

ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის
სასწავლო უნივერსიტეტი



აგრარულ მეცნიერებათა და ბიზნესის ადმინისტრირების ფაკულტეტი
იმედა ქედელიძე

თანამედროვე საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია ბიზნესის ადმინისტრირების
მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი : ჰამლეტ სანიკიძე ,
ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორანტი , ასისტენტი

ხიჭაური

2020

ანოტაცია

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომში განხილულია მეტად აქტუალური საკითხი: თანამედროვე საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა.

ყველა ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფოს წინაშე დასახული ამოცანების რეალიზაციაში უდიდეს როლს ასრულებს საფინანსო პოლიტიკა, რომლის ეკონომიკური შინაარსის ღრმა მეცნიერული ანალიზი ფინანსების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის სამეურნეო პრაქტიკაში სრულად გამოყენების საშუალებას იძლევა. სწორედ აღნიშნულმა განაპირობა მისი წამყვანი ადგილი სოციალურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში.

წარმოდგენილ სამაგისტრო ნაშრომში განხილულია საფინანსო პოლიტიკის განხორციელების თავისებურებანი და ასევე საქართველოს და ევროკავშირის საფინანსო პოლიტიკების ჰარმონიზაციის შესაძლებლობები და თავისებურებები

სარჩევი

ანოტაცია-----	2
შესავალი-----	4
თავი1. ფინანსური პოლიტიკის არსი და დანიშნულება, მისი სტრატეგია და ტაქტიკა-----	6
თავი2. ფინანსური მექანიზმის როლი ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაციაში-----	22
თავი3. თანამედროვე საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა-----	37
დასკვნა-----	50
გამოყენებული ლიტერატურა-----	51

შესავალი

ყველა ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფოს წინაშე დასახული ამოცანების რეალიზაციაში უდიდეს როლს ასრულებს საფინანსო პოლიტიკა, რომლის ეკონომიკური შინაარსის ღრმა მეცნიერული ანალიზი ფინანსების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის სამეურნეო პრაქტიკაში სრულად გამოყენების საშუალებას იძლევა. სწორედ აღნიშნულმა განაპირობა მისი წამყვანი ადგილი სოციალურად ორიენტირებულ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში. ამასთან, საფინანსო პოლიტიკის მეცნიერული სრულყოფის სხვადასხვა მიმართულებასთან დაკავშირებით უამრავი სადავო საკითხის არსებობა კი განსაკუთრებულად ამძლავრებს ფინანსურ ურთიერთობათა თეორიული შესწავლის საკითხის აქტუალობას და ზრდის მისი ყოველმხრივი მეცნიერული დასაბუთების მნიშვნელობას.

საფინანსო პოლიტიკა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია. იგი არის სახელმწიფოს მიერ თავისი ფუნქციებისა და ამოცანებს განხორციელების უზრუნველსაყოფად შემუშავებული ღონისძიებების ერთობლიობა, რაც ვლინდება საზოგადოების წევრებს, პრიორიტეტულ დარგებსა და ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულებს შორის ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა და ოპტიმალურ განაწილებას - გამოყენებაში. ამასთან, საფინანსო პოლიტიკა არის სახელმწიფოს საქმიანობის დამოუკიდებელი სფერო ფინანსურ ურთიერთობათა დარგში.

საფინანსო პოლიტიკის შინაარსი, მიზნობრივი მიმართულება და ეფექტიანობა განისაზღვრება ქვეყნის ეკონომიკური სისტემის, წარმოების საშუალებებზე საკუთრების და საზოგადოების სხვადასხვა ფენებს შორის კავშირ-ურთიერთობების ხასიათით, საბაზრო ეკონომიკის განვითარების დონით. საფინანსო პოლიტიკა გულისხმობს, რომ ფინანსების გამოყენება განხორციელდეს ობიექტური ეკონომიკური კანონების საფუძველზე. შეუფერხებელი გაფართოებული კვლავწარმოებისათვის ნებისმიერ სახელმწიფოს მიერ ფინანსური პოლიტიკის განხორციელების კონკრეტული მეთოდები დამოკიდებულია თითოეული მათგანის ისტორიულ პირობებზე, ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, ეროვნულ ტრადიციებსა და სხვა ფაქტორებზე.

ამასთან დაკავშირებით, ფინანსური პოლიტიკის არსის გარკვევას, მის ფუნქციებს და ეკონომიკურ როლს ქვეყნის ეკონომიკაში ექცევა უდიდესი ყურადღება.

სამაგისტრო შრომის კვლევის ობიექტს წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა.

სამაგისტრო შრომის კვლევის საგანია ფინანსური პოლიტიკის თავისებურებები თანამედროვე საქართველოში.

სამაგისტრო შრომის მიზანია თანამედროვე ეკონომიკის პირობებში ფინანსური პოლიტიკის არსისა და მისი როლის განხილვა.

სამაგისტრო ნაშრომის მიზნიდან გამომდინარე მისი ამოცანებს წარმოადგენს:

- ფინანსური პოლიტიკის არსისა და დანიშნულების ახსნა;
- ფინანსური მექანიზმის როლის განხილვა ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაციაში;
- ფინანსური პოლიტიკის თავისებურებების განხილვა თანამედროვე საქართველოს პირობებში;

სამაგისტრო შრომა შედგება 3 თავისა და ქვეთავისაგან.

პრობლემების კვლევისას გამოყენებულ იქნა საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები, ფინანსების საკითხებით დაინტერესებულ ეკონომისტთა შრომები, სამეცნიერო პუბლიკაციების მასალები; სასწავლო ლიტერატურა, ინტერნეტ-მასალები და სხვა;

თავი1. ფინანსური პოლიტიკის არსი და დანიშნულება, მისი სტრატეგია და ტაქტიკა

ფინანსები ეს არის ეკონომიკური ურთიერთობები, რომლებიც დაკავშირებულია ფულადი სახსრების ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფონდების ფორმირება, განაწილება და გამოყენებასთან. ფინანსების ძირითადი დანიშნულებაა ფულადი ფონდების წარმოქმნის გზით ფულად სახსრებში სახელმწიფოსა და სამეურნეო სუბიექტების მოთხოვნების დაკმაყოფილება და იმავდროულად მათ მიზნობრვ გამოყენებაზე კონტროლის უზრუნველყოფა.

ნებისმიერ ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფო თავისი ფუნქციონირების პროცესში ახორციელებს პოლიტიკურ საქმიანობას საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში . მისი ობიექტია ეკონომიკა მთლიანად და ასევე მისი ცალკეული შემადგენელი ელემენტები, როგორებიცაა: ფასი, ფულის მიმოქცევა ფინანსები, კრედიტი, სავალუტო ურთიერთობები და მრავალი სხვა.

საზოგადოდ, პოლიტიკა, განსაზღვრული ინსტრუმენტების გამოყენებით დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევას ან მათი რეალიზაციის ხელშეწყობას გულისხმობს. ფინანსური პოლიტიკა ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც სახელმწიფოს მიერ დასახული ამოცანების წინაშე უდიდეს როლს ასრულებს. შესაბამისად *ფინანსური პოლიტიკა სახელმწიფოს მიერ თავისი ფუნქციების და ამოცანების შესასრულებლად საჭირო ფინანსური ურთიერთობების გამოყენების მიზნით შემუშავებული და განხორციელებული ღონისძიებების ერთობლიობას წარმოადგენს.*

ფინანსური პოლიტიკა სახელმწიფოს საქმიანობის ედარებით დამოუკიდებელი სფეროა ფინანსურ ურთიერთობათა დარგში. იგი საზოგადოებრივი საქმიანობის ნებისმიერ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის საშუალებაა. შესაბამისად იგი თავისი შინაარსით საკმაოდ რთულია და მოიცავს შემდეგ ღონისძიებათა დიდ კომპლექსებს:

1. ფინანსური პოლიტიკის სტრატეგიისა და ტაქტიკის განსაზღვრას;
2. ფინანსური პოლიტიკის ადეკვატური ფინანსური მექანიზმის შექმნას;
3. სახელმწიფოს და ეკონომიკის სუბიექტების ფინანსური საქმიანობის მართვა რეგულირებას.

ფინანსური პოლიტიკის სტრატეგია და ტაქტიკა გულისხმობს ფინანსების გამოყენების გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი პერსპექტივების განსაზღვრას, რომელიც ეყრდნობა ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების სტრატეგიულ მიმართულებებს, მიზნებს და მათ მთავარ ამოცანებს. ამავდროულად სახელმწიფო განსაზღვრავს ფინანსური პოლიტიკის ტაქტიკას, მიმდინარე პერიოდში ფინანსური ურთიერთობების გამოყენების მიზნებსა და ამოცანებს, რომელთა მიღწევამ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური რესურსების ეფექტიანი მობილიზაცია და გამოყენება, ეკონომიკური და სოციალური პროცესების რეგულირება და ა.შ¹ მოცემული კონკრეტული პერიოდისთვის, ფინანსური პოლიტიკის ამოცანები შეიძლება ასე ჩამოვყალიბოთ:

1. ფინანსური რესურსების ფორმირებისთვის მაქსიმალურად ეფექტიანი რესურსების უზრუნველყოფა;
2. სახელმწიფოს მიერ ფინანსური რესურსების რაციონალური განაწილება და გამოყენების უზრუნველყოფა;
3. ეკონომიკური და სოციალური პროცესების ფინანსური მეთოდებით რეგულირებისა და სტიმულირების ორგანიზაცია;
4. ფინანსური მექანიზმის შემუშავება და სტრატეგიის მიზნებისა და ამოცანების ცვლილებასთან ერთად მისი სრულყოფა;
5. ფინანსების მართვის მაქსიმალურად ეფექტიანი სისტემის შექმნა.

არსებული მაკროეკონომიკური ტენდენციების, კერძოდ, კი საგარეო და შიდა ფაქტორების გავლენით გაცვლითი კურსის გაუფასურებისა და ინფლაციური რისკების ზრდის გათვალისწინებით, მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრების პარალელურად არსებითი გახდა მთავრობის მიერ ფისკალური (საბიუჯეტო) პოლიტიკის გადახედვის საკითხი. კერძოდ, დისკუსიის მთავარ ასპექტად იქცა ფისკალური პოლიტიკის მოსალოდნელი მიმართულება: არსებული ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრების შესაძლებლობა, რაც გულისხმობს სახელმწიფო დანახარჯების შემცირებას ან/და გადასახადების ზრდას, ან პირიქით პოლიტიკის შემსუბუქება, რაც გულისხმობს სახელმწიფო დანახარჯების ზრდას ან/და გადასახადების შემცირებას. წარმოდგენილი კვლევითი პუბლიკაცია მიზნად ისახავს

¹ ვ. მ. ოსი ა შვილი ფინანსები თბ ; 2016 გვ . 45

წარმოადგინოს ერთი მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის ეკონომიკურ გარემოზე გავლენის თეორიული ასპექტები. მეორე მხრივ, პუბლიკაცია ასახავს საერთაშორისო კვლევების შედეგებსა და გამოცდილებას ფისკალური პოლიტიკის გავლენისა და გასათვალისწინებელი რისკების კუთხით მოკლე და გრძელვადიან პერიოდში. ამ მიმართულებით არსებული მრავალფეროვანი გამოცდილების გათვალისწინებით, პუბლიკაცია წარმოადგენს მხოლოდ ცალკეულ საყურადღებო კვლევებს/საკითხებს დაინტერესებულ მხარეთა მიერ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველსაყოფად.

ფისკალური პოლიტიკის ძირითად მაკროეკონომიკურ პარამეტრებზე მოსალოდნელი გავლენის შეფასება, განსაკუთრებით ფისკალური პოლიტიკის, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტის გამოყენების მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის კუთხით, როგორც ეკონომიკურ თეორიაში, ასევე პრაქტიკაში განსხვავებული საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, დებატების საგანია. ერთი მხრივ, ყურადსაღებია დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის, როგორც ეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტის გავლენა მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პერიოდისთვის, ასევე მონეტარული პოლიტიკის განსხვავებულ მიმართულებებთან კოორდინაციისას. მეორე მხრივ, საყურადღებოა, დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის კავშირი მის კომპოზიციასთან (ანუ იმ ინსტრუმენტებთან, რომლებზეც ხდება ფოკუსირება პოლიტიკის შესაბამისი მიმართულების განხორციელებისას).

მოკლევადიან პერიოდში, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენას ძირითადად საქონელსა და მომსახურებაზე შინამეურნეობების, ბიზნესის და მთავრობის მოთხოვნაზე ცვლილების არხით ახდენს, რაც თავის მხრივ, ზემოქმედებს გამოშვებაზე (მშპ-ზე) პოტენციურ გამოშვებასთან [1](გამოშვების მაქსიმალური ოდენობა, რაც ეკონომიკას შეუძლია აწარმოოს რესურსების მაქსიმალური უტილიზაციის პირობებში) მიმართებით. ასე მაგალითად, ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა (გადასახადების შემცირება ან/და სახელმწიფო ხარჯების ზრდა) ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, რაც წარმოების და დასაქმების ზრდის სტიმულს ქმნის ბიზნესისათვის. ერთობლივ მოთხოვნასა და

გამოშვებაზე საპირისპირო ეფექტი აქვს მკაცრ ფისკალურ პოლიტიკას (გადასახადების ზრდა ან/და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება). გრძელვადიან პერიოდში კი ფისკალური პოლიტიკის პოტენციურ მშპ-ზე გავლენა შემდეგ არხებს უკავშირდება: სახელმწიფოს ვალის ოდენობის ცვლილება, ფიზიკური პირებისა და ბიზნესის სტიმულების ცვლილება მუშაობასთან, დანაზოგებთან და ინვესტიციების განხორციელებასთან დაკავშირებით და ასევე სახელმწიფოს ინვესტიციების ცვლილება, რომელსაც, თავის მხრივ, გავლენა აქვს სამუშაო ძალისა და კერძო კაპიტალის მწარმოებლურობაზე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით[2], ცალკეული კვლევების მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება გულისხმობს კომპრომისს გრძელვადიან და მოკლევადიან პერიოდში მშპ-ზე გავლენასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ფისკალურ პოლიტიკაში უმეტეს ცვლილებებს რომელსაც ხელსაყრელი ეკონომიკური გავლენა აქვს მოკლევადიან პერიოდში, გრძელვადიან პერიოდში გამოშვებაზე უარყოფით გავლენას ახდენს. აღნიშნული ფენომენის მიზეზად მოიაზრება ის ფაქტი, რომ ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა (სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ან გადასახადის განაკვეთის შემცირება) მოკლევადიან პერიოდში განაპირობებს მოთხოვნაზე ზრდას, რომელიც თავის მხრივ, გამოშვებას და შემოსავალს ზრდის და შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლებს, მაგრამ როგორც წესი, არა იმ მასშტაბით, რომ განეიტრალებულ იქნას დეფიციტის ზრდა. შესაბამისად, აღნიშნული პოლიტიკა სახელმწიფოს ვალს ზრდის, რაც, თავის მხრივ, ამცირებს დანაზოგებსა და კაპიტალის მარაგს და შესაბამისად გამოშვებას (სხვა თანაბარ პირობებში). თუმცა გარკვეულ პირობებში, მოკლე და გრძელვადიან პერიოდებს შორის აღნიშნული ალტერნატივის თავიდან აცილება შესაძლებელია. აღნიშნულს ადგილი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება, რომელიც მოკლევადიან პერიოდში ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, ასევე პოზიტიურად იმოქმედებს ეკონომიკის გრძელვადიან პოტენციალზე საკმარისად, რომ განეიტრალებულ იქნას სახელმწიფო ვალის ზრდის უარყოფითი ეფექტები.

