 2000. №10. გვ. 30.

ველყოფს საფინანსო წლის განმავლობაში გადასახადების უცვლელი-
ბას, ერთიანობას და, ამასთან, გადასახადების ურთიერთწინააღმდეგო-
ბის აღმოფხვრას; *მეორე*, გადასახადების საერთო რაოდენობის შემ-
ცირება მათი გამსხვილების საფუძველზე და პარალელურად იმ მიზნო-
ბრივი გადასახადების გაუქმება, რომელთაც არ მოაქვთ მნიშვნელო-
ვანი შემოსავლები; *მესამე*, აუცილებელია საქონლის (მომსახურების,
სამუშაოების) მწარმოებელთათვის საგადასახადო წნეხის შემცირება,
შეღავათების გაუქმების საფუძველზე; *მეოთხე*, ქვეყანაში მოქმედი
გადასახადების საერთაშორისო გადასახადებთან ჰარმონიზაციის უზრუნ-
ველყოფა, რის შედეგადაც ეროვნული საგადასახადო პოლიტიკა ხელს
არ უნდა უშლიდეს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შესაძლე-
ბლობას; *მეხუთე*, პრიორიტეტულად უნდა ჩაითვალოს, განისაზღვროს
საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის როლი და მნიშ-
ვნელობა ეკონომიკის სტაბილიზაციასა და მისი განვითარების უზრუნ-
ველყოფაში.)

1.2. საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბების თეორიული საფუძვლების შექმნა

(საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების
შესახებ თეორიულ-მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული შეხედულებები
იცვლებოდა საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარებასთან ერ-
თანდაქედან გამომდინარე, ეს საკითხი ყოველთვის იყო სხვადასხვა
ეპოქის ეკონომისტების, ფილოსოფოსებისა და სახელმწიფო მოღვაწე-
თა ყურადღების ცენტრში.

¹ ჩვენს წელთაღრიცხვამდე I-II საუკუნეების ძველი რომაელი
ფილოსოფოსი აგრიპა წერდა: „იმ შემთხვევაშიც, თუ ჩვენ დემოკრა-
ტიული სახელმწიფო გვეჩებოდა, ფული სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის
მინც დაგვირდებოდა, რადგან მის გარეშე ვერ შევინახავდით არმიას.
ამრიგად, გადასახადებით დაბეგრა მმართველობის ყველა წყობისათვის
არის დამახასიათებელი. ჩვენ უნდა დაბეგროთ ნებისმიერი საკუთრება,

რომელსაც მისი მფლობელისათვის მოგება მოაქვს. საეკონომიკური სა-
მართლიანია, რომ არავინ არ იქნება განთავისუფლებული გადასახადე-
ბისგან, რადგანაც ყველა სარგებლობის სახელმწიფოს მომსახურებით,
რომელთა საფუძველსაც სწორედ გადასახადების აკრეფა წარმოად-
გენს“.¹

სახელმწიფო განმანაწილებლობით ურთიერთობებს სხვაგვარად
ზნსნიდა ცნობილი სასულიერო მოღვაწე და ფილოსოფოსი თ. აკინელი
(1225 ან 1226-1274 წწ.), რომელიც გადასახადებს განმარტავდა
როგორც „ძარცვის ნებადართულ ფორმას“. უფრო მოგვიანებით ინგ-
ლისელი ფილოსოფოსი ბეკონი (1561-1626 წწ.) კი თავის ნაშრომში
„პოლიტიკური და ზნეობრივი სწავლება და გამოცდილება“, აღნიშნა-
და, რომ ხალხის თანხმობით ამოღებული გადასახადი ღირდად არ
შეურაცხყოფს მათ თავმოყვარობას, ამასთან, თანხმობით ან მის
გარეშე ამოღებული გადასახადი შესაძლოა ერთი და იმავე ზეგავლე-
ნას ახდენს საფულეზე, მაგრამ არაერთგვაროვანია მისი გავლენა
გადამხდელის სულიერ მდგომარეობაზე.

ფრანგი მწერლისა და ფილოსოფოსის შარლ მონტესკიეს (1689-
1755 წწ.) აზრით, ყველაზე მნიშვნელოვანია გადასახადების იმ ნაწი-
ლის განსაზღვრა, რომელსაც ქვეშევრდომებს ართმევენ და რომელსაც
მათ უტოვებენ. იმ ფაქტმა, რომ ღრობებით და საგანგებო გადასახადე-
ბი შეცვალა რეგულარულმა და საყოველთაო გადასახადებმა, გამოი-
წვია მოსახლეობის მხრიდან გადასახადების მიმართ უსიამოვნო განწყო-
ბა. აქედან გამომდინარე, აუცილებელი გახდა, ფინანსური მეცნიერე-
ბის წინაშე დასმულიყო საკითხი, რომ შეექმნა გადასახადების არსის
სერიოზული თეორიული დასაბუთება, რომელმაც საზოგადოების განვი-
თარების სხვადასხვა ეტაპზე ეკონომიკური განვითარება, სულ უფრო რეალ-
ობას მიუახლოვდა და სრულყოფილი სახე მიიღო.

შუა საუკუნეებში არსებული *გაცემის თეორიიდან* გამომდინარე,
დაბეგვრა ანგარებით ხასიათს ატარებდა, ვინაიდან მოსახლეობა იხდიდა

¹ Все начиналось с десятиным: Пер. с нем. Под ред. Б.Е. Ланина. – М.: Изд. Прогресс, 1992. გვ. 74.

რა გადასახადს, ამის საფუძველზე პარალელურად ყიდულობდა სახელმწიფოსაგან შესაბამის მომსახურებას. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ XVII საუკუნეში გადასახადების შესახებ არსებული თეორიული შეხედულებები, შეიძლება ითქვას, უსისტემო ხასიათს ატარებდნენ. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შესახებ თეორიების ფორმირება ძირითადად მოხდა XVI-XVII საუკუნეებში მერკანტილიზმის პერიოდში და მიიღო სახელწოდება „გადასახადების საერთო თეორია“, რომლის განვითარებაც მიმდინარეობდა საზოგადოების ეკონომიკური განვითარების უშუალო ზემოქმედებით.

(ზოგადად, საგადასახადო თეორიები წარმოადგენს მეცნიერულ შეხედულებათა სისტემას, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის გადასახადების არსსა და ბუნებას, მათ ადგილს, როლსა და მნიშვნელობას საზოგადოების სოციალურ-პოლიტიკურ და, რაც მთავარია, ეკონომიკურ ცხოვრებაში) საგადასახადო სისტემის თეორიების არსის უფრო ფართო გაგებისათვის აუცილებელია მათი დაყოფა ცალკეული გადასახადების სახეობებთან მიმართებაში ცალკეულ თეორიებად, რაც საშუალებას გვაძლევს, ცალკე თეორიული აზრი ჩამოვყავალიბოთ საგადასახადო განაკვეთებზე, არაპირდაპირ და პირდაპირ გადასახადებზე, გადასახადების ამოღების მექანიზმებზე და სხვა. ამასთან, რაც შეეხება ერთ მთლიანობაში საგადასახადო-საბიუჯეტო დაბეგვრის სისტემას, იგი წარმოადგენილი უნდა იყოს სახელწოდებით – საგადასახადო თეორიები. აქვე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შედარებით მოკლედ განვიხილოთ საგადასახადო თეორიების განვითარების ისტორიული პროცესი.

(XVI საუკუნეში, ევროპის სახელმწიფოების განვითარებასთან ერთად, მიმდინარეობდა საგადასახადო თეორიების დახვეწაც. ინგლისელმა ეკონომისტმა უილიამ პეტიმ (1623-1687 წწ.), შრომითი ღირებულების თეორიის ავტორმა, თავის ნაშრომში „ტრაქტატი გადასახადებსა და შემოსავლებზე“ დაასაბუთა, რომ ეკონომიკის განვითარებისათვის უპირველესი მნიშვნელობა ენიჭება სამართლიან საგადასახადო სისტემას. ამასთან, მისი აზრით, მოქალაქის მიერ არსებობისთვის საჭირო მინიმუმზე ზევით მიღებული შემოსავალი სახელმწიფოს ეკუთვნის და

გადასახადის სახით უნდა იქნეს ამოღებული ბიუჯეტის სასარგებლოდ. გადასახადი უნდა გამოძინარეობდეს სიმდიდრის განაწილების პრინციპიდან, ანუ ის უნდა იყოს თითოეული ინდივიდის ქონების პროპორციული.) ამასთან, მისი შეხედულებით, რაც უფრო მეტს გადაუხდინან მშრომლებს, ისინი მით უფრო ნაკლებს იმუშავენ და ფაქტობრივად გაზარდებოდნენ.

(გაცვლის თეორიის ნაირსახეობას წარმოადგენდა განათლების ეპოქაში არსებული *ატომისტიკური თეორია*. ეს თეორია აისახა სებასტიან ლე პეტერტ დე ბოზანის (1633-1707 წწ.) ნაშრომში – „საზოგადოებრივი ხელშეკრულება“ და შარლ ლუი მონტესკიეს (1689-1755 წწ.) ნაშრომში – „სახალხო ხელშეკრულება“, რომელთა თანახმადაც გადასახადები წარმოადგენს სახელმწიფოსა და მის ქვეშევრდომებს შორის დადებულ შეთანხმებას.) ამ შეთანხმების საფუძველზე მოქალაქეები გადასახადების მეშვეობით ყიდულობენ მათთვის საჭირო მომსახურებას და ასეთი ურთიერთობა ხელსაყრელია ორივე მხარისათვის.²

ინგლისელი ფილოსოფოსი თომას გობსი (1588-1679 წწ.) და ფრანგი მოაზროვნე ფრანსუა ვოლტერი (1694-1778 წწ.) თვლიდნენ, რომ საზოგადოება გადასახადს იხდის სახელმწიფოს მხრიდან უზრუნველყოფილი სიმშვიდის საზღაურად.)

(ზემოთ მითითებული თეორიის უფრო თანამედროვე ინტერპრეტაციას წარმოადგენდა შვეიცარიელი ეკონომისტის ჟან სიმონ დე სისმონდის (1773-1842 წწ.) ნაშრომი „პოლიტიკონომიის ახალი დასაწყისი“. თავის ნაშრომში ავტორი საგადასახადო თეორიას განიხილავს როგორც *სიამოვნების თეორიას*. ჟან სიმონ დე სისმონდის აზრით, სიამოვნებას საზოგადოება ღებულობს პიროვნებისა და საკუთრების უფლებების დაცვის, მართლმსაჯულებისა და სახელმწიფოს მიერ გაწეული სხვა სახის მომსახურების მეშვეობით.)

¹ ა. სილაგაძე. ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები. თსუ გამომცემლობა. თბ., 2001. გვ. 40.

² Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов. Учебное пособие. М.: Изд., ИНФРА, 1996. гв. 69.

ქრაც შეეხება ფრანგი სახელმწიფო მოღვაწის ადოლფ ტერისა (1797-1877 წწ.) და ინგლისელი ეკონომისტის ჯონ რამსეი მაკ-კულდოხის (1789-1864 წწ.) თეორიას, მასში გადასახადი განხილულია როგორც სადაზღვევო პრემია. მათი აზრით, მოქალაქე სახელმწიფოს გადასახადს უხდის მოსალოდნელი რისკისგან დაზღვევის მიზნით. ამ თეორიის თანახმად, გადასახადის გადამხდელი, გამოდის რა მეწარმის სახით, შემოსავლის სიდიდის მიხედვით აზღვევს თავის საკუთრებას არასასურველი გარემოებებისაგან. ამ შემთხვევაში გადასახადის გადახდა, ჩვეულებრივი დაზღვევის სისტემისგან განსხვავებით, ხდებოდა არა იმისათვის, რომ მოსალოდნელი რისკის დადგომისთანავე უკან დაბრუნებულიყო დანაზოგის სახით, არამედ ამ თანხებით წინასწარ ხდებოდა თავდაცვისა და მართლმსაჯულების ხარჯების დაფინანსება, ე.ი. დაზღვევის იდეა, რომელიც წარმოადგენს ამ თეორიის არსს, შეიძლება აღიარებულ იქნეს მხოლოდ და მხოლოდ მაშინ, თუ სახელმწიფო იკისრებს პასუხისმგებლობას, მოსალოდნელი რისკის შემთხვევაში მისცეს მოქალაქეებს სადაზღვევო შენატანების თანხა. ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლით უბრალოდ ხდებოდა სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება.)

წაზოგადოების ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად, ყალიბდება საგადასახადო დაბეგერის ახალი მეცნიერული თეორია, რომლის ფუძემდებლად გვევლინება შოტლანდიელი ეკონომისტი ადამ სმიტი (1723-1790 წწ.). მან, როგორც გადასახადების კლასიკური თეორიის (საგადასახადო ნეიტრალიტეტის თეორიის) ერთ-ერთმა ავტორმა, წინაშროშში – „გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ“ – თვალნათლივ წარმოადგინა, რომ მეწარმე სუბიექტის შემოსავლის ძირითად წყაროს რენტა, ხელფასი და მოგება წარმოადგენს, რომელთა შესაბამისადაც უნდა მოხდეს გადასახადების გადახდა.¹

ადამ სმიტის შეხედულებით, (მეურნეობის დარგებს შორის რესურსების განაწილებას ხელს უწყობს თავისუფალი კონკურენცია, რაც,

¹ გ. თოდუა. ადამ სმიტი და თანამედროვე საერთაშორისო ეკონომიკის აქტუალური საკითხები. თბ., 2000. გვ. 41.

თავის მხრივ, ზეგავლენას ახდენს დასაბეგრ ბაზაზე. სახელმწიფომ, უპირველეს ყოვლისა, რეგულირების ინსტრუმენტების გამოყენებით, ხელი არ უნდა შეუშალოს საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას. ადამ სმითის აზრით, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო საკუთრებიდან შემოსავლები მცირდება, ამის გამო სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება უნდა განხორციელდეს შემოსავლებით, რომელთა ფორმირებაც უნდა მოხდეს ამოღების მექანიზმის მეშვეობით. ამასთან, სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსება უნდა განხორციელდეს საბაზო გადასახადებისა და მოსაკრებლების საფუძველზე.¹

(გარდა ზემოაღნიშნულისა, ადამ სმითმა განსაზღვრა გადასახადების ადგილი სახელმწიფო ფინანსურ სისტემაში და აღნიშნა, რომ გადასახადი გადამხდელისათვის არის არა მონობის, არამედ თავისუფლების მაჩვენებელი.) ამავე ნაშრომში მან ჩამოაყალიბა საგადასახადო დაბეგვრის პრინციპები: 1. სამართლიანობის პრინციპი, რომლის თანახმადაც საგადასახადო დაბეგვრა უნდა იყოს საყოველთაო და მოქალაქეთა შორის ნაწილდებოდეს მათი შემოსავლების შესაბამისად; 2. განსაზღვრულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ თანხა, გადახდის ვადები და საშუალება იყოს ზუსტი და გადამხდელმა ამის შესახებ იცოდეს წინასწარ; 3. მოხერხებულობის პრინციპის თანახმად, გადასახადის ამოღება უნდა ხდებოდეს ისეთ დროს და ისეთი საშუალებით, რომელიც მეტ-ნაკლებად ხელსაყრელია გადამხდელისათვის; 4. ეკონომიკურობის პრინციპი მდგომარეობს გადასახადების ამოღებასთან დაკავშირებული ხარჯების შეკვეცასა და საგადასახადო დაბეგვრის სისტემის რაციონალიზაციაში. აღნიშნული მოსაზრებები საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის თეორიული დებულებების შემდგომი მეცნიერული კვლევის სრულყოფის თვალსაზრისით .

(გადასახადების კლასიკური თეორიის ავტორია აგრეთვე დავით

¹ გ. თოდუა, ადამ სმითი და თანამდროვე საერთაშორისო ეკონომიკის აქტუალური საკითხები. თბ., 2000. გვ. 42-46.

რიკარდო (1772-1823 წწ.). მან 1817 წელს გამოაქვეყნა ნაშრომი „პოლიტიკური ეკონომიისა და დაბეგერის საფუძვლები“, რომელშიც მსჯელობდა დაბეგერის წარმოების პროცესებზე, აგრეთვე ეკონომიკის საბაზრო სტრუქტურის თეორიულ ასპექტებზე. მისი აზრით, მეურნე სუბიექტმა გადასახადები უნდა გადაიხადოს მის მიერ მიღებული ყველა სახის შემოსავლიდან. რიკარდომ პირველმა დაასაბუთა, რომ მოგების გადასახადის გაზრდა, საბოლოო ჯამში, იწვევს როგორც პროდუქციის ფასის, ასევე მომსახურების ფასის გაზრდას.¹

(ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ზემოაღნიშნული თეორიის ავტორები საგადასახადო შემოსავლებს მიიჩნევდნენ ბიუჯეტში სახელმწიფო შემოსავლების თავმოყრისა და ხარჯების დაფინანსების ძირითად წყაროდ. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ისინი უგულბებლყოფდნენ გადასახადების რეგულირების, სადაზღვევო პრემიის, მომსახურების ანაზღაურებისა და სხვა ფუნქციებს, რაც უარყოფითად მოქმედებდა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტაზე და შესაბამისად ნორმალური ფუნქციონირებისათვის პირობების შექმნაზე.) ადამ სმიტის პოზიცია მთლიანად დაფუძნებული იყო მის მიერ შემუშავებულ საბაზრო ეკონომიკის თეორიაზე და სწორედ ამიტომაც უარყოფდა გადასახადების სხვა ფუნქციებს, გარდა იმისა, რაც ბაზრის ფუნქციონირებასთან იყო დაკავშირებული. ადამ სმიტი, დავით რიკარდო და მათი მიმდევრები უარყოფდნენ ეკონომიკის ცენტრალიზებული და რეგულირებადი მართვის პრინციპებს. ისინი თვლიდნენ, რომ, მართალია, საბაზრო ეკონომიკის მოდელი არ ემორჩილებოდა ხელისუფლების მხრიდან კოლექტიურ მართვას, სამაგიეროდ, ის ექვემდებარებოდა მკაცრად რეგლამენტირებულ წესებს, რომლებიც ბუნებრივად არის ჩადებული ბაზრის სტრუქტურაში. ე.ი. მათი აზრით, საბაზრო ეკონომიკა არის თვითრეგულირებადი სისტემა, რომელშიც მოთხოვნა იწვევს მიწოდებას. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში რომელიმე ერთი კომპონენტის (მოთხოვნა-მიწოდების) ცვლილება ავ-

¹ რ. რიკარდო. პოლიტიკური ეკონომიისა და დაბეგერის საფუძვლები. თარგმანი ფ. გოგიანიშვილისა. ტფილისი. 1937, გვ. 75.

ტომატურად იწვევს სხვა კომპონენტების ცვლილებას და, შესაბამისად, დარღვეული წონასწორობის ავტომატურად აღდგენას, რაც მეწარმის საზოგადოებრივი მეურნეობის დეფიციტურ დარგებში გადასვლაში აისახება.¹

ეკონომიკური ურთიერთობების განვითარების პირობებში წარმოიქმნება დაბეგვრის მექანიზმზე სახელმწიფო ზემოქმედების აუცილებლობა, რაც, სამწუხაროდ, ვერ გაითვალისწინეს კლასიკური თეორიის ავტორებმა და მათმა მიმდევრებმა. კერძოდ, მათ ვერ გაითვალისწინეს, რომ: *პირველი*, გადასახადების ამოღება ამცირებს მოსახლეობის მსყიდველობითუნარიანობასა და მეწარმის საინვესტიციო პოტენციალს; *მეორე*, არაპირდაპირი გადასახადები, რომელთაც ისინი შემოსავლების ძირითად წყაროდ მიიჩნევენ, ზრდის საქონლის ფასს და, შესაბამისად, ზემოქმედებენ ნებისმიერი საქონლის მოხმარების დონეზე, და *მესამე*, გადასახადებთან დაკავშირებული ეს მოვლენები პირდაპირ ზეგავლენას ახდენენ ეკონომიკურ პროცესებზე.)

ამრიგად, საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ურთიერთობების გართულების პირობებში წარმოიშვა კლასიკურ თეორიაში ძირეული ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა, რომელშიც უნდა ასახულიყო სახელმწიფოს როლი და ზემოქმედება ეკონომიკურ პროცესებზე, ასევე გადასახადებით დაბეგვრის სოციალურ-ეკონომიკური საზღვრები.

ამრიგად, საზოგადოებრივ-ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნილებიდან გამომდინარე, კლასიკური თეორიის ძირეული ცვლილებების საფუძველზე წარმოიშვა ორი ძირითადი მიმართულება: *კეინზიანური და ნეოკლასიკური თეორიები*.)

ეკეინზიანური თეორია, რომლის ფუძემდებელადაც ჯონ მეინარდ კეინზი (1883-1946 წწ.) გვევლინება, გადასახადებს განიხილავდა როგორც ეკონომიკის რეგულირებისა და განვითარების ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს.)

ჯ. კეინზი თავის ნაშრომში – „დასაქმების, სარგებლისა და ფულის ზოგადი თეორია“ – წერდა, რომ საჭიროა შეიქმნას მყარი

¹ М. Блауг. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело ЛТД. 1994. გვ 52-54.

მოთხოვნა იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს პროდუქციის რეალიზაცია სახელმწიფო რეგულირების სხვადასხვა მეთოდების შემოქმედებით. ამ მეცნიერის შეხედულებით, ეროვნული სიმდიდრის საფუძველს წარმოადგენს დაგროვება. ეკონომიკური ზრდა დამოკიდებულია სრული დასაქმების პირობებში ფულად დანაზოგზე, დაგროვებაზე. მისი აზრით, დანაზოგი უნდა იყოს ზომიერი, თუკი ის დიდია, მაშინ ხელს შეუშლის ეკონომიკის ზრდას, რადგან არ მოხდება მისი მთლიანი გამოყენება წარმოების პროცესში და ამიტომ დარჩება როგორც შემოსავლების პასიური წყარო, ხოლო იმისათვის, რომ აღმოვფხვრათ ნეგატიური მოვლენები, ზედმეტი დანაზოგი უნდა ამოვიღოთ გადასახადების მეშვეობით.¹

აღნიშნულიდან გამომდინარე, (კეინზი იყო პროგრესული საგადასახადო დაბეგვრის მომხრე) მისი აზრით, მეურნე სუბიექტს სწორედ პროგრესული საგადასახადო სისტემა აძლევს სტიმულს კაპიტალდაბანდების განსახორციელებლად.

ამრიგად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კეინზის საგადასახადო თეორია ორიენტირებული იყო მოთხოვნაზე, რომელიც საბაზრო ეკონომიკის რეგულირების განმსაზღვრელ ფაქტორად ითვლება) ამიტომ, გადასახადის შემოღებამ მოთხოვნის შემცირებამდე უნდა მიგვიყვანოს, მისი შემცირება კი სტიმულს უნდა აძლევდეს მოთხოვნას. ეკონომიკური დასკვნებით კი კეინზიანელთა თეორია ასე შეიძლება ჩამოვეყალიბოთ: გადასახადების შემცირება იწვევს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდას, რაც ზრდის მთლიან ეროვნულ პროდუქტს და იწვევს ფასების ზრდას. შედეგად კი მიიღება დაჩქარებული ინფლაცია და საბიუჯეტო დეფიციტი.

ამასთან, ერთი მხრივ, მეცნიერებისა და ტექნიკის განვითარების და, მეორე მხრივ, ხშირი კრიზისული მოვლენების პირობებში, კეინზიანური თეორია ვეღარ პასუხობდა ეკონომიკის განვითარების მოთხოვნებს, რასაც განაპირობებდა ის, რომ: *პირველი*, ინფლაციამ შეიძინა ქრონიკული ხასიათი საწარმოო პროცესებში (და არა რეალიზაციის)

¹ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. - М.: Изд. Прогресс, 1978. გვ. 364-365.

მიმდინარე ცვლილებების გამო, ამიტომ აუცილებელი გახდა ისეთი ჩარევა, რომელიც გააუმჯობესებდა რესურსების მიწოდებას და არა მათზე მოთხოვნას; *მეორე*, ეკონომიკური ინტეგრაციის განვითარებას თან სდევდა თითოეული ქვეყნის საგარეო ბაზართან მიმართებაში ღამოკიდებულების ზრდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ მოთხოვნის სტიმულირება ხშირად დადებით გავლენას ახდენდა უცხოურ ინვესტიციებზე. ამიტომ, კეინზის „ეფექტური მოთხოვნის“ კონცეფცია შეიცვალა „ეფექტური მიწოდების“ ნეოკლასიკური კონცეფციით.¹ (საგადასახადო დაბეგრის თეორიული ასპექტების შემდგომ განვითარებაში დიდი წვლილი მიუძღვით *ნეოკლასიკური თეორიის* წარმომადგენლებს, რომლებმაც შეიმუშავეს თავისუფალი მეწარმეობის უპირატესობის, კონკურენციისა და ფასების ლიბერალიზაციის თეორიული ასპექტები.

განსხვავება კეინზიანურ და ნეოკლასიკურ თეორიებს შორის მდგომარეობს სახელმწიფოებრივი რეგულირების მექანიზმებისადმი არაერთგვაროვან მიდგომაში. ნეოკლასიკური მიმართულების თანახმად, შიდა მაკორექტირებელი ღონისძიებები მიმართულ უნდა იქნეს იქითკენ, რომ თავიდან ავიცილოთ ის წინააღმდეგობები, რომლებიც ხელს უშლის თავისუფალი კონკურენციის კანონების მოქმედებას. ამიტომ, სახელმწიფოებრივმა ჩარევამ არ უნდა შეზღუდოს ბაზარი, რომელსაც შეუძლია გარე დახმარების გარეშე მიაღწიოს ეკონომიკურ თანაფარდობას. სწორედ ამით განსხვავდება ნეოკლასიკური თეორიის კონცეფცია კეინზიანური თეორიის კონცეფციისგან, რომელიც ამტკიცებს, რომ ღინამიკური თანაფარდობა არამდგრადია და, აქედან გამომდინარე, გამოაქვს დასკვნები სახელმწიფოს ეკონომიკურ პროცესებში პირდაპირი ჩარევის აუცილებლობის შესახებ.²

(*ნეოკლასიკური მოდელის* ავტორის ჯ. მილის აზრით, სახელმწიფომ ეკონომიკური პროცესების რეგულირებაში მონაწილეობა უნდა

¹ Налоги. Под ред. Д. Г. Черникова - М.: Изд., Финансы и статистика, 1997. გვ. 74.

² ა. სილაგაძე. ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები. თსუ გამომცემლობა. თბ., 2001. გვ. 394-402.

მიიღოს მხოლოდ ცენტრალური ბანკის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მეშვეობით. ამასთან, ნეოკლასიკოსების შეცდომად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ ისინი უპირატესობას ანიჭებდნენ რა მხოლოდ ცენტრალური ბანკის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას, მეორე პლანზე აყენებდნენ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკას. მათი აზრით, ასეთი მიდგომით შესაძლებელი იქნებოდა შემოსავლების გადანაწილების ეფექტური მექანიზმის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფდა სრულ დასაქმებასა და ეროვნული სიმდიდრის ზრდას.

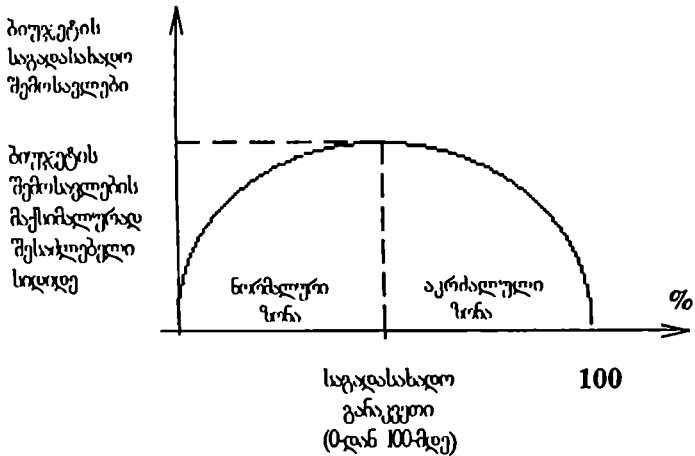
(50-იან წლებში, ნეოკლასიკური თეორიის განვითარების საფუძველზე, ჩიკაგოს უნივერსიტეტის პროფესორმა, ნობელისტმა მილტონ ფრიდმანმა შეიმუშავა მონეტარისტული თეორია. ამ თეორიაში ავტორი ასაბუთებს, რომ ეკონომიკის რეგულირება შესაძლებელია ფულის მიმოქცევის საშუალებით, რომელიც დაპოკიდებულია ფულის რაოდენობასა და ბანკის საპროცენტო განაკვეთზე. მონეტარისტულ თეორიაში, კეინზიანური თეორიისგან განსხვავებით, გადასახადებს არ ენიჭება დიდი მნიშვნელობა. გადასახადები (სხვა მექანიზმებთან ერთად) ზემოქმედებას ახდენენ ფულის მიმოქცევაზე, რაც იწვევს ზედმეტი ფულის ამოღებას. მონეტარისტულ და კეინზიანურ თეორიაში გადასახადები ამცირებენ ეკონომიკის განვითარებაზე მოქმედ არასასურველ ფაქტორებს. ამასთან, პირველ შემთხვევაში ამ ფაქტორებს წარმოადგენს ზედმეტი ფული, მეორეში — ზედმეტი დანაზოგი.¹

(XX საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში ამერიკელმა მეცნიერებმა: მ. ბერნესმა, გ. შტაინმა და ა. ლაფერმა ჩამოაყალიბეს მიწოდებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის თეორია. ეს თეორია გადასახადებს განიხილავს როგორც ეკონომიკის რეგულირებისა და განვითარების ერთ-ერთ გადამწყვეტ ფაქტორს. ამ თეორიის მიმდევართა აზრით, მაღალი გადასახადები აფერხებენ სამეწარმეო ინიციატივას, საინვესტიციო პროცესს, წარმოების გაფართოების პროცესს და ამიტომ აუცილებელია გადასახადების მნიშვნელოვანად შემცირება, კორპორაციებისათვის შეღავათების დაწესება და სახელმწიფო ხარჯების

¹ Усовкин В. Теория денег. М.: Изд. Прогресс, 1976. гл. 47.

შემცირება. ამ თეორიის მთავარი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ბაზრის ყველაზე კარგი რეგულატორი თავად ბაზარია, ხოლო მაღალი გადასახადები და სახელმწიფო რეგულირება მხოლოდ ხელს უშლის ბაზრის ნორმალურ ფუნქციონირებას.

ა. ლაფერმა, პარაბოლის მეშვეობით ნათლად დაგვანახა, თუ როგორი დამოკიდებულება იქმნება პროგრესული დაბეგვრის სისტემასა და ბიუჯეტის შემოსავლებს შორის (იხ. ნახაზი №1).



ნახაზი №1

ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დამოკიდებულება დაბეგვრის დონეზე

როგორც ცნობილია, ნებისმიერი კომერციული საქმიანობის მიზანია მოგების მიღება. იმ შემთხვევაში, თუ მაღალი პროგრესული გადასახადების გამო, საგრძნობლად მცირდება მეწარმე სუბიექტის მოგება, ბუნებრივია, მისი აქტიუობაც შემცირდება, რასაც თან ახლავს ეკონომიკური ზრდის შემცირება. ლაფერის აზრით, ეკონომიკის განვი-

ამრიგად, ლაფერის საგადასახადო კონცეფცია შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: საგადასახადო განაკვეთის გარკვეულ ზღვრამდე ზრდა ხელს უწყობს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას, ხოლო ამ ზღვარს ზევით – ამცირებს საბიუჯეტო შემოსავლებს, ანუ მალალი საგადასახადო წნეხი ახშობს მეურნე სუბიექტის სამეწარმეო და საინვესტიციო აქტივობას, რასაც შედეგად მოჰყვება წარმოების ზრდის ტემპის შემცირება და, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკის განვითარების დაქვეითება)

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ კეინზიანელებსა და „მიწოდების ეკონომიკის“ სკოლის წარმომადგენლების მიერ გადასახადების შეფასებაში არსებული წინააღმდეგობა ფაქტობრივად ურთიერთშემავსებელია იმ შემთხვევაში, თუ ეკონომიკურ სისტემას განვიხილავთ როგორც დინამიკურს. მოკლევადიან პერიოდში გადასახადების შემცირება ზეგავლენას ახდენს მოთხოვნაზე და ერთმნიშვნელოვნად მიყვავართ ბიუჯეტის შემოსავლების შემცირებამდე. იმისათვის, რომ გადასახადებმა ზეგავლენა მოახდინოს „მიწოდებაზე“, საჭიროა გარკვეული დრო, რომლის განმავლობაშიც საწარმოზე საგადასახადო წნეხის შემცირების შედეგად იზრდება კაპიტალდაბანდებები და მხოლოდ ამის შემდეგ ადგილი ექნება საქონლის მიწოდების ზრდას.¹

ინგლისელმა ეკონომისტმა ი. ფიშერმა და მისმა მიმდევრებმა კეინზიანური თეორიის გარკვეული კორექტირების შედეგად ჩამოაყალიბეს *ნეოკეინზიანური თეორია*, რომლის თანახმადაც აუცილებელია გადასახადებით დაბეგვრის ობიექტების დაყოფა: *ჯერ ერთი*, მოხმარებასთან მიმართებაში, რომ, საბოლოო ჯამში, დაიბეროს მოხმარებული პროდუქციის ღირებულება და *მეორე*, დანაზოგთან მიმართებაში, ანაბრებზე საპროცენტო განაკვეთის დაწესებით. აღნიშნული დაედო საფუძვლად მოხმარებაზე გადასახადის დაწესების იდეას, რაც ერთდროულად წარმოადგენს დანაზოგების წახალისებისა და ინფლაციასთან ბრძოლის

¹ В. В. Глухов, И. В. Дольдэ. Налоги: Теория и практика. Изд. Специальная литература. СПб. 1996. გვ 16.

საშუალებას. ფული, რომელიც ადრე განკუთვნილი იყო სამომხმარებლო საქონლის შესაძენად, ახლა შეიძლება მიმართული იყოს ინვესტიციების განსახორციელებლად ან დაგროვებისათვის, რომელიც შემდგომში გადაიქცევა კაპიტალდაბანდებად, რაც ეკონომიკის აღმსვლას უზრუნველყოფს. ი. ფიშერი თვლიდა, რომ საგადასახადო სისტემას არ შესწევს უნარი ე.წ. „ჩასმული სტაბილიზატორის“ როლი შეასრულოს, რადგან წარმოების დაცემის დროს გასავალი (ხარჯები) სამომხმარებლო ბაზარზე უფრო ნელა მცირდება, ვიდრე შემოსავლები, რაც იწვევს მოთხოვნის მნიშვნელოვან გაზრდას, ამიტომ მოხმარებაზე დაწესებული გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი უფრო მეტად მატულობს, ვიდრე საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი.

XX საუკუნის პირველ ნახევარში ნობელის პრემიის ლაურეატი პ. სამუელსონი ნაშრომში „ეკონომიკა“ წერდა: „გადასახადების სტრუქტურა უნდა იყოს ისეთი, რომ მისი დახმარებით საბაზრო მექანიზმით განსაზღვრული შემოსავლები გადანაწილებულ იქნეს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად“¹. ამ ნაშრომში პ. სამუელსონის კლასიკური და კენსიანური შეხედულებები ერთმანეთშია გადახლართული, მაგრამ ეს ხელს არ უშლის ავტორს, განაზოგადოს დაგროვილი გამოცდილება და მოგვცეს საჭირო რეკომენდაციები ფისკალური პოლიტიკის წარმართვასთან დაკავშირებით.

პ. სამუელსონმა დაასაბუთა თავის შეხედულება იმის შესახებ, რომ ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევისათვის აუცილებელია საგადასახადო-საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ერთმანეთთან ურთიერთკავშირში ფორმირება) მისი აზრით, ფისკალური და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ოპტიმალური ინტეგრირება არა მარტო უზრუნველყოფს ეკონომიკის განვითარების არასასურველი მოვლენების შერბილებას, არამედ შექმნის ისეთ გარემოს, სადაც შესაძლებელი იქნება სტაბილური განვითარება.²

¹ Самуэльсон П. Экономика. М.: Изд. Прогресс, 1992. გვ. 159.

² ი. მესხია. გადასახადები და სიკვდილი გარდაუვალია. თურნალი „გადასახადები“. №1. 2000. გვ. 11.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ჯერჯერობით არ არის აღიარებული რომელიმე ჩვენ მიერ განხილული თეორია, როგორც ყველა ქვეყნისათვის მისაღები. პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ განვითარებულ ქვეყნებში ხდება შემდეგი სამი ძირითადი კონცეფციის ურთიერთქმედება, ესენია: კენზიანური თეორიის სხვადასხვა მიმართულება, „მიწოდების ეკონომიკის“ თეორია და მონეტარიზმი.¹

(საქართველოში, როგორც საგადასახადო პოლიტიკის, ასევე სისტემის ფორმირება და განვითარება ხორციელდება სათანადო თეორიული საფუძვლების გარეშე, სადაც თეორია კი არ უსწრებს პრაქტიკას, არამედ გადასახადის თეორიული საფუძვლების დამუშავება ძირითადად ხორციელდება მომხდარი ფაქტების ანალიზის საფუძველზე და – ნაჩქარევად, რაც არ იძლევა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარებაში წარმოშობილი მოვლენების შედეგების პერსპექტივაში დანახვის საშუალებას,) იწვევს წინააღმდეგობებს ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში, მისი როლისა და პრაქტიკული მნიშვნელობის განსაზღვრაში.

1.3. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის პრაქტიკული მნიშვნელობა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში

(საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს რა ეკონომიკის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ბერკეტს, მისი მეშვეობით სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას) მაგრამ ამ საქმიანობაში ადგილი აქვს რიგ ნაკლოვანებებს. კერძოდ, საქართველოში ბიუჯეტის შედგენა, როგორც წესი, ხდება ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელი ძირითადი დატვირთვისა და სტრატეგიული მიზნების გათვალისწინების გარეშე და სწორედ ეს არის მიზეზი იმისა, რომ ეკონომიკის სტაბილიზაციაზე დადებითი ზეგავლენა ამ მიმართულებით არ ხორციელდება, აღნიშნულიდან გამომდინარე, ეფექტური საგადასახადო-

¹ Шалогн. Под ред. Д. Г. Черника- М.: Изд. Финансы и статистика, 1997. გვ. 81.

საბიუჯეტო სისტემის შექმნა ეკონომიკის სტაბილიზაციის ძირითად პრობლემას წარმოადგენს და ამიტომ მისი სრულყოფის გზების ძიება, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების კონცეფციის დამუშავება, უპირველეს ყოვლისა (ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით უნდა განხორციელდეს. ჭ

(თანამედროვე მსოფლიო საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თავიანთი ფუნქციონირების პროცესში ისინი უშვებენ კომპრომისებს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, თითოეული ქვეყანა ცდილობს შექმნას ისეთი მოქნილი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა, რომელიც ოპერატიულად შეეწყობა ცვალებად ეკონომიკურ სიტუაციას, პარალელურად შეძლებს დროის ყველა მოცემულ მომენტში სახელმწიფოს მიერ დასახული კონკრეტული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების თავისებურებების გათვალისწინებას.

(აღნიშნულიდან გამომდინარე, ოპტიმალური საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ყველაზე რთული პრობლემაა) და თუ ვიმსჯელებთ მის შესახებ გამართული დისკუსიების მეშვეობით, დავინახავთ, რომ, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ შორს ვართ ამ საკითხის საბოლოოდ გადაწყვეტისაგან. (ამასთანავე, ითუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მსოფლიო ეკონომიკურ მეცნიერებას ჯერ არ შეუქმნია ყველასათვის მისაღები და მოსაწონი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოდელი, არ უნდა გაგვიკვირდეს, რომ საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა მოითხოვს სრულყოფას.)

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა ისეთი უნდა იყოს, რომ ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდასთან ერთად, არ ჩაახშოს კერძო მეწარმეობის საქმიანობა) გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამ სისტემის მექანიზმების ორიენტაცია მხოლოდ ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური

¹ რ. კაკულია საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები. I ტომი, თბ., 2000, გვ. 121. ი. მესხია. ე. ბასარია. საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები. თბ., 2001, გ. 45. ვ. ჰააჟა. საგადასახადო სისტემა ეტაპობრივად უნდა გარდაიქმნას. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, №26, გვ. 5. ნოემბერი, 1999, №320. გ. გამახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1977. გვ. 102.

მდგომარეობის სტაბილიზაციაზე, სამწუხაროდ, არ იძლევა ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანის და აღმავლობის შესაძლებლობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემას უნდა ჰქონდეს მრავალმხრივი მიზნობრივი ხასიათი. მხედველობაში გვაქვს, ერთი მხრივ ის, რომ მისი საშუალებით აუცილებელია მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება, ხოლო, მეორე მხრივ, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემამ უნდა უზრუნველყოს სასტატო ეკონომიკური პირობების გათანაბრება და ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის პირობების შექმნა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღმოიფხვრას საგადასახადო ტვირთის არათანაბარი განაწილების პრაქტიკა, რომელიც ყველა შემთხვევაში იწვევს ბიუჯეტისათვის დანაკარგებს,¹ რაც შეეხება საწარმოთათვის საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურის პირობების პროცედურას, იგი ექსპერტების შეფასებით კორუფციის მაღალი რისკის შემცველია, რადგან რესტრუქტურის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძვლად წარმოდგენილი კრიტერიუმები ბუნდოვანი და ხშირ შემთხვევაში სუბიექტურია.²

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოქმედების ხარისხს განსაზღვრავს ის მდგომარეობა, თუ რამდენად გამჭვირვალე და მიუკერძოებელია მისი მოქმედების არე ბიუჯეტის ფორმირებაში და რამდენად წარმატებით ხდება შემოსავლების წიგნერაცია, შემდგომში მათი ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის ანუ სახელმწიფოებრივი ინტერესების განსახორციელებლად წარმართვა.

სახელმწიფო ეკონომიკური როლი ფინანსების თვალსაზრისით, სახელმწიფო ხარჯებში გამოიხატება. სახელმწიფო შემოსავლების ფორმირება სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად გულისხმობს შემოსავლების ხარ-

¹ ვ. პაპაია. საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი - ქვეყნის ეკონომიკის სურათი. გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“. 2000, №28. გვ. 5.

² ვ. პაპაია. საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მმართველებზე. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2000, №3-4. გვ. 63.

ჯებად გადაქცევის.) სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას სახელმწიფო ხარჯები წინ უნდა უსწრებდეს სახელმწიფო შემოსავლების განსაზღვრას.¹ ეს აქსიომაა, მაგრამ ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, იგი ხშირად ირღვევა და სწორედ ეს გახლავთ, ჩვენი აზრით, დაუსაბუთებელი და, ამასთანავე, დაუმთავრებელი სეკესტრირების ერთ-ერთი მიზეზი, რა თქმა უნდა, ძირითად მიზეზთან, კორუფციასთან ერთად, რომელიც არსებობს საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზაციისა და განაწილების სტრუქტურებში, რაც უარყოფითად მოქმედებს ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების პროცესზე.

როგორც ცნობილია, ჩვენს ქვეყანაში დღეისათვის მოქმედებს მუხლობრივი ბიუჯეტი და მიუხედავად მუდმივად არსებული პრობლემებისა, 1996-2001 წლებში ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების წილი მნიშვნელოვნად იზრდება (მაგალითად, აქციზით შემოსული თანხების მოცულობა ამ პერიოდში 557 %-ით გაიზარდა, დამატებული ღირებულების გადასახადის მეშვეობით კი – 125 %-ით. ამავე პროცენტით იზრდება თითქმის ყველა გადასახადიდან მიღებული თანხები როგორც ცენტრალურ ბიუჯეტში, ასევე ადგილობრივ ბიუჯეტში),² თუმცა ბიუჯეტის შევსებისთვის და იმ ხარჯების დასაფინანსებლად, რომლებიც საანალიზო პერიოდის ბიუჯეტებით არის გათვალისწინებული, მაინც არ არის საკმარისი.

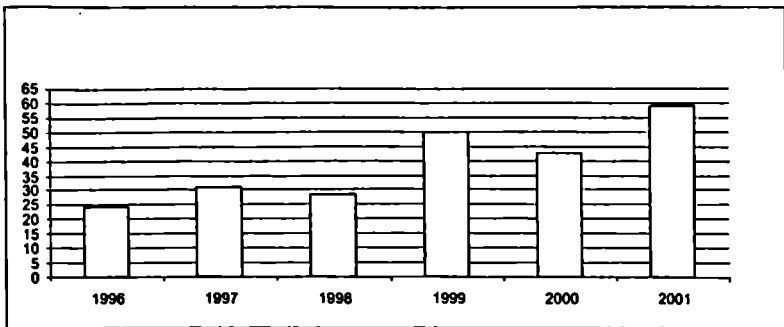
წებისმიერ ქვეყანაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას, უპირველესი მიზანი აისახება საზოგადოების წინაშე არსებული პრიორიტეტების გათვალისწინებით არსებული საბიუჯეტო რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურ გამოყენებაში.)

ქალნიშნულიდან გამომდინარე, 1996-2001 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ანალიზი საშუალებას გვაძლევს განვსაზღვროთ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ძირითადი მიმართულებანი. ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი: 1. 1996-2000 წლებში სახელმ-

¹ გ. გამსახურდია. უახლოესი პერიოდის გადაუღებელი ღონისძიებების შესახებ. ფურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. იელისი-ავისტო, 2000. გვ. 40. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“. 2000, №60, გვ. 11.

წიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფაქტობრივი მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა გეგმის მიხედვით გათვალისწინებულ ხარჯებს. ქვევით წარმოდგენილი ნახაზი №3 ასახავს ხარჯების შემოსავლებზე გადაჭარბების დინამიკას (1996 წელს – 255,3 მლნ ლარით, 1997 წელს – 276,2 მლნ ლარით, 1998 წელს – 188,5 მლნ ლარით, 1999 წელს 254,6 მლნ ლარით, 2000 წელს – 204,0 მლნ. ლარით);¹ 2. 1997-2001 წლებში ქვეყანაში სოციალურ დაზღვევასა და სოციალურ უზრუნველყოფაზე გამოყოფილი თანხების ოდენობა იზრდება, მაგრამ შემცირდა მისი ხვედრითი წილი მთლიან ხარჯებში (1998 წელს – 27% 1999 წელს – 27,3%, 2001 წელს – 23,8%) და ზრდის ტემპებიც წინა წელთან შედარებით 1999 წელს 1998 წელთან შედარებით გაიზარდა 14,2%-ით, 2000 წელს 1999 წელთან შედარებით – 8,4%-ით, ხოლო 2001 წელს 2000 წელთან შედარებით მცირდება 0,5%-ით;² 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზევით აღნიშნულ მუხლს დინამიკაში მნიშვნელოვნად ჭარბობს ხარჯები, რომლებიც არ განეკუთვნებიან ძირითად განყოფილებებს, რომელთაც ახასიათებს მკვეთრად გამოხატული ზრდის ტენდენცია (1997 წელს – 18,3%, 1998 წელს – 25,8%, 2001 წელს – 32,0%). სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან მოცულობაში ამ მუხლის ხვედრითი წილი ხუთ წელიწადში თითქმის სამჯერ გაიზარდა. ბიუჯეტის ხარჯების ამ მუხლიდან 60%-ზე მეტი მიემართება საგარეო და საშინაო ვალის მომსახურებისათვის; 4. სიდიდის მიხედვით ყურადღებას იმსახურებს საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება, რომლის ხვედრითი წილი მთლიან ხარჯებში 2000 წელთან (19,5%) შედარებით შემცირდა (17,5-ით), მაგრამ წინა წლებთან შედარებით მაინც მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი (1997 წელთან შედარებით 99,7 მლნ ლარით გაიზარდა); 5. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ორი მუხლის (საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯები და ხარჯები, რომლებიც არ განეკუთვნებიან ძირითად განყოფილებებს) ხვედრითი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მთელ ხარჯებში

¹ მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. თბ., 2000, გვ. 83-170.



ნახაზი №3

*სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების გადაჭარბება შემოსავლებზე
(პროცენტულად)*

49,5% შეადგენს, რაც საშუალებას გვაძლევს ვივარაუდოთ, რომ მომავალში ბიუჯეტი მხოლოდ ამ მუხლების დაფინანსების საშუალებად გადაიქცევა. ყველა დანარჩენი დარგის დაფინანსება, სოციალური ხარჯების ჩათვლით 50,4%-ის ფარგლებში რჩება; ბ. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების სტრუქტურაში განვიხილავთ იმ ხარჯებს, რომლებიც არ განეკუთვნებიან ძირითად განყოფილებებს (მე-14 მუხლის გარეშე), ენახავთ, რომ სოციალურ დაზღვევასა და სოციალურ უზრუნველყოფას უჭირავს 35,1%, მეორე ადგილზეა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯები – 25,7%, ე.ი. ხარჯების თითქმის 60%-ზე მეტი მხოლოდ ამ ორ მუხლზე მოდის, თანაც 1997-2001 წლებში საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება გაიზარდა 95,8 მლნ ლარიდან 195,5 მლნ ლარამდე, ანუ 2-ჯერ და მეტად (204,1%), მაშინ, როცა თავდაცვის ხარჯები შემცირდა 41,1%, განათლება – 26%, სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი – 62,2%, საქმიანობა რელიგიის, კულტურისა და სპორტის სფეროში 41,8%, სამთო მომპოვებელი მრეწველობის, გადამამუშავებელი მრეწველობისა და მშენებლობის ხარჯები კი – 66,3%-ით; ვ. ბიუჯეტის ხარჯების სტრუქტურის განხილვა ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით გვიჩვენებს,

რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებში მიმდინარე ხარჯები მოიცავს 82,1%-ს ხოლო კაპიტალური ხარჯები კი 0,9%-ს. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ხარჯების ასეთი განაწილება ნათლად მიგვანიშნებს სახელმწიფოში არსებულ ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. კერძოდ, საბიუჯეტო შემოსავლები მიმდინარე მოთხოვნის დასაცავად ვერ ფარავს და შედეგად კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება არ ხორციელდება, რაც მომავალში შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას მნიშვნელოვნად გამოიციხავს. ჩვენი აზრით, ყურადღებას იმსახურებს იმ ფაქტის აღნიშვნაც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურას ყველა ქვეყანაში გააჩნია თავისებურებანი, რომლებიც განპირობებულია არა მარტო ეროვნული ტრადიციებით, განათლებისა და ჯანდაცვის ორგანიზაციით, არამედ უმთავრესად ადმინისტრაციული სისტემით;¹ 8. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ არსებულ სიტუაციაში სახელმწიფო ბიუჯეტი კარგავს თავის ძირითად, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ფუნქციას და ფაქტობრივად, საშუაზაროდ, მხოლოდ ვალების მომსახურებისა და მმართველობის ორგანოების დაფინანსების წყარო ხდება.

(აღნიშნულ მდგომარეობას გარკვეულწილად ხელს უწყობს ის ფაქტიც, რომ ყოველ წელს ხდება ბიუჯეტის გეგმის დაზუსტება, ამასთან, ყოველი შემდგომი დაზუსტების შედეგად შემოსავლები მცირდება, ხოლო ხარჯების მოცულობა მატულობს, რაც საბიუჯეტო პროცესის ობიექტურად მართვის ლოგიკურ საზღვრებს სცილდება.)

(ხარჯების მოცულობის რეალურ საშემოსავლო ბაზაზე დაყრდნობის გარეშე „დაკანონება“ არაფერს ცვლის ბიუჯეტის საბოლოო-რეალურ აღსრულებაში, სამაგიეროდ მიყვარათ ისეთ შედეგამდე, როდესაც: პირველი, წარმოქმნილი დავალიანება (თანმიმდევრული დაგროვების პირობებში, რასაც ადგილი აქვს ჩვენს პრაქტიკაში) სამეურნეო შედეგის მაგიერად, იწვევს სახელმწიფოს გაკოტრებას; მეორე, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებულ დაფინანსებაზე ორიენტირებული უწყე-

¹ Экономическая теория. Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича. Изд. Питер Ком. СПб. 1999, с. 404.

ბები იღებენ არასწორ სამეურნეო გადაწყვეტილებებს, რასაც იწვევს მათ განკარგულებაში ფაქტობრივად არსებული ფინანსური რესურსები და რასაც თან სდევს მათი საქმიანობის არაეფექტურობა; *შესამე*, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებული გადაჭარბებული დაპირებების პირობებში არ ფინანსდება თვით მთავარი პრიორიტეტებიც, რაც იწვევს ფინანსური რესურსების საერთო ჯამური სარგებლიანობის ეფექტურობის შემცირებას; *მეოთხე*, საბიუჯეტო კრიზისი თავის მხრივ ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენს ფულად-საკრედიტო სისტემაზე და, ამასთანავე, აფერხებს მეწარმეობის განვითარებას, რომელიც პარალიზებულია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არგადახდების მოცულობის ზრდის გამო; *მეხუთე*, კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობის ზრდის პირობებში რეალურად შესაძლებელ ხარჯების გამოყოფაზე გადაჭარბებული ხარჯების დაპირების შედეგია საბიუჯეტო კრიზისი, რომელიც, საბოლოო ჯამში, საერთო-საზოგადოებრივ დესტაბილიზაციას იწვევს და დამანგრეველი ძალით ზემოქმედებს ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. ¹)

(აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსავალს, ჩვენი აზრით, მხოლოდ ბიუჯეტზე ეტაპობრივი გადასვლა წარმოადგენს, რადგანაც, პროგრამული ბიუჯეტის შემთხვევაში, რესურსების დანაწილება განხორციელდება კონკრეტული სტრატეგიული გეგმის მიღწევის მიზნით. ბიუჯეტის შედგენის მიმართ ასეთი მიდგომა ეფუძნება რა ეკონომიკისა და საბიუჯეტო სისტემის ანალიზს, ბიუჯეტის დაგეგმვის პერიოდს ზრდის სამ ან მეტ წლამდე, რაც საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ სახელმწიფო ორგანოებს, თვალნათლივ დაინახონ რესურსებთან დაკავშირებით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგ²). ჩვენ სავსებით ვეთანხმებით მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ 2002 წლის ბიუჯეტში გათვალისწინებულ პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის შესრულების ეფექტიანობას და სახსრების კონტროლის გაადვილებას.¹

¹ მ. რაზმაძე. ვაი ქვიუსაგან, ანუ 2002 წლის ბიუჯეტის სექსტრი 150 მლნ ლარის ტოლად. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001, №10 (47), გვ. 11.

ჩვენი აზრით, (ბიუჯეტი არ შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც მხოლოდ ცხრილების ნაკრები, რომელიც სახსრების ხარჯვის უფლებას იძლევა და ნათლად არ მიგვითითებს, თუ რა მიზანს ემსახურება იგი, საიდან ხდება სახსრების მობილიზება და რა პოტენციალი გააჩნია ქვეყანას გადასახადების თვალსაზრისით.) ამასთან, როდესაც საუბარია გამჭვირვალობაზე, ეს არ უნდა აღიქმებოდეს როგორც მხოლოდ ფინანსური სახსრების მოძრაობის გამჭვირვალობა, არამედ ბიუჯეტში გადასახადების წილის მაქსიმალურად გაზრდად გადასახადის გადამხდელს უნდა დაანახოს, სად მიდის და რა მიზანს ემსახურება მის მიერ გადახდილი გადასახადი.

შეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ასევე ღონისძიებების ან ინდიკატორების შეთანხმებული კრებულის არსებობა, სადაც სამთავრობო პროგრამული ხარჯები და ამ ხარჯების მიზნობრივი გამოყენება, მათი შედეგები დაკავშირებული იქნება მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან.

(სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების თანაფარდობა, მათი ურთიერთკავშირი ბიუჯეტში ფინანსური ურთიერთობების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა. სწორედ იგი განსაზღვრავს ქვეყნის საგადასახადო დაბეგვრის მოცულობის შემცირებას ან გაზრდას.) აღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე ეტაპზე ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სრულყოფას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რომელიც თავის მხრივ, გულისხმობს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სისტემატიზაციის საფუძველზე ბიუჯეტის რაციონალურ შედგენას, მის შესრულებას, აღრიცხვის გამჭვირვალობასა და პარალელურად გამოყოფილი თანხების მიზნობრივ გამოყენებით ფინანსური კონტროლის გაძლიერებას. აღნიშნული კი მოითხოვს ხარჯების მუდმივი ანალიზის დროს სამგვარ მიდგომას: ხარჯების პერსპექტიულ დაგეგმვას, ბიუჯეტის დეფიციტის ანალიზსა და გაურკვევლობის ფაქტორის მხედველობაში გათვალისწინებას.

(ხარჯების პერსპექტიული დაგეგმვა სხვა არაფერია, თუ არა დღევანდელი საფინანსო პოლიტიკის ფინანსური შედეგების პერსპექტივაში

დანახვა. ვინაიდან საქართველოში არ არის დამუშავებული საფინანსო პოლიტიკა, აქედან გამომდინარე, არც ხარჯების პერსპექტიული დაგეგმვა არსებობს. რაც შეეხება ბიუჯეტის სისტემის კლასიფიკაციას, იგი უკარნახებს საფინანსო პოლიტიკას ფინანსური რესურსების იმ საზღვრებს, რომლის ფარგლებში მას შეუძლია მოქმედება სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების რაციონალური ორგანიზაციის თვალსაზრისით. საფინანსო პოლიტიკით უნდა განისაზღვროს ქვეყნის ტერიტორიაზე შექმნილი შემოსავლები და მან უნდა უზრუნველყოს ხარჯების მთელი კომპლექსის დაფინანსება შემოსავლების წყაროების განსაზღვრით და, შესაბამისად, ბიუჯეტის სახსრების გამოყენების მიმართულებების რეგულირება, რაც, თავის მხრივ, რეალური ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების აუცილებელ პირობად მიგვაჩნია. ასეთი მიდგომით საშუალება მოგვეცემა დავარეგულიროთ, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის სტრუქტურა, კლასიფიკაციაში ცვლილებების შეტანისას ბიუჯეტის შესრულების დროულად უზრუნველყოფა და, რაც მთავარია, სახსრების მიზნობრივი დანიშნულებით ხარჯვა.

ჩვენ მიერ ამ საკითხის არაერთხელ დაყენების მიუხედავად, სამწუხაროდ, ბიუჯეტის კლასიფიკაციაში, ისე, როგორც ბიუჯეტის პროცესის სრულყოფაში, არაერთი არსებითი ცვლილებები არ მომხდარა, იგი კვლავ ძველი მეთოდებითა და ხერხებით ხორციელდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის მეთოდიკა მოითხოვს დაუყოვნებლივ გადასინჯვას, ვინაიდან მისი ხელოვნური დაბალანსების ცდა ქვეყნისათვის ზიანის გარდა, არაფრის მომტანი არ არის. ამიტომ ბიუჯეტის შედგენის დროს ხარჯებს უნდა მიეცეს უპირატესობა შემოსავლებთან შედარებით, რამდენადაც მიზეზშედგობრივი კავშირი ბიუჯეტის შედგენისთანავე უნდა იყოს თავიდანვე დაცული. წინააღმდეგ შემთხვევაში ბიუჯეტის სეკვესტრირება ყოველთვის იქნება მოსალოდნელი და, დაშვებულ შეცდომებზე პასუხისმგებლობის აცილების თვალსაზრისით, შეიძლება ქრონიკულ მოვლენად გადაიქცეს.

(აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება და

დამტკიცება ერთია, მაგრამ მთავარია მისი შესრულება¹ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტურ პროცესს სახელმწიფო რეგულირება სჭირდება, რაც, სამწუხაროდ, ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე არ ხორციელდება. ამას მოწმობს უკანასკნელ პერიოდში, კერძოდ, ხუთი წლის განმავლობაში ბიუჯეტის სრულყოფის პროცესში ჩავარდნები, ბიუჯეტის დეფიციტისა და სექვესტრირების ქრონიკულ ხასიათში გადასვლა, აღნიშნულ საქმეში უპასუხისმგებლობის ზრდა. ამ მდგომარეობის გამოსწორებისათვის აუცილებელია, ჩვენი აზრით, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს იმის გარკვევას, *პირველი*, თუ რა მოცულობის დეფიციტი უნდა დაედოს საფუძვლად ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებას; *მეორე*, რა ცვლილებებია საჭირო, რომელსაც სახელმწიფო ხარჯების მდგომარეობა და მათი მართვა მოითხოვს და, *მესამე*, რა სახის რეფორმებია აუცილებელი საგადასახადო კანონმდებლობის შემუშავებისა და გადასახადების ამოღებისათვის. ამ საკითხების გადაწყვეტა კი შეუძლებელია ბიუჯეტის დეფიციტის შედეგების მაკროეკონომიკური ანალიზისა და მისი ინფლაციასთან კავშირის გარკვევის გარეშე.

ამრიგად, მხედველობაში თუ მივიღებთ ლარის დევალვაციას აშშ დოლართან მიმართებაში, დავინახავთ, რომ ქვეყანაში ადგილი აქვს შემოსავლების რეალურ კლებას, ეს კი მნიშვნელოვანწილად მოითხოვს საგადასახადო სისტემის რეფორმას, რაც, ჩვენი აზრით, გულისხმობს: 1. გადასახადების (დღგ-ს, მოგების, საშემოსავლო და სხვა გადასახადის) განაკვეთების ლიფერენციაციას შემოსავლის მიხედვით; 2. დასაბეგრი ბაზის უნიფიკაციას (ერთიან სისტემაში მოქცევა) და ამის საფუძველზე ერთი ტიპის გადასახადების გაერთიანებას დაბეგურის ობიექტების მიხედვით (მაგალითად, 2002 წელს საგადასახადო კანონმდებლობაში იგეგმებოდა ცვლილებები, რომელთა მიხედვით წლიურად 100 ათას ლარზე ნაკლები ერთობლივი შემოსავლის მქონე საწარმოები, მოგებისა და სოციალური გადასახადის ნაცვლად, გადაიხდიან ე.წ. გამარტივებულ

¹ ი. მესხია. გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები. თურნალი „გადასახადები“, 2000, №17, გვ. 8.

გადასახადს, რომელიც მთლიანი შემოსავლის 5%-ის ტოლი იქნება); 3. ცალკეული კატეგორიის გადამხდელებისათვის საგადასახადო შეღავათების გაუქმებას და შემდგომში შეღავათების დაწესებაზე მკაცრი კონტროლის განხორციელებას; 4. ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა, ასევე არამიზანმიმართული რესტრუქტურისა და ადმოსაფხვრელად ეფექტური საკანონმდებლო ბაზის შექმნას; 5. ფისკალური ფედერალიზმის პრობლემის გადაწყვეტას, ახალი სახის გადასახადების დაწესებასთან დაკავშირებით, ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილების გამიჯვნას; 6. საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების თანამშრომლების პასუხისმგებლობის ამაღლებას.]

ჩვენი აზრით, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის რეალისა და პრაქტიკული მნიშვნელობის განსაზღვრა ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში ობიექტურად მოითხოვს, რომ პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნეს ეფექტიანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები წლების განმავლობაში არსებული ზემოთ აღნიშნული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, ამისათვის კი აუცილებელია შემუშავდეს სამთავრობო დონეზე ცალკეული პრიორიტეტული დარგების განვითარების სახელმწიფო პროგრამები, გადაწყვეტილებათა პაკეტი, რომელთა გამოყენება საშუალებას მისცემს მომავალში ფინანსთა სამინისტროს, შეისწავლოს პარლამენტის მხრიდან შემოთავაზებულ სახელმწიფო პროგრამებში ცვლილებები მათ თანმდევ დანახარჯებსა და მოგებასთან ერთად. ასევე აუცილებელია, აღნიშნული ცვლილებები გათვალისწინებულ იქნეს ბიუჯეტის დამუშავების საწყის ეტაპზე და, რაც მთავარია, ასეთი მიდგომით და წინასწარ გატარებული ღონისძიებებით მოიხსნას გაუთავებელი დაპირისპირება პარლამენტსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის, ბიუჯეტის დამტკიცება-არდამტკიცების შეზღვევაში პასუხისმგებლობის ურთიერთგადაბრალების, ასევე ბიუჯეტის პროცესში ყველა ნაკლოვანებებში ფინანსთა სამინისტროს დადანაშაულებისა, პარალელურად ამაღლდება სხვა ეკონომიკური პროფილის სამინისტროების პასუხისმგებლობაც ბიუჯეტური პროცესის პირველივე ეტაპზე, მის რეალობასთან მიახლოების თვალსაზრისით.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირება ამ გზით აღარ შეიძლება/გამოსავალი უნდა ვეძებოთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების ხელშემშლელი მიზეზების გამოვლენაში, ხელშემწყობი პირობებისა და პრობლემების განსაზღვრაში და არა უცხოეთიდან მოსალოდნელი, მისაღები დახმარებების იმედით, ეკონომიკურად დაუსაბუთებელი, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების უგულვებლყოფის მეშვეობით ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილის პრივატიზაციიდან მიღებული მიზერული თანხების შევსებით.

ჩვენი აზრით, ასევე ყურადღების გამახვილებაა, საჭირო არა მარტო ნასესხები დოლარების მეშვეობით ეკონომიკის მართვაზე, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების, ხარჯების წარმართვის მექანიზმების მეცნიერულად დამუშავებასა და პრაქტიკულად დანერგვაზე, სწორედ ეს გახლავთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მეშვეობით ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევის ძირითადი პირობა და ამ მიზნიდან გამომდინარე, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტის გზების განსაზღვრის საფუძველი.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის
 ფუნქციონირების თანამედროვე მდგომარეობის
 პრობლემური საკითხები

2.1. საგადასახადო-საბიუჯეტო პრობლემების გადაჭრის გზები

თანამედროვე ეტაპზე ფინანსური მეცნიერების ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მწვავე თემას სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაზე საგადასახადო ტვირთის ზეგავლენის პრობლემა წარმოადგენს, ვინაიდან საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საგადასახადო სისტემის არაეფექტური მზა შიდა საქართველოსათვის არ გამოდგება, თუ არ იქნა გათვალისწინებული ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურებანი, ისტორიულად ჩამოყალიბებული ჩვევები და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისათვის ხალხის მიერ შერჩეული ეკონომიკური წყობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე ეტაპზე საქართველოს განვითარების შიდა პრობლემების გადაჭრის მიზნით დასახული კონკრეტული ამოცანებიდან „მთავარია, რადიკალური შემობრუნება ეკონომიკისაკენ“. სწორედ რადიკალურ შემობრუნებას უნდა ემსახურებოდეს ახალი საგადასახადო კანონმდებლობა და მასში შეტანილი ცვლილებები. |

საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის საკითხთან მიმართებაში სხვადასხვა, ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრებები არსებობს. საგადასახადო კანონმდებლობის პროექტის ყველა ვარიანტისათვის, ჩვენი აზრით, დამახასიათებელია საერთო ნაკლოვანებები. კერძოდ, მათში ყურადღება გამახვილებულია განაკვეთების სიდიდეზე და არა გადასახადების განსაზღვრისა და ამოღების გაუმჯობესების მეთოდოლოგიურ მიდგომაზე; ამასთან, საგადასახადო კანონმდებლობის არც ერთი პროექტი არ ემყარება საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზსა და მიზეზებს, რომლებმაც საბიუჯეტო კრიზისამდე მიგვიყვანა და არ გვისახავს გზებს, პრიორიტეტებს, რომლებიც ამ მდგომარეობიდან გამოსვლის საშუალებას მოგვცემს. (სწორედ კრიზისიდან გა-

მოსვლის გზებს უნდა მოერგოს საგადასახადო კანონი და არა პირიქით, ბიუჯეტმა ხელოვნურად კი არ უნდა დააბალანსოს ეკონომიკა, არამედ ეკონომიკის ზრდამ და განვითარებამ უნდა მიგვიყვანოს ბალანსირებულ ბიუჯეტამდე.) აღნიშნულის მიღწევა კი შესაძლებელია ქვეყანაში ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების საფუძველზე ოპტიმალური საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელებით¹)

ქვეყანაში ოპტიმალური საგადასახადო პოლიტიკის არსებობის აუცილებლობის შესახებ ჯერ კიდევ ადამ სმითი წერდა: „კაპიტალის მფლობელი ფაქტობრივად მთელი მსოფლიოს მოქალაქეა და არ წარმოადგენს რომელიმე ერთი ქვეყნის საკუთრებას, ის დაუყოვნებლივ დატოვებს სამშობლოს, სადაც არასასურველი საგადასახადო გარემო იქნება და დააბანდებს კაპიტალს იმ ქვეყანაში, სადაც თავისი საქმის წარმართვას ან ქონების მართვას შეძლებს შევიწროების გარეშე“².

საგადასახადო პოლიტიკის ყველაზე განმაზოგადებელი მაჩვენებელია საგადასახადო წნეხი, რომელიც განისაზღვრება საგადასახადო შემოსავლებისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის თანაფარდობით, ანუ, სხვა სიტყვებით თუ ვიტყვით, იგი გვიჩვენებს, საზოგადოების მიერ შექმნილი პროდუქტის რა ნაწილის გადანაწილება ხდება საბიუჯეტო მექანიზმის მეშვეობით. ცნობილია, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი ქვეყნების მაგალითის მიხედვით, ყველაზე მაღალი ეკონომიკური ზრდა დამახასიათებელია იმ ქვეყნებისათვის, რომელთა საგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილი მშპ-ის მიმართ დაახლოებით 30%-ია.³

საერთაშორისო საგალუტო ფონდის გაანგარიშებით, საქართველოში უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში საგადასახადო შემოსულობათა მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში უმნიშვნელო ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. 1996 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი შეადგენდა 10,8%-ს, 1997-1998 წლებში შესაბამისად – 13,0 და 13,3%-ს, ხოლო 1999 და 2000

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1997. გვ. 64.

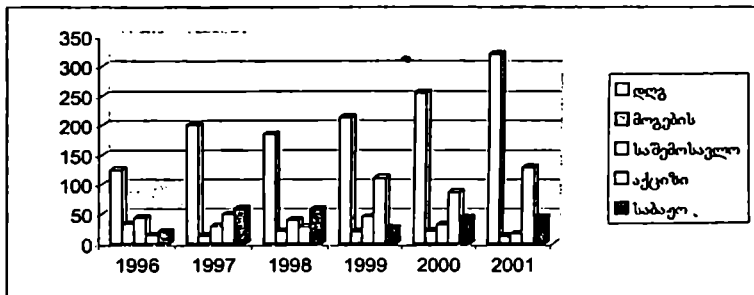
— ² Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов. М.: Изд. ВИНФРА, 1996. გვ. 84.

³ ვ. პაპაევა. საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი – ქვეყნის ეკონომიკის სურათი გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 2000, №28, გვ. 5.

წლის შეფასებით შეადგინა - 14,3 და 14,1%. ამავე პერიოდისათვის საგადასახადო კოეფიციენტი ბულგარეთში შეადგენდა 26%-ს, ჩეხეთში - 32%-ს, ესტონეთში - 30%-ს, ლატვიაში - 26%-ს.¹

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ, სტატისტიკური აღრიცხვის მოუწესრიგებლობიდან გამომდინარე, მონაცემთა სიზუსტე საეჭვოა. ასევე ნაკლებად სანდოა სტატისტიკის დეპარტამენტის მიერ შემუშავებული შშპ-ს გაანგარიშების ახალი მეთოდის და შშპ-ს ახალი შემცირებული მაჩვენებლები, რომლებიც ჩრდილოვანი ეკონომიკის წილის შემცირებულ ოდენობას ემყარება.

მნიშვნელოვანია სახელმწიფოში ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები. „დღესდღეობით მილიარდი ლარის სახსრები ბრუნავს ჩრდილქვემ და სახელმწიფო მხოლოდ 600-700 ლარის ამოღებას ახერხებს, რაც საგადასახადო ბაზის ნახევარიც არ არის. 1999 წელს ბიზნესის სამყარომ შემოსავლების დასაფარავად 120 მლნ ლარი გადაიხადა“² (საგადასახადო შემოსავლების ცვლილებაზე სრული წარმოდგენისათვის იხილეთ ნახაზი №4).



ნახაზი №4

საგადასახადო შემოსავლების შედარებითი სტრუქტურა 1997-2001 წლებში

¹ ი. მესხია, გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები. თურნალი „გადასახადები“. 2000, №17, გვ. 9.

² კ. ჩხარტიშვილი. დემოკრატიულ სისტემას საგადასახადო და ფისკალურ სფეროში უქაყარესი დისციპლინა აყალიბებს. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, №54, გვ. 6.

საბაზრო ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების შემცირება წარმოადგენს, რადგან ამგვარი ეკონომიკა აღრმავებს საფინანსო კრიზისს. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ჩრდილოვანი ეკონომიკის ზრდის ტემპები პირდაპირპროპორციულ დამოკიდებულებაშია საგადასახადო წნეხის ზრდასთან. ამ მიმართულებით ყურადღებას იმსახურებს უცხოეთის განვითარებულ ქვეყნებში არსებული მდგომარეობა და მისი საქართველოს რეალობასთან შედარება.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში საგადასახადო წნეხის მაჩვენებელი მერყეობს 30%-დან (აშშ-სა და თურქეთში) 52%-მდე (შვედეთში), საშუალოდ კი – 40-45%-ის ფარგლებში.

1980-1991 წლებში ზემოთ ნახსენებ ქვეყნებში საგადასახადო წნეხის ზრდა შეიძწიოდა. მაგალითად, ესპანეთში გადასახადი გაიზარდა 24%-დან 35%-მდე, იტალიაში – 30%-დან 41%-მდე. მხოლოდ სამ ქვეყანაში მოხდა უმნიშვნელო ზრდა (2%-ის ფარგლებში), რაც აიხსნება საგადასახადო კანონმდებლობის ცვლილებებით, რომელიც ეროვნულ ინტერესებს ემყარება. საგადასახადო სიმძიმის მნიშვნელოვანი ზრდა, რომელსაც ადგილი აქვს ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში, ევროპაში მიმდინარე ინტეგრაციული პროცესებითა და დაბევრის სისტემის გათანაბრებით აიხსნება.

ამ მიმართულებით ექსპერტები საქართველოს რეალობას სხვადასხვა, ერთმანეთისაგან ძირეულად განსხვავებულ შეფასებებს აძლევენ. ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ სამეურნეო სფეროში მინიმალური საგადასახადო დატვირთვა 8-10%-ს შეადგენს, მაქსიმალური დატვირთვა კი არ აღემატება 50%-ს (კერძოდ, იგი 46-48%-ის ფარგლებშია).¹ მეორე ნაწილის აზრით, ქვეყანაში რეალური საგადასახადო დატვირთვა, არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის პირობებში, საშუალოდ 33-34%-ია და არასწორად მიაჩნიათ მტკიცება, რომ საგადასახადო დატვირთვა

¹ ა. გ. რიშიკაშვილი. ძლიერი საგადასახადო პრესი და კორუფცია აიძულებს მცირე მეწარმეობას ჩრდილოვანი ეკონომიკაზე გადასვლას. ურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000, №11 (36). გვ. 32.

დღეს 65-70% შეადგენს.¹ არსებობს შეხედულება, რომ 65%-ის ოდენობით საგადასახადო წნეხის სიმძიმე, ქვეყანაში არსებული მოსახლეობის მსყიდველუნარიანობის, რენტაბელობისა თუ მოგების ნორმასთან მიმართებაში, წარმოუდგენლად დიდია.²

საგადასახადო წნეხის ოდენობასთან დაკავშირებით, აზრთა სხვაობის მიზეზად შემდეგი გარემოებები მიგვაჩნია: *პირველი*, ჩვენთან საგადასახადო წნეხის გაანგარიშებისას მრიცხველში (აუცილებელი გადასახდელი) მხოლოდ ჩვეულებრივი გადასახადები შეაქვთ (ე.ი. მრიცხველი შემცირებულია), ხოლო ეშპ-ის მოცულობას უმატებენ ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობას (ამგვარი გათვლები არც ერთ ქვეყანაში არ კეთდება), ე. ი. საგრძნობლად ზრდიან მნიშვნელს. ასეთი წესით მიღებული წნეხი შემცირებულია ხელოვნურად (7-10%, ნაცვლად 40-45%-ისა); *მეორე*, საქართველოში ხელოვნურად დაბალი წნეხის არსებობა ართულებს სწორი საგადასახადო პოლიტიკის ჩამოყალიბებას; *მესამე*, ჩრდილოვანი ეკონომიკიდან ბიუჯეტში გადასახადების გადახდა არ ხორციელდება და, აქედან გამომდინარე, წნეხის მაჩვენებლის გაანგარიშებაში მისი ჩათვლა არასწორად მიგვაჩნია; *მეოთხე*, ამ პრობლემის გადასაწყვეტად მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში მოქმედი მეთოდოლოგიის გამოყენება, რომლის თანახმადაც, წილადის მრიცხველში, ჩვეულებრივ გადასახადებთან ერთად, შევა ანარიცხები სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდებში³.

