

36.14(479.22)(075.8)  
5.227  
გიორგი აბუსელიძე

საქართველოს ბიუჯეტური  
სისტემის ფორმირებისა და  
ფუნქციონირების თავისებურებები  
ბარდამავალ პერიოდში

„მეცნიერება“  
თბილისი  
2006

ნაწროში საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების შესახებ კომპლექსური სამეცნიერო-მონოგრაფიული გამოკვლევაა. გამოკვლილია თანამედროვე საქართველოს წინაშე მდგარი ერთ-ერთი ურთულესი პრობლემის ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებასა და ფუნქციონირებაში არსებული დეფორმაციები და მათი გადაწყვეტის გზები და მეთოდები. ნაშენებია თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა აქვს დღევანდელი საქართველოსათვის, მისი ეკონომიური გაძლიერებისათვის ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო ფუნქციონირების პრინციპებით მოწყობას. შემუშავებულია ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და ხარჯვის ეფექტური სისტემის შემუშავება-ფუნქციონირების ფართო წრე: გამოთვლილია ოპტიმალური საგადასახლო ტვირთი, რომლითაც ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდაა დასაბუთებული. შესწავლილი და განსაზღვრულია ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტების როლი ქვეყნის ცალკეული მხარეების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში.

წიგნი განკუთვნილია საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში მომუშავე სპეციალისტებისათვის, უმაღლეს სასწავლებლების პროფესორ-მასწავლებლებისათვის, დოქტორანტებისათვის, მეცნიერ-მკვლევრებისათვის, სტუდენტებისა და აღნიშნული საკითხით დაინტერესებული მკითხველთა ფართო წრისათვის, იმათთვის ვისაც გული შეტკივა საქართველოს ბედ-იბღაღზე.

**მეცნიერ-რედაქტორი:** შოთა ქისტაური,  
ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
დოქტორი, პროფესორი

**რეცენზენტები:** ზაურ თეთრუაშვილი,  
ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
დოქტორი, პროფესორი  
**მაია თეთრუაშვილი-ქარდავა,**  
ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
კანდიდატი, დოცენტი

ს 0601000000  
M608(06)

© გ. აბუსელიძე  
2006

ISBN 99928-0-900-X

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველო და-  
ადგა საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის ძნელ “კალ-ბარდ-  
ნართ” აღსაყვებელს. რამეთუ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვ-  
ლა წარმოუდგენელია მტკიცე ფინანსებისა და მისი გამართული  
მექანიზმის გარეშე.

საქართველოს ეკონომიკის ადმინისტრაციულ-მბრძანებ-  
ლური მართვის პრინციპებიდან საბაზრო ურთიერთობათა პრინ-  
ციპებზე გადასვლამ განაპირობა ძირეული ცვლილებები საფინან-  
სო პოლიტიკასა და სისტემაში. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასე-  
ვლის მზა მოდელი, რომელიც ფაქტობრივად არ არსებობს, უბრა-  
ლოდ ცნობილია მხოლოდ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდი-  
ლება, საქართველოსათვის არ გამოდგება თუ არ იქნება გათვა-  
ლისწინებული ქვეყნის ეკონომიკური წყობა, მისი თავისებურებან-  
ი, აღნიშნულს არც უცხოელი სპეციალისტები და ექსპერტები  
უარყოფენ.

დღევანდელი საქართველო იმყოფება თავისი მრავალსაუ-  
კუნოვანი ისტორიის ერთ-ერთ ურთულეს ეტაპზე. შინაგანი თუ  
გარეგანი, ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორების მოქმედების  
გამო ქვეყანა ვერა და ვერ გამოდის სახელმწიფოებრივი კოლაფ-  
სიდან. ჩვენი ქვეყანა “ცაიტნოტში” მყოფ მოჭადრაკესავით გაოგ-  
ნებულია და არ იცის თუ რომელი სვლა, რომელი მიმართულე-  
ბით წავიდეს. ამას ისიც ემატება, რომ ქვეყნის ეკონომიკა იმყო-  
ფება ღრმა და გაჭიანურებული ეკონომიკური კრიზისის მდგომარ-  
ეობაში. არსებული კრიზისი კი ერთი რომელიმე სახის კრიზისი  
არ არის, არამედ კრიზისთა ერთობლიობაა, რომელიც მოი-  
ცავს ქვეყნის როგორც ბაზისურ, ისე ზედნაშენურ სფეროებს.  
აღნიშნულ კრიზისთა სიმრავლეში ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი  
ფინანსურ კრიზისს უკავია. ფინანსებს, რომელიც ქვეყნის ბაზის-  
ის და ზედნაშენის ერთ-ერთი მთავარი მზიდი კონსტრუქცია და  
ბალანსარია.

ფინანსური კრიზისი მოიცავს, როგორც საკუთრივ ფინან-  
სების სფეროში არსებულ კრიზისს (ცენტრალური და ადგილობ-  
რივი ბიუჯეტის ზღვარგადასული, პერმანენტული დეფიციტი, გა-  
დასახადების ამოუღებლობა, სამეურნეო და სტრუქტურების მა-  
სობრივი გაკოტრება, საშინაო და საგარეო ვალების ზრდა, მო-  
სახლეობისათვის თვეობით და წლობით კუთვნილი ხელფასების,

პენსიების და სხვა კუთვნილი თანხების გაუცემლობა), ისე საბანკო საქმესა და ფულის მიმოქცევაში არსებულ კრიზისებს.

ქვეყანაში განხორციელებულ ეკონომიკურ პოლიტიკაზე დამოკიდებული სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება და სიუსტემე ნებისმიერი, დემოკრატიული სახელმწიფო ხელისუფლება ფისკალური პოლიტიკით ახდენს ზემოქმედებას ქვეყნის ეკონომიკურ მართვაზე.

ყოველივე ამან კი მოითხოვს ქართველ მეცნიერ-მკვლევარებს დაეწყოთ მუშაობა აღნიშნული საკითხების თეორიულ, მეთოდოლოგიურ და მეთოდურ საკითხებზე. მართალია, **ინჟინერ-ბაზი** თემასთან დაკავშირებული კომპლექსური მეცნიერული ნაშრომი არ გამოქვეყნებულა, მაგრამ საინტერესო და საგულისხმო მოსახრებები აქვთ გამოთქმული ისეთ ცნობილ ქართველ მეცნიერ-ეკონომისტებს, როგორებიც არიან: საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოს ვ. ჩანტლაძეს; აკადემიის წევრ-კორესპონდენტებს: ვლ. პაპავას, ა. სილაგაძეს, ღ. ჩიქავას; პროფესორებს: რ. ასათიანს, რ. ბახარაძეს, თ. ბერიძეს, ე. ბოლოკაძეს, გ. გამსახურდიას, თ. გამსახურდიას, რ. გოგოხიას, რ. გველესიანს, ე. ზურაბიშვილს, ზ. თეთრუაშვილს, რ. კაკულიას, გ. მაღლაშვილს, ი. მესხიას, ე. მექვაბიშვილს, მ. ტურაავას, შ. ქისტაურს, ჯ. შათირიშვილს, გ. წერეთელს, ნ. ჭითანავას, გ. ხელაიას, ა. ვიბუტს, მ. ჯიბუტს და სხვ. ასევე მეცნიერებათა კანდიდატებს: ა. გრიშიაშვილს, ვ. ვერულდიძეს, მ. თეთრუაშვილი-ქარდავას, ნ. თურნავას, დ. იაკობიძეს, ნ. კაკაშვილს, მ. კაპანაძეს, ე. კონჯარიას, ე. ღორთქიფანიძეს, თ. მაღლაკელიძეს, დ. მოურავიძეს, თ. ხორგუაშვილს, ნ. ხორგუაშვილს, ნ. ჟოჟუაშვილს, ღ. ქისტაურს, ა. ცინცაძეს, ნ. შონიას და სხვ. აღნიშნულ ავტორთა გამოკვლევებმა და მოსახრებებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების თავისებურებების კომპლექსურ დამუშავებაზე.

ისევე როგორც დღეს, დამოუკიდებლობის მოპოვების მთელ მანძილზე მჭინვარებს ფინანსური კრიზისი, ასევე იყო XVIII საუკუნის ბოლო მეოთხედში, XIX საუკუნის დასაწყისში, XX საუკუნის 20-იან წლებში. აღნიშნულ ეპოქებში ჩვენმა, დღეთისმშობლის წილხვედრმა, ქვეყანამ სამჯერ დაკარგა დამოუკიდებლობა. იმისათვის, რომ ეს ავადმოსახსენებელი ისტორია არ განმეორდეს ამიტომ საჭიროა საქართველოში აშენდეს მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკა თავისი მტკიცე ფულის მიმოქცევით, ფინანსებით, კრედიტით.

ფინანსისტებისათვის აფორიზმად ქცეულია გამოთქმა: "თუ წარმატებები არ იქნა მიღწეული საფინანსო პოლიტიკაში სხვა ყველა რეფორმები განწირულია კრახისათვის". დამკთანხმებით, რომ ეს ჭკმმარიტი დებულება არც ერთ ქვეყანას ისე არ მიესადაგება, როგორც დღევანდელ საქართველოს, მასში მომდინარე რეფორმებს, მათ ფინანსურ ადექვარტებს. რამეთუ აქ თუ არ ვეძიეთ ღონე ჩვენი გაძლიერებისა წარმატებები არ იქნება ქვეყნის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, სასამართლოს, პროკურატურის, სამხედრო, საგადასახადო, საბაჟო და სხვა უწყებებში მომდინარე რეფორმებში.

მაშასადამე, ქვეყნის სტაბილიზაციის პოლიტიკა უშუალოდ კავშირშია მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლო წარმოუდგენელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლის და ძირითადი ფინანსური კატეგორიის - სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

90-იანი წლების ბოლოდან დღემდე, როდესაც საქართველოს სახელმწიფოებრიობის დამადასტურებელი ყველა ელემენტი პრაქტიკულად ჩამოყალიბდა, საქართველოს მოწესრიგებული არა აქვს ბიუჯეტური სისტემა, არ არის მეცნიერულად გაანალიზებული ამის მიზეზები და არ არის შემუშავებული საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის პროგრამა. სწორედ აღნიშნულმა განაპირობა ჩემი საკვალიფიკაციო თემის შერჩევა.

ნაშრომის ძირითადი მიზანია გარდამავალ პერიოდში საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების თავისებურებების შესწავლა და ამის საფუძველზე მისი შემდგომი სრულყოფის კონკრეტული წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება. გამომდინარე აქედან, აღნიშნული მიზნის განსახორციელებლად დასმული იქნა შემდეგი ამოცანები:

- ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის შესწავლა და განვითარების ტენდენციების შემუშავება;
- დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ პერიოდში მიმდინარე ეკონომიკურ რეფორმაციაში ბიუჯეტის როლისა და ადგილის განსაზღვრა;
- ბიუჯეტური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი ბაზის გაანალიზება და წინადადებების შემუშავება;
- ქვეყნის ფინანსების განმტკიცებისა და გაჯანსაღებაში ბიუჯეტური სისტემის ფედერალური პრინციპებით მოწყობის დასაბუთება, მისი ფუნქციისა და როლის ამალღების წარმოჩენა;
- ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების სრულყოფის წინადადებების შემუშავება;

- ქვეყნის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში ადგილობრივი ბიუჯეტების როლისა და ადგილის განსაზღვრა;

გამოკვლევას საფუძვლად დაედო სახელმწიფო ფინანსების თეორიასა და მეთოდოლოგიის პრობლემებზე გამოსწავლილი ქართველი და უცხოელი მკვლევარების ფუნდამენტური თეორიულ-მეთოდოლოგიური შრომები, საქართველოს კონსტიტუცია, სახელმწიფო ეკონომიკური პროგრამები; ინდიკატიური გეგმები; საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტები, მათი რეკომენდაციები; საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობა და სხვა ნორმატიული აქტები.

წინამდებარე ნაშრომში, გაკეთებული იქნა მცდელობა კომპლექსურად შესწავლილიყო საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების თავისებურებები.

კონკრეტულად კი კვლევის შედეგად მასში მოცემული მეცნიერული სიახლეები შესაძლებელია შემდგენიარად ჩამოყალიბდეს:

- ბიუჯეტური სისტემის სამართლებრივი ბაზის შესწავლის შემდეგ დადგენილი იქნა მასში არსებული ნაკლოვანებები და ხარვეზები;

- ყოველწლიური ბიუჯეტების შედგენა-შესრულების ანალიზის საფუძველზე საბიუჯეტო მოწყობის, ფუნქციებისა და რეგულირების სრულყოფილი სისტემის შექმნა-ჩამოყალიბებისათვის შემუშავდა რეკომენდაციები;

- გამოკვლევულ იქნა ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობისას წარმოშობილი პრობლემები და დასახული იქნა მათი გადაჭრის (გადაწყვეტის) ღონისძიებები;

- დადგენილია თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა აქვს დღევანდელი საქართველოსათვის, მისი ეკონომიკური გაძლიერებისათვის ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებით მოწყობას;

- ჩამოყალიბებულია საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის არსის განსაზღვრის ახლებური ხედვა;

-პირველად საქართველოში, გაკეთებული იქნა მცდელობა კომპლექსურად შესწავლილიყო ცენტრალური ბიუჯეტი, მისი როლი და მნიშვნელობა ქვეყნის ცალკეული მეურნეობის დარგების განვითარებაში;

-პირველად, გაკეთებული იქნა მცდელობა ა. ლაფერის ცნობილი მრუდის კრიტიკის ზოგიერთ საკითხზე და მათემატიკური მეთოდებით ჩამოყალიბდა საგადასახადო განაკვეთი, რომე-

დსაც "ოქროს განაკვეთი" ეწოდა. რაც დადასტურდა საგადასახადო განაკვეთსა და ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებაზე შექმნილი ახალი მრუდით (გრაფიკით);

- შესწავლილი და განსაზღვრულ იქნა რეგიონული ბიუჯეტების როლი ქვეყნის ცალკეული მხარეების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში.

ნაშრომის კვლევის შედეგები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ფინანსური სისტემის სამართლებრივი ბაზის შექმნის პროცესში, ეკონომიკური რეფორმების განხორციელების, განსაკუთრებით კი სათანადო "ეკონომიკური კლიმატის" შექმნა-ჩამოყალიბების მისაღწევად; ასევე სალექციო კურსში "სახელმწიფო ბიუჯეტი" და სხვა მათემატიკურ ფილმებზე დისციპლინებში.

### საქართველოს ეკონომიკა თანამედროვე ეტაპზე და მისი განვითარების ტენდენციები

ბუნებასა თუ საზოგადოებაში მუდმივ მოძრაობაშია ნებისმიერი მოვლენა, მათ შორის ეკონომიკაც. თანაც ის მოძრაობს არა ნაკეტილ წრეში, არამედ აღმავალი გზით, თუმცა არათანაბარზომიერად. ეკონომიკის მოძრაობა (განვითარება) სპირალიზებულია, სადაც ყოველი მომდევნო ეტაპი, როგორც წესი, წინაზე უფრო მაღალ საფეხურზე მდებარეობს. ეკონომიკის განვითარების ეს კანონზომიერება განკუთვნილია ხანგრძლივი დროისათვის და მოიცავს მისი ფუნქციონირების მეტნაკლებად ნორმალურ, ბუნებრივ პირობებს, რაც ცხადია, არ გამოირიცხავს დროის გარკვეულ მონაკვეთში, შექმნილი კონკრეტული მდგომარეობის გამო მკვეთრ შემობრუნებას, ზოგჯერ სერიოზულ ჩავარდნებსა და უკან დახვევასაც კი.

დრო, რომელშიც ჩვენ ვცხოვრობთ, ცვლილებების ეპოქაა. ჩვენი საზოგადოება ახორციელებს განსაკუთრებით ძნელ, ბევრ რამეში ურთიერთსაწინააღმდეგო, მაგრამ ისტორიულად აუცილებელ და შეუქცევად გარდაქმნას. პოლიტიკურ ცხოვრებაში ეს არის გადასვლა ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიაზე, ეკონომიკაში - ადმინისტრაციულ-მბრძანებლური სისტემიდან ბაზარზე, ცალკეულ ადამიანთა ცხოვრებაში კი ხდება მათი ძირეული გადაქცევა სამეურნეო საქმიანობის დამოუკიდებელ სუბიექტებად. ასეთი ცვლილებები საზოგადოებაში, ეკონომიკაში მთლიანად ჩვენს ცხოვრებაში რთულია იმით, რომ ისინი მოითხოვენ თითოეული ჩვენთაგანის შეცვლას.

XX საუკუნის დასასრულს, კერძოდ, 80-იანი წლების ბოლოდან საქართველოში ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული ეკონომიკური დოქტრინები წარმოიშვა. ყოფილი სოციალისტური სისტემის ქვეყნებმა საბაზრო ეკონომიკასა და პლურტარულ დემოკრატიაზე გადასვლა დაიწყეს.

საქართველოს ახალ ეკონომიკურ სისტემაზე გადასვლა ობიექტური აუცილებლობით მოითხოვს როგორც გარდამავალი პერიოდის, ისე მსოფლიოს მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში ფუნქციონირებადი ეკონომიკური სისტემის ზოგიერთი თეორიული პრობლემის შესწავლას, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყნის წინაშე მდგომი ურთულესი ამოცანების გადაჭრას. მაშასადამე,

ჩვენს ქვეყანასა და ხალხს ახლა გარდამავალი პერიოდის მეტად ურთულესი ამოცანების გადაწყვეტა უხდება. ტყვიად როდი ამბობენ ჩინელები, თუ ადამიანის დაწყველა გინდა, დიად გარდაქმნათა ეპოქაში უნდა უსურვო დაბადებაო. ჩვენ ახლა სწორედ ასეთი რადიკალური გარდაქმნების დროს გვიწევს ცხოვრება. ერთი პოლიტიკურ-ეკონომიკური სისტემა აღიგავა პირისაგან მიწისა და ადგილი დაუთმო სრულიად ახალ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ სისტემას. ეკონომიკა, მართვა, ადამიანთა ურთიერთობები იმდენად რთული ფენომენებია, რომ შეუძლებელია მათი ერთი ხელის დაკერით შეცვლა. ამასთან არ უნდა დაგვაიწიფდეს, რომ ყველა მასთან დაკავშირებული პრობლემა ეხება ხალხს, ამ ცოცხალ, მეტად მგრძობიარე ორგანიზმს და მათი სოციალური ტკივილების ნაკლებად გამოწვევის სურვილით უნდა ეიმოქმედოთ სწრაფად, გაასრებულად, მაგრამ განსაკუთრებული სიფრთხილით, რაც წინდახედული ნაბიჯების გადადგმას მოითხოვს ქვეყნის ხელმძღვანელობისაგან.

თავისთავად ასეთ სიღრმისეულ გარდაქმნათა ეპოქაში ისედაც ძნელია ცხოვრება, თუნდაც პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმები სწორი მიმართულებითა და სასურველი ტემპებითაც მიმდინარეობდეს, მაგრამ იგი განსაკუთრებით გაუსაძლისი ხდება მაშინ, როდესაც როგორც ეს საქართველოში მოხდა, მას სამოქალაქო ომიც დაერთოება ზედ. სამოქალაქო ომმა, რომელსაც საქართველოში პქონდა ადგილი, უაღრესად მძიმე შედეგები მოიტანა ქვეყნისათვის როგორც პოლიტიკური, ასევე ეკონომიკური, სოციალური თუ სხვა მხრივ. განადგურდა ეროვნული მეურნეობა, დაირღვა ერის ერთიანობა, დაეცა ზნეობა. ეხლა ამას დაუმატეთ ეთნიკურ ნიადაგზე წარმოშობილი საომარი კონფლიქტები აფხაზეთში, სამაჩაბლოში, დაძაბულობები ჯავახეთში.

ჩვენი ქვეყნის განვითარების გასული ოცი წელი ზემოთ აღნიშნულის მკაფიო დადასტურებაა.

ეკონომიკური რეფორმები, რომელიც გაატარა და უნდა გაატაროს მომავალში ხელისუფლებამ მთლიანი შიდა პროდუქტის ტემპების ასამაღლებლად, უმუშევრობის სალიკვიდაციოდ, ხალხის ცხოვრების გასაუმჯობესებლად და ა.შ. საჭიროებს მის სწორ ეტაპიზაციას.

რეფორმატორული ღონისძიებები ცალკეული ეტაპების თავისებურებებს უნდა ითვალისწინებდეს, სხვანაირად ეს ღონისძიებები ოპტიმალურად შერჩეული ვერ იქნება. ეტაპიზაცია თა-

ნამდვირევე ტრანსფორმაციის თეორიის მიღწევებს უნდა ეკრძა-  
ნობოდეს, რომლის შედეგად დეპრესიები შექმნილია:

-სისტემური გარდაქმნები ქვეყნებში აუცილებლად უნდა  
ითვალისწინებდეს მათ თავისებურებებსა და ეროვნულ ინტერე-  
სებს;

-მთავარი პასუხისმგებლობა ტრანსფორმაციის, რეფორ-  
მების გასატარებლად მთავრობას ეკისრება;

არსებობს ტრანსფორმაციის ორი გზა: რადიკალური,  
სწრაფი გარდაქმნების გზა და ევოლუციური, თანდათანობით  
გარდაქმნების გზა;

ტრანსფორმაციის ცალკეული ეტაპი სპეციფიკური ობიექ-  
ტური ნიშნებითა და კრიტერიუმებით ხასიათდება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია გამოე-  
ყოს: 1) რეფორმის მიზნების მიღწევის ჩარჩოებში: ეკონომიკის  
სტაბილიზაციის, ინსტიტუციური და სტრუქტურული ცვლილებე-  
ბის უზრუნველყოფის ხარისხი; 2) რეფორმების განხორციე-  
ლების მეთოდის კრიტერიუმის ჩარჩოებში: რადიკალური ევოლუ-  
ციური და კომბინირებული ანუ სისტემური გარდაქმნების კრი-  
ტერიუმები.

ამ კრიტერიუმების მიხედვით საქართველოში ეკონომიკუ-  
რი რეფორმების ორი ძირითადი ეტაპი გამოიყოფა. პირველი  
ეტაპი: 1990-1995 წლები და მეორე ეტაპი, რომელიც 1996 წლიდან  
გრძელდება დღემდე.

პირველი ეტაპის მთავარი დამახასიათებელი ნიშნებია:  
საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის აუცილებლობის დასაბუთება  
და გათვითცნობიერება, მისი რეალური, რადიკალური (1994  
წლიდან) დაწყება; კონცეფციის შემუშავება; ეკონომიკის სტაბი-  
ლიზაციის წინამძღვრების ჩამოყალიბება, რაც გამოიხატება: ა)  
ფულის სფეროში: ფასების ლიბერალიზაციით, ფასწარმოქმნის  
მექანიზმის ეკონომიკის ძირითად რეგულატორად გადაქცევით,  
იშვიათი რესურსების ეფექტიანი ალოკაციის მიზნით; ბიპერინ-  
ფლაციის დაძლევა, ინფლაციის მინიმიზაციით; ბ) საგარეო  
ეკონომიკური ურთიერთობების სფეროში: ფიქსირებული სავა-  
ლუტო კურსის ბაზაზე სავალუტო ბაზრის შექმნით; გ) დოვლა-  
თის წარმოების სფეროში: წარმოების ღრმა დაცემის შემდეგ,  
1995 წელს, ფასების სტაბილიზაციის შედეგად, ერთობლივი მო-  
თხოვნის მცირე, მაგრამ მაინც გადიდების საფუძველზე მოხდა  
კრიზისის ფაზიდან გამოსვლა. რამაც მრავალი წლის შემდეგ  
მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა გამოიწვია; დ) ინსტიტუციური  
გარდაქმნების სფეროში: საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბე-

ბით. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ფორმების დაფუძნების თავი-  
სუფლების დამკვიდრება, საკუთრების განსახელმწიფოებრიობა,  
მცირე პრივატიზების პროცესის ჩატარება, კერძო სექტორის ჩა-  
მოყალიბება, მწარმოებლისა და მომხმარებლის თავისუფლების  
დამკვიდრება.

ეს ჩამონათვალი გვიჩვენებს რომ ამ ეტაპზე საქართვე-  
ლოში, ფაქტობრივად სოციალური რევოლუცია მოხდა, ანუ ცენ-  
ტრალიზებული მბრძანებლური ეკონომიკის დემონტაჟი და სა-  
ბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბება განხორციელდა. ეს ხანა,  
ამავე დროს ძალიან წინააღმდეგობრივიც იყო. 1992-93 წლებში  
საქართველო იძულებული გახდა აერხია რადიკალური რეფორმა.  
საბაზრო ეკონომიკის განვითარების ძირითდ გზად აღიარებული  
იქნა "შოკური თერაპია" - ეს თეორია ითვალისწინებს სოცია-  
ლისტური სისტემის მსხვერველსა და კაპიტალისტურ სისტემაზე  
რევოლუციური გადასვლის პროცესს. ამ თეორიის პოლიტიკური  
საფუძველია არსებული სისტემის არა გარდაქმნა, არამედ ლიკ-  
ვიდაცია და მის ნამსხვერველზე საბაზრო ეკონომიკის მშენებ-  
ლობა. ეს გზა "გარედან შემოგდებული" და იმ ქვეყნებისა და  
სტრუქტურების მოსაწონია ვისაც პირველ რიგში სურდა სოცია-  
ლისტური სისტემის შევიწროება.

ამგვარ სარეფორმო პოლიტიკას ერთგვარი გამართლება  
გაანხია იმ ფუქმდებლური მიზეზების გამო, რომ რუსეთმა 1992  
წლის იანვრიდან მოახდინა ფასების ლიბერალიზაცია, ხოლო  
საქართველო მანეთის ზონაში იყო, არ ჰქონდა საკუთარი ეროვნ-  
ული ვალუტა, არც საერთაშორისო ვალუტების რეზერვები,  
რომ სწრაფად შემოედო საკუთარი ვალუტა. სწორედ ამ ძირითა-  
დი მიზეზების გამო შემუშავდა რადიკალური რეფორმა და არა  
ევოლუციური. ეს უკანასკნელი იმ პირობებში გამოიცხადდა  
იყო. რუსეთში უკვე დაწყებულ ლიბერალიზაციასთან დაკავში-  
რებით, საჭირო იყო სწრაფი რეაქცია. ევოლუციური რეფორმის  
მცდელობაც კი იმ ფონზე, მაშინვე გამოიწვევდა საქართველოს  
ეკონომიკის კრახს, გაცილებით მეტ სოციალურ ზიანს. მაგრამ  
არავითარი გამართლება არ მოეძებნება იმას, რომ ქართველმა  
რეფორმატორებმა, ვითომ ორიგინალობის თუ სხვა მიზნით, სა-  
ბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის რუსული მოდელი დამახინჯე-  
ბულად გამოიყენეს საქართველოს ეკონომიკურ სივრცეში. და-  
საც მოჰყვა 1991-1994 წლების საქართველოს მძიმე პოლიტიკური  
და სოციალურ-ეკონომიკური პირობები, მისმა ეკონომიკამ ათეუ-

<sup>1</sup> ი. მესხია, მ. მურჯიანელი, ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში. თბ., 1996

ლი წლებით უკან დახსია. მრეწველობის პროდუქციის მოცულობა 86%-ით შემცირდა. ზოგიერთი სახის პროდუქციის წარმოება კი 80-90%-ით. ბევრი სახის პროდუქციის წარმოება საერთოდ შეწყდა. მოიშალა საწარმო-ეკონომიკური კავშირები ქვეყნის შიგნით, თითქმის მთლიანად გაწყდა კავშირურობის საზღვარგარეთის ქვეყნებთან. მოსახლეობის დაახლოებით 80% სიღარიბის ზღვარს მიღმა აღმოჩნდა. დაირღვა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა, მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოს იურისდიქციის გარეთ დარჩა, საერთო ეკონომიკურმა ზარალმა, მიახლოებით ანგარიშით, 5-6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

რუსეთმა საკუთარ ეკონომიკურ გარდაქმნებს საფუძვლად დაუდო მონეტარული მოდელი, რაც გულისხმობდა ფინანსურ სტაბილიზაციას, ფასების ლიბერალიზაციას, ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას, მკაცრი საკრედიტო პოლიტიკის გატარებას, ზოგიერთი საგადასახადო სისტემის დანერგვას და სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას.

ჩვენს ქვეყანაში რეფორმატორებმა აირჩიეს ეკონომიკური განვითარების ისეთი მოდელი, რომელიც სამ ინსტრუმენტამდე დადიოდა: ფასებისა და საგარეო ეკონომიკური კავშირების ლიბერალიზაცია, უცხოური კაპიტალის მოზიდვა. ამგვარი მიდგომა გამართლებულია იმ ქვეყნებისათვის, რომელიც მდიდარია სტრატეგიული ნედლეულით და ენერგომატარებლებით, მაგრამ იმ სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც მთლიანად დამოკიდებულნი არიან სხვა ქვეყნებზე, ასევე უგულებელყოფილია სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი და თანაც არ არის მეურნეთა დამოუკიდებელი საკანონმდებლო უზრუნველყოფა, რეფორმის რუსული ვარიანტის პირდაპირი კოპირება არ იყო მართებული და ეს დადასტურა კიდევ განვლილმა პერიოდმა.

ეკონომიკის კატასტროფულმა დაქვეითებამ ცხადია შესაბამისი გავლენა იქონია მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე. 1990-1994 წლებში, ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა 1990 წელს 2063 აშშ დოლარიდან 1992 წელს 911 აშშ დოლარამდე, ხოლო 1994 წელს კი 450 აშშ დოლარამდე შემცირდა. მოსახლეობის შემოსავლების ოდენობა მკვეთრად შემცირდა როგორც ნომინალურ, ასევე რეალურ გამოსახულებაში. კერძოდ, მინიმალური ხელფასი 1989 წლის მიხედვით 70 მანეთიდან (107.7 აშშ დოლარიდან) 1994 წლისთვის 2.5 მლნ კუპონამდე (1.78 აშშ დოლარამდე) დაეცა. საშუალო ხელფასი კი შესაბამისად, 197.7 მანეთიდან (304.2 აშშ დოლარიდან) 6.27 მლნ კუპონამდე (5.02 აშშ დოლარამდე). იმავე პერიოდში პენსიების ოდენობა

70 მანეთიდან 2.5 მლნ კუპონამდე შემცირდა. 1992-1994 წლებში რეალური ხელფასი (მსოფლიო ლიბრალიზაციის გათვალისწინებით) შემცირდა 8.4-ჯერ, საშუალო ხელფასის ოდენობა - 3-ჯერ, მინიმალური პენსიის ოდენობა - 7.4-ჯერ. იმავე ხანაში ქვეყანაში 80%-მდე გაიზარდა სიღარიბის ზღვარზე დაბალი შემოსავლების განაწილების სტრუქტურაც. ჯინის ინდექსი, რომლითაც იზომება შემოსავლების განაწილების უთანაბრობა, 1992 წლის 0.3-დან 1994 წელს 0.52-მდე გაიზარდა, რაც მოსახლეობის შემოსავლების მკვეთრ უთანაბრობაზე მეტყველებს. შესაბამისად, გამოიკვეთა სიღარიბის ზღვარს მიღმა დარჩენილი მოსახლეობის ფენები, რომელთა ძირითად ნაწილს უმუშევრები, პენსიონერები, დევნილები, ინვალიდები, ინტელიგენციის დიდი ნაწილი და საბიუჯეტო სფეროში დასაქმებულები წარმოადგენდნენ<sup>1</sup>.

საქართველოს სინამდვილეში 1995 წლიდან შეჩერებულია ძირითადი დარგების პროდუქციის წარმოების ვარდნა და დაიწყო გარკვეული ზრდაც. მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა, მართალია გაუმჯობესდა, მაგრამ უმნიშვნელოდ. ჩვეულებრივი საშუალო თვიური ხელფასი 1995 წელს სამომხმარებლო კალათის მინიმუმის მხოლოდ 33%-ს შეადგენდა. ყოველივე ამან განაპირობა რეფორმების ახალი ეტაპის დაწყება.

1996 წლიდან საქართველოში დაიწყო ეკონომიკური რეფორმების ახალი მიზანმიმართული საბაზრო სოციოგენეზისის ეტაპი, რაც უნიკალურია როგორც საქართველოს, ისე სხვა ქვეყნების გარდამავალი პერიოდის პრაქტიკისათვისაც და გულისხმობდა სახელმწიფოს გამიზნულ ჩარევას მეწარმეთა ფენის ფორმირებისა და საზოგადოების საბაზრო სტრატეგიკაციის პროცესში "სოციალური სტიმულირების" მეთოდის გამოყენებით, რაც "შოკური თერაპიის" მეთოდის ორგანული გაგრძელება იყო და ითვალისწინებდა ისეთი პირობების შექმნას, რომლებიც ხელს შეუწყობდნენ მეწარმეთა ძლიერი ფენის რაც შეიძლება სწრაფად ჩამოყალიბებას.

კონკრეტულად ეს მეთოდი მოიცავდა კრიმინოგენური სიტუაციის შემდგომი დაძლევის, მეწარმეობის განვითარების სტიმულირების და მოსახლეობის გაჭირვებული ფენებისათვის თანმიმდევრული სოციალური დახმარების აღმოჩენის დონისძიებებს. მათმა პრაქტიკულმა გატარებამ თავისი შედეგები გამოიღო: წარმოება გაიზარდა დაგეგმილზე სწრაფი ტემპით; ინფლაცია შემცირდა უფრო მეტად, ვიდრე ეს ნავარაუდევო იყო; დასაქმების

<sup>1</sup> ნ. ჭითანავა, გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები.

მაჩვენებელი შესრულდა როგორც ეს გათვალისწინებული იყო პროგნოზით და სხვ.

ეროვნულ ეკონომიკაში წარმოებული პროდუქციისა და გაწეული მომსახურების საერთო მოცულობამ 8 მლრდ. ლარი შეადგინა, რაც 12%-ით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა 11%-ით გაიზარდა და მოქმედ ფასებში 4.5 მლრდ ლარი შეადგინა. რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა 3.5 მლრდ ლარს გაუტოლდა<sup>1</sup>.

მიუხედავად ეკონომიკური ზრდის ტენდენციების მყარად ჩამოყალიბებისა, 1996 წელს 1988 წელთან შედარებით საქართველოში წარმოებულმა მთლიანმა შიდა პროდუქტმა 26.7% შეადგინა, სამრეწველო პროდუქციის მოცულობამ – 14.2%, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტის მოცულობამ – 59.1%; უფრო მძიმე მდგომარეობაა ცალკეული დარგის მიხედვით – 1996 წელს 1988 წელთან შედარებით მანქანათმშენებლობის პროდუქციამ შეადგინა 16.9%, ხე-ტყის და ქაღალდის მრეწველობამ – 9.8%, საშენმასალათა წარმოებამ 5.2%, მსუბუქმა მრეწველობამ 3.8%, კვების მრეწველობამ – 16.1% და სხვ.<sup>2</sup>.

1996 წელს სოფლის მეურნეობის მთლიანი პროდუქციის წარმოების ზრდის ტემპმა 6% შეადგინა. აგრარულ სექტორში სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ზრდისა და აქედან გამომდინარე რიგი ეკონომიკური, ფინანსური მაჩვენებლების გაუმჯობესებას ხელი შეუწყო საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულმა ისეთმა კანონებმა, როგორიცაა “სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ” და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის იჯარის შესახებ”.

აგრარული რეფორმის, უწინარეს ყოვლისა, მიწის კერძო საკუთრებაში გადაცემისა და საერთაშორისო დახმარებათა საფუძველზე საინვესტიციო გარემოს ფონის შექმნამ სტიმული მისცა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების საწარმოო პოტენციალის განმტკიცებას და წარმოების შემდგომ ამაღლებას.

1997 წელს სამრეწველო სექტორში შემავალი თითქმის ყველა დარგში (მსუბუქი მრეწველობის გარდა) შენარჩუნებული იქნა წარმოების მოცულობის ზრდა 1996 წელთან შედარებით. წარმოების ზრდა 1997 წელს პროდუქციის 100 მნიშვნელოვანი

სახეობიდან, აღინიშნებოდა 40 სახეობის მიხედვით. სახელდობრ, გაიზარდა ნავთობის მოპოვება, ფოლადის, შავი ლითონების, მზა ნაგლისის, სილიკომანგანუმის, ლითონსატრელი ჩარხების, მინიტრაქტორების, ბუნებრივი ცელითის, სინთეზური სარეცხი საშუალებების, ტყავის ფეხსაცმლის, კარაქის, მცენარეული ზეთის, უალკოჰოლო სასმელების, მინერალური წყლების, ცქრიალა ღვინოების, დაფასოებული ნატურალური ჩაისა და სხვათა წარმოება. ოდონდ აღინიშნის ღირსია ის, რომ მიუხედავად ყოველივე ამისა მთლიანი შიდა პროდუქტი წინა წელთან (1996 წ.) შედარებით 7%-ით შემცირდა.

1998 წელს ქვეყნის სამრეწველო სექტორი არასტაბილურად ფუნქციონირებდა. 1995 წლის შემდეგ პირველად დაფიქსირდა წარმოების ვარდნა, რაც განაპირობა მსხვილ სამრეწველო საწარმოთა მუშაობის გაუარესებამ. აღნიშნულ პერიოდში არაოპტიმალური იყო შიდადარგობრივი სტრუქტურა – მნიშვნელოვნად შემცირდა ტრადიციულად ექსპორტზე მომუშავე დარგების ხვედრითი წილი.

1998 წელს ქვეყნის მრეწველობაში საწარმოთა ძირითად საქმიანობასთან ერთად სხვა სახის საქმიანობის გათვალისწინებით წარმოებული საქონლისა და მომსახურების მოცულობამ ფაქტობრივ ფასებში წინა წელთან შედარებით 2.7%-ით შემცირდა და შეადგინა 820.6 მლნ. ლარი.

წარმოების მოცულობა გაიზარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის, იმერეთის, მცხეთა-მთიანეთის, ქვემო ქართლის, სამეგრელო და ზემო სვანეთის მხარეების მრეწველობაში. 1998 წელს პროდუქციის 100 მნიშვნელოვანი სახეობიდან წარმოების ზრდა აღინიშნა 28 სახეობაზე. პროდუქციის წარმოება შემცირდა 50 სახეობის მიხედვით, ხოლო 22 სახეობის პროდუქცია არ იყო ნაწარმოები.

1998 წელს გაიზარდა მანგანუმის მადნისა და ნახშირის მოპოვება, ნახშირბადიანი ელექტრომანგანუმის, დახერხილი ხე-ტყის, სამშენებლო აგურის და ა.შ. 1997 წელთან შედარებით შემცირდა ნავთობის მოპოვება, ფოლადის, შავი ლითონების, მზა ნაგლისის, ფოლადის მიღების, საავტომობილო ბენზინის და სხვათა წარმოება.

ქვეყნის მრეწველობაში შექმნილი რთული მდგომარეობა განპირობებული იყო რიგი ფაქტორებით, კერძოდ: – საბრუნავი სახსრების უკმარისობით, ხშირ შემთხვევაში მისი უქონლობით;

<sup>1</sup> ეროვნული ბანკის 1996 წლის წლიური ანგარიში.

<sup>2</sup> ნ. ჭითანავა, გარდამავალი პერიოდის სოციალ-ეკონომიკური პრობლემები, თბ., 1997, გვ.346.

- წარმოების განახლებისა და სტრუქტურული გარდაქმნების დაბალი ტემპით;
- შიდა ბაზრის სივიწროვითა და მისი დაუცველობით;
- ძვირი საბანკო კრედიტით;
- წარმოების მენეჯმენტის დაბალი დონით;
- რუსეთში მიმდინარე კრიზისის ნეგატიური ზემოქმედებით ქვეყნის სამრეწველო კომპლექსზე.

რუსეთში ეკონომიკური კრიზისის გაღრმავების პირდაპირი ზემოქმედება საქართველოს ეკონომიკაზე აისახა როგორც იმპორტის ზრდით, ისე ექსპორტის მნიშვნელოვნად შემცირებით. თუ 1998 წლის იანვარ-ივლისში რუსეთიდან იმპორტის საშუალო თვიური მოცულობა 9.5 მლნ. აშშ დოლარი იყო, აგვისტო-ნოემბერში იგი თითქმის 67%-ით გაიზარდა და 15.9 მლნ. აშშ დოლარს მიაღწია.

საგარეო შოკის უარყოფითი ეფექტის მატარებელი იყო საქართველოდან ექსპორტის შემცირების ტენდენციის ჩამოყალიბებაც. კერძოდ, თუ 1998 წლის იანვარ-ივლისში რუსეთში ექსპორტის საშუალო თვიური მოცულობა 5.5 მლნ. აშშ დოლარი იყო, შემდგომ სამ თვეში იგი 2.8 მლნ. აშშ დოლარამდე, ხოლო ოქტომბერში 1.1 მლნ. აშშ დოლარამდე შემცირდა. ცხადია, ასეთ შემთხვევაში, მით უმეტეს ალტერნატიული ბაზის არარსებობის პირობებში პოტენციური ექსპორტიორი იძულებულია შესაბამისად შეამციროს რუსეთის ბაზარზე გასატანად გათვალისწინებული პროდუქციის წარმოება. ყოველივე ამის შედეგად ექსპორტის მოცულობა 1997 წელთან თითქმის 20%-ით შემცირდა და 194 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა.

დსთ-ს სხვა რესპუბლიკებთან შედარებით, საქართველოში აგრარული რეფორმა მასშტაბურად მიმდინარეობდა ამ წელსაც. მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის 1998 წლის 1 აპრილის მონაცემებით სოფლად მცხოვრებ 693.4 ათას კომლს კერძო საკუთრებაში გადაეცა 713.3 ათასი ჰექტარი მიწა სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებით, ხოლო ქალაქად მცხოვრებ 326.4 ათას ოჯახს - 76.4 ჰექტარი. სულ 1019.8 ათას კომლს გადაეცა 918 ათასი სავარგული, ანუ მთელი ფართობის 26.4%, სათიბების 6.6%.

1998 წელს სოფლის მეურნეობის მთლიანი პროდუქციის მოცულობამ ფაქტობრივად მოქმედ ფასებში წინასწარი გაანგა-

რისებით 2118 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც 181 მლნ. ლარით ნაკლებია 1997 წლის მანვენებელთან შედარებით<sup>1</sup>.

1999 წელს საქართველოს ეკონომიკა ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა წინა წელთან შედარებით. კერძოდ, მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობამ შეადგინა 37.1; მრეწველობის პროდუქციამ - 16.4; სოფლის მეურნეობის პროდუქციამ კი 67.3. მაგრამ აქვე აღსანიშნავია ისიც, რომ 1990 წლის მანვენებელთან შედარებით 1999 წელს თითქმის სამჯერ შემცირდა. თუ შედარებისათვის საფუძვლად ავიღებთ ლარს, რომელიც დაახლოებით ისეთივე მსყიდველობითუნარიანი იყო, როგორც რევოლუციამდელი მანეთი, მაშინ 1990 წელთან შედარებით 1999 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის მანვენებლები შემცირებულა 2.9-ჯერ.

1995-1999 წლებში მიუხედავად გარკვეული წარმატებებისა, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა მეტად მძიმე იყო, რაც განაპირობა, როგორც ობიექტურმა, ისე სუბიექტურმა მიზეზებმა და ფაქტორებმა, დაშვებულმა სერიოზულმა შეცდომებმა, რასაც თვით ხელისუფლებაც აღიარებს. ლეფორმებმა ვერ მოახდინეს ადეკვატური გავლენა მოსახლეობის რეალურ შემოსავლებზე, მათი ცხოვრების დონეზე.

2000 წელს საქართველოს ეკონომიკური განვითარება გარკვეულწილად წინა წლებში ჩამოყალიბებულმა ტენდენციებმა განაპირობა. ერთი მხრივ, ძალზე მოკლე ხანში გახდა შესაძლებელი 1998 წლის კრიზისის უარყოფითი შედეგების დაძლევა, რამაც გაცვლითი კურსის სტაბილურობას და ინფლაციური მოლოდინის კლებას შეუწყო ხელი. მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის ქრონიკულმა დეფიციტმა, აგრეთვე კორუფციისა და ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდმა მასშტაბებმა სოციალური უთანასწორობის გაღრმავება და მოსახლეობის ძირითადი ნაწილის ცხოვრების დონის გაუარესება გამოიწვია.

2000 წლის განმავლობაში რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი 1.9%-ით გაიზარდა და ნომინალურ გამოსახულებაში 6.2 მლრდ. ლარი შეადგინა, საიდანაც სხვადასხვა შეფასებებით, 30-50% ჩრდილოვანი ეკონომიკაზე მოდიოდა.

სამრეწველო წარმოება 1999 წელთან შედარებით 6.1%-ით გაიზარდა. მატება იყო ყველა ძირითად სექტორში: სამთომომპოვებელ და გადამამუშავებელ მრეწველობაში, ენერჯო და წყალმომარაგებაში, საგრძნობლად გაიზარდა ნედლი ნავთობისა და ბუნებრივი აირის მოპოვება, რაც ქვეყნის ტერიტორიაზე ახალი

15138

<sup>1</sup> 1998 წლის ეროვნული ბანკის წლიური ანგარიში.



საბადღეობის აღმოჩენას და ბოლო პერიოდში ამ დარგში უცხოური ინვესტიციების შემოდინებასთანა დაკავშირებული ასევე მოიმატა ლითონისა და მანგანუმის მადნის მოპოვებამ, რომელთა ტემპებმაც გადააჭარბა ლითონის შხა პროდუქციის და მანქანათმშენებლობის წარმოების ტემპებს. რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ძვირფასი ნედლეული მისი ადგილობრივად გადაშენების და უკვე შხა პროდუქციის სახით საერთაშორისო ბაზრებზე მიწოდების ნაცვლად, იაფად გაედინებოდა საქართველოდან.

მრეწველობაში ჩამოყალიბებული გარკვეული პოზიტიური ტენდენციების მიუხედავად, ჯერ კიდევ აუთვისებელი იყო ქვეყნის საწარმოო პოტენციალის მნიშვნელოვანი ნაწილი. ერთდო, არ ფუნქციონირებდა ინდუსტრიულ საწარმოთა 25%-ზე მეტი, მინიმალურად იქნა გამოყენებული ქვეყნის ტერიტორიაზე მოძიებული 300-მდე მინერალურ სახედლეულო რესურსის საბადო, მიწისზედა და მიწისქვეშა მტკნარი წყლების უზარმაზარი მარაგები, რეკრეაციული რესურსები და საქართველოს უადრესად ხელსაყრელი გეოპოლიტიკური მდებარეობა<sup>1</sup>.

გაცილებით დამაჯერებელია საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული შინამეურნეობების კვლევების შედეგები, რომელთა თანახმადაც 2000 წლის მეორე კვარტლისათვის წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით უმუშევრობა ქვეყნის მასშტაბით 2.9%-ით შემცირდა და 10% შეადგინა.

როგორც ვნახეთ, საქართველოში 1995 წლიდან მთლიანი შიდა პროდუქტი ყოველწლიურად იზრდება. 1996-2000 წლებში მთლიან შიდა პროდუქტში გამოხატული ეკონომიკური ზრდის საშუალო წლიურმა მატებამ 5.9% შეადგინა. ამასთან 1996-1997 წლებში საშუალოდ წელიწადში თითქმის 11%-იანი მატების შემდეგ 1998-2000 წლებისათვის ეს პარამეტრიც 2.5%-მდე, ხოლო 2000 წელს - 1.9%-მდე შემცირდა.

1998-2000 წლებში ზრდის ტემპის შემცირების ძირითადი მიზეზებია საბიუჯეტო კრიზისი, ვნერგეტიკული კრიზისი, არახელსაყრელი კლიმატურ-მეტეოროლოგიური პირობები, კორუფცია და ჩრდილოვანი ეკონომიკა, არაჯანსაღი საინვესტიციო გარემო.

2001 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტი 4.5%-ით გაიზარდა და მიმდინარე ფასებში 6.5 მლრდ. ლარი შეადგინა. მისი სტრუქ-

<sup>1</sup> საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის ყოველწლიური გამოცემა "საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა", თბ., 2000 წ.

ტერის ანალიზიდან ირკვევა, რომ საქართველოს ეკონომიკური აქტივობის 62.2% კონცენტრირებულია ხუთ დარგში: სოფლის მეურნეობაში 19.2%, ვაჭრობაში - 12.8%, მრეწველობაში - 12.5%, ტრანსპორტში - 11%, ხოლო კომერციულ საქმიანობასა და უძრავი ქონებით ოპერაციებზე 6.8%.

სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით 2001 წელს სამრეწველო პროდუქციის მოცულობამ მიმდინარე ფასებში 1.1 მლრდ. ლარი შეადგინა.

წინა წელთან შედარებით, როცა საფხულის გვალვებმა მოსავლის დიდი ნაწილი გაანადგურა და თითქმის 13%-იანი კლება აღინიშნა სოფლის მეურნეობაში, 2001 წლის ხელსაყრელმა კლიმატმა ბევრად უკეთესი პირობები შექმნა სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის. საბიუჯეტო დაფინანსების სიმწირის მიუხედავად მოხერხდა რიგი საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაცია. ამას დაემატა დონორი ქვეყნებიდან მნიშვნელოვანი დახმარების მიღება ხორბლის, სიმინდის და ქერის თესლის სახით. ყოველივე აღნიშნულმა კი განაპირობა სოფლის მეურნეობაში რეალური ზრდა, რამაც 5.6% შეადგინა. წარმოების მოცულობა ნომინალური ღირებულებით 1.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა. 3.4-ჯერ გაიზარდა ხორბლის მოსავალი, მხესუმშირისა - 11.6-ჯერ, კარტოფილისა - 37.4%-ით და ა.შ.

მიუხედავად წარმოების ზრდისა სოფლის მეურნეობის განვითარების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ ფაქტორებად რჩება შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობა, მოძველებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, სამედიორაციო, ანტიკოროზიული და სანიტარული სამუშაოების არასაკმარისი მოცულობა და სხვ. რაც, თავის მხრივ, ფინანსური რესურსების დეფიციტსა და სოფლის მეურნეობისათვის, როგორც ქვეყნის ერთ-ერთი პრიორიტეტული დარგისათვის, სახელმწიფოს არასათანადო ხელშეწყობას უკავშირდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2001 წელი უადრესად მძიმე აღმოჩნდა გლობალური ეკონომიკისათვის. რეალური ზრდის ტემპი, რომელიც 2000 წელს იყო 4.7%, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი იყო 1988 წლის შემდეგ, საანგარიშო პერიოდში 2.2%-მდე შემცირდა.

გლობალური ტენდენციების ჩამოყალიბებაში დიდი როლი შეასრულა ამერიკის შეერთებული შტატების უმსხვილესი სასაქონლო-საფინანსო ბაზრის მდგომარეობამ. ტერორისტულმა შეტევებმა ნიუ-იორკსა და ვაშინგტონში ორმხრივი დარტყმა მიაცენა ქვეყანას: ერთის მხრივ, მათ უშუალოდ დააზარალებს ადგი-

დობრივი წარმოება და პესიმიზმი შემატეს მომხმარებელთა განწყობას, ხოლო მეორეს მხრივ, აიძულეს კომპანიები გადაესინჯათ თავიანთი შეხედულებები მთლიანად ეკონომიკის სიჯანსაღის თაობაზე და უფრო კრიტიკულად შეეფასებინათ საკუთარი საქარმოს სამომავლო პერსპექტივები. რასაც მოჰყვა უმუშევრობა, ინვესტიციების და სასაქონლო მარაგების შემცირება, გაიზარდა მომხმარებელთა დანახოვები (შეიკვეცა ხარჯები). არსებული ვითარებიდან გამოსასვლელად (ერთობლივი მოთხოვნის შემცირების საპასუხოდ) ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალურმა სარეზერვო სისტემამ 2001 წლის მანძილზე არაერთხელ შეამცირა საპროცენტო განაკვეთები, მაგრამ მან ვერ გაანეიტრალა ის ფუნდამენტალური და გრძელვადიანი ძვრები, რომლებმაც ეკონომიკური რეცესიის საფუძველი შექმნეს.