რაც შეეხება გავლენას მოკლევადიან პერიოდში, ზემოაღნიშნული თეორიული ასპექტების გათვალისწინებით, როგორც წესი, მიიჩნევა, რომ ანტიციკლურ დისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკას, რაც გულისხმობს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის ხელშეწყობას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას და ერთობლივი

მოთხოვნის შეზღუდვას ეკონომიკური ბუმის დროს, მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება ჰქონდეს მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებისათვის. თუმცა არსებობს გარკვეული შემთხვევები, როდესაც ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება (მაგ. სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას) ეკონომიკური აქტივობის შემცირებისას მიზანშეწონილად არ მიიჩნევა, მაგალითად, ცალკეული კვლევების მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის შერბილება შესაძლებელია შეუსაბამო იყოს დიდი საგარეო დისბალანსის არსებობის დროს. ასეთ დროს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეკონომიკური აქტივობა შენელებულია, შესაძლებელია აუცილებელი გახდეს ფისკალური კონსოლიდაცია ზრდადი ინფლაციის შეზღუდვისა ან/და მიმდინარე ანგარიშის დისბალანსის შემცირების ან კაპიტალის არსებითი გადინების დასაძლევად. ამასთან, სტანდარტული კეინზიანური თეორიის საპირისპიროდ (რომლის მიხედვითაც ფისკალური გამკაცრება აისახება ერთობლივ მოთხოვნაზე, ხოლო ერთობლივი მოთხოვნის შემცირება ეკონომიკურ ზრდას შეამცირებს, ხოლო უმუშევრობას გაზრდის, სულ მცირე მოკლევადიან პერიოდში) არსებობს მოსაზრებები, რომ ფისკალურ გამკაცრებას შეუძლია სახელმწიფო ვალის შემცირების შედეგად საპროცენტო განაკვეთებზე „სანდოობა“ გაზარდოს, რაც რისკის პრემიუმს შეამცირებს და ინვესტორების მოლოდინებს გაზრდის. აღნიშნულის შედეგი კი შეიძლება იყოს კერძო ინვესტიციების მოზიდვა ("crowding in"), რომელიც დააკომპენსირებს ერთობლივი მოთხოვნის კლებას, რომელიც მთავრობის ხარჯების შემცირების და გადასახადების ზრდის შედეგია. ამდენად, ასეთ შემთხვევაში ფისკალურმა კონსოლიდაციამ შესაძლოა მოკლევადიან პერიოდში გამოშვების ზრდა და არა შემცირება გამოიწვიოს (რასაც ტრადიციულად მიიჩნევენ ხოლმე).

აღნიშნული დისკუსიის გავლენით, იმისათვის, რომ განსაზღვრულ იქნას ფისკალური პოლიტიკის მიმართულება მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებისათვის გასათვალისწინებელია, პირველ რიგში, ეკონომიკური გარემოს პრერეკვიზიტები, ხოლო მეორე მხრივ, კოორდინაცია მონეტარულ პოლიტიკასთან. მიუხედავად იმისა, რომ საგარეო დისბალანსის სტაბილიზაციისათვის ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრება შესაძლებელია მიზანშეწონილი იყოს, ცალკეულ მკვლევართა მოსაზრებით მაგ. ინფლაციური რისკების პარალელურად უარყოფითი გამოშვების გაპის არსებობისას (როდესაც გამოშვება ნაკლებია მის პოტენციურ დონეზე),

გამკაცრებულ მონეტარულ პოლიტიკასთან ერთად ფისკალური პოლიტიკის არსებითად გამკაცრება გამოშვების მიმართულებით შესაძლოა მნიშვნელოვან რისკებს მოიცავდეს, რასაც საერთაშორისო გამოცდილებაც ადასტურებს. ასეთ დროს შესაძლებელია განხილულ იქნას ნეიტრალური (ან ზომიერად ექსპანსიური, ეკონომიკური გარემოს გათვალისწინებით) პოლიტიკის შესაძლებლობა და აქცენტი გაკეთდეს პოლიტიკის კომპოზიციის იმგვარ ცვლილებაზე, რომელიც მისაღებია როგორც მოკლევადიანი, ისე გრძელვადიანი პერსპექტივიდან.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრასთან ერთად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი კომპოზიცია ანუ ის, თუ რომელ ინტრუმენტზე (ხარჯების თუ გადასახადების ცალკეული კომპონენტები) უნდა მოხდეს ფოკუსირება. მაგ. საერთაშორისო გამოცდილებითა და ცალკეული კვლევებით, ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრების წარმატებული მაგალითები (როდესაც უზრუნველყოფილ იქნა სახელმწიფო ვალის დონის შემცირება) ძირითადად ვლინდება იმ შემთხვევებში, როდესაც გამკაცრება ფოკუსირებულია მიმდინარე სახელმწიფო ხარჯების და არა სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირებაზე ან გადასახადების ზრდაზე.

პუბლიკაცია ორგანიზებულია შემდეგნაირად: პირველი ნაწილი ეხება ფისკალური პოლიტიკის გავლენის თეორიულ ასპექტებს მოკლე და გრძელვადიან პერიოდში. მეორე ნაწილი კი ასახავს ემპირიული კვლევებისა და საერთაშორისო გამოცდილების მოკლე მიმოხილვას ფისკალური პოლიტიკის, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტის გამოყენების შედეგებსა და აღნიშნული შედეგების კავშირზე განხორციელებული პოლიტიკის ძირითად მახასიათებლებთან.

მოვლენათა განვითარებამ აჩვენა, რომ ხარჯების, საბიუჯეტო დეფიციტის და სახელმწიფო ვალის შეზღუდვების პარალელურად სასურველია არსებობდეს გადასახადის ზრდის ან ახალი გადასახადის დაწესების საკონსტიტუციო დონის შეზღუდვები. მსგავსი მიდგომა შესაძლებელს გახდიდა, რომ მთავრობებმა უფრო მეტი სიზუსტით განიხილონ პრიორიტეტები, კარგად დაგეგმილ ხარჯები და თავი აარიდონ ზედმეტი ვალდებულებების აღებას.

აღნიშნული მიდგომა მნიშვნელოვანია მით უმეტეს იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს ფისკალური დისციპლინის ისეთი სერიოზული დარღვევების გამოცდილება, როგორსაც ადგილი ქონდა საბერძნეთში. სწორედ არადისციპლინირებული ფისკალური პოლიტიკის შედეგად წარმოქმნილი კრიზისის დასაძლევად ოფიციალურ ათენს ევროპელმა ლიდერებმა, კრედიტორებმა და დონორებმა მოსთხოვეს ხარჯების მკვეთრი შემცირება. სამწუხაროდ საბერძნეთმა კრედიტორების მოთხოვნებს დაუპირისპირა რეფერენდუმი, რომელზეც უარყვეს დაგროვილი საერთაშორისო ვალების გადახდის ის გეგმა, რომელიც კრედიტორებმა ქვეყანას შესთავაზეს.

სწორედ ასეთი განვითარების თავიდან ასაცილებლად, მიგვაჩნია, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების აქტი“ არის ის მინიმალური შეზღუდვა, რაც აუცილებლად უნდა დაუწესდეს მთავრობას.

კვლევაში ავტორებმა გადაწყვიტეს დაასაბუთონ, რომ ეკონომიკური წარმატების მისაღწევად და მნიშვნელოვანი კატაკლიზმების თავიდან აცილებისთვის აუცილებელია მთავრობის საგადასახადო და ხარჯვითი პოლიტიკა კონსტიტუციურად გაკონტროლებული და შეზღუდული იყოს. ამ მიზნით, კვლევაში განხილულია ამ საკითხის თეორიული, პრაქტიკული და ფილოსოფიური არგუმენტები.

მთავრობის საგადასახადო და ხარჯვითი ძალაუფლება დაკავშირებულია მის მიერ კონსტიტუციით აღებული ვალდებულებების განხორციელებასთან, რომლის შესასრულებლად მას ჭირდება ფინანსური რესურსები და ქონება – და ასევე ეკონომიკური პოლიტიკის წარმართვასთან. პირველ შემთხვევაში მთავარი ამოცანაა გავერკვიოთ რა არის მთავრობის კონსტიტუციური ვალდებულებები და ზუსტად შევუსაბამოთ ეს ვალდებულებები ქვეყნის ეკონომიკურ შესაძლებლობებს. მეორე შემთხვევაში მთავრობა თვითონ გამოდის აქტიურ მოთამაშედ ბაზარზე, რათა მიიღოს სარგებელი და წარმართოს ეკონომიკური პროცესი.

პირველ შემთხვევაში მთავარია მთავრობამ არ დაისახოს ისეთი ამოცანები, რომელიც აღემატება ქვეყნის ეკონომიკურ შესაძლებლობებს, როგორც მოკლევადიან ასევე გრძელვადიან პერიოდში. თუმცა, მთავრობის მთავარი კონსტიტუციური ფუნქციების შესრულებას, როგორც მაგალითად ქვეყნის უსაფრთხოება და მშვიდობის შენარჩუნებაა, ეკონომიკის არსებობისთვის და წარმატებისთვის გადამწყვეტი როლი შეიძლება ჰქონდეს.

მეორე შემთხვევაში გაცილებით მნიშვნელოვანია დაზუსტდეს მთავრობის ეკონომიკაში ჩარევის სიღრმის კონსტიტუციური ფარგლები. ამ კუთხით სამი რამ იკვეთება:

1. მთავრობები აქტიურად ცდილობენ ეკონომიკაში მონაწილეობას, სხვადასხვა ტიპის ეკონომიკურ საქმიანობას, ინვესტირებას და სხვადასხვა სექტორების და ეკონომიკური აგენტების ფინანსურ მხარდაჭერას. უნდა ითქვას, რომ ასეთი ფუნქციები პრაქტიკულად არც ერთ ქვეყანას არ აქვს კონსტიტუციურად განხილული. გამონაკლისს წარმოადგენს ჩრდილო კორეა და კუბა. შესაბამისად, პირდაპირ შეიძლება ეჭვი იქნას შეტანილი რამდენად აქვს მთავრობას საჯარო რესურსების რისკიან საქმიანობაში მიმართვის უფლება. მთავრობის ასეთი ეკონომიკური საქმიანობა თეორიულადაც სცდება საჯარო სექტორის დანიშნულებას - ა) ასეთ საქმიანობაზე კერძო სექტორი უარს არ ამბობს; ბ) არ წარმოადგენს კოლექტიურ სიკეთეს; და გ) ამ სექტორებში უფასო გამომყენებლის გამორიცხვა სრულიად ადვილია. მთავრობა უშვებს მრავალ საინვესტიციო შეცდომას, ქმნის ხელოვნურ მონოპოლიებს, რყვნის და ამცირებს საბაზრო ეფექტიანობას. შესაბამისად, ეკონომიკაში ასეთი მონაწილეობა სრულიად გაუგებარია, მით უმეტეს, რომ კონსტიტუციურად გაუმართავი.

2. მეორე მიმართულებაა მთავრობის ინიციატივები აიღოს პასუხისმგებლობა ადამიანების ცხოვრების ხარისხზე, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ მათ ეკონომიკური სიძნელეები აქვთ. ასეთი საკითხები ბევრ კონსტიტუციაში განიხილება, თუმცა ძირითადად ბუნდოვნად — ღია რჩება დისკრეციის საკმაოდ დიდი მოცულობა, რაც თითქოს პოლიტიკური კონკურენციის პირობებში უნდა იხვეწებოდეს. ეს სამთავრობო ფუნქცია უფრო მეტად სასურველის სინამდვილედ

წარმოდგენის მცდელობაა, რომლის უკან იგულისხმება, რომ მთავრობის რესურსები ფაქტიურად განუსაზღვრელია. სინამდვილეში ადვილია იმის დანახვა, რომ რაც მეტი რესურსი და ფუნქცია მოხვდება მთავრობის ხელში, მით ნაკლები რჩება ინდივიდების განკარგვაში. მაგრამ პოლიტიკური პროცესი ბოლო წლებში ფაქტიურად სწორედ ამ რესურსების განკარგვის შეჯიბრად იქცა – ვინ უფრო მეტს მოიპოვებს საკუთარი ამომრჩევლის სასიამოვნებლად.

სხვა საკითხია მთავრობის მარეგულირებელი ფუნქციები, რომელიც გულისხმობს ეკონომიკური რესურსების უკეთ გამოყენებას და, ასევე, ადამიანებსა და მათ მიერ შექმნილ სტრუქტურებს შორის ურთიერთობების მართვას. ამ კვლევაში არ განვიხილავთ ასეთი რეგულირებების ეკონომიკურ ხასიათს, მხოლოდ ვიტყვით, რომ ასეთი საქმიანობა თვითონ შეიძლება გახდეს მრავალი დიდი პრობლემის წყარო, როგორც მაგალითად პრივილეგირებული ჯგუფების შექმნა, დეფიციტის და უხარისხო პროდუქციის წახალისება, არაკონკურენტული და არაკონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბება. ეს ყველაფერი ეკონომიკურად წამგებიანია, თუმცა პოლიტიკური თვალსაზრისით ამომრჩეველთა ემოციების დაკმაყოფილებისა და პოლიტიკური ქულების მოპოვების საშუალებას იძლევა. ამასთან, ცხადია არც ერთ მთავრობას ან პარტიას არ მოუხდება იმის განცხადება, რომ მას არ უნდა, ან არ შესწევს უნარი პასუხისმგებლობა აიღოს ამ პრობლემებზე. ასეთი პრობლემების უმრავლესობა სწორედ მთავრობის გამოწვეულია და ძალიან ძნელია მათი პრივატიზაცია. სწორედ ამიტომ, დღის წესრიგში დგება საკითხი, რომ მთავრობის ეკონომიკური დისკრეცია ალაგმული იქნას ფისკალური დისციპლინის და შეზღუდვების სისტემით.

3. სწორედ ამაში მდგომარეობს ჩვენი მესამე მიმართულება – სად გადის მთავრობის საგადასახადო და საბიუჯეტო ძალაუფლების საზღვრები. მეოცე საუკუნეში, სოციალისტური ეკონომიკური სისტემების დანერგვის პარალელურად, რომელსაც მრავალი მილიონი ადამიანის სიცოცხლე და ცხოვრება ემსხვერპლა, პოპულარული გახდა ცენტრალური დაგეგმვისა და ეკონომიკის მონეტარული და ფისკალური მეთოდების მართვის იდეები. დასავლეთის ქვეყნებში ცენტრალურ დაგეგმვას არასდროს მიუღწევია იმ მასშტაბებისთვის, როგორც მაგალითად საბჭოთა

კავშირში. თუმცა მონეტარული და ფისკალური მეთოდების გამოყენების პრაქტიკა მთელს მსოფლიოში გავრცელდა.