ამრიგად, საჭიროდ მიგვაჩნია შემუშავებულ იქნეს საგადასახადო წნეხის გაანგარიშების ერთიანი მეთოდოლოგია, რომლის საფუძველზეც უნდა განისაზღვროს მისი ამსახველი სტატისტიკური მაჩვენებელი და

¹ კ. ძაძაძა. საგადასახადო სიმძიმის დონის გაანგარიშების მეთოდოლოგია. თურნალი „გადასახადები“. 2000, №8, გვ. 16.

პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთიანი რაკურსით - ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი. თურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, 6.2000 გვ. 18. მ. ჭუმბურიძე. საგადასახადო პოლიტიკა უნდა გადაისინჯოს. თურნალი „გადასახადები“, 2000, №5, გვ. 13.

³ თ. გამსახურდია. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები. თურნალი „ბანკი“, თბ., 2001, №4(8), გვ.5.

შესაბამისად, განხორციელდეს გადასახადების განაკვეთების სახელმწიფო რეგულირება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სადღეისოდ საქართველოს ეკონომიკის კრიზისიდან გამოსვლის პროცესის სირთულეები დაკავშირებულია არასრულყოფილ საგადასახადო სისტემასთან, რომლის გამოსწორება დროულად უნდა მოხდეს. უპირველეს ყოვლისა, აღნიშნული ეხება საგადასახადო განაკვეთების საკითხის მოგვარებას. საქართველოში დღეს მოქმედი საგადასახადო განაკვეთები ნორმალურად შეიძლება ჩაითვალოს იმ ქვეყნისათვის, სადაც ეკონომიკა „ნორმალურად“ ფუნქციონირებს, მაგრამ ვინაიდან საქართველო ჯერ მხოლოდ საბაზრო ეკონომიკის აშენების საწყის სტადიაში იმყოფება და, ამასთან, განიცდის ეკონომიკურ კრიზისს, აუცილებელია მკირეოციკლოზანი მეწარმეებისათვის წახალისების ხელშეწყობი პირობების შექმნა და, შესაბამისად, საგადასახადო განაკვეთების შემცირება. ეს გამოიწვევს წარმოების ზრდას და, საგადასახადო ბაზასთან ერთად, გაიზრდება საბიუჯეტო შემოსავლებიც. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, გადასახადების შემცირებით წარმოების წახალისების საფუძველზე, ბიუჯეტიც მეტად შეივსება. აღნიშნული მოსაზრების საფუძველად აღებულია ე.წ. „სეპლაისაიდის“ ანუ „მიწოდებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის“ თეორია და „ლაფერის მრუდის“ მსგავსი ინტერპრეტაციები. საკითხის სიღრმისეული გაგების გარეშე, საქმეში ჩაუხედავმა ადამიანმა შეიძლება ეს მოსაზრებები ელემენტარულ ჭეშმარიტებად მიიჩნიოს, რომლებიც თითქოს ვიღაცის არაკომპეტენტურობის გამო პრაქტიკულად არ ხორციელდება.

თუ საკითხს ზედაპირულად მიუვლივებით და არ გავითვალისწინებთ საგადასახადო განაკვეთების შემცირებას, მისი შედეგების პერსპექტივაში დანახვის გარეშე, მაშინ, დროის გარკვეულ მონაკვეთში მოჩვენებითი ეფექტურობის მიღების თვალსაზრისით, ამ მოსაზრებას შეიძლება დაეთანხმო, მაგრამ, თუ ამ პროცესს ღრმად ჩაუკვირდებით, სულ სხვა სურათს მივიღებთ. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს, რომ ამჟამად თვით აშშ-ში, სადაც ეს თეორიული შეხედულებები შემუშავდა, ამ თეორიას

(მიღებული შედეგების გაანალიზების საფუძველზე) ნაკლები მომხრე ჰყავს. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ დაბალი საგადასახადო განაკვეთების შედეგად, გარკვეულ პირობებში, მართალია, იზრდება კაპიტალის მოცულობა და ინვესტიციები, მაგრამ ეს მხოლოდ თეორიაა, რომლის დამტკიცებაც რთულია. მაგრამ განაკვეთების მკვეთრი ცვლილების მომხრეები ასაბუთებენ ეკონომიკის „ნახტომისებერ ზრდას“, რასაც მართლაც აქვს ადგილი გადასახადის განაკვეთების შემცირების დროს. აშშ-ში მიმდინარე რეფორმების დროს (1983-1989 წწ.) მთავრობა ამტკიცებდა, რომ 6 წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა დაჩქარებულ ეკონომიკურ ზრდას.

საკითხის სიღრმისეული ანალიზით ირკვევა, რომ ეს გარკვეულწილად მცდარი დასკვნებია შემდეგ გარემოებათა გამო: პირველი, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს, რომ განაკვეთების შემცირების პარალელურად, აშშ-ში ნაწილობრივ ზორციელდებოდა კაპიტალსა და კორპორაციაზე გადასახადის განაკვეთის ზრდა და მეორე – მცირე პერიოდში ზრდის სიდიდეზე მრავალი ფაქტორი მოქმედებდა. სწორი შეფასებისათვის, პირველ რიგში, საქმიანი აქტივობის ციკლის ქრონოლოგიური ანალიზია საჭირო, ვინაიდან მხოლოდ ერთ ფაქტორზე დაყრდნობით ძნელია დადგინდეს განაკვეთების შემცირების ოპტიმალური ზღვარი, რომელიც ეკონომიკურ აღმასვლას შეუწყობდა ხელს. როგორც სპეციალისტები მიიჩნევენ, ასეთ შემთხვევაში განაკვეთების შემცირებით გამოწვეული ეკონომიკური ზრდა განპირობებული იყო დამალული შემოსავლების ლეგალიზებით, ადრე გამოუყენებელი კაპიტალის დაბანდებით და შედეგად, მათი აღრიცხვიანობის მოწესრიგებით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ ამ ფაქტის გათვალისწინებით ძნელია გათვალაო, არის კი განაკვეთების შემცირებასა და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებას შორის პირდაპირი კავშირი. ასე რომ, მრავალი „სეპლაისაიდური“ დებულება, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, არ დასტურდა 1980-იანი წლების ეკონომიკური ექსპერიმენტით,¹ რაც აუცი-

¹ P.Samuelson, W. Nordhaus. Economics. 14th ed.. N.Y. 1992. გვ. 562.

ლებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული საქართველოს მაგალითზე საგადასახადო ტარიფების განსაზღვრის პროცესში.

ზაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ „რიეგანეკონომიკის“ წლებში წარმოების ზრდა და უმუშევრობის შემცირება გამოიწვია არა მეწარმეთა დაბალი გადასახადებით სტიმულირებამ, არამედ წარმოების მოცულობის ზრდაზე მოთხოვნის გადიდება. თუ ეკონომიკური პოლიტიკა გადასახადების დაბალი განაკვეთებით წარმოებასაც წახალისებს და ბიუჯეტის შემოსავალსაც გაზრდის, მაშინ ობიექტურად ისმება კითხვა, რატომ არ არის იგი გავრცელებული მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში და მით უფრო განვითარებულ ქვეყნებში? როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, საგადასახადო განაკვეთების შემცირებამ საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის კლება გამოიწვია, უნდა მომხდარიყო პირიქით – წარმოების გაფართოებისა და დასაქმების ზრდას შემოსავლების მოცულობის გადიდება უნდა გამოეწვია, რაც, სამწუხაროდ, არ მომხდარა.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ისმება კითხვა – რა გვევლინება წარმოების და, შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლების ზრდის შემაფერხებელ მიზეზებად საქართველოში? ჩვენი აზრით, წარმოების ზრდას საქართველოში აფერხებს არა მარტო სტიმულირების უკმარისობა, არამედ სხვა სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორები. ამიტომ მიზანშეწონილი იქნება, განვიხილოთ 1996–2001 წლებში ჩამოყალიბებული ტენდენციები მათზე მოქმედი ფაქტორებისა და მაკროეკონომიკურ კავშირურთიერთობათა ობიექტური შეფასების საფუძველზე ქვეყანაში საფინანსო-საბიუჯეტო სექტორის განვითარებაზე და, მაშასადამე, ბიუჯეტის მოცულობასა და შემადგენლობაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს: წარმოების განვითარების მაკროეკონომიკური, დარგობრივი და სტრუქტურული მახასიათებლები, მათი ცვლილებების ტენდენციები; მშპ-ის განაწილების სტრუქტურაში მიმდინარე ცვლილებები; საქონლისა და მომსახურების საბოლოო გამოყენების სტრუქტურაში მიმდინარე პროცესები; ქვეყნის საგადასახადო ბალანსი; ინფლაციური პროცესები; სავალუტო კურსის დინამიკა და სხვა.)

თუ განვიხილავთ თითოეულ მათგანს და, ამასთან, მათ შორის

მიზეზშედევობრივ კავშირს, ასეთ სურათს მივიღებთ: ამ პერიოდში ქვეყნის მატერიალური და არამატერიალური წარმოების სფეროებში მიმდინარე მოვლენების ანალიზმა გვაჩვენა, რომ 1995–1997 წლებში ადგილი ჰქონდა მშპ-ის მაღალ და მყარად ზრდის ტემპებს, რომელმაც საშუალოდ 8,1% შეადგინა (იხ. ცხრილი №1).

წარმოების ინტენსიური განვითარების პროცესი 1998 წლის დასაწყისშიც გრძელდებოდა, მაგრამ ქვეყანაში პოლიტიკური სიტუაციის გამწვავებამ და საგარეო-ეკონომიკურმა ფაქტორებმა, კერძოდ, მსოფლიო საფინანსო კრიზისმა, განსაკუთრებით რუსეთში განვითარებულმა მოვლენებმა უარყოფითი გავლენა მოახდინა მთლიანად საქართველოს ეკონომიკასა და მის წამყვან დარგებზე.

ცხრილი №1

სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 1995-2001 წლებში¹

სახელმწიფო ბიუჯეტი	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
შემოსავლები პროცენტულად მშპ-თან	271,3	527,7 13,8%	738,6 13,2%	621,9 13,0%	650,2 11,5%	640,2 10,6%	749,3 11,3%
ხარჯები პროცენტულად მშპ-თან	469,4	783,0 20,3%	1014,8 21,9%	810,4 16,1%	904,8 16,0%	833,8 73,9%	930,5 14,0%
დეფიციტი პროცენტულად მშპ-თან	-198,1 ..	-255,3 -6,6 %	-276,2 -6,0%	-188,5 -3,7%	-254,6 -4,5%	-193,6 -3,2%	-181,2 -2,7%

კერძოდ, 2%-ით შემცირდა სამრეწველო წარმოების მოცულობა. აღსანიშნავია, აგრეთვე ვაჭრობისა და მომსახურების რიგი სფეროების განვითარების ტემპების საგრძნობი დაცემაც.

¹ საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში. საქართველოს ეროვნული ბანკი. 2002, გვ. 73.

გალრმავდა წინა წლებში ჩამოყალიბებული ისეთი უარყოფითი ტენდენცია, როგორცაა მშპ-ში მრეწველობის (ბიუჯეტში გადასახადების მობილიზაციის თვალსაზრისით ძირითადი შემოსავალტვეადი დარგის) ხვედრითი წილის შემცირების პროცესი. ამ უკანასკნელმა მარტო 1998 წელს 0,8 პროცენტული პუნქტით დაიკლო.

1998 წლის კრიზისულმა მოვლენებმა არსებითი გავლენა მოახდინა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების შემდგომ პერიოდზეც, რაც, პირველ რიგში, გამოიხატა 1999 წელს მშპ-ის მხოლოდ 3%-ით გაზრდაში. ასევე უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა 2000 წელს ბუნებრივ-კლიმატურმა პირობებმა როგორც სოფლის მეურნეობის, ისე მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაში. სოფლის მეურნეობაში არსებულ მდგომარეობაზე ყურადღების გამახვილება განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ ძალზე დიდია ამ დარგის გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე, განსაკუთრებით სამრეწველო წარმოებაზე, ვაჭრობაზე, ტვირთბრუნვის მოცულობაზე, ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის ფორმირებაზე, მოსახლეობის სოციალურ მდგომარეობაზე, არაპირდაპირ კი თვით ქვეყნის ბიუჯეტის მოცულობაზე.

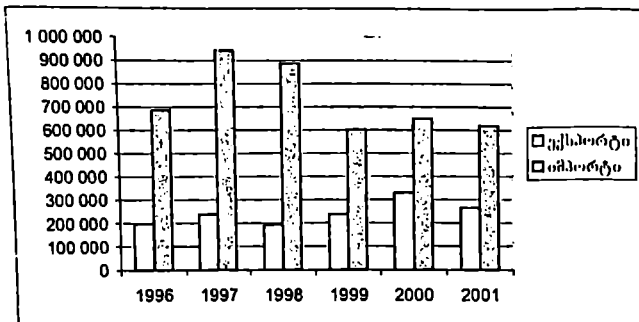
ბიუჯეტის მოცულობასა და შედგენილობაზე, გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მშპ-ის განაწილების სტრუქტურაში მიმდინარე ცვლილებები, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად მოქმედებს რიგი გადასახადების (მაგალითად, მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადების) მობილიზაციის პოტენციურ შესაძლებლობებზე.

შესაბამის სტატისტიკურ მასალებზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ საანალიზო პერიოდში, ქვეყნის ტერიტორიაზე მოხმარებული მშპ-ის სტრუქტურაში საგრძნობლად, 106,5%-დან 100,3%-მდე შემცირდა საბოლოო სამომხმარებლო ხარჯების შედარებითი დონე, თუმცა მისი რეალური ზრდა საკმაოდ არსებითი (დაახლოებით 18–20%) იყო. სამომხმარებლო ხარჯების ასეთი დინამიკის ჩამოყალიბებაში გადამწყვეტი როლი ენიჭება, ერთი მხრივ, წმინდა ეროვნული შემოსავლისა და

პირდაპირი სამომხმარებლო ხარჯების ცვლილებას, ხოლო მეორე მხრივ მთლიანი ინვესტიციების გავლენის გაძლიერებას.

ბიუჯეტის მოცულობის ზრდის თვალსაზრისით, ქვეყნის საგადასახდელი ბალანსის როლს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. მიმდინარე ოპერაციათა ანგარიშის დეფიციტი, რომელიც 1997-1999 წლებში მკვეთრი შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა, 2000 წელს 34.3%-ით გაიზარდა და 262 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა. შესაბამისად, 6.9-დან 8.3%-მდე ამაღლდა მისი წილი მშპ-ში. მიმდინარე ანგარიშის გაუარესება ძირითადად გამოიწვია ქვეყნის მაკროეკონომიკური უარყოფითი სავაჭრო ბალანსის შენარჩუნებამ და ფაქტორული შემოსავლებისა და მიმდინარე ტრანსფერტების საკრედიტო ოპერაციათა მნიშვნელოვანმა შემცირებამ. კერძოდ, საქონლისა და მომსახურების ბალანსი 2000 წელს მხოლოდ 23 მლნ დოლარით გაიზარდა, მაშინ, როცა წმინდა ფაქტორული და ტრანსფერტული შემოსავლების მოცულობა, წინა წელთან შედარებით, დაახლოებით 90 მლნ აშშ დოლარით შემცირდა. ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოება, რომ აღნიშნული ცვლილებები უმთავრესად შემოსავლებისა და ტრანსფერტული ანგარიშის ორ ძირითად მუხლს შეეხო: უცხოეთში საქართველოს საელჩოებში, ერთობლივ საწარმოებში, ჰუმანიტარულ და სხვა ორგანიზაციებში მომუშავე საქართველოს რეზიდენტ მოსამსახურეთა ფულადი გზავნილები 33 მლნ აშშ დოლარით ანუ 15,6%-ით, ხოლო არარეზიდენტ მოსამსახურეთა გზავნილები დაახლოებით 55 მლნ აშშ დოლარით შემცირდა.

განვიხილოთ საგადასახდელი ბალანსში, კერძოდ, საგარეო ვაჭრობის სფეროში ბოლო წლებში ჩამოყალიბებული რამდენიმე მნიშვნელოვანი ტენდენცია. ძირითადად, ეს ეხება საგარეო ვაჭრობის გაფართოებას, რომელიც საფინანსო-საბიუჯეტო სექტორის განვითარებაზე მნიშვნელოვან პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენს (იხილეთ ნახაზი №5).



ნახაზი №5

საქართველოს საგარეო ვაჭრობა 1996-2001 წლებში¹

ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროს განვითარებაზე ასევე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ინფლაციური პროცესები და სავალუტო კურსის დინამიკა.)

1995 წლის ბოლოს ეროვნული ვალუტის შემოღებასა და საქართველოს ეროვნული ბანკის შექმნის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ჰიპერინფლაციის დაძლევა და ქვეყანაში ფინანსური წესრიგის დამყარება მოჰყვა. მაგრამ, სამწუხაროდ, 1998-1999 წლებში ვერ მოხერხდა ინფლაციის დარეგულირების საქმეში წინა წლებში მიღწეული წარმატებების საფუძვლიანი განმტკიცება. ამ პერიოდში ინფლაციის ზრდაზე, თავისუფალი სავალუტო კურსის გარდა, გავლენა მოახდინა ისეთმა ფაქტორებმა, როგორცაა: თამბაქოსა და ალკოჰოლურ სასმელებზე აქციზური მარკების შემოღება, ენერგომატარებლებზე ფასებისა და ტარიფების მნიშვნელოვანი ზრდა და სეზონური რყევები. თუ ლარის შემოღების დღიდან ამჟამად შეიმჩნეოდა ლარის რეალური სავალუტო კურსის განმტკიცების ტენდენცია, 1998 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ ეს უკანასკნელი მკვეთრად დაეცა. 1999 წლის მაისიდან მოყოლებული კი ლარის რეალური გაცვლითი კურსი დოლართან მიმართუ-

¹ წყარო: საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2001. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბ., 2002, გვ. 272.

ბაში სტაბილური იყო და მხოლოდ 2000 წლის აგვისტო-სექტემბერში გამოიკვეთა მისი უმნიშვნელო ამაღლების ტენდენცია.

ამრიგად, ინფლაციის ტემპი 1997 წელს – 7,3%-ს, 1998 წელს – 10,7%-ს, 1999 წელს – 10,9%-ს, 2000 წელს – 8%-ს, 2001 წელს – 5-6%-ს შეადგენდა. საანალიზო პერიოდში ლარის კურსი აშშ დოლართან მიმართებაში საშუალოდ შეადგენდა: 1996 წელს – 1,26%, 1997 წ. – 1,3%, 1998 წ. – 1,39%, 1999 წ. – 2,02%, 2000 წ. – 1,97%, 2001 წ. – 2,0%.

(დღევანდელ პირობებში ეროვნული ვალუტის არც ნომინალური და არც რეალური კურსის ცვალებადობა არ არის მოსალოდნელი და, ზომიერად მკაცრი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის გატარების პირობებში, მათი მხოლოდ მცირეოდენი მატებაა საეარაუდო.)

გარდა ზემოჩამოთვლილი ფაქტორებისა, საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროს განვითარებაში მხედველობაშია მისაღები საკრედიტო რესურსების დეფიციტი და მაღალი საპროცენტო განაკვეთები. ამ მიმართულებით ჩვენს ქვეყანაში 1996 წელს საკრედიტო რესურსებზე საპროცენტო განაკვეთების კლების ტენდენცია შეიმჩნეოდა, 1997 წლის დასაწყისში საპროცენტო განაკვეთები კვლავ დაბალი და თითქმის უცვლელი იყო, რაც ეროვნული ბანკის მხრიდან აქტიური ინტერვენციებით იყო განპირობებული. მაგრამ წლის მეორე ნახევარში საგრძნობლად შემცირდა ინტერვენციები, რამაც, თავის მხრივ, გაზარდა საკრედიტო რესურსებზე საპროცენტო განაკვეთები. 1998 წლის სექტემბერში საფინანსო კრიზისმა უარყოფითი გავლენა მოახდინა საკრედიტო რესურსების ბაზარზე. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ბანკის ბანკთაშორისო საკრედიტო რესურსების აუქციონებზე ოქტომბერ-ნოემბერში 7 დღემდე ვადის რესურსებზე საპროცენტო განაკვეთები 72%-ს, ხოლო 30-დღიან საკრედიტო რესურსებზე 85%-ს შეადგენდა, რესურსების მიწოდება მკვეთრად შემცირდა. 1998 წლის კრიზისის მიზეზით შეჩერებული აუქციონები 1999 წელს კვლავ იწყებს ფუნქციონირებას. შემდგომი პერიოდი საპროცენტო განაკვეთების შედარებითი კლებითა და საკრედიტო რესურსების აუქციონების მოცულობის ზრდით ხასიათდებოდა.)

აღნიშნულის მიუხედავად, კვლავ მაღალია საპროცენტო განაკვეთები ბანკების მიერ გაცემულ სესხებზე. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ კომერციული ბანკების სესხების ძირითადი ნაწილი მოკლევადიან კრედიტებზე მოდის, რაც გარკვეულწილად არასაკმარისად ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოსა და სამომხმარებლო პროდუქციით ქვეყნის გაუჯერებლობის შედეგია. ასეთი კრედიტებით ძირითადად ვაჭრობისა და მომსახურების სფეროებში დასაქმებული სუბიექტები სარგებლობენ. ამგვარ მდგომარეობას გარკვეულწილად განაპირობებს ისიც, რომ განუვითარებელია საკრედიტო რისკების შეფასების პრაქტიკა და იგი სერიოზულ სრულყოფას საჭიროებს. მაღალ საპროცენტო განაკვეთებს განაპირობებენ აგრეთვე განუვითარებელი ფასიანი ქაღალდების ბაზარი, რაც მისი ჩამოყალიბების ხელშეწყობისაკენ მიმართული პოლიტიკის შემდგომ გააქტიურებას მოითხოვს.

(საბიუჯეტო შემოსავლების ფორმირებაში კრახებულ ნაკლოვანებებზე, გარდა ზემოაღნიშნულისა, ზეგავლენას ახდენს ასევე ოლიგარქები, ქვეყანაში არსებული კორუფციისა და პროტექციონიზმის მასშტაბები, ბიზნესის დასაწყებად სასტარტო კაპიტალის უქონლობა, მაღალი სამეწარმეო რისკის გარეშე, ქვეყნის სილატაკე, ერთობლივი მოთხოვნის დაბალი დონე, ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების დაუცველობა და სხვა ფაქტორები.¹)

წალსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ საქართველოში მეწარმეობის ფსიქოლოგიური მოტივაცია თავისთავად საკმაოდ მაღალია, ვინაიდან ვინმეს თუ გაუჩნდება საწყისი კაპიტალი, იგი ამჯობინებს „საქმეში ჩადოს“, ვიდრე დააგროვოს. ქვეყნის სილატაკე უკვე თავისთავად გამოდის მეწარმეობის სტიმულად, ასე რომ, თუ ზემოთ აღნიშნული ობიექტური სირთულეები არ მოწესრიგდა, მხოლოდ გადასახადების განაკვეთების შემცირებით მეწარმეთა სტიმულირებასა და წარმოების ზრდის ტემპების მატებას ვერ შევძლებთ, საჭიროა ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე გადასახადების განაკვეთების ოპტიმალური ვარიანტების შერჩევა.¹

¹ J. ლეიაშვილი. ქართველი „ხელისაღერების“ საგადასახადო პოლიტიკა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001, №6 (43), გვ. 49.

ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმის თანმიმდევრული განხორციელებისა და საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების ასევე ერთ ერთ მნიშვნელოვან ხელშემშლელ ფაქტორად (გარდა ზემოაღნიშნული ფაქტორებისა) გვევლინება საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა, რაც საგადასახადო სისტემაში არსებულ რიგ ნაკლოვანებებში გამოიხატება, კერძოდ: *პირველი*, არ არსებობს ერთიანი, ურთიერთშესაბამისი სტაბილური საგადასახადო სისტემა, რადგან იგი შემუშავებულია ნაჩქარევად და მოწყვეტილია ეკონომიკის რეალურ სინამდვილეს; *მეორე*, გადასახადების მრავალსახეობა და გაანგარიშების სირთულე ამცირებს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებაში მათ ეფექტიანობას; *მესამე*, დაუსაბუთებელი საგადასახადო შეღავათები და, ამასთან, მოუფიქრებელი პროტექციონისტული პოლიტიკის გატარება ქმნის გაურკვევლობის ატმოსფეროს ეკონომიკაში და ხელს უწყობს სხვადასხვა ეკონომიკური სამსახურების მიერ ბიუჯეტის შევსებაში არსებული ნაკლოვანებების ურთიერთგადაბრალების პირობებს. ეს, საერთო ჯამში, აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროების ხელოვნურ დაფარვას და, შესაბამისად, ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების გაფართოებას განაპირობებს; *მეოთხე*, მოგებისა და პროდუქციის თვითღირებულების განსაზღვრისას, დამატებული ღირებულებისა და საშემოსავლო გადასახადის გამოანგარიშების მეთოდოლოგიაში არსებული აზრთა სხვადასხვაობა და მისადმი სხვადასხვაგვარი მიდგომა განაპირობებს დაბეგვრის წონასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპის დარღვევას; *მეხუთე*, ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების არასამართლიანი განაწილება, საგადასახადო კონტროლის შესუსტება და მასთან ერთად, მკონტროლებელი ორგანოების მიერ ერთნაირი ფუნქციების პარალელურად შესრულება ხელს უშლის საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებასა და საქართველოში ცივილიზებული საგადასახადო სისტემის ფორმირებას.

ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია, ყოველივე ზემოაღნიშნული გათვალისწინებულ იქნეს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ახალი კანონმდებლობის დამუშავების პროცესში.

აღსანიშნავია, რომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სახარჯო დავალიანების დაგროვების საკითხს, ხარჯების ყოველთვიურ მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის გაძლიერებას, შემოსავლებისა და ხარჯების ყოველთვიური მდგომარეობის შესახებ ერთიანი მექანიზმის შემუშავებას, რაც ხელს შეუწყობს საგადასახადო შემოსავლების წყაროების ოპტიმალურ განსაზღვრას, ხარჯების მიზნობრივ გამოყენებას. ამ ხარჯებში სხვადასხვა ციფრობრივი მანიპულაციების გზით ნეგატიური მოვლენების წარმოშობის პირობების შეზღუდვას, ხოლო შემდგომში მის მთლიანად აღმოფხვრას.

ზემოთ განხილული ფაქტორების მოქმედების ეფექტურობის ამაღლება, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული: *პირველი*, გადასახადების ადმინისტრირების სრულყოფის გზების ძიებაზე, რომელიც, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, უნდა დაემყაროს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების წინა პლანზე წამოწევას; *მეორე*, საგადასახადო შემოსავლების ფორმირებისა და საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზების ამაღლებაზე; *მესამე*, სამეურნეო საქმიანობის ხელშეწყობი გარემოს შექმნის სტიმულირებისათვის კონკრეტული ღონისძიებების შემუშავებასა და პრაქტიკულ განხორციელებაზე.

2.2. გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების მნიშვნელობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში

ქვეყნის ეკონომიკაში შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე მოქმედი ფაქტორებიდან უნდა გამოიყოს: შემოსავლებისა და ხარჯების დაუბალანსებლობა, გადასახადების ადმინისტრირების დონე, წარმოების დინამიკა და სტრუქტურა, ინფლაციური პროცესები, ფულად-საკრედიტო და სავალუტო ურთიერ თობათა სფეროში და სავარეო-სავაჭრო ოპერაციებში მიმდინარე მოვლენები, ასევე ფისკალური პოლიტიკის, სახელმწიფო ვალების მომსახურების, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებისა და გლობალური სა-

ფინანსო-ეკონომიკური პირობების შექმნისათვის გაწეული მუშაობა.

აღნიშნულ ფაქტორთა გათვალისწინებით, 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანალიზმა გვიჩვენა, რომ ამ წელს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების საწყისი პირობები გარკვეულწილად წინა პერიოდში ჩამოყალიბებულმა ტენდენციებმა კანსაზღვრა. ერთი მხრივ, საკმაოდ მოკლე ვადებში მოხერხდა 1998 წლის კრიზისის უარყოფითი შედეგების გადალახვა, რამაც ვალუტის გაცვლითი კურსის სტაბილურობასა და ინფლაციური მოლოდინის კლებას შეუწყო ხელი. მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის ქრონიკულმა შეუსრულებლობამ, დაცულ მუხლებზე უზარმაზარი დავალიანების აკუმულირებამ, აგრეთვე კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდმა მასშტაბებმა სოციალური უთანასწორობის გაღრმავება და მოსახლეობის ძირითადი ნაწილის ცხოვრების დონის გაუარესება გამოიწვია. შედეგად, რამდენადმე განეიტრალდა საფინანსო სფეროში ჩამოყალიბებული პოზიტიური ძვრები, რამაც მომავალს გაურკვეველობა შემატა და კიდევ უფრო გაამძაფრა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისადმი დამოკიდებულება.

(ანალიზმა დაგვანახა, რომ საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების ძირითად მიზანს წარმოადგენდა როგორც საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზების ამაღლება, ასევე სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესება. საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში გათვალისწინებული იყო აგრეთვე საერთაშორისო სავალუტო ფონდისადმი საქართველოს ხელისუფლების მიერ აღებული ვალდებულებები.)

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ უმთავრესი განმაზოგადებელი მაჩვენებელი, რომლითაც ხასიათდება საგადასახადო პოლიტიკა, არის საგადასახადო წნეხი, რომელიც განისაზღვრება საგადასახადო შემოსავლებისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის თანაფარდობით ანუ, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ის გვიჩვენებს საზოგადოების მიერ შექმნილი პროდუქტის ნაწილს, რომლის გადანაწილება ხდება საბიუჯეტო მექანიზმის მეშვეობით. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის გამოთვლებზე დაყრდნობით, შეიძლება ითქვას, რომ საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში უმნიშვნელო ზრდის ტენდენციით ხასიათდება

(1996 წელი – 10,8%, 1997 წელი – 13,0%, 1998 წელი – 13,3%, 1999 წელი – 14,3%, 2000 წელი – 14,1%), რაც გვჩვენებს აყენებს ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ უსაფრთხოებას. არსებობს შეხედულება, რომ ასეთი მდგომარეობა ქვეყანაში მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობის პირობებში არსებული მაღალი საგადასახადო დატვირთვის შედეგია!¹ ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თითქოს საქართველოში მოქმედი საგადასახადო განაკვეთები და საბაჟო ტარიფები, ყოფილ საბჭოთა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არსებულ განაკვეთებთან შედარებით, მაღალი არ არის, უფრო მართებული იქნებოდა მიზეზი საგადასახადო ტვირთის არათანაბარ, მხოლოდ პატიოსან გადამხდელებზე განაწილებაში მოგვეძებნა?² (მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ჩვენ ქვეყანაში არ არის დაცული გადასანადგობის აკრეფაში მთავარი – საყოველთაობის პრინციპი.)

(გადასახადების განაკვეთების შემცირების აპოლოგეტებს შეხედულებაში აქვთ ის გარემოება, რომ, მათი აზრით, ამ გზით შესაძლებელია ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზება და საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზების გაუმჯობესება, რაც თავისთავად მცდარი შეხედულებაა. ჩვენი აზრით, თუ გადასახადის განაკვეთის გაზრდა, სუსტი საგადასახადო ადმინისტრაციისა და პერსონალური (კანონიერი თუ უკანონო) საგადასახადო შეღავათების პირობებში, ზღუდავს ლეგალურ საქმიანობას და მეწარმეებს აიძულებს გადაინაცვლონ შავ ბაზარზე, ასეთ პირობებში გადასახადის განაკვეთის შემცირებამ არ შეიძლება სათანადო უკუეფექტი მოგვეცეს. აქ საქმე გვაქვს ე.წ. „მოწესრიგების ასიმეტრიულობასთან“, როდესაც უკვე არალეგალურ სფეროში მომუშავე მეწარმეს, საგადასახადო განაკვეთების შემცირების შემთხვევაშიც კი არ უჩნდება სურვილი, გამოვიდეს ლეგალურ ბაზარზე და ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადაიხადოს იმაზე მეტი, ვიდრე ადრე იხდიდა. საქმიანობის ლეგალიზების აუცილებელი წინაპირობაა ისეთი გარემოს შექმნა, როდესაც

¹ პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთიანი რაქურსით -- ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი. თურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000, №6, გვ. 20.

² ვ. პაპაია. საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი – ქვეყნის ეკონომიკის სურათი გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა.“ 2000, №28, გვ. 5.

ყველა გადამხდელი დარწმუნებული იქნება, რომ გადასახადის გადაუხდელობისათვის საკადრისად დაისჯება. სწორედ ასეთი გარემოს შექმნა საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფამ უნდა უზრუნველყოს, რომელიც არ იქნება მიმართული უპირატესად ფისკალური ეფექტის მისაღწევად და გაითვალისწინებს გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში გადასახადის გადამხდელთა სპეციფიკას.¹

(ზემოაღნიშნულს მოწმობს ის ფაქტი, რომ თუ ექვსი ძირითადი სახის გადასახადს (დღგ, აქციზი, საშემოსავლო, მოგება, სოციალური უზრუნველყოფა) გეგმავლობით, დავინახაოთ, რომ, ბარენც ვგუფის შეფასებით, მათგან მიღებულ პოტენციურ შემოსავლებს შეედლო შეედგინა 1,664 მლრდ ლარი (დღგ – 453 მლნ, აქციზი – 385 მლნ, საბაჟო – 70 მლნ, საშემოსავლო – 320 მლნ, მოგება – 253 მლნ, სოციალური უზრუნველყოფის გადასახადები – 183 მლნ ლარი),² მაგრამ რეალურმა შემოსავალმა 1999 წელს შეადგინა მხოლოდ 667 მლნ ლარი. სხვაობა პოტენციურსა და ფაქტობრივს შორის დღგ-ში იყო 240 მლნ ლარი, აქციზში – 274 მლნ, საბაჟო გადასახადში – 44 მლნ, საშემოსავლო გადასახადში – 275 მლნ, მოგების გადასახადში – 233 მლნ და სოციალურ გადასახადში – 38 მლნ ლარი. აქედან გამომდინარე, თითქმის 1 მლრდ ლარი ჩრდილოვან სექტორს შეემატა) ანალოგიური (თუ არ ვიტყვით, უფრო ცუდი) მდგომარეობა იყო 2000 წელს. ზემოთ აღნიშნული ძირითადი სახეობის გადასახადებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებულია 565,4 მლნ ლარი. ამ წელს სხვაობა პოტენციურსა და ფაქტობრივ ამოღებას შორის დღგ-ში გაუტოლდა 198,1 მლნ ლარს, აქციზში – 298,3 მლნ ლარს; საბაჟო გადასახადში – 26 მლნ, საშემოსავლო გადასახადში – 289 მლნ, მოგების გადასახადში – 240,6 მლნ და სოციალურ გადასახადში – 26,5 მლნ ლარს. წლიურმა ჯამურმა დანაკარგმა 1 მლრდ

¹ ი. მესხია. გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები. ჟურნალი „გადასახადები“. 2000, №17, გვ. 8.

² ს. სიჭინავა. 2002წლის ბიუჯეტი – რიტორიკა თუ რეალური ეკონომიკური გათვლა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001, №9 (46), გვ. 11.

ლარზე მეტი შეადგინა და იგი ფაქტობრივად ჩრდილოვან სექტორს დაემატა.¹

(აღნიშნული მოწმობის იმას, რომ კანონის უპატივეცემულობისათვის ქვეყანაში გადასახადის გადამხდელების მიმართ დამკვიდრებულა სრული დაუსჯელობის სინდრომი, არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება როგორც სახელმწიფოს, ასევე გადამხდელთა ინტერესები, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები არ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს.²)

ზემოაღნიშნული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგი: 1. საგადასახადო შემოსავლების ამოღების უზრუნველყოფის მიზნით, საგადასახადო კანონმდებლობებში შეტანილ უნდა იქნეს შემდეგი ცვლილებები: ა) საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წინაშე საქართველოს მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებებისა და საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის შემდგომი გამარტივების მიზნით, გადაისინჯოს საგადასახადო შეღავათების სისტემა; ბ) განხორციელდეს აქციზური საქონლის ნომენკლატურის ოპტიმიზაცია. ამ კუთხით სწორად მიგვაჩნია აქციზის გადასახადით დასაბეგრი საქონლის ჩამონათვალის შემცირება. ამასთან, დარეგულირებას მოითხოვს აქციზური მარკებით მარკირებას დაქვემდებარებული აქციზური საქონლის დაბეგრის, კერძოდ, მარკების შექმნისთანავე მისი სრულად გადახდის არსებული მექანიზმი; გ) აუცილებელია, მცირე ბიზნესის მხარდაჭერის მიზნით, საგადასახადო ტვირთის შენარჩუნების საფუძველზე კონსოლიდირებული გადასახადის შემოღება; 2. გაუმჯობესებას მოითხოვს საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების საკადრო პოლიტიკა: ა) კადრების შერჩევის საკონკურსო სისტემაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, საგადასახადო ინსპექტორების რიცხვის შემცირებასთან ერთად,

¹ მონაცემები ძირითადი სახის გადასახადებიდან შემოსავლების შესახებ აღებულია საქართველოს 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოხსენებიდან. 2001.

² დ. გიორგელიძე. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა, 2000, №3-4, გვ. 84.

ხელმძღვანელი კადრების პროფესიული განათლებისა და პრაქტიკული გამოცდილების ნიშნებით შერჩევა; ბ) რეფორმირებული სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია თანამშრომელთა საარსებო მინიმუმის შესაბამისი ხელფასებით უზრუნველყოფა და შიდაკონტროლის განახლებული მექანიზმების შექმნა.

(საგადასახადო შემოსავლების ადმინისტრირების გაუმჯობესების ზემოაღნიშნული მიმართულებებიდან ყურადღება გვინდა გაავამახვილოთ საგადასახადო შეღავათების სისტემაზე, რომელშიც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს როგორც ქვეყნის სტრატეგიული სფეროს პრობლემები, ასევე მეწარმე სუბიექტებისათვის თანაბარი სასტარტო პირობების შექმნა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საგადასახადო შეღავათების სისტემა მოითხოვს გადასინჯვას, ვინაიდან ის არათანაბარ პირობებში აყენებს მეწარმე სუბიექტებს და ქმნის არაუკანსალ კონკურენციის გარემოს ფასწარმოქმნის სისტემის ფუნქციონირების დამახინჯების საფუძველზე. დღეს საქართველოში შექმნილია ისეთი სიტუაცია, როდესაც შეღავათებით სარგებლობენ არა მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი ფენები, არამედ, პირიქით, მაღალშემოსავლიანი პირები და საწარმოები, რომელთათვის ხელმისაწვდომია ინფორმაცია და აქვთ ახლო კავშირები ხელისუფლებასთან.

(აღსანიშნავია, რომ ასეთ ვითარებას ქმნის არა მხოლოდ უშუალოდ საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული, არამედ სხვა სახის შეღავათებიც (მაგალითად, საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურირების სისტემა, სახელმწიფოს მიერ გაცემული კრედიტების დაბრუნების ამორჩეული გადავადება და ა.შ.).)

(რესტრუქტურირაციის რეჟიმში მომუშავე საწარმოები არ ასრულებენ კანონის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მოთხოვნას რესტრუქტურირაციის შემდეგ წარმოქმნილი გადასახადების შეუფერხებლად გადახდის შესახებ.)

„საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურირაციის შესახებ“ კანონის

¹ მოხსენება საგადასახადო შეღავათების შეზღუდვის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. თბ., 2001, გვ. 3.

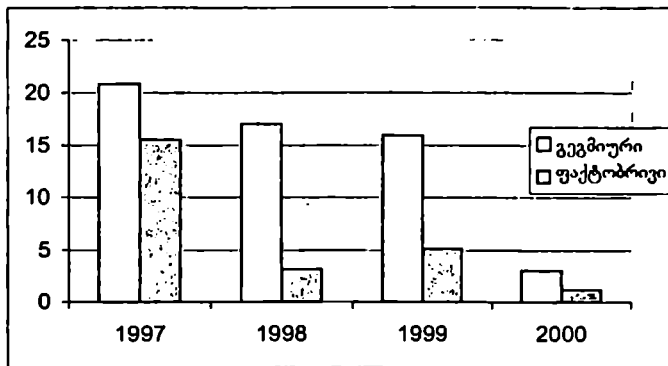
მნიშვნელოვან ნაკლად მიგვაჩნია საბაზრო ეკონომიკის ძირითადი პრინციპის – თავისუფალი კონკურენციის უგულვებელყოფა, რის გამოც ერთ სფეროში მოღვაწე მეწარმე სუბიექტებს არათანაბარი პირობები ექმნება. ნათელია, რომ ორი საწარმო, რომელთაგან ერთი კეთილსინდისიერად იხდის ბიუჯეტში გადასახდებს, ხოლო მეორე გაურკვეველი ხერხებით ხვდება რესტრუქტურისაციის რეჟიმში და არ ასრულებს ბიუჯეტის წინაშე ვალდებულებებს, არაკონკურენტულ გარემოში ხვდება. ამ მდგომარეობის გამოსწორება შესაძლებელია სათანადო დონეზე დაბრუნებული „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“ კანონის საფუძველზე, რომელიც ხელს შეუწყობდა კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნას.

აღნიშნული საშუალებას გვაძლევს, დავასკვნათ, რომ „საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურისაციის შესახებ“ კანონის მიღება ყოველად გაუმართლებელი იყო, რადგანაც, *ერთი მხრივ*, ამ კანონით დაირღვა მთავარი საბაზრო პრინციპი – თავისუფალი კონკურენციისა და სახელმწიფოს მხრიდან საწარმოთათვის თანაბარი პირობების უზრუნველყოფის შესახებ და, *მეორე მხრივ*, მან სტიმული მისცა საწარმოებს, რათა გადასახადებისათვის თავი აერიდებინათ, რის გამოც მნიშვნელოვნად გაიზარდა საგადასახადო დავალიანებები. ამასთან, ვერ გადაწყდა მიმდინარე დავალიანებათა გადახდის პრობლემაც.¹

არსებული ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად აუცილებელია: *პირველი*, შეწყდეს ქვეყანაში საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურისაციის პროცესი „საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურისაციის შესახებ“ კანონის გაუქმებით; *მეორე*, დაწესდეს მკაცრი კონტროლი დავალიანებათა რესტრუქტურისაციის შესახებ უკვე გაფორმებული ხელშეკრულებების შესრულებაზე; *მესამე*, ქვეყანაში საწარმოთა გაკოტრების პროცედურის გამარტივების მიზნით, განხორციელდეს „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანა.

¹ ვ. ჰაბაია. საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მმართველობის ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა 2000. №3-4, გვ. 64.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო შემოსავლების ამოღებაზე უარყოფით გავლენას ახდენს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფოს მიერ გაცემული კრედიტების ოდენობა და მათი დაბრუნების ამორჩევითი გადავადება (იხილეთ ქვევით წარმოდგენილი ნახაზი №6).



ნახაზი №6

სახელმწიფო რესურსების ხარჯზე გაცემული კრედიტების დაბრუნების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

როგორც ცხრილიდან ჩანს, პრაქტიკულად არ ხორციელდება მსესხებლის მიერ სახელმწიფო რესურსების ხარჯზე აღებული სასესხო დავალიანების დაფარვა. ამის მიზეზია ის, რომ სესხის ამღები ორგანიზაციების ნაწილი გაკოტრებულია,¹ ხოლო ნაწილისათვის, იმის მაგიერად, რომ მოეთხოვათ ვალის გასტუმრება, მოხდა დავალიანებების გადავადება (მაგალითად, შპს „კოკა-კოლა ბოთლერს ჯორჯიას“ თურქეთის კრედიტით წარმოქმნილი სასესხო ვალდებულებების შესრულების ვადა, დაწყებული 1998 წლიდან, გადაევადა 10 წლით).²

¹ რ. გოცირიძე. ეკონომიკა, პოლიტიკა, ცხოვრება. თბ., 1999, გვ. 466.

² საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოხსენება. თბ., 2000, გვ. 42.

მდგომარეობის გამოსასწორებლად მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: *ჯერ ერთი*, ფინანსთა სამინისტროს მიერ განხორციელდეს, *ერთი მხრივ*, სახელმწიფო რესურსების ხარჯზე გაცემული კრედიტების ინვენტარიზაცია და, *მეორე მხრივ*, დადგინდეს კრედიტებისა და დავალიანებების დაფარვის გრაფიკი და ამის საფუძველზე დაიგეგმოს ბიუჯეტში ამ სახის შემოსავლების რეალური მაჩვენებლები; *მეორე*, განხორციელდეს მკაცრი კონტროლი იმ საწარმოთა მიმართ, რომლებიც დროულად არ ფარავენ სახელმწიფო რესურსების ხარჯზე გაცემულ კრედიტებს და მათ მიმართ გამოყენებულ იქნეს კანონი „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“.

(საგადასახადო შემოსავლების ადმინისტრირების გაუმჯობესების თვალსაზრისით მეტად მნიშვნელოვანია საბაჟო პოლიტიკის საკითხების შესწავლა. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ საქართველოს სამომხმარებლო ბაზარზე იმპორტირებულ საქონელს დიდი ადგილი უკავია, ამიტომ გარკვეულწილად ხდება საბაჟო პოლიტიკის ინტერესებისა და ფისკალური პოლიტიკის ინტერესების გადაკედა.) აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, ჩვენი აზრით, საბაჟო სატარიფო პოლიტიკის განხორციელებისას სახელმწიფომ, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზნად უნდა დაისახოს საერთაშორისო ეკონომიკურ თანამეგობრობაში ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობა სარგებლობის მიღების თვალსაზრისით. როგორც ცნობილია, საბაჟო გადასახადი, ფისკალური ფუნქციის გარდა, ასრულებს ეროვნული ეკონომიკის დაცვის ფუნქციას. მას შემდეგ, რაც საქართველო მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი გახდა, ქვეყანაში შემცირდა საბაჟო გადასახადით დასაბეგრი ბაზა. აღსანიშნავია, რომ ზომიერი პროტექციონიზმი ყველა ქვეყნისათვის ნორმალური მოვლენაა და ხელისუფლებამ საერთაშორისო საფინანსო და ეკონომიკურ ორგანიზაციებთან ურთიერთობებში, უფრო მტკიცე პოზიცია უნდა დაიკავოს ადგილობრივი მეწარმეობის ინტერესების გასათვალისწინებლად.

(აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბაჟო-სატარიფო ბაღე ისე უნდა

დაბუშავდეს, რომ გათვალისწინებულ იქნეს: *პირველი*, შიდა წარმოების წახალისება და საგარეო კონკურენტებისგან ეროვნული ეკონომიკის დაცვა; *მეორე*, შიდა ბაზრის ეფექტურობისა და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისათვის პირობების შექმნა, მხედველობაში გვაქვს ქვეყნის საექსპორტო დარგებისათვის ღია ბაზრის პოლიტიკისა და დაბალი შემხვედრი ტარიფების ურთიერთშეხამება და ამ უკანასკნელის შემოღებისთვის სტიმულირების გაძლიერება; *მესამე* მართალია, ეს პროცესები ურთიერთწინააღმდეგობრივი ხასიათისაა, მაგრამ მათი აღმოფხვრა შეიძლება დიფერენცირებული საბაჟო სატარიფო პოლიტიკის გატარების საფუძველზე მაქსიმალური სარგებლის მიღების გათვალისწინებით და *მეოთხე*, მომწიფდა პირობები, რომ შეიქმნას სახელმწიფო ფონდი, რომლის მეშვეობით მოხდება შემოტანილი საქონლის შექმნა (საერთო მოცულობის 10%-მდე) იმპორტის დეკლარაციაში მითითებული საბაჟო ღირებულებით, ან გადასახადის გადახდის მოცულობაში პროდუქციის ნატურალური ღირებულების განსაზღვრით (ჩათვლით). ამით, *ერთი მხრივ*, განხორციელდება პროტექციონისტული პოლიტიკა და, *მეორე მხრივ*, შესაძლებელი იქნება გაკონტროლდეს შემოტანილ საქონელზე საბაზრო ფასები, მათი რეგულირების გაუმჯობესების თვალსაზრისით.

(*ყურადღებას იმსახურებს ის გარემოებაც, რომ იმპორტზე დაწესებული შეღავათების გამო, ბიუჯეტმა მარტო 1999 წელს დაკარგა 140 მლნ ლარზე მეტი, ამასთან, ხშირ შემთხვევაში იმპორტის შეღავათიან რეჟიმში დაბეგრული საქონელი არაპირდაპირი დანიშნულებითა და კომერციის მიზნით გამოიყენებოდა.*²)

აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების თვალსაზრისით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: *ერთი მხრივ*, მკაფიოდ განისაზღვროს, თუ რა ტიპის საქონელი და რა რაოდენობის ჰუმანიტარული დახმარება და გრანტი ესაჭიროება ქვეყანას, და ამ ტიპის საქონლის ქვეყანაში შემოტანის შემდგომ, მასზე დაწესდეს მკაცრი მონიტორინგი და,

1 თ. გამსახურდია გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესების შიშველობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში. საქართველოს მენიერებათა აკადემიის მაცნე. ეკონომიკის სერია. თბ., 2002. ტ. 10, №1-2. გვ. 87.

² რ. გოცირიძე. ეკონომიკა. პოლიტიკა. ცხოვრება. თბ., 1999, გვ. 467.

მორე მხრივ, გაუქმდეს ყოველგვარი შეღავათები იმპორტირებულ საქონელზე, ამასთან, გრანტიისა და ჰუმანიტარული დახმარების სახით შემოტანილ საქონელზე, გარკვეულ შემთხვევებში, განბაჟების თანხები გადაიხადოს მიმღებმა ორგანიზაციამ, მიუხედავად იმისა, სახელმწიფო სტრუქტურაა ეს თუ არასახელმწიფო.

ამრიგად, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისა და გადასახადების აღმინისტრირების გაუმჯობესებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: 1. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის მიზნით, კონკრეტული ღონისძიებების ერთ მთლიან კომპლექსში დამუშავება; 2. საგადასახადო კანონმდებლობის ტრანსფორმირება, რათა მოხდეს გადასახადის ტვირთის სამართლიანი და თანაბარი გადანაწილება, რაც, თავის მხრივ, მასტიმულირებელ როლს შეასრულებს გადასახადების მიერ საკუთარი შემოსავლების ლეგალიზაციაში; 3. ეკონომიკის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულების გამოყოფა და ამ სფეროს წარმატებული რეფორმისათვის საკანონმდებლო ბაზის დამუშავება-სრულყოფა, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი გადასახადების დამალვის ფაქტები, მოხდეს ინვესტიციების მოზიდვა, მეწარმეობისა და ბიზნესის განვითარება; 4. დაჩქარდეს საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების სტრუქტურული რეფორმა, კადრების შერჩევისა და გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაზე კონტროლის ეფექტიანი სისტემის დანერგვა, შესაბამისად სრულყოფილი ნორმატიული აქტების მიღების პროცესი.

ქვეყანაში საგადასახადო შემოსავლების აღმინისტრირების მდგომარეობის ანალიზმა ასევე ნათლად დაგვანახა, რომ ქვეყანაში ფინანსური სტაბილიზაციის მიღწევა შეუძლებელია გააზრებული ფინანსური პოლიტიკის გარეშე, რომელიც, ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის აღმოფხვრის საფუძველზე, მიმართული იქნება წარმოების ამოქმედებისკენ, ვინაიდან ფინანსური რესურსების მოზიდვისა და გამოყენების ოპტიმალური ორგანიზაციის არარსებობაში, წარმოების დაცემის პირობებში, მოსახლეობის გალატაკების ზრდაში უნდა ვეძიოთ საზოგადოებრივ, კოლექტიურ და პირად ინტერესებს

შორის წინააღმდეგობების გაღრმავების, ეკონომიკური და სოციალური დესტაბილიზაციის ფესვები. დროა გავიგოთ, რომ არ შეიძლება კრიზისიდან გამოსვლა იმ გზებით, რომელთა მეშვეობით საზოგადოება აღმოჩნდა ასეთ გაურკვეველ მდგომარეობაში. ეს ნათლად ჩანს ეკონომიკის მართვაში ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების უგულვებელყოფის საფუძველზე ეროვნული სიმდიდრის მტაცებლურ გამოყენებაში, კვლავწარმოების პროცესის დეფორმაციაში, შრომის ანაზღაურების წარმოების შედეგებიდან მოწყვეტაში.¹

(აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსასვლელად საჭიროა ეკონომიკური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილის – საფინანსო პოლიტიკის რადიკალური შეცვლა, საფინანსო სფეროში რეფორმების გააზრებული გატარების სტრატეგიისა და ტაქტიკის დამუშავება, ეკონომიკის მართვა შიდა რესურსების გამოვლენისა და ამუშავების საფუძველზე და არა განუწყვეტლივ უცხოეთის დახმარებების იმედით სახელმწიფო ბიუჯეტის ფუნქციონირებისათვის წყაროების ძებნა.)

გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესებისათვის ასეთი სტრატეგია ჩვენს ქვეყანაში ამჟამად არ არსებობს, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ უცხოეთის ქვეყნებისათვის მიბაძვის საერთო ლოზუნგებსა და ფრაზებს, რომლებსაც არავითარი დადებითი შედეგების მოტანა საგადასახადო შემოსავლების ზრდაში და, აქედან გამომდინარე, საერთოდ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში არ შეუძლია.

2.3. საგადასახადო შემოსავლების გაუმჯობესების მეშვეობით ეკონომიკის რეგულირება

! საქართველოში წარმოების ზრდის ერთ-ერთ შემაფერხებელ ფაქტორად ეკონომისტთა მნიშვნელოვან ნაწილს სახელმწიფოს მიერ

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1997, გვ. 102.

ბოლო წლებში გატარებული არარაციონალური ფისკალური პოლიტიკა მიაჩნია. მრავალ სხვა საკითხთან ერთად, მხედველობაში აქვთ სახელმწიფოს მიერ დაწესებული გადასახადების მეტად მაღალი განაკვეთები, რომელიც მეწარმე სუბიექტებს ნორმალური ფუნქციონირების საშუალებას არ აძლევს.¹ ასეთი მიდგომა კი იწვევს მთელ რიგ უარყოფით მოვლენებს, კერძოდ, მცირდება სამეწარმეო აქტიურობა, იზრდება ფარული ეკონომიკის მოცულობა, შესაბამისად მწვავედება საბიუჯეტო პრობლემები.

აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსასვლელად და საგადასახადო სისტემის ოპტიმიზაციისათვის აუცილებელია ქვეყნის ფისკალური რეგულირების სისტემის ეფექტიანობის შეფასება, მისი ოპტიმიზაციის გზების გამონახვა. ამისათვის არსებობს რამდენიმე მიდგომა, რომელსაც საფუძვლად უნდა დაედოს: *პირველი*, ქვეყნის ინტერესებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით, საგადასახადო კანონმდებლობის მოწესრიგება, გადასახადების დანახარჯებზე დარიცხვის პოლიტიკაზე უარის თქმა (მხედველობაში გვაქვს დღევანდელი პოლიტიკა) და პარალელურად ისეთ სისტემაზე გადასვლა, რომელიც ითვალისწინებს მეწარმე სუბიექტების მიერ ამონაგები თანხების მიღების შესაბამისად გადასახადების გადახდას; *მეორე*, მოქმედი ფისკალური მექანიზმების ფარგლებში რაციონალური საგადასახადო განაკვეთების განსაზღვრა. მართალია, დღევანდელ პირობებში ეს არ შეცვლის მოქმედ საგადასახადო სისტემას, მაგრამ მიკრო- და მაკროეკონომიკური მეთოდების გამოყენების საფუძველზე ფისკალური პრიორიტეტების კორექტირება მოხდება. |

თანამედროვე პირობებში ქვეყანაში სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების დაუბალანსებლობამ კრიტიკულ ზღვარს მიაღწია. იგი თანდათანობით ღრმავდება და ეკონომიკა სულ უფრო მძიმე კრიზისულ პირობებში ექცევა, ამ მდგომარეობის ერთ-ერთი მიზეზია არამტკიცე საგადასახადო დისციპლინა.

¹ პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთანი რაკურსით – ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი. თურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, 2000, №6. გვ. 18. მ. ჭუმბურიძე. საგადასახადო პოლიტიკა უნდა გადაისინჯოს. თურნალი „გადასახადები“, 2000, №5. გვ. 13.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა მოითხოვს საზოგადოებრივი წარმოების მართვაში ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენების გაძლიერებას, რაც უნდა გამოიხატოს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში გადასახადების წილის ზრდაში. ამიტომ ძირეულად უნდა შეიცვალოს საგადასახადო სისტემა. საქმე ისაა, რომ ამჟამად მოქმედი საგადასახადო სისტემა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების მუხრუჭად გადაიქცა, იგი არსებით გარდაქმნას საჭიროებს. აუცილებელია, რომ შეიქმნას ისეთი საგადასახადო სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს მწვავე სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის, ბიუჯეტის დეფიციტისა და ინფლაციის დაძლევას, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ერთიანობას.

ქვეყნის საგადასახადო კანონმდებლობა ხასიათდება ხშირი ცვლილებით. საგადასახადო კოდექსის მრავალრიცხოვანი შესწორებები მოიცავს 53 პაკეტს, რომელიც, თავის მხრივ, ასობით კონკრეტულ ცვლილებას ასახავს. აღნიშნულმა ფართომასშტაბიანმა ცვლილებებმა გაართულეს საგადასახადო პოლიტიკა და ასახეს სრულიად განსხვავებული მოტივები. ზოგიერთი ცვლილებები შეტანილი იყო მთავრობის მიერ საგადასახადო აღმინისტრაციისა და გადასახადების აკრეზის გაუმჯობესების მიზნით, ნაწილი კი დაკავშირებული იყო სსფ-ის და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების პროგრამების ფარგლებში პირობების ან ვალდებულებების შესრულებასთან. ამასთან, განსაკუთრებით გვინდა აღვნიშნოთ ის საკანონმდებლო ცვლილებებიც, რომლებიც მიზნად ისახავდა ცალკეული კატეგორიის გადამხდლები-სათვის შეღავათების დაწესებას და რომლებმაც მნიშვნელოვნად შეამცირეს საგადასახადო ბაზა.¹

¹ მოხსენება საგადასახადო შეღავათების შეზღუდვის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. 2001, გვ 3-9. ე. პაპაია. საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მმართველები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მომხილვეა 2000. №3-4, გვ 64. რ. გოცირიძე. ეკონომიკა, პოლიტიკა, ცხოვრება. თბ., 1999, გვ 467. მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. თბ., 2000, გვ 40. ი. მესხია, საგადასახადო სისტემის პრიციპები და გადასახადების ფუნქციები. თურნალი „გადასახადები“. 2000, №3, გვ 7.

საგადასახადო შეღავათების სისტემამ უნდა შექმნას ეკონომიკური წანამძღვრები ქვეყნის პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის, სტიმული უნდა მისცეს საწარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც მოგებას გამოიყენებენ ინვესტირებისათვის. ამასთან, შედარებით მაღალი განაკვეთით უნდა დაიბეგროს ის ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც შემოსავალს იღებენ სხვა მწარმოებლებთან შედარებით მაღალი ფასების დაწესებით, ხელს უწყობენ ინფლაციური პროცესების განვითარებას მათ შორის სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ პროდუქციის რეალიზაციის გზით.¹

განსაკუთრებით ყურადღება უნდა მიექცეს ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ნაწილში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სწორ შეხამებას, სადაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს როგორც გადამხდელთა ქონებრივი მდგომარეობა, ისე მათ მიერ მიღებული შემოსავლის მოცულობა.¹ დღევანდელ პირობებში არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილის ზრდის საწინააღმდეგოდ, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში გადამწყვეტი ადგილი უნდა დაიკავოს პირდაპირმა გადასახადებმა.¹

გადასახადებისადმი მეცნიერული მიდგომის საფუძველზე უნდა გამოირიცხოს ჩვენი სახელმწიფოს მაგალითზე დაბეგვრის განაკვეთების მხოლოდ ფისკალური მიდგომით განსაზღვრა და, ეროვნული ეკონომიკის სპეციფიკის გათვალისწინებლად, სხვა ქვეყნების გამოცდილების მექანიკური გადმოტანა. გადასახადების კონკრეტული მოცულობის განსაზღვრა უნდა ემყარებოდეს მეურნეობრივი სუბიექტებისაგან შემოსავლის იმ ნაწილის ამოღებას, რომლის შემდეგაც დარჩენილი შემოსავალი საშუალებას მისცემს მათ ფინანსურად უზრუნველყონ წარმოების შემდგომი განვითარება. კრიზისული პირობების გამწვავების დროს, უმჯობესია გვექონდეს გადასახადების შედარებით დაბალი განაკვეთები გადამხდელთა დიდი რაოდენობის არ-

¹ Финансы. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабити. - М.: Изд. Перспектива; Изд. Юрайт. 2001. გვ. 347.

სებობით, ვიდრე შემოსავლების რამდენიმე სახეობა მაღალი განაკვეთების დაწესებით მიღებული.¹

განვითარებულ ქვეყნებში საგადასახადო შემოსავლების საშუალოდ ორი მესამედი პირად საშემოსავლო გადასახადებზე მოდის, მაშინ, როდესაც საქართველოში საწარმოთა დაბეგვრა გაცილებით დიდ როლს ასრულებს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებაში. გარდა ამისა, პირადი საშემოსავლო გადასახადის მოკრება ძირითადად ხდება სახელმწიფო წარმოება-დაწესებულებებში ხელფასიდან დაკავეების გზით და ამიტომ, იგი განიხილება როგორც მორიგი გადასახადი ხელფასების ფონდიდან.

ეკონომიკური რეფორმების თანმიმდევრული განხორციელების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხელისშემშლელ ფაქტორად საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა გვესახება: *პირველი*, ქვეყანაში ჯერ-ჯერობით არ არის შემუშავებული ერთიანი, ეკონომიკის ადეკვატური, სტაბილური საგადასახადო სისტემა; *მეორე*, გადასახადების მრავალი სახეობა და გაანგარიშების სირთულე ამუხრუჭებს მათ ეფექტიანობას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებაში; *მესამე*, არაეფექტიანი საგადასახადო შეღავათები და მასთან ერთად მოუფიქრებელი კვაზიპროტექციონისტული პოლიტიკის გატარება ქმნის გაურკვევლობის ატმოსფეროს, სხვადასხვა ეკონომიკური სამსახურების მიერ ბიუჯეტის შევსებაში ნაკლოვანებების ურთიერთგადაბრალებისა და კორუფციის ხელშემწყობ პირობებს; *მეოთხე*, შემოსავლების, ხარჯებისა და ქონებრივი უფლებების გამიჯვნის, ტრანსფერტების განსაზღვრის ზუსტი მოდელის შესაქმნელად დასახვეწია ბიუჯეტა-შორისო ურთიერთობები. ყოველივე ეს, იმედია, გათვალისწინებული იქნება საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ახალი კანონმდებლობის დამუშავების პროცესში.

საჭიროა და სასურველია, რომ ფისკალური პოლიტიკის შეფასე-

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1997, გვ. 101.

² გ. გამსახურდია. საგადასახადო შემოსავლების ზრდა-მაკროეკონომიკური რვეულირების მთავარი პირობა. თსუ შრომები, ეკონომიკა, 2002, №1-2, გვ. 75.

ბა მოხდეს როგორც ეკონომიკური სუბიექტის (გადასახადის გადა-
მხდელის), ასევე სახელმწიფოს (გადასახდელუბის მიმღების) პოზიციე-
ბიდან. უნდა შევნიშნოთ, რომ ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის
შეფასება ფიზიკური და იურიდიული პირების პოზიციიდან სამეცნი-
ერო თვალსაზრისით ყურადღებას არ იმსახურებს, რამდენადაც თვალ-
ნათელია არსებული მიდგომა, ვინაიდან, რაც უფრო დაბალია გადა-
სახადები, მით უკეთესია გადამხდელისათვის, მაგრამ ფისკალურ
პოლიტიკას თუ სახელმწიფოს მხრიდან შევაფასებთ, იგი ორმხრივად
შეიძლება წარმოდგეს: *პირველი*, ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის
შეფასება ეკონომიკური სისტემის სამეწარმეო აქტიურობის თვალ-
საზრისით და, *მეორე*, ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის შე-
ფასება სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მდგომარეო-
ბის თვალსაზრისით. ეს ორი მიდგომა ურთიერთსაწინააღმდეგოა, ვი-
ნაიდან, თუ ფისკალური პოლიტიკა მეორე მოდელის თვალსაზრისით,
ეფექტიანად ფუნქციონირებს, შესაძლებელია სრულიად არაეფექტიანი
იყოს პირველი მოდელის თვალსაზრისით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას მთავრობამ განსაკუთრებული
ყურადღება უნდა მიაქციოს ფისკალური სისტემის სტრუქტურულ
რეფორმას, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს: 1. მხარჯავი ერთეულებ-
ის რაოდენობისა და სტრუქტურის ოპტიმალურად გათვლილი ვარიან-
ტის საფუძველზე ჩამოყალიბებას; 2. არაეფექტიანად მომუშავე უწყე-
ბების გაუქმებას, მათი საქმიანობის მიზნებისა და ფუნქციების პარალელ-
იზმის აღმოფხვრის მიზნით, ორგანიზაციების გამსხვილებასა და შერ-
წყმას, სახელისუფლებო აპარატის ეფექტიანობის ამაღლებას.

ამასთანავე, ამ რთული პრობლემის გადასაწყვეტად საჭიროა კო-
მპლექსურ ღონისძიებათა დაბუშაება, კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვე-
ბის სისტემის გამჭვირვალობის უზრუნველმყოფი ახალი მექანიზმების
ჩამოყალიბება, შესყიდვის მონიტორინგის რეალური ბერკეტების გამოყ-
ენების საფუძველზე მათი მოქმედების საზღვრების მაქსიმალური გაფარ-
თობა და სხვა. ამასთან, აუცილებელია შემუშავდეს და მოკლე დროში
დაინერგოს, ვალდებულებათა კონტროლის მექანიზმების შემუშავების

საფუძველზე, სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთიანი ავტომატიზებული სისტემები, სრულყოფას მოითხოვს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების, კერძოდ, ხარჯებისა და შემოსავლების, ქონებრივი უფლებების ტრანსფერტების განსაზღვრის ზუსტი მოდელის ჩამოყალიბების საფუძველზე გამოყენა. საინვესტიციო რესურსების ფორმირებისა და ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოდის ფინანსური ბაზრის განვითარება სახელმწიფო საზაზინო ვალდებულებების გამოშვების გაფართოების საფუძველზე, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს ჭარბი ლიკვიდობის განვითარებასა და საინვესტიციო აქტიურობის ზრდას. ასევე საჭიროა ხელშემწყობი პირობების შექმნა დანაზოგთა აკუმულირების ალტერნატიული საფინანსო ინსტრუქციების შექმნისა და გამოყენების თვალსაზრისით, რაც, საბანკო სისტემისადმი არასათანადო ნდობის პირობებში, ხელს შეუწყობს საინვესტიციო რესურსების წყაროების მობილიზებასა და დაგროვებას, ინვესტიციებს შორის ეფექტიანი თანაფარდობის ჩამოყალიბებას. ამასთან, აღსანიშნავია ის მოსაზრებაც, რომ დღეისათვის საქართველოში საგადასახადო შემოსავლების ზრდის თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანია ეკონომიკაში ელემენტარული წესრიგის დამყარება, იგულისხმება კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნა, მასობრივი მეწარმეობის განვითარება, ფარული ეკონომიკისა და კლანური ურთიერთობების მოშლა და კონტროლის ადეკვატური მექანიზმების დანერგვა.¹

ცროგორც ცნობილია, გადასახადები წარმოადგენს რა ბიუჯეტის ფორმირების უმნიშვნელოვანეს წყაროს, მასთან განუყოფლად არის დაკავშირებული სახელმწიფოს არსებობაც. გადასახადების უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა სახელმწიფო ხარჯების ფინანსური უზრუნველყოფა, რომელმაც უნდა განსაზღვროს ურთულესი პრობლემა – გადასახადების ოპტიმალური თანაფარდობა გადასახადების ფისკალური და მარეგულირებელი როლის შესრულების პროცესში. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საგადასახადო განაკვეთების შემცირებამ ხელი უნდა

¹ პ. ლეიაშვილი. ქართველი „სებლაიდერების“ საგადასახადო პოლიტიკა. ურნალი „მკრო-მკრო ეკონომიკა“. 2001, №6 (43), გვ. 49.

შეუწყოს ეკონომიკურ ზრდას, რეალური სექტორის განვითარებას და პარალელურად უნდა უზრუნველყოს ბიუჯეტი საგადასახადო შემოსავლებით. ცხადია, გადასახადების ოპტიმალური განაკვეთების დაწესება მოხსნის მათ მიერ ფისკალური და მარეგულირებელი ფუნქციების შესრულების პროცესში წარმოქმნილ წინააღმდეგობებს. მეწარმეთა უმეტესი ნაწილი თვლის, რომ გადასახადების შემცირების პარალელურად საბიუჯეტო შემოსავლების შენარჩუნების ან გაზრდისათვის საჭიროა წარმოებული პროდუქციისა და მომსახურების მოცულობის ზრდა, საგადასახადო ბაზის გაფართოება. აღნიშნულის დასადასტურებლად აუცილებელია გამოკვლეულ იქნეს რეალური დამოკიდებულება საქართველოში არსებული გადასახადების შემცირებასა და მშპ-ის მოცულობის ზრდას შორის. ცნობილია, რომ თანაფარდობა გადასახადების განაკვეთების სიდიდესა და მშპ-ის მოცულობას შორის აღინიშნება ლაფერის მრუდით. პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში მაღალი გადასახადების შემცირებამ გაზარდა ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა.

საქართველოში გადასახადების შემცირებასა და მშპ-ის მოცულობაში საგადასახადო შემოსავლების ზრდას შორის თანაფარდობით ანალიზი აძნელებს სრულყოფილი მეცნიერული დასკვნების გაკეთების საშუალებას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ჩვენ შევეცდებით ამ მიმართულებით რეალობასთან უფრო მიახლოებული გზების გამოჩვენებას. საქართველოში საგადასახადო ადმინისტრირებასა და საგადასახადო კოეფიციენტის სიდიდეს შორის შეუსაბამობის მიზეზია ფარული ეკონომიკის ფართო მასშტაბები.¹ ამ მიმართულებით ჩვენ სავსებით ვიზიარებთ რა პროფესორ ი. მესხიას აზრს ამ საკითხზე, ამასთანავე, გვაქვს ჩვენი მოსაზრებაც. პოზიციის გასამაგრებლად, ჩვენ მიზნად ვისახავთ ლაფერის წერტილების (ფისკალური მრუდის გადაღუნვის წერტილების) ოდნობის პრაქტიკული გაანგარიშების გზით, მოვახდინოთ საქართველოს სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის ანალიზი.

¹ ი. მესხია, საგადასახადო სისტემის პრინციპები და გადასახადების ფუნქციები. თურნალი „გადასახადები“. 2000, №3, გვ. 10.

ამასთანავე, სხვებისაგან განსხვავებით, ლაფერის წერტილების დადგენას ვაზორციულებთ არა გადასახადების ცალკეული სახეობისთვის (დამატებული ღირებულების, მოგების, საშემოსავლო, ქონების და ა.შ.), არამედ გადასახადების ერთობლივი ღირებულების. ამ უკანასკნელში ვგულისხმობთ ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების წილს მშპ-ის მოცულობაში (საგადასახადო კოტა). ჩვენი გამოკვლევის საფუძველად მიღებულია დასკვნა, რომ წარმოების მოცულობა (მეწარმეთა შემოსავალი), რომელიც განისაზღვრება მშპ-ის მოცულობით, დაყვანილია გადასახადების ღირებულებაზე (t).

(საგადასახადო შემოსავლების გაზრდის მიზნით, სახელმწიფოს შეუძლია საგადასახადო განაკვეთის შეცვლა, მაგრამ არ შეუძლია საბოლოო საგადასახადო შემოსავლების ოდენობის კონტროლი, ვინაიდან გადასახადები ზეგავლენას ახდენენ მეწარმე სუბიექტის არჩევანზე, ამიტომ, თუ მეწარმეთა საერთო შემოსავალი (Y) არის გადასახადის განაკვეთის (t) ფუნქცია, დაბეგერის ბაზა იცვლება გადასახადის განაკვეთთან ერთად. ამასთან, თუ ჩავთვლით, რომ გადასახადების განაკვეთი t ნულის ტოლია, მაშინ საგადასახადო შემოსავლებიც ($T=t*Y$) ნულის ტოლი იქნება. თუ საგადასახადო განაკვეთი ტოლია 100%-ის, ე.ი. მეწარმეთა საერთო შემოსავალი (Y) სრულად მიემართება გადასახადებზე, მაშინ არაეის ექნება შემოსავლის მიღების სურვილი, გაუტოლდება ნულს და, შესაბამისად, ნულის ტოლი იქნება საგადასახადო შემოსავლებიც (T). ამიტომ, იმ შემთხვევაში, თუ მაღალი გადასახადები ქმნიან სამეწარმეო საქმიანობისთვის უარყოფით სტიმულს, სახელმწიფომ, მაღალი საგადასახადო განაკვეთების არსებობისას, შესაძლებელია უფრო ნაკლები საგადასახადო შემოსავლები მიიღოს, ვიდრე დაბალი განაკვეთების შემთხვევაში..

ამგვარად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მეწარმეთა შემოსავალი არის საგადასახადო განაკვეთის ფუნქცია $Y=Y(t)$ და ეს დამოკიდებულება არაწრფივია: t -ს ზრდით შეიძლება როგორც გაიზარდოს, ასევე შემცირდეს კიდევ. სახელმწიფოს საგადასახადო შემოსავლები შეიძლება წარმოვიდგინოთ როგორც $T=t*Y(t)$ და ამიტომ გადასახა-

დის განაკვეთის გაზრდისას, მისი საგადასახადო შემოსავლების ღონეზე გაურკვეველი გავლენა ხდება: გადასახადის უფრო მაღალი განაკვეთი განაპირობებს უფრო დიდ საგადასახადო შემოსავლებს (Y -ს ყოველი მოცემული ღონისთვის), მაგრამ ვინაიდან შეიძლება შემცირდეს t -ს ზრდისას, ამიტომ საერთო ზეგავლენა საგადასახადო შემოსავლებზე შეიძლება იყოს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი. გარდა ამისა, მაღალი საგადასახადო განაკვეთების არსებობისას საგადასახადო შემოსავლები შეიძლება შემცირდეს იმის გამოც, რომ მეწარმეებს ეძლევათ დამატებითი სტიმული, რათა გადასახადის გადახდას არაკანონიერად აარიღონ თავი ან გადავიდნენ მეწარმეობის ისეთ სფეროებში, სადაც გადასახადების განაკვეთები უფრო დაბალია.

