



ნანა ბოხაშვილი

ბიუჯეტის ეფექტიანობის განსაზღვრის პარამეტრები

წარმოდგენილია ბიზნესის ადმინისტრირების მაგისტრის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
„თბილისი, 0175, საქართველო“
ივნისი, 2019წელი

საავტორო უფლება 2019 მაგისტრანტი ნანა ბოხაშვილი

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

ბიზნესისა და ინჟინერიის ფაკულტეტი

ჩვენ, ქვემოთ ხელისმომწერი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით ნანა ბოხაშვილის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: **“ბიუჯეტების ეფექტიანობის განსაზღვრის პარამეტრები“** და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის ბიზნესისა და ინჟინერიის ფაკულტეტის საგამოცდო კომისიაში მის განხილვას ბიზნესის ადმინისტრირების მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

ხელმძღვანელი: თემურ მაისურაძე

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

ავტორი: ნანა ბოხაშვილი

დასახელება: “ბიუჯეტების ეფექტიანობის განსაზღვრის პარამეტრები“

ფაკულტეტი : ბიზნესისა და ინჟინერიის

ხარისხი: ბიზნესის ადმინისტრირების მაგისტრი

სხდომა ჩატარდა:

ინდივიდუალური პიროვნებების ან ინსტიტუტების მიერ შემომოყვანილი დასახელების ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

მაგისტრანტი: ნანა ბოხაშვილი

ავტორის ხელმოწერა

ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა ის მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

რეზიუმე

ნაშრომში აღწერილია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, კერძოდ, ბიუჯეტის ეფექტიანობის განმსაზღვრელი პარამეტრები და მასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევა და შესწავლა-ანალიზი.

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

აღწერილია განვითარებული ქვეყნების და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა, კერძოდ, სახელმწიფოს საბიუჯეტო მოწყობა და საბიუჯეტო სისტემა ისტორიულ რაკურსში და განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა. ეს ყველაფერი სახელმწიფო ფინანსების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია; სახელმწიფო ფინანსები თავის მხრივ ქვეყნის ფინანსური სისტემის ძირითადი ნაწილია, რომელიც სახელმწიფოს ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ფუნქციების განხორციელების ინსტრუმენტია.

აღწერილია განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა . მთვარ ნაწილში საბიუჯეტო დაგეგმვაა განხილული, როგორც საბიუჯეტო სისტემის ეფექტურობის წინაპირობა. ბიუჯეტის დაგეგმვის და აღსრულების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა. ბიუჯეტის შედგენის დროს ამ მიზანს რომ მივაღწიოთ, აუცილებელია ხარჯების და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეების მიხედვით. რაც შეეხება ხარჯებს საჭიროა მათი დაჯგუფება მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით.

ბიუჯეტის დეფიციტი და პროფიციტი სიღრმისეულდაა გაანალიზებული. განხილულია მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები, ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა და წარმოდგენილია პროგნოზული შეფასებები.

The paper describes Georgia's budget system, in particular, budget efficiency determination parameters and research and analysis of related issues.

Despite of positive steps taken to ensure the efficient functioning of the budget system, analyses of the years of budgetary activity in Georgia shows that the budgetary system of Georgia does not fully reflect the socio-economic characteristics of the market economy, therefore it requires further transformation perfection.

The structure of developed and the state budget of Georgia, namely, budgeting of state budget and budgetary system historic curriculum and the structure of state budget, of developed countries. All this is one of the main components of state finances. State finances, in turn, is the major part of the country financial system, which is an instrument for implementing economic political and social functions of the state.

The structure of the state budgets of developed countries is described.

The budget planning is considered as the prerequisite for the efficiency of the budget system. The necessary budget planning and execution is to bring the budget funds into the regulatory framework and, therefore, the real determination of its sources.

In order to archive this goal, we need to recognize the expansion and revenue grouping according to forms and types. As for expenses, their grouping is required by the purpose of destination.

Budget deficit and profits are deeply analysed the macroeconomic indicators, dynamics of the budget deficit and predictable estimations are presented.

სარჩევი

შესავალი	7
I . განვითარებული ქვეყნების და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა...10	
1.1 სახელმწიფოს საბიუჯეტო მოწყობა და საბიუჯეტო სისტემის ისტორიული რაკურსი..10	
1.2 განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა	16
II. საბიუჯეტო დაგეგმვა, როგორც საბიუჯეტო სისტემის ეფექტურობის წინაპირობა.....	19
2.1 საბიუჯეტო დაგეგმვის შინაარსი, საფუძვლები და პრინციპები.....	19
2.2 ბიუჯეტის დეფიციტი და პროფიციტი, მათი მართვა.....	30
2.3 საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკის ანალიზი და პროგნოზირება.....	32
2.4 მონიტორინგი ეფექტიანობის კუთხით.....	37
დასკვნა	39
რეკომენდაციები.....	42
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	44

შესავალი

თემის აქტუალობა. საქართველოში საბიუჯეტო სფეროში, წლების მანძილზე დაგროვილმა პრობლემებმა, განსაკუთრებული სიმწვავეით იჩინა თავი, თანამედროვე ეკონომიკური გამოწვევებისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე დღეისათვის, სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილურობის შენარჩუნება და მისი განვითარების სამომავლო პერსპექტივების განსაზღვრა წარმოადგენს. ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირების საფუძველი ეკონომიკის მდგრადი განვითარებაა, რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება და მყარი ფინანსური ბაზის შექმნა. ამასთან საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, მაინც ნაკლებად გახდა შესაძლებელი თანამედროვე ეტაპზე საბაზრო ეკონომიკაზე მორგებული, მეცნიერულად გააზრებული და დასაბუთებული საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირება. ქვეყანაში არ არსებობს ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების ოპტიმალური და სამართლიანი განაწილების ეფექტიანი მექანიზმი და ა.შ. სახელმწიფო ფინანსები ქვეყნის ეკონომიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. სახელმწიფო ახდენს ფულადი რესურსების მობილიზებას, რათა ისინი გარკვეული ვალდებულებების და ფუნქციების შესასრულებლად გამოიყენოს. სახელმწიფო ბიუჯეტი ასახავს სახელმწიფოს სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებს. იგი პირდაპირ ან ირიბად ახდენს გავლენას ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე. მოსახლეობის ცხოვრების დონე დიდად არის დამოკიდებული ისეთ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც ეხება ჯანდაცვის, განათლებისა და სხვა სფეროების დაფინანსებას. ბიუჯეტი უშუალოდ საზოგადოებრივი ინტერესებიდან უნდა გამომდინარეობდეს. საბიუჯეტო პროცესში კი ძირითადად სახელისუფლო ორგანოები არიან ჩართულნი, შესაბამისად არსებობს რისკი, რომ საბიუჯეტო პოლიტიკა სრულყოფილად ვერ ასახავდეს საზოგადოების პრიორიტეტულ საჭიროებებს.

სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება თუ სისუსტე დამოკიდებულია იმ

ეკონომიკურ პოლიტიკაზე, რომელსაც მთავრობა გარკვეული ისტორიული მონაკვეთის ფარგლებში ახორციელებს.

ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ხელისუფლება თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე და მთლიანობაში ქვეყნის ეკონომიკურ მართვაზე ზემოქმედებას ძირითადად ახდენს ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით. სახელმწიფო ხარჯები და გადასახადების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები ერთობლიობაში სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკაა. როგორც წესი, გატარებულმა ფისკალურმა პოლიტიკამ შეიძლება დადებითად ან უარყოფითად იმოქმედოს ეროვნული ეკონომიკის სტაბილიზაციაზე.

ამრიგად, ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილიზაციის პოლიტიკა უშუალო კავშირშია მის ფისკალურ პოლიტიკასთან, რომლის შესწავლა შეუძლებელია ფინანსური სისტემის წამყვანი რგოლისა და ძირითადი ფინანსური კატეგორიის – სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეშე.

დაბალანსებული ბიუჯეტი, სადაც ხარჯები შემოსავლების ტოლია, შეიძლება ყველასთვის იყოს სასურველი, მაგრამ რეალობაში სახელმწიფოსთვის ამის მიღწევა პრაქტიკულად შეუძლებელია. თუკი ხარჯები შემოსავლებს აჭარბებს, იქმნება ბიუჯეტის დეფიციტი, თუ პირიქით - ბიუჯეტის პროფიციტი.

ბიუჯეტის დაგეგმვის და აღსრულების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა. ბიუჯეტის შედგენის დროს ამ მიზანს რომ მივაღწიოთ, აუცილებელია ხარჯების და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეების მიხედვით. რაც შეეხება ხარჯებს საჭიროა მათი დაჯგუფება მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით. ამ პროცესში ძალზედ მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის დაგეგმვისა და აღსრულების ეფექტიანობის შეფასება.

თემის მიზანი. მიზანია ბიუჯეტის ეფექტიანობის განსაზღვრის პარამეტრების ანალიზი. საქართველოში არსებული საბიუჯეტო სისტემის შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, მისი ფორმირების და ფუნქციონირების შემდგომი სრულყოფისათვის საჭირო წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება. დღემდე ქართულ

ეკონომიკურ ლიტერატურაში ნაკლებად არის შესწავლილი საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისა და მისი ტრანსფორმაციის საკითხები.

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

თავი 1. განვითარებული ქვეყნების და საქართველოს

სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა

1.1. სახელმწიფოს საბიუჯეტო მოწყობა და საბიუჯეტო სისტემა ისტორიულ რაკურსში

თანამედროვე გაგებით ბიუჯეტი შემოსავლებისა და ხარჯების ერთიანობას წარმოადგენს. იგი სახელმწიფო ფინანსების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია; სახელმწიფო ფინანსები თავის მხრივ ქვეყნის ფინანსური სისტემის ძირითადი ნაწილია, რომელიც სახელმწიფოს ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ფუნქციების განხორციელების ინსტრუმენტია. “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონი ბიუჯეტს განმარტავს, შემდეგნაირად: “საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა”. სახელმწიფო ბიუჯეტი არის პოლიტიკური და ფინანსური დოკუმენტი, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს კანონის სახით. მასში ასახულია განსაზღვრული ღონისძიებების დაფინანსება შემოსულობების გათვალისწინებით. ბიუჯეტი არის სხვადასხვა დონის, რომელთა ერთიანობა ქმნის საბიუჯეტო სისტემას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებსა და ადგილობრივ ბიუჯეტებს.

საბიუჯეტო მოწყობის პრინციპები

საბიუჯეტო სისტემა არეგულირებს ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ბიუჯეტის დამტკიცების, შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის პროცესებს, აგრეთვე ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა, და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ურთიერთობასა და პასუხისმგებლობას.

“საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” კანონის თანახმად საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა ეფუძნება 7 მთავარ პრინციპს:

1. **ყოვლისმომცველობა** – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობები და გადასახდელები სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამისი დონის ბიუჯეტებში;

2. **გამჭვირვალობა** – ბიუჯეტების პროექტების საკანონმდებლო ორგანოებში განხილვის პროცედურები უნდა იყოს საჯარო საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის; დამტკიცებული ბიუჯეტები და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშები უნდა იქნეს გამოქვეყნებული; ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია (გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა) ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი პირისათვის;

3. **ანგარიშვალდებულება** – საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა პირი პასუხისმგებელია მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე;

4. **დამოუკიდებლობა** – ცენტრალური ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები და ადგილობრივი ბიუჯეტები დამოუკიდებელია, რასაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსავლების წყაროები და საკუთარი ხარჯების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება;

5. **ერთიანობა** – ხელმძღვანელობა უნდა მოხდეს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საქართველოს კონტროლის პალატის ზედამხედველობით სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით;

6. **უნივერსალობა** – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა უნდა მიიმართოს საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამასთან, არც ერთი შემოსულობა, დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული ხარჯის ან ღონისძიებების დასაფინანსებლად;

7. **კონსოლიდირება** – ყველა სახელმწიფო შემოსულობა უნდა აისახოს ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, რომელიც იმართება სახელმწიფო ხაზინის მიერ და განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში.

ბიუჯეტი ფინანსური შინაარსით, არის დოკუმენტი იმის შესახებ, თუ გადასახადებიდან და სხვა წყაროებიდან რა მოცულობის შემოსულობების მიღებას გეგმავს მთავრობა, როგორ აპირებს მიღებული სახსრების დახარჯვას და რისი მიღწევა აქვს დაგეგმილი ამ ხარჯების გაწევით. აგრეთვე, ბიუჯეტი არის პოლიტიკური დოკუმენტი და იგი უნდა ასახავდეს, თუ როგორ შეუწყობს ხელს წარმოდგენილი ხარჯები მთავრობის პოლიტიკური მიზნების, ამოცანებისა და პრიორიტეტების განხორციელებას. ბიუჯეტი სახელმწიფო მოხელეებს ასევე ანიჭებს უფლებამოსილებას და მიუთითებს, თუ როგორ უნდა მოიპოვონ სახსრები, როგორ დახარჯონ აღნიშნული თანხები და განსაზღვრავს იმ მომსახურებებს, რომელთა მიღებასაც მთავრობა მოელის მათგან დახარჯული სახსრების სანაცვლოდ¹.

ბიუჯეტი არის სხვადასხვა დონის, რომელთა ერთიანობა ქმნის საბიუჯეტო სისტემას.

დასახლებებს და ქალაქების უბნებს (დედაქალაქის უბნების გარდა) არ გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტები. დასახლებები და ქალაქის უბნები ფლობენ ხარჯთაღრიცხვას, რომელიც დამტკიცებულია იმ თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, რომლის შემადგენლობაშიც ისინი შედიან².

ეკონომიკური რეფორმების საწყის ეტაპზე მყოფი დამოუკიდებელი საქართველო, შეიძლება ითქვას, რომ პრაქტიკულად ბიუჯეტის გარეშე იყო დარჩენილი და ძირითადად სულდგმულობდა საზღვარგარეთიდან მიღებული დახმარებებით. საქართველოს პარლამენტის მიერ 1993 წლის 30 მარტს მიღებული იქნა კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებების შესახებ“, რომელიც წარმოადგენდა საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნით გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს.

ამ კანონის საშუალებით „განისაზღვრა ცენტრალური ბიუჯეტის, ავტონომიური წარმონაქმნებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შემოსავლებისა

¹ სახელმწიფო ბიუჯეტი და მისი მონიტორინგის მეთოდები (გზამკვლევი) თბ. 2009 წ. გვ.4

² საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი

და ხარჯების გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები.“³

კანონი

ხასიათდებოდა უამრავი ხარვეზით, რომლთა უმეტესობა აღიარებულია ქართველი მეცნიერ ეკონომისტების მიერ. ისინი აღნიშნავდნენ, რომ ზემოაღნიშნული კანონის ერთ-ერთი „მთავარი მეთოდოლოგიური ნაკლი იყო ბიუჯეტის უდეფიციტო ხასიათი და სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტების ბიუჯეტის შემოსავლებში (საშემოსავლო ნაწილის შესრულებაში) ჩათვლა, რის შედეგადაც ბიუჯეტში დაფიქსირებული არ იყო დეფიციტი და მისი დაფარვის წყაროები“⁴.

ამავე წლის 29 მაისს მიღებულ ახალ კანონში „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილების შესახებ“ მოხდა საფინანსო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების დადგენა საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოებისათვის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი ორგანოებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისათვის. ზემოაღნიშნული კანონით ჩამოყალიბდა ასევე შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის პრინციპები როგორც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისათვის. აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ყველა დონის ბიუჯეტი განიხილებოდა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად.

მნიშვნელოვანია არა თვითონ ახალი კანონის მიღება, არამედ ის, რომ მან თავის წინამორბედთან შედარებით მრავალი სასიკეთო ცვლილება განიცადა. კერძოდ, ახალი ინტერპრეტაციით იქნა განსაზღვრული: სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები, ხარჯები და ამ ხარჯების მიმართულებები, აგრეთვე ამ ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლების წყაროებით განხორციელებული საბიუჯეტო რეგულირება, საბიუჯეტო მოწყობა, კლასიფიკაცია, ბიუჯეტის დეფიციტის

³შათირიშვილი ჯ., კერესელიძე ნ.- „საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები“, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, თბ. 2000, VI ტ., გვ. 233.

⁴ შათირიშვილი ჯ., კერესელიძე ნ.- „საბიუჯეტო კანონმდებლობისა და საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის საკითხები“, ფსკი, სამეცნიერო შრომების კრებული, გარდამავალი პერიოდის საფინანსო-ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, თბ. 2000, VI ტ., გვ. 233.

ზღვრული სიდიდე და მისი გადაჭარბებისას გამოსაყენებელი მექანიზმი, რომელიც მოახდენდა ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრს. წინა კანონში განხილული ხარვეზებიდან ერთ-ერთი ძირითადი იყო სწორედ „ბიუჯეტის უდევფიციტო ხასიათი“.

კანონში შეტანილ ცვლილებებს შორის ყველაზე მეტად ეფექტურად მივიჩნევთ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულებისათვის უფლების მიცემას, რომ მათ ბიუჯეტებში მთლიანად ჩარიცხულიყო: მიწის გადასახადი, ქონების გადასახადი და სხვა საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები, აგრეთვე ისეთი ადგილობრივი გადასახადები, როგორცაა: სამეწარმეო საქმიანობის, რეკლამის, სასტუმროს და სხვა გადასახადები. თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების დამუშავების საჭიროებაზე მეტყველებს ასევე 1997 წელს მიღებული ქვეყნის საგადასახადო კოდექსი, რომელმაც ვერ შესძლო მის წინაშე წაყენებული ამოცანების შესრულება.

კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მოცემულია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შემდეგი განმარტება: „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა“⁵. საბიუჯეტო სისტემის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესი, რომელიც თავის თავში გულისხმობს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, შესრულებასა და ანგარიშგებას, საბოლოო ეტაპს კი, რა თქმა უნდა, წარმოადგენს კონტროლი.

საქართველოს მთავრობა პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე, ანგარიშგებაზე. სხვადასხვა დონეზე ასევე პასუხისმგებლობა შესაბამისად ეკისრება ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ ორგანოს. საქართველოს პარლამენტი პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებაზე, კონტროლზე.

⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, თავი 1, მუხლი 2.

სხვადასხვა დონეზე კი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, შესრულებასა და ანგარიშგებას ზედამხედველობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საბიუჯეტო პროცესის პირველ ეტაპს, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, წარმოადგენს ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, რომლის დროსაც წარმოებს:

ა) ქვეყნის ეკონომიკის შემდგომი ზრდა-განვითარების ღონისძიებების დაზუსტება;

ბ) სოციალური პოლიტიკის სრულყოფის ღონისძიებების დაზუსტება. აღნიშნულ ეტაპზე, ძირითად საყრდენს წარმოადგენს ქვეყანაში მოქმედი ეკონომიკური კანონები და ის საბიუჯეტო განაცხადები, რომლებსაც წარადგენენ ბიუჯეტზე მყოფი დაწესებულებები.

ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს ბიუჯეტის პროექტში საშემოსავლო პარამეტრების დეტალურად წარმოდგენის აუცილებლობა, რაც, თავის მხრივ, შემდგომში ანალიზის სრულყოფილად ჩატარების უმთავრესი საფუძველია.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების გაანგარიშების მეთოდები უფრო მეტად დახვეწას საჭიროებენ, რადგან საქართველო საბაზრო ეკონომიკის გაზას ადგას. არსებობს გამოთვლის რამოდენიმე მეთოდი, ესენია : _ ავტომატური მეთოდი, რომლის შინაარსი შემდეგია: ბოლო წლის ბიუჯეტის შესრულების მონაცემების საშუალებით ავტომატურად ხდება განსაზღვრა შემდეგი წლის სავარაუდო შემოსავლებისა.

1.2. განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტების სტრუქტურა

ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო ბიუჯეტი სამი დონისგან შედგება: ფედერალური ბიუჯეტი, შტატების ბიუჯეტები და ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტები. ფედერალური ბიუჯეტი, თავის მხრივ, ორი ნაწილად იყოფა: საკუთრივსამთავრობო ბიუჯეტის, ანუ ფედერალური ფონდისაგან და ნდობის (ე.წ. ტრასტ) ფონდისაგან.

სამთავრობო ბიუჯეტი აფინანსებს საერთო-ეროვნულ პროგრამებს, რომლებიც დაკავშირებულია ქვეყნის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ფუნქციების განხორციელებასთან. მის ხარჯებში შედის თავდაცვის, ეკონომიკური, საგარეო-ეკონომიკური და საგარეო-პოლიტიკური ხარჯები, ფედერალური ვალის პროცენტების დაფარვა, სოციალური და მმართველობის შენახვის ხარჯები.

აშშ-ის ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი წყაროს, ყველა დონეზე, გადასახადები წარმოადგენს. ფედერალური ბიუჯეტის შემოსავლების მთავარი წყაროა საშემოსავლო გადასახადი. სიდიდით მეორეა სოციალური დაზღვევის ანარიცხები, რომელსაც იხდიან ნაწილობრივ დაქირავებულები (დასაქმებულები) დანაწილობრივ დამქირავებულები (დამსაქმებლები). ფედერალური მთავრობა გადასახადების სახით იღებს მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ)⁶ ხვედრითი წონის 20%-მდე. შტატების მთავრობებისა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტებში გადასახადების სახით (ძირითადად, გადასახადები საკუთრებაზე დაგაყიდვიდან) შედის მშპ-ს 12%.

შტატებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტები ფედერალური მთავრობისგან იღებენ ფინანსურ დახმარებას დოტაციის სახით, რომელიც მშპ-ს 3%-ს უდრის. აშშ-ს გადასახადების

სტრუქტურა ასეთია:

პირდაპირი

გადასახადები⁷:

1. საშემოსავლო გადასახადი მოსახლეობისგან;

⁶ მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) – დროის გარკვეულ მონაკვეთში (ჩვეულებრივ, ერთი წლის განმავლობაში) ქვეყნის საზღვრებში წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ერთობლიობა გამოხატული მიმდინარე საბაზრო ფასით.

⁷ პირდაპირი გადასახადი – რომელსაც ამოიღებს სახელმწიფო უშუალოდ გადასახადის გადამხდელის შემოსავლიდან ან ქონებიდან.

2. კორპორაციების მოგების გადასახადი;

3. ქონების გადასახადები მუნიციპალურ და შტატის დონეზე;

4. სოციალური დაზღვევის ანარიცხები;

5. მემკვიდრეობისა და ნაჩუქრობის გადასახადები;

6. სატრანსპორტო საშუალებების გადასახადი, რომელიც ამოიღება მოსახლეობიდან.

არაპირდაპირი გადასახადები⁸:

1 მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) – დროის გარკვეულ მონაკვეთში (ჩვეულებრივ, ერთი წლისგანმავლობაში) ქვეყნის საზღვრებში წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ერთობლიობა გამოხატული მიმდინარე საბაზრო ფასით.

2 პირდაპირი გადასახადი – რომელსაც ამოიღებს სახელმწიფო უშუალოდ გადასახადისგადამხდელის შემოსავლიდან ან ქონებიდან. 1. აქციზი და საბაჟო გადასახადი; 2. კერძო მეწარმეთა ფედერალური შენატანები სოციალური დაზღვევის მიზნით; 3. სატრანსპორტო საშუალებების გადასახადი, რომელიც ამოიღება მეწარმეებისგან.

აშშ-ში ყველა დონეზე ამოიღება 1. ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადი; 2. კორპორაციების მოგების გადასახადი; 3. სოციალური დაზღვევის ფონდების გადასახადი; 4. მემკვიდრეობისა და ნაჩუქრობის გადასახადები; 5. აქციზი.

ფედერალური ბიუჯეტის მეორე მთავარი ნაწილია ნდობის ფონდები. იგი მიზნობრივი ხასიათისაა და ითვალისწინებს ფედერალური ავტოსტრადების, აეროპორტების, ჰიდროელექტროსადგურების მოვლა პატრონობას და სხვ.

ამჯგუფის ფონდებს შორის უმსხვილესია სოციალური დაზღვევის ფონდი, უმუშევართა დახმარების ფონდი და სხვა. ნდობის ფონდების შემოსავლის მთავარი წყაროა სახელმწიფო საკუთრების ექსპლუატაციიდან მიღებული სახსრები. კერძო სექტორში სოციალური დაზღვევის ფონდები იქმნება მუშათა და მეწარმეთა

⁸არაპირდაპირი გადასახადი – გადასახადი საქონელსა და მომსახურებაზე, რომელიც უშუალოდ შედის ფასებისა და ტარიფების სტრუქტურაში. ამ გადასახადს იხდის მყიდველი. პირდაპირი გადასახადისგან განსხვავებით, იგი არ არის დაკავშირებული გადასახადის გადამხდელის შემოსავლებთან.

შენატანებიდან. სახელმწიფო მოსამსახურეთათვის სოციალური დაზღვევის ფონდები იქმნება თვით მოსამსახურეების და ფედერალური მთავრობის შენატანებისგან. აშშ-ში ნდობის ფონდები, როგორც წესი, ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.

თავი 2. საბიუჯეტო დაგეგმვა, როგორცა ბიუჯეტო სისტემის ეფექტურობის წინაპირობა

2.1. საბიუჯეტო დაგეგმვის შინაარსი, საფუძვლები და პრინციპები

სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი უმთავრესი დოკუმენტია. მისი სწორად დაგეგმვა და გეგმაზომიერი აღსრულება მნიშვნელოვანია ეკონომიკური წინსვლისა და განვითარებისათვის. სახელმწიფო თითოეული მოქალაქის მიერ ბიუჯეტში გადასახადების სახით შეტანილ თანხებს სხვადასხვა მიმართულებით ხარჯავს და, შესაბამისად, თითოეული მოქალაქის უფლებაა ჰქონდეს ინფორმაცია, თუ რაში იხარჯება მისი ფული.

ბიუჯეტის დაგეგმვის და აღსრულების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს ბიუჯეტის სახსრების რეგლამენტირებულ ჩარჩოებში მოქცევა და, შესაბამისად, მისი წყაროების რეალური განსაზღვრა. ბიუჯეტის შედგენის დროს ამ მიზანს რომ მივაღწიოთ, აუცილებელია ხარჯების და შემოსავლების დაჯგუფების გაერთიანება ფორმებისა და სახეების მიხედვით. რაც შეეხება ხარჯებს საჭიროა მათი დაჯგუფება მიზნობრივი დანიშნულების გათვალისწინებით.

დღევანდელ პირობებში საქართველო დაადგა რა სოციალურად ორიენტირებულ რეგულირებად საბაზრო ეკონომიკის გზას, მრავალი ამოცანა აქვს გადასაწყვეტი. ამ ამოცანებიდან გამოვყოფთ სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების ორგანიზაციული სისტემის შექმნას, მის სწორად წარმართვას. მხედველობაში გვაქვს ის, რომ ბიუჯეტურმა პროცესმა უნდა განსაზღვროს ქვეყნის ტერიტორიაზე გაწეული დანახარჯების მთლიანობა და მათი უზრუნველყოფა შექმნილი შემოსავლებით.

ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და განვითარების ეკონომიკური საფუძველია ფინანსური სახსრები, რომლებიც, ძირითადად, ფორმირდება გადასახადების ბიუჯეტში შეტანის სახით. თავის მხრივ, სახელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელია განსაზღვრული სახელმწიფო ხარჯები, ხოლო ხარჯების დაფარვისათვის საჭიროა სახელმწიფოს შემოსავლების ფორმირება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსების თვალსაზრისით სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი სახელმწიფო ხარჯებში გამოიხატა.

სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა, მათი ურთიერთკავშირი ბიუჯეტში ფინანსური ურთიერთობების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა. ყოველ ბიუჯეტში შემოსავალ და გასავალ ნაწილებს შორის თანაფარდობა ბალანსის მეშვეობით მათი შედგენის ძირითადი პირობაა, სწორედ იგი განსაზღვრავს ქვეყანაში საგადასახადო დაბეგვრის მოცულობის შემცირებას ან გაზრდას.

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს მისი მიზნის განსაზღვრაზე. იმაზე, თუ როგორ უნდა განაწილდეს სახელმწიფო სახსრები მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. აღნიშვნის ღირსად მიმაჩნია ისიც, რომ ფულადი სახსრები შეზღუდულია და ამასთანავე ამოუწურავი არ არის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტური პროცესის სრულყოფისას მის ყველა სტადიაზე რესურსების გაანგარიშების წესს განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს.

საჯარო ფინანსების მართვა (Public Financial Management) რამდენიმე პრინციპზეა დამყარებული, მათ შორის უმთავრესი - გამჭვირვალობა და სამოქალაქო საზოგადოების საბიუჯეტო პროცესებში თანამონაწილეობა.

ამ პროცესში ძალზედ მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის დაგეგმვისა და აღსრულების ეფექტიანობის შეფასება.

საბჭოთა კავშირის რღვევის შემდეგ საქართველომ დაიწყო საკუთარი სახელმწიფოებრიობის შენება. ამ ეტაპზე სახელმწიფოებრიობის სხვა ატრიბუტებთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია ეფექტურად ფუნქციონირებადი ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის შემდგომ სწრაფ განვითარებას. ამასთან ერთად სახელმწიფოს გააჩნია თავისი ეკონომიკური ფუნქციები, რომელთა ზედმიწევნით შესრულებაზეც არის პასუხისმგებელი. ხელისუფლების ხელში არსებული ყველაზე მნიშვნელოვანი ბერკეტი თავისი ფუნქციების შესასრულებლად, რომელიც მოქმედებს ქვეყნის განვითარების ყველა ასპექტზე, არის ბიუჯეტი. მისი მეშვეობით სახელმწიფომ უნდა გაატაროს ის პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს დასახული მიზნების მიღწევას ყველაზე ეფექტური საშუალებით. აქედან გამომდინარე ქვეყნის ბიუჯეტის ფორმირებას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. რა თქმა უნდა, ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა

უაღრესად მნიშვნელოვანი საქმეა, მაგრამ შემოსავლების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე, მისი მიზნობრიობა და ეფექტურობის ზრდაზე, მით უმეტეს, იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანას ამდომებს საშინაო, თუ საგარეო ვალის ტვირთი. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სიმწირე საგრძნობლად უშლის ხელს სახელმწიფოს ეკონომიკური და არა მარტო ეკონომიკური ფუნქციების აღსრულებაში. განსაკუთრებით სავალალო ხდება სიტუაცია, როდესაც ის მცირე რესურსები არასწორად ნაწილდება და ხდება კორუფციის წყარო, რომელიც ძირს უთხრის ახალ სახელმწიფოებრიობას.

თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელია ქმედითი საბიუჯეტო მექანიზმი და მისი ნორმალური, ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის პირობების შექმნა, ეს შეუძლებელია საბიუჯეტო სისტემის მუდმივი სრულყოფის ღონისძიებების შემუშავებისა და პრაქტიკული რეალიზაციის გარეშე, ვინაიდან სწორედ ამ უკანასკნელზე არის მნიშვნელოვნად დამოკიდებული ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების ფორმირება და გამოყენება, საერთოდ გარდამავალი ეკონომიკის პირობებს მისადაგებული საბიუჯეტო მექანიზმის გამართული მუშაობა.

საბიუჯეტო პროცესის ძირითად შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს ბიუჯეტის დაგეგვა და რეგულირება, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს ფინანსური რესურსების გადანაწილების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის. ბიუჯეტის დაგეგმვის შინაარსი მოიცავს ბიუჯეტის და სხვა ფინანსური გეგმების დაგეგმვის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საკითხებს.

ბიუჯეტის დაგეგმვას მიეკუთვნება არა მარტო ბიუჯეტის შედგენა, საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა რგოლების მიხედვით, არამედ მისი შესრულებაც. საბიუჯეტო დაგეგმვის ასეთი განსაზღვრება თვით ბიუჯეტის არსიდან გამომდინარეობს.

ბიუჯეტის დაგეგმა ემორჩილება სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის მოთხოვნებს.

დაგეგმვის ეკონომიკური საფუძველია საზოგადოებრივი პროდუქტის განაწილება და გადანაწილება ფინანსური სისტემის სხვადასხვა რგოლებში

საერთოეროვნული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების განვითარებისათვის ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების პროცესში.

