

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების
სისტემის რეფორმირების ძირითადი მიმართულები

გარდამავალი ქვეყნების სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი ამოცანა მდგომარეობს მეწარმეობის ყოველმხრივი ხელშეწყობის საფუძველზე სახელმწიფოებრივი და სოციალ-ეკონომიკური განვითარების გადაუდებელი პროგრამების დაფინანსების უზრუნველყოფაში. ამიტომ საბიუჯეტო პოლიტიკა მიზანშეწონილია წარიმართოს იმ მიმართულებით, რომელიც უზრუნველყოფს შემოსავლების მატებას იმ დონემდე, რაც მოგვცემს იმის შესაძლებლობას, რომ დაფინანსდეს სახელმწიფო ხარჯების უმეტესობა. გარდამავალი ეპოქის საწყის ეტაპზე ბიუჯეტის ხარჯების მოცულობა და სტრუქტურა ყალიბდება არა ქვეყნის რეალური მოთხოვნილებების საფუძველზე, არამედ საფინანსო შესაძლებლობებიდან გამომდინარე. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია ბიუჯეტის შედგენისას ძირითადი ყურადღება გამახვილდეს აქტიური და ქმედითი სოციალური პოლიტიკის გატარებაზე. რამაც თავისი გამოხატულება უნდა ჰპოვოს სოციალურად ორიენტირებული ბიუჯეტის კონცეფციისა და პარამეტრების შედგენაში.

სახელმწიფო შემოსავლებისა და, კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციის მაღალი დონის მიღწევა შესაძლებელია საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის საფუძველზე. საგადასახადო პოლიტიკამ უნდა შეუწყოს ხელი მეწარმეთა დაინტერესებას წარმოების ამოქმედებაში, მან რეალურად უნდა მოახდინოს გავლენა ეროვნულ მეურნეობაში საბაზრო ურთიერთობების განმტკიცებაზე. ამ მიზნით ღონისძიებები უნდა წარიმართოს პროდუქციის გამოშვებისა და ინვესტიციების გაძლიერების მიმართულებით.

გარდამავალ ეტაპზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სწორად განხორციელდეს საგადასახადო სისტემის ორი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია: 1. საერთო საჭიროებათა დასაფინანსებლად სახელმწიფოს მიერ სახსრების აკუმულაცია, 2. საწარმოთა, ორგანიზაციათა და მოქალაქეთა მოქმედებისათვის მასტიმულირებელი პირობების შექმნა. პირველი ფუნქცია ლოგიკურად მართლაც პირველია, მაგრამ ეკონომიკური ზრდის პროცესში ვლინდება მეორე ფუნქციის პრიორიტეტულობა.

ცნობილია, რომ გარკვეულ ზღვარს ზემოთ გადასახადების ზრდა იწვევს წარმოების გაჩანაგებას, დაგროვებისაკენ სწრაფვის შესუსტებას და შემოსავლის დამალვისაკენ მისწრაფების გაძლიერებას. საბოლოო ანგარიშით კი გადასახადების წყაროს დაშრეტას და ამ გზით მობილიზებული სახსრების შემცირებას. მეორე მხრივ, კი საგადასახადო განაკვეთების მოქნილი მანევრირებით სახელმწიფოს შეუძლია ბიძგი მისცეს წარმოების ზრდას საჭირო მიმართულებით, რასაც საბოლოო ანგარიშით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა მოჰყვება. ამიტომ მასტიმულირებელ ფუნქციას უპირატესობა უნდა მიენიჭოს მამობილიზებელ-ფისკალურთან შედარებით. მან უნდა უზრუნველყოს ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა დაბეგვრის ბაზის გაფართოებისა და გადამხდელთა სრული მოცვის შედეგად. ამასთან საგადასახადო კანონმდებლობამ უნდა დაიცვას მეწარმეთა ინტერესები და ხელი შეუწყოს მეწარმეობის განვითარებას.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებს სახელმწიფო შემოსავლების ზრდისათვის მნიშვნელოვანი გამოუყენებელი რეზერვები აქვთ. არსებობს სამეწარმეო საქმიანობის ისეთი სფეროები, სადაც

წარმოებული პროდუქციიდან და მომსახურებიდან მიღებული შემოსავლების დაბეგვრის ხარისხი ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, საერთოდ გამოუყენებელი რჩება. ამასთან აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემის მოუწესრიგებლობის გამო სამეურნეო საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლების მნიშვნელოვანი ნაწილი საგადასახადო სამსახურების თვალთახედვის მიღმა რჩება და ამგვარი შემოსავლების საგადასახადო ბაზაში მოქცევა ვერ ხერხდება.