წარმოების მოცულობისა და გადასახადების ღონესთან დამოკიდებულება შეიძლება გამოვხატოთ ფორმულით:

$$t = T / V ,$$

სადაც T ქვეყნის ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებია. როგორც აღვნიშნეთ, (t) დამოკიდებულება აღიწერება არაწრფივი ფუნქციით, რომლის პარამეტრიც რაოდენობრივად უნდა დადგინდეს და რომელთა იდენტიფიკაცია ლაფერის წერტილების განსაზღვრის საშუალებას იძლევა. ამასთან, განსხვავდება ლაფერის წერტილების ორი სახეობა. პირველი სახეობის ლაფერის წერტილი ეწოდება ისეთ t^* წერტილს, რომლის დროსაც საწარმოო მრუდი $Y=Y(t)$ მიაღწევს მაქსიმუმს, ე.ი. როდესაც შესრულდება პირობები: $dY(t^*)/dt=0$ და $d^2X(t^*)/dt^2<0$. მეორე სახეობის ლაფერის წერტილი ეწოდება ისეთ t^{**} წერტილს, რომლის დროსაც ფისკალური მრუდი $T=T(t)$ აღწევს მაქსიმუმს, ე.ი. სრულდება პირობები: $dT(t^{**})/dt=0$ და $d^2X(t^{**})/dt^2<0$. პირველი სახეობის ლაფერის წერტილის ეკონომიკური შინაარსია გადასახადების ისეთი ღონე, როდესაც წარმოების მოცულობა არ გადადის რეცესიის (კლების) რეჟიმში. მეორე სახეობის ლაფერის წერტილი გვიჩვენებს გადასახადების ისეთ ღონეს, რომლის ზემოთაც საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის გაზრდა შეუძლებელია. აღნიშნული დასკვნის ნათლად წარმოდგენისა და დას-

აბუთებისათვის საჭირო საწყისი მონაცემები საქართველოს მშპ-სა და კონსოლიდირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესახებ მოცემულია ქვემოთმოყვანილ №2 ცხრილში.

ცხრილი №2

საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობისა და კონსოლიდირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა 1995-2000 წწ. ¹

(მლნ ლარი)

პერიოდი (წელი)	მშპ		საგადასახადო შემოსავლები	
	მიმდინარე ფასებში 1996	შესადარ ფასებში	მიმდინარე ფასებში 1996	შესადარ ფასებში
1995	2641	3411	250.4	323.2
1996	3793	3793	490	490
1997	4519	4199	585.5	544
1998	4863	4320	644.8	572.8
1999	5513	4450	79.4	641.4
2000	6186	4535	854.7	625.2

გამოთვლების წარმოებისას მნიშვნელოვანია, თუ მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების რომელ მონაცემებს გამოვიყენებთ – მიმდინარე ფასებით გაანგარიშებულს თუ შესადარი ფასებით. ჩვენ მიერ გამოყენებულია მშპ-სა და საგადასახადო შემოსავლების მონაცემები შესადარ ფასებში (ათელის წერტილად მიღებულია 1996 წელი), რომლებიც ითვალისწინებენ ინფლაციური მოვლენებისგან გაწმენდილ წარმოების ეფექტს.

ზემოთ მოყვანილ ცხრილში მოცემული მონაცემების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია შემდეგი დასკვნების გაკეთება: I განსახილველი პერიოდის განმავლობაში შეინიშნებოდა საგადასახადო კვოტის, როგორც ქვეყნის ფისკალური სისტემის ერთ-ერთი მთავარი პარამე-

¹ საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს მასალები.

ტრის, მნიშვნელოვანი ცვალებადობა, რომელიც 1995 წლის 9,5%-დან 1999 წელს 14,4%-მდე გაიზარდა. ამგვარი სხვაობა 1995 წლის ბაზისთვის შეადგენს 52%-ს, რაც დიდ გავლენას მოახდენდა ნებისმიერ ეკონომიკაზე. აქვე აღსანიშნავია, რომ 1996 წლიდან მოყოლებული, საგადასახადო კოტის ოდენობა მნიშვნელოვნად სტაბილური გახდა და მისმა მაქსიმალურმა ცვალებადობამ ამ წლებში მხოლოდ 11,5% შეადგინა; 2 1995 წლიდან დაწყებული, დაფიქსირებულია საგადასახადო კოტის მაჩვენებლის დინამიკის ერთიანი ზრდის ტენდენცია, რომელიც გაგრძელდა 2000 წლამდე, როდესაც ეს მაჩვენებელი, წინა წელთან შედარებით, შემცირდა და შეადგინა 13,8%. აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო კოტა საქართველოში ეკონომიკური რეფორმების გატარების ბოლო 5 წლის განმავლობაში 13-14%-ის ფარგლებშია დაფიქსირებული, მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი 1990 წელს 24% აღწევდა. ასეთი შემცირება, სპეციალისტების აზრით, ერთმნიშვნელოვნად უარყოფითადაა შეფასებული, ვინაიდან საგადასახადო კოტის მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია როგორც განვითარებულ ქვეყნებში (აშშ-სა და იაპონიაში 30-35%, დასავლეთ ევროპაში 40% და მეტი), ასევე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ბოლო წლებში გატარებული საბაზრო გარდაქმნების შედეგად ასევე შეინიშნება ამ მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი კლება: უნგრეთში – 54%-დან (1988 წ.) 35%-მდე (1997 წ.), ჩეხეთში – 52%-დან (1988 წ.) 37%-მდე (1998 წ.), პოლონეთში – 40%-დან (1988 წ.) 25%-მდე (1998 წ.), რუსეთში – 44%-დან (1988 წ.) 36%-მდე (1999 წ.). ამგვარად, ცხადია, რომ საქართველოში საგადასახადო კოტის დღევანდელი ოდენობის შეფასებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ის ფაქტიც, რომ ეს მაჩვენებელი საქართველოში საბაზრო გარდაქმნების დაწყებამდეც დაბალი იყო და სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მნიშვნელოვანი შევსება საკეშირო ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების გზით ხდებოდა (1990 წელს მთელი შემოსავლების 18,7%); 3 განხილული პერიოდის განმავლობაში ლაფერის წერტილების არსებობა ყოველი წლისთვის არ არის დამახასიათებელი. მაგალითად, 1995-

1999 წწ. მხოლოდ 1995, 1998 და 1999 წლებშია დაფიქსირებული ლაფერის ორივე სახეობის წერტილი. 1996 წელს სტაციონარული წერტილები წარმოადგენენ ლოკალურ მინიმუმებს (რაც გეომეტრიული თვალსაზრისით ნიშნავს, რომ ფისკალურმა და საწარმოო მაკროეკონომიკურმა მრუდებმა ჩაზნექილი სახე მიიღეს) და არ აკმაყოფილებენ ლაფერის წერტილების განსაზღვრებას. 1997 წელს სტაციონარულმა წერტილებმა საერთოდ უარყოფითი მნიშვნელობა მიიღეს (რაც გეომეტრიული თვალსაზრისით ნიშნავს, რომ ფისკალურ და საწარმოო მრუდებს განსაზღვრის არეში მონოტონური ხასიათი ჰქონდათ, ხოლო ეკონომიკური თვალსაზრისით კი – ეკონომიკური აგენტები ერთმნიშვნელოვნად რეაგირებენ გადასახადების ნებისმიერ ცვალებადობაზე) და ამიტომ არ წარმოადგენენ ლაფერის წერტილებს. ყოველივე ეს ადასტურებს ამ წლებში ფისკალურ სფეროში არსებული პროცესების არამდგრადობას.

გადასახადების შემცირების იდეა მეტად მიმზიდველია და მრავალი მომხრე ჰყავს გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. საგადასახადო ტვირთის შემცირებამ შესაძლოა ხელი შეუწყოს ეკონომიკურ ზრდას, რადგან მოქალაქეთა ხელში თავს იყრის მეტი თავისუფალი სახსრები, რომელიც, შესაძლოა მიმართულ იქნეს წარმოების გაფართოებისაკენ. თუმცა, ამავე დროს არ უნდა მოხდეს ბიუჯეტის შემოსავლების შემცირება. წინააღმდეგ შემთხვევაში სახელმწიფო ხარჯების შეკვეცა ან, კიდევ უარესი, ინფლაციის წარმოშობა გარდუვალი იქნება. ასეთი ორმაგი მიზნის მიღწევა – საგადასახადო განაკვეთის შემცირება და ბიუჯეტის შემოსავლების დონის შენარჩუნება (ან ზრდა) – შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს პროდუქციისა და მომსახურების წარმოების დაჩქარებული ზრდის შედეგად, რაც, თავის მხრივ, საგადასახადო წნეხის შესუსტებით იქნება განპირობებული.\

მშპ-სა და საგადასახადო განაკვეთს შორის დამოკიდებულების თვალსაჩინო გრაფიკულ სურათს იძლევა ლაფერის მრუდი. თუმცა, საკმაოდ რთულია როგორც ლაფერის ეფექტის გამოკვლევა, ისე მისთვის ეკონომიკური ინტერპრეტაციის მიცემა. ამიტომაც მიზანშეწონილ-

ია გაცილებით მარტივი და „გამჭვირვალე“ ეკონომიკურ-მათემატიკური მოდელის შემუშავება და ამ მოდელის მეშვეობით იმის გარკვევა, თუ რა გავლენას ახდენს გადასახადების შემცირება წარმოების მოცულობის ზრდასა და სახელმწიფო შემოსავლების მოცულობაზე. გამოთვლების მიზანია დროის იმ პერიოდის დადგენა, რომლის განმავლობაშიც საწარმოთა მოგების ზრდა უზრუნველყოფს ბიუჯეტში შემოსულობების გადიდებას და პირველ ხანებში სახელმწიფოს მიერ მიღებული დანაკარგების კომპენსაციას.

თუ მოვახდენთ შედარებას გადასახადების შემცირებამდე და შემცირების შემდეგ X სამეურნეო წრებრუნების შედეგად ბიუჯეტში ამოღებულ საგადასახადო შემოსულობებს შორის, ამასთან, მოვახდენთ მათ დისკონტირებას საბაზო (საწყის) პერიოდზე, მივიღებთ მიზნობრივ უტოლობას:

$$\sum_{i=1}^X (1+r)^i \cdot \Pi_0 \cdot T \leq (T - \Delta T) \sum_{i=1}^X (1+r)^i \quad (1)$$

სადაც i არის სამეურნეო წრებრუნების i -ური ციკლის შედეგად რეალიზებული პროდუქციიდან მიღებული მოგება, T – საგადასახადო განაკვეთი, $T - \Delta T$ – სიდიდე, რამდენითაც იკლო საგადასახადო განაკვეთმა, ხოლო r – საპროცენტო განაკვეთი.

თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ ცნობილია T , $T - \Delta T$ და r სიდიდეები, აგრეთვე R პროდუქციის რენტაბელობა და L -მუდმივი ხარჯების წილი თვითღირებულებაში, მაშინ (1) უტოლობა, მარტივი გარდაქმნების განხორციელების შედეგად, მიიღებს სახეს:

$$\frac{1}{(T - \Delta T)} \sum_{i=1}^X (1+r)^i \leq \sum_{i=1}^X \frac{\sum_{k=1}^{(1-r)^i} (1+r)^k}{(1+r)^i} \quad (2)$$

ჩვენი მიზანია, ვიპოვოთ, თუ სამეურნეო წრებრუნების რა X რიცხვისათვის მოხდება ბიუჯეტში ერთი და იმავე ოდენობით შემოსავლების მობილიზება ძველი და ახალი სქემათ.

სამეურნეო ციკლების X რიცხვი იძებნება ბიჯის მეთოდით, რისთვისაც მოცემულ უნდა იქნეს L, R, T და r სიდიდეთა საწყისი მნიშვნელობები. სამეურნეო წრებრუნვის ხანგრძლივობად მიჩნეულია 4 თვე, საპროცენტო განაკვეთი კი, როგორც წესი, მოცემულია ერთი წლისათვის. საპროცენტო განაკვეთის გადაანგარიშება შეცვლის ძირითადი უტოლობის სახეს:

$$\frac{1}{(T - \Delta T)} \sum_{i=1}^x (1 + r)^{i\Delta T} = \sum_{i=1}^x \frac{\sum_{t=1}^{(1-r^{\Delta T})^i}}{(1+r)^{i\Delta T - \Delta T}} \quad (3)$$

ჩვენ მიერ წარმოებული გამოთვლები გვაძლევს შემდეგი დასკვნების გამოტანის საშუალებას: 1 გადასახადების გარკვეულ ზღვრამდე შემცირებას, ხშირ შემთხვევაში, მართლაც, შეუძლია გამოიწვიოს სახელმწიფო შემოსავლების ზრდა. თუმცა არსებობს გამონაკლისიც, როდესაც სიტუაციის გამოსწორება შესაძლებელია მხოლოდ პროდუქციის რენტაბელობის და/ან თვითღირებულებაში მუდმივი ზარცების წილის გადიდებათ; 2 საბიუჯეტო შემოსავლების გადიდების შემთხვევაშიც კი ეფექტი მაშინვე არ მიიღება. პრაქტიკულად ეს იმას ნიშნავს, რომ გარდამავალი ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი არამდგრადი საბიუჯეტო სიტუაციის პირობებში გადასახადების მკვეთრი შემცირება დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული; 3 გადასახადების მკვეთრ შემცირებას შეუძლია მხოლოდ გაამწვავოს ისედაც დაძაბული საბიუჯეტო ვითარება, ამიტომ საჭიროა შემსუბუქდეს საგადასახადო ტვირთის მხოლოდ ის ნაწილი, რომელიც სამეწარმეო საქმიანობის შეფერხებით ხასიათდება.

რასაკვირველია, საგადასახადო დაბეგვრის ტექნიკის სრულყოფა არაა იოლი საქმე, თუმცა გამოცდილების არმქონე გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში უამისოდ ფონს გასვლა კიდევ უფრო რთულია.

ლაფერის წერტილების რეტროსპექტულ შეფასებას მნიშვნელოვანი საინფორმაციო ფუნქციაც აქვს. კერძოდ, თუ აღმოჩნდება, რომ საგადასახადო კვოტა გადაიხარა ლაფერის ორივე წერტილის მარჯვენე, მაშინ

ეს სახელმწიფოსა და მეწარმეებს შორის სერიოზული წინააღმდეგობის წარმოქმნის მათსავე უკლებელი იქნება. ასეთი საინფორმაციო ფუნქციის ეფექტიანობის ასამაღლებლად კი აუცილებელია შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემების ოპერატიულობისა და სანდოობის ამაღლება. დღესდღეობით კი მთელი საბიუჯეტო სტატისტიკა საკმაოდ იგვიანებს, რაც მიმდინარე სიტუაციის დროული მონიტორინგის საშუალებას არ იძლევა.

აღსანიშნავია, რომ ლაფერის წერტილების განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა აქვს ასევე სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკის შედეგების პროგნოზირების თვალსაზრისითაც, რაც საერთაშორისო პრაქტიკითაც დასტურდება. მაგალითად, შვედეთში, სადაც XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში გადასახადების ზღვრული დონე დაახლოებით 80%-ს შეადგენდა, შესაბამისი გაანგარიშების ჩატარებით დადგინდა, რომ ლაფერის წერტილი მხოლოდ 70%-ს აღწევდა, რის საფუძველზეც წარმატებით განხორციელდა გადასახადების განაკვეთების შემცირება. ანალოგიურად აშშ-ში 80-იანი წლების დასაწყისში განხორციელდა საშემოსავლო გადასახადების მკვეთრი შემცირება, რასაც უნდა მოჰყოლოდა წარმოების მოცულობისა და შესაბამისად საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა.¹ თუმცა ეს პროგნოზი არ შესრულდა: საერთო საგადასახადო შემოსავლები შემცირდა და საბიუჯეტო დეფიციტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. აღნიშნულის მიზეზი კი იყო ვარაუდი, რომ ამერიკის ეკონომიკა ლაფერის წერტილის მარჯვნივ მდებარეობდა, მაშინ, როდესაც გადასახადების ზღვრული განაკვეთი სულ 32%-ს შეადგენდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამგვარი პროგნოზი, მით უმეტეს ჩვენი ქვეყნის დღევანდელი საწარმო-ფისკალური პროცესების არამდგრადობის პირობებში, დიდ სიფრთხილეს მოითხოვს. ამიტომ ამ ეტაპზე შეუძლებელია ერთმნიშვნელოვნად მტკიცება იმისა, რომ გადასახადების შემცირება (მატება) ავტომატურად გამოიწვევს სამეწარმეო აქტიურობის გაზრდას (კლებას). თუმცა, თუ მომდევნო, კიდევ რამდენიმე წელი,

¹ К.Л. Астапов. О реформе налоговой политики. Журнал „ФИНАНСЫ“. 2000. №10. გვ. 29.

ქვეყნის ეკონომიკისთვის სერიოზული რყევების გარეშე ჩაივლის (რაც შესაბამისად მოგვცემს ლაფერის წერტილების სტაბილურ მნიშვნელობებს), ასეთი პროგნოზი საკმაოდ მაღალი ალბათობით იქნება შესაძლებელი.

გარდა აღნიშნულისა, საგადასახადო შემოსავლების გაუმჯობესების მეშვეობით ეკონომიკის რეგულირება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული: *აირველი*, ბიუჯეტური ხარჯების მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით დაჯგუფებაზე, მათი გამოყენების შედეგების სწორ პროგნოზზე; *მეორე*, ბიუჯეტური სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევასა და მისი წყაროების რეალურად განსაზღვრაზე და, *მესამე*, სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ორგანიზებული სისტემის შექმნაზე. ყოველივე ეს კი მოითხოვს ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის ობიექტურ აუცილებლობას და მის განსაზღვრებლად კონკრეტული გზების განსაზღვრას.

თავი III

საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესებაში

3.1. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა

(ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების აუცილებელ პირობას ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა წარმოადგენს. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია ხარჯებისა და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეობების მიხედვით. რაც შეეხება ხარჯებს, მათი დაჯგუფება აუცილებელია მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით.)

ჩვენს მიერ აღნიშნული მართალია აქსიომას წარმოადგენს, მაგრამ ჩვენ სახელმწიფოში, ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკიდან გამომდინარე, იგი მივიწყებულია. დღევანდელ პირობებში საქართველოს, რომელიც დაადგა სოციალურად ორიენტირებული რეგულირებადი საბაზრო ეკონომიკის გზას, მრავალი ამოცანა აქვს გადასაწყვეტი. ამ ამოცანებიდან გამოვყოფთ სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ორგანიზაციული სისტემის შექმნას, მის სწორად წარმართვას. მხედველობაში გვაქვს მთავარი – საბიუჯეტო პროცესმა უნდა განსაზღვროს ქვეყნის ტერიტორიაზე გაწეული ხარჯების მთლიანობა და მათი საბიუჯეტო შემოსავლებით უზრუნველყოფა.

ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და ეკონომიკური განვითარების საფუძველია ფინანსური რესურსები, რომელთა ფორმირება, ძირითადად გადასახადების ბიუჯეტში შეტანის მეშვეობით ხორციელდება. თავის მხრივ, სახელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელია განსაზღვრული სახელმწიფო ხარჯები, რომელთა დაფარვისათვის საჭიროა სახელმწიფოს შემოსავლების ფორმირება.

ცნობილია, რომ ბიუჯეტის შედგენის ძირითადი პირობაა სახელმ-

წიფო შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა, ისიც ნათელია, რომ მათი ურთიერთკავშირი ბიუჯეტში ფინანსური ურთიერთობების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა. საზოგადოდ, ბიუჯეტის საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილებს შორის თანაფარდობა ბალანსის მეშვეობით მყარდება. სწორედ ეს თანაფარდობა განსაზღვრავს ქვეყანაში საგადასახადო დაბეგერის ოპტიმიზაციას (შემცირებას ან გაზრდას) სრულფასოვან საგადასახადო კანონმდებლობაზე დაყრდნობით.)

(ბიუჯეტის შედგენის პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს) მისი მიზნის განსაზღვრაზე, (იმაზე, თუ როგორ უნდა განაწილდეს სახელმწიფო სახსრები მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.) ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ საბიუჯეტო შემოსავლები (მიღებული ფულადი სახსრები) ამოუწურავი არ არის და, აქედან გამომდინარე, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს საბიუჯეტო რესურსების გაანგარიშების წესს, რათა დასახული მიზნების განსაზღვრისას, გაკეთდეს სწორი არჩევანი და განისაზღვროს თითოეული ამოცანის შესრულების ღონე. ასეთი მიდგომა დაგვანახებს ჩვენ მიერ გაკეთებული პროგნოზის სისწორეს, რაც შემდგომში გააადვილებს წინასწარ გათვლილი შედეგების მისაღწევად ალტერნატიული მექანიზმების შერჩევას¹.

(სახელმწიფო ბიუჯეტს, როგორც წესი, საფუძვლად უნდა დაედოს სახელმწიფო პროგრამა და, ამასთანავე, მისი შესრულების შესაძლებლობის წინასწარი განჭვრეტა, ანუ განსაზღვრა იმისა, თუ რამდენად შესრულებადია იგი.) ბიუჯეტის შედეგები ცხადყოფს სახელმწიფო პროგრამით განსაზღვრული პრობლემების გადაწყვეტის ეფექტურობას. რაც შეეხება სახელმწიფო პროგრამას, იგი უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფოს გადასაწყვეტი მიზნებისა და ამოცანების ერთობლიობას, რის მისაღწევადაც უნდა განისაზღვროს ღონისძიებების სისტემა. ეს უკანასკნელი კი, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, რეალურ შესაძლებლობებს უნდა ემყარებოდეს. სახ-

¹ თ. გამსახურდია. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის საკითხებისათვის. ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., 2002, №6, გვ. 141.

ელმწიფო პროგრამა მიზნად უნდა ისახავდეს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. სწორედ ეს უნდა დაედოს საფუძვლად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნებისა და მათი შესრულების კრიტერიუმების დადგენას, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს შესაბამისი მეთოდის დამუშავებას.

საბიუჯეტო პრობლემათა გაურკვეველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფო ფინანსების სფეროში თეორიულ-მეთოდოლოგიურ დამუშავებათა ჩამორჩენა.¹ არსებული ნაკლოვანების გამოსწორება საშუალებას მოგვცემს, ერთი მხრივ, გავაანალიზოთ და განვსაზღვროთ მოსახლეობის მოთხოვნები და პარალელურად თვალნათლივ დავინახოთ, თუ როგორ ასრულებს ამ მოთხოვნებს მთავრობა. მეთოდის შედგენა მეტად მნიშვნელოვანია, მაგრამ მთავარი და გადამწყვეტი მანკი ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დასახული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებაა. აღნიშნული ერთხელ კიდევ მიგვანიშნებს იმაზე, რომ 1996-2001 წლების ბიუჯეტების პარამეტრები, ობიექტური გარემოებების გამო შეზღუდულ ჩარჩოებში იყო მოქცეული და ასეთ პირობებში ბიუჯეტებში დამატებითი ცვლილებების შეტანა და გამუდმებით ფინანსთა სამინისტროსათვის უკან დაბრუნება კარგი შედეგის მომტანი არ არის, ვინაიდან ბიუჯეტის პროექტებში შესწორებებს თან სდევს შესაბამისი ცვლილებების აუცილებლობა. აღსანიშნავია ისიც, რომ ბიუჯეტის პროექტებში გამუდმებული შესწორებების შეტანა იმ პირობებში, როდესაც ნაკლები დანახარჯებით საბოლოო შედეგების მისაღწევად ალტერნატიული წინადადებები არ არსებობს, არაეფექტურია. ასეთი მდგომარეობის დროს რეალურ ცვლილებებზე ლაპარაკი ზედმეტია, ვინაიდან ბიუჯეტის შედგენადამტიკების მართვადი ფაქტორები, უცხოური საფინანსო დაწესებულებების მხრიდან მოსალოდნელი დახმარებების გარდა, არ არსებობს. აღნიშნული დროულ გამოსწორებას მოითხოვს, რათა პრაქტიკაში დამკვიდრებულ იქნეს, ქვეყნის შიდა რეზერვების გამოვლენისა და გამოყენების საფუძველზე, რეალური ბიუჯეტის შედგენა და მის აღსრულებაზე პა-

¹ ი. მესხია. საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი. თურნალი „გადასახადები“. 2001 №3(22), გვ. 5.

სუხისმგებლობის ამაღლება. სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების მობილიზება ხელისუფლებისათვის კვლავ ერთ-ერთ უმწვავეს პრობლემად რჩება. საგადასახადო ადმინისტრირების სფეროში დაწყებული რეფორმის მიუხედავად, სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლების შესაძინევე ზრდას ვერ კიდევ არ აქვს ადგილი.

როგორც პრაქტიკამ დაგვანახა, (სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის პრინციპები სრულყოფას მოითხოვს. კერძოდ, ბიუჯეტის შედგენის სისრულის პრინციპი საჭიროებს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სრულ ასახვას ყოველგვარი გამორიცხვის გარეშე.)

ბიუჯეტის შედგენისას მკაფიოდ უნდა გამოიყოს და განისაზღვროს პრიორიტეტული მიმართულებები და, აქედან გამომდინარე, ამ მიმართულებებით მხარჯველი სუბიექტების დაფინანსება მოხდეს ხარჯვითი ნაწილის მხოლოდ ამ დანიშნულების საფუძველზე.¹

ბიუჯეტის რეალური შემოსავლებიდან გამომდინარე, საჭიროა განისაზღვროს სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის უახლოესი პერიოდის პრიორიტეტები და, შესაბამისად, განხორციელდეს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ჩამოყალიბება, რომელსაც საფუძველად უნდა დაედოს: პროგრამული დაფინანსების პრინციპი და ბიუჯეტიდან პირდაპირი სუბსიდირების მინიმუმამდე დაყვანა. საჭიროა, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით, შექმნადეს ერთიანი პასუხისმგებლობის კრიტერიუმი, რომელიც უნდა გამოხატავდეს მთავრობის გუნდურ პასუხისმგებლობასაც.²

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის ბოლო 5 წლის პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ხშირად ირღვევა როგორც ბიუჯეტის შედგენის ერთიანობის, ასევე სისრულის პრინციპები, რაც, ჩვენი აზრით, ამ საქმეში მავანთა თვითნებობის ერთ-ერთი მიზეზთაგანია.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის დროს ეკონომიკის რეალური მდგომარეობის ასახვას ხელს უშლის როგორც ბიუჯეტის შედგენის მკაცრად განსაზღვრული წესისა და მეთოდის

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1997, გვ. 101-104.

² გ. მაღალაშვილი. საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები. შერჩეული „გადასახადები“. 2001, №4 (23), გვ. 8.

არარსებობა,¹ ასევე სახელმწიფო დაწესებულებათა ხარჯებთან დაკავშირებული ცალკეული ნორმატივების განუსაზღვრელობა და, რაც მთავარია, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის სტრატეგიისა და ტაქტიკის არარსებობა.) სტრატეგიული მნიშვნელობის ღონისძიებები ფაქტობრივად ვიწრო ჩარჩოებშია მოქცეული და მათი ფორმირება მხოლოდ სუბიექტურ შეხედულებათა დონეზე ხორციელდება. არ არსებობს სატრანსფერტო და საინვესტიციო საქმიანობის გამოკვეთილი ორიენტირები, სწორედ ეს არის იმის მიზეზი, რომ უკანასკნელი წლების ბიუჯეტები შედგენილია მხოლოდ სახელმწიფო მოხმარებისა და ხარჯვითი ნაწილის, ასევე სახელმწიფო ვალების მიმდინარე დაფარვის გათვალისწინებით ამიტომაც არის, რომ სახელმწიფო ხარჯების უდიდესი ნაწილი არაეფექტურია და ძირითადად გამოიყენება მრავალრიცხოვანი სახელმწიფო სტრუქტურის დასაფინანსებლად, რაც, თავის მხრივ, კორუფციის ზრდისათვის ხელშემწყობ პირობებს ქმნის და სახელმწიფოს წინაშე არსებული სოციალური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობებს ზღუდავს.

(რეალური ბიუჯეტის შედგენის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს შემოსავლებისა და ხარჯების სწორი პროგნოზი.) სამწუხაროდ, პროგნოზი ხშირ შემთხვევაში არ ემყარება რეალურ ანალიზს. შედეგად, ბიუჯეტში დაგეგმილი მაჩვენებლები ვერ სრულდება, უმეტეს შემთხვევაში, ობიექტური და განსაკუთრებით სუბიექტური ფაქტორების გამო.² არც ერთი სახელმწიფო მოხელე არ არის პასუხისმგებელი შემოსავლების პროგნოზის მოცულობის სიზუსტეზე, რადგან პასუხისმგებელი პირები სტიქიურად არიან „გაბნეული“ ფინანსთა სამინისტროს, საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროსა და ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროებს შორის. სწორედ ეს არის მიზეზი, უარყოფითი შედეგების მიღების შემთხვევაში, ურთიერთგადაბრალების, პასუხისმგებლობის „გადაკისრების“, „ურთიერთჩასაფრების“

¹ საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 6 თვის შესრულების შესახებ მთავრობის ინფორმაციასთან დაკავშირებით. ურნალი „სახელმწიფო და კონტროლი“. 2001, №3-4, გვ. 78.

² რ. კაკულია. საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემის შეფასების კრიტერიუმები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, 1 ტომი, თბ., 2000, გვ. 128.

პოლიტიკის განხორციელებისა და „სამთავრობო“ სკამის შენარჩუნებისათვის მიუღებელი წესებით ბრძოლისა. ჩვენი აზრით, აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ 1996-2001 წლის საბიუჯეტო შემოსავლების პროგნოზი გაკეთდა არა ეკონომიკაში არსებული რეალური საშემოსავლო ბაზის გათვალისწინებით, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების მიერ იმ შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, რომელიც მათ ამ შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზებისათვის გამოამყვანეს, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებს შესაბამისი უწყებების პასუხისმგებლობის ხარისხს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ დღეისათვის საქართველოში არსებული ეკონომიკური აქტიურობის დონე ბიუჯეტში გაცილებით მეტი შემოსავლების მობილიზების შესაძლებლობას იძლევა, ვიდრე ეს რეალურად ხდება.¹ ასე რომ, ყურადღების გამახვილება საჭირო რეზერვების გამოვლენასა და ამოქმედებაზე და არა ეკონომიკის ისეთ „მართვაზე“, რომელიც განუწყვეტლივ უცხოეთის დახმარების იმედადაა.

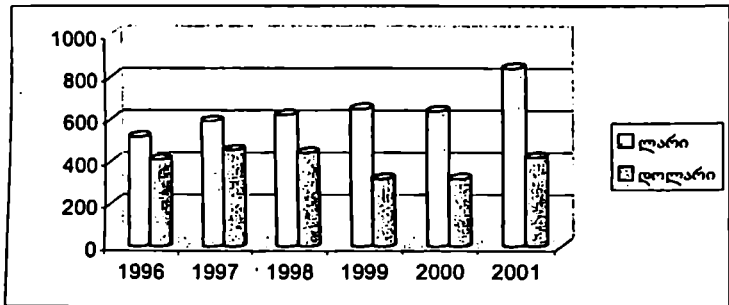
როგორც ზევით აღინიშნა, ბიუჯეტის პროექტი უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის ეკონომიკური გუნდის მუშაობის შედეგების ერთიან დოკუმენტს, ამიტომ ბიუჯეტის განხილვის დროს ყურადღება უნდა მიექცეს ფორმალურობის აღმოფხვრასა და ალტერნატიული წინადადებების დამუშავებას. ბიუჯეტის ძირითად მიმართულებებს უნდა მიექცეს პრიორიტეტული ეკონომიკური პოლიტიკის დასაბუთებული ფორმა. ასევე უნდა აიკრძალოს არასაგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროების (საინვესტიციო კრედიტებისა და გრანტების) გაუკონტროლებლად, ხაზინისაგან გვერდის ავლით ხარჯვა. აუცილებელია ყველა შემოსავლიდან მიღებული გადასახადების ბიუჯეტში სრულყოფილად ასახვა, ვინაიდან მათ არასრულყოფილ ასახვაში უნდა ვეძიოთ ორმაგი ბუღალტერიის წარმოების მთავარი მიზეზი. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს არასაგადასახადო შემოსავლების, საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების მატერიალური წახალისების თანხებისა და ლიცენზიების, სხვა მომსახურებისათვის მიღებული მოსაკრებლების, ათეულ მილიონობით

¹ ს. სიჭინავა. 2002 წლის ბიუჯეტი – რიტორიკა თუ რეალური ეკონომიკური გათვლა. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001, №9(46), გვ. 11.

ლარის სპეცსახსრების არსებობა და მათი ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში ასახვის გარეშე დატოვება.

არანაკლებ მძიმე ვითარებაა შექმნილი არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების, უცხოური გრანტებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლების მიღების მხრივაც, რომელთა წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40 %-ს აღწევს. აღნიშნული მდგომარეობა კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმაზე, რომ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პერმანენტული შეუსრულებლობის მიზეზია არა მისი სათანადო ბაზის გარეშე დაგეგმვა, არამედ ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების სისუსტე, მათი უუნარობა – სრული ოდენობით უზრუნველყონ როგორც საგადასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზება, საკადრო რეფორმის არათანმიმდევრული განხორციელება. გადასახადების მოცულობა რეალურ დასაბეგრ ბაზას კი არ ასახავს, არამედ იგი მიმართულია ცენტრალური ბიუჯეტის ყოველთვიური გეგმური მაჩვენებლების შესასრულებლად, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულს მოწმობს 1996-2000 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლების დინამიკა (იხ. ქვემოთ წარმოდგენილი ნახაზი №7).



ნახაზი №7

1996-2001 წლებში ბიუჯეტის შემოსავლების დინამიკა¹

¹ ღიაგრამა შედგენილია ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე.

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, 1996-1998 წლებში ლარებში გამო-
სახული სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლები (გრანტების
ჩათვლით) იზრდებოდა. თუ 1996 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემო-
სავლები 518,1 მლნ ლარის ტოლი იყო, 1998 წლის ანალოგიური
მარჯვენებელია 621,8 მლნ ლარი. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 1999
წელს, წინა წელთან შედარებით, ზრდა არ დაფიქსირდა (თუ 1999
წლის ფაქტობრივ მარჯვენებლებში არ ჩავთვლით ინვალიდთა არასამთავრობო
ორგანიზაციების მიერ მიღებულ შემოსავალს – 22,0 მლნ ლარს).
2000 წელს, წინა წლის ფაქტობრივ მარჯვენებელთან შედარებით, დაგეგმილი
იყო 65,1 მლნ ლარით მეტი შემოსავლის მიღება, ფაქტობრივად კი, 10
მლნ ლარით ნაკლები მიიღეს (შნიშვნელოვნად შემცირდა გრანტების
სახით მისაღები თანხების რაოდენობა), ხოლო 2001 წელს, 1999
წლის ფაქტობრივ მარჯვენებელთან შედარებით, ბიუჯეტში 269,5 მილ-
იონით მეტი ლარის მობილიზება უნდა განხორციელებულიყო.

თუ გავანალიზებთ დიაგრამაზე წარმოდგენილ 1996-1998 წლების
საბიუჯეტო შემოსავლებს (აშშ დოლარებში გამოსახულს), დაინახ-
ავთ, რომ 1997 წელს მთლიანი შემოსავლების ოდენობა 456,3 მლნ
აშშ დოლარის ტოლი იყო, 1998 წელს იგი შემცირდა 444,1 მლნ
დოლარამდე, ხოლო 1999 წელს – 321,9 მლნ დოლარამდე, რაც
1996 წლის მაჩვენებელზე (411,2 მლნ დოლარი) 89.3 მლნ დოლარით
ნაკლებია. 2000 წლის გეგმით გათვალისწინებული იყო 357,7 მლნ
დოლარის მიღება, რაც 35,8 მლნ დოლარით აღემატება წინა წლის
ფაქტობრივ მაჩვენებელს, ხოლო 2001 წლის ბიუჯეტში უფრო შნიშ-
ვნელოვანი ზრდა იყო დაგეგმილი 2000 წლის ფაქტობრივ მაჩვენე-
ბელთან შედარებით. 2000 წლის ბიუჯეტი (დამტკიცებული) 1999
წლის დამტკიცებულ პარამეტრებზე 20%-ით დაბალ ნიშნულზე იყო,
2001 წელს კი წინა წელთან შედარებით, 16%-ით ნაკლები. ამასთან,
როგორც ცნობილია, 2000 წელს ბიუჯეტის სეკვესტრი ორჯერ განხ-
ორციელდა, თუმცა 2001 წლის ბიუჯეტიც ვერ გადაურჩა სეკვესტრს.¹

¹ ა. მელია. საქართველო – სეკვესტრის სამყარო. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, №7-8(44-45), 2001, გვ. 11.

შემოსავლების აღრიცხვასა და ბიუჯეტის სტრუქტურაში ხშირი ცვლილებების შეტანა, ისევე როგორც სახელმწიფო შემოსავლების აღრიცხვიანობის ერთიანი სისტემის მოუწესრიგებლობა, ხელს უშლის მოვლენების ადეკვატურ შეფასებასა და სწორი პროგნოზის გაკეთებას. „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ კანონში (მუხლი მე-11) პირდაპირ არის აღნიშნული, რომ საბიუჯეტო კლასიფიკაცია უნდა „უპასუხებდეს სახელმწიფო ფინანსების საერთაშორისო სტატისტიკის ნორმებს და უზრუნველყოფდეს სტატისტიკურ ინფორმაციებში მონაცემების შეუფერხებელ ჩართვას“, რაც შეუძლებელია სხვადასხვა წლების მონაცემების არაშესადარისობის შემთხვევაში.¹

სრულყოფას მოითხოვს საბიუჯეტო შემოსავლების კლასიფიკაციაც. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ უნდა დაჩქარდეს ახალი კლასიფიკატორის შექმნა, რომლის მიხედვითაც შემოსავლების აღრიცხვა განხორციელდება როგორც დარგობრივ ჭრილში, ისე ცალკეული სასაქონლო პოზიციების მიხედვით. ყოველივე ეს შესაძლებელს გახდის დეტალურად შეფასდეს როგორც ბიუჯეტის პროექტის რეალობა და მისი შესრულების მიმდინარეობა.

აღნიშნულის ნათლად წარმოდგენისათვის გავაანალიზოთ 1996-2001 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების წყაროები (იხ. ცხრილი №3).

¹ მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, 2000, გვ. 30.

1996-2001 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის
შემოსავლების წყაროები¹

(მლნ ლარი)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
მთელი შემოსავლები და გრანტები	389,1	593,2	621,9	650,2	640,2	749,2
შემოსავლები –სულ	317,6	568,8	591,4	600,8	625,5	711,8
მათ შორის:						
საგადახადო შემოსავლები	191,8	352,7	330,1	414,4	437,8	458,6
არასაგადასახადო შემოსავლები	17,0	101,2	71,6	20,9	30,8	20,5
კაპიტალური შემოსავლები	10,3	13,2	47,0	21,0	–	11,0
გრანტები	71,5	24,4	30,4	49,3	14,1	48,1

ცხრილში მითითებული მონაცემები გვიჩვენებს, რომ 1996-2001 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტების ხვედრითი წილი მნიშვნელოვანი იყო. 1998-1999 წლებში (კრიზისის შემდგომ პერიოდში) აღნიშნული მაჩვენებელი იზრდება. კერძოდ, ბიუჯეტმა გრანტების სახით 1996 წელს მიიღო 71,5 მლნ ლარი, 1997 წელს – 24,4 მლნ ლარი, 1998 წელს – 30,4 მლნ ლარი, 1999 წელს – 49,3 მლნ და 2000 წელს 14,1 მლნ ლარი (დაგეგმილი იყო 36,5 მლნ ლარი), ხოლო 2001 წელს – მხოლოდ 48,1 მლნ ლარი (დაგეგმილი იყო 70,4 მლნ ლარი).

¹ საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2001. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბ., 2002, გვ. 244-245. საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში. საქართველოს ეროვნული ბანკი, 2002, გვ. 73.

2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლები გათვალისწინებული იყო 782,3 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2000 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს აღემატება 156,5 მლნ ლარით, ხოლო 1999 წლისას – 181,8 მლნ ლარით საგადასახადო შემოსავლების არასწორ პროგნოზზე მიუთითებს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მოთხოვნა 2001 წლის ბიუჯეტის 150 მლნ ლარით სეკვესტრირების შესახებ.¹

2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები შემოსავლების სტრუქტურაში დამატებული ღირებულების გადასახადი ტერიტორიაზე რეალიზებული პროდუქციიდან და გაწეული მომსახურებიდან შეადგენს 49,1%-ს, აქციზი ტერიტორიაზე წარმოებული პროდუქციიდან – 3,5%-ს, საშემოსავლო გადასახადი – 4,2%-ს, მოგების გადასახადი – 3,1%-ს, ხოლო სოციალურ გადასახადზე მოდის საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ 2001 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში სამობილიზაციო თანხების 39,9%, ანუ ამ გადასახადის აკრება დეპარტამენტის საქმიანობაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს.²

ცნობილია, რომ საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების წილის ურთიერთშესაბამისობა ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მდგომარეობაზე დამოკიდებული. საანალიზო პერიოდში არაპირდაპირი გადასახადების წილი საერთო საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა, ხოლო პირდაპირი გადასახადები საკმაოდ დაბალ დონეს ინარჩუნებდა. აღნიშნული ტენდენცია დღესაც გრძელდება, რაც მძიმე ტვირთად აწევს ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ მოსახლეობას. ამიტომ საჭიროა უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს პირდაპირი გადასახადების ამოღების მეთოდების სრულყოფას. არაპირდაპირი შემოსავლების წილის ზრდა, უპირველეს ყოვლისა, მიგვანიშნებს გადასახადების ადმინისტრირების დაბალ დონეზე, არასრულყოფილ საგადასახადო ბაზასა და კანონმდებლობაზე.

¹ ხ. ბაქრაძე. ბიუჯეტის სეკვესტრის შესახლა, მინისტრების სეკვესტრიუ მოკვეთ გახუთ „რეზონანსი“. 2001 წლის 2 აგვისტო, გვ 6.

² საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშიდან. თურნალი „სახელმწიფო და კონტროლი“. 2002, №2, გვ 20-21.

არანაკლებ მძიმე ვითარებაა შექმნილი არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების, უცხოური გრანტებისა და სპეციალური ერთიანი სახელმწიფო ფონდების შემოსავლების მიღების მხრივაც, რომელთა წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40%-ს აღწევს. ყოველივე ქნის აუცილებლობას, რომ ამ საკითხზე სპეციალურად შეეაჩეროთ და გავამახვილოთ ყურადღება.

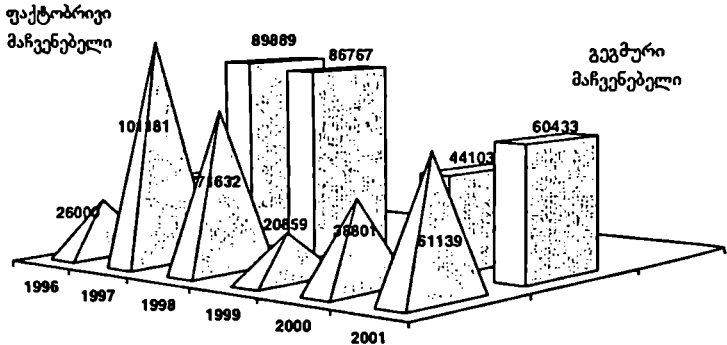
ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს შემოსავლებს საკუთრიბიდან და სამეწარმეო საქმიანობიდან, იჯარით გაცემული სახელმწიფო ქონებიდან, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან დივიდენდების სახით მიღებულ შემოსავლებს, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სპეციალურ სახსრებს, გაცემული კრედიტებიდან სარგებლის სახით მიღებულ შემოსავლებს და სხვა.

1998 წელს არასაგადასახადო შემოსავლების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში დაგეგმილი იყო 86, 7 მლნ ლარის მიღება, ფაქტობრივმა შესრულებამ კი 71,6 მლნ ლარი (გეგმის 82,6%) შეადგინა, რაც წინა (1997) წლის შესაბამის მაჩვენებელს 29,6 მლნ ლარით ჩამორჩება. 1999 წელს კი ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლებმა მხოლოდ 20,9 მლნ ლარი შეადგინა, 2000 წელს ბიუჯეტმა მიიღო 30,8 მლნ ლარი არასაგადასახადო შემოსავლები (პროგნოზის 88,0%), ხოლო 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ეს მაჩვენებელი განსაზღვრული იყო 48,7 მლნ ლარით, რაც, წინა წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელთან შედარებით, შემოსავლების 17,9 მლნ ლარით ზრდას გულისხმობდა, ხოლო, საბოლოო ეტაპში, ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 20,5 მლნ ლარი შეადგინა.

ამრიგად, როგორც ჩატარებულმა ანალიზმა გვიჩვენა, არასაგადასახადო შემოსავლების მიხედვითაც ადგილი აქვს ბიუჯეტის შეუსრულებლობას, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი გარკვეულწილად ამ მაჩვენებლების არასწორი პროგნოზირებაა (იხ. ნახაზი №8).

1996-2000 წლებში ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლები

(ათას ლარებში)



საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ კანონის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტში არასაგადასახადო შემოსავლების სახით, შესაბამისი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესის თანახმად, ჩაირიცხება მთლიანად სახელმწიფო ქონებით, ანდა სახელმწიფო ქონების მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირებისგან მიღებული დივიდენდები და მოგების ნაწილი“.¹

„მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ, მთელი რიგი სახელმწიფო საწარმოები გარდაიქმნა სახაზინო საწარმოებად, სააქციო საზოგადოებად და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებად. 1999 წელს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე სახაზინო საწარმოებმა გააარეს რეგისტრაცია როგორც კერძო სამართლის სუბიექტებმა, რის შედეგადაც დააფუძნეს 75 სააქციო საზოგადოება და 1067 შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგა-

¹ საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, თბ., 1996.

დობა. პრივატიზაციის პროცესის შედეგად სახელმწიფომ რიგი საწარმოები მთლიანად გაყიდა, ზოგი კი ნაწილობრივ ან სრულად სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩა.

2000 წელს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან ბიუჯეტში დივიდენდების სახით მიღებულ იქნა 10,3 მლნ ლარი, ნაცვლად დაგეგმილი 13,2 მლნ ლარისა. უნდა აღინიშნოს, რომ ანალოგიური მაჩვენებელი 1999 წელს მხოლოდ 269 ათას ლარს შეადგენდა. მიუხედავად მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესისა, შესაძლებელი იყო უკეთესი პარამეტრის მიღწევა. 1999 წლის ბიუჯეტში ამ სახეობის შემოსავლები 3 მლნ ლარის ოდენობით იყო დაგეგმილი, რომელიც ბიუჯეტს საწარმოების 1998 ფინანსური წლის მოგებიდან უნდა მიეღო. მართალია, 1998 საფინანსო წელი მოგებით დაამთავრა 253 საწარმომ და მოგების მთლიანმა თანხამ 30 მლნ ლარი შეადგინა, მაგრამ სახელმწიფომ ამ მოგებიდან დივიდენდების სახით მხოლოდ 269 ათასი ლარი (მთლიანი წმინდა მოგების 0,9% და დაგეგმილი ბიუჯეტის 9%) მიიღო. ყურადსაღებია, რომ იმ საწარმოებიდან, სადაც სახელმწიფოს წილი 100%-ია, 1999 წლის ბიუჯეტში დივიდენდების სახით არაფერი შესულა, მაშინ, როცა ნორმალური მართვის პირობებში შესაძლებელი იქნებოდა თუნდაც მთლიანი მოგების მინიმუმ 10%-ის ანუ 3 მლნ ლარის ბიუჯეტში მიღება.

ზემოაღნიშნული მდგომარეობა გამოწვეულია, ერთი მხრივ, კანონმდებლობის დარღვევით ან კანონმდებლობის ხარვეზებით და, მეორე მხრივ, მართვისა და პასუხისმგებლობის დაბალი დონით.

კანონმდებლობის დარღვევები და საკანონმდებლო ლაფსუსები იმაში გამოიხატება, რომ არ შესრულდა 1998 წლის 22 აპრილს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული № 257 ბრძანებულება „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში წმინდა მოგების განაწილებისას სახელმწიფოს ინტერესების დაცვისა და სახელმწიფოს კუთვნილი დივიდენდების ბიუჯეტში ამოღების მდგომარეობის გაუმჯობესების

¹ საქართველოს კანონი 1998 წლის ბიუჯეტის შესახებ და ფინანსთა საინსტროს მასალები.

ლონისძიებათა შესახებ“, რომელიც საწარმოებში სახელმწიფოს ინტერესების დაცვას აკისრებდა იმ სამინისტროს ან უწყებას (უფლებამოსილ პირს), რომელსაც მართვის უფლებით ჰქონდა გადაცემული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული წილი და რომელსაც ევალებოდა საწარმოს წმინდა მოგების განაწილების საკითხების ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმება, რაც სისტემატურად ირღვეოდა. მოგების განაწილებაში ფაქტობრივად არ მონაწილეობდა სახელმწიფოს უფლებამოსილი პირი და შეთანხმებებიც ხშირად კანონმდებლობის დარღვევით ფორმდებოდა. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულმა განაპირობა, რომ ბიუჯეტში არ შევიდა დაგეგმილი თანხები, რომლებიც ჯერ კიდევ, სამწუხაროდ, ერთსა და იმავე საკითხზე ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებებით არის წარმოდგენილი.

მეორე მხრივ საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 17 თებერვლის №51 ბრძანებულებით („სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში წმინდა მოგების განაწილებისას სახელმწიფოს ინტერესების დაცვისა და ბიუჯეტის სასარგებლოდ სახელმწიფოს კუთვნილი დივიდენდების ბიუჯეტის ამოღების მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის დამატებით ღონისძიებათა შესახებ“), სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვის უფლება კვლავ დარგობრივ სამინისტროებს გადაეცათ, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება როგორც კანონს „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, ისე ქვეყნის ეკონომიკურ პოლიტიკას, რომლის თანახმად დარგობრივ სამინისტროებს არ შეიძლება გააჩნდეთ სამეურნეო მართვის ფუნქცია.

რაც შეეხება მართვისა და პასუხისმგებლობის დაბალ ღონეს, ის გამოიხატება იმაში, რომ ქონების მართვის სამინისტროს, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში კავშირგაბმულობისა და ფოსტის, ფინანსთა სამინისტროების ხელმძღვანელები, რომელთაც ევალებათ სახელმწიფო ინტერესების დაცვა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში, პრაქტიკულად არ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს, რაც უარყოფითად მოქმედებს ეროვნული ეკონომიკის განვითარებაზე, ხელს

უწყობს კორუფციისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნას და მცირერიცხოვანი ჯგუფის მიერ სახელმწიფო ქონების მუქთად ხელში ჩაგდების შესაძლებლობებს.

ამასთან, ქონების მართვის სამინისტრომ არ მიიღო სათანადო ზომები აღნიშნული მდგომარეობის გამოსასწორებლად, რის გამო 1999 წელს სახელმწიფოს წილობრივი საწარმოებიდან მიღებული 30 მლნ ლარის მოგება არ ასახავს ამ საწარმოთა რეალურ პოტენციალს. ფაქტობრივად ამ საწარმოებიდან 2000 წლის ბიუჯეტში მიღებული მოგებაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა დაგეგმილ მაჩვენებლებს, რაც, ჩვენი აზრით, საგანგაშო მდგომარეობად უნდა იქნეს მიჩნეული და ამასთან დაკავშირებით, საჭიროა ადეკვატური ღონისძიებების შემუშავება.

აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების თვალსაზრისით, მიზანშეწონილად მოგვაჩნია: *პირველი* დაიხვეწოს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა იმ პრინციპით, რომ ამ ტიპის საწარმოები დარჩნენ „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მოქმედების არეალში; *მეორე*, ქონების მართვის სამინისტრომ დარგობრივი სამინისტროების რეკომენდაციების მიხედვით განახორციელოს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა; *მესამე*, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები წარმოდგენილ იქნენ სააქციო საზოგადოებებად, რადგანაც სააქციო საზოგადოებები უფრო მეტად გამჭვირვალეა როგორც აქციონერებისათვის, ისე საზოგადოებისათვის; *მეოთხე*, საწარმოთა საქმიანობის მაქსიმალური გამჭვირვალობისა და მასში საზოგადოების მონაწილეობის მიზნით, სახელმწიფოს 100%-ით კუთვნილი საწარმოთა აქციების მინიმუმ 5-10% უნდა განთავსდეს საფონდო ბირჟაზე რეალიზაციისათვის; *მეხუთე*, იმ საწარმოთათვის, რომელთა წლიური ბრუნვა 5 მლნ ლარს აღემატება, აუცილებელი უნდა იყოს აუდიტის ჩატარება დიდ ხუთეულში შემავალი საერთაშორისო სააუდიტორო ფირმების მიერ. ამასთან, სააუდიტორო ფირმის შერჩევა ტენდერის საფუძველზე უნდა მოახდინოს ფინანსთა სამინისტრომ და მანვე უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა პერსპექტივაში მოსალოდნელ შედეგებზე.

არადამაკმაყოფილებელი მდგომარეობა ასევე სახელმწიფო ქონების იჯარით გადაცემის შედეგად სხვადასხვა ღონის ბიუჯეტებში თანხების ამოღების თვალსაზრისით.

დღევანდელ პირობებში, სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროსა და მისი ტერიტორიული მართვის ორგანოების მიერ იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით გაცემულია 1691 ობიექტი, მათ შორის სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მიერ – 95 ობიექტი. 1999 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ქონების იჯარით (მათ შორის გამოსყიდვის უფლებით) გაცემის შედეგად შემოსულმა საიჯარო ქირამ შეადგინა 2.026 მლნ ლარი. საიჯარო ქირის მცირე მოცულობა, ჩვენი აზრით, განპირობებულია: პირველი, ერთიანი სახელმწიფო ქონების რეესტრის არარსებობის გამო სახელმწიფო ქონების აღრიცხვის მოუწესრიგებლობით; მეორე, მოიჯარეების მიერ ბიუჯეტის კუთვნილი თანხების გადაუხდელობით და, მესამე, საიჯარო ქონების მიზერულ თანხებში გადაცემით, რაც, თავის მხრივ, იწვევს მნიშვნელოვანი თანხების სახელმწიფო ჩინოვნიკების ვიბებში გადაღინებას.

ზემოაღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგ ღონისძიებათა განხორციელება: 1. აღრიცხვიანობის მოწესრიგების თვალსაზრისით, უნდა შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო ქონების რეესტრი; 2. საიჯარო ქონების მდებარეობისა და მდგომარეობის გათვალისწინებით, დადგინდეს საიჯარო გადასახადის განაკვეთი; 3. საქართველოს ქონების მართვის სამინისტრომ და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებმა აწარმოონ კონტრაქტების მუდმივი მონიტორინგი და უზრუნველყონ დარღვევებით გაფორმებული კონტრაქტების შეწყვეტა ან რეალური ნიხრის დადგენის საფუძველზე მათი ხელახალი გაფორმება.

ყურადღების ღირსია ე.წ. „სპეცსახსრებიდან“ ბიუჯეტში სახსრების ამოღების საკითხი. რეალურად ეს ფულადი სახსრები არის ათუჯობით მილიონი ლარი, რომლის არც შემოსავლითი და არც ხარჯვითი ნაწილი არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო სტრუქტურებში ადგილი აქვს

ორმაგი ბულალტერიის, ორმაგი ბალანსის წარმოებას, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს კორუფციის გაღრმავებისათვის საჭირო პირობების შექმნას.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ქვეყნის პარლამენტი ისე ამტკიცებს თითოეული სახელმწიფო ორგანიზაციისა თუ სტრუქტურის ხარჯებს, რომ რეალური წარმოდგენა არ აქვს მის სპეცსახსრებიდან მიღებულ როგორც შემოსავლებზე, ასევე გასავლებზე. აღნიშნულს ადასტურებს ის ფაქტი, რომ, მიუხედავად იმისა, რომ საანალიზო პერიოდის ყველა წლის ბიუჯეტის კანონებში ნათლადაა განსაზღვრული, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, ფაქტობრივი შესრულებიდან გამომდინარე, უნდა განსაზღვროს იმ საბიუჯეტო დაწესებულების სპეციალური შემოსავლისა და ხარჯების წლიური პროგნოზის მოცულობა, რომელთა საშემოსავლო ბაზა მოითხოვს შედგომ დაზუსტებას და დადგენილი წესით წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს კანონის პროექტი, ეს მონაცემები არ დაზუსტებულა არც ერთი წლის ბიუჯეტში.

სახელმწიფო ბიუჯეტში სპეცსახსრების ამოღების საკითხის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ შემუშავდეს „კანონი სპეცსახსრების შესახებ“, რაც, ჩვენი აზრით, უზრუნველყოფს ამ თანხების დროულ და ზუსტ აღრიცხვას.

ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლებიდან მეტად მნიშვნელოვანია პრივატიზაციიდან მიღებული თანხები. დღეისათვის ქვეყანაში პრივატიზებული საწარმოებიდან დაფუძნებულია 1361 სააქციო საზოგადოება და 15925 მცირე საწარმო. დაფუძნებული სააქციო საზოგადოებიდან სახელმწიფო საკუთრებაში ირიცხება 288 სააქციო საზოგადოების აქციები. აქედან 232 სააქციო საზოგადოების საკონტროლო პაკეტი სახელმწიფოს ხელშია.

ფაქტები ნათლად მეტყველებენ, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნია თავისი ქონების პრივატიზაციის განხორციელების მკაფიოდ განსაზღვრული

¹ საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2001. №3-4, გვ. 41.

პოლიტიკა. კერძოდ, 1997-1998 წლებში პრივატიზაციიდან ფაქტობრივად შემოსული თანხები თითქმის ორჯერ, 1999 წელს კი თითქმის სამჯერ მეტი იყო დაგეგმილთან შედარებით. ამის გათვალისწინებით 2001 წლის ბიუჯეტში სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობიდან შემოსავლების მნიშვნელოვანი გაზრდა იყო დაგეგმილი, უპირატესად კავშირგაბმულობის ობიექტების პრივატიზაციიდან (პრივატიზაციის პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებსა და მათი გამოსწორების გზებზე დაწვრილებით მოძღვევრთავეში ვისაუბრებთ).

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ არასაგადასახადო შემოსავლების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში გაცილებით მეტი თანხა უნდა შედიოდეს, ვიდრე ეს ფაქტობრივად ხდება. ამიტომ საჭიროა სათანადო ყურადღება მიექცეს ამ სახეობის შემოსავლების დაგეგმვის, მობილიზაციისა და აღრიცხვის გაუმჯობესების საკითხებს.

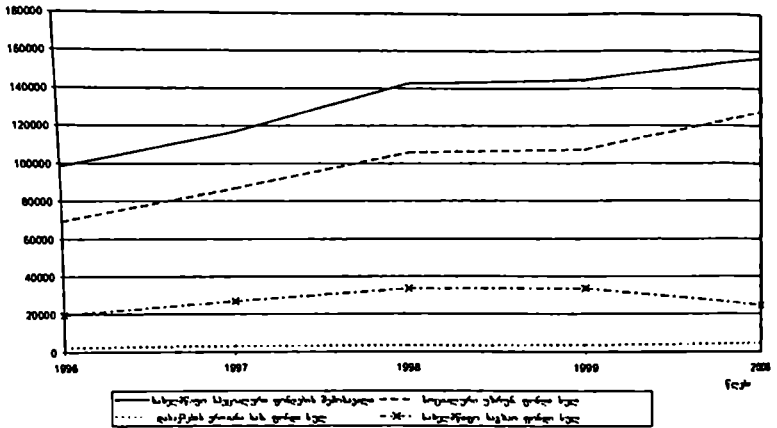
რაც შეეხება ბიუჯეტში გრანტების სახით მიღებულ თანხებს, მათი მოცულობის მკვეთრი შემცირება შეინიშნება (იხ. ცხრილი №1). 2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული გრანტების მოცულობა ყველაზე დაბალია ხუთი წლის (1995) მაჩვენებლებთან შედარებით. კერძოდ, ბიუჯეტმა გრანტების სახით 1995 წელს მიიღო 69,2 მლნ ლარი, 1996 წელს – 71,5 მლნ, 1997 წელს – 24,4 მლნ, 1998 წელს – 30,4 მლნ, 1999 წელს – 49,3 მლნ, 2000 წელს – 14,1 მლნ და 2001 წელს მან შეადგინა მხოლოდ 34,8 მლნ ლარი.

გრანტების ოდენობის შემცირების ძირითად მიზეზად შეიძლება ჩაითვალოს მთავრობის მიერ გრანტის გამცემთა წინაშე აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა, რაც მეტყველებს, ერთი მხრივ არაეფექტურ ფისკალურ პოლიტიკასა და, მეორე მხრივ, მკაცრი საბიუჯეტო წესრიგის დამყარების აუცილებლობაზე.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ არასწორად ხდება ბიუჯეტის კაპიტალური შემოსავლების დაგეგმვა. 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში კაპიტალური შემოსავლების სახით დაგეგმილი 25 მლნ ლარის ნაცვლად, ფაქტობრივად შემოვიდა 47,0 მლნ ლარი (გვემა 188%-ით შესრულდა),

რითაც კაპიტალური შემოსავლების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში 1997 წლის 2%-დან 8%-მდე გაიზარდა. გეგმის გადაჭარბების ძირითადი მიზეზი შეიძლება ვეძიოთ კაპიტალური შემოსავლების არაოპტიმალურ პროგნოზში. 1999 წელს კაპიტალური შემოსავლები დაგეგმილი იყო 60 მლნ ლარის ოდენობით, ფაქტობრივად შემოვიდა 21 მლნ ლარი (გეგმის 35%-1). 2000 წელს კი ამ შემოსავლებმა დაგეგმილი 29,2 მლნ ლარის ნაცვლად შეადგინა 10 მლნ ლარი (34%). 2001 წლის ბიუჯეტში კაპიტალური შემოსავლები დაიგეგმა 80 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 3,8-ჯერ მეტია 1999 წლის და 8-ჯერ მეტი 2000 წლის ბიუჯეტების ფაქტობრივ შემოსავლებზე. კაპიტალური შემოსავლების ზრდის ასეთი ტემპი განპირობებული იყო ენერგეტიკისა და კავშირგაბმულობის ობიექტების მოსალოდნელი პრივატიზებით, რომელიც გათვალისწინებული იყო 2000 წლის ბიუჯეტში (იხ. ცხრილი №3).

საბიუჯეტო შემოსავლებში მნიშვნელოვანი ხვედრითი წილით ხასიათდება სახელმწიფო სპეციალური ფონდებიდან მიღებული შემოსავლები, რომელთა მიღების გეგმაც ასევე ვერ სრულდება. კერძოდ, 1997 წელს ამ ფონდებიდან მიღებული შემოსავალი შეადგენდა 101,7 მლნ ლარს, რაც 41 მლნ ლარით ნაკლებია 1998 წლის შემოსავლებთან შედარებით. ამასთან, 1998 წელს მობილიზებულ იქნა დაგეგმილი თანხის მხოლოდ 83,8%. 1999 წელს ფონდებში აკუმულირებულმა თანხამ 1,8 მლნ ლარით გადაამეტა წინა წლის მაჩვენებელს, ხოლო 2000 წელს ამ ფონდების შემოსავლებმა სულ 156.5 მლნ ლარი შეადგინა (პროგნოზის 90.4%), რაც 1999 წლის დონეს აღემატება 8,3%-ით. 2001 წელს დაგეგმილი იყო 263,3 მლნ ლარის მიღება, რაც 106,8 მლნ ლარით აღემატება 2000 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს და 59,7 მლნ ლარით 1999 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (იხ. ნახაზი №9).



ნახაზი №9

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სპეციალური ფონდების შემოსავლები

როგორც ნახაზიდან ჩანს, სახელმწიფო ბიუჯეტის სპეციალური ფონდების შემოსავლების სტრუქტურაში ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდია წარმოდგენილი.

სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში არსებული მდგომარეობა გამოწვეულია იმ საკანონმდებლო ვაკუუმით, რომელიც ამ სფეროში არსებობდა. გაურკვეველია თვითონ ფონდის ორგანიზაციულ-სტრუქტურული ფორმა, არ არის ჩამოყალიბებული სოციალური დაცვის კონცეფცია და მკაფიოდ განსაზღვრული ის ძირითადი პრიორიტეტები, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელოს ფონდმა თავის მუშაობაში. სწორედ სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობაა ერთ-ერთი მიზეზი, რამაც მდგომარეობა ქაოსამდე მიიყვანა. პარლამენტის მიერ 1998 წლის 30 აგვისტოს მიღებულ იქნა კანონი „კერძო სააქციო ფონდების შესახებ“, მაგრამ საქმე კანონის მიღებით დასრულდა და, ფაქტობრივად, იგი ქაღალდზე დარჩა შეუსრულებელი. სისტემატურად

არ სრულდება იურიდიული და ფიზიკური პირების, დამქირავებლისა და მოქალაქეთა გადასახადების გეგმა. აღნიშნულის ძირითადი მიზეზი ის არის, რომ 27%+1% გადასახადის სიდიდე ძალზე მაღალია და ხდება ზეწოლა დამქირავებელზე. ამიტომაც, მთელი ამ სახეობიდან მიღებული შემოსავლების 80%-ზე მეტი მოდის საბიუჯეტო ორგანიზაციებზე. ხოლო რაც შეეხება არასაბიუჯეტო და კომერციულ სტრუქტურებს, აქ ხდება რეალური ხელფასების დამალვა, რადგან არ არსებობს ამ გადასახადების გადახდის მოტივაცია. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ სწორედ არასახელმწიფო სტრუქტურებშია დასაქმებული მომუშავეთა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 70%.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული სოციალური დაცვის ერთიანი კონცეფცია, რაც გარკვეულწილად გამოწვეულია სოციალური დაცვის სისტემაში საკანონმდებლო ბაზის მოუწესრიგებლობით. ამასთან, სოციალური გადასახადების მაღალი განაკვეთი ($27+3+1=31$) მძიმე ტვირთად აწევს დამქირავებელს, რაც ბუნებრივად იწვევს როგორც გადამხდელთა რიცხვის მნიშვნელოვან შემცირებას (დაახლოებით 3-ჯერ), ასევე შენატანების ხელოვნურად დაწევას. დღესდღეობით არც დამქირავებელსა და არც დაქირავებულს არ გააჩნია ჯეროვანი მოტივაცია თანხების საპენსიო ფონდში გადასახდელად. მოშლილია როგორც გადამხდელთა და პენსიონერთა აღრიცხვიანობა, ასევე კავშირი ხელფასის განაკვეთის, სადაზღვევო შენატანის, შრომით სტაჟსა და პენსიის ოდენობას შორის.

აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების თვალსაზრისით საჭიროა: *პირველი*, ერთი მხრივ, შემუშავდეს სოციალური დაცვის ერთიანი კონცეფცია და სოციალური დაცვის კანონთა პაკეტი; *მეორე*, შემუშავებული კანონმდებლობის საფუძველზე შეიცვალოს სოციალური გადასახადების ბუნება, შემცირდეს მისი განაკვეთი, გამარტივდეს გადასახადების აღრიცხვისა და ამოღების წესი; *მესამე*, უნდა მოწესრიგდეს როგორც გადამხდელთა, ისე პენსიონერთა აღრიცხვიანობა, ამ უკანასკნელთა საპენსიო თანხების ოდენობა უნდა დაუკავშირდეს დასაქმებულთა

ხელფასის ოდენობას და შრომით სტაჟს და, *მეოთხე*, მოგვარდეს პენსიების დანიშვნის კონტროლის წესი.

რაც შეეხება ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდს, აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში (გარდა 2000-2001 წწ.) ამ ფონდებში შემოსავლების გეგმა გადაჭარბებით სრულდება, რაც, ერთი მხრივ, ფონდის მიერ თანხების ეფექტურ ამოღებაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, შემოსავლების არაადეკვატურ დაგეგმვაზე მეტყველებს (იხ. წარმოდგენილი ცხრილი №4).

ცხრილი №4

საგზაო ფონდის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები
1996-2000 წლებში

(ათას ლარებში)

წელი	გეგმა	ფაქტი	შესრულება პროცენტებში
1996	11497,0	19648,0	171%
1997	20700,0	26532,2	128,2%
1998	32000,0	39861,0	124,5%
1999	35100,0	42576,7	121,3%
2000	32000,0	24505,0	76,7%
2001	41900,0	32134,0	76,7%

აქვე აღსანიშნავია, რომ საგზაო ფონდის ზოგიერთი გადასახადი არავითარ კავშირში არ არის გზით სარგებლობასთან და მძიმე ტვირთად აწევს მეწარმეებს. კერძოდ, დამაფიქრებელია საერთო დანიშნულების საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი, რომელსაც იხდის საწარმო საქონელბრუნვის მოცულობის 1%-ის ოდენობით. ასევე არამიზანშეწონილად მიგვაჩნია საწვავ-საცხები მასალების რეალიზაციისათვის გადასახადი და ბენზინის აქციზის საგზაო ფონდისთვის ჩამორთმევა და გარკვეული პროცენტის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადატანა.

როგორც ცნობილია, საგზაო ფონდის ხარვეზითი ნაწილი სულ

რამდენიმე მუხლით (გზის კაპიტალური მშენებლობისათვის, გზის მოვლა-შენახვისათვის საჭირო ხარჯები) არის წარმოდგენილი. ხარჯვითი ნაწილის ასეთი განწერა აბსოლუტურად არაინფორმაციული და გაუმჭვირვალეა, რადგან ბიუჯეტის კანონში არ არსებობს დეტალური აღწერა იმისა, თუ კონკრეტულად რა გზების მშენებლობასა და გზის რომელი მონაკვეთების კაპიტალურ შეკეთებას მოხმარდება ეს თანხები. ამ პრიორიტეტების პროგრამების დამტკიცება, საავტომობილო გზების სოციალური, ეკონომიკური და ქვეყნის უსაფრთხოების დატვირთვიდან გამომდინარე, უნდა ხდებოდეს პარლამენტის მიერ, რაც საშუალებას მისცემს მას, ერთი მხრივ, აქტიური მონაწილეობა მიიღოს ამ პრიორიტეტის შემუშავებასა და დაგეგმვაში და, მეორე მხრივ, აწარმოოს ამ პროგრამების რეალიზაციის ეფექტური მონიტორინგი.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, *პირველი*, გაუქმდეს საგზაო ფონდში ისეთი გადასახადები, როგორცაა გადასახადი საერთო დანიშნულების საავტომობილო გზებით სარგებლობისა და საწვავ-საცხები მასალების რეალიზაციისათვის; *მეორე*, ამ გადასახადების გაუქმებიდან წარმოქმნილი დანაკლისის კომპენსაცია მოხდეს ნავთობპროდუქტების აქციზური გადასახადის ნაწილის საგზაო ფონდში მიმართვით; *მესამე*, ბიუჯეტის კანონში (დანართებში) მოხდეს საგზაო ფონდის ხარჯვითი ნაწილის დეტალური განწერა.

რაც შეეხება დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლებს, იმ წყაროს წარმოადგენს სოციალური გადასახადი, რომელიც სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შემოსავლის იდენტურია. მიუხედავად ამისა, საანალიზო პერიოდში, დასაქმების ერთიან სახელმწიფო ფონდის შემოსავლების ფაქტობრივი მობილიზაციის დონე ყოველთვის ნაკლები იყო სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში მობილიზებულ თანხებთან შედარებით. ეს ფაქტი იმაზე მეტყველებს, რომ დასაქმების ფონდის შემოსავლების დაგეგმვა არსებულ პოტენციურ შესაძლებლობებთან შედარებით, შემცირებული პარამეტრებით ხორციელდებოდა. ამ მდგომარეობის გამოსასწორებლად მიზანშეწონილად

ეთვლით ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სოციალური გადასახადების ადმინისტრირების დეპარტამენტის შექმნას, რომელიც ხელს შეუწყობს ორივე ფონდში სოციალური ანარიცხების ერთდროულ ამოღებას და ასევე თანხების აუცილებელ ამოღებაზე სათანადო კონტროლის განხორციელებას.

გარდა აღნიშნულისა, მდგომარეობის გამოსწორება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია საბიუჯეტო შემოსავლების ახალი კლასიფიკატორის შექმნაზე, სადაც არასაგადასახადო შემოსავლები დეტალიზებული იქნება კონკრეტული წყაროების მიხედვით, რაც მოგვცემს მათი მთელი სისრულითა და გამჭვირვალობით წარმოდგენის საშუალებას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფისათვის საჭიროა შემდეგი ღონისძიებები: 1. სახელმწიფო პროგრამების ფინანსური რესურსებით დაფინანსების უწყვეტობის უზრუნველყოფისთვის განისაზღვროს ფულად საშუალებათა მიზნობრივი გამოყენება და მასზე კონტროლის გაძლიერებისათვის სამსაფეხურიანი სისტემა, რომლის პირველ საფეხურში იგულისხმება ფულად საშუალებათა ხარჯვისათვის ნებართვის დაშვება, მეორე საფეხურში ასიგნებათა დამტკიცება, ხოლო მესამეში (წინა ორი საფეხურის გავლის შემდეგ) – საბიუჯეტო სახსრების რეალური ხარჯვა; 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების გაძლიერებისათვის მომწიფდა პირობები სახელმწიფო კანცელარიაში სპეციალური ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამსახურის შექმნისათვის; 3. პარლამენტის კომიტეტებს შორის საბიუჯეტო საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესებისა და პასუხისმგებლობის ამაღლებისათვის აუცილებელია ნორმატიული მექანიზმების შემუშავება. მხედველობაში გვაქვს როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოში, ასევე პარლამენტის შესაბამის კომიტეტებში საბიუჯეტო პროცესის შესრულებაში მკაფიო საპროცედურო რეგლამენტისა და მკაცრი საკონტროლო ვადების განსაზღვრა; 4. მომწიფდა პირობები, რომ ფინანსთა სამინისტროში შეიქმნას საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოს სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ხელს შეუწყობს სამინისტროს მხრიდან ცალკეული დარღვევების ოპერატიულად გამოვლენასა და

მათზე დროულ რეაგირებას.

აღნიშნული ღონისძიებები დააჩქარებს რა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფას, ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის მეშვეობით კორუფციის „წყაროების“ შეზღუდვას და საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეამცირებს არამიზნობრივი ხარჯების მოცულობას, რაც, საბოლოო ჯამში, დააჩქარებს ეროვნული ეკონომიკის გაჯანსაღებისთვის პირობების შექმნის პროცესს.

3.2. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სრულყოფის აუცილებლობა და მიმართულებები

თანამედროვე ეტაპზე ყველა ქვეყანაში ბიუჯეტის ფორმირებას დაახლოებით ერთნაირი ნიშნები ახასიათებს, მაგრამ, ამასთანავე, მას აქვს განსხვავებული თავისებურებანიც. საერთო ის არის, რომ ბიუჯეტის შედგენაში, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით, მთელი მთავრობა მონაწილეობს, ხოლო თავისებურებებს განაპირობებს ქვეყანაში არსებული საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა.

(ბიუჯეტის ფორმირებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ბიუჯეტის კლასიფიკაციას, მის სტრუქტურას ენიჭება.. ბიუჯეტის კლასიფიკაციის მიზანი უნდა იყოს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სისტემური ორგანიზება, რომელმაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს შედარებით ოპტიმალური ბიუჯეტის შედგენასა და მის აღსრულებას. ამასთან, მისი მიზანია, გამჭვირვალე გახადოს აღრიცხვა და პარალელურად, ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრივ გამოყენებაზე გააძლიეროს ფინანსური კონტროლი.) აღნიშნულის აუცილებლობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ „რაც დრო გადის, ბიუჯეტი სულ უფრო და უფრო ძლიერ მადესტაბილიზებულ გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და საფინანსო უსაფრთხოებაზე“.¹

(საქართველოს ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სტრუქტურა, მიუხედა-

¹ ი. მესხია. საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილიზების გარანტი. ურნალი „გადასახადები“. 2001, №3 (22), გვ. 9.

