

ნაზი ჭიკაიძე

ეკონომიკის დოქტორი,
სტუ-ს ასოცირებული პროფესორი

შოთა გურული

სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

იმ უმნიშვნელოვანესი სტრატეგიული ამოცანებიდან, რომელიც საქართველოს უახლოეს მომავალში აქვს გადასაწყვეტი, ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია ეკონომიკის სტაბილურობის მიღწევა, რომლის საფუძველსაც სწორი ფისკალური პოლიტიკა წარმოადგენს. ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მთლიანად მაკროეკონომიკური მიზნებთან, რომელთა განსახორციელებლად საჭიროა ფისკალური პოლიტიკა იქცეს ისეთ ინსტრუმენტალურ პოლიტიკად, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი გახდება სწრაფად და სრულად მიღწეული იქნას გრძელვადიანი მაკროეკონომიკური მიზნობრივი მაჩვენებლები. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ფისკალური პოლიტიკა მოწოდებულია პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკაზე სრულყოფილი გადასვლისათვის და ეკონომიკური სტაბილურობისათვის პირობების მომზადებას.

საკვანძო სიტყვები: ფისკალური წესი; რისკები; ბიუჯეტი; დოკუმენტი; ფინანსები; საგადასახადო რეჟიმი

Fiscal Policy and Discipline in Georgia

Nazi Chikaidze

Doctor of Economy

Associate Professor of GTU

Shota Guruli

PhD student of GTU

Summary

The most important strategic objectives, which have to be solved in the near future, one of the most important economic stability, which is based on the correct fiscal policy. Fiscal policy effectiveness depends greatly on the overall macro-economic objectives that require fiscal policy to become an instrumental policy, through which it will be possible to quickly and fully achieve the long-term macroeconomic target indicators. Fiscal policy is committed to the needs of countries with economies in transition to a market economy and economic stability in terms of preparation for a perfect transition.

Keywords: Fiscal rule; Budget; Document; Finance; Risks; Tax regime.

საქართველოს ეკონომიკის საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლა მჭიდროდ არის დაკავშირებული საბაზრო მექანიზმების ფორმირება-ამოქმედებასა და მათი ეფექტიანად გამოყენების აუცილებლობასთან. ეკონომიკა, როგორც ერთი მთლიანი ორგანიზმი, მოიცავს როგორც საბაზრო მექანიზმებს, ასევე სახელმწიფო რეგულატორებს, რომელთა ურთიერთშემოქმედების ეკონომიკაზე გავლენისადმი კომპლექსური მიდგომა, თავის მხრივ, მოითხოვს სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ისეთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულების გამოკვეთას, როგორიცაა ფისკალური პოლიტიკა და მისი მართვა ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი მაკროეკონომიკური პროცესების ეფექტიანი რეგულირებისათვის.

ფისკალური წესების პირველადი დანიშნულებაა ფისკალური დისციპლინის გატარება. ის ასევე ხელს უწყობს სხვადასხვა ხელისუფლების დონეებს შორის პოლიტიკის უკეთეს კოორდინირებას. ფისკალური წესები გამოიყენება მომავალში ფისკალური პოლიტიკის განვითარების უკეთესი პროგნოზირებისა და გაუთვალისწინებელი მდგომარეობების თავიდან აცილებისთვის. თუმცა ფისკალური წესების პრაქტიკაში გატარება და შედეგის მოტანა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს შესაბამისი ინსტიტუტები, რომლებიც ახორციელებენ სათანადო მონიტორინგს და ქმნიან მათი განხორციელების ეფექტურ მექანიზმებს. ამისთვის აუცილებელია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები მხარდაჭერილი იყოს ძლიერი პოლიტიკური ვალდებულებებით.

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, ყურადღებაა დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის, როგორც ეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტის გავლენა მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პერიოდისთვის, ასევე მონეტარული პოლიტიკის განსხვავებულ მიმართულებებთან კოორდინაციისას. მეორე მხრივ, საყურადღებოა, დისკრეციული ფისკალური პოლი-

ტიკის ეფექტიანობის კავშირი მის კომპოზიცია-სთან (ანუ იმ ინსტრუმენტებთან, რომლებზეც ხდება ფოკუსირება პოლიტიკის შესაბამისი მიმართულების განხორციელებისას).

საქართველოს ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) ფორმატი პირველად მომზადდა 2005 წელს. მან რამდენჯერმე განიცადა ცვლილება, მას შემდეგ რაც საბიუჯეტო კოდექსით საკანონმდებლო დონეზე გამყარდა კავშირი ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტსა და წლიური ბიუჯეტის კანონის დაგეგმვას შორის. დოკუმენტი ასახავს მთავრობის პრიორიტეტებს, გასული წლების და დასაგეგმი წლების მაკროეკონომიკური პარამეტრების ანალიზს და მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელ ძირითად ღონისძიებებს. დოკუმენტი ადგენს ასიგნებების და რიცხოვნობის ზღვრულ მოცულობებს მხარჯავი დაწესებულებებისთვის. შედეგად BDD დოკუმენტი წარმოადგენს წლიური ბიუჯეტის პროექტის ერთგვარ ჩარჩოს და იმ პაკეტის ნაწილს, რომელიც წარედგინება საქართველოს პარლამენტს.

საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში განხორციელებული რეფორმებიდან გამომდინარე განხორციელდა კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია. მომზადდა პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგია, საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში ცვლილებები, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვალდებულების აღებისა და გადახდების განხორციელების წესის ახალი ინსტრუქცია.

2015 წელს განახლდა პროგრამული ბიუჯეტის მომზადების მეთოდოლოგია, უფრო დეტალურად გაიწერა ახალი რეგულაციები, რომლებიც რეკომენდაციას უწევენ უშუალოდ მხარჯავ დაწესებულებებს შეიმუშაონ პროგრამები და ქვეპროგრამები, მოამზადონ შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვები, განსაზღვრონ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგები და შესრულების შეფასების ინდიკატორები მათი საშუალოვადიანი გეგმებიდან, სექტორული სტრატეგიებიდან და ხელმისაწვდომი რესურსებიდან გამომდინარე. პროგრამული ბიუჯეტი ითვალისწინებს უფრო ფართო მაჩვენებლების სისტემას: თითოეული პროგრამისთვის წარმოდგენილი უნდა იყოს საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებელი, ცდომილების ალბათობა, შესაძლო რისკები. აღნიშნული მიზნად ისახავს, რომ სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებით თუ სხვადასხვა სექტორულ სტრატეგიებით განსაზღვრული პროგრამები/ქვეპროგრამები/ღონისძიებები და მათი ბიუჯეტები ასახული იქნეს შესაბამისი წლის წლიური ბიუჯეტის კანონში და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში. მეთოდოლოგიაში აღწერილია სამინისტროების მიერ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შედგენის პროცედურები და მოცემულია დეტალური ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რას უნდა

მოიცავდეს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები და როგორ უნდა მოხდეს თითოეული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ინფორმაციის მომზადება, როგორ უნდა მოხდეს ხარჯთაღრიცხვების მომზადება სხვადასხვა ტიპის პროგრამებისთვის: მართვისა და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდირების, ინფრასტრუქტურული/კაპიტალური.

საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტები - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, რომელშიც „ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა“, „ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“, „ციფრული საქართველო: ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“, „საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“ კონსოლიდირებულ იქნა ერთიან სამოქმედო გეგმაში.

