

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფის ზოგიერთი საკითხი

ლევან ბრიგალაშვილი
ეკონომიკის მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობას. იგი აერთიანებს ისეთი სამი დონის ბიუჯეტს, როგორცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტი და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი. ამ ბიუჯეტების მომზადებაზე, წარდგენასა და შესრულებაზე, შესაბამისად, პასუხისმგებელი არიან საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები. ზემოაღნიშნულ ბიუჯეტებთან ერთად დგება საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი და ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტი, რომლებიც არ ექვემდებარებიან არც ერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ დამტკიცებას. რაც შეეხება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, მათ ნაერთი ბიუჯეტი არ გააჩნიათ.

რამდენადაც საბიუჯეტო ურთიერთობები საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით რეგულირდება, გვინდა მის ზოგიერთ ნორმაზე შევეჩერდეთ და გამოვთქვათ გარკვეული მოსაზრებები. კოდექსის მიხედვით ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი სუბიექტები იყოფა „მხარჯავ დაწესებულებებად“ და „საბიუჯეტო ორგანიზაციებად“. მხარჯავ დაწესებულებად ითვლება ბიუჯეტის ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით პირველი თანრიგის საბიუჯეტო ორგანიზაცია, ხოლო საბიუჯეტო ორგანიზაციად მიჩნეულია ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მეოფი ორგანიზაცია, რომლისთვისაც ბიუჯეტით გათვალისწინებულია ასიგნება და რომელიც პასუხისმგებელია მისი მართვისთვის. შეიძლება ითქვას, რომ მხარჯავი დაწესებულება გამოყოფილი ასიგნებების მართვის, ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, მისი შესრულების, ანგარიშგებისა და სხვა საკითხებში ისეთივე პრინციპებით მოქმედებს, როგორც საბიუჯეტო ორგანიზაცია. აქედან

გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ აუცილებლობას არ წარმოადგენს მხარჯავი დაწესებულებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციის გამიჯვნა. უნიფიცირების მიზნით უპრიანია გამოყენებული იქნეს ერთი დეფინიცია - „საბიუჯეტო ორგანიზაცია“, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ყველა დონის ორგანიზაციას.

საბიუჯეტო ურთიერთობებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია „დამტკიცებული“ და „დაზუსტებული“ ბიუჯეტების ეკონომიკური შინაარსი. დამტკიცებული ბიუჯეტი არის შესაბამისი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტი, ხოლო ბიუჯეტი, რომელიც ისევ წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ იქნა შეცვლილი, მაგალითად, ერთი მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილების შემთხვევაში, კვლავ დამტკიცებულ ბიუჯეტად განიხილება. რაც შეეხება დაზუსტებულ ბიუჯეტს, იგი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების შედეგად მიიღება და შეიძლება განხორციელდეს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობით. დამტკიცებული და დაზუსტებული ბიუჯეტების მოცულობითი გამოხატულება პრაქტიკაში ხშირად აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ თავდაპირველად მიღებულ ბიუჯეტს ეწოდოს „დამტკიცებული ბიუჯეტი“, ხოლო ყველა დანარჩენს - „დაზუსტებული ბიუჯეტი“, მიუხედავად იმისა დაზუსტება მოხდება კანონში ცვლილების შეტანით, თუ მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების შედეგად.

საბიუჯეტო ურთიერთობებში მეტად მნიშვნელოვანია საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შედგენა, რამდენადაც იგი სხვა მაჩვენებლებთან ერთად მოიცავს: დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომ

მი სამი საბიუჯეტო წლისათვის საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის დაგეგმვისას ზუსტი პარამეტრების განსაზღვრა ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად რჩება. საბიუჯეტო დაგეგმვის დღევანდელი პრაქტიკა არ გამოირიცხავს შეცდომების დაშვების შესაძლებლობებს, რომლის მთავარი მიზეზია ის, რომ ბიუჯეტი იგეგმება ზემოდან. ადგილობრივი საფინანსო ორგანოები ვერ ფლობენ ზუსტ ინფორმაციას გადასახადის გადამხდელთა მოსალოდნელი შემოსავლების შესახებ. არ ხდება გადასახადის გადამხდელთა საფინანსო-ეკონომიკური მაჩვენებლების ანალიზი და სხვ. ერთ-ერთ ნაკლოვან მხარედ უნდა ჩაითვალოს აგრეთვე ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა წლის ბოლოს, მხარჯავი დაწესებულებების (საბიუჯეტო ორგანიზაციების) მიერ ფაქტობრივად დახარჯული (შესრულებული) ბიუჯეტის მოცულობასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. ასეთი პრაქტიკა ხელს უშლის საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიან გამოყენებას, რომელიც დროულად უნდა აღმოიფხვრას. საბიუჯეტო შემოსავლების დაგეგმვის გაუმჯობესების მიზნით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში შეიქმნას საფინანსო ანალიტიკური სამსახურები, რომლებიც მოიპოვებენ ინფორმაციას, მოახდენენ მის დამუშავებას და მიაწვდიან სახელმწიფო და რესპუბლიკურ საფინანსო ორგანოებს. ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის შემოსულობების ზუსტი საპროგნოზო მაჩვენებლების განსაზღვრას, როგორც დასაგეგმი, ისე მომდევნო პერიოდებისათვის.

საკითხის შესწავლით ირკვევა, რომ ხშირია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის სათანადოდ დაუსაბუთებელი საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის შემთხვევები. ითხოვენ მეტს და უმტკიცებენ შედარებით ნაკლებს. მიუხედავად ამისა, არც თუ ისე იშვიათად, საბიუჯეტო ორგანიზაციები ბიუჯეტიდან გამოყოფილ სახსრებს სრულყოფილად ვერ ითვისებენ და ამას საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეკონომიას უწოდებენ. აქედან გამომდინარე, საჭიროა ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადების დეტალური ანალიზი. განაცხადებში სრულყოფილად უნდა იყოს გაწერილი ამა თუ იმ ხარჯის გაწევის მიზანშეწონილობა, უნდა დასაბუთდეს მისი აუცილებლობა და მოსალოდნელი ეფექტები.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის გამართული ფუნქციონირებისათვის მეტად მნიშვნელოვანია სრულყოფილი საბიუჯეტო კლასი-

ფიკაცია. იგი მოიცავს შემოსავლების, ხარჯების ეკონომიკურ, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს, აგრეთვე ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას.

კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა, კერძოდ, შემოსავლები (გადასახადები; გრანტები; სხვა შემოსავლები); არაფინანსური და ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები და ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები. ბიუჯეტის გადასახდელებს წარმოადგენს: ხარჯები, არაფინანსური და ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები და ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები. აღნიშნული კომპონენტების მიხედვით განისაზღვრება ბიუჯეტის პროფიციტი და დეფიციტი, კერძოდ, ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა – ბიუჯეტის მთლიანი სალდო. დადებითი მთლიანი სალდო არის ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო – დეფიციტი. როგორც ვხედავთ ბიუჯეტის პროფიციტისა და დეფიციტის განსაზღვრის მექანიზმი გარკვეულწილად გართულებულია, რომლის მთავარი მიზეზი არის ბიუჯეტის შემოსავლებიდან და ხარჯებიდან არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციების ცალკე გამოყოფა. მიგვაჩნია, რომ არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციების შედეგად მიღებული ფულადი სახსრები თავისი ეკონომიკური შინაარსიდან გამომდინარე უნდა შედიოდეს ბიუჯეტის შემოსავლებში, ხოლო გაცემული ფულადი სახსრები, ხარჯებში. შესაბამისად, ბიუჯეტის პროფიციტისა და დეფიციტის ასეთი წესით განსაზღვრა უფრო რეალურ სურათს მოგვცემს.

უკანასკნელ პერიოდში საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა უფრო მეტად მისი დეტალიზაციის მიმართულებით. მაგალითად, ოფისის ხარჯებში ცალკეა გამოყოფილი ისეთი მატერიალური ფასეულობები, როგორიცაა სამხარეულოს ინვენტარი, ტანსაცმლის საკიდი, ბეჭედი, შტამპი, მაგილის სანათი, სურათი, სურათის ჩარჩო, საათი და სხვ. ვფიქრობთ, ასეთი დეტალიზაცია არავითარ

აუცილებლობას არ წარმოადგენს და პრაქტიკულ საქმიანობაში სერიოზულად ართულებს საფინანსო-ეკონომიკური სამსახურების საქმიანობას. აქედან გამომდინარე, საჭიროდ მიგვაჩნია საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში დანახარჯთა უფრო ოპტიმალური მუხლებით წარმოდგენა.

გარკვეულ ინტერესს იმსახურებს შემოსულობების საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილების საკითხი. მომქმედი კანონმდებლობის მიხედვით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში 100%-ით ჩაირიცხება მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი და იმპორტის გადასახადი. რაც შეეხება საშემოსავლო გადასახადს, იგი შესაბამისად ნაწილდება სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებს შორის. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების წყაროს მხოლოდ ქონების გადასახადი, პროცენტები, ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მისაღები დივიდენდები და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი წარმოადგენს, რაც მეტად უმნიშვნელოა და სანახევროდაც ვერ აკმაყოფილებს საბიუჯეტო სახსრებზე ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საჭიროებებს. შესაბამისი მასალების ანალიზით ირკვევა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების 80%-ზე მეტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ტრანსფერებზე მოდის. აქედან გამომდინარე საჭიროა გადასინჯული იქნეს ბიუჯეტებს შორის საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილების მომქმედი სისტემა, კერძოდ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მოგების გადასახადი, და საშემოსავლო გადასახადი მთლიანად დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტებს. მათივე კომპენტენციას უნდა განეკუთვნებოდეს ამ გადასახადების ადმინისტრირება, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ დაინტერესება შესავლების მობილიზაციის საქმეში.

ბიუჯეტის პროექტის განხილვისა და დამტკიცების შემდგომი მნიშვნელოვანი ეტაპია ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი. შესაბამისად, კონტროლზე უფლებამოსილია: სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს პარლამენტი; ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართვე-

ლი ერთეულის ბიუჯეტისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. საქართველოს პარლამენტი ბიუჯეტის შესრულების კონტროლს ახორციელებს, კონტროლის პალატის მეშვეობით რომლის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერებისა და მიზნობრიობის დაცვას და ეფექტიანობას, ზოგადად კი საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას. ამ მიზნით ამოწმებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებას. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ დღევანდელ პირობებში ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი თითქმის მთლიანად ცენტრალიზებულია, რის გამოც მნიშვნელოვნად არის შესუსტებული ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების როლი ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის საქმეში. ამას ემატება ისიც, რომ ძალიან მწირია და შეიძლება ითქვას, თითქმის არ არსებობს კონტროლის პროცედურებთან დაკავშირებული შესაბამისი მეთოდოლოგიური მასალები, სახელმძღვანელოები და ინსტრუქციები, რომელთა შემუშავება საქართველოს კონტროლის პალატის პირდაპირი მოვალეობაა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად მიგვაჩნია კონტროლის პალატაში შეიქმნას სპეციალური სტრუქტურული რგოლი, რომლის უშუალო ფუნქცია იქნება საბიუჯეტო სახსრების კონტროლის მექანიზმების მეთოდოლოგიური სამუშაოების შესრულება. მით უმეტეს ეს აუცილებელია ისეთ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობის საფუძველზე ცალკეულ სამინისტროებსა და უწყებებში შექმნილია შიგა აუდიტის სამსახურები, რომლებიც აგრეთვე საჭიროებენ შესაბამის მეთოდოლოგიურ უზრუნველყოფას.

საბიუჯეტო ურთიერთობებში მეტად მნიშვნელოვანია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ნაერთი ბუღალტრული ანგარიშგების წარდგენის მოქნილი სისტემის ჩამოყალიბება. მოქმედი წესების შესაბამისად მხარჯავი დაწესებულებები ნაერთ ბუღალტრულ ანგარიშგებას წარადგენენ საანგარიშგებო პერიოდის დასრულებიდან მეორე თვის 10 რიცხვამდე. ადგილებზე საკითხის შესწავლით ირკვევა, რომ შემჭიდროებული ვადების გამო ხშირია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ანგარიშგების წარდგენის ვადების დარღვევის შემთხვევები. ავტონომიურ რესპუბლიკებში საკითხს ისიც ართულებს, რომ რესპუბლიკური საფინანსო ორგანოების მიერ დადგენილი არ არის რეს-

პუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი დაწესებულებების ბუღალტრული ანგარიშგების წარდგენის წესები და

ვადები. ცხადია, რომ აღნიშნული პრობლემა სასწრაფო მოგვარებას საჭიროებს, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს სამიუჯეტო სფეროში საანგარიშგებო დისციპლინის განმტკიცებას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ლ. გრიგალაშვილი – საჯარო სექტორის აღრიცხვა-ანგარიშგების პრობლემები, „სუხიშვილის უნივერსიტეტი“, პირველი საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია, ქ. გორი, 2009 წ.
2. ლ. გრიგალაშვილი - საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვა. გამომცემლობა „ლეო“, თბ., 2011წ.
3. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 18.12.2009 წ.
4. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N364, 16.04. 2008 წ. – ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ГРУЗИИ

ЛЕВАН ГРИГАЛАШВИЛИ

Доктор экономических наук, профессор

В работе рассматриваются отдельные вопросы функционирования бюджетной системы Грузии; Видвигаются проблемы планирования, выполнения, аудита и отчетности бюджета, а также недостатки перераспределения бюджетных доходов между бюджетами разных уровней. Разработаны предложения совершенствования бюджетной системы Грузии.

SOME ISSUES ON IMPROVEMENT OF BUDGET SYSTEM OF GEORGIA

LEVAN GRIGALASHVILI

Doctor of Economic Sciences, Professor

The Article reviews separate issues on functioning of Budget system of Georgia; there are exposed the budget planning, fulfillment, audit and book-keeping accounting problems, setbacks on budget revenues redistribution among budgets of various levels.

The proposals for improvement of budget system of Georgia have been elaborated.