ვად ცალკეული მიმართულებებით ცვლილებისა, ჩვენი აზრით, ვერ კიდევ ვერ პასუხობს გარდამავალი ეკონომიკის მოთხოვნებს. იგი მოკლებულია ბიუჯეტსა და ეროვნული ეკონომიკის ურთიერთობის აშასაველ ზუსტ ინფორმაციას, ამიტომ ეს პროცესი თითქმის მოწყვეტილია ქვეყნის ეკონომიკის რეალურ შესაძლებლობებს.) სამწუხაროდ, ჩვენთან ბიუჯეტის ფორმირება რეალურ საწყისებზე არ არის დაფუძნებული. აღნიშნულის მიზეზი, ერთი მხრივ, ის არის, რომ საქართველოში ბიუჯეტის შევსების შესაძლებლობანი გამოყენებულია მხოლოდ 25-30%-ით, ე.ი. ბიუჯეტის შევსების ორჯერ მეტი შესაძლებლობა სახელმწიფოსათვის ფაქტობრივად „ქრება“ და „ანტიბიუჯეტისტების“ ჯიბეში ილექება¹ და, მეორე მხრივ, ხარჯების მოცულობა ჩვენთან შეზღუდული რესურსების პირობებში არ ემყარება შიდა რეზერვების გამოვლენასა და ამოქმედების შესაძლებლობებს. იგი ფაქტობრივად ორიენტირებულია იმაზე, თუ შემდგომ პერიოდში როგორ გადაიქცეს უცხოეთის დახმარებები ხარჯებად.

ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ ბიუჯეტის საგასავლო ნაწილის კლასიფიკაცია, ხარჯების სტრუქტურა ერთდროულად განისაზღვრება სამი მიმართულებით: უწყებრივი, მიზნობრივი და საგნობრივი კლასიფიკაციით, მაგრამ მხედველობაში არ არის მიღებული ის ნაკლოვანებანი, რაც უწყებრივ კლასიფიკაციას გააჩნია) კერძოდ, უგულებელყოფილია სახელმწიფო ხარჯების ფაქტობრივი განაწილების მდგომარეობა, ვინაიდან ერთი და იმავე უწყების ხარჯთა აღრიცხვაში ასახულია სხვადასხვა ხარჯები. [აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით ხარჯების კლასიფიკაცია, რომელმაც უნდა მოგვეცეს ხარჯების გამოყენების სრული სურათი, ფაქტობრივად (როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს) სრულყოფილად არ გამოიყენება.] ამასთანავე, ცალკეული მუხლების მიხედვით, ხარჯების განაწილება არ შეესაბამება ამ ხარჯების სახეობების ნამდვილ ბუნებას და სწორედ ეს არის ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ ხარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართუ-

¹ გ. შალაშხია. საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები. შერჩეული „ვადასაზღები“. 2001, №4 (23), გვ. 7.

ლია სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელებაზე და მივიწყებულია ხარჯების სოციალური ფუნქცია (მხედველობაში გვაქვს ამ ხარჯების მიმართვა მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე). ხარჯების სოციალური ფუნქციის განხორციელება ფინანსური რესურსებით მისი უზრუნველყოფის არარსებობის გამო, ფაქტობრივად დაჩრდილულია, რაც დროულ გამოსწორებას მოითხოვს მოსახლეობის ფართომასშტაბიანი სოციალური აფეთქების თავიდან ასაცილებლად.

განვლილი წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზმა ისიც დავანახა, რომ გაუმართლებელი ხარჯების მოცულობის გაზრდამ მკვეთრად შეამცირა ბიუჯეტური სახსრების გამოყენების შესაძლებლობანი ეროვნული მეურნეობის პრიორიტეტული დარგების სტრუქტურული პრობლემების გადაწყვეტაში.

(გონივრულმა საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკამ უნდა განსაზღვროს ფინანსური რესურსების ის საზღვრები, რომელთა ფარგლებში საფინანსო სისტემას შეუძლია მოქმედება სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების რაციონალური ორგანიზაციის თვალსაზრისით და, ამასთანავე, უნდა მიეთითოს ალტერნატიული ვარიანტები, რომლებიც მას გააჩნია ფინანსური სახსრების უკმარისობის პირობებში.)

ყოველი ეკონომიკური ღონისძიება, წინასწარ განსაზღვრული საფინანსო პოლიტიკის საფუძველზე, უნდა წარმოადგენდეს ვალდებულებას შეზღუდული რესურსების რაციონალურად გამოყენებაზე. აქედან გამომდინარე, ასეთ ვალდებულებათა სიმრავლე ობიექტურად განაპირობებს ბიუჯეტში ახალი რესურსების მობილიზაციის აუცილებლობას. ამასთანავე, საბიუჯეტო სისტემა და მისი სტრუქტურა ისე უნდა იყოს აგებული, რომ სახელმწიფო ხარჯების შედგენილობა მიზნობრივი გამოყენების მიმართულებით იყოს გამჭვირვალე, რომ გადასახადის გადამხდელებმა ნათლად დაინახონ, თუ რაში იქნა გამოყენებული მათ მიერ გადახდილი თანხები.

ჩვენი აზრით, გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში არსებით ცვლილებებს მოითხოვს ბიუჯეტური სახსრების ხარჯვის სისტემა. ვი-

ნაიდან მთლიანად საბიუჯეტო კრიზისი, რაც უშუალოდ 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 საბიუჯეტო სახსრებმა, უპირველეს ყოვლისა, უნდა უზრუნველყოს ყველაზე მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ამოცანების განხორციელება, რომლებმაც თავისი ასახვა უნდა პოვოს დამუშავებულ სახელმწიფო პროგრამებში და შემდგომში საფუძვლად უნდა დაედოს პროგრამული ბიუჯეტების ჩამოყალიბების პროცესს.²

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის სპეციალიზაცია ქვეყნისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის დარგების განვითარებას უნდა დაემყაროს და არა ქვეყნის ტრადიციული პირობებიდან მოწყვეტილ ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურის გაუმართლებელ გადასინჯვას და დროებით წარმატებული ფინანსური შედეგების მოჩვენებითი მიღწევისათვის ყურადღების გამახვილებას.

რასაკვირველია, ჩვენ არ უარვყოფთ ხარჯების ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სირთულეს, მაგრამ ბიუჯეტის პრინციპების ერთმანეთში აღრევა დროებითი ეფექტის მიღწევისათვის, როდესაც ერთი პრინციპი გამოდის როგორც ძირითადი, ხოლო დანარჩენი იგულისხმება დამხმარე პრინციპებად, არასწორად მიგვაჩნია, ვინაიდან ბიუჯეტის კლასიფიკაციისადმი აღნიშნული მიდგომა ქმნის არარსებულის რეალურად გადაქცევის მოჩვენებით შესაძლებლობას, სხვადასხვა ციფრების მანიპულაციის გზით ბიუჯეტის ხელოვნური დაბალანსების შესაძლებლობას, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს. თანამედროვე ეტაპზე ბიუჯეტის შედგენისას პრიორიტეტული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს იმ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს, რომლებიც სახელმწიფოს ფუნდამენტურ ფუნქციებს ახორციელებენ, მხედველობაში გვაქვს, სამართალდამცავ-

¹ ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“. 2000, №60, გვ. 11.

² Финансы. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б.М. Сабаити. - М.: Изд. Перспектива; Изд. Юрайт, 2001. გვ. 199.

ადმინისტრაციულ ორგანოებთან ერთად, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განმტკიცებისათვის გამიზნული ღონისძიებების დაფინანსების გაუმჯობესება.

(განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს აგრეთვე ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებს, მათი მუშაკებისათვის სოციალური შეღავათების მეშვეობით) აღნიშნული მიდგომა მარტო ამ დარგის პრობლემა არ არის, იგი, ამასთანავე, გულისხმობს სახელმწიფოს ფუნდამენტური საწყისების განმტკიცებასაც, ვინაიდან, რაც უფრო მდიდარია სახელმწიფო, მით უფრო ღიდია მისი შესაძლებლობანი და მარეგულირებელი პოტენციალი. დღევანდელ ეტაპზე ქვეყნის სიძლიერე არის მიზანიც და კონკრეტული ამოცანის გადაჭრის შესაძლებლობაც. შესაბამისად უნდა ხდებოდეს ბიუჯეტის სახსრების მობილიზებაც.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, კარდინალურ ცვლილებებს მოითხოვს ბიუჯეტის შედგენის მოქმედი პრინციპები. თანამედროვე ეტაპზე პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასასვლელად უნდა შეიქმნას პირობები, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ჯერ უნდა განისაზღვროს ფინანსური პოლიტიკა და, ამ პოლიტიკიდან გამომდინარე, პარალელურად შემუშავდეს პროგრამა, რომელშიც მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული მიზნები და მათი განხორციელებისთვის პასუხისმგებელი კონკრეტული პირები. მიზნობრივ-პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა რეალურად გაითვალისწინებს ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობებს, ეკონომიკურ ვითარებას, უზრუნველყოფს დასაქმებულთა რიცხვის ზრდას, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესებას და სხვა.¹ ყოველივე ეს საშუალებას მოგვცემს, გავაუმჯობესოთ ეკონომიკის მართვის ეფექტიანობა პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაზრდით, რისკის ფაქტორის მინიმუმამდე შემცირებით მივალწიოთ კორუფციის შესაძლებლობათა გამორიცხვას. ამასთანავე, რაც უფრო დაჩქარდება პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის პროცესი, მით უფრო მივეუახლოვდებით ბიუჯე-

¹ საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 6 თვის შესრულების შესახებ მთავრობის ინფორმაციასთან დაკავშირებით „სახელმწიფო და კონტროლი“. 2000, №3-4, გვ. 79.

ტური პროცესის რეგულირების ევროპულ სტანდარტებს. აქ მთავარია ყურადღება გამახვილდეს საბიუჯეტო წესრიგის უზრუნველყოფილი ღონისძიებების მოწესრიგებაზე. მხედველობაში გვაქვს აღნიშნული პრობლემისადმი კომპლექსური მიდგომა, რაც გულისხმობს მმართველობით სტრუქტურების უფლებამოსილებათა მკაცრ განსაზღვრას, მართვის მექანიზმების სრულყოფას.

საბიუჯეტო წესრიგის უზრუნველყოფა გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. იგი დაკავშირებულია მთელ რიგ სუბიექტურ და ობიექტურ მიზეზებთან, რომლებიც ურთიერთწინააღმდეგობრივ ხასიათს ატარებს. სწორედ ამით არის განპირობებული ის, რომ დღეისათვის ქვეყნის ეკონომიკის მართვაში საბიუჯეტო წესრიგი ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე საკითხია, რომლის გადაჭრისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია ძირეული რეფორმების განხორციელების დაჩქარება/მხედველობაში გვაქვს, ერთი მხრივ, საგადასახადო და საბაზო სამსახურების ეფექტიანობის, მომთხოვნელობისა და პასუხისმგებლობის ამაღლების აუცილებლობა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკის მდგომარეობისა და თავისებურებების გათვალისწინებით საგადასახადო კოდექსში ცვლილებათა შეტანა. (საგადასახადო კოდექსის ცვლილებები, ჩვენი აზრით უნდა ემყარებოდეს იმას, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი გადასახადების დამალვის ფაქტები, რომ განახლებულმა და რეფორმირებულმა საგადასახადო სისტემამ ხელი შეუწყოს ინვესტიციების მოზიდვას და მასთან ერთად, მეწარმეობისა და ბიზნესის განვითარებას.) ამისათვის კი აუცილებელია ამიერკავკასიის, მცირე აზიის, რუსეთის, უკრაინის, თურქეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა ფისკალური ნორმატივების გამოყენების გამოცდილება. ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირებაზე არის დამოკიდებული როგორც შიდა და გარე ინვესტიციების მოზიდვა, ასევე ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის განხორციელება.

ყურადღებას გამახვილებთ რა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერების აუცილებლობაზე, ამ საქმეში ჯერ კიდევ არაეფექტური

მუშაობის მთავარ მიზეზად მიგვაჩნია ჩვენს ქვეყანაში ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემების აღრევა) მათი ფუნქციების არასრულყოფილი განსაზღვრა. სწორედ ეს ქმნის კორუფციისა და ჩრდილოეთი ეკონომიკისათვის ნოციერ ნიადაგს და ხელს უწყობს საბიუჯეტო შემოსავლების არასრულად ამოღებას, სოციალური პროგრამების არადაამკმაყოფილებლად დაფინანსებას, ხელფასებისა და პენსიების დაუფინანსებლობის ზრდას. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი არახელსაყრელ საინვესტიციო გარემოს ქმნის და ხელს უშლის სრული კაპიტალის მოზიდვის საფუძველზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებას.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში არსებითი ცვლილებები უნდა განიცადოს ბიუჯეტის როგორც ხარჯების, ასევე შემოსავლების კლასიფიკაციის სტრუქტურამ, ბიუჯეტური საშუალებების ხარჯვისა და შემოსავლების მობილიზაციის სამეურნეო სისტემებმა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, უპირველეს ყოვლისა, ბიუჯეტურმა ასიგნებებმა უნდა უზრუნველყოს პრიორიტეტული მიმართულებების სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსება, რომელიც დაკავშირებულია ქვეყნის ეკონომიკის, კერძოდ, სასიცოცხლო მნიშვნელობის დარგების განვითარებასთან. ბიუჯეტის სპეციალიზაცია აღნიშნულს უნდა დაეფუძნოს და არა (ბუნებრივი, ტრადიციული პირობებიდან მოწყვეტით) დარგების სტრუქტურული შედგენილობის გაუმართლებელ გადასინჯვას, დროებითი ფინანსური შედეგის მოჩვენებით მიღწევას. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხარჯების საგნობრივი კლასიფიკაცია ასევე არ გვაძლევს სახელმწიფო ხარჯების განაწილების რეალურ სურათს, რამდენადაც ერთი და იმავე სახეობის ხარჯები მიმართულია სხვადასხვა მიზნისკენ. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის განაწილება საგნობრივი ნიშნით (ხარჯების მიზნისა და უწყებრივი მითითებების გარეშე) თვით ამ პრინციპს ეწინააღმდეგება.

ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება კონკრეტული პროგრამის და-მუშაების საფუძველზე უნდა მოხდეს და არა ბიუჯეტის ხელოვნური ხერხებით დაბალანსების გზით. ამიტომ, გაუმართლებლად მიგვაჩნია ღონისძიებები, რეკომენდაციები, რომელთა საფუძველად აღებულია იდეა:

რაც შეიძლება მოკლე დროში, რაღაც უნდა დაგვიჯდეს, მივალწიოთ ბიუჯეტის შემოსავალსა და გასავალ ნაწილებს შორის თანასწორობას. ასეთი მისწრაფებები, რომლებიც არ არის განმტკიცებული ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიმართულებით გადადგმული რეალური ნაბიჯებით, ქმნის მხოლოდ სურვილს, რეალურად წარმოდგენის მოჩვენებითობას და ისედაც მძიმე ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებს. ბიუჯეტის დეფიციტის გადალახვისათვის აუცილებელია თვით ეკონომიკის „მკურნალობა“, ვინაიდან მისი დინამიზმის აღდგენისა და განვითარების გარეშე ქვეყნის მყარი საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის მიღწევა, მიუხედავად მრავალი ღონისძიების გატარებისა და უცხოეთიდან დახმარების მიღებისა, შეუძლებელია.¹

ხარჯების დაუფინანსებლობის მიზეზია ბიუჯეტის დეფიციტი. დეფიციტის დაძლევისათვის აუცილებელია სახელმწიფო აპარატის, ხელისუფლების მართვის ყველა რგოლის შენახვის ხარჯების შემცირება, ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების სრულ ან ნაწილობრივ თვითდაფინანსებაზე გადასვლა, დაუშვებელია ზენორმატიული კრედიტების გაცემის მოცულობის ზრდა და, აქედან გამომდინარე, ხარჯების მოცულობის განსაზღვრა უშუალოდ დაკავშირებულ უნდა იქნეს შემოსავლების წყაროებთან.

თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში ხარჯების დაფინანსება ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვაში ვლინდება ე.წ. „დეფიციტური დაფინანსების“ თეორიაში. აღნიშნული თეორია პირველად წამოაყენა ჯ. კინზმა, რომელსაც ბიუჯეტის დეფიციტი მიაჩნდა მეტი საშუაოს, მეტი ხარჯებისა და მეტი სიმდიდრის შექმნის საშუალებად. თანამედროვე ეტაპზე ამ თეორიის მიმდევრებად ითვლებიან: ინგლისელი ეკონომისტი ფ. შირასი, გერმანელი რ. ლინდპოლმი და სხვები. მათი აზრით, ჯანმრთელი ფინანსებისა და ბალანსებული ბიუჯეტის თეორია ამჟამად მოძველდა, ვინაიდან ბიუჯეტის დეფიციტი აქტივობის ამაღლების, წარმოების გაფართოების, ფინანსური რესურსების მიზნობრივი, ეფექტიანი გამოყენებ-

¹ გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1977, გვ. 99.

ისა და მოსახლეობის სრული დასაქმების მნიშვნელოვანი საშუალება გახდა. რ. ლინდჰოლმის აზრით, იმის მაგივრად, რომ ბიუჯეტი დაებალანსოთ, საჭიროა „თვით ბიუჯეტმა დააბალანსოს ეკონომიკა“¹!

! დღევანდელ პირობებში აუცილებელია ფონდების კლასიფიკაციის სქემის შემოღება, რომელიც გამარტივებს ბიუჯეტის შემოსავალ-გასავლის ნაწილების ანალიზს, ხარჯების მიზნობრივი გამოყენების უზრუნველყოფას| ამისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად მიგვაჩნია სხვადასხვა მიზნობრივი ფონდების შემოღება.

საქართველოს ბიუჯეტის შესავსებად უკანასკნელ ხანს მნიშვნელოვანი ღონისძიებები ტარდება სამთავრობოთაშორისი დახმარებების ფორმით, რომელთა სრული ასახვისთვის ბიუჯეტში აუცილებელია შეიქმნას სამთავრობოთაშორისო დახმარებების ფონდები. ეს ფონდები გამოყენებულ უნდა იქნეს გრანტებისა და სესხებისათვის, რომლებიც მიიღება სხვა ქვეყნების სახელმწიფო ან დამოუკიდებელი ერთეულებისაგან. აღნიშნული ფონდების თავისუფალი გამოყენება შეზღუდული იქნება და ამიტომ საჭიროა მათი განცალკევებული დაგეგმვა და აღრიცხვა ადგილობრივ დონეზე. ასეთი ფონდი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ეროვნული ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სუბსიდიებისათვის, რომლებიც დანიშნულებისამებრ წინასწარ განისაზღვრება.

მოსახლეობის მოთხოვნების განმსაზღვრელი ფაქტორებია: სოციალური მაჩვენებლები, შრომის ნაყოფიერება, საშუალო დატვირთვათუ დასაქმება, საწყისი რესურსები და შედეგები. ამ მაჩვენებლებზე ყურადღების გამახვილება თანამედროვე ეტაპზე აუცილებელია იმიტომ, რომ ბიუჯეტის შედგენის საწყის ეტაპზე გათვალისწინებულ იქნეს მოსალოდნელი (მისაღწევი) შედეგები. დასახული მიზნის მისაღწევად, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, არაერთი გზა არსებობს და ამიტომ აუცილებელია შეირჩეს მათგან ყველაზე ეფექტური, ხელსაყრელი გზა, სადაც გასათვალისწინებელია მთელი წლის განმავლობაში ხარჯების დროის სხვადასხვა პერიოდში გამოყენება, მხედველობაში გვაქვს პირველ-მეორე კვარტალში და მესამე-მეოთხე კვარტალებში გამოყოფილი

¹ R.W.Lindholm. Public Finance and Fiscal Policy, p.571.

ხარჯების მსყიდველობითუნარიანობის მაჩვენებლებს შორის სხვაობა, ინფლაციის ზრდის საფუძველზე სხვადასხვა მანიპულაციისათვის პირობების აღმოფხვრა.

(საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა ობიექტურად მოითხოვს, პოლიტიკური თავისუფლების მიღებასთან ერთად, მართვის დემოკრატიული ფორმების ჩამოყალიბებას) ეკონომიკის მართვის დემოკრატიული ფორმების დროს ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელია ტრანსპარენტობა და შედეგებზე პასუხისმგებლობა.

ტრანსპარენტობა გულისხმობს ფონდების გამოყენებას იმ მიზნებისთვის, რომლებიც მოწონებულია საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ თვით ბიუჯეტი უნდა იყოს ტრანსპარენტული, ეს იმას ნიშნავს, რომ ბიუჯეტმა ნათლად უნდა ასახოს, *ერთი მხრივ*, ხარჯების დანიშნულება და, *მორე მხრივ*, ახალ პირობებში ფონდების გამოყენების საქმეში კონტროლის შესაბამისი მექანიზმების განხორციელების აუცილებლობაც. კონტროლის მექანიზმის გამოყენება, ცხადია, მოითხოვს ანგარიშების მოწესრიგებასაც, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს საქონლის მიწოდება და ეკონომიკური, ფექტური და დროული მომსახურება.

(საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში ძირეული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ბიუჯეტური სახსრების ხარჯვაში. ბიუჯეტურმა ასიგნებებმა უნდა უზრუნველყოს უმთავრესი სახელმწიფო ამოცანები: ქვეყნის ეკონომიკის წამყვანი დარგების პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, უზრუნველყოს მიზნობრივ-კომპლექსური პროგრამების შესრულების რეალიზაცია, ფინანსური შესაძლებლობების შექმნა საწარმოო და სოციალურ-საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის.

თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტმა სოციალური ორიენტაცია უნდა მიიღოს, სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის, სოციალური უზრუნველყოფის განვითარების ეროვნული პროგრამის დაფინანსება.

ამისათვის კი საჭიროდ მიგვაჩნია, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დროს განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს შემდეგი საკითხების მოგვარებას:

პირველი, შემოსავლების კლასიფიკაციას შემოსავლების წყაროების მი-
თითებით; მეორე, ეკონომიკურ კლასიფიკაციას ხარჯების სახეობების
მიითითებით; მესამე, ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას ამოცანების მსგავსების
მიხედვით და მეოთხე, ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას მხარჯავი ერ-
თულების მიხედვით.

საბაზრო ეკონომიკაზე თანდათანობით გადასვლა მოითხოვს სა-
ზოგადოებრივი წარმოების მართვაში ეკონომიკური ბერკეტების გამოყ-
ენების გაძლიერებას, რაც უნდა გამოიხატოს ბიუჯეტის საშემოსავლო
ნაწილში გადასახადების როლის ზრდაში, ვინაიდან, ექსპერტთა შეხედ-
ულებით, ჩვენს ქვეყანაში საგადასახადო შემოსავლების რეალური რეზერვე-
ბი არსებობს.¹

ძირულად უნდა გარდაიქმნას მოქმედი საგადასახადო სისტემა.
ეკონომიკის განვითარების არსებული დონის შესაბამისი ანუ ოპტი-
მალური საგადასახადო სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების
ერთ-ერთი ყველაზე რთული პრობლემაა და, თუ ვიმსჯელებთ მის
ირგვლივ გამართული დისკუსიების მიხედვით, კიდევ შორს არის აღნიშ-
ნული საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა.²

საგადასახადო სისტემა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ერთგვარ
მუხრუჭად იქცა. სწორედ ამიტომაც საჭირო ახალი საგადასახადო
სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს მწვავე სოციალურ-ეკონომიკური
კრიზისის, ბიუჯეტის დეფიციტისა და ინფლაციის დაძლევას, ეკონომიკური
და სოციალური პოლიტიკის ერთიანობას, მოსახლეობის სოციალურ
დაცვას, შექმნის სტიმულებს რეგიონის, დარგის, საწარმოს განვითარე-
ბისა და ცალკეული პროდუქციის წარმოების გადიდებისათვის, უზრუნ-
ველყოფს ქვეყნის ბუნებრივი რესურსების ეკონომიკურ და ეფექტიან
გამოყენებას, გარემო პირობების დაცვას, საწარმოთა რენტაბელობისა
და მოქალაქეთა შემოსავლების დონის რეგულირებას.

¹ ბიუჯეტი მხოლოდ მაშინ შეივსება, თუ გადასახადს ყოველი პოტენციური გადამხდელი
გადაიხდის. ინტერვიუ ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო და საბაზო პოლიტიკის დეპარ-
ტამენტის დირექტორთან ბ-ნ ა. სოხაძესთან. ჟურნალი „გადასახადები“. 2000, №3, გვ. 14.

² გ. ტერაშვილი. საგადასახადო სისტემის სრულყოფა - პრიორიტეტული ამოცანა.
ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000, №7-8, გვ. 38.

გადასახადების სისტემა ერთიანი და სავალდებულო უნდა იყოს ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისთვის, მათი საკუთრების ფორმის, დაქვემდებარების, საქმიანობის სფეროსა და საწარმოთა სამართლებრივ-ორგანიზაციული ფორმის მიუხედავად.

ამასთან, შედარებით მაღალი განაკვეთებით უნდა დაიბეგრონ იურიდიული და ფიზიკური პირები, რომლებიც შემოსავლებს ღებულობენ სხვა მწარმოებლებთან შედარებით მაღალი ფასების დაწესებით, ხელს უწყობენ ინფლაციური პროცესების განვითარებას, მათ შორის სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ პროდუქციის რეალიზაციის გზით.

საგადასახადო შეღავათების სისტემამ უნდა შექმნას ეკონომიკური წანამძღვრები პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის. სტიმული უნდა მისცეს საწარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც თავიანთ მოგებას ინვესტიციისთვის გამოიყენებენ.

საგადასახადო ტვირთის არათანაბარი განაწილების პრაქტიკა უნდა აღმოიფხვრას, ვინაიდან „მაშინ, როცა საგადასახადო ტვირთი არათანაბრად, მხოლოდ პატიოსან გადამხდელებზე ნაწილდება, ის მართლაც ზედმეტად მძიმდება და პატიოსან მეწარმეს ან საერთოდ გააკოტრებს, ან აიძულებს ისევ ჩრდილოვან სექტორში გადაბარდეს, რაც ორივე შემთხვევაში ბიუჯეტისათვის დანაკარგი იქნება“¹.

/ აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ ხანს ქვეყნის მასშტაბით საგადასახადო სისტემაში განხორციელდა ცალკეული ძვრები, თუმცა იგი მაინც ვერ პასუხობს საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს.)

მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ბიუჯეტის ფექტიანობა დამოკიდებულია არა მარტო ბიუჯეტის კლასიფიკაციაზე, არამედ მასზე მნიშვნელოვნად მოქმედებს საბიუჯეტო პროცესის რაციონალიზაციისა და სრულყოფის ღონისძიებები. მზეღველობაში გვაქვს: ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, შედგენა, წარდგე-

¹ ვ. პაპაია. საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი - ქვეყნის ეკონომიკის სურათი გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“. 2000, №28, გვ. 5. ჯ. შათირიშვილი. საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის პრაქტიკული მნიშვნელობა. თურნალი „სოციალური ეკონომიკა“. 1999, №1, გვ. 90.

ნა, განხილვა, დამტკიცება-რეალიზაცია და, შესაბამისად, კონტროლის უტაპების განხორციელების ხარისხი. მართალია, საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციაში თითოეულ სტადიას თავისი დატვირთვა გააჩნია, მაგრამ ისინი მაინც ერთ მთლიან სისტემას წარმოადგენენ. სწორედ ამიტომ, საბიუჯეტო პროცესის მეცნიერულ შესწავლას საფუძვლად უნდა დაედოს მეთოდოლოგიური მიდგომა. საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციული საკითხების განხილვის სანიმუშო მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ აშშ-ში ჯერ კიდევ 1921 წლიდან მიღებული კანონი „ბიუჯეტისა და ანგარიშგების შესახებ“. ამ სახელმწიფოში ფედერალური ბიუჯეტის შემუშავებასა და აღსრულებას ახორციელებს ქვეყნის პრეზიდენტი (როგორც პასუხისმგებელი იურიდიული პირი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე) მის ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შექმნილი სპეციალური ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოს მეშვეობით. ზემოაღნიშნული კანონიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური უფლებების ფარგლებში, პრეზიდენტის გარდა, კონგრესის წინაშე პასუხისმგებლები არიან ცალკეული სამინისტროებისა და უწყებების ხელმძღვანელებიც, რომელთაც ვეალებათ (და მეტად მნიშვნელოვანია) გათვალისწინებული საბიუჯეტო ხარჯების დასაბუთება. 1974 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი გაფართოვდა, რის შედეგადაც კონგრესის წევრებს გადამწყვეტი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში. საკანონმდებლო ორგანოების საბიუჯეტო უფლებების შეზღუდვა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ისინი (საკანონმდებლო ორგანოები) იხილავენ ბიუჯეტის ცალკეულ მუხლებს და არა ბიუჯეტს, როგორც მთლიან ღოკუმენტს, ცვლილებები შეაქვთ აგრეთვე საგადასახადო კანონმდებლობაში.¹

ბიუჯეტის წარდგენის პროცესში დაცულ უნდა იქნეს მთელი რიგი პირობები. კერძოდ, პრეზიდენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა კონგრესისათვის ხდება ახალი საანგარიშო წლის დაწყებამდე 9 თვით ადრე. საქართველოში კი ეს პროცესი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 3 თვით ადრე ხორციელდება, თანაც დადგენილი

¹ რ. კაკულია. ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., 1998, გვ. 146.

ვადების მუდმივი დარღვევის ფონზე, განსხვავებით აშშ-ში არსებული მდგომარეობისა, სადაც ვადები მკაცრად არის დაცული. ბიუჯეტის პროექტის დეტალური განხილვის დონეზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული წარდგენის ვადების დაცვა, საბიუჯეტო პროცესის შემდგომი ეტაპების ხარისხი და ეფექტიანობა, რაც, ჩვენი აზრით, საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული. აშშ-ის კანონი „ბიუჯეტისა და ანგარიშგების შესახებ“ ასევე მოითხოვს, რომ პრეზიდენტმა მომავალი წლის საფინანსო წლის საბიუჯეტო განაცხადი წარადგინოს დაბალანსებული ფორმით, სადაც ბიუჯეტის საერთო მოცულობა განისაზღვრება განვლილი ორი უკანასკნელი წლის საშუალო არითმეტიკულ დონეზე. აღნიშნული გარემოებები განაპირობებენ იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის დაბალანსებისთვის ბიუჯეტის მოცულობა, როგორც წესი, მერყეობს ქვეყნის მშპ-ის მოცულობის 18-20%-ის ფარგლებში, სადაც ბიუჯეტის დეფიციტი გათვალისწინებულია 1-1,5%-მდე.¹

(საქართველოში ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცების პროცესი სტიქიურად მიმდინარეობს, არ ხდება პარლამენტის მხრიდან ალტერნატიული წინადადებების წარმოდგენა-დასაბუთება და ფაქტობრივად თვითდინებაზეა დამოკიდებული/მთლიანობაში შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცება არაორგანიზებულ ხასიათს ატარებს. ხოლო რაც შეეხება საქართველოში ბალანსირებული ბიუჯეტის მიღწევას, ამაზე ლაპარაკიც კი ზედმეტია, ვინაიდან, სამწუხაროდ, სხვადასხვა მათემატიკური მანიპულაციის მეშვეობით ხდება ბიუჯეტის ხელოვნური დაბალანსება, რაიმე კრიტერიუმის განსაზღვრის გარეშე, რაც მომავალში აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული განვითარებულ ქვეყნებში დაგროვილი გამოცდილების საფუძველზე.

აშშ-ში ბიუჯეტის პროექტის თითოეული მუხლი შინაარსობრივად სრულყოფილად არის გაშიფრული და დასაბუთებული, წინააღმდეგ შემთხვევაში კონგრესი მას არ განიხილავს. აღსანიშნავია ისიც, რომ

¹ ა. კოდუაშვილი. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტური გამოყენების უზრუნველსაქმრებლად. თურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000, №1-2, გვ 12

მიღებული კანონპროექტის ფარგლებში მომავალი საფინანსო წლისათვის გამოყოფილი თანხები ჯერ კიდევ არ განსაზღვრავს იმ კონკრეტულ სამუშაოთა მოცულობას, რომელთა შესასრულებლად ფედერალური ხელისუფლება ამ თანხებს რეალურად დახარჯავს. ამის მიზეზი ის არის, რომ აღნიშნულ ქვეყანაში ბიუჯეტით განსაზღვრული ფინანსური სახსრების გამოყოფა ხდება ეტაპობრივად და ამისთვის არსებობს საკმაოდ რთული მექანიზმი, რაც გამორიცხავს სახსრების არამიზნობრივ გამოყენებას. გამოყოფილი თანხების ხარჯვაზე დაწესებულია ფედერალური ხელისუფლების მიერ მკაცრი ფინანსური კონტროლი, რომელიც, თავის მხრივ, გულისხმობს წინასწარ სანქციებს, საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად დაცვას, საბიუჯეტო ვალდებულებათა უთუოდ შესრულებას და ფულადი სახსრების რეალური მოთხოვნის დასაბუთებას. ყოველივე ზემოაღნიშნული, საჭირო და აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს საქართველოში ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის გზების განსაზღვრისას.

განვითარებულ ქვეყნებში ბიუჯეტური პროცესის შესწავლისას განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს საბიუჯეტო უფლებამოსილების განსაზღვრის საკითხი. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ის, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონში ხაზგასმულია კონგრესის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციების გაძლიერება, რაც გამოიხატება არა უბრალოდ ფულადი რესურსების გასავლის მოცულობაზე კონტროლის დაწესებაში, არამედ საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად დაცვაში.

ამასთან, საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად განსაზღვრა ემყარება შემდეგს: *პირველი* განსაზღვრული ფინანსური უფლებამოსილება განაპირობებს იმას, რომ ფედერალურმა უწყებამ წინასწარ იკისროს საგადასახადო ვალდებულება და განახორციელოს მისი დროული გადახდა; *მეორე*, ფედერალურ უწყებებს სესხის აღების უფლებამოსილება, თავის მხრივ, უფლებას აძლევს გრძელვადიანი ფინანსური ვალდებულება ან პროცენტული სესხები აიღონ, რომ განახორციელონ დროული გადახდა; *მესამე*, ფედერალურ უწყებებს კონტრაქტის გაფორმების უფლებამოსილება შესაძლებლობას აძლევს, გააფორმონ კონტრაქტები და სხვა

სახელშეკრულებო ვალდებულებები ასიგნებათა მისაღებად და მათ დროულად გასასტუმრებლად.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ფულის რეალური ხარჯვის პროცესზე კონტროლის მექანიზმი. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ ფედერალური უწყება, მოცემულ საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა საფუძველზე, ავტომატურად კისრულობს ბიუჯეტიდან თანხების ხარჯვის კონკრეტულ ვალდებულებებს. ამ ვალდებულებებიდან გამომდინარე, მიუხედავად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი განსაზღვრული თანხების მოცულობისა, ეს ფულადი სახსრები რეალურად იხარჯება მხოლოდ მაშინ, როცა აღმასრულებელი ორგანოები ანაზღაურებენ ანგარიშებს. ე.ი. თუ აღნიშნულ საკითხს პრაქტიკული კუთხით (იურიდიული თვალსაზრისით) მივუდგებით, სავსაველო უფლებამოსილება ხორციელდება ასანაზღაურებლად გაცემული საბანკო ჩეკების ან გადახდილი ნაღდი ფულის საფუძველზე, ასე რომ, ამ შემთხვევაში ფულადი სახსრები ფედერალური ხაზინიდან ფაქტობრივად არ ამოიღება და არც იხარჯება.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საბიუჯეტო უფლებამოსილების მთავარი მიზანია მრავალწლიანი ფედერალური პროგრამების ფინანსური უზრუნველყოფა. ამასთან, აშშ-ის ფინანსური პრაქტიკის თავისებურება იმაში გამოიხატება, რომ საბიუჯეტო უფლებამოსილება უმეტესწილად არ ემთხვევა მიმდინარე საფინანსო წლის რეალურ ხარჯვებს.

მართალია, კონგრესი ოფიციალურად საბიუჯეტო უფლებამოსილებას ამტკიცებს ერთი საფინანსო წლის ფარგლებში, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ მისი უფლებამოსილება არ გრძელდება მომავალ წელსაც. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საბიუჯეტო უფლებამოსილების ის ნაწილი, რომელიც ჯერ არ გაზრდილა გასავლის ნაწილში, მართალია, ავტომატურად წყდება მიმდინარე საფინანსო წლის დამთავრებისას და ველარ მოხდება მისი ანაზღაურება, მაგრამ ცალკეულ, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, რომლებიც სპეციალურად არის დაფიქსირებული კანონში, გაიცემა ნებართვა, რომ იგი განხორციელდეს რამდენიმე წლის განმავლობაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი სახელმწიფოს მაგალითზე, ერთ

წლის ვადით ბიუჯეტის შედგენა იწვევს ინერციას, ვინაიდან ამ პერიოდში შეუძლებელია დეტალურად გაანალიზდეს ამა თუ იმ პროგრამის ეფექტურობა, რომლის შესრულებისათვის ბიუჯეტიდან სახსრებია გამოყოფილი.

ამასთან დაკავშირებით, ჩვენ საკვებით ვიზიარებთ მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ აუცილებელია ახალი საბიუჯეტო ვადის შემოღება, რომლის დროსაც სამინისტროს, უწყების ან სხვა სამეურნეო ერთეულების საქმიანობა და შედეგების ანალიზი განხორციელდება 4 წელიწადში ერთხელ, რაც საშუალებას მოგვცემს, ყოველწლიურად გაანალიზდეს დასაფინანსებელ ობიექტთა დაახლოებით მეოთხედი ნაწილი ოთხწლიანი მცოცავი გრაფიკის საფუძველზე. მაკროეკონომიკურ კონტექსტში მუშაობის წარმართვა დეფიციტის მართვის მიმართულებით გულისხმობს იმას, რომ რესურსების განაწილება უნდა განიხილებოდეს არა როგორც მხოლოდ ამოცანა, რომელიც უზრუნველყოფს წარმოების ზრდას, არამედ, ამასთანავე, როგორც საფუძველი, რომლის მიხედვითაც მოხდება ხარჯების შემცირების კორექტირება.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტის პროექტის შედგენა და შემდგომ მისი განხილვა-დამტკიცება მოკლებულია ბიუჯეტსა და ეროვნულ ეკონომიკას შორის რეალურად არსებულ ურთიერთობებზე ზუსტ ინფორმაციასა და შეფასებებს. ამიტომ, ამ პროცესების (პროექტის შედგენა, განხილვა, დამტკიცება) მსვლელობა არ ასახავს ბიუჯეტის რეალურ შესაძლებლობებს და ხშირად ცალკეული თანამდებობრივი პირის სუბიექტურ ნებასურვილზე დამოკიდებული. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა რეალურ საწყისებზე უნდა იქნეს დაფუძნებული, რომ ხარჯების მოცულობა განისაზღვროს შეზღუდული რესურსების ფარგლებში.

ეკონომიკაში არსებული მდგომარეობა „ციკლური ბალანსირებული ბიუჯეტის“ შედგენაზე გადასვლის აუცილებლობაზე მიუთითებს. ჩვენი აზრით, წლიური ბიუჯეტი შემოსავლებისა და დანახარჯების ურთ-

¹ თ. გამახანური. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტრუქტურის სრულყოფის აუცილებლობა და მიმართულებები. თურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2002, №12(61), გვ. 29.

იერთობის რეალური განსაზღვრისას, არ იძლევა სრულ სურათს, ვინაიდან დანახარჯებს იმავე წელს მოაქვს შემოსავალი უკუგების სახით და, შესაბამისად, შემოსავლისა და დანახარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი დაუბალანსებელი რჩება.¹

გასათვალისწინებელია კიდევ ერთი მომენტი, კერძოდ ის, რომ სამთავრობო პროგრამებსა და კონტრაქტებს აქვთ გასავლის სხვადასხვა ტემპი, რომლის დროსაც ერთნაირი ღირებულების საბიუჯეტო უფლებამოსილების გადაზრდა მიმდინარე ხარჯებში სხვადასხვა პერიოდში ხდება. საბიუჯეტო უფლებამოსილების ფარგლებში იმავე საფინანსო წელს ხარჯვის ერთადერთ გამონაკლისს, როგორც წესი, წარმოადგენს შრომის ანაზღაურებისთვის გათვალისწინებული ხარჯები (თუმცა საქართველოში, სინამდვილეში, ეს „გამონაკლისიც“ დარღვეულია).

¹ საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს საბიუჯეტო დეფიციტის შემცირების ამერიკული გამოცდილების გამოყენებასაც. მხედველობაში გვაქვს ეკონომიკის პრიორიტეტებისა და საფინანსო პოლიტიკის ორიენტაციის ცვლილებების საფუძველზე სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანი და დინამიური განაწილება, მკაცრი საბიუჯეტო შეზღუდვის პირობებში გრძელვადიანი პროგრამების სტაბილური დაფინანსება.)

3.3. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები

ქართვის ეკონომიკურ მუშაობებზე გადასვლამ და საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის როლის გაძლიერებამ წინა პლანზე წამოსწია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ღრმა ცვლილებების აუცილებლობა. სამწუხაროდ, თანამედროვე პირობებში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის არსი ჯერ კიდევ ბოლომდე ახსნილი არ არის, რადგან საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნდამენტური თეორიული საფუძვლები სრულყოფილად ჯერ არ არის ჩამოყ-

¹ გ. გამსახურდია. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის პრობლემები. ჟურნალი „გადასახადები“. ივნისი, 2000, გვ. 22.

ალიბებული. სწორედ ამიტომ არსებულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა ხშირად „საბიუჯეტო სისტემასთან“, „საგადასახადო სისტემასთან“ არის გაიგივებული. ყოველივე ამის მიზეზია ის, რომ სრულყოფილად არ არის ახსნილი საბიუჯეტო პოლიტიკასა და საგადასახადო პოლიტიკას შორის ერთიანობა და მათ შორის მიზეზშედგობრივი კავშირი.

ჩვენი აზრით, ასეთი გაიგივება არასწორია, ვინაიდან საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა – ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და სხვა ერთეულების თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელი რესურსების ბიუჯეტში მობილიზაციისა და გამოყენებისათვის საჭირო კანონების, ურთიერთობების (პოლიტიკისა) და პროცესების ერთობლიობა. აღნიშნულ განმარტებაში მოცემულია: *პირველი*, გადასახადებსა და ბიუჯეტს შორის მიზეზშედგობრივი კავშირი; *მეორე*, საგადასახადო შემოსავლების სისტემის ეფექტიანობის ამაღლების აუცილებლობა, მისი პასუხისმგებლობის ზრდა ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობის გაზრდაში და *მესამე*, საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის ფისკალურ სტრუქტურებში რეფორმების პროცესების საკანონმდებლო აქტებითა და საფინანსო პოლიტიკის ერთიანობით უზრუნველყოფა (საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე) და, განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, ამ პროცესების დაჩქარების აუცილებლობა.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა დღევანდელი საქართველოსათვის მნიშვნელოვანი პრობლემაა, რომლის გადაჭრისათვის ძირეული რეფორმები უნდა განხორციელდეს. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ქვეყნის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა უნდა აიგოს ამიერკავკასიის, მცირე აზიის, რუსეთის, უკრაინის, თურქეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა გამოცდილებისა და ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურებების გათვალისწინებით. სწორედ ასეთი მიდგომა მოგვცემს საფუძველს, რომ საქართველოში საინვესტიციო გარემო კონკურენტუნარიანი გახდეს, განხორციელდეს რეგიონული მმართველობის სერიოზული რეფორმა, გაუქმდეს ზედმეტი ბიუროკრატიული რგო-

ლები და დაიხვეწოს არსებული სტრუქტურული უფლებამოსილებანი. სახელმწიფო ბიუჯეტი და თითოეული ადგილობრივი ბიუჯეტი წარმოდგენილ უნდა იქნეს შემოსავლებისა და ხარჯების ერთიანი ანგარიშის სისტემის მეშვეობით. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ფორმირება, საგადასახადო შემოსავლების განაწილება უნდა განხორციელდეს კანონით განსაზღვრული თითოეული მონაწილის საბიუჯეტო უფლებამოსილების განსაზღვრის საფუძველზე, რაც თანამედროვე ეტაპზე არ ხორციელდება.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის პროცესი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად კარდინალურად შეიცვლება გადასახადების აგების საფუძვლები, განაკვეთების განსაზღვრისა და გადასახადების ამოღების მეთოდიკა, წესები, ბიუჯეტური პროცესის სტადიები და მისი აღსრულების მექანიზმები, შემოსავლებისა და ხარჯების კლასიფიკაციის სტრუქტურა, დაჩქარდება ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების ხელშეწყობი პირობების შექმნა. სწორედ ამაზეა დამოკიდებული, რომ პროგრამულ დაფინანსებაზე თანდათანობით გადასვლის საფუძველზე შევადგინოთ პროგრამული ბიუჯეტი. თავის მხრივ, ბიუჯეტის პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა გულისხმობს იმას, რომ ვერ უნდა ჩამოყალიბდეს საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა და შემდეგ, აქედან გამომდინარე, შემუშავდეს პროგრამა, სადაც მკაფიოდ იქნება მითითებული მიზანი და კონტროლის მექანიზმი, განსაზღვრულ იქნება ვადები და პასუხისმგებლობა.

ასეთი მიდგომა, ჩვენი აზრით, საშუალებას მოგვცემს: 1. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების მეშვეობით განვახორციელოთ ეკონომიკის ეფექტიანი მართვა ქვეყნის შიდა რესურსების გამოყენებისა და ამოქმედების საფუძველზე; 2. ავამაღლოთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის პასუხისმგებლობა, მოსალოდნელი უარყოფითი ეკონომიკური შედეგების მიღებისას რისკის ფაქტორების დონის განსაზღვრაში; 3. შეძლებისდაგვარად შევამციროთ იურიდიული და ფიზიკური პირების მხრიდან გადასახადების დამალვის და საგადასახადო განაკვეთების შემცირების მოთხოვნა და პარალელურად ხელი შევეწყობ

ინვესტიციების მოზიდვასა და მეწარმეობის განვითარების სტიმულირებას:
4. შექმნათ პირობები ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზაციის დაჩქარე-
ბისათვის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერებისათვის.

პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა, ამასთანავე, ნიშნავს საქართვე-
ლოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის თანდათანობით ევროპულ
სტანდარტებთან მიახლოებას, იმ წესების დანერგვისათვის პირობების
შექმნას, რომლებიც მიღებულია მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში.

საქართველოში დღეისათვის არსებული საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-
ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა იმის დადგენა, თუ რა მოცულო-
ბისა უნდა იყოს ბიუჯეტი კონკრეტულ შემთხვევაში როგორც აბსოლუ-
ტურ თანხებში, ასევე შშპ-თან მიმართებაში, რომ იგი ოპტიმალურად
პასუხობდეს სახელმწიფოს ეკონომიკურ-სოციალური და პოლიტიკური
ფუნქციების განხორციელებას. ასეთი სახის ბიუჯეტის შედგენა ჯერ-
ჯერობით ვერ ხერხდება, ვინაიდან იგი ემყარება არა მეცნიერულად
ჩამოყალიბებულ დებულებებს, არამედ სხვადასხვა განვითარებული ქვეყ-
ნების გამოცდილების გადმოღებას არსებული რეალობის, ქვეყნის
ეკონომიკის თავისებურებებისა და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერ-
ესების გათვალისწინების გარეშე.

საქართველოში საბიუჯეტო პროცესი განსაკუთრებით მწვავე პრობ-
ლემებთანაა დაკავშირებული. საბიუჯეტო კრიზისი მრავალი ნეგატიური
მოვლენით იჩენს თავს. უარესდება ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლე-
ბი. კერძოდ, 1995 წელს იგი შესრულდა 95,7%-ით, 1996 წელს –
92%-ით, 1997 წელს – 87,2%-ით, 1998 წელს – 82,7%-ით, 1999
წელს – 70,5%-ით, 2000 წელს – 65,6%-ით. ბიუჯეტის მოცულობამ
შეადგინა: 1996 წელს – 389,1 მლნ ლარი (411,2 მლნ აშშ დოლარი),
1997 წელს – 593,2 მლნ ლარი (456,3 მლნ აშშ დოლარი), 1998
წელს – 621,9 მლნ ლარი (444,1 მლნ აშშ დოლარი), 1999 წელს –
650,2 მლნ ლარი (321,9 მლნ აშშ დოლარი), 2000 წელს – 639,6
მლნ ლარი (320,1 მლნ აშშ დოლარი). როგორც ვხედავთ, ლარის აშშ
დოლართან მიმართებაში დეველუაციის გათვალისწინებით, ფაქტობრივად
სახეზეა რეალური შემოსავლების კლება.

ამასთან, საბიუჯეტო კრიზისი მხოლოდ ბიუჯეტის შეუსრულებლობაში როდი გამოიხატება, როგორც ეს ერთი შეხედვით ჩანს. ფართო და ღრმა გაგებით, საბიუჯეტო კრიზისი – ესაა ქვეყანაში, თუ ეკონომიკის მდგომარეობასთან შედარებით, ეკონომიკაზე უარესი ბიუჯეტის არსებობა.¹ 1995 წელს საბიუჯეტო შემოსავლები საქართველოში შეადგენდა ქვეყნის მშპ-ის 7,1%-ს, 1996 წელს – 13,3%-ს, 1997 წელს – 16,3%-ს, 1998 წელს – 18,2%-ს, 1999 წელს – 16,3%-ს, საგადასახადო შემოსავლების ბიუჯეტში მობილიზების დონე 1997-1999 წლებში შეადგენდა საქართველოში მშპ-ს 10,6%-ს,² მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი სომხეთში 17%-ის, რუსეთში – 29%-ის, დსთ-ს ქვეყნებში საშუალოდ – 29,6%-ის, პოლონეთში – 33,3%-ის, ხოლო ესტონეთში – 37,5%-ის ტოლი იყო.

სახელმწიფო შემოსავლების მობილიზება და ხარჯების მართვა, დაბეგვრა ჩვენს ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმის გატარების პროცესის ყველაზე სუსტი რგოლია, ვინაიდან საგადასახადო სისტემის მიმდინარე სრულყოფის პროცესში ვერ შეიქმნა პროგრესული საგადასახადო და სოციალური დახმარების გამართული სისტემები.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მოწმობს, რომ საქართველოში ფაქტობრივად მოქმედებს დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის სუროგატი.³ ამის მიზეზი ის არის, რომ დღემდე შემუშავებული არ არის მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს სხვადასხვა შესაძლებლობის მქონე გადამხდლებს შორის საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილების პრინციპს,⁴ რაც გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში სოციალური სამართლიანობის პრინ-

¹ გ. შალაშხია. საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები. ურნალი „გადასახადები“. თბერჯალი, 2001, გვ. 6.

² საქართველოს სტატისტიკური წელიწადი 2001. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბ., 2002, გვ. 145.

³ დ. გიორხელიძე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. 2000, №3-4, გვ. 70.

⁴ Налоги и налоговое право. Под ред. А. Б. Брызгаліна. М.: Изд. Аналитика-Пресс, 1998. გვ. 45.

ციპის დაცვის საშუალებას იძლევა.¹ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების მიმართულებით პრაქტიკული საქმიანობა მეტწილად ნაჩქარევად წარიმართება და იგი გამგრებული არ არის მაკროეკონომიკური რეფორმის გადაწყვეტილებებით.²

ჩვენი აზრით, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისათვის აუცილებელია ისეთი სქემის შემუშავება, რომელიც საშუალებას მოგვცემს: 1. განვსაზღვროთ ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული პარამეტრები და, ამასთანავე, დავაწესოთ ისეთი საგადასახადო განაკვეთები, რომლებიც შესაძლებლობას მოგვცემს დავარეგულიროთ ბიუჯეტი და შევავსოთ მყარი შემოსავლებით; 2. განვახორციელოთ სახაზინო სამსახურის მიერ ბიუჯეტის ოპტიმალური მართვა; 3. ბიუჯეტის გამჭვირვალობის მიღწევის საფუძველზე, სხვადასხვა პოზიციებიდან გაანალიზდეს მისი მაჩვენებლები.

პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ჩვენს ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმების თანმიმდევრულ განხორციელებას ხელს უშლის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა, რასაც განაპირობებს: 1. ბიუჯეტური სისტემის სხვადასხვა რგოლებს შორის უფლება-შოვანებებისა და სხვადასხვა ფინანსური რესურსების, გადასახადების არასამართლიანი განაწილება; 2. არასტაბილური, ეკონომიკის რეალური სინამდვილისგან მოწყვეტილი საგადასახადო სისტემის არსებობა; 3. გადასახადების გაანგარიშების სირთულე და, ამასთან, გადასახადების მრავალსახეობა; 4. არაუფექტიანი საგადასახადო შეღავათები და, პროტექციონისტული პოლიტიკის გატარების საფუძველზე, ეკონომიკაში გაურკვევლობის აღმოსაფეროს შექმნა; 5. აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროების ხელოვნურად დაფარვა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების გაფართოება.

საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის ძირითად პრინციპს ფინანსურად მყარი და დაბალანსებული სახელმ-

¹ Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. Под ред. В. Танзи. Вашингтон, МВФ, 1993. გვ. 27.

² გ. გამსახურდია. საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. თბ., 1997, გვ. 103.

წიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი გამოიწვევს ხარჯების გაზრდას ან შემოსავლების შემცირებას, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა მიუთითოს შემოსავლების დამატებითი წყაროები და ხარჯების ნუსხა, რომელიც უნდა შემცირდეს გაზრდილი ხარჯების დაფინანსების მიზნით. ამასთანავე, ბიუჯეტის შედგენაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზს და, აქედან გამომდინარე, უახლოესი პერიოდის პრიორიტეტების განსაზღვრას. ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში მთავარი, გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო დეპარტამენტის გამართულ მუშაობას, რაც, სამწუხაროდ, მთელი რიგი ნაკლოვანებებით ხასიათდება, კერძოდ: 1. დღემდე ვერ მოხერხდა სახაზინო სამსახურის ოპტიმალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება; 2. არ არსებობს ოპერატიული კონტროლის სისტემა საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ გამოყენებაზე; 3. არ არის დამუშავებული ნორმატიული აქტები ბიუჯეტის საკასო აღსრულებისა და ბიუჯეტის ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ; 4. მოუწესრიგებელია ორმაგი საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპი; 5. არ არის განსაზღვრული ბიუჯეტის წინაშე ვალდებულებანი და არ არის აღრიცხული ბიუჯეტიდან გაცემულ სახსრებთან ერთად გარანტიით აღებული ვალდებულებანი. სწორედ ეს არის იმის მიზეზი, რომ შეუძლებელია დადგინდეს ბიუჯეტიდან გარანტიით ან მის გარეშე გაცემული სესხების მოცულობა.

ყოველივე ამის მიზეზია ხაზინის ფუნქციონირების დღეს მოქმედი დებულების არასრულყოფილება. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ, მართალია, უკანასკნელ ორ წელიწადზე მეტია, სახაზინო სამსახურში ფუნქციონირებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების აღრიცხვის სამმართველო, მაგრამ ბიუჯეტის შემოსავლების საკასო აღრიცხვა ხორციელდება ეროვნული ბანკის მეშვეობით, მიუხედავად იმისა, რომ მას ამ ფუნქციის შესრულება ორგანული კანონით არ ევალება. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ეროვნულ ბანკში ბიუჯეტის შემოსავლების შესახებ ანგარიშებში მოცემული მონაცემები კანონითა და სხვა ნორმა-

ტიული აქტებით განსაზღვრული კლასიფიკაციის მაჩვენებლებს არ შეესაბამება. სწორედ ეს არის მიზეზი, რომ ეროვნული ბანკის ანგარიშებისა და ბიუჯეტის აღსრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშების მონაცემები ერთმანეთისგან განსხვავდება და, ბიუჯეტის აღსრულების მდგომარეობის შეფასების თვალსაზრისით, ყოველთვის საკამათოა.

ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: პირველი, ნორმატიული აქტებით დაშვებული ერთიანი კლასიფიკაციის მაჩვენებლები საფუძვლად დაედოს ბიუჯეტის აღსრულების შესახებ როგორც მთავრობის ანგარიშების მონაცემებს, ასევე ეკონომიკური პროფილის ყველა სამინისტროსა და უწყების ანგარიშებს; მეორე, დაჩქარდეს ნორმატიული დოკუმენტების შექმნა, რომლებიც, ერთი მხრივ, ფუნქციონალური და რეგიონული ხაზინების მუშაობას დაარეგულირებს და, მეორე მხრივ, საბიუჯეტო ორგანიზაცია-დაწესებულებებისათვის თანაბარი პირობების შექმნით და რიგითობის დაცვით დააფინანსებს პრიორიტეტულ ხარჯებს. ეს, თავის მხრივ, შეზღუდავს ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან კანონით განსაზღვრული ხარჯების მოცულობაზე ნაკლები ოდენობის ლიმიტის დაწესების, ხარჯების თვითნებური და, ამასთანავე, ფაქტობრივი სეკვესტრის განხორციელების შესაძლებლობებს; მესამე, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის წარსადგენ წლიურ ბალანსში, ანგარიშებში სრულად იქნეს ასახული ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების მიზნობრივი გამოყენება, ასევე დაჩქარდეს სპეცსახსრების საბიუჯეტო პროცესში მოქცევის საკითხის გადაწყვეტა; მეოთხე, კატეგორიულად აიკრძალოს ე.წ. „ჩათვლების“ პრაქტიკა, რაც იწვევს გადამხდელთა მიერ ბიუჯეტში ზედმეტი თანხების წინასწარ გადახდას და რასაც შედეგად მოსდევს აღრიცხვისა და კონტროლის პროცესების მოშლა და კორუფციისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნა; მეხუთე, მოწესრიგდეს გარანტიების გაცემის სისტემა. მიუხედავად ამ მიმართულებით ბოლო პერიოდში გადადგმული ნაბიჯებისა, სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის მთელი რიგი მოთხოვნები უგულვებელყოფილია, საჭიროა სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის შემოღება და გასაცემი გარანტიების დაშვებამდე,

მისი პარლამენტთან შეთანხმება, წინააღმდეგ შემთხვევაში აღებულ ვალდებულებათა დაფინანსება პრიორიტეტულ მიმართულებად და დაცულ მუხლებთან გათანაბრებულად არ უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ გაცემული გარანტიები და ფაქტორინგული ოპერაციებით ნაკისრი ვალდებულებები, ფაქტობრივად, თუ კარგად დაუუკვირდებით, სხვა არაფერია, თუ არა ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად კომერციული ბანკებიდან აღებული სესხები, რაც ბიუჯეტის შესახებ კანონის საწინააღმდეგო ქმედებად ითვლება, ვინაიდან ამ ოპერაციებით მიღებული სესხები არ აღირიცხება როგორც იმ წლის საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსება, ამასთანავე, სესხი არ ფიქსირდება ცალკე შიდავალად და, შესაბამისად, არ აღირიცხება გადახდილი სესხით სარგებლობის პროცენტი. მხედველობაში მისაღებია ისიც, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონი არ ითვალისწინებს ბიუჯეტიდან რესურსების გაცემასა და მათზე პროცენტის დარიცხვას; *მეექვსე*, აიკრძალოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახაზინო სამსახურების მიერ კომერციული ბანკებისათვის გარანტიების (თავდებობების) გაცემა, ასევე სხვა ნებისმიერი ტიპის გარანტიების გაცემა, რომლებიც კანონით არ არის გათვალისწინებული; *მეშვიდე*, ბიუჯეტის შესახებ კანონის გარდამავალ დებულებებში დაუშვებლად იქნეს მიჩნეული ისეთი მუხლების შეტანა, რომლებიც მხარჯველ სუბიექტებს მისცემს ხარჯების მუხლებში შესწორებების შეტანის საშუალებას.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ბიუჯეტის აღსრულების პროცესი გულისხმობს არა მარტო შემოსავლების ამოღებას, არამედ სახსრების სწორად განაწილებასა და მოხმარებას. აღნიშნული არასახარბიელო მდგომარეობის გამოსწორებისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ იქნეს: *პირველი*, მაკროეკონომიკური და ფინანსური პროგნოზი; *მეორე*, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე ფინანსური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების დასახვა; *მესამე*, მხარჯავი სუბიექტების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების რეალობის დასაბუთება, მეტი ფულადი რესურსების მიღებისკენ სწრაფვის ნაცვ-

ლად, გამოყოფილი თანხების ეკონომიურად და მიზნობრივად ზარჯვა; მეოთხე, არსებული რეალობიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრულყოფის დაჩქარება.

საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკაში იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ფორმირების წყაროების, ხარჯვით ნაწილში პრიორიტეტული მიმართულებების, ბიუჯეტის დაუბალანსებლობის ზღვრული ოდენობის, საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსების წყაროების, ბიუჯეტის ცალკეულ რგოლებს შორის ურთიერთობების პრინციპების განსაზღვრის ღონისძიებების ჩამოყალიბება.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ხელისუფლების სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის მიმართულებები, პრაქტიკულ ასპექტში, უმთავრესად საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკაში უნდა აისახოს. სწორედ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა წარმოადგენს იმ უმთავრეს მექანიზმს, რომლითაც ხელისუფლება პრაქტიკულად შედის თითოეული მოქალაქის საქმიანობის არეალში და როგორც საგადასახადო, ასევე საბიუჯეტო ხარჯების (მათ შორის სოციალური ტრანსფერტების) მეშვეობით უშუალოდ მონაწილეობს მოქალაქეთა კანონიერი შემოსავლების ფორმირების პროცესში. ამდენად, შეუძლებელია ქვეყნის მოქალაქეები გულგრილნი იყვნენ ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის მიმართ. ხოლო საქართველოში საბიუჯეტო პრობლემები გაცილებით აქტუალურია, ვიდრე განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოებში, რადგან ჩვენს ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული საზოგადოების ფინანსური და სოციალური სტაბილურობის განმსაზღვრელი საშუალო ფენა, ასევე საკმარის დიდი დაბალშემოსავლიანი კატეგორიის ადამიანთა რაოდენობა. ანგარიშგასაწევია ის ფაქტორიც, რომ პოსტკომუნისტური საქართველოს მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილს ინერციით გადმოყოლილი აქვს მოლოდინი და მოთხოვნაც „ყოელისშემძლე მარჩენალი სახელმწიფოს“ მხრიდან დახმარების მიღებაზე.

ყოველივე ამას ემატება კონიუნქტურული და არაპრაგმატული პოლიტიკური მოსაზრებით გაზვიადებული, თუმცა ხშირად რეალური,

მაგრამ ხელოვნურად გართულებული და წინა პლანზე წამოწეული სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები. აღნიშნულ საკითხებს შეუძლებელია არ გაეწიოს ანგარიში და, მით უმეტეს, დაუშვებელია მათი იგნორირება, რადგან სწორედ ამ საზოგადოებრივი ფონის პირობებში მოხდეს ბალანსირებული ბიუჯეტის ფორმირება. ამასთანავე, ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ ქვეყანაში შექმნილი რეალური ეკონომიკური მდგომარეობა გვიკარნახებს, რომ სწორედ არსებული საბიუჯეტო რესურსების პირობებში უნდა მოხდეს ბალანსირებული ბიუჯეტის ფორმირება ისე, რომ სახელმწიფომ უზრუნველყოს დაბალშემოსავლიანი სოციალური ფენების თუნდაც მინიმალური, მაგრამ რეალური სოციალური გარანტიები. ამავე დროს, ეკონომიკის არასახელმწიფო სექტორის მხარდაჭერისათვის შესაძლებელი გახდეს ბიუჯეტისათვის ეკონომიკის განვითარების მასტიმულირებლის ფუნქციის მინიჭება.

ერთი მხრივ – მიმდინარე სოციალური პრობლემების დროებით დარეგულირების უსუსური მცდელობები (რადგანაც არსებული საბიუჯეტო შესაძლებლობები მეტის საშუალებას არ იძლევა) და *მეორე მხრივ* – ბიუჯეტისთვის ეკონომიკური განვითარების მასტიმულირებელი ფუნქციის მინიჭების სურვილი წარმოადგენდა სწორედ უკანასკნელი წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების ფორმირებისას შექმნილ ერთ-ერთ უმთავრეს წინააღმდეგობას, მაგრამ ორივე მიმართულებით სახელმწიფოს შესაძლებლობები იზღუდებოდა არაოპტიმალური საგადასახადო პოლიტიკით.

საქართველოში დღესდღეობით ხორციელდება ავტომატური საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, რომლის დროსაც სახელმწიფო დაკვეთების დონე, ისევე როგორც გადასახადების დონე, შეიძლება შეიცვალოს მათი მარეგულირებელი კანონების ცვლილებისგან დამოუკიდებლად. ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ მრავალი კანონი, რომელიც დაბეგვრისა და დანახარჯების მექანიზმების სტრუქტურას ეხება, შედგენილია იმგვარად, რომ ფისკალური პოლიტიკის პარამეტრები ავტომატურად იცვლება ეკონომიკური პირობების ცვლილებასთან ერთად. ავტომატური საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა მჭიდრო კავშირში იმყოფება ფასების

დონის, საპროცენტო განაკვეთისა და წარმოების რეალური მოცულობის დონის ცვლილებასთან.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ასევე განვიხილოთ ავტომატური საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკისა და ბაზისური ეკონომიკური პარამეტრების მიზეზშედევობრივი კავშირი. წარმოების რეალური მოცულობის დონე ზემოქმედებს ბიუჯეტის როგორც საგასავლო, ისე საშემოსავლო ნაწილზე. მისი გაზრდით დიდდება რეალური შემოსავალი საგადასახადო ხაზით, მათ შორის საშემოსავლო და სოციალური დაზღვევის გადასახადებიდან. ამავე დროს, წარმოების რეალური მოცულობის გაზრდა იწვევს სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას ტრანსფერტების მიხედვით, მცირდება უმუშევრობის დონე. აქედან შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ წარმოების რეალური მოცულობის გაზრდა და არა უცხოეთიდან დახმარებების გაუთავებელი მოლოდინი, არის ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირების ერთ-ერთი რეალური წყარო.

საქართველოს საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვანი ნაკლი მდგომარეობს იმაში, რომ ის ძირითადად ორიენტირებულია საწარმოების შემოსავლების მაქსიმალურად ამოღების გზით ბიუჯეტის დეფიციტის აღმოფხვრაზე. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემას არ გააჩნია საკმარისი კავშირი ეკონომიკის განვითარებასთან და მისი უშუალო სუბიექტების (საწარმოების) საქმიანობასთან. ამ ურთიერთკავშირების მოშლამ გამოიწვია ის, რომ საგადასახადო სისტემა ვითარდება თავისთვის, ხოლო საწარმოები, რომლებიც განიცდიან მისგან მეტისმეტ ზეწოლას – თავისთვის, რის შედეგად საწარმოები ვერ უზრუნველყოფენ მოგების მიღებას და მრავალი მათგანი იმყოფება ბანკროტობის ზღვარზე. სამწუხაროდ, ეკონომიკამ (როგორც არასდროს) მიიღო ხარჯვითი მიმართულება, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს. გამოსწორების გზა კი, პირველ ყოვლისა, უნდა ვეძებოთ შინაგანი რეზერვების მობილიზებასა და მათ ეფექტიან გამოყენებაში (ხარჯვაში).

საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს ეკონომიკაზე მისი მა-

სტიმულირებელი ზემოქმედების მკვეთრი გაძლიერება. გარდა ამისა, მან უნდა უზრუნველყოს ბაზრის სრულფასოვანი სუბიექტებისა და მთელი საბაზრო ინფრასტრუქტურის განვითარება, კონკურენტული გარემოს (როგორც ეკონომიკური გადაწყვეტილებების რეალიზაციის მექანიზმის) შექმნა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა უნდა შემობრუნდეს ეკონომიკისაკენ, სტიმული მისცეს მის ზრდას და ამით გააფართოოს გადასახადებით დასაბეგრი ბაზა.

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, უარყოფილ იქნა ეკონომიკის მართვის ადმინისტრაციული მეთოდები და წინა პლანზე წამოიწია მართვის ეკონომიკურმა მეთოდებმა, რომლებშიც მნიშვნელოვანი ადგილი გადასახადებს უკავია. ეს უკანასკნელი დღეისათვის სხვა ეკონომიკურ მეთოდებთან ერთად წარმოების რეგულირების უმნიშვნელოვანეს ბერკეტად გვევლინება. საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის მეშვეობით უნდა მოხდეს ეკონომიკური განვითარების ძირითადი პროპორციების ფორმირება-რეალიზაცია. დღეისათვის მათი ფორმირება სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას უნდა წარმოადგენდეს. ამერიკის შეერთებული შტატების, იაპონიის, გერმანიისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, სანევესტიციო სტრატეგიის, საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის, წარმოებაში სტრუქტურული ცვლილებების, პრიორიტეტული დარგების დაჩქარებული განვითარების სახელმწიფოებრივი რეგულირების მეტად აქტიურ ბერკეტს.

ჩვენი აზრით, საქართველოში თავიდანვე ახალი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებისას აღებული იყო არასწორი ორიენტირი, ვინაიდან ის სრულიად მოწყვეტილია მასტიმულირებელ ფუნქციას. ამიტომაც თანამედროვე პირობებში საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების საფუძველზე, საჭიროა მოხდეს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ორი ფუნქციის – ფისკალურისა და მასტიმულირებელის – ოპტიმალური შეთანაწყობა.

თავი IV

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებანი

4.1. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები, როგორც საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი

ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობების ნორმალიზება დამოკიდებულია ეფექტიანი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებაზე, რაც ხელს შეუწყობს როგორც შიდა და გარე ინვესტიციების მოზიდვას, ასევე ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის უმნიშვნელოვანეს პრობლემად გვევლინება საბიუჯეტო რეგულირება – ბიუჯეტის საშემოსავლო წყაროების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სწორი, სამართლიანი განაწილება. საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა მართვის ადგილობრივი ორგანოების მუშაობის შედეგებს უნდა დაუკავშირდეს და საბიუჯეტო სისტემის ამა თუ იმ რგოლზე გადასაცემი სახსრების მიღება უშუალოდ ქვედა რგოლის მართვის ორგანოს ეფექტიანი მუშაობით განისაზღვროს. მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ აუცილებელია ბიუჯეტებს შორის კავშირების პრობლემისადმი ახლებური მიდგომა, რომლის მეშვეობითაც უნდა გადაწყდეს ფინანსური დაბალანსების საკითხი.

ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების თვალსაზრისით საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის უზრუნველყოფა, ორ ძირითად მიმართულებას გულისხმობს: პორიზონტალურ და ვერტიკალურ გათანაბრებას.

საბიუჯეტო სისტემის ფედერალური მოწყობის დასავლეთის კონცეფციაში ვერტიკალური გათანაბრება ახსნილია, როგორც შესაძლებელი დაბალანსების მიღწევის პროცესი, ერთი მხრივ, ხელისუფლების ყოველი დონის მიერ ხარჯების მიხედვით აღებულ ვალდებულებათა

მოცულობასა და, *მეორე მხრივ*, საშემოსავლო რესურსების პოტენციალს შორის. აღსანიშნავია, რომ ფინანსურ გათანაბრებაზე საუბარი მხოლოდ პირობითად შეიძლება, ვინაიდან ამ პროცესში გადამწყვეტი როლი შემოსავლების ზუსტ, კონსტიტუციურ საფუძვლებზე დასაბუთებას ეკუთვნის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც ვსაუბრობთ ვერტიკალურ ფინანსურ გათანაბრებაზე, მხედველობაში გვაქვს რეგიონული ბიუჯეტების საგასავლო ხარჯების გაწვევის ფუნქციებსა და იმ შენატანებს შორის შეუსაბამობა, რომელიც განსაზღვრულია მოცემულ საბიუჯეტო დონეზე. როგორც ჩანს, საბიუჯეტო დაბალანსების ყველა პრობლემის გადაწყვეტა შეუძლებელია ვერტიკალური ფინანსური გათანაბრებით, თუ ის არ არის შერწყმული ბიუჯეტების ჰორიზონტალური გათანაბრების პროცესთან.

ჩვენი აზრით, ფინანსური გათანაბრება ეს არის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ფინანსური საშუალებების გათანაბრებით ფინანსური მექანიზმის შემუშავება. აქედან გამომდინარე, განსხვავებული დონის ბიუჯეტების ფინანსური გათანაბრების პრობლემების გადაწყვეტა უნდა დავიწყოთ ამ დონის ბიუჯეტების ურთიერთქმედებისა და ერთმანეთისადმი მოვალეობის მკაცრად განსაზღვრული პრინციპებით. ასე რომ, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ფინანსური სახსრების განაწილების თანამედროვე მექანიზმი აუცილებელ სრულყოფას მოითხოვს.

ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები არ უნდა იყოს ურთიერთგამომრიცხავი, რაც, თითქოს ბიუჯეტის დამოუკიდებელი ხასიათიდან გამომდინარეობს. ჩვენი აზრით, ვერტიკალური დაბალანსების ურთიერთობაში უნდა გამოვლინდეს, პირველ რიგში, ფედერალური ბიუჯეტის პრიორიტეტული მიმართულებანი, ფინანსური რესურსების საერთო-სახელმწიფო ფონდის შინაარსი, ხოლო ჰორიზონტალურ დაბალანსებაში, პირველ რიგში, იგულისხმება ეკონომიკურ რაიონებს შორის შემოსავლების გათანაბრებასთან ერთად (მოქმედი ნორმატივებისა და სტანდარტების შესაბამისად) მოსახლეობისათვის სახელმწიფო მომსახურების აღმოჩენა. ამასთან, ამ პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს რეგიონებსა და ცენტრს შორის ურთიერთმოქმედებას. ასეთ პირობებში გადასახადე

ბის აკრეფის პრობლემის გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ ხელისუფლების ყველა სხვადასხვა დონეებს შორის შეთანხმებული ურთიერთმოქმედებით.

ამჟამად სერიოზული ხარვეზებია როგორც საგადასახადო კოდექსში, ასევე სხვა ნორმატიულ აქტებში, რომლებშიც ფაქტობრივად არ არის გათვალისწინებული ქვეყანაში სამი დონის ბიუჯეტის არსებობა, რაც, რეგიონის ბიუჯეტის ნორმალურ ფორმირებასთან ერთად, აფერხებს მოსახლეობის სოციალური მომსახურების გარანტირებულ (ნორმატიულ) უზრუნველყოფას.

საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკა ხელისუფლების ეკონომიკური პოლიტიკისა და სტრატეგიის ორგანული ნაწილი უნდა გახდეს. მის მიზანს ტერიტორიულ ერთეულებში არსებული პოტენციალის მაქსიმალურად ათვისების უზრუნველყოფა და ცალკეული რეგიონისთვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინების საფუძველზე ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროს ნორმალური ფუნქციონირების პირობების შექმნა უნდა წარმოადგენდეს. ეს კი შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი სრულყოფის საფუძველზე, რაც თავის მხრივ, დღის წესრიგში ხელისუფლების ცენტრალურ და ტერიტორიულ ორგანოებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობების რეგულირების ობიექტურად სრულყოფის საკითხს აყენებს. აქვე უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ ტერიტორიული ამოცანების შესრულებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადგილობრივი ფინანსები. სახელმწიფო ბიუჯეტის ყველა ხარვეზითი მუხლი, რომელიც ტერიტორიული ამოცანების შესრულებისათვის არის გათვალისწინებული, უნდა დაეფუძნოს ეკონომიკურ მიზანშეწონილობას, სამართლიანობასა და რაციონალურობას. სწორედ ამ პრინციპების დეფიციტურობით გამოირჩევა რეგიონული ტრანსფერტები.

მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ტრანსფერტების სტრუქტურის ცვლილება ძლიერ ზეგავლენას ახდენს ეკონომიკურ სისტემაზე, მოქმედებს ისეთ ეკონომიკურ პარამეტრზე, როგორც არის მონხმარება. ტრანსფერტების მოცულობის გადიდება იწვევს საგადასახადო შემო-

საკლემის შემცირებას და ზრდის მოხმარებას. როგორც წესი, წმინდა გადასახადების შემცირება უფრო მცირე მულტიპლიკატურ ეფექტს იძლევა, ვიდრე მისი ტოლი გეგმური ინვესტიციები და ხარჯები.¹

ამ თვალსაზრისით თუ ვიმსჯელებთ, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივ ბიუჯეტებზე ფაქტობრივად გადაცემული ტრანსფერტების დინამიკა შემცირების ტენდენციით ხასიათდება (იხ. ცხრილი №5), რაც დღევანდელ ეტაპზე მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პროცესში მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია.

აღსანიშნავია, რომ 1998 წელს, წინა წელთან შედარებით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტერიტორიულ ერთეულებზე გადასაცემი ტრანსფერტების თითქმის 1,5-ჯერ შემცირების პროცესში, გვემა 61,6%-ით შესრულდა, რაც გამოწვეული იყო წლის განმავლობაში არსებული საგადასახადო-საბიუჯეტო კრიზისით. რაც შეეხება ერთ სულ მოსახლეზე ტრანსფერტების განაწილებას, საქართველოს საშუალო მაჩვენებელმა 1998 წელს შეადგინა 5,5 ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიური მაჩვენებლის 67%-ია. აქედან მხარეების მიხედვით ყველაზე დიდი მაჩვენებელი ჰქონდათ: რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეს – 20,7 ლარი, მცხეთა-მთიანეთის მხარეს – 14,3 ლარი და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას – 10,2 ლარი. ამასთან, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებზე გადასაცემი ტრანსფერტების გვემის შეუსრულებლობის პროცესში, წინა წელთან შედარებით, ერთ სულ მოსახლეზე ეს მაჩვენებელი ქვემო ქართლში 1,4-ჯერ, ხოლო ვურიაში – 1,6-ჯერ გაიზარდა.

1999 წელს რეგიონული ბიუჯეტების გვემა 69,4%-ით შესრულდა, რაც წინა წელთან შედარებით, ზრდის მაჩვენებელია. ასევე გაიზარდა გადასაცემი ტრანსფერტების საშუალო მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე და შეადგინა 6,5 ლარი. ამასთან, ეს მაჩვენებელი რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეებისათვის შეადგენდა – 37,2 ლარს, მცხეთა-მთიანეთის მხარისათვის – 11,6 ლარს და აჭარის ავ-

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

საქართველოს ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და სხვა რეგიონებზე გასაცემი ტრანსფერტების დინამიკა
1998-2001 წლებში
(ათას ლარებში)

ტერიტორიული ერთეულები	მოსახლეობა (ათ. კაცი)	1988		1999		2000		2001	
		გვამა	ფაქტი	გვამა	ფაქტი	გვამა	ფაქტი	გვამა	ფაქტი
აფხაზეთი		4820,0	4081,0	4588	3664	4655	3364	6050	54488
აჭარა	405,4	4077,0	4077,0	4578	2500	-	-	4100	1709
თბილისი	1237,6	4454,0	1095,0	600	490	2000	2000	-	-
იმერეთის მხარე	765,8	9508,0	5732,0	8887	6291	6620	5225	8045	8045
კახეთის მხარე	433,6	3520,0	2081,0	4059	2881	3050	2366	4010	3970
სამეგრელო და ზემო სვანეთის მხარე	534,1	6137,0	3585,0	7305	4904,3	5350	4404	5870	5870
შიდა ქართლის მხარე	343,5	1826,0	671,0	2182	1533	2465	1884	2950	2950
ქვემო ქართლის მხარე	552,5	3411,0	1982,0	2232	1005	1470	1085	1485	1485
გურიის მხარე	158	2234,0	1471,0	2789	2161	2160	1653	2710	2710
სამცხე-ჯავახეთის მხარე	226,2	2932,0	1810,0	3621	2742	2960	2177	3835	3835
მცხეთა-მთიანეთის მხარე	136,9	3166,0	1998,0	2375	1582	2130	1955	1725	1711
რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარე	53,2	2175,0	1137,4	2537	1982	2180	1657	2125	2125
სულ	4846,8	48260,0	29720,4	45753	31735,3	55040	27771	42905	39898

¹ მოხსენებს საქართველოს 2001 წლის სახელწოდო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, თბ., 2000. გვ. 157.

ტონომიური რესპუბლიკისათვის – 6,1 ლარს. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთი მხარისათვის გადარიცხული ტრანსფერტების ოდენობამ გეგმის 80% შეადგინა, მაშინ, როცა ქვემო-ქართლის მხარისათვის ეს მაჩვენებელი შეადგენდა 45%-ს, ხოლო მცხეთა-თიანეთის მხარეებისათვის 67%-ს. ტრანსფერტების არათანაბარ განაწილებას ადგილი ჰქონდა ასევე 2000 წელსაც, როდესაც ბიუჯეტის შესახებ ამავე წლის 13 ივლისს მიღებული კანონით, გადასარიცხი ტრანსფერტების მოცულობა არაპროპორციულად შემცირდა.

2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით ტრანსფერტების საერთო მოცულობა 2000 წლის ბიუჯეტთან შედარებით 2,3 მლნ ლარით გაიზარდა. ამასთან, ეს მაჩვენებელი წინა წელთან შედარებით ზოგიერთი რეგიონისათვის (მცხეთა-თიანეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარისათვის) შემცირდა. საშუალო მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე 2000 წელთან შედარებით თითქმის იგივე დარჩა (7,7 ლარი). ამ წლის ბიუჯეტის მიხედვით ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში კაპიტალური ხასიათის საინვესტიციო ღონისძიებების დასაფინანსებლად გამოიყენება არა ე.წ. სპეციალური ტრანსფერტები, არამედ პრეზიდენტის საინვესტიციო პროგრამის ფონდის სახსრები, რაც, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილი არ არის.

გაუმართლებელია ისიც, რომ ქვეყნის სატრანსფერტო პოლიტიკაში გათვალისწინებული არ არის ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ ეკონომიკური ვითარების მოსალოდნელი ცვლილებები. მაგალითად, 2000 წელს კახეთში გვალვით გამოწვეულმა ზარალმა რეგიონში ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების შემცირება გამოიწვია, რაც არ იყო ასახული 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ამ რეგიონისათვის გადასარიცხავ ტრანსფერტში, რომელიც წინა წელთან შედარებით უმნიშვნელო ოდენობითაა გაზრდილი.

ამასთან, ადგილი აქვს ისეთ შემთხვევებსაც, როდესაც აღმასრულებელი ორგანოები როგორც ცენტრალური, ასევე ტერიტორიული ერთეულების დონეებზე, ახორციელებენ როგორც ტრანსფერტების, ასევე სესხების სახით გამოყოფილი ფინანსური რესურსების არამიზნობრივ

და არაკანონიერ ხარჯვას. ხშირია შემთხვევა, როდესაც ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულებისათვის ტრანსფერტების გვებური მარჯვნების ფარგლებში გამოყოფის პირობებში, მოკლევადიანი სესხების გაცემაც ხორციელდება.

აღნიშნული მოწმობს, რომ წლების განმავლობაში ირღვევა რეგიონული ეკონომიკის გამოთანაბრების პრინციპი, ადგილი აქვს ეკონომიკურ სეპარატიზმს. ამ მდგომარეობის გამოსწორებისათვის საჭიროა რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ღონეების დახარისხება, გამოთანაბრებისთვის ერთიანი მექანიზმის შემუშავება შესაბამის საკანონმდებლო აქტებზე დაყრდნობით. აღნიშნული საკანონმდებლო ბაზის არარსებობის პირობებში ტრანსფერტების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის მოლაპარაკების საფუძველზე ხორციელდება. ასევე სუბიექტური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, შემოსავლების გვემის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სეკვესტრირების პრინციპის დარღვევით, ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის ტრანსფერტების შემცირება.

როგორც ცნობილია, გარდა ტრანსფერტებისა, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროებს წარმოადგენს სახელმწიფო გადასახადებიდან გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივებით ჩარიცხული თანხები და საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები (იხ. ცხრილი №6).

საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა
ტერიტორიული ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტები
1996-2001 წლებში¹

(მლნ ლარი)

შემოსავლების ელემენტები	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. სულ საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები	152,3	146,9	190,0	217,5	130,3	249,7
2. ტრანსფერტები	9,2	43,5	29,7	31,7	27,7	39,9
3. ჩამორიცხვები გრძელვადიანი ნორმატივებით	-	15,9	36,9	72,6	172,9	127,0
სულ	161,5	206,3	256,6	321,8	330,9	416,0

როგორც ცხრილიდან ჩანს, აფხაზეთის, აჭარისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ბიუჯეტების „მიღწევები“ საბიუჯეტო შემოსავლების დარგში, ძირითადად განპირობებულია ამ ბიუჯეტების ცენტრალური ბიუჯეტიდან სუბსიდირების გზით ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტის მონაწილეობის მასშტაბებზე მეტყველებს ის, რომ, თუ ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში სოციალურ-კულტურული ღონისძიებებისა და სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების დასაფინანსებლად 1996 წელს ფაქტობრივად გადარიცხულ იქნა 9,2 მლნ ლარი, 1997 წელს ხსენებულმა მაჩვენებელმა 43,5 მლნ ლარი, 1998 წელს, მიუხედავად მწვავე საბიუჯეტო კრიზისისა, თითქმის 29,7 მლნ ლარი, 1999 წელს 32, ხოლო 2000 წელს კი 35 მლნ ლარი შეადგინა. ამასთან, რეგიონების მიხედვით ზრდის ტენდენცია ახასიათებს ადგილობრივ ბიუჯეტებს საქ-

¹ წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი.

უთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების მიხედვით, ცენტრალური ბიუჯეტიდან სუბსიდიების ოდენობის ზრდის პირობებში.¹ მაგალითად, 1999 წელს ტერიტორიულ ბიუჯეტებში გაწეული ხარჯების 88,5% საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსდა, ხოლო დანარჩენი – ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაცემული ტრანსფერტების ხარჯზე, რომლებიც, ზოგიერთი ეკონომისტის აზრით, „ხშირად, რეგიონული ელიტარული კლანების (და არა მოსახლეობის) ინტერესებს ხმარდება, ვინაიდან ტრანსფერტები ცენტრიდან რეგიონულ (რესპუბლიკურ) ადმინისტრაციასზე ირიცხება, რაც ცენტრსა და იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შორის უშუალო კავშირს გამოიწვევს“.²

ამასთან, საქართველოს კანონის „სახელმწიფო გადასახადებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“ შესაბამისად, ბიუჯეტებში თანხების ჩარიცხვის („დატოვების, ჩათვლის“) პრაქტიკა მოწმობს, რომ ასეთი ჩარიცხვები ვერ ასრულებენ კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნას. „საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და ყველა დონის ბიუჯეტების სტაბილური ბაზის ფორმირება“, პირიქით, იწვევს სხვადასხვა ტერიტორიულ ერთეულებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური განსხვავებისა და საფინანსო შესაძლებლობების პოლარიზაციის გაღრმავებას. „ცოცხალი (ნაღდი) ფულის შეცვლა ჩათვლითი საგადასახადო სქემებით ფაქტობრივად არის ეკონომიკური ცოდვა, – ეკონომიკური თვალსაზრისით, – დანაშაული.“³ ამ მდგომარეობის გამოსწორების

¹ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა 1999. იანვარ-ივნისი. სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბ., 1999. გვ. 22.

² ზ. გარაყანიძე. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებისა და საბიუჯეტო ხეივანში სესარატიზმის წინააღმდეგ განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 1999. №4. გვ. 34.

³ დ. გიორხელიძე. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები. „საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები“. 2000. №3-4. გვ. 67. მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. თბ., 2000. გვ. 157.

მიზნით, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ორი მიდგომა: პირველი გულისხმობს სახელმწიფო გადასახადებიდან გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების გამოყენების მაგივრად ცენტრალური ბიუჯეტის კუთვნილი თანხების ამავე ბიუჯეტში აკუმულირებას და შემდგომ სატრანსფერტო სისტემის გამოყენებით ტერიტორიული ბიუჯეტების დაფინანსებას,¹ ხოლო მეორე მიდგომის მიხედვით, „საბიუჯეტო სისტემის და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანით უნდა მოხდეს ადგილობრივ ბიუჯეტებზე რეალური შემოსავლების მქონე გადასახადების მიმაგრება.²

ჩვენი აზრით, ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური რესურსების მობილიზების გაუმჯობესების თვალსაზრისით, გამოყენებულ უნდა იქნეს ორივე მიდგომა, რაც გულისხმობს: 1. მარეგულირებელი ეკონომიკური ნორმატივების ხშირი, არაარგუმენტირებული ცვლილების შეტანის პრაქტიკის აღმოფხვრას (1997-1999 წლების, ისევე როგორც 2000-2003 წლებისათვის დაწესებული ნორმატივები სამჯერ შეიცვალა); 2. ტერიტორიული ერთეულებისათვის სარგებლიანობის ამაღლების მიზნით საჭიროა ნორმატივების მექანიზმის სრულყოფა, ცალკეული რეგიონებისათვის მათი დიფერენციაციის მეშვეობით; 3. საგადასახადო განაკვეთების მრავალფეროვნებას ცალკეული ტერიტორიული ერთეულებისათვის და მათი ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის სხვადასხვა სიღრმით განაწილებას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, საჭიროა: ერთი მხრივ, ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უახლოეს პერსპექტივაში გადასაწყვეტი პრობლემების განსაზღვრა და, ამის საფუძველზე, იმ მთავარი მიმართულებების ჩამოყ

¹ მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. თბ., 2000. გვ. 157. შ. ქისტაური. საფინანსო საბიუჯეტო ფედერალიზმის როლი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ (სამხარეო-მუნიციპალურ) გაზეთი „განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი“. 1997. გვ. 5.

² რ. კაკელია. საქართველოს ადგილობრივი (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსება საქართველოს ეკონომიკური ფორმის. ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარებას და მართვის პრობლემები. თბ., 2001. გვ. 67. ი. მესხია. რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები. თერნალი „მეკრო-მეკრო ეკონომიკა“. 1999. №4. გვ. 24

ალიბება, რომელთა მიხედვითაც უნდა განვითარდეს ტერიტორიული ერთეულები, მათი თავისებურებების გათვალისწინებით; მეორე მხრივ, განვითარების ტერიტორიული პროპორციების სრულყოფა და განვითარების დონეებში არსებული მკვეთრი განსხვავებების რამდენადმე გამოთანაბრება. ამ მიზნის მისაღწევად საჭიროა, სატრანსფერტო გასაღებების განაწილების პრინციპების (გამოთანაბრების, ერთ სულზე მინიმალური სტანდარტის, საშელავათო სისტემის და სხვა) განსაზღვრა, რაც, მეცნიერულ დასაბუთებაზე დაყრდნობით, ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური ზრდის საფუძველზე, რეგიონის მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას უნდა ემსახურებოდეს.

ამრიგად, ტრანსფერტის განაწილება რეგიონული ბიუჯეტებისათვის უნდა ეფუძნებოდეს ზუსტ, არგუმენტირებულ და ყველასათვის მისაღებ პრინციპებს, უკეთეს შემთხვევაში, ფორმულას, რომელიც უნდა ეყრდნობოდეს ობიექტურ ფაქტორებს, რომელთა კონტროლსაც ტრანსფერტების მიმღები ბიუჯეტები არ ახორციელებენ.

ტრანსფერტების ფორმულის მიხედვით განაწილება მიღებულია მრავალ ქვეყანაში, განსხვავებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით. მაგალითად, საფრანგეთში ტრანსფერტის ფორმულა მოიცავს ისეთ კრიტერიუმებს, რომლებიც ითვალისწინებენ: მოსახლეობის რიცხოვნობასთან დაკავშირებულ პარამეტრებს, საგადასახადო შენატანების სიდიდეს და სხვა. ფილიპინებში გამოთანაბრების ფორმულაში ასახულია როგორც მოსახლეობის, ასევე ტერიტორიის ოდენობა, სახარების თანაბარი განაწილება. ამასთან, რეგიონულმა ხელისუფლებამ გადმორიცხული თანხების 20% ცენტრის მიერ დამტკიცებული პროექტების რეალიზაციისათვის უნდა გამოიყენოს.

არსებობს მოსაზრება ხარჯვითი მუხლის ეკონომიკური მიზანშეწონილობის, სამართლიანობისა და რაციონალურობის უზრუნველსაყოფად რეგიონული ტრანსფერტების გაანგარიშების ორად გაყოფის შესახებ. ჯერ უნდა მოხდეს ე.წ. სპეცტრანსფერტების, ხოლო შემდეგ საერთო ტრანსფერტების გამოთვლა.

სპეცტრანსფერტები მოიცავს „პირამიდის საფეხურებად“ დალაგე-

ბულ პროგრამას, რომელიც საჭიროებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაყოფილ იქნეს მოდულებად. ეს პროგრამა ბიუჯეტში რესურსებისა და სარგებლიანობის ურთიერთდაბალანსების წესით უნდა შევიდეს. გასათვალისწინებელია ხარჯვითი წინადადების მოდულებიანი პროგრამის სახით ჩამოყალიბების ფაქტიც, რომლის გაანგარიშების პარამეტრიც ტრანსფერტის სხვადასხვა ფიზიკურ მოცულობას (მასწავლებელთა, უმწეო ოჯახთა ოდენობა) ეფუძნება. ეს პროგრამა სათანადო დასაბუთების შემდგომ საბიუჯეტო შერჩევის პროცედურას გაივლის.

რაც შეეხება საერთო ტრანსფერტს, იგი განსხვავებული მეთოდოლოგიით გამოითვლება ისე, რომ მისი დანიშნულება ცნობილი არ არის და, შესაბამისად, მოხმარდება ადგილობრივ ბიუჯეტს. მისი შემკვობით უნდა გაწონასწორდეს განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე. საერთოდ, ტრანსფერტის გაანგარიშების მეთოდოლოგია რაიონის სავადასახადო ბაზას ეფუძნება. კერძოდ, თითოეულ რაიონს ტრანსფერტი უნდა მიეცეს რაიონის ერთ სულ მოსახლეზე სავადასახადო ბაზის საშუალო რესპუბლიკურ მაჩვენებელთან თანაფარდობის უკუპროპორციულად. აღნიშნული მეთოდის შემკვობით ზორციელდება რიცხოვნობითა და ეკონომიკური უთანაბრობით გამოწვეული ადგილობრივი ბიუჯეტის ერთ სულზე ხარჯების გათანაბრება.¹

ცენტრალური ბიუჯეტიდან რეგიონული ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერტების მოცულობა შესაძლებელია განსაზღვრულ იქნეს შემდეგი ფორმულის გამოყენებით:²

$$T = S - H_1 + H_2 + H_3,$$

სადაც T არის ცენტრალური ბიუჯეტიდან რეგიონისათვის გადასაცემი ტრანსფერტების მოცულობა; S – ადგილობრივი ბიუჯეტის მიერ გასაწევი აუცილებელი ხარჯების მოცულობა; H_1 – ადგილობრივი გადასახადებითა და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსავალი; H_2 – ადგ-

¹ ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ექსპორტის სამინისტრო. გაზუთი „ბანკები და ფინანსები“. 2000. №60. გვ. 14.

² ი. მესხია. რეგიონული საბიუჯეტო-სავადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები. თურნალი „მიკრო-მაკრო ეკონომიკა“. 1999. №4. გვ. 25.

ილობრივი არასაგადასახადო შემოსავლები; H_3 – გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივებით მიღებული შემოსავალი.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ტრანსფერტების გამოთვლის მეცნიერულად დასაბუთებული მეთოდის სრულყოფის საკითხის გადაწყვეტა გულისხმობს საჭირო პარამეტრებში ისეთი შესწორებების შეტანას, რომლებშიც აისახება: 1. რეგიონის ფაქტობრივი სოციალური გასაქვლები (მოსახლეობის ერთ სულზე) მათ ნორმატიულ ღონესთან შედარებით; 2. რეგიონის განვითარების დონე და ფინანსური პოტენციალი; 3. არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების გადაწყვეტის შესაძლებლობა.

ამრიგად, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, სსფ-ს რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ტრანსფერტების განაწილების ფორმულის ძირითად ფაქტორებს წარმოადგენს: *პირველი*, ერთიანი ფიქსირებული ელემენტი; *მეორე*, მოსახლეობა; *მესამე*, განათლება; *მეოთხე*, მაღალმთიანი რეგიონების საეკიფიკური საჭიროებანი; *მეხუთე*, მრეწველობის სფეროს განვითარების შემცირება; *მექვშე*, შემოსავლების მოცულობა; *მეშვიდე*, შემოსავლების მიღების მცდელობა. განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

ერთიანი ფიქსირებული ელემენტი. ფორმულა უნდა მოიცავდეს რეგიონულ ბიუჯეტებში ტრანსფერტების მთლიან თანხას, მათი განსხვავებული მახასიათებლების მიუხედავად. მსოფლიოში ხშირად იყენებენ მთლიანი თანხის ელემენტს, რომელიც, ჩვეულებრივად, გასანაწილებელი ტრანსფერტის მცირე ნაწილია და ძირითადად ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების დონის შესანარჩუნებლად არის მიმართული.

მოსახლეობა. მოსახლეობის რიცხოვნობა ხშირად გამოიყენება ტრანსფერტის გასაანგარიშებელ ფორმულაში როგორც განვითარებულ, ასევე განვითარებად ქვეყნებში. მოსახლეობის რიცხოვნობა. რომელიც მონაწილეობს ტრანსფერტის ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებაში, არის ადგილობრივი საჭიროების ხარჯების ინდიკატორი. მოსახლეობის სიდიდის გამოყენება საშუალებას მოგვცემს ასევე გადასახადებიდან შემოსავლების განსხვავებები რეგიონების მიხედვით შევარბილოთ და ყველა

რეგიონში ერთ სულ მოსახლეზე ხარჯების ერთიანი დონე უზრუნველყოთ განათლება. განათლებაზე მოდის ტრანსფერტის მიმღები რეგიონული ბიუჯეტის ხარჯების დიდი ნაწილი, როდესაც ცალკეულ სექტორზე შესაძლოა ფორმულაში შემოტანილ იქნეს სპეციფიკური, ამ სექტორზე დამოკიდებული მაჩვენებელი. ამასთან, მასწავლებლების ხელფასების რეგულარული გადახდა თითქმის ყველა რეგიონული ბიუჯეტის სერიოზული პრობლემაა. ამგვარად, მასწავლებელთა რიცხვი მნიშვნელოვან მაჩვენებელს წარმოადგენს ხარჯებზე მოთხოვნების განსაზღვრისათვის და შემოთავაზებულ ფორმულაში გამოიყენება. თუმცა, შესაძლებელია მასწავლებელთა მაჩვენებელი შეიცვალოს მოსწავლეთა მაჩვენებლით ან მოსახლეობის სიდიდით, შესაბამისი ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით მოსწავლეთა სიდიდე შეიძლება სახელდახელოდ განისაზღვროს, რათა გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა მოსახლეობის არაერთგვაროვანი განთავსება, რაც აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ხარჯების დაგეგმვისას.

მაღალმთიანი რეგიონები. ეს რეგიონები გამოირჩევიან თავისებურებით, რაც იმაში გამოიხატება, რომ ადგილობრივი მომსახურების გაწევა უფრო ძვირადღირებულია მცირე დასახლებების, დაბალი სიმჭიდროვის, გზების არარსებობისა და მძიმე კლიმატური პირობების გამო. მთიანი რეგიონები, სხვა რეგიონებთან შედარებით, ხასიათდება სიღარიბის უფრო მაღალი დონითა და ხანდაზმული მოსახლეობის სიმრავლით. აღნიშნული ფაქტორების გამო, მიზანშეწონილი შეიძლება იყოს დამატებითი ტრანსფერტები. ბევრ ქვეყანაში, რომლებსაც მსგავსი გეოგრაფიული მახასიათებლები გააჩნია, ეს ფაქტორები ტრანსფერტების განაწილების ფორმულაში უნდა იქნეს შეტანილი.

მრეწველობის სფეროს განვითარების შემცირება. ამ შემთხვევაში შემოსავლები მცირდება და უმუშევრობა იზრდება. ამასთან, რეგიონულ ბიუჯეტებს უხდება ადრე აშენებული ინფრასტრუქტურის გარკვეული ნაწილის შენახვა. ეს პრობლემები შეიძლება აისახოს ტრანსფერტის გასაანგარიშებელ ფორმულაში, რომლის ძირითადი მაჩვენებელი რეგიონში უმუშევრობის დონეა.

შემოსავლების მოცულობა. რეგიონებს შორის შემოსავლების არათანაბრად განაწილება და, შესაბამისად, მოსახლეობის ერთ სულზე ამონაგების დონის სხვადასხვა მაჩვენებელი აუცილებელს ხდის ტრანსფერტების ფორმულაში შეტანილ იქნეს ისეთი კომპონენტი, რომელიც რეგიონებს შორის მოსახლეობის ერთ სულზე ამონაგებს გაათანაბრებს და, შესაბამისად, ხარჯების თანაბარ დონეს შეინარჩუნებს.

შემოსავლების გაზრდის მცდელობა. სასურველი იქნება, გადასახადების ამოღების მცდელობის შესაბამისად, მოხდეს ტრანსფერტების მოცულობის კორექტირება, რათა წახალისდეს ის რეგიონები, რომლებმაც, სხვა რეგიონებთან შედარებით, მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით შეძლეს შემოსავლების გაზრდა. ამასთან, აღნიშნული ფაქტორი უნდა ითვალისწინებდეს რეგიონის ძალისხმევას, რომელიც მან შემოსავლების მობილიზებისას ცხადყო.

შეიძლება ითქვას, რომ ტრანსფერტების გამოთვლის მექანიზმის სრულყოფა ცენტრსა და რეგიონებს შორის ეკონომიკური ურთიერთკავშირის სისტემის ოპტიმიზაციას გამოიწვევს. ამასთან, მეტი ყურადღების ქვეშ მოექცევა ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებაც.

საფინანსო საკანონმდებლო აქტებში, კერძოდ, საბიუჯეტო მოწყობის შესახებ კანონსა და საგადასახადო კოდექსში, საშუაზაროდ, არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებები: საკუთარი შეხედულებითა და პასუხისმგებლობით განსაზღვრონ გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახეობანი და განაკვეთები; შეიძუდონ და გადაწყვიტონ ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციის საკითხები, გადასახადების გაანგარიშებისა და გადახდის წესი; ადგილობრივი პროგრამებისა და ღონისძიებების დასაკრედიტებლად სესხების აღების საკითხი, რაც, თავის მხრივ, ხელს უშლის ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების საკითხების მოგვარებას.

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების ანალოგიურად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას, ცენტრალურ და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის შემოსავლების

განაწილებას ამა თუ იმ გადასახადის ფორმირების საქმეში საფუძვლად დაედოს ტერიტორიული ერთეულების მონაწილეობის ხარისხი, წინააღმდეგ შემთხვევაში ქვეყნის მმართველი ორგანოები გადასახადების მოცულობის გაზრდით ჩაახშობენ ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების ინიციატივასა და სტიმულს.¹ მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ასეთი დეცენტრალიზებული ხერხები გამოიწვევენ: ინფლაციას, უმუშევრობის ზრდასა და საფინანსო ბაზარზე განუკითხაობას.

ამრიგად, თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის ადგილობრივი და რეგიონული ფინანსების განვითარების პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ აუცილებელია საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ძირეული ცვლილებისათვის შეექმნათ წინაპირობები და გადავიდეთ პროგრამული ბიუჯეტის შედგენაზე. ჩვენი აზრით, აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება, *ერთი მხრივ*, მოხსნის საბიუჯეტო დაპირისპირებას ცენტრსა და რეგიონს შორის, გაზრდის საბიუჯეტო სახსრების მართვის ეფექტიანობას, ხოლო, *მეორე მხრივ*, დაეხმარება ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებს, მიმდინარე წლის მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე, განსაზღვრონ აღმასრულებელი ხელისუფლების სამომავლო მიზნები და, შესაბამისად, რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებანი.

4.2. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების როლი საგადასახადო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა სრულყოფაში

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

¹ რ. კაკულია. საქართველოს ადგილობრივი (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსები. საქართველოს ეკონომიკური ფორუმი. ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარებისა და მართვის პრობლემები. თბ., 2001. გვ. 67.

ტერიტორიულ ბიუჯეტებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საერთო-სახელმწიფოებრივი ეკონომიკური და სოციალური ამოცანების, პირველ რიგში, საზოგადოების სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის სახელმწიფო სახსრების განაწილებაში.¹

თანამედროვე პირობებში დღის წესრიგში დგას რეგიონებში სოციალური სფეროს განვითარების პრობლემა. კერძოდ, ცენტრის მიერ სოციალური სფეროს მხარდაჭერისათვის თანხების შემცირებამ, ასევე განათლების, ჯანდაცვის, მოსახლეობის დასაქმების, დაფინანსების ხარჯების სიმძიმის რეგიონებზე გადატანამ განაპირობა ადგილობრივი ბიუჯეტების როლის გაძლიერება არა მარტო სოციალური სფეროს პრობლემების გადაწყვეტაში, არამედ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარების საქმეშიც. აქედან გამომდინარე, რეგიონების ფინანსური უზრუნველყოფის დონის გაუმჯობესების საკითხი ობიექტური აუცილებლობა გახდა, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ცენტრსა და რეგიონებს შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილების სრულყოფის და რეგიონებისათვის ასაკრეფი გადასახადების მნიშვნელოვანი ნაწილის ადგილზე დატოვების საფუძველზე.

ჩვენი აზრით, არსებული საგადასახადო სისტემის არასტაბილურობის პირობებში ადგილობრივი ბიუჯეტისადმი პირდაპირი გადასახადების მიწერის მიზანშეწონილობის განსაზღვრისას საჭიროა მხედველობაში იქნეს მიღებული, ამ სახის გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების ნორმასთან შედარებით მნიშვნელოვნად მცირდება მოცულობა და, ამის გათვალისწინებით, სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს მიეცეთ სახელმწიფო სავალდებულო გადასახადებზე ნამეტის ამოღებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩარიცხვის უფლება, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტის შემავსებელი წყაროების გადიდებას და ფინანსურ რესურსებზე ადგილობრივ მოთხოვნისათვის დაკმაყოფილების გაუმჯობესებას.

აღსანიშნავია, რომ ჩამორჩენილი და მოწინავე რეგიონების მიმართ

¹ Финансы. Денежно обращение. Кредит. Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, Изд., ЮНИТИ, 1997. გვ. 232.

ერთნაირი მიდგომა დაუშვებელია, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ჩამორჩენილი რეგიონების დასახვერი სუბიექტების მიმართ სასურველია გამოყენებულ იქნეს საგადასახადო შეღავათების სხვადასხვა ფორმები.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა მოითხოვს ახლებური საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებას, მასში ტერიტორიული მიზანმიმართულებების გაძლიერებას, რაც განპირობებულია, უპირველეს ყოვლისა, იმ წინააღმდეგობებით, რომელიც ჯერ კიდევ არსებობს ფინანსური შესაძლებლობების რეალიზაციაში. აღნიშნული წინააღმდეგობები გამოწვეულია იმით, რომ ხელისუფლების ადგილობრივ და რეგიონულ ორგანოებს შორის ფინანსური ურთიერთობების დროს წარმოიშობა შეუსაბამოა მათ მიერ შესასრულებელ ამოცანებსა და უფლებამოსილებას შორის. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ რამდენადაც ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები უზრუნველყოფენ ფინანსური რესურსებით კვლავარმოების პროცესს, ამდენად, მისი გაუმჯობესებისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია, განხორციელდეს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების რეალური გათვლა და მათი ხარვეზების დამბალანსებელი შემოსავლების წყაროებით მაქსიმალური უზრუნველყოფა. ამისათვის, ჩვენი აზრით, საჭიროა საბიუჯეტო ფედერალიზმის განმტკიცება და მისი პრინციპების სრული რეალიზაცია.

გარდა ამისა, საჭიროა ყველა დონის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების ოპტიმალური სტრუქტურის განსაზღვრა. კერძოდ, მხედველობაში გვაქვს ბიუჯეტებს შორის ფინანსური საშუალებების უშუალო განაწილება, მათი მოცულობების შემცირების პარალელურად ფედერალურ ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების განაწილების ორგანიზაციისა და რეგიონული მობილიზაციის საკითხის გადაწყვეტის დარქარება. მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია აგრეთვე ყურადღების გამახვილება ტრანსფერტების განაწილების მეთოდების მეცნიერულ დასაბუთებაზე, რომელიც ტრანსფერტებთან ერთად, რეალური მდგომარეობიდან გამოძინარე, ცალკეული რეგიონებისათვის გამოსაყოფი ფულადი სახსრების დასაბუთებას გულისხმობს. აღნიშნულს საფუძვლად

უნდა დაედოს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების სრულყოფა, საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზის განვითარება და მოსალოდნელი შედეგების პერსპექტივაში გათვალისწინება.

✓ აღსანიშნავია, რომ აუცილებელია ცენტრსა და რეგიონებს შორის არსებულ საგადასახადო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა ძირეული გარდაქმნა, რაც გულისხმობს: *ძირველი*, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საბიუჯეტო ურთიერთობების სფეროს გაფართოებას და, *მეორე*, მათი ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებასთან ერთად გადასახადების განაწილებაში სამართლიანობის პრინციპების ყოველმხრივ დაცვას.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისა და ცენტრსა და რეგიონებს შორის ეკონომიკური ურთიერთკავშირის შემდგომი განვითარებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, შემოღებულ იქნეს ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტების მიერ საინვესტიციო გასაჯღების ერთობლივი დაფინანსების პრაქტიკა, რომელიც დაეფუძნება, ერთი მხრივ, ქვეყნის სუბიექტების საქმიანობის სამართლიან შეფასებას და, მეორე მხრივ, ცენტრალური საგადასახადო და საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრული დაცვის შემთხვევაში გარკვეული დახმარების აღმოჩენას. ✓

ფინანსური გათანაბრება უნდა გამოძინარეობდეს როგორც რეგიონებს შორის საბიუჯეტო უზრუნველყოფის მდგომარეობიდან, ასევე ცალკეული სამეურნეო სუბიექტის ბიუჯეტის მიმართ ვალდებულებების შესაბამისობიდანაც. სწორედ ამაზე იქნება დამოკიდებული სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისადმი ერთიანი მიდგომა და ამ მიზნით გამოყოფილი თანხების ეფექტიანი გამოყენება. ამას ვერ მივაღწევთ, თუ არ გაძლიერდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული საშუალებების ადგილებზე მიზნობრივი გამოყენების ფინანსური კონტროლი. ამიტომ, ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტების რევიზიის ჩატარების პრაქტიკის აღდგენა და მათი საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების პროცესში განსაკუთრებული ადგილი უნდა დაიკავოს ადგილობრივი ბიუჯეტების გამოყენების თავისე-

ბურებმა, მათმა როლმა რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისა და გამოყენების თავისებურებებში ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმაზე, თუ მართვის ეკონომიკური მეთოდების გამოყენებით როგორ ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ ტერიტორიულ, სოციალურ-ეკონომიკურ რეგულირებაზე ფულადი საშუალებების ფონდების ფორმირება და ტერიტორიულ-სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე მათი ზემოქმედება.

რაც შეეხება მართვის ეკონომიკური მეთოდების სისტემის სრულყოფასა და ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ მათ გამოყენებას, აღნიშნულის მისაღწევად საჭიროდ მიგვაჩნია: *პირველი*, ადგილობრივი ორგანოების უფლება-მოვალეობების გაფართოების საფუძველზე მართვის პროცესების დეცენტრალიზაცია; *მეორე*, ყველა დონის ბიუჯეტების ურთიერთდამოკიდებულებისა და ერთიანობის განმტკიცება. მხედველობაში გვაქვს ცენტრალიზებული მართვის მექანიზმის მეშვეობით ბიუჯეტური მეთოდებით საერთო სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის გატარება და მართვის ადგილობრივი ორგანოების მიერ ბიუჯეტური ბერკეტების გამოყენებით კონკრეტული რეგიონების კომპლექსური განვითარების უზრუნველყოფა.

✓ რაც შეეხება ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ბიუჯეტური მეთოდების ზემოქმედების ეფექტურობის ამაღლებას, ჩვენი აზრით, იგი შეიძლება მიღწეულ იქნეს შემდეგი ღონისძიებების გატარებით: 1. უნდა შეიქმნას და შეზღვევ გამოყენებულ იქნეს საერთო სახელმწიფო გადასახადებისა და შემოსავლების დარიცხვის ლეგიტიმური ნორმატივები, რომლებიც გათვლილი იქნება 3-5 წლის პერიოდზე. ამასთანავე, ეს ნორმატივები ამ პერიოდში სტაბილური უნდა იყოს, რაც მოგვცემს საშუალებას, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის პერსპექტიულ დაგეგმვასთან ერთად უზრუნველყოფილ იქნეს ბიუჯეტთაშორისო კავშირების სტაბილურობა; 2. საჭიროა ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაში ტრანსფერტული გადასახადების წილის შემცირება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებზე განსაზღვრული

სახეობის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით; 3. ადგილობრივ ბიუჯეტზე მისამაგრებელი გადასახადებისა და შემოსავლების შერჩევას საფუძვლად უნდა დაედოს საშემოსავლო ბაზის სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ✓

✓ ადგილობრივი გადასახადების სისტემის აგება მოითხოვს სრულყოფას, მხედველობაში გვაქვს მეთოდოლოგიურად ახალი მიდგომა, სადაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დაბეგერის სიმარტივე, ეფექტურობა და სტაბილურობა. ადგილობრივმა ორგანოებმა, რეგიონული განვითარების პრიორიტეტების გათვალისწინებით, უნდა განსაზღვრონ გადასახადების ზომა, რომელსაც საფუძვლად უნდა დაედოს ტერიტორიული ერთეულებისათვის ცენტრალური ორგანოების მიერ შემოსავლებზე ნამეტის ზღვრული თანხები. ✓

ბიუჯეტის დეფიციტის დაძლევა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების ხელოვნური გათანასწორებისკენ კი არ უნდა იქნეს მიმართული, არამედ უნდა იქცეს თანმიმდევრულ პროცესად, რომელიც სახელმწიფოს მიერ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკის ყველა სფეროში მოითხოვს კონკრეტული ვადებისა და პერსონალური პასუხისმგებლობის განსაზღვრას. ამასთანავე, აღმასრულებელ ორგანოებს კატეგორიულად უნდა აეკრძალოს ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი ხარჯების დაფინანსება, უნდა გაუქმდეს ყველა არასაბიუჯეტო ფონდი, რომელთა დაფინანსებაც ბიუჯეტის საშემოსავლო წყაროებიდან წარმოებს. ამასთანავე, მოსახლეობის სოციალური გარანტიების შექმნას, ჩვენი აზრით, გარკვეულწილად ხელს შეუწყობს ზოგიერთი სახის გადასახადის მნიშვნელოვანი შემცირება. მხედველობაში გვაქვს საწარმოთა მოგების გადასახადზე შეღავათის დაწესება, ამ შეღავათის შედეგად საწარმოში დარჩენილი მოგების მხოლოდ საინვესტიციო წყაროდ აუცილებელი გამოყენების პირობით. განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს შიდა ბაზრის უცხოური დემპინგისაგან დაცვა, რაც საშუალებას მოგვცემს, რომ ადგილობრივი წარმოების საქონელს ბაზარზე გასვლის უპირატესი საშუალება მიეცეს.

ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების შესწავლამ ნათლად დაგვანახა

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სფეროში რეფორმის გატარების გარდუვალობა, რომელმაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სამშობლო ბაზის სამეურნეო სუბიექტების ქონების ღირებულებასა და რეალურ შემოსავლებთან თანდათანობით შესაბამისობაში მოყვანას, ასევე საგადასახადო დაბეგვრის განაკვეთის შეცვლასა და საგადასახადო წყაროების განმტკიცებას.

✓ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა მნიშვნელოვანწილად გულისხმობს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მოგვარებას,¹ რომელიც, ჩვენი აზრით, ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს. მხედველობაში გვაქვს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში რეფორმის ჩატარება სამ ეტაპად: *პირველ ეტაპზე*, უპირველეს ყოვლისა, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინების საფუძველზე, უნდა განისაზღვროს რეფორმის სტრატეგია, რომელსაც უნდა მიეცეს კონცეფციის მიმართულება და ამის შემდეგ, საბიუჯეტო რეფორმის მოთხოვნიდან გამომდინარე, უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობათა სრულყოფა. *მეორე ეტაპზე*, მკაცრად უნდა განისაზღვროს თანამედროვე ეფექტური, პროგრამული საბიუჯეტო სისტემის შექმნის ძირითადი ნიშნები. მხედველობაში გვაქვს: 1. საბიუჯეტო სისტემის ყველა ელემენტის შესაბამისობაში მოყვანა, ბიუჯეტის შედგენისა და დამტკიცების სტადიებზე ოპტიმიზაციის, მათი გამარტივებისა და გამჭვირვალობის მიღწევა; 2. ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე ეროვნული მეურნეობისა და საბიუჯეტო პროგნოზების სისტემაზე გადასვლა; 3. კონსოლიდირებულ საბიუჯეტო დაგეგმვაზე თანდათანობითი გადასვლა, წინასწარი პირობების მომზადების შედეგად; 4. საგადასახადო სისტემის გარდაქმნის შედეგად საზოგადოებრივი შემოსავლებისა და დაბეგვრის სტრუქტურებს შორის ბალანსირების მიღწევა; 5. საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონის ბიუჯეტის შესრულებაზე სახაზინო მეთოდის გაერცელება. შემდგომ, *მესამე ეტაპზე* პოტენციალის შესაძლებლობის რეალიზაცია, რომლის მიზანი

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ. გამომცემლობა „მერიდიანი“. 1977. გვ. 108.

იქნება დაბალანსებული ეკონომიკური ზრდის საფუძველზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების უწყვეტობისა და თანმიმდევრობის უზრუნველყოფა.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის მიზნით, ასევე საჭიროდ მიგვაჩნია, გატარდეს შემდეგი ღონისძიებები: 1. ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად მაქსიმალურად უნდა იქნეს გამოვლენილი შიდა რეზერვები, პარალელურად, მინიმალურად უნდა შემცირდეს ბანკის კრედიტებითა და უცხოური შეღავათიანი კრედიტებით ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვა; 2. მნიშვნელოვნად უნდა შეიკვეცოს საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების რაოდენობა, ასევე საბიუჯეტო დაწესებულებებში დასაქმებულთა რაოდენობა; 3. საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის მიზნით, საჭიროა საგადასახადო ბაზის გაფართოება და საგადასახადო შეღავათების რაოდენობრივი შემცირება; 4. გამკაცრებას მოითხოვს საბიუჯეტო ასივნებათა მიზნობრივ და ეფექტიან ხარჯვაზე დაწესებული კონტროლის მექანიზმი; 5. დაჩქარებას მოითხოვს მსხვილ საწარმოთა პრივატიზაციის პროცესი და მიღებული შემოსავლების ბიუჯეტში მოზიდვა; 6. მოსახლეობის შემოსავლების მკვეთრი დიფერენციაციის აღმოსაფხვრელად და მოსახლეობის მძიმე სოციალური პირობების მქონე კატეგორიის დასაფინანსებლად საჭიროა სოციალური ხარჯების გადიდება და პარალელურად არათანაბარი დაბეგვრის სისტემის გამოყენება. შემოსავლების წყაროს მიხედვით უნდა განისაზღვროს სხვადასხვა საგადასახადო განაკვეთების მოცულობები, სადაც საგადასახადო სისტემის გარდაქმნასთან ერთად გათვალისწინებულ იქნება თანამედროვე პირობები და საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნები; 7. რეგიონების ეკონომიკის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების მექანიზმებით რეგულირების გაუმჯობესებისათვის უნდა შემცირდეს ნაკლებ ეფექტიანი გადასახადების რაოდენობა, რომელთა აკრეფაზე გაწეული ხარჯები შენატანების სიდიდეს აღემატება. ამასთან, აუცილებელია დასაბეგრი ბაზის უნიფიკაციის საფუძველზე გაერთიანდეს ერთი ტიპის გადასახადები დაბეგვრის ობიექტის მიხედვით; 8. წარმოების სტიმულირებისა და დასაბეგრი ბაზის გაფართოებისათვის

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შემცირდეს დამატებული ღირებულების გადასახადი. რასაკვირველია, ასეთ პირობებში საწყის ეტაპზე შემცირდება საბიუჯეტო შემოსავლები, მაგრამ, წარმოების გამოცოცხლების საფუძველზე, შემდგომ პერიოდში გაიზრდება აკრეფილი გადასახადების საერთო მოცულობა და ჯამში ბიუჯეტის შემოსავლები; 9. რეგიონული ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის გაძლიერებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ადგილობრივ ორგანოებს მიეცეთ უფლება, მოსახლეობის გადახდისუნარიანობის გათვალისწინებით, დააწესონ ცალკეული სახეობის საქონელზე დიფერენცირებული დამატებითი გადასახადი; 10. ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილებისათვის საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეგიონებს დარჩეს საკმარისი ფინანსური რესურსები მიმდინარე სოციალური ხარჯების ნორმალურ დონეზე დასაფინანსებლად, რისთვისაც აუცილებელია რეგიონებში დასატოვებელი გადასახადების წილის გადიდებასთან ერთად არსებითად შემცირდეს დოტაციური რევიონების წილი. ✓

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ჩამორჩენილი რეგიონების მდგომარეობის გამოსწორებისათვის აუცილებელია სახელმწიფო გადასახადებიდან ტერიტორიულ ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების გამოყენების გადასინჯვა, ვინაიდან ამ ნორმატივების ამოქმედებამ არათანაბარ მდგომარეობაში ჩააყენა ტერიტორიული ერთეულები. ამიტომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების რეგულირების პროცესში, ბიუჯეტთაშორისო საშუალებათა განაწილებისას გათვალისწინებულ იქნეს რეგიონების მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების თანაბარი დონის უზრუნველყოფა და ამ მიმართულებით სუბვენციების ფართო გამოყენება. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარებაში დადებით შედეგის მისაღწევად მხოლოდ ბიუჯეტური სუბვენციების განხორციელება საკმარისი არ არის. ამასთან ერთად, საჭიროა გამოყენებულ იქნეს უპროცენტო ბიუჯეტური სესხები, დაწესდეს საგადასახადო შეღავათები, ასევე ბიუჯეტში გადასახდელებზე შეღავათები. ყოველივე ეს,

ჩვენი აზრით, ამაღლებს ტერიტორიული მართვის ბიუჯეტური მე-
თოდების ეფექტურობას და, ცალკეული რეგიონების სოციალურ-
ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად, უზრუნველყოფს მოსახლეობის
სოციალური მოთხოვნილებების უფრო ფართო მოცულობით დაკმაყ-
ოფილებას.

✓ ჯეროვან ყურადღებას მოითხოვს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობე-
ბის, კერძოდ, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო
შემოსავლების განაწილების ოპტიმიზაციის საკითხი. კერძოდ, აღსანიშ-
ნავია, რომ საბიუჯეტო რეგულირება, დღეს მოქმედი კანონით, მოგების
გადასახადისა და ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის მეშვეო-
ბით ხორციელდება, რაც მოცემული პერიოდისათვის ნაკლებად შემო-
სავლიანი გადასახადების სფეროა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცენ-
ტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულებაში აუცილებელია
თანაბარი პირობების შექმნა. ეს კი შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს
ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების წყაროების ოპტი-
მალური და სამართლიანი განაწილების პრინციპების დანერგვით მხედ-
ველობაში გვაქვს ის, რომ საგადასახადო შემოსავლების მოცულობასა
და მართვის ორგანოების მუშაობის შედეგებს შორის უნდა იყოს ურთ-
იერთკავშირი, მართვის ორგანოს ეფექტიან საქმიანობასთან უნდა იყოს
დაკავშირებული ადგილობრივ ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების
მოცულობის ზრდა, რაც, თავის მხრივ, ამაღლებს მართვის ადგილო-
ბრივი ორგანოების მასტიმულირებელ როლს საბიუჯეტო შემოსავლების
ზრდაში. ასევე საჭიროდ მიგვაჩნია, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს
შორის მარეგულირებელი საგადასახადო შემოსავლების დადგენილი
გრძელვადიანი ნორმატივების მიხედვით განაწილების პრინციპებისა და
პროპორციების გატარების შემთხვევაში, განხორციელებულ იქნეს კანონით
გათვალისწინებული ღონისძიებები დამრღვევთა მიმართ.¹

გარდა აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი გადასახადე-

¹ ჯ. შათირიშვილი. საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის
საკითხები. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო-სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი, გარ-
დასავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, (ტ. IV). თბ., გამომ-
ცელობა „ფინანსები“. 1999. გვ. 241.

ბის სახეობათა რაოდენობის საკითხის გარკვევა, რადგანაც მათი ოდენობა სათანადო ეკონომიკური დასაბუთების გარეშე დაწესებული. განვითარებულ ქვეყნებში ადგილობრივი გადასახადები გადაიხდება როგორც ცენტრალური გადასახადების დანამატი და წესდება პროცენტობით ამ ტერიტორიაზე მოკრეფილ სახელმწიფო გადასახადებთან მიმართებაში, რაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ადგილობრივი გადასახადების დაწესების პროცესში.¹ ✓

საბიუჯეტო პოლიტიკისა და, შესაბამისად, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარებას ხელი შეუწყო „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ პარლამენტის მიერ მიღებულმა კანონმა, რომელმაც გააუქმა საბიუჯეტო სისტემაში ადრე დამკვიდრებული ცენტრალიზმის პრინციპი და საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნათა გათვალისწინებით განსაზღვრა ცენტრალური ბიუჯეტის, ავტონომიური წარმონაქმნებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და აღსრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების კლასიფიკაციის ძირითადი პრინციპები. აღნიშნულ კანონს დადებით მხარესთან ერთად ახასიათებს ნაკლოვანებები. მათ შორის, მეთოდოლოგიური, კერძოდ, ბიუჯეტის უდევციტო ხასიათი. ასეთი მიდგომით ბიუჯეტის შედგენამ გამოიწვია სერიოზული ხარვეზები, კერძოდ, არ იყო გათვალისწინებული ხარჯების კლასიფიკაციის ოპტიმალურობა, კონტროლის ხარისხი და ამ საქმიანობაში ცალკეულ პირთა პასუხისმგებლობის სამართლებრივი შეფასება.

✓ სამწუხაროდ, საქართველოს არ გააჩნია საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდისათვის მორგებული, თეორიულად, მეთოდოლოგიურად და ორგანიზაციულად დასაბუთებული საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა. ეს პოლიტიკა, მეცნიერული აზრის გაუთვალისწინებლად, თვითღინებაზეა მიშვებული, ამიტომ იგი მოწყვეტილია ეკონომიკის რეალურ მდგომარეობას და არ შეესაბამება მაკროეკონომიკურ სარე-

¹ ე. ზურაბიშვილი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის სრულყოფისათვის. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, I ტომი. თბ., საგამომცემლო ფირმა „საბჭელ“. 2000. გვ. 20.

ფორმო გადაწყვეტილებებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ გავითვალ-
ისწინებთ საქართველოს დღევანდელ საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარ-
ეობას, საბიუჯეტო კოდექსის შექმნაზე ლაპარაკი ნაადრევად მიგვაჩნია,
მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მოსაზრება იმის შესახებ, რომ
საბიუჯეტო კოდექსი ქვეყნის ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილ-
ურობის გარანტიაა.¹ საბიუჯეტო კოდექსის დამუშავების არარეალურობაზე
მიგვითითებს ისიც, რომ საბიუჯეტო კოდექსმა, როგორც საბიუჯეტო
საქმიანობის უმაღლესი დონის კომპლექსურმა კანონმა, ბიუჯეტის შედგენა-
აღსრულებასთან ერთად, უნდა განსაზღვროს საბიუჯეტო პროცესის
მთლიან მართვაში უფლებამოსილებანი და, ამასთან, ხელისუფლებას
უნდა დააკისროს შესაბამისი პასუხისმგებლობა საბიუჯეტო დავალება-
თა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, რაც, ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი
დოკუმენტის პირობებში, გაუმართლებლად მიგვაჩნია. ამას ემატება ისიც,
რომ სრულყოფილი საბიუჯეტო კოდექსის შემუშავებას ხელს შეუშ-
ლის ქვეყნის სამართლებრივი ბაზის მდგომარეობა, მხედველობაში გვა-
ქვს ის გარემოება, რომ არსებული სამართლებრივი ბაზა ვერ უპასუხ-
ებს საბიუჯეტო ურთიერთობათა ყველა სფეროში პრაქტიკულად აპრო-
ბირებული კანონების მოქმედებას.²

სერიოზულ სრულყოფას საჭიროებს საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლი-
ტიკის უმნიშვნელოვანესი საკითხები, როგორიცაა: სხვადასხვა დონის
ბიუჯეტების პროექტის შედგენა და მათი საკანონმდებლო წესით მიღება.

ბიუჯეტის შედგენისას ძირითად კრიტერიუმებს უნდა წარმოადგენ-
დეს ქვეყნის ინდიკატური გეგმით დასახული ეკონომიკური ზრდის
მასშტაბების მიღწევა, საბაზრო ურთიერთობათა პრინციპების დანერგვის
სტიმულირება, სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების ოპტიმალური
დაფინანსება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის ერთიანი მექანიზმის
შემუშავება. ამისათვის კი აუცილებელია ბიუჯეტისა და ინდიკატური
გეგმების პროექტების შემუშავების ვადების გადასინჯვა, მათ შორის
ორგანული კავშირის დამყარება.

¹ ი. მესხია. საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის
გარანტი. „გადასახადები“. 2001. №3. გვ. 5-13.

ქვეყნის კონსტიტუციიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობა იწყება ინდიკატური გეგმის შედგენაზე გაცილებით (5-6 თვით) ადრე, ნაცვლად იმისა, რომ ინდიკატური გეგმის შედგენა წინ უსწრებდეს ბიუჯეტის შედგენას და ეს უკანასკნელი ეფუძნებოდა ინდიკატური გეგმის მაკროეკონომიკურ პარამეტრებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში ინდიკატური გეგმის ზემოქმედება ბიუჯეტის შედგენის პარამეტრებზე ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ღვება საკითხი ინდიკატური გეგმის გაუქმების შესახებ. ბიუჯეტის პერსპექტიული დაგეგმვის დროს ინდიკატური საგეგმო მაჩვენებლების ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფაში საბიუჯეტო პარამეტრების განსაზღვრის დროს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ქვეყნის სახელმწიფო ვალების მოცულობას, მათი დაფარვის რიგითობას, ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ვალების დაფარვა ზღუდავს ინდიკატური გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების დაფინანსებას.

თანამედროვე პირობებში მსოფლიოში რამდენიმე სახეობის საბიუჯეტო სისტემა მოქმედებს: 1. მუხლობრივი ბიუჯეტი; 2. ფორმულების მიხედვით შედგენილი ბიუჯეტი; 3. პროგრამული ბიუჯეტი; 4. საშემსრულებლო ბიუჯეტი.

მუხლობრივი ბიუჯეტის შედგენა გულისხმობს ყურადღების გამახვილებას ორგანიზაციული ერთეულების მიხედვით რესურსების განაწილებასა და ხარჯების ობიექტებზე, ამ ერთეულების ფარგლებში. მუხლობრივი ბიუჯეტი ნათლად არ გამოხატავს კავშირს ბიუჯეტსა (დამტკიცებული ფონდები) და მისაღწევ მიზნებს (შესასრულებელი კონკრეტული ღონისძიებები, რომელთა დაფინანსება ბიუჯეტიდან ხდება) შორის. მუხლობრივი ბიუჯეტის აქცენტი ხარჯების კონტროლზე მოდის და მისი აზრი ის არის, რომ სწორი ხარჯები (რომელიც ბიუჯეტითაა დამტკიცებული) სწორ შედეგს უდრიდეს. ბიუჯეტის აღსრულების დროს ხარჯების მკაცრმა კონტროლმა შეიძლება გამოიწვიოს მმართველობით ფუნქციაში შეჭრა, რაც დეცენტრალიზაციის ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს.

ბიუჯეტი ფორმულის მიხედვით საბიუჯეტო განაცხადის მომზადებ-

ისა და დაწესებულებებს შორის რესურსების განაწილების საფუძვლად იყენებს საშუალო შრომით დატვირთვის მონაცემებს (ნორმატივებს). ბიუჯეტი ფორმულის მიხედვით პირველ რიგში ემსახურება რესურსებისათვის ზედმეტი კონკურენციის აღმოფხვრის პოლიტიკურ ფუნქციას. მუხლობრივი ბიუჯეტის მსგავსად ბიუჯეტი ფორმულის მიხედვით არ გვიჩვენებს კავშირს რესურსებსა და სასურველ შედეგს შორის. ფაქტობრივად აღნიშნული წესით ბიუჯეტის შედგენამ შეიძლება გამოიწვიოს საბიუჯეტო რესურსების მცდარი და არაეფექტური გამოყენება. ხშირად ფორმულის მიხედვით დგება მხოლოდ ბიუჯეტის ნაწილი.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის დროს, იგი ეფუძნება რა ეკონომიკისა და საბიუჯეტო სისტემის ანალიზს, რესურსები ნაწილდება კონკრეტული სტრატეგიული მიზნის მისაღწევად. ეს სისტემა ბიუჯეტის დაგეგმვის ვადას ზრდის სამ ან მეტ წლამდე, რაც საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიძღვრას, დაინახოს რესურსებთან დაკავშირებით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სამომავლო ეფექტი. პროგრამული დაგეგმვის საბიუჯეტო სისტემა ეფუძნება იმას, რომ საფინანსო პოლიტიკის განსაზღვრისას დახმარება გაეწიოს ორგანიზაციებს მათი მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით. ასევე ამ სისტემის მეშვეობით შესაძლებელია მონაცემების მოპოვება სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნების მიღწევის ალტერნატიული გზების დანახარჯებისა და შედეგების შესახებ. ეს არის მაკროეკონომიკური მიდგომა, რაც მიზნების ალტერნატიულ ვარიანტებსა და მიღწეულ შედეგებში არჩევანის გაკეთების საშუალებას იძლევა.

სამემსრულებლო ბიუჯეტი კონცენტრირებულია გასანაწილებელი რესურსებისა და შედეგების დანახარჯების ურთიერთკავშირზე, შესრულების მაჩვენებლებზე, ერთეულის დანახარჯებზე და ბიუჯეტის შესახებ სხვა არაფინანსურ, მაგრამ რაოდენობრივ მოსაზრებებზე. შესრულების ბიუჯეტი ითვალისწინებს რა არის გაკეთებული (დანახარჯი შედეგზე) და როგორ არის გაკეთებული (ეფექტიანობა). იმის გამო, რომ არსებობს კავშირი დაფინანსებასა და შედეგებს შორის, შესაძლებელია კავშირის ამსახველი სხვადასხვა მონაცემებიდან გამოყვანილ იქნეს

მისაღები ან მისაღწევი შესრულების სტანდარტები. მას შემდეგ, რაც საბაზრო ინფორმაცია დადგინდება, მომავალი საჭიროების შესაფასებლად შეიძლება შესრულების სტანდარტების გამოყენება ან, ბიუჯეტის სექვესტრის შემთხვევაში, შეიძლება სტანდარტები იძლეოდეს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ გასაწევ მომსახურებაზე რა გავლენას მოახდენს შეკვეცები, მაგრამ პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ განისაზღვროს, რომელი ღონისძიებაა არსებითი შესრულების მაჩვენებლისათვის და რა არის შესაბამისი სტანდარტი. შესრულების საბიუჯეტო სისტემა ორიენტირებულია მართვაზე, რადგან მისი ძირითადი დანიშნულებაა ოპერატიული ერთეულების ეფექტიანობის შეფასებაში დაეხმაროს ხელმძღვანელ პირებს.

განითარებულმა ქვეყნებმა გააგრძელეს საბიუჯეტო სისტემების ევოლუცია, რაც გამოიხატება იმაში, რომ გასცდნენ ერთ სისტემაზე ორიენტირებული სახეობის ბიუჯეტის შედგენას. ეს ქვეყნები ერთმანეთისაგან მათ მიერ არჩეული მიდგომით განსხვავდებიან, ეს განსხვავება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელი ქვეყანა, რომელ ფუნქციაზე აკეთებს აქცენტს: კონტროლზე, დაგეგმვასა თუ მენეჯმენტზე. უფრო მეტიც, იმის გამო, რომ გაიზარდა ინტერესი ეკონომიკური ანალიზისა და უკეთესი საინფორმაციო სისტემების შექმნისადმი, რომელიც იძლევა პოლიტიკის უკეთესი და უფრო ობიექტური ანალიზის, დაგეგმვისა და მენეჯმენტზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემების ურთიერთშერწყმის საშუალებას, ეს არ ნიშნავს კონტროლის სისტემის უგულვებელყოფას.

ჩვენი აზრით, მეტად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოში მოხდეს პროგრამულ ბიუჯეტებზე გადასვლა და არა ისეთი ბიუჯეტების შედგენა, რომელიც მხოლოდ არსებულ დაწესებულებებსა და უწყებებს დაფინანსებს. სასურველი იქნებოდა, რომ ეს პირველ რიგში განხორციელებულიყო ადგილობრივ ბიუჯეტებთან მიმართებაში.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ბიუჯეტის მმართველობითი ფუნქცია, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია იმ ღონისძიებების გატარებაზე, რომელთა დაფინანსება ბიუჯეტიდან ხდება.

თანამედროვე ეტაპზე ბუნებრივად ისმის კითხვა, იმის შესახებ, თუ

რა მმართველობითი ღონისძიებებია საჭირო სასურველი მიზნის მისაღწევად და მინიმალური დანახარჯების საფუძველზე რომელია მათ შორის ყველაზე ეფექტური.

ნებისმიერი ბიუჯეტის რეალურობა იმით განისაზღვრება, თუ რამდენად არის გაანალიზებული მოცემული პერიოდის მანძილზე ქვეყანაში მიმდინარე პროცესები და, ამასთან, რამდენად სწორი დასკვნებია გაკეთებული გასული პერიოდის ფაქტობრივი შედეგებიდან.

მეტად მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ ბიუჯეტების ურთიერთდამოკიდებულება არ გამორიცხავს მათ ერთიანობას, რომელშიც ივლისხმება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისა და ერთი დონის ბიუჯეტების სამართლებრივი ბაზის ერთიანობა. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ, მართალია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყოველი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების პროექტის შედგენის, განხილვისა და დამტკიცების შესახებ მეთოდურ მითითებებს გამოსცემს, მაგრამ ეს მეთოდური დოკუმენტები იურიდიული ძალის დოკუმენტებს არ წარმოადგენენ, ხოლო მათში მოცემული კლასიფიკატორი საესეა ხარეეებით, რაც, ჩვენი აზრით, ახალ აღმინისტრაციულ-ტერიტორიულ და საბიუჯეტო მოწყობასთან ერთად, ობიექტურად მოითხოვს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შექმნას, მაგრამ, როგორც ზევით აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო კოდექსის შექმნა რთულ პროცესს წარმოადგენს და მთელ რიგ სიბეღებთან არის დაკავშირებული. ამიტომ საჭიროა დამუშავდეს ამ მიმართულებით სპეციალური სახელმწიფო პროგრამა და განხორციელდეს ამ პროგრამის დაფინანსება. ამისთვის საჭიროა (და, ამასთანავე, აუცილებელია) ამ დარგის ქართველ სპეციალისტებთან ერთად უცხოელი ექსპერტების ჩაბმაც. ჩვენი აზრით, უნდა გადაწყდეს საკითხი, უპირველეს ყოვლისა, თუ ვინ უნდა განხორციელოს გადასახადების აკრეფა, ერთიანმა საგადასახადო სისტემამ, თუ ცალ-ცალკე თითოეულმა საბიუჯეტო სუბიექტმა.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში მიღებული პრაქტიკის თანახმად, ერთიანი სახელმწიფო საგადასახადო სამსახური ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო გადასახადების სრულყოფილ ამოღებას.

ამიტომ, მაგალითად, ამერიკაში ფედერალურ ხელისუფლებას აქვს საკუთარი საგადასახადო სამსახური, რომელსაც ვვალება ფედერალური გადასახადების ამოღება, თითოეულ შტატს (ფედერაციის სუბიექტს) თავისი საგადასახადო სამსახური გააჩნია (შემოსავლების შინაგანი სამსახური), რომელიც მოწოდებულია ამოიღოს შტატის გადასახადები და ქალაქებისა და სხვა მუნიციპალური ხელისუფლება თავად აწესებს, იღებს და ხარჯავს ადგილობრივ გადასახადებს.¹ აღნიშნული გამოცდილება, ვფიქრობთ, აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების სრული დაცვის საფუძველზე ქვეყნის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პროცესში.

ქვეყნის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისა და პრაქტიკული საქმიანობის მასალების ანალიზმა დაგვანახა, რომ ერთი საგადასახადო სამსახურის მიერ გადასახადების ამოღებას და მათი გრძელვადიანი ნორმატივების მეშვეობით სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილებას მნიშვნელოვანი ნაკლი აქვს, კერძოდ, ირღვევა გადასახადების განაწილების სამართლიანობის პრინციპი. უცხოეთში დაგროვილი გამოცდილების გაცნობიდან გამომდინარე, საჭიროდ მიგვაჩნია, სხვადასხვა დონეზე არსებული თითოეული საგადასახადო სამსახურის უფლებები გაფართოვდეს და მათ შორის ურთიერთდამოკიდებულება განისაზღვროს, მიეცეთ მათ უფლება, სხვადასხვა სახის გადასახადებთან ერთად, ერთი და იმავე სახის გადასახადებიც ამოიღონ, ე.ი. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მთლიანად ამოიღონ ადგილობრივ გადასახადებთან ერთად საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და შემდეგ ცენტრალურ და ადგილობრივ (მუნიციპალურ) მთავრობებს გადაურიცხონ შესაბამისი წილი. ასეთი მიდგომით აღმოიფხვრება გაუთავებელი დაპირისპირებები ცენტრსა და ცალკეულ რეგიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილების თვალსაზრისით. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ, მართალია, უკანასკნელ პერიოდში სახელმწიფო ხარჯების დეცენტრალიზაციამ შეამცირა ბიუჯეტის დეფიციტი ხარჯე-

¹ Налоги и налогообложение. Под ред. И. Г. Русаковой, В.А. Кашина. М.: Финансы. Изд., ЮНИТИ, 2000. гл. 35.

ბის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე გადაკისრებით, მაგრამ, პარალელურად, იმის გამო, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არ უზრუნველყო მათი შემოსავლების გაზრდა იმ ვარაუდით, თითქოს, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები დანახარჯებს თვითონვე შეამცილებდნენ, ამ არასწორი გათვლის საფუძველზე სერიოზული ზარალი განიცადა ადგილობრივმა ბიუჯეტმა, დაგროვდა დავალიანებები, არგადხდები და მდგომარეობის დროებითი გამოსწორებისათვის მმართველობის ზოგიერთმა ადგილობრივმა ორგანოებმა სესხისათვის მიმართეს საფინანსო ორგანოებს.

ამ პროცესმა, სამწუხაროდ, ქაოსური ხასიათი მიიღო და ქვეყნის მძიმე საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა კიდევ უფრო დაძაბა, რაც, ჩვენი აზრით, დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს შემდეგ გარემოებათა გათვალისწინებით: 1. ხარჯების დეცენტრალიზაცია, რომელსაც თან არ სდევს საგადასახადო უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაცია, სურვილის სინამდვილედ წარმოდგენის მცდელობა და სხვა არაფერი (ვინაიდან ეს რეგირონებს შორის უთანასწორობას კიდევ უფრო აღრმავებს); 2. უმთავრესი ნაკლი, რომელიც თანამედროვე ეტაპზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემას გააჩნია, არის ის, რომ ნაკლები ყურადღება ექცევა ბიუჯეტის სახსრების ეფექტურ გამოყენებას, რეგირონების ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოებისა და პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიღების დროს უგულებელყოფილია საბიუჯეტო ხარჯების მიზნები, შედეგების პროგნოზი და კონკრეტული საბიუჯეტო ორგანიზაციის როლი მთლიანად ქვეყნისა და რეგირონის ეკონომიკური ფუნქციების შესრულების პროცესში; 3. მომწიფდა პირობები საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის, ქვეყნისა და ადგილობრივი (რეგირონული) ფინანსების მართვის სისტემის ძირეული ცვლილებების განხორციელებისათვის, მხედველობაში გვაქვს, პროგრამული დაფინანსების სისტემაზე გადასვლის პროცესის დაჩქარება, ამ სისტემის დანერგვა, სხვაგვარად ქვეყნის შემდგომი განვითარება, რეფორმების გატარება და მწვავე ეკონომიკური კრიზისიდან თავის დაღწევა შეუძლებელია; 4. პროგრამული ბიუჯეტის დროს რესურსების განაწილებას საფუძვე-

ლად უნდა დაედოს კონკრეტული სტრატეგიული მიზნების მიღწევა. პერსპექტიული დაგეგმვის მეშვეობით, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე, აუცილებელია, განისაზღვროს გამოყოფილი ფინანსური რესურსების მიზნობრივად გამოყენების შედეგად პერსპექტივაში მისაღები მოსალოდნელი შედეგების ეფექტიანობა და მასზე, მთავრობის კოლექტიურ პასუხისმგებლობასთან ერთად, ეკონომიკური პროფილის თითოეული სამინისტროს, უწყების ხელმძღვანელის მინდობილი საქმისადმი პასუხისმგებლობის განსაზღვრაც.

ამრიგად, მიმდინარე ეტაპზე, როდესაც ქვეყანა, რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით, ახალ საფეხურზე ავიდა, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საბიუჯეტო პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების თითოეული სტრუქტურის ფუნქციების სწორად განსაზღვრას და ამ ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო მექანიზმების ჩამოყალიბებას.

საფინანსო პოლიტიკის შედეგად შემუშავებული პროგრამების, კონკრეტული ღონისძიებების და მათი, ფინანსური უზრუნველყოფის აუცილებლობის დასასაბუთებლად, ჩვენი აზრით, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შემდეგი: 1. რა სარგებელს მოგვცემს ამ პროგრამის შესრულება (ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით), სახელმწიფო და პირადი ინტერესების წინააღმდეგობების აღმოფხვრაში; 2. იმ ამოცანებისა და ღონისძიებების განსაზღვრა, რომლისთვისაც საჭიროა მოთხოვნილი რესურსები ანუ იმის ახსნა, თუ თითოეული ამოცანის შესრულებისათვის რამდენად ეფექტურია დასახული ღონისძიება სხვა ალტერნატიულ პროგრამებთან შედარებით; 3. ყოველი პროგრამა სამართლებრივ უზრუნველყოფას მოითხოვს, წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი ქალაქზე დარჩება შეუსრულებელი; 4. ცალკე უნდა იქნეს გამოყოფილი ის ხარჯები, რომელიც ადმინისტრაციული პერსონალის შესანახად იქნება გამოყენებული. მხედველობაში გვაქვს ასევე ის, რომ თითოეულ პროგრამას თან უნდა დაერთოს ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის ცხრილები, სადაც გამჭვირვალედ იქნება წარმოდგენილი ხარჯების მოცულობა წლების მიხედვით.

აღნიშნული მექანიზმი, ერთი მხრივ, მთლიანობაში, გაზრდის საბიუჯეტო სახსრების ეფექტურ მართვას და, მეორე მხრივ, დაეხმარება ადგილობრივ მმართველობასა და თვითმმართველობას აღმასრულებელი ხელისუფლების მომავალი წლის მიზნებისა და პოლიტიკის, აგრეთვე მათ განხორციელებაზე დაწესებული კონტროლის მექანიზმის განსაზღვრაში.

დასასრულ, დასკვნის სახით შევნიშნავთ, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების როლის ამაღლება, და, პარალელურად, ქვეყნის საბიუჯეტო ხარჯების დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობის ამაღლება, დამოკიდებულია იმაზე, თუ: პირველი, ქვეყნის ეკონომიკაში რეგიონებს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური დისბალანსების აღმოფხვრის საფუძველზე რამდენად მკვეთრად გაიმიჯნება სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონის უფლებამოსილებანი; მეორე, მიიღწევა განაწილების ეფექტიანობა ხარჯების პრიორიტეტებსა და მოსახლეობის იმ პრიორიტეტებს შორის დაახლოებით, რომლებსთვისაც გამოყოფილია ეს ხარჯები (გასათვალისწინებელია, რომ თეორიულად მიღწეული ეფექტურობა, ადგილობრივი ადმინისტრირების დაბალი დონის გამო, პრაქტიკულად შეიძლება ნულამდე იქნეს დაყვანილი); მესამე, ხარჯებზე პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას თან მოჰყვება ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების შემოსავლების მნიშვნელოვანი საკუთარი წყაროების განაწილება; მეოთხე, დამუშავდება ბიუჯეტის შესრულებისათვის წახალისების მექანიზმი, ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების ფისკალური პასუხისმგებლობის გაზრდის თვალსაზრისით, ვინაიდან ბიუჯეტი უნდა განიხილებოდეს არა მარტო, როგორც სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური დატვირთვის მატარებელი დოკუმენტი, არამედ ასევე, როგორც უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური დოკუმენტი ქვეყნის დამოუკიდებლობის მიღწევისათვის; მეხუთე, განისაზღვრება თუ არა საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ძირითადი მიმართულებები, რომელშიც განსაკუთრებული ყურადღება მიექცევა ქვეყანაში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივების ჩამოყალიბებას საზღვარგარეთის გამოცდილებათა გათვალისწინებით.

4.3. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივები საზღვარგარეთის გამოცდილების გათვალისწინებით

განვითარებული ქვეყნების საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების ორგანიზაციის მნიშვნელოვან პრინციპს წარმოადგენს პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობის, სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფა, რასაც, ჩვენი აზრით, საფუძვლად უდევს: პირველი, სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონეთა შორის უფლებამოსილების მკვეთრი გამიჯვნა; მეორე, სახელმწიფო რესურსების ოპტიმალური რეალიზაციის მიზნით სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონისათვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება; მესამე, ტრანსფერტების, სუბსიდიებისა და სუბვენციების მეშვეობით ვერტიკალური და ჰორიზონტალური დისბალანსის აღმოფხვრა.

მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის განვითარების მაღალი დონის პირობებში, განვითარებულ ქვეყნებში შეიძლება მართვის ადგილობრივი ორგანოების როლის გაძლიერების ტენდენცია. ასევე იზრდება რეგიონული მეურნეობების მასშტაბები და მოცულობა, ფართოვდება და ვითარდება რეგიონთაშორისო კავშირები და ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციები. ყოველივე აღნიშნული აძლიერებს ადგილობრივი ბიუჯეტების მნიშვნელობას, ზრდის ავტორიტეტსა და ხვედრით წილს ფინანსური რესურსების საერთო მოცულობაში, რაც ფედერალურ სახელმწიფოებში 40%-დან 50%-მდე მერყეობს, ხოლო უნიტარულ სახელმწიფოებში კი 30%-მდე აღწევს.¹

განვითარებული ქვეყნები, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების დეცენტრალიზებული და კოოპერაციული მოდელის გამოყენების თვალსაზრისით, შეიძლება დაყოფილ იქნეს შემდეგ ჯგუფებად²: პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება სამი ფედერაციული (აშშ, ავსტრალია, კანადა) და ორი უნიტარული (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია) სახელმწიფო, რომელთ-

¹ Экономическая теория. Под ред. А.И. Добрынина, Л. С. Тарасевича. Изд. Питер Ком. СПб. 1999. გვ. 402.

² Hughes G. Smith S. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. London.1991. გვ. 21.

ათვისაც დამახასიათებელია რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობა საგადასახადო უფლებამოსილებათა თვალსაზრისით; მეორე ჯგუფის ქვეყნებში (შვედეთი, დანია, ფინეთი, ნორვეგია) რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლება სოციალური ხარჯების დაფინანსებაში გამოირჩევა მაღალი ხვედრითი წილით; მესამე ჯგუფს მიეკუთვნება ისეთი ქვეყნები (გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია), რომლებიც გამოირჩევიან სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობისა და მათ შორის ურთიერთანამშრომლობის განვითარების მაღალი დონით; მეოთხე ჯგუფს (ბელგია, საფრანგეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია, ესპანეთი) ცენტრალურ ბიუჯეტზე რეგიონების დამოკიდებულება ახასიათებს.

საქართველოში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში მიმდინარეობს ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციული პროცესი, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს იმ დებულებების გათვალისწინებას, რომლებიც ევროპაში აღიარებულად ითვლება. მხედველობაში გვაქვს „ევროპული ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობაზე“, სადაც აღნიშნულია, რომ „ფინანსურად უფრო სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვა მოითხოვს, ფინანსური გაწონასწორების პროცესის შემუშავებას ან გათანაბრების სპეციალური ზომების მიღებას მმართველობის უფრო მაღალ დონეებზე. მაგრამ ასეთმა პროცედურამ ან ზომებმა არ უნდა შეზღუდოს ის უფლებები, რომლებიც ადგილობრივ ხელისუფლებას თავის გავლენის სფეროებში აქვს“¹.

დღეისათვის ფინანსური გაწონასწორების სამგვარი მიდგომიდან უნდა გამოვიდეთ, მხედველობაში გვაქვს: 1. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ქვემდგომ ბიუჯეტებზე ტრანსფერტების გაცემა იმ შემთხვევაში, როდესაც ამ უკანასკნელთა შემოსავლები არ არის საკმარისი მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების უზრუნველსაყოფად; 2. კანონმდებლობით გათვალისწინებული ხარჯების დასაფინანსებლად სუბვენციების, როგორც მიზანდასახული დოტაციების გაცემა; 3. ადგილობრივ ბიუჯეტებში არსებული დროებითი საკასო გარღვევების შეთხვევაში

¹ ევროპული ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. სტრასბურგი. 1985. გვ. 16.

საბიუჯეტო სესხების გაცემა მიმდინარე საბიუჯეტო წელიწადის განმავლობაში დაფარვის პირობით. დაფინანსების აღნიშნული ფორმების გარდა გამოყენებულ უნდა იქნეს დაკრედიტების ისეთი პირობები, როდესაც ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტისათვის კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხის გარანტიად ცენტრალური მთავრობა გამოდის. ასევე ცენტრალური მთავრობის მიერ ხორციელდება ტერიტორიული ერთეულის გარკვეული საინვესტიციო პროგრამების მთლიანი ან ნაწილობრივი დაფინანსება.¹

ფინანსური გათანაბრების ამოცანის გადაწყვეტისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური ტრანსფერტების მექანიზმს, ვინაიდან ფინანსური საშუალებების გადაცემაში, ხშირ შემთხვევაში იმალება ბიუჯეტებს შორის ფინანსური კავშირები და ნაკადები, რომლებიც „ემსახურებიან“ ბიუჯეტების ფუნქციონირებას, მოსახლეობის, ძირითადად სოციალური ხარჯების, დასაფინანსებლად. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის მიერ შესასრულებელი ფუნქციების უზრუნველსაყოფად. ამიტომ, ჩვენი აზრით, საჭიროა მათ ჰქონდეთ სტაბილური შემოსავლის წყარო, სადაც გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ტრანსფერტებსა და მისი გადანაწილების მექანიზმს მიენიჭება, ვინაიდან სწორედ მათი მეშვეობით უნდა მოხდეს ქვეყნის სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების არათანაბარი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების შედეგად წარმოქმნილი დისპროპორციის დაძლევა.

აღნიშნული მიმართულებით, საყურადღებოდ მიგვაჩნია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა და იმ მექანიზმების გარკვევა-გაანალიზება, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან დახმარებით ტრანსფერტებისა და გადასახადების გადანაწილებით ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეთა გამოთანაბრება. ასე, მაგალითად, ისეთ განვითარებულ ფედერალურ სახელმწიფოებში, როგორიცაა აშშ, გერმანია, ავსტრალია, ავსტრია, კანადა და შვეიცარია, ადგილობრივი ხარჯების

¹ თ. მაღლაკლიძე, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების რეგულირების აუცილებლობა საქართველოში გარდამავალ ეკონომიკაში. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001. №7-8 (44-45). გვ. 38.

წილი საერთო სახელმწიფო ხარჯების მოცულობაში მერყეობს 7%-დან (ავსტრალიაში) 26%-მდე (შვეიცარიაში), შტატებისა და პროვინციების ხარჯების წილი საერთო ფედერალური ხარჯების მოცულობაში მერყეობს 16%-დან (ავსტრალიაში) 48%-მდე (კანადაში). იმ სახსრების წილი, რომლებსაც გამოუყოფს ხელისუფლების ზემდგომი ორგანოები ადგილობრივ ორგანოებს, მერყეობს ადგილობრივი შემოსავლების საერთო მოცულობის 16%-დან (შვეიცარიაში) 48%-მდე (კანადაში). საერთო ფინანსური რესურსების მოცულობიდან შტატებისა და პროვინციების მიერ ფედერაციიდან მიღებული დოტაციის წილი მერყეობს 16%-დან (გერმანიაში) 50%-მდე (ავსტრალიაში). როგორც ვხედავთ, გერმანიასა და ავსტრალიაში შემოსავლების გამოთანაბრებითი გადასაწილება დიდ მასშტაბებში ხორციელდება. რაც შეეხება კანადას, მასში შემოსავლების გათანაბრებულ განაწილებას პროვინციის საზღვრებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. აშშ-ში ფედერალური ხელისუფლება რეგიონებს აძლევს საშუალებას, თვითონ იზრუნონ თავის თავზე. ამ მხრივ განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს აშშ-ში, ფფრ-ში, შვეიცარიასა და ევროპის უნიტარულ სახელმწიფოებში დაგროვილი გამოცდილება.¹

ვფიქრობთ, ამ ქვეყნებში დაგროვილი გამოცდილების შესწავლა ფინანსური რესურსების გათანაბრების საკითხის მოგვარებაში ხელს შეუწყობს საქართველოს ხელისუფლების მიერ საბიუჯეტო დაბალანსების პროცესს ეკონომიკის თავისებურებების გათვალისწინებით, კერძოდ, ვერტიკალური ფინანსური გათანაბრების პორიზონტალური გათანაბრების პროცესთან შერწყმის საფუძველზე სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობის დროს წარმოშობილი წინააღმდეგობრივი პროცესების მოწესრიგებისათვის ფინანსური მექანიზმების შემუშავების დარქარებას.

ასე, მაგალითად, დაბეგვრის ამერიკული სისტემის განსაკუთრებულობას წარმოადგენს ძირითადი სახეობის გადასახადების პარალელური გამოყენება. მაგალითად, ფიზიკური პირები იხდიან სამი სახეობის საშემოსავლო გადასახადს (ფედერალურს, შტატებისა და ადგილობრივს),

¹ Основы налоговой системы. Под ред. Д. Г. Черника. М.: Финансы. Изд. ЮНИТИ, 1998. зб. 96-141.

სამი სახის გადასახადს კორპორაციათა მოგებაზე (ფედერალურს, შტატებისა და ადგილობრივს), ორი სახის ქონების გადასახადს (შტატებისა და ადგილობრივს) და სხვა.

ამრიგად, ეკონომიკური და სოციალური რეგულირების სფეროში აშშ-თვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს ფუნქციების დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე, სადაც შტატებსა და მართვის ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნიათ დამოუკიდებელი ბიუჯეტების ფორმირების, საკუთარი გადასახადებისა და სხვა სახის შემოსავლების დაწესებისა და თავიანთ ტერიტორიაზე ეკონომიკური და სოციალური საქმიანობის რეგულირების უფლებები.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისას მათი ძირითადი შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს ადგილობრივი გადასახადები, ფედერალური მთავრობა მაინც აძლევს მათ სუბსიდიებსა და დოტაციებს. ამ ნაკადების მნიშვნელოვანი ზრდა ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებაში XX საუკუნის მეორე ნახევარში განსაკუთრებით შეიმჩნეოდა.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ აშშ-ის მთელი ფედერალური სისტემის ფუნქციონირებაზე წინააღმდეგობრივი გავლენა მოახდინა ასევე შტატებისათვის ფედერალური სუბსიდიების სწრაფმა ზრდამ. აღნიშნულის გამო, *ერთი მხრივ*, გაფართოვდა ეკონომიკური კავშირები სახელმწიფო აპარატის სხვადასხვა დონეებს შორის, ხოლო, *მეორე მხრივ*, ხდებოდა ფედერალური მთავრობის ჩართვა რეგულირების იმ სფეროში, რომელიც წარსულში შტატებისა და ადგილობრივი ორგანოების პრეროგატივას წარმოადგენდა. ყოველივე ამან გამოიწვია პოლიტიკური დაძაბულობის ზრდა ფედერალურ მთავრობასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ თანამედროვე ეტაპზე აშშ-ში ფედერალური სუბსიდიების, დოტაციებისა და კრედიტების როლი ადგილობრივი მართვის ორგანოებისათვის თანდათან მცირდება, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტების თვითდაფინანსების წილის ზრდაზე მიანიშნებს. ეს დაკავშირებულია „ახალი ფედერალიზმის“ პოლიტიკასთან, რომლის მიზანია ფედერალური მთავრობის თვითჩამოცილება ადგილობრივი პრობ-

ლებების გადაჭრისაგან. ამავე დროს, ადგილობრივი მართვის ორგანოები ეწვეიან უფრო ენერგიულ სამეურნეო საქმიანობას. კერძოდ, იზრდება ფასიანი მომსახურების მასშტაბები, დგინდება დამატებითი მოსაკრებლები (მაგალითად: ხილებით, გვირაბებით, ავტოსადგომებით სარგებლობისათვის), ჩნდება ადგილობრივი გადასახადების ახალი სახეობები, საგადასახადო ბაზის გაფართოების მიზნით ხორციელდება ახალი სამეურნეო ობიექტების მშენებლობის სტიმულირება და სხვა.

ზემოაღნიშნულის ნათლად წარმოსადგენად განვიხილოთ აშშ-ის ერთ-ერთი შტატის, ვაშინგტონის ადგილობრივი ბიუჯეტის კანონი, რომლის შემადგენლობაში, გარდა გადასახადებისა, შედის ასიგნებები – ტრანსფერტები – დამატებითი ასიგნებები, რომელთა გამოყენებაც მოიცავს გარკვეულ საქმოდ დეტალიზებულ, კლასიფიცირებულ პროცედურებს, სადაც ისიც კი ჩანს, რომ საგრაფოს კომისიონერთა საბჭოს მიერ მიღებული ხარჯები მომავალი საფინანსო წლისათვის საგრაფოს ასიგნებებს წარმოადგენენ. აღნიშნულის გამო, ასეთ პრობებში საგრაფოს ყველა დაწესებულების ხელმძღვანელი შეზღუდულია ხარჯების გაწვევაში ან ახალი ვალდებულების აღებაში და ამიტომ იძულებულია ჩაეტიოს, განაწილებული ასიგნებების მოცულობის ფარგლებში.

ჩვენი აზრით, მეტად საინტერესოა გფრ-ის გამოცდილება ბიუჯეტური სისტემის რგოლებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების თვალსაზრისით. ამ ქვეყნის კონსტიტუციის თანახმად, ფედერაციის ბიუჯეტი ყალიბდება საბაჟო მოსაკრებლების, აქტიური მოსაკრებლების, სადაზღვევო მოსაკრებლების, კაპიტალის ბრუნვის გადასახადის, სათამასუქო მოსაკრებლის ხარჯზე (ფედერალური გადასახადები). ფედერალური მიწების ბიუჯეტები ყალიბდება ქონების გადასახადის, მემკვიდრეობის გადასახადის, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მფლობელთა გადასახადის, ლუდზე გადასახადის ხარჯზე (ფედერალური მიწების გადასახადები). შემოსავლების ერთობლივ წყაროს (როგორც ფედერაციისათვის, ასევე ფედერალური მიწებისათვის) წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი, გადასახადი კორპორაციების შემოსავლებიდან, დღგ (ერთობლივი გადასახადები). მაგალითად, დღგ-ის შემოსავლების

56% ირიცხება ფედერაციის შემოსავალში, ხოლო დანარჩენი 44% – შესაბამისი ფედერალური მიწების შემოსავალში.

გერმანიის საგადასახადო სისტემა შედგება 38 სახეობის გადასახადისაგან, რომელთა ხარჯზეც ფორმირდება მისი ყველა შემოსავლის 60-დან 80%-მდე. ამასთან, 54%-ს შეადგენს არაპირდაპირი გადასახადები (დღგ და აქციზი) და 46%-ს პირდაპირი გადასახადები. გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში შედარებით მაღალია (60%) აშშ-სა (50%) და კანადასთან (40%) შედარებით. სახელმწიფო გადასახადების შედარებით მაღალი ხვედრითი წილი იწვევს საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთიანობას და შედეგად, ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლების ქვეყანაში მოქმედი გადასახადების სრულყოფილი აკრეფით დაინტერესებას.¹

ამ ქვეყანაში გამოიყენება შემოსავლების არა მარტო ვერტიკალური, არამედ ჰორიზონტალური გამოთანაბრება. ეს ჩანს იმაში, რომ მაღალშემოსავლიანი მიწების (ბავარია, ვიურტემბერგი, ჩრდილოეთ რენეს-ფალა) ადგილობრივი მმართველობა თავიანთი ფინანსური რესურსების ნაწილს რიცხავს ნაკლებად განვითარებული მიწების (საქსონია, შლეზვიგ-გოლშტეინი და სხვათა) სასარგებლოდ.

გერმანიაში ადგილობრივი მმართველობა კომუნალურ მმართველობად იწოდება. ფედერაციული მთავრობა, ამერიკასთან შედარებით, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისას უფრო მეტ გულმოდგინებას იჩენს, რათა მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე უზრუნველყოს ერთიანი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება. ასეთი მიდგომით ფედერალურმა მართვამ უზრუნველყო სახელმწიფო ამოცანების შესრულების პროცესში საქალაქო და სასოფლო თემების ჩართვა. სახელმწიფომ კი იკისრა თემებს შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილების ფუნქცია, რაც ადრე მხარეთა პრეროგატივა იყო.

გერმანიაში ფუნქციონირებს ფინანსური დახმარების შემდეგი სისტემა: ჰორიზონტალური დახმარება – მხარეებს შორის; ვერტიკალური დახ-

¹ Налоговые системы зарубежных стран. Под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. –2-ое изд., перераб. и доп.- М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. გვ. 48.

მარება – ფედერალურ ბიუჯეტსა და მხარეებს შორის; კომუნალური დახმარება – მხარეებსა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს შორის. გერმანიის ფინანსური პოლიტიკით დაწესებული მატერიალური დახმარების მიზანია მხოლოდ მათი ეკონომიკური პირობების გამოთანაბრება, რაც, თავის მხრივ, ზემოქმედებს ახდენს მცხოვრებთა სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებაზეც.

განსხვავებული სისტემა ფუნქციონირებს შვეიცარიაში, რომელიც ფედერალურ სახელმწიფოებს შორის ყველაზე დეცენტრალიზებული ქვეყანაა და სადაც ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციები მინიმუმამდეა დაყვანილი.

რაც შეეხება კანადასა და ავსტრალიას, ამ ქვეყნებში ბიუჯეტთა-შორისო პრობლემების მოგვარების პროცესში აქცენტი გაკეთებულია მოსახლეობისათვის თანაბარი პირობების შექმნის საფუძველზე რეგიონულ გამოთანაბრებაზე, რაც, პირობების მომზადების შესაბამისად, ჩვენი ქვეყნის მიერ პერსპექტივაში აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

აღსანიშნავია ისიც, რომ აზია-წყნარი ოკეანის რეგიონში განსაკუთრებული მდგომარეობით გამოირჩევა იაპონია, სადაც საგადასახადო შემოსავლების 64%-ზე მეტი სახელმწიფო გადასახადების წილად მოდის. ამასთან, სახელმწიფო გადასახადების მნიშვნელოვანი ნაწილი გამოიყენება ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების შესავსებად.

თუ განვიხილავთ შემოსავლების რეგიონულ გამოთანაბრებას, გაწეული ხარჯების გამოყენების თვალსაზრისით, დავინახავთ, რომ რეგიონებს შორის ეკონომიკური უთანასწორობის კომპენსაცია ხდება დამატებითი რესურსების გადანაწილების საფუძველზე, რაც, თავის მხრივ, განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ რესურსების ცენტრალიზებული წესით გადანაწილების დასაშვებ ზღვარსაც.

ცენტრალური მთავრობა, ახორციელებს რა ყველა რეგიონისადმი თანაბარ მიდგომას, თითოეულ რეგიონს საშუალებას აძლევს გადასახადების ერთნაირი განაკვეთით გასწიოს მომსახურება და ამით, ფაქტობრივად, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე რეგიონებს შორის

შემოსავლების გამოთანაბრების შესაძლებლობებს ქმნის.

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზაციის უპირატესობად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ იგი წარმოშობს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ეფექტური მუშაობის პირობებს და ტერიტორიული ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზაში იწვევს ტერიტორიულ რეგიონში დადგენილი გადასახადების უპირატეს ზრდას. ყოველივე ეს ხელს უწყობს რეგიონულ პოლიტიკაში მაქსიმალური დამოუკიდებლობის მიღწევას და, ამასთან, საშუალებას იძლევა შენარჩუნებულ იქნეს საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთიანობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

როგორც ვხედავთ, განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების დროს წარმოქმნილი პრობლემების გადაჭრისათვის სხვადასხვა მეთოდები გამოიყენება, რაც, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, აუცილებელია მხედველობაში იქნეს მიღებული ქვეყანაში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივების განსაზღვრის პროცესში. სწორედ ასეთი მიდგომა მოგვცემს შესაძლებლობას, განესაზღვროთ საერთო პრობლემები და შევიმუშაოთ ჩვენს სახელმწიფოში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების შესახებ ეროვნული კონცეფცია (მოხდელი).

ამრიგად, შეიძლება დავასკვნათ: *პირველი*, საქართველოში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების სრულყოფა უნდა ეფუძნებოდეს განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების ანალიზს; *მეორე*, იგი უნდა ითვალისწინებდეს გარდამავალი პერიოდის რეალურ პირობებს, რაც უზრუნველყოფს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებას; *მესამე*, საჭიროა განხორციელდეს საბიუჯეტო პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნა, ფინანსური ნაკადების რეგულირება ხელისუფლების ყველა დონის ორგანოებს შორის, დაბოლოს, *მეოთხე*, ყველა ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, ფინანსური რესურსების დამატებითი წყაროების მობილიზებისა და გადასახადების განმანაწილებლობითი ურთიერთობების სისტემაში განხილვის საფუძველზე.

ბიუჯეტი და გადასახადები სახელმწიფო
განაწილებითი ურთიერთობების სისტემაში

5.1. ბიუჯეტის როლი ვალების მომსახურების
უზრუნველყოფაში

(საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ ურთულეს პრობლემას ვალის მომსახურების, კერძოდ, ვალის დაგეგმვისა და მისი მართვის საკითხი წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული სფეროს ნაკლოვანებებია ქვეყანაში არსებული საბიუჯეტო კრიზისისა და ფინანსური არასტაბილურობის ერთ-ერთი მიზეზი. ვალი (როგორც საშინაო, ისე საგარეო) დღევანდელ პირობებში ქვეყნისათვის მეტად სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან იგი მოსახლეობის მოხმარების ზრდის ტემპების შემცირებას, გადასახადების ზრდას, მოსახლეობის სხვადასხვა ფენებს შორის შემოსავლების გადანაწილებას და, რაც მეტად მნიშვნელოვანია, ეროვნული კაპიტალის ქვეყნიდან გადინებას იწვევს.¹)

(თანამედროვე პირობებში, სამწუხაროდ, საშინაო ვალში ყველაზე დიდი ხვედრითი წილით ხასიათდება ეროვნული ბანკიდან აღებული კრედიტები და არასახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები. რაც შეეხება საგარეო ვალს, მისი ოდენობა ყოველწლიურად იზრდება) და 2001 წლის დასაწყისისათვის, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში, 69,5%-ს შეადგენდა. (ქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს საგარეო ვალებში არარატიფიცირებული კრედიტების მოცულობა 68,5%-ია, რაც საგანგაშო ციფრს წარმოადგენს.) აღნიშნულის მიზეზად მიგვაჩნია: პირველთა, ამ კრედიტების მიღებისა და ათვისების არასრულყოფილი მექანიზმების არსებობა; მეორე, მათი ხარჯვა და გამოყენება, სახელმწიფოს მხრიდან აბსოლუტური უკონტროლობის პირობებში ხორციელდება; მესამე, ბიზნეს-გეგმების სრულყოფილი ანალიზისა და შესაბამისი შეფასების

¹ Добрынина А., Тарасевич Л. Экономическая теория.- СПб: Изд. Питер Ком, 1999. 33. 418-419.

გარეშე მიმდინარეობს კრედიტების ათვისება და, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს არც ერთი უწყება მასზე კონტროლს არ ახორციელებს; *მეოთხე*, ასეთ პირობებში ფინანსთ სამინისტრო მხოლოდ სესხის საერთო პარამეტრებს აღრიცხავს, რასაც საფუძველად არ უდევს კრედიტების მიღების ბიზნეს-გეგმების ანალიზი და იგი, ფაქტობრივად, მხოლოდ აღრიცხვიანობით შემოიფარგლება და არა კრედიტის მიღების შემდგომი მონიტორინგის პროცესით.

ყოველივე ეს კრედიტის მხარჯველ სუბიექტებს თანხების არამიზნობრივი ხარჯვის შესაძლებლობას აძლევს. ამას ემატება სრული უკონტროლობა უწყებების მიერ აღებული თანხების განსაზღვრული გრაფიკით დაბრუნების საქმეში (აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგი ღონისძიებების გატარება: 1. ფინანსთ სამინისტროს საშინაო და საგარეო ვალების დეპარტამენტების ერთ დეპარტამენტად გაერთიანება); კინაიდან ვალის დაყოფა საშინაო და საგარეო ვალებად პირობითია და მათი მომსახურება-დაფარვა ერთნაირად მოქმედებს ქვეყნის საერთო საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე; 2. ეროვნული ბანკის კრედიტებიდან საშინაო ვალის ტვირთი თანდათანობით სახელმწიფოს ფასიან ქაღალდებში უნდა გადავიდეს, რაც, თავის მხრივ, ფასიანი ქაღალდების მეორადი ბაზრის განვითარებისთვის პირობების შექმნასთან ერთად, ხელს შეუწყობს საფინანსო ინსტიტუტების ნორმალურ ფუნქციონირებას; 3. მკვეთრად უნდა შეიზღუდოს სახელმწიფო საშინაო ვალის ახალი ვალდებულებების გაცემა; 4. ამ მიზნით პარალელურად უნდა აიკრძალოს კომერციული ბანკებიდან სესხების აღება) და ხაზინის მიერ კომერციულ ბანკებზე საგარანტიო და თავდებობის წერილების გაცემის მანკიერი პრაქტიკა; 5. მომწიფდა პირობები, რომ სახელმწიფო საბანკო დაწესებულების სახით შეიქმნას ერთიანი ცენტრი, რომელიც, *ჯერ ერთი*, (კოორდინაციას გაუწევს სახელმწიფო საგარეო ვალებისა და სახელმწიფო გარანტიით აღებული ვალების მომსახურებას); *მეორე*, პარალელურად თავის თავზე აიღებს გასაცემი კრედიტების სუბიექტთა ბიზნეს-გეგმების დეტალური ანალიზის წარმართვის საქმეს და, *მესამე*, კრედიტის მიზნობრივ

ხარჯვაზე მკაცრი მონიტორინგის დაწესების საფუძველზე, კრედიტების გაცემისა და დროული დაბრუნების პროცესს გააკონტროლებს.

აღსანიშნავია, რომ მართალია, ლეკონომიკური თეორიიდან გამომდინარე, ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმი არის დეფიციტური დაფინანსება, რომლის მეშვეობით ფულად-საკრედიტო სფერო სტაბილურობას მიაღწევს და საინვესტიციო აქტივობა ამაღლდება, მაგრამ, მხოლოდ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით ამ პრაქტიკის დანერგვა, ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურების გათვალისწინების გარეშე, არასწორად მიგვაჩნია შემდეგ გარემოებათა გამო: 1. ეროვნული ბანკის მიერ დეფიციტის პირდაპირი დაკრედიტების ოპერაციებით შემოფარგვლა, როგორც პრაქტიკამ დაგვანახა, საერთო ჯამში, სხვა მუხლებთან რიცხულ დავალიანებასთან შედარებით, მთავრობის დავალიანების ზრდას გამოიწვევს (ცხრილი №7). წარმოდგენილი ცხრილის ანალიზი ასევე გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს საშინაო ვალის მთავარი ნაწილი არასაბაზრო ტიპის საბაზრო ვალდებულებებზე მოდის, და, სხვა მუხლებისგან განსხვავებით, ეროვნული ბანკიდან მიღებული სესხებით წარმოქმნილი ვალდებულებების მოცულობები ყოველწლიურად იზრდება როგორც აბსოლუტურ, ისე შეფარდებით წილობრივ გამოხატულებაში. აღნიშნული ცხადყოფს, რომ სწორედ ამ მუხლის ხარჯზე ხდება ვალის ზრდა.

საგულისხმოა, რომ ფასიანი ქაღალდების მეორადი ბაზრის სრულფასოვან ფუნქციონირებას, კერძოდ, ახლახან ჩამოყალიბებულ საფონდო ბირჟას, შემდგომი განვითარებისათვის, მაღალი საიმედოობისა და ლიკვიდობის აქტივები სჭირდება.

სახელმწიფო საშინაო ვალის მოცულობა და გამსხვილებული სტრუქტურა (1997-2000 წლებში)

(მლნ ლარი)

	1.01.1997	1.01.1998	1.01.1999	1.01.2000
სახელმწიფო საშინაო ვალის კატეგორიები				
ვალის მთლიანი მოცულობა	823,3	941,7	1172,4	1327,6
1. პროცენტში ვალის ძირითად მოცულობასთან	100	100	100	100
2. საქართველოს მოსახლეობის მიერ ყოფილ სახელმწიფო-კომერციულ ბანკებში შეტანილი ანაბრების ინდექსაციის (კომპენსაციის) ხარჯები	502,2	501,5	497,4	497,0
პროცენტულ მაჩვენებლებში	61	53,2	42,4	37,4
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის შესავსებად მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკიდან მიღებული სესხები	296,6	412,6	541,4	638,9
პროცენტულ მაჩვენებლებში	36	43,8	45,2	48,2
4. კოაპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებული სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება (საორიენტაციო მოცულობა)	0	0	86,9	86,3
პროცენტულ მაჩვენებლებში	0	0	7,4	6,5
5. სახაზინო ვალდებულებების ემისიითა და განთავსებით წარმოქმნილი დაუფარავი ვალდებულებების მოცულობა	0	6,4	0	1,7
პროცენტულ მაჩვენებლებში	0	0,6	0	0,12
6. სხვა დანარჩენი	24,4	21,2	46,7	103,7
პროცენტულ მაჩვენებლებში	3	2,4	4	7,9

რაც შეეხება კორპორაციულ ემიტენტებს, მათ მაღალი საიმედოობისა და ლიკვიდობის აქტივებით უზრუნველყოფა არ შეუძლიათ. ჩვენი აზრით, ეს გარემოება გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ფისკალური და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის განსაზღვრისას.

საზოგადოების ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ კერძო მსესხებლებისათვის შექმნილი პრობლემების ნეიტრალიზაციის თვალსაზრისით, სახელმწიფოსთვის უფრო პერსპექტიულია გრძელვადიანი სასესხო ვალდებულების განთავსება. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ სასესხო ვალდებულებების საინვესტიციო მიზნების გამოშვების უფლება ადგილობრივ ორგანოებსაც უნდა მიეცეს მკვეთრად რეგლამენტირებული საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე. სწორედ ასეთი მიდგომით ხასიათდება დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში, ერთი მხრივ, რეგიონული ეკონომიკის ამაღლებისთვის რეგიონული საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი ბიუჯეტების უფლებების გაფართოების საფუძველზე ბიუჯეტური ხარჯების გაწევის პროცესი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ ფასიანი ქაღალდების მეშვეობით შიდა ვალის რეგულირება – სხვადასხვა სახელმწიფო შენატანების ანგარიშში მათი ჩათვლა და არგადახდების მოცულობის შემცირება თამასუქების ფართოდ გამოყენების საფუძველზე, ჩვენი აზრით, ხელს შეუწყობს როგორც ფასიანი ქაღალდების მეორადი ბაზრის შემდგომ განვითარებას, ისე საინვესტიციო აქტივობას და გააუმჯობესებს ქვეყანაში საინვესტიციო საკმიანობის ხელშემწყობ პირობებს.

სახელმწიფო საშინაო ვალის მომსახურების სრულყოფა და მისი მართვის ცივილიზებული სისტემის ჩამოყალიბება შეუძლებელია სახელმწიფო შემოსავლების სისტემაში არსებული წინააღმდეგობების დაძლევის გარეშე. სწორედ ამ პრობლემის გადაწყვეტა შექმნის იმის შესაძლებლობას, რომ პერსპექტივაში საშინაო ვალის მართვამ ქვეყნის ეკონომიკური რეგულირების მექანიზმის ფუნქცია შეასრულოს.

ფიქრობთ, ღირს ყურადღების გამახვილება იმ გარემოებაზე, რომ ეკონომიკური რეფორმების მიმდინარეობის მანძილზე ვერ მოხერხდა

ვალის მომსახურების პრობლემის გადაჭრა. აღნიშნულის მთავარ მიზეზად ქვეყნის შიგნით საბაზრო სტრუქტურებისა და ინფრასტრუქტურების განვითარების დაბალი დონე და ფისკალურ და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკაში დაშვებული შეცდომები მიგვაჩნია. სწორედ საფინანსო ბაზრის ნორმალური ფუნქციონირების პირობების არარსებობამ შექმნა ის სავალალო მდგომარეობა, რაც, სამწუხაროდ, იმაში გამოიხატა, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვის შიდა წყაროდ ძირითადად მხოლოდ ეროვნული ბანკის ემისიური კრედიტების ახალი ტრანშები იქნა გამოყენებული. მაგალითად, ამ მიზნებისათვის მთავრობამ ჯერ კიდევ 1992 წელს მიიღო ეროვნული ბანკისაგან 27,3 მლრდ მანეთი, რაც აღნიშნული ბიუჯეტის 57,2%-ს შეადგენდა. აღნიშნულის მიზეზი ეკონომიკური კავშირების გაწყვეტა, წარმოების მკვეთრი დაცემა და ბიუჯეტის დეფიციტის ემისიური დაფინანსება იყო.

ჩვენ ხაზგასასმელია ისიც, რომ საშინაო ვალის გასტუმრების არაცივილიზებული პრაქტიკა შემდგომ წლებში, სამწუხაროდ, კვლავ გრძელდება. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვა „დეფიციტური“ დაფინანსების ფორმით ხდებოდა.)

1994 წლის მეორე ნახევრიდან, საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან თანამშრომლობის დაწყებით, შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დიდი ნაწილის დაფინანსება საგარეო წყაროებიდან და საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების მკაცრად განსაზღვრულ ჩარჩოებში მოქცევა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ 1996-1998 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსება ეროვნული ბანკის სესხების ხარჯზე შედარებით მაღალი იყო. 1996 წელს ეროვნულმა ბანკმა ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად, საკმაოდ დიდი მოცულობის გრძელვადიანი სესხი გასცა, მაგრამ ამ ფაქტს ქვეყნის საფინანსო მდგომარეობაზე უარყოფითად არ უმოქმედია. აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ პროცესებს 1998 წელს სათანადო ეფექტი ვერ მოჰყვა, იმის მიუხედავად, რომ ეროვნული ბანკი

ბიუჯეტის დეფიციტს აფინანსებდა პარლამენტის მიერ დადგენილი ლიმიტისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეთანხმებული პროგრამული მაჩვენებლების ფარგლებში, ყველა არადაამკაყოფილებელი პროცესის განვითარება ქვეყანაში წარმოშობილი ფისკალური კრიზისით იყო გამოწვეული. აღნიშნული უარყოფითი პროცესების განვითარების მთავარ მიზეზად ქვეყანაში გაძევებული ფისკალური კრიზისის სახელდებოდა.

1994 წლიდან 2000 წლამდე პერიოდში ეროვნული ბანკის მიერ ფინანსთა სამინისტროზე სახელმწიფო ბიუჯეტის დასაფინანსებლად გაცემული სესხების ოდენობა 773,7 მლნ ლარს შეადგენდა.¹

(ფისკალური კრიზისი საქართველოში დღესაც გრძელდება. ამ ფონზე ფინანსთა სამინისტროს როგორც საშინაო, ასევე საგარეო ვალების მომსახურებაში დიდი სირთულეები გააჩნია. ამ ეტაპზე ვალების დროული მომსახურების გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროა ღონისძიებათა პაკეტის შემუშავება კონკრეტული ვადებისა და პასუხისმგებელი რგოლების მითითებით.)

აღსანიშნავია, სამწუხაროდ, ისიც, რომ დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი სახელმწიფოს მხრიდან ჯერ კიდევ დაუფარავია.] მაგალითად, 2001 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროზე ეროვნული ბანკის მიერ გაცემულია 9,2 მლნ ლარის ოდენობის მოკლევადიანი სესხი, საიდანაც 9,2 მლნ ლარი (თანხები მთლიანად გაცემულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების გასასტუმრებლად) უკვე დაფარულია. თუ გავითვალისწინებთ, რომ გაცემული სესხები მოკლევადიანია (თვის განმავლობაში დაფარვის ვადით), ჩვენი აზრით, ისინი არ შეიძლება, ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად გაცემულად ჩაითვალოს და ამიტომ საბიუჯეტო პროცესის წარმართვაში მნიშვნელოვან დარღვევად მიგვაჩნია.

საჭიროდ მოგვჩნდა იმ გარემოების შეხსენება-აღნიშვნაც, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ მთავრობის დაკრედიტების მთავარ ფაქ-

¹ მ. მელია. ერთადერთი წარმატებული სფერო: ეროვნული ბანკი - ეროვნული ატრიბუტი. „მაკრო-ეკონომიკა“. 2001. №7-8(44-45). გვ. 23.

ტორს მთავრობის წმინდა დავალიანების ლიმიტის დაცვა წარმოადგენს.

ვინაიდან მთავრობის წმინდა დავალიანება, თავის მხრივ, ეროვნული ბანკის მიმართ მთავრობის სასესხო დავალიანებისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის დეფიციტის დასაფარავად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოშვებული სავალო ვალდებულების გათვალისწინებით, მთავრობის დეპოზიტებს შორის სხვაობის მაჩვენებელს წარმოადგენს, მისი დაცვა ობიექტურად აუცილებელია. ეს უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური მაჩვენებელი, სამწუხაროდ, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ სრულდება, რაც, ეკონომიკური თვალსაზრისით, დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს. მთავრობის დეპოზიტების მკვეთრი შემცირების მიუხედავად (მხედველობაში გვაქვს, 2000 წლის 29 დეკემბერს არსებული 29,33 მლნ ლარიდან 2000 წლის 31 დეკემბერს 20,6 მლნ ლარამდე შემცირება), აღნიშნული მაჩვენებლის შესრულება ვერ მოხერხდა. ეს განპირობებული იყო შემდეგით: 2001 წლის ბოლო ორი საბუთო დღის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტრომ ცენტრალური სახაზინო სამსახურის ანგარიშიდან დაახლოებით 10 მლნ ლარის გადარიცხვა განახორციელა, რითაც ქვეყანაში ფულის მიმოქცევის მდგომარეობაზე უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა.

„საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ და „საქართველოს 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონების მოთხოვნათა გათვალისწინებით, 1999-2000 წლებში 6 წლით გადავადდა 1994-1995 წლებში (შესაბამისად, 18,3 და 92,4 მლნ ლარის ოდენობით) გაცემული გრძელვადიანი სესხები (სასესხო დავალიანებაზე პირველი ორი წლის განმავლობაში წლიური 1%-ის, ხოლო მომდევნო წლებში ინფლაციის წლიურ ტემპს პლუს 1%-ის დარიცხვის გათვალისწინებით). ამასთანავე, „საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, განხორციელდა 1996 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად ეროვნული ბანკის მიერ მთავრობაზე გაცემული გრძელვადიანი სესხების რესტრუქტურირაცია 5 წლის ვადით, წლიური 9%-ის სარგებლის დარიცხვით. ამავე კანონის მე-10

მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, 1997-2000 წლებში გაცემულ სესხებზე განხორციელდა საპროცენტო განაკვეთის ცვლილება და იგი წლიური 9%-ის დონეზე იქნა დაფიქსირებული.¹

საქართველოში მთავრობის მიერ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად ნასესხები თანხების დინამიკასა და სტრუქტურას ნათლად გამოხატავს ცხრილი №8.

ცხრილი №8

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად მთავრობის მიერ ნასესხები სახსრების სტრუქტურა

(1995-2000 წწ.)²

ნასესხობათა სახეობები	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი	198,1	255,3	276,2	188,5	254,6	193,6	185,2
დაფარული საქართველოს ეროვნული ბანკის სესხით	92,4	185,9	116	128,8	97,5	134,8	1,1
პროცენტულად ბიუჯეტის დეფიციტთან	46,6	72,8	42	68,3	38,3	66	0,6
დაფარული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდებით	-	-	6	0	1,7	3,7	20,1
პროცენტულად ბიუჯეტის დეფიციტთან	-	-	2,2	0	0,7	1,8	10,8
დაფარული საგარეო წყაროების ხარჯზე	104,4	54,3	160,2	77,6	144,9	38,1	163,3
პროცენტულად ბიუჯეტის დეფიციტთან	52,7	21,3	58,0	41,2	56,9	18,7	88,2
დაფარული სხვა წყაროების ხარჯზე	1,3	12,6	7,2	4,5	10,5	7,8	5,6
პროცენტულად ბიუჯეტის დეფიციტთან	0,7	4,9	2,6	2,4	4,1	3,8	6,4

¹ ქ. ბეჟიაშვილი. ბიუჯეტს საგადასახადო ორგანოების ნაცვლად ეროვნული ბანკი აფინანსებს. „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2001. №3 (40). გვ.11.

² საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში. საქართველოს ეროვნული ბანკი. 2002. გვ. 73-90.

აღსანიშნავია ისიც, რომ მთავრობის დავალიანებასთან დაკავშირებით 2001 წელს ახლებური მიდგომა გამოიკვეთა – საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეთანხმებული პროგრამული მაჩვენებლების მიხედვით გათვალისწინებული იყო როგორც მთავრობის წმინდა დავალიანების, ისე მთავრობის სასესზო დავალიანების გვემური მაჩვენებლის 28,1 მლნ ლარით შემცირება.

ბიუჯეტის დეფიციტის შევსების საბაზრო ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი მეთოდების დანერგვის თვალსაზრისით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებასთან ერთად, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტის მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებისა და შევსების პრაქტიკა უნდა შეიცვალოს ეროვნული ბანკის პირდაპირი დაკრედიტებით, რაც ძირითადად სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიის გზით უნდა განხორციელდეს. აღნიშნული მოსაზრება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაციებითაც არის გათვალისწინებული.

დღეისათვის საქართველოს სახელმწიფო ვალი ერიცხება დამოუკიდებელი თანამეგობრობის ქვეყნების (რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, უზბეკეთი, უკრაინა, თურქმენეთი, ყაზახეთი), შორეული საზღვარგარეთის ქვეყნებისა (გერმანია, ჩინეთი, თურქეთი, ავსტრია, აშშ, იაპონია, ირანი) და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი) მიმართ, რაც ყოველწლიურად იზრდება.

აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს მხრიდან დამოუკიდებელი თანამეგობრობის ქვეყნების მიმართ დავალიანება 1992-1993 წლებში სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობების შედეგად წარმოქმნილი უარყოფითი საღლოა, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ გაფორმებულ იქნა სახელმწიფო კრედიტად და, შესაბამისად, ალებულ იქნა სახელმწიფო ვალად. შემდგომ პერიოდში სახელმწიფომ რუსეთისა და აზერბაიჯანისგან ენერგომატარებლების შესაძენად აიღო კრედიტები. ყველაზე დიდი ოდენობის კრედიტები ალებულ იქნა თურქმენეთისა (393 მლნ აშშ დოლარი) და რუსეთისგან (179 მლნ აშშ დოლარი), რომ-

ლებიც საბაზრო საპროცენტო განაკვეთით გაფორმდა და არც ერთ ქვეყანას რაიმე შეღავათი არ დაუშვია.

საგარეო ვალის მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საგარეო ვალის მოშსახურების საკითხს, ვინაიდან დღევანდელ პირობებში შესაძლოა მან საქართველოს ეკონომიკისათვის შენელებული მოქმედების ნაღმის როლი შეასრულოს. მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ საგარეო ვალების პერმანენტული ზრდა ქვეყნის ეკონომიკისათვის ისეთივე საშიშროებას წარმოადგენს, როგორც, მაგალითად, შემოსავლების ამოღებაში არსებული პრობლემები და კორუფცია. საგარეო ვალის მოშსახურება, რომელიც, თავის მხრივ, დაცულ მუხლებს განეკუთვნება, წლების განმავლობაში უმძიმეს ტვირთად აწევს ისედაც მწირ სახელმწიფო ბიუჯეტს.)

საქართველოს საგარეო ვალმა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში, უკვე რამდენიმე წელია გადააჭარბა კრიტიკულ დასაშვებ ზღვარს (30%-ს). 2000 წლის დასაწყისისთვის აღნიშნული მაჩვენებელი მშპ-ის დაახლოებით 49,2%-ს შეადგენდა,¹ ამასთან, მოსალოდნელი იყო ამ მაჩვენებლის მკვეთრი ზრდა.² აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით საგარეო ვალის წლიური მოშსახურების ოდენობა ამ პერიოდში 81,6 მლნ დოლარს შეადგენდა, რაც ბიუჯეტის ხარჯების საპროგნოზო მოცულობის 10,7% იყო. 2001 წლის დასაწყისისთვის კი, მართლაც შეიძინევა მშპ-ში საგარეო ვალის წილის მკვეთრი ზრდა (69,5%). აღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული დავლიანების დაფარვა, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მეტად პრობლემურია.

გასათვალისწინებელია, რომ მსოფლიო ეკონომიკაში თანდათანობით მომწიფდა აზრი საგარეო ვალების ფართომასშტაბიანი ჩამოწერის შესახებ. კერძოდ, 1999 წლის ზაფხულში, აშშ-ს პრეზიდენტის ინიციატივითა და „იდილი შვიდეულის“ ქვეყნების გადაწყვეტილებით, აგრეთვე საერთა-

¹ საქართველოს ეკონომიკის ძირითადი მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის მასალები. 2000. №1. გვ. 5.

რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., 2001. გვ. 274.

შორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის აქტიური მონაწილეობით ვალების ჩამოწერის ახალი ეტაპი დაიწყო. ეს ძირითადად აფრიკის სახელმწიფოებს შეეხო. ამ ინიციატივით საგარეო ვალები ჩამოეწერებათ განვითარებად ქვეყნებსაც, რომლებიც დემოკრატიული განვითარებისა და ეკონომიკური რეფორმების გზას ადგანან. სსფ აქტიურად მუშაობს ახალ პროგრამაზე სახელწოდებით: „ინიციატივა დიდი მოცულობის ვალების მქონე ღარიბი ქვეყნებისთვის“ (Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative).

2001 წლის მნიშვნელოვან მოვლენას წარმოადგენს ის, რომ საქართველოს საგარეო დავალიანების დაფარვასთან დაკავშირებული პრობლემების მოსაგვარებლად „პარიზის კლუბში“ მიღწეულ იქნა შეთანხმება ოფიციალურ კრედიტორ ქვეყნებთან ვალის რესტრუქტურისთვის დაკავშირებით. შეთანხმების მიხედვით, განისაზღვრა წლიური 4%-იანი განაკვეთი, რომელსაც საქართველო ორწლიანი შეღავათიანი პერიოდის განმავლობაში გადაიხდის. ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, ამ ვადას შესაძლებელია დაემატოს ერთი წელიწადი იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოში საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, საქართველოს კომერციულ ვალს 18 წლით, ხოლო არა კომერციულს 10 წლით გადაუვადებენ. ეს საკმაოდ შეღავათიანი პირობებია, რომლებიც ფორმდება კრედიტორ ქვეყნებთან ორმხრივი ხელშეკრულებების საფუძველზე.

ამრიგად, „პარიზის კლუბის“ გადაწყვეტილებით საქართველოს 1, 548 მლრდ აშშ დოლარის საგარეო ვალის რესტრუქტურისა და განხორციელებული 20-წლიანი ვადით „2+1“ პრინციპით, რაც 2003-2004 წლიდან ძირითადი ვალების გასტუმრების დაწყებას გულისხმობს. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ვალების რესტრუქტურის იზაციაში შეიძლება გამოიწვიოს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი შედეგები. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ საქართველოს ვალების ჩამოწერით

¹ Debet Rescheduling Under The Pariz Club. JVI-MFP. August, 1999. p.1.

² საგარეო ვალების მოშლის პროგრამის შემოქმედება „პარიზის კლუბის“ ქვეყნებს არ შეუძლება. გაზეთი „ახალი თაობა“. 2001 წელი 8 აგვისტო. გვ. 3.

გამოწვეული დადებითი შედეგები აჭარბებს უარყოფითს, რომელიც ღარიბი ქვეყნების რიგში მოხვედრით შეიძლება წარმოიქმნას. ნევატიური შედეგები შეიძლება გამოვლინდეს იმაში, რომ არ არის გამორიცხული ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯის შერყევა, რასაც, შესაბამისად, უცხოური ინვესტორების ძალიან დაბალი საკრედიტო რეიტინგის მქონე ქვეყნებთან ურთიერთობებზე თავის შეკავება მოჰყვება.¹

ჩვენი აზრით, საგარეო ვალის პრობლემის გადასაწყვეტად სამი სახის მიდგომაა საჭირო: 1. დავალიანების თანდათანობითი, აბსოლუტური შემცირების მიღწევა. ასეთი შესაძლებლობა დღევანდელ პირობებში საქართველოს არ გააჩნია, კინაიდან, დადებითი საღლოს მიღწევის მიზნით, ბიუჯეტში რადიკალური ცვლილებების შეტანა შეუძლებელია; 2. საგარეო ვალის პრობლემის გადაწყვეტის მთავარ მიმართულებად დაბალანსებული ბიუჯეტის ფორმირება და სახელმწიფო ვალის ნულოვანი ვარიანტის ნომინალური ზრდა უნდა ჩაითვალოს. ქვეულისხმობთ არა „ნულოვან სესხებს“, არამედ სესხების იმ რაოდენობას, რომელიც საჭიროა ბიუჯეტის დაბალანსებისათვის ანუ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად; 3. სესხის მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება. მაგრამ უნდა შევნიშნოთ, რომ აღნიშნულის განხორციელებისათვის აუცილებელია მიმდინარე და საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მაჩვენებლების აუცილებელი შესრულება, რაც, სამწუხაროდ, ჩვენთან არ ხორციელდება. ამდენად, საბიუჯეტო ხარჯების ზღვრული სიდიდეები, შემოსავლების მინიმალური დონეები, საგარეო სესხების ლიმიტების განსაზღვრა საგარეო ვალის დაფარვის მოცულობებთან და, პარალელურად, საშინაო სესხების ზღვრული შეხამება, ჩვენი აზრით, უნდა ჩაითვალოს მთავარ მიმართულებად, რომელიც, საგარეო ვალის მომსახურების გაუმჯობესებასთან ერთად, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მისაღწევად.

¹ ი. გოცირობე. საგარეო ვალების კრიზისი და მისი დაძლევის გზები საქართველოში. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. კვარტალური მიმოხილვა 2001. №2. გვ. 83.

5.2. ინვესტიციები – ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის უმნიშვნელოვანესი წყარო

საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა დიდი სირთულეებით ხასიათდება. ამის მიზეზია ეკონომიკაში სტრუქტურული დისბალანსი, რომელიც ჯერ კიდევ ადმინისტრაციული, ცენტრალიზებული მართვის სისტემის პირობებში წარმოიშვა და, სამწუხაროდ, ქვეყნის საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესში უკიდურესად გაღრმავდა. საქართველოს ეკონომიკაში შექმნილი სირთულეების გამოსწორებისა და ეკონომიკის სტრუქტურული სრულყოფის პროცესის დაჩქარებაში უცხოური ინვესტიციების განვითარებამ უმნიშვნელოვანესი როლი უნდა შეასრულოს. მხედველობაში გვაქვს, საინვესტიციო გარემო პირობების გაუმჯობესებასთან ერთად, საინვესტიციო პოლიტიკის მეცნიერული დამუშავება, საინვესტიციო საქმიანობის სტიმულირების ხელშემწყობი პირობების შექმნა, ეკონომიკაში დაბანდებული სახსრების უკუგების ზრდის საფუძველზე ინვესტირების საგარეო და საშინაო წყაროების ოპტიმალური შეთანაწყობა, ქვეყნის შიდა რეზერვების ამოქმედების მეშვეობით საგარეო ვალის მოცულობის მკვეთრად შემცირება. ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ უცხოური ინვესტიციების სტრუქტურაში უნდა გაიზარდოს იმ სახსრების მოცულობა, რომლებიც წარმოების აღორძინება-განვითარებისაკენ იქნება მიმართული.¹

(ამგვარად, ინვესტიციების მოზიდვა ქვეყნის ეკონომიკური აღორძინებისა და მისი შემდგომი განვითარების უმნიშვნელოვანესი პირობა უნდა გახდეს და, აქედან გამომდინარე, საინვესტიციო პოლიტიკა სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად შემადგენელ ნაწილსა და მიმართულებას უნდა წარმოადგენდეს. საინვესტიციო პოლიტიკა მოიცავს ინვესტირების მიზნებისა და საინვესტიციო თანხების მოცულობის განსაზღვრას.)² სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია ის, რომ: 1. ბოლო წლების

¹ ი. მესხია. კაპიტალი, რომელიც ეკონომიკის რეაბილიტაციას ემსახურება. უცხოური ინვესტიციები – სასარგებლო თუ საზიანო ქვეყნისათვის. გაზეთი „ბანი“, №31 (196), სექტემბერი. 1999. გვ. 2.

² Шарп У. Ф., Александер Г. Дж., Бэйли Дж. В. Инвестиции. М.: Изд. ИНФРА, 1997.

განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტებში განსაზღვრული არ არის სახელმწიფოს, როგორც ინვესტორის, მიზნები, შესაბამისად არ ხდება ინვესტიციებისათვის თანხების გამოყოფა და ამიტომ, ფაქტობრივად, ბიუჯეტი დაბანდების ფუნქციისაგან „გამოთავისუფლდა“; 2. პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ბიუჯეტის ამ ფუნქციამ განიცადა მოდიფიკაცია მოსახლეობის სოციალური გადარჩენისათვის, მხოლოდ მომსახურების ფუნქციის შესრულების თვალსაზრისით.

(საინვესტიციო რესურსების მწვავე დეფიციტის დაძლევა შესაძლებელია მხოლოდ დაბალანსებული სახელმწიფო საინვესტიციო პოლიტიკით, რომელიც დაფუძნებულ იქნება მისი რეალიზაციისათვის საჭირო სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ადმინისტრაციულ მექანიზმებზე, რაც ხელს შეუწყობს ხელსაყრელ საინვესტიციო გარემოს შექმნასა და საინვესტიციო რესურსებზე არსებული მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.)

არსებული მდგომარეობის ძირითადი მიზეზი, ჩვენი აზრით, არის ბიუჯეტის ფორმირებისა და აღსრულების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები, კერძოდ: *პირველი*, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატურ გეგმაში არ ხდება მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამების დეტალური დამუშავება, რაც იწვევს სათანადო ეკონომიკური დასაბუთების გარეშე მათი დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას; *მეორე*, არ არსებობს ბიუჯეტის საინვესტიციო ნაწილის ფორმირების სრულყოფილი მეთოდოლოგია; *მესამე*, ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებიდან გამომდინარე, ხდება მიმდინარე ხარჯების მაქსიმალური გაწერა და „ნარჩენი“ თანხები მიემართება ინვესტიციების დასაფინანსებლად; *მეოთხე*, არ ხდება სრულყოფილი მეთოდებით ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრა; *მეხუთე*, წლების განმავლობაში არ სრულდება ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი, რის გამოც მთელი ძალისხმევა მიმართულია დაცული ბუხლების დასაფინანსებლად, ხოლო საინვესტიციო პროგრამები ყოველწლიურად შეუსრულებელი რჩება.

ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების გამოსწორების მიზნით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: 1. „სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შესახებ“

კანონის მიღება, რომლის საფუძველზეც მოხდება სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების სიღრმისეული დამუშავება, სადაც გამოიკვეთება პრიორიტეტულ მიმართულებებზე დაყრდნობით თითოეული პროგრამის როგორც ძირითადი მიზნები, ასევე ამ მიზნების მისაღწევად აუცილებელი ხარჯების მოცულობა, დაფინანსების წყაროები, ფორმები და საბოლოო ანგარიშით, პროგრამის რეალიზაციიდან გამომდინარე მოსალოდნელი ეკონომიკურ-სოციალური შედეგები; 2. სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების ექსპერტიზის ჩატარება შესაბამის სამინისტროებსა და უწყებებში, სადაც მოხდება მათი კორექტირება, გარკვეული კრიტერიუმების მიხედვით რანჟირება, დასკვნების შეზღუდვა და, შედეგად, პერსპექტიული სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შედგენა; 3. პერსპექტიული სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებიდან გამომდინარე, ინვესტიციებზე საერთო მოთხოვნების შესწავლა და ამის საფუძველზე სახელმწიფოს საკუთარი ცენტრალიზებული შემოსავლებისა და მობილიზებული ფინანსური რესურსების ხარჯზე დაბალანსების შესაძლებლობების პროგნოზი; 4. ეკონომიკის განვითარების ძირითადი მაკროეკონომიკური პარამეტრიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ინვესტიციების წლიურ ბიუჯეტში ასახვა, ასევე მიღებული შედეგების სისტემური ანალიზისა და კორექტირების საფუძველზე ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მოცულობების განსაზღვრა; 5. ბიუჯეტის დეფიციტის არსებობის ერთ-ერთ ძირითად მიზეზად მიჩნეულ უნდა იქნეს ის ფაქტი, რომ დეფიციტის დასაფარავად მოზიდული თანხები ძირითადად ხმარდება კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას, აქედან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობა უნდა დადგინდეს დამატებითი საინვესტიციო თანხების მოზიდვის მოთხოვნიდან და ამ მოთხოვნის რეალურად დაკმაყოფილების შესაძლებლობიდან გამომდინარე; 6. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრა გრძელვადიანი სტრატეგიის (საგარეო ვალის ზრდის ტემპი, საგარეო ვალის თანაფარდობა შშმ-თან და საგარეო ვალის მომსახურების თანაფარდობა ექსპორტთან) ანალიზისა და შექმნილი მაკროეკონომიკური მოდელის მეშვეობით განხორციელდეს.

ეკონომიკის საბაზრო პირობებში ფუნქციონირებისათვის მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ასევე საინვესტიციო ფონდების, სალიზინგო და სადაზღვევო კომპანიების და სხვადასხვა სახეობის ბირჟების შექმნისა და განვითარების სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შეშუშავება, რომელიც, ჩვენი აზრით: 1. ხელს შეუწყობს საინვესტიციო რესურსების მოზიდვას და, აქედან გამომდინარე, უფრო მრავალფეროვანს გახდის ინვესტიციების განხორციელების ფორმებს; 2. გააუმჯობესებს ინვესტიციების განაწილებისა და საინვესტიციო ობიექტების შერჩევის პროცედურას, მათი განხორციელების მულტიპლიკატორული ეფექტის მიღწევას; 3. ახალი საფინანსო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, აუცილებელია სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდებისა და სადაზღვევო კომპანიების შექმნის სამართლებრივი, ორგანიზაციული და ტექნიკური ხასიათის საკითხების გადაწყვეტის პროცესის დაჩქარება.

განსაკუთრებით გვინდა გამოვყოთ სალიზინგო კომპანიების საქმიანობის ხელშეწყობისათვის სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების ფორმირების დასაბუთების აუცილებლობა. ჩვენი აზრით, ეჭვს არ უნდა იწვევდეს, რომ საქართველოში საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს სალიზინგო ბიზნესის განვითარებას, საკანონმდებლო ბაზის შექმნასა და, აქედან გამომდინარე, ლიზინგის შესახებ კანონის მიღების დაჩქარებას.

აღსანიშნავია ისიც, რომ გრძელვადიან კომერციულ შესხებზე მაღალი საპროცენტო განაკვეთი და ტექნოლოგიებზე არსებული მაღალი ფასები, მცირე და საშუალო ბიზნესის მესვეურებს წარმოების საშუალებების შეძენის უფლებას არ აძლევს. ამიტომ, განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, ფინანსური რესურსების შევსების მისაღებ გზად მიგვაჩნია მეწარმეთა მიერ ტექნოლოგიების ლიზინგის წესით აღება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, სავალდებულოდ უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფოს მონაწილეობა სალიზინგო კომპანიების დაარსებაში, რაც ხელს შეუწყობს როგორც დასაქმების პრობლემის გადაწყვეტას, ასევე საქსპორტო პროდუქციის წარმოებისათვის პირობების გაუმჯობესებას. ამასთან, სახ-

ელმწიფომ მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის უნდა გამოიყენოს არაპირდაპირი ინვესტირების ფორმები, რაც, თავის მხრივ უზრუნველყოფს კომერციული ბანკების საინვესტიციო პოლიტიკის სტიმულირებას, კომერციული ბანკებისათვის მიზნობრივი და თავისუფალი საკრედიტო ხაზების გახსნას, პროექტების დაზღვევასა და სხვა წამახალისებელი ღონისძიებების გატარებას.

|(სახელმწიფო საინვესტიციო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს ფორმირება წარმოადგენს. ცნება „საინვესტიციო გარემო“, მოიცავს ყველა იმ ფაქტორს, რაც მხედველობაში მიიღება ინვესტორების მიერ კაპიტალდაბანდების განხორციელებამდე და საბოლოო ანგარიშით აისახება საინვესტიციო რისკის კომპლექსურ მაჩვენებელში.¹

საინვესტიციო გარემოს შექმნის მნიშვნელოვანი პირობებია: მაკროეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა, ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის წარმართვა საწარმოო სექტორის ინტერესების გათვალისწინებით, გამჭვირვალე, ეფექტიანი და სტაბილურ-ლეგალური გარემოს შექმნა, კორუმპირებულ-ბიუროკრატიული ბარიერების მოხსნა, ინვესტიციების ხელშემწყობი სააგენტოების მუშაობის გააქტიურება.

ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს ფორმირების საკითხი უშუალოდ უკავშირდება საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფასა და კანონმდებლობის დაცვას. საქართველო, 1995 წლის 30 ივნისს მიღებული „უცხოური ინვესტიციების შესახებ“ კანონი ითვალისწინებდა უცხოური ინვესტიციებისათვის საქართველოში ხელშემწყობი რეჟიმის შექმნას, მაგრამ ამას უცხოელი ინვესტორების დაინტერესება არ მოჰყოლია. ამის მიზეზია რთული ეკონომიკური, პოლიტიკური და კრიმინოგენული მდგომარეობა. ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ უცხოური ინვესტიციების რეგულირების პირობებთან არ იყო გათანაბრებული ეროვნული ინვესტიციების რეგულირება, რამაც, ერთი მხრივ, შელახა ადგი-

¹ Финансы. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабантин. - М.: Изд. Перспектива; Изд. Юрайт, 2001 г. с. 471

ლობრივი მცირე ინვესტორების ინტერესები და, მეორე მხრივ, საგადასახადო შეღავათები დაუშვასხურებლად მიიღეს იმ საწარმოებმა და ორგანიზაციებმა, რომლებიც პრაქტიკულად სავაჭრო ოპერაციებით იყვნენ დაკავებული.

სწორედ აღნიშნული მიზეზების გამო, 1996 წლის 12 ნოემბერს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, რომელმაც უნდა დაარეგულიროს ეროვნული ინვესტიციები, ასევე განსაზღვროს უცხოურ ინვესტიციათა მიმართულებები მათი სტიმულირების, რეგულირების, დაცვისა და მოზიდვის ერთიანი ბაზის შექმნით.)

ახალი კანონი თავისი არსით უფრო პროგრესულია, ვიდრე მისი წინამორბედი, ის მთლიანად შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს.

1) (უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სტაბილურ მაკროეკონომიკურ გარემოს (მთლიანი შიდა პროდუქტის, ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, სავაჭრო ბალანსის და ა.შ. მოცულობა), რადგან იგი წარმატებული სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების განმსაზღვრელია) (იხ. ცხრილი №9).

საქართველოს ძირითადი ეკონომიკური მაჩვენებლები¹

	ზომის ერთეული	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ნომინალური მშპ	მლნ ლარი	3846,5	4638,7	5040,6	5666,0	6015,5	654,2
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპები	%	111,2	110,6	102,9	103,0	101,9	104,5
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი	%	113,5	107,6	110,7	110,9	104,9	103,4
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსაულები							
პროცენტულად მშპ-თან	მლნ ლარი %	527,7 650,2	13,7 11,5	738,6 640,2	15,9 10,6	621,9 749,3	12,3 11,3
მთლიანი საბიუჯეტო ხარჯები							
პროცენტულად მშპ-თან	მლნ ლარი %	783,0 904,8	20,3 16,1	1014,8 843,6	21,9 13,9	810,4 930,5	16,1 14,0
დეფიციტი პროცენტულად მშპ-თან	მლნ ლარი %	-255,3 -254,6	-6,6 -4,5	-276,2 -193,6	-6,0 -3,2	-188,5 181,2	-3,7 -2,7
საგარეო სავაჭრო ბალანსი							
პროცენტულად მშპ-თან	მლნ აშშ დოლარი %	-488,0 -363,8	-16,1 -14,0	-703,7 -320,8	-19,8 -10,5	-693,3 -364,1	-23,4 11,3
მთლიანი საგარეო ვალი							
პროცენტულად მშპ-თან	მლნ აშშ დოლარი %	1347,7 1630,5	45,6 59,1	1508,7 1543,1	44,0 49,0	1627,4 1600,8	46,6 51,0
გაცვლითი კურსი	აშშ დოლარი /ლარი	1,28	1,32	1,71	1,94	1,97	2,06

¹ საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში. საქართველოს ეროვნული ბანკი 2002, გვ. 73-91.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ქვეყანაში ფინანსური სტაბილიზაციის მიღწევის მცდელობის ფონზე შეიმჩნევა ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტენდენცია. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ დაბალია მშპ-ს მიმართ საბიუჯეტო შემოსავლების ხვედრითი წილი, შესაბამისად დაბალია ეროვნული შემოსავლის განაწილებით პროცესში ბიუჯეტის მონაწილეობის დონე, ხოლო საგარეო ვაჭრობის საქონელბრუნვას დიდი უარყოფითი საღლო ახასიათებს. საგარეო ვაჭრობიდან შემოსავლების დაკარგვა და ქვეყანაში დამატებითი ფინანსური საშუალებების მოზიდვის აუცილებლობა გარკვეულწილად დაკავშირებულია კრიზისულ წლებში დაწყებული „კაპიტალის გაქცევის“ პროცესთან, რომელიც დღესაც გრძელდება და ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. ადგილობრივი კაპიტალის გატანის მზარდი ტენდენცია მნიშვნელოვან ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს უცხოური კაპიტალის მოზიდვის თვალსაზრისით.¹

აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორებისათვის აუცილებელია კაპიტალის გატანის სახელმწიფო რეგულირების სისტემის შექმნა, რაც გულისხმობს კაპიტალის გატანაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესებასა და ადგილობრივი ინვესტორებისათვის სათანადო პირობების შექმნას. საჭიროა, ერთი მხრივ, სამაშულო ინვესტორების ინფორმაციული და ტექნიკური უზრუნველყოფა, კერძო ინვესტიციების დაფინანსება, ინვესტიციების დაზღვევა² და, მეორე მხრივ, გარკვეული სახეობის ინვესტიციების აკრძალვა, საზღვარგარეთ განხორციელებული ინვესტიციების ლიცენზირება და შესაბამისი წინაპირობების შემუშავების საფუძველზე კაპიტალის გატანის დაფინანსების შეზღუდვა.

კაპიტალის ექსპორტი, რომელიც არ არის ორიენტირებული ეროვნული მეურნეობის შესაძლებლობების გაფართოება-სტიმულირებაზე, მოსახლეობის დასაქმებასა და შემოსავლების ზრდაზე, ბუნებრივია, საგარეო წყაროებიდან სახსრების მოზიდვის აუცილებლობას იწვევს. დღეისათვის

¹ გ. ცაავა. უცხოური საბანკო კაპიტალი საქართველოს ეკონომიკაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო-სამეცნიერო კლექთით ინსტიტუტი, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, (ტ.V). თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“. 2001. გვ. 341.

² 6. ტერაშვილი. კაპიტალის გაქცევა და მისი დაბრუნების გზები. ურნალი „გადასახადები“. 2000. №14. გვ. 7.

საქართველოს საგარეო დავალიანებამ 3 მლრდ. ლარს გადააჭარბა. უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საგარეო ვალის სიდიდეზე. საგარეო ვალის საშიშროების შეფასების კრიტერიუმად მიჩნეულია საგარეო ვალის ან მასზე დარიცხული პროცენტის შეფარდება (ან ორივესი ერთად) ექსპორტის მოცულობასთან.¹ სწორედ ექსპორტზე არსებითად დამოკიდებული ვალების გადახდა და მომსახურება. დამაფიქრებელია, რომ საქართველოს საგარეო ვალი 2000 წელს 6,7-ჯერ აღემატებოდა ექსპორტიდან მიღებულ მთელ შემოსავალს, პრაქტიკით კი ცნობილია, რომ, თუ საგარეო ვალის მოცულობა ექსპორტიდან შემოსავალს ორჯერ აღემატება, ნებისმიერი ქვეყანა საშიშროების წინაშე დგას.

(ყველაზე დიდი პრობლემა, რომელიც კორუფციასთან ერთად ხელს უშლის ინვესტიციების განხორციელებას, არის ბიუროკრატია, რაც სერიოზულ ბარიერს უქმნის ყოველ ინვესტორს. უცხოელი მეწარმეების აღიარებით, ისინი ყველაზე მეტ პრობლემას საგადასახადო ორგანოებთან ურთიერთობისას აწყდებიან. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არასრულყოფილი საბანკო სისტემის არსებობა. იგულისხმება სესხებზე მაღალი საპროცენტო განაკვეთები და ის, რომ ბანკები ძირითადად მოკლევადიან კრედიტებს გასცემენ.)

გარდა აღნიშნულისა, როგორც ადგილობრივი, ასევე უცხოელი ინვესტორების დაინტერესებას ხელს უშლის აგრეთვე ის, რომ ქვეყანაში მიღებული არ არის კანონი ლიზინგის შესახებ. ამასთან, აუცილებელია რეალურად ამოქმედდეს საქართველოს კანონი გაკოტრების შესახებ და დაჩქარდეს ფასიანი ქაღალდების მეორადი ბაზრის ჩამოყალიბება, რომელიც ფაქტობრივად საბაზრო ურთიერთობების განვითარების ღონის ზრდის ხელშეწყობ ბარომეტრს წარმოადგენს.)

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ისეთ პირობებში, როდესაც, გარდამავალი პერიოდის სირთულეების გამო, პირადი და სახელმწიფო მოხმარების წილი შემცირებულია,

¹ შ. გიქოშვილი. საქართველოს საგარეო ვალების სტრუქტურა და დინამიკა 1995-2000. თურნალი „ბანკი“. 2001. I(5). გვ. 30.

ეკონომიკური ზრდის წარმმართველი როლი კერძო ინვესტიციებმა უნდა შეასრულონ. სამწუხაროდ, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციამ, რომელიც საინვესტიციო აქტივობის ძლიერი ფაქტორი უნდა ყოფილიყო, ჯერ-ჯერობით ვერ უზრუნველყო ახალ მესაკუთრეთა მხრიდან კაპიტალის შენარჩუნება-განახლებისათვის საჭირო სტიმულები.¹ ამასთან, როგორც ბოლო წლების დინამიკა მოწმობს, ქვეყანაში არსებობს ინვესტიციებისათვის აუცილებელი პოტენციური ფინანსური რესურსები, მაგრამ, სამწუხაროდ, მათი გამოყენება შეზღუდულია, ვინაიდან ამ რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი ეკონომიკის ჩრდილოვან სექტორშია მოთავსებული. ამიტომ საინვესტიციო აქტივობის წახალისების მიზნით, ჩვენი აზრით, პროგრამაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შემდეგი მოთხოვნების დაკმაყოფილება: 1. აუცილებელია პრივატიზებული საწარმოების რესტრუქტურულიზაცია-რეაბილიტაციისათვის ხელშემწყობი პირობების განსაზღვრა და შესაბამისად მასტიმულირებელი ღონისძიებების შემუშავება; 2. ძირითადი ფონდების ეფექტიანი გამოყენება, მათი სტრუქტურის ოპტიმიზაცია და გაკოტრების პროცედურების ეფექტიანობის ამაღლება; 3. ჯანსაღი საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნა; 4. ანტიმონოპოლიური რეგულირების გაძლიერება კონტროლის ერთიანი მექანიზმის სრულყოფის საფუძველზე; 5. დანაზოგების ზრდის წახალისება საბანკო სისტემის საიმედოობისა და მდგრადობის ამაღლების, საბანკო კრედიტების ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და ალტერნატიული საფინანსო ინსტრუმენტების შემოღების საფუძველზე; 6. საწარმოთა ფინანსური პრობლემების მოგვარების მიზნით შეიქმნას ბიზნეს-რისკების დაზღვევისა და გადაზღვევის სისტემა, რომელიც, თავის მხრივ, მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ყველა სახეობის რისკ-ფაქტორის გამორიცხვის პირობების შექმნას; 7. კერძო ბიზნესის შეზღუდვა-რეგულირების მექანიზმთა გონივრული მინიმიზაცია და მათი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

¹ გ. გამსახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ., გამომცემლობა „ბერილიანი.“ 1997. გვ. 57.

5.3. პრივატიზაცია, როგორც ბიუჯეტის შემოსავლების გაღების წყარო

საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესი. სწორედ პრივატიზაციის პროცესის მეშვეობით გახდება შესაძლებელი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარების საფუძველზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა მოზიდული უცხოური კაპიტალის საშუალებით და, აქედან გამომდინარე, ასამოქმედებელი საწარმოებისათვის ხარჯების ეკონომიის გაწევა.

პრივატიზაცია, როგორც ობიექტური პროცესი და საკუთრების ფორმების ოპტიმიზაციის საფუძველი, არეგულირებს ეკონომიკურ ურთიერთობებს.) აღნიშნულიდან გამომდინარე, პრივატიზაციის პროცესისადმი ზედაპირული მიდგომა დაუშვებელია. ამასთანავე, ყურადღებიდან არ უნდა გამოგვრჩეს მთელ რიგ ქვეყნებში ამ მიმართულებით დაგროვილი გამოცდილება, მხედველობაში გვაქვს ის, რომ განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში მნიშვნელოვანი წილი სახელმწიფო საკუთრებისა შენარჩუნებულია და პრივატიზაციის, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ნაწილის განხორციელება, შეიძლება ითქვას, სამი ძირითადი სტრატეგიული მიზნის მიღწევას ემსახურება: პირველი, მესაკუთრეთა ფენის შექმნას; მეორე, სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხების მობილიზაციის ანუ ფისკალური დატვირთვის გაძლიერებას და, მესამე, პრივატიზაციის განხორციელების შედეგად სახელმწიფო თავიდან იხსნის, მცირე საფინანსო რესურსების პირობებში საწარმოთა ოპტიმალური მართვის საკითხებთან დაკავშირებულ პასუხისმგებლობას.

ამრიგად, (ეროვნული ეკონომიკის გაჯანსაღების ერთ-ერთ უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს ქვეყანაში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესი. მის ეფექტიან განხორციელებაზე ბევრადაა დამოკიდებული ეკონომიკური რეფორმების წარმატებით განხორციელება.) ამ საქმეში დაშვებული სერიოზული სუბიექტური და ვოლუნტარისტული შეცდომები ქვეყანას კვლავ მეტად ძვირად უჯდება.¹

¹ ლ. ჩიქავა. საქართველოს ეკონომიკის სოციალური არაორიენტირებულობა და მისი

სახელმწიფო ქონების პრივატიზების სფეროში არსებული სირთულეების დაძლევისა და ამ მიმართულებით ქვეყნის წინაშე მდგარი პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ, ერთი მხრივ, მივალწიეთ თუ არა სახელმწიფო ქონების პრივატიზების დასახულ მასშტაბებს ანუ შესრულდა თუ არა პრივატიზების პროგრამით განსაზღვრული დავალებანი და, მეორე მხრივ, რა შედეგები მოგვცა სახელმწიფო ქონების პრივატიზებამ სახელმწიფო კაპიტალური შემოსავლების ზრდის, და პრივატიზებულ საწარმოთა ამოქმედებისა და ქვეყნის ფინანსური გაჯანსაღების თვალსაზრისით.

იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ, შესრულდა თუ არა პრივატიზების პროგრამით განსაზღვრული მიზნები, პირველ რიგში, საჭიროა გაეანალიზოთ პრივატიზების პროცესი და შემდგომ ამ ანალიზის საფუძველზე განვსაზღვროთ მისი ფისკალური ეფექტი.

(ქვეყანაში პრივატიზების განხორციელების პროცესი პირობითად შეიძლება სამ ეტაპად დაიყოს: პირველი – ეს არის პერიოდი 1991 წლის პირველი ნახევრიდან ანუ კანონის მიღებიდან 1993 წლის მარტამდე, რომლის დროსაც ძირითადად თეორიული მოსამზადებელი სამუშაოები და დოკუმენტების შედგენა მიმდინარეობდა; მეორე ეტაპი დაიწყო აღნიშნული პერიოდიდან 1994 წლის 29 მაისამდე, როდესაც თითქმის მთელ საქართველოში სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესი პრაქტიკულად მცირე საწარმოების პრივატიზაციით დაიწყო, რომელიც დღეისათვის უკვე დასრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს და, მესამე ეტაპი დაკავშირებულია რადიკალური პრივატიზების პროცესის დაწყებასთან. ამ ეტაპს დასაბამი მისცა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1994 წლის 29 მაისის ბრძანებულებამ პრივატიზაციის პროცესის დაჩქარების შესახებ და, შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის მიერ 1994 წლის 29 მაისის კანონის მიღება.

განსაზღვრული ფაქტორები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, I ტომი. თბ., საგამომცემლო ფორმა „სიახლე“, 2000. გვ. 20. გ. ლაბარტაყვა. პრივატიზაციის მიზანი, შედეგები და პრობლემები. გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, ტ. IV, თბ., ფინანსების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, 2000. გვ. 372. 6. სანთელაძე. საქართველოში ეკონომიკური რეფორმების მაკრო- და მაკროსაექტები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, I ტომი. თბ., საგამომცემლო ფორმა „სიახლე“, 2000. გვ. 40.

მენტის მიერ 1998 წლის 28 ოქტომბერს მიღებულმა კანონმა „არასა-სოფლო-სამეურნეო მიწის პრივატიზაციის შესახებ“.)

ობიექტურ ხელისშემშლელ ფაქტორებს შორის აღსანიშნავია 1993-1996 წლებში ქვეყანაში არსებული შიდააშლილობა, გამწვავებული კრიმინოგენული ვითარება, სეპარატისტული რეჟიმის გააქტიურებით გამოწვეული საომარი მოქმედებები და სხვა. შესაბამისად, სახელმწიფო ქონების პრივატიზებამ, სამწუხაროდ, მოსალოდნელი ეკონომიკური ეფექტი ვერ მოგვცა.

პრივატიზების პროცესში საწყის ეტაპზე უმეტესწილად ადგილი ჰქონდა საწარმოთა საპრივატიზებო საწყისი ფასების შემცირებული ოდენობით განსაზღვრის ფაქტებს, კონკურსის, აუქციონის ჩატარების წესების დარღვევას და სხვა, რამაც უარყოფითად იმოქმედა ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე.

როგორც ზევით აღვნიშნეთ, პრივატიზაციის მთავარი მიზანი იყო კერძო მესაკუთრეთა ფენის შექმნა, რომელიც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობდა სოციალურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებას, პრივატიზებულ საწარმოთა მუშაობის ეფექტიანობის ამაღლებას, საკუთრების პრივატიზების შედეგად მიღებული სახსრების ანგარიშზე სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარებას და, აქედან გამომდინარე, ფინანსური სტაბილიზაციის მიღწევას.) ანტიმონოპოლური კანონების მოქმედების საფუძველზე კონკურენციის პირობების შექმნასა და ქვეყნის ეკონომიკაში უცხოეთის ინვესტიციების ჩაბმას, რაც პრაქტიკულად ვერ განხორციელდა და, ფაქტობრივად, სახელმწიფო ქონების მნიშვნელოვანი ნაწილი კორუპტირებულ სახელმწიფო ჩინოვნიკებს ჩაუვარდათ ხელში.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დღეისათვის ქვეყანაში პრივატიზებული საწარმოებიდან დაფუნდებულა 1361 სააქციო საზოგადოება და 15925 მცირე საწარმო. სახელმწიფო ფლობს 286 სააქციო საზოგადოების აქციებს, საიდანაც 232 სააქციო საზოგადოების საკონტროლო პაკეტი მის ხელშია. ამასთან, დაფუნდებული სააქციო საზოგადოებების 82 %

¹ სოციალურ-ეკონომიკური გაჯანსაღებისა და ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფის პროგრამა. საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ენერჯის სამინისტრო. თბ., 2000. გვ. 14.

პრევატიზებულია, რომელთაგანაც ყველაზე დიდი ხვედრითი წილი მრეწველობის, შემდეგ მომსახურებისა და ვაჭრობის სექტორებს ეკუთვნის, ხოლო რაც შეეხება მცირე საწარმოებს, მათი უმრავლესობა ვაჭრობისა და მომსახურების სფეროს მოიცავს¹ (იხ. ცხრილი №10).

ცხრილი №10

პრევატიზებული სააქციო საზოგადოებები და მცირე საწარმოები სექტორების მიხედვით 2001 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით²

სექტორი	სააქციო საზოგადოებები		მცირე საწარმოები	
	დამტკიცებული	დაარსებული	დამტკიცებული	პრევატიზებული
მრეწველობა	230	303	394	319
პურპროდუქტები	61	45	142	123
სოფლის მეურნეობა და სურსათი	391	305	765	876
არქიტექტურა და მშენებლობა	228	164	436	366
საცალო და საბითუმო ვაჭრობა	86	62	4,687	5,402
ნავთობპროდუქტები	49	36	172	174
საქგაზი	60	47	-	-
ტრანსპორტი	120	131	191	224
სოციალური სფერო	57	58	422	692
ჯანდაცვა	56	58	785	620
ენერგეტიკა	66	130	56	55
საყოფაცხოვრებო მომსახურება	22	22	5,566	7,074
სულ	1,426	1,361	13,616	15,925

¹ საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2001, №3-4. გვ. 41.

² წყარო: სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტრო.

შენიშვნა: იმის გამო, რომ აქციონირების პროცესში ზოგიერთი საწარმო გაიყო, გაყიდული საწარმოების რიცხვი შეიძლება აჭარბებდეს გასაყიდად დამტკიცებულს რიცხვს.

(აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია თავიდანვე იყო ეკონომიკური რეფორმების პრიორიტეტული მიმართულება. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა მისი განხორციელების მეთოდებსა და ხერხებს. თავდაპირველად ძირითადად გამოიყენებოდა პრივატიზების ერთ-ერთი ფორმა – კაპიტალის გაყიდვა აუქციონზე. მასობრივი პრივატიზაცია ხორციელდებოდა სპეციალიზებული ვაუჩერული, ფულადი და „ნულოვანი“ აუქციონების მეშვეობით. ამასთანავე, გამოიყენებოდა აქციათა საკონტროლო პაკეტების პირდაპირი მიყიდვა და კომერციული კონკურსები (ტენდერები).) თითოეულმა ამ მეთოდმა თავისი წვლილი შეიტანა საკუთრების რეფორმირების პროცესის მიმდინარეობის დაჩქარებაში.

სააქციო საზოგადოებათა დაფუძნების თავდაპირველ ეტაპზე სახელმწიფოს ეკუთვნოდა აქციათა 100%. პრივატიზაციის პროგრამის მიხედვით, საწარმოების თანამშრომლებს აქციათა ნაწილი უფასოდ გადაეცემოდათ, ხოლო ნაწილი – 20%-იანი ფასდაკლებით. უფასოდ გასაცემი აქციების რაოდენობა ნომინალური ღირებულებით შეესაბამებოდა საშუალო თვიური ხელფასის ათმაგ სიდიდეს.

საბოლოო ჯამში, აღნიშნული მეთოდების მეშვეობით საწარმოთა თანამშრომლების კერძო მფლობელობაში გადავიდა სააქციო საზოგადოებათა აქციების საერთო რაოდენობის 3%-მდე, მათ შორის: 1,5-2% გადაეცა უფასოდ, ხოლო 0,8-1% – 20%-იანი ფასდაკლებით. ყველა თანამშრომელმა ისარგებლა აქციათა უფასოდ მიღების უფლებით, ხოლო ფასდაკლებით გამოსყიდვის უფლება გამოიყენა მუშაკთა მხოლოდ ნახევარმა.

სახელმწიფოს მეთაურის 1994 წლის 29 მაისის ბრძანებით, აქციათა ნაწილის უფასოდ გადაცემის შემდეგ, საწარმოთა თანამშრომლებს აქციათა საკონტროლო პაკეტის გამოსყიდვის უფლება მიეცათ. გარდა ამისა, თანამშრომელთა საერთო კრებას უფლება ჰქონდა, მიეღო გადაწყვეტილება გარეშე პირების (აუტსაიდერების) საკონტროლო პაკეტის მყიდველთა სიაში ჩართვის შესახებ. ამასთან, მთავრობის გადაწყვეტილებით ზოგიერთი საწარმოს აქციათა საკონტროლო პაკეტები სახელმწიფო

საკუთრებაში დარჩა. ასეთი საწარმოების თანამშრომლებს აქციათა მხოლოდ 10%-ის გამოსყიდვის უფლება მიეცათ.

ამ პაკეტების ღირებულების 30%-ის ანაზღაურება ხორციელდებოდა ვაუჩერების მეშვეობით, ხოლო დანარჩენ 70%-ზე დადგენილი იყო 30%-იანი ფასდაკლება და გამოისყიდებოდა ნაღდი ან უნაღდო ანგარიშსწორებით. ამასთან, თანხის 30%-ის გადახდა 3 თვის განმავლობაში უნდა მომხდარიყო.

როგორც ცნობილია, 1994-1995 წლებში, საკონტროლო პაკეტების პირდაპირი გამოსყიდვების პარალელურად ტარდებოდა ვაუჩერული აუქციონები. აღსანიშნავია, რომ ვაუჩერული პრივატიზაციის მიმდინარეობისას არც ერთი საწარმოს საკონტროლო პაკეტი არ გაყიდულა. აქციათა პაკეტების დარჩენილი რაოდენობა, რომლის განაწილება აუქციონის მონაწილეთა შორის ვერ მოხერხდა, შემდგომში გამოტანილ იქნა ჩვეულებრივ აუქციონზე. ვაუჩერული აუქციონების შეწყვეტის შემდეგ, მასობრივი პრივატიზაციის გაგრძელების, სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩენილი აქციების რეალიზებისა და ამ პროცესში მოსახლეობის ფართო მასების ჩართვის მიზნით, სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრმა 1996 წლის აგვისტოში გამოსცა ბრძანებულება სპეციალიზებული ფულადი აუქციონების ჩატარების შესახებ. პრაქტიკულად აქციათა გაყიდვა ამ მეთოდით დაიწყო იმავე წლის ოქტომბერში და 1998 წლის აგვისტომდე ჩატარდა 33 აუქციონი. საწყისი ფასები დადგინდა ნომინალური ღირებულების 150%-ის ოდენობით.

მიღებული შედეგები ისეთ შთაბეჭდილებას ქმნიდნენ, თითქოს გასაყიდად გამოტანილი აქციები ფულადი აუქციონების მონაწილეებისათვის არავითარ ინტერესს არ წარმოადგენდა. მხოლოდ პირველ აუქციონზე აღინიშნა გარკვეული დანტერესება მყიდველთა მხრიდან – 16 წარმოდგენილი საწარმოდან გაიყიდა 13 საწარმოს აქციები, კონკრეტულად, წარმოდგენილ აქციათა 67 % იქნა გაყიდული. შემდგომ აუქციონებზე აღინიშნული მაჩვენებელი კატასტროფულად მცირდებოდა და უკვე მეხუთე აუქციონიდან არ აღემატებოდა 0,9%-ს, ხოლო მეთორმეტე და მეჩვიდმეტე აუქციონებზე საერთოდ არც ერთი აქცია არ გაყიდულა. რაც

შეეხება აუქციონების მონაწილეებს, ისინი ძირითადად ის პირები იყვნენ, რომლებსაც უკვე გააჩნდათ მოცემული საწარმოს აქციები და სურდათ თავიანთი წილის გაზრდა. საბოლოოდ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ფულადი აუქციონები არ სარგებლობდნენ დიდი პოპულარობით ინვესტორთა შორის, ძირითადად, საწყისი ფასების მაღალი დონის გამო და, შესაბამისად, ვერ მოიზიდეს მონაწილეთა დიდი რაოდენობა.

1997 წლის დასაწყისისათვის ნათელი გახდა, რომ პრивატიზაციის გამოყენებული მეთოდები არ აღმოჩნდა საკმარისად ეფექტური საკუთრების ტრანსფორმაციის წარმატებით დასრულებისათვის. 1997 წლის ივლისში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი სახელმწიფო საკუთრების პრивატიზაციის შესახებ, რომელსაც უნდა გარკვეულწილად გაემარტივებინა პრивატიზების პროცესის მიმდინარეობა. ახალი კანონი საშუალებას იძლეოდა 50%-ით შეემცირებინათ იმ საწარმოს აქციების საწყისი ფასი, რომელთა გასხვივება ფულად აუქციონზე ორჯერ ვერ მოხერხდა. შედეგად, ინვესტორთა მხრიდან აღინიშნა გარკვეული აქტივობის ზრდა, თუმცა საერთო სურათი მაინც უცვლელი დარჩა.

ახალი კანონის თანახმად, გაიზარდა შეღავათები საწარმოს თანამშრომლებისათვის – ყოველ მუშაკს უფლება ჰქონდა მიეღო აქციათა რაოდენობა ნომინალური ხელფასის ასმაგი მოცულობის შესაბამისად. საკუთრების განსახელმწიფოებრიობის მიღებულმა დონემ და ეკონომიკური რეფორმების თვისებრივად ახალ ეტაპზე გადასვლამ წარმოშვა უფრო რადიკალური და გადამწყვეტი ზომების მიღების აუცილებლობა პრивატიზაციის სტიმულირების მიზნით. ამასთან დაკავშირებით, საქართველოს მთავრობამ 1997 წლის 27 ივნისს სავსებით სწორად და დროულად მიიღო გადაწყვეტილება საციალიზებული „ნულოვანი“ აუქციონების ჩატარების შესახებ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პრивატიზაციის ეს მეთოდი ყველაზე ეფექტური აღმოჩნდა, რაზეც მეტყველებს №11 ცხრილის მონაცემები.

ამ მონაცემთა თანახმად, გაყიდულ აქციათა უდიდესი წილი მოდის საკონტროლო პაკეტების პირდაპირ გაყიდვებზე, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ აქ გათვალისწინებულია კომერციული ტენდერების შედეგებიც,

რომლებიც თავისთავად აღნიშნული მეთოდის სახესხვაობას წარმოადგენს. ტენდერები ძირითადად ტარდებოდა იმ საწარმოებზე, რომელთა აქციები ყველაზე ლიკვიდურად ითვლებოდა.

ცხრილი №11

პრივატიზაციის მეთოდების ეფექტიანობა¹

პრივატიზაციის მეთოდები	შემთხვევათა რაოდენობა	გაყიდული აქციების ნომინალური ღირებულება (აშშ დოლ.)	პროცენტობით აქციათა მთლიანი ნომინალური ღირებულების მიმართ
აქციათა უფასო გადაცემა	1118	11 731 224	2,55
აქციათა გაყიდვა 20%-იანი ფასდაკლებით		1 087 938	0,24
აქციათა საკონტროლო პაკეტების პირდაპირი გაყიდვები		185 496 511	40,3
ვაუჩერული აუქციონები	45	111 570 641	24,20
სპეციალიზებული ფულადი აუქციონები	33	2 537 156	0,55
სპეციალიზებული „ნულოვანი“ აუქციონები	6	3 368 845	32,2
სულ გაყიდული აქციების ნომინალური ღირებულება		460 851 893	39,00
სულ გამოშვებული აქციების ნომინალური ღირებულება		1 164 429 576	100,00

¹ წყარო: ქონების მართვის სამინისტრო.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, მთლიანად გამოშვებული აქციების 61%, ნომინალური ღირებულებით 700 მლნ. აშშ დოლარამდე, ჯერ კიდევ დარჩენილია სახელმწიფოს საკუთრებაში. აღსანიშნავია, რომ ამ აქციათა უდიდესი ნაწილი ეკუთვნის ენერგეტიკულ სექტორს, რომელიც დიდი სიმძლავრეებით ხასიათდება. ასევე არ არის გაყიდული ისეთი მნიშვნელოვანი საწარმოების საკონტროლო პაკეტები, როგორიცაა რუსთავეის მეტალურგიული კომბინატი, ელმავალმშენებელი ქარხანა, ზესტაფონის ფეროშენადნობების ქარხანა და სხვა. სახელმწიფოს აგრეთვე ეკუთვნის ჩვეულებრივი სააქციო საზოგადოებების აქციებიც, რომლებიც შეადგენენ დარჩენილი მოცულობის მხოლოდ 10%-ს.

პრივატიზების პროცესში დაგროვილმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ინვესტორები, ხშირ შემთხვევაში, იძენენ აქციათა საკონტროლო პაკეტებს, რათა უფრო ადვილად მართონ ძირითადი ფონდები, გასცენ ისინი იჯარით, გაყიდონ, ჩამოწერონ და ა.შ. ამასთან, უნდა აღინიშნოს პოზიტიური ტენდენციებიც, კერძოდ, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სააქციო საზოგადოებათა რიცხვი, რომელთა ხელმძღვანელობა ცდილობს მათ საკუთრებაში არსებული საწარმოების თანამედროვე ეკონომიკურ პირობებთან ადაპტირებას.

პრივატიზების შედეგად წარმოქმნილი სააქციო საზოგადოებების ქმედითუნარიანობისა და კონკურენტუნარიანობის დასადგენად მიზანშეწონილად მივიჩნით გაგვეზორციელებინა ძირითადი ფონდების აქტიური ნაწილის ანალიზი, რომელმაც არასახარბიელო სურათი მოგვცა. კერძოდ, ანალიზმა დაგვანახა, რომ ძირითადი ფონდების უდიდესი ნაწილი სრულიად ამორტიზებულია, მოძველებულია როგორც ფიზიკურად, ისე მორალურად. აღსანიშნავია, რომ, მაგალითად, მანქანათმშენებლობის დარგში დანადგარების 80% 25 წელზე მეტი პერიოდის განმავლობაში იმყოფება ექსპლუატაციაში და, შესაბამისად, რამდენჯერმე გაიარა საამორტიზაციო ციკლი. დაახლოებით ასეთივე მდგომარეობაა მრეწველობის სხვა დარგებშიც.

ყურადღებას იმსახურებს აგრეთვე „ნულოვან“ აუქციონებზე გამოტანილი საწარმოების დარგობრივი სტრუქტურა, ვინაიდან მის საფუძ-

ველზე შესაძლებელია გარკვეულწილად განვსაზღვროთ საქართველოს ეკონომიკის მომავალი დარგობრივი სტრუქტურა.

ციფრობრივი მასალების ანალიზმა დაგვანახა, რომ რაოდენობრივად საწარმოთა დიდი ნაწილი მიეკუთვნებოდა მსუბუქ მრეწველობას, კვების მრეწველობას, მშენებლობას, ტრანსპორტს, ვაჭრობასა და მომსახურების სფეროს, სათბობ-ენერგეტიკულ კომპლექსს (იხ. ცხრილი №11). ეს უკანასკნელი წარმოდგენილი იყო მხოლოდ ექვსი საწარმოთი (მცირე პესები და ამ სექტორის მომსახურე საწარმოები) და უახლოეს მომავალში დაგეგმილია გამანაწილებელი სისტემების პრივატიზება. კვების მრეწველობა ცალკე გამოიყო, რადგან საწარმოთა თითქმის მესამედი ამ დარგს მიეკუთვნება.

აუქციონზე დაფიქსირებული აქციების კურსით, ყველაზე დიდი დაინტერესება გამოიწვია სათბობ-ენერგეტიკულმა სექტორმა, მაგრამ, ჩვენი აზრით, მხოლოდ ამ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით, „ნულოვანი“ აუქციონების ფასწარმოქმნის პრინციპიდან გამომდინარე, უზუსტი სურათი საწარმოებზე მოთხოვნის შესახებ ვერ შეიქმნება. ამიტომ რეალური მოთხოვნის გამოვლენისათვის გასათვალისწინებელია განაცხადთა რაოდენობა ერთი საწარმოს აქციათა ყიდვაზე და შეტანილი თანხის სიდიდე დარგების მიხედვით.

აუქციონის შედეგების თანახმად, საშუალოდ ყველაზე მეტი განაცხადი მოდიოდა ვაჭრობისა და მომსახურების სფეროს საწარმოებზე. აგრეთვე სათბობ-ენერგეტიკულ კომპლექსზე, ხოლო ყველაზე დიდი თანხა, საშუალოდ ერთ განაცხადზე, შემოსული იყო სამრეწველო საწარმოებზე, რაც ამ უკანასკნელთა მიმართ ინვესტორთა დიდ დაინტერესებას მოწმობს.

ასევე საინტერესოა „ნულოვანი“ აუქციონის მონაწილე ინვესტორთა სტრუქტურა და იმ მოტივების გამოვლენა, რომლებითაც ისინი ხელმძღვანელობდნენ. ამგვარი გამოკვლევა, ჩვენი აზრით, საინტერესოა ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ფუნქციონირების პერსპექტივის თვალსაზრისით, ვინაიდან: *პირველად*, ყველა ინვესტორი ამ ბაზრის პოტენციური მონაწილეა, და, *მეორე*, რაც უფრო დიდია მსხვილ ინვესტორთა რაოდენობა, მით მეტია

საწარმოს წარმატებული ამუშავების შესაძლებლობა. აქვე ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ თუ გავანალიზებთ რეზიდენტ ინვესტორთა სტრუქტურას, დავინახავთ, რომ მოსახლეობა სრულფასოვნად ვერ მონაწილეობს პრივატიზაციის პროცესში, ვერ აბანდებს მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვან სახსრებს. ამასთან, ინვესტორთა ფენა ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია, რამაც განაპირობა შენატანების მცირე მოცულობები. ემპირიული მონაცემების ანალიზისას აღმოჩნდა, რომ განაცხადთა 80%-ში შენატანების მოცულობა 500 ლარამდეა. ამასთან, ამ განაცხადებს ათავსებდნენ აუქციონის როგორც მცირე თანხის მქონე, ასევე შედარებით მსხვილი ინვესტორებიც, რომლებიც შეგნებულად ანაწევრებდნენ საკუთარ სახსრებს და აბანდებდნენ სხვადასხვა საწარმოებში, რის შედეგადაც ფორმირებულა საკმაოდ დიდი, მაგრამ ძლიერ დივერსიფიცირებული პორტფელი. შეიძლება ითქვას, რომ ინვესტორთა ასეთ ქცევას სპეკულაციური ხასიათი აქვს, რადგან მათ ამოძრავებთ არა გრძელვადიანი ინტერესები, არამედ ამ აქციათა ყიდვა-გაყიდვით მოგების მიღების შესაძლებლობა. მართალია, დღესდღეობით ეს შეუძლებელია მეორადი ბაზრის არარსებობის პირობებში, მაგრამ ამ უკანასკნელის განვითარების წინაპირობებს ქმნის, რაც თავისთავად პოზიტიურ მოვლენად შეიძლება ჩაითვალოს.

აღსანიშნავია მსხვილი ინვესტორების სიმცირე, მაგრამ მათზე მოდის შეტანილი თანხის უდიდესი ნაწილი, რადგან ისინი წარმოადგენენ რეალურ ინვესტორებს, რომლებიც მზად არიან, თავის თავზე აიღონ საწარმოების მართვა და მასთან დაკავშირებული რისკი.

აქციათა მფლობელების სტრუქტურის ანალიზისას აღმოჩნდა, რომ საწარმოების 50%-ში აქციების ძირითადი ნაწილის მფლობელი საშუალოდ სამი პირია, ხოლო დანარჩენ საწარმოებში აქციების ძირითადი ნაწილი დივერსიფიცირებულია და განაწილებულია აქციონერების საკმაოდ დიდ რაოდენობაზე.

„ნულოვან“ აუქციონზე მონაწილეობდნენ უცხოელი ინვესტორებიც. მიუხედავად იმისა, რომ რაოდენობრივი თვალსაზრისით ეს მონაწილეობა უმნიშვნელო იყო, მაინც მათ მიერ ჩადებულმა სახსრებმა დიდი ზეგავლენა იქონია საერთო შედეგებზე.

უცხოელ ინვესტორებს განაცხადები შექპონდათ ძირითადად იმ საწარმოებზე, რომელშიც ისინი თავად სპეციალიზდებიან, გააჩნიათ დარგის გარკვეული ცოდნა და გამოცდილება. წარმოდგენილი განაცხადებით თუ ვიმსჯელებთ, მათ მიიღეს აქციათა საკმაოდ მსხვილი პაკეტი, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში – საკონტროლო პაკეტიც კი. ეს იმაზე მიგვანიშნებს, რომ უცხოელ ინვესტორებს საქართველოსთან მიმართებით „ინტერესები“ გააჩნიათ და გვემაკვენ შექმნილ საწარმოთა აღორძინება-განვითარებას.

„ნულოვანი“ აუქციონები ყველაზე ეფექტური აღმოჩნდა სხვა მეთოდებთან შედარებით. აღნიშნულს მოწმობს ის, რომ ამ სახეობის მართო ორ აუქციონზე აქციათა მთლიანი რაოდენობის თითქმის მესამედი გაიყიდა. 2000 წლის 1 ივნისის მდგომარეობით ჩატარებულა ექვსი „ნულოვანი“ აუქციონი, რომელზეც გაიყიდა 30 სააქციო საზოგადოების სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული 3 249 მილიონი აქცია.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ: *პირველი*, „ნულოვანი“ აუქციონების ჩატარებას დადებითი მხარეები გააჩნია, მაგრამ მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს აღნიშნული მეთოდის უარყოფითი მხარეც. საუბარია იმ გარემოებაზე, რომ „ნულოვან“ აუქციონზე გაყიდულ ობიექტებს ბევრი სხვადასხვა მეპატრონე ეყოლება, რომლებსაც, გამორიცხული არ არის, ერთიანი სტრატეგია გააჩნდეთ და, *მეორე*, უმეტესწილად ახალი მეპატრონეების მიზანია მხოლოდ შესყიდულ საწარმოებს ფლობდნენ და ინვესტიციები, საჭირო თანხების არსებობის შემთხვევაში, განახორციელონ უფრო მოგვიანებით რეალური მდგომარეობიდან გამოძინარე, ჩვენი აზრით, უფრო მიზანშეწონილი იქნებოდა საწარმოთა „ნულოვან“ აუქციონზე გატანის მაგიერად, ჯერ ასეთი საწარმოების მიმართ გამოგვეყენებინა გაკოტრების კანონის ამოქმედების მექანიზმები.

1998-2000 წლებში პრივატიზაციის პროცესი ძირითადად იმ საინვესტიციო ტენდერების მეშვეობით ხორციელდებოდა, რომლებიც ახალ მეპატრონეებს გარკვეულ პირობებს უყენებენ, კერძოდ, ძირითადად ყოფილი საწარმოო ვალის სრულ დაფარვას, წარმოების სახეობისა და სამუშაო ძალის სრულ შენარჩუნებას. ამ პერიოდში მცირე საწარმოე-

ბის პრივატიზება წარმატებით მიმდინარეობდა, რასაც ვერ ვიტყვით მსხვილ საწარმოებზე. აღნიშნული მდგომარეობის ძირითად მიზეზად გვეკლინება ტენდერზე გამოცხადებული არასრულყოფილი საინვესტიციო პირობები და ასევე ობიექტების საპრივატიზაციო საკითხების სატენდერო კომისიის არაორგანიზებული საქმიანობა. 1998-2000 წლებში სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან შემოსულმა თანხამ შეადგინა 152,4 მლნ ლარი, აქედან 75 მლნ ლარი მიმართულ იქნა ცენტრალურ ბიუჯეტში, ხოლო 76 მლნ ლარი – ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში. ამასთან, მხოლოდ 2000 წელს, ბიუჯეტში პრივატიზაციიდან მიღებულ თანხას 103 მლნ ლარი უნდა შეედგინა, მაგრამ სეკესტრის შემდეგ ეს ციფრი 29 მლნ ლარით შეიცვალა, რაც გამოწვეული იყო საპრივატიზაციო ობიექტთა სიიდან საქართველოს ტელეკომუნიკაციების გაყიდვა-გასხვისების პროცესის გადადებით.

(2001 წლიდან ქვეყანაში ხორციელდება პრივატიზაციის ახალი ეტაპი, რომელიც ენერგეტიკას, კავშირგაბმულობასა და ტრანსპორტს შეეხება. სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მიერ დასრულდა სახელმწიფოში არსებული უძრავი ქონების აღრიცხვა. ამ პერიოდისათვის კერძო მფლობელობაში გადავიდა ის ობიექტები, რომელთა პრივატიზაცია შედარებით ადვილი იყო, ხოლო ეკონომიკისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის საწარმოების პრივატიზების პროცესი ზუსტ გათვლებს უნდა ეფუძნებოდეს.)

ყურადღებას იმსახურებს იმ ფაქტის აღნიშვნაც, რომ ბევრ ტენდერზე საწარმოებმა არ წარადგინეს განაცხადები და რიგი საწარმოები ვერ გაიყიდა მათი აქციათა საკონტროლო პაკეტის ფასის შემცირების შედეგადაც. ჩვენი აზრით, ასეთი საწარმოების პრივატიზაციის შემაჯერებელი მიზეზებიდან აღსანიშნავია დავალიანების დიდი მოცულობა, აქტივების არაღამაკმაყოფილებელი მდგომარეობა, სამუშაო ძალის სიჭარბე და სხვ. აღნიშნული საწარმოების მიმართ ქონების მართვის სამინისტრომ დაიწყო ისეთი მექანიზმების გამოყენება, როგორცაა რე-

¹ შ. რაზმაძე, ნ. მეტრეველი. პრივატიზაციის პრობლემები და 2000 წლის სექტემბერი-ბული ბიუჯეტი. „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“. 2000. №7-8. გვ. 21.

სტრუქტურულიზაცია, ლიკვიდაცია და გაკოტრების საქმისწარმოება. ჩვენ სავსებით ვიზიარებთ ვ. პაპავას მოსაზრებას, რომ რესტრუქტურულიზაციის განხორციელება მიზანშეწონილია უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით საწარმოთა პრივატიზაციისათვის და მათი ხანგრძლივი ვადით მართვის უფლებით გადაცემისას¹, მაგრამ დაზუსტების მიზნით დავამატებთ, რომ გაკოტრების კანონის ამოქმედება შექმნის წინაპირობებს საწარმოების საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის და დაინტერესებულ პირებს სტიმულს მისცემს ინვესტიციების განხორციელებისათვის.

ზემოაღნიშნული სამი ეტაპის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრივატიზების პროცესი უაღრესად არაერთგვაროვნად და გარკვეული შეცდომებით წარიმართა, რაც რეფორმის საწყის ეტაპზე სახელმწიფოს მხრიდან სათანადო კონცეფციის შეუქმნევების, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის, ახალ პირობებში ეკონომიკის რეგულირების ადაპტირებული მექანიზმის უქონლობით და შესაბამისი კვალიფიკაციის ნაკლებობით აიხსნება.²

(პრივატიზაციის სფეროში არსებული ხარვეზების გამოშვევ მიზეზებად მიგვაჩნია ის, რომ: პირველი, ნაკლებად გამოიყენება საპრივატიზაციო ქონების შეფასების ექსპერტული მეთოდები, შეფასების დროს ბოლომდე არ არის გათვალისწინებული ამა თუ იმ ობიექტის მნიშვნელობა და პერსპექტივები, ამასთან, ხდება ობიექტების ღირებულების ხელოვნური შემცირება; მეორე, არასწორად მიმდინარეობს სააქციო საზოგადოებების საპრივატიზაციოდ მომზადების პროცესი. კერძოდ, არ ხდება საპრივატიზაციო სააქციო საზოგადოებების შესახებ რეალური და ყოვლისმომცველი ინფორმაციის მომზადება და გავრცელება) ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს საპრივატიზაციო ობიექტის ფინანსური მდგომარეობის, მისი დებიტორებისა და კრედიტორების შესახებ ზუსტ და ამომწურავ

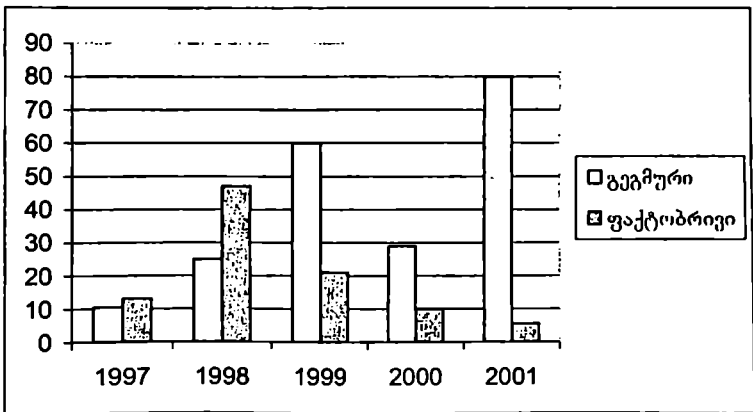
¹ ვ. პაპავა. საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა. 2001. №2, გვ. 64.

² გ. გამაძახურდია. ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში. თბ., გამოცემლობა „მერიდიანი“. 1997. გვ. 81.

მონაცემებს. როგორც წესი, საპრიატიზაციო საწარმოს ქონების შეფასე-
ბიდან და მისი საწესდებო კაპიტალის განსაზღვრიდან ამ ქონების პრია-
ტიზებამდე ან აქციების გაყიდვამდე ხშირად საკმაო დრო გადის, რომ-
ლის განმავლობაში იცვლება (ძირითადად უარესდება) საპრიატიზაციო
ობიექტის ფინანსური მდგომარეობა, იზრდება კრედიტორული დავალ-
იანებები, ამის შესახებ კი ინვესტორი ხშირად ობიექტის შეძენის შემდეგ
შეიტყობს, რაც ბუნებრივია, მათ უკმაყოფილებას იწვევს. ეს გარემოება,
როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ხშირად დავის საგანი ხდება, რის შედ-
ვედაც ხშირად ირღვევა ხელშეკრულების პირობები, შეილახება ქვეყნის
ავტორიტეტი, რაც, საბოლოო ჯამში, საინვესტიციო გარემოს გაუარესე-
ბას იწვევს; *(მესამე, წინასწარ არ ხდება პრიატიზების ოპტიმალური
ვარიანტის განსაზღვრა, საწარმოთა რესტრუქტურის შესაძლებლო-
ბის შესწავლა.)* ამ ფაქტის გათვალისწინება მეტად მნიშვნელოვანია დღეს,
როდესაც ხდება მსხვილი ობიექტების განსახელმწიფოებრიობა ჩვენი
ქვეყნის სტრატეგიულ დარგებში; *(მეოთხე, სახელმწიფო ქონების პრია-
ტიზების პროცესის დარგობრივ ჭრილში განხილვისას ჩანს, რომ ფრიად
უმნიშვნელო პრიატიზებულ საწარმოთა ხვედრითი წილი მომპოვებელი
მრეწველობის, კავშირგაბმულობის, სარკინიგზო და საზღვაო ტრანსპორ-
ტის, ჯანდაცვის ობიექტების საერთო რაოდენობაში; მეხუთე, როგორც
პრიატიზებული საწარმოების ახალი მფლობელების უმრავლესობა, ასევე
სახელმწიფოს ხელში დარჩენილი ქონების მმართველები ვერ ახერხებენ
საბაზრო ურთიერთობების პირობებში საწარმოების ეფექტურ მართვას.)*
ამასთან, ადგილი აქვს საკონკურსო პირობების როგორც ხარისხობრივი,
ისე რაოდენობრივი ასპექტების შეუსრულებლობას, რასაც შესაფერისი
გარემო შეუქმნა არსებული საინვესტიციო ინსტიტუტების განვითარების
დაბალმა დონემ. საინვესტიციო ინსტიტუტების უუნარობამ საიმედო ინ-
ვესტორის შერჩევის საკითხში ბევრი გაუგებრობა გამოიწვია ცალკეულ
მსხვილ ობიექტზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოირჩევა სამრეწველო
დარგის სხვადასხვა საწარმოები, რომელთა უმრავლესობაც ფაქტობრი-
ვად არ ფუნქციონირებს. ასეთი საწარმოების მიმართ, უნდა ამოქმედდეს
გაკოტრების მექანიზმი, რისთვისაც მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვ-

ლილები უნდა განხორციელდეს. კერძოდ, მნიშვნელოვნად უნდა შეიცვალოს კანონი „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“ და ჩამოყალიბდეს იმ პრინციპით, რომ შესაბამისი სტრუქტურის მეშვეობით შესაძლებელ იქნეს გააკოტრების საქმის დამთავრება მოკლე ვადაში (მისი აღძვრიდან მაქსიმუმ ორი თვის განმავლობაში). ჩვენი აზრით, ამ კანონის რეალურად ამოქმედება ხელს შეუწყობს პერსპექტიული საწარმოების ამოქმედების საფუძვლად არგადახდების მოცულობების შემცირებას.

აღნიშნულმა ნაკლოვანებებმა თავისი გავლენა იქონია პრივატიზაციიდან მიღებულ შემოსავლებზე, რაზეც ნათლად მეტყველებს ნახაზი №10, რომელზეც წარმოდგენილია ბოლო წლების ბიუჯეტში პრივატიზაციიდან შემოსავლების დაგეგმილი და ფაქტობრივი მაჩვენებლები. ამ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით სავსებით შესაძლებელია მსჯელობა იმაზე, თუ რამდენად ეფექტურია ბიუჯეტისათვის პრივატიზაციის ფისკალური შედეგი.



ნახაზი №11

სახელმწიფო ბიუჯეტში პრივატიზაციიდან შემოსავლების დაგეგმილი და ფაქტობრივი მაჩვენებლები 1997-2001 წლებში

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 1997-1998 წლებში აღინიშნება დაგე-
მილთან ბიუჯეტში შედარებით პრივატიზაციიდან ფაქტობრივად მიღე-
ბული შემოსავლების მნიშვნელოვანი მეტობა, ხოლო 1999-2001 წლებში,
პირიქით, ფაქტობრივი შემოსავალი გეგმური მაჩვენებლის დაახლოებით
მესამედს არ აღემატებოდა. აღნიშნული მონაცემების ანალიზი მეტყველებს
იმაზეც, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნდა და ამჟამადაც არ გააჩნია
თავისი ქონების პრივატიზაციის განხორციელების მკაფიოდ განსაზღვრული
პოლიტიკა.

(აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ქონების მართვის გაუმ-
ჯობესებისა და ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდაში პრივატიზაციის პრო-
ცესის როლის ამაღლებისთვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: *პირველი*,
როგორც უცხოური ინვესტორებისათვის, ასევე პრივატიზების პროცეს-
ში ჩამოყალიბებული მესაკუთრეთა და მეწარმეთა ახალი ფენებისათვის
შესაფერისი გარემოს შექმნა; *მეორე*, სახელმწიფოს ხელში დარჩენილი
ქონების მართვის ეფექტურობის ამაღლება; *მესამე*, უმოქმედო ქონების
რესტრუქტურისაციის განხორციელება; *მეოთხე*, მიმდინარე პერიოდში
და პერსპექტივაში ქვეყნის პრივატიზაციის პოლიტიკის სამომავლო
მიმართულებების განსაზღვრა; *მეხუთე*, პრივატიზაციის პროცესში არ-
სებული კანონდარღვევებიდან (საპრივატიზაციო ქონების ღირებულების
ხელოვნურად შემცირება და სხვადასხვა კლანების მიერ სტრატეგიული
და ექსპორტზე ორიენტირებული ობიექტების დაბალ ფასებში ხელში
ჩაგდება) გამომდინარე, საჭიროა პრივატიზაციის შედეგების გადახედვა
და ცალკეულ შემთხვევაში დეპრივატიზაციის შესახებ საკითხის დაყ-
ენება; *მეექვსე*, იმ საწარმოებში, სადაც გარკვეული პრობლემებია მარ-
თვის თვალსაზრისით და სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარეც,
გაუმართლებელია მათი პრივატიზაცია, უნდა განხორციელდეს ამ საწარ-
მოთა გარკვეული ვადით მართვაში გადაცემა; *მეშვიდე*, ზემოაღნიშნული
მიზნების მისაღწევად საჭიროდ მიგვაჩნია სათანადო საკანონმდებლო,
სტრუქტურული და ადმინისტრაციული ცვლილებების განხორციელებ-
ის პროცესის დაჩქარება.)

დასკვნები და რეკომენდაციები

I. სტრატეგია, მიზნები და ამოცანები, დასკვნები და რეკომენდაციები წარმოადგენს ნაშრომის ცალკეულ თავებში გაანალიზებული საკითხების საფუძველზე შემაჯამებელ განზოგადოებულ წინადადებათა კრებულს

1. მონოგრაფიული სამეცნიერო ნაშრომის პრობლემების შესწავლისა და ანალიზის შედეგად ავტორის მიერ წარმოდგენილი დასკვნა-რეკომენდაციების სტრატეგიის განსაზღვრას საფუძველად დაედო ის, რომ: *პირველი*, ქვეყნის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბება პრაქტიკულად უფრო შორს წავიდა საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნის გათვალისწინების მიმართულებით, ვიდრე ამ პრობლემის თეორიული დამუშავება. სწორედ აღნიშნული არის მიზეზი, რომ ფინანსური თეორია კი არ უსწრებს პრაქტიკას, არამედ იგი მომხდარი ფაქტის ანალიზით იფარგლება, რაც უკვე გასული დროის გამო, არ იძლევა შედეგების პერსპექტივაში დანახვის საშუალებას; *მეორე*, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის პრობლემების ჩამოყალიბება და მათი გადაწყვეტის გზების განსაზღვრა თანამედროვე ეტაპზე და პერსპექტივაში გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში ხდება არა მკაცრად განსაზღვრული ეკონომიკური მიზნების საფუძველზე, არამედ მხოლოდ ამ მიმართულებით უცხოური გამოცდილების გადმოტანით, სადაც უგულებელყოფილია ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესები; *მესამე*, არ არსებობს თანმიმდევრული მიდგომა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში სისტემური რეფორმების გადატარებაში და ფუნქციონირების პრობლემების პრაქტიკულად განხორციელების გზების კომპლექსურად დამუშავებასთან მიმართებაში.

2. საქართველოს განვითარების უკანასკნელი პერიოდის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოწყვეტა ეკონომიკისაგან იწვევს მწვავე ფინანსურ კრიზისს, მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუარესებასა და წარმოების მოცულობის დაცემას. როდესაც

მეურნეობის ეფექტიანობა დაცემულია, აუცილებელია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაჭრისათვის კომპლექსურ ღონისძიებათა დამუშავება და მათი პრაქტიკულად ამოქმედების მექანიზმის განსაზღვრა. აღნიშნულ ღონისძიებებში მთავარ მიზანს წარმოადგენს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების თეორიული საფუძველის განხილვა და საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის საჭირო პირობების ჩამოყალიბება, ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევისათვის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნის აუცილებლობის დასაბუთება და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებისა და საზღვარგარეთის გამოცდილების შეწავლის საფუძველზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზების დასახვა, ბიუჯეტური პროცესის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებასთან კავშირის გაანალიზება, ასევე ბიუჯეტური პროცესის სტადიების ნაკლოვანებების, ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სრულყოფის გარდუვალობის, პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლის პირობების შექმნის აუცილებლობის განხილვა, საბიუჯეტო რესურსების ეფექტური გამოყენების მიმართულებების დასახვა და აღნიშნული ღონისძიებების მნიშვნელობის განსაზღვრა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის თვალსაზრისით და ამ მიმართულებით მდგომარეობის გაუმჯობესების გზების ძიება, თეორიული ცოდნისა და პრაქტიკული გამოცდილების შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, გადასახადების სახელმწიფო განაწილებითი ურთიერთობების სისტემაში განხილვა და მათი როლის დასაბუთება, ქვეყნის საგარეო და საშინაო ვალების მომსახურების გაუმჯობესებისა და ინვესტიციების განვითარების სტიმულირების საკითხებთან მიმართებაში.

დასახული მიზნებით განპირობებული ამოცანების შესასრულებლად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგ კომპლექსურ ღონისძიებათა გატარება:

1. ეკონომიკის რეგულირებაში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მნიშვნელობის გაძლიერების მიმართულებით:

3. საქართველოს ეკონომიკური სტაბილურობა და მისი რეგულირების შემდგომი განვითარება შეუძლებელია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის რადიკალური გარდაქმნისა და შესაბამისი თეორიული დებულებების დამუშავების გარეშე. ამ ამოცანათა წარმატებით გადაჭრისათვის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის საქმიანობის ისეთი მოდელი გვჭირდება, რომელიც დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ჩამოყალიბებული სისტემის ანალოგი იქნება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საფინანსო სფეროების რადიკალური გარდაქმნის მთავარი მიმართულება საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შეფასების სრულყოფასთან ერთად უნდა გახდეს მისი მართვის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება.

4. საფინანსო სფეროს შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ელემენტები — გადასახადები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული საქმიანობის სფეროებია, რომლებიც ურთიერთს განაპირობებენ და ერთიან დიალექტიკურ მთლიანობაში არიან წარმოდგენილი. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში გადამწყვეტი როლი, გადასახადებს ეკუთვნით. ისინი წარმოადგენენ ბიუჯეტის შემოსავლების უმნიშვნელოვანეს წყაროს და მათი არსებობაც უშუალოდ სახელმწიფოს წარმოშობასთან არის დაკავშირებული.

5. ეკონომიკის სტაბილიზაცია და მისი რეგულირების გაუმჯობესება საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დამოკიდებულია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში განხორციელებული რეფორმების ძირითადი მიმართულებების სწორად განსაზღვრაზე, რაც, ჩვენი აზრით, გულისხმობს: 1. სტაბილური საგადასახადო სისტემის ფორმირებას, რომელიც უზრუნველყოფს საფინანსო წლის განმავლობაში გადასახადების უცვლელობას, ერთიანობას და, ამასთან, გადასახადების ურთიერთწინააღმდეგობის აღმოფხვრას; 2. გადასახადების საერთო რაოდენობის შემცირებას მათი გამსხვილების საფუძველზე და პარალელურად იმ მიზნობრივი გადასახადების გაუქმებას, რომელთაც არ მოაქვთ მნიშვნელოვანი

შემოსავლები; 3. აუცილებელია საქონლის (მომსახურების, საბუღალტრო) მწარმოებელთათვის საგადასახადო წნეხის შეპყრობა, შეღავათების გაუქმების საფუძველზე; 4. ქვეყანაში მოქმედი გადასახადების საერთაშორისო გადასახადებთან პარამონიზაციის უზრუნველყოფას, რის შედეგადაც ეროვნულმა საგადასახადო პოლიტიკამ ხელი არ უნდა შეუშალოს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობას; 5. პრიორიტეტულად უნდა ჩითვალოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის თეორიული საფუძვლების, მისი როლისა და მნიშვნელობის განსაზღვრა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევაში და მისი რეგულირების გაუმჯობესების მექანიზმების უზრუნველყოფაში.

6. საგადასახადო-საბიუჯეტო თეორიები წარმოადგენს მეცნიერულ შეხედულებათა სისტემას, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის გადასახადების არსსა და ბუნებას, მათ ადგილს, როლსა და მნიშვნელობას საზოგადოების სოციალურ-პოლიტიკურ და, რაც მთავარია, ეკონომიკურ ცხოვრებაში. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის თეორიების არსის უფრო ფართო გაგებისათვის აუცილებელია მათი დაყოფა ცალკეული გადასახადების სახეობებთან მიმართებაში ცალკეულ თეორიებად, რაც საშუალებას მოგვცემს ცალკე თეორიული აზრი ჩამოვაყალიბოთ საგადასახადო განაკვეთებზე, არაპირდაპირ და პირდაპირ გადასახადებზე, გადასახადების ამოღების მექანიზმებზე და სხვა. ამასთან, რაც შეეხება ერთ მთლიანობაში საგადასახადო-საბიუჯეტო დაბეგვრის სისტემას, იგი წარმოადგენს უნდა იქნეს სახელწოდებით – საგადასახადო თეორიები.

7. საქართველოში როგორც საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, ასევე სისტემის ფორმირება და განვითარება ხორციელდება სათანადო თეორიული საფუძვლების სათანადო დონეზე დაუბუშავებლობის პირობებში, სადაც თეორია კი არ უსწრებს პრაქტიკას, არამედ გადასახადის თეორიული საფუძვლების დამუშავება ხორციელდება მომხდარი ფაქტების ანალიზის საფუძველზე და ნაჩქარევად, რაც არ იძლევა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარებაში წარმომხდარი მოვლენების შედეგების პერსპექტივაში დანახვის საშუალებას, იწვევს წინააღმდეგობებს ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწე-

ევამში, მისი როლისა და პრაქტიკული მნიშვნელობის განსაზღვრაში.

8. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს რა ეკონომიკის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ბერკეტს, მისი მეშვეობით სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირება, მაგრამ როგორც პრაქტიკამ დაგვიჩვენა, ამ საქმიანობაში ადგილი აქვს როგორც ნაკლოვანებებს: *აბრეშალო*, საქართველოში ბიუჯეტის შედგენა, როგორც წესი, ხდება ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელი ძირითადი დატვირთვისა და სტრატეგიული მიზნების გათვალისწინების გარეშე და სწორედ ეს არის მიზეზი იმისა, რომ ეკონომიკის სტაბილიზაციაზე დადებითი ზეგავლენა ამ მიმართულებით არ ხორციელდება; *მეორე*, ოპტიმალური საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ყველაზე რთული პრობლემაა და თუ ვიმსჯელებთ მის შესახებ გამართული დისკუსიების მეშვეობით, დავინახავთ, რომ, სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ შორს ვართ ამ საკითხის საბოლოოდ გადაწყვეტისაგან და, *მესამე*, ამასთანავე, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მსოფლიო ეკონომიკურ მეცნიერებას ჯერ არ შეუქმნია ყველასათვის მისაღები და მოსაწონი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოდელი, არ უნდა გაგვიკვირდეს, რომ საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა მოითხოვს სრულყოფას.

II. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების პრობლემური საკითხების განსაზღვრისა და მათი გადაწყვეტის გზების გაუმჯობესების მიმართულებით:

9. თანამედროვე ეტაპზე ფინანსური მეცნიერების ერთ-ერთ ყველაზე უფრო მწვავე პრობლემურ საკითხს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაზე საგადასახადო ტვირთის ზეგავლენა წარმოადგენს, ვინაიდან საბაზრო ეკონომიკის საგადასახადო სისტემის არაერთგვაროვანი მოდელი საქართველოსათვის არ გამოდგება, თუ არ იქნა გათვალისწინებული ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურებანი, ისტორიულად ჩამოყალიბებული თვისებები და საბაზრო ეკონომი-

კახე გადასვლისათვის ხალხის მიერ შერჩეული ეკონომიკური წყობა.

საგადასახადო წნეხის ოდენობასთან დაკავშირებით სხვადასხვა მეცნიერ-ეკონომისტთა აზრთა სხვაობის მიზეზად შემდეგი გარემოებების გაუთვალისწინებლობა მიგვაჩნია: 1. ჩვენთან საგადასახადო წნეხის გაანგარიშებისას მრიცხველში (აუცილებელი გადასახდელი) მხოლოდ ჩვეულებრივი გადასახადები შეაქვთ (ე.ი. მრიცხველი შემცირებულია), ხოლო ეშპ-ის მოცულობას უმატებენ ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობას (ამგვარი გათვლები არც ერთ ქვეყანაში არ კეთდება); ე.ი. საგრძნობლად ზრდიან მნიშვნელს. ასეთი წესით მიღებული წნეხი შემცირებულია ხელოვნურად (7-10%, ნაცვლად 40-45%-ისა); 2. საქართველოში ხელოვნურად დაბალი წნეხის არსებობა ართულებს სწორი საგადასახადო პოლიტიკის ჩამოყალიბებას; 3. ჩრდილოვანი ეკონომიკიდან ბიუჯეტში გადასახადების გადახდა არ ხორციელდება და, აქედან გამომდინარე, წნეხის მაჩვენებლის გაანგარიშებაში მისი ჩათვლა არასწორია; 4. ამ პრობლემის გადასაწყვეტად საჭიროა განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში მოქმედი მეთოდოლოგიის გამოყენება, რომლის თანახმადაც, წილადის მრიცხველში, ჩვეულებრივ გადასახადებთან ერთად სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდების ანარიცხებიც შევა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჭიროდ მიგვაჩნია შემუშავებულ იქნეს საგადასახადო წნეხის გაანგარიშების ერთიანი მეთოდოლოგია, რომლის საფუძველზეც უნდა განისაზღვროს მისი ამსახველი სტატისტიკური მაჩვენებელი და, შესაბამისად, განხორციელდეს გადასახადების ანაკეთების სახელმწიფო რეგულირება.

10. ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმის თანმიმდევრული განხორციელებისა და საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების ასევე ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხელშემშლელ ფაქტორად (გარდა ზემოაღნიშნული ფაქტორებისა) გვევლინება საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა, რაც საგადასახადო სისტემაში არსებულ რიგ ნაკლოვანებებში გამოიხატება, კერძოდ: პირველი, არ არსებობს ერთიანი, ურთიერთშესაბამისი სტაბილური საგადასახადო სისტემა, რად-

გან იგი შემუშავებულია ნაჩქარევად და მოწყვეტილია ეკონომიკის რეალურ სინამდვილეს; *გეორგ*, გადასახადების მრავალსახეობა და გაანგარიშების სირთულე ამცირებს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებაში მათ ეფექტიანობას; *მესამე*, დაუსაბუთებელი საგადასახადო შეღავათები და, ამასთან, მოუფიქრებელი პროტექციონისტური პოლიტიკის გატარება ქმნის გაურკვევლობის ატმოსფეროს ეკონომიკაში და ხელს უწყობს სხვადასხვა ეკონომიკური სამსახურების მიერ ბიუჯეტის შევსებაში არსებული ნაკლოვანებების ურთიერთგადაძრავლების პირობებს. ეს, საერთო ჯამში, იწვევს აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროების ხელოვნურ დაფარვას და, შესაბამისად, ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების გაფართოებასაც განაპირობებს; *გეოთხე*, მოგებისა და პროდუქციის თვითღირებულების განსაზღვრისას, დამატებული ღირებულებისა და საშემოსავლო გადასახადის გამოანგარიშების მეთოდოლოგიაში არსებული აზრთა სხვადასხვაობა და მისადმი სხვადასხვაგვარი მიდგომა განაპირობებს დაბეგერის წონასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპის დარღვევას; *მეხუთე*, ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების არასამართლიანი განაწილება, საგადასახადო კონტროლის შესუსტება და მასთან ერთად მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ ერთნაირი ფუნქციების პარალელურად შესრულება ხელს უშლის საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამალგებასა და საქართველოში ცივილიზებული საგადასახადო სისტემის ფორმირებას. ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია ყოველივე ზემოაღნიშნული გათვალისწინებულ იქნეს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ახალი კანონმდებლობის დამუშავების პროცესში.

II. ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების აუცილებელ პირობას ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა წარმოადგენს. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია ხარჯებისა და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეობების მიხედვით რაც შეეხება ხარჯებს, მათი დაჯგუფება აუცილებელია მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით.

ჩვენ მიერ აღნიშნული, მართალია, აქსიომას წარმოადგენს, მაგრამ ჩვენს სახელმწიფოში ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკიდან გამომდინარე, იგი მივიწყებულია.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის ბოლო 5 წლის პრაქტიკამ დავანახა, რომ ხშირად ირღვევა როგორც ბიუჯეტის შედგენის ერთიანობის, ასევე სისრულის პრინციპები, რაც, ჩვენი აზრით, ამ საქმეში მავანთ თვითნებობის ერთ-ერთი მიზეზთაგანია.

შემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფისათვის, ჩვენი აზრით, საჭიროა შემდეგი ღონისძიებები: 1. სახელმწიფო პროგრამების ფინანსური რესურსებით დაფინანსების უწყვეტობის უზრუნველყოფისთვის განისაზღვროს ფულად საშუალებათა მიზნობრივი გამოყენება და მასზე კონტროლის გაძლიერებისათვის სამსაფეხურიანი სისტემა, რომლის პირველ საფეხურში იგულისხმება ფულად საშუალებათა ხარჯვისათვის ნებართვის დაშვება, მეორე საფეხურში – ასიგნებათა დამტკიცება, ხოლო მესამეში (წინა ორი საფეხურის გავლის შემდეგ) – საბიუჯეტო სახსრების რეალური ხარჯვა; 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და აღსრულების გაძლიერებისათვის მომწიფდა პირობები სახელმწიფო კანცელარიაში სპეციალური ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამსახურის შექმნისათვის; 3. პარლამენტის კომიტეტებს შორის საბიუჯეტო საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესებისა და პასუხისმგებლობის ამაღლებისათვის აუცილებელია ნორმატიული მექანიზმების შემუშავება. მხედველობაში გვაქვს როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოში, ასევე პარლამენტის შესაბამის კომიტეტებში საბიუჯეტო პროცესის შესრულებაში მკაფიო საპროცედურო რეგლამენტისა და მკაცრი საკონტროლო ვადების განსაზღვრა; 4. მომწიფდა პირობები, რომ ფინანსთა სამინისტროში შეიქმნას საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოს სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ხელს შეუწყობს სამინისტროს მხრიდან ცალკეული დარღვევების ოპერატიულად გამოვლენასა და მათზე დროულ რეაგირებას.

აღნიშნული ღონისძიებები დააჩქარებს რა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფას, ჩვენი აზრით, ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის მეშვეობით

კორუფციის წყაროების შეზღუდვას და საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეამცირებს არამიზნობრივი ხარჯების მოცულობას, რაც, საერთო ჯამში, დააჩქარებს ეროვნული ეკონომიკის გაჯანსაღებისთვის პირობების შექმნის პროცესს.

12. თანამედროვე ეტაპზე ყველა ქვეყანაში ბიუჯეტის ფორმირებას დაახლოებით ერთნაირი ნიშნები ახასიათებს, მაგრამ, ამასთანავე, მას აქვს განსხვავებული თავისებურებანიც. საერთო ის არის, რომ ბიუჯეტის შედგენაში, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით, მთელი მთავრობა მონაწილეობს, ხოლო თავისებურებებს განაპირობებს ქვეყანაში არსებული საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე: *პირველი*, ბიუჯეტის ფორმირებაში გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ბიუჯეტის კლასიფიკაციას, მის სტრუქტურას უნდა მიენიჭოს. ბიუჯეტის კლასიფიკაციის მიზანი უნდა იყოს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების სისტემური ორგანიზება, რომელმაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს შედარებით ოპტიმალური ბიუჯეტის შედგენასა და მის აღსრულებას. ამასთან, მისი მიზანი უნდა იყოს ის, რომ გამჭვირვალე გახადოს აღრიცხვა და პარალელურად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრივ გამოყენებაზე გააძლიეროს ფინანსური კონტროლი. აღნიშნულის აუცილებლობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ, რაც დრო გადის, ბიუჯეტი სულ უფრო და უფრო ძლიერ მადესტაბილიზებელ გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და საფინანსო უსაფრთხოებაზე; *მეორე*, კარდინალურ ცვლილებებს მოითხოვს ბიუჯეტის შედგენის მოქმედი პრინციპები. თანამედროვე ეტაპზე, ჩვენი აზრით, პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასასვლელად უნდა შეიქმნას პირობები, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება, რომ ჯერ უნდა განისაზღვროს ფინანსური პოლიტიკა და, ამ პოლიტიკიდან გამომდინარე, პარალელურად, შემუშავდეს პროგრამა, რომელშიც მკაფიოდ იჩნება განსაზღვრული მიზნები და მათი განხორციელებისთვის პასუხისმგებელი კონკრეტული პირები; *მესამე*, მიზნობრივ-პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა რეალურად გაითვალისწინებს ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობებს, ეკონომიკურ ვითარებას, უზრუნველყოფს დასაქმებულთა რიცხვის ზრდას, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის

ბაუმჯობესებას და სხვა. ყოველივე ეს, ჩვენი აზრით, საშუალებას მოგვცემს, ბაუმჯობესოთ ეკონომიკის მართვის ეფექტიანობა პასუხისმგებლობის მექანიზმების გაზრდით, რისკის ფაქტორის მინიმუმამდე შემცირებით მიკალწიოთ კორუფციის შესაძლებლობათა გამორიცხვას; *მეოთხე*, რაც უფრო დაჩქარდება პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლის პროცესი, მით უფრო მიუახლოვდებით ბიუჯეტური პროცესის რეგულირების ევროპულ სტანდარტებს. აქ მთავარია ყურადღება გამახვილდეს საბიუჯეტო წესრიგის უზრუნველყოფელი ღონისძიებების მოწესრიგებაზე. მხედველობაში გვაქვს აღნიშნული პრობლემისადმი კომპლექსური მიდგომა, რაც გულისხმობს მმართველობითი სტრუქტურების უფლებამოსილებათა მკაცრ განსაზღვრას, მართვის მექანიზმების სრულყოფას.

13. საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა მკაცრად ჩამოყალიბება საშუალებას მოგვცემს: *ძირველი*, განსაზღვრული ფინანსური უფლებამოსილების საფუძველზე ფედერალურმა უწყებამ წინასწარ იკისროს საგადასახდელო ვალდებულება; *მეორე*, ფედერალურ უწყებებს სესხის აღების უფლებამოსილება, თავის მხრივ, უფლებას მისცემს მათ გრძელვადიანი ფინანსური ვალდებულება ან პროცენტული სესხები აიღონ; *მესამე*, ფედერალურ უწყებებს კონტრაქტის გაფორმების უფლებამოსილება შესაძლებლობას მისცემს გააფორმონ კონტრაქტები და აიღონ სხვა სახელშეკრულებო ვალდებულებები ასიგნებათა მისაღებად და პარალელურად მათ დროულად გასასტუმრებლად; *მეოთხე*, პარალელურად აუცილებლად მიგვაჩნია შემოღებულ იქნეს ახალი საბიუჯეტო ვადა, რომლის დროსაც სამინისტროს, უწყების ან სხვა სამეურნეო ერთეულების საქმიანობა და შედეგების ანალიზი განხორციელდება 4 წელიწადში ერთხელ, რაც საშუალებას მოგვცემს, ყოველწლიურად გაანალიზდეს დასაფინანსებელ ობიექტთა დაახლოებით მეოთხედი ნაწილი ოთხწლიანი მცოცავი გრაფიკის საფუძველზე; *მეხუთე*, აღნიშნულიდან გამომდინარე, მაკროეკონომიკურ კონტექსტში მუშაობის წარმართვა დეფიციტის მართვის მიმართულებით ასევე საშუალებას მოგვცემს, რომ რესურსების განაწილება უნდა განვიხილოთ არა როგორც მხოლოდ ამოცანა, რომელიც უზრუნველყოფს წარმოების ზრდას, არამედ,

ამასთანავე, როგორც საფუძველი, რომლის მიხედვითაც მოხდება ხარჯების კორექტირება – შემცირების მიმართულებით; *შეეცეს*, ეკონომიკაში არსებული მდგომარეობა „ციკლური ბალანსირებული ბიუჯეტის“ შედგენაზე გადასვლის აუცილებლობაზე მიგვითითებს, ვინაიდან ჩვენი აზრით, წლიური ბიუჯეტი შემოსავლებისა და დანახარჯების ურთიერთობის რეალური განსაზღვრისას, არ იძლევა სრულ სურათს, ვინაიდან მიმდინარე წლის ბიუჯეტის დანახარჯებს იმავე წელს არ მოაქვს სრული შემოსავალი უკუგების სახით და, შესაბამისად, წლის ბოლოს შემოსავლისა და დანახარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი დაუბალანსებელი რჩება.

14. თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტმა სოციალური ორიენტაცია უნდა მიიღოს და, აქედან გამომდინარე, სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის, სოციალური უზრუნველყოფის განვითარების ეროვნული პროგრამის დაფინანსება. ამისათვის კი საჭიროდ მიგვაჩნია საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დროს განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს შემდეგი საკითხების მოგვარებას: 1. შემოსავლების კლასიფიკაციას შემოსავლების წყაროების მითითებით; 2. ეკონომიკურ კლასიფიკაციას ხარჯების სახეობების მითითებით; 3. ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას ამოცანების მსგავსების მიხედვით; 4. ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას მხარჯავი ერთეულების მიხედვით და, 5. საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს საბიუჯეტო დეფიციტის შემცირებისათვის ამერიკული გამოცდილების გამოყენებასაც. მხედველობაში გვაქვს ეკონომიკის პრიორიტეტებისა და საფინანსო პოლიტიკის ორიენტაციის ცვლილებების საფუძველზე სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანი და დინამიკური განაწილება, მკაცრი საბიუჯეტო შეზღუდვის პირობებში გრძელვადიანი პროგრამების სტაბილური დაფინანსება.

15. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოქმედების ხარისხი უნდა განისაზღვროს იმის მიხედვით, თუ რამდენად გამჭვირვალე და მიუკერძოებელია მისი მოქმედების არე ბიუჯეტის ფორმირებაში და რამდენად

წარმატებით ხდება შემოსავლების რეგენერაცია, შემდგომში მათი ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის, ანუ სახელმწიფოებრივი ინტერესების მიხედვით განსახორციელებლად წარმართვა.

სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი ფინანსების თვალსაზრისით სახელმწიფო ხარჯებში გამოიხატება. სახელმწიფო შემოსავლების ფორმირება სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად გულისხმობს შემოსავლების ხარჯებად გადაქცევას. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას სახელმწიფო ხარჯები წინ უნდა უსწრებდეს სახელმწიფო შემოსავლების განსაზღვრას. ეს აქსიომაა, მაგრამ ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, იგი ხშირად ირღვევა და სწორედ ეს გახლავთ, ჩვენი აზრით, დაუსაბუთებელი და, ამასთანავე, დაუმთავრებელი სეკვესტრიზების ერთ-ერთი მიზეზი, რა თქმა უნდა, ძირითად მიზეზთან, კორუფციასთან ერთად, რომელიც არსებობს საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზაციისა და განაწილების სტრუქტურებში, რაც უარყოფითად მოქმედებს ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების პროცესზე.

ხარჯების მოცულობის რეალურ საშემოსავლო ბაზაზე დაყრდნობის გარეშე „დაკანონება“ არაფერს ცვლის ბიუჯეტის საბოლოო რეალურ აღსრულებაში, სამაგიეროდ მიყვარათ ისეთ შედეგამდე, როდესაც: *პირველი*, წარმოქმნილი დავალიანება (თანმიმდევრული დაგროვების პირობებში, რასაც ადგილი აქვს ჩვენს პრაქტიკაში) სამეურნეო შედეგის მაგივრად იწვევს სახელმწიფოს გაკოტრებას; *მეორე*, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებულ დაფინანსებაზე ორიენტირებული უწყებები იღებენ არასწორ სამეურნეო გადაწყვეტილებებს, რასაც იწვევს მათ განკარგულებაში ფაქტობრივად არსებული ფინანსური რესურსები და რასაც თან სდევს მათი საქმიანობის არაეფექტურობა; *მესამე*, ბიუჯეტის მიხედვით გათვალისწინებული გადაჭარბებული დაპირებების პირობებში არ ფინანსდება თვით მთავარი პრიორიტეტებიც, რაც იწვევს ფინანსური რესურსების საერთო ჯამური სარგებლიანობის ეფექტურობის შემცირებას; *მეოთხე*, საბიუჯეტო კრიზისი თავის მხრივ ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენს ფულად-საკრედიტო სისტემაზე და, ამასთანავე, აფერხებს მეწარმეობის განვითარებას, რომელიც პარალიზებულია სახ-

ელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არგადახდების მოცულობის ზრდის გამო; *მეზუფი*, კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობის ზრდის პირობებში არარეალური, გადაჭარბებული ხარჯების დაპირების შედეგია საბიუჯეტო კრიზისი, რომელიც, საბოლოო ჯამში, საერთო-საზოგადოებრივ დესტაბილიზაციას იწვევს და დამანგრეველი ძალით ზემოქმედებს ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე.

16. აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსავალს, ჩვენი აზრით, პროგრამულ ბიუჯეტზე ეტაპობრივი გადასვლა წარმოადგენს, რადგანაც პროგრამული ბიუჯეტის შემთხვევაში რესურსების დანაწილება განხორციელდება კონკრეტული სტრატეგიული გეგმის მიღწევის მიზნით. ბიუჯეტის შედგენის მიმართ ასეთი მიდგომა ეფუძნება რა ეკონომიკისა და საბიუჯეტო სისტემის ანალიზს, ბიუჯეტის დაგეგმვის პერიოდს ზრდის სამ ან მეტ წლამდე, რაც საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ სახელმწიფო ორგანოებს თვალნათლივ დაინახონ რესურსებთან დაკავშირებით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირება და დამტკიცება ერთია, მაგრამ მთავარია მისი შესრულება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტურ პროცესს სახელმწიფო რეგულირება სჭირდება, რაც, სამწუხაროდ, ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე არ ხორციელდება. ამას მოწმობს უკანასკნელ პერიოდში, კერძოდ, ხუთი წლის განმავლობაში ბიუჯეტის სრულყოფის პროცესში ჩავარდნები, ბიუჯეტის დეფიციტურობისა და სეკვესტრირების ქრონიკულ ხასიათში გადასვლა, აღნიშნულ საქმეში უპასუხისმგებლობის ზრდა. ამ მდგომარეობის გამოსწორებისათვის აუცილებელია, ჩვენი აზრით, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს იმის გარკვევას: *პირველი*, თუ რა მოცულობის დეფიციტი უნდა დაედოს საფუძვლად ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებას, *მეორე*, რა ცვლილებებია საჭირო, რომელსაც სახელმწიფო ხარჯების მდგომარეობა და მათი მართვა მოითხოვს და *მესამე*, რა სახის რეფორმებია აუცილებელი საგადასახადო კანონმდებლობის შემუშავებისა და გადასახადების ამოღებისათვის. ამ საკითხების გადაწყვეტა კი შეუძლებელია ბიუჯეტის დეფიციტის შედე-

გების მაკროეკონომიკური ანალიზისა და მისი ინფლაციასთან კავშირის გარკვევის გარეშე.

17. ყურადღების გამახვილებაა, ჩვენი აზრით, ასევე საჭიროა არა მარტო ნასესხები დოლარების მეშვეობით ეკონომიკის მართვაზე, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების, ხარჯების წარმართვის მექანიზმების მეცნიერულად დამუშავებასა და პრაქტიკულად დანერგვაზე, სწორედ ეს გახლავთ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მეშვეობით ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევის ძირითადი პირობა და ამ მიზნიდან გამომდინარე, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტის გზების განსაზღვრის საფუძველი.

ფინანსური სტაბილიზაციის მიღწევა შეუძლებელია გააზრებული ფინანსური პოლიტიკის გარეშე, რომელიც ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის აღმოფხვრის საფუძველზე მიმართული უნდა იყოს წარმოების ამოქმედებისკენ, ვინაიდან ფინანსური რესურსების მოზიდვისა და გამოყენების ოპტიმალური ორგანიზაციის არარსებობაში, წარმოების დაცემის პირობებში, მოსახლეობის გაღატაკების ზრდაში უნდა ვეძიოთ საზოგადოებრივ, კოლექტიურ და პირად ინტერესებს შორის წინააღმდეგობების გაღრმავების, ეკონომიკური და სოციალური დესტაბილიზაციის ფესვები. დროა გავიგოთ, რომ არ შეიძლება კრიზისიდან გამოსვლა იმ გზებით, რომელთა მეშვეობით საზოგადოება აღმოჩნდა ასეთ გაურკვეველ მდგომარეობაში. ეს ნათლად ჩანს ეკონომიკის მართვაში ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების უგულვებელყოფის საფუძველზე ეროვნული სიმდიდრის მტაცებლურ გამოყენებაში, კვლავწარმოების პროცესის დეფორმაციაში, შრომის ანაზღაურების წარმოების შედეგებისაგან მოწყვეტაში.

აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსასვლელად საჭიროა ეკონომიკური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილის – საფინანსო პოლიტიკის რადიკალური შეცვლა, საფინანსო სფეროში რეფორმების გააზრებული გატარების სტრატეგიისა და ტაქტიკის დამუშავება, ეკონომიკის მართვა შიდა რესურსების გამოვლენისა და ამუშავების

საფუძველზე და არა განუწყვეტლივ უცხოეთის დახმარებების იმედით სახელმწიფო ბიუჯეტის ფუნქციონირებისათვის წყაროების ძებნა.

გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესებისათვის შემუშავებული სტრატეგია, ჩვენს ქვეყანაში ამჟამად არ არსებობს, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ უცხოეთის ქვეყნებისათვის მიბაძვის საერთო ლოზუნგებსა და ფრაზებს, რომლებსაც არავითარი დადებითი შედეგების მოტანა საგადასახადო შემოსავლების ზრდაში და, აქედან გამომდინარე, საერთოდ საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში, არ შეუძლია.

საქართველოში წარმოების ზრდის ერთ-ერთ შემაფერხებელ ფაქტორად სახელმწიფოს მიერ ბოლო წლებში გატარებული არარაციონალური ფისკალური პოლიტიკა მიგვაჩნია. მხედველობაში გვაქვს სახელმწიფოს მიერ დაწესებული გადასახადების მეტად მაღალი განაკვეთები, რომლებიც მეწარმე სუბიექტებს ნორმალური ფუნქციონირების საშუალებას არ აძლევთ. ასეთი მიდგომა კი იწვევს მთელ რიგ უარყოფით მოვლენებს, კერძოდ, მცირდება სამეწარმეო აქტიურობა, იზრდება ფარული ეკონომიკის მოცულობა, შესაბამისად, მწვავედება საბიუჯეტო პრობლემები.

ჩვენი აზრით, აღნიშნული მდგომარეობიდან გამოსასვლელად და საგადასახადო სისტემის ოპტიმიზაციისათვის აუცილებელია ქვეყნის ფისკალური რეგულირების სისტემის ეფექტიანობის შეფასება, მისი ოპტიმიზაციის გზების გამოხატვა. ამისათვის არსებობს რამდენიმე მიდგომა, რომელსაც საფუძველად უნდა დაედოს: *პირველი*, ქვეყნის ინტერესებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით საგადასახადო კანონმდებლობის მოწესრიგება, გადასახადების დანახარჯებზე დარიცხვის პოლიტიკაზე უარის თქმა (მხედველობაში გვაქვს დღევანდელი პოლიტიკა) და პარალელურად ისეთ სქემაზე გადასვლა, რომელიც ითვალისწინებს მეწარმე სუბიექტების მიერ ამონაგები თანხების მიღების შესაბამისად გადასახადების გადახდას; *მეორე*, მოქმედი ფისკალური მექანიზმების ფარგლებში რაციონალური საგადასახადო განაკვეთების განსაზღვრა. მართალია, დღევანდელ პირობებში ეს არ შეცვლის მოქმედ საგადასახადო სისტემას, მაგრამ მიკრო- და მაკროეკონომიკური მეთოდების გამოყენების საფუძველზე ფისკალური პრიორიტეტების კორექტირება მოხდება.

18. მართვის ეკონომიკურ მეთოდებზე გადასვლამ და საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის როლის გაძლიერებამ წინა პლანზე წამოსწია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ღრმა ცვლილებების აუცილებლობა. სამწუხაროდ, თანამედროვე პირობებში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის არსი ჯერ კიდევ ბოლომდე ახსნილი არ არის, რადგან საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნდამენტური თეორიული საფუძვლები სრულყოფილად ჯერ არ არის ჩამოყალიბებული. სწორედ ამიტომ არსებულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა ხშირად „საბიუჯეტო სისტემასთან“, „საგადასახადო სისტემასთან“ არის გაიგივებული. ყოველივე ამის მიზეზია ის, რომ სრულყოფილად არ არის ახსნილი საბიუჯეტო პოლიტიკასა და საგადასახადო პოლიტიკას შორის ერთიანობა და მათ შორის მიზეზშედგობრივი კავშირი.

ასეთი გაიგივება არასწორია, ვინაიდან საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემა ეს არის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და სხვა ერთეულების თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელი რესურსების ბიუჯეტში მობილიზაციისა და გამოყენებისათვის საჭირო კანონების, ურთიერთობებისა (პოლიტიკისა) და პროცესების ერთობლიობა. აღნიშნულ განმარტებაში მოცემულია: 1. გადასახადებსა და ბიუჯეტს შორის მიზეზშედგობრივი კავშირი; 2. საგადასახადო შემოსავლების სისტემის ეფექტიანობის მაჩვენებლის აუცილებლობა, მისი პასუხისმგებლობის ზრდა ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობის გაზრდაში და 3. საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის ფისკალურ სტრუქტურებში რეფორმების პროცესების საკანონმდებლო აქტებითა და საფინანსო პოლიტიკის ერთიანობით უზრუნველყოფა (საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე) და განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით ამ პროცესების დაჩქარების აუცილებლობა.

ჩვენი აზრით, საქართველოში თავიდანვე ახალი საგადასახადო-

საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებისას აღებული იყო არასწორი ორიენტირი, ვინაიდან ის სრულიად მოწყვეტილია მასტიმულირებელ ფუნქციას. ამიტომაც თანამედროვე პირობებში საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების საფუძველზე, საჭიროა მოხდეს საგადასახდო-საბიუჯეტო სისტემის ორი ფუნქციის – ფისკალურისა და მასტიმულირებელის – ოპტიმალური შეთანაწყობა.

19. ასეთი მიდგომა, ჩვენი აზრით, საშუალებას მოგვცემს: 1. საგადასახდო-საბიუჯეტო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირების მეშვეობით განვახორციელოთ ეკონომიკის ეფექტიანი მართვა ქვეყნის შიდა რესურსების გამოვლენისა და ამოქმედების საფუძველზე; 2. ავამაღლოთ საგადასახდო-საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის პასუხისმგებლობა, მოსალოდნელი უარყოფითი ეკონომიკური შედეგების მიღებაში რისკის ფაქტორების დონის განსაზღვრაში; 3. შეძლებისდაგვარად შევამციროთ თურიდიული და ფიზიკური პირების მხრიდან გადასახადების დამალვისა და საგადასახდო განაკვეთების შემცირების მოთხოვნა და პარალელურად ხელი შევეწყობთ ინვესტიციების მოზიდვასა და მეწარმეობის განვითარების სტიმულირებას; 4. შევქმნათ პირობები ჩრდილოვანი ეკონომიკის ლეგალიზაციის დაჩქარებისათვის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერებისათვის.