ქვეყანაში ფისკალური სფეროს გაჯანსაღებისათვის მრავალი მიმართულება არსებობს, რომელთაგანაც ჩვენ უფრო ეფექტიანადაც შემდეგი ღონისძიებების გატარება მიგვაჩნია მიზანშეწონილად: პირველი, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის პირობების შექმნა. ამასთან, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინტერესები მოითხოვს მხარდაჭერის ღონისძიებათა არეალის გაფართოებას. კერძოდ, უნდა განხორციელდეს: 1. საგადასახადო რეჟიმის კიდევ უფრო გამარტივება საგადასახადო ტვირთის შენარჩუნებით, მთლიან შემოსავლებზე კონსოლიდირებული გადასახადის გამოყენებით; 2. დაკრედიტების ისეთი ფორმების განვითარება, რომლებიც ხელს უწყობენ რისკების შემცირებას ტრადიციულ საბანკო სესხთან შედარებით. უპირველესად ეს ეხება ლიზინგს; 3. მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის გადისინჯვა დელიცენზირების, სერტიფიცირებისა და სტანდარტიზაციის კონტროლისა და სანქციის მოწესრიგების მიზნით; მეორე, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება. ინვესტიციების სტიმულირებისათვის შესაძლებლად მიგვაჩნია მოგების გადასახადის განაკვეთების დიფერენციაცია და რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია რეინვესტირებული მოგების საერთოდ გათავისუფლება გადასახადისაგან. ასეთი საგადასახადო მექანიზმის ამოქმედება განსაკუთრებით მიმზიდველი იქნება მცირე საწარმოებისათვის. ამასთან, მაღალი შემოსავლების მქონე ინვესტიციებზე მოგების გადასახადის დიფერენციაცია უნდა განხორციელდეს რეგრესიული შკალის გამოყენებით; მესამე, საექსპორტო საქმიანობის მოწესრიგება. კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობით ექსპორტი არ იბეგრება, რაც სავესებით შეესაბამება თავისუფალ საბაზრო ურთიერთობების პრინციპებს, ვინაიდან მისი შეზღუდვა მრავალ ნეგატიურ მოვლენასთან არის დაკავშირებული. ფისკალურ პოლი-

ტიკას, რომელიც ცენტრალურ ადგილს იკავებს ეკონომიკის მართვაში, უნდა ჰქონდეს მკვეთრად გამოხატული სახელმწიფოებრივი თავსებადობა, თავისი სტრატეგიითა და ტაქტიკით, მაგრამ უშვებდეს შემოსავლების სამსახურის რეაქციას ეკონომიკური კონიუნქტურის დროით ცვლილებებზე. ქვეყანაში მოქმედი გადასახადები და საგადასახადო სისტემა უნდა ემსახურებოდეს არა მარტო ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის უზრუნველყოფის საქმეს, არამედ იგი უნდა იყოს ერთგვარი ხელშეწყობი და სტიმულატორი ქვეყანაში სამეწარმეო საქმიანობის გაფართოებისა, უფრო მეტი კონკურენტუნარიანი და მაღალხარისხიანი პროდუქციის შექმნისა, რაც მნიშვნელოვნად გაზარდის საბიუჯეტო შემოსავლების დონეს, რომლის მიზანსაც გადასახადები ემსახურება.

ამრიგად, ყოველივე ზემოაღნიშნული საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ფისკალური პოლიტიკა და შესაბამისად, საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას, ერთიმხრივ, საგადასახადო განაკვეთებითა და შეღავათებით და მეორე მხრივ, სახელმწიფო ხარჯების რეგულირებამანიპულირებით აქტიური ზემოქმედება მოახდინოს მოსახლეობის სამომხმარებლო მოთხოვნის მოცულობასა და სტრუქტურაზე, სახელმწიფოსა და მემწარმეთა საინვესტიციო პოტენციალზე, ეკონომიკის განვითარების ციკლორობაზე და მთლიანობაში სტაბილური ეკონომიკური გარემოს შექმნაზე, რადგანაც გატარებული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობაზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყნის კეთილდღეობა.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. www.Mof.gof.ge-saqarTvelos - ფინანსთა სამინისტრო
2. www.geostat.ge-საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
3. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=4601>
4. www.rs.ge- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის ვებ-პორტალი
5. <http://ec.europa.eu>- ევროკომისია