გარდამავალი პერიოდის საწყის ეტაპზე მოუწესრიგებელია ვაჭრობიდან და ფასიანი მომსახურებიდან შემოსავლების აღრიცხვა-ანგარიშგება, რის გამოც დიდია საბიუჯეტო შემოსავლების დანაკარგები. ამ სფეროში მცირე ობიექტების დონეზე დაქუცმაცებული ათასობით ინდივიდუალური გადამხდელი თავს არიდებს აღრიცხვის მექანიზმის გამოყენებას და ფარული ეკონომიკის მთავარ საკვებ წყაროდ გვევლინებიან. ეს, თავის მხრივ, აღრმავებს წინააღმდეგობას ორგანიზებულ და არაორგანიზებულ საცალო ვაჭრობას შორის. ამის უგულვებელსაყოფად კი საჭიროა მათი ერთიან საგადასახადო რეჟიმში ჩაყენება. რაც მხოლოდ მოქნილი აღრიცხვის მექანიზმის შემუშავებით, საგადასახადო სამსახურების გააქტიურებით და მათ მიერ ქმედითი ღონისძიებების გატარების შედეგად იქნება შესაძლებელი.

სახელმწიფო შემოსავლების ზრდისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობისათვის ძალზე მნიშვნელოვან ამოცანას წარმოადგენს საბაჟო სამსახურის მუშაობის ხარისხის ამაღლება. ვინაიდან ამ სფეროში არსებობს ნმიშვნელოვანი აუმოქმედებელი რეზერვები. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს არაორგანიზებული ექსპორტ-იმპორტის მოცულობების დადგენას და კონტრაბანდისტული საქონლის გამოვლენას.

საგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციის მიზნით აუცილებელია საგადასახადო პოლიტიკის გატარება იმ მიმართულებით, რომელიც მაქსიმალურად შეუწყობს ხელს ეკონომიკის ე.წ. «ჩრდილოვანი» სექტორის ხვედრითი წილის შემცირებას და მის ლეგალიზაციას საგადასახადო სისტემაში მოქცევის გზით.

აღსანიშნავია, რომ დაფარული რეზერვების გამოვლენისათვის საფინანსო კონტროლის ეფექტიანობის ამაღლებასთან ერთად დიდ მნიშვნელობას იძენს არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა, რათა მაქსიმალურად გამოირიცხოს მისი გვერდის ავლით სამეწარმეო საქმიანობის შესაძლებლობა და დასაბეგრი თანხის დამალვის პრაქტიკა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის წარმატებით შესრულების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია მიღწეულ იქნეს საგადასახადო განაკვეთების სტაბილურობა. გადასახადების შესახებ საკანონმდებლო აქტების მოქმედების ვადები ხანგრძლივი უნდა იყოს. საგადასახადო კანონმდებლობაში ხშირი ცვლილებების შეტანა გადასახადების გადამხდელთა შორის უნდობლობას იწვევს, თანაც იგი სამეწარმეო საქმის განვითარებისათვის საზიანო და მიუღებელია.

საგადასახადო სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს საგადასახადო განაკვეთების სიდიდის განსაზღვრისადმი მეცნიერულ მიდგომას. ე.ი. უნდა დასაბუთდეს ისეთი ამოსაღები წილი, რომელიც შესაძლებელს გახდის, რომ საწარმოს დარჩეს შემოსავალი ნორმალური განვითარების უზრუნველსაყოფად.

საგადასახადო სისტემის მოწესრიგების მიზნით, აუცილებელია დაცული იქნეს დაბეგვრის ერთჯერადობის პრინციპი. რაც ისაა, რომ ერთი და იგივე ობიექტი შეიძლება დაიბეგროს ერთი სახეობის გადასახადით მხოლოდ ერთჯერ, კანონით განსაზღვრული ორმაგი დაბეგვრა.

საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფა უნდა წარიმართოს ფინანსური სანქციების გამკაცრების მიმართულებით. ფინანსურმა სანქციამ უნდა აიძულოს გადამხდელი უზრუნველყოს ბიუჯეტში გადასახდელი თანხების სწორი გაანგარიშება და დროული გადახდა. საჯარიმო სანქციები უშეღავათო და სამართლიანი უნდა იყოს. ასეთ პირობებში, ცხადია, არც ერთი მეწარმე თავისი ნებითსაგადასახადო კანონმდებლობას იმგვარად არ დაარღვევს, რომ ეს დარღვევა მისთვის გაკოტრების ტოლფასი აღმოჩნდეს.

აუცილებელია საგადასახადო შეღავათების ისეთი სისტემის გამოყენება, რომელიც რეალურად დაასტიმულირებს სამეწარმეო საქმიანობაში სახსრების ინვესტირების პროცესს.

საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პირობაა მისი სიმარტივე. რაც გულისხმობს გადასახადების გაანგარიშება-გაკონტროლების სიადვილესა და მათი ამოღების მექანიზმის სიმარტივეს. განსაკუთრებით კი იმას, რომ ყოველი გადამხდელი ნათლად ხედავდეს რისთვის იბეგრება ან რატომ იღებს შეღავათებს. აღსანიშნავია, რომ ამ პირობის უგულვებლყოფის გამო სამეწარმეო საქმიანობის მესვეურთა აბსოლუტური უმრავლესობა ძნელად ერკვევა საგადასახადო კანონმდებლობაში, რის გამოც ზარალდება ბიუჯეტი და უშუალოდ მეწარმეც.

გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს საგადასახადო მართვის ორგანოების სტრუქტურული გარდაქმნა. მის გასამდიერებლად შესაძლებელია ზოგიერთი გადამწყვეტი ნაბიჯების გადადგმა. აუცილებელია კონტროლის უფრო ეფექტიანი სისტემის შექმნა იმ ვაკუუმის შესავსებად, რომელიც რჩება ცენტრალიზებული დაგეგმვის სისტემის შეცვლის შემდეგ. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოებისათვის, რომლებიც ახალ ვითარებაში მოიპოვებენ დიდ ავტონომიას და მონოპოლიური ძალაუფლების პირობებში შესაძლებლობა ექნებათ ლიბერალიზაციის პროცესი გამოიყენონ თავისი მიზნებისათვის. აუცილებელია ასევე სახელმწიფო მოხელეთა სტიმულირების ადეკვატური სისტემის შექმნა. არსებობს იმის ალბათობა, რომ ფასების საწყისი კორექტირება მიგვიყვანს რეალური ხელფასის დონის მნიშვნელოვან შემცირებამდე.

საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთ-ერთი მიმართულებაა ბიუჯეტიდან ხარჯების დაფინანსების პრიორიტეტულობის დადგენა. ცხადია, საწელმწიფო საზოგადოებრივ-ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროს ერთნაირად ვერ დააფინანსებს. რისთვისაც აუცილებელია მკაფიოდ განისაზღვროს, დასაბუთდეს და გარკვეული პერიოდის მანძილზე უნდა გასწიოს სახელმწიფომ. გარდამავალ ქვეყნებში უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ისეთი სფეროების დაფინანსებას, როგორცაა ეკონომიკური სექტორი, სახელმწიფო ინვესტიციები, თავდაცვა, სოციალური ინფრასტრუქტურის დარგები, განათლება და მეცნიერება. ამასთან მიზანშეწონილია შემცირდეს ხარჯები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების შენახვაზე.

საბიუჯეტო ორგანოებმა უნდა შეიმუშაონ ცალკეული მექანიზმები საბიუჯეტო ხარჯების პროგრამების შესახებ და არ დაეყრდნონ საგეგმო გადაწყვეტილებებს. რამდენადაც მისი შემუშავებისათვის საჭიროა, გარკვეული დრო რაც კვლავ შესაძლებელს გახდის რესურსების არარაციონალურ გამოყენებას. საწყის ეტაპზე აუცილებელია კონტროლის გაძლიერება ხარჯებზე და მათ ანგარიშგებაზე. იმის გამო, რომ ბიუროკრატიულ აპარატს რამდენადმე სხვა წარმოდგენა აქვს თავის მოვალეობებზე, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ქაოსის წარმოქმნა, რომელსაც შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს საბიუჯეტო ხარჯების პოლიტიკაზე ისეთ გადამწყვეტ სფეროებში, როგორცაა ექსპლუატაციის, მომსახურების და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროებში. სოციალური დაცვის შესაბამისი სისტემის ამოქმედება შესაძლო სიძნელეთა წარმოქმნის წინააღმდეგ მოითხოვს სოციალური უზრუნველყოფის და სოციალური დახმარების არსებული სისტემის რეორგანიზაციას, მოსახლეობისათვის ახალი შესაძლებლობების შექმნას და მათი პროფესიული გამოცდილების განვითარებას. ბიუჯეტის მიერ გათვალისწინებულმა შეზღუდვებმა და ხელფასის დონის განსაზღვრის საბაზრო პრინციპებმა უნდა გაანალიზონ დახმარებების გადანაწილება ძირითადად მოსახლეობის ხელმოკლე და გაჭირვებული ფენების სასარგებლოდ. რაც გამოიწვევს არსებული ადმინისტრაციული მექანიზმის არსებითი რეორგანიზაციის აუცილებლობას და იგი ორიენტირებული უნდა იყოს დახმარებების გაცემაზე ფართო მასშტაბით.

გარდაქმნის პროცესის შემაფერხებელი ფაქტორების აღმოფხვრისათვის, როგორცაა, მაგალითად, ეკონომიკის და მმართველობის ინფრასტრუქტურის განვითარება, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სხვა საბიუჯეტო ხარჯები, რომლებიც მიმართულია ექსპორტის გაზრდაზე და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაზე. მეტად სასურველია სახსრების ინვესტირება «ადამიანური»

კაპიტალის განვითარების მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა ვაჭრობისა და სამეურნეო საქმიანობის შესწავლა. კიდევ ერთ ძირითად მომენტს წარმოადგენს საბანკო და სხვა საკრედიტო დაწესწებულებების გარდაქმნა ინსტიტუტებად, რომლებიც პასუხობენ საწარმოო სფეროს მოთხოვნებს, განსაკუთრებით კი ახლადშექმნილი კერძო კომერციული საწარმოებისას. ეს მოითხოვს 1. ამ ორგანიზაციების პერსონალის სწავლებას და გადამზადებას და 2. ბანკის საბალანსო ანგარიშების მოწესრიგებას, რომლის გარეშე საბანკო საქმიანობა უწინდებურად არ იქნება აქტივიზირებული, ხოლო უცხოეთის მონაწილეობა და საფინანსო ინსტიტუტების პრივატიზაცია იქნება ძალზე გართულებული. დანახარჯების მნიშვნელოვანი ნაწილი უნდა დაიფაროს ბიუჯეტის ხარჯზე, მაგალითად, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების სვოპი-ს სახით საბანკო სისტემის უმოქმედო აქტივებზე, რაც მოგვიყვანს საბიუჯეტო ხარჯების გადადებამდე პროცენტების გასანაღდებლად. მაგრამ, იმის გამო, რომ საწარმოთა ფინანსურ მდგომარეობას განსაზღვრავს ბანკების «სიჯანსაღე», საფინანსო სექტორის სტრუქტურის რეორგანიზაცია და კონკურენტუნარიანი, სიცოცხლისუნარიანი საბანკო სისტემის შექმნა თან უნდა ახლდეს საწარმოთა გარდაქმნას, ფასების რეფორმის გატარებას და არა წინ უსწრებდეს მათ.

გარდამავალ პერიოდში გაიზრდილია ხარჯები სოციალური დაზღვევის ხაზით, კერძოდ, უმუშევართა დახმარება და დახმარება სოციალური უზრუნველყოფის ხაზით გადაიხდება მოსახლეობის ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი ჯგუფებისათვის. საშუალოვადიან პერსპექტივაში სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარების სისტემა უნდა გარდაიქმნას საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნების შესაბამისად, რომლის დროსაც 1. გაიზრდება სხვაობა შემოსავლებში, იგულისხმება, რომ მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფები შეძლებენ თავის უკეთ უზრუნველყოფას და 2. გაიზრდება ეკონომიკური განუსაზღვრელობა, რაც გამოიწვევს იმის აუცილებლობას, რომ მეტი ყურადღება დაეთმოს სოციალურ დაზღვევას და სიღარიბესთან ბრძოლას. პირველი ითვალისწინებს სოციალური საჭიროებისათვის ხარჯების გარკვეულ ეკონომიას უნივერსალური ხასიათის მრავალი დახმარების გაუქმების ხარჯზე, რომლებიც არსებობდნენ გეგმიანი ეკონომიკის დროს _ ისეთების, როგორცაა დახმარება ბავშვებსა და დედაებზე, და ამ სახსრების უფრო მიზანმიმართულ გამოყენებას. ნათელია, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სოციალური დაცვის სისტემა და გადანაწილების მექანიზმები არ უნდა იყვნენ მოკლებულნი მწარმოებლურ რისკზე წასვლის მზადყოფნის სტიმულებს.

ამრიგად, ბიუჯეტმა სტიმული უნდა მისცეს ეკონომიკური საქმიანობის გამოცოცხლებას, განსაკუთრებით კერძო სექტორის ზრდას და ზემოქმედება მოახდინოს ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ინფრასტრუქტურის სრულყოფაზე. რამდენადაც გარდამავალი პერიოდის საწყის ეტაპზე ერთბაშად წარმოდგენილია საბიუჯეტო ორგანოების საქმიანობის რეფორმირება, განსაკუთრებით კი საგადასახადო სისტემის მუშაობისა და ბიუჯეტის შედგენის პრაქტიკის თვალსაზრისით, საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირებისას ეს გარემოება აუცილებლად უნდა იქნეს მხედველობაში მიღებული. უფრო მეტიც, ბიუჯეტის სტრუქტურული გარდაქმნა უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად, იმგვარად, რომ არ შეწყდეს საბიუჯეტო შემოსულობანი და შენარჩუნებულ იქნეს მათი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციები.