

საქართველოში საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითზე

რეზიუმე

სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა მყარი ფინანსური მექანიზმისა და ფინანსური ბაზის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ისეთი მწვავე, ნეგატიური საკითხების გადაჭრას, როგორებიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა; ინფლაციის მაღალი დონე; უცხოური და საკუთარი საინვესტიციო რესურსების არაღამაკმაყოფილებელი მოძიება და მოზიდვა; ფინანსური ბაზრის განვითარების დაბალი დონე; საგადასახადო კანონმდებლობის ხშირი, გაუმართლებელი ცვალებულობა. ამ საკითხების გადაწყვეტის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალებაა საბიუჯეტო შემოსავლების-გადასახადების მობილიზაციის მაღალი დონის მიღწევა, მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო სისტემის არსებობა მდგრადი საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების პირობებში. საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც საბიუჯეტოსთან ერთად ფისკალურ პოლიტიკას ქმნის, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია.

ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც ტარდება მთავრობის მიერ, უნდა პასუხობდეს საქართველოს საგადასახადო სისტემის აგების ძირითად პრინციპებს და უნდა ახდენდეს ქვეყნის შიგნით ეკონომიკური ურთიერთობების რეგულირებას. გარდა ამისა, ფისკალური პოლიტიკის რეალიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს გადასახადებით დაბეგვრის სახელმწიფო მართვის რამოდენიმე ფუნქციას: სახელმწიფო დანახარჯების ფინანსური, ე.ი. გადასახადების პირდაპირ ფუნქციას; სოციალური ნონასწორობის შენარჩუნებას ცალკეული ჯგუფების შემოსავლებს შორის თანაფარდობის ცვლილების გზით, მათ შორის უთანასწორობის აღმო-



ბესარიონ ნაყოფია

თბილისის ჰუმანიტარული სასწავლო
უნივერსიტეტის პროფესორი

ფხვრის გზით; ეკონომიკის ინფლაციის საწინააღმდეგო, სექტორული, დარგობრივი და რეგიონული სახელმწიფო რეგულირებით; დასავლეთის მოწინავე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავისი პოზიცია გადასინჯოს და დამატებითი ღირებულების გადასახადი და ან საშემოსავლო გადასახადის შემოსავლებს მისცეს (დააკისროს) მარეგულირებელი ფუნქცია; დასამუშავებელია მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდიკა, რომელიც კონკრეტულად უნდა პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკისა და ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციის აუცილებელ და მკაცრ მოთხოვნებს.

IMPROVEMENT OF BUDGET AND TAX SYSTEM OF GEORGIA ACCORDING THE EXAMPLE OF EU COUNTRIES

Besarion Nakopia

the professor at Tbilisi Humanitarian
Teaching University

RESUME

The necessary term for existence and operation of the state is to create solid financial mechanism and financial base, which would support the settlement of such urgent and negative issues like: increase of shortfall in state budget, high rate of inflation; unsatisfactory search and attraction of foreign and own investment resources; financial market's development on low level, frequent and unjustified changes in tax legislation. One of the key means to solve these issues is to reach a high level in mobilization of budgetary income - taxes, the existence of scientifically grounded tax system in the terms of exercise the sustainable tax policy. The tax policy which together with budgetary one creates the fiscal policy constitutes an integral part to the country's economic policy.

Fiscal policy, being exercised by government, should answer the basic principles of construction of tax system of Georgia and should govern the economic relations inside the country. Besides, the realization of fiscal policy should foresee some of the functions of state management regarding the taxation: the financial function of state expenses or direct function of the taxes; maintenance of social equilibrium by altering the relationship of income among some particular groups, including the fix of inequality; state governance against the economy's shortfall having sector, field and regional scale; Coming out of the experience of western leading countries, we consider expedient, that state central authority should revise their position and assign (charge) the income of Value-added Tax and / or Income Tax with governing function; scientifically grounded methods should be processed, which should specifically answer the necessary and strict requirements of realization of market economy and the state budget policy.

სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა მყარი ფინანსური მექანიზმისა და ფინანსური ბაზის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ისეთი მწვავე, ნეგატიური საკითხების გადაჭრას, როგორებიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა; ინფლაციის მაღალი დონე; უცხოური და საკუთარი საინვესტიციო რესურსების არადამაკმაყოფილებელი მოძიება და მოზიდვა; ფინანსური ბაზრის განვითარების დაბალი დონე; საგადასახადო კანონმდებლობის ხშირი, გაუმართლებელი ცვალებადობა. ამ საკითხების გადაწყვეტის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალებაა საბიუჯეტო შემოსავლების-გადასახადების მობილიზაციის მაღალი დონის მიღწევა, მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო სისტემის არსებობა მდგრადი საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების პირობებში. ეკონომიკის გაუმჯობესებისადმი საერთო ტენდენციამ გამოიწვია სახელმწიფოსა და სახელმწიფო ფინანსების როლის ზრდა სოციალური ამოცანების გადაჭრაში.

საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც საბიუჯეტო-სთან ერთად ფისკალურ პოლიტიკას ქმნის, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია. ეს კონცეფცია დღეს საყოველთაოდაა აღიარებული, მაგრამ ეროვნული ეკონომიკის შესაბამისი და პერსპექტივის მქონე საგადასახადო პოლიტიკის შერჩევა ერთ-ერთი ურთულესი საკითხია. ამ პრობლემის მოგვარება სახელმწიფოებრიობის განმტკიცების უმნიშვნელოვანესი პრობლემაა. ძლიერი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც ფისკალურთან ერთად შეასრულებს მარეგულირებელ და მასტიმულირებელ ფუნქციებს, ძლიერი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების საწინდარია. სწორედ ამ საქმეში გადასახადებს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ფუნქცია აკისრიათ. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულებაში დიდი მნიშვნელობა სწორი, ქვეყნის ეკონომიკისათვის ადეკვატური საგადასახადო პოლიტიკის გატარებას ენიჭება. იგი მაკროეკონომიკური რეგულირების შემადგენელი ნაწილი და მთავარი ბერკეტია. გადასახადებთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული ყველა დღევანდელი მწვავე პრობლემა-სიღარიბე, უმუშევრობა, ბიუჯეტის დეფიციტი, ინფლაცია, გარემოს დაცვა და ა.შ. ამ და სხვა სოციალური თუ ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრა სწორედ გადასახადებშია. გადასახადების ფისკალური ფუნქციით ძირითადად ფორმირდება სახელმწიფო ფინანსური რესურსები, ანუ ამ ფუნქციით ხდება მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვანი ნაწილის ფულადი ფორმით გასახელმწიფოებრივება. საგადასახადო ტვირთის დონეს, პირველ ყოვლისა, სწორედ სახელმწიფო ხარჯების სიდიდე განსაზღვრავს.

გადასახადი საზოგადოების ყველა წევრმა უნდა გაილოს, რადგან იგი სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებასათვის, მისი თითოეული წევრისთვის განუვლი მომსახურების ფასია. ბიუჯეტის ხარჯების ზრდით ქვეყანაში განხორციელდა ცხოვრების დონის, განათლების, ჯანდაცვის, მოსახლეობის უსაფრთხოების მხარდასაჭერი ღონისძიებები. ყველა ამ პრობლემის გადასაჭრელად საჭიროა დამატებითი სახსრები, რომლებიც შემოდის

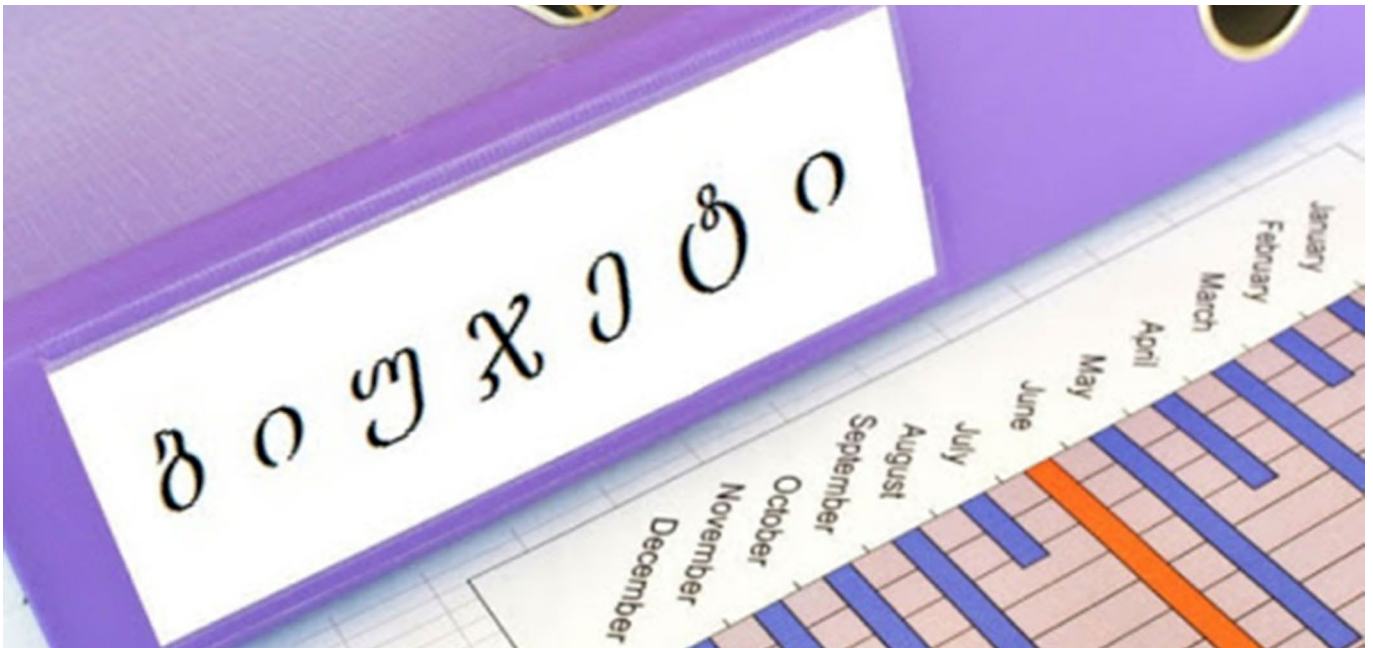
ბიუჯეტში გადასახადების სახით. გადასახადები გამოხატავს ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირების ვალდებულებას გარკვეული ზომით მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფო ფინანსების ფორმირებაში. გადასახადების ძირითადი ეკონომიკური ფუნქცია-აღამიანთა დაინტერესებაა ან დაინტერესების შეზღუდვა საქმიანობის ამა თუ იმ ფორმით. გარდა ამისა, გადასახადების მეშვეობით მხარდაჭერილია სამართლიანობის პრინციპი შემოსავლების განაწილებასა და გადანაწილებაში, ფორმირდება ფინანსური საშუალებები სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების გადასაჭრელად.

ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის საკითხები, საბიუჯეტო მოწყობის პრობლემების განხილვა და მისი განვითარების გზები გახდა უმნიშვნელოვანესი საკითხი ბიუჯეტში შემოსავლების ზრდის განხილვისას.

გადასახადები ოდითგანვე ემსახურებოდა სახელმწიფოს ფულადი რესურსების ფორმირების ძირითად წყაროს და ამიტომ ეკონომისტთა ყურადღებას ყოველთვის იქცევდა გადასახადებით დაბეგვრის საკითხები. აქ მნიშვნელოვანია: სახელმწიფოში ყველანი უნდა მონაწილეობდნენ მთავრობის შენახვაში შემოსავლების შესაბამისად, რომლებსაც ისინი ღებულობენ მისი მხარდაჭერის შემთხვევაში; ყოველი გადასახადი უნდა იყოს მკაფიოდ განსაზღვრული ვადის, გადახდის წესის და თანხის მიხედვით; თითოეული გადასახადი უნდა იქნეს ამოღებული იმ ვადაში და იმ წესებით, რომლებიც მოსახერხებელია გადამხდელისათვის; თითოეული გადასახადი ისე უნდა იყოს შემუშავებული, რომ შესაძლებელი იყოს მისი აკრეფა მცირე დანახარჯებით. უფრო რთული პრობლემების გადაჭრის აუცილებლობის დროს სახელმწიფო ზრდის გადასახადებს, მაგრამ, ამასთან უნდა ვიცოდეთ, რომ გადასახადების ზრდა საწარმოს მოგებაზე განსაზღვრულ ფარგლებს მიღმა ამცირებს დასაბეგრ ბაზას და წარმოების მოცულობას.

დღეისათვის ფისკალური პოლიტიკის თემა განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგანაც საქართველოს ეკონომიკა რთული პრობლემების წინაშე დგას. იმაზე, თუ როგორ განახორციელებს ხელისუფლება საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკას, დამოკიდებულია ჩვენს ქვეყანაში მცხოვრები თითოეული ადამიანისა და მთელი ქვეყნის ბედი. ხელისუფლებამ აუცილებლად უნდა იმოძრაოს იმ მიმართულებით, რომ მიმდინარე დროისათვის მხოლოდ ის ხარჯები გასწიოს, რომლებიც დღეისათვისაა სასიცოცხლოდ აუცილებელი და ეს უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო ხარჯების ოპტიმიზაციის გზით, არამიზნობრივი და არასაჭირო ხარჯების შემცირებითა და აღმოფხვრით.

სწორედ სტატიაში მთავარ საკითხს წარმოადგენს საქართველოს საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის გზების განხილვა და მოძიება მდგრადი ეკონომიკის განვითარებისათვის. მიზნები და ამოცანები სწორად უნდა განისაზღვროს, ვიცოდეთ, თუ რას წარმოადგენს თავისთავად სახელმწიფო ბიუჯეტი, რა ფუნქციები ხორციელდება ბიუჯეტის დახმარებით და რა მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტს საბაზრო ეკონომიკის პირობებში.



სახელმწიფო ბიუჯეტი ნებისმიერი ქვეყნის ფინანსური სისტემის ძირითადი რგოლია. ეს განპირობებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელობით და შინაარსით ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური განვითარების თვალსაზრისით. ბიუჯეტი აერთიანებს ძირითად ფინანსურ პარამეტრებს თავისი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთშემავსებელი მხარეებით. აგრეთვე, დროის სხვადასხვა პერიოდებში ესაა ეკონომიკის სტაბილიზაცია და კრიზისიდან გამოყვანა ფინანსური მდგომარეობის გაუმჯობესების გზით, ფულის მიმოქცევის სტაბილიზაციის დაგეგმვა და მისი რეალიზაცია.

საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე საქართველოსთვის შემოთავაზებულია და მუშაობს ელექტრონული ბიუჯეტირების მოდელი, რომელმაც უნდა გადაჭრას შემდეგი პრობლემები:

1. ბიუჯეტირების სისტემის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება კონკრეტული საპროგრამო სისტემის გამოყენებით, სახელმწიფოსათვის აუცილებელ დონეზე მისი სრულყოფით;

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის ყველა დანახარჯისა და შემოსავლის გაკონტროლება.

მნიშვნელოვანია, თუ რა როლს ასრულებს ბიუჯეტი და გადასახადები სახელმწიფოში და როგორ შეიძლება გავლენის მოხდენა ეკონომიკის განვითარებასა და საერთოდ, ქვეყნის კეთილდღეობაზე ამ საკითხების რეგულირებითა და სრულყოფით.

სტატიამო მოცემულია საქართველოს საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემების ანალიზი, რომლის მეშვეობითაც ირკვევა, თუ როგორ რეგულირდება საბიუჯეტო სისტემები ქვეყანაში და რა პრობლემები წარმოიქმნება ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის დროს. გაანალიზებულია, თუ რომელი ცალკეული გადასახადი აითვისება უკეთ ქვეყანაში და რომელი გადასახადების სრულყოფაა შესაძლებელი.

საქართველოს ეკონომიკური რეფორმების პროგრამაში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი დაფინანსების მთელი

მექანიზმის ფაქტობრივად თავიდან შექმნამ დაიკავა. იგი, თავის მხრივ, მოითხოვდა ფინანსური რესურსების ჩამოყალიბებისა და ხარჯვის თანამედროვე მეთოდებით რეგულირების აუცილებლობას. უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა რეგიონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისადმი პოზიციები, თუმცა სერიოზული პრობლემების წინაშე დგება ბევრი საკანონმდებლო აქტი, რომელთა შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საზიანოდ. ყველა რეალური წყაროს შემოსავლები თავს იყრის ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში, ხოლო უმნიშვნელო მოცულობისა და არარეალური წყაროს შემოსავლები - ადგილობრივ ბიუჯეტებში. სწორედ რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების წყაროების არარსებობა არის იმის მიზეზი, რომ ან არ სრულდება ბიუჯეტის შემოსავლები ან ვერ სრულდება შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები. აქ საუბარია როგორც ფედერალურ, ისე ავტონომიურ რესპუბლიკებში და ტერიტორიულ ერთეულებში გადასახადების ამოღებაზე. უკანასკნელ პერიოდში განვითარებული ქვეყნების, განსაკუთრებით ევროკავშირის ქვეყნებში რეგიონული მმართველობის ორგანოების ხელში თავს იყრის და ნაწილდება ქვეყანაში მობილიზებული ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი. ეს გასაგებიცაა, ფედერალური ხელისუფლება ველარ აუდის გაზრდილი და გართულებული სოციალურ-ეკონომიკური (განსაკუთრებით დღეს არსებული კოვიდპანდემიის პირობებში) პროცესების მართვას და რიგ შემთხვევებში მათ გადასცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას, ხელს უწყობს საბიუჯეტო ფედერალიზმის განვითარებას. თუმცა საბიუჯეტო ფედერალიზმი ყოველთვის არ ნიშნავს ქვეყნის ფედერალურ მონყოფას. იგი შეიძლება მოქმედებდეს როგორც ფედერალურ, ისე უნიტარულ ქვეყნებში. იმის მაგალითად, თუ როდენ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება,

ისეთი სახელმწიფო გამოდგება, როგორც გერმანიაა, სადაც დღეს მოქალაქეთა მიერ ხელისუფლების მიმართ დასმული საკითხების 80%-ზე მეტის მოგვარება და დაკმაყოფილება ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ გერმანიის ყველა ფედერალური სუბიექტის ფარგლებში არ მოქმედებს უნიფიცირებული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის შესახებ. ცალკეული ფედერალური ერთეულის უპირატესი უფლებაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა. უფრო მეტიც, დასავლეთ ევროპაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ძლიერი ორგანოს განვითარება ევროკავშირის ფარგლებში საკანონმდებლო აქტითაც არის განმტკიცებული. სწორედ ევროპის ქარტიამ განსაზღვრულია ხელისუფლების ტერიტორიული ერთეულების ორგანოების მოვალეობა თუ როგორ არეგულირონ საზოგადოებრივი საქმეები და იმოქმედონ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე. საბიუჯეტო რეგულირება ხორციელდება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების განაწილებით, რომელთა უკმარისობის შემთხვევაში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს გამოეყოფათ მიზნობრივი ტრანსფერები, ხოლო თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრების არსებობის შემთხვევაში - მოკლევადიანი საბიუჯეტო სესხები უკან დაბრუნების პრინციპით. ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის, ტერიტორიული ერთეულების ორგანოების უფლებამოსილებანი ხორციელდება ქვეყნის კონსტიტუციის, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“, საქართველოს კანონების გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობ-

რივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ნორმატიული აქტების საფუძველზე. გადასახადების ყველა სახის ერთდროული მობილიზება ხდება ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში და შემდგომ წარმოებს მათი გადანაწილება სხვადასხვა პრინციპების საფუძველზე. შემუშავებული პროგრამის რეალიზაცია მიმართული უნდა იყოს საბიუჯეტო მოწყობის, საბიუჯეტო რეგულირების სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებაზე, რაც უზრუნველყოფს ფინანსური რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას საბიუჯეტო სისტემის დონეებს შორის, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დაბალანსებულობას, რეგიონისა და მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის განვითარებას, სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის კომპრომისის მიღწევას საგადასახადო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის საფუძველზე. ამ კანონში მწვავე საკითხს წარმოადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების თემა. არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალში ჩაირიცხება გადასახადები, რომლებზეც შემოსავლის უდიდესი ნაწილი მოდის: დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზის გადასახადი, საბაჟო გადასახადი და სხვ. აქ ასევე გასათვალისწინებელია საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურაში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების თანაფარდობა. იგი დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება: ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იაპონიასა, კანადასა და ინგლისში სჭარბობს პირდაპირი გადასახადები, ხოლო საფრანგეთში-არაპირდაპირი. გერმანიასა და იტალიაში ამ მხრივ არსებული მდგომარეობა შედარებით დაბალანსებულია. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა



და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს, მათ ბიუჯეტში ჩაირიცხება ძნელად ამოსაღები და ნაკლებშემოსავლიანი გადასახადები, რაც მეტად მძიმე პირობებს უქმნის მართვის ადგილობრივ ორგანოებს. სწორედ ამ პრობლემების გამო არსებული სისტემა ძირითად გარდაქმნას საჭიროებს. ხშირად ადგილი აქვს ცენტრალური ბიუჯეტის კუთვნილი თანხების ტერიტორიულ ბიუჯეტებში დატოვების შემთხვევებს.

ეკონომიკის განვითარებისა და დამატებითი ფინანსური რესურსების ფორმირების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა სწორი და გამართული ფისკალური პოლიტიკა როგორც ფედერალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, სადაც როგორც ხარჯები, ისე შემოსავლები დაექვემდებარება ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს. აუცილებელია დასახულ იქნეს ფისკალური და საგადასახადო პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლების დამატებითი ღონისძიებები, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს არა მარტო სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობის ზრდის, არამედ მთლიან შიდა პროდუქტში მისი წილის ზრდის ტენდენცია. საშემოსავლო ბაზის ზრდის გაფართოება უნდა მოხდეს არა მარტო ადმინისტრაციული ან საკანონმდებლო გააქტიურებით, არამედ სამეურნეო საქმიანობის გააქტიურებისათვის ეკონომიკური პირობების შექმნით. ამიტომ მოწესრიგებული, გამართულად ფუნქციონირებადი საგადასახადო სისტემის გარეშე როგორც ფედერალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე საბაზრო ურთიერთობების ფორმირება ვერ განხორციელდება. გადასახადების ის ბაზა, რომელიც რეგიონალურ ბიუჯეტებშია, არასაკმარისია იმ ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება დაკისრებული აქვს ადგილობრივ ორგანოებს. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლების ორგანოები ღონისძიებებს მათი კომპეტენციის ფარგლებში თვითონვე აფინანსებენ, მაგრამ როცა სახსრები არ ჰყოფნით, ხოლო ამა თუ იმ ღონისძიების დაფინანსება დასაბუთებულია, სახელმწიფო ბიუჯეტი ცენტრალიზებული წესით გამოყოფს საბიუჯეტო სახსრებსა და მიზნობრივი ტრანსფერების მოცულობებს. მათ ეხსნებათ საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ანგარიშები. საბიუჯეტო ანგარიშები ეხსნებათ დანესებულებებს, სანარმოებს, ორგანიზაციებს, რომელთაც სახსრები მათი მიზნობრივი გამოყენების მიზნით გამოეყოფათ. საბიუჯეტო ანგარიშებზე გამოუყენებელი სახსრების ნაშთები ანგარიშის განმკარგავის საგადასახადო საბუთის საფუძველზე ცენტრალურ ხაზინაში დაბრუნებას ექვემდებარება, ხოლო მიმდინარე ანგარიშები არასაბიუჯეტო სახსრებისათვის ეხსნებათ სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც ფედერალურ ან ადგილობრივ ბიუჯეტებზე იმყოფებიან. ქვეყანაში არიან ისეთი რეგიონები, რომელთა ეკონომიკური განვითარება არასაკმარისია, მაგალითად, მთიანი რაიონები, სადაც აუცილებელია მეტი მოცულობის ხარჯების განევა, ასეთი ბიუჯეტების ფორმირება შეიძლება ვერ შეძლონ იმ შემთხვევაშიც კი, თუ გადასახადებიდან ანაირიცხები 100% იქნება. მათ უნდა მიიღონ ტრანსფერები მიმდინარე ხარჯებისათვის და სუბვენციები კაპიტა-

ლური ხარჯებისათვის. საქართველოში თანამედროვე საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირება მოითხოვს ისეთი საკითხების დამუშავებასა და სრულყოფას, როგორიცაა ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მისაღები მოდელი, საბიუჯეტო ხარჯების სამართლიანი განაწილების პრინციპები და ა.შ. დღეს მოქმედი საგადასახადო კოდექსი, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია გადასახადების ამოღების საქმეში, მაგრამ უფრო მეტადაა დასარეგულირებელი ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების გარკვევაში. ევროკავშირის იმ ქვეყნებში, სადაც დაბალია ადგილობრივი შემოსავლების ხვედრითი წონა (მაგალითად, საკუთარი წყაროებით იფარება: ესტონეთში - მთელი ხარჯების მხოლოდ 0,1%, ბულგარეთში - 1%, საბერძნეთში - 2%, უნგრეთში - 4%, ჰოლანდიაში - 5%, სლოვენიაში - 5%, ლატვიაში - 6% გამოყენებულია ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის გადასახადების განაწილების პრაქტიკა. მაგალითად, საფრანგეთში ცენტრალურ ბიუჯეტში შედის დამატებული ღირებულების გადასახადის მხოლოდ 41,4% და ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის 10,6%. გერმანიაში ფართოდ გამოიყენება გადასახადების ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის განაწილების პრაქტიკა. საშემოსავლო გადასახადი იყოფა-42,5% 42% და 15% პროპორციებით ცენტრალურ, მინისა და ადგილობრივ მმართველობას შორის. ლატვიაში იყენებენ ადგილობრივი ბიუჯეტების ვერტიკალური გამოთანაბრების ინსტრუმენტებს, რისთვისაც მათ ეძლევათ კომპანიათა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი, რომელიც ხელს უწყობს საგადასახადო ბაზის განმტკიცებას. ამასთან, მათ ეძლევათ ცენტრალური ბიუჯეტიდან დოტაცია 40%-ის ოდენობით. შვეიცარიის ფედერალურ ბიუჯეტში შედის არაპირდაპირი გადასახადების მთლიანი მოცულობის მხოლოდ 30%, ხოლო დანარჩენი 70% მიიმართება თემებისა და კანტონების ბიუჯეტებში.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია საგადასახადო ადმინისტრირების უფრო ეფექტიანი ინსტრუმენტების და საგადასახადო შეღავათების სისტემის გამოყენება საგადასახადო ტვირთის სიმძიმის შესამცირებლად.

საბიუჯეტო დაგეგმვის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით შემოთავაზებულია ხარჯების კლასიფიკაციისადმი ახლებური მიდგომა, რომელიც შეესაბამება IFRS (International Financial Reporting Standards);

ჩვენს მიერ საჯარო ხარჯების გამჭვირვალობის და ზოგადად საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით შემოთავაზებულია საინფორმაციო ნაკადების ფორმირებისა და დამუშავებისათვის გამოყენებულ იქნას ელექტრონული ბიუჯეტირების პროგრამა (Oracle Hyperion Planning).

მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია ფისკალური პოლიტიკა. ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკის სფეროა, რომელიც უშუალოდაა დაკავშირებული სახელმწიფო ორგანოებისა და სამეურნეო საქმიანობის ყველა დანარჩენი სუბიექტების ურთიერთქმედებასთან. ეს ურთიერთქმედება მიიღწევა სახელმწიფო დაკვეთების, გადასახადებით დაბეგვრისა და ტრანსფერული გადახდების სისტემის მეშვეობით.

ნებისმიერი მთავრობა ყოველთვის ატარებს გარკვეულ ფისკალურ პოლიტიკას იმისაგან დამოუკიდებლად, აცნობიერებს ის ამას თუ არა. რეალურად საკითხი მდგომარეობს იმაში, ეს პოლიტიკა კონსტრუქციული იქნება თუ გაუაზრებელი და არათანმიმდევრული. დიდ ადგილს იკავებს გადასახადებით დაბეგვრა მაკროეკონომიკის ფინანსურ რეგულირებაში. ამასთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება საგადასახადო კანონმდებლობისა და გადასახადების ამოღების არსებული პრაქტიკისა და ერთიანი წესის სრულყოფაა.

იმისათვის, რომ ნათელი მოეფინოს მართებულია თუ არა მთავრობის მიერ განხორციელებული ფისკალური პოლიტიკა, აუცილებელია მისი შედეგების შეფასება. ყველაზე ხშირად ამ მიზნით გამოიყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობა, რადგანაც ფისკალური პოლიტიკის გატარება თანდაყოლილია ბიუჯეტის დეფიციტისა თუ პროფიციტის ზრდით ან შემცირებით. ამ მაჩვენებლის მიხედვით მსჯელობა განხორციელებული დისკრეციული პოლიტიკის შესახებ საკმაოდ რთულია. ეს აიხსნება იმით, რომ, ერთის მხრივ, ბიუჯეტის ფაქტობრივი დეფიციტი თუ პროფიციტი შეიძლება იცვლებოდეს სახელმწიფო ხარჯებისა და გადასახადების მიზანმიმართული ცვლილებების შედეგად, ხოლო, მეორეს მხრივ, მათ სიდიდეზე შეიძლება გავლენას ახდენდეს ეროვნული პროდუქტის მოცულობის შემოსავლების ცვლილება, რაც განპირობებულია ავტომატური სტაბილიზატორების არსებობით.

ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები მოიცავს სხვადასხვა სახის გადასახადებითა და საგადასახადო განაკვეთებით მანიპულაციებს, გარდა ამისა, ტრანსფერტულ გადახდებსა და სხვა სახის სახელმწიფო ხარჯებს. ფისკალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი კომპლექსური ინსტრუმენტი და ეფექტიანობის მაჩვენებელია სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელიც აერთიანებს გადასახადებსა და ხარჯებს ერთიან მექანიზმში და ინერება ქვეყნის ერთიანი ბიუჯეტი.

ფისკალური პოლიტიკის კიდევ ერთ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გადასახადებით დაბეგვრის ცვლილებაა. მთავრობა ეკონომიკურ პირობებსა და ეროვნული ეკონომიკის განვითარების ეტაპზე დამოკიდებულებით ირჩევს საბიუჯეტო-საგადასახადო ზემოქმედების ფორმებს, რომლებიც იყოფა პირდაპირ და ირიბ ფორმებად. რეგულირების პირდაპირი ფორმა გულისხმობს ძირითადად საბიუჯეტო რეგულირების ინსტრუმენტების გამოყენებას, რომელთა შორისაა სუბსიდიები, სუბვენციები, დოტაციები ცალკეული საწარმოების, დარგებისა და რეგიონების მიმართ; მიზნობრივი კრედიტები, საქონლისა და მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფო ინვესტიციები. სახელმწიფო შესყიდვები აყალიბებს ერთობლივი დანახარჯების და შესაბამისად, ერთობლივი მოთხოვნის ერთ-ერთ კომპონენტს. როგორც კერძო დანახარჯები, სახელმწიფო შესყიდვებიც ზრდის ერთობლივი დანახარჯების დონეს. სახელმწიფო შესყიდვების გარდა არსებობს სახელმწიფო ხარჯების კიდევ ერთი სახე, კერძოდ-ტრანსფერტული გადახდები.

ის არ არის ჩართული მთლიან შიდა პროდუქტში, თუმცა, ის შედის და გაითვალისწინება პირად შემოსავალსა და განკარგვად შემოსავალში. კერძო მოხმარების მოცულობა უფრო მეტად დამოკიდებულია არა ეროვნულ შემოსავალზე, არამედ განკარგვად შემოსავალზე. ტრანსფერტული გადახდები ირიბად ახდენს გავლენას სამომხმარებლო მოთხოვნაზე, რითაც ზრდის შინამეურნეობების განკარგვად შემოსავალს. ერთობლივ დანახარჯებზე უარყოფითი ზემოქმედების ინსტრუმენტი გადასახადები. განკარგვადი შემოსავლის შემცირება, თავის მხრივ, იწვევს არა მარტო სამომხმარებლო ხარჯების, არამედ დანაზოგების შემცირებასაც.

რეგულირების ირიბი ფორმა ეფუძნება საბიუჯეტო და საგადასახადო რეგულატორების კომბინაციას, რომლის დახმარებითაც სახელმწიფოს შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს მწარმოებელთა ფინანსურ შესაძლებლობებზე, გადახდისუნარიანი მოთხოვნის ზომებზე, ინვესტიციებზე, საწარმოთა დანახარჯებზე, ინფლაციურ პროცესებზე, ბიუჯეტის დეფიციტზე, სახელმწიფო ვალზე და სხვ. რეგულირების ირიბ ფორმებს შორის აღსანიშნავია გადასახადები და საგადასახადო შეღავათები, სოციალური დაზღვევის ფონდში შენატანები, სახელმწიფო სესხები და სხვ.

ფისკალური პოლიტიკა, როგორც ეკონომიკის ფინანსური რეგულირების საშუალება, ხორციელდება მძლავრი ბერკეტების დახმარებით-გადასახადებით დაბეგვრითა და სახელმწიფო დანახარჯებით. სწორედ გადასახადები მონაწილეობს რა ახლად შექმნილი ღირებულების პროცესში, გამოდის კვლევარმოების ერთიანი პროცესის ნაწილად, წარმოებით ურთიერთობათა სპეციფიკურ ფორმად, რაც სხვა არაფერია, თუ არა მათი საზოგადოებრივი შინაარსი, რომელიც საშუალებას იძლევა გავარკვიოთ მათი შინაგანი არსი და ევოლუცია, არსებითი თავისებურებანი, განვსაზღვროთ ბაზისისა და ზედნაშენის ზემოქმედების მექანიზმი, რაც მეტად მნიშვნელოვანია გადასახადების მთავარი მახასიათებლების გასარკვევად. საზოგადოების განვითარების ამა თუ იმ ეტაპისათვის, როგორც ეკონომიკურად განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში გადასახადების ამოღების მრავალფეროვანი საშუალებებისა და ხერხების გამოყენება ქმნის საგადასახადო ურთიერთობათა დამოუკიდებლობის, მათი წარმოებითი ურთიერთობებისგან იზოლირების მოჩვენებითობას. რა თქმა უნდა, ეს არასწორია. რეალობაში გადასახადები გამოხატავს რა წარმოებით ურთიერთობათა მეტად შეზღუდულ სფეროს, წარმოადგენს განაწილებით ურთიერთობათა ნაწილს. ხორციელდება ორი ტიპის ფისკალური პოლიტიკა: დისკრეციული და არადისკრეციული. დისკრეციული პოლიტიკაა სამთავრობო შესყიდვებით, გადასახადების განაკვეთებითა და ტრანსფერტული გადახდებით შეგნებულად მანიპულირება. დისკრეციული პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტებს წარმოადგენს: ა) საგადასახადო ამოღების მოცულობის ცვლილება; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯზე დასაქმების პროგრამების განხორციელება, რომელიც მიზნად ისახავს უმუშევართა უზრუნველყოფას სამუშაო ადგილებით;



გ) სოციალური პროგრამების რეალიზაცია, რომელიც მოიცავს შემწეობების გაცემას სიბერის, ინვალიდობის მიხედვით, ღარიბი ოჯახებისადმი დახმარებებს, განათლებაზე, ჯანდაცვაზე და სხვ. ხარჯებს.

საბიუჯეტო-საგადასახადო რეგულირების სერიოზულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს საკმაოდ მნიშვნელოვანი დროითი ლაგის არსებობა. ჯერ ერთი, ის მოიცავს დროს, რომელიც გადის დაწყებული იმის გაცნობიერებიდან, რომ ქვეყანაში იწყება წარმოების ვარდნა ან ინფლაცია, კონკრეტული ქმედებების განხორციელების აუცილებლობის გაგებაამდე; მეორე-დროით შუალედს ამ აუცილებლობის გაცნობიერებიდან ეკონომიკური პოლიტიკის კონკრეტული ღონისძიებების დამტკიცებამდე; მესამე-დროის პერიოდს მოცემული ღონისძიებების დამტკიცებიდან მათი რეალიზაციის შედეგად ეფექტების მიღებამდე.

არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტებად გვევლინება ავტომატური სტაბილიზატორები; უმუშევრობაზე შემწეობები, სიღარიბის მიხედვით შემწეობები; პროგრესიული საშემოსავლო გადასახადი; ფერმერებისადმი სუბსიდიები, რომლებიც ზემოქმედებენ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდაზე ან შემცირებაზე ეკონომიკის მდგომარეობაზე დამოკიდებულებით. ავტომატური სტაბილიზატორები მიმართულია წარმოების შესაძლო ვარდნისა და ინფლაციის უარყოფითი შედეგების დასაძლევად, მაგრამ პოლიტიკოსების მხრიდან რაიმე სახის კონკრეტული ზომების მიღების აუცილებლობის გარეშე. საგადასახადო სისტემისა და შემწეობების ავტომატური სტაბილურობა, რომლებიც დაწესებულია პროცენტებში წინა გამოშვებების მიმართ, ამსუბუქებს ეკონომიკური რყევების სიმძიმეს, თუმცა მას არ ძალუძს სრულად მოახდინოს ეკონომიკის ციკლური განვითარების არასასურველი შედეგების კორექტირება. ავტომატურ სტაბილიზატორებს მიეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, ირიბი გადასახადები (უპირველეს ყოვლისა დამატებულ

ღირებულებაზე გადასახადი), უმუშევრობაზე შემწეობა და სოციალური გასაცემლები.

ეკონომიკის ავტომატური სტაბილურობის ხარისხის ამაღლება ეწინააღმდეგება სხვა, ფისკალური პოლიტიკის უფრო გრძელვადიან მიზნებს-წარმოების ფაქტორების მიწოდების გაფართოებისადმი სტიმულების გამოყენებას და ეკონომიკური პოტენციალის ზრდას, სტიმულები ინვესტირებისადმი, სამეწარმეო რისკისადმი და შრომისადმი უფრო ძლიერი ფუნქციის შედარებით უფრო დამრეცი მრუდის პირობებში, რომლის მიღწევაც შესაძლებელია გადასახადებით დაბეგვრის ზღვრული განაკვეთების შემცირების გზით. მაგრამ ეს შემცირება თანდაყოლილია ციკლური ბიუჯეტის დეფიციტისა და პროფიციტის სიდიდეების შემცირებით და შესაბამისად, ეკონომიკის ავტომატური სტაბილურობის ხარისხის შემცირებითაც. ფისკალური პოლიტიკის მოკლევადიან და გრძელვადიან ეფექტებს შორის არჩევანი წარმოადგენს რთულ მაკროეკონომიკურ პრობლემას როგორც ინდუსტრიულად განვითარებული, ისე გარდამავალი ეკონომიკისთვისაც. ავტომატური სტაბილიზატორები არ აღმოფხვრის ნონასწორული მთლიანი ეროვნული პროდუქტის ციკლური რყევების მიზეზებს მისი პოტენციური დონის გარშემო, არამედ მხოლოდ ზღუდავს ამ რყევებისამპლიტუდას.

საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ძირითადი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ბიუჯეტის დახმარებით ფინანსდება უპირატესად ის საზოგადოებრივი საჭიროებები ან სახალხო მეურნეობის ის სფეროები, სადაც კერძო ინიციატივა არ მუშაობს ან მუშაობს ცუდად; აგრეთვე თუ საჭიროა საზოგადოების ცალკეული ფენების ან მთელი მოსახლეობის დაცვა, ერთდროულად გადასახადების, სესხების, ხარჯების განწევის მეშვეობით მთლიანად ეკონომიკაზე ხდება ზეგავლენის მოხდენა.

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა შედგება საქართველოს კონსტიტუციისაგან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებისაგან, მოქმედი

კოდექსისგან და მის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისაგან. გადასახადებით დაბეგვრისას გამოიყენება საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა, რომელიც მოქმედებს საგადასახადო ვალდებულების დადგომიდან. თუ საქართველოს პარლამენტისა და ძალაში შესული საერთაშორისო შეთანხმებით დადგენილი გადასახადებით დაბეგვრის ნორმები განსხვავდება ნორმებისაგან, რომელიც საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობითაა დადგენილი, მიიღება საერთაშორისო შეთანხმების ნორმები.

აქვე აღსანიშნავია, თუ საგადასახადო განაკვეთი იცვლება მიმდინარე წელს, გადასახადის გადამხდელი უფლებამოსილია გამოთვალოს კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადი და აწარმოოს მისი წინასწარი გადახდა, წინა საგადასახადო წლის გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლის მიმართ მოქმედი საგადასახადო განაკვეთის გამოყენებით.

საწარმო განიხილება უცხოურ საწარმოდ, თუ ის არ არის ქართული საწარმო (ე.ი. არ არის ინკორპორირებული და არ გააჩნია საკუთარი მენეჯმენტი საქართველოში). უცხოური საწარმოები, როგორც წესი, საქართველოში იბეგრებიან მიღებულ შემოსავალზე ჩვენი ქვეყნის გადასახადებით, შემოსავლის აღნიშნული ქართული წყარო იბეგრება გადასახადით დაბეგვრის სტანდარტული სქემების გამოყენებით (ე. ი. ის, რომელიც გამოიყენება საქართველოს საწარმოების მიმართ, რაც წარმოადგენს დასაბეგრი შემოსავლის 15%-ს). თუ შემოსავალი მიღებულია საქართველოში უცხოური საწარმოს მუდმივი დანესებულების მეშვეობით ან ექვემდებარება გამოქვითვად დაბეგვრას, თუ ის არ არის მიღებული მუდმივი დანესებულების მეშვეობით.

ამჟამად, საქართველო წარმოადგენს შეთანხმების მხარეს ორმაგი დაბეგვრის მიხედვით 30-ზე მეტ ქვეყანასთან ერთად. შეღავათებით სარგებლობის წესი, რომლებიც შემოთავაზებულია ორმაგი დაბეგვრის მიხედვით შეთანხმებით, დგინდება მინისტრის ინსტრუქციით. ამ წესების თანახმად, საქართველოს რეზიდენტი, რომელიც უხდის არარეზიდენტს, ვალდებულია წარადგინოს საქართველოს საგადასახადო ორგანოებში განცხადების შესაბამისი ფორმა დასაკავებელი გადასახადის თავიდან აცილების ან შემცირებისათვის. განცხადების ფორმა წარმოდგენილი უნდა იყოს გადახდამდე ან გადახდიდან ექვსი თვის განმავლობაში. თუ განაცხადის ფორმა წარმოდგენილია მითითებული ექვსთვიანი პერიოდის შემდეგ, გამოიყენება ჯარიმა საქართველოს საგადასახადო ორგანოში ინფორმაციის წარმოუდგენლობის გამო. თუ გადასახადი დაკავებულ იქნა გადახდის დროს, არარეზიდენტმა შეიძლება მოითხოვოს ანაზღაურება განცხადების შესაბამისი ფორმის წარმოდგენით.

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების ძირითადი წყაროები და ხარჯვითი ნაწილის ძირითადი მიმართულებებია:

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საბიუჯეტო უფლებამოსილება ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონის „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, სა-

ქართველოს საკონსტიტუციო კანონის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, მოქმედი კოდექსის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების-აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების საფუძველზე. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ყოველი მონაწილე საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა იცავდეს შემდეგ პრინციპებს:

- ა) ყოვლისმომცველობას;
- ბ) გამჭვირვალობას;
- გ) ანგარიშვალდებულებას;
- დ) დამოუკიდებლობას;
- ე) ერთიანობას;
- ვ) უნივერსალურობას;
- ზ) კონსოლიდირებას.

საბიუჯეტო პროცესი საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის განუყოფელი ნაწილია, საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობაა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარმოდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. საბიუჯეტო პროცესის სისტემა შედგება ოთხი პორტალისაგან.

1. საბიუჯეტო ორგანიზაციები (SU)-დანესებულებათა დანახარჯების დაგეგმვა, რომლებიც ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ;

2. საგადასახადო-საბიუჯეტო პროგნოზირების დეპარტამენტი (FFD)-სახელმწიფო შემოსავლების დაგეგმვა;

3. ვალების მართვის ელექტრონული სისტემა (eDMS) - საინვესტიციო პროექტებისა და სახელმწიფო შემოსავლების დაგეგმვა;

4. მენეჯმენტი (BUD) - კონფიგურაციითა და კლასიფიკატორებით მართვა, ნაშთების დაგეგმვა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შენიშვნების და კონსოლიდირებული ვერსიის დამტკიცება. საქართველოს ელექტრონული საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი მიზანი მდგომარეობს იმაში, რომ მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების და ნაშთის დაგეგმვა და კორექტირება; სისტემა ახდენს ბიუჯეტის მომზადების პროცესის ავტომატიზირებას, უზრუნველყოფს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის ასიგნებების მართვას; ამ სისტემის დანერგვის შედეგად შემცირდა შეცდომების დაშვების ალბათობა, რომელიც უკავშირდება ადამიანისეულ ფაქტორს ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში.

ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ფორმირებაში უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია უცხოური ინვესტიციების მოძიებისა და მოზიდვის საკითხს. საინვესტიციო ბაზრის განვითარება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია, რომელიც მხედველობაში მიიღება ევროკავშირში ქვეყნის განვითარების დროს, განსაკუთრებით პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს. აქ მნიშვნელოვანია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაბანდების შესაძლებლობა, მისი უსაფრთხოება, გა-



ნხორციელებული ინვესტიციების შედეგად მიღებული მოგების დაუბრკოლებლად გატანა ქვეყნიდან და ა.შ. უცხოური საინვესტიციო ბაზრის განვითარებისათვის აუცილებელია შესაბამისი ინფრასტრუქტურის არსებობა. ინფრასტრუქტურის მთავარი ინსტიტუტია ბანკი. აქ განსაკუთრებით საუბარია საინვესტიციო ბანკებზე. თუ დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში ბანკების წილი საფინანსო-საკრედიტო სისტემის აქტივების 70%-ს შეადგენს, ხოლო არასაბანკო საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტების 30%-ს, საქართველოში მთლიანი აქტივების 90% კომერციულ ბანკებზე მოდის. ინვესტიციური საქმიანობის დროს ბანკისთვის შეიძლება არ იყოს მომგებიანი გრძელვადიანი ინვესტიციები. ინვესტიციური ოპერაციების სანარმოებლად ბანკს უნდა გააჩნდეს ლიკვიდურობის მნიშვნელოვანი ხარისხი. ბანკის საქმიანობა რისკების შეზღუდვის და ინვესტირების ოპერაციების პრიორიტეტულობის დადგენისკენაა მიმართული. სიტუაციის მიხედვით ბანკი იყენებს კონსერვატორულ, ზომიერ და აგრესიულ პოლიტიკას. კონსერვატორული პოლიტიკის დროს ბანკი მოქმედებს მინიმალური რისკით და ფასიანი ქაღალდების მაღალი საიმედოობით და ლიკვიდურობით. აგრესიული პოლიტიკის დროს რისკები მაღალია, ფასიანი ქაღალდების ლიკვიდურობა და მომგებიანობა კი შედარებით დაბალია. გარდა ბანკებისა, შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს არასაბანკო საკრედიტო-საფინანსო ინსტიტუტები-სადაზღვევო კომპანიები, საპენსიო ფონდები, საკრედიტო კავშირები, და ამხანაგობები, ლომბარდები და ა.შ. ასევე საინვესტიციო ინსტიტუტები-საინვესტიციო კომპანიები, საინვესტიციო ფონდები, საფონდო ბირჟები, საბროკერო ფირმები და ა.შ. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ისეთი საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მხარდაჭერა, დახმარება, როგორებიცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი (WB), აზიის განვითარების ბანკი (ADB), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD). ამ საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობის ძირითადი მიზანია მხარი დაუჭირონ მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევას, ვაჭრობისა და გადასახდელების შეუფერხებელ განვითარებას, უფრო კონკრეტულად-ფულად-საკრედიტო სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის გაფართოებაში ყოველმხრივი ურთი-

ერთობისა და მხარდაჭერის აღმოჩენაში.

ქვეყანაში საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა უნდა პასუხობდეს საქართველოს საგადასახადო სისტემის აგების ძირითად პრინციპებს და უნდა ახდენდეს ქვეყნის შიგნით ეკონომიკური ურთიერთობების რეგულირებას. გარდა ამისა, საბიუჯეტო საგადასახადო პოლიტიკის რეალიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს გადასახადებით დაბეგვრის სახელმწიფო მართვის რამოდენიმე ფუნქციას: სახელმწიფო დანახარჯების ფინანსური, ე.ი. გადასახადების პირდაპირ ფუნქციას; საჭიროა ხელისუფლების ორგანოებმა მიიღონ მეტი ქმედითი ღონისძიებები ინვესტიციების მოზიდვისა და განკარგვის საქმეში; სოციალური წონასწორობის შენარჩუნებას ცალკეული ჯგუფების შემოსავლებს შორის თანაფარდობის ცვლილების გზით, მათ შორის უთანასწორობის აღმოფხვრის გზით; ეკონომიკის ინფლაციის საწინააღმდეგო, სექტორული, დარგობრივი და რეგიონული სახელმწიფო რეგულირებით; დასავლეთის მონინავე ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ქვეყნის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ თავისი პოზიცია გადასინჯოს და დამატებითი ღირებულების გადასახადი, სამემოსავლო გადასახადი ან ორივე შემოსავლებს მისცეს (დააკისროს) მარეგულირებელი ფუნქცია; დასაშუშავებელია მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდოლოგია, რომელიც კონკრეტულად უნდა პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკისა და ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციის ძირეულ, აუცილებელ და მკაცრ მოთხოვნებს

გამოყენებული ლიტერატურა

1. სილაგაძე ა. მიკროეკონომიკა. თბ. 2016;
2. პაპავა ვლ. საგადასახადო ფედერალიზმი, თანხმობა თუ სეპარატიზმი. თბ. 2010;
3. კოვზანაძე ი. კონტრიძე გ. თანამედროვე საბანკო საქმე. თბ. 2014;
4. კაკულია რ. ფინანსური სისტემის განვითარების პრობლემები საქართველოში. თბ. 2015;
5. მესხია ი. ბასარია რ. საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები. თბ. 2011;
6. ნაყოფია ბ. საქართველოში მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის ზოგიერთი საკითხისათვის. თბ. 2016.