ჩვენი აზრით, საგადასახდო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისათვის აუცილებელია ისეთი სქემის შემუშავება, რომელიც საშუალებას მოგვცემს: 1. განვსაზღვროთ ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული პარამეტრები და, ამასთანავე, დავაწესოთ ისეთი საგადასახდო განაკვეთები, რომლებიც შესაძლებლობას მოგვცემს დავარეგულიროთ ბიუჯეტი და შევავსოთ მყარი შემოსავლებით; 2. განვახორციელოთ სახაზინო სამსახურის მიერ ბიუჯეტის ოპტიმალური მართვა; 3. ბიუჯეტის გამჭვირვალობის მიღწევის საფუძველზე სხვადასხვა პოზიციებიდან გაანალიზდეს მისი მაჩვენებლები.

20. პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ჩვენს ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმების თანმიმდევრულ განხორციელებას ხელს უშლის საგადასახდო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა, რასაც განაპირობებს: 1. ბიუ-

ჯეტური სისტემის სხვადასხვა რგოლებს შორის უფლება-მოვალეობებისა და სხვადასხვა ფინანსური რესურსების, გადასახადების არასამართლიანი განაწილება; 2. არასტაბილური, ეკონომიკის რეალური სინამდვილისგან მოწყვეტილი საგადასახადო სისტემის არსებობა; 3. გადასახადების გაანგარიშების სირთულე და, ამასთან, გადასახადების მრავალსახეობა; 4. არაეფექტიანი საგადასახადო შეღავათები და პროტექციონისტული, პოლიტიკის გატარების საფუძველზე ეკონომიკაში გაურკვევლობის ატმოსფეროს შექმნა; 5. აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყაროების ხელოვნურად დაფარვა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების გაფართოება.

ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფას მთავარი, გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო დეპარტამენტის გამართულ მუშაობას, რაც, სამწუხაროდ, მთელი რიგი ნაკლოვანებებით ხასიათდება, კერძოდ: 1. დღემდე ვერ მოხერხდა სახაზინო სამსახურის ოპტიმალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება; 2. არ არსებობს ოპერატიული კონტროლის სისტემა საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ გამოყენებაზე; 3. არ არის დამუშავებული ნორმატიული აქტები ბიუჯეტის საკასო აღსრულებისა და ბიუჯეტის ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ; 4. მოუწესრიგებელია ორმაგი საბუღალტრო აღრიცხვის პრინციპი; 5. არ არის განსაზღვრული ბიუჯეტის წინაშე ვალდებულებანი და არ არის აღრიცხული ბიუჯეტიდან გაცემულ სახსრებთან ერთად გარანტიით აღებული ვალდებულებანი. სწორედ ეს არის იმის მიზეზი, რომ შეუძლებელია დადგინდეს ბიუჯეტიდან გარანტიით ან მის გარეშე გაცემული სესხების მოცულობა.

21. ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: *პირველი*, ნორმატიული აქტებით დაშვებული ერთიანი კლასიფიკაციის მაჩვენებლები საფუძველად დაედოს ბიუჯეტის აღსრულების შესახებ როგორც მთავრობის ანგარიშების მონაცემებს, ასევე ეკონომიკური პროფილის ყველა სამინისტროსა და უწყების ანგარიშებს; *მეორე*, დაჩქარდეს ნორმატიული დოკუმენტების შექმნა,

რომლებიც, ერთი მხრივ, ფუნქციონალური და რეგიონული ხაზინების მუშაობას დაარეგულირებს და, მეორე მხრივ, საბიუჯეტო ორგანიზაცია-დაწესებულებებისათვის თანაბარი პირობების შექმნით და რიგიობის დაცვით დააფინანსებს პრიორიტეტულ ხარჯებს. ეს, თავის მხრივ, შეზღუდავს ფინანსთ სამინისტროს მხრიდან კანონით განსაზღვრული ხარჯების მოცულობაზე ნაკლები ოდენობის ლიმიტის დაწესების, ხარჯების თვითნებური და, ამასთანავე, ფაქტობრივი სექცესტრის განხორციელების შესაძლებლობებს; *მესამე*, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთ სამინისტროსათვის წარსადგენ წლიურ ბალანსში, ანგარიშებში სრულად იქნეს ასახული ფაქტობრივად გაწეული ხარჯების მიზნობრივი გამოყენება, ასევე დაჩქარდეს სპეცსახსრების საბიუჯეტო პროცესში მოქცევის საკითხის გადაწყვეტა; *მეოთხე*, კატეგორიულად აიკრძალოს ე.წ. „ჩათვლების“ პრაქტიკა, რაც იწვევს გადამხდელთა მიერ ბიუჯეტში ზედმეტი თანხების წინასწარ გადახდას და რასაც შედეგად მოსდევს აღრიცხვისა და კონტროლის პროცესების მოშლა და კორუფციისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნა; *მეხუთე*, მოწესრიგდეს გარანტიების გაცემის სისტემა. მიუხედავად ამ მიმართულებით ბოლო პერიოდში გადადგმული ნაბიჯებისა, სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის მთელი რიგი მოთხოვნები უგულებელყოფილია, საჭიროა სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის შემოღება და გასაცემი გარანტიების დაშვებამდე, მისი პარლამენტთან შეთანხმება, წინააღმდეგ შემთხვევაში აღებულ ვალდებულებათა დაფინანსება პრიორიტეტულ მიმართულებად და დაცულ მუხლებთან გათანაბრებულად არ უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან ფინანსთ სამინისტროს მიერ გაცემული გარანტიები და ფაქტორინგული ოპერაციებით ნაკისრი ვალდებულებები, ფაქტობრივად, თუ კარგად დაუეკვირდებით, სხვა არაფერია, თუ არა ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად კომერციული ბანკებიდან აღებული სესხები, რაც ბიუჯეტის შესახებ კანონის საწინააღმდეგო ქმედებად ითვლება, ვინაიდან ამ ოპერაციებით მიღებული სესხები არ აღირიცხება, როგორც იმ წლის საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსება, ამასთანავე, სესხი არ ფიქსირდება ცალკე შიდავალად და, შესაბამისად, არ აღირ-

იცხება გადახდილი სესხით სარგებლობის პროცენტი. მხედველობაში მისაღება ისიც, რომ ბიუჯეტის შესახებ კანონი არ ითვალისწინებს ბიუჯეტიდან რესურსების გაცემასა და მათზე პროცენტის დარიცხვას; *მეექვსე*, აიკრძალოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახაზინო სამსახურების მიერ კომერციული ბანკებისათვის გარანტიების (თავდებობების) გაცემა, ასევე სხვა ნებისმიერი ტიპის გარანტიების გაცემა, რომლებიც კანონით არ არის გათვალისწინებული; *მეშვიდე*, ბიუჯეტის შესახებ კანონის გარდამავალ დებულებებში დაუშვებლად იქნეს მიჩნეული ისეთი მუხლების შეტანა, რომლებიც მხარჯველ სუბიექტებს მისცემს ხარჯების მუხლებში შესწორებების შეტანის საშუალებას.

22. ბიუჯეტის აღსრულების პროცესი გულისხმობს არა მარტო შემოსავლების ამოღებას, არამედ სახსრების სწორად განაწილებასა და მოხმარებას. აღნიშნული არასახარბიელო მდგომარეობის გამოსწორებისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია, რომ საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ იქნეს: *პირველი*, მაკროეკონომიკური და ფინანსური პროგნოზი; *მეორე*, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე ფინანსური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების დასახვა; *მესამე*, მხარჯავი სუბიექტების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების რეალობის დასაბუთება, მეტი ფულადი რესურსების მიღებისკენ სწრაფვის ნაცვლად, გამოყოფილი თანხების ეკონომიურად და მიზნობრივად ხარჯვა; *მეოთხე*, არსებული რეალობიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრულყოფის დაჩქარება.

ჩვენი აზრით, საქართველოში თავიდანვე ახალი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებისას აღებული იყო არასწორი ორიენტირი, ვინაიდან ის სრულიად მოწყვეტილია მასტიმულირებელ ფუნქციას. ამიტომაც თანამედროვე პირობებში საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების საფუძველზე, საჭიროა მოხდეს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ორი ფუნქციის – ფისკალურისა და მასტიმულირებელის ოპტიმალური შეთანაწყობა.

III. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების განვითარების სრულყოფის მიმართულებით:

23. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების ნორმალიზება დამოკიდებულია ეფექტიანი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებაზე, რაც ხელს შეუწყობს როგორც შიდა და გარე ინვესტიციების მოზიდვას, ასევე ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას.

ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების თვალსაზრისით საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის უზრუნველყოფა, ორ ძირითად მიმართულებას უნდა გულისხმობდეს: პირიზონტალურ და ვერტიკალურ გათანაბრებას.

ფინანსურ გათანაბრებაში იგულისხმება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ფინანსური საშუალებების გათანაბრებით ფინანსური მექანიზმის შემუშავება. აქედან გამომდინარე, განსხვავებული დონის ბიუჯეტების ფინანსური გათანაბრების პრობლემების გადაწყვეტა უნდა დაეწიოს ამ დონის ბიუჯეტების ურთიერთქმედებისა და ერთმანეთსაღმდომოვალეობის მკაცრად განსაზღვრული პრინციპებით აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, საჭიროა: ერთი მხრივ, ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უახლოეს პერსპექტივაში გადასაწყვეტი პრობლემების განსაზღვრა და, ამის საფუძველზე, იმ მთავარი მიმართულებების ჩამოყალიბება, რომელთა მიხედვითაც უნდა განვითარდეს ტერიტორიული ერთეულები, მათი თავისებურებების გათვალისწინებით; მეორე მხრივ, განვითარების ტერიტორიული პროპორციების სრულყოფა და განვითარების დონეებში არსებული მკვეთრი განსხვავებების რამდენადმე გამოთანაბრება. ამ მიზნის მისაღწევად საჭიროა, სატრანსფერტო გასაღების განაწილების პრინციპების (გამოთანაბრების, ერთ სულზე მინიმალური სტანდარტის, საშეღავათო სისტემის და სხვა) განსაზღვრა, რაც, მეცნიერულ დასაბუთებაზე დაყრდნობით, ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური ზრდის საფუძველზე, რეგიონის მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებასაც უნდა ემსახურებოდეს.

ამრიგად, ტრანსფერტის განაწილება რეგიონული ბიუჯეტებისათვის უნდა ეფუძნებოდეს ზუსტ, არგუმენტებულ და ყველასათვის მისაღებ პრინციპებს, უკეთეს შემთხვევაში, ფორმულას, რომელიც უნდა ეყრდნობოდეს ობიექტურ ფაქტორებს, რომელთა კონტროლსაც ტრანსფერტების მიზლები ბიუჯეტები არ ახორციელებენ.

24. ტრანსფერტების გამოთვლის მეცნიერულად დასაბუთებული მეთოდის სრულყოფის საკითხის გადაწყვეტა, ჩვენი აზრით, გულისხმობს საჭირო პარამეტრებში ისეთი შესწორებების შეტანას, რომლებშიც აისახება: 1. რეგიონის ფაქტობრივი სოციალური გასაველები (მოსახლეობის ერთ სულზე) მათ ნორმატიულ დონესთან შედარებით; 2. რეგიონის განვითარების დონე და ფინანსური პოტენციალი; 3. არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების გადაწყვეტის შესაძლებლობა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სსფ-ს რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ტრანსფერტების განაწილების ფორმულის ძირითად ფაქტორებს უნდა წარმოადგენდეს: *პირველი*, ფიქსირებული ელემენტი; *მეორე*, მოსახლეობა; *მესამე*, განათლება; *მეოთხე*, მაღალმთიანი რეგიონების სპეციფიკური საჭიროებანი; *მეხუთე*, მრეწველობის სფეროს განვითარების შემცირება; *მეექვსე*, შემოსავლების მოცულობა; *მეშვიდე*, შემოსავლების მიღების მცდელობა.

აღნიშნული მოწმობს ცენტრსა და რეგიონებს შორის არსებულ საგადასახადო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა ძირეული გარდაქმნის აუცილებლობას, რაც გულისხმობს: 1. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საბიუჯეტო ურთიერთობების სფეროს გაფართოებას და, 2. მათი ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებასთან ერთად გადასახადების განაწილებაში სამართლიანობის პრინციპების ყოველმხრივ დაცვას; 3. ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისა და გამოყენების თავისებურებებში ყურადღება უნდა გაემახვილოთ იმაზე, თუ მართვის ეკონომიკური მეთოდების გამოყენებით როგორ ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ ტერიტორიულ, სოციალურ-ეკონომიკურ რეგულირებაზე ფულადი საშუალებების ფონდების ფორმირება და ტერიტორიულ-სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე მათი ზემოქმედება.

რაც შეეხება მართვის ეკონომიკური მეთოდების სისტემის სრულყოფასა და ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ მათ გამოყენებას, აღნიშნულის მისაღწევად საჭიროდ მიგვაჩნია: *პირველი*, ადგილობრივი ორგანოების უფლება-მოვალეობების გაფართოების საფუძველზე მართვის პროცესების დეცენტრალიზაცია; *მეორე*, ყველა დონის ბიუჯეტების ურთიერთდამოკიდებულებისა და ერთიანობის განმტკიცება. მხედველობაში გვაქვს ცენტრალიზებული მართვის მექანიზმის შემუშავებით ბიუჯეტური მეთოდებით საერთო სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის გატარება და მართვის ადგილობრივი ორგანოების მიერ ბიუჯეტური ბერკეტების გამოყენებით კონკრეტული რეგიონების კომპლექსური განვითარების უზრუნველყოფა; *მესამე*, უნდა შეიქმნას და შეძღვომ გამოყენებულ იქნეს საერთო სახელმწიფო გადასახადებისა და შემოსავლების დარიცხვის ლეგიტიმური ნორმატივები, რომლებიც გათვლილ იქნება 3-5 წლის პერიოდზე. ამასთანავე, ეს ნორმატივები ამ პერიოდში სტაბილური უნდა იყოს, რაც მოგვცემს საშუალებას, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის პერსპექტიულ დაგეგმვასთან ერთად უზრუნველყოფილ იქნეს ბიუჯეტთაშორისო კავშირების სტაბილურობა; *მეოთხე*, საჭიროა ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაში ტრანსფერტული გადასახადების წილის შემცირება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებზე განსაზღვრული სანეობის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით; *მეხუთე*, ადგილობრივ ბიუჯეტზე მისამარებელი გადასახადებისა და შემოსავლების შერჩევას საფუძველად უნდა დაედოს საშემოსავლო ბაზის სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

25. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა მნიშვნელოვანწილად გულისხმობს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მოგვარებას, რომელიც, ჩვენი აზრით, ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს. მხედველობაში გვაქვს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემაში რეფორმის ჩატარება სამ ეტაპად: *პირველ ეტაპზე*, უპირველეს ყოვლისა, ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინების საფუძველზე, უნდა განისაზღვროს რეფორმის სტრატეგია, რომელსაც უნდა მიეცეს კონკრეტული მიმართულება და ამის შემდეგ, საბიუჯეტო რეფორმის მოთხ-

ონიდან გამოძღინარე, უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობათა სრულყოფა. *მეორე ეტაპზე*, მკაცრად უნდა განისაზღვროს თანამედროვე ეფექტური, პროგრამული საბიუჯეტო სისტემის შექმნის ძირითადი ნიშნები. მხედველობაში გვაქვს: 1. საბიუჯეტო სისტემის ყველა ელემენტის შესაბამისობაში მოყვანა, ბიუჯეტის შეღავენისა და დამტკიცების სტადიებზე ოპტიმიზაციის, მათი გამარტივებისა და გამჭვირვალობის მიღწევა; 2. ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე ეროვნული მეურნეობისა და საბიუჯეტო პროგნოზების სისტემაზე გადასვლა; 3. კონსოლიდირებულ საბიუჯეტო დაგეგმვაზე თანდათანობითი გადასვლა, წინასწარი პირობების მოზადების შედეგად; 4. საგადასახადო სისტემის გარდაქმნის შედეგად საზოგადოებრივი შემოსავლებისა და დაბეგერის სტრუქტურებს შორის ბალანსირების მიღწევა; 5. საბიუჯეტო სისტემის ყველა ღონის ბიუჯეტის შესრულებაზე სახაზინო მეთოდის გაერცელება. შემდგომ, მესამე ეტაპზე უნდა განხორციელდეს წინა ორ ეტაპზე შექმნილი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის პოტენციალის შესაძლებლობის რეალიზაცია, რომლის მიზანი იქნება დაბალანსებული ეკონომიკური ზრდის საფუძველზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების უწყვეტობისა და თანმიმდევრობის უზრუნველყოფა.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის მიზნით, ასევე საჭიროდ მიგვაჩნია, გატარდეს შემდეგი ღონისძიებები: 1. ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად მაქსიმალურად უნდა იქნეს გამოვლენილი შიდა რეზერვები, პარალელურად, მინიმალურად უნდა შემცირდეს ბანკის კრედიტებით და უცხოური შეღავათიანი კრედიტებით ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვა; 2. მნიშვნელოვნად უნდა შეიკვეცოს საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების რაოდენობა, ასევე საბიუჯეტო დაწესებულებებში დასაქმებულთა რაოდენობა; 3. საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის მიზნით, საჭიროა საგადასახადო ბაზის გაფართოება და საგადასახადო შეღავათების რაოდენობრივი შემცირება; 4. გამკაცრებას მოითხოვს საბიუჯეტო ასიგნებათა მიზნობრივ და ეფექტიან ხარჯვაზე დაწესებული კონტროლის მექანიზმი; 5. დაჩ-

ქარებას მოითხოვს მსხვილ საწარმოთა პრევატიზაციის პროცესი და მიღებული შემოსავლების ბიუჯეტში მოზიდვა; 6. მოსახლეობის შემოსავლების მკვეთრი დიფერენციაციის აღმოსაფხვრელად და მოსახლეობის მძიმე სოციალური პირობების მქონე კატეგორიის დასაფინანსებლად საჭიროა სოციალური ხარჯების გადიდება და პარალელურად არათანაბარი დაბეგვრის სისტემის გამოყენება. შემოსავლების წყაროს მიხედვით უნდა განისაზღვროს სხვადასხვა საგადასახადო განაკვეთების მოცულობები, სადაც საგადასახადო სისტემის გარდაქმნასთან ერთად გათვალისწინებული იქნება თანამედროვე პირობები და საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნები; 7. რეგიონების ეკონომიკის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების შექან. ზმებით რეგულირების გაუმჯობესებისათვის უნდა შემცირდეს ნაკლებეფექტიანი გადასახადების რაოდენობა, რომელთა აკრეფაზე გაწეული ხარჯები შენატანების სიდიდეს აღემატება. ამასთან, აუცილებელია დასაბეგრი ბაზის უნიფიკაციის საფუძველზე გაერთიანდეს ერთი ტიპის გადასახადები დაბეგვრის ობიექტის მიხედვით; 8. წარმოების სტიმულირებისა და დასაბეგრი ბაზის გაფართოებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია შემცირდეს დამატებული ღირებულების გადასახადი. რასაკვირველია, ასეთ პირობებში საწყის ეტაპზე შემცირდება საბიუჯეტო შემოსავლები, მაგრამ, წარმოების გამოცოცხლების საფუძველზე, შემდგომ პერიოდში გაიზრდება აკრეფილი გადასახადების საერთო მოცულობა და ჯამში ბიუჯეტის შემოსავლები; 9. რეგიონული ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის გაძლიერებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ადგილობრივ ორგანოებს მიეცეთ უფლება, მოსახლეობის გადახდისუნარიანობის გათვალისწინებით, დააწესონ ცალკეული სახეობის საქონელზე დიფერენცირებული დამატებითი გადასახადი; 10. ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილებისათვის საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეგიონებს დარჩეს საკმარისი ფინანსური რესურსები მიმდინარე სოციალური ხარჯების ნორმალურ დონეზე დასაფინანსებლად, რისთვისაც აუცილებელია რეგიონებში დასატოვებელი გადა-

სახადების წილის გადიდებასთან ერთად არსებითად შემცირდეს დოქტორული რეგიონების წილი.

26. საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში ბიუჯეტთა-შორისო ურთიერთობების როლის ამაღლება და, პარალელურად, ქვეყნის საბიუჯეტო ხარჯების დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობის გაზრდა, დამოკიდებულია იმაზე, თუ: *პირველი*, ქვეყნის ეკონომიკაში რეგიონებს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური დისბალანსების აღმოფხვრის საფუძველზე რამდენად მკვეთრად გაიმიჯნება სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონის უფლებამოსილებანი; *მეორე*, მიღწევა განაწილების ეფექტიანობა ხარჯების პრიორიტეტებსა და მოსახლეობის იმ პრიორიტეტებს შორის დაახლოებით, რომლებისთვისაც გამოყოფილია ეს ხარჯები (გასათვალისწინებელია, რომ თეორიულად მიღწეული ეფექტურობა, ადგილობრივი ადმინისტრირების დაბალი დონის გამო, პრაქტიკულად შეიძლება ნულამდე იქნეს დაყვანილი); *მესამე*, ხარჯებზე პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას თან მოჰყვება ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების შემოსავლების მნიშვნელოვანი საკუთარი წყაროების განაწილება; *მეოთხე*, დამუშავდება ბიუჯეტის შესრულებისათვის წახალისების მექანიზმი, ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების ფისკალური პასუხისმგებლობის გაზრდის თვალსაზრისით, ვინაიდან ბიუჯეტი უნდა განიხილებოდეს არა მარტო, როგორც სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური დატვირთვის მატარებელი დოკუმენტი, არამედ ასევე, როგორც უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური დოკუმენტი ქვეყნის დამოუკიდებლობის მიღწევისათვის; *მეხუთე*, განისაზღვრება თუ არა საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ძირითადი მიმართულებები, რომელშიც განსაკუთრებული ყურადღება მიექცევა ქვეყანაში ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივების ჩამოყალიბებას საზღვარგარეთის გამოცდილებათა გათვალისწინებით.

27. განვითარებული ქვეყნების საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემების ორგანიზაციის მნიშვნელოვან პრინციპს წარმოადგენს პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობის, სოციალური სამართლიანობის უზრუნ-

ველყოფა, რასაც, ჩვენი აზრით, საფუძვლად უდევს: *ქორველი*, სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონეთა შორის უფლებამოსილების მკვეთრი გამოიჯენა; *მეორე*, სახელმწიფო რესურსების ოპტიმალური რეალიზაციის მიზნით სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა დონისათვის შესაბამისი უფლებამოსილებების მინიჭება; *მესამე*, ტრანსფერტების, სუბსიდიებისა და სუბვენციების მეშვეობით ვერტიკალური და ჰორიზონტალური დისბალანსის აღმოფხვრა. ყოველივე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პროცესში.

დღეისათვის ფინანსური გაწონასწორების სამგვარი მიდგომიდან უნდა გამოვიდეთ, მხედველობაში გვაქვს: 1. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ქვემდგომ ბიუჯეტებზე ტრანსფერტების გაცემა იმ შემთხვევაში, როდესაც ამ უკანასკნელთა შემოსავლები არ არის საკმარისი მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების უზრუნველსაყოფად; 2. კანონმდებლობით გათვალისწინებული ხარჯების დასაფინანსებლად სუბვენციების, როგორც მიზანდასახული დოტაციების გაცემა; 3. ადგილობრივ ბიუჯეტებში არსებული დროებითი საკასო გარღვევების შეთხვევაში საბიუჯეტო სესხების გაცემა მიმდინარე საბიუჯეტო წელიწადის განმავლობაში დაფარვის პირობით. დაფინანსების აღნიშნული ფორმების გარდა გამოყენებულ უნდა იქნეს დაკრედიტების ისეთი პირობები, როდესაც ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტისათვის კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხის გარანტად ცენტრალური მთავრობა გამოდის. ასევე ცენტრალური მთავრობის მიერ ხორციელდება ტერიტორიული ერთეულის გარკვეული საინვესტიციო პროგრამების მთლიანი ან ნაწილობრივი დაფინანსება.

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზაციის უპირატესობად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ იგი წარმოშობს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ეფექტური მუშაობის პირობებს და ტერიტორიული ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზაში იწვევს ტერიტორიულ რეგიონში დადგენილი გადასახადების უპირატეს ზრდას. ყოველივე ეს ხელს უწყობს რეგიონულ პოლიტიკაში მაქსი-

მალური დამოუკიდებლობის მიღწევას და, ამასთან, საშუალებას იძლევა შენარჩუნებულ იქნეს საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთიანობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

ამრიგად, შეიძლება დავასკვნათ: *პირველი*, საქართველოში ბიუჯეტ-თაშორისო ურთიერთობების სრულყოფა უნდა ეფუძნებოდეს განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების ანალიზს; *მეორე*, იგი უნდა ითვალისწინებდეს გარდამავალი პერიოდის რეალურ პირობებს, რაც უზრუნველყოფს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებას; *მესამე*, საჭიროა განხორციელდეს საბიუჯეტო პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნა, ფინანსური ნაკადების რეგულირება ხელისუფლების ყველა დონის ორგანოებს შორის, დაბოლოს, *მეოთხე*, ყველა ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, ფინანსური რესურსების დამატებითი წყაროების მობილიზებისა და გადასახადების განმანაწილებლობითი ურთიერთობების სისტემაში განხილვის საფუძველზე.

IV. ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის მიმართულებით:

ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზმა დაგვანახა, რომ ადგილი აქვს შემოსავლების რეალურ კლებას და აღნიშნული მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

28. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სახარჯო დაეალანების დაგროვების საკითხს, ხარჯების ყოველთვიურ მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის გაძლიერებას, შემოსავლებისა და ხარჯების ყოველთვიური მდგომარეობის შესახებ ერთიანი მექანიზმის შემუშავებას, რაც ხელს შეუწყობს საგადასახადო შემოსავლების წყაროების ოპტიმალურ განსაზღვრას, ხარჯების მიზნობრივ გამოყენებას. ამ ხარჯებში სხვადასხვა ციფრობრივი მანიპულაციების გზით ნეგატიური მოვლენების წარმოშობის პირობების შეზღუდვას, ხოლო შემდგომში მის მთლიანად აღმოფხვრას.

განხილული ფაქტორების მოქმედების ეფექტურობის ამაღლება,

ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული: *პირველი*, გადასახადების აღმინისტრირების სრულყოფის გზების ძიებაზე, რომელიც, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, უნდა დაემყაროს ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების წინა პლანზე წამოწევა; *მეორე*, საგადასახადო შემოსავლების ფორმირებისა და საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზების ამაღლებაზე; *მესამე*, სამეურნეო საქმიანობის ხელშეწყობი გარემოს შექმნის სტიმულირებისათვის კონკრეტული ღონისძიებების შემუშავებასა და პრაქტიკულ განხორციელებაზე.

29. ზემოაღნიშნული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგი: 1. საგადასახადო შემოსავლების ამოღების უზრუნველყოფის მიზნით საგადასახადო კანონმდებლობებში შეტანილ უნდა იქნეს შემდეგი ცვლილებები: ა) საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წინაშე საქართველოს მთავრობის მიერ, აღებული ვალდებულებებისა და საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის შემდგომი გამარტივების მიზნით, გადაისინჯოს საგადასახადო შეღავათების სისტემა; ბ) განხორციელდეს აქციზური საქონლის ნომენკლატურის ოპტიმიზაცია. ამ კუთხით საჭიროდ მიგვაჩნია აქციზის გადასახადით დასაბეგრი საქონლის ჩამონათვალის შემცირება. ამასთან, დარეგულირებას მოითხოვს აქციზური მარკებით მარკირებას დაქვემდებარებული აქციზური საქონლის დაბეგვრის, კერძოდ, მარკების შექმნისთანავე მისი სრულად გადახდის არსებული მექანიზმი; გ) აუცილებელია, მცირე ბიზნესის მხარდაჭერის მიზნით საგადასახადო ტვირთის შენარჩუნების საფუძველზე კონსოლიდირებული გადასახადის შემოღება; 2. გაუმჯობესებას მოითხოვს საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების საკადრო პოლიტიკა: ა) კადრების შერჩევის საკონკურსო სისტემაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საგადასახადო ინსპექტორების რიცხვის შემცირებასთან ერთად ხელმძღვანელი კადრების პროფესიული განათლებისა და პრაქტიკული გამოცდილების ნიშნებით შერჩევა; ბ) რეფორმირებული სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია თანამშრომელთა საარსებო მინიმუმის შესაბამისი ხელფასებით უზრუნველყოფა და შიდაკონტროლის განახლებული მექანიზმების შექმნა.

30. საგადასახადო შემოსავლების ადმინისტრირების გაუმჯობესების ზემოაღნიშნული მიმართულებებიდან ყურადღება გვინდა გაავაძახოთ საგადასახადო შეღავათების სისტემაზე, რომელშიც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, როგორც ქვეყნის სტრატეგიული სფეროს პრობლემები, ასევე მეწარმე სუბიექტებისათვის თანაბარი სასტარტო პირობების შექმნა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საგადასახადო შეღავათების სისტემა მოითხოვს გადასინჯვას, ვინაიდან ის არათანაბარ პირობებში აყენებს მეწარმე სუბიექტებს და ქმნის არაჯანსაღ კონკურენციის გარემოს ფასწარმოქმნის სისტემის ფუნქციონირების დამახინჯების საფუძველზე. დღეს საქართველოში შექმნილია ისეთი სიტუაცია, როდესაც შეღავათებით სარგებლობენ არა მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი ფენები, არამედ, პირიქით, მაღალშემოსავლიანი პირები და საწარმოები, რომელთათვის ხელმისაწვდომია ინფორმაცია და აქვთ ახლო კავშირები ხელისუფლებასთან.

საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისა და გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესებისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: 1. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის მიზნით კონკრეტული ღონისძიებების ერთ მთლიან კომპლექსში დამუშავება; 2. საგადასახადო კანონმდებლობის ტრანსფორმირება, რათა მოხდეს გადასახადის ტვირთის სამართლიანი და თანაბარი გადანაწილება, რაც, თავის მხრივ, მასტიმულირებელ როლს ითამაშებს გადამხდელების მიერ საკუთარი შემოსავლების ლეგალიზაციაში; 3. ეკონომიკის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულების გამოყოფა და ამ სფეროს წარმატებული რეფორმისათვის საკანონმდებლო ბაზის დამუშავება-სრულყოფა, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი შემოსავლების დამალვის ფაქტები და მოხდეს ინვესტიციების მოზიდვა.

31. ეკონომიკური რეფორმების თანმიმდევრული განხორციელების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხელისშემშლელ ფაქტორად საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის მოუქნელობა გვესახება: *პირველი*, ქვეყანაში ჯერ-ჯერობით არ არის შემუშავებული ერთიანი, ეკონომიკის ადეკვატური, სტაბილური საგადასახადო სისტემა; *მეორე*, გადასახადების მრავალი

სახეობა და გაანგარიშების სირთულე ამუხრუჭებს მათ ვეექტანობას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებაში; *მესამე*, არაფექტიანი საგადასახადო შეღავათები და მასთან ერთად მოუფიქრებელი კვაზიპროტექციონისტული პოლიტიკის გატარება ქმნის გაურკვევლობის ატმოსფეროს, სხვადასხვა ეკონომიკური სამსახურების მიერ ბიუჯეტის შევსებაში ნაკლოვანებების ურთიერთგადაბრალებისა და კორუფციის ხელშეწყობ პირობებს; *მეოთხე*, შემოსავლების, ხარჯებისა და ქონებრივი უფლებების გამიჯვნის, ტრანსფერტების განსაზღვრის ზუსტი მოდელის შესაქმნელად დასახვეწია ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები. ყოველივე ეს, იმედია, გათვალისწინებული იქნება საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ახალი კანონმდებლობის დამუშავების პროცესში.

გარდა აღნიშნულისა, საგადასახადო შემოსავლების გაუმჯობესების მეშვეობით ეკონომიკის რეგულირება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული: *პირველი*, ბიუჯეტური ხარჯების მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით დაჯგუფებაზე, მათი გამოყენების შედეგების სწორ პროგნოზზე; *მეორე*, ბიუჯეტური სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევასა და მისი წყაროების რეალურად განსაზღვრაზე და, *მესამე*, სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ორგანიზებული სისტემის შექმნაზე. ყოველივე ეს კი მოითხოვს ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის ობიექტურ აუცილებლობას და მის განსახორციელებლად კონკრეტული გზების განსაზღვრას.

V. ვალის მომსახურებისა და ინვესტიციების გაუმჯობესების მიმართულებით:

32. საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ ურთულეს პრობლემას ვალის მომსახურების, კერძოდ, ვალის დაგეგმვისა და მისი მართვის საკითხი წარმოადგენს, რადგან იგი მოსახლეობის მოხმარების ზრდის ტემპების შემცირებას, გადასახადების ზრდას, მოსახლეობის სხვადასხვა ფენებს შორის შემოსავლების გადანაწილებას და, რაც მეტად მნიშვნელოვანია, ეროვნული კაპიტალის ქვეყნიდან გადინებას იწვევს.

აღნიშნულის მიზეზად მიგვაჩნია: *პირველი*, ამ კრედიტების მიღებისა და ათვისების არასრულყოფილი მექანიზმების არსებობა; *მეორე*, მათი ხარჯვა და გამოყენება, სახელმწიფოს მხრიდან აბსოლუტური უკონტროლობის პირობებში ხორციელდება; *მესამე*, ბიზნეს-გეგმების სრულყოფილი ანალიზისა და შესაბამისი შეფასების გარეშე მიმდინარეობს კრედიტების ათვისება და, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს არც ერთი უწყება მასზე კონტროლს არ ახორციელებს; *მეოთხე*, ასეთ პირობებში ფინანსთა სამინისტრო მხოლოდ სესხის საერთო პარამეტრებს აღრიცხავს, რასაც საფუძვლად არ უდევს კრედიტების მიღების ბიზნეს-გეგმების ანალიზი და იგი, ფაქტობრივად, მხოლოდ აღრიცხვიანობით შემოიფარგლება და არა კრედიტის მიღების შემდგომი მონიტორინგის პროცესით.

აღნიშნული მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგი ღონისძიებების გატარება: 1. ფინანსთა სამინისტროს საშინაო და საგარეო ვალების დეპარტამენტების ერთ დეპარტამენტად გაერთიანება, ვინაიდან ვალის დაყოფა საშინაო და საგარეო ვალებად პირობითია და მათი მომსახურება-დაფარვა ერთნაირად მოქმედებს ქვეყნის საერთო საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე; 2. ეროვნული ბანკის კრედიტებიდან საშინაო ვალის ტვირთი თანდათანობით სახელმწიფოს ფასიან ქალაქლებში უნდა გადავიდეს, რაც, თავის მხრივ, ფასიანი ქალაქების მეორადი ბაზრის განვითარებისთვის პირობების შექმნასთან ერთად, ხელს შეუწყობს საფინანსო ინსტიტუტების ნორმალურ ფუნქციონირებას; 3. მკვეთრად უნდა შეიზღუდოს სახელმწიფო საშინაო ვალის ახალი ვალდებულებების გაცემა; 4. ამ მიზნით პარალელურად უნდა აიკრძალოს კომერციული ბანკებიდან სესხების აღება და ხაზინის მიერ კომერციულ ბანკებზე საგარანტიო და თავდებობის წერილების გაცემის მანკიერი პრაქტიკა; 5. მომწიფდა პირობები, რომ სახელმწიფო საბანკო დაწესებულებების სახით შეიქმნას ერთიანი ცენტრი, რომელიც, *ჯერ ერთი*, კოორდინაციას გაუწევს სახელმწიფო საგარეო ვალებისა და სახელმწიფო გარანტიით აღებული ვალების მომსახურებას; *მეორე*, პარალელურად თავის თავზე აიღებს გასაცემი

კრედიტების სუბიექტთა ბიზნეს-გეგმების დეტალური ანალიზის წარმართვის საქმეს და, *მესამე*, კრედიტის მიზნობრივ ხარჯვაზე მკაცრი მონიტორინგის დაწესების საფუძველზე, კრედიტების გაცემისა და დროული დაბრუნების პროცესს გააკონტროლებს.

33. აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური თეორიიდან გამომდინარე, მართალია, ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმი, „დეფიციტური დაფინანსება“, რომლის მეშვეობით ფულად-საკრედიტო სფერო სტაბილურობას მიაღწევს და საინვესტიციო აქტივობა ამაღლდება, მაგრამ, მხოლოდ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით ამ პრაქტიკის დანერგვა, ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურებების გათვალისწინებლად, არასწორად მიგვაჩნია შემდეგი გარემოების გამო: ეროვნული ბანკის მიერ დეფიციტის პირდაპირი დაკრედიტების ოპერაციებით შემოფარგვლა, როგორც პრაქტიკამ დაგვანახა, საერთო ჯამში, სხვა მუხლებთან რიცხულ დავალიანებასთან შედარებით, მთავრობის დავალიანების ზრდას გამოიწვევს. ჩატარებული ანალიზი ასევე გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს საშინაო ვალის მთავარი ნაწილი არასაბაზრო ტიპის საბაზრო ვალდებულებებზე მოდის და, სხვა მუხლებისგან განსხვავებით, ეროვნული ბანკიდან მიღებული სესხებით წარმოქმნილი ვალდებულებების მოცულობები ყოველწლიურად იზრდება როგორც აბსოლუტურ, ისე შეფარდებით წილობრივ გამოხატულებაში. აღნიშნული ცხადყოფს, რომ სწორედ ამ მუხლის ხარჯზე ხდება ვალის ზრდა.

ბიუჯეტის დეფიციტის შევსების საბაზრო ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი მეთოდების დანერგვის თვალსაზრისით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებასთან ერთად, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტის მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებისა და შევსების პრაქტიკა უნდა შეიცვალოს ეროვნული ბანკის პირდაპირი დაკრედიტებით, რაც ძირითადად სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიის გზით უნდა განხორციელდეს. აღნიშნული მოსაზრება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაციებითაც არის გათვალისწინებული და ჩვენც სავსებით ვეთანხმებით ზემოთ აღნიშნული დაზუსტების საფუძველზე.

34. ჩენი აზრით, საგარეო ვალის პრობლემის გადასაწყვეტად სამი სახის მიდგომაა საჭირო: 1. დავალიანების თანდათანობით, აბსოლუტური შემცირების მიღწევა. ასეთი შესაძლებლობა დღევანდელ პირობებში საქართველოს არ გააჩნია, ვინაიდან, დადებითი სალდოს მიღწევის მიზნით, ბიუჯეტში რადიკალური ცვლილებების შეტანა შეუძლებელია; 2. საგარეო ვალის პრობლემის გადაწყვეტის მთავარ მიმართულებად დაბალანსებული ბიუჯეტის ფორმირება და სახელმწიფო ვალის ნულოვანი ვარიანტის ნომინალური ზრდა უნდა ჩაითვალოს. ვგულისხმობთ არა „ნულოვან სესხებს“, არამედ სესხების იმ რაოდენობას, რომელიც საჭიროა ბიუჯეტის დაბალანსებისათვის ანუ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად; 3. სესხის მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება. მაგრამ უნდა შევნიშნოთ, რომ აღნიშნულის განხორციელებისათვის აუცილებელია მიმდინარე და საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მაჩვენებლების აუცილებელი შესრულება, რაც, სამწუხაროდ, ჩვენთან არ ხორციელდება.

ამდენად, საბიუჯეტო ხარჯების ზღვრული სიდიდეები, შემოსავლების მინიმალური დონეები, საგარეო სესხების ლიმიტების განსაზღვრა საგარეო ვალის დაფარვის მოცულობებთან და, პარალელურად, საშინაო სესხების ზღვრული შეხამება, ჩენი აზრით, უნდა ჩაითვალოს მთავარ მიმართულებად, რომელიც, საგარეო ვალის მოშსახურების გაუმჯობესებასთან ერთად, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მისაღწევად.

35. საქართველოს ეკონომიკაში შექმნილი სირთულეების გამოსწორებისა და ეკონომიკის სტრუქტურული სრულყოფის პროცესის დაჩქარებაში უცხოური ინვესტიციების განვითარებამ უმნიშვნელოვანესი როლი უნდა შეასრულოს. ამისათვის საჭიროა მთელი რიგი საკითხების მოგვარება, მხედველობაში გვაქვს: 1. საინვესტიციო გარემო პირობების გაუმჯობესებასთან ერთად, საინვესტიციო პოლიტიკის მეცნიერული დამუშავება; 2. საინვესტიციო საქმიანობის სტიმულირების ხელშემწყობი პირობების შექმნა, ეკონომიკაში დაბანდებული სახსრების უკუგების ზრდის საფუძველზე ინვესტირების საგარეო და საშინაო წყაროების

ობტიმალური შეთანაწყობა; 3. ქვეყნის შიდა რეზერვების ამოქმედების მეშვეობით საგარეო ვალის მოცულობის მკვეთრად შემცირება და იმ სახსრების მოცულობის გაზრდა, რომლებიც წარმოების აღორძინება-განვითარებისაკენ იქნება მიმართული.

სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია ის, რომ: 1. ბოლო წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტებში განსაზღვრული არ არის სახელმწიფოს, როგორც ინვესტორის, მიზნები, შესაბამისად არ ხდება ინვესტიციებისათვის თანხების გამოყოფა და ამიტომ, ფაქტობრივად, ბიუჯეტი დაბანდების ფუნქციისაგან „გამოთავისუფლდა“; 2. პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ბიუჯეტის ამ ფუნქციამ განიცადა მოდიფიკაცია მოსახლეობის სოციალური გადარჩენისათვის, მხოლოდ მომსახურების ფუნქციის შესრულების თვალსაზრისით.

არსებული მდგომარეობის ძირითადი მიზეზი, ჩვენი აზრით, არის ბიუჯეტის ფორმირებისა და აღსრულების პროცესში არსებული ნაკლოვანებები, კერძოდ: *პირველი*, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატურ გეგმაში არ ხდება მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამების დეტალური დაშუშავება, რაც იწვევს სათანადო ეკონომიკური დასაბუთების გარეშე მათი დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას; *მეორე*, არ არსებობს ბიუჯეტის საინვესტიციო ნაწილის ფორმირების სრულყოფილი მეთოდოლოგია; *მესამე*, ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებიდან გამომდინარე, ხდება მიმდინარე ხარჯების მაქსიმალური გაწერა და „ნარჩენი“ თანხები მიემართება ინვესტიციების დასაფინანსებლად; *მეოთხე*, არ ხდება სრულყოფილი მეთოდებით ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრა; *მეხუთე*, წლების განმავლობაში არ სრულდება ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი, რის გამოც მთელი ძალისხმევა მიმართულია დაცული მუხლების დასაფინანსებლად, ხოლო საინვესტიციო პროგრამები ყოველწლიურად შეუსრულებელი რჩება.

ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების გამოსწორების მიზნით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: 1. „სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შესახებ“ კანონის მიღება, რომლის საფუძველზეც მოხდება სახელმწიფო საინ-

ვესტიციო პროგრამების სიღრმისეული დამუშავება, სადაც გამოიკვეთება პრიორიტეტულ მიმართულებებზე დაყრდნობით თითოეული პროგრამის როგორც ძირითადი მიზნები, ასევე ამ მიზნების მისაღწევად აუცილებელი ხარჯების მოცულობა, დაფინანსების წყაროები, ფორმები და საბოლოო ანგარიშით, პროგრამის რეალიზაციიდან გამომდინარე, მოსალოდნელი ეკონომიკურ-სოციალური შედეგები; 2. სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების ექსპერტიზის ჩატარება შესაბამის სამინისტროებსა და უწყებებში, სადაც მოხდება მათი კორექტირება, გარკვეული კრიტერიუმების მიხედვით რანჟირება, დასკვნების შემუშავება და, შედეგად, პერსპექტიული სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შედგენა; 3. პერსპექტიული სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამებიდან გამომდინარე, ინვესტიციებზე საერთო მოთხოვნების შესწავლა და ამის საფუძველზე სახელმწიფოს საკუთარი ცენტრალიზებული შემოსავლებისა და მობილიზებული ფინანსური რესურსების ხარჯზე დაბალანსების შესაძლებლობების პროგნოზი; 4. ეკონომიკის განვითარების ძირითადი მაკროეკონომიკური პარამეტრებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ინვესტიციების წლიურ ბიუჯეტში ასახვა, ასევე მიღებული შედეგების სისტემური ანალიზისა და კორექტირების საფუძველზე ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მოცულობების განსაზღვრა; 5. ბიუჯეტის დეფიციტის არსებობის ერთ-ერთ ძირითად მიზეზად მიჩნეულ უნდა იქნეს ის ფაქტი, რომ დეფიციტის დასაფარავად მოზიდული თანხები ძირითადად ხმარდება კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას, აქედან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობა უნდა დადგინდეს დამატებითი საინვესტიციო თანხების მოზიდვის მოთხოვნიდან და ამ მოთხოვნის რეალურად დაკმაყოფილების შესაძლებლობიდან გამომდინარე; 6. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრა გრძელვადიანი სტრატეგიის (საგარეო ვალის ზრდის ტემპი, საგარეო ვალის თანაფარდობა მშპ-თან და საგარეო ვალის მოშსახურების თანაფარდობა ექსპორტთან) ანალიზისა და შექმნილი მაკროეკონომიკური მოდელის მეშვეობით განხორციელდეს.

36. ეკონომიკის საბაზრო პირობებში ფუნქციონირებისათვის მეტად მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია ასევე საინვესტიციო ფონდების, სალიზინგო და სადაზღვევო კომპანიების და სხვადასხვა სახეობის ბირჟების შექმნისა და განვითარების სახელმწიფო საინვესტიციო პროგრამების შემუშავება, რომელიც, ჩვენი აზრით: 1. ხელს შეუწყობს საინვესტიციო რესურსების მოზიდვას და, აქედან გამომდინარე, უფრო მრავალფეროვანს გახდის ინვესტიციების განხორციელების ფორმებს; 2. გააუმჯობესებს ინვესტიციების განაწილებას და საინვესტიციო ობიექტების შერჩევის პროცედურას, მათი განხორციელების მულტიპლიკატორული ეფექტის მიღწევას; 3. ახალი საფინანსო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, აუცილებელია სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდებისა და სადაზღვევო კომპანიების შექმნის სამართლებრივი, ორგანიზაციული და ტექნიკური ხასიათის საკითხების გადაწყვეტის პროცესის დაჩქარება.

საინვესტიციო აქტივობის წახალისების მიზნით, ჩვენი აზრით, პროგრამაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შემდეგი მოთხოვნების დაკმაყოფილება: 1. აუცილებელია პრივატიზებული საწარმოების რესტრუქტურისა და რეაბილიტაციისათვის ხელშემწყობი პირობების განსაზღვრა და შესაბამისად მასტიმულირებელი ღონისძიებების შემუშავება; 2. ძირითადი ფონდების ეფექტიანი გამოყენება, მათი სტრუქტურის ოპტიმიზაცია და გაკოტრების პროცედურების ეფექტიანობის ამაღლება; 3. ჯანსაღი საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნა; 4. ანტიმონოპოლიური რეგულირების გაძლიერება კონტროლის ერთიანი მექანიზმის სრულყოფის საფუძველზე; 5. დანაშოგების ზრდის წახალისება საბანკო სისტემის საიმედოობისა და მდგრადობის ამაღლების, საბანკო კრედიტების ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და ალტერნატიული საფინანსო ინსტრუმენტების შემოღების საფუძველზე; 6. საწარმოთა ფინანსური პრობლემების მოგვარების მიზნით შეიქმნას ბიზნეს-რისკების დაზღვევისა და გადაზღვევის სისტემა, რომელიც, თავის მხრივ მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ყველა სახის რისკ-ფაქტორის გამორიცხვის პირობების შექმნას; 7. კერძო ბიზნესის შეზღუდვა-რეგულირების მექანიზმთა

გონიერული მინიმიზაცია და მათი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

37. საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყანაში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესი. სწორედ პრივატიზაციის პროცესის მეშვეობით გახდება შესაძლებელი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის განვითარების საფუძველზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა მოზიდული უცხოური კაპიტალის საშუალებით და, აქედან გამომდინარე, ასამოქმედებელი საწარმოებისათვის ხარჯების ეკონომიის გაწევა.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზების სფეროში არსებული სირთულეების დაძლევისა და ამ მიმართულებით ქვეყნის წინაშე მდგარი პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ, *ერთი მხრივ*, მივალწიეთ თუ არა სახელმწიფო ქონების პრივატიზების დასახულ მასშტაბებს ანუ შესრულდა თუ არა პრივატიზების პროგრამით განსაზღვრული დავალებანი და, *მეორე მხრივ*, რა შედეგები მოგვცა სახელმწიფო ქონების პრივატიზებამ სახელმწიფო კაპიტალური შემოსავლების ზრდის, და პრივატიზებულ საწარმოთა ამოქმედებისა და ქვეყნის ფინანსური გაჯანსაღების თვალსაზრისით.

38. პრივატიზების პროცესის სამი ეტაპის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ის უადრესად არაერთგვაროვნად და გარკვეული შეცდომებით წარიმართა, რაც რეფორმის საწყის ეტაპზე სახელმწიფოს მხრიდან სათანადო კონტეფციის შემუშავების, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის, ახალ პირობებში ეკონომიკის რეგულირების ადაპტირებული მექანიზმის უქონლობითა და შესაბამისი კვალიფიკაციის ნაკლებობით აიხსნება.

პრივატიზაციის სფეროში არსებული ხარვეზების გამოწვევებზე მიზეზებად მიგვაჩნია ის, რომ: *პირველი*, ნაკლებად გამოიყენება საპრივატიზაციო ქონების შეფასების ექსპერტული მეთოდები, შეფასების დროს ბოლომდე არ არის გათვალისწინებული ამა თუ იმ ობიექტის მნიშვნელობა და პერსპექტივები, ამასთან, ხდება ობიექტების ღირებულების ხელოვნური შემცირება; *მეორე*, არასწორად მიმდინარეობს სააქციო საზოგადოებების საპრივატიზაციოდ მომზადების პროცესი. კერძოდ, არ ხდება საპრივატიზაციო სააქციო საზოგადოებების შესახებ რეალური და ყოვე-

ლისმომცველი ინფორმაციის მოზადება და გავრცელება. ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს საპრივატიზაციო ობიექტის ფინანსური მდგომარეობის, მისი დებიტორებისა და კრედიტორების შესახებ ზუსტ და ამომწურავ მონაცემებს. როგორც წესი, საპრივატიზაციო საწარმოს ქონების შეფასებებიდან და მისი საწესდებო კაპიტალის განსაზღვრიდან ამ ქონების პრივატიზებამდე ან აქციების გაყიდვამდე ხშირად საკმაო დრო გადის, რომლის განმავლობაში იცვლება (ძირითადად უარესდება) საპრივატიზაციო ობიექტის ფინანსური მდგომარეობა, იზრდება კრედიტორული დავალიანებები, ამის შესახებ კი ინვესტორი ხშირად ობიექტის შეძენის შემდეგ შეიტყობს, რაც ბუნებრივია, მათ უკმაყოფილებას იწვევს. ეს გარემოება, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ხშირად დავის საგანი ხდება, რის შედეგადაც ხშირად ირღვევა ხელშეკრულების პირობები, შეილახება ქვეყნის ავტორიტეტი, რაც, საბოლოო ჯამში, საინვესტიციო გარემოს გაუარესებას იწვევს; *მესამე*, წინასწარ არ ხდება პრივატიზების ოპტიმალური ვარიანტის განსაზღვრა, საწარმოთა რესტრუქტურის შესაძლებლობის შესწავლა. ამ ფაქტის გათვალისწინება მეტად მნიშვნელოვანია დღეს, როდესაც ხდება მსხვილი ობიექტების განსახელმწიფოებრიობა ჩვენი ქვეყნის სტრატეგიულ დარგებში; *მეოთხე*, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესის დარგობრივ ჭრილში განხილვისას ჩანს, რომ ფრიად უმნიშვნელოა პრივატიზებულ საწარმოთა ხვედრითი წილი მომპოვებელი მრეწველობის, კავშირგაბმულობის, სარკინიგზო და საზღვაო ტრანსპორტის, ჯანდაცვის ობიექტების საერთო რაოდენობაში; *მეხუთე*, როგორც პრივატიზებული საწარმოების ახალი მფლობელების უმრავლესობა, ასევე სახელმწიფოს ხელში დარჩენილი ქონების მმართველები ვერ ასერხებენ საბაზრო ურთიერთობების პირობებში საწარმოების ეფექტურ მართვას. ამასთან, ადგილი აქვს საკონკურსო პირობების როგორც ხარისხობრივი, ისე რაოდენობრივი ასპექტების შეუსრულებლობას, რასაც შესაფერისი გარემო შეუქმნა არსებული საინვესტიციო ინსტიტუტების განვითარების დაბალმა დონემ. საინვესტიციო ინსტიტუტების უუნარობამ საიმედო ინვესტორის შერჩევის საკითხში ბევრი გაუგებრობა გამოიწვია ცალკეულ მსხვილ ობიექტზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოირჩევა სამრეწველო

დარგის სხვადასხვა საწარმოები, რომელთა უმრავლესობაც ფაქტობრივად არ ფუნქციონირებს. ასეთი საწარმოების მიმართ, უნდა ამოქმედდეს გაკოტრების მექანიზმი, რისთვისაც მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები უნდა განხორციელდეს. კერძოდ, მნიშვნელოვნად უნდა შეიცვალოს კანონი „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“ და ჩამოყალიბდეს იმ პრინციპით, რომ შესაბამისი სტრუქტურის მეშვეობით შესაძლებელ იქნეს გაკოტრების საქმის დამთავრება მოკლე ვადაში (მისი აღძვრიდან მაქსიმუმ ორი თვის განმავლობაში). ჩვენი აზრით, ამ კანონის რეალურად ამოქმედება ხელს შეუწყობს პერსპექტიული საწარმოების ამოქმედების საფუძვლად არგადახდების მოცულობების შემცირებას.

39. სახელმწიფო ქონების მართვის გაუმჯობესებისა და ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდაში პრივატიზაციის პროცესის როლის ამაღლებისთვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: *პირველი*, როგორც უცხოური ინვესტორებისათვის, ასევე პრივატიზების პროცესში ჩამოყალიბებულ მესაკუთრეთა და მეწარმეთა ახალი ფენებისათვის შესაფერისი გარემოს შექმნა; *მეორე*, სახელმწიფოს ხელში დარჩენილი ქონების მართვის ეფექტურობის ამაღლება; *მესამე*, უმოქმედო ქონების რესტრუქტურის განხორციელება; *მეოთხე*, მიმდინარე პერიოდში და პერსპექტივაში ქვეყნის პრივატიზაციის პოლიტიკის სამომავლო მიმართულებების განსაზღვრა; *მეხუთე*, პრივატიზაციის პროცესში არსებული კანონდარღვევებიდან (საპრივატიზაციო ქონების ღირებულების ხელოვნურად შემცირება და სხვადასხვა კლანების მიერ სტრატეგიული და ექსპორტზე ორიენტირებული ობიექტების დაბალ ფასებში ხელში ჩაგდება) გამომდინარე, საჭიროა პრივატიზაციის შედეგების გადახედვა და ცალკეულ შემთხვევაში დეპრივატიზაციის შესახებ საკითხის დაყენება; *მეექვსე*, იმ საწარმოებში, სადაც გარკვეული პრობლემებია მართვის თვალსაზრისით და სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარეც, გაუმართლებელია მათი პრივატიზაცია, უნდა განხორციელდეს ამ საწარმოთა გარკვეული ვადით მართვაში გადაცემა; *მეშვიდე*, ზემოაღნიშნული მიზნების მისაღწევად საჭიროდ მიგვაჩნია სათანადო საკანონმდებლო, სტრუქტურული და ადმინისტრაციული ცვლილებების განხორციელების პროცესის დაჩქარება.

**ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ГРУЗИИ НА
СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Резюме

Представленный труд о проблемах функционирования налогово-бюджетной системы — это комплексное научно-монографическое исследование, где рассмотрены теоретические основы происхождения налогово-бюджетной системы и закономерного процесса ее развития. В труде обоснована необходимость перестройки налогово-бюджетной системы с целью достижения экономической стабильности, рассмотрены пути решения проблем функционирования налогово-бюджетной системы на основе изучения опыта развитых стран с учетом национально-государственных интересов нашей страны. В монографии отмечены недостатки стадий бюджетного процесса, подчеркнута неизбежность усовершенствования бюджетной классификации, необходимость создания условий для перехода на программное финансирование, а также обоснованы направления эффективного использования бюджетных ресурсов, оценено его значение с точки зрения усовершенствования бюджетного процесса и указаны пути улучшения положения в этом направлении. В труде также рассмотрено значение налогов в системе государственных распределительных отношений и указано его значение в деле улучшения процесса обслуживания внешнего и внутреннего долга государства.

**საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო
სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები
თანამედროვე ეტაპზე**

რეზიუმე

წარმოდგენილი ნაშრომი საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემებზე კომპლექსური სამეცნიერო-მონოგრაფიული გამოკვლევაა. მასში განხილულია საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის წარმოშობისა და განვითარების კანონზომიერი პროცესის თეორიული საფუძვლები, ასევე ის პირობები და პრობლემები, რომლებიც აუცილებელია მისი ნორმალური ფუნქციონირებისათვის. მოცემულია ქვეყანაში ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევისათვის საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნის დასაბუთება, განხილულია საზღვარგარეთის გამოცდილების შესწავლისა და ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინების საფუძველზე საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები, ბიუჯეტური პროცესის კავშირი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაში, ბიუჯეტური პროცესის სტადიების ნაკლოვანებები, ბიუჯეტური კლასიფიკაციის სრულყოფის გარდუვალობა, პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლის პირობების შექმნის აუცილებლობა, დასაბუთებულია საბიუჯეტო რესურსების ეფექტური გამოყენების საშუალებები, მისი მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის თვალსაზრისით და ამ მიმართულებით მდგომარეობის გაუმჯობესების გზები. ნაშრომში ასევე განხილულია საგადასახადების ადგილი სახელმწიფო განმანაწილებლობით ურთიერთობების სისტემაში და მოცემულია მისი როლის მნიშვნელობა ქვეყნის საგარეო და საშინაო ვალების მოშახურების გაუმჯობესების პროცესის სრულყოფაში.

SUMMARY

This work is a complex scientific-monographic research about functioning of Georgian Tax and Budgetary System, where the origin and development of principal theories of Tax and Budgetary system, circumstances and problems for its normal function, are discussed, concepts for stable and normal development of Georgian Tax and Budgetary system are proposed. Foreign experience in keeping national state interests in normal functioning of Tax and Budgetary system together with Budget process in perfection of this system is studied. In this work the role of taxes in state distributing system and the importance in foreign and internal debt service improvement process.

ლიტერატურა

წიგნები, მონოგრაფიები

1. რ. ასათიანი, მომსახურება და საბაზრო სისტემა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1993.
2. რ. ბასარია, ი. მესხია. ეკონომიკური თეორიის საფუძვლები, თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 1996.
3. გ. გამსახურდია, საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1995.
4. გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ., გამომცემლობა „მერიდიანი“, 1997.
5. რ. გოგოხია, საბაზრო ეკონომიკა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1996.
6. ა. გრიშკაშვილი, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნები, პრობლემები, პერსპექტივები, თბ., 1998.
7. პ. გუგუშვილი, საქართველოსა და ამიერკავკასიის ეკონომიკური განვითარება XIX-XX სს., ტ. II, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1956.
8. ეკონომიკური თეორია, ავტორთა კოლექტივი გ. ადგიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქციით, თბ., საგამომცემლო ფირმა „სიანხლე“, 1998.
9. ზ. ვაშაქიძე, ლ. ჩხიკვაძე, გ. გიორგაძე, საინვესტიციო პოლიტიკისა და ორმაგი დბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ საერთაშორისო კონვენცია. წიგნი I. ვგთ. თბ., 2000.
10. ვ. ზურაბიშვილი, საფინანსო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში, თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 1996.
11. რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის გამომცემლობა-სტამბა, 1998.
12. რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., გამომცემლობა-სტამბა შპს „ფინანსები“, 2001.
13. ი. მესხია, მ. მურჯიანელი, ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში (ანალ-

- იზი, მიმართულებები, პრობლემები), თბ., თსუ გამომცემლობა, 1996.
14. ი. მესხია, ვ. ბასარია, საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები, თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, 2001.
 15. ი. მესხია, ო. ნიკოლეიშვილი, გადასახადები და დაბეგვრა, თბ., გამომცემლობა შპს „პდპ“, 2002.
 16. მსოფლიო ეკონომიკა, დამხმარე სახელმძღვანელო, გ. თოდუასა და შ. ვეშაპიძის რედაქციით. თბ., გამომცემლობა „ნობათი“, 2001.
 17. ნ. ნიკოლაძე, თხზ. ტ. II. თბ., გამომცემლობა „მერანი“, 1960.
 18. ზ. როგავა, საგადასახადო სამართლის საფუძვლები, თბ., გამომცემლობა „ელფი“, 2000.
 19. ა. სილაგაძე, ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები, თბ., თსუ გამომცემლობა, 2001.
 20. ქართლის ცხოვრება, II, თბ., გამომცემლობა „საბჭოთა საქართველო“, 1959.
 21. შ. ქისტაური, ლ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები, თბ., გამომცემლობა „სამთავისი“, 1997.
 22. ვ. ჩანტლაძე, ფული, კრედიტისა და ფინანსების ისტორია I,II,III,IV ნაკვეთები, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1986-1987.
 23. ვ. ჩანტლაძე, ფინანსური მეცნიერების საფუძვლები, თსუ გამომცემლობა, 1995.
 24. ი. ჭავჭავაძე, თხზულებათა სრული კრებული ათ ტომად, თბ., გამომცემლობა „მერანი“, 1956.
 25. თ. ჟორდანიას, ისტორიული საბუთები შიომღვიმის მონასტრისა და „ძეგლი გაკხანის ქვაბთა“. თბ., გორის ეპისკოპოსი და საქართველოს ვიკარი ალექსანდრე, 1896.
 26. Все начиналось с десятины /Под. ред. Б.Е. Ланина /, М.: изд. „Прогресс“, 1992.
 27. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Антология экономической классики. М.: изд., „Прогресс“, 1993.
 28. Кочетков А.И. Анализ налоговых ошибок, М.: изд., „Дело и сервис“, 1998.

29. Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода / Под ред. В. Танзи/, Вашингтон, МВФ, 1993.
30. Налоги. Под редакцией д.э.н. Д. Г. Черника- М.: изд., „Финансы и статистика“, 1997.
31. Налоговые системы зарубежных стран. Учебник для вузов / Под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. –2-ое изд., перерб. и доп. / М.: изд., „ЮНИТИ“, 1997.
32. Налоги и налоговое право / Под ред. А. Б. Брызгалина / М.: изд., „Аналитика-Пресс“, 1998.
33. Налоги и налогообложение. Учебник для вузов / Под ред. И. Г. Русаковой, В.А. Кашина/ М.: изд., „ЮНИТИ“, 2000.
34. Основы налоговой системы / Под ред. Д. Г. Черника/ М.: изд., „ЮНИТИ“, 1998.
35. Пепеляева С. Законы о налогах: элементы структуры. М.: изд., „СВЕА“, 1995.
36. Пеппер Дж. Практическая энциклопедия международного налогового и финансового планирования. М.: изд., „ИНФРА- М“, 1990.
37. Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов. Учебное пособие. М.: изд., „ИНФРА- М“, 1996.
38. Самуэльсон П. Экономика. - М.: изд., „Прогресс“, 1992.
39. Синицина И., Яровички. М. Бюджетно-налоговая система и государственные финансы Грузии в 1997-1998гг. CASE. Варшава, 1988.
40. Сутирин С.Ф. Погорлецкий А.И. Налоговое планирование в мировой экономике. Санкт-Петербург, изд., „Полиус“, 1998.
41. Усоскин В. Теории денег. - М.: изд., „Прогресс“, 1976.
42. Федосов В. М. Современный капитализм и налоги. Киев.: изд., „Віша школа“, 1987.
43. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов/ Под Л.А. Дробозиной. М.: Финансы, изд., „ЮНИТИ“, 1997.
44. Финансы: Учебник для вузов. Под ред. М. В. Романовского,

- О. В. Врублевской, Б.М. Сабанти.- М.: Изд. „Перспектива“; Изд. „Юрайт“, 2001.
45. Шарп У. Ф., Александер Г. Дж., Бэйли Дж. В. Инвестиции. М.: изд., „ИНФРА“, 1997.
 46. Экономическая теория. Под ред. А.И. Добрынина, Л. С. Тарасевича. Санкт-Петербург, изд., „Питер Ком“, 1999.
 47. Энг М. В., Лис Ф. А., Мауер Л. Дж. Мировые финансы. - М.: изд., „ИКК ДсКА“, 1998.
 48. Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: изд., „Начало-Пресс“, 1991.
 49. Debet Rescheduling Under The Pariz Club. JVI-MFP, August, 1999.
 50. Hughes G. Smith S. Economic aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. London, 1991.
 51. Lindholm. R. W. Public Finance and Fiscal Policy, 1992.
 52. Samuelson P., Nordhaus W. Economics. 14th ed., N.Y. 1992ю

საკანონმდებლო აქტები

53. საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, თბ., 1996.
54. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, თბ., 2002.
55. საქართველოს კანონი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ, თბ., 2000.
56. საქართველოს კანონი საქართველოს 1997 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 1996.
57. საქართველოს კანონი საქართველოს 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 1997.
58. საქართველოს კანონი 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 1998.

59. საქართველოს კანონი 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 1999.
60. საქართველოს კანონი 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 2000.
61. საქართველოს კანონი 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თბ., 2001.
62. საქართველოს კანონი საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურ-იზაციის შესახებ, თბ., 1999.
63. საქართველოს ეროვნული ბანკის წლიური ანგარიში 1999, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბ., 2000.
64. საქართველოს ეროვნული ბანკის წლიური ანგარიში 2000, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბ., 2001.
65. საქართველოს ეროვნული ბანკის წლიური ანგარიში 2001, საქართველოს ეროვნული ბანკი, თბ., 2002.
66. ფინანსთა სამინისტროს ანგარიში „საქართველოს 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“, თბ., 2001.

სტატიები, წლიური ანგარიშები, პერიოდული ლიტერატურა

67. ს. ბაქრაძე, ბიუჯეტის სექვესტრს შესაძლოა, მინისტრების სექვესტრიც მოჰყვეს, გაზეთი „რეზონანსი“, 2001 წლის 2 აგვისტო.
68. ბიუჯეტი მხოლოდ მაშინ შეივსება, თუ გადასახადს ყოველი პოტენციური გადამხდელი გადაიხდის. ინტერვიუ ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის დეპარტამენტის დირექტორთან ბ-ნ ა. სოზაძესთან. ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №3.
69. მ. ბერძენიშვილი, გლეხთა გამოსაღები XI-XII სს. საქართველოში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის ისტორიის ინსტიტუტის შრომები, თბ., ტ. VII, 1963.
70. ზ. ბროლაძე, საგარეო ვალი შენელებული მოქმედების ნაღმი საქართველოს ეკონომიკისათვის. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., იანვარი-თებერვალი 2000.

71. გ. გამსახურდია, უახლესი პერიოდის გადაუღებელი ღონისძიებების შესახებ, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №7-8.
72. თ. გამსახურდია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის მნიშვნელობა საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე, ეკონომიკის სერია, თბ., 2002, ტ. 10, №1-2.
73. თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები სრულყოფას მოითხოვს, ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., №5, 2001.
74. თ. გამსახურდია, ინვესტიციები – ბიუჯეტის ზრდის მნიშვნელოვანი წყარო, ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., №4, 2002.
75. თ. გამსახურდია, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის საკითხისათვის, ჟურნალი „სოციალური ეკონომიკა“, თბ., №8, 2002.
76. თ. გამსახურდია, საგადასახადო შემოსავლების ზრდა – მაკროეკონომიკური რეგულირების მთავარი პირობა, თსუ ნაშრომების კრებული „ეკონომიკა“, თბ., 2002, №1-2.
77. თ. გამსახურდია, სახელმწიფო ხარჯების წამყვანი როლი რეალური ბიუჯეტის შედგენაში, თსუ სამეცნიერო ნაშრომთა კრებული „ეკონომიკის აქტუალური საკითხები“, თბ., 2001, XVIII გამოშვება.
78. თ. გამსახურდია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემების გადაწყვეტის გზები. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პ. გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის სამეცნიერო ნაშრომი, თბ., 2002.
79. თ. გამსახურდია, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის აუცილებლობა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001, №9 (46).
80. თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების განვითარების პერსპექტივები საზღვარგარეთის გამოცდილების გათვალისწინებით, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001, 11(48).
81. თ. გამსახურდია, პრივატიზაციის პროცესის მნიშვნელობა ბიუჯეტის შემოსავლების გადიდების თვალსაზრისით, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2002, №3(52).

82. თ. გამსახურდია, საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნალი „ბანკი“, თბ., 2001, №4(8).
83. თ. გამსახურდია, საგარეო და საშინაო ვალების მომსახურების გაუმჯობესება, როგორც საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის უმნიშვნელოვანესი პრობლემა, ჟურნალი „ბანკი“, თბ., 2001, №6(10).
84. ზ. გარაყანიძე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებისა და საბიუჯეტო სფეროში სეპარატიზმის წინააღმდეგ განსახორციელებულ ღონისძიებათა შესახებ, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 1999., №4.
85. დ. გიორხელიძე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები; საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები, თბ., 2000, №3-4.
86. ა. გრიშკაშვილი, ძლიერი საგადასახადო პრესი და კორუფცია აიძულებს მცირე მეწარმეობას ჩრდილოვან ეკონომიკაში გადასვლას, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №11(36).
87. ეკონომიკური კონცეფცია 2001 წლის ბიუჯეტისათვის. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, №60.
88. ვ. ზურაბიშვილი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის სრულყოფისათვის. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები, I ტომი. თბ., საგამომცემლო ფირმა „სიახლე“, 2000.
89. ზ. თეთრუაშვილი, ინვესტიციური პროცესების სახელმწიფოებრივი რეგულირების შესახებ საბაზრო ურთიერთობათა ფორმირების პროცესში. საქართველოს ფინანსურ-ეკონომიკური პრობლემები და მათი გადაწყვეტის პრიორიტეტები. სამეცნიერო შრომების კრებული, II ტომი, გორი, 1999.
90. ვ. კაკაბაძე, საქართველოს საინვესტიციო საქმიანობის ანალიზი დ. წინადადებები მისი სრულყოფის შესახებ, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 1999, №6.
91. რ. კაკულაია, საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახადო სისტემა.

- შეფასების კრიტერიუმები, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები. I ტომი. თბ., 2000.
92. რ. კაკულია, საქართველოს ადგილობრივი (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსები. საქართველოს ეკონომიკური ფორუმი. ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარებისა და მართვის პრობლემები, თბ., 2001.
 93. პ. კოდუაშვილი, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უპირველესი პირობაა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №1-2.
 94. გ. ლაბარტყავა, პრივატიზაციის მიზანი, შედეგები და პრობლემები. გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში (ტომი IV), ფინანსების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ., 2000.
 95. პ. ლეიაშვილი, ქართველი „სეპლასადერების“ საგადასახადო პოლიტიკა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001, №6 (43).
 96. გ. მალაშხია, საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2001, №3-4.
 97. თ. მალაქელიძე, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების რეგულირების აუცილებლობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001, №7-8 (44-45).
 98. ი. მესხია, საგადასახადო სისტემის პრინციპები და გადასახადების ფუნქციები, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №3.
 99. ი. მესხია, გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №17.
 100. ი. მესხია, საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2001, №3-4.
 101. ი. მესხია, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები. ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 1999, №4.
 102. ი. მესხია, გადასახადები და სიკვდილი გარდაუვალია, ჟურნალი

„გადასახადები“, თბ., 2000, №1.

103. მ. მელია, საქართველო სეკვესტრის სამყარო, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2001., №7-8(44-45).

104. მოხსენება საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, თბ., 2000.

105. ვ. პაპავა, საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპულ საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა, თბ., 2000, №3-4.

106. ვ. პაპავა, საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი – ქვეყნის ეკონომიკის სურათი, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 2000, №28.

107. საგარეო ვალების მომსახურების შემცირება „პარიზის კლუბის“ ქვეყნებს არ შეეხება, გაზეთი „ახალი თაობა“, 2001.

108. მ. რაზმაძე, ნ. მეტრეველი, პრივატიზაციის პრობლემები და 2000 წლის სეკვესტრირებული ბიუჯეტი, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №7-8.

109. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა, თბ., 2000, №2.

110. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი. კვარტალური მიმოხილვა, თბ., 2000, №3-4.

111. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კანონპროექტი, საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, თბ., 2000.

112. საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოხსენება. თბ., 2000.

113. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა 1999 წლის იანვარ-ივნისი, სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბ., 1999.
114. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების 2001–2005 წლების ინდიკატორი გეგმა, საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო, თბ., 2000.
115. პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთიანი რაიონით – ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №6.
116. ნ. ტერაშვილი., კაპიტალის გაქცევა და მისი დაძლევის გზები, ჟურნალი „გადასახადები“, 2000.
117. ნ. ტერაშვილი., საგადასახადო სისტემის სრულყოფა – პრიორიტეტული ამოცანა, ჟურნალი „მაკრო-მიკრო ეკონომიკა“, თბ., 2000, №7-8.
118. შ. ქისტაური., საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის როლი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ (სამხარეო მოწყობაში), გაზეთი „განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი“, 1997.
119. ჯ. შათირიშვილი., საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო-სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში (ტ IV), თბ., გამომცემლობა „ფინანსები“, თბ., 1999.
120. ლ. ჩიქავა., საქართველოს ეკონომიკის სოციალური არაორიენტირებულობა და მისი განმსაზღვრელი ფაქტორები. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის შრომები (ტ I), თბ., საგამომცემლო ფირმა „სიახლე“, თბ., 2000.
121. ვ. ჩხარტიშვილი, ჩრდილოეთი ეკონომიკის ლეგალიზების საგანგებო პროგრამის ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური მიმართულების შესახებ, გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, №54.
122. ვ. ჩხარტიშვილი, დემოკრატიულ სისტემის საგადასახადო და ფისკალურ სფეროში უმკაცრესი დისციპლინა აყალიბებს, გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, 2000, №54.

123. კ. ძაძაძია, საგადასახადო სიძვირის დონის გაანგარიშების მეთოდოლოგია, ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000., №8.
124. მ. ჭუმბურიძე, საგადასახადო პოლიტიკა უნდა გადაისინჯოს. ჟურნალი „გადასახადები“, თბ., 2000, №5.
125. Гамсахурдия Т. Перспективы развития межбюджетных отношений с учетом опыта зарубежных стран, журнал „Общество и экономика“, М.: 2002, № 5.
126. Караваева И. Новый подход в политике налогового регулирования: 80-90-е годы, журнал „Законодательство и экономика“, М.: 1996, №19-20.
127. Логинов В., Новицкий Н. Совершенствование финансово-налоговой системы, журнал „Экономика“, М.: 1998, №2.
128. Попонова Н.А. Некоторые аспекты налогового планирования в развитых странах, журнал „Финансы“, М.: 1997, №8.
129. Машерякова О.В. Налоговые системы развитых стран мира, журнал „Экономика“, М.: 1998, №2.
130. Gamsakhurdia T. For the Issue of Tax and Budgetary System, Bulletin of the Georgian Academy of sciences, Tbilisi, 2002, №2.
131. Summers L. Ten Lessons to Learn – The Economist, January 5, 1996.

გამომცემლობის რედაქტორი *ნ. ელიზბარაშვილი*
ტექნიკური რედაქტორი *თ. ფირცხელანი*
კორექტორი *ც. მოლოდინი*

ხელმოწერილია დასაბეჭდად 17.02.03
საბეჭდი ქალაქი 60X84
პირობითი ნაბეჭდი თაბახი 18
სააღრ.-საგამომც. თაბახი 13,81
ტირაჟი 300 შუკვეთის №9

ფასი სახელშეკრულებო

თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა
თბილისი, 380028, ი. ჭავჭავაძის გამზ., 14.

გამომცემლობა „მერიდიანი“,
თბილისი, აკ. წერეთლის გამზ., 112.