მონეტარული პოლიტიკის მიმართულებით ეს საკითხი კონცენტრირდება ფულის მასის მართვის გამოყენებით ეკონომიკური პროცესის წახალისების მეთოდებზე. თვლიან, რომ კრიზისების დროს, როდესაც ინვესტიცია და ხარჯვა მცირდება შესაძლებელია მათი ფულის მასის მანიპულირებით წახალისება. არსებობს მრავალი პრობლემა, როგორცაა ეკონომიკური პროცესების დამახინჯება ან ადამიანების დანაზოგების ხელოვნური გაუფასურება. მთავარია, რომ ილუზორული მოკლევადიანი წარმატება ანაცვლებს გრძელვადიანი სტაბილურობას. ამ შემთხვევაშიც ცხადია პოლიტიკური ამოცანა — მთავრობა ცდილობს პასუხისმგებლობა იკისროს და ამავდროულად დაეუფლოს მეტ ძალაუფლებას.

ასეთივე ხასიათისა მთავრობის ფისკალური პოლიტიკის მეთოდები. ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებიც გულისხმობს, რომ მთავრობამ უნდა მიმართოს ქვეყნის რესურსები ისეთი მიმართულებებით, რომელიც მას უპირატესად მიაჩნია. ეს შეიძლება იყოს ხარისხობრივი — მეტი ინვესტიცია განათლებაში, ან რაოდენობრივი — მეტი ხარჯვითი აქტივობა, რათა ხელოვნურად გაიზარდოს ეკონომიკური აქტივობა. პირველ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ მთავრობის მონაწილეობა გააუმჯობესებს ქვეყნის შესაძლებლობებს. ეს ეხმიანება მეორეს და ზემოთქმულ სასურველის სინამდვილედ განხილვის იდეას. იგულისხმება, რომ ინდივიდები და ფირმების პატრონები თვითონ ვერ საზღვრავენ ხარჯვის და ინვესტირების პრიორიტეტებს და აუცილებელია ამაში მთავრობის მკვეთრი ჩარევა.

ფისკალური პოლიტიკის ის ნაწილი, რომელიც რესურსების მთავრობის მიერ შერჩეული პრიორიტეტების მიხედვით განაწილებას გულისხმობს, როგორც უკვე ითქვა, კერძო სექტორის შეკვეცის ხარჯზე ხდება. ნებისმიერმა მთავრობამ, მისი ამ საქმიანობის კონსტიტუციურობის დამტკიცების გარდა, უნდა დაასაბუთოს მისი ეკონომიკური სარგებელიც — რამდენად უკეთესია ამ რესურსების კერძოს ნაცვლად მთავრობის მიერ გამოყენება, რამდენად მეტ წარმატებას მოუტანს ეს გზა ეკონომიკას და ხალხს.

ეკონომიკური თვალსაზრისით ეს საკითხი ასე უნდა დადგეს – რამდენად გაზარდა ამ რესურსების მთავრობისმიერმა გამოყენებამ ქვეყნის და მისი მოსახლეობის კონკურენტუნარიანობა, დააკლდა თუ არა იგივე რესურსები იმ წარმატებულ კერძო სექტორს, რომლის შექმნილიც იყო მთავრობის მიერ დაბეგვრამდე. მაგალითად, აგრარული სექტორის სუბსიდირების შემთხვევაში სუბსიდიაზე მიმართული რესურსები მთავრობამ სხვა წარმატებული სექტორებიდან უნდა ამოიღოს და შეამციროს მათი საინვესტიციო და დამატებითი შრომითი რესურსების – დასაქმების შესაძლებლობა. შესაბამისად, მთავრობამ უნდა დაასაბუთოს რა მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პოზიტიური ეკონომიკური შედეგები შეიძლება ჰქონდეს ასეთ სუბსიდირებას.

ფისკალური პოლიტიკის სხვა მიმართულება არის გადასახადების წნეხით მანიპულირება, რომლის საშუალებითაც მთავრობა ცდილობს ეკონომიკური საქმიანობის ხელოვნურად წახალისებას ან შეზღუდვას გარკვეულ მიმართულებებში, როგორცაა მაგალითად ფუფუნების საგნების შესყიდვის გამვირება (ავტომობილები), ბუნებაზე ზემოქმედების მართვა (საწვავი), ჯანმრთელობის მხარდაჭერა (ალკოჰოლი, სიგარეტი). ასეთი პოლიტიკა ძალადობრივ და დისკრიმინაციულ ხასიათს ატარებს და ამავდროულად არავითარ პოზიტიურ ეკონომიკურ სარგებელს არ იძლევა, რადგანაც პროდუქტიული რესურსები, რომელთა მფლობელები მას უფრო სარგებლიანად დახარჯავდნენ (როგორც პირადი ასევე ეკონომიკის თვალსაზრისითაც) არაპროდუქტიულად გამოიყენება.

მაგალითად, ბუნებაზე ზემოქმედების გადასახადი თითქოს კომპენსაციაა ბუნების დაზიანებისთვის, მაგრამ, მეორეს მხრივ, ცუდი ზემოქმედების მქონე ეკონომიკურ საქმიანობას ხელოვნურად უმცირებს და უძვირებს შანსებს გამოასწოროს ეს მდგომარეობა. საწვავის გამოყენებაზე მაღალი გადასახადის დაწესებამ შესაძლოა გამოიწვიოს საწვავის ხარისხის გაუარესება, მეტი ჩრდილოვანი საქმიანობის და კორუფციის წახალისება. როგორც ითქვა სასურველის სინამდვილედ წარმოდგენამ შესაძლოა უფრო დიდი დანახარჯები და გაუთვალისწინებელი შედეგები გამოიღოს.

სხვა მაგალითია იმპორტის შემზღუდველი გადასახადების შემოღება. ბევრი ადამიანი ასეთი შეზღუდვების მიღმა ადგილობრივი წარმოების წახალისებას დაინახავს,

თუმცა არსად დასტურდება, რომ ამით ადგილობრივი მოსახლეობა სარგებლობს. პირიქით, მათ პროდუქცია უძვირდებათ და არჩევანი უმცირდებათ, ხარისხიც კლებულობს. ადგილობრივ საქონელში ზედმეტად გადახდილი ფული (იმპორტის გადასახადი) კი მოაკლდება სხვა სექტორებს.

ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების დროს გასათვალისწინებელია ქვეყნის ეკონომიკის მასშტაბი და მისი ეკონომიკური მდგომარეობა ამ პოლიტიკის გამოყენების მომენტში. ეს ადვილად რომ გამოჩნდეს, ასეთი თვალთ შევხედოთ – ფინჯნიდან წყლის გადმოღვრა ადვილია ნებისმიერი ადამიანისთვის, თუმცა ასეთ მოქმედებას გაცილებით უფრო დიდი ძალა დაჭირდება თუ ფინჯნის ნაცვლად გვექნება თუნდაც 50-ლიტრიანი ჭურჭელი. შესაბამისად, ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებისას აუცილებელია ვიცოდეთ, რომ ამ პოლიტიკამ შესაძლებელია მთლიანი ეკონომიკის მარტივად შერყევა და მთლიანად "დაღვრა" გამოიწვიოს, როდესაც ეს ეხება მცირე ზომის ეკონომიკას, როგორც საქართველოა. დიდი ზომის ეკონომიკის ქვეყანაში მსგავსი პოლიტიკის განხორციელებისას ასეთი რყევა შესაძლებელია ძლიერ ტალღებს ქმნიდეს ეკონომიკაში, თუმცა მთლიანად ვერ "დაღვაროს". ცხადია გადმოღვრილი რესურსები უფრო ნაკლებად რყევადი ჭურჭლისკენ წავა.

ამ თვალსაზრისით, საერთაშორისო ბაზრებზე წარმოქმნილი ნეგატიური მოვლენების ფისკალური (და მონეტარული) მეთოდებით წინააღმდეგობის გაწევის მცდელობა, გაცილებით ადვილი იქნებოდა დიდი ზომის ეკონომიკის ქვეყნისთვის. შესაბამისად, ასეთი ტიპის ამოცანების შესასრულებლად ან დიდი ეკონომიკა უნდა გქონდეს ან ფინანსური ბაზრის ყველაზე ბრწყინვალე ვარსკვლავები უნდა დაიქირაო მის შესასრულებლად – რაც ცხადია, აღემატება მცირე ეკონომიკის გადახდისუნარიანობას.

მნიშვნელოვანია აქვე ვისაუბროთ საგადასახადო პოლიტიკის იმ მიმართულებაზე, რომლის მიზანია დაგროვების ან ხარჯვის წახალისება. არსებობს სხვადასხვა მოსაზრება, თუ რომელი ზიანი უფრო მნიშვნელოვანია გარკვეულ ეკონომიკურ ვითარებაში. ეს უფრო ემსგავსება კვერცხისა და ქათმის მნიშვნელობაზე კამათს. ზოგადად, საკმაოდ რთულია ზუსტად გაერკვიო, რა უნდა ჩაითვალოს ნამდვილ

დაზოგვად და რა ხარჯვად. ერთის მიერ დაზოგილი რესურსი სხვამ ხარჯად უნდა გამოიყენოს. გრძელვადიანად დაზოგილ რესურსებს სერიოზულად აძვირებს ინფლაცია და უდისციპლინო ფისკალური პოლიტიკა.

მნიშვნელოვანია ასევე, რომ ასეთი ტიპის ჩარევა ეკონომიკურ სივრცეში წარმოშობს განვითარების ხელოვნურ მიმართულებას. მთავრობა ეკონომიკური აგენტების ნაცვლად იღებს პასუხისმგებლობას რა დოზით მოახდინონ დაზოგვა და რა დოზით ხარჯვა. ამით ის უბიძგებს გარკვეული ბიზნეს სექტორების განვითარებას და ხელს უწყობს გარკვეული ბიზნესების ჩავარდნას. ასევე, თუ მთავრობის ღონისძიებები ზრდის შრომით დანახარჯებს, მაშინ უფრო მეტად ის დარგები განვითარდება, რომელიც ტექნოლოგიებს იყენებს, და პირიქით.

მსგავსი ტიპის რეგულირების პოლიტიკის შემუშავება რთული იქნება ისეთი მცირე და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნისათვის, როგორც საქართველოა. თუ საქართველო აპირებს გაზარდოს მისი ეკონომიკა თუნდაც აღმოსავლეთ ევროპის საშუალო დონემდე, ჯერ კიდევ რთული გზა აქვს გასავლელი და ბევრი არჩევანი გასაკეთებელი, სანამ საკუთარ ნიშას მოძებნის და კონკურენტუნარიან სიკეთეებს შესთავაზებს საზოგადოებას. ამიტომ ძნელი სათქმელია, როგორი ტიპის საქმიანობა შეიძლება მომავალში გამოდგეს.

დაზოგვა მნიშვნელოვანია, თუმცა ხარჯვის ხელოვნური შეზღუდვა დაზოგვის სასარგებლოდ შესაძლებელია გაუთვალისწინებელი შედეგებით დამთავრდეს, ისეთით, როგორიცაა ეკონომიკური ბრუნვის შემცირება. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ქვეყანა, რომელიც გრძელვადიან გარდამავალ პერიოდშია პრიორიტეტს უნდა ანიჭებდეს ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომელიც არ წარმოშობს ასეთ ხელოვნურ განვითარებას - უმჯობესი იქნებოდა მისი პოლიტიკა ნეიტრალური იყოს ასეთი მოტივაციების მიმართ, რათა შემდეგ ეკონომიკურმა აგენტებმა თვითონ გადაწყვიტონ დაზოგონ მეტი თუ დახარჯონ და ამ გზით გამოძებნონ განვითარების და ინვესტირების უპირატესი და მდგრადი სფეროები.

გაუთვალისწინებელი შედეგების მიღწევის კიდევ ერთი ცნობილი მიდგომაა პროგრესული საგადასახადო განაკვეთების პოლიტიკა, რომელიც ცდილობს შემოსავლების გადანაწილება მოახდინოს უფრო მაღალი შემოსავლის მქონეთა უფრო

მაღალი განაკვეთების დაბეგვრით. ასეთი პოლიტიკის შედეგები შეიძლება იყოს: გადასახადის აღრიცხვის და გადახდის გართულება, გადასახადისგან თავის არიდება, შემოსავლების დამალვა, საგადასახადო პრივილეგიების შექმნა და გამოყენება მაღალ შემოსავლიანი ადამიანების მიერ, შრომითი რესურსების გაძვირება, არალეგალური დასაქმება, მდიდარი ადამიანების სხვა ქვეყნებში გახიზვნა, ინვესტიციების გადინება, მეტი შემოსავლების მიღების დემოტივაცია, საბოლოოდ კი მოსახლეობის სიღარიბეში დარჩენა, ვისი სახელითაც მოხდა ამ სისტემაზე გადასვლა.

ფისკალური მეთოდების გამოყენება თითქმის ვერასდროს აღწევს შედეგებს, მით უმეტეს, რომ არავინ ითვლის, რა მოხდებოდა თუ ამ მეთოდების შედეგად გადამისამართებული რესურსები კერძო სექტორში დარჩებოდა. გასათვალისწინებელია, რომ მსგავსი პოლიტიკის შედეგად ერთხელ შექმნილი პრობლემების შეჩერება გამწვანდება და მის მიერ წარმოშობილი ახალი პრობლემების მოგვარებაზე კიდევ დამატებითი რესურსები დაიხარჯება. როგორც მარგარეთ თეთჩერმა მოსწრებულად აღნიშნა, ყველა ასეთი პროექტის დასასრული ის იქნება, რომ ფული გათავდება. განსაკუთრებულად სწრაფად ეს მოხდება სწორედ მცირე ზომის და ღარიბ ეკონომიკაში.

არსებობს თუ არა ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკისთვის სასარგებლო იქნება? ზემოთ გამოთქმულ იდეებს თუ პირიქით შემოვარუნებთ ადვილად დავინახავთ, რომ:

- პროდუქტიული ძალებისთვის - ბიზნესისთვის - მეტი რესურსების დატოვებით, მას გაუჩნდება შესაძლებლობა მეტი გაფართოება მოახდინოს, მეტი რესურსი შეიძინოს, მათ შორის შრომითი;

- ეკონომიკის გაფართოება და წრებრუნვის სიჩქარის გაზრდა თვითონ მოითხოვს მეტ განათლებას, მეტ ინოვაციას, უკეთეს ჯანმრთელობას და ა.შ. მეტი კონკურენცია ამ ყველაფერს ხელს შეუწყობს;

- მთავრობისგან მოქალაქეებისკენ პასუხისმგებლობის მეტი გადანაწილება გაზრდის მოქალაქეების მონაწილეობას, თანამშრომლობას, გრძელვადიანი საქმიანობის, დანაზოგების წახალისებას.

ადვილი წარმოსადგენია, რა შედეგები დგება, როდესაც ეს ყველაფერი მთავრობის პოლიტიკის გამო შეზღუდულია და/ან სრულიად იგნორირებული. შესაძლებელია ეს ყველაფერი თეორიულ მიგნებებად ჩაითვალოს და გამოცდილება სხვაგვარი იყოს. ამიტომ, შემდეგ განყოფილებაში განვიხილავთ რა შედეგები ჰქონდა მთავრობის ფისკალურ და საგადასახადო პოლიტიკას დროთა განმავლობაში.

