

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ნონა ქავთარაძე

**საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების
და ფუნქციონირების სრულყოფის საკითხები**

ბიზნესის ადმინისტრირების
დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაციის

ა ვ ტ ო რ ე ფ ე რ ა ტ ი

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:
ასოცირებული პროფესორი მიხეილ ჩიკვილაძე

თბილისი
2013

ნაშრომი შესრულებულია: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტზე
ფინანსები და საბანკო საქმის კათედრაზე

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: მიხეილ ჩიკვილაძე
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ასოცირებული პროფესორი,
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ოფიციალური შემფასებლები:

1. გიორგი ცაავა საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი
საფინანსო და საბანკო ტექნოლოგიების
დეპარტამენტი პროფესორი,
ბიზნეს-ინჟინერინგის ფაკულტეტი
2. თეა ლაზარაშვილი კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი,
ასოცირებული პროფესორი

დისერტაციის დაცვა შედგება: 2014 წლის 10 ივლისს, 12 საათზე

მისამართი: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი,
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი, თსუ-ს XIII კორპუსი (ბიოლოგების
კორპუსი), აუდიტორია №010. თბილისი, უნივერსიტეტის ქ. №13.

დისერტაციის გაცნობა შესაძლებელია: ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამეცნიერო ბიბლიოთეკაში.

მისამართი: 0186, თბილისი, უნივერსიტეტის ქ. №2.

სადისერტაციო საბჭოს სწავლული მდივანი
ეკონომიკის დოქტორი

/მ. ლობჯანიძე/

თემის აქტუალურობა- საქართველოში საბიუჯეტო სფეროში წლების მანძილზე დაგროვილმა პრობლემებმა, განსაკუთრებული სიმწვავეით იჩინა თავი თანამედროვე ეკონომიკური გამოწვევებისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე დღეისათვის სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილურობის შენარჩუნება და მისი განვითარების სამომავლო პერსპექტივების განსაზღვრა წარმოადგენს.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკის მდგრადი განვითარების საფუძველი, თანამედროვე ეტაპზე გარკვეულ სრულყოფას საჭიროებს, რის გამოც ამ სფეროში არსებული პრობლემების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნულმა განაპირობა ჩემი დაინტერესება ამ საკითხით და გადამაწყვეტინა სადისერტაციო თემად შემერჩია „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების და ფუნქციონირების სრულყოფის საკითხები“.

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

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

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

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული საკითხი საჭიროებს სიღრმისეულ შესწავლასა და ანალიზს. ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარებისათვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება-ფუნქციონირება წარმოადგენს, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ქვეყანაში საბიუჯეტო სისტემის ფორმირებასა და მის ეფექტიან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების შესწავლა-გაანალიზებითა და მათი გადაჭრისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავებით. ყოველივე აღნიშნულის მისაღწევად მართებულია, გაანალიზებული იქნეს წარსულში საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისას არსებული ხარვეზები, რათა სამომავლოდ თავიდან იქნეს აცილებული მათი ხელახალი განმეორება.

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

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე დასახული იქნა შემდეგი ამოცანები:

1. ბიუჯეტის ფორმირებასა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული ეტაპების სრულფასოვან ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული მეთოდოლოგიურ-მეთოდოლოგიური საკითხის შესწავლა.
2. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის არსებული მოდელის ანალიზი და მისი სრულყოფისათვის საჭირო ღონისძიებების შემუშავება.
3. განათლების, ჯანმრთელობის, სოციალური დაცვის და მთლიანობაში, ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ფინანსურ უზრუნველყოფაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლის განსაზღვრა.
4. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ანალიზი და მისი სრულყოფისათვის რეკომენდაციების შემუშავება.

5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვასთან დაკავშირებული მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზი და არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, დასკვნებისა და რეკომენდაციების შემუშავება.

6. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ძირითადი წყაროების გეგმური მაჩვენებლების შესრულების, დინამიკისა და სტრუქტურის ანალიზის საფუძველზე, მათი გაუმჯობესების და საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის გზების განსაზღვრა.

7. საბიუჯეტო სახსრების განაწილებასა და მის ეფექტიანად გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხების ანალიზი.

8. ბიუჯეტთა შორის ურთიერთობების მოწესრიგების მიზნით მარეგულირებელი გადასახადის და ბიუჯეტებს შორის მისი გადანაწილების პროცენტული მაჩვენებლის განსაზღვრა.

9. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების არსებული მდგომარეობის ანალიზი და თანამედროვე ტენდენციების გამოვლენა.

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

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

კვლევის პროცესში გამოყენებული იქნა, კვლევის შემდეგი მეთოდები: სტატისტიკური ანალიზის, დაჯგუფების, შედარების, ინდუქციის და დედუქციის მეთოდები, დინამიკური მწკრივების გამოყენების მეთოდი, ასევე ანალოგიის, პროგნოზირების და გრაფიკული მეთოდები.

