

# საქართველოს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები და სატრანსფერო პოლიტიკა

გიორგი შენგელია,  
სტუ-ს დოქტორანტი

შალვა კუტუბიძე  
სტუ-ს ასისტენტ პროფესორი

## რეზიუმე

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესებისა და ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია საბიუჯეტო ურთიერთობის მონესრიგება, რაც პირველ რიგში, ფინანსების მობილიზებას და მის ეფექტიან გადანაწილებას ითვალისწინებს ქვეყნის ერთიანი ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს ბიუჯეტის შემოსულობების განაწილების წესს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებსა და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო კოდექსით აღდგენილი გათანაბრებითი ტრანსფერების ფორმაცია რადიკალურად განსხვავდება წინა ათწლეულის ფორმულირებისგან, არსებული მიდგომები მაინც საჭიროებენ დახვეწასა და სრულყოფას.

აუცილებელია გავითვალისწინოთ განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება და ამავდროულად არ უნდა დაგვავინწყდეს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკური თავისებურებების გათვალისწინება.

ოპტიმალური საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბება არ არის მარტივი პროცესი, თუმცა ამ პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელია სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან ეფექტიანი ღონისძიებების შემუშავება და შემდგომ პრაქტიკაში მისი გატარება.

**საკვანძო სიტყვები:** საბიუჯეტო ურთიერთობები; გათანაბრებითი ტრანსფერები, ბიუჯეტის შემოსულობები

## INTER-BUDGETARY RELATIONS AND TRANSFER POLICY IN GEORGIA

Giorgi Shengelia  
PhD student of GTU

Shalva Kutubidze  
Assistant Professor of GTU

## SUMMARY

For the improvement of the budget system of Georgia and its effective functioning, it is necessary to regulate the inter-budget relations, which, first of all, envisages the mobilization of finances between the different levels of budgets and its effective distribution.

The Budget Code of Georgia defines the rules for the distribution of budget revenues between the state budget of Georgia, the budgets of the Autonomous Republics of Abkhazia and Adjara, and the budgets of self-governing units. According to this rule, the percentage is distributed among the budgets of different levels.

Although the formation of the equalization transfer restored by the current Budget Code in Georgia is radically different from the formulation of the previous decade, the existing approaches still need to be refined and perfected.

It is necessary to take into account the experience of developed countries and at the same time we should not forget to take into account the economic peculiarities of our country. Establishing an optimal budget system is not an easy process, however, to solve this problem, it is necessary to develop effective measures by the state government and put it into practice.

**Keywords:** Budget relations; Equalization transfers, budget revenues

## შესავალი

იმისათვის, რომ მოხდეს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფა, რაც მის ეფექტიან ფუნქციონირებაში გამოიხატება, უნდა იყოს დარეგულირებული ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები. ამის გარეშე საბიუჯეტო სისტემა ვერ იქნება ეფექტიანი. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები პირველ რიგში ითვალისწინებს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ფინანსების მობილიზებას და მის ეფექტიან გადანაწილებას.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში განსაზღვრულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებსა და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის, საბიუჯეტო შემოსულობების განაწილების წესი.

ამ წესის შესაბამისად პროცენტულად არის გადანაწილებული შემოსავალი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის. მაგ:

საშემოსავლო გადასახადი, გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე რეგისტრირებული დასაბეგრი ობიექტების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადისა, 100%-ით ირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. ასევე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 100%-ით ირიცხება ასიგნება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოგები, აქციზისა

და იმპორტის გადასახადიდან. რაც შეეხება დამატებითი ღირებულების გადასახადს, აქ 81% მოდის ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტზე, ხოლო 19% ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ანგარიშზე.

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი, ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მოპოვებული ბუნებრივი რესურსებისათვის 100%-ით ირიცხება ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში, ხოლო სხვა დანარჩენ ტერიტორიაზე ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისათვის მოსაკრებელი 100%-ით ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში. ანალოგიურად, შესაბამისი პრინციპით არის გადანაწილებული ყველა სხვა შემოსავალი სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის.

**ძირითადი ნაწილი**

ბიუჯეტებს შორის ურთიერთობებში ძალიან დიდი როლს თამაშობს ქვეყნის სატრანსფერო პოლიტიკა, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, სხვა დონის ბიუჯეტებისათვის ფულადი დახმარების განევას. ადგილობრივი ბიუჯეტები დიდწილად არიან დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გამოყოფილ ასიგნებებზე და ტრანსფერებზე.

იმისათვის, რომ მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაბალანსება და მოხდეს მათი ასე თუ ისე თანაბარ პირობებში მოქცევა, ქვეყნის ხელისუფლება ყოველწლიურად გამოყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახსრებს და ფინანსური დახმარების სახით ურიცხავს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებს გათანაბრებითი ტრანსფერების სახით. მისი ხარჯვა კი უკვე დამოუკიდებლად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. ამ ფინანსური ოპერაციის ძირითადი მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების გათანაბრება.