მთავრობის რესურსები შედგება გადასახადებიდან და ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლებისაგან. კერძო სექტორისაგან განსხვავებით, საჯარო სექტორში არსებული რესურსების გამოყენების კონტროლი გაძნელებულია სხვადასხვა მიზეზით:

- საჯარო სააგენტოები არ იღებენ მოგებას, რაც მათი წარმატების თუ წარუმატებლობის ყველაზე ეფექტიანი საზომი იქნებოდა;
- მათი აქციები არ იყიდება ღია ბაზარზე, რათა მაქსიმალური გამჭვირვალების პირობებში რესურსების ალოკაციის და მენეჯმენტის ხარისხის პულსის გასინჯვა პერმანენტულად და ადვილად ხდებოდეს.
- საჯარო ფინანსებმა ისეთ ზომებს მიაღწია, რომ მისი მონიტორინგი ძვირი ჯდება და პრაქტიკულად განუხორციელებადია.
- ბოლო ათწლეულების მსოფლიო გამოცდილება აჩვენებს, რომ მთავრობებმა მკვეთრად გაზარდეს ფუნქციები და შესაბამისად მათი დაფინანსება.

შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა საკითხი სამთავრობო ხარჯების მეტი გამჭვირვალების, ანგარიშვალდებულების და ეფექტიანობის ასამაღლებლად. ბევრმა ქვეყანამ მიიღო ფისკალური პასუხისმგებლობის გასამყარებელი კანონმდებლობა (ახალი ზელანდია, გაერთიანებული სამეფო, ავსტრალია, ინდოეთი და ა.შ.). შვედეთის სამეფოში და ახალ ზელანდიაში განსაკუთრებულად დიდ ყურადღებას აქცევენ საჯარო ფინანსების ეფექტიანობას.

მიუხედავად ამისა, მრავალი ქვეყანა აღმოჩნდა ფინანსური უდისციპლინობის მახეში, საჯარო ვალებმა გადააჭარბა ყველანაირ გონიერების საზღვრებს (მაგალითად საბერძნეთში). პრაქტიკულად ყველა განვითარებულ ქვეყანაში სახელმწიფოს

დავალიანებამ ბევრჯერ გადააჭარბა წლიურ ეკონომიკურ ბრუნვას. ამ ქვეყნებმა პრაქტიკულად ამოწურეს ასევე შემოსავლების სწრაფი ზრდის კონდიციებიც – გადასახადების არსებულმა დონემ ზღვრულ დონეს მიაღწია. ეს განსაკუთრებით ეხება სოციალურ ვალდებულებებს, რომლის დასაფარი საგადასახადო რესურსები დიდი ხანია აღარ არის საკმარისი, თუმცა ამავდროულად უკვე სერიოზულად აფერხებს ეკონომიკურ ზრდას, აძვირებს შრომით რესურსებს და ზრდის უმუშევრობას. საკმაოდ ბუნდოვანია რა გზებით აპირებენ მომავალში შექმნილი დეფიციტის შევსებას.

ამ ყველაფერმა დღის წესრიგში დააყენა უფრო სერიოზული შეზღუდვების შემოღების აუცილებლობა.

თავი 2 ფინანსური მექანიზმის როლი ფინანსური პოლიტიკის

რეალიზაციაში

ფინანსური მექანიზმი სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული ფინანსური ურთიერთობების ორგანიზაციის ფორმების სახეებისა და მეთოდების სიტემაა. ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაცია წარმოდგენილია ადეკვატური ფინანსური მექანიზმის გამოყენების გარეშე. იგი იმ ფორმებისა და მეთოდების ელტობლიობაა, რომლებიც განაწილებითი და გადაანაწილებითი ურთიერთობების ფორმირებას, ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფულადი საშუალებების ფონდების შექმნასა და გამოყენებას უზრუნველყოფენ. ფინანსური მექანიზმი ამავედროულად ქვეყნის კლავწარმოების არსებითი ელემენტია. მისი საშუალებით ფინანსური პოლიტიკის მისი საშუალებით ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაცია საზოგადოებრივი წარმოების ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლებასა და ხალხის კეთილდღეობის გაუმჯობესებას უწყობს ხელს.

განასხვავებენ ფინანსური მექანიზმის ორ ტიპს: **დირექტიულს** და **მარეგულირებელს**.

დირექტიული ფინანსური მექანიზმი, როგორც წესი, მუშავდება იმ ფინანსური ურთიერთობებისთვის, რომელშიც უშუალოდ მონაწილეობს სახელმწიფო, ანუ სახელმწიფო ფინანსებისთვის. დირექტიული ფინანსური მექანიზმის გამოყენების მიზნით სახელმწიფო დეტალურად ამუშავებს ფინანსური ორგანიზაციის მთელ სისტემას რომელში მოქცევაც სავალდებულოა მისი ყველა მონაწილისთვის.

მარეგულირებელი ფინანსური მექანიზმი განსაზღვრავს „თამაშის ძირითად წესებს“ ფინანსების იმ კონკრეტულ სეგმენტში რომელიც უშუალოდ არ მოიცავს სახელმწიფოს ინტერესებს. ასეთი ფინანსური მექანიზმი დამახასიათებელია კერძო საწარმოების შიდასამეურნეო ფინანსური ურთიერთობების ორგანიზაციისთვის.

სახელმწიფოს განვითარება უსუალოდაა დაკავშირებული ფინანსური პოლიტიკის ცვლილებასთან და პირიქით, ე უკანასკნელი განპირობებულია ეკონომიკური და სოციალური სფეროების განვითარების დონითა და მიმდინარე ეტაპის თავისებურებებით, ხელისუფლებისა და საზოგადოების სხვადასხვა ფენების ინტერესებით, იმ გაბატონებული მმართველობითი კონცეფციებით დიდ გავლენას ახდენს მთავრობის ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ კურსზე.

სხვადასხვა ქვეყნების მიერ გამოყენებული ფინანსური პოლიტიკის ანალიზისაშუალებას იძლევა გამოიყენოს მისი სამი ძირითადი ტიპი:

კლასიკური, მარეგულირებელი და გეგმურ-დირექტიული.²

XX საუკუნის 20-იან წლებამდე, მსოფლიოს უმრავლესი ქვეყნის ფინანსური პოლიტიკა წარმოდგენილი იყო მისი კლასიკური ვარიანტით, რომელიც ეფუძნებოდა პოლიტიკური ეკონომიის კლასიკოსების ა.სმიტის, დ.რიკარდოსა და მათი მიმდევრების შრომებს. მისი ძირითადი მიმართულებებია - სახელმწიფოს ჩაურევლობა ეკონომიკაში, თავისუფალი კონკურენციის დაცვა, საბაზრო მექანიზმის, როგორც სამეურნეო პროცესების მთავარი რეგულატორის, გამოყენება. ასეთი პოლიტიკის შედეგია სახელმწიფო ხარჯებისა და გადასახადების შეზღუდვა. დაბალანსებული ბიუჯეტის ფორმირებისა და გამოყენებისთვის საჭირო პირობების უზრუნველყოფა.

კლასიკური ტიპის ფინანსური პოლიტიკის ფინანსური მექანიზმი აგებულია ფინანსური პოლიტიკის აღნიშნული მიზნებიდან გამომდინარე. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების შემცირებას ძირითადად სამხედრო ხარჯების აგრეთვე, სახელმწიფო ვალის საპროცენტო ხარჯების, მისი დაფარვის და მართვის ხარჯების შემცირებით ცდილობდა. გადასახადით დაბეგვრის სისტემას დაბალანსებული სახელმწიფო ბიუჯეტი შემოსავლებით უნდა უზრუნველყო. ამასთან გადასახადების სიტემა აგებული იყო ძირითადად არაპირდაპირი და ქონების გადასახადებზე, რომლებიც ამოღების თვალსაზრისით საკმაოდ მარტივი და ეფექტიანი იყო. ფინანსური საქმიანობის მართვის სისტემა იყო მარტივი და როგორც წესი კონცენტრირებული მართვის ერთ ორგანოში - ფინანსთა სამინისტროში.

საწარმოო ძალების სწრაფმა განვითარებამ ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში სახელმწიფოს წინაშე ფინანსური პოლიტიკისადმი მიდგომების შეცვლის საკითხი დააყენა. ამ პერიოდში დასავლეთის ქვეყნებში დაიწყო რეგულირებად ფინანსურ პოლიტიკაზე გადასვლა, რომელსაც საფუძვლად დაედო ჯ. კეინსის და მისი მიმდევრების თეორიები. ისინი ეკონომიკის ციკლურ განვითარებასა და მის რეგულირებაში სახელმწიფოს ჩარევის მხრიდან გამოდიოდნენ. . მარეგულირებელი ფინანსური პოლიტიკის პირობებში ძირეულად იცვლება გადასახადების სიტემა.

² მ . ვ ა ნ ი შ ვ ი ლ , და თ ა ფ ა რ უ ლ ვ ა , ფ ი ნ ა ნ ს ე ბ ი ს ს ა ფ უ მ ვ ლ ე ბ ი . თ ბ ; 2015. გ ვ .70

რეგულირების მთავარ მექანიზმად გვევლინება საშემოსავლო გადასახადი, რომლის დროსაც პროგრესული პროგრესული განაკვეთები გამოიყენება.

გეგმურ- დირექტიული ფინანსური პოლიტიკა გამოიყენება იმ ქვეყნებში სადაც ფუნქციონირებს ეკონომიკის მართვის ადმინისტრაციულმბრძანებლური სისტემა. ასეთ პირობებში ფინანსური პოლიტიკა ითვალისწინებს სახელმწიფოს ხელში ფინანსური რესურსების თავმოყრას. სახელმწიფო გეგმის ძირითადი მიმართულები შესაბამისად. მათი შემდგომი გადანაწილების მიზნით.

ფინანსური პოლიტიკის მიზანი და ამოცანები განსაზღვრავენ ფინანსურ მექანიზმსა და ფინანსური მართვის თავისებურებებს.

საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის შემდეგ საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა რადიკალურად შეიცვალა. მასში მუდმივად მიმდინარე ცვლილებებისა და განვითარების ამოსავალ საფუძველს საბაზრო მექანიზმი წარმოადგენს. კერძოდ, სახელმწიფო დირექტიული მართვა შეიცვალა ფინანსური სფეროსა და ეკონომიკის სამართლებრივი გზით რეგულირებამ.

საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა თანამედროვე ეტაპზე მარეგულირებელი ტიპის პოლიტიკაა. თუმცა ის სრულყოფილად ვერ ახორციელებს მისი ძირითადი და ტრადიციული მიზნებისა და ამოცანების სტაბილური (სტაბილური ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების ხელშეწყობა, სოციალური სფეროს ეფექტიანი დაფინანსების ჩამოყალიბება, დასაქმების მაღალი დონის უზრუნველყოფა) რეალიზაციას. ეს უპირველეს ყოვლისა სახელმწიფო ხარჯების დაბალი დონითაა განპირობებული. რაც თავის მხრივ შედეგია რაც, ქვეყანაში არსებული მრავალი სუბიექტური თუ ობიექტური მიზეზებისა: სახელმწიფო სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მობილიზაციის დაბალი და კორუფციის მაღალი დონე, სახელმწიფო ფინანსების სფეროში დასაქმებულ საჯარო მეხელეთა არცთუ მაღალი კვალიფიკაცია, არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა და ა.შ მართლაც თანამედროვე მოწინავე ქვეყნებში ხელისუფლება ბიუჯეტების მეშვეობით მშპ-ის 50-60% -ის გადანაწილებას ახორციელებს, ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 30-35%-ს უტოლდება, მაშინ როცა საქართველოში იგი 15-

16% აღწევს, შედეგად საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და წმინდა დაკრედიტების წილი მშპ-ს მიმართ 18,8%-ს არ აღემატება.³

მიუხედავად ზემოთაღნიშნულისა, ახალ პირობებში რადიკალურად შეიცვალა ფინანსური მართვის სისტემა საქართველოში. ფინანსური მართვის ერთდერთ ორგანოსთან - ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად, დღეისათვის ფუნქციონირებს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ორგანოების ფართო ქსელის სპეციალიზებული სისტემა: ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები, სახაზინო სამსახური, ფინანსური პოლიცია. ფინანსური მართვის მნიშვნელოვანი ორგანიზაციული სტრუქტურებია კონტროლის პალატა, დამოუკიდებელი აუდიტორული ფინანსური კონტროლის სამსახურები და ა.შ.

ცენტრალიზებული საბიუჯეტო სისტემა შეცვალა ახალმა საბიუჯეტო სისტემამ, რომლის ამოსავალი საფუძველი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ერთმანეთისგან რეალური დამოუკიდებლობა და თანასწორუფლებიანობა იგულისხმება საკუთარი თუ მარეგულირებელი გადასახადებით შემოსავლის ფორმირება და მათ გახარჯვაში (კანონით განსაზღვრული) თავისუფლება. ამასთან მათ შორის ახალი ურთიერთობები და ვალდებულებებიც ჩამოყალიბდა. ცენტრალური ბიუჯეტი ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებს გადასცემს ტრანსფერებს. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების საფუძველია ქვეყნის პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“.

საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების სტიმულირებას ხელს უწყობს საგადასახადო და საბაჟო სისტემის მუშაობა, რაც ქვეყანაში განხორციელებული საგადასახადო რეფორმის შედეგია. პირველი საგადასახადო კოდექსი მიიღეს 1997 წლის 14 ნოემბერს.

საქართველოში ფინანსების მართვა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს კონსტიტუციის და პარლამენტის მიერ მიღებული შესაბამისი კანონების საფუძველზე ხორციელდება. კერძოდ, სამინისტრო თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის , უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს

³ <http://www.mof.ge/4995>

კანონით , საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით, სხვა საკანონმდებლო აქტებით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, განსაკუთრებით საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, სამინისტროს დებულებითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით, აგრეთვე საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით.

რესპუბლიკის ერთიანი საფინანსო სტრუქტურა ასეთია: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო რომლის დაქვემდებარებაში შედიან აფხაზეთისა და ჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ფინანსთა სამინისტროები, რაიონებისა და იმქალაქების საფინანსო ორგანოები, რომლებიც არ შედიან რაიონების შემადგენლობაში (ორმაგი დაქვემდებარებით).

ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებია:

- საგადასახადო დეპარტამენტი;
- საბაჟო დეპარტამენტი;
- სახაზინო სამსახური;
- გენერალური ინსპექცია (ახორციელებს სამინისტროს სისტემის საქმიანობის შემოწმებას);
- ფინანსური პოლიცია;
- ფინანსების სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი;
- ძვირფასი ლითონებისა და ძვირფასი ქვების ზედამხედველობის დეპარტამენტი.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკას

3. სამუელსონის აზრით, საფინანსო პოლიტიკა საზოგადოების ეკონომიკური გამაწონასწორებელი ფაქტორია, სწორედ ამიტომ უკავია განსაკუთრებული ადგილი საფინანსო პოლიტიკას ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის მთლიან სისტემაში. სახელმწიფოს მიერ რეგულირებადი საფინანსო პოლიტიკა გადამწყვეტ როლს ასრულებს

საბაზრო მეურნეობების პირობებში ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიღწევასა და შემდგომ აღმავლობაში.⁴

საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკური შინაარსი თავის გამოხატულებას პოულობს ფინანსური ურთიერთობების განვითარების მეცნიერულად დასაბუთებულ კონცეფციებში. ამასთან მისი ჩამოყალიბება უნდა მოხდეს ეკონომიკური კანონების მოთხოვნილებათა შესწავლის, ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ყოველმხრივი სინთეზური ანალიზის საფუძველზე, სადაც ასახული უნდა იქნეს ქვეყნის საწარმოო ძალებისა და წარმოებითი ურთიერთობების განვითარება და პერსპექტივები. ამრიგად, ჩვენი აზრით, საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკური შინაარსი ეს არის ფინანსების განვითარების კონცეფციის შექმნა და მის საფუძველზე საფინანსო პოლიტიკის სტრატეგიისა და ტაქტიკის განსაზღვრა.