ეკონომიკური განვითარების ტემპი შემცირდა მსოფლიოს ყველა ძირითად რეგიონშიც. მათ შორის ევროზონისა და ევროგაერთიანების ქვეყნებში, რომელნიც მეტად მგრძობიარენი აღმოჩნდნენ გლობალურ მოთხოვნაზე ა.შ.შ-ის უარყოფითი გავლენისადმი. იმის გამო, რომ ერთიანი სავალუტო სივრცის ქვეყნებს შორის, გერმანია ყველაზე მეტადაა დამოკიდებული არაევროპულ სახელმწიფოებთან და, უპირველეს ყოვლისა, ა.შ.შ-თან ვაჭრობაზე, ამერიკის შეერთებული შტატების (ა.შ.შ.) რეცესიამ სწორედ გერმანია დააზარალა ევროზონის სხვა ქვეყნებზე მეტად. 2001 წელს ევროპის ამ უმსხვილეს ეკონომიკაში მხოლოდ 0.6%-იანი მატება დაფიქსირდა.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს თურქეთი, რომელიც საქართველოს უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორი ქვეყანაა. ჯერ კიდევ 2000 წლის მიწურულს დაწყებული ფინანსურ-ეკონომიკური პრობლემები 2001 წლის დასაწყისში სავალუტო კრიზისში გადაიზარდა. ყოველივე აღნიშნულმა ერთობლიობაში თურქეთის მთლიანი შიდა პროდუქტის 8.1% კლება განაპირობა<sup>1</sup>.

მაშასადამე, 2001 წელმა კიდევ ერთხელ ცხადყო, რომ საქართველოს ეკონომიკა მეტად მგრძობიარე კლიმატური პირობებისა და მსოფლიოში მიმდინარე პროცესების მიმართ. საანგარიშო წელს ეკონომიკური პროცესების მიმდინარეობა განპირობებული იყო მრავალი გარეშე თუ შიდა ფაქტორების ზემოქმედებით. კერძოდ, მშპ და ექსპორტ-იმპორტის დარგობრივი სტრუქტურით, აგრეთვე საგარეო ვაჭრობის მაღალი გეოგრაფიუ-

<sup>1</sup> გამოყენებულია ჟურნალ "The Economist"-თან არსებული ანალიტიკური ჯგუფის "The Economist Intelligence Unit"-ის გამოცემები.

ლი კონცენტრაციით. მსოფლიო ეკონომიკურმა რეცესიამ, რაც უფრო გაამძაფრა 11 სექტემბრის ტერორისტულმა აქტებმა ა.შ.შ-ში, საფინანსო კრიზისმა თურქეთში, რუსეთთან მიმოსვლის საევიზო რეჟიმმა და ქვეყანაში საინვესტიციო კაპიტალის შემოღინების კლება მგრძობიარედ გააუარესა საქართველოს საგადაამხდლო ბალანსი და განსაკუთრებით მისი მიმდინარე ანგარიში. ამას დაუმატეთ (დაერთო) შიდა პოლიტიკური პრობლემები, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ხშირი საკადრო ცვლილებები და საგადასახადო აღმინისტრირების ეფექტიანობის კლება.

საქართველოს ეკონომიკაზე, გასული წლების მსგავსად, 2002 წელს მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა საგარეო ფაქტორები. ამასთან, ქვეყნის ეკონომიკური საზღვრების დასაცველობა ართულებდა მათი ზეგავლენის მასშტაბების შეფასებას. თუმცა, ძირითად სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში, რუსეთსა და თურქეთში, ჩამოყალიბებული ეკონომიკური ტენდენციების გავლენა, გასული წლებისაგან განსხვავებით, 2002 წელს პოზიტიურ ხასიათს ატარებდა და მნიშვნელოვანწილად განაპირობებდა მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპების მატებას. მთლიანი შიდა პროდუქტი 5.4%-ით გაიზარდა, რითაც გადააჭარბა გასული წლის ანალოგიურ მანვენებელს (4.7%) და ნომინალურად 7.3 მლრდ ლარი შეადგინა. ამასთან ეკონომიკური აქტიურობის დინამიკა კვლავ მკვეთრად გამოხატული სეზონურობით ხასიათდებოდა. საანგარიშო წლის პირველ კვარტალში მოხდა წარმოების მოცულობის შემცირება 2001 წლის ბოლო კვარტალთან შედარებით, რის შემდეგაც ეკონომიკური ზრდა შედარებით მაღალი ტემპებით გამოიჩინოდა.

მთლიანი შიდა პროდუქტის სტრუქტურის ანალიზში ცხადყო, რომ საანგარიშო წელს საქართველოს ეკონომიკური აქტიურობის 62% კონცენტრირებული იყო ხუთ დარგში: ყველაზე მაღალი იყო სოფლის მეურნეობის წილი - 18%, მრეწველობასა და ვაჭრობაზე 13-13% მოდიოდა, ტრანსპორტზე - 11%, ხოლო კომერციულ საქმიანობასა და უძრავი ქონებით ოპერაციებზე - 7%.

საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით, 2002 წელს სოფლის მეურნეობაში წარმოებული პროდუქცია 0.1%-ით შემცირდა, რაც ძირითადად არახელსაყრელმა კლიმატურმა პირობებმა გამოიწვია. მათი უარყოფითი ზემოქმედების შესუსტება ვერ მოხერხდა მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებლობის, ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების მიუღებლობისა და დარგში სტრუქტურული რეფორ-

ძების გაკვირვების გამო. ყოველივე ამის შედეგად 34.8%, 34.4% და 52.2%-ით შემცირდა. შესაბამისად, ხორბლის, ქერისა და მზესუმზირის მოსავალი. შედარებით უკეთესი სურათი გამოიკვეთა მეცხოველეობაში, სადაც ხორცის წარმოების ზრდამ - 3.5%, რძისა - 4.5%, ხოლო კვერცხისა - 5% შეადგინა.

“სასოფლო-სამეურნეო წარმოების მნიშვნელოვან შემადგენლებელ ფაქტორებად, წინა წლების მსგავსად, რჩებოდა შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობა, სამელიორაციო, ანტიეროზიული და სანიტარული სამუშაოების არასაკმარისი მოცულობა, რაც, თავის მხრივ, ფინანსური რესურსების დეფიციტითა და სოფლის მეურნეობისათვის, როგორც ქვეყნის ერთ-ერთი პრიორიტეტული დარგისათვის, სახელმწიფოს მხრიდან არასათანადო ყურადღებით იყო გამოწვეული.

საანგარიშო წელს საგრძნობი აღმავლობა შეინიშნებოდა სამრეწველო საქმიანობის მთელ რიგ სფეროებში, განსაკუთრებით კი, რომლებიც ექსპორტზე იყვნენ ორიენტირებულნი. სატრანსპორტო საშუალებების მწარმოებელი საწარმოების მიერ გამოშვებული პროდუქციის მოცულობა 2001 წელთან შედარებით 2.2-ჯერ გაიზარდა, ჩამოისხა 49.6%-ით მეტი მინერალური წყალი, დამზადდა 19.1%-ით მეტი ხე-ტყე, მინერალური სასუქების წარმოებამ 2.1-ჯერ გადააჭარბა წინა წლის დონეს. მნიშვნელოვნად გააქტიურდა სამშენებლო მასალების მწარმოებელი საწარმოების საქმიანობა.

2002 წელს მრეწველობის ძირითადი საქმიანობა 43.4% სახელმწიფო, ხოლო 56.6% - არასახელმწიფო სექტორზე მოდიოდა. აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის მრეწველობის პროდუქციის მოცულობის “უდიდესი” ნაწილი - 34%-ზე მეტი, თამოყრდელი იყო ორმოცდაათ მსხვილ საწარმოში, რომელთა დიდი ნაწილიც ჯერ კიდევ ეკონომიკის სახელმწიფო სექტორს განეკუთვნება. მცირე და საშუალო ბიზნესი ჯერ კიდევ ვერ ახდენდა სერიოზულ გავლენას ქვეყნის მრეწველობის განვითარებაზე.

ელექტროენერჯის წარმოების მოცულობა წინა წელთან შედარებით 6.6%-ით გაიზარდა, თუმცა ზრდის ეს დონე არასაკმარისი იყო ქვეყანაში არსებული ენერგოტიკული კრიზისის დაძლევისათვის. რასაც განაპირობებდა პირველადი სათბობის, უწინარეს ყოვლისა, ნაეთობის და ბუნებრივი აირის მოპოვების ერთობ მცირე მოცულობა. საანგარიშო წელს საერთოდ არ ფუნქციონირებდა ქვანახშირის მოპოვებელი წარმოება. ყოველივე აღნიშნული კვლავ იმპორტირებული ენერგომატარებლებით იცნებოდა.

მშენებლობაც დინამიურად ვითარდებოდა. წარმოების მიტება ამ სფეროში 28.2%-ს მიაღწია. ზრდის ზომიერი ტემპები იქნა შენარჩუნებული შიდა ვაჭრობაში (3.5%). მისი წილი დამატებულ ღირებულებაში 13%-ს ფარგლებში იყო. სატრანსპორტო საწარმოების მიერ გაწეული მომსახურების მოცულობა 1.6%-დან 8.6%-მდე გაზარდა და საანგარიშო წელს 830.4 მლნ. ლარი შეადგინა. ამ სფეროდან აღსანიშნავია, საავტომობილო ტრანსპორტი, რომლის ტვირთბრუნვა გაიზარდა 4.4%-ით, რკინიგზის ტრანსპორტისა - 12.9%-ით, საჰაერო ტრანსპორტზე - 17.5%. გარდა ამისა 14.1%-ით გაზარდა ფოთისა და ბათუმის ნავსადგურებში გადაამუშავებული ტვირთის მოცულობა. სარკინიგზო-საბორნე გადასასვლელებით გაიზარდა და მიღებულ იქნა, შესაბამისად, 1.3-ჯერ და 1.8-ჯერ მეტი ტვირთი, ვიდრე 2001 წელს. საანგარიშო წელს კავშირგაბმულობაში ზრდის ტემპმა 4.8% შეადგინა.

ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა კვლავ დარჩა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროდ. 2002 წელს აღნიშნული დარგებიდან საბიუჯეტო შენატანებმა 241 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 24.4% აღემატება წინა წლის მაჩვენებელს.

ნაშრომში წარმოდგენილი კონკრეტული მასალების ანალიზიდან ირკვევა, რომ ქვეყნის ეკონომიკა, მისი წამყვანი და არაწამყვანი დარგები ფაქტიურად არ მუშაობენ, არ აწარმოებენ პროდუქციას და არ გააქვთ ბაზარზე. ეკონომიკური სიტუაცია მეტად არასახარბიელოა, 2004 წლამდე იქმნებოდა უაღრესად ხელსაყრელი “ეკონომიკური პროგრამები”, რომელშიც ასტრონომიული სისწრაფით იბადებოდნენ და იზრდებოდნენ ფინანსური კრიზისის “ვირუსები”, როგორც არის ფასების ზრდა, ბიუჯეტის დეფიციტის ქრონიკული ზრდა, საგარეო და საშინაო ვალდებობის ზრდა, ბანკების ლიკვიდობისა და ეროვნული ვალუტის კურსის დაცემა, ინფლაციის ზრდა.

კრიზისმა მოიცვა მეურნეობის ყველა დარგი და მთელი სოციალური სფერო, როგორც გარეშე ფაქტორების, ასევე შიგა პოლიტიკური და ეკონომიკური პროცესების შედეგად, ეკონომიკა მთლიანად მოიშალა. განსაკუთრებით სახიფათო იყო ეკონომიკური კავშირუბრთობების რღვევის პროცესი, საფინანსო სფეროსა და ფულის მიმოქცევის სისტემის მოშლა. კიდევ უფრო შეიზღუდა სათბობენერგეტიკული და მატერიალური რესურსების მიწოდება მეზობელი ქვეყნებიდან, რის გამოც დაირღვა ელექტროენერჯის ბალანსი. რამაც გამოიწვიეს ენერგეტიკულ რესურსებზე ფასების მკვეთრი ზრდა. ამას დაემატა გაზსადენის ბლო-



მა, არასწორი ორიენტირი აქვს ქვეყანაში აშენდეს ისეთი საბაზრო ეკონომიკა, რომელიც დაყრდნობა თავისუფალი კონკურენციისა (რომელიც ბუნებაში არ არსებობს) და კაპიტალის თავდაპირველი დაგროვების ეპოქის ეკონომიკურ მოდელს<sup>1</sup>.

მართალია პროფესორი ნ. ჭითანავა 2000 წელს აქვეყნებს ამ ციტატას, მაგრამ ის მართებულად შეესაბამება დღევანდელთა საც. რამეთუ თავისუფალი კონკურენციაც რეგულირებული ეკონომიკაა. "იგი "არ მუშაობს" სახელმწიფოს გარეშე. საბაზრო ეკონომიკა სახელმწიფოს ეკონომიკურ საქმიანობას უყენებს სპეციფიკურ საკმაოდ მკაცრ მოთხოვნებს<sup>2</sup>.

საქართველოში მიმდინარე გარდამავალი პერიოდის ამოცანად ბევრი მკვლევარი თუ პოლიტიკოსი მიიჩნევს კაპიტალიზმზე ან უკეთეს შემთხვევაში - საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას. პირველი შეხედულება მცდარია, მეორე - დასახუტებელი. კაპიტალიზმმა (ტრადიციულმა თუ კლასიკურმა) თავისი დრო მოჰგამა. საბაზრო ურთიერთობათა დასახელებულ მოდელზე ორიენტაციამ თეორიულ-მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით საზოგადოებრივ ურთიერთობათა გარდაქმნების ვექტორი წარსულისაკენ წარმართა. არ იქნა გათვალისწინებული ეკონომიკური გლობალიზაციის თანამედროვე ტენდენციები და ეროვნული მეურნეობის თავისებურებები. რის გამოც, ბუნებრივია აწქმოს წარსულში დაბრუნების ცდა ეროვნული ეკონომიკისათვის ტრაგიკული გამოდგა.

დღეს მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში ფუნქციონირებს არა კაპიტალისტური, არამედ შერეული ეკონომიკური სისტემა, რომლის ბირთვიც საბაზრო ეკონომიკაა.

ეკონომიკური გლობალიზაციის თანამედროვე ტენდენციებითა და მეურნეობრიობის ეროვნული თავისებურებებით დადასტურდა, რომ შერეული სოციალური მიმართულების ეკონომიკური სისტემა მიესადაგება ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ განვითარების ინტერესებს.

ჩვენი კურსიც შერეული ეკონომიკური სისტემის დამკვიდრება უნდა იყოს, რომლის მნიშვნელობაც, ბუნებრივია, აუცი-

<sup>1</sup> ნ. ჭითანავა, საქართველოს ეკონომიკა: წარსული, აწქმო, მომავალი (მეთოდოლოგიური მიდგომა). კრებულში: საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის კარიბჭესთან: პრობლემები, პერსპექტივები, გამომცემლობა "სიახლე", თბ., 2000წ.  
<sup>2</sup> თ. ჭიაბრიშვილი, საბაზრო ეკონომიკა, სახელმწიფო რეგულირება და ადამიანი. კრებულში: გარდამავალი პერიოდის ეკონომიკური პრიორიტეტები, თსუ გამომცემლობა, თბ., 1998წ.

ლებლად გამოიწვევს კაპიტალიზმის ზოგიერთი ტენდენციების სამოყალიბებას. მაგრამ მათი მოქმედება სერიოზულად შეიზღუდება ახალი სისტემის სტრუქტურით, უწინარესად, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირებით და მისი სოციალური ორიენტაციით.

აღნიშნულიდან გამომდინარეობს კიდევ ერთი პრინციპული დასკვნა: "საბაზრო ეკონომიკა შერეული ეკონომიკური სისტემის ბირთვია და არა დამოუკიდებლად ფუნქციონირებადი მთლიანი ეკონომიკური სისტემა. სწორედ ის, რომ საბაზრო მექანიზმი განსაზღვრავს ფასებს და წარმოებას ბევრ სფეროში, ხოლო სახელმწიფო არსებითია, ანუ ეკონომიკის მართვა რომელიმეს გარეშე შეუძლებელია ან არაეფექტიანია, განსაზღვრავს შერეული ეკონომიკის არსს".

მთელი უბედურება ისაა, რომ ჩვენი დღევანდელი სოციალურ-ეკონომიკური სიდუხჭირე და მანკიერებანი მოგვიტანა არა საბაზრო ეკონომიკამ, რამდენადაც ის არ არსებობს (უკეთეს შემთხვევაში ჩვენ ვიმყოფებით მასზე გარდამავალი პერიოდის მხოლოდ საწყის და ისიც ჩრდილოვან სტადიაზე), არამედ იმან, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ სინამდვილეში არ არსებული "უხილაგი ხელის" იმედით ეკონომიკას მოკვეთა "ხილული ხელი" და ის ქაოსურ მდგომარეობაში ჩააგდო<sup>1</sup>.

ჩამორჩენილობის ეკონომიკური ფაქტორებიდან განმსაზღვრელია საბაზრო მეურნეობის უქონლობა, ეკონომიკის შინაგანი ტერიტორიული, დარგობრივი, ტექნოლოგიური და ფუნქციური დეზინტეგრაცია; მისი კომპლექსურობის, ავტონომიურად ფუნქციონირების დაბალი დონე; დროის გარკვეულ პერიოდში ტექნოლოგიური მიჯაჭვულობა რუსეთის და დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის სხვა ქვეყნების მეურნეობებზე; სტრუქტურული დეფორმაცია; ენერგეტიკული რესურსების უკმარისობა; ჩამორჩენილობის ყველა სხვა შინაგანი ფაქტორი - შრომის მწარმოებლურობის დაბალი დონე, კაპიტალის დაგროვების უკმარისობა, ბუნებრივი რესურსების და კლიმატური პირობების გამოყენების არასაკმარისი დონე და ა.შ. სწორედ მათი ურთიერთგანპირობებულობა, ურთიერთკავშირი იწვევს ჩამორჩენილობის კვლავ წარმოებადობას, დინამიურ დახშულ წრეს, სიცოცხლისუნარიობას ხანგრძლივ პერიოდში.

<sup>1</sup> რ. გოგონია, გარდამავალი პერიოდიდან - შერეული ეკონომიკური სისტემისაკენ. ნაშრომში, საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის კარიბჭესთან, პრობლემები, პერსპექტივები, გამომცემლობა "სიახლე", თბ., 2000წ.

საქართველოს საგარეო დატრიბუნალი ეს უბედურება და ქაოსი საშინელი და მძაბრია, რადგან დანგრეულია ქვეყნის "ეკონომიკური წყობა", "ეკონომიკური აგებულება". თუ გვინდა, რომ საქართველო და ქართველი ხალხი გადარჩეს, გამარჯვებული გამოვიდეს "კაობთან" კიბილში, საჭიროა ქართველი ერის ინტერესების შესაბამისი "ეკონომიკური კლიმატის" დანერგვა.

დიდი ილია 100 წელზე მეტი ხნის წინ გემოდღვრავდა: "დღეს თვითოეული ჩვენთაგანი გრძნობს, რომ აქამომდე მივიწყებულ ეკონომიკურ მხარეს ჩვენი ცხოვრებისას პირველი ადგილი უნდა დაეთმოს სხვა საზრუნაეთა შორის, რომ ეკონომიკური ცხოვრების მოედანზე უნდა ვეძიოთ დონე ჩვენი გაძლიერებისა და აქ უნდა ვავისარჯოთ და ვიამაგოთ".<sup>1</sup>

ღიას, მთავარი გზა ხსნისა ეკონომიკაა, მისი შექმნა და გამართული ფუნქციონირება, რაც წარმოადგენს ყველა გადაუწყვეტელი პრობლემის გადაწყვეტის უმთავრეს საშუალებას, ერის მატერიალური და სულიერი აღორძინების მთავარ ქვაკუთხედს. და თუ ჩვენი ქვეყნის ხელისუფლება სასწრაფოდ არ განახორციელებს საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლისა და მძლავრი ეროვნული ეკონომიკის შექმნის გონივრულ სფერებს, მაშინ მას დამოუკიდებლობის "ბალავარი" დაერღვევა და, თავისი გეოსტრატეგიული ადგილისა და მნიშვნელობის მიუხედავად, "ბანანის" რესპუბლიკას დაემსგავსება. უკეთეს შემთხვევაში კი იქნება მსოფლიოს დიდი სახელმწიფოების სათამაშო "პაიკი" მხოლოდ. პაიკებს კი, როგორც ცნობილია, მოთამაშეები, როცა უნდათ წინ წაწევენ, როცა უნდათ შესწირავენ, როცა უნდათ გაცვლიან რაღაცაში... (ღმერთო დაგვიფარე ამისაგან).

იმისათვის, რომ საქართველო გამოვიდეს უმწვავესი საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისიდან, მოხდეს მძლავრი ეროვნული ეკონომიკის შექმნა და მოსახლეობის მატერიალურ-კულტურული კეთილდღეობის უმოკლეს ვადებში გაუმჯობესება, საჭიროა: მთელი ერის გამთლიანება, მისი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, მთელი ერის ერთ მუშტად შეკვრა და მისი დიდი მიზნების მისაღწევად წარმართვა; ეროვნული მეურნეობის მთელი პოტენციალის ამოქმედება, რამეთუ მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის შექმნა მოითხოვს კოლოსალური ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა და ხარჯვას, რისთვისაც აუცილებელია სათანადო საბიუჯეტო სისტემის ამოქმედება. ასევე, რო-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ტბელ აბუსერიძის ეპოქის საზრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), გამომცემლობა "მეცნიერება", თბ., 2004, გვ.77.

გორც მსოფლიო სოციალურ-ეკონომიკური ტენდენციებისა და პროცესების გათვალისწინება, ისე, ქვეყნის სპეციფიკის, მისი ტრადიციებისა და მენტალიტეტის უცვლილებელი გათვალისწინება-ც.

საქართველოს მთავრობა ახორციელებს ქმედით დონის-ძიებებს, რომელთა მიზანია ეკონომიკის შემდგომი ვარდნის შეჩერება, მოსახლეობის საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფა და, მეორეს მხრივ, საქართველოს ეკონომიკური მომავლის განმსაზღვრელი საბაზრო სტრუქტურის შექმნა. სახელმწიფო ცდილობს შეცვალოს საქმიანობის ფორმები და მიესადაგოს თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს. ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლა ლოგიკურად აყენებს სახელმწიფოს ახალი ფუნქციის შესაბამისად ეკონომიკური პოლიტიკის შეცვლის აუცილებლობას.

თანამედროვე ეტაპზე ეროვნული ეკონომიკის განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ახალი სისტემის შექმნა განპირობებულია რიგი გარემოებებით. ამასთან აუცილებელია იმ კონსტრუქციის გონივრული გამოყენება, რაც დაგროვილი იყო წინათ და რაც დადებითად დაამტკიცა განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკამ. მაშასადამე, აუცილებელია აღსდგეს სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების სახელმწიფოებრივი რეგულირება (მდგრადი განვითარება, ეკონომიკური, სასურსათო, ინტელექტუალური და სხვა უსაფრთხოების დაცვა). მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის, რომ სტრატეგიული პირდაპირი და ირიბი რეგულირების და მართვის ობიექტებია: მეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკური სექტორები, რეგიონთაშორისო ეკონომიკური კავშირები, შიდარეგიონული ეკონომიკური კავშირები, საგარეო ეკონომიკური კავშირები, სხვადასხვა დაქვემდებარების მეურნეობრიობის სფეროები, ფინანსური რესურსები, ინვესტიციები, ცხოვრების დონის ზღვრული მახასიათებლები, კადრების მომზადება და გადამზადება.

ოპტიმიზმის საფუძველს იძლევა არა მარტო ჩვენი სამეურნეო პოტენციალი და რეფორმების შეუქცევადი ხასიათი, არამედ ის ისტორიული ფონიც, რომელშიც ეს პროცესი მიმდინარეობს და რომელიც გასცდა ცალკეული ქვეყნების პრობლემათა სფეროს. ამ პროცესში სამყაროს უდიდესი ნაწილია ჩართული, რომლის წარმატებით დასრულებითაც მთელი მსოფლიოა დაინტერესებული.

XX საუკუნის დასასრულს საქართველომ შეიძინა ახალი ისტორიულ-ეკონომიკური ფუნქცია, რაც გამოიხატა მსოფლიო

გლობალიზაციის მიმდინარე პროცესში შესვლით, როგორც თანასწორუფლებიანი და ღირსეული პარტნიორი. თუმცა ჯერ კიდევ მწველთა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილიზაციის პრობლემა, ხოლო უაღრესად აქტუალურია მსოფლიო ეკონომიკაში საქართველოს თანდათანობით ინტეგრირების ამოცანა. ისტორიული განვითარების თვალსაზრისით ეს განსაკუთრებული მოვლენა არის ქვეყნის ცხოვრებაში. მსოფლიო ურთიერთობათა სისტემაში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება დერძს - "წრდილოეთი-დასავლეთი".

მიუხედავად პოზიტიური ნაბიჯებისა "ტაძრამდე" ჯერ კიდევ დიდი, "კვალ-ბარდნარით" აღსავსე გზაა გასავლელი. იმიტომ, რომ ეს გზა წარმატებით განვლოთ, ჩვენი აზრით, საჭიროა:

- დაჩქარდეს სახელმწიფოს ხელში არსებული სამეურნეო ერთეულების, ობიექტების (ოღონდ არა ყველასი) პრივატიზაცია;

- კარი უნდა გაეულთ ერთობლივი საწარმოების შექმნას, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება უცხოური კაპიტალების, ტექნოლოგიების და სპეციალისტების მოზიდვა, რაც საქართველოს ეკონომიკის გამოცოცხლებასა და მისი კრიზისიდან გამოყვანაში უდიდეს როლს შეასრულებს;

- უცხოური გამოცდილების მიზანმიმართულად და მართებულად გამოყენება. კერძოდ, გერმანიის, ავსტრიის, სამხრეთ კორეის, სინგაპურის, ტაივანის და ეკონომიკურ კრიზისში მყოფი ქვეყნების კრიზისიდან გამოსვლის ერთ-ერთი გზა იყო საგარეო ვაჭრობის, განსაკუთრებით ექსპორტის დაჩქარებული განვითარება;

- წარმოებული ეროვნული შემოსავლის ხვედრითი წილის ამაღლება ერთობლივ საზოგადოებრივ პროდუქტში, რაც შექმნის პირობებს ეკონომიკის სტაბილურობისა და შემდგომი ამაღლებისათვის. რისთვისაც აუცილებელია: ა) შემოდებულ იქნეს მკაცრი მომჭირნეობის რეჟიმი, ბ) მაქსიმალურად შემცირდეს ყოველგვარი დანახარჯები, რომლებიც არაა აუცილებელი დღევანდელ პირობებში, გ) გადახალისებული ან ლიკვიდირებულ იქნეს ყველა არარენტაბელური საწარმო, დ) შესწავლილი და გადაწყვეტილი იქნეს იმ საწარმოთა ბედი, რომელთა ფუნქციონირება მიზანშეწონილი არაა;

- განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საქართველოს ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაში ისეთი დიდი რეზერვების ამოქმედებას, როგორიცაა საქართველოს შავი

ზღვისპირეთი, მისი სამეურნეო და სატრანსპორტო კომპლექსი. ამისათვის შავი ზღვის სანაპიროს მეურნეობის ყოველმხრივი (კომპლექსური) ეკონომიკური და სოციალური, აგრეთვე საქართველოს საგარეო ეკონომიკურ ურთიერთობათა მეცნიერული შესწავლის აუცილებლობის მიზნით საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სისტემაში შეიქმნას მუდმივ მოქმედი სამეცნიერო უჯრედი, რომელსაც უნდა დაევალოს ამ პრობლემასთან დაკავშირებული ეკონომიკური და სოციალური საკითხების სისტემური კვლევა;

- უახლოესი მომავლისათვის გათვალისწინებულ იქნეს მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ცვლილებები ქვეყნის მრეწველობაში წარმოების ენერგოტექვადობის შემცირებით და მეცნიერებატექვადობის ზრდის მიმართულებით; რისთვისაც მიზანშეწონილია განხორციელდეს მრეწველობის ენერგოტექვადი დარგების (შავი და ფერადი მეტალურგია, ქიმიური და ნავთობქიმიური მრეწველობა) ხვედრითი წილის ნაწილობრივი შემცირება და ამასთან გატარებულ იქნეს ყველა ღონისძიება (ხარისხის გაუმჯობესება, წარმოების ინტენსიური მეთოდების დანერგვა და სხვ.), რომლებიც უზრუნველყოფენ აღნიშნულ დარგებში ენერგიაზე მოთხოვნილებათა მაქსიმალურ დაკმაყოფილებას. რისი მიზანიც უპირველეს ყოვლისა უნდა იყოს მრეწველობის პროდუქციის ხარისხის ამაღლება;

- ჩვენი აზრით, სასოფლო-სამეურნეო წარმოების სპეციალიზაციის განვითარება კვლავ ქვეყნის აგრარული პოლიტიკის სტრატეგიულ ამოცანად უნდა დარჩეს. რასაც სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტისა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის პირობებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭება, როგორც სავალუტო რესურსების მოზიდვის ერთ-ერთ მთავარ წყაროს;

- 2006 წლიდან განხორციელდეს მსხვილი თანხების მფლობელთა მიმართ შემდეგი ღონისძიებები: სახელდობრ, მოხდეს მათი ქონების ინვენტარიზაცია, უკანონოდ მითვისებული თანხების მინიშნებით, რათა ამ სახსრების ფლობის უფლება მიიღონ სამამულო კაპიტალად გადაქცევის მიზნით. ჩვენი აზრით, ქვეყნის ეკონომიკის სასწრაფოდ ფეხზე დასაყენებლად იძულებული ვართ ამ გზას დავადგეთ, რათა ქონების პირვანდელი დაგროვება გარდაექმნათ კაპიტალის პირვანდელ დაგროვებად. ამ მიზნით კი გამოცხადდეს, რომ ვინც შეიძენს ან თვით შექმნის სამამულო საწარმოს და მოახდენს მის სრულ რესტრუქტურისაციას უახლესი ტექნიკა-ტექნოლოგიის ბაზაზე იგი გადარჩება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას, თუმ-

ცა დაიხატება მხოლოდ "თანამდებობიდან განთავისუფლებით". ამით იხინი ქვეყნის ეროვნული ეკონომიკის "მტრებიდან" გარდაიქმნებიან ეროვნული ეკონომიკის მშენებლებად, ასე დაიბადება ახალი ეროვნული კაპიტალი;

- 2007 წლიდან კი ის ვინც კორუფციას ან სხვა პარაზიტულ საქმიანობას გასწევს კომერციული უსინდისობით, უნდა განუხრელად დაექვემდებაროს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას ისევე, როგორც 2004 წლის ჩათვლით კორუფციონერები, რომლებიც თავს აარიდებენ ქონების ეროვნულ კაპიტალად გარდაქმნას. იხინი უნდა დაექვემდებარონ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას მთელი სიმკაცრითა და ქონების სრული კონფისკაციით. საიდანაც მიღებული ფინანსური სახსრები სახელმწიფომ უნდა მიმართოს ახალი ნაციონალიზებული საწარმოების საყოველთაო რესტრუქტურისაციისათვის, რათა მათ გაუჩნდეთ კერძო კაპიტალის მიმზიდველობა და ამის შემდეგ მოახდინოს მათი პრივატიზაცია საბაზრო ფასებთან და საკონკურსო ატესტაციის წარმატებით გავლის შესატყვისად;

- საგადასახადო კოდექსი ისეთნაირად უნდა შეიცვალოს, რომ ის უხეში "საწველი აპარატიდან" გარდაიქმნას ინდიკატური მართვის ქმედით აღვირად, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსებას განახორციელებს. სახელდობრ, გადასახადის სიდიდე უნდა გავხადოთ დამოკიდებული ფირმის საქმიანობაზე.

იმაზე თუ როგორ და რა სიჩქარით გადაწყდება ეს ამოცანები დიდად იქნება დამოკიდებული საქართველოს მომავალი. ამ ამოცანების წარმატებით გადაწყვეტაში ერთ-ერთი მთავარი როლი და ადგილი უჭირავს ქვეყნის მტკიცე ფინანსებს, ბიუჯეტს, რომელთა რეფორმირება და ახლებურად მოწყობა ერთ-ერთი აქტუალური საკითხია თანამედროვე საქართველოში.

## თავი II

### ბიუჯეტის როლი და ადგილი საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ რეფორმაციაში

§1. ბიუჯეტის არსის მეცნიერული გაგებისათვის და მისი ფუნქციები

თანამედროვე ეტაპზე საქართველოში მიმდინარეობს ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემის რადიკალური ტრანსფორმაციის პროცესი/ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა წარმოუდგენელია მტკიცე ფინანსებისა და მისი გამართული მექანიზმის გარეშე. ქვეყანას, რომელსაც ორი საუკუნის განმავლობაში დაკარგული ჰქონდა პოლიტიკური და ეკონომიკური მართვის საკუთარი სადავეები, არ გააჩნდა საკუთარი ფინანსები, მით უმეტეს საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი მართვის სისტემა. მიუხედავად დიდი მცდელობისა ამჟამად ქვეყანაში მწვავე ეკონომიკური, მათ შორის ფინანსური კრიზისი გრძელდება, რომლისგანაც გამოსვლა აუცილებელი და საშური საქმეა. ეკონომიკის მკვდარი წერტილიდან დაქერა და წარმოების ტემპების ზრდა მოითხოვს ეკონომიკური რეფორმის შუქჩრდილების დროულად და ნაკლები დანახარჯებით აღმოფხვრას. სხეანაირად წარმოუდგენელია ეკონომიკის სტაბილიზაცია.

ქვეყნის მთავრობის მიერ გარკვეულ ისტორიულ მონაკვეთში განხორციელებულ ეკონომიკურ პოლიტიკაზე დამოკიდებული სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება თუ სისუსტე რეზისმიერი, დემოკრატიული სახელმწიფო ხელისუფლება ფისკალური პოლიტიკით ახდენს ზემოქმედებას ქვეყნის ეკონომიკურ მართვაზე.

"სახელმწიფო ხარჯები და გადასახადების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები ერთობლიობაში სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკაა"<sup>1</sup>

ქვეყნის სტაბილიზაციის სწორ პოლიტიკასთან მაშინ გვექნება საქმე თუ ხელისუფლება მეცნიერულ დონეზე და საქმის ცოდნით შესძლებს გამოიყენოს ფისკალური ან ფულადი პოლიტიკის ღონისძიებები და ეცდება პროდუქციის გამოშვების

<sup>1</sup> რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., 2002, გვ.134.

მოცულობის პოტენციურ დონესთან დაახლოებას, რითაც შეინარჩუნებს ფასების სტაბილურობას.

მაშასადამე, ქვეყნის სტაბილიზაციის პოლიტიკა უშუალო კავშირშია მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლა შეუძლებელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლის და ძირითადი ფინანსური კატეგორიის - სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

სახელმწიფო ბიუჯეტი - სახელმწიფოს ძირითადი ფინანსური გეგმაა, რომლითაც ის თავის ხელში თავს უყრის ქვეყნის ფინანსური რესურსების უდიდეს ნაწილს და მიმართავს მას სხვადასხვა საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის მთელი ფინანსური სისტემის მთავარი შემადგენელი ნაწილია. მართალია, სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი და ადგილი უდიდესია ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, მის სტაბილიზაციასა და განვითარებაში, მაგრამ თავის მხრივ ის თვითონაა გაპირობებული ქვეყნის ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობით. ბიუჯეტი სახელმწიფოს ფინანსური აისბერგია, რომელშიც თავს იყრის მოცემული ქვეყნის ავიც და კარგიც, მისი ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური, სულიერი ყოფა და სურათი.

საზოგადოებრივ ურთიერთობათა განსაკუთრებული ფორმაა ბიუჯეტი, რომელიც წარმოიშობა და მოქმედებს იქ, სადაც არსებობს სახელმწიფო და შესაბამისი ფულად-სასაქონლო ურთიერთობა. ბიუჯეტს დიდი ხნის ისტორია აქვს, ჯერ კიდევ მონათმფლობელურ პერიოდში სახელმწიფო თავის სახსრებს გზების, არხების, სასახლეების, საზოგადოებრივი შენობების და ნაგებობების მშენებლობებისათვის ხარჯავდა იმ შემოსავლებიდან, რომლებსაც იღებდა მონების შრომის გამოყენებით. არანაკლებ როლს თამაშობდა ომები, ყაჩაღობები და ა.შ. ფეოდალურ ხანაში კი მმართველთა მოთხოვნები კმაყოფილდებოდა როგორც საკუთარი მამულების, ასევე მათი ქვეშევრდომების შემოსავლებიდან. საწარმოო ძალების განვითარებასა და შრომის საზოგადოებრივი განაწილების კვალდაკვალ წარმოიშვა ფულად-სასაქონლო ურთიერთობა და სწორედ აქედან დაიწყო გადასახადების, ბაჟის და სხვა მოსაკრებლების ისტორია.

მე-18 საუკუნის ბოლოსა და მე-19 საუკუნის დასაწყისისათვის უკვე ევროპის ყველა სახელმწიფოს ჰქონდა თავისი ბიუჯეტი, რომელშიც ასახული იყო ხაზინის შემოსავლები და გასაწვლები, ბიუჯეტის მოცულობის სტრუქტურის და დაბალანსებულობის დონის მიხედვით დგინდებოდა ქვეყნის სიძლიერე, მისი

სახელმწიფო ბიუჯეტი

სახელმწიფოებრივი პოტენციული და გადახდისუნარიანობა. ბევრ ქვეყანაში კი ბიუჯეტის მანქანებლები გასაიდუმლოებული იყო, რომელიც შემდგომში თანდათანობით ღია და გამჭვირვალე გახდა.

მაშასადამე, ყველა ეპოქაში და ყველა ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტი, ოღონდ სხვადასხვა დროში ქვეყნის ფინანსური რესურსებისა მობილიზაცია და მათი ხარჯვა დებულობდა სხვადასხვა ფორმასა და შინაარსს, ყოველთვის იყო მმართველი წრეების მაქსიმალური ყურადღების ცენტრში. ასე იყო ძველი ეგვიპტისა და შუამდინარეთის, ანტიკურ საბერძნეთსა და ძველ რომში, შუა საუკუნეების ევროპაში. ჩინგის ხანისა და თემურ ლენგის იმპერიაში, ალექსანდრე მაკედონელისა და ნაპოლეონის დროს. ასე არის თანამედროვე ცივილიზებულ ქვეყნებში და მოსტკომუნისტურ ეპოქის ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში.

თანამედროვე გაგებით - "ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა, და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწვეი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ".

ჩვენი აზრით, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ ორგანულ კანონში ნებით თუ უნებლიედ გაპარულია ხარვეზები, სახელდობრ: ნაკლებსარწმუნოა დებულება, რომ ბიუჯეტი ქვეყნის სხვადასხვა დონის ხელისუფლებათა შემოსულობებია. ამასთანავე, ბიუჯეტი არის არა ხელისუფლებათა "ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწვეი გადასახდელების ნუსხა", არამედ ხელისუფლებაზე დაკისრებული ფუნქციებისა და ვალდებულებათა შესასრულებლად გასაწვეი ხარჯების ნუსხა.

ასევე ბუნდოვნად მოგვანია მოტანილი დებულების ბოლო ფრაზა, რომ ბიუჯეტის შემოსულობები და ხარჯები "დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ".

ჩვენი აზრით, ბიუჯეტს განიხილავს და ამტკიცებს ხელი-სუფლების შესაბამისი დონის წარმომადგენლობითი ორგანო.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ", თბ., 2003წ.

მატერიალური შინაარსის მიხედვით სახელმწიფო ბიუჯეტი - ეს არის სახელმწიფო ფულადი საშუალებების ცენტრალიზებული ფონდი, ხოლო სოციალურ-ეკონომიკური არსით - არის ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების ძირითადი იარაღი.

ბიუჯეტის შინაარსზე გავლენას ახდენს ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორები. ობიექტურს მიეკუთვნება: საწარმოო ურთიერთობათა ხასიათი და საწარმოო ძალების განვითარების დონე, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ ბიუჯეტის არსსა და ხასიათზე; ბუნებრივი პირობები; ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური თავისებურებანი; ტრადიციები; განვითარების ისტორიული ეტაპების სპეციფიკა და სხვ.

ბიუჯეტზე მოქმედ სუბიექტურ ფაქტორებს მიეკუთვნება: სახელმწიფოს პოლიტიკა, განვითარების პრიორიტეტები, საგარეო და საშინაო ეკონომიკური სიტუაცია და ა.შ.

ქვეყნის ხელისუფლება ბიუჯეტს გამოიყენებს ეკონომიკის რეგულირებისათვის. საბიუჯეტო პოლიტიკაში ძირითადად გამოიყენება შემდეგი მიდგომები:

- საერთო-სახელმწიფოებრივი პროგრამების პირდაპირი ბიუჯეტური დაფინანსება. მისი გამოყენება გამართლებულია ისეთ სფეროებში, რომლებიც - აფართოებენ საზოგადოებრივ კვლავწარმოებას; მაგალითად, გარემოს დაცვა, სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი, ფუნდამენტური სამეცნიერო გამოკვლევები და ა.შ.

- ცალკეული დარგების, საწარმოების (სოფლის მეურნეობა, ადგილობრივი ტრანსპორტი, გზები და ა.შ.) ბიუჯეტიდან დაფინანსება, რათა მათ ფუნქციონირებას შეექმნას სათანადო ეკონომიკური პირობები;

- საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებით შეიქმნას სპეციალური და სარეზერვო ფონდები, რითაც თავიდან იქნება აცილებული დისპროპორციები ეკონომიკის განვითარებაში, ხელი შეეწყოს მეწარმეობის განვითარებას და ა.შ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის, მისი ცალკეული სტრუქტურული რგოლების როლი და მნიშვნელობა განსაკუთრებით მაღალია პოსტსოციალისტური ქვეყნებისათვის. სწორედ ბიუჯეტის საშუალებით უნდა გაატაროს ქვეყნის ხელისუფლებამ ისეთი პოლიტიკა, რომელიც განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, სტაბილიზაციას გაუკეთებს სახელმწიფოს პოლიტიკურ და სოციალურ ვითარებას.

იმისათვის, რომ საზოგადოებრივ პროცესებზე ბიუჯეტმა პოზიტიური გავლენა მოახდინოს საჭიროა: შეიქმნას და დაცულ

იქნეს გარკვეული პირობები რაციონალური სახელმწიფო რეგულირებისათვის. ასეთ პირობებს მიეკუთვნება: ფულის მიმოქცევის სტაბილურობა, სამართლებრივი საფუძვლების არსებობა და სხვ.

ბიუჯეტის ერთ-ერთი მთავარი დანიშნულება არის აგრეთვე სახელმწიფო ვალების მომსახურება, რომელიც გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და მათ შორის საქართველოში სულ უფრო იზრდება.

ბიუჯეტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია მისი დაბალანსებულობა. იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუჯეტის გასაღების ნაწილი ჭარბობს მისი შემოსავლების მოცულობას, წარმოიქმნება ბიუჯეტის დეფიციტი. ეს უკანასკნელი დამოკიდებულია გარკვეულ ობიექტურ (სახელმწიფოს შეუძლებლობა მობილიზაცია გაუკეთოს შემოსავლებს, წარმოების დაცემით, დანახარჯების მაღალი დონით, დაბალი შრომის ნაყოფიერებით და სხვ.) და სუბიექტურ (ბიუჯეტის გასაღების ზრდა ქვეყნის ფინანსურ შესაძლებლობათა გათვალისწინების გარეშე, ინფლაცია, არარაციონალური საგადასახადო, ინვესტიციური და საკრედიტო პოლიტიკა) ფაქტორებზე<sup>1</sup>.

ბიუჯეტის რეგულირება ხდება კანონის საშუალებით, რომლის შესრულება აუცილებელია მწარმოებლებისა და მომხმარებლებისათვის. ყოველწლიურად რეალური ბიუჯეტის მიღება და შემდგომ მისი უპირობო შესრულება გადასახადების გადამხდელებს მატებს რწმენას საგადასახადო კანონმდებლობის სტაბილურობის შესახებ, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკაზე მის სტაბილურობაზე და აღმშენებლობაზე აისახება. ამისათვის კი, აუცილებელია სათანადოდ შემუშავდეს ისეთი კანონმდებლობა, რომელიც ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებასა და ფუნქციონირებას სათანადოდ შეუწყობს ხელს.

<sup>1</sup> М. Блауг., Экономическая мысль в ретроспективе, пер. С англ. 4-е изд. М., "Дело-Лтд", 1994.

## §2 ბიუჯეტური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძვლები

ცენტრალიზებული გეგმიანი ეკონომიკის პირობებში საბიუჯეტო პოლიტიკა, როგორც საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი რგოლი ჩადებული იყო სახელმწიფო გეგმებში. რომელიც, როგორც ცნობილია, "ცენტრში" დგებოდა და კანონის სახით მიეწოდებოდა მოკავშირე რესპუბლიკებსა და მათ შორის საქართველოს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სსრკ-ში შემაჯავღ რესპუბლიკებსა არ ჰქონდათ საკუთარი საფინანსო და შესაბამისად საბიუჯეტო პოლიტიკა.

მიუხედავად აღნიშნულისა, რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენდა მის ძირითად საფინანსო გეგმას და ემსახურებოდა საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ფინანსურ სრულყოფას. რეალურად კი რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტი პირობით ხასიათს ატარებდა, რადგან მისი შედგენის მთელი "სამზარეულო" ქვეყნის გარეთ მდებარეობდა.

გეგმიანი შეურნეობის დანგრევისთანავე დაიწყო საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესი, რამაც დღის წესრიგში დააყენა ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების ამოცანა, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცა საბაზრო ეკონომიკის კანონების მოთხოვნისადმი. იმისგამო, რომ დამოუკიდებელ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის მცირე გამოცდილება ჰქონდა, ფაქტობრივად რეფორმების პირველ ეტაპზე ქვეყანა უბიუჯეტოდ არსებობდა და მთლიანად დამოკიდებული იყო უცხოეთის ფინანსურ და მატერიალურ დახმარებებზე.

საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებიდან გამომდინარე დამოუკიდებელ საქართველოში ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირებას საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს პარლამენტის მიერ 1993 წლის 30 მარტს მიღებულ კანონით "საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ", რომლითაც გაუქმდა საბიუჯეტო სისტემაში ადრე დამკვიდრებული ცენტრალიზაციის პრინციპი და განისაზღვრა საქართველოს რესპუბლიკის რესპუბლიკური, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები და შესაბამისად ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსალებები.

საქართველოს კანონის "საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ" კანონის მიხედვით საქართველოს რესპუბლიკის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელია, რასაც ბიუჯეტის ყველა რგოლის საკუთარი შემოსავლითა და დადგენილი წესით დამტკიცებული ეკონომიკური ნორმატივებით განსაზღვრული შემოსავლით უზრუნველყოფა განაპირობებს. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის შემდგომ ორგანოებს არ ჰქონდათ უფლება ადმინისტრაციული წესით ჩარეულიყვნენ სახელმწიფო იერარქიის ქვემდგომი საფეხურების საბიუჯეტო უფლებებში. ამასთან ავტონომიური და ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელი არიან რესპუბლიკის საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარებაზე, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკების და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების, ისე საქართველოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლის შესრულებაზე<sup>1</sup>.

სხენებული კანონით განისაზღვრა საქართველოს რესპუბლიკის ბიუჯეტების შემოსავლები და მათი გამოყენების სფეროები, საბიუჯეტო ასიგნებანი სახელმწიფო ვალის დასაფარავად და მისი სარგებლობისათვის პროცენტების გადასახდელად, ხარჯების სეკვესტრის მექანიზმი და ა.შ.

აღნიშნული კანონი მეთოდოლოგიურად საკმაოდ დაუხვეწავ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენდა. მისი მთავარი მეთოდოლოგიური ნაკლი იყო ბიუჯეტის უდფეციტობა და სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების ბიუჯეტის შემოსავლების ჩათვლა, რის გამოც ბიუჯეტში დაფიქსირებული არ იყო დეფიციტი და მისი დაფარვის წყაროები.

1995 წელს საქართველოს ბიუჯეტის ასეთი მეთოდოლოგიით შედგენამ გამოიწვია სერიოზული ხარვეზებისა და უზუსტობების წარმოშობა, რის გამოც ქვეყნის საკონტროლო და საკანონმდებლო ორგანოებმა ეჭვის ქვეშ დააყენეს სხენებული წლის ბიუჯეტის შესრულებაში ნახსენები ცხრა ათეულ მილიონზე მეტი ლარის საბიუჯეტო ხარჯების კანონიერება, რამაც სერიოზული დაპირისპირება გამოიწვია საკანონმდებლო ხელისუფლებისა, აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და სამართალდამცავ ორგანოებთან (პროკურატურასთან).

აღნიშნულ დაპირისპირებას ხელი შეუწყო ფინანსურ საქმიანობაში დამკვიდრებული ტერმინის "უკანონო ხარჯები"-ს

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი "საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ", კარი I, მუხლი 3, თბ., 1993.

ეკონომიკურ მინისტრის მეცნიერულმა დეპარტამენტმა ვი. ს. ქართველს ვერ კიდევ არ გააჩნდა საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდისათვის მორგებული, მეცნიერულად გააზრებული და დასაბუთებული საფინანსო-საბიუჯეტო (აგრეთვე საგადასახადო) პოლიტიკა. ეს საქმიანობა მეტ წილ შემთხვევაში წარმართებოდა ნაქარვეად, მეცნიერული აზრის გაუთვალისწინებლად, რის გამოც ვერ შეესაბამებოდა მაკროეკონომიკურ სარეფორმო გადაწყვეტილებებს და იწვევდა საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის ერთი უკიდურესობიდან მეორე უკიდურესობაში გადასვლას, რაც ეკონომიკური პროცესების ოპტიმალურად მართვის საქმეში მიუღებელი და მიზანშეუწონელია.

1996 წლის 6 თებერვლის დადგენილების საფუძველზე შემოსხენებულ კანონში ჩაემატა მეხუთე კარი – სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების წესი, სადაც ჩამოყალიბებულ იქნა ბიუჯეტის შედგენის, განხილვისა და დამტკიცების მეთოდოლოგია, რომელიც ძირითადად ემყარებოდა საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ გრძელვადიან ეკონომიკურ ნორმატივებს.

მიუხედავად ამისა აღნიშნული კანონი შორს იყო სრულყოფისაგან, რადგანაც მთელი რიგი საკითხები ვერ პასუხობდა საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებს. კერძოდ, არ იყო სათანადოდ განსაზღვრული სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის საზღვრები, ამ პრინციპის დაღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომები. კანონი არ იყო უზრუნველყოფილი სათანადო ნორმატიული აქტებით და ინსტრუქციებით. მიუხედავად აღნიშნული ნაკლოვანებისა საბიუჯეტო კანონის მიღება უთუოდ წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო საბიუჯეტო პოლიტიკის სამართლებრივი უზრუნველყოფის საქმეში.

1996 წლის 29 მაისს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ”, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა არსებული სტრუქტურა. კერძოდ, განისაზღვრა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების (ქალაქების, რაიონების, სოფლების, თემების და დაბების) ბიუჯეტების და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლისა და გასავლის შედგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები. ამავე კანონით განისაზღვრა სახაზინო სამსახურის წამყვანი როლი ბიუჯეტის შეს-

რულების საქმეში, აგრეთვე საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი ორგანოებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი<sup>1</sup>.

ზემოთ ხსენებული კანონი ბევრად განსხვავდება მისი წინამორბედისაგან, რაც ვლინდება იმით, რომ აქ ახლებურადაა განსაზღვრული ბიუჯეტის არსი, საბიუჯეტო მოწყობა და მისი საფუძვლები; საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, ბიუჯეტების ურთიერთკავშირი საფინანსო სისტემის სხვა ელემენტებთან; საბიუჯეტო რეგულირება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების წყაროების განაწილებისას, რომელთა უკმარისობის შემთხვევაში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს გამოეყოფათ მიზნობრივი ტრანსფერტები, თავისუფალი საბიუჯეტო სახსრების არსებობის შემთხვევაში კი – მოკლევადიანი საბიუჯეტო სახსრები, უკან დაბრუნების პირობით. ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდე, რომლის გადაჭარბების შემთხვევაში გამოიყენება ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრის მექანიზმი და ა.შ.

ქვეყნის ფინანსური სისტემის ოპტიმიზაციისათვის განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქონდა ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებსა და გასავლებს შორის ეფექტიანი თანაფარდობის მიღწევას. ქვეყნის რეგიონების ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება შეუძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა სრულყოფის გარეშე, რომლითაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ცალკეული ტერიტორიებისა და რეგიონების ეკონომიკური განვითარება. რაც ყველაზე რთულ უბანს წარმოადგენს 1996 წლის 29 მაისს მიღებულ კანონში – “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ”.

არსებული კანონმდებლობის თანახმად, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალში მთლიანად ჩაირიცხება გადასახადები, რომლებზეც ბეგარისებულ შემოსავალთა დიდი ნაწილი მოდის. ესენია: დღგ, აქციზი, საშემოსავლო გადასახადი, საბაჟო გადასახადი; ასევე არაბეგარისებული შემოსავლების “ეფექტიანი” სა-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ფინანსური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძვლები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებანი, ჟურნ. “ეკონომიკა”, №5-6, თბ., 2003, გვ. 39.

ხეობები: ნებართვების, დაცვების გაცემისა და სხვა სახის სახელმწიფო მომსახურების გაწევიდან მიღებული მოსაკრებლები და საფასური; სახელმწიფო ბაჟი; სახელმწიფო ქონების იჯაროდან მიღებული შემოსავალი; სახელმწიფო სესხების, დეპოზიტის, ვექსელის და სხვ. პროცენტი (სარგებელი); შემოსავალი სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან; შემოსავალი სახელმწიფო მარაგის გაყიდვიდან; შემოსავალი არამატერიალური აქტივების გაყიდვიდან; შემოსავალი ტრანზფერებიდან; შემოსავალი გრანტებიდან და ა.შ. რაც შეეხება ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს, მათ ბიუჯეტებში ჩაირიცხება საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული შემდეგი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები: მიწის, ქონების, გადასახადი ქონების გადაცემისათვის, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის; ადგილობრივი გადასახადები: სამეწარმეო საქმიანობის, სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო გადასახადი, სასტუმროს გადასახადი, რეკლამის გადასახადი, გადასახადი ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის.

“ასევე შესაბამისი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესის თანახმად: კერძოდ, “ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად სახელმწიფო მიწაზე კერძო საკუთრებაზე უფლების მინიჭების შედეგად მიღებული შემოსავლების 50%, საიდანაც განხორციელდება აღნიშნული კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო ღონისძიებების დაფინანსება.

ასევე, “სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და გამოყენების შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად სახელმწიფო მიწის გასხვისების შედეგად მიღებული შემოსავლების 40%, ქალაქ თბილისის გარდა, რომლიდანაც ჩაირიცხება 50%”<sup>1</sup>.

მართალია, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში მთლიანად ჩაირიცხებოდა ყველა ადგილობრივი გადასახადი, მოსაკრებელი და არასაგადასახდო შემოსავალი, მაგრამ ეს მათი ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების დაბალანსებისათვის არასაკმარისი იყო. როგორც ცხრილიდან სჩანს დამატებული ღირებულების გადასახადის 70% მიემართებოდა საქართველოს

<sup>1</sup> 1996 წლის საქართველოს კანონი, “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ”, კარი V, მუხლი 30, პუნქტი 5.

ცენტრალურ ბიუჯეტში, 30% კი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში რჩებოდა, მაშინ როდესაც ისეთივე არაპირდაპირი გადასახადი, როგორცაა აქციზი – მისგან მიღებული შემოსავლის არც ერთი პროცენტი არ რჩებოდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში. ამასთან მარეგულირებელ გადასახადს არ მიეკუთვნებოდა დღე და აქციზი, მაშინ, როდესაც სხვა ქვეყნებში ეს გადასახადები მოგებისა და ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადებთან ერთად მნიშვნელოვან მარეგულირებელ შემოსავლად ითვლება<sup>1</sup>.

მაშასადამე, გარდამავალ პერიოდში უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის უზრუნველყოფა სწორი სამართლებრივ-ნორმატიული ბაზით. უდავოა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული კანონი “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ” უფრო დახვეწილია ადრე მიღებულ კანონთან შედარებით. მაგრამ იგი, სამწუხაროდ, სრულყოფილად ვერ ასახავდა გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს. მასში სათანადოდ არ იყო განსაზღვრული სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ბეგარისებური შემოსავლების სამართლიანი გადანაწილების მექანიზმი, არ იყო შემუშავებული ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასაღების დაგეგმვის, ბიუჯეტის შემოსავლების ამოღების, ასევე ბიუჯეტის შედგენის მეცნიერულად არგუმენტირებული მეთოდიკა და სხვ. აღნიშნული კანონი საჭიროებდა შემდგომ რადიკალურ ტრანსფორმაციას და სრულყოფას, რომელიც მაქსიმალურად უპასუხებდა საბაზრო ეკონომიკის მკაცრ მოთხოვნებს და ოპტიმალური საბიუჯეტო პოლიტიკის რეალიზაციას.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული იქნა კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, რომლის ამოქმედებისთანავე ძალადაკარგულად ჩაითვალა “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ” 1996 წლის 29 მაისს მიღებული საქართველოს კანონი.

ახალი კანონით საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლები-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ფინანსური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძვლები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებანი, ჟურნ. “ეკონომიკა”, 2003წ. №5-6, გვ.41.

სა და სპეკულაციური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულებას მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა.

წინა კანონისაგან განსხვავებით საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც საბიუჯეტო სისტემის ყველა მონაწილემ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა დაიცვას ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: ყოვლისმომცველობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, დამოუკიდებლობა, ერთიანობა, უნივერსალურობა, კონსოლიდირება, რითაც გარკვეულწილად დაიხვეწა საბიუჯეტო მოწყობა.

“საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონის მიხედვით ჩამოყალიბდა საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი<sup>1</sup>, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს ფიქსირებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს. აღნიშნული ფონდიდან სახსრები გამოიყოფა წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული მოცულობებისა და პირობების შესაბამისად ისეთი საგანგებო შემთხვევებისათვის როგორცაა: ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფები და გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო ვალდებულებები. მას პრეზიდენტის გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოყოფს მინისტრი. საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის სახსრების ხარჯვის შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრი კვარტალურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს.

ასევე აღსანიშნავია ის, რომ აღნიშნული კანონის მიხედვით საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები ეფუძნება საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს, მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშს, რაც წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა მივიჩნიოთ საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების საქმეში რამეთუ თვით საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზი ეფუძნება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტს. იგი უზრუნველყოფს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას და მოიცავს მთლიან შიდა პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასების ცვლილებებს, წარმოებას სექ

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი “საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თბ., 2003წ. 24 აპრილი.

<sup>2</sup> იქვე, მუხლი 13.

ტორების მიხედვით, საეკრო და საგადასახადო ბალანსს, ვალდებულებების კერძს, მონეტარულ მანევრებებს და სხვა ძირითად კლემენტებს; ხოლო საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზი ეფუძნება (საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს) შემოსავლების, ხარჯებისა და დაფინანსების ძირითად კლემენტებს და ითვალისწინებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს, ფინანსურ და პოლიტიკურ ვალდებულებებს.

მაშასადამე, საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების საფუძველია მიმდინარე ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა; ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ წინადადებები, რომელიც გამომდინარეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკისა და პრიორიტეტებისაგან; ძირითადი ფისკალური და ფინანსური დირექტივები და მიზნები; შემოსავლებისა და ხარჯების ძირითადი კატეგორიები დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის.

ამავე კანონით განსაზღვრულია: საბიუჯეტო ცირკულარის მომზადების ვადები და წესი. საბიუჯეტო ცირკულარს გამოსცემს მინისტრი საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მხარჯავი დაწესებულებებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების კადრებისა და ხარჯების ზღვრული მოცულობების 15 იენისამდე დამტკიცებიდან 5 დღის ვადაში; მხარჯავი დაწესებულებებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ხელმძღვანელების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის ვადა, რომელიც განისაზღვრება არა უგვიანეს 15 აგვისტოსი. რის შემდეგაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამოწმებს საბიუჯეტო განაცხადებს და მხარჯავ დაწესებულებებთან და სპეციალურ სახელმწიფო ფონდებთან ერთად იხილავს არა უგვიანეს 30 აგვისტოსი. ხოლო მათ შორის შეუთანხმებელი საკითხები წარედგინება პრეზიდენტს არა უგვიანეს 5 სექტემბრისა. არა უგვიანეს 15 სექტემბრისა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი და განსახილველად წარუდგინოს პრეზიდენტს, რომელიც არა უგვიანეს 1 ოქტომბრისა საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს<sup>1</sup>.

ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ ახალი კანონით სახელმწიფო ხაზინას გაეზარდა უფლება-მოვალეობანი. კერძოდ, სახელმწიფო ხაზინა პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახადების სრულ და სწორ აღრიცხვაზე. ცენტრალური ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა და გადა-

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, მუხ. 19, 20, 21.

სახელმწიფო ხსენებით და მიზნებით მიერ გამოცემული წესების შესაბამისად. სახელმწიფო ხსენა უფლებამოსილია მოახდინოს სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ან შესაბამისი შეთანხმებების საფუძველზე სხვა იურიდიული პირების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობებისა და გადასახდელების ადმინისტრირება. სახელმწიფო ხსენის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ცენტრალური ხელისუფლების საბიუჯეტო დაწესებულებების (ორგანიზაციების) საბანკო ანგარიშის გახსნა. სახელმწიფო ხსენა უფლებამოსილია გააუქმოს ნებართვა საბანკო ანგარიშის გახსნის შესახებ და მისცეს ბრძანება ამ ანგარიშის დახურვის თაობაზე. სახელმწიფო ხსენის ერთიანი ანგარიშის მართვისა და ოპერირების კონტროლის, აგრეთვე ამ ანგარიშიდან თანხების მოხსნის შესახებ ნებართვის გაცემის უფლება, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა, აქვს მხოლოდ სახელმწიფო ხსენას.

საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" ითვალისწინებს და განსაზღვრავს აგრეთვე, სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილებას; ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტის შესრულებას; ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულებას; სახელმწიფო სესხების ღირებულება და სასესხო გარანტიებს, ასევე მათი გაცემის პროცედურებს; სესხის აღების გამგეირვებობას; სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის და ანგარიშგების მომზადებასა და წარდგენას; წლიური ანგარიშის შინაარსს; საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ წლიური ანგარიშის შემოწმებას; სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების პროცედურებს (პირობებს); განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულების წლიური ანგარიშების მომზადებას, წარდგენასა და დამტკიცებას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონის შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესი ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის წარდგენას დასამტკიცებლად. "საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციების შესაბამისად და დადგენილ ვადებში მხარჯავი დაწესებულებები და სპეციალური სახელმწიფო ფონდები ამზადებენ საბოლოო ანგარიშებსა და ანგარიშგებებს, რომელთა საფუძველზეც ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშსა და ანგარიშგებას. ეს ანგარიში და ანგარიშ-

გება და საქართველოს კონტროლის პალატის შესაბამისი დასკვნა წარედგინება საქართველოს პარლამენტს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ვადებში".

საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების განხილვისა და საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენების მოსმენის შემდეგ არა უგვიანეს I ნომბრისა იღებს დადგენილებას ანგარიშების დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის დამტკიცება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის შემცველი პროცესია. წარდგენილი ანგარიშის არაობიექტურობის (არასრულყოფილების, უხარისხობის) შემთხვევაში უფლებამოსილია არ დაამტკიცოს მთავრობის ანგარიში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ნაწილში მთავრობის საქმიანობა მიიჩნოს არადაამაკმაყოფილებლად და საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე დასვას აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, აღმოჩენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით მისცეს პრეზიდენტს რეკომენდაციული ხასიათის წინადადებები.

ამრიგად, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონით "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" მნიშვნელოვნად შეიცვალა საბიუჯეტო სისტემის არსებული სტრუქტურა. ამავე კანონით განისაზღვრა სახსონო სამსახურის წამყვანი როლი ბიუჯეტის შესრულების საქმეში.

მიუხედავად ზემოხსენებული დადებითი მომენტებისა, მოქმედი საბიუჯეტო კანონმდებლობა საჭიროებს შემდგომ დახვეწა-სრულყოფას და მასში გარდამავალ პერიოდში სწრაფად მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების ასახვის აუცილებლობას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საბიუჯეტო პოლიტიკასა და სისტემასთან დაკავშირებული თეორიული, მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული ხასიათის საკითხების გადაჭრას.

განვლილი წლების საბიუჯეტო საქმიანობის პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ქვეყნის ბიუჯეტური სისტემა ვერ ასახავს გარ-

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ", თავი V, მუხ. 45.

<sup>2</sup> იქვე, მუხ. 48, პუნქტი 2.

დამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს და იგი მოითხოვს შემდგომ რადიკალურ ტრანსფორმაციას და სრულყოფას. მოქმედ ბიუჯეტურ სისტემაში მრავალი საბიუჯეტო სამართლებრივი ნორმების უკმარისობაა, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობას, საბიუჯეტო სისტემის რგოლებს შორის შემოსავლების განცალკევებას, ბიუჯეტის შედგენის პრინციპებს, ხარჯების დაფინანსებას და სხვ.

საგადასახადო სისტემის სრულყოფა სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და ეკონომიკური განვითარების უმთავრესი წინაპირობაა. გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და პოლიტიკა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის წარმოადგენს უდიდესი მნიშვნელობის პრობლემას. განვითარების დონის მიუხედავად მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, სადაც არ კამათობენ საგადასახადო სისტემის, მისი მოწყობის და მართვის, პოლიტიკისა და განაკვეთების სიდიდის შესახებ.

ქვეყნის ოპტიმალური ეკონომიკური და სოციალური მოწყობის მოდელის შემუშავება დამოკიდებულია სწორი საგადასახადო პოლიტიკის გატარებაზე. დღეს საქართველოს ობიექტური რეალობიდან გამომდინარე სჭირდება სიცოცხლისუნარიანი საგადასახადო სისტემა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მეწარმეობის განვითარება და ეკონომიკის აღმავლობა. გადასახადები და საგადასახადო პოლიტიკა, პირველ რიგში, ადგილობრივ რეალურ მდგომარეობას უნდა შეესაბამებოდეს. უცვილებელია ქვეყნის საგადასახადო და საერთო ეკონომიკურ პოლიტიკათა შეთანაწყობა და თანხვედრა, რათა ისინი ერთი და იგივე მიზნებს ემსახურებოდნენ.

გამომდინარე აქედან, საგადასახადო სისტემა სრულყოფასა და რეალობასთან მორგებას საჭიროებს. უდავოა ის გარემოება, რომ გადასახადები რაც შეიძლება ნაკლებად უნდა ახარალებდეს საზოგადოებას. ამასთან, საგადასახადო სიმძიმე სამართლიანად უნდა იყოს გადანაწილებული. მაშასადამე, საგადასახადო სისტემა უნდა იყოს სამართლიანიც და ეფექტიანიც, რამეთუ საგადასახადო პოლიტიკა უშუალოდ უკავშირდება და გავლენას ახდენს ისეთ საკითხებზე, როგორებიც არის: ბიუჯეტური სისტემის მოწყობა, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ფუნქციები და ურთიერთდამოკიდებულება, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის გადასახადების განაწილება, ტრანსფერების პოლიტიკა, საბაჟო პოლიტიკა და საბაჟო ტარიფები. აღნიშნული საკითხები საქართველოში ჩამოყალიბებასა და დახვეწას მოითხოვს. მას-

თან, ისინი ერთ მთლიან სისტემას უნდა ქმნიდნენ და ერთმანეთთან კარმონიზირებული უნდა იყოს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ოპტიმალური საგადასახადო და ბიუჯეტური სისტემის შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ურთულესი პრობლემაა. საგადასახადო და ბიუჯეტური სისტემები ისეთი უნდა იყოს, რომ ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდასთან ერთად არ ჩაახშოს კერძო მეწარმეობითი საქმიანობა.

ერთ-ერთი პრობლემა, რომელიც, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვნად უშლის ხელს ქვეყნის საგადასახადო სისტემის ოპტიმალურ რეჟიმში ფუნქციონირებას, ისაა, რომ დაბეგერის პოლიტიკა მოწყვეტილია ერთიანი სახელმწიფო-ეკონომიკური პოლიტიკისაგან. ამასთან, ადრინდელი ეკონომიკური პროგრამები და კონცეფციები დღეისათვის მოძველებულია. ასეთ ვითარებაში ხელისუფლება ცდილობს ეკონომიკის ცალკეულ სეგმენტებში პატარა-პატარა ცვლილებების შეტანას, მათ შორის საგადასახადო სისტემაშიც, თუმცა აშკარაა, რომ ეკონომიკის ნაწილ-ნაწილ, ერთმანეთისგან მოწყვეტილ სეგმენტთა ტრანსფორმაცია სასურველ შედეგს არ გვაძლევს. ამიტომაც, ჩვენი აზრით, დადგა დრო შემუშავდეს ეკონომიკური რეფორმების ახალი კომპლექსური პროგრამა, რომლითაც დაბალანსდება მაკრო და მიკროეკონომიკური პოლიტიკა, ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოვა მათი შემადგენელი ცალკეული ელემენტები.

ცნობილია, რომ საგადასახადო რეფორმის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულება არის საგადასახადო კოდექსის გამარტივება. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საგადასახადო კოდექსით გადასახადების რაოდენობა და ზოგიერთი გადასახადის განაკვეთი შემცირდა, ის მაინც არ არის ისეთი, რომელიც ჩვენს ეკონომიკურ განვითარებას სჭირდება. მხედველობაში გვაქვს გადასახადების საერთო სიმძიმე, მისი გადანაწილება და საბაზრო ეკონომიკისათვის შესაბამისი მენტალიტეტის ჩამოყალიბება, განსაკუთრებით კი საგადასახადო კულტურის ამადლება.

გარდამავალი ეკონომიკის მქონე საქართველოში ადეკვატური საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავებისათვის მიზანშეწონილია შემდეგი ცვლილებები, კერძოდ:

**საშემოსავლო გადასახადი** – პროპორციული განაკვეთი 12%-ის ოდენობით არღვევს სამართლიანობის პრინციპს და ამასთან, იკარგება ამ გადასახადის განმანაწილებლობითი ფუნქცია. აღსანიშნავია, რომ ეს გადასახადი განვითარებულ თუ განვითარებად ქვეყნებში პროგრესულია. 12%-იანი განაკვეთი ერთნაირ საგადასახადო პირობებში აყენებს დაბალშემოსავლიანებსაც და

მდიდარ შემოსავლიანებსაც, მაშასადამე, შეღავათი გაეწიათ ამ უკანასკნელებს. თუ ხელისუფლება საშემოსავლო გადასახადში ცვლილებების შეტანის განხორციელებით აპირებდა გადამხდულებისათვის შეღავათის გაწევას, ეს მართებული იყო ისევე პროგრესული დაბეგურის პრინციპის გამოყენებით დადაბლებული განაკვეთების მეშვეობით გაეტარებინა, მაგალითად, 8-დან 20%-მდე განაკვეთების დაწესებით, რამეთუ ამ შემთხვევაში აღარ დაზარდებოდა არც სამართლიანობის და არც ეფექტიანობის პრინციპი.

**მოგების გადასახადი** - არასამართლიანია ასევე 20%-იანი განაკვეთი. საჭიროა მცირე, საშუალო და მსხვილი ბიზნესის დაბეგურა განსხვავებული განაკვეთებით. ასევე მიზანშეწონილია სამშენებლო კომპანიათა დაბეგურა შედარებით მაღალი განაკვეთით, ვინაიდან დღეს საქართველოში არის მშენებლობის ბუმი და შესაბამისად, ამ სფეროში საკმაოდ მაღალია მოგების ნორმა.

ასევე მოგების გადასახადით უნდა დაიბეგროს ეკლესიებით, რელიგიური ხატებით, ჯერებით, სანთლებით ვაჭრობის სფეროში, ვინაიდან ეს არის მათ მიერ განხორციელებული ეკონომიკური საქმიანობა, საიდანაც ღებულობენ მოგებას. აღნიშნული გადასახადისაგან მოზილიზებული თანხები მთლიანად უნდა ჩაირიცხოს ადგილობრივ ბიუჯეტებში, რაც ტერიტორიული ერთეულებისათვის შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყარო იქნება. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ „საეკლესიო გადასახადი საქართველოში ოდითგანვე სახელმწიფო შემოსავლების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენდა ფარნავეზისა და დაეით აღმაშენებლის მეფობის ეპოქებში მაშინ, როცა საქართველო აღწევდა განვითარების პიკს“<sup>1</sup>.

ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობისთვის მისაღებია მისი განთავისუფლება გადასახადებისაგან 2 წლის განმავლობაში, რათა იგი გახდეს სიცოცხლისუნარიანი. მაგრამ 2 წლიანი ბიზნესისაგან თავის ასარიდებლად საჭიროა კანონმდებლობაში ჩაიდოს შემდეგი პირობა: თუ ისინი 2 წლის შემდეგ შეწყვიტენ ფუნქციონირებას, პასუხი ავონ წინა წლების საგადასახადო ვალდებულებებზე მთლიანად.

საჭიროა გამოქვეყნებულ წიგნში რეინვესტირებაზე, სამუშაო ადგილების შექმნაზე გაწეული ხარჯები გარკვეული ოდენობით.

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ტბულ აბუსერისძის ეპოქის სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), გამომცემლობა „მეცნიერება“, 2004.

დღე რეზერვ ცნობილია, ამ გადასახადს აქვს ფასის შემცვეობით მწარმოებლიდან მომხმარებელზე ან პირიქით საგადასახადო სიმძიმის გადაკისრების თვისება. როცა საქონელზე მოთხოვნა არაელასტიურია, სიმძიმე გადაეკისრება მომხმარებელს, ხოლო ელასტიური მოთხოვნის დროს კი - მწარმოებელს.

ამიტომაც საჭიროა პირველადი მოხმარების საქონელზე, განსაკუთრებით კი კვების პროდუქტებზე დღეს განაკვეთი იყოს დაბალი, ვინაიდან დაბალშემოსავლიანებს არ დააწვეთ მძიმე საგადასახადო ტვირთი. შედარებით მაღალი განაკვეთით კი დაიბეგროს ფუფუნების სავნები, რომლებზეც არის ელასტიური მოთხოვნა.

მაშასადამე, განაკვეთების დაწესებისას საჭიროა ჯერ გავარკვიოთ, თუ ვისი დაბეგურა გვხურს რეალურად და მხოლოდ ამის შემდეგ შეირჩეს ისინი.

**აქციზი** - საქართველოში აქციზურ საქონელზე დაწესებულია მხოლოდ ფიქსირებული განაკვეთები. ამ შემთხვევაში აზრს კარგავს კოდექსში გათვალისწინებული აქციზური საქონლის დასაბეგრი ღირებულების განსაზღვრა. ყველა აქციზურ საქონელზე მხოლოდ აკორდული გადასახადის არსებობა არასამართლიანია, საჭიროა ასევე ადვალური განაკვეთების შემოღება. ამასთან, საგანგაშოა ენერგომატარებლებზე აქციზის გაზრდა, ვინაიდან იგი იწვევს ყველა სხვა საქონელზე ფასების მატებას.

მიზანშეწონილია მაღალი განაკვეთები თამბაქოსა და ალკოჰოლურ პროდუქტებზე და მისი შემცირება ენერგომატარებლებზე.

**სოციალური გადასახადი** - ამ გადასახადის არსებობას ამართლებენ მისი მიზნობრივი დანიშნულებით - სოციალურ ღონისძიებათა დაფინანსებით. მაგრამ ამავე დროს ეს გადასახადი დამპირავეების ტვირთია და მისი სიდიდე დამოკიდებულია ხელფასის ფონდის ოდენობაზე. მაშასადამე, ეს გადასახადი მეწარმეს აიძულებს რაც შეიძლება ნაკლები ხელფასი გასცეს. ფაქტიურად, ეს არის „სასჯელი“ ხელფასის გაცემისათვის.

სოციალური გადასახადის განაკვეთის შემცირება 31%-დან 20%-მდე მნიშვნელოვანი შეღავათია დამპირავეებელთათვის, მაგრამ უფრო ეფექტური იქნება ამ გადასახადზე რეგრესული განაკვეთების შემოღება - 15-დან 5%-მდე. ეს იქნება სტიმული დამპირავეებისათვის, რათა მან მეტი დაასაქმოს და ხელფასი გაზარდოს. ამასთან, მივიღებთ მეორე ეფექტს - გაიზრდება საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი ბაზა.

ქონების გადასახადი - ამ გადასახადის ძირითადი ეკონომიკური ფუნქცია ხანიტარულია, იგი აიძულებს მეწარმეს ეფექტურად გამოიყენოს ქონება და გაანთავისუფლოს წარმოება გამოუყენებელი ფონდებისაგან.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსით ფიზიკური პირები ქონების გადასახადს იხდიან იმ შემთხვევაში, თუ მათი წლიური შემოსავალი აღემატება 40 000 ლარს, განაკვეთები პროგრესულია - 0,05%-დან 0,8%-მდე მაშინ, როცა ინდივიდუალური მეწარმეები და მეიჯარე ფიზიკური პირები, რომელთა უმრავლესობისათვის წლიური შემოსავლები 40 000 ლარს ვერც კი აღწევს, იბეგრებიან 1%-იანი განაკვეთით. ვფიქრობთ, რომ შემოსავლის ეს ზღვარი უნდა დაიწიოს და განაკვეთები 3%-მდე მაინც გაიზარდოს ფიზიკურ პირთათვის.

რაც შეეხება აგრომობილების დაბეგვრას, გადასახადი წლიურად 5 ლარის ოდენობით 6 წელზე მეტი ხნის შემთხვევაში ძალიან დაბალი და ერთგვარად, სიმბოლური ხასიათის მატარებელია. ჩვენი აზრით, უკეთესია, თუ აგრომობილის ასაკთან ერთად გაიზრდება მასზე გადასახადის ოდენობა, ეს გარკვეულწილად შეზღუდავს ამორტიზირებული მანქანების რიცხვს მით უმეტეს მაშინ, როცა მათი განბაჟება ამ პრინციპით ხდება.

მიწის დაბეგვრასთან დაკავშირებით საჭიროა აღინიშნოს ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება - მიწა არის წარმოების ისეთი ფაქტორი, რომლის კელავწარმოება შეუძლებელია და მისი ოდენობა განსაზღვრულია ბუნების მიერ. ამიტომ ყოველად დაუშვებელია მისი განთავისუფლება დაბეგვრისაგან, რათა მოხდეს მიწის რესურსების ეფექტურად გამოყენება. საუბარია 5 კა-მდე მიწის დაუბეგრაობაზე. საქართველოში ფაქტიურად ერთეულებს თუ ექნებათ 5 კა-ზე მეტი ფართობის მიწა, ამიტომაც აზრს კარგავს ამ გადასახადის არსებობა.

მაშასადამე, მიწის დაბეგვრისაგან რაიონების ბიუჯეტებში ფაქტიურად თანხა ვერ შევა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მეორე ადგილობრივი გადასახადის - სათამაშო ბიზნესზე - არსებობა მხოლოდ ქალაქის ბიუჯეტების შევსების წყაროა, რადგან რაიონებში ეს ბიზნესი ფაქტიურად არ არსებობს. ე.ი. ადგილობრივ დონეზე არსებობს ისეთი გადასახადები, რომელთაც არანაირი ფისკალური დატვირთვა არა აქვთ.

როგორც ცნობილია, საგადასახადო სისტემა მით უფრო სამართლიანია, რაც უფრო დიდია გადასახადების რაოდენობა და დიფერენცირებულია განაკვეთები. საქართველოში ამ ორი პირობისაგან არც ერთი არ არსებობს - გვაქვს 7 სახის გადასახადი

და თითქმის ყველა განაკვეთი პროპორციული. ამიტომაც არსებულ გადასახადებში ზემოთ აღნიშნულ ცვლილებებთან ერთად მისანშეწონილია შემდეგი გადასახადების დაწესება:

**სასტუმროს გადასახადი** - საქართველოში ფაქტიურად არსებობს ამ გადასახადით დაბეგვრის საკმაოდ დიდი ბაზა, ამასთან, სასტუმროებს საკმაოდ მაღალი აქვთ მოგების ნორმა. მაჭიროა გადასახადი დაწესდეს მომსახურების საფასურის მიხედვით, მისი 10%-ის ოდენობით და გადასახადის გადახდა მოხდეს ყოველთვიურად. მეორეს მხრივ, ამ გადასახადის არსებობა იქნება წლიური მოგების გამოთვლისას სასტუმროთა გაკონტროლების საშუალება.

**რესტორნების გადასახადი** - სასტუმროს გადასახადის მსგავსია. განაკვეთი ამ შემთხვევაშიც უნდა განისაზღვროს მომსახურების ღირებულების მიხედვით - 5%.

**საკურორტო გადასახადი** - საქართველო კურორტებით საკმაოდ მდიდარი ქვეყანაა, ამიტომაც საჭიროა ეს გარემოება გამოყენებულ იქნას ქვეყნის ბიუჯეტის შესავსებად. ამ გადასახადის დაწესება შესაძლებელია ერთ დამსვენებელზე გარკვეული ფიქსირებული თანხის განსაზღვრის გზით - თვეში 10 ლარის ოდენობით.

მრავალ პოსტსაბჭოურ ქვეყანაში წარმატებით არსებობს გადასახადი ძაღლების მფლობელთათვის. მისი შემოღება საქართველოშიც შესაძლებელია. ეს ბიუჯეტის შევსების ახალი წყაროს გაჩენასთან ერთად ხელს შეუწყობს ქვეყანაში მაწანწალა ძაღლების ოდენობის შემცირებას.

ეკოლოგიური უსაფრთხოების დაცვის მიზნით გამართლებულია გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადის არსებობაც. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფისათვის განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებსა და გასაღებებს შორის ეფექტიან თანაფარდობას.

საგადასახადო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია არა მხოლოდ ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთები, არამედ თითოეული გადასახადის მაღალი საგადასახადო კულტურაც. ჩვენს ქვეყანაში კი ტენდენციად ჩამოყალიბდა გადასახადების მასობრივი დამალვის, თავის არიდების, პარტიულ-პოლიტიკური გაყვანისა და მფარველობის მოვლენები. ასევე მნიშვნელოვანია საგადასახადო ორგანოებთან კორუფციული გარიგებების შემთხვევებიც.

საგადასახადო შემოსავლების განაწილება ბიუჯეტური სისტემის სხვადასხვა დონეებს შორის

გადასახდის სახეები	განაკვეთი	სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები		
		ცენტრალური	რეგიონული	ადგილობრივი
საშემოსავლო გადასახადი	პროგრესული 8-დან 20%-მდე	დაქირაუებულთა	ინდ. მეწარმეთა	
მოგების გადასახადი	პროგრესული 10-დან 20%-მდე		50%	50%
ღებ	დიფერენცირებული	35%	65%	
აქციზი	დიფერენცირებული	100%		
სოციალური გადასახადი	რეგრესული 15-დან 5%-მდე	100%		
ქონების გადასახადი	დიფერენცირებული			100%
სათამაშო ბიზნესის გადასახადი	დიფერენცირებული		100%	
ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისათვის გადასახადი	დიფერენცირებული			100%
გადასახადი კარემოს	დიფერენცირებული		100%	
დაბინძურებისთვის				
სასტუმროს გადასახადი	შომსახურების საფასურის 10%			100%
რესტორნების გადასახადი	შომსახურების საფასურის 5%			100%
საკურორტო გადასახადი	1 კაცზე 10 ლარი თვეში			100%
ქაღალდების მფლობელთა გადასახადი	დიფერენცირებული			100%
საბაჟო გადასახადები		100%		

ეკონომიკურად ძლიერი სახელმწიფო დაფუძნებული არა მარტო ოპტიმალურ საგადასახადო განაკვეთებზე, არამედ გადასახადების აკრეფის, მისი გადახდის აუცილებლობის პირობის, თითოეული მეწარმის და გადასახადის ამკრეფის პასუხისმგებლობის დონეზე ანუ ადმინისტრირების ხარისხზე.

რომდენად ასრულებენ ამ ვალდებულებას და პასუხისმგებლობას გადამხდელები და საგადასახადო ორგანოთა წარმომადგენლები?

საქართველოში არის დაბალი საგადასახადო კულტურა. მოსახლეობას არა აქვს შეგნებული, რომ საგადასახადო ვალდებულება, მიუხედავად პოლიტიკური შეხედულებისა, ყველას ერთნაირად ეკუთვნის - მეწარმესაც, სახელმწიფო მოხელესაც, მეცნიერსაც და ა.შ.

საქართველოში დაბალი საგადასახადო კულტურის გამოძვნი მიზეზებია:

-ჯერ კიდევ შენარჩუნებული მაღალი საგადასახადო სიმძიმე;

-ჯერ-ჯერობით არსებული კორუფციის მასშტაბები;

-არასრულყოფილი საგადასახადო კანონმდებლობა;

-საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი მენტალიტეტის არარსებობა;

-გადასახადის გადამხდელის მხრიდან შესაბამისი საზოგადოებრივი სიკეთის დაუნახაობა, რასაც უნდა ხედავდეს იგი სახელმწიფოს მხრიდან ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების ხარჯვის დროს.

როგორ მოიქცევიან იხინი, თუკი გადასახადების განაკვეთები იქნება ოპტიმალური?

ქართველებს არ აქვთ გათვითცნობიერებული, რომ თუ თითოეული ჩვენთაგანი არ შეასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს, ეკონომიკური აღმავლობა შეუძლებელია.

ჩვენ ვითხოვთ სახელმწიფოსგან ყოველნაირ უზრუნველყოფას, მაგრამ არ გვსურს მას ხელი შევეწყოთ ამის განხორციელებაში.

მაგრამ მნიშვნელოვანია გადასახადებისაგან თავის არიდებას შევხედოთ ეკონომიკური და ამასთან, სამართლებრივი კუთხით. იგი დანაშაულია ისევე, როგორც ძარცვა, მკვლელობა და ა.შ. ეს სფერო ეკონომისტების მიერ თითქმის შეუსწავლელია. აღნიშნული თეორია განავითარა ნობელის პრემიის ლაურეატმა პარი ბეკერმა.

ბოლო პერიოდში გაცილებით მაღალია გადასახადებისაგან თავის არიდების ფაქტების ზრდის ტემპი, ვიდრე სისხლის სამართლის დანაშაულისა. ისმის კითხვა - როგორ ვებრძოლოთ მას?

გადასახადებისაგან თავის არიდებას საზოგადოების სხვა წევრებისათვის მოაქვს ზარალი, რამდენადაც მცირდება ბიუჯეტი

ტის შემოსავლები და შესაბამისად, გაქვნილი რსება ხარჯები (ხოციადური, ეკონომიკური, მმართველობითი და ა.შ.). ამ ზიანის ხიდიდე იზრდება დამნაშავეთა ანუ გადასახადების არგადამხდელთა რიცხვის ზრდასთან ერთად:

$$H_i = H_i(O_i) \quad (1)$$

სადაც  $H_i$ -ზიანი, რომელიც მოაქვს  $i$  დანაშაულს;  
 $O_i$ -დანაშაულთა რიცხვი.

მოგება, რომელსაც ღებულობს დამნაშავე, ასევე იზრდება  $O_i$ -ის ზრდასთან ერთად:

$$G_i = G_i(O_i) \quad (2)$$

სადაც  $G_i$  არის დამნაშავეის მოგება.

საზოგადოების წმინდა ზარალი ანუ დანახარჯები  $i$  დანაშაულის გამო  $D_i(O_i)$ , განისაზღვრება  $H$  ზარალსა და  $G$  მოგებას შორის სხვაობით:

$$D_i(O_i) = H_i(O_i) - G_i(O_i) \quad (3)$$

დანაშაულის რაოდენობაზე მოქმედებს უამრავი ფაქტორი – დამნაშავეის გენეტიკური მიდრეკილებიდან დაწყებული მისი საზოგადოებრივი და ოჯახური მდგომარეობით დამთავრებული. სხვა თანაბარ პირობებში, რაც უფრო მაღალია დამნაშავეთა გამოვლენისა და მათი დასჯის ალბათობა, მით უფრო მცირეა დანაშაულთა რიცხვი. ბევრი კი თვლის, რომ დასჯის ალბათობის ცვლილება დანაშაულთა რაოდენობაზე შემოქმედებს უფრო ძლიერ, ვიდრე სასჯელის სიმკაცრის ცვლილება.

აღამიანი ჩადის დანაშაულს იმ შემთხვევაში, თუ ამ ქმედებიდან მოსალოდნელი სარგებელი მეტია იმ სარგებელზე, რომლის მიღებაც მას შეეძლო სხვა კანონიერი საქმიანობით.

ჩვენი მიდგომა ასახავს დამოკიდებულებას, ერთის მხრივ, კონკრეტული პირის მიერ ჩადენილ დანაშაულთა რიცხვსა და მეორეს მხრივ, ამ პირის დასჯის ალბათობას და სასჯელის სიმკაცრეს შორის, ასევე სხვა ცვლადებს შორის, მაგალითად, ის შემოსავლები, რომელიც დამნაშავეს შეეძლო მიეღო კანონიერი საქმიანობით, დამნაშავეის მზადყოფნა, ჩაიდინოს დანაშაული. ეს ფუნქცია შეიძლება წარმოვადგინოთ შემდეგნაირად:

$$O_j = O_j(P_j, f, U_j) \quad (4)$$

სადაც  $O_j$  არის  $j$  დამნაშავეთა მიერ ჩადენილ დანაშაულთა რაოდენობა დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში,  $P_j$  – დამნაშავეის დასჯის ალბათობა,  $f$  – სასჯელი თითოეული დანაშაულისათვის,  $U_j$  – ცვლადი, რომელიც ასახავს დანარჩენ ფაქტორთა კომბინირებულ გავლენას.

რაც უფრო მაღალია დამნაშავეის დასჯის ალბათობა, მით უფრო მცირეა დანაშაულთა რიცხვი. ასევე სასჯელის სიმკაცრის ზრდა ამცირებს დანაშაულთა რაოდენობას, რამდენადაც მცირდება დანაშაულის ჩადენიდან მოსალოდნელი სარგებლის ხიდიდე.

არსებობს სასჯელის უამრავი სახე, მაგრამ მოცემული შემთხვევისათვის ჩვენ განვიხილავთ ჯარიმას.

სასჯელი ეხება არა მხოლოდ დამნაშავეს, არამედ საზოგადოების სხვა წევრებსაც. სასჯელის ერთობლივი ღირებულება მთელი საზოგადოებისათვის წარმოადგენს დამნაშავეისათვის სასჯელის ღირებულებისა და დანარჩენი საზოგადოებისათვის ამ სასჯელთან დაკავშირებული მოგების ან ზარალის წაშლ. დამნაშავეთა მიერ გადახდილი ჯარიმები ქმნის შემოსავლებს საზოგადოების დანარჩენი წევრებისათვის, რომელიც უდრის სამართალდამრღვევთა ზარალს მინუს ჯარიმის გადახდევინებაზე გაწეული ხარჯი. ასე, რომ საზოგადოების დანახარჯები, დაკავშირებული ჯარიმებთან, თითქმის 0-ის ტოლია.

ისეთი დანაშაულისთვის, როგორცაა გადასახადებისგან თავის არიდება, სასჯელის ოპტიმალური ფორმა არის ჯარიმა. იგი ფლობს რიგ უპირატესობებს სასჯელის სხვა სახეებთან შედარებით:

- თავისუფლების აღკვეთა ან პრობაცია ან სასჯელის სხვა სახეები შთანთქავს საზოგადოების რესურსებს მცველების, მეთვალყურეებისა თუ თვით სამართალდამრღვევთა სახით. ჯარიმა კი არის ტრანსფერული გადასახდელი, რომელიც არ საჭიროებს დანახარჯებს საზოგადოების სხვა წევრების მხრიდან;

- ჯარიმათა გამოყენების შემთხვევაში სასჯელის სიმკაცრის განსაზღვრა უფრო იოლია, ვიდრე სასჯელის სხვა სახეებისას;

- ჯარიმები უზრუნველყოფენ იმ ზიანის კომპენსირებას, რაც საზოგადოებამ განიცადა, სასჯელის სხვა სახეები კი პირიქით, ზრდიან მას ხარჯების სახით.

ჯარიმა არის სასჯელის გამოსახვა ფულადი ერთეულით, ამიტომაც იგი უკეთ გამოსახავს დანაშაულის „ფასს.“ ვიდრე ისეთი სასჯელი, როგორცაა თავისუფლების აღკვეთა, რომელიც დროის ერთეულით იზომება. ამიტომაც გამართლებულად მიგვაჩნია საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 132-ე მუხლის მე-4 პუნქტში ჩადებული პირობა, რომლის მიხედვითაც „სისხლის სამართლებრივი ღვენა არ დაიწყება, თუ „საგადასახადო მოთხოვნის“ მიღებიდან 45 სამუშაო დღის ვადაში დაიფარება

დამატებით გადასახადებად დაკისრებული გადასახადების ძირითადი თანხა". ე.ი. სახჯელი ემსახურება ფისკალურ მიზნებს.

ჯარიმის ოპტიმალური სიდიდე შეიძლება გამოისახოს შემდეგი განტოლებით:

$$F_i = H_i(O_i) + C_i(O_i) \quad (5)$$

სადაც  $C_i(O_i)$  არის დამნაშავეს გამოვლენასა და დასჯაზე გაწეული ხარჯი. ე.ი. დამნაშავეს უხდება კომპენსირება არა მარტო იმ ზიანისა, რომელიც მისმა ქმედებამ მოიტანა, არამედ იმ დანახარჯებისაც, რაც გაწეულია მის დასჯაზე.

ოპტიმალურობის პირობა გულისხმობს  $D_i(O_i)$  საზოგადოებრივი დანაკარგების მინიმუმამდე დაყვანას. ეს პირობა შესრულებულია იმ შემთხვევაში, თუ შემცირდება დანაშაულთა რიცხვი, რაც ძირითადად ორ ფაქტორზეა დამოკიდებული - როგორია დამნაშავეთა გამოვლენის ალბათობა და სახჯელის სიდიდე.

დასჯის შიში ამცირებს დანაშაულის გამო საზოგადოების დანაკარგებს და ზრდის საზოგადოებრივ კეთილდღეობას, რამდენადაც დამნაშავენი იძულებულნი არიან უარი თქვან დანაშაულის ჩადენაზე. როგორ მივაღწიოთ ამ კეთილდღეობის ზრდას ანუ სახელმწიფო პოლიტიკის „ეფექტურობას“?

საზოგადოებრივი კეთილდღეობა იზომება შემოსავლებით, ხოლო „ეფექტურობა“ კი - როგორც თანაფარდობა შემოსავლების მაქსიმალურად შესაძლო ზრდისა შემოსავლების იმ ზრდასთან, რომელსაც ადგილი ექნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ წმინდა ზარალის გამომწვევი ყველა დანაშაული იქნებოდა თავიდან აუცილებელი. მაშასადამე, სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტურობის ამაღლება შესაძლებელია შემდეგ ცვლადთა ოპტიმალური მნიშვნელობების შერჩევის გზით - დამნაშავეთა დასჯის ალბათობა  $P$  და სახჯელის ზომა  $f$ .

მათემატიკურად ეფექტურობა შეიძლება განვსაზღვროთ შემდეგნაირად:

$$E = \frac{D(O_1) - [D(\hat{O}) + C(P; \hat{O}) + bpf\hat{O}]}{D(O_1) - D(O_2)} \quad (6)$$

სადაც  $P$ ,  $f$  და  $\hat{O}$  - ოპტიმალური მნიშვნელობებია,  $O_1$  - დანაშაულთა რაოდენობა, რომელიც იქნებოდა განხორციელებული  $p=f=0$ -ის დროს,  $O_2$  -  $O$ -ის მნიშვნელობა, რომელიც მინიმუმებს უკეთებს  $D$ -ს, ხოლო  $bpf\hat{O}$  - დამნაშავეისათვის სახჯელისაგან მოსალოდნელი ზარალი.

მაშასადამე, სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტურობა განისაზღვრება ძირითადად ორი ფაქტორით -  $p$  და  $f$ .

განვიხილოთ საქართველოში მოქმედი ჯარიმები, რომლებიც დაწესებულია გადასახადების შემცირების გამო და შევადაროთ მისი ეფექტურობა - რამდენად აიძულებს გადაამხდელს ხელი აღილოს ამ დანაშაულის ჩადენაზე.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 132-ე მუხლის მიხედვით, გადასახადების ოდენობის შემცირება 15 000 ლარამდე იწვევს დაჯარიმებას შემცირებული თანხის 25%-ის ოდენობით; თუ ხდება გადასახადის 15 000-დან 25 000 ლარამდე შემცირება, ეს იწვევს დაჯარიმებას შემცირებული თანხის 50%-ის ოდენობით. ხოლო თუ გადასახადი მცირდება 25 000 ლარით და უფრო მეტით, იწვევს დაჯარიმებას შემცირებული თანხის 75%-ის ოდენობით.

მაგალითად, თუ პირი მაღავეს 100 000 ლარს, ეს ნიშნავს იმას, რომ მისი შემოსავალი 2 000 000-ია (ვთქვათ, მოგების გადასახადის შემთხვევაში), ამ დროს ჯარიმა 75% ანუ 75 000 ლარი მოცემული პირისათვის არ წარმოადგენს ჯარიმის იმ ოდენობას, რაც მას აიძულებს არ დამალოს გადასახადი, მით უმეტეს, თუ მისი გამოვლენის ალბათობა იქნება დაბალი. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ ჯარიმები დარღვევის ხხვა სახეებზე, მაგალითად, დეკლარაციის თავისდროულად ჩაუბარებლობა, მისი არასწორად შევსება, დღგ-ს არასწორად ჩათვლა და ა.შ. საკმაოდ მაღალია განხილულ დანაშაულზე ჯარიმას თან შედარებით. მაშასადამე, შეგნებულად ჩადენილი დანაშაული ისჯება უფრო ღმობიერად, ვიდრე შემთხვევითი.

რაც შეეხება დანაშაულის გამოვლენის ალბათობას, იგი საგადასახადო ორგანოთა წარმომადგენლებზეა დამოკიდებული. საქართველოში ამ მხრივ სახარბიელო მდგომარეობა ნამდვილად არ არის. ჩვენ, ერთის მხრივ, გავამკაცრეთ საგადასახადო ადმინისტრირება, მაგრამ იგი რეალურად არ სრულდება. ამ მხრივ მისაღებია საგადასახადო ადმინისტრირების მუშაკთა სტიმულირების ერთგვარი მექანიზმის შექმნა, მაგალითად, თითოეულ გამოვლენილ დანაშაულზე გარკვეული პრემიების შემოღება.

როგორც ცნობილია, საქართველოში საკმაოდ დიდი ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები. მისი ლეგალიზაცია უნდა მოხდეს როგორც გადასახადების განაკვეთების შემცირებით, ისე ადმინისტრირების გაუმჯობესებით. ვინაიდან ლეგალიზაცია მხოლოდ ადმინისტრირების გზით გამოიწვევს პროდუქციაზე ფასების მატებას, რაც დაბალი მსყიდველობითი უნარის მქონე მოსახლეობის მდგომარეობას კიდევ უფრო გააუარესებს. ამიტომ

მაც ფასების ზრდის ტენდენციის შეწყვეტისათვის საჭიროა გადასახადების განაკვეთების შემცირება იმ დონით, რომ მეწარმეები აღმოჩნდნენ უკეთეს პირობებში, ვიდრე საგადასახადო ორგანოთა წარმომადგენლებთან კორუფციული გარიგებების დროს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია:

- საგადასახადო სისტემა იყოს გამჭვირვალე;

- განაკვეთები დაწესდეს ეკონომიკური გათვლების საფუძველზე;

- საგადასახადო სისტემა იყოს სტაბილური და არა მუდმივცვალვადი (ვინაიდან იგი ხელს უშლის უცხოელი ინვესტორების შემოსვლას საქართველოში).

საბოლოოდ შეიძლება აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს საგადასახადო პოლიტიკა ჯერჯერობით არ არის პრაგმატული. თუ ჩვენი მიზანია ეკონომიკური ზრდის მიღწევა, ინვესტიციათა ხელშეწყობა, უმუშევრობის შემცირება და ა.შ. უნდა შევიმუშავოთ შესაბამისი პროგრამა. საგადასახადო სტრატეგიის რეალიზაცია არ უნდა იყოს ეკონომიკურად დაუსაბუთებელი. საჭიროა გადასახადების განაკვეთები და შეღავათები შეირჩეს არა მექანიკურად, არამედ რეალური ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე. ადამხდლებს უნდა შეეუქმნათ ორი მთავარი პირობა: დაეაწესოს ისეთი საგადასახადო განაკვეთები, რომლებიც მათ არ დაუკარგავთ მეწარმეობით სტიმულს და ამასთან, სასჯელი ანუ ჩვენს შემთხვევაში, ჯარიმები უნდა იყოს იმდენად მკაცრი, რომ გადამხდლებს უარი ათქმეინოს გადასახადების დამალვაზე. ამასთან, მაღალი უნდა იყოს დამნაშავეთა გამოვლენის ალბათობა, რაც საგადასახადო ორგანოთა წარმომადგენლების კომპეტენტურობასა და კეთილსინდისიერებაზე დამოკიდებული. თუ ეს პირობები სწორად იქნება რეალიზებული, მოხდება ეკონომიკის რეგულირების უმთავრესი ანუ საგადასახადო ბერკეტით მისი სტაბილური განვითარების ხელშეწყობა!

საქართველოს ერთიანი საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი და ფინანსების ორგანიზაციისა და გამოყენების ღონისძიებათა ერთობლიობა ხორციელდება ფულად-საკრედიტო, საგადასახადო, ფასების და სავალუტო პოლიტიკასთან შეთანხმებულ

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ე. შაინიძე, გარდამავალი პერიოდის ადეკვატური საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობისათვის, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", №5, 2006.

აღად და კორდინირებულად და არა იზოლირებულად, განცალკევებით.

ბიუჯეტის კანონმდებლობის სრულყოფისათვის უპირველესად აუცილებელია გაირკვეს თუ რა სახის საკანონმდებლო დოკუმენტის შემუშავებაა უფრო მიზანშეწონილი - ბიუჯეტის კანონისა თუ ბიუჯეტის კოდექსისა.

ჩვენი თვალთახედვით, საქართველოს დღევანდელი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და განსაკუთრებით ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში საჭიროა, შეიქმნას ახალი საკანონმდებლო ბაზა - ბიუჯეტის კოდექსის შექმნა, რომელიც დაფუძნებული იქნება შემდეგ პრინციპებზე: განისაზღვროს სახელმწიფოებრივი ვალდებულებების მოცულობა და სტრუქტურა; ასევე ბიუჯეტის შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებათა მომზადება და განხორციელება გულისხმობს, სულ მცირე, სახელმწიფოში არსებული ეკონომიკური პოლიტიკის ჭრილში მის გააზრებას და ფინანსური ეფექტის გათვლას, რაც მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს;

ჩვენი აზრით, ბიუჯეტური რეფორმის ეტაპები შეიძლება განისაზღვროს შემდეგი სახით:

პირველი ეტაპი. რეფორმის სტრატეგიის და კონცეფციის შემუშავება უნდა განხორციელდეს ბიუჯეტური რეფორმის მოთხოვნებიდან გამომდინარე საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობათა სრულყოფა. ყველა დონეზე უნდა დაიწყოს ბიუჯეტების შემუშავების პროცედურის სრულყოფა, ბიუჯეტურ პროცესს უნდა მიეცეს უწყვეტი და თანმიმდევრული ხასიათი.

მეორე ეტაპი. უნდა განხორციელდეს თანამედროვე ბიუჯეტური სისტემის შექმნა. რისი მიღწევაც მოითხოვს: ბიუჯეტური სისტემის ელემენტების ურთიერთთავსებადობას; სახალხო მეურნეობისა და ბიუჯეტური პროგნოზირების სისტემის დამუშავებას; ბიუჯეტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცედურების ოპტიმიზაციას მათი გამჭვირვალობისა და გაღრმავების გზით;

ყოველივე მნიშვნელოვნად დაეხმარება ქვეყანას ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობათა რეგლამენტაციის საქმეში. რამეთუ კოდექსი დააკისრებს ხელისუფლებას პასუხისმგებლობას საბიუჯეტო დავალებათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში.

მაგრამ ქვეყნის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, სამეცნიერო-ეკონომიკური ინტელექტის მოვალეობად მიგვაჩნია, რომ ბიუჯეტის კოდექსის შემუშავებისას არ იქნეს გამეორებული საგადასახადო კოდექსისათვის დამახასიათებელი ისეთი ხარვეზები და ნაკლოვანებები, როგორცაა მისი

შეესაბამება სამეწარმეო საქმიანობის შესახებ კანონთას, საფინანსო სამსახურების შესახებ სათანადო პროფესიული მოუძახდელობა, აღრიცხვის მოქმედ სისტემასთან შეუთავსებლობა, კოდექსის ორიენტაცია ცივილიზებულ საბაზრო სისტემაზე და ქვეყნის გარდამავალი პერიოდის თავისებურებათა ნაკლებად გათვალისწინება და ა.შ. და ა.შ.

### §3. ბიუჯეტი და ეკონომიკა

ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელსაც ქვეყნის ხელისუფლება ახორციელებს გარკვეული ისტორიული მონაკვეთის ფარგლებში განსაზღვრავს ქვეყნის ეკონომიკურ ძლიერებასა თუ სისუსტეს. ახლად დამოუკიდებლობა მოპოვებული საქართველოსათვის ერთ-ერთ ურთულეს და უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი, მისი შემოსავლებისა და გასავლების ოპტიმიზაციის საკითხები და მისი გადაქცევა ქვეყნის აღმშენებლობისა და განვითარების უმძლავრეს ბერკეტად.

საქართველოში 1992-1995 წლების საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროს მდგომარეობამ ყველაზე უფრო სრულყოფილად ასახა ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური პროცესები. ერთდროულად, 1992 წლიდან ქვეყანაში დაწყებულმა საომარმა კონფლიქტებმა უმძიმესი ზეგავლენა იქონია ეკონომიკასა და ფინანსებზე. კატასტროფულად იზრდებოდა სახელმწიფო ხარჯები, რაც შესაბამისად იწვევდა ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდას; მოიშალა სახელმწიფო შემოსავლების სისტემა. შედეგად მივიღეთ საქართველოს ეკონომიკის პარალიზება, რამაც გამოიწვია ეროვნული შემოსავლის შექმნის, როგორც ბიუჯეტური შემოსავლების (როგორც ცენტრალურის, ისე ადგილობრივი ბიუჯეტების) მთავარი წყაროს ნულოვან ნიშნულამდე დასვლა, რამაც "ტრანსპორტში საწვავის ამოწურვის" მსგავსი ეფექტი მოახდინა, როგორც ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტის, ისე ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებზე - იქ აღარაფერი შევიდა სხვადასხვა გადასახადებისა და გადასახდელების სახით. აქეთ კი სახელმწიფოს ხარჯები იზრდებოდა და იზრდებოდა, რაც ბიუჯეტის დეფიციტს 100%-იან ნიშნულზე უტოლებდა. ასეთ ვითარებაში მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების დაფარვის ერთადერთ წყაროდ სახელმწიფო ბანკის (ეროვნული ბანკის) კრედიტებს მიიჩნევდა, რაც თავის მხრივ, არნახულად აუფასურებდა ეკონომიკას, აღრმავებდა და სრულიად უმართავს ხდიდა ქვეყანაში

ბიუჯეტულ ინფლაციის (1992,93,94წწ. ინფლაციის საშუალო წლიური ტემპი იყო 7000-9000%)<sup>1</sup>.

მთლიან შიდა პროდუქტში სახელმწიფო შემოსავლების წილი 1991 წელს 30%-დან 1994 წელს 4.2%-მდე შემცირდა, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების წილი 1994 წლის დასაწყისისათვის მხოლოდ 2% შეადგინა. ამიტომ ხელისუფლება იძულებული გახდა, ბიუჯეტის დეფიციტი ემისიური კრედიტით დაეფინანსებინა. 1993-1994 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტები პარლამენტს არ განუხილავს. 1993 წლის ბიუჯეტის დეფიციტმა 52.1% შეადგინა, 1994 წელს კი 37.4%, რაც მთლიანად ბანკის სესხებით იქნა დაფარული. 1994 წლის მეორე ნახევრამდე ეროვნული ბანკის მიერ, ყოველგვარი გაანგარიშებებისა და რეზერვების გარეშე, სხვადასხვა ორგანიზაციაზე დიდი ოდენობით სესხების გაცემამ მოშალა საფინანსო-საკრედიტო სისტემა. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზირება შეუძლებელი გახდა და პრაქტიკულად ქვეყანა ბიუჯეტის გარეშე ცხოვრობდა, რაც სახელმწიფო სახსრების უყარათო და არაეფექტიან გამოყენებას უწყობდა ხელს.

ასეთი ვითარება გაგრძელდა 1994 წლის მეოთხე კვარტლამდე, როდესაც მოხდა ბიუჯეტური ხარჯების სტრუქტურის ძირეული გარდაქმნის დაწყება და საწარმოების პირდაპირი სუბსიდირების ხარჯების წილი მკვეთრად შემცირდა. შამაგიეროდ, გაიზარდა მოსახლეობის სოციალური დაცვის ხარჯები და მთავრობას მიეცა შესაძლებლობა, დაეწყო ფასების ლიბერალიზაციის შემდგომი გაღრმავების პროცესი. 1992 წლის შემდეგ პირველად 1995 წელს გახდა შესაძლებელი წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება. აღნიშნულ წელს ბიუჯეტის დეფიციტის ხვედრითი წონა მთლიან შიდა პროდუქტში წინა წელთან შედარებით 3-ჯერ შემცირდა. აიკრძალა მისი ემისიური დაკრედიტება და ინფლაციის ტემპიც მნიშვნელოვნად შემცირდა.

საქართველოს კონსოლიდირებული (ნაერთი) სახელმწიფო ბიუჯეტი 1995 წლისათვის არ დამტკიცებულა. საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა მხოლოდ მინისტრთა კაბინეტის მიერ წარმოდგენილი ცენტრალური ბიუჯეტი. სადაც დეფიციტი ფიქსირებული არ ყოფილა, მაგრამ შემოსავლის საერთო მოცულობაში 53.9%-ს საერთაშორისო ორგანიზაციების და უცხო-

<sup>1</sup> შ. ქისტაური, ზ. გრივალაშვილი, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრობლემების გადაწყვეტის ზოგიერთი ასპექტი, ეკონომიკის აქტუალური საკითხები, ტ. XVI.

ეთის ქვეყნების მთავრობათა მიერ გამოყოფილი ფინანსური დახმარებითა და გრანტებით მისაღები შემოსავლები შეადგენდა.

მიმდევნო ეტაპზე საბიუჯეტო მოწყობის სრულყოფამ გააღებინა მოახდინა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მობილიზაციის დონეზე, საბიუჯეტო ხარჯების კონტროლის გაძლიერებასა და აღრიცხვა-ანგარიშების მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ანგარიშის შესაბამისად საქართველოს 1996 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი შემოსავლის ნაწილში შესრულებულია 92%-ით, ფაქტიურად მიღებულია 518105,6 ათასი ლარი, ბიუჯეტით გათვალისწინებულზე 44750 ათასი ლარით ნაკლები. ამასთან, უზრუნველყოფილი ვერ იქნა ცენტრალური ბიუჯეტისა და სახელმწიფო სპეციალური ფონდების საშემოსავლო ნაწილის შესრულება. რაც შეეხება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტს, მისი საშემოსავლო ნაწილი შესრულებულია ცენტრალური ბიუჯეტიდან გეგმიურთან შედარებით 10.8 მლნ. ლარით მეტი ტრანსფერტების გადაცემის ხარჯზე.

საანგარიშო პერიოდში (1996წ.) უზრუნველყოფილი ვერ იქნა კანონით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების მიღება. გეგმების დაზუსტების პროცესში, ცენტრალური ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის 1596 ათასი ლარით ზრდის პირობებში, საგადასახადო შემოსავლების გეგმიური მოცულობის 21902 ათასი ლარით შემცირების მიუხედავად, ვერ მოხერხდა გათვალისწინებული გადასახადების სრულად მობილიზაცია და შესრულებამ მხოლოდ 83.1% შეადგინა. საგადასახადო შემოსავლების ერთგვარად გააქტიურების მიუხედავად 1996 წელს სახელმწიფო და ცენტრალურ ბიუჯეტებში ჩარიცხული იქნა 70 მლნ. ლარზე მეტი ანუ საერთო მაჩვენებლებში გეგმიურზე 15.4 მლნ. ლარით მეტი, მაგრამ აღნიშნული ძირითადად შემოსავლების არასწორი დაგეგმვითა და თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის ექსპერიმენტით იყო განპირობებული.

ანალოგიურად, 1996 წელს არასწორად იყო დაგეგმილი კაპიტალური შემოსავლები. კერძოდ, სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მონაცემებით აღნიშნულ წელს 1 ივლისამდე სააქციო საზოგადოებების გამოსასყიდ აქციათა პაკეტის ღირებულება 50.0 მლნ. ლარს, ხოლო წლის განმავლობაში პრივატიზაციას დაქვემდებარებული 1150 სახელმწიფო ორგანიზაციის საერთო საპრივატიზაციო ღირებულება 3.1 მლნ. ლარს შეადგენდა. მიუხედავად აღნიშნულისა ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმის

შემდგომი დაზუსტების პროცესში არ იქნა გათვალისწინებული რეალური შესაძლებლობები და კაპიტალური შემოსავლების ოდენობა 3.0 მლნ. ლარიდან მხოლოდ 4.5 მლნ. ლარამდე გაიზარდა, მაშინ, როდესაც უკვე 6 თვეში ამ სახეობიდან მიღებული იყო 6 მლნ. ლარზე მეტი შემოსავალი. ამ და სხვა მრავალი მაგალითის მოყვანა შესაძლებელი.

მაშასადამე, საქართველოში მიმდინარე დადებითი პროცესებისა ქვეყნის ეკონომიკური სამსახურები საკმარის დონის მიღებას არ ახორციელებდნენ აღრიცხვა-ანგარიშგების გასაუმჯობესებლად. მატერიალური წარმოების, რეალიზაციის, გაწეული მომსახურების, ექსპორტ-იმპორტისა და სხვა მაჩვენებლების შესახებ ეკონომიკური სამსახურების ინფორმაციები არარეალური და ხშირ შემთხვევაში ურთიერთსაწინააღმდეგოა. ურთიერთშეუსაბამო იყო ფაქტიური საბიუჯეტო შემოსავლების შესახებ ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო საგადასახადო ინსპექციის ინფორმაციებიც. "1996 წელს გაწეული მუშაობის შესახებ" საგადასახადო ინსპექციის ინფორმაციაში აღნიშნულია, რომ "საქართველოს ბიუჯეტმა საგადასახადო სამსახურის ხაზით 1996 წლის განმავლობაში მიიღო 291.7 მლნ. ლარი", მაშინ, როდესაც ფაქტიურად ბიუჯეტში ჩაირიცხა 50-60 მლნ. ლარით ნაკლები.

უფრო მეტიც, სხვადასხვა დარღვევათა გამო 1996 წელს საგადასახადო ინსპექციის მიერ ბიუჯეტის სასარგებლოდ დამატებით დარიცხულმა და ბიუჯეტში ჩარიცხულმა თანხებმა შესაბამისად 88 მლნ. ლარი და 29.2 მლნ. ლარი შეადგინა. არღვევათა დაშვების გამო ბიუჯეტში დამატებით ჩარიცხული თანხებიდან არანაკლებ 50-70% ჯარიმა-საურავებს უნდა შეადგენდეს, ფაქტიურად კი სანქციების სახით საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში ჩარიცხულია 2.1 მლნ. ლარი. აღნიშნული კი მიუთითებს, რომ აღრიცხვა-ანგარიშგებაში სანქციების გადასახადის იმ სახეობისადმი მიკუთვნებაზე, რომელთა მიმართაც გავრცელებული იყო ჯარიმა-საურავები.

უფრო მეტიც, პრაქტიკულად ვერ განხორციელდა სხვადასხვა შემოსავლების ზუსტი აღრიცხვა. მაგალითად, "მიწის გადასახადის შემოსავლების ანგარიშზე" ჩარიცხული მოგების გადასახადის თანხები, საზღვაო ტრანსპორტიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის ანგარიშზე თანხები ჩაირიცხა ყაზბეგის რაიონის აგრობანკიდან, მოგებიდან გადასახადის შემოსავლების ანგარიშებზე ჩაირიცხა ფიზიკურ პირთა საშემოსავ-

ლო გადასახადები, ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ტრანსფერტები და ა.შ.

მნიშვნელოვანი სახსრები დააკლდა სახელმწიფო ბიუჯეტს პრივატიზაციის პროცესში ობიექტების საწესდებო კაპიტალის არასწორი განსაზღვრით. ჩატარებულმა შემოწმებებმა აჩვენა, რომ მთელ რიგ შემთხვევებში საწესდებო კაპიტალი და, აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები რამდენადმე შემცირებულია.

მაგალითად, სააქციო საზოგადოება "ფეროს" საწესდებო კაპიტალი შემცირებული იყო 3.6 მლნ ა.შ.შ. დოლარით, სს "ლანინის" საწესდებო კაპიტალი - 1.5 მლნ. ა.შ.შ. დოლარით, სს "ახმეტის ღვინის ქარხნის" - 0.3 მლნ ა.შ.შ. დოლარით, სს "ექსტრა-4"-ის - 96.3 ათასი ა.შ.შ. დოლარით, სს "ბორჯომის მინის ტარის" - 73.5 ათასი ა.შ.შ. დოლარით, სს "პრიმატეს" 33.9 ათასი ა.შ.შ. დოლარით და ა.შ. რის გამოც სახელმწიფო ბიუჯეტმა თავისდროულად ვერ მიიღო 6.0 მლნ. ა.შ.შ. დოლარამდე შემოსავალი.

როგორც ცნობილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დამატებითი შემოსავლის ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლები, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის კი - იჯარით მიღებული შემოსავლებიდან ჩარიცხული დამატებული ღირებულების და მოგების გადასახადის თანხები. აღნიშნული კი მოწმობს იმას, რომ უმრავლეს შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანიზაციების ხელმძღვანელებმა არ დაიცვეს საქართველოს პარლამენტის მიერ 1994 წლის 20 სექტემბრის დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო ქონების იჯარით გაცემის დებულების მოთხოვნები და იჯარით მიღებული შემოსავლებიდან არ გადაიხადეს ბიუჯეტის კუთვნილი გადასახადები. ასეთი ფაქტები აღინიშნა აგრარულ უნივერსიტეტში, წყალთა მეურნეობების და საინჟინრო ეკოლოგიის ინსტიტუტში, სახელმწიფო საწარმო "აგროუნტრანსერვისში" და ა.შ.

მაგრამ მიუხედავად აღნიშნული ნაკლოვანებებისა საგრძნობლად გაიზარდა საგადასახადო შემოსავლები, რომელთა მოცულობამ 306.9 მლნ. ლარს გადააჭარბა და 1995 წლის მონაცემებს 2.5-ჯერ აღემატება. ასევე ამალდა შემოსავლების მობილიზაციის დონე გადასახადის ცალკეული სახეების მიხედვით. კერძოდ, საშემოსავლო გადასახადის სახით 1996 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირებული თანხა 2.3-ჯერ

აღემატება წინა წლის მინუსებულს, ადგ - 2.4-ჯერ, აქციის 3-ჯერ, საბაჟო გადასახადისა - 3-ჯერ და ა.შ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მატების საფუძველი ეკონომიკური ზრდის პროცესის დაჩქარება. ასევე საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფამ და მის საფუძველზე საგადასახადო ბაზის გაფართოებამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საბიუჯეტო პროგრამების რეალიზაციის საქმეში.

საქართველოს 1997 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი 1996 წლის ბიუჯეტისაგან განსხვავებით შედგებოდა მხოლოდ ცენტრალური ბიუჯეტის და სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისაგან. საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების საერთო მოცულობამ (უცხოეთიდან მიღებული გრანტებიდან შემოსავლების გარეშე) 705 მლნ. ლარს გადააჭარბა, რაც 258 მლნ. ლარით აღემატება 1996 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების საგემომო მაჩვენებლების გადაჭარბებით შესრულება განაპირობა ეროვნული ბანკის მოგებიდან სახსრების წინმსწრები გრაფიკით მიღების, აგრეთვე საბიუჯეტო ორგანიზაციების სპეციალური სახსრებიდან და კაპიტალური შემოსავლების ანუ სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან შემოსავლების ხარჯზე<sup>1</sup>.

რაც შეეხება გრანტების სახით შემოსავლებს, ჩვენი ხელისუფლების მიერ ევროკავშირთან გაფორმებული მემორანდუმით დათქმულ ვადებში საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო სახელმწიფო ბიუჯეტში მთლიანად მიღებული 34 მლნ. ლარი, ანუ 28 მლნ. ლარით ნაკლები საპროგრამო მაჩვენებელთან შედარებით.

1997 წელს საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების საგემომო, პროგრამული მაჩვენებელი (772 მლნ. ლარი) 91%-ით შესრულდა. საგადასახადო შემოსავლების გემმა, რომელიც 566 მლნ ლარს შეადგენდა, შესრულდა 86%-ით, რის გამოც ბიუჯეტს შემოსავლების სახით დააკლდა 81 მლნ. ლარი.

დაუგემილი შემოსავლების შეუსრულებლობის მთავარი მიზეზია "ზრდილოვანი ეკონომიკა", შემოსავლების დამალვა, აღრიცხვის დაბალი დონე, აგრეთვე საწარმოებისა და ორგანიზაციების მძიმე ფინანსური მდგომარეობა.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს ნავთობპროდუქტების (ბენზინი, დიზელის საწვავი) რეალიზაციიდან გარემოზე

<sup>1</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის 1997 წლის ანგარიში.

ზემოქმედების გადასახადის სრულად ამოღება. ამ სახის გადასახადის ამოღება ხდება ბენზინისა და დიზელის საწვავის საცალო სარეალიზაციო ქსელიდან.

საქართველოს საბაჟო დეპარტამენტის მონაცემებით 1997 წელს იმპორტირებულ იქნა 456249 ტონა ბენზინი და 307782 ტონა დიზელის საწვავი, რომელთა რეალიზაციის შემთხვევაში მხოლოდ აღნიშნული სახეობიდან, საგადასახადო ორგანოების მეშვეობით გადასახადის სახით ბიუჯეტში უნდა შესულიყო 15 მლნ ლარზე მეტი. ფაქტიურად კი, გარემოზე ზემოქმედების გადასახადის სახით ბიუჯეტმა სულ მიიღო მხოლოდ 2.5 მლნ. ლარი.

ასევე, 1997 წლის განმავლობაში ფირმა “პირამიდას” მიერ შემოტანილია 18045.0 ა.შ.შ. დოლარის ღირებულების 601500 კოლოფი სიგარეტი, ანუ ერთი კოლოფის ფასმა შეადგინა 3 თეთრი, ფირმა “ბესანა და ვიორგის” მიერ შემოტანილი 1 კოლოფის ფასმა - 1 თეთრი და ა.შ. ასეთი არარეალური ფასების არსებობის პირობებში საბაჟოზე მიღებულ იქნა ექსპერიმენტული ფიქსირებული დაბეგვრის წესი, რომლის შედეგად 1997 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში 28 მლნ. ლარი იქნა მობილიზებული.

ამ და სხვა მრავალი მაგალითის მოყვანაა შესაძლებელი და რა გასაკვირია, რომ აღნიშნულ წელს ბიუჯეტისათვის დაბეგმილი შემოსავლები არ შესრულდა.

საქართველოს კანონით “საქართველოს 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” განისაზღვრა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 761.8 მლნ ლარის, ხარჯები - 938.8 მლნ. ლარის, დეფიციტი - 177 მლნ. ლარის ოდენობით. ამასთან, წინა წლებში ერთმნიშვნელოვნად ჩამოყალიბებული ქვეყნის საფინანსო და ეკონომიკური ზრდისა და სტაბილიზაციის პროცესი გარკვეულად შეფერხდა 1998 წლის მეორე კვარტლიდან, რაც, პირველ რიგში სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმის სისტემური შეუსრულებლობით და ამის გამო საბიუჯეტო დაფინანსების სახელმწიფო ვალდებულებების მიხედვით დავალიანების ზრდით გამოიხატა. “1998 წელს საქართველოს პარლამენტმა 3-ჯერ შეიტანა ცვლილებები “საქართველოს 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში და საბოლოოდ დააზუსტა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები თანხით 752.1 მლნ. ლარი, ხარჯები - 930.5 მლნ. ლარი, დეფიციტი - 188.4 მლნ. ლარი”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.

საქურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შემოსავლებზე ხარჯების გადასამეტი დაზუსტების შედეგად შეადგენს არა 188.4 მლნ ლარს, არამედ 178.4 მლნ. ლარს. ამდენად, 1998 წლის 28 ნოემბრის კანონში დამტკიცებულია შეცდომა და ბიუჯეტის დეფიციტი განსაზღვრულია ფაქტიურზე 10 მლნ. ლარით მეტი თანხით.

“საქართველოს 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე საქართველოს 1998 წლის 24 დეკემბერის კანონმა დააზუსტა ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვის წყაროების ოდენობა და უცვლელი დატოვა დეფიციტის სიდიდე, რაც გაუმართლებლად უნდა იქნეს მიხსენი. ამასთან, ამ კანონით განისაზღვრა, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად მიმართულიყო საგარეო წყაროებიდან - 69.4 მლნ. ლარი და საშინაო წყაროებიდან - 132.8 მლნ. ლარი, რაც ჯამში 202.2 მლნ. ლარს შეადგენს. ამდენად, დეფიციტის დაფარვის წყაროების ჯამი 23.8 მლნ. ლარით აჭარბებს შემოსავლებზე ხარჯების გადასამეტის თანხას და 13.8 მლნ. ლარით აღემატება კანონით განსაზღვრული დეფიციტის სიდიდეს.

ყურადსაღებია ისიც, რომ 1998 წლის 28 ნოემბრის კანონის მიხედვით დეფიციტის დაფარვის შიდა წყაროებიდან (169.9 მლნ. ლარიდან) 165.6 მლნ. ლარს შეადგენს ეროვნული ბანკის გრძელვადიანი კრედიტი, საიდანაც 13.8 მლნ. ლარი კანონის თანახმად მიმართული უნდა ყოფილიყო “...საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოშვებული სახაზინო ვალდებულებების შედეგად წარმოშობილი შიდა ვალის დასაფარავად”. ასეთ შემთხვევაშიც დაფიქსირებულ დეფიციტსა და შემოსავლებზე ხარჯების გადასამეტს შორის სხვაობა კვლავ რჩება 10 მლნ. ლარის ოდენობით. ამასთან მიგვაჩნია, რომ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ანგარიშში ცალკე უნდა ყოფილიყო დაფიქსირებული ხარჯი, როგორც სახაზინო ვალდებულებების გამოშვებიდან მიღებული უარყოფითი საღირსე. ჩვენი აზრით, ასეთი ოდენობით (165.6 მლნ. ლარი) ეროვნული კრედიტის მოზიდვამ, სხვა ფაქტორებთან ერთად, მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია საფინანსო კრიზისის გაღრმავებასა და ლარის გაუფასურებაზე, ლარისადმი საზოგადოების მხრიდან ნდობის შემცირებაზე. ამას ადასტურებს ის, რომ როდესაც ქვეყანაში პირველად შეინიშნა (1998 წლის ივნისი და ივლისი) ლარის კურსის ცვალებადობის სიმპტომები და ეროვნულმა ბანკმა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე გასცა დამატებით 71.4 მლნ. ლარის კრედიტი, რამეთუ წინა 5 თვეში სულ ჰქონდა გაცემული 54 მლნ. ლარის

სესხი. შედეგად, აგვისტოსათვის გაცემულმა კრედიტმა 125.3 მლნ. ლარი შეადგინა, ანუ ბიუჯეტით გათვალისწინებულ 54 მლნ. ლარს გადააჭარბა 71.3 მლნ. ლარით, ხოლო 1998 წლის 24 დეკემბრის კანონით მისი ზღვრული ოდენობა განისაზღვრა 128.8 მლნ. ლარით, მაგრამ ამ დონისძიებებმა ვეღარ უზრუნველყვეს ლარისადმი დაკარგული ნდობის აღდგენა. რამეთუ წლის ბოლოსათვის საქართველოს სავალუტო რეზერვების შემცირების გამო ეროვნულმა ბანკმა შეწყვიტა ინტერვენციები და ბრუნვაში გაშვებული ლარის მასის გასახეივრებლად სხვა ეფექტური ინსტრუმენტები ქვეყანას არ აღმოაჩნდა.

ანალიზი ცხადყოფს, რომ 1998 წლის მეორე ნახევარში წარმოშობილი საფინანსო კრიზისი, სხვა ფაქტორებთან ერთად, განაპირობა პარლამენტის მიერ 1998 წლისათვის თავდაპირველად დადგენილი მკაცრი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის დარღვევამ, რასაც დაემატა ფისკალური პოლიტიკის კრიზისი. შედეგად წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში, ანგარიშის მიხედვით მობილიზებულ იქნა 621.9 მლნ. ლარი, ანუ თავდაპირველად დამტკიცებულზე 139.9 მლნ. ლარით და დაზუსტებულ მაჩვენებელზე 130.3 მლნ. ლარით ნაკლები. ამდენად, ფაქტიურად მიღებულმა შემოსავლებმა დამტკიცებულის 81.6% და დაზუსტებულის 82.7% შეადგინა.

მაშასადამე, ირკვევა, რომ წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების რამდენჯერმე დაზუსტების მიუხედავად, არ შესრულდა კანონის "საქართველოს 1998 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" პირველი, მეორე და მესამე მუხლებით განსაზღვრული მაჩვენებლები. შესაბამისად ვერ განხორციელდა კანონის ამ მუხლებით გათვალისწინებული ხარჯებიც.

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

ყოველივე ზემოთაღნიშნული ცხადყოფს, რომ საქართველოში ფაქტობრივად მოქმედებდა დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის სუროგატი<sup>1</sup>. რისი მიზეზიცაა დღემდე შეუქმნავებ-

ლი მეცნიერულად დასაბუთებული საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს სხვადასხვა შესაძლებლობების მქონე გადამხდლებს შორის საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილების პრინციპს<sup>1</sup>.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულების უზრუნველსაყოფად მუშაობაში ძირეული გარდატეხა არ მომხდარა არც მომდევნო 1999 წელს. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებმა შეადგინა 650.2 მლნ. ლარი, მაშინ, როდესაც ის 1999 წლის 19 მარტის საქართველოს კანონით "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" თანახმად განისაზღვრა 922.5 მლნ. ლარის ოდენობით, ხოლო ხარჯები - 1231.9 მლნ. ლარით.

ბიუჯეტის შესრულების აღნიშნული ტენდენცია მომდევნო 2000 წელსაც აღინიშნა. ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებები ორჯერ შევიდა, საბოლოოდ კი, სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმური მაჩვენებლები განისაზღვრა შესაბამისად 695.1 მლნ ლარი და 992.6 მლნ. ლარის ოდენობით. 22% სეკვესტრის მიუხედავად ბიუჯეტის შესრულება მაინც ვერ მოხერხდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანმა შემოსავლებმა და გრანტებმა 639.6 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც კანონით განსაზღვრული მოცულობის 92% და მთლიანი შიდა პროდუქტის 10%-ია. მართალია 1999 წელთან (71%-ით შესრულდა) შედარებით ბიუჯეტის შესრულება გაუმჯობესდა მაგრამ ეს ძირითადად განაპირობა გეგმიური მაჩვენებლების შეკვეცამ. ამაშასადამე, ბიუჯეტის შესრულების პროცენტული ზრდა არ ნიშნავს განსაკუთრებულ მაკროეკონომიკურ მიღწევას, მით უფრო, რომ საერთო შემოსავლების მთლიან შიდა პროდუქტთან ფარდობა, რომელიც ქვეყნის ფისკალური სისტემის ეფექტიანობის ბევრად უკეთესი ინდიკატორია, დაახლოებით 1.8% პუნქტით შემცირდა.

წლის განმავლობაში ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა საგადასახადო შემოსავლების სახით 437.8 მლნ. ლარი, რომლის ნახევარზე მეტი დამატებული ღირებულების გადასახადზე მოდის. უაღრესად დაბალი იყო საშემოსავლო (31.3 მლნ. ლარი) და მოგების (21 მლნ. ლარი) გადასახადების წვლილი. ასევე, ქვეყნის ტერიტორიაზე გაწეული ეკონომიკური აქტივობის დაბეგვრიდან მიღებული მთელი შემოსავალი (იმპორტირებულ პრო-

<sup>1</sup> დ. გიორხელიძე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტურები. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულბანი. 2000, №3-4, გვ.70

<sup>1</sup> Налоги и налоговое право. Под ред. А.Б. Брызгалина. М. Изд. Аналитика-Прес, 1998, с.45.

დემოკრატიული გადახდილი დღგ-სა და აქციის გამოკლებით) მხოლოდ 255 მლნ ლარი იყო და მთლიანი შიდა პროდუქტის 4% შეადგინა. რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ქვეყანაში წარმოებული პროდუქციისა და მომსახურების მხოლოდ მცირე ნაწილი მოექცა დასაბეგრ ბაზაში, ეს კი, აღურიცხაობის და ფარული ეკონომიკის უზარმაზარი მასშტაბებით, აგრეთვე ფისკალური პოლიტიკის არაეფექტურობით არის განპირობებული.

საყურადღებოა ისიც, რომ არასაგადასახადო შემოსავლების გეგმა შესრულდა 96%-ით (30.8 მლნ. ლარი), სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისა 91%-ით (156.9 მლნ. ლარი), ხილო საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების სხვადასხვა პროგრამით გათვალისწინებული გრანტები მხოლოდ 39%-ით (14.1 მლნ. ლარი - მიუღებელი დარჩა 22.4 მლნ. ლარი). სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან მხოლოდ 12.8 მლნ. ლარი იქნა მიღებული, მაშინ როცა კანონით 33.7 მლნ. ლარი უნდა მობილიზებულიყო.

ამასთან, ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართული იქნა სახელმწიფო ვალების მომსახურებისათვის. მარტო დარიცხული პროცენტების დაფარვას მოხმარდა 186.3 მლნ. ლარი, ანუ მთლიანი ხარჯების 22%, საგარეო ვალების ძირითადი თანხის გასტუმრებას - 72.7 მლნ. ლარი. კაპიტალური ხარჯები დაფინანსდა მხოლოდ 4.7 მლნ. ლარით, რაც თითქმის მთლიანად გადაუდებელი და სასიცოცხლო მნიშვნელობის ღონისძიებებზე მიიძღრათ.

× 2000 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შედეგებმა გვიჩვენა, რომ საბიუჯეტო პოლიტიკა ჯერ კიდევ შორს დგას სოციალურად ორიენტირებულისაგან და ის იქცა ვალების მომსახურების ბიუჯეტად. ყველა დაგეგმილი მაჩვენებლები: საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების (მათ შორის უცხოეთიდან მისაღები გრანტები) მობილიზაციის მოლოდინი არ გამართლდა. ამას დამატა ბიუჯეტის დამტკიცების ვადების დარღვევა და შემდგომში მასში სხვადასხვა პერიოდულობითა და სიხშირით ხელახალი ცვლილებების შეტანა, რამაც დაარღვია საბიუჯეტო პროცესის სტაბილურობა.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის განგარიშებით 1996-2000 წწ. განმავლობაში საგადასახადო შემოსულობათა მოცულობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში უმნიშვნელო ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. 1996 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი შეადგენდა 10.8%-ს, 1997 - 13%, 1998 - 13.3%, 1999 -

14.3%, ხილო 2000 წელს კი 14.1%<sup>1</sup>. რაც მკაფიოდ აყენებს ქვეყნის საყინანსო-ეკონომიკურ უსაფრთხოებას. არსებობს მოსაზრება, რომ ასეთი მდგომარეობა ქვეყანაში მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობის პირობებში არსებული მაღალი საგადასახადო დატვირთვის შედეგია<sup>2</sup>. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ პროფ. გ. გამსახურდია, პროფ. ი. მესხია, პროფ. ვ. პაპავა, პროფ. შ. ქისტაური და სხვ. თვლიან რომ საქართველოში მოქმედი საგადასახადო განაკვეთები და საბაჟო ტარიფები, ყოფილ საბჭოთა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არსებულ განაკვეთებთან შედარებით მაღალი არ არის<sup>3</sup>. ჩვენ საეხებით ვეთანხმებით და ეწიიარებთ მათ შეხედულებებს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ არ შეიძლება არ აღვნიშნოთ ის გარემოებაც, რომ ჩვენს ქვეყანასა და ზემო დასახელებულ ქვეყნებში ცხოვრების დონე მკვეთრად განსხვავებულია.

არანაკლებ მძიმე ვითარება შეიქმნა არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების, უცხოური გრანტებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლების მიღების მხრივაც, რომელთა წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40%-ს აღწევს.

ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს შემოსავლებს საკუთრივიდან 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 სხვ.

ასე მაგალითად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილმა 253 საწარმომ, რომელმაც 1998 საფინანსო წელი მოგებით დაამთავრა, მოგების თანხამ 30 მლნ. ლარი შეადგინა, სახელმწიფომ ამ მოგებიდან კი დივიდენდების სახით მხოლოდ 269 ათასი ლარი (მთლიანი წმინდა მოგების 0.9% და

<sup>1</sup> ი. მესხია, გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტი. ჟურნალი "გადასახადები", 2000, №17, გვ.9.

<sup>2</sup> პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთიანი რაკურსით - ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი. ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2000, №6, გვ.20.

<sup>3</sup> ვ. პაპავა, საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი - ქვეყნის ეკონომიკის სურათი. გაზეთი "საქართველოს რესპუბლიკა", 2000, №28, გვ.5

დაგეგმილი ბიუჯეტის 9%) მიიღო. 1999 წელს ბიუჯეტში დივიდენდების სახით არაფერი შესულა, მაშინ, როცა ნორმალური მართვის პრობლემაში შესაძლებელი იქნებოდა სულ ცოტა მთლიანი მოგების 10%, ანუ 3 მლნ. ლარის ბიუჯეტში მიღება, ხოლო 2000 წელს კი მიღებულ იქნა 10.3 მლნ. ლარი, ნაცვლად დაგეგმილი 13.2 მლნ. ლარისა.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების 2000 წლის წმინდა მოგების განაწილებისა და სახელმწიფოს ყუთენილი დივიდენდების ბიუჯეტში ჩარიცხვის მდგომარეობის შესწავლით დადგინდა, რომ 2000 წელს რეგისტრირებული იყო 245 სააქციო საზოგადოება, სადაც სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს. სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროსა და მისი რაიონული სამმართველოების მიერ დაფუძნებული სააქციო საზოგადოებებიდან 131-მა (53%) 2000 წელი დაასრულა ზარალით, 53-მა (22%) სააქციო საზოგადოებამ – მოგებით, 25%-ს საერთოდ არ წარუდგენია ინფორმაცია.

53-მა სააქციო საზოგადოებიდან, რომელმაც 2000 წელი დაასრულეს მოგებით 5 სააქციო საზოგადოებას მთლიანად უნდა ჩაერიცხა წმინდა მოგება ბიუჯეტში, მათგან მხოლოდ სს “სისხლის პრეპარატების რესპუბლიკურმა ცენტრმა” ჩარიცხა სახელმწიფოს კუთვნილი დივიდენდები. დანარჩენებმა კი წერილობითი შეთანხმება გააფორმეს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან წმინდა მოგების განაწილების თაობაზე.

ასევე 2000 წელს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროსა და დელეგირების საფუძველზე მისი ტერიტორიული ორგანოების მიერ რეგისტრირებულ იქნა 295 შპს, სადაც სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს. მათგან 107-მა შპს-მ (26%) 2000 წელი მოგებით დაასრულა, აქედან 12 შეტანილია რესპუბლიკური დაქვემდებარების შპს-ის 2000 წლის წმინდა მოგების შესახებ მონაცემთა დამატებით ბაზაში<sup>2</sup>.

აღნიშნული მოწმობს იმას, რომ კანონის უპატივეცემულობისათვის გადასახადის გადამხდელებისათვის ქვეყანაში დამკვიდრებულია დაუსჯელობის სინდრომი, არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა რომელშიც გათვალისწინებული იქნება სახელმწიფოს, საწარმოების და ორგანიზაციების და საზოგადოების თითოეული წევრის ინტერესები.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი 1998 წლის ბიუჯეტის შესახებ და ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.

<sup>2</sup> საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მონაცემები.

1996-2000 წ. ბიუჯეტის შესრულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა არის ის, თუ რა მოცულობისა უნდა იყოს ბიუჯეტი კონკრეტულ შემთხვევაში როგორც აბსოლუტურ თანხებში, ასევე მთლიანი შიდა პროდუქტთან მიმართებაში, რათა მან ოპტიმალურად უზასუხოს სახელმწიფოს ეკონომიკურ-სოციალური და პოლიტიკური ფუნქციების განხორციელებას. ასეთი სახის ბიუჯეტის შედგენა ჯერჯერობით ვერ განხორციელდა, რადგანაც იგი ემყარება არა მეცნიერულად ჩამოყალიბებულ დებულებებს, არამედ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გადმოღებას არსებული რეალობის, ქვეყნის სპეციფიკის, მისი ტრადიციებისა და მენტალიტეტის გათვალისწინების გარეშე.

ანალიზიდან ირკვევა, რომ ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესი უმწვავეს პრობლემებთანაა დაკავშირებული. საფინანსო-ეკონომიკური ვითარება მრავალი ნეგატიური მოვლენებითაა აღსავსე – უარესდება ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლები: 1995 წელს იგი შესრულდა 95.7%-ით, 1996 წელს – 92%-ით, 1997 წელს – 87.2%-ით, 1998 წელს – 82.7%, 1999 წელს – 70.5%-ით, 2000 წელს – 65.6%-ით. ბიუჯეტის მოცულობამ შეადგინა: 1996 წელს – 518.1 მლნ. ლარი (411.2 მლნ. ა.შ.შ დოლარი), 1997 წელს – 593.2 მლნ. ლარი (456.3 ა.შ.შ დოლარი), 1998 წელსა – 621.8 მლნ. ლარი (444.1 ა.შ.შ დოლარი), 1999 წელს 650.2 მლნ. ლარი (321.9 მლნ ა.შ.შ. დოლარი), 2000 წელს 639.6 მლნ. ლარი (320.1 ა.შ.შ დოლარი). როგორც ვხედავთ სახელმწიფო ბიუჯეტის რეალური შემოსავლები 1997-2000 წლებში 156 მლნ ა.შ.შ. დოლარით შემცირდა.

უკანასკნელ წლებში საქართველოს ეკონომიკაში არსებული უარყოფითი ტენდენციების ფონზე 2001 წელს ეკონომიკური ზრდის ტემპი დაფიქსირდა. მთლიანი შიდა პროდუქტის მატებამ 4.5% შეადგინა და ნომინალურ გამოსახულებაში 6.5 მლრდ ლარს მიიღწია<sup>1</sup>. რაც განპირობებული იყო ისეთი დარგების პროგრესით, როგორებიცაა კავშირგაბმულობა, ვაჭრობა, სოფლის მეურნეობა, სატუმროებისა და რესტორნების მეურნეობა. მათი ერთობლივი წილი მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდაში 74%-ს აჭარბებს. მიუხედავად აღნიშნულ დარგებში მიღწეული პროგრესისა, მან დადებითი ზეგავლენა ვერ მოახდინა სახელმწიფო

<sup>1</sup> კონტროლის პალატის მოხსენება საქართველოს 2000 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

შემოსავლების ზრდაზე. ტრადიციულად დაბალი აღრიცხვიანობის დონისა და ფარული ეკონომიკის დიდი მასშტაბების გამო

ფარული ეკონომიკის მასშტაბების შემცირების ღონისძიებების განხორციელება იყო 2001 წლის ინდიკატური გეგმის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტი, რასაც დადებითი ზეგავლენა უნდა მოეხდინა ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკით განსაზღვრული ძირითადი ამოცანის – ბიუჯეტის საშემოსავლო ბაზის გაფართოების შესრულებაზე. სამწუხაროდ, ინდიკატური გეგმა საერთოდ და კონკრეტულად აღნიშნულ ნაწილში, სრულფასოვნად ვერ განხორციელდა, რადგან გეგმა არ იყო დაფუძნებული რეალურ გათვლებსა და შეფასებებზე.

ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრების განსაზღვრის დროს სრულყოფილად არ განხორციელდა ცალკეული დარგების ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის მიმდინარე და მოსალოდნელი მაჩვენებლების ანალიზი და ექსპერტული შეფასება, გადასახადების და ხარჯების დასაბუთებული გაანგარიშება. რის გამოც 2001 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონმა რამდენჯერმაც განიცადა ცვლილება როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯთა ნაწილში.

2001 წლის 13 მარტისა და 22 ივნისის ცვლილებების შემდგომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების პარამეტრები გაიზარდა 9781 ათასი ლარით და 853069 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო იმავე წლის 23 ოქტომბერს შეტანილი ბოლო შესწორების შედეგად შემოსავლებისა და გრანტების გეგმური მაჩვენებელი განისაზღვრა 827659.6 ათასი ლარით, ანუ თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით შემცირდა 15628.4 ათასი ლარით, ხოლო 22 ივნისის ცვლილებასთან შედარებით 25409.4 ათასი ლარით.

23 ოქტომბრის ცვლილებებით შემოსავლების მოცულობა დაგეგმა 764459.6 ათასი ლარის, ხოლო გრანტები – 632000 ათასი ლარის ოდენობით. ხოლო ხარჯები – 1012.9 მლნ. ლარი. სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლებისა და გრანტების სახით მობილიზებულ იქნა 740338 ათასი ლარი, რაც გეგმის 89.4% შეადგენს, გეგმის შესრულებას დააკლდა 87322 ათასი ლარი. ეგმური პარამეტრის შესრულებლობის მიუხედავად, საბიუჯეტო შემოსავლებისა და გრანტების მთლიან შიდა პროდუქტთან ფარდობა წინა წლის 10.7%-დან 11.3%-მდე გაიზარდა. თუმცა ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, რომ გაუმჯობესება ძირითადად უცხოეთიდან მიღებული 48 მლნ. ლარის გრანტების

ხარჯზე მოხდა (2000 წელს გრანტების მოცულობამ მხოლოდ 14.3 მლნ. შეადგინა). მათი გამოკლებით ბიუჯეტის მთლიანმა შემოსავლებმა მთლიანი შიდა პროდუქტის 10.6% შეადგინა, რაც ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია დსთ-სა და ევროპის ქვეყნებს შორის<sup>1</sup>.

ბიუჯეტის შემოსავლების დაგეგმვის არარეალობა გამოწვეულია იმითაც, რომ ქვეყანაში სათანადოდ არ მოქმედებს მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პროგნოზირების სისტემა. სხვადასხვა უწყების მიერ გაანგარიშებული ერთი და იგივე მაჩვენებელი რაოდენობრივად ერთმანეთისაგან განსხვავდება.

ასე მაგალითად, “სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის და ეროვნული ბანკის მონაცემებს შორის სხვაობა 2.6 მლნ ლარია, რასაც სრულყოფილი განმარტება ვერცერთი მხრიდან ვერ მოეძებნა”<sup>2</sup>. ეს ერთი მხრივ, განპირობებულია იმით, რომ ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის სტატისტიკისა და აღრიცხვის ეფექტიანი სისტემა და, აქედან გამომდინარე, ხშირად სხვადასხვა სახის საპროგნოზო გათვლები იმთავითვე მცდარ და დაუსუსტებულ ინფორმაციას ქვეყნობა.

საზაზინო სამსახურის ინფორმაციით 2001 წელს საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულია 233034 ათასი ლარი (გეგმა-230314), ანუ გეგმის 101.2%. საბაჟო დეპარტამენტის მიერ ბიუჯეტში მობილიზებულია 225550 ათასი ლარი (გეგმა – 274700 ათასი ლარი), ანუ გეგმის 82.1%. ე.ი. სულ მობილიზებული იქნა 458584 ათასი ლარი<sup>3</sup>. აღნიშნული მონაცემები არ ემთხვევა საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემებს, რომლის მიხედვითაც საგადასახადო და საბაჟო შემოსავლებზე მოდის 472 მლნ. ლარი.

შემოსავლების ცალკეული სახეობების მიხედვით შესრულდა საშემოსავლო გადასახადის გეგმა, ბიუჯეტში მობილიზებულია 18513 ათასი ლარი (გეგმა 16400 ათასი ლარი), ანუ გეგმის 112.9%. მოგების გადასახადის გეგმა შესრულდა 93.7%-ით. ბიუჯეტში მობილიზებულია 7024 ათასი ლარი, გეგმაზე 476 ათასი ლარით ნაკლები. ასევე ვერ შესრულდა დამატებული

<sup>1</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში, გვ. 13.  
<sup>2</sup> საქართველოს კონტროლის პალატის მოხსენება, 2001 წლის საქართველოს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.  
<sup>3</sup> იმავე

ღირებულებების გადასახადის გეგმა; როგორც საგადასახადო, ისე საბაჟო დეპარტამენტის მიერ მობილიზებულია 314878 ათასი ლარი ანუ წლიური საგეგმო მანვენებლის 99.4%. არ შესრულდა დღგ-ს გეგმა ქვეყნის ტერიტორიაზე რეალიზებული პროდუქციიდან და გაწეული მომსახურებიდან, გეგმით გათვალისწინებული 189514 ათასი ლარის ნაცვლად, ბიუჯეტში მობილიზებულია 188186 ათასი ლარი, ანუ 99.3%. იმპორტირებული პროდუქციიდან 127400 ათასი ლარის ნაცვლად ჩარიცხა 126692 ათასი ლარი, ანუ 99.4%. საბოლოოდ 2000 წელთან შედარებით 2001 წელს დღგ-დან ბიუჯეტში მიღებული შემოსავლების ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან 4.5-დან 5.3-დ პროცენტამდე გაიზარდა. მიუხედავად ამისა, დღგ-ს 20%-იანი განაკვეთის პირობებში ეს მანვენებელი უადრესად დაბალი რჩება, რაც განპირობებულია ფისკალური დისციპლინის სისუსტის გარდა ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდი მასშტაბების პირობებში ამ გადასახადის არაეფექტიანობით. იმის გამო, რომ ნედლეულისა და საწარმოო საშუალებების შექმნა ძირითადად ხდება ე.წ. “შავ ბაზარზე” და საწარმოთა უმრავლესობა მათ ვერ ან არ ასახვენ ხარჯებში, ამიტომ დაბეგვრას რეალურად ექვემდებარება არა დამატებული ღირებულება, არამედ გაყიდვებისგან მიღებული შემოსავალი (ბრუნვა). ეს კი, საგადასახადო განაკვეთის (20%) გამო მძიმე ტვირთად აწევა მეწარმეს და აიძულებს მას მიმართოს ყველანაირ მეთოდს რეალური შემოსავლის დასაფარავად.

აქციზის გადასახადის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში 119200 ათასი ლარის ნაცვლად ჩარიცხულია 79652 ათასი ლარი, ანუ გეგმის 66.8%. ამ მხრივ, განსაკუთრებით რთული ვითარებაა იმპორტირებული საქონლის აქციზით დაბეგვრის სფეროში. იმპორტირებული პროდუქციიდან აქციზის სახით მობილიზებულია 60341 ათასი ლარი, ანუ გეგმის (102300 ათასი ლარი) 59%, რაც განპირობებულია ქვეყანაში დიდი რაოდენობით კონტრაბანდული თამბაქოსა და ნავთობპროდუქტების შემოდინებით. მათ შორის თამბაქოს ნაწარმის აქციზიდან მისაღები შემოსავლის გეგმა შესრულდა 34.6%-ით, ბენზინის აქციზიდან 71.8%-ით, სხვა ნავთობპროდუქტებიდან 76%-ით. როგორც სხვადასხვა გამოკვლევები ადასტურებს, ამ საქონელთა მოხმარება გაცილებით აჭარბებს რეგისტრირებული იმპორტის მოცულობას. ამავდროულად გაუმჯობესდა აქციზის ამოღება ადგილობრივი წარმოების პროდუქციიდან, სადაც გეგმა შესრულდა 114.3% (გეგმა - 16900 ათასი ლარი, ფაქტი - 19311 ათასი ლარი).

საბაჟო გადასახადის სახით 2001 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხა 38517 ათასი ლარი (გეგმა - 45000 ათასი ლარი), ანუ გეგმის 85.6%.

ხოლო არასაგადასახადო შემოსავლების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულია 61139 ათასი ლარი, მაშინ როდესაც 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განისაზღვრა 60433 ათასი ლარი. ე.ი. შესრულდა 101.2%. არა საგადასახადო შემოსავლების გეგმის შესრულებაში დიდი წვლილი მიუძღვის საქართველოს ეროვნულ ბანკს, რომელმაც ბიუჯეტში ჩარიცხა 20500 ათასი ლარი, ნაცვლად 16600 ათასი ლარისა.

საზინის ინფორმაციით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით 2001 წლის სახელმწიფო ფონდების შემოსავლები განისაზღვრა 199013 ათასი ლარით, შესრულდა 86.7%-ით, ანუ მობილიზებულ იქნა 172533 ათასი ლარი. სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო ფონდის შემოსავლების გეგმა 90%-ით შესრულდა, 151500 ათასი ლარის ნაცვლად მო ბი ლი ზებულ იქნა 136306 ათასი ლარი. დასაქმების ერთიანმა სახელმწიფო ფონდმა მიიღო 4093 ათასი ლარი, ანუ გეგმის (5613 ათასი ლარი) 73%. სახელმწიფო საგზაო ფონდი შესრულდა 76.7% (32134 ათასი ლარი).

საყურადღებოა, რომ “საქართველოში ადგილობრივი ეკონომიკური საქმიანობის დაბეგვრიდან 2001 წელს ნაერთ ბიუჯეტში სულ შევიდა 505 მლნ. ლარი (მთლიან საგადასახადო შემოსავლებს გამოკლებული საბაჟო გადასახადი და იმპორტულ საქონელზე გადახდილი აქციზი და დღგ)”<sup>1</sup>. ეს მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 7.8%-ია და მიუთითებს, რომ ქვეყანაში წარმოებული პროდუქციის და გაწეული მომსახურების მნიშვნელოვანი ნაწილი დასაბეგრი ბაზის მიღმა რჩება.

კერძოდ, სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მონაცემებით იჯარით გაცემული ობიექტებიდან 2001 წლის 1 იანვრიდან 2002 წლის 1 იანვრამდე ბიუჯეტში მობილიზებულია 80.8 ათასი ლარი. მაშინ, როდესაც აღნიშნული სამინისტროს მიერ იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით (მუნიციპალური და დელეგირებული ობიექტები) გაცემულია 1425 ობიექტი.

2000 წლის ფინანსური შედეგების მიხედვით ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების დარგის საწარმოთა წმინდა მოგება 23134 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც დივიდენდის სახით განა-

<sup>1</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის 2001 წლის ანგარიში, გვ.14

წილი მხოლოდ 2958.6 ათასი ლარი. 2001 წელს ბიუჯეტს უნდა მიეღო 3958.6 ათასი ლარი, რამეთუ 1999 წლის დივიდენდი - 1 მლნ. ლარი შპს "საქართველოს რკინიგზას" ქონდა გადაუხდელი, მაგრამ ფაქტობრივად ჩარიცხულია მხოლოდ 2866.9 ათასი ლარი, ანუ ბიუჯეტმა 2001 წელს ვერ მიიღო კუთვნილი 1091.7 ათასი ლარი. ანალოგიური მდგომარეობაა სათბობ-ენერგეტიკის სექტორში. 2000 წლის ფინანსური შედეგებით 13 საწარმოს წმინდა მოგება 17.7 მლნ. ლარი შეადგინა, საიდანაც დივიდენდების სახით ბიუჯეტში ჩარიცხვას დაექვემდებარა 1.54 მლნ. ლარი. ასეთივე ვითარებაა ურბანიზაციისა და მშენებლობის დარგის 19 საწარმოს მიმართაც, რომელთა წმინდა მოგება შეადგინა 55 ათასი ლარი და ბიუჯეტში დივიდენდის სახით გადახდას დაექვემდებარა 17 ათასი ლარი. მაგრამ ყურადსაღებია ის, რომ ვერცერთი სამინისტრო ვერ ფლობს ინფორმაციას ფინანსური შედეგების თაობაზე, რომლის მართვაც დელეგირებული იყო სამინისტროსზე.

ამათ გარდა არსებობს ისეთი საწარმოებიც, რომლებიც ფუნქციონირებენ და წარმოების ზრდის მნიშვნელოვანი ტემპები გააჩნიათ, მოგებას არ აჩვენებენ. ასეთებია: სს "ფერო" წარმოების ზრდის ტემპი - 142.4%, 29.3 მლნ. ლარის ღირებულების წარმოებული პროდუქცია; სს "ჭიათურმანგანუმი" - 5.8 მლნ. ლარის წარმოებული პროდუქცია, ზრდის ტემპი 270%; შპს "თბილავიამშენმა" აწარმოა 25.3 მლნ ლარის პროდუქცია, წმინდა მოგება 1.18 მლნ. ლარი, ანუ 4.6% შეადგინა, მაგრამ თანხა ბიუჯეტში არ ჩარიცხულა. სს "მადნეულმა" აწარმოა 18 მლნ. ლარის პროდუქცია, წმინდა მოგება აჩვენა მხოლოდ 233 ათასი ლარი, 84 საწარმოზე სამინისტროს საერთოდ არ გააჩნია ინფორმაცია!

2001 წელს ქვეყნის ექსპორტ-იმპორტის საერთო მოცულობამ 1108.9 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი შეადგინა და 2000 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 56.3 მლნ. დოლარით გაიზარდა. მათ შორის ექსპორტის მოცულობამ 348.1 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი შეადგინა, რაც 2000 წლის მაჩვენებელს 23.7 მლნ. ა.შ.შ. დოლარით აღემატება. რაც ქვეყნის საწარმოო პოტენციალის გამოყენების რამდენადმე გაუმჯობესებაზე მეტყველებს. უმსხვილეს საქსპორტო საქონლის ათეულში პირველ ადგილზე საერთო ექსპორტის 11.2%-ით თვითმფრინავების რემონტი აღმოჩნდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მატემა თურქმენეთის მი-

<sup>1</sup> ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს 2002 წლის მონაცემები.

მართ საქართველოს საგარეო ვადას კლირინგული წესით მოსახურების შედეგია. ასევე გაიზარდა ღვინის (8.8%-დან 10.1%-მდე), ფეროშენადნობის (4.1-5.5%), მინერალური წყლების (3.6%-მდე) ექსპორტი. ამავდროულად, მნიშვნელოვნად იკლო ისეთი პროდუქციის ექსპორტმა, როგორცაა თხილი და კაკალი (49%-ით), სპილენძის მადნები და კონცენტრატები (2.6%-ით) და შავი ლითონების ჯართი (15.6%-ით).

რაც შეეხება იმპორტს, მისი მოცულობა გაიზარდა 72.3 მლნ. ა.შ.შ. დოლარით და შეადგინა 760.8 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი. ქვეყნის უარყოფითი ხალდოა 412.7 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი. იმპორტის სტრუქტურას საქართველოში კვლავ ენერგომატარებლების დეფიციტი განაპირობებს. იმპორტის მოცულობაში ბენზინის წილმა 2001 წელს 8% (64.6 მლნ ა.შ.შ.დოლარი) შეადგინა. იმპორტირებული ღვინის ოდენობა 9.1 მლნ. ა.შ.შ. დოლარიდან 16 მლნ ა.შ.შ. დოლარამდე გაიზარდა. იმპორტში დიდი ხვედრითი წილი უკავია აგრეთვე აირს, ხორბალს, ფქვილსა და შაქარს, ასევე სამკურნალო საშუალებებს, თამბაქოს ნაწარმს და ავტომობილებს. მაგალითად, თამბაქოს იმპორტიდან შემოსავალი შესრულდა 34.8%-ით, 43500 ათასი ლარის ნაცვლად მობილიზებულია 14986 ათასი ლარი. სულ ათი დასახელების უმსხვილეს საიმპორტო ჯგუფზე მოდის მთელი იმპორტის 43.2%. იმპორტის მოცულობაში კუმანიტარული დახმარების მიზნით შემოტანილი საქონლის მოცულობამ 72.8 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი, ანუ მთელი იმპორტის 9.6%, ხოლო ინვესტიციებით შემოტანილმა პროდუქციამ - 57.6 მლნ ა.შ.შ. დოლარი, ანუ საერთო იმპორტის 7.6% შეადგინა.

საბიუჯეტო (საბაჟო და საგადასახადო) შემოსავლების ზრდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რესურსს საქართველოს მიერ საზღვარგარეთის მრავალ ქვეყანასთან დადებული ხელშეკრულებების სრულად აღსრულება წარმოადგენს.

წლების მანძილზე, ევროგაერთიანების და საქართველოს სტატიტიკური სამსახურის ინფორმაციის შედარებით ირკვევა, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში საქართველოდან შესული საქონლის ღირებულება 216.8 მლნ. ა.შ.შ. დოლარის ოდენობითაა აღრიცხული, ხოლო ქართული მონაცემებით 80 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი, ანუ მხოლოდ ამ მიმართულებით, სხვაობა 144 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი - ჩრდილოვანი შემოსავლებია. ირანსა და საქართველოს მონაცემებს შორის ექსპორტში ასეთი სხვაობა 14 მლნ. ა.შ.შ. დოლარია, უკრაინასთან 10 მლნ ა.შ.შ. დოლარი და ა.შ.

იმპორტის სფეროში სხვაობა ქართველ და უკრაინელების მონაცემებს შორის 116 მლნ. ა.შ.შ. დოლარია, უკრაინასთან 12 მლნ. ა.შ.შ. დოლარი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოდან ექსპორტირებისას ხდება საქონლის დეკლარირება აშკარად შემცირებული ფასებით, ანუ შემოსავლების დამალვა; ხოლო იმპორტის სფეროში დიდია კონტრაბანდის წილი.

ახალი ათასწლეულის დასაწყისი საქართველოს ეკონომიკისათვის ერთგვარი გამოცოცხლების ტენდენციით აღინიშნა, რომელიც 2002 წელსაც გაგრძელდა. 1998-2000 წლების კრიზისის შემდეგ, 2002 წელს ეკონომიკური ზრდის ტემპმა 5.4% შეადგინა. მიღწეული ტემპის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მრეწველობის, მშენებლობის, ეაჭრობის და ტრანსპორტის დარგებმა. აღნიშნულ წელს, ამ დარგებმა განაპირობეს მთლიანი შიდა პროდუქტის 3.5%-ით ზრდა, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის საერთო მატების 65%-ს შეადგენს. ქვეყანაში შექმნილმა ნომინალურმა მთლიანმა შიდა პროდუქტმა 7.3 მლრდ. ლარს მიაღწია.

ფისკალური დისციპლინის განმტკიცებისა და საბიუჯეტო სახსრების ოპტიმალურად განკარგვისათვის 2002 წელს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემაში ჩატარდა მორიგი რეფორმა, რამაც განაპირობა საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს გაუქმება, საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის მართვის ფინანსთა სამინისტროს განკარგულებაში გადასვლა. მიუხედავად გარკვეული წინსვლისა, საბიუჯეტო წესრიგის დამყარება საანგარიშო წელს ვერ მოხერხდა, რისი მიზეზიც კვლავ კორუფცია და ქვეყნის ეკონომიკური საზღვრების დაუცველობაა.

საქართველოს კონსოლიდირებული (ნაერთი) ბიუჯეტში შემოსავლები და გრანტები (საბიუჯეტო ანარიცხების ჩათვლით) 2002 წელს წინა წელთან შედარებით 9.9%-ით გაიზარდა და 1225.5 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც გეგმიური მაჩვენებლის 95.6%-ია. შემოსავლებისა და გრანტების წილმა მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ 16.8%-მდე, ე.ი. 0.4%-ით გაიზარდა. ეს მატება ძირითადად საგადასახადო შემოსავლის მობილიზაციის გაუმჯობესებამ განაპირობა, რამეთუ 2002 წელს გრანტების სახით შემოსული თანხები შემცირდა 22.6 მლნ. ლარამდე (2001 წელს 48 მლნ. ლარი იყო).

საკუთარი შემოსავლის სახით ნაერთ ბიუჯეტში 2002 წელს მობილიზებულ იქნა 1202.9 მლნ. ლარი. საგადასახადო შემოსავლის სახით (სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ჩათვლით, საბიუჯეტო ანარიცხების გათვალისწინებით) მიღებულ იქნა 1121.8 მლნ. ლარი, ხოლო არასაგადასახადო შემოსავალმა შეადგინა 80.6 მლნ. ლარი, რაც გეგმიური მაჩვენებლის (1204.0 მლნ. ლარი) 99.9%-ია, ხოლო მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ მისი მოცულობა 16.5%-ია. საკუთარი შემოსავლის წილმა შემოსავალსა და გრანტებში 98.2 % შეადგინა, რაც წინა წლის მაჩვენებელს 3%-ით აღემატება.

საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემებით სულ 2002 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულმა შემოსავლისა და გრანტების მოცულობამ შეადგინა 864.2 მლნ. ლარი (ცენტრალური ბიუჯეტის საბიუჯეტო ორგანიზაციების სოციალური გადასახადების გარეშე), ანუ “2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლისა და გრანტების (ცენტრალური ბიუჯეტის სოციალური ანარიცხების გარეშე) 2002 წლის გეგმიური მოცულობის 934.8 მლნ. ლარის 92.4%<sup>1</sup>. მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის 2002 წლის ანგარიშში მოცემულია 816.8 მლნ. ლარი. რაც იმაზე მეტწილად, რომ წინა წლების მსგავსად კვლავ გრძელდება სხვადასხვა სტრუქტურის მიერ სხვადასხვა მონაცემების მანიპულირება. რაზეც ვფიქრობთ, ერთხელ და სამუდამოდ უნდა მოხდეს ყურადღების გამახვილება.

საგადასახადო შემოსავლის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებულ იქნა 768.8 მლნ. ლარი (გეგმის 99.3%). ქედან საგადასახადო დეპარტამენტის ხაზით – 419.0 მლნ. ლარი (გეგმის 99.3%), ხოლო საბაჟო დეპარტამენტის ხაზით – 332.2 მლნ. ლარი (გეგმის 99.1%). ეს მაშინ, როდესაც წლის განმავლობაში დღგ-სა და საშემოსავლო გადასახადზე შემცირდა შეღავათები, ხოლო დღგ პურზე შეიცვალა ფიქსირებული გადასახადით, რაც მიუთითებს ამ გადასახადების ამოღების დაბალ დონეს და შესაბამისად არაფორმალური გარიგებების მდგრად ტენდენციებზე საგადასახადო და განსაკუთრებით საბაჟო სისტემაში.

გადასახადების ცალკეული სახეების მიხედვით საგეგმო მაჩვენებელი არცერთი პუნქტით არ შესრულდა, გარდა დღგ-სა,

<sup>1</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2002 წლის ანგარიში, გვ.18.

ხადაც გადაჭარბებამ 5.8% შეადგინა. ამ ვადასახდის ხაზით ბიუჯეტში მობილიზებულ იქნა 397.9 მლნ. ლარი (გეგმის 105.8%). მათ შორის, საგადასახადო დეპარტამენტის ხაზით – 209.5 მლნ. ლარი (გეგმის 102.9%), ხოლო საბაჟო დეპარტამენტის ხაზით – 188.4 მლნ. ლარი (გეგმის 109.1%). ყოველივე კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ დღე წარმოადგენს ბიუჯეტის შევსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს.)

სააქტიზო ვადასახადიდან მიღებულ იქნა 89.3 მლნ. ლარი, ანუ გეგმის 85.3%. გარდევების ძირითადი ნაწილი იმპორტირებული საქონლის დაბეგვის ხარჯზე მოდიოდა.

საბაჟო ვადასახადიდან ბიუჯეტში მობილიზებულია 53.2 მლნ. ლარი, ანუ გეგმიური მანქვნების 88.6%, რაც 2001 წლის მანქვნებელს 28.7 %-ით აღემატება.

არასაგადასახადო შემოსავლებმა შეადგინა გეგმით გათვალისწინებულზე 10.0 მლნ. ლარით ნაკლები – 72.1 მლნ. ლარი, ანუ საგეგმო დავალება შესრულდა 87.8%-ით. აქედან 35 მლნ. ლარის შემოსავალი ეროვნული ბანკის 2001 წლის წმინდა მოგების ტრანსფერტმა უზრუნველყო.

არაერთგვაროვანი იყო ეროვნული ეკონომიკის ცალკეული დარგებიდან ბიუჯეტში თანხების მობილიზება. სახელმწიფოს მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მისაღები შემოსავლების კუთხით მობილიზებულ იქნა გათვალისწინებულზე 3 მლნ. ლარით ნაკლები – 8 მლნ. ლარი, ანუ 72.7%. მოგების ვადასახადის მიხედვით რკინიგზის ტრანსპორტიდან, კაჟირგაბმულობიდან, ვაჭრობის სფეროდან, კომერციული ბიზნესიდან ამოღებული თანხები დაგეგმილი მოცულობის 7-დან 15%-მდე მერყეობდა. საკუთრებიდან და სამეწარმეო საქმიანობიდან, რაც ფაქტიურად სახელმწიფო ქონების იჯარიდან მისაღებ შემოსავლებს მოიცავს, სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოვიდა 2.1 მლნ. ლარი, ანუ საგეგმო მანქვნების 102.6%.

საანგარიშო წელს განსაკუთრებით არადამაკმაყოფილებელი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტებით დაფინანსების მდგომარეობა. პროგნოზით გათვალისწინებული 77.5 მლნ. ლარის ნაცვლად ბიუჯეტმა მიიღო 22.6 მლნ. ლარი (გეგმის 28.9%). 2002 წლის განმავლობაში სახელმწიფომ ვერ მიიღო ევროგაერთიანების განსაკუთრებული ფინანსური დახმარების პროგრამით გათვალისწინებული გრანტი 11.5 მლნ. ევროს ოდენობით, რაც ქვეყნის მიერ ნაკისრი მთელი რიგი ვალდებულებების, უპირველეს ყოვლისა ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დაგეგ-

მილი პარამეტრების შექსრულებლობის გამო დღისორი ორგანიზაციების უკმაყოფილებით იყო გამოწვეული.

საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანმა ხარჯებმა და წმინდა დაკრედიტებამ 1040.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წინა წლის მანქვნებელს 14.9%-ით (მთლიანი შიდა პროდუქტის 14.3%) აღემატება. ხარჯების დიდი ნაწილი შემოსავლების სიმწირის გამო დაცულ მუხლებზე მოდიოდა.

“საქართველოს 2002 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის ზღვრული ოდენობა განისაზღვრა 219658.5 ათასი ლარი.

ბიუჯეტის სახსრების დაახლოებით 30% (4.84 მლრდ. აური) მიიმართებოდა სახელმწიფო ვალის მომსახურებაზე. იგი მთლიანი შიდა პროდუქტის 66.5% შეადგენდა და საგრძნობლად ნაკლები იყო წინა წლის ანალოგიურ მანქვენებელზე (73.5%).

2002 წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების მოცულობამ 71.25 მლნ. ა.შ.დოლარი შეადგინა, რაც ნიშნავს რომ საბაზისო წელთან შედარებით არსებითად არ შეცვლილა.

ხარჯების დანარჩენი ნაწილი მოდიოდა რეგიონალურ ტრანსფერტებზე, მთაყრობის სხვა მიმდინარე ხარჯებზე, ისეთ საინვესტიციო ტრანსფერტებზე, რომელთა უმრავლესობასაც საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციების მიზნობრივი კრედიტებით და გრანტებით ფინანსდებოდა.

ევროკომისიის ინფორმაციაზე დაყრდნობით 2002 წლის დეკემბერში ცნობილი გახდა, რომ გრანტის (11.5 მლნ. ევრო) მიღების ერთ-ერთი აუცილებელი პირობის 18 მლნ. ევროთი ევროგაერთიანების ძირითადი ვალის შემცირების შემთხვევაშიც არ მოესწრებოდა ევროგაერთიანების მიერ საქართველოსათვის გრანტის გადმორიცხვა, გამომდინარე აქედან ფინანსთა სამინისტრომ ეს ხარჯი არ გასწია, რითაც ბიუჯეტს შესაბამისი ოდენობის თანხა დაეზოგა. სწორედ ამით არის გამოწვეული მნიშვნელოვანი სხვაობა ძირითადი ვალის დაფარვისათვის დაგეგმილ და ფაქტიურად დახარჯულ თანხებს შორის.

2002 წელს დეფიციტის დაფინანსების 42.8%, ანუ 93.8 მლნ. ლარი შიდა წყაროებზე მოდიოდა, ხოლო 57.2 – გარე წყაროებზე. ამ უკანასკნელთა შორის უნდა აღინიშნოს მსოფლიო ბანკის სტრუქტურულ გარდაქმნათა კრედიტი (საც) (42.4 მლნ. ლარი), ანუ დაგეგმილზე 1.49 მლნ. ლარით მეტი (104%) და მსოფლიო ბანკის გრძელვადიანი საინვესტიციო კრედიტები –

დაგეგმილი იყო 99.2 მლნ. ლარი. ფაქტობრივად მიღებულ იქნა 132089.2 ათასი ლარი.

მთლიანობაში დეფიციტის დაფინანსების წყაროებიდან 2002 წელს სულ მიღებულ იქნა 226754.8 ათასი ლარი, ანუ დაგეგმილზე 7096.3 ათასი ლარით მეტი (105.6%).

მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს მთლიანი კაპიტალის ფორმირება, რომელზეც არსებით გავლენას ახდენს ერთი მხრივ, სამწარმოო სექტორისა და ქვეყნის საბანკო სისტემაში (მათ შორის საკრედიტო რესურსების ბაზაზე) არსებული მდგომარეობა, მეორეს მხრივ კი - შიდა და საგარეო წყაროებიდან საინვესტიციო ხარჯების ფაქტიური დაკრედიტების დინამიკა. ერთობლივი დანახარჯების ამ კომპონენტის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 19.3%-დან შემცირდა 17.4%-მდე, მთლიანი ინვესტიციების წილის ასეთი შემცირება ძირითადად განაპირობა უცხოური ინვესტიციების შემცირებამ.

ასევე არაერთგვაროვანი ცვლილებები შეინიშნება შემოსავლების მიხედვით მთლიანი შიდა პროდუქტის სტრუქტურაში. კერძოდ, მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ შრომის ანაზღაურების წილმა მაქსიმალურ მნიშვნელობას 2000 წელს მიაღწია და იგი მხოლოდ 24.2%-ს შეადგენდა. აღნიშნული მაჩვენებელი 2001-2002 წწ. შემცირდა 18.2%-მდე, რაც ფარული დასაქმების ზრდით შეიძლება აიხსნას. ამავე დროს, 2002 წელს წინა წელთან შედარებით მთლიანი საოპერაციო მოგების წილმა მთლიანი შიდა პროდუქტში 8.5%-ული პუნქტით მოიმატა. ხოლო, მთლიანი საოპერაციო მოგების და მთლიანი შერეული მოგების ჯამურმა წილმა 72.9% შეადგინა და გადააჭარბა ბოლო წლებში ყველაზე მაღალ, 1998 წლის დონეს (71%). 2001 წელს შესაბამისი მაჩვენებელი 69.8% იყო.

2002 წელს გამოიკვეთა სასიკეთო ცვლილებები, როგორც ექსპორტის, ისე იმპორტის სასაქონლო სტრუქტურაში. წმინდა ექსპორტის წილი მთლიან შიდა პროდუქტის მიმართ 2001 წელთან შედარებით (-16.4) 4.5%-ული პუნქტით გაუმჯობესდა და 2002 წლისათვის - -11.9% შეადგინა, რაც განაპირობა ექსპორტის სტრუქტურაში მზა პროდუქციის ხვედრითი წილის მატებამ. წლის განმავლობაში 8.8 ა.შ.შ. დოლარით, ანუ 24.6%-ით გაიზარდა საფრენი აპარატების რემონტის ექსპორტის მოცულობა, რომელმაც საერთო ექსპორტში 14% შეადგინა. გაიზარდა მინერალური წყლებისა (1.1%-ული პუნქტით) და აზოტის სასუქების ხვედრითი წილიც (1.9%-ული პუნქტით), რაც 2002 წელს ამ სახის პრო-

დუქციის წარმოების მნიშვნელოვანი ზრდით არის განპირობებული.

ქვეყნის მრეწველობის საწარმოების მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების მოცულობა, დეკლარირებული მონაცემებით 1228.1 მლნ. ლარი შეადგინა<sup>1</sup>, რაც თითქმის 2-ჯერ ნაკლებია საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის ექსპერტული შეფასებით (ფარული და არაფორმალური წარმოების მაჩვენებლების გათვალისწინებით) მიღებულ მაჩვენებელთან შედარებით. ექსპორტის უფრო მნიშვნელოვან ზრდას ხელი შეუშალა საქსპორტო ნაწარმის ისეთი სახეობების წარმოების მოცულობის კლებამ, როგორებიცაა მაგალითად, ღვინო, რომელიც შემცირდა 5%-ით, ფეროშენადნობები - 47%-ით და სხვ.

2001 წელთან შედარებით საანგარიშო წელს იმპორტის მოცულობა თითქმის არ შეცვლილა და 900 მლნ ა.შ.შ. დოლარის ფარგლებში დარჩა.

2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი (სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გადასახდელი სოციალური გადასახადის გარეშე) შემოსავლების ნაწილში განისაზღვრა 1 მილიარდ 239 მილიონ 160 ათასი ლარის (1239160.0 ათასი ლარი) ოდენობით, ხოლო ხარჯების ნაწილში - 1478960.0 ათასი ლარით. ფინანსთა სამინისტრო იძულებული იყო ანგარიში გაეწია პარლამენტართა კატეგორიული მოთხოვნისათვის და ბიუჯეტის პარამეტრები შეცვალა. კერძოდ, ბიუჯეტი 1470 მლრდ ლარით განსაზღვრა. ბიუჯეტში ჩაიდო მაღალმთიანი რეგიონების საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა ხელფასზე დანამატისათვის საჭირო თანხები. თუმცა, კანონით განსაზღვრული 50-70%-იანი დანამატის ნაცვლად, მისი ეტაპობრივი ზრდა მხოლოდ 15-20%-ით დაიგეგმა.

ამასთან, კორექტირებულ პროექტში მეცნიერებათა აკადემიის თანამშრომელთა ხელფასის 30%-იანი მატებაც გაითვალისწინეს, რომელიც 1 თებერვლიდან უნდა მიეღოთ. ძალაში დატოვეს 1 სექტემბრიდან მასწავლებელთა ხელფასების 30%-იანი გაზრდის პრობა და ასევე მე-10, მე-11 კლასების უფასო სწავლებაზე გადასვლის საკითხიც. ამას გარდა, ბიუჯეტში გაითვალისწინეს მინიმალური ხელფასის - 20 ლარის 35 ლარამდე გაზრდაც.

<sup>1</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.

ნაერთო უაშში კი 2003 წლის ბიუჯეტის ხარჯების იმის 5 მლნ. ლარით გაიზარდა.

ყოველივე აღნიშნულმა კი ქვეყანა 2004 წლისათვის უფსკრულისათვის გაწირა. რამეთუ მიმდინარე წლიდან (2004წ) საქართველო საგარეო ვალების გადახდის ზონაში შევიდა, რაც იმას ნიშნავს, რომ საგარეო ვალის ძირითადი ნაწილის გადახდა უნდა დაიწყოს. ვალი კი მართლაც მიძიმე ტვირთად აწევს საქართველოს ბიუჯეტს, რადგან მთლიანი საგარეო ვალი 4 მლრდ. ლარია, ხოლო საშინაო ვალის გათვალისწინებით, ეს პარამეტრი 5-6 მლრდ-საც კი აღწევს. ეს ტვირთი ბიუჯეტმა 2003 წლიდან იგრძნო.

როცა ბიუჯეტის პარამეტრებზე, კერძოდ კი, საგადასახადო ნაწილზე მიდის საუბარი მუდმივად და დისკუსია იმის ირგვლივ ცოტაა ეს პარამეტრი თუ ბევრი. რეალური კი ისაა, რომ არსებულ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ სიტუაციაში, ბიუჯეტის ის პარამეტრი, რომელიც 2002-2003 წწ. იყო ახლოსაც არაა რეალობასთან.

ამის მიზეზი, ჩვენი აზრით ისაა, რომ ეკონომიკის დიდი ნაწილი ჩრდილშია. მართალია დღეს მის აღმოსაფხვრელად ტარდება გარკვეული სამუშაოები, მაგრამ ეს საკითხი არც ისე მარტივი გადასაწყვეტია.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ქვეყნის ნაერთი ბიუჯეტის (ცენტრალური, სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისა და ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ნაერთი ბიუჯეტი) შემოსავლები 2003 წლის იანვარ-აგვისტოში 865.9 მლნ. ლარის ტოლია, საიდანაც 91.4% - საგადასახადო, 6.1% - არასაგადასახადო შემოსავლებზე, ხოლო 2.5% - უცხოეთიდან მიღებულ გრანტებზე მოდის.

2003 წლის იანვარ-აგვისტოში სახელმწიფო ვალის მომსახურების ჩათვლელად ნაერთი ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯები 917.6 მლნ. ლარი იყო. ამ მაჩვენებლის მიხედვით ხარჯებმა მიმდინარე შემოსავლებს 51.6 მლნ. ლარით გადაამეტა. ვალის მომსახურების ჩათვლით კი ხარჯები 1022.7 მლნ. ლარს სჭარბობს.

2002 წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით ქვეყნის ნაერთი ბიუჯეტის ნომინალური შემოსავლები გრანტების ჩათვლით 16.4%-ით, მათ შორის საგადასახადო შემოსავლები 18.5%-ით გაიზარდა. ამავე დროს, არასაგადასახადო შემოსავლები 1.1-ჯერ შემცირდა, ხოლო უცხოეთიდან მიღებული გრანტები 1.2-ჯერ გაიზარდა.

განხილულ პერიოდში ხარჯების მატება (19.5%) შემოსავლების მატებასთან (16.4%) შედარებით მეტი იყო. ხარჯების დეფიციტურობა (მთელი ხარჯების მიმართ) 15.5-დან 15.3%-მდე შემცირდა, ხოლო დეფიციტის აბსოლუტური სიდიდე 39.9%-ით გაიზარდა.

საქართველოს 2005 წლის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლისა და გრანტის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 3102.4 მლნ ლარით, მობილიზებულ იქნა 3257.2 მლნ ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 105.0%, რაც 35.5%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს.

საანგარიშო პერიოდში სულ შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 2981.0 მლნ ლარით, მობილიზებულ იქნა 3152.7 მლნ ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 105.8%, რაც 38.3%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს.

საგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 2275.9 მლნ ლარით, მობილიზებულ იქნა 2411.5 მლნ ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 106.0%, რაც 24.8%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს, მათ შორის:

- საბაჟო დეპარტამენტის საგადასახადო შემოსავლის სახით - 969.6 მლნ ლარი, საპროგნოზო მაჩვენებლის (923.4 მლნ ლარი) 105.0%, რაც 54.2%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს.

- საგადასახადო დეპარტამენტის საგადასახადო შემოსავლის სახით - 1441.8 მლნ ლარი, საპროგნოზო მაჩვენებლის (1352.5 მლნ ლარი) 106.6%, რაც 11.1%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს.

კაპიტალური შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 409.5 მლნ ლარით, მობილიზებულ იქნა 419.4 მლნ ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 102.4%.

არასაგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 295.7 მლნ ლარით, მობილიზებულ იქნა 321.8 მლნ ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 108.8%, რაც 17.3%-ით აღემატება 2004 წლის შესაბამის პერიოდში მობილიზებულ თანხებს.

ჩვენი აზრით, არასწორი საფინანსო-ეკონომიკური პოლიტიკისა და სახელმწიფო სახსრების არადამაკმაყოფილებელი ფინანსური მართვის შედეგად მცირდება სახელმწიფო შემოსავ-

ღებში და სახსრებსა საბიუჯეტო ხარჯების გაუმართლებელი, უკონტროლო და არაპრობლემური ხარჯვა.

საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში წარმოებული არასწორი პოლიტიკა და ადმინისტრირების დაბალი დონე ქმნის არაჯანსაღ, ხშირ შემთხვევაში კორუფციულ გარემოს, რომელიც უარყოფით გააღვიძებს ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ სისტემაზე.

მაგრამ ზველაზე სავალალო ისაა, რომ პრობლემებმა შეიძინეს პერმანენტული ხასიათი, რომელთა დაძლევა დასჭირდება ყველა უწყების უაღრესად კოორდინირებული მუშაობა სისტემური და კომპლექსური ღონისძიებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად.

ჩვენს მიერ განხილული ყოველწლიური ბიუჯეტების შედგენა-შესრულების ანალიზში ცხადყო, რომ ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი საბიუჯეტო მოწყობის, ფუნქციებისა და რეგულირების სრულყოფილი სისტემა, რის გამოც ბიუჯეტი კვლავ არ წარმოადგენს სოციალური სამართლიანობის, ეკონომიკის სტაბილურობის, ეროვნული მუდრუნობრივი პროპორციების ოპტიმალურობისა და ქვეყნის განვითარების მტკიცე გარანტს. თუ არადა ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის იმპერატივად აღიარებულია ფინანსური სფეროს გაძლიერება, რომლის განხორციელებაც შეუძლებელია ოპტიმალური და არგუმენტირებული საგადასახადო და საბიუჯეტო პოლიტიკის გარეშე.

დღევანდელი საქართველოსათვის საგადასახადო და ბიუჯეტური სისტემების სრულყოფა უმთავრესი პრობლემაა. სწორედ, საგადასახადო სისტემის მოუწესრიგებლობაა საბიუჯეტო კრიზისის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი. ყველასათვის ცნობილია, რომ გადასახადები და ბიუჯეტი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული, ისინი ურთიერთს განაპირობებენ და ერთიან დიალექტიკურ მთლიანობაში არიან წარმოდგენილი. ერთი მხრივ, გადასახადები ბიუჯეტის შემოსავლების უმთავრესი წყაროა, ხოლო მეორე მხრივ, საბიუჯეტო ხარჯების სტრუქტურა და მიმართულებები, მათი გამოყენების ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს საგადასახადო შემოსავლების დონეს.<sup>1</sup>

საქართველოში შექმნილი ეკონომიკური ვითარების ანალიზი ადასტურებს, რომ საფინანსო-საბიუჯეტო კრიზისს სუბი-

ექტური და ობიექტური ფაქტორები განაპირობებენ. ამ სფეროში ერთიანი გააზრებული სტრატეგიის უქონლობის გამო მდგომარეობა კიდევ უფრო უარესდება და ვლინდება საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის უსუსურობა, რის გამოც შეუძლებელია ბიუჯეტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება, როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯვით ნაწილში. აღნიშნული ფაქტორები ძირითადად შეიძლება ჩამოვყალიბოთ შემდეგნაირად:

1. საგადასახადო ტვირთის მეტისმეტი სიმძიმე, რომელიც აიძულებს მეწარმეებს საქმიანობა წარმართონ ჩრდილოვანი გზით, რაც უარყოფით ასახვას აკრავს ეკონომიკის აღორძინება-განვითარებაზე;
2. თვით საგადასახადო კოდექსის გაუმართაობა, მისი შეუსაბამობა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითად მოთხოვნებსა და პრინციპებთან;
3. გადასახადების ადმინისტრირების ტექნოლოგიური არასრულყოფილება და საგადასახადო სისტემის მოუქნელობა;
4. გადასახადების პრინციპების თეორიული მოთხოვნების უგულვებლყოფა. მაგალითად, უგულვებლყოფილია დაბეგვის საკანონმდებლო ბაზის სტაბილურობის პრინციპი. კერძოდ, საგადასახადო კოდექსის მიღებიდან (1998 წ.) დღემდე 3000-ზე მეტი ცვლილებაა შეტანილი. ამ სიტუაციის ნეგატიური ასპექტები ყველასათვის ცნობილია.

გულისტკივილით უნდა ითქვას, XX და XXI საუკუნეების უპრეცედენტო მსოფლიო პარადოქსი ჩვენს ქვეყანაში ხორციელდება. კერძოდ, საქართველოში გადასახადით დაბეგრილია იურიდიული პირი (საწარმო თუ ორგანიზაცია), რომლის შემოსავალიც საგრძნობლად მცირეა როგორც ობიექტის საარსებო მინიმუმზე, ასევე სავალდებულო საგადასახადო თანხის ოდენობაზე. ეს ხდება იმის ფონზე, რომ სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს წარმოების განვითარებას და მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის დასაქმებას; ამ პირობებში მოქმედებს ასევე უპრეცედენტო ღირებულება-განაჩენი გადამხდელის მიმართ: “უნდა გადაიხადო! თუ არ გადაიხდი – ვერ იარსებებ!”; ამ ღირებულების ავტორი არის ის, ვინც თავად ვერ უზრუნველყო გააზრებული, ნორმატიული და ზნეობრივი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ოპტიმალური საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემების შექმნა ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ურთულესი პრობლემაა. რამეთუ საგადასახადო

<sup>1</sup> ვ. აბუსელიძე, თანამედროვე ბიუჯეტის შემოსავლების პერსპექტივები ახალი საგადასახადო კოდექსის ასპექტით. ჟურნალი “სოციალური ეკონომიკა”, 2005 წ. №1

და ბიუჯეტური სისტემის ისეთი უნდა იყოს, რომ ბიუჯეტის შემოსავლებს ზრდასთან ერთად, არ ჩაახშოს კერძო მეწარმეობის საქმიანობა.

“საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის მოქმედების ხარისხს განსაზღვრავს ის მდგომარეობა, თუ რამდენად გამჭვირვალე და მოქვედრებელია მისი მოქმედების არე ბიუჯეტის ფორმირებაში და რამდენად წარმატებით ხდება შემოსავლების რეგენერაცია, შემდგომში მათი ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის ანუ სახელმწიფოებრივი ინტერესების განსახორციელებლად წარმართვა”<sup>1</sup>.

ცნობილია, რომ საგადასახადო რეფორმის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულება არის საგადასახადო კოდექსის გამარტივება. საბიუჯეტო კრიზისის ფონზე საქართველოში ეს პრობლემა უფრო და უფრო აქტუალურია.

ახალი საგადასახადო კოდექსის პროექტი მართალია სრულყოფილებისაკენ გადადგმული ნაბიჯია, რადგან მცირდება მთელი რიგი გადასახადები და ამავდროულად მარტივდება საგადასახადო სისტემა.

საქართველოს მაშინდელი ფინანსთა მინისტრის ბ-ნ ნ. ნოღაიძის სიტყვებით: “ახალი საგადასახადო კოდექსი ლიბერალური ეკონომიკური პრინციპების დამკვიდრების ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია, რომ პროექტი გულისხმობს ლეგალური ბიზნესის მხარდაჭერას და არაკეთილსინდისიერი გადამხდელეების წინააღმდეგ ადმინისტრაციული მექანიზმების განმტკიცებას. მისი განმარტებით, იმისათვის რომ კეთილსინდისიერმა გადამხდელეებმა შეძლონ თავიანთი ბიზნესის სამართლებრივ ჩარჩოებში წარმოება, მნიშვნელოვანია, რომ გამკაცრებული ადმინისტრაცია იყოს არაკეთილსინდისიერი გადამხდელეების მიმართ”<sup>2</sup>. ამასთან აღნიშნული კოდექსის მიღების შემდეგ საქართველოში მინიმალური რაოდენობის და დაბალი განაკვეთების მეშვეობით იგეგმება ეკონომიკური განვითარების დაჩქარება.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საგადასახადო კოდექსი გარკვეული პოზიტიურობით გამოირჩევა, კერძოდ, გადასახადების რაოდენობა და გარკვეული გადასახადების რაოდენობა პროცენტული თვალსაზრისით შემცირდა, მაინც არ არის ისეთი რომელიც ჩვენს ბიზნესს სჭირდება. მხედველობაში გვაქვს

<sup>1</sup> თ. გამახურდია, საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თბ., 2003 წ., გვ. 40.  
<sup>2</sup> გაზეთი “ალია”, 29 ოქტომბერი, 2004 წ., №299.

გადასახადების ხაერით ხიმისძე და კაშათს იწვევს ქონების გადასახადი ფართის დაბეგვრის თვალსაზრისით. ეს, დამეთანხმებით ფაქტი საქმეა და ნაქარევება გადაწვევტილე-ბებმა შეიძლება სოციალური ავეთქება გამოიწვიოს, - არ შეიძლება ყველაფერი ერთნაირად დაიბეგროს. ჩვენი აზრით, შენობა-ნაგებობები რომლებიც საწარმოო დანიშნულებით არ გამოიყენება ფიქსირებული გადასახადით უნდა დაიბეგროს. კერძოდ, 150 მ<sup>2</sup> ფართი არ უნდა იბეგროდეს, 100მ<sup>2</sup>-დან 200მ<sup>2</sup>-მდე ფართი წელიწადში 10 ლარით უნდა იბეგროდეს, 200-300მ<sup>2</sup>-მდე - 30 ლარით, 300-400მ<sup>2</sup> - 50 ლარით, 400მ<sup>2</sup> - 500მ<sup>2</sup>მდე - 100 ლარით, 500მ<sup>2</sup> ზემოთ ფართი კი 300 ლარით უნდა დაიბეგროს.

ასევე გაურკვეველი და მეწარმეებისათვის აღმაშფოთებელია იმპორტირებულ მანქანებზე გადასახადის ზრდა, რამაც შეიძლება ქვეყნიდან ამ სფეროში დასაქმებული უმსხვილესი კომპანიები “გააქციოს”, რომელთაც უდიდესი ინვესტიციები აქვთ ჩადებული ჩვენს ქვეყანაში. აქაც, ჩვენი შეხედულებით, შედავათიანი რეჟიმით დაიბეგროს უნდა არა 8-10 წლის ავტომანქანები, არამედ 5-7 წლის ავტომანქანები, რაც იმას ნიშნავს, რომ იმპორტიორებს შესაძლებლობა ექნებათ საქართველოში ნაკლები განბაუებით შედარებით ახალი მანქანები შემოიყვანონ, რაც ჩვენს ქვეყანას გარკვეულწილად გადაარჩენს ძველი მანქანების “ნავსაყუდლად” გადაქცევისაგან და ამასთან ჩვენ დაგვიფარავს ეკოლოგიური დაბინძურებისაგან.

ყველაზე დიდი უბედურებაა, რომ მცირე და მსხვილი მეწარმე ერთნაირად იბეგრება, რაც ეკონომიკური ნონსენსია და რაც მსოფლიოს არცერთ ქვეყანაში არ ხდება. მცირე ბიზნესის გადასახადი ბრუნვიდან 5 პროცენტი იყო. ოღონდ, თუ წელიწადში ბრუნვა 100 ათასი ლარი იქნება ამ შემთხვევაში მეწარმე იხდის. 100 ათასის ბრუნვა ჯიხურებს აქვთ წელიწადში და იმათის 5 პროცენტი გადასახადი ძალიან მაღალია, ე.ი. გადასახადის დამალვა უწევდათ.

ჩვენი აზრით, ეს გადასახადი (ბრუნვიდან ფიქსირებული 5%) დიფერენცი-რებული უნდა იყოს. კერძოდ, ვაჭრობის სფეროს ბრუნვიდან 3 პროცენტი, მომსახურების სფეროს - 10 პროცენტი, წარმოებაზე კი - 5 პროცენტი.

ასევე აღმაშფოთებელია სააქციზო გადასახადის ზრდა. აქციზის გადასახადით დაიბეგრება ოთხი სასაქონლო ჯგუფი: ნაეთობპროდუქტები, ავტომანქანები, თამბაქოს ნაწარმი, ლუდი და ალკოჰოლური სასმელები (იხ. ცხრილი №1).

(ყოფილი და დღეს მოქმედი საგადასახადო განაკვეთების შედარება)

გადასახადის სახეები	დღეს მოქმედი განაკვეთი	განაკვეთი ახალი საგადასახადო კოდექსის მიხედვით
საშემოსავლო	12-20%	12%
მოსავლების გადასახადი	20%	20%
დღე	20%	18%
აქციის	დიფერენცირებული	დიფერენცირებული
ქონების გადასახადი	ქონების საბაღისის დირექტორების 1%	შენიშნის №2-ლარი, სხვა ძირითად საშუალებებზე დირექტორების 1-2%
მიწის გადასახადი	დიფერენცირებული	დიფერენცირებული
აგროსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი	5 ლარიდან - 100 ლარამდე	გაუქმდა
გადასახადი ქონების გადაცემისათვის	2%	გაუქმდა
სოციალური გადასახადი	ჯამში 33%, აქედან 2% იხდის დაქირავებული, დანარჩენს დამქირავებელი	ჯამში 20%, იხდის მხოლოდ დამქირავებული
გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის	დიფერენცირებული	დიფერენცირებული
შენე ნიუთერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის	დიფერენცირებული	გაუქმდა
საქართველოს ტერიტორიაზე აგროსატრანსპორტო საშუალებების შემოხელისათვის და ზენორმატიული დეტორთისათვის	60 ლარიდან 880 ლარამდე	გაუქმდა
გადასახადი შემკვიდრობასა და ჩუქებისათვის	30%	გაუქმდა
სათამაშო ბიზნესის გადასახადი	დიფერენცირებული	დიფერენცირებული
საკურორტო გადასახადი	1 კაცზე 10 ლარი თვეში	გაუქმდა
ხასტუმროს გადასახადი	ფართობი სარგებლობის ღირებულების 2%	გაუქმდა
რეკლამის გადასახადი	10%	გაუქმდა
ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის გადასახადი	მონაგების 2%	გაუქმდა
ფიქსირებული გადასახადი	2 ლარიდან 50 ლარამდე	გაუქმდა
მცირე ბიზნესის გადასახადი	ბრუნვის 5%	გაუქმდა
გადასახადი აგროსატრანსპორტო საშუალებების გადაცემისათვის	დიფერენცირებული	გაუქმდა

ყოველივე კი მეწარმეებს ერთუელეს პირობებში წააყენებს.

აღნიშნულთან მიმართებაში ფინანსთა მინისტრი ბ-ნ ზ. ნოღაიდელი ამბობს: "აქციზების ზრდა განპირობებულია იმით, რომ მოხდეს საგადასახადო შემოსავლების დანაკარგების კომპენსაცია".

ამასთან დაკავშირებით საყურადღებოა ბიუჯეტში პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების ოპტიმალური თანაფარდობის საკითხი. კერძოდ, საქართველოს ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში არაპირდაპირი ბეგარის ხვედრითი წონა ძალზე დიდია. ამასთან, იგი ყოველწლიურად იზრდება. თუ 1995 წელს არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი კონსოლიდირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში 50.5 პროცენტს შეადგენდა, 2000 წელს - 60.6 პროცენტს და 2001 წელს მან 62.6 პროცენტს მიაღწია. ხოლო ისეთი პირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წონა როგორცაა მოგების გადასახადი 2000 წელს 11.4 პროცენტს უდრიდა, 2001 წელს კი მხოლოდ 8.3 პროცენტი შეადგინა. ამდენად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ძირითადი ნაწილი მოდის ისეთ გადასახადებზე, რომლებსაც ფაქტობრივად მომხმარებელი იხდის ფასნამატის სახით, ანუ საგადასახადო შემოსავლებში არაპირდაპირი გადასახადების მაღალი ხვედრითი წონა ასახვას ჰპოვებს პროდუქციის ფასში, რაც უმძიმეს ტვირთად აწვება ისედაც გაღატაკებულ მოსახლეობას, აფერხებს ეკონომიკურ განვითარებას და ქმნის საფინანსო და საბიუჯეტო კრიზისის პირობებს. არაპირდაპირი გადასახადების მაღალი ხვედრითი წონა აიძულებს მწარმოებლებს შეკვეცონ წარმოების მოცულობა, რასაც თან სდევს სამუშაო ადგილების შემცირება და უმუშევრობის მატება.

მაშასადამე, ქვეყანაში იქმნება ვითარება, როცა სახელმწიფო, როგორც გადასახადის ამკრეფი სამართლიანად მოითხოვს გადასახადის გადახდას. ხოლო მეწარმე, როგორც გადასახადის გადამხდელი მოითხოვს მის შემცირებას. ყოველივე კი იწვევს დაპირისპირებას სახელმწიფოსა და გადასახადის გადამხდელს შორის, რომლის ანალიზის დროსაც საჭიროა პასუხი გაეცეს კითხვას: მძიმეა თუ არა საგადასახადო ტვირთი?

სახელმწიფოს პოზიციიდან გადასახადის განაკვეთის არსევა შრომისთვის შეფასებითი მანუენების განსაზღვრას. ცალკეული გადასახადების განაკვეთების შედარება არ იძლევა შესაძლებლობას შეფასდეს საგადასახადო ზეწოლის სიმძიმე. გადასახადების ზეწოლის სიმძიმე ყოველთვის იყო "ომის" მიზეზი. არსებობს საკმაოდ ცნობილი ფორმულა:

$$B_{\text{გ}} = \frac{\text{გადასახადებისა და გადახდების ხარისხი}}{\text{საქონლის (მომსახურების) წარმოებისა და რეალიზაციის პროცესში დაბრუნებული ღირებულება, რომელიც კომპანია მოხალეობის შემოსავლებზე, ანუ მათი მხედველენობისთვის, საბინისარელო კვლევის სტრუქტურაზე}}$$

ჩვენს ქვეყანაში - მოგების ნორმაზე და რა თქმა უნდა იმ ხარჯებზე, რაც ჩვენთან ბიზნესს აქვს "მიბმული".

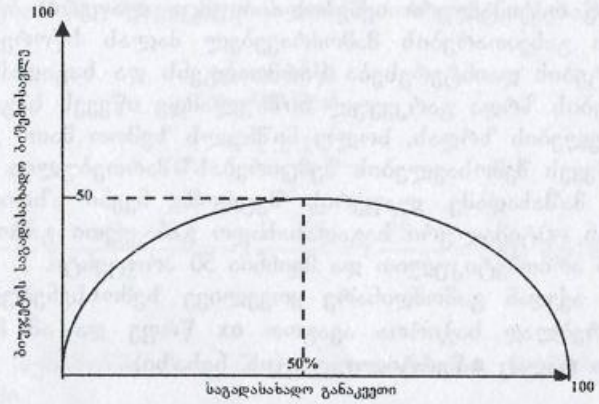
თუ კოდექსს ისე შევიშუშავებთ (შევაღვენთ), რომ საგადასახადო ტვირთს არ დავინგარიშებთ, ეს გადასახადი გადაუხდელი დარჩება და ყოველთვის იქნება კორუფციის ბუდე, რაც ისეთივე დამანგრეველი იქნება ქვეყნისათვის, როგორც 1998 წლის საგადასახადო კოდექსი. დღეს საქართველოში ზემოთ ნახსენები ფორმულით გაანგარიშებული საგადასახადო ტვირთი 67 პროცენტია (ზოგიერთნი თვლის, რომ ის 70-80 პროცენტია), ახალი საგადასახადო კოდექსის პროექტით კი ეს ტვირთი ა. ლაფერის განაკვეთს - 50 პროცენტს უტოლდება.

ოღითგანვე არაერთი გამოჩენილი მეცნიერ-ეკონომისტი, მათ შორის ნობელის პრემიის ლაურეატები წინა პლანზე აყენებდნენ საკითხს ქვეყნებში საგადასახადო ტვირთის შემცირების შესახებ, რასაც ხელი უნდა შეეწყო ეკონომიკური აქტიუობისა და ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდისათვის. "უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო განაკვეთის მკვეთრი შემცირება პანაცეა არ არის და ყოველთვის როდი იწვევს საგადასახადო ბაზის გადიდებას და საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას"<sup>1</sup>. ე.ი. მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი თუკი ის ემყარება მათემატიკურ სიზუსტეს.

დღეისათვის მეტ-ნაკლებად ყველაზე ოპტიმალურ საგადასახადო ტვირთად მიჩნეულია ა. ლაფერის თეორიის მიხედვით განსაზღვრული 50 პროცენტის განაკვეთი, რომელიც ა. ლაფერმა

<sup>1</sup> ი. მესხია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის პროგნოზირების რეტროსპექტიული საფუძვლები, ყურნალი "გადასახადები", №10, 2003 წ. გვ. 29.

რმა გამოთვალა საშუალო არითმეტიკულითა და პარაბოლას გამოყენებით მას სქემატური სახე მისცა (იხ. ნახაზი).



ა. ლაფერმა და მისმა მიმდევრებმა მ. ბერნსმა და გ. შტაინმა ამ თეორიას სხვაგვარად "მიწოდებაზე ორიენტირებული ეკონომიკის" თეორია უწოდეს. მათი აზრით 50 პროცენტის საგადასახადო განაკვეთის დროს ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მაქსიმუმი შედის.

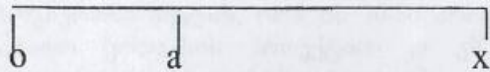
ამ თეორიამ თვით ამერიკის შეერთებული შტატების ბიუჯეტის დეფიციტის ოდნეადაც შემცირება ვერ მოახდინა და რა გასაკვირია, რომ ა. ლაფერის ცნობილი კონცეფცია ცუდად "შუშაობდეს" გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, რასაც სავსებით მართებულად აღნიშნავენ პროფ. ი. მესხია, პროფ. თ. გამსახურდია და სხვა მეცნიერ-ეკონომისტები.

მაგალითად, რუსეთში და ბელორუსში საგადასახადო განაკვეთების 50% (პროცენტამდე) შემცირების ექსპერიმენტებმა მხოლოდ საბიუჯეტო შემოსავლების შემცირება გამოიწვია და არანაირად არ გაზარდა საგადასახადო ბაზა, ანუ არ გამოიწვია ეკონომიკური ზრდა.

სამწახაროა, რომ დღემდე არავის დაბადებია აზრი გადაეხინჯათ და გაეანალიზებინათ ა. ლაფერის აღნიშნული დებულება. მეცნიერ-ეკონომისტები მხოლოდ წარსულის ანალიზით იფარგლებოდნენ და თეორიულად აღნიშნავდნენ ლაფერის განაკვეთის ცუდ მუშაობას. დემდე გარკვეულ მიზეზთა გამო ვერავინ დაადგინა ის საგადასახადო განაკვეთი, რომელიც ყველაზე ოპტიმალური იქნებოდა. თუმცა ლაფერის აზრი: "ეკონომიკის განვითარების მამოძრავებელ ძალას სწორედ მეწარმე სუბიექტების დაინტერესება წარმოადგენს და საგადასახადო განაკვეთების ზრდა გარკვეულ ნიშნულამდე იწვევს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას, ხოლო ნიშნულს ზემოთ მათი კიდევ გაზრდა იწვევს შემოსავლების შემცირებას" მართებულია.

მაშასადამე, ლაფერის შეცდომა, ჩვენი აზრით იყო ის, რომ მან ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთი გამოთვალა საშუალო არითმეტიკულით და მიიჩნია 50 პროცენტით.

აქედან გამომდინარე ყოველივე ზემოხსენებულის დასადასტურებლად საჭიროა ავაგოთ  $OX$  წრფე და ამ მონაკვეთზე ავიღოთ რაღაც  $a$  წერტილი (იხ. ნახაზი).



აღნიშნული სქემა ჩავწეროთ ტოლობის სახით:

$$\frac{x}{a} = \frac{a}{x-a}, \quad (1)$$

სადაც  $X$  შეესაბამება მაქსიმალურ საგადასახადო განაკვეთს - 100%,

$a$  - ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მაქსიმუმს,

$x-a$  - ოპტიმალურ საგადასახადო განაკვეთს.

ჩვენს მიერ შემოდებული ტოლობა შეიძლება ბევრს უცნაურადაც მოეჩვენოს და სასაცილოდაც კი არ ეყოს, რამეთუ მთელი მონაკვეთის "შეფარდება" მის ნაწილთან იგივე იყოს როგორც ამ ნაწილის "შეფარდებისა" მთელ მონაკვეთს დაკლებული ეს ნაწილი მართლაც, რომ უცნაურად მოჩანს. მაგრამ

ჩვენ გავაგრძელოთ და შემოდებულ ტოლობას მივცეთ კვადრატული განტოლების სახე:

$$x^2 - ax = a^2, \quad (2)$$

რომლის ამოსახსნელადაც გამოვიყენოთ ცნობილი იტალიელი მათემატიკოსის ლეონარდო პიზელი ფიბონახის (1170-1250წწ) "ოქროს რიცხვები": 1. 1.6180339887; 2. 0.6180339887, რომლებიც დაგვეხმარება ჩემი შეხედულების სისწორის დამტკიცებაში.

$$\begin{aligned} a^2 + ax - x^2 &= 0 \\ D &= x^2 + 4x^2 = 5x^2 \end{aligned}$$

$$a = \frac{-x \pm x\sqrt{5}}{2}$$

$$a_1 = \frac{-x + x\sqrt{5}}{2} = \frac{-x(1 - \sqrt{5})}{2} = -x \frac{1 - \sqrt{5}}{2} = x \frac{\sqrt{5} - 1}{2} = 100 \times 0.618 = 61.8$$

სისწორის შესამოწმებლად მიღებული პასუხი ჩავწეროთ (2) ფორმულაში

$$\begin{aligned} 100^2 - 61.8 \cdot 100 &= 61.8^2, & \text{მართლაც} \\ 10000 - 6180 &= 3820 & \text{ე.ი.} \end{aligned}$$

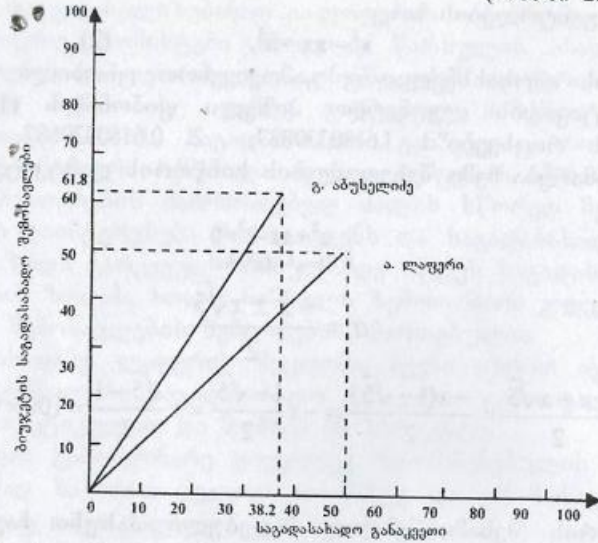
$$\frac{1000}{618} = \frac{618}{382} \quad \text{ე.ი.} \quad \frac{100}{61.8} = \frac{61.8}{100 - 61.8}$$

მაშასადამე, ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთი არის  $x-a=100-61.8=38.2\%$

თუ ყოველივეს გადავიტანთ ორდინატთა ღერძზე და იქვე თვალსაჩინოების გამო შევადარებთ ლაფერის კონცეფციას მივიღებთ შემდეგ სურათს. (იხ. ნახაზი 12)

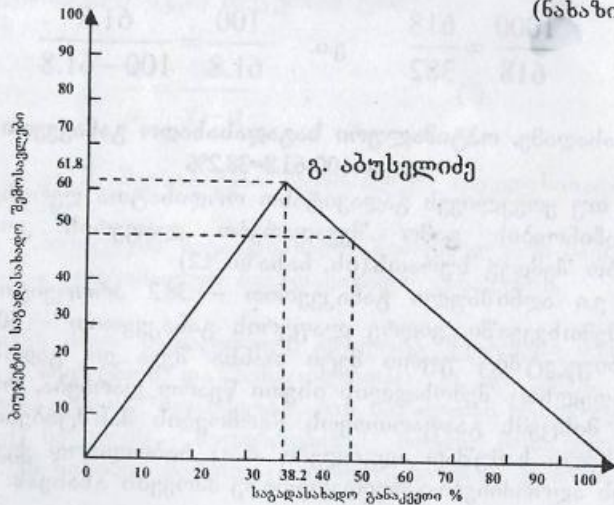
ეი აღნიშნული განაკვეთით - 38.2 პროცენტით დაბევრის შემთხვევაში, ვიდრე ლაფერის განაკვეთით - 50 პროცენტით, ბიუჯეტშიც უფრო მეტი თანხა შევა და გადასახადების გადამხდელსაც შემოსავლის ისეთი წყარო დარჩება, რაც საშუალებას მისცემს გააფართოვოს წარმოების მასშტაბები და შექმნას ახალი სამუშაო ადგილები, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკის აღორძინება-განვითარებაზე კპოვებს ასახვას.

(ნახაზი 12)



ჩვენ ამ განაკვეთს (38.2%) ვუწოდებთ “ოქროს განაკვეთი”. ხოლო გრაფიკს (მრუდს), რომელსაც ავაგებთ სამკუთხედის დახმარებით პირობითად გ. აბუსელიძის სახელი დავარქვათ, რაც სქემატურად შემდეგ სახეს მიიღებს: (იხ. ნახაზი 13)

(ნახაზი 13)



ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნა: თუ გვესურს ერთდარსამუდამოდ დასრულდეს გაუთავებელი დაპირისპირება ხელისუფლებასა და მეწარმეებს შორის, განვითარდეს წარმოება, მოიხსნას ბიუჯეტის შემოსავლების პრობლემა და საბოლოო ჯამში ჩვენი სამშობლო, დღეშიმშბლის წილხვედრი ქვეყანა, საქართველო გამოვიდეს უმწვავესი საფინანსო-ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური კრიზისიდან, მოხდეს მძლავრი ეროვნული ეკონომიკის შექმნა საჭიროა საგადასახადო კოდექსი ისეთნაირად შევიმუშაოთ, რომ მისი სიმძიმე იყოს ზუსტად 38.2 პროცენტი<sup>1</sup>.

ასევე, ყველასათვის ცნობილია, რომ ეკონომიკაში ძირითად საპროგრამო დოკუმენტად, ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობით აღიარებულია ქვეყნის ინდიკატური განვითარების გეგმა. სამწუხაროდ, პრაქტიკულად ვერ იქნა უზრუნველყოფილი საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ინდიკატური გეგმის საფუძველზე საბიუჯეტო შემოსავლების ზუსტი ან თუნდაც მიახლოებითი განსაზღვრა. არარეალური აღმოჩნდა სამრეწველო პროდუქციის რეალიზაციის შედეგად მიღებული საგადასახადო შემოსავლების დაგეგმვა. რისი მიზეზიც პროდუქციის დაბალი ხარისხის, მისი კონკურენტუნარიანობის გამო გაძნელებული რეალიზაციაა და შესაბამისად რა თქმა უნდა იკარგება დაგეგმილი შემოსავალიც. ასე რომ, პროდუქციის ზრდის ტემპის ინდიკატური დაგეგმვა არა მხოლოდ რაოდენობრივ, არამედ ხარისხობრივ მაჩვენებლებშიც უნდა იყოს გათვალისწინებული. ოკულეული მასალებიდან ირკვევა, რომ დღემდე არ არის შექმნილი საჭირო ნორმატიული ბაზა მიკრო და შემდგომში მაკროტრილში დასაბუთებულ სტატისტიკურ მონაცემთა ბანკის შექმნისა და რეალურად პროგნოზირებადი გათვლა-გაანგარიშებისათვის, რაც ქმნის ფარული ეკონომიკის საფუძველს.

ვფიქრობთ, რომ ფარული ეკონომიკის პრობლემების, მათ შორის მისი სტატისტიკური კვლევისა და რაოდენობრივი შესწავლის გარეშე შეუძლებელია ეროვნული ეკონომიკის შესაძლებლობების რეალური შეფასება და შესაბამისად საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფილი განხორციელება.

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, თანამედროვე ბიუჯეტის შემოსავლების პერსპექტივები ახალი საგადასახადო კოდექსის ასპექტით. ჟურნალი “სოციალური ეკონომიკა”, თბ., 2005 წ. №1.

საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, მიღების, შესრულების და რეგულირების ერთობლიობით არის შესაძლებელი და მისი ყოველი ეტაპი აბსოლუტურად ღია, გახსნილი და გამჭვირვალე უნდა იყოს. იგუანია, რომ მომავალი წლის ბიუჯეტის შედგენისას უნდა განხორციელდეს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტის მანქვებლების გარკვეული კორექტირება და მისი დამტკიცება უნდა მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალოგიურად, საქართველოს პარლამენტის მიერ, რაც შექმნის პარლამენტის მიერ მთავრობის ძირითად ეკონომიკურ განაცხადზე რეალური ზედამხედველობის პირობებს, ეს, თავის მხრივ, აამაღლებს გეგმის ხარისხსა და მისი აღსრულების ეფექტიანობას.

რამეთუ, დღემდე მოქმედი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმა რეალურად ვერ ითვალისწინებს ქვეყნის ეკონომიკაში მიმდინარე პროცესებს. ეკონომიკის სამინისტრო, სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის სახელმწიფო დეპარტამენტი და სხვა ეკონომიკური სამსახურები ჯერ კიდევ ვერ ფლობენ რეალურ ინფორმაციას მატერიალური წარმოების, რეალიზაციის, ექსპორტ-იმპორტის მოცულობის, არსებული სასაქონლო ნაშთების, პროდუქციის თვითღირებულების, მოგების, პროდუქციის სარეალიზაციო ფასის, დასაქმების მუშაკთა რაოდენობის, საშუალო ხელფასის, პენსიონერთა რაოდენობის და სხვ. შესახებ. ასეთი ინფორმაცია უნდა მუშავდებოდეს თითოეული დარგის, მხარის, ქალაქის, რაიონის, სოფლის, საწარმოს, იურიდიული და ფიზიკური პირების, პროდუქციის სახეობათა მიხედვით.

ეფექტობთ, კანონით უნდა იქნეს განსაზღვრული სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის დეპარტამენტისათვის წარსადგენ მანქვებელთა ნუსხა. დასამუშავებელია ანგარიშგების ერთიანი ფორმები. ამავდროულად სავალდებულო წესით უნდა განხორციელდეს საგადასახადო ინსპექციაში გადამხდელად აღრიცხვამდე და მომსახურე ბანკში ანგარიშის გახსნამდე ამ დეპარტამენტის შესაბამის რგოლში რეგისტრაცია.

ჩვენი აზრით, ყოველივე ზემოაღნიშნული შეუწყობს ხელს რა საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფას მაქსიმალურად შეამცირებს ბიუჯეტის მეშვეობით კორუფციის წყაროების წარმოქმნას, საბიუჯეტო-სავადასახადო სისტემის მოქმედების ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეამცირებს არამიზნობრივი ხარჯების მოცულობას, რაც საერთო ჯამში ხელს

შეუწყობს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღებისათვის პირობების შექმნის დაჩქარების პროცესს.

საქართველოსათვის ერთ-ერთი ყველაზე უფრო უმნიშვნელოვანესი ამოცანა არის მთლიან შიდა პროდუქტში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და შესაბამისი ხარჯების წილის ზრდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის ტემპისა და მასშტაბების გადიდება არის ერთადერთი რეალური გზა სოციალური დაცვის, ჯანმრთელობის, განათლების, მეცნიერების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განვითარებისთვის.

### თავი III

## ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებები თანამედროვე საქართველოში

§1. საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის არსი, მისი კავშირი საქართველოს სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან

დღევანდელი საქართველოს წინაშე უამრავი საშინაო და საგარეო პრობლემა დგას, რომელთა შორის მთავარი პრობლემა არის მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის შექმნა.

სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება თუ სისუსტე დამოკიდებულია იმ ეკონომიკურ პოლიტიკაზე, რომელსაც მთავრობა ახორციელებს გარკვეული ისტორიული მონაკვეთის ფარგლებში.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს ერთ-ერთი ურთულესი და უმნიშვნელოვანესი პრობლემა იყო და არის სახელმწიფო ბიუჯეტი, მისი შემოსავლებისა და გასაღწევის ოპტიმიზაციის საკითხები და მისი გადაქცევა ქვეყნის აღმშენებლობისა და განვითარების უმძლავრეს ბერკეტად.

ქვეყანაში ეკონომიკის განვითარების ტემპების გასაზრდელად საჭიროა (და, ალბათ, სხვა გზა არც არსებობს) მაქსიმალურად ავამოქმედოთ ეროვნული მეურნეობის მთელი პოტენციალი, რამეთუ მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის შექმნა მოითხოვს კოლოსალური ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა და ხარჯვას, რისთვისაც აუცილებელია სათანადო საბიუჯეტო სისტემის ამოქმედება, რომელთა შორის ერთ-ერთი გადამწყვეტი ადგილი უკავია ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობებს<sup>1</sup>.

აქედან გამომდინარე, მეტად უმნიშვნელოვანესია თუ როგორი ურთიერთობები დამყარდება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის დონეებს შორის სახსრების მობილიზაციასა და განაწილებაში, მათ მართვასა და ეფექტურად გამოყენებაში. განვი-

თარგმნილი ქვეყნების ფინანსების ისტორია ცხადყოფს, რომ ბიუჯეტის სამივე დონეებს შორის უფლება-მოვალეობები ისეთნაირად უნდა იყოს განაწილებული სახსრების შემოსავალსა და ხარჯვაში, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყოს სტრუქტურები ფინანსური რესურსებით<sup>1</sup>.

ცივილიზებულმა კაცობრიობამ თავისი განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე შექმნა ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და ხარჯვის ქმედითუნარიანი სისტემა, რომელსაც დღესდღეობით საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმს უწოდებენ, რომელიც მოქმედებს როგორც ფედერალურ, ისე უნიტარულ ქვეყნებში<sup>2</sup>. იგი გულისხმობს ფინანსური სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის უფლება-მოვალეობების განაწილებას სხვადასხვა დონეებს შორის.

მაშასადამე, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფოებრივი რეგულირების ამოცანათა შორის სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს საბიუჯეტო ურთიერთობების, კერძოდ კი საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის საკითხები.

პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში დამოუკიდებლობის აღიარების დღიდან მრავალი სხვადასხვა ტერმინი დამკვიდრდა, მათ შორის “საბიუჯეტო ფედერალიზმი”, რომლებიც სხვადასხვა ავტორთა მიერ არაერთგვაროვნად განიმარტება. კერძოდ, ჯერ ერთი, “საბიუჯეტო ფედერალიზმი” გაიგებებოდა ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობებთან, მეორე მხრივ, წარმოადგენს დასახელებული ურთიერთობების სუბიექტების არსებობას ერთიანი “ცენტრისა” და “რეგიონის” ფორმით, ხოლო მესამე მხრივ კი, არ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებზე, ანუ ეს ურთიერთობები მოქცეულია ფედერაციის სუბიექტების საზღვრებში<sup>3</sup>.

ცნობილი აკადემიკოსი ა. გრანბერგი თვლის რა სახელმწიფოს ეკონომიკური რეგულირების ქმედით ბერკეტად საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას, “საბიუჯეტო ფედერა-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობის სრულყოფისათვის, ჟურნ. “გადასახადები”, №11-12, თბ., 2003, გვ.60.

<sup>2</sup> გ. აბუსელიძე, ტბელ აბუსერისძის ეპოქის სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), გამომცემლობა “მეცნიერება”, თბ., 2004, გვ.79.

<sup>3</sup> Лексун В.Н., Швецов Л.Н., Государство и регионы, М., УРСС, 2000, с.163.

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ტბელ აბუსერისძის ეპოქის სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), გამომცემლობა “მეცნიერება”, თბ., 2004, გვ.78.

დღისმშ” ახსნიანებს, როგორც სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობისა და ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობების შეხამებას<sup>1</sup>.

პროფესორების ი. გლადკის და ა. ჩისტობაევის აზრით “საბიუჯეტო ფედერალიზმი” არის სახელმწიფოში სხვადასხვა დონის ბიუჯეტის ურთიერთობათა სისტემა<sup>2</sup>.

პროფესორი ე. ბარათაშვილი აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას საკვანძო მომენტად მიიხედავს საფინანსო დამოუკიდებლობის გარანტიებს, საბიუჯეტო ფედერალიზმის უზრუნველყოფას, რომელიც რეგიონს აძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანები<sup>3</sup>.

პროფ. შ. ქისტაურის აზრით, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის ცნების ქვეშ იგულისხმება სისტემა, რომლის დროსაც კონსტიტუციურად მკვეთრად გამოხსნული უფლებები სახელმწიფოებრივი მართვის ცენტრალურ და რეგიონალურ ორგანოებს შორის ფინანსური რესურსების მობილიზებასა (გადასახადებისა და სხვა გადასახდელთა დადგენა-ამოღება) და გადანაწილებაში (სხვადასხვა დონის ძიებების დაფინანსება). ასეთი სისტემის დროს ცენტრალური ხელისუფლების ხელში რჩება ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და განაწილების ერთგვარი “საკონტროლო პაკეტი”, დანარჩენი კი გადადის ადგილობრივი (სუბიექტები) ორგანოების ხელში. ბოლო დროს მთელი რიგი ქვეყნების ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების (სუბიექტების) ხელში თავს იყრის და ნაწილდება ქვეყანაში მობილიზებული ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი (ზოგჯერ 50%-ით და კიდევ მეტი), რაც უფრო ვითარდება თანამედროვე მოწინავე ქვეყნების ეკონომიკები, ჩქარდება მათში მიმდინარე სამეურნეო პროცესები, იზრდება მათი მასშტაბები, მით უფრო მეტი საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებები გადადის ხელისუფლების ცენტრალური რგოლებიდან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელში. ეს გასაგებდება, ცენტრალური ორგანოები (ხელისუფლება) ვეღარ აუღის გაზრდილი და გარ-

თულებული სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების მართვას, მათ ეფექტურ ფუნქციონირებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით და მას გადასცემს მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს, იმათ, ვინც უფრო ახლოა ეკონომიკურ და სოციალურ პროცესებთან, მათ ეპიცენტრებთან.

პროფესორი ელ. პაპავა თვლის, რომ საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი ერთის მხრივ არეგულირებს საგადასახადო შემოსავლების, ხოლო მეორეს მხრივ კი სახელმწიფოს მიერ დასაფინანსებელი ხარჯების განაწილებას ქვეყნის ცენტრალურ (“ცენტრსა”) და ტერიტორიულ (“რეგიონებს”) სახელისუფლებო სტრუქტურებს შორის. ფედერაციული სახელმწიფოს პირობებში “რეგიონებიდან” ცალკე გამოიყოფა ფედერაციის სუბიექტები, რომელთაც პირობითად ეწოდება “ფედერაციული რეგიონები”<sup>4</sup>.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე თუ კანონში დაკაფიქსირებთ რეგიონს, ასეთი საბიუჯეტო მოწყობა უკვე გულისხმობს ფედერალურ სახელმწიფო წყობას, რაც საქართველოს კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება. აქედან გამომდინარე კი შეიძლება ითქვას, რომ დღევანდელი საბიუჯეტო სისტემა მოსაწესრიგებელია. რაც შეუძლებელია მანამ, სანამ არ გადაწყდება სამხარეო ბიუჯეტების, როგორც მთლიანად საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მნიშვნელოვანი რგოლის არსებობა-არარსებობის საკითხი<sup>5</sup>.

საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი საერთაშორისო სავალუტო ფონდის განმარტებითა და ტერმინოლოგიით შეიძლება ფუნქციონირებდეს როგორც ფედერალურ ქვეყნებში (ავსტრია, ავსტრალია, ა.შ.შ. გერმანია, კანადა, შვეიცარია და ა.შ.) ისე – უნიტარულში (იაპონია, საფრანგეთი, პოლონეთი, უნგრეთი და ა.შ.).

მაშასადამე, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი სულაც არ საჭიროებს ქვეყნის ფედერაციულ წყობას. მაგრამ ნებისმიერ ქვეყანაში, იქნება იგი ფედერაციული თუ უნიტარული მოწყობის, უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა მასში შემავალი ტერიტორიული ერთეულების (რეგიონების) დამოუკიდებლობის ხარისხის დადგენა. უპირველეს ყოვლისა, საუბარია ეკონომიკაზე, რამეთუ სწორედ ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მმართველობის ადგი-

<sup>1</sup> Гранберг А.Г., Основы региональной экономики, М. Высшая школа экономики, 2001, ст.365.

<sup>2</sup> Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики, Санкт-Петербург, Изд. Михайлова В.А., 1998, ст.418.

<sup>3</sup> ე. ბარათაშვილი, შ. ვეშაბიძე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, შპს “ვერე”, თბ., 2002, გვ.205.

<sup>4</sup> ელ. პაპავა, საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი? თბ., 2000, გვ. 3-4.

<sup>5</sup> გ. აბუსელიძე, ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობის სრულყოფისათვის, ჟურნ. გადასახადები, №11-12, 2003, გვ. 60.

ლობრივ დონეებს შორის დაქარაუბრულ ურთიერთშეხამებულ ეკონომიკურ ურთიერთობებზე ბევრადაა დამოკიდებული მთელი ქვეყნის ეკონომიკური ზრდა, ბიუჯეტის განმტკიცება და საერთოდ მაკროეკონომიკური წონასწორობის მიღწევა და შენარჩუნება.

სამწუხაროდ, დღევანდელ ეტაპზე საქართველოში ბევრი რამ პრობლემურია ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეების ურთიერთობებში. მკვეთრად არ არის განსაზღვრული თითოეული დონის უფლება-მოვალეობები შემოსავლების მობილიზაციასა და ხარჯვაში, მტკიცედ არ არის დაყოფილი გადასახადები ცენტრისა და რეგიონების ბიუჯეტებს შორის, ასევე მოუწესრიგებელია ტრანსფერტების საკითხი და სხვა მრავალი რამ. ეს ყოველივე კი იწვევს არაერთ გაუგებრობასა და სიმძნელეებს ცენტრსა და სხვა დონეების ბიუჯეტებს შორის.

საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფა პირდაპირკავშირშია საქართველოს რეგიონების სოციალური უთანაბრობის პრობლემების გადაწყვეტასთან, ტერიტორიული სამართლიანობისა და ეკონომიკური ეფექტიანობის ოპტიმალური თანაფარდობის უზრუნველყოფასთან.

გამომდინარე ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან, უნდა გვახსოვდეს, რომ ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები უზრუნველყოფენ გამანაწილებელი, მასტიმულირებელი და სხვა ფუნქციების შესრულებას. სამწუხაროდ, საქართველოში ზოგიერთი ჩინოსანი ივიწყებს ამ ფინანსურ ანაბანას. ვითარების გაუმჯობესების მიზნით, აუცილებლად მიგვაჩნია, უპირველესად, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების რეალური გათვლა და მათი გასაღების დაბალანსების მაქსიმალური უზრუნველყოფა. ვგულისხმობთ საბიუჯეტო ფედერალიზმის განმტკიცებასა და მისი პრინციპების სრულ რეალიზაციას. ეს აუცილებელია, რადგან დღესდღეობით საქართველოში ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან და მწვავე საკითხს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა წარმოადგენს; აქედან გამომდინარე:

–ბიუჯეტური ფედერალიზმის ფორმირების –საფუძველი უნდა გახდეს ყველა დონის საბიუჯეტო სისტემის ხარჯების კანონიერი მიმაგრება და სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსებაზე პასუხისმგებლობის ამაღლება;

–სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების ოპტიმალური სტრუქტურის სრულყოფა და განმტკიცება;

–ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების განაწილების ოპტიმიზაციის საკითხის გადაწყვეტის დაჩქარება;

–რეგიონისათვის გამოსაყოფი ფინანსური სახსრებისა და საშუალებების სიდიდის გამოსათვლელი მეცნიერული მეთოდების დანერგვა.

ტრანსფერტების განაწილება უნდა ეფუძნებოდეს ზუსტ, არგუმენტირებულ და საყოველთაოდ მისაღებ პრინციპებს<sup>1</sup>.

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

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

სადაც T არის ცენტრალური ბიუჯეტიდან რეგიონისათვის გადასაცემი ტრანსფერტების მოცულობა;

S – ადგილობრივი ბიუჯეტის მიერ გასაწევი აუცილებელი ხარჯების მოცულობა;

H<sub>1</sub> – ადგილობრივი გადასახადებით და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსავალი;

H<sub>2</sub> – ადგილობრივი არასაგადასახადო შემოსავლები;

H<sub>3</sub> – გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივებით მიღებული შემოსავალი<sup>2</sup>.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის თეორიის კვლევის საგანი არის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა ურთულესი სისტემის ახსნა და ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების განსაზღვრა. “არც პოლიტიკურ, არც სამართლებრივ და არც ეკონომიკურ ტრილში ფედერალიზმი არ დაიყვანება ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციამდე. მოცემულ შემთხვევაში ფედერალიზმში იგულისხმება სახელმწიფოს საბიუჯეტო სისტემის განცალკევებული რგოლების არსებობა. ისინი ქმნიან თავიანთ პოლიტიკას, რომელიც კონკრეტულ გამოხატულებას გადასახადებსა და საბიუჯეტო ხარჯებში პოულობს<sup>3</sup>.

ჩვენს მიერ ზემოთ განხილული ცნობილი რეგიონალისტებისა და მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის (საბიუჯეტო ფედერალიზმის) არსის განმარ-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობის სრულყოფისათვის, ჟურნ. “გადასახადები”, №11-12, 2003წ.

<sup>2</sup> ი. მესხია, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები, ჟურნ. “მაკრო-მიკრო ეკონომიკა”, №4, 1999, გვ.25.

<sup>3</sup> თ. მალაქელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოება, თბ., 2002, გვ. 82.

ტებების განსჯადების გათვალისწინებით შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგ დასკვნა: "საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი" მრავალმხრივი და შესაბამისად, ურთულესი მექანიზმია, რომლის არსი მდგომარეობს როგორც "ცენტრსა" და რეგიონს" შორის საბიუჯეტო წესებისა და ვალდებულებების, საბიუჯეტო პროცესის ყველა სტადიაზე მათი ურთიერთქმედების წესების, საბიუჯეტო რესურსების გადანაწილების მეთოდების სორმატიულ-საკანონმდებლო მოწყობაში, ისე სახელმწიფოსა და იურიდიულ, ფიზიკურ პირებს შორის არსებულ იმ სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობებში, რომლებიც წარმოიქმნება სახელმწიფოს ფულადი რესურსების ფორმირების, განაწილების, განკარგვისა და გამოყენების პროცესში და იმავდროულად ხდება ამ სისტემაში შემავალი ყველა სუბიექტის ინტერესთა რეალიზაცია.

მაშასადამე, საბიუჯეტო ფედერალიზმი ეყრდნობა შემდეგ ძირითად პრინციპებს: საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების განაწილებას საბიუჯეტო სისტემის განმსაზღვრელ დონეებს შორის; ბიუჯეტებს შორის სახსრების განაწილებას საერთო-სახელმწიფოებრივი და მოსახლეობის ინტერესების შეთანაწყობის მიზნით; ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობასა და თანასწორობას ცენტრალურ ბიუჯეტთან ურთიერთობაში;

განვითარებული ქვეყნების საბიუჯეტო სისტემები რომლებიც საკმაოდ განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან პოლიტიკური, ისტორიული, გეოგრაფიული და ეროვნული ფაქტორების გავლენით სწორედ ზემოთ განხილულ პრინციპებს ეყრდნობიან.

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყნების ყოველდღიურ ცხოვრებაში. რამეთუ ის თავისი შინაარსით გასცდა ფინანსურ ჩარჩოებს და გადაიქცა უმძლავრეს საერთო-სახელმწიფოებრივ სისტემად, რომელიც უდიდეს გავლენას ახდენს ქვეყნის არა მარტო სოციალურ-ეკონომიკურ და ფინანსურ მდგომარეობაზე, არამედ მის პოლიტიკურ მდგომარეობაზეც, მის საშინაო და საგარეო ავტორიტეტზე.

ახალი ათასწლეულის დასაწყისს საქართველო შეხვდა უმძიმესი ფინანსური კრიზისით, ეკონომიკის მოშლითა და ტერიტორიული მთლიანობის რღვევით. ასეთ პირობებში საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დღევანდელი საქართველოსათვის.

საქართველოს ფინანსური კრიზისიდან და, შესაბამისად, ეკონომიკური პროფილის სხვა კრიზისიდან გამოსვლის ხსნის მრავალი გზა არსებობს, მათ შორის მთავარი საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის გზაა, რომლის პირველი კონტურული ნაბიჯები გადადგმულია. საქართველო დაყოფილია 12 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულად (მხარედ). კერძოდ, 1) აფხაზეთი, 2) აჭარა, 3) თბილისი, 4) კახეთის მხარე, 5) იმერეთის მხარე, 6) სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის მხარე, 7) შიდა ქართლის მხარე, 8) ქვემო ქართლის მხარე, 9) გურიის მხარე, 10) სამცხე-ჯავახეთის მხარე, 11) მცხეთა-მთიანეთის მხარე, 12) რაჭა ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარე.

(წარმოდგენილი დაყოფა ჩვენი შემუშავებული არ არის, ის საქართველოს სამთავრობო სტრუქტურების, მათ შორის ფინანსთა სამინისტროს მთელ რიგ დოკუმენტებში კარგა ხანია ფიქსირებულია და საბუთწარმოებისას გამოიყენება).

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს ერთიანობის უზრუნველყოფა მათ შორის რეგიონების (მხარეების) ცენტრიდან მართვა ხორციელდება პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რწმუნებულების საშუალებით<sup>1</sup>. მაგრამ, როდესაც მოხდება საქართველოს იურისდიქციის აღდგენა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფოებრივი წყობა და მოხდება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების უფლება-მოხილებათა გამოჯენა მხარეების ერთიან საქართველოდ შეკერისათვის ადმინისტრაციული საშუალებებით მართვა საკმარისი აღარ იქნება.

როგორც მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, სწორედ საფინანსო-საბიუჯეტო მეთოდები და ბერკეტები უზრუნველყოფენ ქვეყნის ცალკეული რეგიონებისა და მხარეების, ქალაქებისა და რაიონების, მთელი მოსახლეობის, ერთი მიზნითა და ერთი იდეით ჩამოყალიბებას. აქედან გამომდინარე, დღეს როდესაც საქართველოში დარღვეულია ქვეყნის ერთიანობა ყველაზე ეფექტური და ძლიერი საშუალება რეგიონების ერთ მუშტად შეკერა-დიფუზირებისათვის არის ეკონომიკური, კერძოდ, ისეთი საფინანსო, საბიუჯეტო, საგადასახადო, საბაჟო, საკრედიტო, საანგარიშსწორებო, სასესხო და ა.შ. პოლიტიკის გატარება, რომელიც საქართველოს ყველა მხარეს, რეგიონს, ქალაქს, რაიონს, სოფელს, ქვეყნის მთელ მოსახლეობას ერთიანობისაკენ უბიძგებს, ცენტრის ფერხულში ჩააბამს, ერთიან პოლიტიკურ,

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუცია.

სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ, სულიერ და საბოლოოდ საერთო ეტყენულ სივრცეს შეადგულებს.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი ფედერალიზმის, მათ შორის, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის მრავალსაუკუნოვანი ტრადიციები გააჩნია. ერთიანი საქართველოს პირველმა მეფემ ფარნავაზმა ქრ. შობამდე IV-III სს. ქვეყნის უკეთ მართვისათვის ქვეყანა დაყო სამთაეროებად (სულ 8), გაუნაწილა მათ სახელმწიფოებრივი მართვის უფლებები და მოვალეობები და შემოიღო ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და ხარჯვის ცენტრალური და ადგილობრივი დონეები - დღევანდელი ტერმინოლოგიით, საბიუჯეტო ფედერალიზმი.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი მართვის ფარნავაზისეული მოდელი განახორციელეს საქართველოს "ოქროს ხანის" (XI-XIII სს.) - ერთიანი საქართველოს მეფეებმა, საქართველო მოაწვეეს საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპით. დახეც მეტყველებს 1281-1282 წლებში ნიკოლოზ ქართლის კათალიკოსის მიერ მიწერილი წერილი არვანბეგ საბაისიძისადმი. ჩვენთვის საინტერესოა ამ წერილის ერთი ადგილი: "... შეუბანსა აბუსერეთ საერისთავო და ბეგარი ზედა სდებოდა...".<sup>1</sup> წერილიდან ირკვევა, რომ სოფელ შეუბანს აკისრია აბუსერისძეთა საერისთავო გადასახადი. ასევე თუ გადავხედავთ აბუსერისძეთა-ერისთავების საქმიანობას რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისათვის<sup>2</sup> ვნახავთ, რომ აღნიშნულ კუთხეს ჯერ კიდევ XII-XIII საუკუნეებში გააჩნდა მნიშვნელოვანი ფინანსური დამოუკიდებლობა თავის ტერიტორიაზე ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა, განკარგვასა და გამოყენებაში.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი ფედერალიზმის (საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის) პრინციპით მართვამ არა მარტო შეუწყო ხელი უნიკალური ქართული მატერიალური თუ სულიერი კულტურის შექმნასა და განვითარებას, არამედ მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის ქარტეხილების კვარცხლბეკზე წარმატებით გამოტარებასაც.

თუ გადავხედავთ საქართველოში მოქმედ საბიუჯეტო წყობას, დავინახავთ, რომ ის აგებულია საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპით: ცენტრი-რეგიონი-ადგილობრივი ბიუჯეტები. ამდენად საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი

ჩვენთან თითქმის მოქმედებაშია და აქმნის არა მარტო საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების საერთო ბაზეს მთელი ქვეყნის მასშტაბით, არამედ მათ ადგილებს რეგიონების სოციალურ, პოლიტიკურ, და ეკონომიკური სურათის შექმნაში.

მიუხედავად ძნელბედობისა, საქართველომ ბოლო დრომდე შეინარჩუნა ქვეყნის საბიუჯეტო ფედერალიზმის კონტურები, რასაც საფუძვლად ედო და უდევს ქვეყნის გეოგრაფიულ-ეკონომიკურ-ეთნიკური მახასიათებლები. მაგრამ მაღალგანვითარებულ ფედერალურ ქვეყნებში და მით უფრო საქართველოში არ არსებობს ერთხელ და სამუდამოდ შექმნილი და ჩამოყალიბებული საფინანსო-საბიუჯეტო სისტემა. ისინი იმის და მიხედვით თუ როგორია ქვეყნის საერთო ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური, კულტურული, ეთნიკური, რეგიონული, ეროვნული და სხვა პრობლემები სისტემატიურად იცვლებიან, ივსებიან და ვითარდებიან.

თანამედროვე ეტაპზე მსოფლიოში საბიუჯეტო ფედერალიზმის ორი ძირითადი სახეობა არსებობს: კონკურენტული (დეცენტრალიზაციის) და კოოპერატიული<sup>1</sup>.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის კონკურენტული ტიპი მეტწილად გავრცელებულია განვითარებული ეკონომიკის ზოგიერთ ქვეყანაში (ა.შ.შ.) და ხასიათდება მმართველობითი დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით, აგრეთვე რეგიონული ხელისუფლების მიერ ფინანსური დამოუკიდებლობითა და სახელმწიფო სექტორის (როლის) სისუსტით, ხოლო საბიუჯეტო ფედერალიზმის კოოპერატიული ტიპი უფრო მეტად გავრცელებულია სკანდინავიის ქვეყნებში, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში და სხვ. იგი გამოირჩევა რეგიონთაშორისი დისპროპორციების გამოთანაბრების პროცესში "ცენტრის" აქტიური მონაწილეობით, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების მაღალი პასუხისმგებლობით რეგიონებში საფინანსო რესურსების წარმართვაზე (შესვლაზე) და მთლიანობაში მმართველობის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების მჭიდრო ურთიერთ-თანამშრომლობით.

მიუხედავად არსებული მკვეთრი განსხვავებისა, მათ ახასიათებთ გარკვეული დადებითი მხარეები. კერძოდ, კონკურენტული ტიპის საბიუჯეტო ფედერალიზმისათვის უმთავრეს ღირსებად ითვლება "ცენტრის" მიმართ რეგიონების დამოკიდებულების შედარებით მაღალი ხარისხი და საბიუჯეტო-საგადასახადო

<sup>1</sup> ქართული ისტორიული საბუთების კორპუსი, 1, თბ., 1984, გვ. 177-178.

<sup>2</sup> აბუსელიძე, ტბელ აბუსერისძის ეპოქის სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), გამომცემლობა "მეცნიერება", თბ., 2004, გვ.57-59.

<sup>1</sup> Гладкий Ю.Н. Чистобаев А.И. Основы региональной политики. Санкт-Петербург, изд. Михайлова В.А., 1998, ст.418.

სისტემაში გადანაწილებითი პროცესის მინიმიზაცია. ხოლო კო-ოპერაციულ ტიპისათვის კი, გადასახადების ცენტრალიზებულად აკრეფის ეკონომიკობა, ტერიტორიული ბიუჯეტების პორიზონტალური გამოთანაბრების მიზნით სახსრების აკუმულირების კარგი შესაძლებლობები და სხვ. მაგრამ მიუხედავად ამ დადებითი მხარეებისა ის ხასიათდება გარკვეული ნაკლოვანებებით. ასე მაგალითად, გადანაწილებითი პროცესის რიტუნიზაცია, კონკურენტულ ტიპთან შედარებით "რეგიონის" "ცენტრზე" დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი და ა.შ.

ყოველივე აღნიშნულის მიუხედავად თითოეული მათგანის ეფექტიანობა დამოკიდებულია მრავალ ობიექტურ და სუბიექტურ ფაქტორზე, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის დამახასიათებელ თავისებურებებს, განვითარების ტენდენციებსა და ისტორიულ კანონზომიერებებს.

მაშასადამე, სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა უფლებები აქვს მმართველობის ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს, მათ შორის რომელია ოპტიმალური არავინ იცის. პროფ. ვლ. პაპავა აღნიშნულთან დაკავშირებით წერს: "საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის" ამა თუ იმ მოდელის არჩევა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა ფუნქციების შესრულებას აპირებს თავად ცენტრალური ხელისუფლება და რა ფუნქციების დელეგირება ხდება ფედერაციის სუბიექტებზე (რეგიონული, ადგილობრივი ორგანოები). ამ პრობლემის გადასაწყვეტად ამოსავალია ცენტრალური ხელისუფლების ე.წ. "მინიმალურ ფუნქციათა" განსაზღვრა, რომლის გარეშეც ერთიანი სახელმწიფო, როგორც ასეთი, ვერ იარსებებს. ამ "მინიმალურ ფუნქციათა" რიცხვს განეკუთვნება ქვეყნის თავდაცვა; ერთიანი სამართლებრივი სივრცის შექმნა; საგარეო ურთიერთობათა, საგარეო ვაჭრობის ერთიანი რეჟიმის დამყარება; ერთიანი ვალუტის ემისია და მის ბრუნვაზე კონტროლის განხორციელება; მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევა; რეგიონთა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების უზრუნველყოფილი ღონისძიებების გატარება. როგორც საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, ნებისმიერი "სხვა ფუნქცია" სრულად ან ნაწილობრივ შეიძლება განახორციელოს "ფედერაციის სუბიექტებმა"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ვლ. პაპავა, საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი? თბ., 2000, გვ.5.

აღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოსათვის დღევანდელ ეტაპზე როცა დარღვეულია ქვეყნის მთლიანობა "კლასიკური" საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი ნაადრევია და ოპტიმალურია ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ერთიანობას და მოსახლეობის მატერიალური და კულტურული კეთილდღეობის მაქსიმალურ დაკმაყოფილებას. ვფიქრობთ, აღნიშნული პრინციპის გათვალისწინებით უნდა დამკვიდრდეს საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი საქართველოში. რისთვისაც "ცენტრმა" დომინანტობა ჯერჯერობით კვლავ უნდა შეინარჩუნოს და არ უნდა მოხდეს ფინანსური ბერკეტების არა თუ გადაცემა, არამედ ხელხლებაც კი, რამეთუ ქვეყნის ეკონომიკის ძლიერების უმთავრესი ღერძის, უდიდესი "ფინანსური სამების" (ეროვნული ვალუტა, ეროვნული ბანკი, სახელმწიფო ბიუჯეტი) სამივე წევრი ერთად და ცალკეცააღკვეთა წარმოადგენენ ერთიანობისა და აღმშენებლობის ერთ-ერთ უმთავრეს და უმძლავრეს ბერკეტებს. ე.ი. არ იქნას დაშვებული არავითარი თვითშემოქმედება ფულის მიმოქცევის, საბანკო პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესის განხორციელებისა, არც "რეგიონების" და არც "ცენტრის" მხრიდან.

მაშასადამე, საქართველოს აუცილებლად უნდა გააჩნდეს ერთიანი, ძლიერი ფინანსთა სამინისტრო, რომლის შემადგენლობაში იქნება საგადასახადო, საბაჟო, სახაზინო სამსახურები, რათა ერთიან ჭრილში იქნეს აღთქმული ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის სისტემა, რომელიც იქნება აგებული პრინციპზე: "საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი საჭიროა ერთიანი საქართველოს მომავლისათვის და საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებების გადაცემა მხარეებისათვის აუცილებელია მათი ნორმალური ფუნქციონირებისათვის და ცენტრთან ორგანული კავშირისათვის".

რამეთუ, ჩვენი აზრით, თანამედროვე ეტაპზე საქართველოს ფინანსური ძლიერების ვექტორი საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმზე გადის. როგორი ოპერატიულობითა და კომპეტენტურობითაც მოხდება მასზე გადასვლა, ისეთივე იქნება საქართველოს მომავალი, მისი ეკონომიკა, კულტურა, სოციალური და პოლიტიკური ყოფა.

## 2. ცენტრალური ბიუჯეტი, მისი მთავარი მახასიათებლები საქართველოში

"ცენტრალური ბიუჯეტი არის ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შემოსავლებსა და გადასახდელებს"<sup>1</sup>.

სახელმწიფო თავისი ეკონომიკური ბერკეტებით (ფინანსური ბერკეტებით) ცენტრალურ ბიუჯეტში აკუმულირებას უკეთებს საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით გათვალისწინებულ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს. ერთდ, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი (გარდა საავერთობილო ბენზინის თანხებისა, რადგანაც ისინი მიიმართება სახელმწიფო საგზაო ფონდში და იმ სახსრებისა, რომლებიც გათვალისწინებულია აქციზური მარკების დაბეჭდვის, ტრანსპორტირებისა და მიმოქცევისათან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარავად, რამეთუ ისინი ირიცხება ხაზინაში გახსნილ სპეციალურ ანგარიშზე და მათი ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ საქართველოს ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით) და საბაჟო გადასახადი გარდა იმ თანხებისა, რომლებიც ჩაირიცხებიან კანონის თანახმად ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში.

ამათ გარდა ცენტრალურ ბიუჯეტში ჩაირიცხება: სოციალური გადასახადის ის ნაწილი რომელიც განსაზღვრულია ქვეყნის საგადასახადო კოდექსით 928.09.2001. №1086), საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების მიხედვით სხვა ბიუჯეტებში გადასაცემი ანარიცხების გამოკლების შემდეგ დარჩენილი მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი;

შესაბამისი საკანონმდებლო და საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესითა და ოდენობით ჩაირიცხება არასაგადასახადო შემოსავლები: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული წმინდა მოგება, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული მოგება, აღმინისტრაციული გადასახდელები (მათ შორის, მოსაკ-

რებლები), ჯარიმები და საურავები, ბიუჯეტიდან გაცემული სესხების დაბრუნებით მიღებული შემოსავლები;

კაპიტალური შემოსავლები: ფიქსირებული კაპიტალური აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი, აქციების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი, მიწისა და არამატერიალური აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავალი და არასახელმწიფო წყაროებიდან მიღებული კაპიტალური ტრანსფერტები;

გრანტები, რომლებიც მიღებული ან მონეტიზებულია ფულადი ან სასაქონლო ფორმით საშინაო და საგარეო წყაროებიდან.

სესხები, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კანონმდებლობით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში, ქვეყნის შიგნით და გარეთ აღებული სესხები.

ყოველივე აღნიშნულის მეშვეობით ფულადი სახსრები აკუმულირდება ქვეყნის ცენტრალურ ბიუჯეტში, საიდანაც მობილიზებული თანხები მიიმართება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ეკონომიკური, სოციალური, საგარეო-ეკონომიკური, ქვეყნის თავდაცვისა და სუვერენული ქვეყნის ვალდებულებათა შესრულებისათვის საჭირო ღონისძიებათა და ასევე საერთო-სახელმწიფო მნიშვნელობის მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებისათვის.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ საქართველოს კანონის 10 მუხლის თანახმად ცენტრალური ბიუჯეტის გადასახდელებია<sup>1</sup>:

- 1.ა) მიმდინარე ხარჯები. კერძოდ, ხელფასები, დახმარებები, საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული სხვა ხარჯები, მიმდინარე ტრანსფერტები, სუბსიდიები, პროცენტის დაფარვა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;
- ბ). კაპიტალური ხარჯები - კაპიტალური აქტივების შექმნა, კაპიტალური ტრანსფერტები და საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;
2. დაკრედიტება, სააქციო კაპიტალში მონაწილეობა;
3. ვალის ამორტიზაცია - სესხის ძირითადი თანხის დაფარვა.

როგორც ვხედავთ ზემოხსენებული მუხლი გარკვეულ სრულყოფილებას მოითხოვს, რამეთუ მკვეთრად არ არის

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ, თბ., 2003.

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ, თბ., 2003. №2116-ის.

აღნიშნული თუ რისთვის უნდა დაიხარჯოს ან გაიხარჯოს მობილიზებული სახსრები. ამიტომაც, ჩვენი აზრით, აღნიშნულ მუხლში უნდა დამატოს ისეთი ხარჯები როგორებიცაა: საგარეო-ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები, სამობილიზაციო რეზერვების შექმნისა და შევსების ხარჯები, ასევე აღნიშნული ბიუჯეტით უნდა დაკმაყოფილდეს განათლების, მეცნიერების, კულტურის, ინფორმაციის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებისათვის საჭირო თანხები. ცენტრალური ბიუჯეტით უნდა მოხდეს საქართველოს პრეზიდენტის ფონდის, სარეზერვო ფონდის და სხვა მიზნობრივი საბიუჯეტო ფონდებისა და რეზერვების შექმნა.

როგორც ყველასათვის ცნობილია ჩვენს ქვეყანაში რეგიონების (მხარეების) ეკონომიკური და სოციალური განვითარება უთანაბროა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, წარმოშობილი დისპროპორციების დაძლევისა და ერთიანი სოციალური პოლიტიკის გატარების მიზნით ცენტრალური ბიუჯეტიდან თანხები მიზნობრივი ტრანსფერტების სახით უნდა გადაეცეს ავტონომიური რესპუბლიკებისა (აფხაზეთი, აჭარა) და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს.

თუ გადავხედავთ სტატისტიკურ მონაცემებს ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები შემდეგნაირად გამოიყურება:

თუ მოვახდენთ 1997-2000 წლების ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დეტალურ ანალიზს თვალწინ წარმოგვიდგება შემდეგი სურათი, რაც გარკვეულწილად შეგვიქმნის წარმოდგენას დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მით უფრო კონსტიტუციის მიღების შემდგომი პერიოდის განმავლობაში აღნიშნული ბიუჯეტის ფუნქციონირების მდგომარეობაზე.

ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა არამყარია, მაგრამ კიდევ უფრო ცუდ სურათს იძლევა ა.შ.შ. დოლარებში გაანგარიშებისას. აღნიშნული ტენდენცია შემდგომ წელსაც გაგრძელდა. 2001 წელს შემოსავლებმა შეადგინეს 533.1 მლნ. ლარი (გვეგის 94%), გრანტების ჩათვლით კი 567.8 მლნ. ლარი (90.3%), მათ შორის საგადასახადო და საბაჟო შემოსავლებზე მოდის 472 მლნ. ლარი, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 7.3%-ია. არასაგადასახადო შემოსავლები კი ორჯერ გაიზარდა და შეადგინა 61.1 მლნ. ლარი, საიდანაც 20.5 მლნ. ლარი წარმოადგენს საქართველოს ეროვნული ბანკის 2000 წლის წმინდა მოგების ტრანსფერტს,

მოეხედავად ამისა, არასაგადასახადო შემოსავლების გვეგშიური მასშტაბები არ შესრულდა სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციით მიღებული სახსრებიდან გაცემული კრედიტებიდან 500 ათასი ლარის ოდენობით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული კრედიტებიდან - 553 ათასი ლარით, შემოსავლები საკუთრებიდან და სამეწარმეო საქმიანობიდან - 2901 ათასი ლარით, ადმინისტრაციული ჯარიმებით და სანქციებით მისაღები შეოსავალი - 595 ათასი ლარით და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლების სახით - 10466 ათასი ლარით.

2002 წელს ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალმა და გრანტებმა შეადგინა 673.7 მლნ. ლარი, ანუ 91.5% (გვეგმა 736.1 ათასი ლარი), საგადასახადო შემოსავალმა - 579.0 მლნ. ლარი, ანუ 100.5% (გვეგმა 775.9 მლნ. ლარი), საშემოსავლო - 18.7 მლნ. ლარი - 93.8% (გვეგმა 19.9 მლნ. ლარი), მოგების - 9.5 მლნ. ლარი - 98.5% (გვეგმა 9.6 მლნ. ლარი), დღგ - 397.9 მლნ. ლარი - 105.8% ( გვეგმა 376.2 მლნ. ლარი), აქციზი - 89.3 მლნ. ლარი - 85.3% (გვეგმა 104.7 მლნ. ლარი), საბაჟო - 53.2 მლნ. ლარი - 88.6% (გვეგმა 60.0 მლნ. ლარი), არასაგადასახადო - 72.1 მლნ. ლარი - 87.8% (გვეგმა 82.1 მლნ. ლარი), გრანტები - 22.6 მლნ. ლარი - 28.9% (გვეგმა 78.1 მლნ. ლარი).

როგორც უხედავთ საანალიზო პერიოდში არაპირდაპირი გადასახადების წილი საერთო საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვნად იზრდებოდა, აღნიშნული ტენდენცია დღესაც გრძელდება, რაც მძიმე ტვირთად აწევს ისედაც რთულ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ ქვეყანასა და მით უფრო მოსახლეობას. რამეთუ ეს გადასახადები, თეორიულად, მომხმარებლის გადასახადია და ფასში შედის, მაგრამ, რეალურად, მას საწარმოები იხდიან მანამდე, სანამ პროდუქციის რეალიზაციის საფასურს მომხმარებელი გადაიხდის. ამიტომ საწარმოები ძალიან მძიმე მდგომარეობაში არიან, რადგანაც მათ, ფაქტობრივად არ რჩებათ საბრუნავი საშუალებანი, ვერ აფართოებენ წარმოებას და შედეგად იზრდება გადასახადების გადაუხდელობა, რაც შესაბამისად იწვევს გვეგის შეუსრულებლობას.

არანაკლებ მძიმე ვითარებაა შექმნილი არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების მხრივაც, რომელთა წილი ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში 35-40%-ია.

ყოველივე ზემოაღნიშნული კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს იმას, რომ ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პერმანენტული შეუსრულებლობის მიზეზი არის არა მისი სათანადო ბაზის გარეშე დაგეგმვა, არამედ ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურული

ბის სისუსტე. მათი უუნარობა მოახდინონ სრული ოდენობით როგორც საჯაროდასახადო, ისე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზება, საკადრო რეფორმების არათანმიმდევრული განხორციელება. გადასახადების მოცულობა რეალურ დასაბეგრ ბაზას კი არ ასახავს, არამედ იგი მიმართული არის ცენტრალური ბიუჯეტის ჭოველთვიური გეგმიური მაჩვენებლების შესახარულვებად, რაც დაუყოვნებლივ გამოსწორებას მოითხოვს.

რაც შეეხება ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების დინამიკას, იგი შემდეგი ძირითადი ტენდენციით ხასიათდება: უმთავრესი ტენდენცია ისაა, რომ ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯები იზრდება, მაგრამ თუ ცხრილს ყურადღებით დაეკვირდებით ენახავთ, რომ ეს ზრდა გამოწვეულია იმით, რომ მნიშვნელოვნად იზრდება სოციალური დახდევებისა და სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები, მაშინ როდესაც მცირდება ისეთი სფეროების ხარჯები, როგორცაა: განათლება, ჯანდაცვა, კულტურა. რაც, ჩვენი აზრით, ფრიად დამაფიქრებელია.

რაც შეეხება სანალიზო პერიოდს (2001წ.) შემოსავლების საპროგნოზო პარამეტრების შეუსრულებლობის გამო, კანონში ცვლილებებისა და დამატებების განხორციელების შედეგად ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების წლიური მოცულობა ჩამოყალიბდა 813846.6 ათასი ლარის ოდენობით. შესრულებამ შეადგინა 750650.6 ათასი ლარი, რაც საგვემო პარამეტრის 92%-ია. აღნიშნულის გამო ადგილი ჰქონდა ცალკეული მუხლების დაფინანსებაში გარღვევას.

ასე მაგალითად, მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მუხლი დაფინანსებულია 91.3%-ით, ანუ 79833.4 ათასი ლარით (87456.2). აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ რიგ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა ამ მუხლის როგორც 100%-ით, ისე საშუალო მაჩვენებელზე საგრძნობლად დაბალ დაფინანსების ფაქტორებს. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურება (2788.9 ათასი ლარი), საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორიული საქმიანობის საბჭო (64.3 ათასი ლარი), საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია (199.1 ათასი ლარი), საკონსტიტუციო სასამართლო (562.4 ათასი ლარი), დახდევების სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური (9 ათასი ლარი) და ა.შ. დაფინანსებულია 100%-ით, ხოლო ადამიანის განვითარების პრობლემების კვლევის ცენტრის მუშაკთა შრომის ანაზღაურების მუხლი 67%-ით (გვეგმა - 9.8 ათასი ლარი), ტერიტორიული საადსრულებლო ბიუროები (გვეგმა - 95.7 ათასი ლარი) - 62%-ით, საბაჟო სამსახურები

ავტონომიურ რესპუბლიკებში 54%-ით (გვეგმა - 159.7 ათასი ლარი). ავტონომიური რესპუბლიკების სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტები 50% (გვეგმა - 12.4 ათასი ლარი) და ა.შ. მაშინ როდესაც მთავრობის ანგარიში აღნიშნულია "სოციალური ხარჯებისა და დაცული მუხლების სრულად დაფინანსების თაობაზე".

სულ ცენტრალური ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯები დაფინანსდა 88%-ით (568016.7 ათასი ლარი) ნაცვლად 645956.4 ათასი ლარისა, გარღვევამ შეადგინა 77939.7 ათასი ლარი. ასევე ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი უწყებებისა და ორგანიზაციების უმეტესობა დაფინანსებულია საშუალოდ 90-95%-ის ოდენობით.

ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიზნობრივი პროგრამული ხარჯების დაფინანსების 2001 წლის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ პროგრამული ხარჯების საერთო 81.3%-იანი დაფინანსების პირობებში ცალკეული ორგანიზაციების მიხედვით ადგილი აქვს არაპროპორციულად დაფინანსების ფაქტებს და საქართველოს კანონის "საქართველოს 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" გარდამავალი დებულების 27-ე პუნქტის დარღვევებს.

კერძოდ, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიზნობრივი პროგრამები დაფინანსებულია 100%-ით, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ გაწეული ხარჯი, პროგრამა "პარტნიორობა მშვიდობისათვის", თანხით - 28.7 ათასი ლარი, საერთოდ არ ყოფილა შეთანხმებული შესაბამის სამსახურთან; სპორტის სახელმწიფო დეპარტამენტის - 92.1% (გვეგმა - 1544.4 ათასი ლარი), ხოლო შეუთანხმებელი იყო 23.6 ათასი ლარი; და ა.შ. კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება - 2809.5 ათასი ლარია, რაც გეგმიური მოცულობის (3517.3 ათასი ლარი) 80%-ია.

2001 წლის ბიუჯეტის კანონის თანახმად ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერტების გვეგმა განისაზღვრა 42905 ათასი ლარით. წლის განმავლობაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად მან 56689.3 ათასი ლარი შეადგინა. აფხაზეთი დაფინანსდა 91%-ით (გვეგმა 6305 ათასი ლარი), აჭარა - 42% (გვეგმა - 4100 ათასი ლარი). სპეციალური ღონისძიებების დაფინანსება გვეგმით გათვა-

<sup>1</sup> მთავრობის 2001 წლის ანგარიში, გვ.33.

<sup>2</sup> აღნიშნული პუნქტი ითვალისწინებს: "საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტი გათვალისწინებული პროგრამების დაფინანსება საზინიდან დაიწყოს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტთან შეთანხმების შემდეგ."

დისწინებულ იყო 3 რეგიონზე, რომლებიც დაფინანსდა 49%-ით (გეგმა 1200 ათასი ლარი), მათ შორის აფხაზეთი - 46%-ით (გეგმა 1050 ათასი ლარი), კახეთის მხარე 20%-ით (გეგმა 50 ათასი ლარი), მცხეთა-მთიანეთის მხარე 86%-ით (გეგმა - 100 ათასი ლარი).

ამასთან, აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ტრანსფერტების განაწილების წესი არ არის განსაზღვრული არც კანონით და არც რაიმე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, ამიტომ პრაქტიკულად ძნელია იმის დადგენა, თუ რა პრინციპით ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობა ტრანსფერტის სიდიდის განსაზღვრისას<sup>1</sup>.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით დაფიქსირებული საქართველოს მთავრობის პოზიცია გვაძლევდა იმის იმედს, რომ ეს პრობლემა უახლოეს პერიოდში დადებითად გადაწყდებოდა. ჯეროდ: "სერიოზულად დაიხვეწება ე.წ. სპეც. ტრანსფერტების მოცულობების განსაზღვრისა და განაწილების ამჟამად მოქმედი პროცედურა, რომელიც იგნორირებას უკეთებს ცენტრალური ბიუჯეტიდან ხარჯების პროგრამული დაფინანსების პრინციპების საფუძველზე გაწევას.

მაგრამ თუ გადავხედავთ 2003 წლის ბიუჯეტიდან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერტების ცხრილს (იხ. დანართი №. გვ.). შეიძლება კიდევ ერთხელ ხაზგასმით აღვნიშნოთ, რომ ჯერ კიდევ ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების გადანაწილების მეთოდოლოგია და ის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი კრიტერიუმები არ არის განსაზღვრული, რომელთა მიხედვითაც შესაძლებელი იქნება რეგიონებისათვის ტრანსფერტების დიფერენცირებულად გადაცემის ნორმების განსაზღვრა.

ცენტრალური ბიუჯეტიდან საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის ერთიან სახელმწიფო ფონდში გადასაცემი ტრანსფერტის გეგმა განსაზღვრული იყო 54761.2 ათასი ლარით, ფაქტიურად დაფინანსდა 49516.2 ათასი ლარით (90%). სრულად დაფინანსდა უმწვეო ოჯახების როგორც 2001 წლის დახმარებები, ისე 1999-2000 წლებში წარმოშობილი დავალიანება.

მთავრობის ანგარიშის მიხედვით სამედიცინო სადაზღვეო კომპანიის სუბსიდიებისათვის საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტი ითვალისწინებდა 17500 ათას ლარს, რაც სრულად დაფინანსდა<sup>1</sup>. ამავე დროს ანგარიშის №8 დანართის შესაბამისად დაზუსტებული გეგმით ცენტრალური ბიუჯეტიდან კომპანიისათვის გადასაცემი სუბსიდიების მოცულობა დაიგეგმა 19000 ათასი ლარით, ხოლო შესრულება 17498 ათასი ლარით, ანუ 92.1%-ით<sup>2</sup>.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და შესაბამისად, ხარჯების წილის ზრდა მთლიან შიდა პროდუქტში ჩვენი ქვეყნისათვის ერთ-ერთი უმთავრესი და უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა. ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის ტემპისა და მასშტაბების გადიდება არის ერთადერთი რეალური გზა სოციალური დაცვის, ჯანმრთელობის, განათლების, მეცნიერების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განვითარებისათვის.

### გვ. ადგილობრივი ბიუჯეტები და მათი როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში

ცივილიზებულ სამყაროში ქვეყნის ხელისუფლება თავის თავზე იღებს ვალდებულებას ტერიტორიული ერთეულების გარკვეული ეკონომიკური დამოუკიდებლობისათვის ხელშეწყობას. სახელმწიფოს უმთავრესი ფუნქციაა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მაკროეკონომიკური პროპორციების შენარჩუნება და რეგიონებისათვის საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისების თავიდან აცილება. რასაც საქართველოში ახალი ეკონომიკური სისტემის ფორმირების პროცესში, პრიორიტეტული მნიშვნელობა ენიჭება.

ნებისმიერ ეკონომიკურ სისტემის ანალოგიურად საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო გამოდის ცენტრის, ტერიტორიებისა და მოქალაქეთა მიზნების რეალიზაციის დამხმარე ინსტრუმენტის როლში.

"საქართველოში ახალი ეკონომიკური სისტემის შექმნა და მისი ეფექტიანობის უზრუნველყოფა მოითხოვს კოლოსალურ

<sup>1</sup> საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების 2002 წლის ინდიკატორი გეგმა, თბ., ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო, გვ. 157.

<sup>1</sup> იქვე, გვ. 44.

<sup>2</sup> იქვე, გვ. 144.

რი ფინანსური რესურსების მობილიზაციას, რაც "შეუძლებელია სათანადო საბიუჯეტო სისტემის ამოქმედების გარეშე".

(როგორც არ უნდა იყოს საბიუჯეტო სისტემა (უნიტარული თუ ფედერალური) ის უთუოდ მიზანმიმართული უნდა იყოს ეკონომიკური ეფექტიანობის, პოლიტიკური სტაბილურობისა და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში წარმოიქმნება პირობები საბიუჯეტო რესურსების არაოპტიმალური განკარგვისათვის, რაც თავისთავად გამოიწვევს ინფლაციის გაღრმავებას, უმუშევრობის ზრდას, კვალიფიციური კადრების უკმარისობას, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების პრობლემების გაღრმავებას და ა.შ.<sup>1</sup>

თანამედროვე საქართველოს წინაშე უამრავი საშინაო და საგარეო პრობლემა დგას, რომელთა შორის მთავარი პრობლემა არის მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის შექმნის პრობლემა. რაც, ჩვენი აზრით, შესაძლებელია მხოლოდ მეურნეობრიობის მართვის დარგობრივი და ტერიტორიული პრინციპების შეთანაწყობითა და მთელი ქვეყნის და მისი რეგიონების ოპტიმალური ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფით. აღნიშნულის წარმატებით განხორციელებაში ერთ-ერთ უმთავრეს როლს თამაშობს ადგილობრივი ბიუჯეტები.

"ადგილობრივი ბიუჯეტი არის საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, რაიონი, ქალაქი და ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტი, მათი შემოსულობები და გადასახდელები"<sup>2</sup>.

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის როლი და მნიშვნელობა მზარდი ხასიათით გამოირჩევა პოსტსოციალისტური სიურცის ქვეყნებისათვის, რადგან სხვადასხვა რეგიონული ბიუჯეტების, მათი შემოსავლებისა და ხარჯების საშუალებით უნდა გაატაროს ხელისუფლებამ ის პოლიტიკა, რომელიც განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, პოლიტიკურ და სოციალურ ვითარებას და საბოლოოდ უზრუნველყოფს ქვეყნის რეალურ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

ამრიგად, ადგილობრივი ბიუჯეტები წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემას, რომლის მეშვეობითაც წარმო-

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. ჟურნ. "სოციალური ეკონომიკა", №4, 2004წ.

<sup>2</sup> თ. მაღლაკელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოება, თბ., 2002, გვ.81.

<sup>3</sup> საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ", მუხლი 3, "თ" პუნქტი, თბ., 2003, №2116-III.

ებს ეროვნული შემოსავლის განაწილება და გადანაწილება ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნით, რამეთუ უზრუნველყოფს ფართო წრის ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც დაკავშირებულია მოსახლეობის კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო და სოციალურ-კულტურულ მომსახურებასთან.)

დამოუკიდებელი საქართველოს საბაზრო ეკონომიკის რეგულაციებზე წარმატებით გადაყვანა შეუძლებელია მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებების შემდგომი გაღრმავებისა და მათი ფინანსების განმტკიცების გარეშე. ამ მიმართულებით გადადგმულია სათანადო ნაბიჯები და მიღებულ იქნა კანონები "მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებების შესახებ"<sup>1</sup> და სხვ. რომელთა მიხედვითაც მნიშვნელოვნად გაუფართოვდათ უფლებები მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს გადასახადების შემოღების, მათი ამოღებისა და ფინანსური რესურსების გამოყენების, ბიუჯეტების შედგენის, ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებთან დამოკიდებულებისა და სხვათა შესახებ.

1998 წლის 15 ნოემბრის ადგილობრივი არჩევნების შესწავლა საქართველოში ფუნქციონირებს 900-მდე სხვადასხვა სახეობისა და ღონის ბიუჯეტი. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის<sup>2</sup> და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის შესაბამისად, ყველა ეს ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, თუმცა ფორმირდება და ხორციელდება შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოების მიერ კონტროლით. ამ ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის გარანტიაა ისიც, რომ ისინი არ შეიძლება იყვნენ რომელიმე სხვა, უფრო მაღალი ღონის ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილი; შექმნან სხვა ასეთივე ბიუჯეტებთან ერთად რაიმე ერთობლივი ბიუჯეტი. სამწუხაროდ, აღნიშნული პრინციპის რეალიზაცია ვერ ხერხდება და (ფაქტობრივად, ტერიტორიული ბიუჯეტები არა თუ ნაწილობრივ, არამედ არსებითად დამოკიდებული არიან ცენტრალურ ბიუჯეტზე<sup>3</sup>.

(საქართველოში ასეთი ბიუჯეტების სიმრავლე თითქმის შეუძლებელს ხდის მათ ანალიტიკურ ცალკე-ცალკე სწავლა-

<sup>1</sup> საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ, რომელიც მიღებულია 1997 წლის 16 ოქტომბერს.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. "სოციალური ეკონომიკა", №4, თბ., 2004წ.

განაღობის და მოითხოვს ამისათვის მათ ტერიტორიული ერთეულებს (რაიონების, რეგიონების და ა.შ.) მიხედვით დაჯგუფებას, ანუ კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებად ფორმირებას წმინდა ანალიტიკური თვალსაზრისით.

2003 წლის 24 აპრილის "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" კანონის 9 მუხელში ნათქვამია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებია:

1. შემოსავლები, მათ შორის: ა) მიმდინარე საგადასახადო შემოსავლები, ბ) მიმდინარე არასაგადასახადო შემოსავლები, გ) კაპიტალური შემოსავლები.
2. გრანტები - საშინაო და საგარეო წყაროებიდან ფულადი ფორმით მიღებული გრანტები;
3. სესხები - ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან და ამ კანონით განსაზღვრული სხვა სესხები.

მიღებული შემოსავლების განაწილება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მოქმედი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ხორციელდება შესაბამისი მმართველობითი ორგანოების მიერ დადგენილი წესით.

სამწუხაროდ, ძალიან ხშირია ამა თუ იმ რეგიონის (კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, შიდა ქართლი, გურია, მცხეთა-მთიანეთი) ბიუჯეტის შეუსრულებლობის ფაქტები, რაც აშკარად მიუთითებს იმაზე, რომ გეგმების ფორმირებისას გამოიყენება არასწორი საპროგნოზო მონაცემები. რაიონებისა და ქალაქების განვითარების ინდიკატორ გეგმებში მოცემული გათვლები, არც თუ იშვიათად, არ შეესაბამება ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკის რეალურ შესაძლებლობას<sup>1</sup> მაგალითად, ხონის რაიონის (იმერეთის რეგიონი) ბიუჯეტში მიწის გადასახადი განისაზღვრა 300.1 ათასი ლარის ოდენობით, მაშინ როდესაც, მიწის რეალურად არსებული ფართის მიხედვით შესაძლებელი იყო მხოლოდ 200.0 ათასი ლარის ამოღება<sup>2</sup>.

როგორც სათანადო ანალიზი გვიჩვენებს, ადგილობრივი ბიუჯეტებში მდგომარეობა ისეთია, რომ ისინი ჯერჯერობით ვერ უზრუნველყოფენ ქალაქების, დაბების, რაიონების და ა.შ. ნორმალურ ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას. რამეთუ

როგორც ვხედავთ საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების პარამეტრების - შემოსავლებისა და ხარჯების - ფორმირება განხორციელებულია ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის მიმდინარე და მოსალოდნელი მაჩვენებლების ანალიზისა და ექსპერტული შეფასების გარეშე. გამომდინარე აქედან, საერთოდ არ არსებობს საბიუჯეტო შემოსავლების განაღობა-დაგეგმვის ჩამოყალიბებული მწკობრი სისტემა. ცოცხალურ ხასიათს ატარებს ქვეყნის ინდიკატორი გეგმიდან გამომდინარე მაკროეკონომიკური პარამეტრების განსაზღვრისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის შედგენა. რა ეფექტანია საფინანსო და საგადასახადო სამსახურების მიერ ბიუჯეტების შემოსავლებსა და ხარჯვაზე კანონით განსაზღვრული ოპერატიული კონტროლის განხორციელება. ადგილობრივი ბიუჯეტების მაჩვენებლები სრულად ვერ ასახავს რაიონებსა და ქალაქებში არსებულ რეალურ მდგომარეობას. ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე ვერაერთარ გავლენას ვერ ახდენს საბიუჯეტო შემოსავლები.

საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი სხვა მხარეებთან შედარებით ინარჩუნებს თავის უმნიშვნელოვანეს როლს.

გარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა საქართველოს ტერიტორიული ერთეულებიდან 2001-2002 წწ. ბიუჯეტის გეგმის შესრულება უზრუნველყო: საგარეჯოს რაიონმა - 105.3%; თერჯოლის რაიონმა - 116.3%; საჩხერის რაიონმა - 106.0%; ხარაგაულის რაიონმა - 109.4%; მესტიის რაიონმა - 164.7%; სენაკის რაიონმა - 109.2%; ხობის რაიონმა - 109.5%; ბოლნისის რაიონმა - 135.6%; თეთრიწყაროს რაიონმა - 130.4%; ნინოწმინდის რაიონმა - 123.1%; ამბროლაურის რაიონმა - 103.5%.

მიუხედავად ბიუჯეტის გადაჭარბებით შესრულებისა, აღნიშნულ ტერიტორიულ ერთეულებში ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ხარჯების ძირითადი მუხლების სრულყოფილი დაფინანსება. თელავის რაიონში სოც-კულტურულ დონისძიებებში დაუფინანსებელი დარჩა 186.4 ათასი ლარი, აქედან განათლებაში - 136.3 ათასი ლარი, კულტურაში - 50.5 ათასი ლარი და ჯანდაცვაში - 1.1 ათასი ლარი;

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის სახსრები უპირატესად გამოყენებულია ეკონომიკის სტრუქტურული გარდაქმნის, კომპლექსურ-მინობრივი პროგრამების, მეცნიერულ-ტექნიკური პოტენციალის წარმოებაში დანერგვის, მოსახლეობის სოციალური დაცვის დასაფინანსებლად.)

<sup>1</sup> გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. "სოციალური ეკონომიკა", №4, თბ., 2004, გვ. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.

მაშინ, როდესაც სხვა ტერმინოლოგიულ ერთეულებში უკუ-  
ლებელყოფილია ბიუჯეტის ხარჯების დაფინანსების პრიორიტე-  
ტულობის საკითხი, ვინაიდან თითქმის არცერთ რაიონში არ იქ-  
ნა გათვალისწინებულია "დაცული მუხლების" დაფინანსების უპი-  
რატესობა სხვა მუხლებთან შედარებით. მაგალითად, სამტრედი-  
ის რაიონში ბიუჯეტის ხარჯების გვერდის 109%-ით შესრულების  
პირობებში 2002 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით სახელფასო  
დავალიანება შეადგენდა 166.5 ათას ლარს, ანალოგიური მდგო-  
მარეობა თითქმის ყველა ტერიტორიულ ერთეულში.

(მაშასადამე, ტერიტორიულ ერთეულებში ისედაც მცირე  
საბიუჯეტო სახსრები არაპროპორციულად ნაწილდება, ხოლო  
რიგ შემთხვევებში - არამიზნობრივად, უკანონოდ იხარჯება და  
კორუფციის ელემენტს შეიცავს.) "არადამაკმაყოფილებელია  
ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის 1998  
წლის 30 აპრილისა და 2000 წლის 28 იანვრის ბრძანებულებების  
მოთხოვნათა შესრულება, რომლებიც ითვალისწინებენ საბიუჯე-  
ტო კრიზისის დაძლევას, ჩრდილოეთი ეკონომიკისა და კორუ-  
ფციის მასშტაბების შემცირებასა და მოსახლეობის ცხოვრების  
დონის ამაღლების ღონისძიებების განხორციელებას"<sup>1</sup>.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვეყნის პოლიტიკურ-ადმი-  
ნისტრაციულმა კანონმდებლობამ, ეკონომიკის რეგულირებამ და  
განვითარებამ, ეკონომიკურმა, ფინანსურმა და სოციალურმა პო-  
ლიტიკამ მკვეთრად გამოხატული რეგიონული ასპექტები უნდა  
შეიძინოს. ჩვენი აზრით, საჭიროა დიფერენცირებული მიდგომები  
საბიუჯეტო, საგადასახდლო, საკრედიტო, მეწარმეობის სტიმუ-  
ლირების, მრეწველობის და სოფლის მეურნეობის განვითარების,  
დასაქმების, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, ექსპორტ-იმ-  
პორტის, რეგიონული და ეროვნული ბაზრების დაცვის სფეროში.

რამეთუ ყველასათვის ცნობილია, რომ საქართველო თა-  
ვისი შემადგენელი რეგიონების სხვადასხვა ბუნებრივ-კლიმა-  
ტური პირობებით ერთ-ერთი უნიკალურია მსოფლიოში, რაც  
უდიდესი ტერიტორიის მქონე ქვეყნებსაც შემურდებოდა, მაგრამ  
ყველაფერი ეს თავის დაღს ასვამს ეროვნული ეკონომიკის  
სხვადასხვა მხარეთა, რეგიონულ ეკონომიკათა განვითარებას.  
ასეთ ვითარებაში ხელისუფლებას ადგილობრივი ფინანსების  
დახმარებით შეუძლია ტერიტორიული ერთეულების ეკონომი-  
კური და სოციალური განვითარების დონეთა გამოთანაბრება,

<sup>1</sup> საქართველოს პარლამენტის მოხსენება, საქართველოს ბიუჯეტის შესრულების  
შესახებ, გვ.85.

რომელიც სხვა რეგიონებთან შედარებით გარკვეული ისტორი-  
ული და ბუნებრივი პირობების გამო ჩამორჩენილია რიგებში  
აღმოჩნდნენ.)

(სწორედ ადგილობრივ ბიუჯეტებს აკისრია უდიდესი რო-  
ლი ტერიტორიული ერთეულების რეგიონული პოლიტიკის გან-  
ხორციელებაში, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ფინანსური რე-  
სურსებით დახმარება ეწევა იმ ტერიტორიულ ერთეულებს  
რომლებიც თავიანთი ბუნებრივი პირობებითა და მდებარეობით  
ან სხვა ობიექტური მიზეზების გამო ჩამორჩებიან ქვეყნის გან-  
ვითარების მიღწეულ საშუალო დონეს. ცენტრალური ხელისუფ-  
ლება მოვალეა შესაბამისი დახმარება გაუწიოს ასეთ რეგიონებს  
წინასწარ შედგენილი პროგრამის ჩარჩოებში.) ამ მიზნით კი,  
საჭიროა შეიქმნას სპეციალური ორგანოები კომიტეტებისა და  
დეპარტამენტების სახით. მაგალითად, ამის მსგავსი კომიტეტები  
შექმნილია გერმანიაში, რომელთა შემადგენლობაში შედის  
ფედერაციის ეკონომიკისა და "მიწების" ეკონომიკის მინისტრები.  
კომიტეტი ყოველწლიურად ამტკიცებს რეგიონების განვითარ-  
ების პროგრამებს და მათი შესრულების ვადებს. აქვე გათ-  
ვალისწინებულია ინვესტიციები ეროვნული ეკონომიკის ამა თუ  
იმ დარგებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზ-  
რით, ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონო-  
მიკური განვითარება შეუძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა  
სრულყოფის გარეშე, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეული  
მხარეების ეკონომიკური გამოთანაბრება. ეს კი შესაძლებელია  
თუ ჩვენს ქვეყანაში განხორციელდება დიფერენცირებული,  
პროტექციონისტული, აქტიური რეგიონული ეკონომიკური პოლი-  
ტიკა, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა იქნება საბიუჯეტო  
სისტემის რეფორმა.)

ასევე აუცილებელია პრაქტიკაში დაინერგოს რეგიონების  
სოციალური მდგომარეობის ანალიზისათვის მოსახლეობის და-  
საქმების ეფექტიანობის კოეფიციენტის გამოთვლა, რომელიც  
შესაძლებელია ფორმულით:

$$Kde=1-\sum_j H+Hu / Hea , \text{ სადაც}$$

1

(Kde...)

Kde - მოსახლეობის დასაქმების ეფექტიანობის კოეფიცი-  
ენტია;

I - მოსახლეობის ჯგუფების რაოდენობა დასაქმების ნიშნის მიხედვით;

H - მოსახლეობის რაოდენობა დასაქმების არახელსაყრელი პირობებით;

Hu - მოსახლეობის წილი, რომელიც შედგება უმუშევარი მოქალაქეებზაგან;

ea - ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა<sup>1</sup>.

საქართველოში საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრების კვალდაკვალ რეგიონული (ადგილობრივი) საბიუჯეტო სისტემის განვითარების და სრულყოფის ექსპერიმენტული სამუშაოები ჩატარდა. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 8 სექტემბრის №488 ბრძანებულებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სამხარეო საფინანსო ადმინისტრაციები შეიქმნა (ქვემო ქართლში, შიდა ქართლში, სამცხე-ჯავახეთში და ა.შ.), რომლებსაც დაევადა უზრუნველყონ სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის გატარება რეგიონულ დონეზე. მათ კომპეტენციებში შედის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი და რეგიონული სტრუქტურების საქმიანობის კოორდინაცია, სახაზინო სამსახურის მეშვეობით საბიუჯეტო სახსრების გადაცემა და მიმდინარე კონტროლი მათ ხარჯვაზე, საინვესტიციო და უცხოურ საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და ა.შ.<sup>2</sup>.

ჩვენი აზრით, რეგიონულმა (ადგილობრივმა) ბიუჯეტებმა სათანადო უფლებებით, რომ იმოქმედოს აუცილებელია მისი საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებით მოწყობა. რამეთუ ამით ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტები განსახორციელებელი ამოცანების განაწილებითა და საკუთარი შემოსავლების გათვალისწინებით წარმართავენ თავიანთ ბიუჯეტებს და პასუხისმგებლობას დებულობენ ბიუჯეტების შედგენის, დამტკიცებისა და შესრულებისათვის.

ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში უმნიშვნელოვანესია კომპეტენციების გამოჯენა ცენტრსა და რეგიონებს შორის. ჩვენი აზრით, კომპეტენციები სამი მიმართულებით უნდა გადაწყდეს: ა) ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციები; ბ) რეგიონის (ტერიტორიული ერთეუ-

<sup>1</sup> ე. ბარათაშვილი, შ. კეშაძე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, თბ., შპს "ვერუ", 2002, გვ. 255-256.

<sup>2</sup> გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. "სოციალური ეკონომიკა", თბ., 2004, №4, გვ.

ლოს) განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები; გ) ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ცენტრის განსაკუთრებულ გამგებლობაზე მიკუთვნებული საკითხები, მაგრამ არაფერია თქმული ერთობლივ და ტერიტორიულ ერთეულთა კომპეტენციებზე.)

ჩვენი აზრით, ალბათ, მისაღებია კომპეტენციების გამოჯენის ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებულ კომპეტენციათა კანონით განსაზღვრას, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შედის არც ერთი მათგანის კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივი გამგებლობის საკითხად.

ჩვენი აზრით, ცენტრსა და რეგიონების ფინანსური უფლებამოსილების გამოჯენას ძირითადად შეიძლება დაედოს ორი პრინციპი: პირველი პრინციპის თანახმად უნდა გაიმიჯნოს ცენტრის და რეგიონების (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსური დამოკიდებულება, რაც, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავს თითოეული მათგანისათვის დამოუკიდებელი ბიუჯეტის და მისი შევსების სტაბილური წყაროების არსებობას და მათ მიერ საკუთარი ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის შესაძლებლობას. მაგრამ ეკონომიკური წონასწორობის შენარჩუნების პრობლემა, რომელიც არის გარანტი სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობისა და უმთავრესი ფაქტორი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა დღის წესრიგიდან არ უნდა ამოვარდეს. სწორედ წინამდებარე იდეოლოგია უდევს საფუძვლად ცენტრისა და რეგიონების (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსების გამოჯენის მეორე პრინციპს, რომლის თანახმად სახელმწიფომ მისი ტერიტორიის ფარგლებში აუცილებლად უნდა გაატაროს ერთიანი საბანკო, საგადასახდო, სადაზღვევო პოლიტიკა და ამით უნდა უზრუნველყოს ცალკეული დეპრესიული და დაბალი სასტარტო განვითარების მქონე ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური გამოთანაბრება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებლებთან. როგორც ერთი შეხედვით ჩანს, ფინანსურ უფლებამოსილებათა ეს ორი პრინციპი ერთმანეთთან წინააღმდეგობაშია, თუმცა ამ დაპირისპირების დაძლევა შესაძლებელია ეკონომიკური პოლიტიკის გონივრულად გატარების პირობებში.

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა გვიჩვენებს, ცენტრისა და რეგიონების (ტერიტორიული ერთეულების) ფინანსურ უფლებამოსილებათა მკაცრი გამოჯენისას, განვითარების ცალკეულ ეტაპზე აუცილებლად ექნება ადგილი ცალკეული ტერიტორი-

ული ერთეულების უფრო სწრაფ განვითარებას და დანარჩენი მხარეების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონის ჩამორჩენილობას. ამას განაპირობებს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა: ბუნებრივი პირობები, წარმოების განვითარების დონე, მიწის ნაყოფიერება, ეკონომიკური მექანიზმების შემუშავება და გამოყენება, მხართველი ორგანოების კომპეტენტურობა და ა.შ. ასეთი მდგომარეობის (ან ვითარების) დროს მოსალოდნელია გარკვეული დისპროპორციების შექმნა ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის, რაც შეიძლება ფარულ ან ღია დაპირისპირებულობაში გადაიზარდოს. ამიტომაც, მოსალოდნელი ეკონომიკური დისბალანსის თავიდან აცილების მიზნით, სახელმწიფომ უნდა მიიღოს გადაამწვევტი ზომები რეგიონების ფინანსური გამოთანაბრებისათვის. ეს კი გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მთლიანობაში ფინანსური სახსრების გადანაწილებას როგორც ადგილობრივ სტრუქტურებზე, ასევე სამეურნეო სუბიექტებზე. პირველ შემთხვევაში საქმე გვექნება ვერტიკალურ, ხოლო მეორე შემთხვევაში – პორიზონტალურ ფინანსურ დაბალანსებასთან<sup>1</sup>.

საქართველოში ფინანსური გათანაბრების საქმეში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ფინანსური მხარდაჭერა ტრანსფერტების სახით, თუმცა პრაქტიკა ადასტურებს, რომ მისი მთლიანად გადარიცხვა არასდროს არ ხერხდება ადგილობრივ ბიუჯეტში. ასევე მნიშვნელოვანია ტერიტორიულ ერთეულებში საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსებაზე გადარიცხვები. ამრიგად, ფინანსური გათანაბრების ამოცანების გადაწყვეტაში დიდი მნიშვნელობა აქვს ფინანსური ტრანსფერტების მექანიზმს. ასევე სატრანსფერტო პოლიტიკაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების მოსალოდნელი ცვლილებები, რაც სამწუხაროდ დღემდე არ ხორციელდება. მაგალითად, 2000 წელს კახეთში გვაღვით გამოწვეულმა ზარალმა რეგიონში ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების შემცირება გამოიწვია, რაც არ იყო ასახული 2001 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ამ რეგიონისათვის გადასარიცხ ტრანსფერტში, რომელიც წინა წელთან შედარებით უმნიშვნელოდ გაიზარდა<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> გაბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნ. "სოციალური ეკონომიკა", 2004, №4, გვ. 103.

ყოველწვე შემოთავაზნიშნკლიდან გამოსდინარე, ჩვენი აზრით, საჭიროა:

ცენტრალური ფინანსური რესურსების გადანაწილებას რეგიონებზე (ტერიტორიულ ერთეულებზე) საფუძვლად უნდა დაედოს ჯერ ერთი, მეცნიერული პრინციპი, რაც ნიშნავს იმ წესების და ნორმატიული მეცნიერული საფუძვლების შემუშავებას, რომლის თანახმადაც უნდა დარეგულირდეს ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ურთიერთობა, და მეორე – სამართლიანობის პრინციპი, რაც ნიშნავს ობიექტურობის დაცვას ფინანსური რესურსების განაწილებაში მას საფუძვლად უნდა დაედოს ტერიტორიისადმი (რეგიონისადმი), მისი მოსახლეობის, ანდა მხართველი ორგანოსადმი არა ცენტრის სიმპათიები და ანტიპათიები, არამედ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სასტარტო დონე და მისი თანაფარდობა საშუალო სახელმწიფოებრივ ანალოგიურ მაჩვენებლებთან;

ცენტრალურ ბიუჯეტში შეიქმნას რეგიონების ფინანსური მხარდაჭერის ფონდი და ობიექტური მიზეზებით ჩამორჩენილი ზოგიერთი სუბიექტის განვითარება გათანაბრდეს იმ საშუალებათა ხარჯზე, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება ცენტრალურ ბიუჯეტში. ასევე ტრანსფერტების გაანგარიშება განხორციელდეს საგადასახადო შემოსავლების საერთო თანხიდან ჩათვლებისა და სახაზინო საგადასახადო შეღავათების გათვალისწინებით; გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მოსახლეობის სიმჭიდროვისა და საბიუჯეტო დაწესებულებების კრედიტორული დავალიანების მაჩვენებლები;

ცენტრალური ბიუჯეტის კმაყოფაზე ყოფნის ტენდენციის შესამცირებლად აუცილებელია: ა) საქართველოს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგება კანონმდებლობის ჩარჩოებში; ბ) შემოსავლების წყაროების და ვალდებულებების დეცენტრალიზაცია შიგა რეგიონულ და მუნიციპალურ ჩარჩოებში; გ) "ჩათვლების" პრაქტიკის აკრძალვა და ყველა დონის ბიუჯეტს შორის ფულადი ურთიერთობები განხორციელდეს მხოლოდ ეროვნული ბანკის და ხაზინის მეშვეობით;

ცენტრალური ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკების, ცალკეული რეგიონების, სოფლების, რაიონებში შემავალი ქალაქების, დაბების, სოფლების, თემების სუბსიდირება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სოციალური და ადმინისტრაციული "სახელმწიფო-საბიუჯეტო მომსახურების" ხარჯზე გამოთანაბრების მიზნით, ერთ

სულსე მინიშაღმკური სტანდარტის შესაბამისად და ტრას-სფერტის ფორმით;

სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული ან პოლიტიკურად მოტივირებული სუბსიდიები (ავტონომიური რესპუბლიკის, დედაქალაქის და სხვა მოტივით) განხორციელებულ უნდა იქნეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ხაზინის მეშვეობით და სპეციალური ტრანსფერტის ფორმით;

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 (ტერიტორიულ ერთეულებში) დასატოვებელი გადასახადების წილის გადიდებასთან ერთად, არსებითად შემცირდეს დოტაციური რეგიონების წილი;

მიზანშეწონილია რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების აღმასრულებელი ბიუჯეტების რევიზიის გატარების პრაქტიკის აღდგენა და მისი საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.)

## დასკვნები და წინადადებები

საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალ ეპოქაში საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული საკითხების მეცნიერული დამუშავების შედეგების განზოგადების ბაზაზე შესაძლებელია გააკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

1. თუ გადავხედავთ საქართველოს ისტორიას, განსაკუთრებით კი XX საუკუნის 90-იანი წლებიდან დღემდე, ვნახავთ რომ, ბიუჯეტი არა მარტო "ყულაბაა, რომელიც მაგიდის ხედაპირზე დევს", სადაც მათემატიკური გაანგარიშებით მიღებული ციფრების ჩაწერა ხდება, არამედ ის ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი კატეგორია არის, რომელიც წარმოადგენს გვიქმნის ქვეყნის ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სოციალურ ვითარებაზე.

2. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა მოუწადებლად მოუხდა, რის გამოც ის "ვეებერთელა ჭაობში" ჩაუარდა და დღითიდღე უფსკრულისაკენ მიექანებოდა.

თანამედროვე ეტაპზე, საქართველოს ეკონომიკის აღმავლობისა და შიგა პრობლემების მოსაგვარებლად დასახული კონკრეტული ამოცანებიდან, უპირველეს ყოვლისა, მთავარი და აუცილებელია ეკონომიკისაკენ რადიკალურად შემობრუნება, ეს პრობლემათა პრობლემაა დღევანდელი საქართველოსათვის. მისათვის, რომ მოხდეს მძლავრი ეროვნული ეკონომიკის შექმნა საჭიროა: მთელი ერის გამოღიანება, მისი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა, მთელი ერის ერთ მუშტად შეკვრა და მისი დიდი მიზნების მისაღწევად წარმართვა. მძლავრი და მაღალეფექტური ეკონომიკის შექმნა შესაძლებელია ეროვნული მეურნეობის მთელი პოტენციალის ამოქმედებით, რაც მოითხოვს კოლოსალური ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა და ხარჯვას, ამისათვის კი აუცილებელია სათანადო ბიუჯეტური სისტემის ამოქმედება.

3. საბაზრო ეკონომიკის რეგულირება ქვეყნის ხელისუფლებამ ბიუჯეტის მეშვეობით უნდა განახორციელოს, რომლის სტრუქტურულ რგოლებს განსაკუთრებული როლი და მნიშვნელობა ენიჭება პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში. ბიუჯეტის მეშვეობით უნდა განხორციელდეს ქვეყნის ხელისუფლების ის პოლიტიკა, რომელიც განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, სტაბილიზაციას გაუკეთებს სახელმწიფოს პოლიტიკურ და სოციალურ ვითარებას.

4. გეგმიანი მეურნეობის დანგრევამ და საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესის დაწყებამ დღის წესრიგში დააყენა ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების ამოცანა, რომელსაც პასუხი უნდა გაეცა საბაზრო ეკონომიკის კანონების მოთხოვნებისადმი.

საბიუჯეტო პოლიტიკაში მიზანშეწონილია ჩვენი აზრით შემდეგი მიდგომების გამოყენება:

ა) განხორციელდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი პროგრამების პირდაპირი ბიუჯეტური დაფინანსება ისეთ სფეროებში, რომლებიც აფართოებენ საზოგადოებრივ კვლავწარმოებას. მაგალითად, გარემოს დაცვა, სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი, ფუნდამენტური სამეცნიერო გამოკვლევები და ა.შ.

ბ) იმისათვის, რომ ცალკეულ დარგებსა თუ საწარმოებს (სოფლის მეურნეობა, ადგილობრივი ტრანსპორტი, გზები და

ა.შ.) შექმნილი ფუნქციონირებისათვის სათანადო ეკონომიკური პირობები დაფინანსება განხორციელდეს უშუალოდ ბიუჯეტიდან.

გ) ეკონომიკის განვითარებაში დისპროპორციების აღკვეთისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობისათვის საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებით შეიქმნას სპეციალური და სარეზერვო ფონდები.

5. ბიუჯეტის რეგულირება ხდება კანონის საშუალებით, რომლის შესრულება აუცილებელია მწარმოებლებისა და მომხმარებლებისათვის. ყოველწლიურად რეალური ბიუჯეტის მიღება და შემდგომ მისი უპირობო შესრულება გადასახადის გადამხდელს მიცემს რწმენას საგადასახადო კანონმდებლობის სტაბილიზაციის შესახებ, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკაზე, მის სტაბილურობაზე და აღმშენებლობაზე აისახება. ამისათვის კი აუცილებელია შემუშავდეს ისეთი საგადასახადო კანონმდებლობა, რომელიც უხეში "საწველი აპარატიდან" გარდაიქმნება ინდიკატური მართვის ქმედით აღვირად და სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსებას განახორციელებს.

6. ჩვენს მიერ განხილული ყოველწლიური ბიუჯეტების შედგენა-შესრულების ანალიზში ცხადყო, რომ ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი საბიუჯეტო მოწყობის, ფუნქციებისა და რეგულირების სისტემა, რის გამოც ბიუჯეტი კვლავ არ წარმოადგენს სოციალური სამართლიანობის, ეკონომიკის სტაბილურობის, ეროვნული მეურნეობრივი პროპორციების ოპტიმალურობისა და ქვეყნის განვითარების მტკიცე გარანტს. მოქმედ ბიუჯეტურ სისტემაში მრავალი საბიუჯეტო სამართლებრივი ნორმების უკმარისობაა, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობას, ბიუჯეტური სისტემის რგოლებს შორის შემოსავლების განცალკევებას, ბიუჯეტის შედგენის პრინციპებს, ხარჯების დაფინანსებას და ა.შ.

7. გარდამავალ პერიოდში უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს ქვეყნის ბიუჯეტური პოლიტიკის უზრუნველყოფა სწორი სამართლებრივ-ნორმატიული ბაზით. განვიხილოთ საბიუჯეტო საქმიანობის პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ქვეყნის ბიუჯეტური სისტემა ვერ ასახავს გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს და იგი მოითხოვს შემდგომ რადიკალურ ტრანსფორმაციას და სრულყოფას.

აქედან გამომდინარე, ჩვენი თვალთახედვით უნდა შეიქმნას ისეთი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც დაფუძნებული იქნება შემდეგ პრინციპებზე:

ა) საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, მიღების, შესრულების და რეგულირების ერთობლიობით არის შესაძლებელი და მისი ყოველი ეტაპი აბსოლუტურად ღია, გახსნილი და გამჭვირვალე უნდა იყოს.

ბ) განისაზღვროს სახელმწიფოებრივი ვალდებულებების მოცულობა და სტრუქტურა. კერძოდ მიგვაჩნია, რომ მომავალი წლის ბიუჯეტის შედგენისას უნდა განხორციელდეს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტის მაჩვენებლების გარკვეული კორექტირება და მისი დამტკიცება უნდა მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალოგიურად საქართველოს პარლამენტის მიერ, რაც შექმნის პარლამენტის მიერ მთავრობის ძირითად ეკონომიკურ განაცხადზე რეალური ზედამხედველობის პირობებს, ეს თავის მხრივ, აამაღლებს გეგმის ხარისხსა და მისი აღსრულების ეფექტიანობას.

გ) ასევე ბიუჯეტის შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებათა მომზადება და განხორციელება გულისხმობს, სულ მცირე, სახელმწიფოში არსებული ეკონომიკური პოლიტიკის ტრილში მის გააზრებას და ფინანსური ეფექტის გათვლას, რაც მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული შეუწყობს რა ხელს საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფას მაქსიმალურად შეამცირებს ბიუჯეტის მეშვეობით კორუფციის წყაროების წარმოქმნას. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის მოქმედების ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად, მნიშვნელოვნად შეამცირებს არამიზნობრივი ხარჯების მოცულობას, რაც საერთო ჯამში ხელს შეუწყობს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღებისათვის პირობების შექმნის დაჩქარების პროცესს.

8. თუ გვსურს ერთდასამუდამოდ დასრულდეს გაუთავებელი დაპირისპირება ხელისუფლებასა და მეწარმეებს შორის, განვითარდეს წარმოება, მოიხსნას ბიუჯეტის შემოსავლების პრობლემა და საბოლოო ჯამში ჩვენი სამშობლო, ღვთისმშობლის წილხვედრი ქვეყანა, საქართველო გამოვიდეს უმწვავესი საფინანსო-ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური კრიზისიდან, მოხდეს მძლავრი ეროვნული ეკონომიკის შექმნა საჭიროა საგადასახადო კოდექსი ისეთნაირად შევიმუშავოთ, რომ მისი სიმძიმე იყოს ზუსტად 38.2%, რომელსაც ჩვენ უწოდებთ "ოქროს განაკეოთ".

9. ბიუჯეტის მართვის ურთიერთობებს ერთ-ერთი გადაწყვეტი როლს უთავსებს ბიუჯეტური სისტემის სრულყოფაში. ქედან გამოდინარე, მეტად უმთავრესია თუ როგორი ურთიერთობები დამყარდება საქართველოს ბიუჯეტური სისტემის დონეებს შორის სახსრების მობილიზაციასა და განაწილებაში, მათ მართვასა და ეფექტურად გამოყენებაში.

სამწუხაროდ, დღევანდელ ეტაპზე საქართველოში ბევრი რამ პრობლემურია ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეების ურთიერთობებში. მკვეთრად არ არის განსაზღვრული თითოეული დონის უფლება-მოვალეობები შემოსავლების მობილიზაციასა და ხარჯვაში, მტკიცედ არ არის დაყოფილი გადასახადები ცენტრისა და რეგიონების ბიუჯეტებს შორის, ასევე მოუწესრიგებელია ტრანსფერტების საკითხი და სხვა მრავალი რამ. ეს ყოველივე კი იწვევს არაერთ გაუგებრობასა და სიმძვინვარებას ცენტრსა და სხვა დონეების ბიუჯეტებს შორის.

ვითარების გაუმჯობესების მიზნით, აუცილებლად მიგვაჩნია, უპირველესად, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების რეალური გათვლა და მათი გასაღების დაბალანსების მაქსიმალური უზრუნველყოფა. ასევე, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებმა სათანადო უფლებებით რომ იმოქმედოს, აუცილებელია ბიუჯეტური სისტემის საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებით მოწყობა. დამეთუ ამით ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტები განსახორციელებელი ამოცანების განაწილებითა და საკუთარი შემოსავლების გათვალისწინებით წარმართავენ თავიანთ ბიუჯეტებსა და პასუხისმგებლობას დებულობენ ბიუჯეტების შედგენის, დამტკიცებისა და შესრულებისათვის.

10. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფოებრივი რეგულირების ამოცანათა შორის სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს საბიუჯეტო ურთიერთობების, კერძოდ კი, საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის საკითხები. რამეთუ საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფა პირდაპირკავშირშია საქართველოს რეგიონების სოციალური უთანაბრობის პრობლემების გადაწყვეტასთან, ტერიტორიული სამართლიანობისა და ეკონომიკური ეფექტიანობის ოპტიმალური თანაფარდობის უზრუნველყოფასთან.

11. საბიუჯეტო ფედერალიზმის განმტკიცებისა და მისი პრინციპების სრული რეალიზაციისათვის, ჩვენი აზრით, საჭიროა:

ა) ბიუჯეტური ფედერალიზმის ფორმირების საფუძველი უნდა გახდეს ყველა დონის საბიუჯეტო სისტემის ხარჯების კანონიერი მიმაგრება და სახელმწიფო ხარჯების დაფინანსებაზე პასუხისმგებლობის ამაღლება;

ბ) სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების ოპტიმალური სტრუქტურის სრულყოფა და განმტკიცება;

გ) ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადების განაწილების ოპტიმიზაციის საკითხის გადაწყვეტის დანქარება;

დ) რეგიონისათვის გამოსაყოფი ფინანსური სახსრებისა და საშუალებების სიდიდის გამოსათვლელი მეცნიერული მეთოდების დანერგვა.

12. მსოფლიო პრაქტიკა და მით უფრო საქართველოს წარსული ისტორია ცხადყოფს, რომ საფინანსო-საბიუჯეტო მეთოდები და ბერკეტები უზრუნველყოფენ ქვეყნის ცალკეული რეგიონებისა და მხარეების, ქალაქებისა და რაიონების, მთელი მოსახლეობის, ერთი მიზნითა და ერთი იდეით ჩამოყალიბებას. აქედან გამომდინარე, დღეს როდესაც საქართველოში დარღვეულია ქვეყნის ერთიანობა კლასიკური საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი ნაადრევია, ყველაზე ეფექტური და ძლიერი საშუალება რეგიონების ერთ მუშტად შეკვრა-დიფუზირებისათვის არის ეკონომიკური, კერძოდ, ისეთი საფინანსო, საბიუჯეტო, საგადასახადო, საბაჟო, საკრედიტო, საანგარიშსწორებო, სასესხო და ა.შ. პოლიტიკის გატარება, რომელიც საქართველოს ყველა მხარეს, რეგიონს, ქალაქს, რაიონს, სოფელს, ქვეყნის მთელ მოსახლეობას ერთიანობისაკენ უბიძგებს, ცენტრის ფერხულში ჩააბამს, ერთიან პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ, სულიერ და საბოლოოდ საერთო ეროვნულ სიერცეს შეადუღებებს.

ეფექტობთ აღნიშნული პრინციპების გათვალისწინებით უნდა დამკვიდრდეს საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი. კერძოდ, "ცენტრმა" კვლავ უნდა შეინარჩუნოს დომინანტობა და არ უნდა მოხდეს ფინანსური ბერკეტების არა თუ გადაცემა, არამედ ხელახლება კი, რამეთუ ქვეყნის ეკონომიკის ძლიერების უმთავრესი ღერძის, უდიდესი "ფინანსური სამების" სამივე წვერი (ეროვნული ვალუტა, ეროვნული ბანკი, სახელმწიფო ბიუჯეტი) ერთად და ცალცალკე წარმოადგენენ ერთიანობისა და აღმშენებლობის ერთ-ერთ უმთავრეს და უმძლავრეს ბერკეტებს. ე.ი. არ იქნას დაშვებული არავითარი თვითშემოქმედება ფულის მიმოქცევის, საბანკო პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესის

განხორციელებისა, არც "რევიონების" და არც "ცენტრის" მხრიდან.

13. ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის ტემპისა და მასშტაბების გადიდება არის ერთადერთი რეალური გზა სოციალური დაცვის, ჯანმრთელობის, განათლების, მეცნიერების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განვითარებისათვის.

14. ცენტრალურ ბიუჯეტში შეიქმნას რევიონების ფინანსური მხარდაჭერის ფონდი და ობიექტური მიზეზებით ჩამორჩენილი ზოგიერთი სუბიექტის განვითარება გათანაბრდეს იმ საშუალებათა ხარჯზე, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება ცენტრალურ ბიუჯეტში. ასევე ტრანსფერტების გაანგარიშება განხორციელდეს საგადასახადო შემოსავლების საერთო თანხიდან ჩათვლებისა და სახაზინო საგადასახადო შეღავათების გათვალისწინებით; გათვალისწინებულ უნდა იქნას მოსახლეობის სიმჭიდროვისა და საბიუჯეტო დაწესებულებების კრედიტორული დავალიანების მაჩვენებლები;

15. "ცენტრალური ბიუჯეტის კმაყოფაზე" ყოფნის ტენდენციის შესამცირებლად აუცილებელია:

ა) საქართველოს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგება კანონმდებლობის ჩარჩოებში;

ბ) შემოსავლების წყაროების და ვალდებულებების დეცენტრალიზაცია შიგა რევიონალ და მუნიციპალურ ჩარჩოებში;

გ) "ჩათვლების" პრაქტიკის აკრძალვა და ყველა დონის ბიუჯეტს შორის ფულადი ურთიერთობები განხორციელდეს მხოლოდ ეროვნული ბანკის და ხაზინის მეშვეობით.

16. ცენტრალური ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკების, ცალკეული რეგიონების, სოფლების, რაიონებში შემავალი ქალაქების, დაბების, თემების სუბსიდირება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების სოციალური და ადმინისტრაციული "სახელმწიფო-საბიუჯეტო მომსახურების" ხარჯზე გამოთანაბრების მიზნით, ერთ სულზე მინიმალური სტანდარტის შესაბამისად და ტრანსფერტის ფორმით.

17. სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული ან პოლიტიკურად მოტივირებული სუბსიდიები (ავტონომიური რესპუბლიკის, დედაქალაქის და სხვა მოტივით) განხორციელდებულ უნდა იქნეს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ხაზინის მეშვეობით და სპეციალური ტრანსფერტის ფორმით.

18. ცენტრსა და რევიონებს შორის გადასახადების სამართლიანი განაწილებისათვის საჭიროა ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპების გამოყენება, რაც იმას ნიშნავს, რომ რევიონებს დარჩეს საკმარისი ფინანსური რესურსები მიმდინარე სოციალური ხარჯების ნორმალურ დონეზე დასაფინანსებლად, რისთვისაც აუცილებელია, რევიონებში (ტერიტორიულ ერთეულებში) დასატოვებელი გადასახადების წილის გადიდებათან ერთად, არსებითად შემცირდეს დოტაციური რევიონების წილი.

19. თანამედროვე საქართველოს წინაშე უამრავი საშინაო და საგარეო პრობლემა დგას, რომელთა შორის მთავარი პრობლემა არის მძლავრი და მაღალუფკეტური ეკონომიკის შექმნის პრობლემა რაც, ჩვენი აზრით, შესაძლებელია მხოლოდ მეურნეობრიობის მართვის დარგობრივი და ტერიტორიული პრინციპების შეთანაწყოებითა და მთელი ქვეყნის და მისი რევიონების ოპტიმალური ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფით. აღნიშნულის წარმატებით განხორციელებაში ერთ-ერთ უმთავრეს როლს თამაშობს ადგილობრივი ბიუჯეტები.

20. გარდამავალ პერიოდში ძირეულად იცვლება ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისა და გამოყენების ფორმირება და შინაარსი. ისინი რევიონალ დონეზე კვლავწამოების აუცილებელ ელემენტებს წარმოადგენენ, რომლითაც ხორციელდება ეკონომიკურ ურთიერთობათა რეალიზაცია, ეროვნული შემოსავლის განაწილება, გადანაწილება და გამოყენება ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნით, რამეთუ უზრუნველყოფს ფართო წრის ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც დაკავშირებულია მოსახლეობის კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო და სოციალურ-კულტურულ მომსახურებასთან.

21. მიზანშეწონილია რევიონული და ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტების რევიზიის გატარების პრაქტიკის აღდგენა და მისი საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

22. საქართველო თავისი გეოგრაფიული მდებარეობითა და შემაღლებული რევიონების სხვადასხვა ბუნებრივ-კლიმატური პირობებით ერთ-ერთი უნიკალურია მსოფლიოში, მაგრამ აღნიშნული ამავდროულად თავის დაღს ასვამს ეროვნული ეკონომიკის სხვადასხვა მხარეთა, რევიონულ ეკონომიკათა განვითარებას. ასეთ ვითარებაში ადგილობრივ ბიუჯეტებს უდიდესი როლი აკისრია, რამეთუ ხელისუფლებას მისი მეშვეობით შეუძლია განახორციელოს ისეთი რევიონული პოლიტიკა, რომ-

ლითაც შესაძლებს ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეთა გამოთანაბრებას, რაც საბოლოოდ განამტკიცებს ქვეყნის ეკონომიკას, პოლიტიკურ და სოციალურ ერთარებას და ამით უზრუნველყოფს ქვეყნის რეალურ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას.

## Резюме

**Введение.** Обоснована актуальность диссертационной темы, дан краткий обзор состояния изучения исследуемой проблемы, сформированы цель и задачи исследования, теоретическая и методологическая база, научная новизна работы и ее практическое значение.

**В первой главе:** рассматривается «**Экономика Грузии на современном этапе и тенденции ее развития**». Из анализа конкретных материалов, данных в работе выясняется, что экономика страны, ее ведущие и не ведущие отрасли фактически не работают, не производят продукцию и не выносят ее на рынок. Экономическая ситуация слишком непривлекательна, до 2004 года создавались достаточно выгодные «экономические программы», в которых с астрономической скоростью рождались и росли «вирусы» финансовых кризисов, которыми являются рост цен, хронический рост дефицита бюджета, рост внутренних и внешних долгов, ликвидация банков и падение курса национальной валюты, рост инфляции.

Кризис охватил все отрасли хозяйства и всю социальную сферу, как в результате внешних факторов, также и внутри-политических и экономических процессов, экономика полностью была разрушена.

Вся беда в том, что нашу сегодняшнюю социально-экономическую нужду и пороки принесла нам не рыночная экономика, так как ее не существует (в лучшем случае мы находимся только на начальной и теневой стадии переходного к ней этапа), а именно то, что власть Грузии в надежде на не существующую «невидимую руку» отрубила у экономики «видимую руку» в результате чего она оказалась в хаотичном состоянии.

Этот хаос является страшным и неуправляемым, так как разрушен «экономический строй» страны. Если мы хотим спасения Грузии и грузинского народа, ее победы в борьбе с «болотом», необходимо внедрение «экономического климата» соответствующих интересов грузинского народа.

Главный путь спасения – именно экономика, ее создание и четкое функционирование, что является главным способом

решения всех неразрешимых задач, главным краеугольным камнем материального и духовного возрождения нации. И если правительство нашей страны срочно не осуществит разумных шагов для выхода из финансово-экономического и укрепления национальной экономики, у нее нарушится «балавар» независимости и не смотря на свое геостратегическое местоположение и значение, она будет подобна «банановой» республике. В лучшем случае станет игральной «пешкой» больших государств мира. Пешки же, как известно, игроки когда хотят перемещают вперед, а когда хотят назад, а иной раз по желанию обменяют на что-либо ... (господи сохрани нас от этого).

Несмотря на то, что правительство Грузии осуществляет действенные мероприятия, цель которых приостановление последующего падения экономики, обеспечения населения проживающего минимумом и, с другой стороны, создание определяющих рыночных структур экономического будущего Грузии. Грузия пытается сменить формы деятельности и соответствовать современным требованиям рыночной экономики. Выход из экономического кризиса логически ставит государство соответствующей функцией перед необходимостью смены экономической политики и не смотря на другие позитивные шаги до «храма» пока еще надо пройти большой полный трудностей путь. Для того, чтобы этот путь был пройден успешно, по нашему мнению требуется: создание совместных предприятий, посредством которых будет возможно привлечение зарубежных капиталов, технологий и специалистов, целенаправленное и оправданное использование зарубежного опыта. Что сыграет большую роль в пробуждении экономики Грузии и ее выходе из кризиса; в повышении причитающейся доли национального дохода, произведенного в совместном общественном продукте с целью создания условий для стабильности экономики и последующего ее роста; для экономического и социального развития Грузии внимание должно быть обращено на приведение в действие таких больших резервов, как Черноморское побережье Грузии, ее хозяйственный и транспортный комплекс; замена налогового кодекса таким образом, чтобы он из грубого «аппарата доения» превратился в

действующую узду индикаторного управления, который осуществит пополнение государственного бюджета и др.

От того как и с какой скоростью будут решены эти задачи во многом будет зависеть будущее Грузии. Одну их главных ролей и мест в успешном решении этих задач занимают твердые финансы и бюджет страны, реформирование и по-новому устройство которых является одним из актуальнейших вопросов в современной Грузии.

**Во второй главе:** рассматривается «Роль и место бюджета в экономической реформации, протекающей в Грузии». Несмотря на твердую попытку на сегодняшний день в стране продолжается острый экономический, в том числе финансовый кризис, выход из которого является обязательным. От экономической политики, осуществленной правительством страны в определенный исторический отрезок зависит экономическая сила и слабость государства. Любая демократическая государственная власть посредством фискальной политики влияет на экономическое управление страной.

Таким образом, политика стабилизации страны непосредственно связана с ее фискальной политикой, изучение которой невозможно без ведущего звена и основной финансовой категории – государственного бюджета. Бесспорна роль и место государственного бюджета в экономической и политической роли страны, в ее стабилизации и развитии, но со своей стороны он сам обусловлен экономическим и политическим состоянием страны. Бюджет является финансовым айсбергом бюджета, в котором собрано и зло и добро данной страны, ее экономическое, политическое, социальное, духовное бытие и картина.

Анализ составления и выполнения ежегодного бюджета выявил, что в стране пока еще не создана полноценная система бюджетного устройства, функций и регулирования, в результате чего бюджет опять же не является твердым гарантом оптимальности социальной справедливости, стабильности экономики, национальных хозяйственных пропорций и развития страны. В результате неправильной финансово-экономической политики и неудовлетворительного финансового управления государственными средствами уменьшаются государственные

доходы и наличие неоправданная, небрежная и бессцельная трата бюджетных средств. Неправильная политика производимая в финансово-экономической сфере и низкий уровень администрирования создает нездоровую, часто коррупционную среду, которая отрицательно влияет на социально-экономическую систему страны, но самым прискорбным является то, что проблемы приобрели перманентный характер, для преодоления которых потребуется высококоординированная работа всех ведомств для обеспечения осуществления системных и комплексных мероприятий.

Императивом экономического роста страны признано усиление финансовой сферы, осуществление которого невозможно без оптимальной и аргументированной налоговой и бюджетной политики.

Для сегодняшней Грузии полноценность налоговой и бюджетной систем является главной проблемой. Именно неупорядоченность налоговой системы является одним из значительнейших факторов бюджетного кризиса. всем известно, что налоги и бюджет тесно связаны друг с другом, они взаимообусловлены и представлены в диалектическом единстве. С одной стороны налоги, являются главным источником бюджетных доходов, а с другой стороны, структура и направление бюджетных расходов, эффективность их использования значительно влияют на уровень налоговых доходов.

Исходя из вышесказанного, создание оптимальных налоговых и бюджетных систем является одной из сложнейших проблем экономической науки. Так как налоговые и бюджетные системы должны быть такими, чтобы вместе с ростом бюджетных доходов, они не задушили деятельности частного предпринимательства.

Не смотря на то, что новый налоговый кодекс выделяется определенной позитивностью, в частности, количество налогов и размер определенных налогов с процентной точки зрения уменьшилось, все равно он не такой какой нужен нашему бизнесу. Мы имеем в виду общую тяжесть налогов.

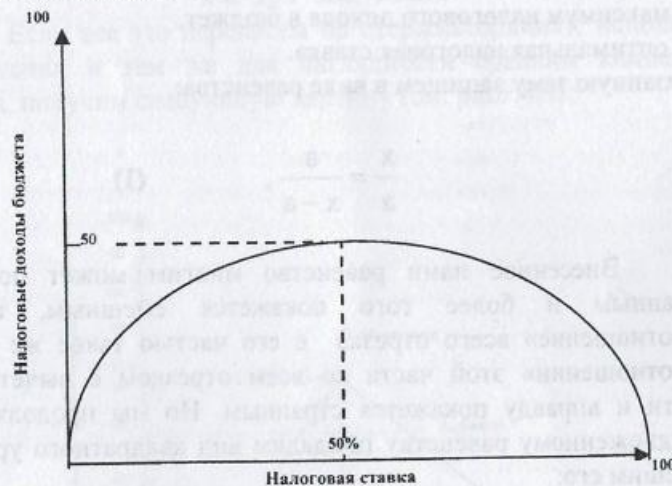
Если кодекс будет разработан (составлен) без учета налогового груза этот налог останется неуплаченным и всегда

будет гнездом коррупции, что является для страны таким же разрушительным фактором, как принятый в 1998 году налоговый кодекс.

На сегодняшний день более или менее оптимальным налоговым грузом считается определенная по теории А.Лафера 50-процентная ставка, которую А.Лафер высчитал по средней арифметической и с использованием параболы придал ей схематический вид (см. рис. №1).

А.Лафер и его последователи М.Бернс и Г.Штайн назвали ее по другому теорией «Экономики ориентированной на подачу». По их мнению во время 50-процентной налоговой савки в бюджет поступает максимум налоговых доходов.

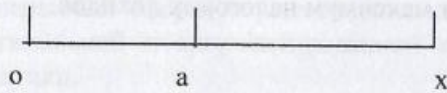
(Рисунок №1)



Жаль, что по сей день ни у кого не родилась мысль перепроверить и проанализировать указанное положение А.Лафера. Ученые-экономисты ограничивались только анализом прошлого и теоретически отмечали плохую работу ставки Лафера. По неизвестным до сих пор причинам никто не смог установить эту налоговую ставку, которая была бы наиболее оптимальной.

Для обоснования всего вышесказанного надо составить прямую  $ox$  и на этом отрезке взять \*\*точку  $a$

(Рисунок №2)



где  $x$  соответствует максимальной налоговой ставке – 100%,  
 $a$  – максимум налогового дохода в бюджет,  
 $x-a$  оптимальная налоговая ставка.

Указанную тему запишем в виде равенства:

$$\frac{x}{a} = \frac{a}{x-a}, \quad (1)$$

Внесенное нами равенство многим может показаться странным и более того покажется смешным, так как «соотношение» всего отрезка с его частью такое же как при «соотношении» этой части со всем отрезком с вычетом этой части и вправду покажется странным. Но мы продолжим и в предложенному равенству придадим вид квадратного уравнения и решим его:

$$\begin{aligned} x^2 - ax &= a^2, & (2) \\ a^2 + ax - x^2 &= 0 \\ D = x^2 + 4x^2 &= 5x^2 \\ a &= \frac{-x \pm x\sqrt{5}}{2} \end{aligned}$$

$$a_1 = \frac{-x + x\sqrt{5}}{2} = \frac{-x(1-\sqrt{5})}{2} = -x \frac{1-\sqrt{5}}{2} = x \frac{\sqrt{5}-1}{2} = 100 \times 0.618 = 61.8$$

для проверки правильности ответ запишем в формулу (2)

$$100^2 - 61.8 \cdot 100 = 61.8^2, \quad \text{действительно}$$

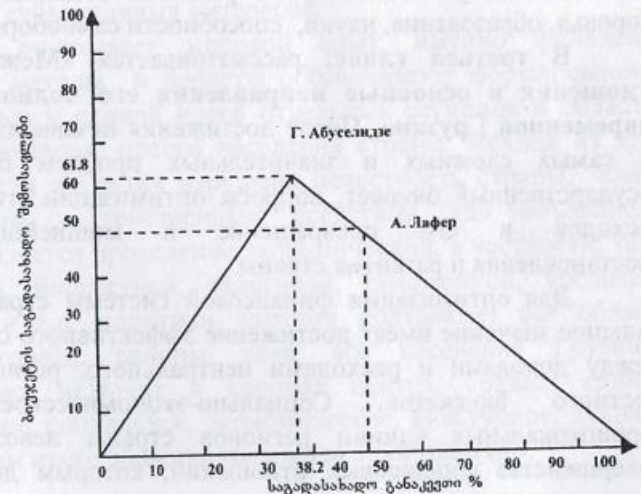
$$10000 - 6180 = 3820 \quad \text{т.е.}$$

$$\frac{1000}{618} = \frac{618}{382} \quad \text{т.е.} \quad \frac{100}{61.8} = \frac{61.8}{100 - 61.8}$$

Таким образом, оптимальной налоговой ставкой является

$$x-a=100-61.8=38.2\%$$

Если все это перенесем на стержень ординат, используем треугольник и там же для наглядности сравним концепцию Лафера, получим следующую картину (см. рис. №3):



Таким образом, если мы хотим раз и навсегда покончить с нескончаемым противостоянием между властями и производителями, если мы хотим развития производства, хотим снять проблему доходов бюджета и в конечном итоге, чтобы, благословенная богом, наша родина – Грузия преодолела острый финансово-экономический и социально-политический кризис, произошло создание мощной национальной экономики, необходимо разработать налоговый кодекс таким образом, чтобы его тяжесть составляла точно 38.2 процента, который мы называем «Золотой ставкой».

Все вышесказанное содействует полноценности бюджетного процесса, максимально уменьшит появление источников коррупции посредством бюджета, вместе с повышением эффективности действия бюджетно-налоговой системы, значительно уменьшит объем нецеленаправленных расходов, что в общем итоге будет содействовать процессу ускорения создания условий оздоровления экономики страны.

Одной из самых важных задач для Грузии является рост доли государственных бюджетных доходов и соответствующих расходов в общем внутреннем продукте. Увеличение темпа и масштабов роста доходов государственного бюджета является единственным реальным путем развития социальной охраны, здоровья, образования, науки, способности самообороны страны.

В третьей главе: рассматривается **«Межбюджетные отношения и основные направления его полноценности в современной Грузии»**. После достижения независимости одной из самых сложных и значительных проблем был и есть государственный бюджет, вопросы оптимизации его доходов и расходов и его превращение в мощнейший беркет восстановления и развития страны.

Для оптимизации финансовой системы страны особенно большое значение имеет достижение эффективного соотношения между доходами и расходами центрального, регионального и местного бюджетов. Социально-экономическое развитие территориальных единиц регионов страны невозможно без совершенства финансовых отношений, которым должно быть

обеспечено экономическое развитие отдельных территорий и регионов.

Финансовая история развитых стран делает очевидным, что между всеми тремя уровнями бюджета должны быть распределены таким образом, чтобы в расходе и доходе средств структуры максимально были обеспечены финансовыми ресурсами. Цивилизованное человечество на протяжении многовековой истории своего развития создало дееспособную систему мобилизации и расхода финансовых ресурсов, который на сегодняшний день называют финансово-бюджетным федерализмом.

«Финансово-бюджетный федерализм» многосторонний и соответственно, сложнейший механизм, суть которого состоит как в устройстве бюджетных прав и обязанностей между «центром» и «регионом», правил их взаимоотношения на всех стадиях бюджетного процесса, нормативно-законодательном устройстве методов перераспределения бюджетных ресурсов, так и в тех социально-экономических отношениях существующих между государством и юридическими, физическими лицами, которые образуются в процессе формирования, распределения, распоряжения и использования государственных денежных ресурсов и в то же время происходит реализация всех входящих в эту систему субъективных интересов.

Как показывает мировой опыт, именно финансово-бюджетные методы и беркеты обеспечивают формирование с единой целью и единой идеей отдельных регионов и областей, городов и районов, целого населения страны. Исходя из этого сегодня, когда в Грузии нарушена целостность страны, самым эффективным и действенным средством для объединения регионов является проведение экономической, в частности, такой финансовой, бюджетной, налоговой, таможенной, кредитной, расчетной и т.д. политики, которая подтолкнет все области, регионы, города, районы, села, все население Грузии к объединению, включит в хоровод центра, создаст единое политическое, социальное, экономическое, культурное, духовное и в конечном итоге общенациональное пространство.

У Грузии имеются многовековые традиции государственного федерализма, в том числе, финансово-бюджетного федерализма. Первый царь единой Грузии Фарнаваз в IV-III вв. до нашего летоисчисления для улучшения системы управления разделил страну на княжества, разделил между ними права и обязанности государственного управления и внес центральные и местные уровни мобилизации и расхода финансовых ресурсов — по сегодняшней терминологии, бюджетный федерализм. Такую модель государственного управления осуществили цари единой Грузии во период «Золотого века» (XI-XIII вв.), Грузия была устроена по принципу финансово-бюджетного федерализма.

Управление по принципу государственного федерализма (финансово-бюджетный федерализм) не только содействовало созданию и развитию уникальной грузинской материальной и духовной культуры, но и выживанию на протяжении всей многовековой истории.

Для Грузии на сегодняшнем этапе, когда нарушена целостность страны «классический» финансово-бюджетный федерализм преждевременен и оптимальной является такая модель, которая обеспечивает единство и максимальную удовлетворенность населения материального и культурного благосостояния. Думаем, что с учетом указанного принципа в Грузии должен укорениться финансово-бюджетный федерализм. Для чего «центр» на данном этапе опять же должен сохранить доминантность и не должно произойти не только передачи финансовых беркетов, но и прикосновения к ним, так как все тир члена главнейшего стержня экономической стабильности страны — известной «финансовой тройцы» (национальная валюта, национальный банк, государственный бюджет) представляют в своем единстве и по отдельности один из главнейших и мощнейших беркетов единства и созидания. Таким образом не должно быть допущено никакой самостоятельности в осуществлении денежного оборота, банковской политики и бюджетного процесса, ни со стороны «регионов» и не со стороны «центра».

Таким образом Грузия обязательно должна иметь единое сильное Министерство финансов, в составе которого будут налоговая, таможенная и казенная службы, для того чтобы была воспринята в едином разрезе система финансово-бюджетного федерализма, которая будет построена по принципу: «Финансово-бюджетный федерализм нужен для будущего единой Грузии и передача финансово-бюджетных прав сторонам необходима для их нормального функционирования и органичной связи с центром».

Всем известно, что Грузия благодаря многообразию природно-климатических условий своих регионов, является уникальнейшей страной в мире, чему могут позавидовать и страны владеющие огромными территориями, но все это ставит свой отпечаток на национальную экономику различных областей, развитие региональных экономик. При таких обстоятельствах с помощью местных финансов государство может приравнять уровни экономического и социального развития территориальных единиц, которые по сравнению с другими регионами из-за определенных исторических и природных условий оказались в ряду отсталых.

По нашему мнению, для того чтобы региональный (местный) бюджет работал с соответствующими правами, необходимо его устройство по принципу бюджетного федерализма, так как этим центральные и региональные бюджеты распределением, подлежащих осуществлению задач и с учетом собственных доходов направляют свои бюджеты и берут на себя ответственность за составление, утверждение и исполнение бюджета.

Исходя из всего вышесказанного, социально-экономическое развитие территориальных единиц страны невозможно без совершенства финансовых единиц, что должно обеспечить экономическое равновесие отдельных сторон.

В социально-экономическом развитии территориальных единиц важнейшим является размежевание компетенций между центром и регионами. По нашему мнению компетенции должны решиться по трем направлениям: а) особые компетенции центра; б) вопросы, касающиеся особых правомочий региона

(территориальной единицы); в) вопросы, касающиеся единого управления. Здесь же нужно отметить, что в Конституции Грузии четко сформулированы вопросы, касающиеся особого центрального управления, но ничего не сказано о компетенции национальных и территориальных единиц.

По нашему мнению, приемлема такая модель размежевания компетенций, которая обеспечит определение особых компетенций центральных и местных властей, а те полномочия, которые не входят в компетенцию ни одного из них, отнести к вопросам единого управления.

По нашему мнению, в основу размежевания финансовых полномочий центра и регионов можно положить два основных принципа: согласно первому принципу нужно размежевать финансовое отношение центра и региона, что прежде всего, означает для каждого из них существование независимого бюджета и стабильных источников его пополнения и возможность независимого распоряжения ими собственных финансов. Но проблема сохранения экономического равновесия, которое является гарантом государственной независимости и главным фактором социально-экономического развития страны, не должна выпасть из распорядка дня. Именно предлежащая идеология лежит в основе второго принципа размежевания центральных и региональных финансов, согласно которой государство в пределах своей территории обязательно должно обеспечить финансовое уравнивание территориальных единиц, имеющих низкое стартовое развитие, со средними показателями страны.

## Выводы и предложения

В эпоху перехода к рыночным отношениям на базе обобщения результатов научной обработки теорико-методологических и практических вопросов формирования и функционирования бюджетных систем Грузии:

1. Если пересмотреть историю Грузии, в особенности же период с 90-ых годов XX века по сегодняшний день, увидим, что бюджет является не только «копилкой, которая лежит на поверхности стола», где происходит запись полученных посредством математических вычислений цифр, но и той экономической, политической и правовой категорией, которая создает представление об экономической, политической и социальной обстановке страны.

2. После достижения независимости переход Грузии к рыночной экономике произошел без подготовки, в результате чего она оказалась в «огромном болоте» и день ото дня направлялась к пропасти.

На современном этапе, из конкретных задач, намеченных для возрождения экономики Грузии и урегулирования внутренних проблем, главным и обязательным является радикальный поворот к экономике, для сегодняшней Грузии это важнейшая проблема. Для того, чтоб произошло создание мощной национальной экономики необходимо: объединение всей нации, восстановление территориальной целостности страны, объединение в единый кулак всей нации и направление ее к достижению великих целей. Создание мощной и высокоэффективной экономики возможно способом задействования всего потенциала национального хозяйства, что требует мобилизации и траты колоссальных финансовых ресурсов, а для этого обязательно должна быть задействована соответствующая бюджетная система.

3. Регулирование рыночной экономики правительство страны должно осуществить посредством бюджета, структурным звеньям которого придается особое значение и роль в постсоциалистических странах. Пособием бюджета должно осуществляться та политика властей страны, которая укрепит

экономику страны, стабилизирует политическую и экономическую обстановку в государстве.

4. Разрушение планового хозяйства и начало процесса перехода к рыночным отношениям вызвала помещение в распорядок дня задачу формирования новой бюджетной политики, которая должна была дать ответ на требования законов рыночной экономики.

По нашему мнению, в бюджетной политике целесообразно использование следующих подходов:

а) осуществление прямого бюджетного финансирования общегосударственных программ в таких сферах, которые расширяют общественное воспроизводство. Например, защита окружающей среды, отопительно-энергетический комплекс, фундаментальные научные исследования и т.д.;

б) создание соответствующих экономических условий для функционирования отдельных отраслей и предприятий (сельское хозяйство, местный транспорт, дороги и т.д.) финансирование должно осуществлено непосредственно из бюджета;

в) пресечением диспропорций в развитии экономики и для содействия развитию производственной деятельности с использованием бюджетных ресурсов создать специальный и резервный фонды.

5. Регулирование бюджета происходит посредством закона, исполнение которого является обязательным для производителей и потребителей. Ежегодное принятие реального бюджета и последующее его обязательное исполнение даст плательщику налога веру в стабильности налогового законодательства, что в конечном итоге отразится на экономике страны, ее стабильности и возрождении. А для этого необходимо разработать такое налоговое законодательство, которое из грубого «доильного аппарата» превратится в действенный рычаг индикативного управления и государство осуществит пополнение бюджета.

6. Рассмотренный нами анализ составления и выполнения ежегодного бюджета выявил, что в стране пока еще не создано еще не создана полноценная система бюджетного устройства, функций и регулирования, в результате чего бюджет опять же не

является твердым гарантом оптимальности социальной справедливости, стабильности экономики, национальных хозяйственных пропорций и развития страны. В действующей бюджетной системе имеется недостаточность множества бюджетных правовых норм, недостаточность, которая определяла взаимоотношения государственного и местного бюджетов, разделение доходов между звеньями бюджетной системы, принципы составления бюджета, финансирование расходов и т.д.

7. В переходный период важнейшей проблемой является обеспечение бюджетной политики страны по правильной нормативно-правовой базе. Практика бюджетной деятельности в тесные предшествующих лет показала, что бюджетная система страны не отражает социально-экономические особенности переходного периода и она требует последующей радикальной трансформации и совершенствования.

Исходя из этого, мы считаем, что должна быть создана такая законодательная база, которая будет основана на следующих принципах:

а) совершенствование бюджетного процесса составлением, рассмотрением, принятием, выполнением и регулированием бюджета в единстве этих процессов является возможным и каждый его этап должен быть совершенно открытым и прозрачным;

б) определение объема и структуры государственных обязательств. В частности, мы считаем, что при составлении бюджета следующего года должно осуществиться определенная корректировка показателей проекта индикативного плана социально-экономического развития страны и его утверждение аналогично государственного бюджета должен осуществить Парламент Грузии, что создаст условия реального наблюдения Парламентом за основной экономической заявкой правительства, это со своей стороны, повысит эффективность качества и выполнения плана.

в) а также подготовка осуществление изменений в Законодательстве по поводу бюджета подразумевает, самая малость, его осмысление в разрезе существующей в государстве

экономической политики и расчет финансового эффекта, что требует значительных усилий.

Все вышесказанное содействуя совершенствованию бюджетного процесса максимально уменьшает появление источников коррупции через бюджет. Вместе с повышением эффективности действия бюджетно-налоговой системы значительно уменьшает объем нецелевых расходов, что в конечном итоге содействует процессу ускорения создания условий для оздоровления экономики страны.

8. если мы хотим раз и навсегда покончить с нескончаемым противостоянием между властями и производителями, если мы хотим развития производства, хотим снять проблему доходов бюджета и в конечном итоге, чтобы, благословенная богом, наша родина – Грузия преодолела острый финансово-экономический и социально-политический кризис, произошло создание мощной национальной экономики, необходимо разработать налоговый кодекс таким образом, чтобы его тяжесть составляла точно 38.2 процента, который мы называем «Золотой ставкой».

9. Межбюджетным отношениям придается решающая роль в совершенствовании бюджетной системы. Исходя из этого, очень важно какие взаимоотношения будут установлены между уровнями бюджетной системы Грузии в мобилизации и распределении средств, в их управлении и эффективном использовании.

К сожалению, на сегодняшнем этапе в Грузии многое является проблемным во взаимоотношении различных уровней бюджета. Четко не определены права и обязанности отдельных уровней в мобилизации и трате доходов, твердо не разделены налоги между центральным и региональным бюджетами, также не урегулирован вопрос о трансферах и многое другое. А каждый из этих факторов вызывает множество недоразумений и трудностей между центральным бюджетом и другими уровнями бюджета.

С целью улучшения обстановки, считаем обязательным, прежде всего, реальный учет бюджетов различных уровней и максимальное обеспечение балансирования их расхода. а также,

для того, чтобы бюджеты различных уровней действовали по соответствующим принципам, необходимо устройство бюджетной системы по принципу федерализма. Так как центральный и региональный бюджеты распределением, предназначенных для осуществления задач и учетом собственных доходов, направляют свои бюджеты и берут на себя ответственность в составлении, утверждении и выполнении бюджетов.

10. Среди задач касающихся государственного регулирования социально-экономического развития Грузии все большее значение приобретают вопросы совершенствования бюджетных отношений, в частности же, бюджетного федерализма. Так как совершенство бюджетно-финансового федерализма прямо связано с решением проблем социального неравенства регионов Грузии, с обеспечением территориальной справедливости и оптимального неравенства экономической эффективности.

11. Для укрепления бюджетного федерализма и полной реализации его принципов, мы считаем, необходимо:

а) основой формирования должно стать законное прикрепление расходов всех уровней бюджетной системы и повышение ответственности за финансирование государственных расходов;

б) совершенствование и укрепление оптимальной структуры доходов и расходов различных уровней бюджетов;

в) ускорение решения вопросов об оптимизации распределения налогов между центром и регионами;

г) укоренение научных методов вычисления размера финансовых средств и возможностей предназначенных для центра.

12. Как показал мировой опыт, а еще более история Грузии, финансово-бюджетные методы и беркеты обеспечивают формирование с единой целью и единой идеей отдельных регионов и областей, городов и районов, целого населения страны. Исходя из этого сегодня, когда в Грузии нарушена целостность страны классический финансово-бюджетный федерализм является преждевременным, самым эффективным и

действенным средством для объединения регионов является проведение экономической, в частности, такой финансовой, бюджетной, налоговой, таможенной, кредитной, расчетной и т.д. политики, которая подтолкнет все области, регионы, города, районы, села, все население Грузии к объединению, включит в хоровод центра, создаст единое политическое, социальное, экономическое, культурное, духовное и в конечном итоге общенациональное пространство.

Думаем, что с учетом указанного принципа в Грузии должен укорениться финансово-бюджетный федерализм. В частности, «центр» опять же должен сохранить доминантность и не должно произойти не только передачи финансовых беркетов, но и прикосновения к ним, так как все тир члена главнейшего стержня экономической стабильности страны – известной «финансовой троицы» (национальная валюта, национальный банк, государственный бюджет) представляют в своем единстве и по отдельности один из главнейших и мощнейших беркетов единства и созидания. Таким образом не должно быть допущено никакой самостоятельности в осуществлении денежного оборота, банковской политики и бюджетного процесса, ни со стороны «регионов» и не со стороны «центра».

13. Увеличение темпа и масштабов роста доходов центрального бюджета является единственным реальным путем развития социальной охраны, здоровья, образования, науки, способности самообороны страны.

14. Создание в центральном бюджете фонда финансовой поддержки регионов и уравнивание развития некоторых субъектов, оставших по объективным причинам, за счет тех средств, которые бужут предусмотрены в центральном бюджете. Вместе с этим, подсчет трансферов должен быть осуществлен из общей суммы налоговых доходов и с учетом налоговых привилегий казны; должны быть учтены показатели плотности населения и кредитной задолженности бюджетных учреждений.

15. Для ослабления тенденции существания «на иждивении центрального бюджета»:

а) упорядочение взаимодействия между бюджетами различных уровней в рамках Законодательства;

б) децентрализация источников дохода и обязательств во внутрорегиональных и муниципальных рамках;

в) запрещение практики «зачетов» и осуществление всех денежных отношений между бюджетами всех уровней исключительно посредством национального банка и казны.

16. Субсидирование из центрального бюджета автономных республик, отдельных регионов, сел, городов входящих в состав районов, областей, общин должно происходить только за счет социальных и административных «государственно-бюджетных служащих» административно-территориальных единиц с целью уравнивания, соответственно стандарту на одну душу населения и в форме трансфера.

17. Субсидирование (с мотивом автономной республики, столицы и др.) предусмотренное государственной программой или мотивированное политически должно осуществляться из центрального бюджета, посредством казны и в форме специального трансфера.

18. Для справедливого распределения налогов между центром и рагионами необходимо использование принципов бюджетного федерализма, а это означает, что для того, чтобы у регионов остались достаточные финансовые ресурсы для финансирования на нормальном уровне текущих социальных расходов необходимо вместе с увеличением налогов, предназначенных для оставления в регионе (территориальных единицах), значительно должно уменьшится доля дотационных регионов.

19. Перед современной Грузией стоит множество внутренних и внешних проблем, среди которых важнейшей является проблема создания мощной и высокоэффективной экономики, что по нашему мнению возможно только взаимодействием отраслевых и территориальных принципов и обеспечением оптимального экономического и социального развития регионов. Для успешного осуществления вышесказанного одну из главных ролей играет местный бюджет.

20. В переходный период сильно меняется формирование и содержание формирования и использования местных бюджетов. Они представляют обязательный элемент

воспроизводства на региональном уровне, которым осуществляется реализация экономических взаимоотношений, распределение, перераспределение и использование национальных доходов с целью экономичного и социального развития тех или иных территориальных единиц, так как это обеспечивает финансирование широкого круга мероприятий, которые связаны с жилищно-коммунальным и социально-культурным обслуживанием населения.

21. Целесообразно восстановление практики проведения исполнительных бюджетов региональных и местных органов и его приведение к соответствию с требованиями рыночной экономики.

22. Грузия благодаря своему географическому расположению и многообразию природно-климатических условий своих регионов, является уникальнейшей страной в мире, но все это ставит свой отпечаток на национальную экономику различных областей, развитие региональных экономик. При таких обстоятельствах местному бюджету придается большое значение, так как правительство при его посредстве может осуществить такую региональную политику, которая сможет приравнять уровни экономического и социального развития территориальных единиц, что в конечном итоге укрепит экономику страны, политическую и социальную обстановку и этим обеспечит реальную экономическую и политическую независимость страны.

1. გ. აბუსელიძე, ფინანსური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძვლები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებანი, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №5-6.
2. გ. აბუსელიძე, დაუბალანსებელი ბიუჯეტი ქვეყნის ეკონომიკას უფსკრულში გადაჩეხავს, გაზეთი "აჭარა", 2003, №146 (21.900).
3. გ. აბუსელიძე, ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობათა სრულყოფისათვის, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №11-12.
4. გ. აბუსელიძე, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2004, №4.
5. გ. აბუსელიძე, თანამედროვე ბიუჯეტის საშემოსავლო პერსპექტივები ახალი საგადასახადო კოდექსის ასპექტით, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2005, №1.
6. გ. აბუსელიძე, ტბელ აბუსერისძის ეპოქის სამხრეთ-დასავლეთ საქართველო (ეკონომიკური მდგომარეობა), თბ., გამომცემლობა "მეცნიერება", 2004.
7. ე. ამაშუკელი, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სრულყოფის კონცეფციური წინადადებები, ჟურნალი "გადასახადები", 2004, №10.
8. რ. ასათიანი, მომსახურება და საბაზრო სისტემა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1993.
9. რ. ასათიანი, საქართველოს ფინანსური კრიზისი და ტრანზიტული პროცესების მაკროეკონომიკური რეგულირება. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის შრომების კრებული. ტ. I, თბ., გამომცემლობა "სიხლუ", 2000.
10. რ. ასათიანი, საქართველოს ეკონომიკა (წარსული, აწმომ, პერსპექტივა), თბ., გამომცემლობა "სიხლუ", 2002.
11. რ. ასათიანი, ხაოთ მიყვარათ რეფორმებს (ეკონომიკის რეფორმირების ადგილობრივი სტრატეგია), ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №4.
12. R. Asatiani, issue of Economic Development of caucasus, "Caucasica", Volume I, 1999, თბილისი.

13. ა. ახვლედიანი, ეკონომიკური ზრდა და კორუფცია პოსტსაბჭოთა გარემოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №5.

14. ა. ახვლედიანი, ეკონომიკური ზრდის აზიური მოდელი და ლიბერალური რეფორმები პოსტკომუნისტურ სივრცეში: შედეგები, გაკვეთილები. ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №7.

15. შ. ახვლედიანი, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის გამოცდილება აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტსაბჭოთა ბლოკის ქვეყნებში (1989-1993წწ), ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №3-4.

16. შ. ახვლედიანი, აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნების მსოფლიო ეკონომიკაში ინტეგრაციის პრობლემები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №5.

17. ე. ბარათაშვილი, შ. ვეშაპიძე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, შპს "ვერუე", თბ., 2002.

18. რ. ბასარია, ი. მესხია, ეკონომიკური თეორიის საფუძვლები, თბ., გამომცემლობა "ფინანსები", 1996.

19. რ. ბასარია, ხ. შალამბერიძე, სახელმწიფო ფინანსები მბრძანებლური სოციალურ-ეკონომიკური სისტემიდან საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროცესში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №8-9.

20. თ. ბასილია, ა. სილაგაძე, თ. ჩიკვაიძე, საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე, თბ., 2000

21. ო. გაბედავა, ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობის პრობლემები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №15-16.

22. გ. გამსახურდია, საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილიზაციისათვის, ჟურნალი "ეკონომიკა", 1994, №9-12.

23. გ. გამსახურდია, საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თბ., გამომცემლობა "მერიდიანი", 1995.

24. გ. გამსახურდია, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფის საკითხები, თბ., გამომცემლობა "მერიდიანი", 1997.

25. გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბ., გამომცემლობა "მერიდიანი", 1997.

26. თ. გამსახურდია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების როლი საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფაში, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №9.

27. თ. გამსახურდია, საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, თბ., თსუ გამომცემლობა, 2003.

28. ა. გაბისონია, ეკონომიკა უფრო უკეთესად უნდა იმართებოდეს, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №8-9.

29. ზ. გარაყანიძე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განმტკიცებისა და საბიუჯეტო სფეროში სეპარატიზმის წინააღმდეგ განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2000, №11.

30. დ. გიორხელიძე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი: პრობლემები, სტრატეგიის კონტრეები, საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №3-4.

31. რ. გველეხიანი, თანამედროვე ეკონომიკური პრობლემების ნოვატორული გამოკვლევა, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №7-8.

32. რ. გოგოხია, განსახელმწიფოებრიობის და პრივატიზაციის არსის გაგებისათვის, ჟურნალი "ეკონომიკა", 1992, № 5-6.

33. რ. გოგოხია, გარდამავალი პერიოდიდან-შერეული ეკონომიკური სისტემისაკენ. ნაშრომში, საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის კარიბჭესთან, პრობლემები, პერსპექტივები. გამომცემლობა "სიახლე", თბ., 2000.

34. რ. გოგოხია, საბაზრო ეკონომიკა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1996.

35. ა. გრიშკაშვილი, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნები, პრობლემები, პერსპექტივები, თბ., 1998.

36. ა. გრიშკაშვილი, ძლიერი საგადასახადო პრესი და კორუფცია აიძულებს მცირე მეწარმეობას ჩრდილოვან ეკონომიკაში გადასვლას, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2000, №11.

37. ზ. ვედიშერაშვილი, ფინანსური პოტენციალისა და ფინანსური რესურსების ფორმირების თავისებურებანი გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №6-7.

38. ჯეონომიკური თეორია, ავტორთა კოლექტივი გ. ადვიშვილისა და რ. ახათიანის რედაქციით, თბ., გამომცემლობა "სიახლე", 1998.

39. გ. ეხვია, ადგილობრივი ფინანსების გარდაქმნის წინამძღვრები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №1-2.

40. გ. ეხვია, ადგილობრივი საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემები განვითარებულ ქვეყნებში და საქართველოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №7.

41. ვ. ზურაბიშვილი, საფინანსო პოლიტიკის ზოგიერთი საკითხი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში, თბ., გამომცემლობა "ფინანსები", 1996.

42. ვ. ზურაბიშვილი, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი და ფინანსური უსაფრთხოება, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №3.

43. ვ. ზურაბიშვილი, ც. ჩიქოვანი, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის საკითხები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №3.

44. მ. თეთრუაშვილი-ქარდავა, რეგიონალიზაციის ზოგიერთი ასპექტი საქართველოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №5.

45. ნ. თურნავა, ჩრდილოვანი ეკონომიკა და ეკონომიკური უსაფრთხოების პრობლემები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №5.

46. ნ. თურნავა, საბიუჯეტო რეზერვების შესახებ, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №8.

47. ნ. თურნავა, ეკონომიკის ფუნქციონირების 2001 წლის შედეგები: პრობლემები, პერსპექტივები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №3-4.

48. დ. იაკობიძე, შემოსავლების სწორი მობილიზაციით შეიძლება საბიუჯეტო პროფიციტსაც ველოდოთ, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №1.

49. ე. იშხნელი, ქონების შეფასება – ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი რეზერვი, ჟურნალი "გადასახადები", 2004, №7.

50. რ. კაკულია, გარდამავალი პერიოდის ეკონომიკური ტრანსფორმაციის აქტუალური საკითხები, კრებულში "საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების და ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში", ტ. I, თბ., 1996.

51. რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბ., გამომცემლობა "ფინანსები", 2001.

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

53. მ. კაპანაძე, საბიუჯეტო დაფინანსების მექანიზმები მუნიციპალურ დონეზე, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2001, №8.

54. მ. კაპანაძე, საგანგებო საბიუჯეტო რეჟიმის როლი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეთა გამოთანაბრებაში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №1-2.

55. ლ. კვარაცხელია, სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირების ალტერნატიული გზა: დაგეგმვის ისტორიული წინამძღვრები და პერსპექტივები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №9-10.

56. პ. კოლუაშვილი, საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უპირველესი პირობაა, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2000, №1-2.

57. თ. კუჭუხიძე, ტერიტორიული ფინანსების როლი საბიუჯეტო სისტემის მართვაში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №5-6.

58. ე. ლოგვილავა, ხ. თოდუა, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების ზოგიერთი საკითხი, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №6-7.

59. ვ. ლორთქიფანიძე, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა, თბ., 1999.

60. გ. მალაშხია, საბიუჯეტო კრიზისი და ნორმატიული ბიუჯეტის შექმნის პრინციპები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №4.

61. დ. მალაქელიძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების მეთოდოლოგიური პრობლემები, ჟურნალი "გადასახადები", 2004, №8.

62. თ. მალაქელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოების კრიტერიუმები და ინდიკატორები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №9-12.

63. თ. მალაქელიძე, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების რეგულირების აუცილებლობა საქართველოს

გარდაამოკლებული ეკონომიკაში, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2001, №7-8.

64. თ. მაღლაკელიძე, ეკონომიკური უსაფრთხოება, თბ., 2002.

65. ი. მესხია, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება პოსტსოციალისტურ საქართველოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 1995, №1-3.

66. ი. მესხია, მ. მურჯიანი, ეკონომიკური რეფორმა საქართველოში, თბ., 1996.

67. ი. მესხია, რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 1999, №4.

68. ი. მესხია, ჩრდილოეთი ეკონომიკა და მისი ლეგალიზაციის ძირითადი მიმართულებები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №1-2.

69. ი. მესხია, გადასახადების ოპტიმიზაციის მაკრო და მიკრო ეკონომიკური ასპექტები, ჟურნალი, "გადასახადები", 2000.

70. ი. მესხია, კორუფცია საქართველოში: მიზეზები და დაძლევის გზები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №2.

71. ი. მესხია, საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტი, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №3.

72. ი. მესხია, ჯ. ბიჭაძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №8.

73. ი. მესხია, საქართველოს ეკონომიკური კრიზისიდან გამოყვანის პროგრამის შესახებ, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №3.

74. ი. მესხია, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების მეთოდოლოგია და პრაქტიკა რადიკალურ ტრანსფორმაციას საჭიროებს, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №7.

75. ი. მესხია, საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის პროგნოზირების რეტროსპექტიული საფუძვლები, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №10.

76. მ. მელია, საქართველო სექვესტრის სამყარო, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2001, №7-8.

77. ე. მექვაბიშვილი, სახელმწიფო და ეკონომიკა, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1995.

78. ე. მექვაბიშვილი, ეკონომიკის ევოლუციონარული და ახალი მსოფლიო საფინანსო არქიტექტურის კონტურები, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2004, №3.

79. პ. მოდებაძე, საქართველოში ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური დაგეგმვის სრულყოფის მიმართულებები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №11.

80. რ. ოთინაშვილი, ანტიკორუფციული პოლიტიკა - ეკონომიკის უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი პირობა, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2004, №3.

81. გ. პაპავა, საბაზრო ეკონომიკაზე საქართველოს გადასვლის საფუძვლები, თბ., 1991.

82. გ. პაპავა, საბაზრო ეკონომიკის გამოჯანსაღების და ნორმალიზაციისათვის საქართველოში, თბ., 2000.

83. გ. პაპავა, ეკონომიკა ცხოვრების ზიგზაგები, თბ., 2002.

84. გ. პაპავა, როგორ მოვშალოთ კორუფციისა და კომპრადორიზმის ნიადაგი საქართველოში, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2002, №4.

85. ვლ. პაპავა, საქართველო საბაზრო ეკონომიკის გზაზე, თბ., 1995.

86. ვლ. პაპავა, ეკონომიკური რეფორმების თავისებურებანი საქართველოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 1995, №4-6.

87. ვლ. პაპავა, ეკონომიკური რეფორმის ქართული მოდელი "შოკური თერაპიიდან - "სოციალურ სტიმულირებამდე", თბ., 1995.

88. ვლ. პაპავა, ეკონომიკური რეფორმების ძირითადი თავისებურებანი საქართველოში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 1995, №4-6.

89. ვლ. პაპავა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი საქართველოში: მიღწევები და შეცდომები, თბ., გამომცემლობა "იმპერიალი", 2000.

90. ვლ. პაპავა, საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი? თბ., გამომცემლობა "ფინანსები", 2000.

91. ვლ. პაპავა, საქართველოში კორუფციის შეზღუდვის ეკონომიკური მიდგომა. საქართველოს ეკონომიკის მიმართულებები. ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონ-

92. ვლ. პაპავა, საგადასახადო კორუმპირებულობის ინდექსი - ქვეყნის ეკონომიკის სურათი, გაზეთი "საქართველოს რესპუბლიკა", 2000.
93. ფლ. პაპავა, საგადასახადო ფედერალიზმის კონცეფცია: კონსენსური თუ სეპარატიზმი, საქართველოს ეკონომიკური მიმართულებები, 2001, №2.
94. პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთიანი რაიონით - ეკონომიკური კრიზისის ძირითადი მიზეზი. ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 2000.
95. ნ. ჟოჟუაშვილი, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების სრულყოფის საკითხები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №3-4.
96. ნ. ჟოჟუაშვილი, შ. ქისტაური, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის არსი და აუცილებლობა პოსტბუღალტერ ქვეყნებში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №3-4.
97. ნ. ჟოჟუაშვილი, ადგილობრივი ბიუჯეტების როლი და მნიშვნელობა საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2002, №5.
98. უ. სამადაშვილი, ნ. შენგელია, საქართველოს ეკონომიკის აღმავლობის ძირითადი მიმართულებების შესახებ, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №5-6.
99. ი. ხალარეიშვილი, საბიუჯეტო პოლიტიკის თანამედროვე პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №21.
100. ა. სიჭინავა, ეკონომიკური რეფორმის ტერიტორიული ასპექტები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №3-4.
101. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კანონპროექტი, საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, თბ., 2000.
102. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების 2001-2005 წლების ინდიკატიური გეგმა, საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო, თბ., 2000.
103. საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები.
104. საქართველოს კონსტიტუცია
105. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.

106. კ. სოხაძე, ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების აუცილებლობა, ობიექტები, პერსპექტივები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2004, №5-6.
107. ნ. ტერაშვილი, საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის რეზერვები, ჟურნალი "გადასახადები", 2001, №23-24.
108. მ. ტურავა, საბიუჯეტო ფედერალიზმი: პრობლემები, პერსპექტივები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №12.
109. ქართული ისტორიული საბუთების კორპუსი, I, თბ., 1984.
110. შ. ქისტაური, ლ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები, თბ., გამომცემლობა "სამთავისი", 1997.
111. შ. ქისტაური, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის როლი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ (სამხარეო მოწყობაში), გაზეთი "განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი", 1997.
112. შ. ქისტაური, ინფლაცია, თბილისი-გორი, 2000.
113. შ. ქისტაური, ილია ჭავჭავაძე დიდი ქართველი ბანკირი და ფინანსისტი, თბ.,
114. 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", 1999.
115. ჯ. შათირიშვილი, ნ. კერესელიძე, საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები, შრომების კრებული, (ტ. IV), თბ., ფსკი, 2000.
116. ჯ. შათირიშვილი, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-საბიუჯეტო პრობლემები საქართველოში, ჟურნალი "გადასახადები", 2002, №24.
117. ჯ. შათირიშვილი, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა და ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობის საკითხები გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, ჟურნალი "გადასახადები", 2003, №23-24.
118. ჯ. ჩანგელია, ი. ხალარეიშვილი, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ფორმირების თანამედროვე

პრობლემები და მისი სრულყოფის წინადადებები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №9-10.

119. ვ. ჩანტლაძე, ფინანსების თეორია, თბ., თსუ გამომცემლობა, 1986.

120. თ. ჩიქვაიძე, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მოდელი XXI საუკუნის მიჯნაზე. კრებულში: საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში. თ. I, თბ., სესპსკი, 1997.

121. ლ. ჩიქავა, საქართველოს ეკონომიკა, თბ., გამომცემლობა "მერიდიანი", 1995.

122. ლ. ჩიქავა, საქართველოს ეკონომიკის სოციალური არაორიენტირებულობა და მისი განმსაზღვრელი ფაქტორები, თბ., გამომცემლობა "სიახლე", 2000.

123. ლ. ჩიქავა, დ. ჩომახიძე, მ. კვარაცხელია, ილია ჭავჭავაძე კორუფციის შესახებ, საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მაცნე - ეკონომიკური სერია, ტ. X, 2002, №1-2.

124. ხ. ჩიტაძე, საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პრობლემები და მათი გადაწყვეტის პრიორიტეტები, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №1-2.

125. ა. ცინცაძე, იქნებ ჯობდეს ავირჩიოთ ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრინციპი, ჟურნალი "მაკრო-მიკრო ეკონომიკა", 1999, №7-8.

126. ა. ცინცაძე, ადგილობრივი ბიუჯეტების როლი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში, ეკონომიკის აქტუალური საკითხები, თსუ გამომცემლობა, 2000, №13.

127. გ. ცაავა, ეროვნული ეკონომიკის დოლარიზაციის მზარდი მასშტაბები და მისი ნეგატიური შედეგები, ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა", 2004, №3.

128. დ. ძნელაძე, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პრობლემები, თბ., გამომცემლობა "საქართველო", 1991.

129. თ. ჭიაბრიშვილი, საბაზრო ეკონომიკა, სახელმწიფო რეგულირება და ადამიანი. კრებულში: გარდამავალი პერიოდის ეკონომიკური პრიორიტეტები, თსუ გამომცემლობა, თბ., 1998.

130. ნ. ჭითანავა, საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების ორგანიზაციული პრობლემები, თბ., სესპსკი, 1993.

131. ნ. ჭითანავა, გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, ნაწ. I, II, III, თბ., 1997, 1999, 2001.

132. ნ. ჭითანავა, ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციის თავისებურებისა და ტენდენციების შესახებ, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2000, №9-12.

133. დ. ჯანგულაშვილი, ჩრდილოვანი ეკონომიკა და კორუფცია, ჟურნალი "ეკონომიკა", 2003, №5-6.

134. მ. ჯიბუტი, მსოფლიო ეკონომიკაში საქართველოს ეკონომიკის ინტეგრირების უახლესი ისტორია და პერსპექტივები, ეკონომიკის აქტუალური საკითხები, ტ. XVI, თბ., თსუ გამომცემლობა, 2001.

135. Автономов В.С. (ред), Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Гермаии. Санкт-Петербург, экономическая школа, 1999.

136. Алексашенко С. Экономическая реформа польский путь. Мировая Экономика и международные отношения, 1990, №7.

137. Анисимов А.Н. Финансовая стратегия Китая. В кн. Крах Болара. Сост А.А. Нагорный. Москва, изд. Н.Е. Чернишова.

138. Балаский Е.В. Эффективность фискальной политики государства. Проблемы прогнозирования, 2000, №5.

139. Бабич А.М. Павлова Л.Н. Государственные и Муниципальные финансы, М. 2002.

140. Богачева О.В. Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов федерации и местного самоуправления. Финансы, 1997, №9.

141. Богачева О.В. Бюджетная политика России и зарубежный опыт. Мэпо, 1994, №9.

142. Бородин И. А. Финансы региона при самоуправлении. Финансы ссср, 1990, №4.

143. Булатов А. Экономика. Бюджет и налоги. М. Юрист, 2001.

144. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе, пер. С англ. И-с изд. М. Дело-Лтд, 1994.

145. Гранберг А. Н. Государство и регионы, М. Урсс, 2000.

146. Гладкий Ю.Н. Чистобаев А.И. Основы региональной политики, Санкт-Петербург, изд. Михайлова В. А. 1998.

147. Комлиаревски С.А. Бюджет и Местные финансы. М. Экономическая жизнь. 1926

148. Коков В. Любимцев Ю. Бюджетный федерализм проблемы и перспектива, экономист, 1996, №1.

149. Лушин С. Бюджетный и платежный кризис, экономист, 1997, №4.

150. Лексин В. Швцов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ, вопросы экономики, 1998, №3.

151. Падат М.Г. Роль бюджетной системы в развитии экономики региона, финансы сср, 1985, №9.

152. Подпорина И. Трансферты и Бюджетные выравнивание, Росийский экономический Журнал, 1995, №12.

153. Рубинин С.К. Финансовая политика и совершенствование Межбюджетных отношений, Ж. Финансы, 1994, №3.

154. Лавров А. Н. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизации, Ж. Вопросы экономики, 1995, №8.

155. Лексун В.Н. Швцов Л.Н. Государство и регионы. М. Урсс. 2000.

156. ჟურნალ "THE Economist"-თან არსებული ანალიტიკური ჯგუფის "The Economist intelligence Unit"-ის გამოცემები.

შეხვედლა	3
თავი I. საქართველოს ეკონომიკა თანამედროვე ეტაპზე და მისი განვითარების ტენდენციები	8
თავი II. ბიუჯეტის როლი და ადგილი საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ რეფორმაციაში	33
§1. ბიუჯეტის არსის მეცნიერული გაგება ბისათვის და მისი ფუნქციები	33
§2. ბიუჯეტური სისტემის ფორმირების სამართლებრივი საფუძვლები	38
§3. ბიუჯეტი და ეკონომიკა	62
თავი III. ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობები და მისი სრულყოფის მთავარი მიმართულებები თანამედროვე საქართველოში	104
§1. საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმის არსი, მისი კავშირი სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან	104
§2. ცენტრალური ბიუჯეტი, მისი მთავარი მახასიათებლები საქართველოში	116
§3. ადგილობრივი ბიუჯეტები და მათი როლი და ადგილი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში	123
დასკვნები და წინადადებები	135
რეზიუმე (რუსულ ენაზე)	143
გამოყენებული ლიტერატურა	163

გამომცემლობის რედაქტორი: ცისანა თოდუა

ტექნიკური რედაქტორი: ირაკლი მანველიძე

კორექტორი: ელზა ჩხარტიშვილი

რ/მ ქეთევან ლაზარაშვილი

ხელმოწერილია დასაბუჯდად	20.06.06
საბუჯდი ქაღალდი	60X84
პირობითი ნაბუჯდი თაბახი	60X84
საად-საგამომცემლო თაბახი	

შეკვეთა №

ტირაჟი 300

გამომცემლობა "მეცნიერება"  
თბილისი, 380060, დ. გამრეკელის ქ. №19