არსებობს გათანაბრებითი ტრანსფერების განგარიშების სპეციალური ფორმულა, რომელიც ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსით შემუშავებული ნების მიხედვით ვრცელდება ყველა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულზე.

აღსანიშნავია, რომ ფორმულების საშუალებით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაცემი ტრანსფერების მოცულობის დადგენას, ფართო პრაქტიკული გამოყენება აქვს მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში, თუმცა საქართველოში გათანაბრებითი ტრანსფერების განგარიშების პრაქტიკა მეტად არასახარბიელოდ გამოიყურებოდა. მაგალითად 2007-2008 წლებში გათანაბრებითი ტრანსფერების გასაანგარიშებელი ფორმულები საკმაოდ ბევრი ნაკლოვანებით ხასიათდებოდნენ და ისინი უპირატესად თანხ-

ბის განაწილებაზე იყვნენ ორიენტირებულნი, ვიდრე რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გატანაბრებაზე. ამასთან აღსანიშნავია, რომ გატანაბრებითი ტრანსფერის განგარიშებაში სუბიექტური მიდგომა გამოიციხული უნდა იყოს, ხოლო ხარჯვაში კი ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოუკიდებლები უნდა იყვნენ. [1; გვ. 5-6]

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში მიმდინარე საბიუჯეტო კოდექსით ადგენილი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმაცია რადიკალურად განსხვავდება წინა ათწლეულის ფორმულირებისგან, არსებული მიდგომები მაინც საჭიროებენ დახვეწასა და სრულყოფას.

მოდით მოკლედ მიმოვიხილოთ ის ეტაპები, რა ეტაპებსაც ითვალისწინებს გატანაბრებითი ტრანსფერები და გავშიფროთ ფორმულის შინაარსი: [2]

პირველ რიგში საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიან მოცულობას. მომდევნო ეტაპზე ხდება თითოეული თვითმმართველი ერთეულის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მოცულობის დადგენა. შემდეგი ეტაპია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების დადგენა, (გრანტების გარდა). თუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები აღემატება ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, მაშინ ამ თვითმმართველი ერთეულისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფა სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან არ ხდება. დანარჩენ სხვა შემთხვევებში კი კოდექსით დადგენილი ფორმულის შესაბამისად ხორციელდება გათანაბრებითი ტრანსფერების განაწილება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებზე.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მრძანების შესაბამისად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობა გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულის მეშვეობით:

**T=E-R**

სადაც: **T** - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გატანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა.

**E** - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი. თვითმმართველი ქალაქებისათვის **E** გამოისახება, როგორც **Ecity**, ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის - **Em**

**R** - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა), რომელიც გაიანგარიშება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიმდინარე წლის შემოსავლისა და გასული 3 წლის შემოსავლის ფაქტიური მაჩვენებლის ტენდენციის მიხედვით.

თავის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველი

ერთეულების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი (E) გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულით:

$$Ecity = Scity * Gcity\%$$

$$Em = Sm * Gm\%$$

სადაც: **Scity** და **Sm** - არის შესაბამისად თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის სტატისტიკური და გათანაბრებითი კოეფიციენტის ხვედრითი წილი, შესაბამისად თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების გათანაბრებითი კოეფიციენტების საერთო მოცულობაში.

**Gcity%** - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის - 72%

**Gm%** - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის 28%

თავის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების ხვედრითი წილის (S) გაანგარიშება ხდება შემდეგი ფორმულით:

$$Scity = Kcity / Kcity\%$$

$$Sm = Km / Ktm\%$$

სადაც: **Kcity** - არის კონკრეტული თვითმმართველი ქალაქის გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის ნამრავლი.

**Kcity** - არის თვითმმართველი ქალაქების გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის ნამრავლების (**Kcity**-ების) ჯამი.

**Km** - არის მუნიციპალიტეტის გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის ნამრავლი.

**Ktm** - არის მუნიციპალიტეტების გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის ნამრავლების ჯამი.

თავის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გათანაბრებითი და სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულის ნამრავლი (**K**) გაიანგარიშება:

$$Kcity = Acity / Ecity$$

$$Km = Am / ECm$$

სადაც: **Acity** და **Am** - წარმოადგენს კონკრეტული თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის სტატისტიკური კოეფიციენტების საშუალო არითმეტიკულ მაჩვენებელს.

**Ecity** და **ECm** - წარმოადგენს კონკრეტული თვითმმართველი ქალაქის/მუნიციპალიტეტის გათანაბრებითი კოეფიციენტს და ა.შ. [2]

გარდა გათანაბრებითი ტრანსფერებისა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტიდან შესაძლებელია ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის გამოყოფილ იქნეს მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები. მიზნობრივი,

რომელიც გამოიყენება დელეგირებული უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, ხოლო სპეციალური, რომელიც წარმოადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის დახმარების სახით გამოყოფილ ასიგნებას.

უნდა ითქვას, რომ ჩვენს ქვეყანაში არსებული სატრანსფერო პოლიტიკა, მიუხედავად მთელი რიგი პროცესებისა და განხორციელებული ცვლილებებისა, მაინც საჭიროებს დახვეწასა და სრულყოფას. მიგვაჩნია, რომ მაქსიმალურად უნდა იქნეს დაცული სამართლიანობის პრინციპი. თუმცა არც ისე ივარგებს, ერთი დონის თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანაბარი ასიგნება განისაზღვროს. უნდა მოხდეს საფუძლიანი ანალიზი და მხოლოდ ამის შემდეგ განისაზღვროს ტრანსფერების ოდენობები. ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის გატარება, მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორია. უნდა მოხდეს თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ, საკუთარი რეგიონის პრიორიტეტების განსაზღვრა და შემუსავება, რამდენად მნიშვნელოვანია ის ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. ასევე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ უნდა მოხდეს ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლების მაქსიმალური მობილიზება, რათა ნაკლებად იყოს დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ტრანსფერებზე. ამასთან სახელმწიფოს მხრიდან ძირფესვიანად უნდა მოხდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების მობილიზების შესწავლა და საჭიროების შემთხვევაში სასურველია განხორციელეს ადგილობრივ ბიუჯეტებზე გარკვეული სახის გადასახადებისა და შემოსავლების მიმაგრება, რათა მოხდეს მათი ფულადი რესურსების მატება და ადგილობრივი ბიუჯეტების ფინანსებით უზრუნველყოფა, რადგან დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები საკუთარი შემოსავლებით ძირითადად ვერ ახერხებენ საჭირო ხარჯების სრულიად განეკვას და დიდწილად მაინც დამოკიდებული არიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ტრანსფერებზე.

ჩვენი აზრით ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა უნდა შეძლონ და მობილიზება მოახდინონ საკუთარი ბიუჯეტის შემოსავლების ისე, რომ მათ არ მოუწიოთ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების იმედად ყოფნა, რაც ძალიან შრომატევადი, თუმცა არა შეუსრულებელი ამოცანაა, რაშიც მათ სახელმწიფოც უნდა დაუდგას გვერდში.

ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადასახადის სამართლიანი გადანაწილების მიზნით მიზანშეწონილია გამოყენებულ იქნას ბიუჯეტური ფედერალიზმის პრონციპები, რომელიც გულისხმობს რეგიონების ბიუჯეტებისათვის მეტი ფინანსური რესურსების დატოვებას, რათა რეგიონმა მოახდინოს ნორმალურ დონეზე სოციალური ხარჯების

დაფინანსება, რისთვისაც აუცილებელია რეგიონალური გადასახადების წილის გაზრდასთან ერთად შემცირდეს დოტაციური რეგიონების წილი.

აკადემიკოსი ა. გრაინბერგის გაგებით საბიუჯეტო ფედერალიზმი ეს არის, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობასა და ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობების შეხამება. [4; ცი, 365]

პროფესორი ვლადიმერ პაპავას აზრით, საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი ერთის მხრივ არ ეგულირებს საგადასახადო შემოსავლების, ხოლო მეორე მხრივ სახელმწიფოს მიერ გასანევი ხარჯების განაწილებას ქვეყნის ცენტრალურ და ტერიტორიულ სახელისუფლებო სტრუქტურებს შორის. [5; გვ.3-4]

### დასკვნა

ყოველივე ზემოთქმულიდან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა მაინც საჭიროებს დახვეწასა და სრულყოფას. აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება და ამავდროულად არ უნდა დაგვავიწყდეს ჩვენი ქვეყნისათვის დამახასიათებელი ეკონომიკური თავისებურებების გათვალისწინება. აუცილებელია

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის რეალური შემოსავლის მომტანი გადასახადის გამოვლენისა და მისი განაწილების ეფექტიანი მექანიზმის შემუშავება. ოპტიმალური საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბება არ არის მარტივი პროცესი, თუმცა ამ პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელია სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან ეფექტიანი ღონისძიებების შემუშავება და შემდგომ პრაქტიკაში მისი გატარება.

### ბამოყენებული ლიტერატურა:

- 1) ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში, ანალიტიკური კვლევა. კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, GTZ, 2009 წ.
- 2) matsne.gov.ge – საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №904, 30.12.2009
- 3) T Gamsachurdia. The Role of Inerbudgetary Relation of Tax and Bugetary System in Georgia. BULLETIN GEORGIAN ACADEMY OF SCINCES 2002.
- 4) Гранбергю А,Г, Основы региональной экономики, Высшая школа экономики, 2001.
- 5) პაპავა ვლ. “საგადასახადო ფედერალიზმი: თანხმობა თუ სეპარატიზმი.” თბ. 2000 წ.