ფინანსების ეკონომიკაზე ზემოქმედების უდიდესი შესაძლებლობები უპირველესად გამოიხატება იმაში, რომ იგი განაწილებითი კატეგორია, ემსახურება კვლავწარმოების პროცესს მთლიანად და არ შემოიფარგლება წარმოების სფეროში ღირებულებითი განაწილებით. ამ განაწილებითი ბუნებიდან გამომდინარე, ფინანსებს განსაკუთრებული თვისება გააჩნია - შეასრულოს ეკონომიკურ პროცესებზე ზემოქმედების დროს კატალიზატორის როლი, რასაც გააჩნია: პირველი, რაოდენობრივი ასპექტები. კვლავწარმოების პროცესებზე ფინანსების რაოდენობითი ზემოქმედება ვლინდება ფინანსური რესურსების მობილიზაციაში მათი განაწილებასა და გამოყენებაში; მეორე, ხარისხობრივი ასპექტები, რომლებიც გამოხატულობას პოულობენ ეკონომიკურ ინტერესებზე ზემოქმედებაში, მათი ეკონომიკის განვითარების სტიმულებად გადაქცევაში. ამასთან მეტად მნიშვნელოვანია, რომ არ მოხდეს ინტერესების, სტიმულების და სტიმულირების ნიველირება. ეკონომიკური ინტერესები ობიექტურად წარმოშობს სტიმულებს ეს უკანასკნელი კი საფინანსო პოლიტიკის მეშვეობით ეკონომიკური განვითარების პრაქტიკულ სტიმულირებაში ვლინდება.

ამრიგად, საფინანსო პოლიტიკის მეშვეობით ქვეყნის ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება წარმოადგენს მისი ნორმალური ფუნქციონირების აუცილებელ პირობას. ყველა საზოგადოებაში სახელმწიფო იყენებს ფინანსებს, როგორც თავისი ფუნქციების და ამოცანების შესრულების საშუალებას. აქედან გამომდინარე, ფინანსები გამოდის ეკონომიკური ინტერესების ზემოქმედების იარაღად. ამ თვალსაზრისით კი აუცილებელია თვით ფინანსების არსის განსაზღვრა, ფინანსური ურთიერთობის მეცნიერული ასპექტების და კვლევის მეთოდოლოგიის შესწავლა.

⁴ ს ა მ უ ე ლ ს ო ნ ი პ . ნ ო რ დ ჰ ა უ ს ი ვ . ე კ ო ნ ო მ ი ქ ს ი . ტ.1 2001; გ ვ . 25

ფინანსების თვალსაზრისით სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი გამოიხატება სახელმწიფო ხარჯებში, სახელმწიფო შემოსავლების ფორმირება კი სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად გულისხმობს შემოსავლების გადაქცევას ხარჯებად.⁴

ფულადი რესურსები წარმოადგენს რა ბიუჯეტის შემოსავალს, ამასთან საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის ისინი ხარჯებს წარმოადგენენ. სახელმწიფო შემოსავლები მთლიანი შიდა პროდუქტისა და ეროვნული სიმდიდრის თვალსაზრისით წარმოადგენს ხარჯებს, ეს ობიექტურად მოითხოვს მათ განაწილებასა და გადანაწილებას ფულად ფორმაში. ამ პროცესში ფული ღებულობს ახალ თვისებას, მისი ხუთი ფუნქციის მიღმა და ახალი ფუნქციის განვითარებით ენიჭება ახალ შინაარსი და გადაიქცევა ფინანსებად. სახელმწიფო შემოსავლები და ხარჯები წარმოადგენენ ურთიერთსაწინააღმდეგო მოვლენათა ერთიანობას, რომლებიც განსაზღვრავენ და განაპირობებენ ერთმანეთს. სწორედ მათი ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ეკონომიკის მრავალმხრივი ფინანსური ურთიერთობათა ახსნა.

პოტენციურად ფინანსური რესურსები, როგორც ფინანსური ურთიერთობების ნივთობრივი მატარებლები, წარმოიქმნება წარმოების სტადიაზე, როდესაც იქმნება ახალი ღირებულება და ხდება ძველი, განივთებული ღირებულების ახალზე გადატანა. მაგრამ პირველ სტადიაზე ადგილი აქვს არა ფინანსურ ურთიერთობებს, არამედ იქმნება საქონლური ფორმით შრომითი პროდუქტები. ფინანსური ურთიერთობების რეალური ფორმირება მეორე სტადიაზე ხორციელდება, როდესაც რეალიზებულ ღირებულებას გამოეყოფა კონკრეტული ეკონომიკური ფორმები.

არსებობს სხვა მოსაზრებაც, რომლის თანახმადაც ფინანსური ურთიერთობები წარმოიქმნება ფულადი საშუალებების მოძრაობის დროს. ასეთი მოძრაობა კი არსებობს კვლავწარმოების ყველა სტადიაზე ფინანსების ცნებიდან გამომდინარე. ამასთან, ეკონომისტთა შორის არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა ფინანსების ფუნქციებთან დაკავშირებითაც. ერთი ნაწილი ფინანსების ფუნქციებად თვლის ეროვნული შემოსავლის განაწილებისა და გადანაწილების ფუნქციას, ზოგი კი განაწილებით და საკონტროლო ფუნქციას.

ფინანსების ფუნქციები იცვლება სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების დროს, როდესაც წარმოიშობა ახალი სინთეზი, მაგრამ თვით ფინანსების არსი უცვლელი რჩება. მეტად მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ ფინანსების ფუნქციები თავისთავად არ ხორციელდება იგი ეკონომიკური მიზნებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკაში ვლინდება.

ამასთან, ფინანსები ყოველთვის ფულად ურთიერთობებს გულისხმობს, რომლის მეშვეობით ხდება სახელმწიფოს ფულადი ფონდების ფორმირება, მათი გამოყენება და

კონტროლი. ფინანსების არსი მათ ფუნქციებში ვლინდება, პრაქტიკულად კი საფინანსო პოლიტიკით ხორციელდება, რომლის ეკონომიკური შინაარსია სახელმწიფოს შემოსავლების და გასავლების რაციონალური ორგანიზაცია. ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ფინანსებისათვის დამახასიათებელია სამი ძირითადი ფუნქცია: ფულადი ფონდების (შემოსავლების) ფორმირება, ფულადი ფონდების (შემოსავლების) გამოყენება და საკონტროლო ფუნქცია.

ფინანსური რესურსების, როგორც ფინანსური ურთიერთობების ნივთობრივი მატარებლების განხილვა, საშუალებას იძლევა ფინანსები გამოვყოთ სხვა კატეგორიებისგან, რომლებიც მონაწილეობენ ღირებულების განაწილებაში. ეს თავისებურად გამოიხატება იმაში, რომ ფინანსური ურთიერთობები ყოველთვის დაკავშირებულია მიზნობრივი შემოსავლების წარმოშობასთან, ფულადი ფონდების ფორმირებასა და დაგროვებასთან, რომლებიც კვლავწარმოების მეორე სტადიაზე ღებულობს რეალურად ფინანსური ურთიერთობების ფორმას.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, ფინანსების ფუნქციები გამოხატავენ განაწილებითი ფუნქციის რეალიზაციის მექანიზმს, საფინანსო პოლიტიკას და არა ფინანსების კატეგორიის დამოუკიდებლად მოქმედების წესს. ფინანსების ფუნქციები თავისთავად არ არსებობს, არამედ ვლინდება საფინანსო პოლიტიკის სწორად წარმართვაში. საფინანსო პოლიტიკა კონკრეტული გამოხატულებაა ფინანსური ურთიერთობების, მათი პრაქტიკული შესაძლებლობათა ასახვაა, რომლებსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესში.

„ფინანსების“ ცნების, კვლევის, მეთოდოლოგიის მათი ფუნქციების და ფინანსური მეცნიერების საგნის განსაზღვრა ერთმანეთთან მიზეზ-შედეგობრივ კავშირში იმყოფება.

ფინანსური მეცნიერების საგნად უნდა მივიჩნიოთ საფინანსო პოლიტიკის შესწავლა, რომელიც გულისხმობს ფულადი ურთიერთობების საფუძველზე სახელმწიფოს შემოსავლების და გასავლების რაციონალურ ორგანიზებას.

საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში ფინანსების გამოყენების ობიექტური წინამძღვრების რეალიზაცია საფინანსო პოლიტიკის მეშვეობით დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ კონკრეტულ ორგანიზაციულ და სამართლებრივ ფორმებში მიმდინარეობს ფინანსური ურთიერთობების ფორმირება.

ფინანსების გამოყენების სფერო, კვლავწარმოების პროცესზე მათი მოქმედების ხარისხი განისაზღვრება ფინანსების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის შინაარსით საფინანსო პოლიტიკით. საფინანსო პოლიტიკის რაოდენობრივი ზემოქმედება კვლავწარმოების პროცესში გამოიხატება ფინანსური რესურსების მობილიზაციაში,

განაწილებასა და გამოყენებაში. ხარისხობრივი ზემოქმედება კი გამოიხატება კვლავწარმოებაში სამეურნეო სუბიექტების ეკონომიკური ინტერესების სწორ შეხამებაში. საფინანსო პოლიტიკაში რაოდენობრიობის თვისობრიობაში გადასვლა დაკავშირებულია ფინანსური რესურსების ფორმირების წესზე, ფულადი ფონდების წარმოქმნის პირობებსა და პრინციპებზე, სადაც გათვალისწინებული უნდა იყოს, საკუთრების მრავალსახეობიდან გამომდინარე, მეურნეობრივი სუბიექტების ეკონომიკურ ინტერესთა შეხამება, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყანაში ეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევასა და საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისთვის პირობების მომზადებაში.

ფინანსების ცნება მეცნიერებასა და პრაქტიკაში ორი გაგებით: „ვიწრო“ და „ფართო“ გაგებით გამოიყენება. „ფართო“ გაგებით ფინანსები მოიცავს ყველა იმ ფულად ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოიქმნებიან მშპ-ისა და ეროვნული შემოსავლს შექმნის, განაწილების, გადანაწილების და მოხმარების პროცესში და გამოიყენება ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების, მოსახლეობის სოციალურ-კულტურული მდგომარეობის გაუმჯობესების, თავდაცვისუნარიანობის განმტკიცების, მმართველობის აპარატის შენახვის, ქვეყნის რეზერვების შექმნის და სხვა მიზნებისათვის.

„ფართო“ გაგებით ფინანსები მოიცავენ ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს, დარიგების და საწარმოების ფინანსებს, საბანკო და სახელმწიფო კრედიტს, ფულის მიმოქცევას, სავალუტო ურთიერთობებს, გადასახადებს, სახელმწიფო ქონებრივ და სოციალურ დაზღვევას, ბაჟებს, საგადამხდელო ბალანსს, ფინანსურ ფონდებს და სხვა.⁵

„ვიწრო“ გაგებით ფინანსები მოიცავს ამა თუ იმ იურიდიული პირის (სახელმწიფო, მხარე, რაიონი, გაერთიანება, საწარმო, ფირმა, ცალკეული ფიზიკური პირი) შემოსავლების და გასავლების ერთობლიობას, რომელიც საჭიროა მეურნეობრივი სუბიექტისა და სახელმწიფოს საქმიანობის უზრუნველყოფისათვის. ფინანსების არსებობა დაკავშირებულია სახელმწიფოს წარმოშობასთან და მის ფუნქციონირებასთან. ფინანსების საშუალებით სახელმწიფო ან მისი ესა თუ ის სტრუქტურული რგოლო ახდენს სახსრების აკუმულაციას თავის ხელში და მათ

⁵ მ . ვ ა ნ ი შ ვ ი ლ , ფ ი ნ ა ნ ს ე ბ ი ს სა ფ უ მ ვ ლ ე ბ ი . 2015. გ ვ 66

შემდგომ განაწილებას. იმავე ფინანსების საშუალებით ხდება კონტროლის განხორციელება ფულადი რესურსების მოძრაობაზე.

საზოგადოებრივი კვლავწარმოების ყველა ეტაპზე და ყველა ობიექტზე ადგილი აქვს ფინანსურ ურთიერთობებს, რომლებიც ერთობლიობაში ქმნიან მოცემული ქვეყნის ფინანსურ სისტემას, მის ცალკეულ რგოლებს, როგორცაა ფინანსური რესურსების სპეციფიკა, აგრეთვე ქვეყნის ფინანსური სისტემა, მისი ორგანიზაციული ფორმები და რგოლები.

რაც შეეხება ჩვენი ქვეყნის ზემოაღნიშნულ სპეციფიკას, უნდა ითქვას, რომ საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებაზე ორიენტირებულმა რეფორმამ საქართველოში მნიშვნელოვანი სახეცვლილება განიცადა ე.წ. ლიბერალური მოდელიდან მკაცრ მონეტარულ პოლიტიკამდე. ამასთან, ახლო წარსულში, სისტემური კრიზისის პირობებში, განვითარების საბაზრო მოდელის ადეკვატური ფინანსური სისტემის ფორმირება მონეტარიზმის თეორიული კონცეფციის ბაზაზე არა სწორი იყო მართებული.

ამასთან, პრიორიტეტი კი ყველა ეტაპზე ფინანსური სტაბილურობის მიღწევის უზრუნველყოფას ენიჭება, როგორც ეკონომიკის რეალური სექტორის გამოცოცხლების და რეგულირებად საბაზრო ეკონომიკაზე თანდათანობით გადასვლის აუცილებელ პირობას. მაგრამ ისიც არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ საბაზრო ეკონომიკა გვევლინება როგორც პროგრესის, შესაძლებლობების და თვითრეალიზაციის ძირითად პირობად, ასევე ამ სისტემაში მყოფი ხალხის დაუცველობის და ტანჯვის მიზეზად.

საქართველოს წინაშე დგას მეტად სერიოზული ფინანსური პრობლემები, რომლის გადაუჭრელად შეუძლებელი იქნება საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მაღალი დონე აძლიერებს მატერიალურ-საფინანსო დაუბალანსებლობას. ბიუჯეტის დეფიციტის გართულებული პრობლემის გადასაწყვეტად, საქართველოს ხელისუფლება ატარებს სერიოზულ ღონისძიებებს, რომელშიც მთავარია საწარმოებზე საბიუჯეტო დოტაციის შეწყვეტა და მათი პრივატიზება, სახელმწიფო და სამეურნეო მმართველობის ორგანოების შენახვის ხარჯების შემცირება, რამაც ძირფესვიანად შეიცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების სტრუქტურა.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იფარება ყველა საერთო-სახელმწიფოებრივი სოციალური ხარჯები, თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის, ფუნდამენტური მეცნიერების სახელმწიფო მმართველობის აპარატის შენახვის ხარჯები.

ამრიგად, საქართველოში ანტიკრიზისული პროგრამით (1994) ფინანსური პოლიტიკის შემუშავება ხორციელდებოდა ფინანსური გაჯანსაღების და ფულის მიმოქცევის სტაბილიზაციისათვის გადაუდებელ ღონისძიებათა პირობებში და ამდენად ფინანსური პოლიტიკა განისაზღვრებოდა თვისობრივად ახალი მდგომარეობით მეურნეობრიობის ფუნქციონირების მრავალფეროვანი საკუთრებითი ურთიერთობების პირობებში.

ქვეყნის ახალი ფინანსური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა ფინანსური ბაზრის შექმნა, რომლის გარეშე შეუძლებელია ეკონომიკის ერთი სფეროდან მეორეში ფულადი საშუალებების თავისუფალი მოძრაობა. მისი ფორმირება საშუალებას იძლევა შექმნას მოქნილი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს თავისუფალი ფულადი საშუალებების მობილიზაციასა და მის გადანაწილებას ეროვნული მეურნეობის გადამწყვეტ უბნებზე.

ამრიგად, კერძო საკუთრებაზე აგებული საბაზრო ურთიერთობების პირობებში ეროვნული ეკონომიკის ფინანსური რესურსებით შეუფერხებელი უზრუნველყოფა წარმოებს ფინანსური ბაზრის მეშვეობით. იგი არის ეროვნულ მეურნეობაში ფულადი სახსრების მოძრაობის ორგანიზაციის განსაკუთრებული ფორმა და ფუნქციონირებს, როგორც ფასიანი ქაღალდების ბაზრის, ისე სასესხო კაპიტალის ბაზრის სახით. ფასიანი ქაღალდების კურსში ასახვას ჰპოვებს წარმოების განვითარების მოთხოვნები და იგი ხელს უწყობს ფინანსური რესურსების გადანაწილებას დარგებს შორის. საფონდო ოპერაციების განვითარება საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებაში. მის საფუძველზე ხდება საზოგადოებრივი საკუთრების დეცენტრალიზებული მართვის მექანიზმის თანდათანობითი ფორმირება, რაც დაემყარება სპეციალიზებულ საფინანსო დაწესებულებებს - საბროკერო და საინვესტიციო კომპანიებს, სასაქონლო ბირჟების საფონდო განყოფილებებს, საფონდო ბირჟებს.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში საფინანსო სისტემის არსი განსაზღვრულია, როგორც ბაზრების

(აქციების, ობლიგაციების და სხვა საფინანსო ინსტიტუტების) და სხვა ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელთა გამოყენებაც ხდება ფინანსური გარიგებების საწარმოებლად, აქტივების გასაცვლელად და რისკების შესამცირებლად.⁶

ამრიგად, საქართველოს საფინანსო პოლიტიკა უნდა ითვალისწინებდეს კაპიტალის ბაზრის ფორმირებასაც, რომელიც წარმოადგენს ეკონომიკის დაფინანსების უმნიშვნელოვანეს წყაროს და საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების მთავარ ელემენტს, რისი ძირითადი პირობაც იქნება წარმოების საშუალებებისა და სამუშაო ძალის შექმნა, ფასების ლიბერალიზაცია, საკუთრების ალტერნატიული ფორმების შექმნა. დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებიდან ცნობილი, რომ კაპიტალის ბაზარი განისაზღვრება ორი ძირითადი - დროითი და ინსტიტუციონალური ნიშნით.

პირველი ნიშნის პირობებში ბაზარი იყოფა ორ ელემენტად: ფულად ან მოკლევადიანი კაპიტალების ბაზარად, (ფულადი საშუალებები გამოდის საგადასახადო საშუალებებად) და საშუალოვადიან ან გრძელვადიან კაპიტალების ბაზარებად, რომლებიც წარმოადგენილია ეკონომიკის განვითარებაში საინვესტიციო ფაქტორად. მეორე ნიშნის გამოყენება ემყარება საერთაშორისო გამოცდილებას, რომელიც ეფუძნება კაპიტალის ბაზრის შედარებით მოქნილ, გავრცელებულ და მრავალსაფეხურიან სტრუქტურას. ეს სტრუქტურაც, როგორც ზევით ავღნიშნეთ, შედგება საკრედიტო-საფინანსო ინსტიტუტებისაგან და ფასიანი ქაღალდების ბაზრისაგან, რომელიც თავის მხრივ იყოფა ბირჟის გარეშე ბრუნვად (ფასიანი ქაღალდების ახალი ემისია) და საფონდო ბირჟად.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკა შედგება სახელმწიფო საქმიანობის ორი ურთიერთდაკავშირებული მიმართულებისაგან: პირველი, საგადასახადო დაბეგვრის სფეროსა და მეორე, სახელმწიფო ხარჯების სტრუქტურული რეგულირებისაგან. ამასთან, ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი ბერკეტია საგადასახადო განაკვეთების ცვლილებები მთავრობის მიზნებიდან გამომდინარე. გადასახადების გავლენა მთლიანი ეროვნული პროდუქტის მოცულობაზე ხორციელდება საგადასახადო მულტიპლიკატორის მექანიზმის

⁶ ვ. მ. ოსია შვილი, ფინანსები. 2016. გვ. 140

მეშვეობით. მეორე ბერკეტი სახელმწიფო ხარჯების შეცვლაა, რომელიც გავლენას ახდენს ერთობლივ მოთხოვნაზე და ინვესტიციების ანალოგიურად გააჩნია მულტიპლიკატორული ეფექტი.

ამასთან, საფინანსო პოლიტიკის რეალიზებასა და მის ცხოვრებაში წარმატებით განხორციელებისთვის გამოიყენება ფინანსური მექანიზმი, რომელიც იმ ფორმების და მეთოდების ერთობლიობა, რომლის მეშვეობით უზრუნველყოფილია განაწილებითი და გადანაწილებითი ურთიერთობანი, შემოსავლებისა და დაგროვების მეშვეობით ფულადი საშუალებების ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფონდების შექმნა - გამოყენება.

ფინანსური მექანიზმის სტრუქტურა რთულია, მასში შედის სხვადასხვა ელემენტები, რომლებიც შეესაბამებიან სხვადასხვა ფინანსურ ურთიერთობებს. კერძოდ, ფინანსური დაგეგმვა, ფინანსური ბერკეტები, სტიმულები, ფინანსური მაჩვენებლები, ნორმატივები, ლიმიტები, ფინანსური რეზერვები. მისი კონკრეტული შინაარსი ვლინდება წარმოებით ურთიერთობათა ფორმების სახით და ხორციელდება სახელმწიფოს საწარმოო და ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზაციის პირობებში.

სახელმწიფოებრივი განვითარების ყოველ ეტაპს განსაზღვრული ფინანსური მექანიზმი შეესაბამება, რომელიც უზრუნველყოფს ფულადი სახსრების განაწილებისა და გადანაწილების პროცესს. ფინანსური მექანიზმი საწარმოო ძალთა განვითარების დონესთან სისტემურ სრულყოფას ექვემდებარება. ამასთან, მისი შესაბამისობა სტუქიურად კი არ, არამედ გეგმაზომიერად წარმოებს და სახელმწიფოს მიერ წინასწარ დასახული პროგრამის შესაბამისად ხორციელდება.

ფინანსური მექანიზმის მთავარი ამოცანებია: პირველი, ზემოქმედება მოახდინოს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე; მეორე, უზრუნველყოფს ეროვნული პროდუქტის დინამიური ზრდის ტემპი, ხარჯების შემცირება და მესამე, მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს საფინანსო პოლიტიკას.

ამრიგად, ჩვენი აზრით, სწორი საფინანსო პოლიტიკის გატარება ეკონომიკური ანალიზის გარეშე შეუძლებელია, ხოლო ამგვარი ანალიზიდან გამომდინარე, საფინანსო მდგომარეობის გაუმჯობესების გზების დასახვა, პრაქტიკულად საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა და ფულად-საკრედიტო სისტემის

სტრუქტურული რეფორმების გატარება წარმოადგენს საფინანსო პოლიტიკის ძირითად პრობლემებს თანამედროვე ეტაპზე.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, საფინანსო პოლიტიკის, როგორც მეცნიერული ცნების არსებობის ხანგრძლივი ისტორიის მიუხედავად მისი არსი ჯერ კიდევ ბოლომდე არ არის ახსნილი, ვინაიდან მისი საყოველთაოდ მიღებული განმარტება არ არსებობს, მისი ეკონომიკური შინაარსის ღრმა მეცნიერული ანალიზი საშუალებას იძლევა ფინანსების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის სამეურნეო პრაქტიკაში სრულად გამოყენებისთვის შემუშავებული იქნეს ღონისძიებები ქვეყნის ფინანსურ ურთიერთობების სრულყოფისთვის. საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკური შინაარსი ფინანსური ურთიერთობების განვითარების მეცნიერულად დასაბუთებულ კონცეფციაში პოულობს თავის გამოხატულებას და იგი ყალიბდება ეკონომიკური კანონების და ქვეყნის საფინანსო - ეკონომიკური მდგომარეობის მოთხოვნილებათა შესწავლის, ქვეყნის საფინანსო - ეკონომიკური მდგომარეობის ყოველმხრივი სინთეზური ანალიზის საფუძველზე, სადაც გათვალისწინებულია როგორც ეკონომიკური, ისე სოციალური პრობლემებიც.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკურ შინაარსში გადამწყვეტია ფინანსური განვითარების ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, როგორც პერსპექტივაში, ისე მიმდინარე პერიოდში ანუ საფინანსო პოლიტიკის ეკონომიკური შინაარსი არის საწარმოო ძალებისა და წარმოებითი ურთიერთობების სხვადასხვა საფეხურზე ფინანსების განვითარების კონცეფციის შექმნა და მის საფუძველზე საფინანსო პოლიტიკის სტარტეგიის და ტაქტიკის განსაზღვრა.

საფინანსო პოლიტიკას თავისი სპეციფიკური განვითარების ლოგიკა გააჩნია, რომლითაც იგი ზემოქმედებს ეკონომიკაზე, ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. საფინანსო პოლიტიკის მეშვეობით ხდება საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში ფინანსების ობიექტური წანამძღვრების რეალიზაცია, ხოლო ეს უკანასკნელი დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ კონკრეტულ ორგანიზაციულ ფორმებში მიმდინარეობს ფინანსური რესურსების ფორმირება, სწორედ საფინანსო პოლიტიკის ორგანიზაციული ფორმების მეშვეობით ხოციელდება ფინანსური შესაძლებლობების რეალობად გადაქცევა,

საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში მათი აქტიური გამოყენება. საფინანსო პოლიტიკა ზედნაშენიური მოვლენაა, იგი სუბიექტურია, რამდენადაც დაკავშირებულია ადამიანთა საქმიანობასთან, ფინანსები კი, როგორც კატეგორია, ყოველთვის ობიექტურია, გამოხატავს რა რეალურ წარმოებით ურთიერთობებს.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ საფინანსო პოლიტიკა გადამწყვეტ როლს თამაშობს: 1. ქვეყნის ტერიტორიაზე საწარმოო ძალების რაციონალურ განლაგებაში; 2. ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარების მთავარ მიმართულებებზე ფინანსური რესურსების კონცენტრაციას, მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციის ფულადი სახსრებით უზრუნველყოფას; 3. ადგილობრივი ნედლეულის რესურსების მომჭირნეობით გამოყენებას; 4. აღნიშნულ ამოცანათა რეალიზაცია კი დამოკიდებულია მართვის ადმინისტრაციული მეთოდების საბაზრო ეკონომიკის მექანიზმებით ეფექტურ შეცვლაზე.

თავი 3. თანამედროვე საქართველოს ფინანსური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები

განვითარებადი ქვეყნებისათვის ტიპიურია ეკონომიკის მოკლევადიანი სტაბილიზაციის უზრუნველსაყოფად საფინანსო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის გამოყენების შესაძლებლობათა შეზღუდულობა, რასაც ძირითადად იწვევს შემდეგი ფაქტორები: პირველი, საფინანსო-საკრედიტო ბაზრების არაორგანიზებულობა და კომერციული ბანკები უსახსრობა, რის გამოც ისინი ვერ უძლებენ კონკურენციას და კოტრდებიან; მეორე, სავალუტო შემოსულობათა დაგროვების მოუწესრიგებლობა, რადგანაც მათზე კონტროლი გამწვანებულია კონვერტირებადი ვალუტების ქვეყნის შიდა ბრუნვაში დომინირების გამო; მესამე, სტრუქტურული გარდაქმნების შენელებული ტემპი, ბუნდოვანი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, მისი ინსტრუმენტების გამოყენებასა და ეკონომიკის შიდა წარმოების დინამიკას შორის ურთიერთკავშირში.

ამ ფაქტორთა გათვალისწინებით განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკაში საფინანსო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მასტაბილიზირებელი როლი არა სამეურნეო კონიუნქტურის მოკლევადიანი მერყეობის გამოთანაბრება, არამედ განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების შექმნა უნდა იყოს. კერძოდ, შიდა ფასების და საგადამხდელო ბალანსის შედარებითი სტაბილიზაცია (დასაშვებად მიჩნეულია მიმდინარე საგადამხდელო ბალანსის ისეთი დეფიციტი, რომელიც შეიძლება კომპენსირებული იქნას კაპიტალის შემოდინებით და დახმარებებით).

ამრიგად, ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ მეოცე საუკუნის დასასრულს საქართველომ შეიძინა ახალი ისტორიულ-ეკონომიკური ფუნქცია, რაც მსოფლიო გლობალიზაციის მიმდინარე პროცესში მისი, როგორც თანასწორუფლებიანი პარტნიორის შესვლით გამოხატა. ეს, ფაქტორი ლოგიკურად განსაზღვრავს საფინანსო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ცვლილებების აუცილებლობას.

ევროპაში მიმდინარე ინტეგრაციის პროცესში საქართველოს ჩართვის შესაძლებლობის და აუცილებლობის პირობებში დღის წესრიგში დგება საფინანსო

პოლიტიკის რეგულირების სფეროში მეცნიერების მსოფლიო გამოცდილების შესწავლის აუცილებლობა, მიმდინარე ეკონომიკური პროცესების თეორიული განხილვა და სხვა ქვეყნების, უკვე ისტორიული წარმატებული გამოცდილების გონივრული გამოყენება. ამ მიმართებით აუცილებელია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დასკვნებისა და მოთხოვნათა გაზიარება - სხვა ყოფილი სოციალისტურ ქვეყნებში განხორციელებული და განვლილი დადებითი ტენდენციების წარმოჩენა. ამასთან, პოლ კრუგმანის მიერ შემუშავებული ეკონომიკური თეორიას თუ გავანალიზებთ დავინახავთ, რომ ეკონომიკურ ინტეგრაციას დადებითი შედეგები შეიძლება მოჰყვეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ გაწევრიანების მსურველი ქვეყანის ფინანსური მაჩვენებლები დაახლოვებულია წვერი ქვეყნების ფინანსურ მაჩვენებლებთან, რადგანაც მნიშვნელოვანი განსხვავებების შემთხვევაში შედეგები შეიძლება ნეგატიური იყოს.¹ აღნიშნულს ნათლად ადასტურებს ის ფაქტი, რომ აღმოსავლეთ გერმანიის სწრაფმა ინტეგრირებამ დასავლეთ გერმანიასთან, განვითარების შედარებით მაღალი დონის მიუხედავად, დიდი ზიანი მიაყენა ყოფილ გდრ-ს, რაც გამოიხატა ერთი მხრივ, დაახლოებით 50 პროცენტის ფარგლებში სამუშაო ადგილების დაკარვით, და, მეორე მხრივ, იმაში რომ საწარმოები, რომელთა მწარმოებლობა 3-ჯერ დაეცა, კონკურენციას ვერ უწევდნენ დასავლეთ გერმანიის საწარმოებს.²

„პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოსთან გაფორმებული შეთანხმება 1999 წელს შევიდა ძალაში,³ ხოლო ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ 2004 წელს, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების პირობები გავრცელდა⁴ ახალ წევრ ქვეყანაზეც.

2005-2010 წლებისათვის საქართველოს საგარეო და საშინაო პოლიტიკის მთავარი ამოცანებია: 1. საბაზრო ეკონომიკის ხელშეწყობა; 2. საგადასახადო გარემოს შემდგომი გაუმჯობესება; 3. თავისუფალი ვაჭრობისა და პატიოსანი კონკურენციის წახალისება; 4. კერძო საკუთრების უფლების დაცვა; 5. კორუფციასა და ეკონომიკურ დანაშაულებთან ბრძოლის პგამლიერება.

აღნიშნული ამოცანებიდან გამომდინარე, „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ უზრუნველყოს პირობები თავისუფალი სავაჭრო ზონის შესაქმნელად, შემდგომში

მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობის მიზნით. შეთანხმების ხელმომწერი ქვეყნები ერთმანეთს უფლებას აძლევენ ვაჭრობა განახორციელონ ეროვნული ეკონომიკისათვის აღორძინებისათვის ხელშემწყობ პირობებში, რაც გულისხმობს იმას, რომ გამოირიცხება დისკრიმინაცია პროდუქციის წარმოება-მიმოქცევასთან, შრომის პირობებთან და კომპანიების დაფუძნებასთან დაკავშირებით.

ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკიდან გამომდინარე, ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესის დასაწყებად პირველხარისხიანი ამოცანაა როგორც ადგილობრივი, ასევე უცხოელი ინვესტორებისათვის ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს შექმნა. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ განვითარების თვალსაზრისით, ისეთი ქვეყანა, როგორც საქართველოა, მხოლოდ და მხოლოდ სავაჭრო ინტეგრაციის იმედად ვერ იქნება. ამასთან, უფრო სრულმა საინტეგრაციო ღონისძიებებმა, რომელებიც ითვალისწინებენ კაპიტალის მოძრაობასა და საინსტიტუციო ერთიანობას, ქვეყნის ეკონომიკის მნიშვნელოვანი წინსვლა უნდა უზრუნველყოს. სწორედ, აღნიშნული ღონისძიებები აქვს გათვალისწინებული ევროკავშირის საქართველოსთვის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების ფარგლებში და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის საფუძველზე.

ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბება და შესაბამისად კაპიტალის მნიშვნელოვანი მოძრაობის და ევროპის ქვეყნებთან საინსტიტუციო ერთიანობისათვის პირობების შექმნა, რომელიც შეესაბამება, ერთი მხრივ, საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებს და მეორე მხრივ, ქვეყნის სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას, ობიექტურად ამძაფრებს მოთხოვნებს საგადასახადო რეფორმების მიმართ, რადგანაც საგადასახადო სისტემის რეფორმირებამ მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულოს ფისკალური პროგრამების რეალიზაციის პროცესში.⁷

სახელმწიფოს კეთილდღეობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელი, როგორც ზევით ავლიშნეთ და რომელიც მხედველობაში მიიღება ევროკავშირში ამა თუ იმ ქვეყნის გაწევრიანების დროს, არის ამ ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაბანდების შესაძლებლობა, მისი უსაფრთხოება, განხორციელებული ინვესტიციების შედეგად მიღებული მოგების დაუბრკოლებლივ გატანა ქვეყნიდან და ა.შ.

ამასთან, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები წარმოადგენენ სერიოზულ საკამათო პრობლემას ამ სფეროში მომუშავე ექსპერტებს შორის. თავად გარდამავალ ქვეყნებსაც არაერთგვაროვანი პოზიცია უკავიათ ამ მოვლენისადმი. ამ ქვეყნებში, ერთის მხრივ, გამოხატავენ სერიოზულ შეშფოთებას, რომ ეროვნულ მეურნეობაში უცხოური კაპიტალის ინტენსიური შემოსვლის დროს არარეზიდენტი ინვესტორები საკუთარ კონტროლს დაუქვემდებარებენ მათ ისედაც მწირ საწარმოო რესურსებს და მეორე მხრივ, რომ ინვესტიციების შეზღუდვის პირობებში ეროვნულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს აღარ მიუწვდებათ ხელი უცხოურ კაპიტალზე და მოწინავე ტექნოლოგიებზე. ზოგიერთი ქვეყანა გარკვეული მიმართულებებით კრძალავს ან მაქსიმალურად ზღუდავს კიდევ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების განხორციელების შესაძლებლობებს (მაგალითად, ბუნებრივი რესურსების მოპოვება, საბანკო საქმე, სატელეკომუნიკაციო საშუალებები, სამხედრო სფერო და სხვა. ამასთან, თუ ამ მიმართულებებით მაინც ხდება უცხოური კაპიტალის დაშვება, ინვესტიციების მიმღებმა ქვეყანამ შეიძლება აუცილებელ წინაპირობად წამოაყენოს ადგილობრივი მეწარმეების აქტიური მონაწილეობა კაპიტალის მართვაში, ეროვნული კადრების მომზადება, სამეცნიერო-კვლევითი და საცდელ-საკონსტრუქტორო სამუშაოების მათ ტერიტორიაზე განხორციელება და ა.შ.)

ამასთან, ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საჭიროა ქვეყანამ ინვესტიციების სფეროში საკმაოდ გონიერი და მოზომილი პოლიტიკა განახორციელოს. კერძოდ, თუ ქვეყანა ზომაზე მეტად შეზღუდავს უცხოურ ინვესტიციებს, მაშინ: პირველი, ამ ქვეყნის ეკონომიკა აღმოჩნდება დახურული და ანტილიბერალური, რაც საფუძველი იქნება საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მხარდაჭერის დაკარგვის და მეორე, უცხოური ინვესტიციების გარეშე შეუძლებელი იქნება ეროვნული მეურნეობის სათანადო ტემპებით განვითარება.

აღნიშნულზე ნათლად მეტყველებს ახალ წევრ ქვეყნებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინების დინამიკა. კერძოდ, ეროვნულ მეურნეობაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაბანდების მიხედვით პირველ ადგილზეა პოლონეთი, სადაც 2000 წლისათვის დაბანდებული იყო 34227 მლნ აშშ დოლარის პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია, მეორე ადგილზე კი ჩეხეთი, სადაც დაბანდა

21644 მლნ აშშ დოლარის პირდაპირი ინვესტიცია და ა.შ. მშპ-თან მიმართებაში თუ გავიანგარიშებთ, უცხოური ინვესტიციების ყველაზე დიდი მოცულობაა დაბანდებული ესტონეთში 55,6%, ჩეხეთში 47,2% და უნგრეთში - 43,2%.⁸ რაც შეეხება უცხოურ ინვესტიციებს მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით, ამ მაჩვენებლით პირველ ადგილზეა ჩეხეთი, შემდეგ მოდის უნგრეთი და ა.შ.

საქართველოში მრავალი ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გავლენით ბოლო წლებში აშკარად იკლო პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობებმა. კერძოდ, 1995 წელს ქვეყანაში განხორციელდა 33,3 მლნ აშშ დოლარის უცხოური ინვესტიცია, ხოლო 1996 წელს - 68,5 მლნ აშშ დოლარის. ამ მაჩვენებელმა თავის პიკს მიაღწია 1998 წელს, როდესაც უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ შეადგინა 288,0 მლნ აშშ დოლარი. შემდეგში კვლავ იკლო უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ და 2001 წელს 174,8 მლნ აშშ დოლარის უცხოური ინვესტიცია განხორციელდა. კლების ტენდენცია შენარჩუნებული იყო 2002 წელსაც, ხოლო რაც შეეხება 2003 წელს ინვესტიციების რაოდენობამ შეიძლება ითქვას 3-ჯერ მოიმატა 2001 წელთან შედარებით. 1998-2002 წლებში საქართველოში დაბანდებული ინვესტიციების მიხედვით პირველ ადგილზე გამოვიდა შეერთებული შტატები, რომლის წილიც ამ წლების განმავლობაში მთელ ინვესტიციებში შეადგენდა: ყველაზე მაქსიმალური თანხა 56,4 % (2001 წელი) და მინიმალური 20,6% (2000 წელი), შემდეგ თურქეთი, ვირჯინიის კუნძულები და ა.შ. (იხ. დანართი N1. საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ქვეყნების მიხედვით).

რაც შეეხება ინვესტიციების დარგობრივ ჭრილს, 2000 წელს მას ასეთი სახე ჰქონდა: ტრანსპორტი, სასაწყობო მეურნეობა და კავშირგაბმულობა - 41%, სამთომომპოვებელი მრეწველობა და კარიერების დამუშავება - 19%, სასტუმროები და რესტორნები - 16,3% და ა.შ. ამ წელს ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით უცხოური ინვესტიციების მოცულობა შეადგენდა 35 დოლარს, რაც ერთობ დაბალ მაჩვენებლად უნდა მივიჩნიოთ. მშპ-ს მიმართ ყველაზე დიდი მოცულობის ინვესტიციები დაფიქსირდა 1998 წელს - მშპ-ს 7%, შემდეგ, ანუ 1999 წელს, იგი 3%-მდე დაეცა, ხოლო 2000 წელს უკვე 2%-მდე შემცირდა.

აღნიშნული მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალი იქნებოდა, თუ გამოვრიცხავთ ბაქო-სუფსა-ჯეიჰანის ნავთობსადენს, რომელსაც არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ

გარკვეული გეოპოლიტიკური მნიშვნელობაც ენიჭება. შეიძლება ითქვას, რომ ბოლო წლებში ქვეყანაში არ განხორციელებულა არც ერთი ისეთი მსხვილი საინვესტიციო პროექტი, რომელიც ბიძგს მისცემდა ეროვნული მეურნეობის განვითარებას.

საქართველო უცხოური ინვესტიციების, როგორც საერთო მოცულობის, ისე ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით, ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნების შესაბამის მაჩვენებლებს, არამედ ჩვენი მეზობელი ქვეყნების - აზერბაიჯანისა და სომხეთის ანალოგიურ მაჩვენებლებსაც. კერძოდ, 2001 წელს სომხეთში განხორციელდა 192,3 მლნ აშშ დოლარის ინვესტიცია, ხოლო აზერბაიჯანში - 1257,2 მლნ აშშ დოლარის. ერთ მოსახლეზე გაანგარიშებით, სომხეთში განხორციელდა 51 დოლარის, ხოლო აზერბაიჯანში - 154 დოლარის ინვესტიცია.⁷

ქვეყნის სტაბილური ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ რა უშლის ხელს ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას და ამ მიმართულებით შესაბამისი დასკვნების შემუშავებას. განვიხილოთ უმთავრეს მიზეზები, რომელთა გამოც უცხოელი ინვესტორი ერიდება ქვეყანაში ინვესტიციების დაბანდებას და წარმოების გაზრდას.¹¹ კერძოდ: **პირველი**, კორუფცია; **მეორე**, რთული მუდმივად ცვალებადი და ძნელად აღსაქმელი საგადასახადო კოდექსი; **მესამე**, სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზირება და ნებართვების მიღების სირთულეები (თუმცა აღსანიშნავია ამ მხრივ მდგომარეობის გაუმჯობესების ტენდენციები); **მეოთხე**, კონტრაბანდა; **მეხუთე**, მაღალი საპროცენტო განაკვეთები კრედიტით სარგებლობაზე. ფინანსური სახსრები ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია წარმოების დასაწყებად და შემდეგაც, წარმოების პროცესში მის ნორმალურად გასაძღოლად. როდესაც სესხის აღება საქართველოში წლიური 20-24 პროცენტი ღირს, ხოლო ჩეხეთში - 7%, რა თქმა უნდა, ინვესტორი ჩეხეთში ამჯობინებს დააბანდოს თავისი კაპიტალი და არა საქართველოში, მით უმეტეს, რომ სხვა ფაქტორებიც, რომლებიც სტიმულს აძლევენ ინვესტიციებს, ჩეხეთში უფრო აქტიურად იზიდავენ უცხოელ ინვესტორებს, ვიდრე საქართველოში; **მეექვსე**, ქვეყანის საინვესტიციო პოტენციალის შესახებ ინფორმაციის არ არსებობა; **მეშვიდე**, ინვესტიციების ქვეყანაში დაბანდებას აფერხებს ასევე არც თუ

⁷ ვ. მოსიაშვილი. ფინანსები. 2016. გვ 166

ისე ცუდი კანონების ფონზე საკანონმდებლო აქტების საკმაოდ ხშირი ცვლაც. ამას ინვესტორები განიხილავენ როგორც მათ წინააღმდეგ მიმართულ ერთგვარ საბოტაჟს იმ მოხელეთა მხრიდან, რომელთაც მათ ბიზნესში წილი ვერ მიიღეს; **მეშვიდე**, ყოველივე აღნიშნულთან ერთად, საქართველოში სერიოზული კაპიტალის შემოდინებას აფერხებს ასევე მთავრობის მხრიდან ნაკლები მხარდაჭერა უცხოელი ინვესტორებისადმი და ა.შ.

როგორც განვითარებული და განვითრებადი ქვეყნების პრაქტიკა მოწმობს იმის გამო, რომ საქართველო ვერ უზრუნველყოფს უცხოელი ინვესტორებისათვის მყარი პოლიტიკურ-ეკონომიკური გარემოს შექმნას, რაც იწვევს აქ დაბანდებულ კაპიტალზე მაღალი რისკის დონეს და ზღუდავს სამეწარმეო საქმიანობის რენტაბელურობას, საჭიროა ამ ეტაპზე მაინც უცხოელი ინვესტორებისათვის ქვეყნის შესაბამის საკანონმდებლო ნორმებში გათვალისწინებული იქნეს სერიოზული საგადასახადო შეღავათები. ამ სახის შეღავათებს მიეკუთვნება, მაგალითად, ე.წ. „საგადასახადო არდადეგები“. აღნიშნული რეჟიმის დროს, ინვესტორი გარკვეული პერიოდით, ვთქვათ, 5-10 წლით, თავისუფლდება მოგების გადასახადისაგან.¹² ამგვარი რეჟიმის გატარების კლასიკურ ქვეყანას წარმოადგენს უნგრეთი, რომელიც 1989 წლის შემდეგ წარმატებით ახორციელებს ეროვნულ მეურნეობაში უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის პოლიტიკას. აღნიშნული პერიოდის მანძილზე ამ ქვეყანაში განხორციელებულია 22,9 მლრდ აშშ დოლარის ინვესტიციები, იგი მშპ-ს 43 პროცენტს აღემატება და ეს კი, ასეთი, არც თუ ისე დიდი მოცულობის ქვეყნისათვის, როგორც უნგრეთია, საკმაოდ შთამბეჭდავი მაჩვენებელია. ამ სფეროში სხვადასხვა სახის შეღავათების პოლიტიკას ადგას ჩეხეთი, ესტონეთი და ზოგიერთი სხვა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყანაც, რაც დადებითად მოქმედებს მათ მიერ უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის პროცესზე.