საბიუჯეტო დაგეგმვის პრინციპებია:

- საბიუჯეტო საკითხების რეგულირება ერთიანი სამართლებრივი ნორმებით;
- საბიუჯეტო სახსრების მიზანმიმართული ხასიათი;
- წლიური ბიუჯეტის უწყვეტობა;
- ფინანსური მაჩვენებლების სტაბილურობა (ნორმები, საგადასახადო განაკვეთი);
- საბალანსო მეთოდი.

საბიუჯეტო დაგეგმვას აწარმოებს სახელმწიფო მმართველის ორგანოები. საბიუჯეტო დაგეგმვის საფუძვლებს განსაზღვრავს კონსტიტუცია და სახელმწიფოს სხვადასხვა კანონები.

საბიუჯეტო დაგეგმვა მოიცავს საბიუჯეტო პროცესს როგორც მის მთავარ ფორმას.

საბიუჯეტო სისტემის ეფექტურობა, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ფორმირება და შესრულების ხარისხი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორი საბიუჯეტო კლასიფიკაცია გამოიყენება საბიუჯეტო პროცესში და როგორია მისი სტრუქტურა. როგორც ცნობილია, ბიუჯეტის კლასიფიკაციის მიზანია სახელმწიფო ფინანსური ნაკადების სისტემატიზაცია, მისი შემოსულობებისა და გადასახდელების მწყობრი ორგანიზება, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს საბიუჯეტო პროცესის ოპტიმალურ მსვლელობას და გამჭვირვალე გახადოს ფინანსური ნაკადების მოძრაობა, იმავდროულად გააძლიეროს ფინანსური კონტროლი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების გამოყენებაზე. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სრულყოფა, რომელმაც ზუსტად უნდა ასახოს ინფორმაცია ბიუჯეტსა და ეკონომიკას შორის. მოქმედი კანონით “საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” საბიუჯეტო კლასიფიკაციას ამტკიცებს ფინანსთა მინისტრი პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმებით.

საბიუჯეტო კლასიფიკაციების სრულყოფის მიზნით იქმნება ერთიანი კანონი საბიუჯეტო კლასიფიკატორის შესახებ, რომელიც

მოიცავს და გააერთიანებს: ა) ბიუჯეტის შემოსავლების ზოგად კლასიფიკაციასთან ერთად შემოსავლების დაყოფას დარგობრივ ჭრილში (შემოსავლების დარგობრივი კლასიფიკაცია); ბ) ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციას; გ) ხარჯების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას; დ) ხარჯების ორგანიზაციულ და ღონისძიებების ჭრილში დაყოფას; ე) ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროების კლასიფიკაციას. ეროვნული ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარების პერსპექტივებისა და შემოსავლების მობილიზაციის თვალსაზრისით მათი შესაძლებლობების ანალიზისათვის (რაც გააუმჯობესებს საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესს), აუცილებლად მიგვაჩნია შემოსავლების დარგობრივი კლასიფიკატორის შემუშავება⁹. აღნიშნულის აუცილებლობას განაპირობებს ის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის განსაზღვრის დროს სრულყოფილად არ ხდება ცალკეული დარგების ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის მიმდინარე და მოსალოდნელი მაჩვენებლების ანალიზი და ექსპერტული შეფასება. ამასთან საბიუჯეტო დაგეგმვის სრულყოფას, შემოსავლების რეზერვების გამოვლენას ხელს უშლის ის, რომ სრულად არ აღირიცხება ეროვნული ეკონომიკის სხვადასხვა დარგებიდან მიღებული შემოსავლები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ვიცოდეთ, თუ რა შემოსავლებს იღებს სახელმწიფო (ან ტერიტორიული ერთეულები) დარგობრივ ჭრილში და რა პოლიტიკა ხორციელდება ამ შემოსავლების ბაზის შექმნისა და მათი მობილიზაციისათვის. ამდენად, ჩვენი აზრით, შემოსავლების ყველა სახეობის დარგობრივ ჭრილში აღრიცხვა და ანალიზი, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს დარგობრივი რეზერვების გამოვლენას და მეორე მხრივ, უფრო გამჭვირვალეს და მართვადს გახდის საბიუჯეტო დაგეგმვის (შესაბამისად შესრულების) პროცესს.

საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისა და მიზნობრივ-პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლის აუცილებლობიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ხარვეზებია იმ თვალსაზრისითაც, რომ მასში მოცემულია მრავალი სახის ფონდის (სპეციალური, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდები) შექმნის მექანიზმები. ამ მხრივ დადებით მომენტად უნდა ჩაითვალოს

⁹გამსახურდია თ., საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა - საბიუჯეტო მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირების აუცილებელი პირობა. ჟ. "საქართველოს ეკონომიკა" 2007 ¹N2

პრეზიდენტის რწმუნებულების ფონდების გაუქმება და მათი კონსოლიდაცია სახელმწიფო ბიუჯეტში.

საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების ოპტიმიზაციისათვის გაცილებით ეფექტური იქნება ამა თუ იმ დარგის, სფეროს თუ სექტორის დაფინანსება განხორციელდეს იმ სპეციალური პროგრამების მეშვეობით, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში (ასევე ტერიტორიული ერთეულების დონეზე). ამგვარი სახით წარდგენის შემდეგ საკანონმდებლო ორგანომ უნდა იმსჯელოს ამა თუ იმ პროგრამის მიზანშეწონილობის შესახებ და ბიუჯეტიდან უნდა მოხდეს სახსრების გამოყოფა მხოლოდ იმ პროგრამების დასაფინანსებლად, რომლებიც ყველაზე უფრო მეტად ღირებული და პრიორიტეტულია. მხოლოდ ამგვარად მიიღწევა ასიგნებათა გამოყოფისა და ხარჯვის კონტროლი და საჯაროობა, ე.ი. საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების დროს ყურადღება უნდა გამახვილდეს არა მრავალრიცხოვანი საბიუჯეტო ფონდების ფორმირებაზე, არამედ მრავალრიცხოვანი და ეფექტური პროგრამების დაფინანსებაზე, რაც მაქსიმალურად დაახლოვებს მიზნობრივ-პროგრამული საბიუჯეტო დაფინანსების ორიენტირებს და აამაღლებს საბიუჯეტო სისტემის მუშაობის ეფექტურობას.

საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავებაში უმნიშვნელოვანეს კომპონენტად უნდა იქცეს რაციონალური საბიუჯეტო პროგნოზირება, რაც მოითხოვს ბიუჯეტის გადასახდელებისა და შემოსულობების დაგეგმვის მეცნიერულად დასაბუთებული მეთოდოლოგიის დამუშავებას, რის გარეშეც წარმოუდგენელია საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა. სწორი საბიუჯეტო პროგნოზირება გულისხმობს არა ეკონომიკის მიმდინარე და მოსალოდნელი ტენდენციების გათვალისწინებით ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის თანაფარ-დობის განსაზღვრას, არამედ ობიექტური და მეცნიერულად არგუმენტი-რებული მიდგომების წინა პლანზე წამოწევას საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში, საბიუჯეტო რესურსების გაანგარიშების წესის სრულყოფას, პრიორიტეტული მიმართულებებისა და შესაბამისად ბიუჯეტის სპეციალი-ზაციის ფაქტორის გაძლიერებას, საბიუჯეტო პოლიტიკის ჩარჩოებში დაბალანსებული საგადასახადო, საინვესტიციო, სატრანსფერტო, სოციალური, დეფიციტის დაფინანსების პოლიტიკის გატარებას.

ცნობილია, რომ სახელმწიფო ხარჯებს ახორციელებს არა იმიტომ, რომ საზოგადოებას აქვს შემოსავლები, რომლებიც რაღაცისათვის უნდა დაიხარჯოს, არამედ პირიქით, ხარჯების ობიექტური აუცილებლობა აიძულებს სახელმწიფოს გაანაწილოს და გადაანაწილოს ერთობლივი პროდუქტი და ეროვნული სიმდიდრე ფულადი სახსრების ფორმირებისა და გამოყენებისათვის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის შედგენას საფუძვლად უნდა დაედოს, პირველ რიგში, გადასახადებების მიმართულებების სწორი განსაზღვრა, საბიუჯეტო ხარჯების მიზნებისა და პრიორიტეტების დადგენა და მის საფუძველზე საბიუჯეტო რესურსების გაანგარიშება, ვინაიდან ბიუჯეტის შედგენისას ყოველთვის ფაქტობრივად ერთი და იგივე ძირითადი პრობლემა დგება: გამოინახოს და დამტკიცდეს ბიუჯეტის ხარჯების ოპტიმალური ოდენობა (ბიუჯეტის გასავალი), რომლის გარეშე სახელმწიფო ჯეროვნად ვერ შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს გამოძებნოს მისი დაფარვის საშუალებები (ბიუჯეტის შემოსავალი). ამიტომ ბიუჯეტის შემოსავალ-გასავლის ოპტიმალური შეფარდების მიღწევისათვის აუცილებელია საბიუჯეტო პროგნოზირება-დაგეგმვა იქცეს საბიუჯეტო პოლიტიკის სტრატეგიის განმსაზღვრელ ელემენტად.

ხშირ შემთხვევაში ბიუჯეტის დაგეგმვის არარეალობა გამოწვეულია იმით, რომ ქვეყანაში სათანადოდ არ მოქმედებს მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პროგნოზირების სისტემა, სხვადასხვა უწყებების მიერ გაანგარიშებული ერთი და იგივე მაჩვენებელი რაოდენობრივად ერთმანეთი-სგან განსხვავდება. 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 დაუზუსტებელ ინფორმაციას ეყრდნობა, ამიტომ სტატისტიკური გათვლების სრულყოფას სწორი საბიუჯეტო პროგნოზი-რებისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს.

ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზირება ფართო ცნებაა იმ თვალსაზრისით, რომ ის გულისხმობს არა მარტო გათვლების (დავუშვათ საგადასახადო ბაზის) სიზუსტეს, არამედ თუნდაც სწორი გაანგარიშებების ეფექტიან რეალიზებას, რაც პირდაპირ უკავშირდება შემოსავლების ადმინისტრირებას და მთლიანად ეკონომიკურ პოლიტიკას.

რეალური ბიუჯეტის შედგენისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ხარჯების მოცულობის სწორ განსაზღვრას, რისთვისაც, შესაძლებლობის ფარგლებში, ხარჯების მთლიანი მოცულობის გეგმიურ და შესრულების ფაქტობრივ ნაწილში სრულად უნდა აღირიცხებოდეს ყველა ის საბიუჯეტო რესურსი, რომელიც ქვეყანამ ან მისი გარანტიით მიიღეს ცალკეულმა მხარჯავმა სუბიექტებმა წლის განმავლობაში. ამ თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა აქვს ბიუჯეტისათვის დამახასიათებელი ისეთი უმნიშვნელო-ვანესი პრინციპის რეალიზაციას, როგორცაა ტრანსპარენტობა. ამ მხრივ მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია თითოეული სამინისტროს, უწყების, მხარჯავი სუბიექტისთვის თავიანთი სპეციფიკიდან გამომდინარე, შემუშავდეს ეკონომიკური კლასიფიკაციის ცალკეული მუხლებისათვის შესაბამისი ნორმატივები, მაგალითად, მივლინების, კავშირგაბმულობის, საკანცელარიო ნივთების შექმნის ხარჯებისათვის და ა.შ., რაც, ჩვენის აზრით, უფრო ეფექტურს გახდის საბიუჯეტო რესურსების გამოყენებას.

ამრიგად, საბაზრო ეკონომიკის გარდამავალ ეტაპზე რაციონალური საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარებისა და ეფექტურად ფუნქციონირებადი საბიუჯეტო სისტემის გარანტიად უნდა იქცეს ყველა დონის ბიუჯეტის გადასვლა მიზნობრივ-პროგრამულ დაფინანსებაზე, რომელმაც უნდა ასახოს რეალური ურთიერთკავშირი ეკონომიკის არსებულ მდგომარეობასა და საბიუჯეტო სისტემას შორის და იმავდროულად გაითვალისწინოს ქვეყნის ფინანსური შესაძლებლობები. ეს საშუალებას მოგვცემს, ერთი მხრივ, ავამაღლოთ პასუხისმგებლობა საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან გამოყენებაზე და, მეორე მხრივ, ავამოქმედოთ შიდა რეზერვები და შესაბამისად უფრო მართვადი გავხადოთ საშუალოვადიან პერიოდში სახელმწიფო ფინანსური ნაკადების მოძრაობა.

ქვეყანაში აუცილებელია ჩამოყალიბდეს რაციონალურად მომუშავე საბიუჯეტო სისტემის მოდელი, რომელიც მიზნად ისახავს მიზნობრიობისა და შედეგიანობის ზრდას.

ამ ეტაპზე უმთავრესი და უპირველესი არის გავიაზროთ თუ რა არის ბიუჯეტი, რისთვის დგება და რა მიზანს ისახავს. ბიუჯეტი არის სახელმწიფო რესურსების განაწილების გეგმა. ბიუჯეტს აქვს ეკონომიკური, პოლიტიკური, იურიდიული და მმართველობითი ფუნქცია.

თავისი დატვირთვიდან გამომდინარე ბიუჯეტი უპირატესად არის ფინანსური ნაკადების მოძრაობის გეგმა, რომელიც გავლენას ახდენს მაკროეკონომიკურ პარამეტრებზე (საგადამხდელო ბალანსი, სრული დასაქმება, ეკონომიკური ზრდა, ფასების სტაბილურობა) და თავად ხდება მათი გავლენის ქვეშ. გარდა ამისა ბიუჯეტის ეკონომიკურ ფუნქციებში მოიაზრება შემოსავლების განაწილებისა და გადანაწილების ფუნქცია.

ბიუჯეტი უნდა იქცეს სახელმწიფოს იდეოლოგიის გამომხატველ და პრაქტიკაში განმახორციელებელ დოკუმენტად. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება განვიხილოთ იგი როგორც ცხრილების ნაკრები, რომელიც სახელმწიფოს სახსრების ხარჯვის უფლებას იძლევა და არ გვეუბნება თუ რა მიზანს ემსახურება და რა შედეგს ველით ამ სახსრების ხარჯვისაგან. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ როდესაც ლაპარაკია გამჭვირვალობაზე, ეს რა თქმა უნდა აღიქმებოდეს როგორც მხოლოდ ფინანსური სახსრების მოძრაობის გამჭვირვალობა, აქ მიზნების და მისი მიღწევის საშუალებების გამჭვირვალობაც უნდა იქნეს ნაგულისხმევი. გადასახადის გადამხდელმა უნდა ნახოს, თუ სად მიდის და რა მიზანს ემსახურება მის მიერ გადახდილი გადასახადი. აქედან გამომდინარე ბიუჯეტი არ არის მხოლოდ ფინანსური გეგმა, ის არის პოლიტიკური დოკუმენტი. ე.ი. პოლიტიკურად ბიუჯეტი ასახავს გარკვეული სახის კონსენსუსს სახელმწიფო პრიორიტე-ტებთან მიმართებაში.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე საბიუჯეტო დაგეგმვა მოგვევლინება პროცესად, რომელიც განსაზღვრავს ფინანსური რესურსების იმ ნაწილის მოცულობას, რომლის მობილიზაცია და გამოყენება გათვალისწინებულია ბიუჯეტში ტერიტორიული ერთეულის ლოკალური მიზნების და ამოცანების დასაფინანსებლად.

შესაბამისად, საფინანსო-საბიუჯეტო დაგეგმვის ძირითადი მიზანი იქნება სახელმწიფოს ფინანსური მეურნეობის ფუნქციონირების პერსპექ-ტიული მიმართულებების ჩამოყალიბება, რათა მიღწეულ იქნეს აუცილე-ბელი შესაბამისობა ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების მოცულობების, სტრუქტურის და, მეორე მხრივ, საერთო ტერიტორიულ ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ მოთხოვ-ნილებებს შორის.

ყოველივე აღნიშნული მეტყველებს საბიუჯეტო დაგეგმვის სიზუსტის

მნიშვნელობაზე, რადგან მასზე ბევრად არის დამოკიდებული შემდგომში ბიუჯეტის შესრულების ხარისხი და საერთოდ, ტერიტორიული ერთეულის განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა. ამასთან, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადგილებზე სტრატეგიული პროგნოზირების პრინციპების დანერგვა და საბიუჯეტო დაგეგმვაში მათი ინტეგრირება.

ადგილობრივი ფინანსები, წარმოადგენს რა ტერიტორიული მართვის ორგანოების ძირითად ფინანსურ ბაზას, ვერ უზრუნველყოფენ ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ეფექტური ზემოქმედებას რეგიონში მიმდინარე სხვადასხვა პროცესზე, ვინაიდან, ჯერ ერთი, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს ადგილობრივი ბიუჯეტი შეზღუდულ ხასიათს ატარებს მისი დეფიციტურობის გამო და მეორე, ხასიათდება მცირე მოცულობით, დაბალი ეფექტურობით და რაც მთავარია ბიუჯეტური ურთიერთობების კონკრეტული ფორმები მოწყვეტილია კვლავწამოების პროცესის მონაწილეთა მატერიალურ ინტერესებს. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ საქართველოში უკანასკნელი წლების ღრმა სოციალურ-ეკონომიკურმა გარდაქმნებმა, მასთან ერთად მართვაში ტერიტორიული მიმართულებების წინა პლანზე წამოწევამ, არსებითად შეცვალა ადგილობრივი ბიუჯეტის ცნება და გააფართოვა მისი რეალური დამოუკიდებლობის საზღვრები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსური მეცნიერების წინაშე დგება ოცანა, რომ საბაზრო ეკონომიკის ადეკვატურად შეიქმნას, როგორც მთლიანად, ასევე ქვეყნის ცალკეული ტერიტორიულ-რეგიონალურ ერთეულებში სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე ბიუჯეტური ზემოქმედების მექანიზმები, რაც თავის მხრივ გულისხმობს ადგილობრივი ბიუჯეტების როლის და მნიშვნელობის გაზრდას ფულადი სახსრების მობილიზაციაში, მათი განკარგვისა და გამოყენების საქმეში.

თანამედროვე პირობებში საბაზრო ეკონომიკას ალტერნატივა არა აქვს. მთავარია სწორად განისაზღვროს საქართველოში მმართველობის ადგილობრივ ორგანოთა საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა გაზრდის აუცილებლობა და გაკეთდეს რეალური, სწორი დასკვნები. მთავარი ყურადღება უნდა მიექცეს ეკონომიკურ ინტერესებს, როგორც საზოგადოების განვითარების მამოძრავებელი ძალების, წინა პლანზე წამოწევას. მათზე განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილება სწორედ ადგილობრივი ფინანსების მეშვეობით უნდა მოხდეს, მისივე

საშუალებით უნდა დარეგულირდეს აგრეთვე ეკონომიკურ ინტერესებს შორის არსებული წინააღმდეგობებიც.

მეცნიერულ შესწავლას მოითხოვს ადგილობრივი ფინანსების პრობლემები, რაც გულისხმობს: ჯერ ერთი, საზოგადოების განვითარების კანონზომიერების შესაბამისად ყველა იმ ფაქტის ცოდნასა და ანალიზურ დამუშავებას, რომლებიც განსაზღვრავენ ადგილობრივი ფინანსების ნორმალურ ფუნქციონირებას; მეორე, ამ პროცესში ადგილობრივი ფინანსების ჩამოყალიბებისა და გამოყენების შესახებ უცხოეთის გამოცდილების, მეცნიერული მიღწევების გათვალისწინებას. აღნიშნულის მხედველობიდან გამორჩენა იწვევს ეროვნულ მეურნეობაში ფინანსური რესურსების უყარათოდ გამოყენების ზრდასა და ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგომარეობაში დესტაბილიზაციას. ადგილობრივი ფინანსური სისტემის შედარებით შეფარდებითი დამოუკიდებლობა არ ნიშნავს იმას, რომ იგი მოწყდეს საერთო ობიექტურ ეკონომიკურ ურთერთობებს. საქართველოს განვითარების უკანასკნელი პერიოდის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საფინანსო სისტემის მოწყვეტა ეკონომიკისაგან იწვევს მწვავე ფინანსურ კრიზისს, მოსალეობის მოსახლეობის დონის გაუარესებას და წარმოების მოცულობის დაცემას. რთული საფინანსო ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში, როდესაც მეურნეობის ეფექტიანობა დაცემულია, აუცილებელია ადგილობრივი ფინანსებით ეკონომიკის ფუნქციონირების პრობლემების გადაჭრისათვის კომპლექსურ ღონისძიებათა დამუშავება და მათი ამოქმედების მექანიზმების განსაზღვრა. აღნიშნულ ღონისძიებებში მთავარია ადგილობრივი ფინანსების როლის გაზრდა გარდამავალ ეკონომიკაში, მისი განვითარების ძირითადი ტენდენციების ჩამოყალიბება, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების შესწავლა ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაციის საქმეში, ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირების თავისებურებების, მათი როლის განსაზღვრა რეგიონალური ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში, ადგილობრივი ბიუჯეტის დეფიციტის წარმოშობის მიზეზებისა და მათი დაფარვის გზების ძიება და ცალკეული რეგიონების ეკონომიკური სპეციალიზაციის გაღრმავების აუცილებლობის შესახებ რეკომენდაციების შემუშავება.

2.2. ბიუჯეტის დეფიციტი და პროფიციტი მათი მართვა

ბიუჯეტი არსებობს დეფიციტური და პროფიციტური. იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება მის ხარჯებს, ბიუჯეტი პროფიციტურია. ხოლო როდესაც შემოსავლები ხარჯებზე ნაკლებია ადგილი აქვს ბიუჯეტის დეფიციტს. ბიუჯეტის დეფიციტიც და პროფიციტიც მთავრობის მიერ წინასწარაა განსაზღვრული და მას ამტკიცებს პარლამენტი.

როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები აღემატება შემოსავლებს, სხვაობის დაბალანსება ხდება სესხის აღების ანუ დეფიციტის დაფინანსების ხარჯზე. ბიუჯეტის დეფიციტი შეიძლება დაკავშირებული იყოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მიზნით მსხვილი ინვესტიციების გამოყოფასთან, ასევე სტიქიურ უბედურებებთან, ომთან და სხვა შემთხვევებთან.

დეფიციტური ბიუჯეტის დაგეგმვისას გასათვალისწინებელია, რომ იზრდება სახელმწიფო ვალი, რამდენადაც დეფიციტის დაფინანსების ძირითად წყაროს სესხები წარმოადგენს.

ბიუჯეტის დეფიციტი იქმნება ხარჯების შემოსავლებზე გადამეტებით. ჩვეულებრივ, თუ ბიუჯეტის ხარჯები შემოსავლებს უმნიშვნელოდ აღემატება, ეს დასაშვებად ითვლება. მაგრამ, როდესაც ბიუჯეტის დეფიციტის ოდენობა მთლიანი შიდა პროდუქტის 5-6 პროცენტზე მეტია, მაშინ უკვე განსაკუთრებით უარყოფით მოვლენასთან გვაქვს საქმე.

ნებისმიერი ქვეყნისთვის, მათ შორის საქართველოსთვისაც, უმძიმესი პრობლემაა ბიუჯეტის დეფიციტის ნორმალურ დონემდე (ერთნიშნა რიცხვამდე) დაყვანა. დეფიციტის წარმოქმნისას პირველ რიგში დაფინანსდება ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯები.

ბიუჯეტის დაბალანსებისთვის მტკიცდება ბიუჯეტის ზღვრული სიდიდე. თუ ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდის გადაჭარბება, ან მნიშვნელოვნად შემცირდება ბიუჯეტის შემოსავლის მოცულობა, გამოიყენება ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრის მექანიზმი.

მსოფლიოში არ არის ქვეყანა, რომელსაც სხვადასხვა დონით არ ჰქონდეს ბიუჯეტის დეფიციტი, მაგრამ მისი გავლენა მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე და მდგომარეობაზე სხვადასხვა ზომით გამოიხატება. განსხვავებულია ასევე დეფიციტის ხასიათი.

ბიუჯეტის დეფიციტი შეიძლება დაკავშირებული იყოს:

- ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების მიზნით მსხვილი ინვესტიციების გამოყოფასთან;

- საგანგებო მოვლენებთან _ ომი, სტიქია, სოციალური აფეთქებები და სხვ.

- ეკონომიკური კრიზისის გამწვავებასთან, როდესაც მთავრობა ვერ მართავს და მის კონტროლს მიღმა დარჩენილი ქვეყნის ფინანსური ურთიერთობები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდე დამოკიდებულია სახელმწიფო ხარჯების დონესა და საგადასახადო დაბეგვრის განაკვეთზე, რომლებმაც შეიძლება დიდი გავლენა მოახდინონ ერთობლივ მოთხოვნაზე და აქედან გამომდინარე შიდა ეროვნული პროდუქტის მოცულობაზე. საქონლისა და მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის მზარდი მოცულობა ზრდის, როგორც შემოსავლების დონეს, ისე გადასახადების მთლიან მოცულობას.

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში შეერთებულ შტატებში მიმდინარე დებატების დიდი ნაწილი მიემდვნა მთავრობის ბიუჯეტის დეფიციტს, რაც გამოწვეული იყო, პირველ რიგში, მწარმოებლურობაზე დეფიციტის უარყოფითი ზემოქმედებით. როდესაც მთავრობას ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება ესაჭიროება, იგი მას ფინანსური ბაზრებისგან სესხის აღებით აღწევს, რაც ამცირებს ფონდების მოცულობას სხვა მსესხებლისათვის. ამგვარად, ბიუჯეტის დეფიციტი ამცირებს როგორც ადამიანური რესურსის (მაგ, მცირდება სასწავლო სესხის აღების შესაძლებლობა), ისევე საწარმოო კაპიტალის ინვესტიციებს. ვინაიდან ინვესტიციების შემცირება მომავალში წარმოების (მწარმოებლურობის) შემცირებას ნიშნავს, ეკონომისტების აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტი ცხოვრების დონის ზრდას ანელებს.

სახელმწიფო ვალის ზრდის უშუალო შედეგია ამ ვალის მართვის სისტემის ორგანიზაცია, რომელშიც იგულისხმება სახელმწიფოს მოქმედების ერთობლიობა,

დაკავშირებული სასესხო კაპიტალის ბაზრის კონიუნქტურის შესწავლასთან, ახალი სესხების გამოშვებასთან, ადრე გამოშვებული სესხების დაფარვასთან.

2.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკის ანალიზი და პროგნოზირება

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის უმნიშვნელოვანესი მაჩვენებელია „ბიუჯეტის მთლიანი სალდო“, რომელიც ფაქტობრივად წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტს. აქედან გამომდინარე, ცხადია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდე ტოლია უარყოფითი ნიშნით აღებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს სიდიდისა, ასე, რომ ნაშრომის დასახელებიდან გამომდინარე, ქვემოთ ჩვენ ყურადღებას სწორედ ამ მაჩვენებელზე გავამახვილებთ.

შემდგომი ანალიზისთვის მოვიყვანოთ ასე განსაზღვრული სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტისა და მასთან უშუალოდ დაკავშირებული უმნიშვნელოვანესი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების დინამიკა.

ცხრილი 2.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტისა და მასთან უშუალოდ დაკავშირებული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების დინამიკა 2007-2018 წლებისათვის

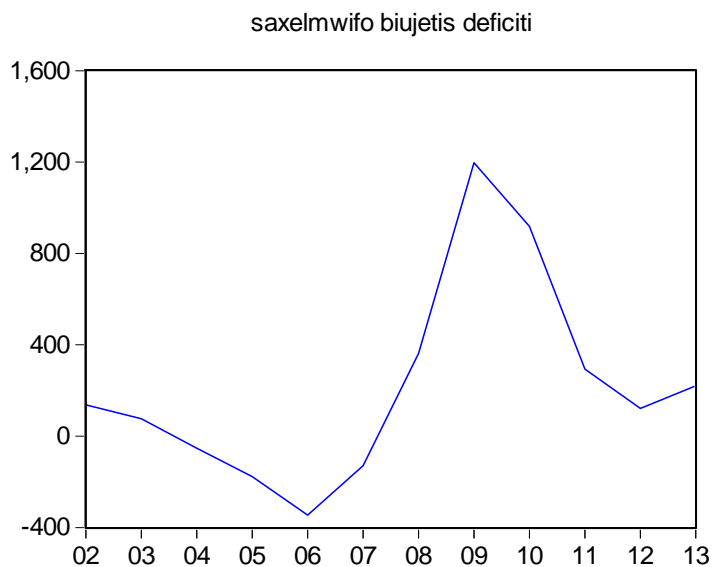
წლები	სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი (მლნ ლარ-ში)	მთლიანი შიდა პროდუქტი (მლნ ლარ-ში)	სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი მშპს %-ში	ეკონომიკური ზრდის ტემპი (%-ში)	საქართველოს სახელმწიფო ვალი პერ. ბოლოსათვის (მლნ ლარ-ში)
2007	137.0	7459.4	1.83	5.5	4 843.3
2008	76.5	8565.1	0.89	11.3	4608.0
2009	-52.6	9950.6	-0.53	9.7	4306.6
2010	-177.2	11620.9	-1.52	8.1	4076.1
2011	-345.2	13789.9	-2.50	9.4	3177.3
2012	-129.6	16993.8	-0.76	12.3	3242.2
2013	361.7	19074.9	1.90	2.3	4476.2
2014	1197.0	17986	6.65	-3.8	6113.9
2015	918.6	20743.4	4.43	8.5	6340.0
2016	293.9	24229.1	1.21	7.0	6682.6
2017	121	26167.3	0,46	6.2	7853.2

2018	220'	27009.2'	0.8'	2.5'	8440.0
------	------	----------	------	------	--------

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და ეროვნული ბანკის მონაცემები (* *prognozuli Sefasebebi*)

დავიწყით სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკის ანალიზით.

როგორც ცხრილში მოყვანილი მონაცემებიდან ჩანს (იხ. აგრეთვე ნახ. 2.1), 2007-2018 წლებიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი პროფიციტული იყო 2009-2014 წლებში, დანარჩენში კი- დეფიციტური.

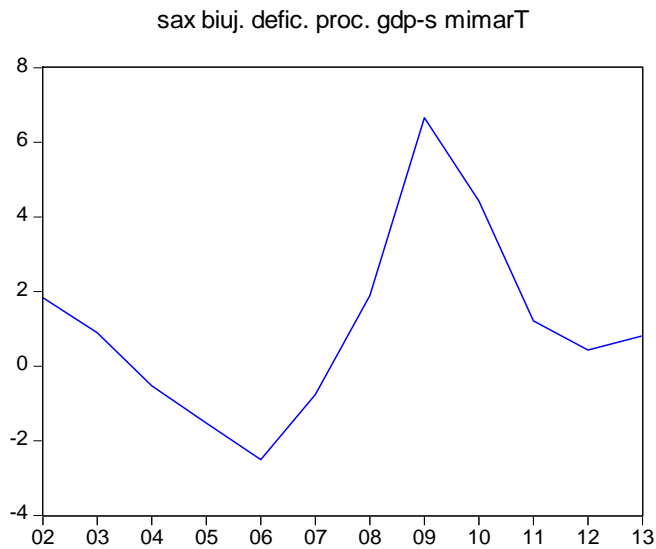


ნახ. 2.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა 2002-2013 წლებში

ამასთან, პროფიციტის მაქსიმალური სიდიდე, 345.2 მლნ ლარი, მიღწეული იყო 2006 წელს., ხოლო დეფიციტის მაქსიმალური მნიშვნელობა, 1197.0 მლნ ლარი, დაფიქსირდა 2009 წელს, რის შემდეგაც სახეზე იყო მისი კლების ტენდენცია (2013 წლის გამოკლებით).

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკას მთლიანი შიდა პროდუქტის პროცენტებში (იხ. აგრეთვე ნახ. 3.2.2), პროფიციტმა თავის მაქსიმალურ მნიშვნელობას, მშპ-ს 2.5 %-ს, მიაღწია 2006 წელს, ხოლო დეფიციტის მაქსიმალური მნიშვნელობა, მშპ-ს 6.65 %, დაფიქსირდა 2009 წელს.

რაც შეეხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დამოკიდებულებას ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებთან, როგორც შესაბამისმა გაანგარიშებებმა გვიჩვენა (ამ მიზნით ჩვენს მიერ გამოყენებული იყო ცნობილი კომპიუტერული პაკეტი EViews-6), კორელაციის კოეფიციენტი ეკონომიკური ზრდის ტემპსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეს შორის -0,59-ს ტოლია, ე.ი. რაც მეტია დეფიციტის სიდიდე მით ნაკლებია ეკონომიკური ზრდის ტემპი და ეს კავშირი „შესამჩნევი“ სტატისტიკური ძალით ხასიათდება.



ნახ. 2.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა მშპ-ს პროცენტებში, 2002-2013 წლებში

მაშასადამე, ჩვენი ეკონომიკის პირობებში, ბიუჯეტის დეფიციტსა და ეკონომიკურ ზრდას შორის არსებობს გარკვეული უკუპროპორციული კავშირი.

ეს ძალზე საინტერესოა, იმის გათვალისწინებით, რომ ეკონომიკურ თეორიაში ეს საკითხი ასე ცალსახად გადაწყვეტილად არ ითვლება და, ზოგი ცნობილი სპეციალისტის აზრით, ბიუჯეტის დეფიციტი ნეიტრალურია ეკონომიკური ზრდის მიმართ, ე.ი. არ ახდენს გავლენას მასზე. (თუმცა კეინსიანური მოდელის მიხედვით, ბიუჯეტის დეფიციტი დადებით გავლენას უნდა ახდენდეს ეკონომიკურ ზრდაზე.)

ამასთან, ამ საკითხის დიდი თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ჩვენ შევეცდებით ცოტათი უფრო მეტად ჩავუღრმავდეთ მას და გავარკვიოთ ამ დამოკიდებულების „მიმართულება“ ჩვენს შემთხვევაში, ე.ი.

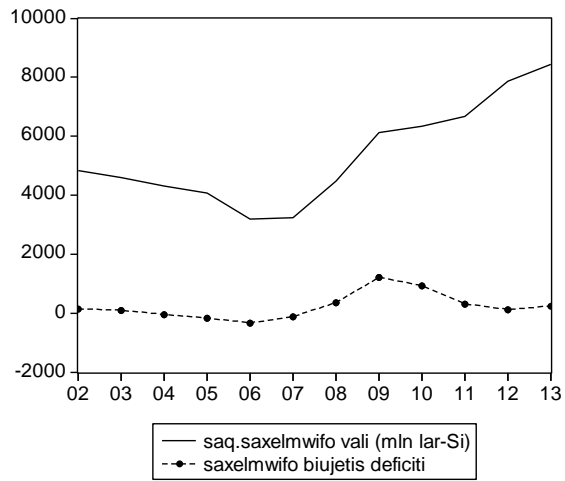
გავარკვიოთ, ჩვენს სინამდვილეში სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა იწვევს ეკონომიკური ზრდის შენელებას, თუ პირიქით, ეკონომიკური ზრდის შენელება ზრდის ბიუჯეტის დეფიციტს?! ამ საკითხში გარკვევის მიზნით, გამოვიყენოთ (ეკონომიკაში 2003 წლის ნობელის პრემიის ლაურეატის) კ. გრეინჯერის ცნობილი მიზეზ-შედეგობრიობის ტესტი. ამ ტესტის რეალიზაცია მოცემულ შემთხვევაში (EViews-6-ის ბაზაზე) გვაძლევს:

- იმის ალბათობა, რომ ბიუჯეტის დეფიციტი არ წარმოადგენს ეკონომიკური ზრდის „გრეინჯერის მიზეზს“, 0,50-ის ტოლია
- ხოლო იმის ალბათობა, რომ ეკონომიკური ზრდა არ წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტი „გრეინჯერის მიზეზს“, 0,48-ის ტოლია.

მასასადამე, მიღებული შედეგებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი თითქმის ნეიტრალურია ეკონომიკური ზრდის მიმართ.

რაც შეეხება დამოკიდებულებას სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტსა და სახელმწიფო ვალის სიდიდეს შორის, მათ შორის კორელაციის კოეფიციენტი 0,5-ის ტოლი, ე.ი. სახელმწიფო დეფიციტის ზრდა ხელს უწყობს სახელმწიფო ვალის ზრდას, რაც ნახ. 2.3 -ზეც ჩანს. ჩატარებული ანალიზიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება შეიძლება იყოს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღების მნიშვნელოვანი ფაქტორი.

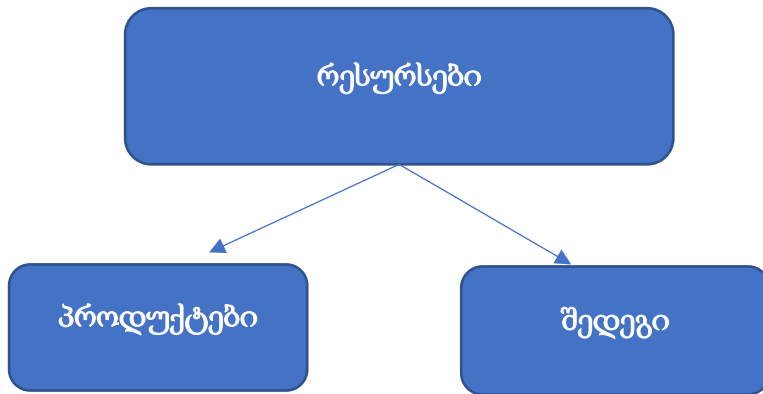
გადავიდეთ ახლა ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზირების პრობლემის განხილვაზე. ცხადია, რომ ეს მაჩვენებელი, ჩვეულებრივ, ქვეყანაში გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკით განისაზღვრება, მაგრამ მიუხედავად ამისა შესაძლებელია მისი პროგნოზული შეფასებების პოვნა უშუალოდ მისივე დინამიკიდან გამომდინარე, ანუ წმინდა სტატისტიკური (ე.წ. პასიური) პროგნოზული შეფასებების პოვნა.



ნახ. 2.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის დინამიკა 2002-2013 წლებში

2.4 მონიტორინგი ეფექტიანობის კუთხით

ბიუჯეტის მონიტორინგი შესაძლებელია ჩატარდეს ეფექტიანობის კუთხით, რაც დანახარჯებთან შედეგის ურთიერთთანაფარდობის ანალიზს გულისხმობს.



პროდუქტი არის ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯების შედეგად შექმნილი საქონელი ან მომსახურება. მაგალითად: ახალი სკოლის აშენების საბიუჯეტო ხარჯებით დაფინანსებისას, პროდუქტი იქნება ახალი სკოლა. პროდუქტისაგან განსხვავდება სოციალური შედეგი. ზემომოყვანილი მაგალითის შემთხვევაში სოციალური შედეგი შესაძლოა იყოს მოსწავლეთა გარკვეული რაოდენობისათვის სასწავლო პროცესის შექმნა ან გაუმჯობესება.

- ეფექტიანობის ინდიკატორები გვაწვდიან ინფორმაციას მიღწეული შედეგის მიზანშეწონილობაზე დახარჯულ რესურსებთან მიმართებაში;
- ეფექტურობის ინდიკატორები აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში.

სახელმწიფო სახსრების ფინანსური მართვის ფუნდამენტური მიზანია ქვეყანაში ხელთ არსებული რესურსების ეფექტურად გამოყენება. ამ მიზნის მისაღწევად ფისკალური პოლიტიკა მიმართულია სახელმწიფო სახსრების სტრატეგიულ განთავსებაზე, რაც გულისხმობს სახელმწიფო სახსრების სახელმწიფო პრიორიტეტებისკენ ეფექტურად მიმართვას და ამ პრიორიტეტების დასაფინანსებლად მრავალწლიანი მყარი ფინანსირების პაკეტის შექმნას.

სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტურობის ზრდისათვის მნიშვნელოვანია ფისკალური პოლიტიკა გადავიდეს 1 წლიანი დაგეგმარებიდან მრავალწლიან დაგეგმარებაზე. აღნიშნული ცვლილება ხელს შეუწყობს გრძელვადიან დაგეგმარებას და სახელმწიფო საშუალოვადიანი პრიორიტეტებისათვის დაფინანსების საიმედოობას.

სახელმწიფო ფინანსების მართვის სრულყოფა ითვალისწინებს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პროცესზე გადასვლას, რაც გულისხმობს, რომ ბიუჯეტის სახსრები გამოყოფილი იქნება პროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელ ქმედებათა დასაფინანსებლად და პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად.

სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთ-ერთი ცენტრალური ნაწილია ეფექტური ანგარიშვალდებულების სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც შეაფასებს და შეადარებს ფისკალური პოლიტიკის ფარგლებში მიღწეულ რეალურ შედეგებს დაგეგმილ შედეგებთან.

სახელმწიფო სახსრების ეფექტური ფინანსური მართვა ემსახურება ქვეყანაში მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გაუმჯობესებას. სტრატეგიული ბიუჯეტირება ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სექტორში დისციპლინის ზრდას.

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის ძირითადი მიზნებია:

- ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება, საბიუჯეტო სისტემის მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და პროგნოზირება
- სტრატეგიული მიდგომის სტიმულირებით, რესურსების მიმართვა პოლიტიკურად და სტრატეგიულად პრიორიტეტულ საკითხებზე
- რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენება

სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაზე ანგარიშგებისა და კონტროლის უზრუნველყოფა.

დასკვნა

სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს ფინანსურ

დოკუმენტს. იგი არის ყველა უწყების მიერ განსახორციელებელი პროგრამების, ქვეპროგრამების და ღონისძიებების ერთობლიობა. საბიუჯეტო პროცესის დახვეწისა და ფორმულირების გაუმჯობესების ეტაპზე მნიშვნელოვანია აღნიშნული პროცესი მოექცეს დადგენილ ფისკალურ ჩარჩოში და მოხდეს რესურსების ეფექტური განაწილება დასახული მიზნების მისაღწევად.

საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანებია: ეკონომიკური კრიზისისაგან თავის დაღწევა და წარმოების დაცემის შეჩერება; ფინანსური სტაბილიზაციის მიღწევა; ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის გაძლიერება საგადასახადო დაბეგვრის სრულყოფითა და სახელმწიფოს კუთვნილი გადასახადების მთლიანად ამოღებით; ბიუჯეტის არამწარმოებლური ხარჯების შემცირება; საინვესტიციო აქტივების სტიმულირება და ეროვნულ შემოსავალში დაგროვების ხვედრითი წილის გადიდება; სახელმწიფო ვალის მომსახურებაზე კონტროლის გაძლიერება. ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას გააჩნია სამი მიზანი: ეკონომიკის მდგრადი განვითარება, დაბალი დონის ინფლაცია, ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების ზრდა. ამ მიზნით ქვეყნის მდგრადი განვითარებისა და ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფისათვის გამოიკვეთა შემდეგი სტრატეგიული მიმართულებები:

- საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა;
- ხაზინის განვითარება;
- საფინანსო პოლიტიკა;
- შემოსავლების მობილიზება;
- ინსტიტუციური განვითარება.

ამ მიზნების მისაღწევად უდიდესი როლი ენიჭება სახელმწიფო საბიუჯეტო რეგულირებას. სახელმწიფო ბიუჯეტს, როგორც წესი, საფუძვლად უნდა დაედოს სახელმწიფო პროგრამა და ამასთანავე მისი შესრულების შესაძლებლობების წინასწარი განჭვრეტა. თვით პროგრამა უნდა წარმოადგენდეს სახელმწიფოს მიერ

გადასაწყვეტი მიზნების და ამოცანების ერთობლიობას და მის მისაღწევად განსაზღვრულ ღონისძიებათა სისტემას. ეს უკანასკნელი ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზიდან გამომდინარე, რეალურ შესაძლებლობებს უნდა ემყარებოდეს. ჩემი აზრით, სახელმწიფო პროგრამა მიზნად უნდა ისახავდეს უპირველესად მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტის ძირითად მიმართულებებს მიეცეს პრიორიტეტული ეკონომიკური პოლიტიკის დასაბუთებული ფორმა. ასევე უნდა აიკრძალოს არასაგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროების (საინვესტიციო კრედიტები, გრანტები) გაუკონტროლებლად, ხაზინის გვერდის ავლით ხარჯვა. აუცილებელია ყველა შემოსავლიდან მიღებული გადასახადების ბიუჯეტში სრულყოფილად ასახვა.

მართალია, საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის რეფორმა დაიწყო ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველივე წლებში, თუმცა იგი ყოველთვის საჭირო მიმართულებით და ტემპებით არ მიმდინარეობდა. ეს აიხსნება იმით, რომ ეს ურთულესი და შრომატევადი პროცესია, რომელიც დღემდე გრძელდება. ამ დროიდან ფაქტიურად ამოქმედდა თვისებრივად ახალი სახის საგადასახადო კოდექსი, რომლის მიხედვით შემცირდა გადასახადების ოდენობა, გამარტივდა ადმინისტრაციული მექანიზმები, ჩამოყალიბდა მყარი სამართლებრივი ბაზა ლეგალური ბიზნესის მხარდაჭერისათვის, გამკაცრდა კონტროლის მექანიზმები და სხვა.

ზემოთ მოყვანილი ტექსტიდან გამომდინარე, ნაშრომის ძირითადი დასკვნები შეიძლება ასე ჩამოყალიბდეს:

1. რაც უფრო მეტად იქნება მთავრობა დაფინანსების საგარეო წყაროებზე დამოკიდებული, მით უფრო მეტია ლარის გაუფასურების რისკი (საუბარია გაცვლით კურსზე) სამთავრობო ვალის მდგრადობისთვის. ამრიგად მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ მოახერხოს საგარეო ვალდებულებების ნაწილობრივი ჩანაცვლება შიდა წყაროებიდან მოზიდული დაფინანსებით.

2. ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება კი მნიშვნელოვანია იმ კუთხით, რომ ერთი მხრივ, მაღალი დეფიციტი უარყოფითად აისახება საგარეო სავაჭრო ბალანსზე, მეორე მხრივ კი, კერძო ინვესტიციებზე.

3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დამოკიდებულების ანალიზი ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებთან. როგორც შესაბამისმა გაანგარიშებებმა გვიჩვენა, ჩვენი ეკონომიკის პირობებში, ბიუჯეტის დეფიციტი თითქმის ნეიტრალურია ეკონომიკური ზრდის მიმართ, ე.ი. არ ახდენს მასზე უშუალო გავლენას.

4. რაც შეეხება დამოკიდებულებას სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტსა და სახელმწიფო ვალის სიდიდეს შორის, მათ შორის კორელაციის კოეფიციენტი 0,5-ის ტოლი, ე.ი. სახელმწიფო დეფიციტის ზრდა ხელს უწყობს სახელმწიფო ვალის ზრდას,

5. ნაშრომში განხილულია სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზირების პრობლემა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მაჩვენებელი, ჩვეულებრივ, ქვეყანაში გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკით განისაზღვრება, ნაჩვენებია მისი პროგნოზული შეფასებების პოვნის შესაძლებლობები მისივე დინამიკიდან გამომდინარე, ანუ წმინდა სტატისტიკური (ე.წ. პასიური) პროგნოზული შეფასებების მეთოდის ბაზაზე. კერძოდ, 2002-2013 წლების მონაცემების ბაზაზე და მის საფუძველზე ნაპოვნია ამ მაჩვენებლის პროგნოზული შეფასებები 2014-2016 წლებისათვის.

რეკომენდაციები

რეკომენდაციი სახით უნდა აღინიშნოს, რომ შეუძლებელია ბიუჯეტის და სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტურობა განისაზღვროს რომელიმე ერთი ინდიკატორის საშუალებით. სახელმწიფო სექტორში ფინანსური რესურსების გამოყენების ეფექტურობის კონტროლი ტრადიციულად ხორციელდება ცალკეული ოპერაციებისა და საბიუჯეტო ხარჯების ცალკეული ელემენტების საშუალებით. ბიუჯეტის ხარჯების ეფექტურობა, როგორც წესი, განიხილება რესურსის ოდენობით და ამავე დროს, ხარჯების შედეგების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ასპექტებით.

შესაძლებელია გამოვყოთ ბიუჯეტის დაგეგმვის სუბიექტების საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმების სამი ჯგუფი:

ბიუჯეტის შესრულება

საბიუჯეტო ხარჯების განხორციელებისას პროცედურების დაცვა

ბიუჯეტის ეფექტურობა

ხარჯების გავლენის შეფასების კრიტერიუმი ასახავს ხარჯების მიზნებისა და შედეგების ბალანსს. კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ყველა შედეგი შეესაბამება დადგენილ მიზნებს. თუ არა, რამდენად მიაღწია მიზანს. ეს კრიტერიუმები არ აშკარად ასახავს იმას, თუ რა მიზანს მიაღწია.

პროცედურებთან შესაბამისობის შეფასების კრიტერიუმები აჩვენებს, რამდენად მჭიდროდ იყო დაცული წესები, რომლის მიხედვითაც ბიუჯეტის ხარჯები გაკეთდა. ეს კრიტერიუმები არ აშკარად ასახავს იმ მიზნების მიღწევის ფაქტს, აგრეთვე დასახული მიზნების მისაღწევად.

საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები ხარჯების ხარჯვისა და ხარჯების თანაფარდობის დემონსტრირებაა. ბიუჯეტის ხარჯების

ეფექტურობა გვიჩვენებს, თუ რამდენად დაბალია ხარჯები, რომელთა მეშვეობითაც კონკრეტული შედეგები იქნა მიღწეული.

გამორჩევა ინდიკატორების შემდეგი ძირითადი ტიპები: ხარჯების, რესურსების, პროცესების, სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტის ინდიკატორების მაჩვენებლები.

ხარჯების ინდიკატორები ახასიათებს კონკრეტული ამოცანის გადასაჭრელად გამოყოფილი თანხების ოდენობას და წარმოადგენენ რესურსების პროგრამების რეალიზაციის ფინანსურ გამოხატულებას.

რესურსის ინდიკატორები განსაზღვრავენ კონკრეტული პროდუქტის ან მომსახურების წარმოებისათვის საჭირო აქტივების ოდენობას. რესურსები იზომება რაოდენობრივი ან ღირებულების პირობებში და მოიცავს პერსონალის (უნარ-ჩვევების, კვალიფიკაციების), ფიქსირებული აქტივების (მიწის, ნაგებობები და ნაგებობები, დანადგარები და დანადგარები), ფინანსური აქტივები და არამატერიალური აქტივები (ინტელექტუალური საკუთრება), რომელიც გამოიყენება მომსახურებისა და შესაბამისი სოციალური სარგებლის მისაღებად. - ეკონომიკური ეფექტი.

ამ მიზნების მისაღწევად უდიდესი როლი ენიჭება სახელმწიფო საბიუჯეტო რეგულირებას, როგორც ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთ ძირითად მარეგულირებელ მიმართულებას. სახელმწიფო ბიუჯეტს, როგორც წესი, საფუძვლად უნდა დაედოს სახელმწიფო პროგრამა და ამასთანავე მისი შესრულების შესაძლებლობების წინასწარი განჭვრეტა.

აღნიშნული ეტაპები საბოლოოდ იკვრება ერთ მთლიან შეთანხმებულ სისტემად, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების მართვას. ამ სისტემის ეფექტურობა მჭიდროდაა დამოკიდებული ექვსივე პროცესის როგორც ცალ-ცალკე, ისე ერთდროულად ფუნქციონირებაზე. იმ შემთხვევაში, თუ ყველა ეს პროცესი ეფექტურად მუშაობს, მაგრამ მათი ფუნქციონირება არ არის ერთმანეთთან შეთანხმებული, მაშინ არ არსებობს იმის გარანტია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ეფექტურ შედეგს გამოიღებს.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. გამსახურდია თ. საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის საკითხისათვის. „სოციალური ეკონომიკა“, N6, 2002, გვ. 140-147
2. გამსახურდია თ., საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა - საბიუჯეტო მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირების აუცილებელი პირობა. ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“ 2007 N2
3. გოგრიჭიანი გ. საბიუჯეტო პოლიტიკა, ეკონომიკური ზრდა და თანამედროვე რეალიები. „ეკონომიკა“, N8-9, 2009, გვ. 17-22.
4. ზურაბიშვილი ვ. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პერიოდში. თბილისი, 2005, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების სამეცნიეროკვლევითი ინსტიტუტი.
5. კაკულია რ., ფინანსების ზოგადი თეორია, თბილისი 2001.
6. მესხია ი. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა. თბილისი, საგამომცემლო სახლი ინოვაცია, 2010.
7. ნიკოლეიშვილი ო. სახელმწიფო ბიუჯეტის არასაგადასახადო შემოსავლების კლასიფიკაციის და დაგეგმვის შესახებ, კრებულში: გარდამავალი პერიოდის საფინანსოეკონომიკური პრობლემები საქართველოში, ტ. V, თბილისი, ფსკი, 2001, გვ. 46-55.
8. საქართველოს კანონი საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ;
9. საქართველოს კანონი საბიუჯეტო სისტემების შესახებ

https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1762

0

10. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 დეკემბრის №341 დადგენილება
„საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“:
<http://www.mof.ge /4585>
11. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2007-2010 წლების საქართველოს
სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლე სახელმძღვანელო, თბილისი 2006;
12. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის
სახელმძღვანელო, თბილისი 2007;
13. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონიტორინგი თბ. 2010
14. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა (სახელმძღვანელო პარლამენტის
წევრებისთვის) თბ. 2012
15. საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017:
http:// www. mof. ge/ common/ get_ doc. asp? doc_ id= 11148.
16. ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2015-2018 წლებისათვის:
[www. parliament. ge/ge/law/6881.](http://www.parliament. ge/ge/law/6881)