კვლევის მეცნიერული სიახლეები:

- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, გაანგარიშების არსებული მეთოდებიდან, ყველაზე ეფექტიან მეთოდად მიგვაჩნია საბიუჯეტო მაჩვენებლების გაანგარიშებისას ავტომატური და უშუალო შეფასების მეთოდის კომბინირებული გამოყენება. ავტომატური მეთოდი თავისი არსით წარმოადგენს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების მექანიკურ ხერხს, რომლის დროსაც ხდება უკანასკნელი წლების ბიუჯეტის შესრულების ფაქტიური შედეგების მომავალი წლის სააღბათო შემოსავლებად ასახვა. ამ მეთოდის ძირითადი ნაკლოვანება არის ის, რომ იგი არ ითვალისწინებს მომავალ პერიოდში მოვლენების ცვლილების შესაძლებლობას. რაც შეეხება უშუალო შეფასების მეთოდს, იგი ითვალისწინებს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სააღბათო ზრდის ან კლების უშუალო შეფასებას.
- ჩატარებული კვლევის შედეგად ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის, კერძოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მარეგულირებელი¹ შემოსავლის მყარი ბაზის უზრუნველყოფის მიზნით, მართებულად მიგვაჩნია განხორციელდეს, საგადასახადო შემოსავლების საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესის ცვლილება და მოხდეს, როგორც მოგების გადასახადის, ასევე დღგ-ს ბიუჯეტებს შორის განაწილება. (მოგების გადასახადის და დღგ-ს ბიუჯეტებს შორის განაწილების პრაქტიკა არსებობს საბაზრო ეკონომიკის მთელ რიგ განვითარებულ ქვეყნებში, მაგ: საფრანგეთში დღგ-დან მიღებული შემოსავლები თანაბრად (50-50%) ნაწილდება ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის) ამასთან, მართებულად მიგვაჩნია, მოგებისა და დღგ-ს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივი განისაზღვროს 25 %-ით.

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

- ჩატარებული ანალიზის შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთების დიფერენცირება ეკონომიკური საქმიანობის ცალკეული სახეობების, დარგებისა და სფეროების ჭრილში, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს მოახდინოს ცალკეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და ამ პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის შეღავათიანი საგადასახადო განაკვეთებით დაბეგვრა, მაგალითად: მანქანათმშენებლობა, ქვანახშირის მომპოვებელი და გადამამუშავებელი მრეწველობა, საავიაციო მრეწველობა, მეტალურგია, მსუბუქი და გადამამუშავებელი მრეწველობა. კერძოდ, მიგვაჩნია, რომ მათთვის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების, საგადასახადო განაკვეთი განისაზღვროს 10 %-ით.
- საზღვარგარეთის ქვეყნებში საშემოსავლო გადასახადის მოქმედი განაკვეთების და დაბეგვრის მეთოდების გაანალიზების შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განხორციელდეს საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის დიფერენცირება დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით, ხოლო დაბეგვრის მეთოდად შერჩეული იქნეს პროგრესული ¹, კერძოდ, რთული პროგრესული მეთოდით დაბეგვრა. აღნიშნული მეთოდი ითვალისწინებს, საგადასახადო ბაზის ცალკეულ თანრიგებად დაყოფას და თითოეული თანრიგისათვის განსხვავებული საპროცენტო განაკვეთით დაბეგვრას, ამასთან მაღალი საპროცენტო განაკვეთით იბეგრება მხოლოდ წინა წლის თანრიგთან შედარებით არსებული ნამეტი შემოსავალი. აღნიშნული მეთოდი შედარებით უფრო არბილებს პროგრესიის სიმძიმეს (მაგ: საფრანგეთი და ინგლისი).
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროსთან დაკავშირებული საკითხების კვლევის შედეგად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ (ინგლისის მსგავსად) სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ობლიგაციური სესხების გამოშვების უფლების მინიჭება. აღნიშნული სესხი გამოყენებული იქნება დროებითი საჭიროების დასაფინანსებლად.

¹ საგადასახადო განაკვეთი იზრდება შემოსავლის ზრდასთან ერთად.

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

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

პუბლიკაციები. კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია შემდეგ შრომებში:

1. საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ოპტიმიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“, 2011 წ. №3.
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების საკითხები საქართველოში, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, 2011 წ. №6 (162).
3. ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის საკითხები საქართველოში, ჟ. „ეკონომისტი“, 2011 წ. №4.
4. პროგრამული ბიუჯეტის არსი და მისი დანერგვის მნიშვნელობა საქართველოში, ჟ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 2012 წ. თებერვალი.
5. The Role of Tax Revenues in the Formation of the State Budget of Georgia, Збірник наукових праць Економічний аналіз. Випуск 12. Частина 2. 2013 рік. Тернопіль 2013.

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

სადისერტაციო ნაშრომის სტრუქტურა:

შესავალი

თავი I. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის პრობლემები

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

I2. საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში

I3. ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობები და სატრანსფერო პოლიტიკა

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

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

II.2 საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები საქართველოში

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

თავი III. საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები საქართველოში

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

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

III.3. საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები

დასკვნები და წინადადებები

გამოყენებული ლიტერატურა

ნაშრომის პირველი თავი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა და ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია“ მოიცავს 3 ქვეთავს.

პირველ ქვეთავში „სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები და საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ასპექტები“ გაანალიზებულია სახელმწიფოს ის ძირითადი ფუნქციები, რომლის საშუალებითაც უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას.

საზგასმულია, რომ თანამედროვე ეტაპზე სახელმწიფომ სწორედ თავისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანი შესრულებით უნდა უზრუნველყოს ქვეყანაში:

რაციონალური ფინანსური სისტემის ფორმირება-ფუნქციონირება, ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ქვეყანაში ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა, უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია.

მეორე ქვეთავში „საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში“, გაანალიზებულია 2000-2012 წლებში საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განვითარების ძირითადი ეტაპები და გამოკვეთილია თანამედროვე ეტაპზე, საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებები, ასევე შემუშავებულია საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების შემდგომი სრულყოფისათვის განსახორციელებელი ღონისძიებები. ხაზგასმულია, რომ თანამედროვე პერიოდში, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის როლის გაძლიერებამ, ობიექტურად მოითხოვა მისი გარდაქმნის აუცილებლობა, ვინაიდან საბიუჯეტო სისტემა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკის მართვის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას, საჭიროებს შემდგომ სრულყოფას და განვითარებას. სწორედ ამიტომ, ქვეყნის ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს, საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფა ისეთი ფორმით და მიმართულებით, რომლითაც იგი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ დასახული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას.

პირველი თავის მესამე ქვეთავში „ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობები და სატრანსფერო პოლიტიკა“ აღნიშნულია, რომ თანამედროვე, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება, მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფაზე. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს, ფაქტიურად ჩამორთმეული აქვთ რეალური წყაროს შემოსავლები და ამ ბიუჯეტებში მხოლოდ ნაკლებად შემოსავლიანი წყაროდან მობილიზებული შემოსავლები ირიცხება.

ამავე ქვეთავში ყურადღება გამახვილებულია ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფაში ქვეყნის სატრანსფერო პოლიტიკის მნიშვნელობის

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

2000-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის, ფაქტიურად გამოყოფილი ფინანსური დახმარებების დინამიკისა და სტრუქტურის, ასევე 2013 წლის გეგმური მაჩვენებლის გაანალიზების შედეგად გამოვლინდა, რომ საკვლევ წლებში ადგილი აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრების მოცულობის ზრდას განსაკუთრებით გათანაბრებითი ტრანსფერის კუთხით.

აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას ხაზგასმულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის უზრუნველყოფის მიზნით, უმჯობესია განხორციელდეს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის სხვადასხვა სახის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით, მათი ხარჯების შესაბამისი ფულადი რესურსებით უზრუნველყოფა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, რომელთა საშუალებითაც ხელისუფლებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებას, წარმოადგენენ, რეგიონის სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და მთელი რიგი სხვა ამოცანების რეალიზაციის ფინანსურ ბაზას.

ასევე განსაკუთრებული ყურადღება აქვს დათმობილი გათანაბრებით ტრანსფერს და მის გაანგარიშებასთან დაკავშირებულ საკითხებს და აღნიშნულია, რომ ტრანსფერების გაანგარიშებაში უმთავრესს სამართლიანობის პრინციპის დაცვა წარმოადგენს.

მეორე თავში „სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ფინანსური გეგმა“, გაანალიზებულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების

დინამიკა 2000-2012 წლების ფაქტიური შესრულების და 2013 წლის გეგმურ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით და გამოკვეთილია საანალიზო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების შესრულების ძირითადი ტენდენციები.

განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ადგილისა და როლის გაძლიერების საკითხზე. ამ საკითხზე მსჯელობისას, გაანალიზებული იქნა 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ქვეყნის სოციალური სფეროს ცალკეულ მიმართულებაზე (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა) გამოყოფილი ასიგნებების დინამიკა და სტრუქტურა, რამაც შესაძლებელი გახადა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში არსებული, როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ტენდენციების გამოვლენა.

ჩატარებულმა კვლევამ ცხადყო, რომ 2000-2003 წლებში ფინანსური რესურსების სიმცირის და ბიუჯეტის დეფიციტური ხასიათის გამო, სახელმწიფო ნაკლებად უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური ფუნქციების შესრულებას. არადამაკმაყოფილებელ დონეზე იყო ისეთი პრიორიტეტული სფეროების ფაქტიური დაფინანსების მაჩვენებელი, როგორცაა: განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა. ამასთან სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების არასაკმარისი ოდენობით მობილიზებამ და ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროების შეზღუდულმა რაოდენობამ, შეაფერხა იმ ფისკალური, სტრუქტურული, სოციალური და ინსტიტუციონალური რეფორმების დაჩქარებული ტემპით გატარება, რომლებსაც უნდა უზრუნველყოფთ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა, ხარჯების შემცირება და ქვეყანაში არსებული სიღარიბის დაძლევა, რაც შეეხება მომდევნო წლებს, 2004-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზების მიმართულებით არსებულმა დადებითმა ტენდენციებმა, განაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა) დარგების დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების სიდიდის ზრდის შესაძლებლობა, რაც განსაკუთრებით გამოვლინდა 2008-2012 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ფაქტიურ და 2013 წლის გეგმურ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით. საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდამ უზრუნველყო სოციალური სფეროს განვითარების კუთხით არაერთი მნიშვნელოვანი პროგრამის განხორციელება. აღნიშნულმა ტენდენციებმა შესაბამისი ასახვა პოვეს საანალიზო წლებში ერთ

შინამეურნეობაზე საშუალო თვიური ფულადი შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკაზეც, კერძოდ, ჩატარებულმა კვლევამ ცხადყო, რომ თუკი 2001-2008 წლებში შინამეურნეობები საკუთარი ფულადი შემოსავლებით ფაქტიურად ვერ უზრუნველყოფდნენ საკუთარი ხარჯების დაფარვას, რომ აღარაფერი ვთქვათ მათ მიერ, ფულადი დანაზოგების შექმნის შესაძლებლობაზე, 2009-2012 წლებში, შინამეურნეობების ფულადმა შემოსავლებმა მართალია მცირედით, მაგრამ მაინც გადააჭარბა მათ საშუალო თვიურ ხარჯებს. თუმცა მიუხედავად ამისა 2007-2012 წლებში საქართველოში სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის მაჩვენებლის გაანალიზებით გამოვლინდა, რომ საკვლევ (2007-2012) წლებში კვლავ დაბალია ცხოვრების დონის მაჩვენებელი და მაღალია სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის წილი.

ამავე ქვეთავში გაანალიზებულია 2000-2012 წლებში ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ძირითადი მაჩვენებლების დინამიკა და სტრუქტურა. ყურადღება გამახვილებულია ქვეყნისათვის ისეთ უმნიშვნელოვანეს პრობლემაზე როგორც არის უმუშევრობა.

მეორე თავის მეორე ქვეთავში „საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები საქართველოში“ გაანალიზებულია საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები, განხილულია ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურა და დინამიკა 2000-2012 წლის ფაქტიურ და 2013 წლის გეგმურ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით.

გაანალიზებულია საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში თითოეული გადასახადის წილის დინამიკა. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსავლების დინამიკის ანალიზზე დაყრდნობით აღნიშნულია, რომ 2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად მაღალია არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი. კერძოდ, საანალიზო წლების განმავლობაში, ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში, არაპირდაპირი გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსავლების წილი 58-88 %-ის ფარგლებში მერყეობდა, მაშინ როდესაც ამავე პერიოდში პირდაპირი გადასახადების საშუალებით, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონე მხოლოდ 4-39 %-ით იყო განსაზღვრული. ასეთი თანაფარდობა ნამდვილად არ წარმოადგენს დადებით მომენტს

და მხოლოდდამხოლოდ მიუთითებს იმაზე, რომ გადასახადების მთელი სიმძიმე ქვეყნის ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ მოსახლეობას აწვება.

სადისერტაციო ნაშრომის ამავე ქვეთავში, გაანალიზებულია საქართველოს საგარეო ვალის დინამიკა, საგარეო ვალის სიმძიმე და ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტთან სახელმწიფო ვალის თანაფარდობის მაჩვენებლის დინამიკა და აღნიშნულია, რომ 2000-2012 წლებში საქართველოს საგარეო ვალის თანაფარდობა ქვეყნის მშპ-სთან მიმართებაში 16.8 %-დან -51 %-ის ფარგლებში მერყეობდა (2013 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 26.3 %-ით განისაზღვრება); საქონლისა და მომსახურების ექსპორტთან საგარეო ვალის თანაფარდობა (საანალიზო წლებში) 56.4 %-დან -221.4 %-ის, ხოლო ბიუჯეტის შემოსავლებთან მიმართებაში საგარეო ვალის მაჩვენებლის დინამიკა საკვლევ წლებში 57.3 %-დან- 330.8 %-ის ფარგლებში მერყეობდა ¹. საზგასმულია მსოფლიო ბანკის მიდგომა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ საგარეო ვალის თანაფარდობა ქვეყნის მშპ-თან 50 %-იან ზღვარს აღემატება საგარეო ვალის შემდგომი ზრდა, უკვე აფერხებს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდას, ანალოგიური მიდგომის საფუძველზე ექსპორტთან მიმართებაში საგარეო ვალის ზღვრული მაჩვენებელი 100-105 %-ს შეადგენს. 2000-2012 წლებში (2013 წლის პროგნოზი) მშპ-თან მიმართებაში ქვეყნის სახელმწიფო (საშინაო და საგარეო ვალი) ვალის დინამიკა 25.5 %-დან- 75.8 %-ის ფარგლებში მერყეობდა.

ჩატარებული კვლევიდან გამომდინარე ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანად მიჩნეულია სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა, რისთვისაც საჭიროა განხორციელდეს, სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების მიზნობრივ განაწილება-გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება, რათა მოხდეს ამ სახსრების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად განაწილება-გამოყენება.

მეორე თავის მესამე ქვეთავი „საქართველოს და საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო განაკვეთების შედარებითი ანალიზი“ დათმობილი აქვს საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაციის საკითხებს, განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებზე (საშემოსავლო, მოგების გადასახადი და დღგ). აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას გაანალიზებული იქნა, როგორც საქართველოს რამოდენიმე მეზობელი, ასევე განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების საშემოსავლო, მოგების და დღგ-ს მოქმედი განაკვეთები.

¹ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაციის კუთხით განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია საშემოსავლო გადასახადზე. კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ საანალიზოდ წარმოდგენილი ქვეყნები მკვეთრად განსხვავდებიან საქართველოსაგან, როგორც საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთების, ასევე აღნიშნული გადასახადის გაანგარიშების პრინციპების და მეთოდების მიხედვით. კერძოდ, საქართველოსაგან განსხვავებით აზერბაიჯანში, სომხეთში, თურქეთში, ირანში, საფრანგეთში, იტალიაში, ინგლისსა და გერმანიაში საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთები დიფერენცირებულია დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით და ატარებს პროგრესულ ხასიათს. საქართველოს მსგავსად, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი საანალიზო ქვეყნებიდან ზოგიერთ ქვეყანაში განსაზღვრულია, იმ მინიმალური შემოსავლის ოდენობაც (დაუბეგრავე მინიმუმი), რომელიც სრულად თავისუფლდება საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვისაგან (მაგ: საფრანგეთი, ინგლისი, ირანი).

ხაზგასმულია, რომ საქართველოს 2012 წლის 20 დეკემბრის კანონი №118 საფუძველზე საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილების საფუძველზე, „დაუბეგრავე მინიმუმის ცნების“ შემოღება, საქართველოში დღეს არსებული დასაბეგრი შემოსავლის მკვეთრი დიფერენცირებულობის ფონზე, ნამდვილად დადებით მოვლენას წარმოადგენს, თუმცა აღნიშნულია, რომ საქართველოში დღეისათვის საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მკვეთრი დიფერენცირებულობის გამო, მიზანშეწონილია განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთის დიფერენცირება დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობის მიხედვით, ხოლო დაბეგვის მეთოდად საჭიროა შერჩეული იქნეს პროგრესული, კერძოდ, რთული პროგრესული მეთოდით დაბეგრა.

ამავე ქვეთავში ჩატარებული კვლევის შედეგად ხაზგასმულია, რომ საქართველოში ეროვნული წარმოების განვითარებისათვის მიზანშეწონილია განხორციელდეს საგადასახადო განაკვეთების დიფერენცირება-ეკონომიკური საქმიანობის, ცალკეული სახეობების, დარგებისა და სფეროები ჭრილში, რაც საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს მოახდინოს ცალკეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და ამ პრიორიტეტული დარგებისა და საწარმოების განვითარებისათვის შეღავათიანი საგადასახადო განაკვეთებით დაბეგრა.

მესამე თავში „საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები საქართველოში“ განხილულია, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებასთან და მთლიანობაში საბიუჯეტო

პროცესის სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხები. განსაკუთრებული ყურადღება აქვს დათმობილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზირების საკითხს; ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ბიუჯეტის გაანგარიშების მეთოდების შერჩევის მნიშვნელობას, ჩატარებული კვლევის შედეგად ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების გაანგარიშების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე გაანგარიშების ყველაზე ეფექტიან მეთოდად მიჩნეულია გაანგარიშებისას ავტომატური და უშუალო შეფასების მეთოდის კომბინირებული გამოყენება.

ამავე ქვეთავში, ყურადღება გამახვილებულია სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად განაწილება-გამოყენების აუცილებლობაზე. ჩატარებული კვლევის შედეგად ხაზგასმულია, რომ საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად გამოყენების მიზნით საჭიროა განხორციელდეს, სახელმწიფოს მიერ გარკვეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემდგომ ამ პრიორიტეტების მიხედვით, საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება-გადანაწილება. ამასთან, საქართველოს, როგორც აგრარული ქვეყნის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტულ ამოცანას, ქვეყანაში სოფლის მეურნეობის განვითარების სტიმულირება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ამ მიმართულებით გამოყოფილი ასიგნებების ზრდა და ეფექტიანად გამოყენება წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევისას, ასევე ყურადღება გამახვილებულია საბიუჯეტო განხილვებისას ასიგნებების განაწილებაზე შესრულების შეფასების ინდიკატორების, როგორც არგუმენტის გამოყენების მნიშვნელობაზე. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით გაანალიზებულია რიგი ქვეყნების კერძოდ: დანიის, შვედეთის, გაერთიანებული სამეფოს, სამხრეთ კორეის და ავსტრალიის მიდგომა, რის შედეგადაც ხაზგასმულია, რომ საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის საწყის ეტაპზე შესრულების შეფასების ინდიკატორები ინფორმაციულ ხასიათს ატარებენ და ისინი ბიუჯეტის დანართებში არიან წარმოდგენილნი, თუმცა მომავალში უმჯობესი იქნება, საქართველოშიც სამხრეთ კორეის მსგავსად, დიდი ყურადღება დაეთმოს საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჩართვას, რაც საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას ინდიკატორების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მომდევნო წლისათვის

განხორციელოს არაეფექტიანი პროგრამებისათვის ასიგნებების შემცირების საკითხის დაყენება.

მესამე თავის მეორე ქვეთავში გაანალიზებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების და გადასახდელების დინამიკა და სტრუქტურა 2007-2012 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით. ჩატარებული კვლევისას გამოვლენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, მობილიზებული შემოსულობებით მხოლოდ ნაწილობრივ უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის დაფინანსებას, რის გამოც, ისინი ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ფინანსურ დახმარებებზე, ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებული.

ჩატარებული კვლევის შედეგად ხაზგასმულია, რომ ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის, კერძოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მარეგულირებელი¹ შემოსავლის მყარი ბაზის უზრუნველყოფის მიზნით, მართებულია განხორციელდეს, საგადასახადო შემოსავლების საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესის ცვლილება და მოხდეს, როგორც მოგების გადასახადის, ასევე დღგ-ს ბიუჯეტებს შორის განაწილება. ამასთან, ჩემს მიერ ჩატარებული გაანგარიშებების შედეგად, დადგენილია, რომ მოგებისა და დღგ-ს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ანარიცხების ეკონომიკური ნორმატივი მართებულია განისაზღვროს 25 %-ით.

აღნიშნული დონისძიების ეკონომიკური შედეგი კვლევიდან გამომდინარე იძლევა ასეთ სურათს: საკვლევი 2008-2012 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით, დღგ-დან და მოგების გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლების 25-25 %-ის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში დატოვება, შედეგად გამოიწვევდა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ზრდას და საანალიზო წლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების სახით: 2008 წელს-665.4 მლნ. ლარის; 2009 წელს-642.3 მლნ. ლარის; 2010 წელს-694.6 მლნ. ლარის;

¹მარეგულირებელი შემოსავალი წარმოადგენს შემოსავალს, რომელიც საბიუჯეტო სისტემის ზემდგომი რგოლიდან გადაეცემა ქვემდგომ ბიუჯეტს, მიმაგრებული შემოსავლების ზევით არსებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით.

2011 წელს-904.2 მლნ. ლარის, ხოლო 2012 წელს- 972.8 მლნ. ლარის მობილიზებას, რაც თავის მხრივ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობას მისცემდა საკუთარი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებით 2008 წელს დაეფინანსებინა ბიუჯეტის გადასახდელების 65.7 %-ი (ნაცვლად 15.8 %-ისა); 2009 წელს-70.8 %-ი (ნაცვლად 18.5 %-ისა); 2010 წელს-59.7 %-ი (ნაცვლად 16.9 %-ისა); 2011 წელს-70.8 %-ი (ნაცვლად 19.1 %-ისა), ხოლო 2012 წელს-68.4 %-ი (ნაცვლად 18.5 %-ისა).

საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის დღგ-ის და მოგების გადასახადის განაწილება ერთის მხრივ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების მყარი ბაზის ფორმირებას, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (ფინანსური) დამოუკიდებლობის გაძლიერებას, ხოლო მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების შემცირების შესაძლებლობას.

ამავე ქვეთავში, ჩატარებული გაანგარიშებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების დეფიციტის დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროდ, მიჩნეულია სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის ობლიგაციური სესხების გამოშვების უფლების მინიჭება, რომელიც ძირითადად გამოყენებული იქნება დროებითი საჭიროების დასაფინანსებლად.

მესამე თავის ბოლო ქვეთავში „საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები” გაანალიზებულია 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა და სტრუქტურა (ფუნქციონალური კლასიფიკაცია) და შემუშავებულია კონკრეტული რეკომენდაციები სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირებული სახსრების მაქსიმალურად ეფექტიანად განაწილებისა და ხარჯვის მიზნით. ჩამოყალიბებულია ის ძირითადი მიმართულებები და ღონისძიებები რომელთა განხორციელებაც უზრუნველყოფს ქვეყანაში საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირებისა და ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებას.

დასკვნები:

1. თანამედროვე პერიოდში ქვეყანაში რაციონალური ფინანსური სისტემის ფორმირება-რეალიზება, ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ეფექტიანი

საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა, უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა მხოლოდდამხოლოდ სახელმწიფოს მიერ, მისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად რეალიზაციის გზით არის შესაძლებელი.

2. დღეისათვის, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი საჭიროა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა, რათა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.

3. საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიმართულებით პროგრესულ ნაბიჯად ითვლება, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“.

საქართველოში მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსით, საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, გადადგმული დადებითი ნაბიჯების მიუხედავად, ქვეყანაში საბიუჯეტო საქმიანობის განვლილი წლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მაინც ბოლომდე ვერ ასახავს, საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელ სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს, რის გამოც იგი კვლავ საჭიროებს შემდგომ ტრანსფორმაციასა და სრულყოფას.

4. ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირება, მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობების ნორმალიზებაზე, რაც უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახსრების მობილიზაციისა და გადანაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავებას.

5. საბიუჯეტო სისტემის გარდაქმნაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია ქვეყნის სატრანსფერო პოლიტიკის სრულყოფას. ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის შემუშავება საჭიროა განხორციელდეს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებზე დაყრდნობით, როგორცაა: ადეკვატური შემოსავლების უზრუნველყოფის პრინციპი, რაც ითვალისწინებს ტრანსფერის გაანგარიშებისას ისეთი ფორმულის გამოყენებას,

რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება ადგილობრივი ორგანოების შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფა, ამასთან აღნიშნული ფორმულა უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი და გამჭვირვალე.

6. ფინანსური რესურსების გაანგარიშების სიმარტივესთან ერთად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ტრანსფერის განაწილებისას სამართლიანობის პრინციპის გათვალისწინება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება.

7. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის მიმართულებით, საჭიროა განხორციელდეს ამ ბიუჯეტებისათვის სხვადასხვა სახის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრების გზით, მათი ხარჯების შესაბამისი ფულადი რესურსებით უზრუნველყოფა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, რომელთა საშუალებითაც ხელისუფლებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებას, წარმოადგენენ რეგიონის სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და მთელი რიგი სხვა ამოცანების რეალიზაციის ფინანსურ ბაზას.

8. ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე შევნიშნავთ, რომ 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ხასიათდებოდა, როგორც დეფიციტური, რის გამოც საანალიზო წლებში, სახელმწიფო რთულად უზრუნველყოფდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ დამტკიცებული კანონის შესაბამისად განსაზღვრული, საბიუჯეტო შემოსულობების მობილიზებასა და გადასახდელების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას.

შემოსულობებისა და გადასახდელების დაგეგმილი მაჩვენებლების შეუსრულებლობის ძირითადი მიზეზი იყო, ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების დაბალი დონე, რეალური შემოსავლების დამალვა, ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშების სისტემის მოუწესრიგებლობა, საგადასახადო კანონმდებლობის არასრულყოფილება, მსხვილმასშტაბიანი კონტრაბანდის არსებობა და ა.შ.

9. 2004 წელი გარდამტეხი წელი აღმოჩნდა ქვეყნის საბიუჯეტო სფეროს საქმიანობის სრულყოფის მიმართულებით. ამასთან 2004 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომელმაც მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი,

ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზებასა და მთლიანობაში ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესებას.

შედგებად 2004 წელს, ბოლო წლების განმავლობაში, პირველად გახდა შესაძლებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების სრულად შესრულება.

10. 2000-2013 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ქვეყნის სოციალური სფეროს განვითარებაზე გამოყოფილი ასიგნებების დინამიკისა და სტრუქტურის ანალიზი ცხადყოფს, რომ:

ა). 2000-2003 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმის არათანაბარზომიერად შესრულებამ, გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა) დარგების დაფინანსების საერთო, ჯამური მოცულობის, შემცირება.

შედგებად საანალიზო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტი, თავისი მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში ნაკლებად უზრუნველყოფდა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ნორმალურ ფუნქციონირებას. სწორედ ასეთი ტენდენციების გამო, აღნიშნულ წლებში საქართველო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შვიდი ულტაკესი ქვეყნის რიგებში იქნა განხილული.

ბ). 2004-2012 წლებში ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მობილიზების მიმართულებით არსებულმა დადებითმა ტენდენციებმა, მნიშვნელოვნად განაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს დარგების დაფინანსებაზე გამოყოფილი ასიგნებების სიდიდის ზრდის შესაძლებლობა.

11. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, სახელმწიფოს მიერ გასატარებელი ღონისძიებებიდან ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყანაში არსებული უმუშევრობის მაჩვენებლის შემცირება წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ წლების მანძილზე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, ქვეყანაში უმუშევრობის დაძლევის მიზნით, განხორციელებული სახელმწიფო პროგრამების მიუხედავად რეალურად ვერ ხერხდება ქვეყანაში უმუშევრობის დონის თუნდაც მცირე მაჩვენებლით შემცირება. აქედან გამომდინარე, დღეისათვის, ქვეყნის ეკონომიკაში არსებული დადებითი ძვრების მიუხედავად, დასაქმების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება, კვლავ რჩება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს ერთ-ერთ ყველაზე მტკივნეულ და მოუგვარებელ პრობლემად.

ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტი უკანასკნელ წლებში, ბიუჯეტის შემოსულობების მკვეთრი ზრდის მიუხედავად, მაინც ჯერ-ჯერობით ბოლომდე ვერ ახერხებს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს სტაბილური განვითარებისათვის საჭირო მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფას, რის გამოც ამ სფეროში კვლავ ადგილი აქვს უამრავ გადაუჭრელ პრობლემას, რომელთა მოგვარებაც ქვეყნის ხელისუფლების ერთ-ერთ უმთავრეს და პირველი რიგის ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს.

12. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში არსებული პრობლემების მოგვარების და სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმიზაციის მიმართულებით მიზანშეწონილია განხორციელდეს:

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

ამასთან, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიზანს სოციალური სფეროს დანახარჯების ეფექტიანობისა და მიზნობრიობის ხარისხის ზრდა უნდა წარმოადგენდეს, რისთვისაც საჭიროა სახელმწიფოს მხრიდან უფრო მეტი ფინანსური დახმარების გაწევა სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

13. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, ერთ-ერთი სამთავრობო პროგრამა რომელიც შესაძლებელია საქართველოში განხორციელდეს, არის უმუშევართა დაზღვევა, რომელიც თავისი არსით ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ადამიანებისათვის სამუშაო ადგილის დაკარგვით მიყენებული ზარალის ნაწილობრივ ანაზღაურებას.

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

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობის ანალიზის საფუძველზე, შევნიშნავთ, რომ 2000-2013 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად მაღალია არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი, რაც ნამდვილად არ წარმოადგენს დადებით მომენტს და მხოლოდდამხოლოდ მიუთითებს იმაზე, რომ გადასახადების მთელი სიმძიმე ქვეყნის ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ მოსახლეობას აწვება.

15. მიმდინარე პერიოდში საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკისა და საგადასახადო რეფორმის მთავარი მიზანი საჭიროა გახდეს:

- ა) საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა;
- ბ) საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია;
- გ) საგადასახადო განაკვეთების ოპტიმიზაცია;
- დ) საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება.

16. საქართველოს საგადასახადო სისტემა აგებული უნდა იქნეს საზღვარგარეთის მოწინავე ქვეყნების გამოცდილებისა და ქართული, ეროვნული ეკონომიკის თავისებურებების გათვალისწინებით, ამასთან დღეისათვის საქართველოში მიმდინარე საგადასახადო რეფორმის მთავარი მიზანი გადასახადების მასტიმულირებელ და ფისკალურ ფუნქციებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა უნდა იქცეს.

17. ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს, რისთვისაც საჭიროა განხორციელდეს, სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების მიზნობრივ განაწილება-გამოყენებაზე კონტროლის გამკაცრება, რათა მოხდეს ამ სახსრების მაქსიმალურად რაციონალურად და ეფექტიანად განაწილება-გამოყენება.

18. ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში, ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხს ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზირება წარმოადგენს.

ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების არასწორი პროგნოზირებით იყო გამოწვეული ის ფაქტიც, რომ 2010-2012 წლებში, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში რამოდენიმეჯერ მოხდა წლიურ საბიუჯეტო კანონში ცვლილებების შეტანა.

საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, წლიური საბიუჯეტო კანონის ხშირი ცვლილება, არამიზანშეწონილია და მხოლოდ ქვეყანაში ეკონომიკის არასტაბილურ

განვითარებასა და საბიუჯეტო მაჩვენებლების პროგნოზირებისას არსებულ ნაკლოვანებებზე მიანიშნებს.

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

ამ მიმართულებით მიზანშეწონილია მოხდეს სახელმწიფოს მიერ გარკვეული პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემდგომ ამ პრიორიტეტების მიხედვით საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება-გადანაწილება. ჩვენი აზრით, საქართველოს, როგორც აგრარული ქვეყნის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტულ ამოცანას, ქვეყანაში სოფლის მეურნეობის განვითარების სტიმულირება და სოფლის მეურნეობის დარგების განვითარებისათვის ინვესტიციების ზრდა უნდა წარმოადგენდეს.