როგორც ყოველივე ზემოაღნიშნული, ასევე განვითარებული ქვეყნების რეფორმების სტრატეგია მოწმობს, რომ საგადასახადო დაბეგვრა რჩება ერთიანი ევროპული ბაზრის ჰარმონიზაციის ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად. ევროგაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მიზანს წარმოადგენს ერთიანი ბაზრის შექმნა, ეკონომიკური კავშირის ფარგლებში, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ჯანსაღი კონკურენცია და რომელიც ძირითადი ნიშნებით წააგავს

ადგილობრივ ბაზარს. საგადასახადო პოლიტიკის თვალსაზრისით, აღნიშნული გულისხმობს მისწრაფებას, რომ მაქსიმალურად იქნას დაძლეული განსხვავებები საგადასახადო განაკვეთებს შორის და სხვა პირობები, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს გადაწყვეტილებების მიღების იმის თაობაზე, თუ სად შეიძლება აწარმოონ, იმუშაონ, შეისყიდონ ან განახორციელონ შესყიდვები კავშირის შემადგენლობაში მყოფმა საწარმოებმა ან ფიზიკურმა პირებმა.

აღსანიშნავია, რომ გადასახადების ჰარმონიზაცია დღის წესრიგში დგას 1957 წელს რომის ხელშეკრულების ხელმოწერის დღიდან, რომელმაც დააფუძნა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება. ევროგაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 90 მუხლი ითვალისწინებს, როგორც ევროგაერთიანების საგადასახადო სამართლის ძირითად პრინციპს (როგორც პირდაპირი ისე არაპირდაპირი დაბეგვისათვის), რომ წევრ სახელმწიფოებს არ შეუძლიათ სხვა წევრი სახელმწიფოს პროდუქცია ნებისმიერი სახის შიდა გადასახადით დაბეგრონ უფრო მეტად ვიდრე დაბეგრავდნენ, პირდაპირ თუ არაპირდაპირ, მსგავს ადგილობრივ პროდუქციას. გარდა ამისა არც ერთ წევრ სახელმწიფოს არ შეუძლია სხვა წევრი სახელმწიფოს პროდუქცია დაბეგროს ისეთი შიდა გადასახადით, რომელიც არაპირდაპირი გზით დაიცვას სხვა პროდუქციას.

ნებისმიერ ქვეყანის, განვითარებული იქნება იგი, თუ განვითარებადი, გარდამავალი თუ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი, საზოგადოებაში გადასახადების მიმართ შემდეგი სახის სტერეოტიპებია ჩამოყალიბებული: პირველი, გადასახადები მეწარმისათვის მეტისმეტად მძიმე ტვირთს წარმოადგენს; მეორე, განსაკუთრებით მაღალი გადასახადებია დაწესებული დაქირავებით მუშაობის შედეგად მიღებულ შემოსავალზე; მესამე, მეტისმეტად მაღალი გადასახადები აიძულებს მეწარმეს თავი აარიდოს მათ გადახდას; მეოთხე, რეფორმები კიდევ უფრო ამძიმებს საგადასახადო ტვირთს; მეხუთე, საგადასახადო ტვირთის შემცირება სტიმულს მისცემდა მეწარმეობის განვითარებას; მეექვსე, გადასახადების შემცირებით გამოწვეული რეაქცია (წარმოების ტემპების შემცირება, წარმოების „ჩრდილიდან გამოსვლა“ და ა.შ.) მოკლე პერიოდში დაფარავდა გადასახადების შემცირებით გამოწვეულ ბიუჯეტის დანაკარგებს.

არსებობს ზემოაღნიშნულის საწინააღმდეგო შეხედულებაც, რომელთა მიხედვით ძალიან ძნელია პირდაპირი, კორელაციური კავშირების დადგენა გადასახადების სიდიდესა და წარმოების ტემპებს შორის და რომ ეს უკანასკნელი არანაკლებ არის დამოკიდებული ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ სტაბილურობაზე და ა.შ. მრავალ ფაქტორზე.

ცხრილი N1. ⁸ახალი წევრი ქვეყნების და საქართველოს 2015 წლის საგადასახადო შემოსავლების პროცენტული დამოკიდებულება მშპ-თან

ბულგარეთი	28,8
უნგრეთი	38,6
პოლონეთი	34,1,
რუმინეთი	28,0
სლოვაკეთი	33,1
სლოვენია	37,9
ჩეხეთი	39,0
ესტონეთი	31,2
საშუალო (არაშეწონილი)	33,8
საქართველო	7,1

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ამ უკანასკნელ მოსაზრებას მართლაც აქვს არსებობის უფლება, რასაც ადასტურებს ის ფაქტი, რომ ბულგარეთში გაცილებით დაბალია თითქმის ყველა გადასახადის განაკვეთი, მაგრამ ეს არ განაპირობებს ეკონომიკის განვითარების უფრო სწრაფ ტემპებს, მაგალითად, ჩეხეთთან მიმართებაში. აღნიშნული ჩვენ ქვეყანასაც შესახება, სადაც როგორც ამავე ცხრილიდან ჩანს,

⁸ geostat.ge

საგადასახადო განაკვეთები სულაც არაა უფრო მაღალი, ვიდრე ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში.

თუმცა ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ქვეყანაში, სადაც სტაბილური არ არის პოლიტიკური სიტუაცია, განუვითარებელია საწარმოო თუ სოციალური ინფრასტრუქტურა, დაუხვეწავია საკანონმდებლო ბაზა, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საგადასახადო სფეროს, რომ სათანადო ტემპებით განვითარდეს ეროვნული ეკონომიკა.

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ იმის გამო, რომ საქართველოში ასე დაბალია საგადასახადო შემოსავლები მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში, იქმნება პრობლემები მთელი რიგი სოციალური პროგრამების განხორციელებაში.

საიდუმლოს არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ჩვენს ქვეყანაში მოქმედი პირდაპირი გადასახადები ჯერ კიდევ დაახლოებული არ არის ევროგაერთიანების დონეზე, ამასთან, არ განხორციელდა იმის მცდელობაც კი, რომ მომხდარიყო საწარმოთა გადასახადების დაახლოება. ევროგაერთიანების მიერ ამ სფეროში განხორციელებული ღონისძიებები მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული თანამშრომლობის ხელშეწყობის ეროვნულ საგადასახადო ხელისუფლების შორის და საწარმოთა საქმიანობაში საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული ბარიერების მოხსნას და მაინც, დამფუძნებელი ხელშეკრულების ძირითადი პრინციპები, კერძოდ, კი დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი, როგორც ზევით ავღნიშნეთ, დაცული უნდა იქნას საგადასახადო კანონმდებლობაში.

შესაბამისად, ვინაიდან საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოების დონე ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ეროვნულ საგადასახადო ხელისუფლებებს შორის ადმინისტრაციული თანამშრომლობის ხელშეწყობის და საწარმოთა მიერ საქმიანობის საზღვრის გადაკვეთით განხორციელებისათვის ბარიერების მოხსნის სფეროში, არ შეესაბამება საქართველოს ეკონომიკის განვითარების გადაუდებელ მოთხოვნებს.

ევროგაერთიანებების მიერ არაპირდაპირი გადასახადების სფეროში დაახლოების პროცესი, ევროგაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 93-ე მუხლის თანახმად, მოიცავს ზუსტად იმ ღონისძიებებს, რომლებიც საჭიროა: 1. შიდა ბაზრის შექმნისა და ფუნქციონირების უზრუნველყოფისათვის; 2. კონკურენციის

წესების დარღვევის აღკვეთა საქონლით და მომსახურებით თავისუფალი ვაჭრობისათვის ბარიერების მოხსნის გზით.

აღნიშნული მუხლი ითვალისწინებს, რომ ყველა წევრმა სახელმწიფომ (და არა მათმა უმრავლესობამ) უნდა მიიღოს დებულებები ბრუნვის გადასახადის, აქციზის და სხვა არაპირდაპირი გადასახადების შესახებ კანონმდებლობის დაახლოების მიზნით.

იმის გამო, რომ დისკრიმინაციული ხასიათის არაპირდაპირ გადასახადებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიონ საქონლისა და მომსახურების თავისუფალ გადაადგილებაზე, აგრეთვე შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ შიდა ბაზარზე, არაპირდაპირი გადასახადების სფეროში გადაიდგა უფრო გადამწყვეტი ნაბიჯები, ვიდრე პირდაპირი გადასახადების სფეროში. კერძოდ: შემოღებულ იქნა ახალი წესები აქციზის შესახებ და გატარებულ იქნა გაერთიანების შიგნით მოქმედი ახალი ღონისძიებები დამატებული ღირებულების გადასახადთან დაკავშირებით, რითაც სახელმწიფოებს შორის საზღვრებზე ბოლო მოელო საგადასახადო საზღვრებს და მსგავს, საბაჟოსთან ასოცირებულ ღონისძიებებს.¹⁴

ამასთან, ევროგაერთიანების წევრ ქვეყნებში გადასახადებზე კონტროლი ხორციელდება: 1. დაბეგვრას დაქვემდებარებული პირების რეესტრში თითოეულისათვის სარეგისტრაციო ნომრის მინიჭებით; 2. რეგულარული დეკლარირების და გადასახადების გადახდის ფორმების და წესების მეშვეობით; 3. დაუმორჩილებლობისათვის სანქციებისა და ჯარიმების მკაცრი სისტემის დაწესებით; 4. სამართლებრივი პროცედურებით და/ან სასამართლოების სხვადასხვა სფეროს წარმომადგენლებსა და/ან ადმინისტრაციას შორის წარმოქმნილი დავების დასარეგულირებლად; 5. ცენტრალური, რეგიონალური ან ადგილობრივი ობიექტების დღგ-ს კონტროლის ადმინისტრაციასთან დასაკავშირებლად ინფრასტრუქტურის შექმნის საფუძველზე და ა. შ.⁹

აღნიშნული ღონისძიებები აუცილებელია საქართველოსთვის ისეთი მნიშვნელოვანი გადასახადის, როგორცაა დღგ-ს ნებისმიერი სისტემის ადმინისტრირებისათვის იქნება ეს შიდა ბაზრის ფარგლებში თუ მის გარეთ. სრულყოფილი ბაზრის ფუნქციონირებისათვის საჭირო იქნება, აგრეთვე სხვადასხვა

⁹ ხ ა ნ თ ა მ ე გ . ც ა ა ვ ა გ . ს ა ჯ ა რ ო ფ ი ნ ა ნ ს ე ბ ი (თეორია და მეთოდები) თბ. 2013. გვ 322

ღონისძიებების განხორციელება ადმინისტრაციული თანამშრომლობისა და მონაწილე წევრ სახელმწიფოების შორის ურთიერთდახმარებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნული განაპირობებს იმას, რომ საბიუჯეტო შემოსავლების მაჩვენებლების მიხედვით საქართველო ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებს, არამედ რეგიონის ჩვენს მეზობელ ქვეყანას, აზერბაიჯანსაც. საქართველო აზერბაიჯანს ჩამორჩება ასევე საგადასახადო შემოსავლების მიხედვითაც.

მაგალითად, თუ აზერბაიჯანში აღნიშნული მაჩვენებელი 2000 წელს 641,9 მლნ. დოლარის ტოლი იყო, საქართველოში მან 432,7 მლნ დოლარი შეადგინა.

საბიუჯეტო შემოსავლების მაჩვენებლის მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით, საქართველო ჩამორჩება როგორც აზერბაიჯანს, ისე სომხეთს. კერძოდ, 2000 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი საქართველოში შეადგენდა 94,1 დოლარს, მაშინ, როდესაც აზერბაიჯანში აღნიშნული მაჩვენებელი უდრიდა 98,1 დოლარს, ხოლო სომხეთში კიდევ უფრო მეტს - 99,7 დოლარს.

გადასახადების სფეროში ევროგაერთიანების მიერ ღონისძიებების განხორციელების ერთადერთ საფუძველს წარმოადგენს ევროგაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 94-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, „საბჭო კომისიის წინადადებით და ევროპულ პარლამენტთან და ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტებთან გამართული კონსულტაციის შედეგად, ერთხმად იღებს და გამოსცეს წევრი სახელმწიფოების იმ კანონს, რეგლამენტებისა და ადმინისტრაციული დებულებების დაახლოების შესახებ დირექტივებს, რომლებიც პირდაპირ ზემოქმედებენ ერთიანი ბაზრის შექმნასა და ფუნქციონირებაზე.“ ამ მოთხოვნის შესახებ ერთსულოვნების არქონის გამო, შეუძლებელი იყო ამ სფეროში სათანადო პროგრესის მიღწევა.

აღსანიშნავია, რომ გაერთიანების ფარგლებში მომუშავე რომელიმე ფისკალურ რეჟიმთან გათანაბრება უნდა გულისხმობდეს საბაზრო ეკონომიკის ქვაკუთხედის ისეთი ძირითადი სამართლებრივი და ადმინისტრაციული მცნებების არსებობას, როგორცაა: პირველი, სავაჭრო სამართალი;

მეორე, საკონტრაქტო სამართალი; მესამე, საბუღალტრო აღრიცხვის წესები და პრაქტიკა; მეოთხე, სისხლის სამართლის კოდექსი, ისეთ საკითხებთან მიმართებით, როგორცაა თაღლითობა და ქურდობა და სხვა.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ დღეს, საქართველოში, ეკონომიკური რეფორმების დადებითი შედეგები ასოცირდება მშპ-ს ზრდასთან, ინფლაციის სტაბილიზაციასთან და რეალური შემოსავლების მატებასთან. თუმცა, ევროკავშირთან საქართველოს კავშირების განვითარებისა და განმტკიცების თვალსაზრისით, კერძოდ, ჯერ-კიდევ ბევრი რამ რჩება გასაკეთებელი საფინანსო პოლიტიკის რეფორმირების მიმართულებით. ამასთან, მხოლოდ სავაჭრო ლიბერალიზაციის კომბინირება ინსტიტუციურ რეფორმასთან, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადებსა და ახალი ტექნოლოგიების შემოღებასთან, სავარაუდოდ შესაძლებელს გახდის ნაკლებად განვითარებული ქვეყნის ჩართვას პროგრესული განვითარების სივრცეში.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. მოსიაშვილი ვ. ჭელიძე მ. ფინანსები , თბ; 2016წ.
2. ვანიშვილი მ. ფარულავა დ. ფინანსების საფუძვლები, თბ; 2015 წ.
3. კაკულია რ., ბახტაძე ლ., ჯიბუტი ა. საჯარო ფინანსები, თბ 2010
4. ნოზაძე ნ., ვანიშვილი მ. ფინანსების თეორია ქართული პრაქტიკით, თბ 2009
5. ცაავა გ., ხანთაძე გ. საჯარო ფინანსები, თბ 2013
6. ცაავა გ; ფინანსური ინჟინერია, –თბ; 2013,
7. http://www.mof.ge/saqartvelos_2017_wlis_saxelmwifo_biudjeti
8. http://www.fund.ge/geo/investment_opportunities/37
9. www.mof.ge (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო)
10. www.business-engineering.brengi.com- ჟურნალი „ბიზნეს-ინჟინერინგი“
11. [www. Tsu.ge/ge/ faculites/economics jurnal](http://www.Tsu.ge/ge/faculites/economics_jurnal);- ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“
12. www.statistics.ge – საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი