

პაატა კლდიაშვილი, გიგა გიორგაძე

საჯარო ფინანსების ადმინისტრირება ლექციების კურსი

ქუთაისი 2015

რედაქტორი:

ნიკოლოზ ჩიხლაძე, ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი,
თეოლოგიის დოქტორი, ქუთაისის უნივერსიტეტის პროფესორი

რეცენზენტები:

ხათუნა შალამბერიძე, ეკონომიკის დოქტორი, აკ. წერეთლის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის და ქუთაისის უნივერსიტეტი

ელგუჯა დეისაძე, ქუთაისის უნივერსიტეტის ასისტენტ
პროფესორი

ავტორებისაგან

თანამედროვე პირობებში განუზომლად მაღალია საჯარო ფინანსების ეფექტური ადმინისტრირების მნიშვნელობა, ვინაიდან ის უშუალო გავლენას ახდენს თითოეული მოქალაქის ყოფაცხოვრებაზე და მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობაზე. გამომდინარე აქედან, მუდმივად ვითარდება და უმჯობესდება საჯარო ფინანსების ადმინისტრირებისათვის გამოყენებული მეთოდები და სულ უფრო და უფრო ფართოდ გამოიყენება მასში ბიზნეს ადმინისტრირების პროცესში აპრობირებული მიდგომები, რათა მიღწეული იქნეს საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტურობის მაღალი დონე. ეს იმიტაც არის გამოწვეული, რომ მუდმივად მზარდია იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც ინტერესდებიან საჯარო ფინანსების, მათ შორის საბიუჯეტო საკითხებით, ცდილობენ მათში გარკვევას და გამოთქვამენ სურვილს ჩაერთონ საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში, რაც უდავოდ მისასალმებელი ტენდენციაა.

წინამდებარე ლექციების კურსის ავტორთა სურვილი იყო, პირველ რიგში უმაღლესი საგანმანათლებლო სასწავლებლების ეკონომიკის მიმართულების სტუდენტებისათვის მიგვეწოდებინა საჯარო ფინანსების ადმინისტრირების სასწავლო კურსი, რომელიც მათ დაეხმარება თანმიმდევრულად და სათანადო დონეზე შეისწავლონ საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებული ძირითადი ცნებები, კატეგორიები და პროცედურები, რომლებიც გამოიყენება თანამედროვე პირობებში.

ლექციების კურსის შედგენისას ჩვენ მოვიძიეთ და განვიხილეთ უკანასკნელ წლებში გამოცემული და მსოფლიოს წამყვანი უნივერსიტეტების მიერ გამოყენებული საჯარო ფინანსების ადმი-

ნისტრირების სასწავლო სახელმძღვანელოები, სამეცნიერო სტატიები, მონოგრაფიები, საქართველოში სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზა. ასევე სიღრმისეულად გავანალიზეთ და ვიხელმძღვანელებთ ევროპული და ჩრდილო-მერიკული სახელმწიფოების ფინანსების მართვის გამოცდილებით და შევეცადეთ შეგვედგინა საჯარო ფინანსების ადმინისტრირების სალექციო კურსი, რომელიც ბაკალავრებს, მაგისტრებს, პრაქტიკოს საჯარო მოხელეებს, რომლებიც საქმიანობენ საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით და ზოგადად დაინტერესებულ პირებს დაეხმარება ამ საკმაოდ რთული სფეროს აღქმაში და ათვისებაში.

ცხადია, მიუხედავად ჩვენი დიდი მცდელობისა, წარმოდგენილი ლექციების კურსი დაცული ვერ იქნება ხარვეზებისაგან. ჩვენ დიდად მადლობელი ვიქნებით, თუ სპეციალისტები, ჩვენი კოლეგები, მკითხველები, ამ წიგნის გაცნობის შემდეგ მიგვითითებენ ასეთი ხარვეზების შესახებ, რაც საშუალებას მოგვცემს წიგნის მომავალ გამოცემებში გავითვალისწინოთ ისინი.

ველოდებით თქვენს გამოხმაურებას!

ავტორებისაგან -----	3
შესავალი -----	8
თემა 1. შუასაუკუნე საჯარო ფინანსების ადმინისტრირებაში ---	11
1.1. სრულყოფილი საბაზრო სისტემა -----	11
1.2. საბაზრო ეკონომიკის არასრულფასოვნება და მთავრობის ჩარევის აუცილებლობა -----	13
1.3. საზოგადოებრივი საქონელი -----	14
1.4. სრულყოფილი კონკურენციის არარსებობა -----	16
1.5. სახელმწიფოს როლი სრულყოფილი საბაზრო სისტემის აღსადგენად/უზრუნველსაყოფად -----	17
1.6. სახელმწიფოს სხვა ფუნქციები -----	18
თემა 2. ფინანსური სისტემა საბაზრო ეკონომიკის პირობებში -----	23
2.1. ფინანსური სისტემის სტრუქტურა -----	23
2.2. სახელმწიფო ფინანსური სისტემა -----	25
2.3. კორპორაციული ფინანსები -----	34
2.3. საოჯახო მეურნეობების ფინანსები -----	36
2.4. საქართველოს თანამედროვე ფინანსური სისტემა -----	38
თემა 3. საჯარო ფინანსების მართვის არსი -----	39
3.1. თანამედროვე მიდგომები საჯარო ფინანსების მართვაში --	39
3.2. ფინანსური მენეჯმენტის ელემენტების არსი -----	40
თემა 4. ფინანსური პოლიტიკა -----	47
4.1. სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის თეორიული ასპექტები -----	48
4.2. მოქალაქეთა ერთსულოვანი თანხმობა საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებაზე - ლინდალის საფასო სისტემა -----	51

4.3. ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაციის მექანიზმები -----	57
4.4. წარმომადგენლობითი დემოკრატია -----	65
4.5. საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია: მთავრობის ფუნქციონალური კრაზის საფუძვლები -----	69
თემა 5. სახელმწიფო ფინანსების მართვის ორგანოები და მათი ფუნქციები -----	76
5.1. სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი საფინანსო ინსტიტუტები -----	76
5.2. ფინანსური ბაზრები -----	86
5.3. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები -----	88
თემა 6. ბიუჯეტის არსი, საბიუჯეტო სისტემა -----	93
6.1. ბიუჯეტის დამახასიათებელი ნიშნები, ბიუჯეტის ცნება --	93
6.2. ბიუჯეტის ძირითადი ფუნქციები -----	94
6.3. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები -----	95
თემა 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის ადმინისტრირება -----	99
7.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არსი -----	99
7.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები -----	103
7.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და ასიგნებები -----	119
7.4. სახელმწიფო ორგანოების წმინდა დაკრედიტება -----	126
7.5. საბიუჯეტო პროცესი -----	127
7.6. გადასახადებისა და მოსაკრებლების ბიუჯეტებს შორის განაწილება -----	137

თემა 8. დეცენტრალიზაცია და ფისკალური ფედერალიზმი; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი	138
8.1. დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობა	138
8.2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი	141
8.3. საბიუჯეტო პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობებში	115
თემა 9. ბიუჯეტის შედგენის ალტერნატიული ვარიანტები	160
9.1. ბიუჯეტის ტიპები	160
9.2. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის ეტაპები	165
9.3. საბიუჯეტო პროგრამების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების შეფასება	172
თემა 10. მრავალწლიანი განვითარების დაგეგმვა მრავალწლიანი დაგეგმარების აუცილებლობა	174
10.1. მრავალწლიანი დაგეგმარების აუცილებლობა	174
10.2. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის შედგენის ეტაპები	175
თემა 11. ანგარიშვალდებულება საჯარო ფინანსებთან მიმართებაში, თანამონაწილეობა, მონიტორინგი	186
11.1. საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი	186
11.2. მოქალაქეთა მონაწილეობა ბიუჯეტის შედგენის პროცესში	192
გამოყენებული ლიტერატურა	199

შესავალი

საჯარო ფინანსები და მისი მართვა, წარმოადგენს თეორიისა და პრაქტიკის სინთეზს სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ფუნქციონირების ფინანსური საფუძვლების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ თეორია საჯარო ფინანსების შესახებ უნივერსალური ფენომენია, სხვადასხვა ინსტიტუციონალურ კონტექსტში ის შეიძლება განსხვავებული, სპეციფიკური ფორმით ჩამოყალიბდეს. მაგალითად, გარკვეული სახელმწიფო პოლიტიკა საჯარო ფინანსებთან მიმართებაში განსხვავებული შედეგის მომტანი შეიძლება იყოს პატარა, ერთგვაროვანი, მკვეთრად ცენტრალიზებული ეკონომიკის და დიდი, დივერსიფიცირებული და დეცენტრალიზებული ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოსათვის.

თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო ფინანსების ადმინისტრირებაში ფართოდ გამოიყენება ბიზნეს მენეჯმენტისათვის დამახასიათებელი საშუალებები და კონცეფციები. ფინანსური მენეჯმენტი ბიზნესში ცდილობს გაზარდოს კომპანიის მომგებიანობა და საბოლოო ჯამში კომპანიის ფასი მის ხელთ არსებული რესურსების ეფექტური გამოყენების გზით. სახელმწიფო ფინანსური მენეჯმენტი იყენებს ასევე მსგავს ანალიტიკურ, ტექნიკურ და მმართველობით საშუალებებს არსებული რესურსების გამოყენების პროცესში, მაგრამ მთავრობები განსხვავდებიან კერძო ბიზნესისაგან შეზღუდული რესურსების, მფლობელობისა და მიზნების თვალსაზრისით. კერძოდ, მთავრობას შეუძლია დაბეგვრა თავისი რესურსების გასაზრდელად. აქ „მფლობელობა“ არ არის გარკვეული, ვინაიდან მრავალი საერთო საქმეში მონაწილე პირი იზიარებს კანონიერ ინტერესს სამთავრობო გადაწყვეტილებებში. ამასთან, ხელისუფლების მომსახურების ფასის განსაზღვრა არ არის იოლი, ვინაიდან გარკვეულ საზომში

არც თუ მარტივად აისახება (როგორც, დავუშვათ, კომპანიის გაყიდვები და მოგება). ყველა ამ განსხვავების, ან შეიძლება ითქვას სისუსტის საპირწონედ ხელისუფლებას აქვს უნიკალური შესაძლებლობა დაბეგროს, აკრძალოს, დასაჯოს და ყოველივე ეს გამოიყენოს რესურსების აკუმულირებისათვის. იძულების ეს საშუალება, დემოკრატიის პირობებშიც კი, განასხვავებს მთავრობებს კერძო ბიზნესისა და ნებაყოფლობითი ორგანიზაციებისაგან და შესაბამისად, განასხვავებს სახელმწიფო ფინანსების მართვას კერძო ფინანსების მართვისაგან.

საზოგადოება სხვადასხვა ორგანიზაციებისაგან იღებს მისი არსებობისა და განვითარებისათვის საჭირო მრავალფეროვან საქონელსა და მომსახურებას. მათი მომწოდებლები არიან როგორც ბიზნეს ორგანიზაციები, ასევე არამომგებიანი ორგანიზაციები და სამთავრობო უწყებები. კერძო ბიზნესები ყიდიან საკვებს, ტანსაცმელს, უამრავ საყოფაცხოვრებო ნივთს, ასევე მრავალფეროვან მომსახურებებს დაწყებული ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებიდან, დამთავრებული მოგზაურობით და გართობით. ყველა აღნიშნულ საქონელსა და მომსახურებას ნებისმიერი ადამიანი ბიზნეს სტრუქტურებისაგან იღებს მხოლოდ გარკვეული ფულის გადახდის, ან სხვა ღირებული ფასეულობის სანაცვლოდ ნებაყოფლობითი გაცვლის საფუძველზე. გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება არამომგებიანი ორგანიზაციების საქმიანობა, რომლებიც საკუთარ მომხმარებლებს შეიძლება აწვდიდნენ გარკვეულ საქონელსა თუ მომსახურებას ეკვივალენტური ღირებულების, მაგალითად ფულის გადახდის გარეშე, თუმცა მათ მაინც სჭირდებათ, რომ ვინმემ ნებაყოფლობით გადაიხადოს მომსახურების საფასური, ანუ ვინმემ გაუკეთოთ შემოწირულობა, რათა შესძლონ არსებობა მიზნობრივი პროდუქტისა თუ მომსახურების წარმოება და მიწოდება ბენეფიციარებისათვის.

საზოგადოებას მისთვის აუცილებელ საქონელსა თუ მომსახურებას ასევე აწვდიან პოლიციის განყოფილებები, საჯარო სკოლები, საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ორგანოები, სოციალური უზრუნველყოფის სამსახურები და სხვა სახელმწიფო უწყებები. როგორც წესი, მათი ნაწილი უფასოა (სახელმწიფო ორგანოები ასევე ეწევენ ფასიან მომსახურებებს), მაგრამ ისინი სხვა პრინციპით ფინანსდებიან. კერძოდ, მთავრობების მიერ მოწოდებული უფასო საქონელი და მომსახურება ფინანსდება გადასახადებით ან კანონით განსაზღვრული სხვა შემოსავლებით. ეს შემოსავალი არ გროვდება ნებაყოფლობითი შესყიდვით ან შემოწირულობით, არამედ, დემოკრატიის პირობებშიც კი, საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირებით ხდება კანონით გათვალისწინებული გადასახადების აკრება, რომელიც აუცილებლობის შემთხვევაში ასევე ითვალისწინებს იძულებით გადახდას შესაბამისი მექანიზმების გამოყენებით. სწორედ იძულება არის ის, რაც თავისუფალ საზოგადოებას როგორც წესი არ მოსწონს და უჩენს კითხვას, თუ რატომ გვაქვს სახელმწიფო სექტორი? ამის მიზეზი ის გახლავთ, რომ სახელმწიფო მომსახურება აუცილებელია საზოგადოებისათვის, მისი ნორმალური არსებობისა და განვითარებისათვის.

თემა 1. შესავალი სახელმწიფო ფინანსების ადმინისტრირებაში

- სრულყოფილი საბაზრო სისტემა;
- საბაზრო ეკონომიკის არასრულფასოვნება და მთავრობის ჩარევის აუცილებლობა;
- საზოგადოებრივი საქონელი;
- სრულყოფილი კონკურენციის არარსებობა;
- სახელმწიფოს როლი სრულყოფილი საბაზრო სისტემის აღსადგენად/უზრუნველსაყოფად;
- სახელმწიფოს სხვა ფუნქციები;

1.1 სრულყოფილი საბაზრო სისტემა

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ფიზიკური თუ იურიდიული პირები ეკონომიკურ გადაწყვეტილებებს იღებენ თავიანთი პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე. იდეალური საბაზრო ეკონომიკის შემთხვევაში, საბაზარი სისტემა ზრუნველყოფს მაქსიმალური სოციალური კეთილდღეობის შექმნას, რესურსების ყველაზე ეფექტურად გამოყენების გზით.

ეკონომიკური ეფექტიანობა განისაზღვრება მწირი რესურსების პირობებში სახელმწიფოს მიერ წარმოებული და მოხმარებული პროდუქციის, თუ სერვისის ხარისხით და მრავალფეროვნებით. ბაზარი უზრუნველყოფს ერთი მხრივ, პროდუქციის ყველაზე ნაკლები რესურსის გამოყენებით წარმოებას, ხოლო მეორე მხრივ, ყველაზე დაბალი ფასით გაყიდვას, ანუ ბაზარი უზრუნველყოფს პროდუქციისა თუ მომსახურების წარმოების ისეთ კომბინაციას, რომელიც ყველაზე ეფექტური და მისაღებია მომხმარებლისთვის. თუ ჩავთვლით, რომ ეფექტიანობა წარმოადგენს მთავარ მიზანს მწირი რესურსების მაქსიმალურად სასარგებლოდ ასათვისებლად, მაშინ ბაზარი წარმოადგენს საუკეთესო საშუალებას ამ მიზნის მისაღწევად.

საბაზრო სისტემის ყველაზე ეფექტიანი ფორმა ცნობილი არის „პარეტოს ოპტიმალური“ ფორმის სახელით. პროდუქციის წარმოება, თუ დისტრიბუციის პროცესი წარმოადგენს „პარეტო ოპტიმალურს“, როდესაც ერთი სუბიექტის ეკონომიკურ-სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება არ არის დაფუძნებული სხვა სუბიექტების მდგომარეობის გაუარესებაზე. „პარეტოს ოპტიმალური“ სამყაროში პროდუქციის თუ მომსახურების ფასები თითქმის უტოლდება ზღვრულ ფასებს, პროდუქტი იწარმოება რესურსების ყველაზე ეფექტიანად გამოყენების გზით და მომხმარებლის მიერ გამოყოფილი ბიუჯეტი ამა თუ იმ პროდუქტის შესაძენად, თანაფარდია საბაზრო ფასის და ასევე პროდუქტის წარმოების ზღვრული ფასის. „პარეტოს ოპტიმალური“ სამყაროში დიდ აუცილებლობას არ წარმოადგენს მთავრობის არსებობა.

სრულყოფილად ფუნქციონირებადი საბაზრო სისტემა უზრუნველყოფს რესურსების „პარეტოს ოპტიმალური“ გზით გადანაწილებას, რაც მკვეთრად ზღუდავს სახელმწიფოს როლს საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირებაში. რეალურ პირობებში, სამთავრობო სტრუქტურებთან ასოცირებულ ძირითად ფუნციებს წარმოადგენს სახელმწიფო თავდაცვა, მონეტარული პოლიტიკა, საზოგადოებრივი წესრიგი, საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურა, სოციალური დაცვა, განათლება და ა.შ. ყველა ეს ფუნქცია შესაძლებელია მეტნაკლებად მაინც განხორციელდეს არასამთავრობო

კომერციული თუ არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ. მრავალი პრეცედენტი არსებობს სხვადასხვა ქვეყნებში, როცა კერძო დაცვა უზრუნველყოფს ქონებისა თუ სიცოცხლის უსაფრთხოებას, არსებობს ასევე ფასიანი გზები, საიდანაც მიღებული შემოსავალი უზრუნველყოფს შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას და მომსახურების დაფინანსებას; სრულფასოვანი განათლება უზრუნველყოფილია კერძო საგანმანათლებლო სკოლებისა თუ ინსტიტუტების მიერ. ეს ყველაფერი ლოგიკურ კითხვებს ბადებს: არის რაიმე, რაც შეუძლებელია ბაზრის საშუალებით იწარმოებო-

დეს? არის რაიმე არსებითი და შეუცვლელი სახელმწიფო ფუნქციებში საბაზრო ეკონომიკის სისტემაში?

მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის ყველა ფუნქცია შესაძლებელია შეთავსებულ იქნას კერძო სექტორის მიერ, ხშირად საბაზრო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ამ ფუნქციების ეფექტურად აღსრულებას. სახეზეა იდეალური საბაზრო ეკონომიკის სისტემისათვის აუცილებელი პირობების ნაკლებობა და შესაბამისად, ბაზარი ვერ უზრუნველყოფს პროდუქციის ეფექტიან წარმოებას, რის გამოც სახელმწიფოს ჩარევა გარდაუვალი ხდება.

1.2. საბაზრო ეკონომიკის არასრულფასოვნება და მთავრობის ჩარევის აუცილებლობა

რატომ არ შეიძლება დავეყრდნოთ კერძო ბიზნესს, რომელიც თავის პროდუქტს ყიდის თავისუფალ ბაზარზე, რომ მან უზრუნველყოს საზოგადოებისათვის აუცილებელი და საჭირო ყველა საქონლისა და მომსახურების მიწოდება? თუ ბაზრები კონკურენტუნარიანია და ეფექტიან ფუნქციონირებს, ისინი მიაღწევენ ისეთ ფასებს, როცა გამყიდველის მიერ მიწოდებული რაოდენობა უტოლდება მყიდველთა მიერ მოთხოვნილ რაოდენობას. უფრო მეტიც, ფასი ნებისმიერ ბაზარზე იმავდროულად უტოლდება იმ სარგებელს, რომელსაც იღებს მყიდველი მის მიერ ბოლოს მოხმარებული ნივთით (ზღვრული სარგებელი) და ბოლოს მიწოდებული ნივთის წარმოების ღირებულებას. მაგრამ ხელისუფლებას მაინც გააჩნია მნიშვნელოვანი როლი მაშინაც კი, როდესაც კერძო ბაზარი უზრუნველყოფს საქონლისა და მომსახურების უმეტესი ნაწილის მიწოდებას და ამას საბაზრო ფასებში ახორციელებს. ბაზარს სახელმწიფო სჭირდება იმისათვის, რომ ეფექტურად ფუნქციონირებდეს, რომ მან ხელი შეუწყოს ბიზნესის განვითარებას და აღკვეთოს უკანონო ქმედებები. მთავრობა და მისი დამცავი მექანიზმები აუცილებელია ბაზრის ეფექტური

ფუნქციონირებისათვის. მთავრობებს შეუძლიათ მოიპოვონ მნიშვნელოვანი ინფორმაცია საბაზრო ურთიერთობებიდან, შეუძლიათ გამოიყენონ ბაზარი, როგორც ეფექტური მექანიზმი სახელმწიფო პოლიტიკის განსახორციელებლად, შეუძლიათ მიიღონ საქონელი და მომსახურება საბაზრო გარიგებების შედეგად და გასწიონ ის მომსახურება, რომელიც მათ კომპეტენციაში შედის.

მთავრობის როლი ბაზრების ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში ძალიან დიდია. საბაზრო სისტემას ყოველთვის არ აქვს უნარი შეინარჩუნოს მისი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი პირობები, აღმოფხვრას ხელისშემშლელი ფაქტორების მიერ მიყენებული ზიანი. გამომდინარე აქედან, მთავრობამ საკუთარ თავზე უნდა აიღოს გარკვეული სახის საქონლისა და მომსახურების წარმოება-მიწოდება. თუმცა, ისმის კითხვა: რომელი სახის საქონლისა და მომსახურების მიწოდებაზე უნდა აიღოს მთავრობამ პასუხისმგებლობა?

1.3. საზოგადოებრივი საქონელი

არსებობს გარკვეული ტიპის საქონელი, რომელიც არასოდეს იქნება წარმოებული კერძო ბიზნესის მიერ წმინდა კონკურენტული საბაზრო ეკონომიკის პირობებში. კერძო კომპანიები ახორციელებენ საქონლისა და მომსახურების მიწოდებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი მოგებას ელოდებიან მისგან. ნებისმიერი საქონელი, რომელიც იწარმოება კერძო მწარმოებლის მიერ, უნდა ხასიათდებოდეს გამორიცხვადობით. ეს იმას ნიშნავს, რომ როდესაც ერთი მომხმარებელი იხდის საფასურს ამა თუ იმ საქონლისათვის, სხვა მომხმარებელს არ უნდა ქონდეს საშუალება, ისარგებლოს ამ საქონლით შესაბამისი ფასის გადახდის გარეშე.

გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ საზოგადოებრივი საქონელი, რომელიც არ არის გამორიცხვადი, ანუ ადამიანებს ხელს

ვერ შევუშლით საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენებაში. ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენება ვერ შეამცირებს მეორე პიროვნებისათვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას. მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვა საზოგადოებრივი საქონელია. თუ ქვეყანა დაცულია უცხოელი აგრესორებისაგან, ვერავინ შეუშლის ხელს ნებისმიერ ადამიანს ამ სიკეთით სარგებლობაში.

საზოგადოებრივი საქონლის განმარტება შემდეგია:

1. შეუძლებელია გამოირიცხოს საზოგადოებრივი საქონლის მომხმარებლებიდან ის, ვისაც ამ საქონლის საფასური არ გადაუხდია;

2. ადამიანების ნებისმიერ რაოდენობას შეუძლია მოიხმაროს ერთი და იგივე საქონელი ერთსა და იმავე დროს ამ საქონლის რაოდენობის შემცირების გარეშე.

კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში, ყველა ღებულობს სახელმწიფო მომსახურებას, მიუხედავად იმისა, იხდის თუ არა იგი მის საფასურს და სურს თუ არა მას ეს მომსახურება. სწორედ ამაში მდგომარეობს მთავრობების განსაკუთრებული მდგომარეობა. მთავრობა საზოგადოებრივ საქონელს აწვდის კონკრეტულ ტერიტორიაზე მყოფ მოსახლეობას. აქ არა მარტო ის ფაქტორია გასათვალისწინებელი, რომ ალტერნატიული მომწოდებლები არ არსებობენ, არამედ ისიც, რომ მოსახლეობას არ რჩება არჩევანი, გადაიხადოს თუ არა მომსახურებისათვის, ვინაიდან სახელმწიფო გადასახადის ამკრეფის სისტემები მომსახურების მიმწოდებლებისაგან და მომხმარებლებისაგან დამოუკიდებლად ფუნქციონირებენ და აგროვებენ გადასახადს. ამდენად, მომხმარებელი, რომელიც პირდაპირ შეიძლება არ მოიხმარდეს სახელმწიფოს მიერ მიწოდებულ საქონელსა და მომსახურებას, მაინც ვალდებულია გადაიხადოს გადასახადი.

1.4. სრულყოფილი კონკურენციის არარსებობა

საბაზრო ეკონომიკის ეფექტიანობა გამომდინარეობს ჯანსაღი კონკურენციის არსებობიდან. როდესაც რამდენიმე, ან სულაც ერთადერთი მიმწოდებელი კომპანია არის წარმოდგენილი ბაზარზე, მათ შეუძლიათ გარკვეული მონოპოლიური უფლებების გამოყენება და მაღალი მოგების მიღება. ამის თავიდან ასაცილებლად მთავრობა ახორციელებს მეთვალყურეობას ბაზრებზე, რათა არ მოხდეს ბარიერების შექმნა იმ ფირმებისათვის, რომელთაც უნდათ ამ სასაქონლო ბაზარზე შესვლა. მრავალი მიმწოდებელი ფირმის არსებობა ერთ ერთი მთავარი წინაპირობაა კონკურენციის არსებობისა. თუმცა, არის შემთხვევები, როდესაც ბაზარზე ამა თუ იმ პროდუქტის/სერვისის მიმწოდებელი რამოდენიმე სუბიექტის არსებობა ტექნიკურად მოუხერხებელი ან სულაც შეუძლებელია. მაგალითად კომუნალური სერვისის (წლისა და კანალიზაციის, ელექტრო ენერგიის, ბუნებრივი აირის და ა.შ.) მიწოდება საზოგადოებისათვის, როგორც წესი, ხდება არა ერთდროულად რამდენიმე, არამედ ერთი კომპანიის მიერ. ის ბუნებრივად წარმოადგენს მონოპოლისტს აღნიშნულ სფეროში, რომელსაც სახელმწიფოს, როგორც მარეგულირებლის არ არსებობის შემთხვევაში ექნებოდა შეუზღუდავი შესაძლებლობა საკუთარი პირობები ეკარნახა მომხმარებლებისათვის, ამ უკანასკნელთ კი არ დარჩებოდა არჩევანის საშუალება. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ გარკვეული ობიექტური მიზეზების გამო, კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბება ვერ ხერხდება, ანუ ადგილი აქვს ბუნებრივი მონოპოლიების არსებობას ბაზარზე, აუცილებელი ხდება სახელმწიფოს მიერ მარეგულირებელი ღონისძიებების განხორციელება.

1.5. სახელმწიფოს როლი სრულყოფილი საბაზრო სისტემის აღსადგენად/უზრუნველსაყოფად

როდესაც არ ხდება მომხმარებლისათვის სასურველი პროდუქტისა თუ მომსახურების წარმოება, ან ხდება არასაკმარისი რაოდენობითა თუ ხარისხით, სახელმწიფო ახდენს ჩარევას წარმოების ოპტიმალური დონის აღსადგენად. არსებობს მთელი რიგი ინსტრუმენტები, რომელთა საშუალებითაც სახელმწიფოს შეუძლია წახალისოს, ან ხელი შეუშალოს კონკრეტული პროდუქტისა თუ სერვისის წარმოებას. ასეთია:

1. კონკრეტული პროდუქტისა თუ მომსახურების სუბსიდირება მოხმარების წახალისების მიზნით, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად (მაგალითად, მაღალი გრანტებით უმაღლესი განათლების სუბსიდირება);

2. საგადასახადო სტიმულირება (საგადასახადო შეღავათების დაწესება), რომელიც წახალისებს კონკრეტული პროდუქციისა თუ მომსახურების კერძო სექტორის მიერ წარმოებასა თუ მოხმარებას, საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მისაღწევად;

3. გარანტირების მექანიზმები, რომელიც ამცირებს კერძო სექტორის მიერ პროდუქციისა თუ მომსახურების წარმოება-მოხმარების რისკებს (მაგალითად, ბუნებრივი კატასტროფების დაზღვევა, იპოთეკური სეხებისა თუ საბანკო დეპოზიტების უზრუნველყოფა, და აშ);

4. ჯარიმების დაწესება გადასახადისა თუ ბეგარის სახით ზედმეტი პროდუქტისა და მომსახურების წარმოების შეზღუდვისათვის, რაც ხელს უშლის ერთიანი საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ზრდას;

5. ვალდებულებით წარმოება-მოხმარება გარკვეულ პროდუქტებსა და მომსახურებებზე (მაგალითად, მანქანის უსაფრთხოების ღვედები, მოტოციკლეტების უსაფრთხოების ჩაფხუტები და ა.შ.);

6. კონკრეტული პროდუქციისა თუ მომსახურების წარმოება-მოხმარების აკრძალვა (მაგალითად კოკაინის, თამბაქოსა თუ პორნოგრაფიის აკრძალვა 18 წლამდე მოზარდებისათვის);

7. საზოგადოებრივი პროდუქციის წარმოება (მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა და ა.შ.).

8. სახელმწიფოს მიერ კერძო სექტორში წარმოების დაფინანსება და ა.შ.

1.6. სახელმწიფოს სხვა ფუნქციები

სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია არის **ეკონომიკური სტაბილიზაცია**. მთავრობები ცდილობენ მაკროეკონომიკის სტაბილიზაციას, თავიდან იცილებენ რა უმუშევრობის მაღალ დონეს, აკონტროლებენ ინფლაციას, რომელსაც შეუძლია დაასუსტოს ფულის მსყიდველობითი უნარი და დაანგრის ფინანსური ბაზარი, აუმჯობესებენ ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივებს და ხელს უწყობენ ცხოვრების უფრო მაღალი დონის არსებობას. მთავრობები იყენებენ ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას (ფულის მიწოდების დონის ცვლილებები) და ფისკალურ პოლიტიკას (ცვლილებები შემოსავლებსა და დაბეგვრაში) იმისათვის, რომ გამოასწორონ საბაზრო კრიზისი. თუმცა, არსებობს გამუდმებული წინააღმდეგობა იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ეფექტური იქნება მთავრობის მცდელობა თავისი ჩარევით გამოასწოროს საბაზრო მექანიზმების ნაკლოვანებები, როგორიც არის საზოგადოებრივი საქონელი, არასრული ინფორმაცია და არათანაბარი კონკურენცია.

მეორადი განაწილება - გადანაწილება. ბაზარი ანაწილებს ეკონომიკის პროდუქტს იმ ადამიანებზე, რომელთაც გააჩნიათ რესურსები (ნიჭი, საკუთრება და ა.შ.) განურჩევლად იმისა, ეს

რესურსები მოპოვებულია თუ მემკვიდრეობით არის მიღებული. მოტივების მიუხედავად, პოლიტიკოსთა დიდ ნაწილს მიაჩნია, რომ საზოგადოებას სჭირდება ღარიბი ფენის გარკვეული დაცვა და უკიდურეს შემთხვევაში საბაზრო მექანიზმების ფუნქციონერებისას მიღებული შედეგების გადანაწილება. მთავრობების მუდმივი ზრუნვის საგანი უნდა იყოს ის, თუ სად გაავლონ ზღვარი საქონლისა და მომსახურების სახელმწიფოს მიერ მიწოდებასა და საბაზრო მიწოდებას შორის.

სახელმწიფოს მიერ საქონლისა და მომსახურების წარმოება და მიწოდება. მთავრობის მიერ მიწოდებული საქონელი და მომსახურება, არ არის აუცილებელი რომ წარმოებული იყოს მთავრობის მიერ.

მთავრობის მიერ საქონლისა და მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფა გახლავთ სახელმწიფოს ინტერვენცია, რათა სერვისი გახადოს ხელმისაწვდომი. ამისათვის კი მან უნდა დააფინანსოს მომსახურების მიწოდება და/ან აწარმოოს ის. არჩევანი თუ ვინ უნდა აწარმოოს საქონელი ან მომსახურება უნდა გაკეთდეს იმის მიხედვით, თუ რომელი უწყება – სამთავრობო ორგანიზაცია თუ კერძო დაწესებულება (კომერციული თუ არაკომერციული) შეძლებს სასურველი რაოდენობისა და ხარისხის მომსახურების მიწოდებას ყველაზე ნაკლები დანახარჯებით. ამ შემთხვევაში შეიძლება არსებობდეს შემდეგი ვარიანტები:

- **სახელმწიფო მიწოდება/სახელმწიფო წარმოება.** ქალაქის ქუჩების დასუფთავების განყოფილება ასუფთავებს ქუჩებს ძლიერი დიდთოვლობის შემდეგ. ამ საქმიანობის ემსახურებიან: განყოფილების ხელმძღვანელები, განყოფილების თანამშრომლები, განყოფილების აღჭურვილობა, განყოფილების ნივთები.

სახელმწიფო მიწოდება/კერძო წარმოება. სახელმწიფო ქირაობს სამშენებლო კომპანიას, რომელიც უზრუნველყოფს შიდასაქალაქო თუ საქალაქთაშორისო გზების დაგებას თუ

რეაბილიტაციას. კომპანია ამ საქმიანობას ახორციელებს საკუთარი ხელმძღვანელებით, თანამშრომლებით, აღჭურვილობითა და მასალებით, მაგრამ სახელმწიფოს დაკვეთით.

კერძო მიწოდება/სახელმწიფო წარმოება. კერძო პირი/კომპანია, რომელიც იყენებს მაგალითად სახელმწიფო ექსპერტიზის ბიუროს მომსახურებას, უხდის მას ამისათვის გარკვეულ საფასურს.

• **კერძო მიწოდება/კერძო წარმოება.** კერძო მწარმოებელი ახდენს საკუთარი ქონების კეთილმოწყობას საკუთარი შესაძლებლობებით.

ყოველივე ზემოთ განხილულიდან ნათელი ხდება, რომ მთავრობა ვერ გაყიდის თავისი მომსახურების იმ ნაწილს, რომელიც არც გამორიცხვადია და არც კონკურენტული. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ხელთ არ ექნება ნორმალური საბაზრო მექანიზმები არჩევანის გაკეთებისას.

მეორე მხრივ, რესურსებს, რომელსაც სახელმწიფო იყენებს, ალტერნატიული გამოყენებაც გააჩნია და სახელმწიფოს მხრიდან ამ რესურსების გამოყენება მხოლოდ მაშინ არის გამართლებული, როცა საზოგადოების მიერ მიღებული სარგებელი აღემატება ამავე საზოგადოების მიერ გაღებულ დანახარჯებს.

იმის განსაზღვრა, მოაქვთ თუ არა ამ ქმედებებს სარგებელი საზოგადოებისათვის, რთულია, როდესაც არ არის შედარების საფუძველი იმ კონტექსტში, თუ რა არის ფასეული ამა თუ იმ ინდივიდისათვის. შეფასების კრიტერიუმი – რომ საზოგადოების კეთილდღეობის დონე უმჯობესდება, თუკი ამ საზოგადოების ზოგიერთი წევრი მატერიალურად ძლიერდება და არავინ ღარიბდება – არ გახლავთ სრულყოფილი, ვინაიდან არ მოიცავს საკითხის განსჯას ცალკეული ინდივიდების დონეზე. მმართველობების შეფასება უნდა ხდებოდეს იმის მიხედვით, თუ რა რეაგირებას ახდენს მთავრობა ხალხის მოთხოვნებზე და იგნორირებას უკეთებს თუ არა იგი უმცირესობების მდგომარეობას.

მოქალაქეთათვის საზოგადოებრივი სერვისების სათანადო ხარისხით მიწოდებისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია ოპტიმალურად განაწილდეს კომპეტენციები ხელისუფლების დონეებს შორის, ხოლო შემდეგ ხელისუფლების თითოეულ რგოლს კანონმდებლობით ქონდეს მიცემული ამ სერვისების მიწოდებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსები. როგორც წესი, ნებისმიერ ქვეყანაში ადგილობრივ ხელისუფლებას გაცილებით შეზღუდული აქვს საკუთარი შემოსულობების გაზრდის შესაძლებლობა, ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებას. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საკუთარი მოვალეობების ჯეროვანი შესრულებისათვის, აუცილებელია ფინანსური რესურსების ოპტიმალური გადანაწილება ხელისუფლების დონეებს შორის, რათა შესაბამისობაში იქნეს მოყვანილი საჭიროებები და რესურსები.

რესურსების გადანაწილებას ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის უწოდებენ **ვერტიკალურ** გადანაწილებას (ან გათანაბრებას - equalization), ხოლო ერთი და იგივე დონეებს შორის გადანაწილებას უწოდებენ **ჰორიზონტალურ** გადანაწილებას. ვერტიკალური გადანაწილების მაგალითი არის ფინანსური რესურსების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, ხოლო ჰორიზონტალური გადანაწილების მაგალითი რესურსების გადანაწილება ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა სტრუქტურებს შორის (მაგალითად, განათლებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროებს შორის).

როგორც წესი ფინანსური რესურსების დიდი ნაწილის შეკრება, ნებისმიერ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოშიც, ხდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, რომლის ნაწილიც შემდეგ გადანაწილდება ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებზე. თუმცა, რესურსების გარკვეული ნაწილი პირდაპირ მიემართება ამ უკანასკნელი რგოლისაკენ ცენტრალური

ხელისუფლების და შესაბამისად, ცენტრალური ბიუჯეტის გავლის გარეშე.

ამგვარად, სახელმწიფოს საბიუჯეტო და საფინანსო საკითხები, ზემოქმედებს რა საზოგადოებაზე, მისი შესწავლა, გაანალიზება და ეფექტური ორგანიზაცია უაღრესად მნიშვნელოვანია მთელი საზოგადოებისათვის.

სახელწიფო, როგორც საბაზრო სისტემის გარანტი და დამცველი.
საბაზრო სისტემა დაფუძნებულია წარმოებისათვის აუცილებელი რესურსების (მიწა, მუშახელი, კაპიტალი) კერძო საკუთრებაში არსებობის პრინციპზე. ბაზარი ამ რესურსებით წარმოებული პროდუქტის ყიდვა-გაყიდვის ადგილს წარმოადგენს. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს სრულფასოვანი და მარტივი საბაზრო ტრანზაქციების განხორციელება, გარკვეული სამართლებრივი სისტემა უნდა არსებობდეს, რომელიც დაიცავს კერძო მესაკუთრის, მყიდველისა და გამყიდველის უფლება-მოვალეობებს. შედეგად, მთავრობის ერთ-ერთ უპირველეს ფუნქციას წარმოადგენს სრულყოფილი საკანმომდებლო სისტემის შექმნა და მათი დაცვა, რომელიც უზრუნველყოფს საბაზრო სისტემის აუცილებელი პრინციპის, კერძო საკუთრების უფლებების დაცვას. გარდა იმისა, რომ სახელმწიფო ქმნის წესებს და კანონებს საბაზრო ურთიერთობების რეგულირებისათვის, მთავრობა ასევე აყალიბებს სასამართლო სისტემასა და სხვა სამართალდამცავ ინსტიტუტებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ფუნდამენტური საბაზრო პრინციპების სამართლებრივ დაცვას. სახელმწიფო ვალდებულია სამართლებრივი ნაბიჯები გადადგას, სისხლის სამართლის თუ სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების წინააღმდეგ. სახელმწიფო ასევე ადგენს წესებსა და რეგულაციებს, რომლებიც აწესრიგებენ კერძო პირებს შორის არსებულ სამოქალაქო დავის ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა საკუთრების უფლებზე დავა, კონტრაქტის პირობების დარღვევა, აღსრულება და ა.შ.

თემა 2. ფინანსური სისტემა საბაზრო ეკონომიკის პირობებში

- ფინანსური სისტემის სტრუქტურა;
- სახელმწიფო ფინანსური სისტემა;
- კორპორაციული ფინანსები;
- საოჯახო მეურნეობების ფინანსები;
- საქართველოს თანამედროვე ფინანსური სისტემა.

2.1. ფინანსური სისტემის სტრუქტურა

სისტემა არის ურთიერთდაკავშირებული ნაწილებისაგან შემდგარი ერთგვარი მთლიანობა (ეს ნაწილი შეიძლება იყოს სფერო, რგოლი, სექტორი და ა.შ.). მის თითოეულ ნაწილს **ქვესისტემა** ეწოდება და თავისი ადგილი უჭირავს მთლიან სისტემაში. თავის მხრივ, თითოეული ქვესისტემა შეიძლება ურთიერთდაკავშირებული ნაწილებისაგან შედგებოდეს და ა.შ.

ეკონომიკური თეორიის მიხედვით თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის სისტემის გამარტივებული მოდელი წარმოადგენს სამი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთდამოკიდებული სექტორისაგან (ქვესისტემისაგან) შემდგარ მთლიანობას, რომელშიც შედის (1) **სახელმწიფო სექტორი**, (2) **ბიზნეს სექტორი** და (3) **საოჯახო მეურნეობები**. შესაბამისად, ეკონომიკური **სისტემის სუბიექტებია**, როგორც **სახელმწიფო სექტორი**, ისე **კერძო სექტორი** - კორპორაციები და საოჯახო მეურნეობები.

ფინანსები არის ჩამოყალიბებული ფულადი ურთიერთობა, რომელიც წარმოადგენს ეკონომიკის სექტორებს (სუბიექტებს) შორის **ეროვნული შემოსავლის** განაწილების და გადანაწილების ინსტრუმენტს და მისი ეფექტური მართვა სახელმწიფო მიზნებისა და ვალდებულებების რეალიზებასა და ეკონომიკის სტაბილურ

ზრდას უზრუნველყოფს. ამგვარად, ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილება ეკონომიკის სუბიექტებს შორის ფინანსების გამოყენებით ხდება.

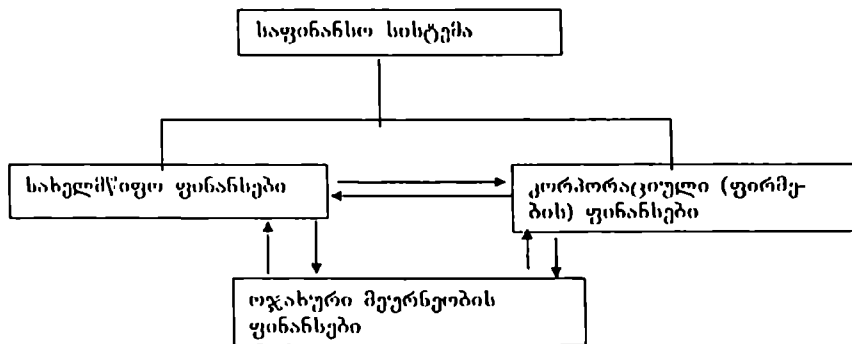
ფინანსური სისტემა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც სამი ქვესისტემისაგან შემდგარი მთლიანობა. თითოეული მათგანი ფულადი საშუალებების ფონდების ფორმირებისა და გამოყენების თავისებურებით ხასიათდება, სხვადასხვა მიზნები გააჩნიათ, სხვადასხვა ფუნქციას ასრულებენ ეკონომიკურ სისტემაში და თავისი წვლილი შეაქვთ ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილებაში.

ამგვარად, ფინანსური (იგივე საფინანსო) სისტემა აერთიანებს **სახელმწიფო ფინანსებს, კორპორაციულ ფინანსებს და საოჯახო მეურნეობის ფინანსებს (იხ. ნახაზი 1).**

უნდა აღინიშნოს, რომ ფინანსური სისტემის თითოეული ქვესისტემა თავად სისტემაა, რომელიც ასევე შედგება უფრო წვრილი ქვესისტემებისაგან. ყველა ისინი ერთმანეთთან ურთიერთკავშირში იმყოფებიან და ურთიერთდამოკიდებულნი არიან. შესაბამისად, ერთ-ერთი ქვესისტემის არასწორ მართვას შეუძლია მთლიან სისტემაზე მოახდინოს გავლენა.

მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის ფინანსურ სისტემაში შემავალ ყოველ ცალკეულ რგოლში ფულადი ფონდების ფორმირების წესი და გამოყენების ფორმა განსხვავებულია, ფინანსური სისტემა ერთიანია.

ნახაზი 1. ფინანსური სისტემის სტრუქტურა



ქვეყნის ფინანსური სისტემის საფუძველს **კორპორაციული ფინანსები** წარმოადგენს, რადგან ეროვნული შემოსავლის უმეტესი ნაწილი, სწორედ კერძო სექტორში, კორპორაციებში იქმნება. ამასთან, სახელმწიფოს ცენტრალიზებული ფულადი ფონდის - **სახელმწიფო ბიუჯეტის**, შევსების მთავარ წყაროს **გადასახადები** წარმოადგენს.

პირველ რიგში განვიხილოთ სახელმწიფო ფინანსური სისტემა მისი ქვესისტემებით.

2.2. სახელმწიფო ფინანსური სისტემა

ფინანსური სისტემის ერთ-ერთი ქვესისტემა **სახელმწიფო ფინანსებია**, რომელიც თავად არის სისტემა და შედგება ისეთი ქვესისტემებისაგან, როგორიცაა: ბიუჯეტი, საკრედიტო სფერო, ფასიანი ქაღალდებისა და დაზღვევის სფერო (იხ. ნახაზი 2).

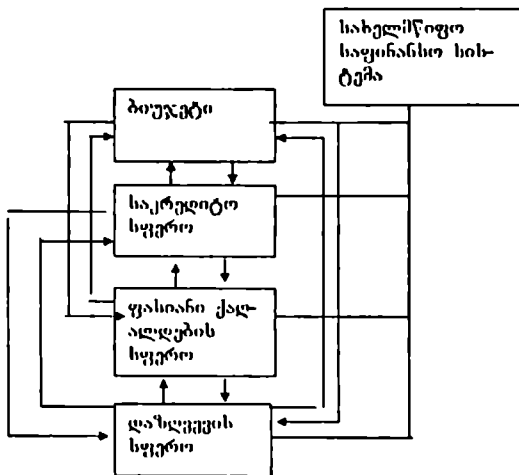
სახელმწიფო ფინანსებს ჩვეულებრივ “საჯარო ფინანსებსაც” ან “საზოგადოებრივ ფინანსებსაც” (Public Finance) უწოდებენ.

სახელმწიფო ფინანსების ტერმინი გულისხმობს ცნებას, რომელიც დაკავშირებულია ფულადი ურთიერთობების სისტემასთან, იმ ფულადი რესურსების შექმნასთან, რომელთა მობილიზაციას ახდენს ხელისუფლება თავისი **პოლიტიკური** და **ეკონომიკური ფუნქციების** რეალიზაციისათვის. თუ თავიდან სახელმწიფო უპირველესად **პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული** ამოცანების შესასრულებლად წარმოიშვა, ხანგრძლივი განვითარების შედეგად მისი საქმიანობის ქვეშ სულ უფრო ექცევა **ეკონომიკური მართვის** საკითხები. ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილება ეკონომიკის ცალკეულ სექტორებსა და რეგიონებს შორის, ფინანსების, როგორც ინსტრუმენტის გამოყენებით ხდება. შემოსავალი ნაწილდება ეკონომიკურ სუბიექტებს შორის, საზოგადოების ცალკეულ ფენებს შორის და ა.შ.

დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიზაციის პროცესმა ძირეული ცვლილებები

მოახდინა სახელმწიფო ფინანსებში. მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური ღონისძიებების დაფინანსება, გადასახადების გადამხდელებში გაიზარდა მდიდართა ხვედრითი წონა საზოგადოების ფართო მასების სასარგებლოდ.

ნახაზი 2. სახელმწიფო ფინანსური სისტემის სტრუქტურა



სახელმწიფო ფინანსური სისტემის სფეროები - ქვესისტემები:

➤ ბიუჯეტი

სახელმწიფო ფინანსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ქვესისტემას **ბიუჯეტი** წარმოადგენს, რომელიც თავის მხრივ ისეთი ქვესისტემებისაგან შედგება, როგორიცაა: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები (იხ. ნახაზი 3).

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად:

- **სახელმწიფო ბიუჯეტი** არის საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების

ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა;

- **ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტი** არის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა;

- **ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი** არის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ დამტკიცებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.

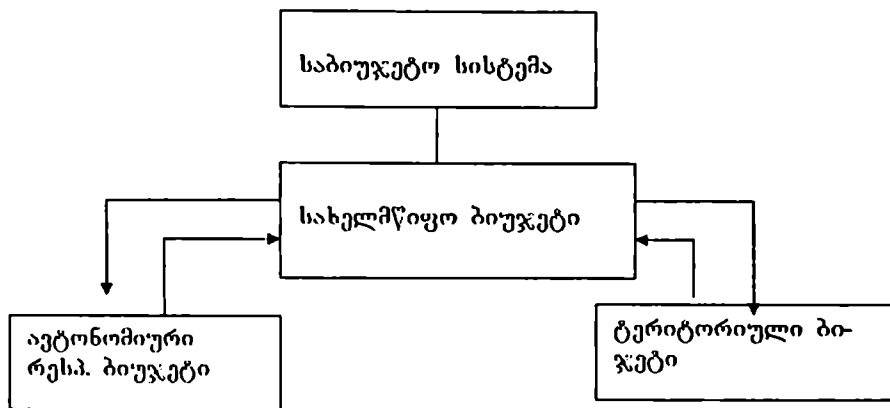
სახელმწიფო ფინანსურ სისტემაში ბიუჯეტი უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. მისი მეშვეობით ხდება ეროვნული შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილის თავმოყრა და შემდეგ მისი გადანაწილება, რაც ქვეყნაში ფულადი რესურსების მანევრირების საშუალებას იძლევა და ეკონომიკის ცალკეული სექტორების განვითარების დონესა და ტემპებზე მიზნობრივ გავლენას ახდენს. აღნიშნული კი ქვეყნის ტერიტორიაზე ერთიანი საფინანსო პოლიტიკის გატარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი უზრუნველყოფს როგორც საერთო-სახელმწიფო მნიშვნელობის ეკონომიკური, სოციალური, საგარეო-ეკონომიკური, ქვეყნის თავდაცვისა და სუვერენული ქვეყნის ვალდებულებათა შესრულებისათვის საჭირო ღონისძიებების, ისე საერთო სახელმწიფო მნიშვნელობის მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებას.

რაც შეეხება ავტონომიური რესპუბლიკისა და ტერიტორიული

ერთეულების ბიუჯეტებს, მათ მიერ ასევე ხდება ეროვნული შემოსავლის გარკვეული ნაწილის თავმოყრა, რომელიც გამოიყენება შესაბამისად ავტონომიური რეპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციას მიკუთვნებული სფეროების და პროგრამების დასაფინანსებლად.

ნახაზი 3. საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურა



➤ საკრედიტო სფერო

საკრედიტო სფერო სახელმწიფო საფინანსო სისტემის ასევე ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რგოლს წარმოადგენს, რომლის მეშვეობით ხორციელდება ქვეყნის ეკონომიკის ცალკეულ სექტორებში არსებული დროებით თავისუფალი ფულადი საშუალებების (დანაზოგების) მობილიზება და მიზნობრივი განთავსება სარგებლის (პროცენტის) გადახდით და დაბრუნების პირობით.

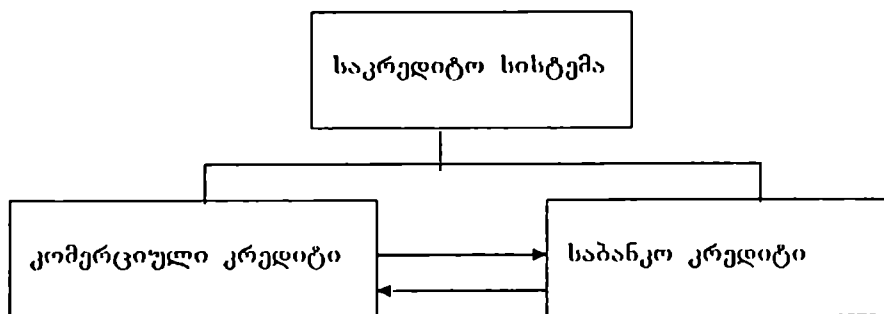
სასესხო კაპიტალის წყარო არის სახელმწიფოს, ფირმებისა და ოჯახური მეურნეობების შემოსავლის ნაწილი, რომელიც დანაზოგს წარმოადგენს და ეკონომიკურის სუბიექტების დროებით თავისუფალი ფულადი რესურსებია.

ეკონომიკის სუბიექტები (კრედიტორები) ჯერ შემოსავალს (ფულად რესურსებს) თავისი სურვილით გადასცემენ **ფინანსურ შუამავლებს** ან ეკონომიკის იმ სუბიექტებს (მსესხებლებს), რომლებიც ფულადი საშუალებების ნაკლებობას განიცდიან, შემდგომში მოგების მიღების მიზნით. ამ დროს იქმნება ფულადი რესურსების სხვადასხვა მიზნობრივი დანიშნულების ფონდები.

ამგვარად, საკრედიტო სფერო, როგორც ფინანსური სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი, აქტიურ როლს თამაშობს ეროვნული შემოსავლის გადანაწილებისა და ცენტრალიზებული და სხვადასხვა დეცენტრალიზებული ფულადი ფონდების ფორმირებაში და გამოყენებაში. აღნიშნული, თავის მხრივ, სახელმწიფოს ძირითადი ამოცანებისა და ფუნქციების რეალიზებისა და ეკონომიკის სტაბილური ზრდის ადეკვატური პირობების შექმნას ითვალისწინებს.

საკრედიტო სისტემა კრედიტის ფორმების მიხედვით შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ორი ქვესისტემისაგან შემდგარი სისტემა. კერძოდ, ეს არის კომერციული კრედიტი და საბანკო კრედიტი.

ნახაზი 4. საკრედიტო სისტემა



კომერციული კრედიტი კრედიტის ის ფორმაა, რომელიც საქონლის გასაღების სტიმულირების მიზნით, განვადებით ყიდვა-გაყიდვის პროცესში გამოიყენება. ასეთ პირობებში კრედიტის მიცემის მოწმობას **თამასუქი** წარმოადგენს, რომლის გამოყენება საქართველოში დღემდე პრაქტიკულად არ ხდება, ან ძალიან იშვიათად ხდება.

საბანკო კრედიტის შემთხვევაში ეკონომიკის სუბიექტებს შორის შემოსავლის ნაწილის, დანაზოგის სესხება-გასესხება ფინანსური შუამავლის - **ბანკის** მეშვეობით ხორციელდება. თავის მხრივ, საბანკო კრედიტის ფორმებია: სამომხმარებლო კრედიტი, ბიზნეს კრედიტი, იპოთეკური კრედიტი და ა.შ.

განარჩევენ აგრეთვე **სახელმწიფო** და **საერთაშორისო** კრედიტის ფორმებს.

სახელმწიფო კრედიტი წარმოადგენს კრედიტის განსაკუთრებულ ფორმას. ამ საკრედიტო ურთიერთობაში სახელმწიფო გამოდის მსესხებლის როლში, ხოლო მოსახლეობა და კერძო ბიზნესი – კრედიტორის როლში. იგი ვრცელდება **ობლიგაციების** სახით და ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად გამოიყენება.

საკრედიტო ურთიერთობები, რომელიც არსებობს ქვეყნებს შორის, **საერთაშორისო კრედიტის** ფორმით გამოდის და ნიშნავს სასესხო კაპიტალის მოძრაობას საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობათა სფეროში. გამსესხებლებისა და მსესხებლების როლში გამოდიან სახელმწიფოები, ბანკები, კერძო ფირმები, საერთაშორისო და რეგიონული ორგანიზაციები. საერთაშორისო კრედიტი გაიცემა როგორც **საქონლური**, ისე **ფულადი ფორმით**.

თანამედროვე საკრედიტო სისტემა მოიცავს საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტების (ბანკების) 3 ძირითად ჯგუფს:

- ცენტრალურ (ეროვნულ) ბანკს;
- კომერციულ ბანკებს;
- სპეციალიზებულ ბანკებს (საინვესტიციო, შემნახველი,

იპოთეკური ბანკები, სადაზღვევო კომპანიები, საპენსიო ფონდები და ა.შ.).

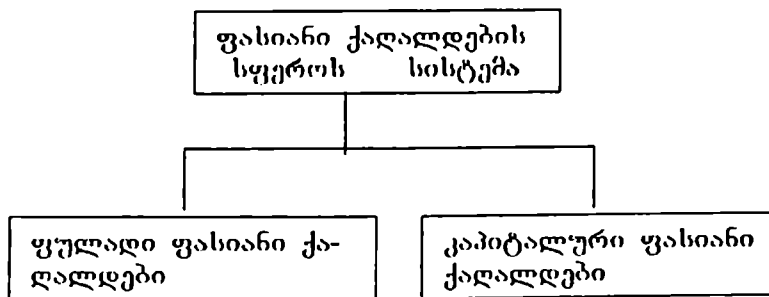
➤ ფასიანი ქაღალდების სფერო

ფასიანი ქაღალდების სფერო არის სახელმწიფო ფინანსური სისტემის განსაკუთრებული ქვესისტემა და უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს შემოსავლების განაწილება-გადანაწილების პროცესში.

ფასიანი ქაღალდებით იქმნება ფინანსური აქტივები. **ფინანსური აქტივი არის საქონელი, რომელიც მომავალში ეკონომიკურ სარგებელს მოიტანს.** ასეთია, მაგალითად, ობლიგაციები. ფასიანი ქაღალდების სფერო, ისევე როგორც საკრედიტო სფერო, ემსახურება დროებით თავისუფალი ფულადი საშუალებების მობილიზებას და მის ეფექტიან გადანაწილებას ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორებში.

ფასიანი ქაღალდების სისტემა, მისი გამოყენების ხანგრძლივობის მიხედვით იყოფა ორ ძირითად ქვესისტემად, **ფულად და კაპიტალურ** ფასიან ქაღალდებად.

ნახაზი 5. ფასიანი ქაღალდების სფერო



ფულადი ფასიანი ქაღალდების ქვესისტემაში შედის: ერთ წლამდე კომერციული და ფინანსური თამასუქი, საბანკო აქცეპტი (აქცეპტი - ხელწერით დამოწმებული მოწმობა თამასუქის მიღებაზე), 10-დან 180 დღემდე ემიტირებული კომერციული ქაღალდები, ბანკის მიერ

ემიტირებული სადეპოზიტო სერტიფიკატები, ასევე 3, 6, 9 და 12 თვიანი სახაზინო თამასუქები, ობლიგაციები, რომლის ემისიასაც მთავრობა ახორციელებს.

ფულადი ფასიანი ქაღალდების საერთო დანიშნულებაა ე.წ. ფულის შემცველი ფასიანი ქაღალდებით განხორციელდეს მოკლევადიანი არაუზრუნველყოფილი ფულის სესხების გაფორმება. აღნიშნულის გამო მათ ხშირად უწოდებენ **სავალო ფასიან ქაღალდებს**. ფულის შემცველებს უწოდებენ იმის გამოც, რომ მათი გამოყენება ხდება უპირატესად საბანკო სფეროში. აღნიშნული სახის ფასიანი ქაღალდები, როგორც ტრადიციული ფული, მიმდინარე **ხარჯებისათვის ან ვალის დასაფარავად** გამოიყენება. ზოგიერთი მათგანი კი გამოიყენება, როგორც საგადასახდელ საშუალება. მაგალითად, კომერციული თამასუქით ხდება საქონლის საფასურის გადახდა, ხოლო სამთავრობო სახაზინო ვალდებულებებით შეიძლება გადასახადი იქნეს გადახდილი.

კაპიტალური ფასიანი ქაღალდების ქვესისტემა აერთიანებს აქციებს, ობლიგაციებს, საინვესტიციო სერტიფიკატებს და სხვა სახესხვაობებს. აღნიშნული სახის ფასიანი ქაღალდების ემისია და ყიდვა-გაყიდვით მიღებული საშუალებები კორპორაციის კაპიტალის შექმნის ან გაზრდის მიზნით გამოიყენება. მიღებული მოგების ნაწილი ფასიანი ქაღალდების მფლობელებს ეკუთვნის.

ფასიანი ქაღალდების ბაზარი ეკონომიკის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, ის საბაზრო პრინციპით მოქმედებს დამის გარეშე წარმოუდგენელი ამსხვილი კორპორაციების კაპიტალის ფორმირება.

ფასიანი ქაღალდების ყიდვა-გაყიდვით ხორციელდება **დანაზოგის** მიზნობრივი გადანაწილება და გამოყენება. ფასიანი ქაღალდი, **მფლობელისათვის** წარმოადგენს **ფინანსურ აქტივს**, ხოლო ემიტენტისათვის (გამომშვები) **ფინანსურ ვალდებულებას**.

➤ დაზღვევის სფერო

სახელმწიფო საფინანსო სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია **სადაზღვევო სფერო**. დაზღვევა, როგორც შემოსავლების გადანაწილების ინსტრუმენტი, აქტიურად მონაწილეობს ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილების პროცესში.

დაზღვევის ფონდი იქმნება ფიზიკური და იურიდიული პირების სადაზღვევო შენატანებით და კანონმდებლობით ნებადართული სხვა წყაროების ხარჯზე. აღნიშნული ფონდის მეშვეობით ხდება სადაზღვევო შემთხვევით გამოწვეული ზარალის კომპენსაცია. ამგვარად, ქვეყანაში არსებული ფულადი რესურსების ნაწილის მობილიზებით იქმნება **დაზღვევის (სარეზერვო) ფონდი** იმ მიზნით, რომ იგი შეამცირებს რისკის ხარისხს და სადაზღვევო შემთხვევის წარმოქმნისას ეფექტურად გამოიყენება.

სადაზღვევო სისტემა წარმოადგენს გარკვეულ მთლიანობას, რომელიც შეიძლება განვიხილოთ როგორც სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით დაჯგუფებული დაზღვევის ქვესისტემათა ერთობლიობა (იხ. სქემა #6). დაზღვევის ობიექტების მიხედვით დაჯგუფებული საქართველოს სადაზღვევო სისტემა შედგება **სამი ქვესისტემისაგან**:

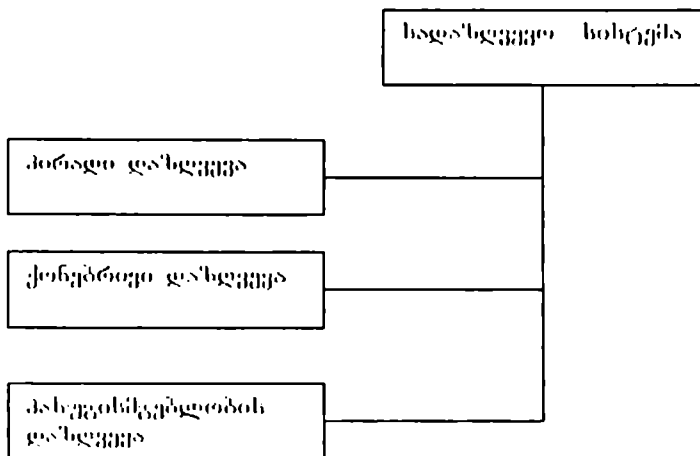
- **პირადი დაზღვევა** დაზღვეულის სიცოცხლესთან, ჯანმრთელობასთან, საპენსიო უზრუნველყოფასთან და სხვა პირად ინტერესებთან არის დაკავშირებული.

- **ქონებრივი დაზღვევა** - ქონების ფლობას, განკარგვას და ქონების სარგებლობას უკავშირდება. ქონებრივი დაზღვევის ობიექტებად გამოდის აგრეთვე ფინანსური რისკების დაზღვევა. აღნიშნული ითვალისწინებს მესაკუთრის გარანტირებული მოგების მიღების შესაძლებლობას. ასევე შემოდის ეკონომიკური რისკების დაზღვევის ისეთი ახალი სახეობები, როგორიცაა: ახალი ტექნოლოგიების რისკების დაზღვევა, საბირჟო ოპერაციების და გარიგებების დაზღვევა; საგირავნო ოპერაციების დაზღვევა;

სესხების დაზღვევა; ინფლაციის დაზღვევა; სავალუტო კურსის მერყეობით მიღებული ზარალის დაზღვევა; სამეწარმეო რისკის დაზღვევა და ა.შ.

- **პასუხიშეცდომის დაზღვევა** - არის დაზღვეულის მიერ მესამე პირის ან მისი ქონებისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.

ნახაზი 6. სადაზღვევო სისტემის სტრუქტურა



2.3. კორპორაციული ფინანსები

მთლიანი შიდა პროდუქტის უდიდესი ნაწილი სწორედ კორპორაციებში იქმნება. შესაბამისად, კორპორაციების მიერ შექნილი მთლიანი შიდა პროდუქტი ცენტრალიზებული ფულადი ფონდების ფორმირების მთავარ წყაროს წარმოადგენს. კორპორაციების ფინანსები წარმოადგენს ფულად ურთიერთობას, რომელიც შემოსავლის განაწილების პროცესში, ფულადი ფონდების ფორმირებითა და გამოყენებით, კორპორაციების მიზნების რეალიზებას უზრუნველყოფს.

კორპორაციის ფინანსები კორპორაციების შემოსავლების განაწილების ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ამასთან, კორპორაციის ფინანსები სახელმწიფოს ცენტრალიზებული ფულადი ფონდების ფორმირებაში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში კორპორაციები, დასახული მიზნის მისაღწევად, პროდუქციისა და მომსახურების რეალიზაციიდან მიღებულ შემოსავლის განაწილების ინსტრუმენტად ფინანსებს იყენებენ. ეს ნიშნავს იმას, რომ შემოსავლების განაწილების პროცესში კორპორაციების ფინანსები, როგორც საფინანსო სისტემის ერთ-ერთი ქვესისტემა, თავად სისტემას წარმოადგენს, რომელიც იყენებს ფინანსური სისტემის შემდეგ ინსტრუმენტებს: **კომპანიის ბიუჯეტი, საკრედიტო, ფასიანი ქაღალდებისა და დაზღვევის სფერო.**

რაც შეეხება კორპორაციების მიერ დასახულ მიზნებს, მიჩნეულია, რომ კორპორაციის (ფირმის) ძირითადი მიზანი არის **საკუთარი ღირებულების მაქსიმიზაცია ანუ ფინანსური ღირებულების ზრდა.** აღნიშნულის მისაღწევად შემოსავლები ხარჯებზე მეტი უნდა იყოს, ანუ კომპანია **მომგებიანი** უნდა იყოს. ამასთან, ნებისმიერი სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავს ფირმის ღირებულების შექმნას, უნდა ითვალისწინებდეს სამ ძირითად ცვლადს: **ფულადი საშუალებების ნაკადს, დროსა და რისკს.**

როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ინვესტორები მთავარ ყურადღებას აქცევენ ფირმის მიერ შექმნილ/გამომუშავებულ ფულად საშუალებას. თუკი ისინი ფიქრობენ, რომ ფირმას შეუძლია მომავალში შექმნას **ფულადი საშუალების ნაკადი**, მაშინ ეს გაზრდის მოთხოვნას მის აქციებზე და შესაბამისად აქციების ღირებულებაც გაიზრდება. გარდა ამისა, თუ ფულადი საშუალებების მიღება შესაძლებელია დროის მოკლე პერიოდში, ესეც ასევე ზრდის აქციის ღირებულებას, რამდენადაც ფულის ღირებულება დროში იცვლება.

ამგვარად, კორპორაციის მთავარ მიზანს წარმოადგენს სააქციო საკუთრების, აქციების ღირებულების მაქსიმიზაცია, რამდენადაც ის ითვალისწინებს ფინანსური ღირებულების შექმნის ყველა ფაქტორს: ფულადი საშუალებების ნაკადს, დროსა და რისკს.

ნებისმიერი ტიპური კორპორაცია მოქმედებს საფინანსო სისტემის ფარგლებში. ფინანსური მენეჯერი ფულად საშუალებას იძენს საფინანსო ბაზარზე და შემდეგ ხდება მისი რეალურ საქონელში (ფიზიკურ კაპიტალში) ინვესტირება. პროდუქციისა და მომსახურების რეალიზაციის შემდეგ გამყიდველი იღებს ან ფულს ან რომელიმე ფინანსურ აქტივს.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში თავისუფალი ფულადი კაპიტალის ინვესტირება ხდება უპირატესად ფასიან ქაღალდებში. აღსანიშნავია ისიც, რომ მრავალი ფირმა ფასიანი ქაღალდების ბაზარს იყენებს თავისი აქტივების ინვესტირებისათვის. საბოლოოდ კი ფასიანი ქაღალდების საბაზრო ფასი ფირმის მუშაობის ეფექტურობის მთავარი ინდიკატორია. აღნიშნულის გამო, წარმატებული კომპანიები ფირმები ფასიანი ქაღალდების ბაზართან (ე.წ. ბირჟები) მუდმივ კონტაქტში იმყოფებიან.

2.4. საოჯახო მეურნეობების ფინანსები

საოჯახო მეურნეობათა ფინანსების სფერო მოიცავს ცალკეული ოჯახების ფინანსებს (ფინანსების პოზიციებიდან ერთსულიან ოჯახსაც საოჯახო მეურნეობა ჰქვია).

საოჯახო მეურნეობების ფინანსების მთავარი მიზანია ცალკეული ოჯახების (მოქალაქეების) ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირება და მისი გამოყენება ოჯახის მიმდინარე მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად და დაგროვების უზრუნველსაყოფად (დანაზოგი).

ოჯახური მეურნეობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ეკონომიკურ სისტემაში. ის, როგორც ეკონომიკური სისტემის ქვესისტემა, აქტიურად მონაწილეობს ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის როგორც შექმნის, ისე განაწილების პროცესში. ამასთან, მისი შემოსავლის განაწილების მიზნით ხდება ფინანსების, როგორც შემოსავლების განაწილების ინსტრუმენტის გამოყენება.

საოჯახო მეურნეობების შემოსავლის წყაროა:

ა) პროფესიული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი (ზრომითი შემოსავალი);

ბ) ქონების (სიმდიდრის) გამოყენებით მიღებული შემოსავალი ანუ სიმდიდრიდან მიღებული შემოსავალი. მაგალითად, საოჯახო მეურნეობა საკუთარ სიმდიდრეს რენტის, ანუ იჯარის გადასახადის მისაღებად იყენებს, ხოლო თუ სიმდიდრეს ფულის სახით გაასესხებს ან შემნახველ ანგარიშებზე მოათავსებს, მიიღებს სარგებელს, ანუ პროცენტს.

აქვეუნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ოჯახური მეურნეობის შემოსავალი შეზღუდულია, ხოლო მოთხოვნილება განუსაზღვრელი. თუმცა, ოჯახური მეურნეობები ისევე როგორც ეკონომიკური სისტემის სხვა ქვესისტემები, მიზნის მისაღწევად შემოსავლის განაწილების პროცესში, ეფექტურ ინსტრუმენტს - ფინანსებს იყენებს.

დასავლურ ეკონომიკურ ლიტერატურაში **საოჯახო მეურნეობის ფინანსების** შესახებ მსჯელობისას შემდეგ საკითხებს გამოყოფენ:

- რა რაოდენობის ფულადი სახსრები სჭირდება საოჯახო მეურნეობებს თავიანთი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად?

- საიდან მოდის ეს ფულადი სახსრები? (დანაზოგები ხელფასებიდან ან სხვა შემოსავლის წყაროებიდან და სამომხმარებლო სესხები)

- როგორ შეუძლია ხალხმა დაიცვას თავისი თავი გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისაგან (დაზღვევა) ან გაწიოს რისკი ფინანსურ ბაზრებზე?

როგორ შეიძლება საუკეთესო ცივილური ფორმებით ოჯახის აქტივების (სიმდიდრის) გადაცემა (ტრანსფერი) შთამომავლობაზე? (ანდერძი, მემკვიდრეობა)

▪ როგორ მოქმედებს გადასახადები და მოსაკრებლები პიროვნებების ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების მიღებაზე?

2.5. საქართველოს თანამედროვე ფინანსური სისტემა

საქართველოს თანამედროვე ფინანსური სისტემა შედგება ფინანსურ ურთიერთობათა შემდეგი რგოლებისაგან:

- სახელმწიფო საბიუჯეტო სისტემა ავტონომიური და ადგილობრივი ფინანსების ჩათვლით;
- სახელმწიფო კრედიტი;

ქონებრივი და პირადი დაზღვევის ფონდები;

საკუთრების სხვადასხვა ფორმის საწარმოთა ფინანსები. (ის მოიცავს სახელმწიფო, მუნიციპალურ, სააქციო, კერძო, საიჯარო და სხვა სახის საწარმოთა ფინანსებს და წარმოადგენს ფინანსურ ურთიერთობათა განვითარების მთავარ მამოძრავებელ ძალას. საწარმოების ფინანსურ სიმტკიცეზე დიდად არის დამოკიდებული ქვეყნის ეკონომიკური ძლიერება).

დასავლეთის ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნების ფინანსურ სისტემაში ზემოთ ჩამოთვლილი რგოლების გარდა გამოყოფენ **სპეციალურ ბიუჯეტებზე ფონდებსაც**. საქართველოში კი ასეთი ფონდები დღესდღეობით აღარ არსებობს.

თემა 3. საჯარო ფინანსების მართვის არსი

- თანამედროვე მიდგომები საჯარო ფინანსების მართვაში;
- ფინანსური მენეჯმენტის ელემენტების არსი.

3.1. თანამედროვე მიდგომები საჯარო ფინანსების მართვაში

მართვა – არის განსაზღვრული შედეგების მისაღწევად ობიექტზე მიზანმიმართული ზემოქმედების წესებისა და მეთოდების ერთობლიობა.

ფინანსების მართვაში, როგორც ეს ხდება ნებისმიერ სხვა მმართველობით სისტემაში, გამოიყოფა **მართვის ობიექტები** და **სუბიექტები**. ფინანსური მართვის ობიექტებად გამოდიან სხვადასხვაგვარი **ფინანსური ურთიერთობანი**, ხოლო სუბიექტებად – ის **ორგანიზაციული სტრუქტურები**, რომელთა მეშვეობითაც მართვა ხორციელდება. ყველა იმ ორგანიზაციული სტრუქტურების (ინსტიტუტების) ერთობლიობას, რომლითაც ხორციელდება ფინანსების მართვა, ეწოდება **საფინანსო აპარატი**.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში **სახელმწიფო სექტორის მართვამ** მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. სახელმწიფო მართვის მკაცრი, ბიუროკრატიული ფორმა, რომელიც ოცი საუკუნის მანძილზე დომინირებდა, შეცვალა მოქნილმა, ბაზარზე ორიენტირებულმა **სახელმწიფო მენეჯმენტის** ფორმამ. სახელმწიფო მენეჯმენტის შემადგენელი ნაწილები, „**სტრატეგია**“, „**პერსონალის მართვა**“, „**ფინანსური მენეჯმენტი და კონტროლი**“ უმეტესწილად ბიზნესიდან დამკვიდრდა. თუ ადრე **სახელმწიფო ფინანსების**

მართვა უფრო ადმინისტრირებას გულისხმობდა, დღეს იგი ფართოდ მოიცავს ფინანსური მენეჯმენტის ისეთ ელემენტებს, როგორიცაა:

- ფინანსური პოლიტიკის განსაზღვრა;
- ფინანსური დაგეგმვა;
- ბიუჯეტი;
- **კაპიტალური პროგრამირება;**
- ვალების მომსახურება;
- ბუღალტრული აღრიცხვა, როგორც მენეჯმენტის ინსტრუმენტი;
- ნაღდი ფულის მენეჯმენტი;
- შემოსავლების მაქსიმიზაცია;
- დანახარჯების მართვა;
- სახელმწიფო შესყიდვები;
- შესრულებული სამუშაოს შეფასება;
- მოქალაქეთა მონაწილეობა;
- გრანტების მენეჯმენტი.

3.2. ფინანსური მენეჯმენტის ელემენტების არსი

განვიხილოთ, თუ რას გულისხმობს ფინანსური მენეჯმენტის თითოეული, ზემოთ ჩამოთვლილი ელემენტი საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში.

➤ ფინანსური პოლიტიკის განსაზღვრა

ფინანსური პოლიტიკა არის სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ნაწილი, სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ერთობლიობა იმ ფულადი ფონდების შექმნის მიზნით, რომელიც საჭიროა სახელმწიფოს ფუნქციებისა და ამოცანების შესასრულებლად.

ეფექტური ფინანსური პოლიტიკა დიდად უწყობს ხელს ფინანსური დაგეგმვის, მართვისა და კონტროლის მაღალ დონეზე განხორციელებას.

➤ **ფინანსური დაგეგმვა**

ფინანსური დაგეგმვა არის პროცესი, რომლის საშუალებითაც ამა თუ იმ დონის ხელისუფლება ითვალისწინებს სამომავლო ფინანსურ მოთხოვნილებებს, დაგეგმვისა და პროგნოზირების სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით. დაგეგმვა შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ვადით. არსებობს მოკლევადიანი, საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი ფინანსური გეგმები.

➤ **ბიუჯეტი**

ბიუჯეტი ფინანსური გეგმის ერთერთი მაგალითია. ის არის შემოსავლებისა და ხარჯების სისტემატიზებული ჩამონათვალი, ფინანსური და მართვის უპირველესი და ერთერთი ყველაზე ეფექტური ინსტრუმენტი. თანამედროვე პირობებში ბიუჯეტის შემუშავებისას აქცენტი უნდა გაკეთდეს არა იმდენად იმაზე თუ რა იქნება დახარჯული, ან შეძენილი, არამედ ძირითადად იმაზე, თუ რა შედეგი იქნება მიღებული გაწეული დანახარჯებით.

➤ **კაპიტალური პროგრამირება**

გრძელვადიანი ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფისათვის როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კაპიტალური პროექტების განხორციელებას, როგორც არის გზების, წყლის მიმწოდებელი სისტემების და სხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწყობისა თუ რეაბილიტაციის პროექტები.

კაპიტალური პროგრამირება:

- წარმოადგენს ძირითად ინსტრუმენტს, რომელიც აკავშირებს ქალაქის, რეგიონის თუ ქვეყნის ფიზიკურ განვითარებას ურბანულ განვითარებასთან;
- ყურადღებას ამახვილებს საზოგადოების მიზნებსა და ფინანსურ შესაძლებლობებზე;
- იძლევა ინფორმაციას მოსახლეობის კაპიტალურ მოთხოვნილებებზე და მათ დასაკმაყოფილებლად განსახორციელებელ ღონისძიებებზე;
- კოორდინირებას უკეთებს სხვადასხვა საზოგადოებრივი თუ კერძო ორგანიზაციების საქმიანობას;
- აძლიერებს ფინანსურ სტაბილურობას გრძელვადიან პერსპექტივაში.

➤ ვალების მომსახურება

ვალების მომსახურება მოითხოვს სესხების აღებისა და დაფარვის გააზრებულ დაგეგმვას, სასესხო ინსტრუმენტების, პოლიტიკისა და იურიდიული ბაზის ღრმა ცოდნას, რამაც ერთობლიობაში უნდა უზრუნველყოს მოზიდული ფინანსური რესურსების ეფექტიანი გამოყენება და მათი უკან დაბრუნების შეუფერხებელი განხორციელება.

➤ ბუღალტრული აღრიცხვა, როგორც მენეჯმენტის ინსტრუმენტი

ბუღალტრული აღრიცხვა ფინანსური მენეჯმენტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია. ბუღალტრულ აღრიცხვას დიდი მნიშვნელობა აქვს სამეურნეო სუბიექტების საქმიანობის ხელმძღვანელობისა და სწორი მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის.

ბუღალტრული აღრიცხვის ინფორმაციული სისტემა იყოფა: გარე ანუ ფინანსურ აღრიცხვად და შიდა ანუ მმართველობით აღრიცხვად.

ფინანსურ აღრიცხვაში თავს იყრის ინფორმაცია სამეურნეო სუბიექტის მიმდინარე ხარჯებისა და შემოსავლების შესახებ, დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების შესახებ, ფინანსური ინვესტიციებისა (აქციები, ობლიგაციები) და მათგან მიღებული შემოსავლების შესახებ და ა.შ., რომელიც აუცილებელია ფინანსური ანგარიშგების შესადგენად.

ფინანსური ანგარიშგების ძირითადი კომპონენტებია:

1. ბალანსი;

2. მოგება-ზარალის უწყისი;

3. ფულადი სახსრების მიმოქცევის უწყისი.

მმართველობითი აღრიცხვა მოიცავს სააღრიცხვო ინფორმაციის ყველა სახეს, რომელიც იზომება, მუშავდება და გადაეცემა მხოლოდ შიდა მოხმარებისათვის ხელმძღვანელობისათვის და წარმოადგენს ოპტიმალური მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს.

სახელმწიფო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების სახელმწიფო მარეგულირებელი ორგანო არის საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომლის კომპეტენცია არის საჯარო სამართლის იურუდიული პირებისათვის (მხოლოდ სახელმწიფო სექტორი) ბუღალტრული აღრიცხვის ნორმების, წესების, შესაბამისი ინსტრუქციებისა და მითითებების შემუშავება და პრაქტიკაში დამკვიდრება.

➤ ნაღდი ფულის მენეჯმენტი

ნაღდი ფულის მენეჯმენტის მიზანია შენარჩუნებული იქნეს ნაღდი ფულის ოპტიმალური რაოდენობა მიმდინარე ოპერაციების დასაფინანსებლად.

ნაღდი ფულის ეფექტური მენეჯმენტი:

- ამცირებს მოკლევადიანი სესხების აღების საჭიროებას;
ამცირებს საპროცენტო დანახარჯებს;
- აძლიერებს გადახდისუნარიანობას;
- გამორიცხავს ჯარიმების გადახდას ნაღდი ფულის უქონლობისა და გადასახდელების გადაუხდელობის გამო.

➤ შემოსავლების მაქსიმიზაცია

შემოსავლების მაქსიმიზაციით ფინანსური მენეჯერები უფრო პროდუქტიულად იყენებენ არსებულ რესურსებსა და შემოსავლების სტრუქტურას, კანონისა და ადმინისტრაციული წესების დაცვით.

შემოსავლების მაქსიმიზაციის ძირითადი ამოცანებია:

- განისაზღვროს, რა რაოდენობით შემოსავლი ამოიღება თითოეული წყაროდან;
- შემუშავდეს კონკრეტული გეგმა გადაუხდელი თანხების ამოსაღებად;
- მოახდინოს სხვადასხვა მოსაკრებლებისა და ბაჟის აღნუსხვა;
- დადგინდეს, თუ რამდენად იქნა დაფარული შესრულებული მომსახურების ღირებულება.

➤ დანახარჯების შეზღუდვა (მინიმიზაცია)

დანახარჯთა მინიმიზაციის მიზანია, ანალიზის საფუძველზე განისაზღვროს ის დანახარჯები, რომლებიც არაპროდუქტიულობით, ან ნაკლებპროდუქტიულობით ხასიათდება, რათა მოხდეს მათი შემცირება ან მთლიანად გაუქმება. ასეთ სიტუაციაში აუცილებელია განსაზღვრული იქნეს უფრო ეფექტური ალტერნატიული მომსახურებები.

➤ სახელმწიფო შესყიდვები

შესყიდვების დაგეგმვისა და განხორციელებისას აუცილებელია გათვალისწინებული იქნეს, რომ:

- შესყიდვები განხორციელდეს ყველაზე დაბალი ფასებით შესაბამისი ხარისხითა და ვადებში;
- ყველა კვალიფიციურ მსურველს მიეცეს საშუალება შესყიდვის კონკურსში მონაწილეობისა;
- არსებობდეს შესყიდვის წესთა განსაზღვრული ნუსხა, რომელიც ყველა მონაწილეს ერთნაირ პირობებში ჩააყენებს;
- ზედმიწევნით იქნეს დაცული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის მოთხოვნები.

➤ შესრულებული სამუშაოს შეფასება

შეფასება ადგენს, რამდენად სრულად იქნა მიღწეული დასახული მიზნები. ამისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია შეფასების კრიტერიუმების და მათი გამოყენების წესების შემუშავება, რომლითაც შეფასდება ჩატარებული სამუშაოები გეგმასთან მიმართებაში. შეფასების კრიტერიუმები შეიძლება იყოს ორი სახის: რაოდენობრივი და ხარისხობრივი.

➤ მოქალაქეთა მონაწილეობა

სახელმწიფომოხელეებმადროულადდაკონსტრუქციულადუნდა ჩართონ მოსახლეობა საზოგადოებრივი პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში. დემოკრატიული საზოგადოების ბაზისი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი, ვიზუალურად ყველაზე დიდი გავლენა აქვს საჯარო გადაწყვეტილებებს, უნდა მონაწილეობდნენ ამ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ერთი მხრივ, ეს

იძლევა საშუალებას მინიმუმამდე იქნეს შემცირებული არასწორი გადაწყვეტილების მიღების ალბათობა, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობის განაწილებას ადამიანთა უფრო ფართო წრეზე.

➤ გრანტების მენეჯმენტი

გრანტების მენეჯმენტი ბოლო პერიოდში, მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ფინანსური მენეჯმენტის ცალკე კომპონენტად წარმოგვიდგება. მისი მიზანია განისაზღვროს, თუ როგორ უნდა იქნას გამოყენებული არასამთავრობო ორგანიზაციები - დონორები საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად. სახელმწიფო ორგანოებმა უნდა გაააქტიურონ საქმიანობა დონორი ორგანიზაციების მოძიების კუთხით. ყველაზე მნიშვნელოვანი შედეგი გრანტის მოპოვებიდან არის დამატებითი დაფინანსების მიღება პრიორიტეტული პრობლემების გადასაჭრელად. ამასთან, გრანტი გამოყენებულ უნდა იქნას საზოგადოების მოთხოვნებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად.

თემა 4. ფინანსური პოლიტიკა

- სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის თეორიული ასპექტები;
- მოქალაქეთა ერთსულოვანი თანხმობა საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებაზე - ლინდალის საფასო სისტემა;
- ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაციის მექანიზმები;
- წარმომადგენლობითი დემოკრატია;
- საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია: მთავრობის ფუნქციონალური კრახის საფუძვლები.

სახელმძღვანელოს ამ თავში შევეცდებით ჩამოვყალიბოთ ფინანსური პოლიტიკის არსი, დანიშნულება და მისი ადგილი სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ჩარჩოში, ასევე გავანალიზოთ თუ რა ფაქტორები განსაზღვრავს საჯარო ფინანსების განკარგვის სპეციფიკას, თუ რატომ იღებს სახელმწიფო ამათუიშ გადაწყვეტილებას და რა როლს ასრულებს პოლიტიკური შეხედულებები და კონიუნქტურა ფინანსური პოლიტიკის ფორმირებისას და იმპლემენტაციისას.

თავდაპირველად განვიხილავთ ფინანსური პოლიტიკის თეორიულ საფუძვლებს, ხოლო შემდეგ გავეცნობით მისი პრაქტიკაში განხორციელების სპეციფიკურ ასპექტებს, კერძოდ: მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის იდიალურ სცენარს, როდესაც სახელმწიფო ფინანსებს განკარგავს საკუთარი მოქალაქეების ინდივიდუალური პიორიტეტების მაქსიმალური გათვალისწინებით. მოგვინებით, საზოგადოებრივი ინტერესების ადმინისტრირების ისეთ რეალისტურ პოლიტიკურ სცენარებს შევხებით, როგორებიცაა პირდაპირი დემოკრატია (**direct democracy**) და წარმომადგენლობითი დემოკრატია (**representative democracy**). ბოლო ნაწილში კი შევეცდებით

გავაანალიზოთ „მთავრობის ფუნქციონალური კრაზისი“ (government failure) განმაპირობებელი სხვადასხვა მიზეზები, რაც გამოიხატება სახელმწიფოს უუნარობასა თუ შეგნებულ უმოქმედობაში, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესების ეფექტურად განხორციელებას უშლის ხელს.

4.1. სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკის თეორიული ასპექტები

სახელმწიფო თავის ეკონომიკურ როლს ეკონომიკური პოლიტიკის მეშვეობით ახორციელებს. ეკონომიკური პოლიტიკა არის სახელმწიფოს მიერ გატარებული ეკონომიკური ღონისძიებანი, რომლებიც არეგულირებენ წარმოებასა და მიმოქცევას მთელი საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად.

ნებისმიერ ეკონომიკურ სისტემაში სახელმწიფო (მთავრობა) ფინანსებს იყენებს თავისი ამოცანებისა და ფუნქციების განსახორციელებლად. დასახული ამოცანების რეალიზაციაში უდიდეს როლს ასრულებს სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკა, რომელიც, თავის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში შემოსავლების განაწილება მეტისმეტად უთანაბროდ ხდება. საზოგადოების წევრთა ერთი ნაწილი, გარკვეული უპირატესობის გამო (ბუნების მიერ ბოძებული ფიზიკური და შემოქმედებითი უნარი, მემკვიდრეობით მიღებული მსხვილი კაპიტალი, მიწა და სხვა სიმდიდრე), დიდ შემოსავალს ღებულობს და კარგადაც ცხოვრობს, ხოლო საზოგადოების მეორე საკმაოდ დიდი ნაწილი, ვისაც ასეთი უპირატესობა არ გააჩნია, საკმაოდ ღარიბულად ცხოვრობს. ამას ემატება მოხუცები, ინვალიდები, უმუშევრები და ა.შ. ვისაც არ გააჩნია საარსებო მინიმუმი და საბაზრო მექანიზმს მათი ბედი არ აინტერესებთ. ამ დროს სახელმწიფო

იღებს აღნიშნულ კატეგორიის ადამიანებზე ზრუნვის ტვირთს. ამის ერთადერთი წყარო არის რეალურად არსებული **შემოსავლების გადანაწილება**. შემოსავლების გადანაწილების მთავარი ფორმა გადასახადებია, რომელთა ხარჯზე სახელმწიფო ქმნის **სპეციალური დანიშნულების მიზნობრივ ფონდებს** ნაკლებად უზრუნველყოფილი ფენების დასახმარებლად.

ხარჯებისა და გადასახადების საშუალებით სახელმწიფო, ცხადია, წამყვან როლს ასრულებს ეკონომიკაში რესურსების პირდაპირ თუ არაპირდაპირ განაწილებაში.

შეიძლება ითქვას, რომ ნებისმიერი ქვეყნის **ეკონომიკური პოლიტიკის** საბოლოო მიზანი **რესურსების რაციონალური გამოყენებაა**. აქედან გამომდინარე, ფინანსური პოლიტიკის მთავარი ამოცანაა – შესაბამისი **ფინანსური რესურსებით** უზრუნველყოფილი იქნეს სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამები, ვინაიდან **ფინანსური პოლიტიკა** უნდა ემსახუროდეს ქვეყნის მოსახლეობის, მისი თითოეული მოქალაქის ინტერესებს. თუმცა ამის მიღწევა საჭირო ნების არსებობის შემთხვევაშიც კი მარტივი არ არის. საქმე ის არის, რომ **საფინანსო ურთიერთობებიც** ისეთი ობიექტური ხასიათისაა, როგორც **სახელმწიფო ფუნქციები**. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ფუნქციების მატერიალურ-ფინანსურ მოცულობას მარტო ის კი არ განაპირობებს, თუ რა რაოდენობის რესურსებია აუცილებელი, ვთქვათ, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის მაქსიმალურად უზრუნველყოფისათვის, არამედ ისიც, თუ რა მოცულობის ფონდების მობილიზება შეიძლება ეკონომიკიდან ამ საჭიროებისათვის. სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა მოიცავს არამარტო სტრატეგიული მიზნების ფორმირებას, არამედ დასაბუთებული ფინანსური გათვლებითა და სათანადო ტაქტიკის შერჩევით ამ მიზნების განხორციელებასაც.

სახელმწიფოს ფინანსური პოლიტიკა შედგება სახელმწიფო საქმიანობის ორი ურთიერთდაკავშირებული მიმართულებისაგან: (1) **საგადასახადო დაბეგვრის სფეროსა და სახელმწიფო ხარჯების**

სტრუქტურის რეგულირებისაგან, რათა მან მოახდინოს ეკონომიკაზე ზემოქმედება (ფისკალური პოლიტიკა) და (2) **ბიუჯეტის რეგულირება** (საბიუჯეტო პოლიტიკა).

სახელმწიფოს **ფისკალური პოლიტიკის** ძირითადი ბერკეტია საგადასახადო განაკვეთების ცვლილებები, ხოლო **საბიუჯეტო პოლიტიკა** გულისხმობს სახელმწიფო ხარჯებისა და შემოსავლების რეგულირებას.

ქვეყნის ფინანსური პოლიტიკის რეალიზაციისა და მისი ცხოვრებაში წარმატებით განხორციელებისათვის გამოიყენება **ფინანსური მექანიზმი**, რომელიც ეკონომიკური მექანიზმის შემადგენელი ნაწილია. ფინანსურ მექანიზმში შედის ფინანსური დაგეგმვა, ფინანსური ბერკეტები და სტიმულები, ფინანსური მაჩვენებლები, ფინანსური რეზერვები.

ფინანსური პოლიტიკის მიზნების წარმატებით მიღწევისათვის აუცილებელია, ფინანსური მექანიზმი სრულ შესაბამისობაში იყოს ფინანსურ პოლიტიკასთან. ფინანსური მექანიზმის მთავარი ამოცანებია: ზემოქმედება მოახდინოს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე და ამის საფუძველზე უზრუნველყოს მთლიანი ეროვნული პროდუქტის და ეროვნული შემოსავლის ზრდის **სტაბილურობა**.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ **მაკროეკონომიკური სტაბილურობის** მიღწევა გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია ეკონომიკური ზრდის, მაქსიმალური დასაქმების და ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფისაკენ, ხოლო **მიკროეკონომიკური სტაბილურობის** ქვეშ იგულისხმება წარმოების რესურსების ეფექტიანი განაწილება.

თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ფინანსური რეგულირება, ფულის მიმოქცევა სახელმწიფოს მიერ ხდება, რაც ეროვნული ბანკისა (ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა) და სახელმწიფო ბიუჯეტის (საბიუჯეტო პოლიტიკა) მეშვეობით ხორციელდება.

საბოლოო ჯამში, ფინანსური პოლიტიკა არის ნაწილი სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკისა. მასში იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ ფინანსების სფეროში გატარებული ღონისძიებების ერთობლიობა. ანუ ფინანსური პოლიტიკა – ეს არის სახელმწიფოს საქმიანობა თავისი პოტენციალის (ეკონომიკური, პოლიტიკური, სამხედრო, სოციალური) განსამტკიცებლად ფინანსების გამოყენების გზით.

4.2. მოქალაქეთა ერთსულოვანი თანხმობა საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებაზე - ლინდალის საფასო სისტემა

ეკონომიკური პოლიტიკა, სახელმწიფოს მიერ აკუმულირებული ფინანსების განკარგვის გარკვეულ ალტერნატიულ მიმართულებებს გვთავაზობს, რომელიც ფუნდამენტურად განისაზღვრება მოქალაქეთა მოთხოვნებით და პრიორიტეტებით. შესაბამისად, როდესაც საუბარია საჯარო ფინანსების ხარჯვის მიზნობრიობაზე უმჯობესია პროცესების განხილვა დავიწყოთ იდეალური სცენარით, როდესაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი საქონლის იმ ოპტიმალური რაოდენობით და ხარისხით წარმოებას, რომელიც ემსახურება მოქალაქეების სურვილებისა და მათი საერთო კეთილდღეობის უზრუნველყოფას.

ლინდალის საფასო სისტემა (Lindahl pricing)

შვედმა ეკონომისტმა ერიკ ლინდალმა 1919 წელს ჩამოაყალიბა თეორია, რომელიც გვთავაზობს ამა თუ იმ საზოგადოებრივ საქონელზე მოთხოვნის ოპტიმალურად განსაზღვრის გზებს, რისთვისაც ლინდალის საფასო სისტემის მიხედვით, უპირველეს ყოვლისა, უნდა მოხდეს სახელმწიფოს მიერ თითოეული მოქალაქის მზაობის შეფასება თუ რა თანხას გადაიხდიან ამა თუ იმ საზოგადოებრივი საქონლის შესაძენად. შემდეგ აუცილებელია მოქალაქეთა ამ ინდივიდუალურად აღრიცხული მყიდველობითი

მზაობის აგრეგაცია, რაც საბოლოოდ სახელმწიფოს დაეხმარება კონკრეტული საზოგადოებრივი საქონლის წარმოების ზღვრული სოციალური ეფექტურობა განსაზღვროს.

კონკრეტული საზოგადოებრივი პროდუქტის ზღვრული სოციალური სარგებლის შედარება ზღვრულ სოციალურ ღირებულებასთან საშუალებას იძლევა განისაზღვროს პროდუქციის წარმოების ოპტიმალური რაოდენობა, რომლის წარმოება დაფინანსდება თითოეული მოქალაქის იმ დონით დაბეგვრით, რისი მზაობაც გამოთქვა მან პროდუქციის შესაძენად.

პრაქტიკული ილუსტრაციისათვის განვიხილოთ მაგალითი, როდესაც პროდუქტი X-ის მუდმივი ზღვრული ღირებულება წარმოადგენს 1 ლარს და ამ პროდუქტის მომხმარებლები არიან ევა და ერიკი. როგორც უკვე ვიცით საზოგადოებრივი პროდუქტის მთავარი მახასიათებელია ის, რომ პროდუქტი X ერთნაირი რაოდენობით უნდა მიეწოდოს ყველა მომხმარებელს. ლინდალის საფასო პოლიტიკა მოქმედებს შემდეგი თანმიმდევრობით:

1. უპირველეს ყოვლისა, მთავრობა ადგენს თუ როგორ უნდა გადანაწილდეს საზოგადოებრივი საქონლის ღირებულება. მაგალითად, შეიძლება ევა და ერიკი დაიბეგროს თანაბარი რაოდენობის თანხით საზოგადოებრივი საქონლის საწარმოებლად და შესაბამისად, თითოეული გადაიხდის 50 თეთრს. ან შეიძლება დავუშვათ რომ ევა გადაიხდის 90 თეთრს, ხოლო ერიკი 10 თეთრს.

2. სახელმწიფო აღრიცხავს თითოეული მომხმარებლის მზაობას X პროდუქტის შესაძენად. ამის მთავარი მიზანია განისაზღვროს სურვილისამებრ, თუ რა თანხას გადაიხდის ინდივიდუალური მოქალაქე X პროდუქტის შესაძენად და რა რაოდენობის პროდუქტს მოითხოვს.

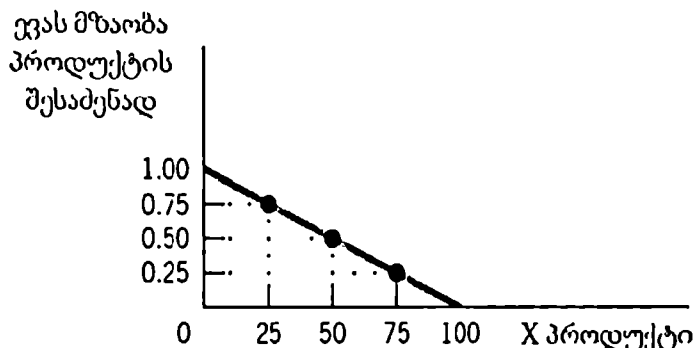
3. შემდგომ, ინდივიდუალური მოქალაქის/მომხმარებლის მონაცემების აგრეგაციით მთავრობას შეუძლია ამა თუ იმ საზოგადოებრივ საქონელზე მოთხოვნის ერთიანი მაჩვენებელი დაადგინოს.

4. იმისათვის, რომ სახელმწიფომ საზოგადოებრივი საქონლის წარმოების ოპტიმალური რაოდენობა განსაზღვროს, უნდა მოხდეს საერთო მოთხოვნის მაჩვენებლების და ზღვრული ფასის კორელაცია.

5. დაბოლოს, სახელმწიფო აფინანსებს ამა თუ იმ საზოგადო-

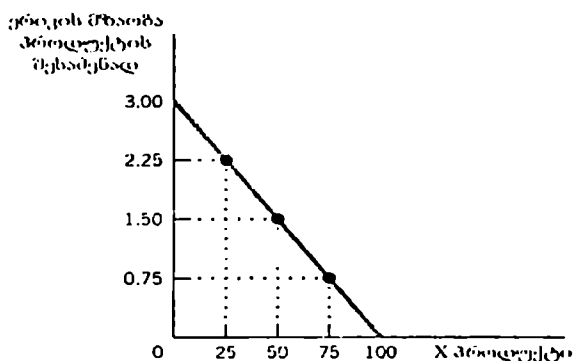
ებრივი საქონლის წარმოებას, მოქალაქეებზე ინდივიდუალურად დაწესებული ზეგარით, რომლის რაოდენობა განისაზღვრება მათივე გამოთქმული მზაობით.

დავუბრუნდეთ ჩვენს მაგალითს.



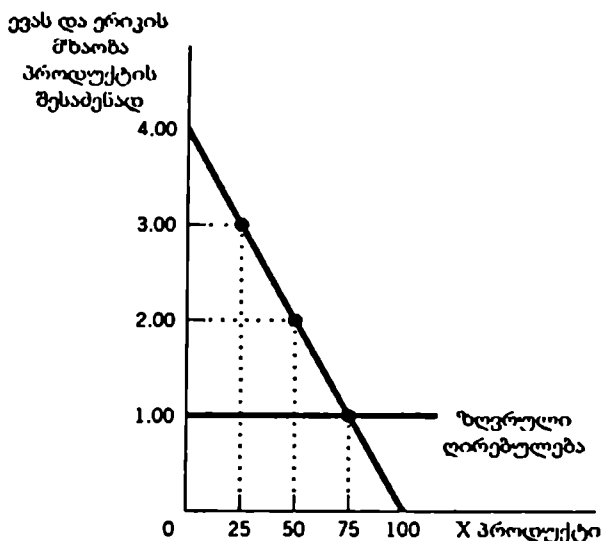
ნახაზი 9. ევას მზაობა პროდუქტის შესაბენად

წარმოდგენილი ჰიპოთეზური მაგალითი (იხ. ნახაზი 9) პირველი X პროდუქტისათვის გვიჩვენებს ევას მზაობას გადაიხადოს 1 ლარი. ორმოცდამეათე X პროდუქტისათვის 50 თეთრი, სამოცდამეათე თმეტესათვის 25 თეთრი და ბოლოს მეასე X პროდუქტისათვის 0 თეთრი.



ნახაზი 10. ერიკის მზაობა პროდუქტის შესაბენად

მეორე ჰიპოთეზური მაგალითის მიხედვით (იხ. ნახაზი 10) ერიკი მზად არის 3 ლარი გადაიხადოს პირველ X პროდუქტში, 1,5 ლარი ორმოცდამეათეში, 75 თეთრი სამოცდამეთხუთმეტეში და 0 მეასეში.



ნახაზი 11. ევას და ერიკის მზაობა პროდუქტის შესაძენად

მესამე ჰიპოთეზური მაგალითი (იხ. ნახაზი 11) წარმოადგენს მომხმარებლების შეკრებილ მაჩვენებელს. ევა და ერიკი მზად არიან გადაიხადონ 4 ლარი პირველ X პროდუქტში, რაც გაცილებით მეტია პროდუქტის ზღვრულ ღირებულებასთან (1 ლარი) შედარებით და შესაბამისად, მიზანშეწონილია მისი წარმოება. ასევე არის მზაობა, რომ 2 ლარი იქნას გადახდილი ორმოცდამეათე პროდუქტში რაც ისევ მაღალია ზღვრულ ღირებულებაზე. მაგრამ, სამოცდამეთხუთმეტე X პროდუქტის შეძენისას მისი საერთო ყიდვის მზაობა შეადგენს 1 ლარს, რაც უტოლდება ზღვრულ ღირებულებას. ლინდელის წონასწორობის პრინციპის მიხედვით ამ ეტაპზე მთავრობა X პროდუქტის საწარმოებლად ევას ახდევინებს 75 თეთრს და ერიკს 25 თეთრს.

წონასწორობის ორივე მიზეზი გვაქვს სახეზე: პირველი, არსებობს ორივე მომხმარებლის, ევას და ერიკის მზაობა გადაიხადონ თითოეულმა თავიანთი წილი X პროდუქტის მისაღებად და მეორე, სახელმწიფო პროდუქტის საწარმოებლად კრებს გადასახადს ინდივიდუალური მოქალაქის/მომხმარებლის სურვილის და გადახდის მზაობის შესაბამისად. გამომდინარე აქედან, ლინდელის წონასწორობის სისტემა უზრუნველყოფს დაბეგვრას იმ ფორმით, რომელიც მიმართულია საერთო სოციალური კეთილდღეობის შესაქმნელად (benefit taxation), რომლის მიხედვითაც ყოველი მოქალაქე საზოგადოებრივი პროდუქტის გამოყენებისათვის იბეგრება მხოლოდ იმ ფასით რა ღირებულებასა და სარგებელსაც იღებს ის ამ კონკრეტული პროდუქტის მოხმარებისაგან.

ლინდელის საფასო სისტემის პრობლემები

ერთიშეხედვით ლინდელის საფასო პოლიტიკა თეორიულად ხელს უწყობს საზოგადოებრივი პროდუქციის ეფექტურ და ოპტიმალურ წარმოებას, მაგრამ არსებობს რამდენიმე სადავო საკითხი, რომელიც ამ თეორიის პრაქტიკაში ეფექტურად განხორციელებას ეწინააღმდეგება.

ლინდელის მოდელის პირველი პრობლემა არის ის, რომ მოქალაქეები ხშირად ცრუობენ, რადგან საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოების დაფინანსებისათვის მათზე დასაკისრებელი საგადასახადო ვალდებულებების რაოდენობა პირდაპირ განისაზღვრება მათ მიერ დაფიქსირებული მზაობით. სწორედ ამიტომ, ხშირად მოქალაქეები შეგნებულად ტყუიან საზოგადოებრივი პროდუქტის დაბალი ღირებულების დასაფიქსირებლად, რათა დაბალი საგადასახადო ვალდებულება ჰქონდეთ, იმის იმედით, რომ სხვა მოქალაქეები გადაიხდიან მათ წილ გადასახადებს. დავუბრუნდეთ ჩვენს მაგალითს და წარმოვიდგინოთ, რომ ერიკმა მოიტყუა და სინამდვილეში კონკრეტულ X პროდუქტიაზე მისი მოთხოვნა იგივეა რაც ევასი. შესაბამისად ლინდელის წონასწორობის პრინციპის მიხედვით თითოეული მომხმარებელი (ევა და ერიკი)

გადაიხდის 50 თეთრს ორმოცდამეათე პროდუქტის შესაძენად. ამ შემთხვევაში ერიკი იხდის მხოლოდ 25 ლარს 50 ერთეულ პროდუქტში, მაშინ როდესაც წინა შემთხვევაში 75 თეთრს გადაიხდიდა სამოცდამეთხუთმეტე პროდუქტის შესაძენად, რაც სულ 56,25 ლარს შეადგენდა. ეს იმას ნიშნავს, რომ ერიკი იხდის ნახევარზე ნაკლებს და იღებს ორი მესამედით მეტ ერთეულ პროდუქტს. თავისუფლად შეიძლება ითქვას რომ ერიკი საზოგადოებრივ პროდუქტს იღებს ევას ხარჯზე. თუ ევას უნდა გადაეხადა 18,75 ლარი 75 ერთეულ პროდუქტში ეხლა მას უწევს გადაიხადოს 25 ლარი.

ლინდელის მოდელის მეორე პრობლემა არის ის, რომ მოქალაქეს შესაძლებელია სურვილი ქონდეს პატიოსნად შეაფასოს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი პროდუქტის მოხმარების მისთვის სასურველი რაოდენობა და შესაბამისად ღირებულება, მაგრამ გამომდინარე პროდუქტის სპეციფიკიდან, ზოგ შემთხვევაში ძალიან რთულია ამ გათვლის გაკეთება. მაგალითად, რიგითი მოქალაქისათვის რთულია შეაფასოს მისთვის მისაღები ღირებულება ისეთ საზოგადოებრივ პროდუქტზე, როგორიცაა სახელმწიფოს ეროვნული თავდაცვა.

და ბოლოს, თუ დაუშვებთ, რომ მოქალაქეებმა იციან როგორ უნდა აღრიცხონ თავიანთი ინდივიდუალური მოთხოვნა ამა თუ იმ პროდუქტზე და ამავდროულად ამ ყველაფერს პატიოსნადაც აკეთებენ, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემა შეიძლება აღმოვაჩინოთ. კერძოდ, როგორ უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად აღრიცხული საზოგადოებრივი პროდუქტის ღირებულების აგრეგაცია და ერთიან სასარგებლო სოციალურ ღირებულებად ჩამოყალიბება. ზემოთ მოყვანილ მაგალითში მხოლოდ 2 მომხმარებელი ფიგურირებს და ეს პროცედურა მარტივია, მაგრამ როდესაც საქმე ეხება მრავალმილიონიან ქვეყნებს, საზოგადოებრივ პროდუქტზე მოთხოვნის განსაზღვრა ლინდელის მოდელით თითქმის შეუძლებელია. მაგალითად, როდესაც სახელმწიფოს თავდაცვის დაფინანსების საკითხი წყდება, წარმოუდგენელია მრავალმილიონიანი საზოგადოების ყოველი მოქალაქის შეხე-

დულებების აღრიცხვა, თუ მათ რა უღირთ თითოეული ტანკის, რაკეტის თუ სამხედრო მოსამსახურის ანაზრაურების დაფინანსება.

შედეგად, მიუხედევად იმისა, რომ ლინდელის საფასო სტრატეგია საზოგადოებრივი პროდუქტის რაოდენობისა და ღირებულების შესაფასებლად თეორიულად საკმაოდ მიმზიდველია, თითქმის გამოუსადეგარია პრაქტიკული გამოყენებისათვის. ამიტომ, მომდევნო ნაწილში შევეცდებით საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოების ოპტიმალური აღრიცხვის უფრო პრაქტიკულ ხერხს მივმართოთ და მის საფუძველზე ორ ძირითად კითხვას მოვუძებნოდ პასუხი: პირველი, როგორ შეიძლება არჩევნების მექანიზმების საშუალებით, მოქალაქეების ინდივიდუალური პრიორიტეტების ეფექტური აგრეგაცია, და მეორე, არჩეული წამომადგენლები რამდენად კარგად წარმოადგენენ ამომრჩევლების ინდივიდუალურ სურვილებს და პრიორიტეტებს.

4.3. ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაციის მექანიზმები

ამჯერად შევხებით მხოლოდ იმ მეთოდებს, რომელიც ეკონომიკური პოლიტიკის პირდაპირი კენჭისყრით განსაზღვრას ითვალისწინებს.

1657 წლის 11 თებერვალს ნიუ-იორკის შტატის ერთ-ერთ ქალაქში, ჰატინგტონში მოსახლეობის შეხვედრა გაიმართა, სადაც პირველად პირდაპირი არჩევნების გზით ჯონ ჰოულდსვორტი სკოლის ხელმძღვანელად აირჩიეს. თითქმის 350 წლის შემდეგ, მსგავს შეხვედრაზე მასაჩუსეტის ქალაქ სტოუნჰემის მოსახლეობამ 6 მილიონიან პროექტზე უარი განაცხადა, რაც ითვალისწინებდა ადგილობრივი არენის სპორტულ კომპლექსად გადაკეთებას. ამერიკის შეერთებულ შტატებს აქვს სამ საუკუნეზე მეტი ასაკის

უნიკალური, პირდაპირი დემოკრატიის (**direct democracy**) ტრადიცია, რაც თითოეულ მოქალაქეს საშუალებას აძლევს, პირდაპირი გზით ხმა მისცეს ამა თუ იმ პროექტს, თუ ეკონომიკურ პოლიტიკას.

რეფერენდუმის პრაქტიკა თანამედროვე განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებისათვის საკმაოდ ხშირი შემთხვევაა. ის საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს კენჭი უყარონ სახელმწიფო მნიშვნელობის კანონებსა თუ კონსტიტუციურ ცვლილებებს. კიდევ უფრო პოპულარულია ამომრჩეველთა ინიციატივების - **პეტიციების** პრაქტიკა განსაკუთრებით შეერთებულ შტატებში და ასევე ევროპაში, როდესაც მოქალაქეებს საშუალება აქვთ, თავიანთი კანონი წარადგინონ ხელისუფლებაში თუ ისინი მოაგროვებენ შესაბამისი რაოდენობის ამომრჩეველთა ხელმოწერებს.

რეფერენდუმებისა და ამომრჩევლების ინიციატივების გამომწვევი მიზეზები შეიძლება იყოს მრავალგვარი. ისევ შტატების პრაქტიკას თუ გადავხედავთ, მეოცე საუკუნის დასაწყისში ამომრჩეველებმა აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებით შეცვალეს საარჩევნო წესები, ალკოჰოლური სასმელების წარმოება-რეალიზაციის რეგულაციები, შრომის კანონი და ხელისუფლების ადმინისტრირების წესები. 1970-იან წლებში მოქალაქეები დაინტერესდნენ საგადასახადო რეფორმით, გარემოს დაცვის საკითხებით და ატომური წარმოებითაც კი, ხოლო 1990-იანი წლებიდან ცხოველების უფლებები, სათამაშო რეგულაციები და პოლიტიკური კონიუნქტურაც გახდა ასევე საზოგადოების განსჯის საგანი.

უმრავლესობის ხმა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ლინდელის საფასო სტრატეგია გვთავაზობს საკმაოდ მაღალ სტანდარტს საჯარო ფინანსების განკარგვის პრიორიტეტების ფორმირების საკითხში. კერძოდ, ლინდელის ფასების თანასწორობა მიიღწევა მხოლოდ მაშინ რო-

დესაც სახელმწიფოს ყველა მოქალაქე ერთხმად ეთანხმება ამა თუ იმ ეკონომიკურ გადაწყვეტილებას. ამ სტანდარტის პრაქტიკულად განხორციელება თითქმის შეუძლებელია ნებისმიერი სახელმწიფოს ხელისუფლებისათვის. გაცილებით მიღებული და გავრცელებული მექანიზმი მოქალაქეების ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაციის და ერთ საერთო სასარგებლო სოციალურ გადაწყვეტილებად ჩამოსაყალიბებლად არის უმრავლესობის ხმის პრინციპი (majority voting). ამ მექანიზმის მიხედვით საჯარო ფინანსების განკარგვის ესა თუ ის საკითხი, მოქალაქეებს შორის კენჭისყრის გზით წყდება და მხოლოდ უმრავლესობის გადაწყვეტილება მიიჩნევა საზოგადოებისათვის სასარგებლო შედეგად.

პრაქტიკული ილუსტრირებისათვის მოვიყვანოთ ერთერთი ქალაქის მაგალითი, რომელიც არის არჩევანის წინაშე, რომ ააშენოს ახალი სკოლა ან ალტერნატიული პროექტი დაფინანსოს. განათლების ინფრასტრუქტურა, როგორც საზოგადოებრივი პროდუქტის ერთ-ერთი მაგალითი, განვითარებულ ქვეყნებში ფინანსდება უმეტეს შემთხვევაში უძრავი ქონების გადასახადით. შესაბამისად, თუ ქალაქი სკოლის პროექტის დაფინანსებას მიემხრობა, ეს ქალაქის მოსახლეობისათვის მაღალი უძრავი ქონების გადასახადის შემოღების საფუძველი გახდება.

ქალაქის მცხოვრებლებს აქვთ 3 არჩევანი: **მ** მაღლი დონის დაფინანსება და შესაბამისად მაღალი ქონების გადასახადი; **ს** საშუალო დონის დაფინანსება და შესაბამისად საშუალო ქონების გადასახადი და **დ** - დაბალი დონის დაფინანსება და დაბალი უძრავი ქონების გადასახადი.

სამი კატეგორიის ამომრჩეველი ცხოვრობს ამ ქალაქში:

მშობლები, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან მაღალი დონის საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურით თავიანთი შვილებისათვის. ამ ამომრჩეველთა პირველი არჩევანია **მ**, მეორე არჩევანია **ს** და

ყველაზე ნაკლებად სასურველი **დ** დაფინანსება.

მოხუცები, რომლებსაც შვილები არ ყავთ და გამომდინარე აქედან, არ არიან დაინტერესებულნი ახალი საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურით. შესაბამისად, ამომრჩეველთა ეს ნაწილი უპირატესობას ანიჭებს **დ** - ს, ასევე მეორე არჩევანს აკეთებს - **ს**-ს, და ყველაზე ნაკლებად მისაღები მათთვის არის **მ**.

მესამე კატეგორიას მიეკუთვნება **ახალგაზრდა წყვილები**, რომლებსაც შვილები ჯერ არ ჰყავთ და შესაბამისად, ამჯერად არ სურთ, რომ მაღალი გადასახადები გადაიხადონ, მაგრამ პერსპექტივაში აქვთ სურვილი ჰქონდეთ მაღალი დონის საგანმანათლებლო სისტემა თავიანთი მომავალი შვილებისათვის. ამომრჩეველთა ეს ნაწილი უპირველესად მიემხრობა **ს** კატეგორიას, მეორე რიგში აირჩევს **დ**-ს, და ყველაზე ნაკლებ უპირატესობას მიანიჭებს **მ** დაფინანსების კატეგორიას.

თუ დავუშვებთ, რომ ამომრჩეველთა სამივე ჯგუფი არის რაოდენობით ერთნაირი, შეიძლება წარმოვადგინოთ ზემოთ აღნიშნულ მოქალაქეთა უპირატესობები (იხ. ნახაზი 12).

ნახაზი 12. მოქალაქეთა არჩევანი

ამომრჩეველთა ტიპი				
		მშობლები	მოხუცები	ახალგაზრდა წყვილები
		(33.3%)	(33.3%)	(33.3%)
არჩევანის უპირატესობები	პირველი	მ	დ	ს
	მეორე	ს	ს	დ
	მესამე	დ	მ	მ

წარმოვიდგინოთ, ქალაქის ხელმძღვანელობა ადგენს, რომ პროექტის დაფინანსების საკითხი უნდა გადაწყდეს უმრავლესობის არჩევანის საფუძველზე. კენჭისყრისას თითოეულ ჯუფს საშუალება ეძლევა აირჩიოს ორი არჩევანიდან ერთ-ერთი და რადგან სულ სამი არჩევანია, კენჭისყრის პროცედურა მოითხოვს ორმაგ გადათამაშებას. მაგალითად, ქალაქის ხელმძღვანელობა კენჭს უყრის **მ** დაფინანსების არჩევანს **დ**-ს წინააღმდეგ. მშობლები ხმას მიცემენ **მ**-ს, მოხუცები და ახალგაზრდა წყვილები **დ**-ს. შედეგად **დ** კატეგორიის დაფინანსება გაიმარჯვებს.

შემდეგ ეტაპზე კენჭი ეყრება **მ** კატეგორიის დაფინანსებას **ს**-ის წინააღმდეგ. **ს** მიიღებს 2 ხმას (მოხუცები და ახალგაზრდა წყვილები) და **მ** მიიღებს 1 ხმას (მშობლები). შედეგად **ს** მოიგებს ამ რაუნდს.

დაბოლოს, **დ** კატეგორია **ს**-ის წინააღმდეგ. **ს** იღებს 2 ხმას (მშობლები და ახალგაზრდა წყვილები) და **დ** იღებს 1 ხმას (მოხუცები). საბოლოო შედეგი არის ის, რომ **ს**-მა აჯობა ორივეს - **მ**-ს და **დ**-ს. შედეგად, უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპის საფუძველზე ქალაქის ხელმძღვანელობამ მოახერხა ინდივიდუალური მოქალაქეების სურვილების აგრეგაცია საერთო სასარგებლო სოციალურ გადაწყვეტილებად საშუალო დაფინანსების სკოლის პროექტის განხორციელება და შესაბამისად, ქალაქის მაცხოვრებლებს დაეკისრებათ საშუალო საგადასახადო ვალდებულება.

უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპის კრახი

დავუბრუნდეთ ზემოთ აღნიშნულ მაგალითს და მოხუც ამომრჩეველთა ჯგუფი ჩავანაცვლოთ მშობლების სხვა კატეგორიით, რომლებიც საჯარო სკოლასთან შედარებით უპირატესობას ანიჭებენ კერძო სკოლას. ისინი დაინტერესებულნი არიან საჯარო სკოლების დაბალი დაფინანსებით და შესაბამისად, დაბალი საგადასახადო ვალდებულებით, რაც საშუალებას მისცემთ მათ კერძო სკოლაში მიღებინონ განათლება შვილებს. მაგრამ, თუ დაბალი გადასახადების

არჩევანი მათ არ მიეცათ, ისინი ვერ მოახერხებენ კერძო სკოლის საფასურის გადახდას და შესაბამისად, მხარს დაუჭერენ განათლების მაღალ დაფინანსებას. ამ კატეგორიის ამომრჩეველებისათვის ყველაზე ცუდი არჩევანი იქნება საშუალოდ დაფინანსებული განათლების ინფრასტრუქტურა (იხ. ნახაზი 13).

ამომრჩეველთა ტიპი				
		საჯარო სკოლის მშობლები (33.3%)	კერძო სკოლის მშობლები (33.3%)	ახალგაზრდა წყვილები (33.3%)
არჩევანის უპირატესობები	{ პირველი მეორე მესამე	მ	დ	ს
		ს	მ	დ
		დ	ს	მ

ნახაზი 13. არჩევანის უპირატესობა

როდესაც ქალაქის ხელმძღვანელობა მიმართავს. იგივე უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპს, შედეგი გადანაწილდება შემდეგვარად:

პირველი კენჭიყრისას **მ** კატეგორიის დაფინანსება **დ**-ს წინააღმდეგ: **დ** იღებს 2 ხმას (ახალგაზრდა წყვილები და კერძო განათლების მომხრე მშობლები) და **მ** იღებს 1 ხმას (საჯარო სკოლის მომხრე მშობლები), შედეგად **დ** იგებს ამ რაუნდს.

კენჭისყრა **დ** და **ს** კატეგორიებს შორის: **ს** იღებს 2 ხმას (საჯარო განათლების მომხრე მშობლები და ახალგაზრდა წყვილები) და **დ** იღებს 1 ხმას (კერძო განათლების მომხრე მშობლები), შედეგად **ს**-ს ენიჭება უპირატესობა.

ბოლო კენჭისყრა **მ** კატეგორია **ს**-ის წინააღმდეგ. **მ**-ს უპირატესობას

ანიჭებს 2 ჯგუფი (კერძო და საჯარო განათლების მომხრე მშობლები) და 1 მომხრე ყავს 4-ს (ახალგაზრდა წყვილები).

როგორც ვხედავთ, მივიღეთ პრობლემატური შედეგი: ხმები თანაბრად გადანაწილდა და უმრავლესი ხმა ვერცერთმა ჯგუფმა ვერ მოაგროვა. ანუ ამ შემთხვევაში, ხმათა უმრავლესობით არჩევითობის პრინციპმა კრაზი განიცადა და შესაბამისად, ვერ მოხერხდა მოქალაქეთა ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაცია ერთ საერთო სოციალურ გადაწყვეტილებად. როდესაც უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპით ვერ ხერხდება გამარჯვებულის გამოვლენა, ჩნდება ხელისუფლების მხრიდან საკუთარი ძალაუფლების გამოყენების და ბიუროკრატიული ინტერესების გატარების რისკი.

პოლიტიკური ეკონომიის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კონტრიბუტორი, ნობელიანტი ეკონომისტი კენეტ ეროუსი დაინტერესდა ამ დილემური საკითხით. ეროუსის თეორემის მიხედვით შეუძლებელია მოქალაქეთა ინდივიდუალური პრიორიტეტების აგრეგაცია ერთ სასარგებლო სოციალურ გადაწყვეტილებად, თუ არ ხდება ამ მოქალაქეების ინდივიდუალური პრიორიტეტების შეზღუდა ან დიქტატორული მექანიზმების გამოყენება. როდესაც მოქალაქეს ორმაგი არჩევანის საშუალება ეძლევა (მაგალითად, კერძო თუ საჯარო განათლება), უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპით შეუძლებელია საერთო გადაწყვეტილების მიღება. შედეგად, აუცილებელია მოქალაქეთა პრეფერენციების შეზღუდვა საზოგადოებისათვის სასარგებლო ერთიანი გადაწყვეტილების მისაღებად. მაგალითად როდესაც მოქალაქეები კენჭს უყრიან ადგილობრივი პარკის გაშენების პროექტის დაფინანსების მიზანშეწონილობას, ინდივიდუალურ მოქალაქეებს შეიძლება უნდოდეთ მაღალი დონის პარკი, ან საერთოდ არ უნდოდეთ პარკი და როდესაც საშუალო დონის პარკის პროექტი იმარჯვებს, ეს ალბათ, ყველაზე ცუდი შედეგია მათი უმრავლესობისათვის.

მედიანური (საშუალო) ამომრჩევლის თეორია (Median Voter Theory)

როგორც აღინიშნა, როდესაც შეზღუდულია მოქალაქეთა ინდივიდუალური პრიორიტეტების გათვალისწინება, ერთიანი სოციალურად სასარგებლო გადაწყვეტილების მიღება გაცილებით მარტივია. ამ ვარაუდის დაშვებით ჩვენ შეგვიძლია უმრავლესობის არჩევითობის პრინციპი კიდევ უფრო ღრმად გავაანალიზოთ.

მედიანური ამომრჩევლის თეორია წარმოადგენს ყველაზე გავრცელებულ პოლიტიკურ მიდგომას საჯარო ფინანსების განკარგვის საკითხში. მედიანური ამომრჩეველი არის მოქალაქე, რომლის გემოვნება შუა ზღვარზეა, ხოლო დანარჩენი მოქალაქეების ზუსტად ერთი და იგივე რაოდენობა ნაწილდება როგორც ერთ, ასევე მეორე მხარეს. თუ წინა მაგალითს დავესესხებით, საშუალო ამომრჩევლები არიან ახალგაზრდა წყვილები. მათი პირველადი არჩევანი არის საშუალო დაფინანსება და შესაბამისად, საშუალო საგადასახადო ვალდებულება. ამავდროულად, ერთი ჯგუფი, რომელიც უპირატესობას ანიჭებს მაღალ ფინანსურ მხარდაჭერას არის ერთ მხარეს და მოსახლეობის მეორე ჯგუფი, რომელიც ემხრობა დაბალი დაფინანსების ვალდებულებას, არის მეორე მხარეს.

სახელმწიფოსათვის საკმაოდ მოსახერხებელია საშუალო ამომრჩეველთა პრიორიტეტების გათვალისწინება. ხელისუფლებას სჭირდება ამოიცნოს მხოლოდ ერთი მედიანური ამომრჩევლის, ან ამომრჩეველთა ჯგუფის საზოგადოებრივი პროდუქტის მიმართ ჩამოყალიბებული პრიორიტეტები, რომელიც თავისუფლად შეიძლება ჩაითვალოს საერთო სოციალურად სასარგებლო შედეგად მთელი საზოგადოებისათვის. შესაბამისად, აღარ არსებობს საჭიროება ყველა მოქალაქის ინდივიდუალურ სურვილებზე რეაგირებისა.

როგორც აღვნიშნეთ, მედიანური ამომრჩევლის პრინციპი საკმაოდ მოსახერხებელია, თუმცა ამავდროულად შეიძლება იყოს საკმაოდ არაეფექტურიც. საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოება სოციალურად ეფექტურია, როდესაც ზღვრული სოციალური სარგებელი უტოლდება ზღვრულ სოციალურ ღირებულებას. ეს

თანაფარდობა საშუალო მედიანური ამომრჩევლის პრინციპის შემთხვევაში შეიძლება ვერ მიიღწეს. მაგალითის სახით განვიხილოთ მაგალითად ქალაქის ცენტრში მონუმენტის დადგმის პროექტი, რომელის დაფინანსების საკითხს განიხილავს მერია. ქალაქში 1001 ამომრჩეველია და მონუმენტის დადგმის ღირებულება შეადგენს 40040 ლარს, რომელიც უნდა დაფინანსდეს თითოეული მოქალაქის 40 ლარით დაბეგვრით. ქალაქი კენჭს უყრის პროექტის განხორციელების მიზანშეწონილობას. 500 მოქალაქე გამოთქვამს მზაობას, რომ 100 ლარი გაიღონ მონუმენტის დასადგმელად, 501 ამომრჩეველი კი არ ხედავს საჭიროებას ახალი მონუმენტის აღმართვის და შესაბამისად, არ აპირებს დააფინანსოს პროექტი. ზღვრული სოციალური სარგებელი შეადგენს $500 \times 100 + 501 \times 0 = 50,000$ ლარს. ზღვრული სოციალური ღირებულება 40040 ლარს. როგორც ვხედავთ, აღნიშნული პროექტი სოციალურად ეფექტურია, მაგრამ მონუმენტის დადგმის წინადადება, რომელიც ითვალისწინებს თითოეული მოქალაქის 40 ლარით დაბეგვრას, წარმატებას მაინც ვერ მიაღწევს, რადგან მედიანურ ამომრჩეველს არ სურს, რომ პროექტი განხორციელდეს - არსებობს 500 მომხრე 501-ის წინააღმდეგ. სოციალურად არაეფექტურობის მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ მედიანური ამომრჩეველის პრინციპი სრულად არ გამოხატავს ინდივიდუალური პრიორიტეტებისა და უპირატესობების ინტენსივობას. კერძოდ ის, რომ ამომრჩეველთა ერთი ნაწილი მზად იყო ამ პროექტისათვის გაეღო გაცილებით მეტი ვიდრე 40 ლარი. ამ პრინციპის ამოსავალი წერტილი არის ის, რომ საშუალო ამომრჩეველი არ არის მზად 40 ლარზე მეტი გადაიხადოს ამ პროექტის განხორციელებაში.

4.4. წარმომადგენლობითი დემოკრატია

რეალურად, უმრავლეს განვითარებულ სახელმწიფოებში ამომრჩეველებს ნაკლებად აქვთ საშუალება პირდაპირი გზით ხმა მისცენ ამა თუ იმ საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოების საკითხს.

უმეტეს შემთხვევაში მოსახლეობა ირჩევს წარმომადგენლებს, რომელთათვისაც საჯარო ფინანსების პოლიტიკის განმსაზღვრელი არის ამომრჩეველთა საერთო პრიორიტეტები და უპირატესობები. იმისათვის, რომ გავერკვეთ ასეთი წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მოდელში საჭიროა განვიხილოთ რემდენიმე პოლიტიკური თეორია.

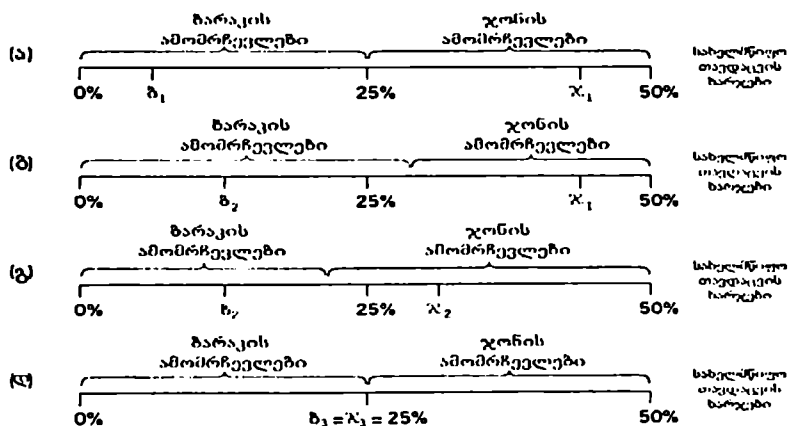
მედიანური ამომრჩეველი და წარმომადგენლობითი დემოკრატია

მედიანური ამომრჩეველის მოდელი წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კონტექსტში ემყარება ერთადერთ ფუნდამენტურ შეხედულებას: ყველა პოლიტიკოსის მთავარი საზრუნავია მაქსიმალურად გაზარდონ თავიანთი ამომრჩეველების რაოდენობა. შესაბამისად, თუ მივიჩნევთ, რომ ეს შეხედულება სიმართლეს შეესაბამება, არჩეული პოლიტიკოსი უპირატესობას მიანიჭებს მედიანური ამომრჩეველის პრიორიტეტებს.

პრაქტიკული ილუსტრირებისათვის განვიხილოთ ჰიპოთეზური მოდელი, რომელიც ქვეყნის ბიუჯეტიდან თავდაცვის ხარჯების პროცენტულ ნაწილს წარმოადგენს (იხ. ნახაზი 14). თავდაცვის ბიუჯეტი მერყეობს 0%-დან 50%-მდე. წარმოვიდგინოთ, რომ ამომრჩეველები თავიანთი შეხედულების შესაბამისად არიან ზუსტად ორ ნაწილად გაყოფილი, რაც ნიშნავს იმას, რომ მედიანურ ამომრჩეველს აქვს სურვილი, ხელისუფლებამ დახარჯოს ქვეყნის ბიუჯეტის 25% თავდაცვაზე. წარმოვიდგინოთ ასევე, რომ ამომრჩეველები ემხრობიან იმ კანდიდატს, რომელიც ყველაზე ახლოს წარმოადგენს მათ ინტერესს. ორი პოლიტიკოსი იყრის კენჭს, ბარაკი და ჯონი რომელთა მიზანია ამომრჩეველთა რაოდენობის მაქსიმიზაცია. ბარაკს სურვილი აქვს იმ ამომრჩეველთა მხარდაჭერა მოიპოვოს, რომლებიც თავდაცვისათვის ნაკლებ დაფინანსებას ემხრობიან და შესაბამისად ირჩევს ბ1 პანელს (იხ. ნახაზი 14, ნაწილი ა). პირიქით, ჯონი მეტი თავდაცვის დაფინანსების მომხრე

ამომრჩეველთა გულის მოგებას ცდილობს და შესაბამისად χ_1 კატეგორიში ხვდება. ამ შემთხვევაში კანდიდატები ამომრჩეველთა ხმებს შუაზე იყოფენ.

მაგრამ რა მოხდება, ბარაკი თუ შეცვლის თავის შეხედულებას და თავდაცვის მეტი დაფინანსების აგიტაციას დაიწყებს? ამ შემთხვევაში გარდა იმისა, რომ მას ეყოლება მხარდამჭერები, რომლებიც ნაკლებ დაფინანსებას ემხრობოდნენ, ბარაკი ასევე მოიპარავს ჯონის მხარდამჭერების ნაწილს (ნახაზი 14, ნაწილი ბ), მაგრამ რა საპასუხო ნაბიჯი შეიძლება გადადგას ჯონმა ბარაკის მიერ შეცვლილ პოზიციაზე? მან უნდა შეცვალოს თავისი პოზიცია და მიემხროს თავდაცვის ნაკლებ დაფინანსებას ვიდრე აქამდე ემხრობოდა. ამ ნაბიჯის შემდეგ ჯონი ისევ უმრავლესობას მოაგროვებს (ნახაზი 14, ნაწილი გ), რადგანაც ბარაკი აღმოჩნდება მხოლოდ დაბალი დაფინანსების მომხრე უმცირესობის მხარდამჭერების იმედზე.



ნახაზი 14. არჩევანი თავდაცვის ბიუჯეტთან დაკავშირებით

თუ ამ შემთხვევაში პოლიტიკოსები არიან ამომრჩეველთა რიცხვის მაქსიმიზაციაზე ორიენტირებულნი, წინ და უკან სვლის ეს მართონი გაგრძელდება მანამ, ვიდრე ორივე კანდიდატი მხარს დაუჭერს მედიანური ამომრჩეველის პოზიციას (25% თავდაცვის დაფინანსება, ნახაზი 14, ნაწილი დ). თუ საშუალო დაფინანსების ზღვარს არ გადაკვეთავს არც ერთი კანდიდატი, მაშინ მედიანურ ამომრჩეველს არანაირი სტიმული არ აქვს, რომ პოზიცია შეიცვალოს. ამ კონტექსტში, ისევე როგორც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის შემთხვევაში, მედიანური ამომრჩეველის მოდელი არის საკმაოდ ძლიერი პოლიტიკური ინსტრუმენტი. პოლიტიკოსებსა თუ პოლიტიკურ ანალიტიკოსებს სულაც არ სჭირდებათ რომ იცოდნენ მოქალაქეთა პოლიტიკური პრიორიტეტების განაწილების საერთო სურათი, იმისათვის, რომ არჩევნების შედეგი გათვალონ. მთავარი, რაც მათ უნდა იცოდნენ, არის მედიანური ამომრჩეველის პრიორიტეტები და უპირატესობები ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით.

ლობირება

ლობირება არის კონკრეტული პირისა თუ ჯგუფის მიერ განსაკუთრებული რესურსის ფლობა რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას პოლიტიკოსებზე ზეგავლენის მოსახდენად. პოლიტიკოსების დაინტერესება ლობისტებით ძირითადად ორი მიზეზით არის განპირობებული. პირველი, პოლიტიკოსებს საშუალება ეძლევათ ღრმა და იშვიათი ინფორმაცია მოიპოვონ კონკრეტულ პრობლემასთან დაკავშირებით. დიდი ალბათობით, როდესაც ერთი საზოგადოებრივი ჯგუფი განსაკუთრებულად არის დაინტერესებული რაღაც საკითხით, როგორც წესი, ამ ჯგუფს ღრმა და ყოველმხრივი ინფორმაცია აქვს ამ პრობლემის ირგვლივ. მეორე, ლობისტების პრიორიტეტების მხარდაჭერისათვის, პოლიტიკოსები ამ ჯგუფებისაგან დაჯილდოვებიან პოლიტიკური კამპანიის მიმართ მხარდაჭერით და ამომრჩეველთა რაოდენობის მაქსიმიზაციით. მოკლედ რომ განვმარტოთ, ლობირება ემსახურება ორ ძირითად მიზანს: პოლიტიკოსების ინფორმირებას და ამომრჩეველთა პრიორიტეტების ინტენსივობის

პრეზენტაციას. შესაბამისად, თუ მოქალაქეთა სურვილების სოციალურ-რი ეფექტურობაა პრიორიტეტი, ლობირება, შეიძლება ითქვას, ყველაზე ოპტიმალური საშუალებაა ამის მისაღწევად.

ლობირება პრობლემებს ქმნის მაშინ, როდესაც კონკრეტული საკითხის მხარდაჭერა ხელს აძლევს საზოგადოების პატარა ნაწილს, მაგრამ მისი ფინანსური მხარდაჭერა ვალად ედება საზოგადოების დიდ ნაწილს. ლობირების შედეგია ის, რომ ხშირად პოლიტიკოსები მხარს უჭერენ სოციალურად არაეფექტურ საჯარო დაფინანსების პროექტებს. მაგალითად, შეიძლება წარმოვიდგინოთ, რომ პოლიტიკოსებმა ლობისტების ჩარევით მხარი დაუჭირეს პროექტს რომლის განხორციელების შემთხვევაში საზოგადოების მხოლოდ 100 წევრი მიიღებს სარგებელს თითოეული 1 მილიონი ლარით, მაშინ როდესაც დანარჩენი 250 მილიონი მოქალაქე ზარალდება 100 ლარით. პროექტის სოციალური სარგებლის განაკვეთი აშკარად ნეგატიურია ($100 \times 1,000,000 < 100 \times 250,000,000$). თუ საზოგადოების ერთი ჯგუფი მოახერხებს პოლიტიკოსების დაინტერესებას, საარჩევნო კამპანიის მხარდაჭერის სანაცვლოთ და თუ დანარჩენი საზოგადოების ნაწილი არ იქნება ინფორმირებული და შესაბამისად არ მიიღებს მონაწილეობას საკითხის კენჭსყრაში, დიდი ალბათობით ამ პროექტის განხორციელებას მხარს დაუჭერს ანგარებით შეპყრობილი პოლიტიკოსები.

4.5. საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია: მთავრობის ფუნქციონალური კრაზის საფუძვლები

როგორც წინა საკითხებში აღვნიშნეთ, პოლიტიკური ეკონომიის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი არის ის, რომ პირდაპირი თუ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის შემთხვევაში, პოლიტიკოსების მთავარი საზრუნავი უნდა იყოს ამომრჩეველთა ინტერესების წარმოდგენა და დაცვა. თუმცა, **საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიამ (public choice theory)** სერიოზული კითხვები გააჩინა ამ პრინციპის

მართებულობასთან დაკავშირებით. აღმოჩნდა, რომ ხშირ შემთხვევაში ხელისუფლება არ ემსახურება საზოგადოებრივ ინტერესებს და ტრადიციული შეხედულება, რომ სახელმწიფო ორიენტირებულია მაქსიმალური სოციალური კეთილდღეობის შექმნაზე, სიმართლეს არ შეესაბამება. ამ ნაწილში ჩვენ შევეცდებით გავაანალიზოთ მთავრობის ფუნქციონალური კრაზის სხვადასხვა განმაპირობებელი მიზეზები (**government failure**), რაც გამოიხატება სახელმწიფოს უუნარობასა თუ შეგნებულ უმოქმედობაში, რომ ეფექტური ნაბიჯები გადადგას საზოგადოების ინტერესების დასაცავად.

ბიუროკრატიის მაქსიმიზაცია

სკეპტიკოსები ხშირად ეჭვობენ, რომ ბიუროკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტები უმეტეს შემთხვევაში დაინტერესებულნი არიან არა საზოგადოების ინტერესების, არამედ პირადი ინტერესების წარმოდგენით და დაცვით. უილიამ ნისკანენის მოდელის „**ბიუროკრატიის მაქსიმიზაციის**“ მიხედვით, ბიუროკრატები მართავენ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც მონოპოლიას ფლობენ ამა თუ იმ პროდუქციის წარმოებისა თუ მიწოდების პროცესზე. მაგალითად, საქალაქო სამსახური, რომელიც დაკავებულია ნარჩენების გატანით და გადამუშავებით, ქალაქის ბიუროკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი ნაწილია, რომელთა ძალაუფლებას და შრომით ანაზღაურებას განსაზღვრავს შესაბამისი სამთავრობო სტრუქტურების წამომადგენელი პოლიტიკოსები.

ნისკანანი აღნიშნავს, რომ როგორც წესი, კერძო სექტორი შრომის ანაზღაურებას თავიანთ თანამშრომლებს უხდის მათი შრომის ეფექტიანობის მიხედვით, მაშინ როდესაც ბიუროკრატების ანაზღაურება არ არის მიბმული მათ მიერ ეფექტიანად შესრულებულ სამუშაოზე. ნისკანენის მოდელის მიხედვით, ბიუროკრატის კომპენსაცია დახარჯული შრომისთვის (ხელფასი, სხვა სარგებელი,

სტატუსი, მომსახურე პერსონალის მხარდაჭერა და ა.შ.) დამოკიდებულია ბიუროკრატიული ინსტიტუტის მიერ ნაწარმოები პროდუქტის საერთო რაოდენობაზე და მასშტაბზე. მაგალითად, საჯარო სამსახურში მოხელის ხელფასი იზრდება, როდესაც ეს სამსახური მეტი რაოდენობის პრობლემას მოაგვარებს და არა იმის მიხედვით, თუ როგორ ეფექტურად მოაგვარებს. შედეგად, ამ პირის მთავარი მიზანია მაქსიმალურად გაზარდოს მისი კონტროლის ქვეშ მყოფი სამსახურის ზომა და მასშტაბი და შესაბამისად, ამ სამსახურის ბიუჯეტი. პოლიტიკური ხელმძღვანელობის სურვილისა და მცდელობის შემთხვევაშიც რთულია ამ სიტემური პრობლემის მოგვარება, რადგან ხშირად ბუროკრატები გაცილებით უკეთ ფლობენ დეტალურ ინფორმაციას ამა თუ იმ პროდუქტისა თუ მომსახურების ფასსა და წარმოების პრობლემატიკაზე, ვიდრე თვით ქალაქის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა.

კერძო და საზოგადოებრივი წარმოება (Private vs Public Provision)

ამ დისკუსიას მივყავართ მთავარ სადაო საკითხამდე, თუ ვის შეუძლია საქონლისა თუ მომსახურების ყველაზე ეფექტიანად წარმოება და მოწოდება სახელმწიფოსათვის: სახელმწიფო თუ კერძო სექტორს. გარკვეული პროდუქტების საწარმოებლად როგორებიცაა ფოლადი, ტელეკომუნიკაცია, თუ საბანკო პროდუქტები, ნაკლებად სადაოა, რომ კერძო სექტორს აქვს დიდი უპირატესობა. ეკონომისტმა მულერმა გააანალიზა (2003 წელს) 71 სხვადასხვა კვლევითი ნამუშევარი რომელთა მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ბიზნეს ეფექტურობის შედარება სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის. 56 კვლევის შემთხვევაში კერძო კომპანიების ბიზნეს ეფექტურობა გაცილებით მაღალი იყო ვიდრე სახელმწიფო კომპანიებისა, 10 შემთხვევაში მონაცემები ერთნაირი იყო, ხოლო მხოლოდ 5 კვლევამ მიაჩნა სახელმწიფო კომპანიებს უპირატესობა. ასევე, მრავალმა კვლევამ აჩვენა, რომ როდესაც სახელმწიფო კომპანიის პრივატიზება

ხდება და კომპანია ხდება მოგებაზე ორიენტირებული, ბიზნეს ეფექტურობა დრამატულად უმჯობესდება.

რამდენიმე კვლევის მიზანი იყო ასევე ამოეცნო პრივატიზაციის შემდგომ მიღებული ეფექტურობის კონკრეტული მიზეზები. ამ კვლევების საერთო დასკვნით, მოგებაზე ორიენტირებული მენეჯმენტის, ახალი ბიზნეს მიდგომა წარმოადგენს წარმატების მნიშვნელოვან გასაღებს. კონპანიებმა რომლებმაც შეინარჩუნეს ძველი ბიუროკრატიული მენეჯმენტი გაცილებით ჩამორჩებიან თავიანთი პროდუქტიულობით იმ კომპანიებს, რომლებმაც ახალ მენეჯმენტს ანდეს მართვის სადავეები.

პრივატიზაციის პრობლემები

უნდა აღინიშნოს ასევე, რომ სახელმწიფო კომპანიების პრივატიზაციის სარგებელი ცალკეულ შემთხვევებში გარკვეულწილად შეზღუდულია. მაგალითად, ზოგიერთი ბაზარი შესაძლებელია, რომ იყოს ბუნებრივად მონოპოლიური, გარკვეული პროდუქციის სპეციფიკიდან გამომდინარე. არსებობს ისეთი პროდუქტები, რომელთა მინიმალურ ფასად წარმოება/მოწოდება შესაძლებელია მხოლოდ ბაზარზე ერთი მიმწოდებლის არსებობისას (ბუნებრივი აირი, წყალი, ელექტრო ენერგია), ვინაიდან მონოპოლიურ პროდუქტებზე დაბალი ფასის შესანარჩუნებლად აუცილებელია წარმოების დიდი მასშტაბი (მასშტაბის ეფექტი). შესაბამისად, მაგალითისათვის უმჯობესია წყლის მიმწოდებელმა ერთმა კომპანიამ მოამარაგოს მომხმარებელი, ვიდრე ხუთმა სხვადასხვა კომპანიამ დაამონტაჟოს თავიანთი წყალმომარაგების მილები და სხვა სისტემები. მაღალი ფიქსირებული ხარჯების შესამცირებლად, რაც დამახასიათებელია მონოპოლიური პროდუქტებისათვის, აუცილებელია წარმოების მასშტაბის ეკონომიის მიღწევა, როდესაც პროდუქციის ერთი ერთეულის წარმოების ფასი ეცემა

წარმოების მოცულობის ზრდის კვალობაზე. შედეგად, ბუნებრივად მონოპოლიური ბაზრის პირობებში, მხოლოდ ერთი კომპანია უზრუნველყოფს კერძო წარმოების ბაზრის წონასწორობას და არ არის კონკურენციული ზეწოლის ზემოქმედების ქვეშ. პრივატიზაცია ამგვარ ბაზრებზე შეიძლება წამგებიანი იყოს, რადგან ის განაპირობებს პროდუქციის უფრო მაღალ ფასს, ვიდრე ეს შეიძლებოდა ყოფილიყო იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო თვითონ გაუწევდა მენეჯმენტს პროდუქციის წარმოებას.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ბუნებრივად მონოპოლიურ ბაზარზე პრივატიზაციის შემდეგ მომხმარებელს ამგვარი პროდუქტი უფრო ძვირი შეიძლება დაუჯდეს, ვიდრე იმ შემთხვევაში, როცა ამ პროდუქტის წარმოება კი არ გასხვისდება, არამედ დროებით იჯარით გადაეცემა კერძო მიმწოდებლებს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ინარჩუნებს პროდუქტის მიწოდების ოფიციალურ ვალდებულებას, მაგრამ ქირაობს კერძო კომპანიას რომელიც უზრუნველყოფს პროდუქტისა თუ სერვისის უშუალო მიწოდებას. მთავრობას ამ გზით შეუძლია კონკურენტული გარემოს შექმნა, კერძოდ კომპანიების მიერ წარმოდგენილი კონკურენტული სატენდერო წინადადებებიდან არჩევანის გაკეთებით. სახელმწიფო აირჩევს იმ სუბიექტს, რომელიც ყველაზე იაფად და ეფექტიანად შესთავაზებს მომხმარებელს პროდუქტისა თუ მომსახურების მიწოდებას. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო მონოპოლიური ძალაუფლების ექსპლუატაციის ახდენს საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიზნით, კერძოდ აირჩევა მომხმარებლისათვის პროდუქტის ყველაზე ეფექტიანად (ხარისხისა და ფასის საუკეთესო კომბინაციით) მიმწოდებელი სუბიექტი, რომელიც შეუმცირებს ხარჯებს მომხმარებლებს. თუმცა, სახელმწიფოს მიერ პროდუქტისა თუ სერვისის მიწოდების კონტრაქტირების ეს ფორმა ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს კონკურენტული გარემოს შექმნას. ცალკეულ

შემთხვევაში სახელმწიფო მოხელეები არჩევენ იმ მონაწილეს, რომ-
ლებმაც არათუ ყველაზე ეფექტური გზა შესთავაზეს პროდუქციის
მიწოდებისა, არამედ ვისაც შეუძლია სხვა ინტერესების, მაგალითად
ჩინოვნიკის პირადი ინტერესების დაკმაყოფილება. ასე რომ, ამა თუ
იმ ობიექტის იჯარით გაცემის ეფექტიანობა პრივატიზაციასთან
შედარებით, დამოკიდებულია, რამდენად მიუყვარდობებად ხდება
კონკრეტული სერვისის, თუ პროდუქტის მომწოდელის შერჩევა.
ამასთან, ბუნებრივი მონოპოლიების არსებობის შემთხვევაში,
წარმოებულ პროდუქტზე მწარმოებლის მიერ არარეალურად მაღალი
ფასების დაწესების შეზღუდვისათვის სახელმწიფო თანამედროვე
პირობებში ფართოდ იყენებს ასევე ფასების რეგულირების
მექანიზმს. ამით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები განსაზღვრავენ
მონოპოლიურ მდგომარეობაში ბუნებრივად არსებული კომპანიების
მიერ წარმოებული პროდუქტების ფასების ზედა ზღვარს.

პრივატიზების შემთხვევაში, ყველაზე უფრო ხშირად „საბაზრო
კრაზი“ დამახასიათებელია სოციალური სერვისების ბაზრისათვის,
რაც აფერხებს ამ პროდუქტების მიწოდებას მომხმარებლისათვის.
ამ საკითხზე ეკონომისტებმა შლეიფერმა და ვიშნიმ 1997 წელს
ჩაატარეს კვლევა, რომლითაც დადგინდა, რომ კერძო ციხეების
მენეჯმენტმა მოახერხა 10%-ით ხარჯების შემცირება სახელმწიფო
სასჯელაღსრულების დაწესებულებებთან შედარებით. მაგრამ,
ეს დანაზოგო მიღწეული იქნა მხოლოდ ციხის მცველებისათვის
ხელფასების შემცირების შედეგად. თუმცა, შემცირებული ხელფასი
პირდაპირ აისახა მომსახურების ხარისხზე, რამაც გამოიწვია
ძალადობის და ბუნტის შემთხვევების ზრდა. ანუ ხარჯების
შემცირება გამოწვეული იქნა მხოლოდ ხარისხზე სერიოზული
კომპრომისით.

დასკვნა

საჯარო ფინანსების მართვის თეორიის მიხედვით სახელმწიფო

წარმოადგენს საზოგადოების მიერ დაქირავებულ აგენტს, რომელიც ოპტიმალური პოლიტიკის იმპლემენტაციით უზრუნველყოფს სასურველი საზოგადოებრივი პროდუქტისა თუ მომსახურების მიწოდებას, მოქალაქეთა სოციალური კეთილდღეობის უზრუნველყოფას და სამართლიანი და ეფექტური დაბეგვრის სისტემის ჩამოყალიბებას. თუმცა რეალურად, მთავრობა წარმოადგენს ადამიანთა ჯგუფს, რომელთა წინაშე რთული ამოცანა დგას, მოქალაქეთა სურვილებისა და პრიორიტეტების ეფექტური აგრეგაცია და ერთიან სოციალურ კეთილდღეობად ჩამოყალიბება. მთავარი კითხვა არის ის, თუ რამდენად ახეხებს მთავრობა ამ ეკონომიკური თეორიებით გაწერილი ქმედებებს პრაქტიკაში გამოყენებას.

წარმოდგენლობითი დემოკრატიის მოდელი ვარაუდობს, რომ მთავრობა ირჩევს იმგვარ პოლიტიკას, რომელსაც მედიანური ამორჩეველი ანიჭებს უპირატესობას, რაც წესით უნდა წარმოადგენდეს საზოგადოების ერთიან ინტერესს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს შეხედულება საკმაოდ დამაჯერებელია, არსებობს ასევე გაკვეული საპირისპირო მტკიცებულებები, რომ პოლიტიკოსების ინტერესები სხვაგვარი შეიძლება იყოს. ხშირად შეფასებები, რომ სახელმწიფო უუნაროა ან მიზანმიმართულად უმოქმედო თავისი მოქალაქეებისათვის მაქსიმალური კეთილდღეობის შექმნის საქმეში, მხოლოდ პირადი ბიუროკრატიული ინტერესებით არის განპირობებული.

თემა 5. სახელმწიფო ფინანსების მართვის ორგანოები და მათი ფუნქციები

- სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი საფინანსო ინსტიტუტები;
ფინანსური ბაზრები;
საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები.

5.1. სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი საფინანსო ინსტიტუტები

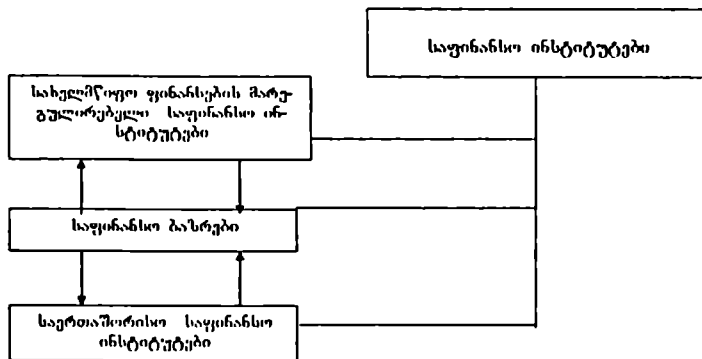
ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილება ხელისუფლების მიერ შემუშავებული საფინანსო პოლიტიკის საფუძველზე საფინანსო ინსტიტუტების მიერ ხორციელდება. ისინი თავიანთ მომსახურებას სთავაზობენ როგორც ოჯახურ მეურნეობებს და ფირმებს (კორპორაციებს), ისე ხელისუფლებას.

ქვეყანაში წარმატებული საფინანსო პოლიტიკის გატარება, მხოლოდ ფინანსების ეფექტური მენეჯმენტითაა შესაძლებელი. ეს, თავის მხრივ, როგორც საფინანსო სისტემის ცალკეულ სფეროებში, ისე მთლიანად ქვეყანაში ფულადი რესურსების მობილიზებისა და გამოყენების მუდმივად ცვალებადი პირობების შესწავლას და მიზნობრივ წარმართვას ითვალისწინებს. არსებობს მრავალი საფინანსო ინსტიტუტი, რომელთა მეშვეობითაც წარმოებს ეკონომიკაში მშპ-ს მოძრაობა და საფინანსო სისტემის ფუნქციონირება. ამასთან, თუ საფინანსო ინსტიტუტებს განვიხილავთ როგორც სისტემას, მაშინ ფუნქციური დანიშნულების მიხედვით საფინანსო ინსტიტუტები შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც სამი ძირითადი ქვესისტემისაგან შემდგარი მთლიანობა. კერძოდ:

- სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი საფინანსო ინსტიტუტები;

- საფინანსო ბაზრები;
- საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები.

ნახაზი 15. საფინანსო ინსტიტუტების სტრუქტურა



სახელმწიფო ფინანსების მარეგულირებელი ინსტიტუტები

ფინანსები, როგორც ეკონომიკური ისე, სამართლებრივი კატეგორიაა. შესაბამისად, ცალკეულ ქვეყნებში საფინანსო ურთიერთობა რეგულირდება ამ ქვეყნებში მიღებული სამართლებრივი ნორმებით. როგორც ეს უკვე წინა თავში განვიხილეთ, სახელმწიფო ფინანსების ქვესისტემებია: **ბიუჯეტი, საკრედიტო სფერო, სადაზღვევო სფერო და ფასიანი ქაღალდების სფერო.**

საქართველოში სახელმწიფო ფინანსების რეგულირების ფუნქცია განაწილებულია **სახელმწიფო ორგანოებზე** - სახელმწიფო საფინანსო ინსტიტუტებზე. კერძოდ:

- სახელმწიფო ბიუჯეტს საქართველოს **ფინანსთა სამინისტრო** მართავს;
- საკრედიტო დასავალუტო სფეროს სახელმწიფო რეგულირება საქართველოს **ეროვნულ ბანკის** მიერ ხდება;
- ქვეყანაში სადაზღვევო სფეროს სახელმწიფო რეგულირების მიზნით შექმნილია საქართველოს **დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური**;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის საქართველოს კონსტიტუციისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების გათვალისწინებით შექმნილი ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საბიუჯეტო სფეროში; უზრუნველყოფს საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის დაცვას.

თავისი ფუნქციების განხორციელებისას ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს **სახელმწიფოს** წარმოადგენს.

სამინისტროს ძირითადი ფუნქციებია:

- საქართველოს კონსტიტუციისა და მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე ქვეყნის საფინანსო სისტემის მართვა და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის შესაბამის ღონისძიებათა განხორციელება;
- მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის კოორდინაცია;

სამინისტროს ვეალება:

- საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი დებულებებისა და საქართველოს ყოველწლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად მონაცემთა და მიმართულებათა ჩამოყალიბება, აგრეთვე შესაბამისი საფინანსო პროგრამების შემუშავება და მათი განხორციელება;
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობისა და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადება და დადგენილ ვადებში მისი მთავრობისათვის წარდგენა.
- სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების უზრუნველყოფა, საბიუჯეტო დეფიციტის ზღვრული სიდიდის გაანგარიშება და მისი დაფინანსების წყაროს მოძიება;

- სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის აღსრულება, ბიუჯეტის შემოსულობათა ოპერატიული მართვა;

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტრუქტურისა და ძირითადი შემადგენლობის დამტკიცება, პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმებით, ასევე მასში ცვლილებების შეტანა;

- საქართველოს ეროვნულ ბანკთან ერთად სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისას საქართველოს საბანკო დაწესებულებებში ბიუჯეტის საკასო შესრულების კონტროლის დაწესება და საქართველოს ეროვნულ ბანკთან ერთად, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მთავარი პარამეტრის დაცვაში მონაწილეობა;

- საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობა, შესაბამისი კონცეფციების ჩამოყალიბება, პროგრამების შედგენა და მათი განხორციელების ორგანიზება. საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის საფუძველზე, გადასახადების აკრეფის მდგომარეობის გაუმჯობესების გზით, საგადასახადო შემოსავლების სრული მობილიზების უზრუნველყოფა;

- არასაგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირება და მათი შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადება;

- სახელმწიფო საგარეო და საშინაო პირდაპირი და პირობითი (გარანტირებული) ფინანსური ვალდებულებების აღრიცხვა, აგრეთვე ამ ვალდებულებათა მართვასა და მომსახურებაში მონაწილეობა;

- სხვადასხვა ვადიანი სახელმწიფო სასესხო ვალდებულებების გამოშვების, მიმოქცევისა და დაფარვის ძირითადი პირობების შემუშავება, ემისიის განხორციელება და მის შედეგად წარმოქმნილი ვალდებულებების შესრულება და სხვა.

სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ მინისტრი. სამინისტრო დებულებით განსაზღვრულ ფუნქციებს ახორციელებს მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და მის სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქველწყებო დაწესებულებების მეშვეობით. ერთერთ

ასეთ ერთეულს, რომელიც უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ქვეყნის ბიუჯეტის შევსებაში არის შემოსავლების სამსახური, რომელიც ჩამოყალიბდასაგადასახადო დეპარტამენტის, საბაჟო დეპარტამენტისა და ფინანსური პოლიციის გაერთიანების შედეგად.

საქართველოს ეროვნული ბანკი

საქართველოს ეროვნული ბანკი არის საქართველოს ცენტრალური ბანკი. ის წარმოადგენს **საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს**. ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, “საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ” ორგანული კანონით და ეყრდნობა საერთაშორისო საბანკო პრაქტიკაში მიღებულ წესებსა და პრინციპებს. მას უფლება აქვს დამოუკიდებლად განახორციელოს თავისი მონეტარული და საზედამხედველო პოლიტიკა.

ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანებია: ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა, საფინანსო სისტემის სტაბილურობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, ასევე ქვეყანაში მდგრადი ეკონომიკური ზრდისათვის ხელის შეწყობა, თუ ეს შესაძლებელია ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მისი ძირითადი ამოცანების შესრულებას.

ეროვნული ბანკის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციებია:

- ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად;

- საფინანსო სექტორის - კომერციული ბანკების, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებისა და ვალუტის გადამცვლელი პუნქტების საქმიანობის ზედამხედველობა, მათი ლიცენზირების, რეგულირებისა და შემოწმების მეშვეობით;

- უზრუნველყოს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირება;
- ფლობს, ინახავს და განკარგავს ოფიციალურ საერთაშორისო რეზერვებს;

- იყოს საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი;

- ხელი შეუწყოს საგადახდო სისტემის უსაფრთხო, მდგრად და ეფექტიან ფუნქციონირებას;

- განახორციელოს საქართველოს ფულის ნიშნების ემისია;

- საერთაშორისო სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიების შესაბამისად აწარმოოს და გაავრცელოს ქვეყნის საფინანსო და საგარეო სექტორების სტატისტიკა.

ეროვნული ბანკი მთლიანად პასუხისმგებელია საკრედიტო პოლიტიკის შემუშავებასა და გატარებაზე. აღნიშნულის რეალიზების მიზნით კი ისეთ ძირითად ინსტრუმენტებს იყენებს, როგორცაა: (1) ოპერაციები ღია ბაზარზე, (2) მინიმალური სარეზერვო მოთხოვნები, (3) ეროვნული ბანკის სადისკონტო ოპერაციები, კრედიტის მიცემა სხვა ბანკებისა და არასაბანკო საკრედიტო დაწესებულებებისათვის.

კანონით მინიჭებული უფლებების ფარგლებში ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებს უფლება არა აქვთ ჩაერიონ მის საქმიანობაში, გარდა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელია ეკონომიკურად და ყველა ხარჯს უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსავლით. ეროვნული ბანკი პასუხს არ აგებს საქართველოს მთავრობის ვალდებულებებისათვის, ისევე როგორც საქართველოს მთავრობა პასუხს არ აგებს ეროვნული ბანკის ვალდებულებებისათვის, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეროვნული ბანკი ან მთავრობა თვითონ კისრულობს ასეთ ვალდებულებებს.

ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა ეროვნული ბანკის საბჭო, რომელიც 7 წევრისაგან შედგება. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს

პარლამენტი 7 წლის ვადით, საქართველოს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის გადაყენება საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის შესაბამისად შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით.

დასაშვებია საბჭოს წევრების ხელახალი არჩევა. საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში მის მაგივრად აირჩევა ახალი წევრი.

ეროვნული ბანკის საბჭოს თავმჯდომარე არის ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკის საბჭოს შემადგენლობაში, საბჭოს თავმჯდომარის გარდა, შედიან ეროვნული ბანკის სამი ვიცე-პრეზიდენტი და ხუთი სხვა წევრი.

ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით, ხოლო ვიცე-პრეზიდენტებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის წარდგინებით ბანკის საბჭოს წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

ეროვნული ბანკის საბჭო, უმაღლეს ხელმძღვანელობასა და ზედამხედველობას უწევს ეროვნული ბანკის მთელ საქმიანობას.

ეროვნული ბანკის საბჭომ პერიოდულად უნდა შეაფასოს ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა და ეკონომიკური ვითარება. ამ მიზნით ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელობა სულ ცოტა კვარტალში ერთხელ საბჭოს მოახსენებს: ეროვნული ბანკის საქმიანობის, მის მიერ ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელების, საბანკო სისტემისა და ეროვნული ფულის ერთეულის სიმყარის, საფინანსო, სავალუტო და კაპიტალის ბაზრების მდგომარეობის თაობაზე.

ეროვნული ბანკის საბჭო უფლებამოსილია: განსაზღვროს ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა, მათ შორის ეროვნული ბანკის ლიმიტები ღია ბაზრის ოპერაციებზე, საპროცენტო განაკვეთები ეროვნული ბანკის სააღრიცხვო და

სასესხო ოპერაციების მიხედვით, კომერციული ბანკებისა და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების მიერ ეროვნულ ბანკში შესანახი სავალდებულო რეზერვების მოცულობა; დაადგინოს სხვა ქვეყნების ვალუტების მიმართ ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის განსაზღვრის წესი; დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის ბიუჯეტი; წარადგინოს წინადადებები ეროვნული ბანკის საწესდებო კაპიტალის მოცულობაში ცვლილებების შეტანის შესახებ; შექმნას სპეციალური დანიშნულების რეზერვები; განიხილოს, დაამტკიცოს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ეროვნული ბანკის წლიური მოხსენებები და საფინანსო ანგარიშგებანი.

ეროვნული ბანკის გაცხადებული საწესდებო კაპიტალი შეადგენს 15.000.000 (თხუთმეტი მილიონი) ლარს. მასში ცვლილებების შეტანა შეიძლება ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგენის საფუძველზე პარლამენტის გადაწყვეტილებით. საწესდებო კაპიტალის მთელი ეს თანხა არ ექვემდებარება გადაცემას და არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს უზრუნველყოფის სახით.

საბანკო სისტემის რეფორმირების პროცესში საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა, საბანკო სისტემის მდგრადობისა და საიმედოობის ამაღლების მიზნით მოახდინა კომერციული ბანკების გარდაქმნის სტრატეგიული გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელება. ასევე განხორციელდა არასაიმედო აქტივების მქონე ბანკების რესტრუქტურისაცია მათი ზრდის შეზღუდვით, მოხდა იმ ბანკების დახურვა, რომლებმაც ვერ უზრუნველყვეს დადგენილი მინიმალური საწესდებო კაპიტალის შექმნა და ეკონომიკური ნორმატივების შესრულება.

საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური

საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური (შემდგომში სამსახური) არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც შექმნილია დაზღვევის სფეროში

სახელმწიფოებრივი მიზნების განსახორციელებლად და სადაზ-ღვევო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების უზრუნველყოფის მიზნით.

სამსახური თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია, ანგარიშ-ვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ. საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის არა-მართლზომიერი გადაწყვეტილება.

სამსახურის მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები, დებულებები, ბრძანებები, ინსტრუქციები, აგრეთვე სხვა ნორმატიული აქტების სავალდებულო შესასრულებლად საქართველოში რეგისტრირებული სადაზღვევო და გადაზღვევის ორგანიზაციებისათვის, აგრეთვე სადაზღვევო ბროკერებისა და აგენტებისათვის მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად.

სამსახური თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციით, „დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. ის პასუხისმგებელია დაკისრებული ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულებაზე.

სამსახურის ძირითადი ამოცანებია:

- სადაზღვევო სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება და განხორციელება; სადაზღვევო საქმიანობის კოორდინაცია; მზღვეველთა, დამზღვევთა და დაზღვეულთა უფლებების დაცვა; სადაზღვევო ორგანიზაციების ქმედუნარიანობისა და გადახდისუნარიანობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობა; საქართველოში დაზღვევის განვითარების ხელშეწყობა;

- სადაზღვევო მექანიზმების სრულყოფა; სადაზღვევო ბაზრის რეგულირება და დაცვის ხელშეწყობა; სადაზღვევო საქმიანობის ზედამხედველობა; სადაზღვევო საქმიანობასთან დაკავშირებუ-

ლი საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ პროექტების მომზადებაში მონაწილეობის მიღება.

სამსახურის ძირითადი ფუნქციები:

1. სადაზღვევო საქმიანობის ლიცენზირება; სადაზღვევო ორგანიზაციათა რეესტრის წარმოება; ლიცენზიის ასაღებად აუცილებელი შევსებული საწესდებო კაპიტალის მინიმალური ოდენობის დაწესება (მათ შორის ფულადი) მზღვეველის მიერ გამოყენებული სადაზღვევო ტარიფების გათვლის მეთოდის შემუშავება და მათი გამოყენებისადმი ზედამხედველობის განხორციელება; მზღვეველთა გადახდისუნარიანობის კონტროლი;

2. სადაზღვევო რეზერვებისა და ფონდების ნუსხის განსაზღვრა, მათი შექმნის, განთავსებისა და ინვესტირების წესების დადგენა და გამოცემა; მზღვეველის აქტივებსა და აღებულ სადაზღვევო ვალდებულებებს შორის ზღვრული თანაფარდობის განსაზღვრის მეთოდის შემუშავება და ნორმატიული მოცულობის დადგენა და გამოცემა; მზღვეველის მიერ მოზიდულ ფინანსურ საშუალებებსა და საკუთარ კაპიტალს შორის ზღვრული თანაფარდობის დადგენა და გამოცემა; ნორმატიული და მეთოდური დოკუმენტაციის გამოცემა სადაზღვევო საქმიანობის იმ საკითხებზე, რომლებიც მოქმედი კანონმდებლობით განეკუთვნება სამსახურის კომპეტენციას.

სამსახურს ხელმძღვანელობს სამსახურის უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა.

სამსახურში იქმნება სამეთვალყურეო საბჭო, რომელიც 5 წევრისაგან შედგება და რომლის სემადგენლობაში შედიან საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილი 2 ექსპერტი არასამთავრობო სექტორიდან.

5.2. საფინანსო ბაზრები

თანამედროვე საფინანსო ინსტიტუტების სისტემაში საფინანსო ბაზრები აქტიურად მონაწილეობენ და უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ შემოსავლების განაწილება-გადანაწილების პროცესში.

საფინანსო ბაზრების წარმოშობა უშუალოდ აარის დაკავშირებული სასესხო კაპიტალთან. **სასესხო კაპიტალი** პროცენტის (სარგებლის) მომტანი კაპიტალია.

სასესხო კაპიტალის ბაზრის არსი და მისი მთავარი დანიშნულება შეიძლება შემდეგნაირად აიხსნას: “სასესხო კაპიტალის ბაზარი, ეკონომიკაში არსებული დროებით თავისუფალი ფულადი კაპიტალისა და დანაზოგების აკუმულირებით, აჩქარებს კაპიტალის კონცენტრაციასა და ცენტრალიზაციას და კაპიტალდაბანდების მიზნით ინვესტირების პროცესს”.

თანამედროვე სასესხო კაპიტალის ბაზარი შეიძლება ორი ძირითადი ნიშნით დავახასიათოდ: **დროითი და ინსტიტუციური**.

დროითი ნიშნის მიხედვით სასესხო კაპიტალის ბაზარს მიეკუთვნება:

- ერთ წლამდე კრედიტისა და ფასიანი ქაღალდების ბაზარი; კაპიტალის ბაზარი.

თავის მხრივ, **კაპიტალის ბაზარს** მიეკუთვნება:

- ერთი წლიდან ხუთ წლამდე საშუალოვადიანი კრედიტის ბაზარი;
- ხუთი და მეტი წლით გრძელვადიანი კრედიტისა და ფასიანი ქაღალდების (აქციების, ობლიგაციების, საინვესტიციო სერტიფიკატებსა და სხვა სახესხვაობების) ბაზარი.

ინსტიტუციური ნიშნის მიხედვით, თანამედროვე სასესხო კაპიტალის ბაზარი მოიცავს ორ ძირითადი რგოლს: **კრედიტის ბაზარს** და **ფასიანი ქაღალდების ბაზარს**.

განვითარების თანამედროვე ეტაპზე ყველა ქვეყანას გააჩნია სასესხო კაპიტალის ბაზარი, როგორც დროითი, ისე ინსტიტუციური ნიშნის მიხედვით. ამასთან, ქვეყნის სასესხო კაპიტალის ბაზრის მდგომარეობას სასესხო კაპიტალის ბაზრის ინსტიტუციური მოწყობა ახასიათებს.

საქართველოში ფასიანი ქაღალდების ბაზარი არ არის ჯერ ისე ჩამოყალიბებული და განვითარებული, როგორც კრედიტის ბაზარი. თანამედროვე განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში არსებობს ფასიანი ქაღალდების „პირველადი“ და „მეორადი“ ბაზარი.

ფასიანი ქაღალდების ბაზრის მონაწილენი არიან ემიტენტები, ინვესტორები და საინვესტიციო ინსტიტუტები.

ფასიანი ქაღალდების **ემიტენტი** არის იურიდიული პირი, სახელმწიფო ან მუნიციპალური მმართველობითი ორგანო, რომელიც მიმოქცევაში უშვებს ფასიან ქაღალდებს და თავის თავზე იღებს ვალდებულებას ამ ფასიანი ქაღალდების მფლობელთა მიმართ.

ინვესტორები არიან ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც ყიდულობენ ფასიან ქაღალდებს.

საინვესტიციო ინსტიტუტები ასრულებენ შუამავლის ფუნქციას ემიტენტებსა და ინვესტორებს შორის.

ფასიანი ქაღალდების **პირველად ბაზარზე** ხდება ახალი გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების თავდაპირველი განთავსება. ასეთი ფასიანი ქაღალდების ემიტენტები არიან კორპორაციები, მთავრობა, მუნიციპალური ორგანიზაციები, ინდივიდუალური ინვესტორები და საკრედიტო ინსტიტუტები, საპენსიო ფონდები, სადაზღვევო კომპანიები, საინვესტიციო ფონდები და ა.შ.

ფასიანი ქაღალდების განთავსებას, გარდა ცალკეული გამოწვევისა, ეწევიან საინვესტიციო ბანკები. ინვესტორის მიერ შეძენილი ფასიანი ქაღალდების ყიდვა-გაყიდვა ხორციელდება **მეორად ბაზარზე**.

5.3. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები

დღევანდელ მსოფლიოში იზოლირებულად ცხოვრება ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის ყოველმხრივ მიუღებელია. საერთაშორისო ვაჭრობის ზრდამ მსოფლიოს ქვეყნები სულ უფრო მეტად ურთიერთდამოკიდებული გახადა. საერთაშორისო სფეროში ეკონომიკური კავშირების გაფართოებას თან ახლავს ანალოგიური პროცესები საფინანსო ურთიერთობის სფეროში. როგორც წესი, ფულად კაპიტალს გააჩნია მუდმივი თვით გაზრდის უნარი, რაც ეროვნული საზღვრებიდან მისი გამოსვლის სტიმულს წარმოადგენს.

ღია ეკონომიკაში მატერიალური სფეროს ინტერნაციონალიზაციამ სულ უფრო ფართო მასშტაბით გამოიწვია **ფინანსური სფეროს** ინტერნაციონალიზაცია. მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში წარმოქმნილ სხვადასხვა ტიპის სუბიექტებს ესაჭიროებოდა შედარებით თავისუფალი კაპიტალის მოძრაობა და სტაბილური საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობა.

საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობა - წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც ფული ერთვება საერთაშორისო ბრუნვაში.

ვალუტა სხვადასხვა ქვეყნების ფულადი ერთეულის ზოგადი სახელწოდებაა, რომელიც ცალკეულ ქვეყნებში საქონლისა და მომსახურების ყიდვა-გაყიდვის პროცესში გამოიყენება, როგორც საგადამხდელო საშუალება. თანამედროვე პერიოდში ქვეყნების უმეტესობა **ნაციონალურ ვალუტას** იყენებს. ნაციონალური ვალუტა ქვეყნის ეროვნული დამოუკიდებლობის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. ეროვნული ვალუტის არსებობა უზრუნველყოფს: საქონლის ნორმალურ მიმოქცევას, მთავრობის მიერ ანგარიშსწორებას სახელმწიფო ორგანიზაციებში მომუშავე პერსონალთან, ჯარში მომსახურე და სხვა მოქალაქეებთან.

როდესაც ერთი ქვეყანა იყენებს სხვა ქვეყნის ვალუტას, მაშინ ის ხდება ეკონომიკურად და პოლიტიკურად ამ ქვეყანაზე დამოკიდებული. ამასთან, საგარეო ეკონომიკური კავშირების

განხორციელება და ქვეყნებს შორის საერთაშორისო ვაჭრობა, მხოლოდ ნაციონალურ ვალუტაში გარკვეულ სირთულებს გამოიწვევდა. საერთაშორისო ვაჭრობა განსხვავებული ვალუტის არსებობის პირობებში მოითხოვს ანგარიშსწორების განსაზღვრულ მექანიზმს მოქალაქეებს, ფირმებსა და სხვადასხვა ქვეყნების სამთავრობო ორგანიზაციებს შორის. ასეთი მექანიზმი შეიქმნა და მის საფუძველს წარმოადგენს **სავალუტო კურსი**.

სავალუტო კურსი არის რაოდენობრივი თანაფარდობა, პროპორცია, რომლითაც ერთი ქვეყნის ვალუტა იცვლება სხვა ქვეყნის ვალუტაზე.

ეკონომიკა, რა თქმა უნდა ადგილზე არ დგას, მუდმივად ვითარდება. მსოფლიო **სავალუტო სისტემა** წარმოადგენს იმ წესების, ინსტრუმენტებისა და საერთაშორისო ორგანოების ერთობლიობას, რომელთა დახმარებითაც, მსოფლიო მეურნეობის ფარგლებში, ხორციელდება საგადამხდელო-საანგარიშსწორებო ბრუნვა. მისი წარმოქმნა და შემდგომი ევოლუცია ასახავს კაპიტალის ინტერნაციონალიზაციის პროცესის ობიექტურ განვითარებას.

მსოფლიო სავალუტო სისტემა მრავალი ელემენტისაგან (სავალუტო კურსი, სავალუტო ბაზარი, სახელმწიფოთაშორისო შეთანხმება და სხვ.) შედგება. მათგან გამოვყოფთ საერთაშორისო სავალუტო-საფინანსო ორგანიზაციებს (ინსტიტუტებს), რომლებზეც განაწილებულია **საერთაშორისო ფინანსების რეგულირების ფუნქცია**.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები არიან ორგანიზაციები, რომელიც შექმნილია სახელმწიფოთაშორისო შეთანხმების საფუძველზე იმ მიზნით, რომ არეგულიროს საერთაშორისო ეკონომიკური, სავალუტო და საფინანსო ურთიერთობები. ასეთ ძირითად ორგანიზაციებს მიეკუთვნება: **საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (სსფ)**, **რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი (რგსბ)** შემოკლებით **“მსოფლიო ბანკი”**, **ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი**, **აზიის ბანკი** და **ა.შ.**

ამ ინსტიტუტებიდან უნდა გამოვეყოთ და მოკლედ დავახასიათოთ **საერთაშორისო სავალუტო ფონდი** და მსოფლიო ბანკი.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (სსფ) არის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტი, რომელიც შეიქმნა საერთაშორისო სავალუტო-საფინანსო რეგულირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე. აღნიშნული შეთანხმება შემუშავებული იქნა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაეროს) კონფერენციაზე, რომელიც აშშ-ში, ბრეტონ-ვუდსში 1944-1945 წ.წ. შედგა. მის დაფუძნებაში მონაწილეობას იღებდა 44 ქვეყანა. ფონდმა თავისი საქმიანობა დაიწყო 1947 წლიდან. მისი მთავარი ოფისი მდებარეობს ვაშინგტონში. მმართველობა შედგება: აფრიკის, ევროპის, აზიის, შუა აღმოსავლეთისა და დასავლეთ ნახევარსფეროს ხუთი მთავარი დეპარტამენტისაგან. სსფ-ის შექმნის იდეა ეკუთვნის XX საუკუნის უდიდეს ეკონომისტებს ჯ. კეინსს და გ. უაიტს.

სსფ-ის შექმნის მიზანია დაეხმაროს წევრ ქვეყნებს დროებითი ფინანსური სიძნეელების დაძლევაში.

სსფ-ის კაპიტალი იქმნება ფონდის წევრი სახელმწიფოების შენატანებით ყოველი მათგანისათვის დადგენილი **კვოტების** შესაბამისად, რომლის სიდიდე დამოკიდებულია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონეზე და მის როლზე მსოფლიო ეკონომიკაში და საერთაშორისო ვაჭრობაში.

სსფ-ის ხელმძღვანელ ორგანოს წარმოადგენს **მმართველთა საბჭო**, რომელიც ყველა მონაწილე ქვეყნის შემადგენლობით იკრიბება წელიწადში ერთხელ. აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს **დირექტორატი**, რომელიც შედგება ექვსი წევრისაგან და გეოგრაფიული ნიშნის მიხედვით ინიშნება. სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს მმართველთა საბჭოს დროებითი კომიტეტი, რომლის შემადგენლობაში შედის 22 ქვეყნის ფინანსთა მინისტრები.

სსფ-ის კრედიტი რამდენიმე სახედ იყოფა:

კრედიტი, რომელიც სსფ-ის წევრ ქვეყნებს რეზერვის პოზიციის ფარგლებში ეძლევა. კერძოდ, საგადაძდებლო ბალანსის დეფიციტის

დასაფარავად წევრ ქვეყანას შეუძლია ფონდიდან მიიღოს კრედიტი, უცხოურ ვალუტაში ეროვნულზე გაცვლით, სამიდან ხუთი წლის ვადით. ასეთ შემთხვევაში სესხის დაფარვა ხდება შებრუნებული გზით, განსაზღვრული დროის შემდეგ ნაციონალურ ვალუტის გამოსყიდვა დასაშვებია თავისუფალი კონვერტირებით (გადაცვლით).

25%-იანი კვოტების ფარგლებში ქვეყანას კრედიტის მიღება შეუზღუდავად შეუძლია. ასევე შეიძლება უცხოურ ვალუტაში კრედიტის თანხის მიღება, რომელიც ადრე ფონდს გადაეცა. ამასთან, ამ კრედიტმა კვოტების 200 %-ს არ უნდა გადააჭარბოს.

კრედიტი, რომელიც გაიცემა რეზერვის წილის ზევით. ფონდის მიერ ასეთი სესხის გაცემა ხდება, მხოლოდ ქვეყნის სავალუტო-ეკონომიკური მდგომარეობის წინასწარი შესწავლისა და სსფ-ის სტაბილიზაციის ღონისძიებების მოთხოვნების შესრულების შემდეგ.

სსფ-ის სტაბილიზაციის პროგრამები ითვალისწინებს შიდა დაკრედიტების, ბიუჯეტის ხარჯების, შრომის ანაზღაურების შეზღუდვას და ეკონომიკის ზრდის ტემპის შემცირებას. რაც ჩვეულებრივ ეწინააღმდეგება მსესხებელი ქვეყნების ეროვნულ ინტერესებს. ამასთან, სსფ-ის სესხი, ქვეყნებში კერძო ბანკებიდან მსხვილი კრედიტების მიღების საშუალებას იძლევა.

სსფ დიდ როლს ასრულებს სახელმწიფოთაშორისო სავალუტო-საკრედიტო ურთიერთობის რეგულირებაში. სსფ-ის წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან მიაწოდონ ფონდს ინფორმაცია ოფიციალური ოქროს მარაგების შესახებ და ვალუტის რეზერვების შესახებ, ეკონომიკის მდგომარეობის, საგადასახდელი ბალანსის, ფულის მიმოქცევის, უცხოური ინვესტიციების და ა.შ. ეს მონაცემები გამოიყენება კერძო ბანკების მიერ მსესხებელი ქვეყნების გადახდისუნარიანობის განსაზღვრისათვის.

რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, მოკლედ **მსოფლიო ბანკი**, ბრეტონ-ვუდსის შეთანხმებით 1945 წელს

დაფუძნდა და თავისი საქმიანობა 1946 წლიდან დაიწყო. მსოფლიო ბანკის თანამფლობელია 184 წევრი ქვეყანა. რომელთა ინტერესს ვაშინგტონში წარმოადგენს მმართველთა საბჭო და დირექტორთა საბჭო. წევრი ქვეყნები წარმოადგენენ მსოფლიო ბანკის აქციონერებს და გააჩნიათ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება.

მიმდინარე პერიოდში მსოფლიო ბანკი 100-ზე მეტ განვითარებად ქვეყანაში ახორციელებს თავის საქმიანობას.

ბანკი, ღარიბი მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების მიზნით, სხვადასხვა ქვეყნებში ეწევა ფინანსურ და საკონსულტაციო დახმარებას. მთავრობასთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან კავშირი ბანკს განვითარების პრობლემების უფრო ღრმად გაგებაში ეხმარება.

მსოფლიო ბანკის სათაო ოფისი ვაშინგტონშია, სადაც არის ევროპის, აზიის, აფრიკის, ლათინური ამერიკის და კარიბის აუზის ქვეყნების რეგიონული ბიუროები. ბანკს მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აქვს მუდმივი მისიები, რომელიც შესაბამის რეგიონულ ბიუროს ემორჩილება.

მსოფლიო ბანკის წევრები აუცილებლად უნდა იყვნენ სსფ-ის წევრები. მსოფლიო ბანკის შეთანხმების თავდაპირველი პირობები ითვალისწინებდა იმ ქვეყნების აღდგენის ხელშეწყობას, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის დროს დაინგრა.

თემა 6. გიუჯეტის არსი, საგიუჯეტო სისტემა

- ბიუჯეტის დამახასიათებელი ნიშნები, ბიუჯეტის ცნება;
- ბიუჯეტის ძირითადი ფუნქციები;
- საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები.

6.1. ბიუჯეტის დამახასიათებელი ნიშნები, ბიუჯეტის ცნება

სიტყვა „ბიუჯეტი“ წარმოდგარა ძველი ფრანგული სიტყვიდან, რაც ტყავის ქისას ნიშნავს, შემდგომში ინგლისში ხსენებული ტერმინი Budget-ად გადაკეთდა, რაც ტომარას, ხელმწიფოს ჩანთაში არსებულ ფულს ნიშნავდა.

ბიუჯეტი საფინანსო სისტემის ერთ-ერთ მთავარ რგოლს წარმოადგენს. მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია:

1. საბიუჯეტო ურთიერთობა ფულადი ურთიერთობაა. შესაბამისად, ბიუჯეტის მატერიალური საფუძველი არის ფული;

2. საბიუჯეტო ურთიერთობით ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) განაწილების პროცესში, ხდება სახელმწიფოს ცენტრალიზებული ფულადი საშუალებების ფონდების ფორმირება და მიზნობრივი გამოყენება. აღნიშნულიდან გამომდინარე ბიუჯეტს საფონდო ხასიათი გააჩნია;

3. საბიუჯეტო ურთიერთობა შესაბამის ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტზეა დამყარებული. კერძოდ, საქართველოში საბიუჯეტო ურთიერთობა რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“, წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით და სხვა ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებით;

4. ბიუჯეტის სამართლებრივი ნორმებით რეგულირების შედეგად ფინანსური ურთიერთობა წარმოიქმნება არათანაბარ-უფლებიან ეკონომიკურ სუბიექტებს შორის.

ფულადი ურთიერთობა, რომელიც მთავრობის მიერ არის ორგანიზებული და რომელიც მისი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ფულადი რესურსების ფონდების ფორმირებას და განაწილებას ითვალისწინებს, არის **საბიუჯეტო ურთიერთობა**.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში მოცემული განმარტების შესაბამისად, **ბიუჯეტი** არის “**საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ**”.

6.2. ბიუჯეტის ძირითადი ფუნქციები

ნებისმიერ ქვეყანაში ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად შემადგენელ ნაწილს **საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა** წარმოადგენს, რომელიც ტარდება საგადასახადო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკასთან მჭიდრო ურთიერთკავშირში.

სახელისუფლო სტრუქტურებს, ნებისმიერი მათზე დელეგირებული ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესასრულებლად ჭირდებათ ფულადი სახსრები. აღნიშნული სტრუქტურები აუცილებელ ფულად რესურსებს (მშპ-ს ნაწილს) საბიუჯეტო ურთიერთობის პროცესში მობილიზებული ფულადი რესურსების ფონდებიდან იღებენ. ამგვარად, საბიუჯეტო ურთიერთობების პროცესში ხდება ფულადი რესურსების ფონდების მობილიზება და მისი მიზნობრივი გამოყენება. შესაბამისად, **ბიუჯეტი ფონდწარმოქმნის ფუნქციას (სამუშაოს) ასრულებს (1)**.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ფულადი რესურსების მოძრაობით

(ფულის ნაკადით) შესაძლებელი ხდება ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯვის კონტროლის განხორციელება, რაც **ბიუჯეტის მაკონტროლებელ ფუნქციას** ასახავს (2).

ბიუჯეტის ცნებიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო ურთიერთობის პროცესში ხდება მშპ-ს ნაწილის მობილიზაცია ცენტრალიზებული ფულადი რესურსების ფონდებში და შემდეგ მისი მკაცრად განსაზღვრული მიზნით განაწილება-გადანაწილება. შესაბამისად, **ბიუჯეტი ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას ასრულებს** (3).

ამრიგად, ბიუჯეტი თავისი ფუნქციების საშუალებით უზრუნველყოფს ერთი მხრივ, მშპ-ს ნაწილის მობილიზებას ერთიან ფონდში, ხოლო მეორე მხრივ მათ გადანაწილებას კონკრეტული მიმართულებებით, ასევე კონტროლს უწევს მთელ ამ პროცესის ორგანიზებული ფორმით განხორციელებას.

6.3. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები

ქვეყანაში არსებული სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ერთობლიობა ქმნის საბიუჯეტო სისტემას. საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურა დამოკიდებულია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე. ფედერალურ სახელმწიფოში, როგორც წესი, საბიუჯეტო სისტემა არის სამდონიანი (ცენტრალური ბიუჯეტი, ფედერაციის სუბიექტის ბიუჯეტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი), ხოლო უნიტარულ ქვეყნებში - ორდონიანი საბიუჯეტო სისტემა (ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტი).

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს:

- **საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს;**

▪ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ ბიუჯეტებს;

▪ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს.

ამასთან, ფინანსური პოლიტიკის ფორმირებისას გამოიყენება “ნაერთი” ანუ “კონსოლიდირებული” ბიუჯეტი, რომელიც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არის არსებული ბიუჯეტების ერთობლიობა და არ წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს, ანუ მას კანონის ძალა არ გააჩნია. იგი ვირტუალური ბიუჯეტია, არ ხდება მისი დამტკიცება და აღსრულება არცერთი ორგანოს მიერ (იხ. ნახაზი 16).

“საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით” საბიუჯეტო სისტემა შემდეგნაირად არის განმარტებული: **საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა** არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობა.

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

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ეყრდნობა გარკვეულ პრინციპებს (მოქმედების წესს). რომელიც საფინანსო ურთიერთობის განვითარებასთან ერთად ჩამოყალიბდა. საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ არის განსაზღვრული, რომლის მიხედვითაც საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის თითოეულმა მონაწილემ, საბიუჯეტო პროცესის განმავლობაში უნდა დაიცვას შემდეგი პრინციპები:

1. ყოვლისმომცველობა ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა,

გადასახდელისა და ნაშთის ცვლილება სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამის ბიუჯეტებში;

2. გამჭვირვალობა ბიუჯეტების პროექტების წარმომადგენლობით 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 ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის;

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

4. დამოუკიდებლობა - საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელია, რასაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსავლები და ნაშთი, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად;

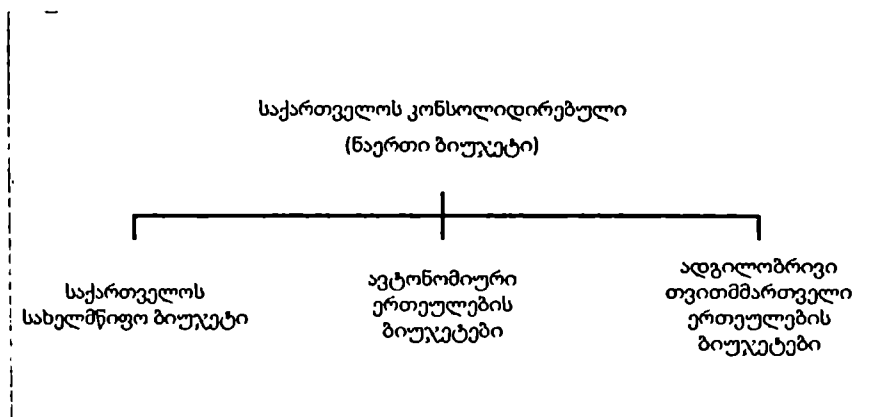
5. ერთიანობა - ხელმძღვანელობა უნდა მოხდეს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საქართველოს კონტროლის პალატის ზედამხედველობით სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის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

ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება თავისი მიზნებისათვის დაუშვებელია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საბიუჯეტო ორგანიზაცია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან/და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;

7. კონსოლიდირება ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობა უნდა აისახოს ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, რომელიც იმართება სახელმწიფო ხაზინის მიერ და განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში. ხარჯების გაწევა უნდა ხდებოდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ეს პრინციპები ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში ბიუჯეტის აგების ზოგადად პრინციპებად ითვლება. **გამჭვირვალობა** და **ანგარიშვალდებულება** მრავალი დემოკრატიული ქვეყნის კონსტიტუციური მოთხოვნებია და საბიუჯეტო პროცესში გამჭვირვალობასთან ერთად, ანგარიშვალდებულება დემოკრატიის მთავარ საფუძველს წარმოადგენს.



ნახაზი 16. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურა

თემა 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის ადმინისტრირება

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არსი;
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები;
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და ასიგნებები;
- სახელმწიფო ორგანოების წმინდა დაკრედიტება;
- საბიუჯეტო პროცესი;
- გადასახადებისა და მოსაკრებლების ბიუჯეტებს შორის განაწილება.

7.1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის არსი

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის პოლიტიკური და ფინანსური დოკუმენტი, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი ამტკიცებს კანონის სახით. იგი წარმოადგენს ყველა უწყების, სახელმწიფო სამსახურების, სამთავრობო პროგრამების, ყველა ფინანსური ინფორმაციის ჩამონათვალის ერთობლიობას. მასში განსაზღვრულია მოთხოვნა, რომელიც ექვემდებარება შესრულებას სახელმწიფო ხაზინის მხრიდან.

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას. ანუ სახელმწიფო ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებული ღონისძიებების ფინანსური გეგმა, რომელსაც ყოველწლიურად საქართველოს მთავრობის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი. ის არის კანონი, რომლის აღსრულებაზეც პასუხისმგებლობას კისრულობს აღმასრულებელი ხელისუფლება (მთავრობა).

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის გეგმა იმისა:

- თუ როგორ და რისთვის ხარჯავს მთავრობა ფულს;
თუ საიდან უნდა მიიღოს მთავრობამ ფული და რა მოცულობის შემოსავალს შეაგროვებს იგი სხვადასხვა გადასახადებიდან;
- თუ რა მოცულობის ვალის აღება იქნება მთავრობისათვის მიზანშეწონილი იმ შემთხვევაში, როდესაც მას საკმარისი თანხები არ გააჩნია თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად.

სახელმწიფო (ეროვნული) ბიუჯეტი არ არის მხოლოდ ტექნიკური საშუალება, რომელიც აფიქსირებს შემოსავლებსა და ხარჯებს. ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წლის განმავლობაში გაკეთებული უმნიშვნელოვანესი **სტრატეგიული დოკუმენტია**. ბიუჯეტი გვევლინება, როგორც მთავრობის მომავალი გეგმებისა და წარსული ქმედებების მნიშვნელოვანი საზომი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, ბიუჯეტის შესრულებასა და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, ასევე ბიუჯეტის აღსრულების კონტროლი არის საქართველოს პარლამენტის კომპეტენცია.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობები და გადასახდელები დაჯგუფებულია საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად, რომელიც გულისხმობს მას ეკონომიკურ და ფინანსურ, ასევე პროგრამულ კლასიფიკაციას.

ბიუჯეტის შემოსულობები არის საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს:

- ა) შემოსავლებს;
- ბ) არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები);

გ) ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა);

დ) ვალდებულებებს (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები).

ბიუჯეტის გადასახდელები არის საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს:

ა) ხარჯებს;

ბ) არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები);

გ) ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა)

დ) ვალდებულებებს (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები).

ბიუჯეტი არის გარკვეული ბალანსი შემოსულობებისა და გადასახდელებისა, თუმცა ეს ბალანსი, ანუ წონასწორობა ზოგჯერ ირღვევა. თუ ზემოთ მოცემული ორი კომპონენტიდან ერთერთი აღმატება მეორეს, შედეგად მიიღება **დეფიციტი** ან **პროფიციტი**.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის მთლიანი სალდო. ამასთან, დადებითი მთლიანი სალდო არის ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო - ბიუჯეტის დეფიციტი.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდები. ორივე ფონდის მოცულობა, ერთად აღებული, არ უნდა აღმატებო-

დეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს.

საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა **სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული** გადასახდელების დასაფინანსებლად. სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების ხარჯების მიმართულებებს განსაზღვრავენ შესაბამისად საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს მთავრობა დაზუსტებული ბიუჯეტით განსაზღვრული მოცულობის მიხედვით.

საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან თანხებს საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ, გამოყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

სახელმწიფო ბიუჯეტში ასევე იქმნება საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი, რომელთა ოდენობა განისაზღვრება წლიური ბიუჯეტით. ორივე აღნიშნული ფონდის განკარგვა ხდება საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად. ამასთან, საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდიდან, თუ გამოსაყოფი თანხა არ აღემატება 100 000 ლარს, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის წარდგინებით საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება თანხის გამოყოფის თაობაზე.

7.2. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

სახელმწიფო ფინანსების ფუნქციონირებისას წარმოიქმნება ორი ურთიერთდაკავშირებული პროცესი: სახელმწიფოს განკარგულებაში ფინანსური რესურსების მობილიზაცია და მისი გამოყენება სხვადასხვა სახელმწიფოებრივი ღონისძიებების დასაფინანსებლად.

იმის გათვალისწინებით, რომ საბიუჯეტო ურთიერთობის პროცესში ხდება ფულადი რესურსების ფონდების მობილიზება და გამოყენება, ბიუჯეტი შედგება ორი მთავარი ნაწილისაგან შემოსულობებისა და გადასახდელებისაგან.

ბიუჯეტის შემოსულობები მოიცავს: ა) შემოსავლებს; ბ) არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები); გ) ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა); დ) ვალდებულებებს (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები). თავის მხრივ, საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად, ბიუჯეტის შემოსავლები იყოფა 4 ძირითად ჯგუფად, ესენია:

- გადასახადები;
- სოციალური შენატანები;
- გრანტები;
- სხვა შემოსავლები.

1. შემოსავლები

საგადასახადო შემოსავლები. საგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს საქართველოს საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული გადასახადებით მობილიზებული თანხების ერთობლიობას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის საერთო საფუძველი. მისი ძირითადი წყარო არის ქვეყნის მასშტაბით წლის მანძილზე შექმნილი ახალი ღირებულება (ეროვნული შემოსავალი), რომლის

გადანაწილებით ხდება ბიუჯეტში ფულადი თანხების შემოღინება სხვადასხვა არხებით. **გადასახადები (საგადასახადო შემოსავლები)** არის ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების მთავარი მეთოდი, რომლის მეშვეობით ნებისმიერ ქვეყნის ბიუჯეტში თავს იყრის შემოსავლების უდიდესი ნაწილი.

გადასახადის ცნება, მისი არსი, პრინციპები და ფუნქციები. ეკონომიკურ ბერკეტებს შორის, რომელთა მეშვეობითაც სახელმწიფო ზემოქმედებას ახდენს საბაზრო ურთიერთობებზე, განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს გადასახადებს. გადასახადები სახელმწიფოს არსებობისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზების ერთ-ერთი მთავარი ბერკეტია. გადასახადის გადახდის გზით კერძო საკუთრება ემსახურება საზოგადოების ინტერესებს – კერძოდ, ამ გზით ხორციელდება მესაკუთრის შემოსავლის ნაწილის გადასვლა სახელმწიფო საკუთრებაში.

გადასახადის ნორმატიული განსაზღვრების თანახმად, რომელიც მოცემულია საქართველოს მოქმედი საგადასახადო კოდექსის მე-6 მუხლში, “გადასახადი არის ამ კოდექსის მიხედვით საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე.”

როგორც ავღნიშნეთ, გადასახადებით მიღებულ შემოსავლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებაში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება. ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური იძულების ხელშეწყობით ამოღებული გადასახადები წარმოადგენს ბიუჯეტის შემოსავლების წყაროს, რაც საბოლოო ჯამში ქვეყნის ეკონომიკურ ძლიერებას ხმარდება, გადასახადების მატერიალურ შინაარსზე მეტყველებს.

გადასახადებს მატერიალური შინაარსის გარდა გააჩნია **საზოგადოებრივი** შინაარსი: მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ)

ნაწილის გადასახადების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტებში აკუმულაცია და მისი გამოყენება წარმოებს უპირატესად ქვეყნის ხელისუფლების მიერ სახელმწიფოს ფუნქციების შესასრულებლად და რა თქმა უნდა, სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურების შესანახად. თუმცა ქვეყნის მთელი მოსახლეობა სარგებლობს ამ სიკეთით, რომლებიც გადასახადის მეშვეობით მიიღწევა (სოციალური უზრუნველყოფა, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ფინანსური დახმარება, სატრანსპორტო საშუალებებისა და სხვა სასიცოცხლო მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის ობიექტების მოვლა-პატრონობა და მრავალი სხვა).

ამრიგად, გადასახადებს გააჩნია ორმაგი ბუნება, რაც მისი მატერიალური და საზოგადოებრივი შინაარსით გამოიხატება.

გადასახადს გააჩნია ორი პრინციპი: სამართლიანობის პრინციპი და ეფექტიანობის პრინციპი.

სამართლიანობის პრინციპი პირობითად შესაძლებელია დაიყოს ორ ნაწილად: სამართლიანობა ჰორიზონტალურად და სამართლიანობა ვერტიკალურად.

ჰორიზონტალური სამართლიანობის პრინციპის საფუძველს თანაბარ პირობებში მყოფი გადასახადის გადამხდელების თანაბარზომიერი დაბეგვრა წარმოადგენს. ანუ, გადასახადის გადამხდელებმა, რომელთაც მსგავსი გადახდისუნარიანობა აქვთ, ერთნაირი გადასახადები უნდა გადაიხადონ.

ვერტიკალური სამართლიანობის პრინციპის საფუძველია ერთმანეთისაგან განსხვავებულ პირობებში მყოფი გადასახადის გადამხდელების პირობების შესაბამისი (მაგ. შემოსავლების ოდენობა) საგადასახადო ტვირთის დაწესება.

ვერტიკალური სამართლიანობა ეყრდნობა დებულებას, რომლის მიხედვითაც, მეტის გადახდის შესაძლებლობის მქონე გადამხდელები უნდა დაიბეგრონ უფრო მაღალი განაკვეთებით. ანუ, თუ გადასახადები გადახდისუნარიანობას ემყარება, მაშინ მდიდრებმა უფრო მეტი უნდა გადაიხადონ, ვიდრე ღარიბებმა. მაგ-

რამ რამდენით მეტი უნდა გადაიხადონ მდიდრებმა? საგადასახადო პოლიტიკასთან დაკავშირებული დებატების დიდი ნაწილი სწორედ ამ საკითხს ეძღვნება.

განვიხილოთ ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (ცხრილი #1) მოყვანილი სამი სახის საგადასახადო სისტემა: თითოეულ შემთხვევაში, მაღალშემოსავლიანი გადამხდელები მეტს იხდიან, მაგრამ ეს სისტემები განსხვავებულია იმის მიხედვით, თუ რამდენად სწრაფად იზრდება გადასახადები შემოსავალთან ერთად. პირველ სისტემას **პროპორციული ეწოდება**, ვინაიდან თითოეული გადამხდელი იხდის შემოსავლის ერთსა და იმავე ნაწილს. მეორე სისტემას **რეგრესული ეწოდება**, ვინაიდან მაღალშემოსავლიანი გადამხდელები იხდიან თავიანთი შემოსავლის უფრო მცირე ნაწილს პროცენტულად, თუმცა რაოდენობრივად ის მაინც მეტია ნაკლებშემოსავლიანის მიერ გადახდილ საშემოსავლო გადასახადზე. მესამე სისტემას **პროგრესული ეწოდება**, ვინაიდან მაღალშემოსავლიანი გადამხდელები თავიანთი შემოსავლის უფრო დიდ ნაწილს იხდიან ვიდრე წინა შემთხვევებში.

ცხრილი 1. საგადასახადო სისტემის სახეები

შემოსავალი	პროპორციული გადასახადი		რეგრესული გადასახადი		პროგრესული გადასახადი	
	გადასახადის %-ული წილი	ბიუჯეტის შემოსავლის ოდენობა	გადასახადის %-ული წილი	ბიუჯეტის შემოსავლის ოდენობა	გადასახადის %-ული წილი	ბიუჯეტის შემოსავლის ოდენობა
\$50,000	25%	\$12,500	30%	\$15,000	20%	\$10,000
\$100,000	25%	\$25,000	25%	\$25,000	25%	\$25,000
\$200,000	25%	\$50,000	20%	\$40,000	30%	\$60,000

რომელია ამ საგადასახადო სისტემებიდან სამართლიანი? ამ კითხვაზე ცალსახა პასუხი არ არსებობს, ვინაიდან განსხვავებული

გარემოებების არსებობისას ესა თუ ის სისტემა უფრო ეფექტურია ვიდრე სხვა დანარჩენი.

ეფექტიანობის პრინციპი განისაზღვრება საზოგადოებისათვის გადასახადების დაწესებით მიღებული დანაკარგებისა და მის საფუძველზე მიღებული დადებითი ეფექტის თანაფარდობით.

გადასახადები ზემოქმედებენ გადაწყვეტილებებზე, რომელთაც ადამიანები იღებენ. ასე მაგალითად, თუ მთავრობა აწესებს გადასახადს რაიმე პროდუქტზე, ადამიანები ნაკლებად შეიძენენ ამ პროდუქტს და მეტად იყიდიან მის შემცვლელებს; თუ მთავრობა აწესებს გადასახადს საცხოვრებელ სახლებზე, ადამიანები უფრო პატარა (ნაკლები ფართის მქონე) სახლებში ცხოვრებასა და სხვა საქონლის შეძენისათვის შემოსავლის უფრო დიდი ნაწილის დახარჯვას არჩევენ (ახალი ბინისათვის ფულს აღარ დააგროვებენ); თუ მთავრობა აწესებს მაღალ გადასახადს შრომით მიღებულ შემოსავალზე, ადამიანები ნაკლებს იმუშავენ და მეტს დაისვენებენ.

ვინაიდან გადასახადები სტიმულებს ამახინჯებენ, ჩნდება **საერთო დანაკარგები**. საერთო დანაკარგი არაეფექტიანობაა, რომელსაც გადასახადი წარმოშობს, რადგან ადამიანები რესურსებს ანაწილებენ საგადასახადო სტიმულების მიხედვით და არა მათ მიერ ნაყიდი და გაყიდული საქონლისა თუ მომსახურების ჭეშმარიტი დანახარჯებისა და სარგებლობის მიხედვით.

განვიხილოთ მაგალითი: დაუშვათ, ნუცა მზად არის გადაიხადოს ერთ პიცაში 8 ლარი, ხოლო ეკა ფიქრობს, რომ ის 6 ლარი უნდა ღირდეს. ამასთან დავეუშვათ, რომ პიცა არ იბეგრება და მისი ფასია 5 ლარი. ასეთ შემთხვევაში ორივე იყიდის პიცას. ნუცა დაზოგავს 3 ლარს, ხოლო ეკა კი 1 ლარს. ამ დროს **საერთო დანაზოგმა 4 ლარი შეადგინა**.

ახლა დავუშვათ, რომ მთავრობამ მიიღო კანონი, რომლის მიხედვითაც ერთი პიცა უნდა დაიბეგროს 2 ლარით. ასეთ შემთხვევაში ნუცა შეიძენს პიცას და დაზოგავს 1 ლარს. მთავრობა გადასახდის სახით შიიღებს 2 ლარს. ეკამ კი გადაწყვიტა არ იყიდოს

პიცა, რამდენადაც გადასახადმა გაზარდა რა პიცის ფასი, გახადა იმაზე მაღალი, ვიდრე აფასებდა. ამგვარად, მთლიანად დანაზოგი შემცირდა 3 ლარით (4 ლ - 1 ლ = 3 ლ). როგორც მაგალითიდან ჩანს, მთლიანი დანაზოგი მეტად შემცირდა ვიდრე მთავრობის შემოსავალი გაიზარდა. ჩვენს შემთხვევაში **საერთო დანაკარგი** (3 ლ - 2 ლ = 1 ლ) **ერთ ლარს** უდრის.

აქვე უნდა აღინიშნოს ის, რომ საერთო დანაკარგი ეკას გადაწყვეტილებამ გამოიწვია, რომელმაც გადაწყვიტა მაღალი გადასახადის გამო არ ეყიდა პიცა.

საგადასახადო სისტემის ეფექტიანობის განსაზღვრა ხდება ისეთი მაჩვენებლით, როგორიცაა **ელასტიურობის კოეფიციენტი**.

საგადასახადო შემოსავლების პროცენტული ცვლილება
გადასახადების ელასტიურობა = _____

საგადასახდო ბაზის პროცენტული ცვლილება

სადაც, **საგადასახადო ბაზის** მაჩვენებლად შეიძლება გამოვიყენოთ **მშპ (GDP)**.

საგადასახადო სისტემა ელასტიურია, როდესაც **ელასტიურობის კოეფიციენტი ერთზე მეტია**. რაც ნიშნავს იმას, რომ გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები, ახალი გადასახადების და ახალი განაკვეთების შემოღების გარეშე, ე.ი დისკრეციული ცვლილებების გარეშე, მშპ-სთან შედარებით უფრო სწრაფად იზრდება (მრიცხველი მეტია მნიშვნელზე).

ელასტიურობა დადებითი მოვლენაა, რომლის წახალისება შეიძლება იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო ხარჯების ზრდის ტემპი მშპ-ს ზრდის ტემპს აღემატება. ჩვეულებრივ, საგადასახადო სისტემა ელასტიურია, როდესაც ეკონომიკის სწრაფად განვითარებადი სექტორი იბეგრება პროგრესული საგადასახადო განაკვეთით, ამასთან, იბეგრება ობიექტის ღირებულება და არა კონკრეტული ობიექტი და როდესაც გადასახადების ამოღება დროულად არის

შესაძლებელი. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით ინფლაციის დროს არის გასათვალისწინებელი, რამდენადაც ასეთ შემთხვევაში საგადასახადო შემოსავლების ღირებულება მცირდება.

საგადასახადო სისტემის ელასტიურობა ხელს უწყობს ეკონომიკის ზრდას, რომლის დროსაც ჩვეულებრივ იზრდება სოციალურ-ეკონომიკურ ინფრასტრუქტურაზე მიმართული ხარჯები. ამასთან, თუ სახელმწიფო ხარჯების ზრდასთან ერთად არ იზრდება საგადასახადო შემოსავლები, ეს განაპირობებს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტური დაფინანსების აუცილებლობას. აღნიშნული კი საგარეო ან საშინაო ვალის ზრდაში აისახება.

გადასახადს გააჩნია 3 ძირითადი ფუნქცია: ფისკალური ფუნქცია, მაკონტროლებელი და მარეგულირებელი ფუნქცია.

გადასახადების ფისკალური ფუნქციის მეშვეობით ხელისუფლება ახდენს სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფულადი რესურსების მობილიზებას. ამ ფუნქციის მეშვეობით წარმოიშობა სახელმწიფოს ფულადი ფონდები და იქმნება მისი არსებობისათვის მატერიალური პირობები.

გადასახადის **მაკონტროლებელი** ფუნქცია გულისხმობს საგადასახადო მექანიზმით, როგორც სახელმწიფო, ისე სამეურნეო სუბიექტების (ფირმების) საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელებას. ამავე ფუნქციით ხდება სახელმწიფოში საგადასახადო სისტემის, დაბეგვრის ადმინისტრირებისა და აქედან გამომდინარე დაბეგვრის მართვის ეფექტიანობის განსაზღვრა.

გადასახადის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს ეკონომიკის რეგულირება (**მარეგულირებელი ფუნქცია**). სწორედ აღნიშნული ფუნქციით ხდება სახელმწიფოს მიერ საგადასახადო პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია. სახელმწიფო საგადასახადო ბერკეტს იყენებს როგორც ეკონომიკის სტიმულირებისათვის, ისე დესტიმულირებისათვის. შესაბამისად, გადასახადის **მარეგულირებელ ფუნქციაში** გამოიყოფა ორი ქვეფუნქცია. კერძოდ, გადასახადის **მასტიმულირებელი ქვეფუნქცია**, რომელიც

გულისხმობს საგადასახადო შეღავათების გამოყენებით რიგი ეკონომიკური პროცესების განვითარების მხარდაჭერას სტიმულირებას. სხვადასხვა ქვეყნების საგადასახადო სისტემაში ფართოდ გამოიყენება საგადასახდო შეღავათები მცირე ბიზნესის, სასოფლო-სამეურნეო წარმოების, სოციალური საწარმოების განვითარების ხელშეწყობისათვის, ინვესტიციებისა და საქველმოქმედო საქმიანობის სტიმულირებისათვის და სხვა მიზნით.

გადასახადის მარეგულირებელ ფუნქციას მიეკუთვნება ასევე გადასახადის მადესტიმულირებელი ქვეფუნქცია. მისი გამოყენება ხდება მაშინ, როდესაც სახელმწიფო საგადასახადო მექანიზმს იყენებს ეკონომიკური აქტივობების შეზღუდვის მიზნით. ასე მაგალითად, იმპორტის შემზღუდველი საბაჟო გადასახადების შემოღება, ალკოჰოლური და თამბაქოს ნაწარმის მოხმარების შემზღუდველი აქციზური გადასახადის შემოღება და ა. შ.

გადასახადის ფუნქციებიდან გამომდინარე, გადასახადი, როგორც ინსტრუმენტი, გამოიყენება რა ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების პროცესში. ის აქტიურ ზემოქმედებას ახდენს ეკონომიკის ამა თუ იმ სექტორზე, აფართოებს ან ამცირებს მოსახლეობის მსყიდველუნარიანობას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, გადასახადის არსი, მისი მთავარი დანიშნულება, მდგომარეობს იმაში, რომ გადასახადები ბიუჯეტის შევსების მთავარ წყაროს და ეკონომიკის რეგულირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს.

გადასახადის ზემოთ აღნიშნული ფუნქციების განხორციელების მიზნით იქმნება სახელმწიფოს საგადასახადო სისტემა.

საგადასახადო სისტემა წარმოადგენს გარკვეულ მთლიანობას, რომელიც სხვადასხვა კრიტერიუმების, ნიშნების და სპეციფიკური თავისებურებების მიხედვით დაჯგუფებულ გადასახადებს მოიცავს.

საგადასახადო სისტემაში ყველა გადასახადი განსაზღვრულ ფუნქციას ასრულებს და კონკრეტული ხასიათის მატარებელია.

ამასთან, მთლიანობაში ისინი ურთიერთკავშირში არიან, ბიუჯეტისათვის შემოსავალის მთავარ წყაროს, ხოლო გადამხდელისათვის ხარჯებს წარმოადგენენ და ერთიან საგადასახდო სისტემას ქმნიან.

გადასახადების სახეები და კლასიფიკაცია. საქართველოში მოქმედი საგადასახადო კოდექსით დადგენილია სულ ექვსი სახის გადასახადი.

გადასახადების კლასიფიცირებისათვის გამოიყენება სხვადასხვა კრიტერიუმი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად არსებობს **საერთო სახელმწიფოებრივი** და **ადგილობრივი** გადასახადები. საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები დაწესებულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით და მისი გადახდა სავალდებულოა საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე. ადგილობრივი გადასახადი კი არის საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს ნორმატიული აქტით შემოღებული გადასახადი (კოდექსით დადგენილი ზღვრული განაკვეთების ფარგლებში), რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. როგორც წესი, საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები შეიტანება სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო ადგილობრივი გადასახადები ადგილობრივ ბიუჯეტში.

საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს მიეკუთვნება:

- ა) საშემოსავლო გადასახადი;
- ბ) მოგების გადასახადი;
- გ) დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ);
- დ) აქციზი;
- ე) იმპორტის გადასახადი.

ადგილობრივ გადასახადებს მიეკუთვნება:

- ა) ქონების გადასახადი.

საშემოსავლო გადასახადით ხდება ფიზიკური პირის შემოსავლის დაბეგვრა. მოქმედი კანონმდებლობით საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი განსაზღვრულია 20 პროცენტით, თუმცა,

შემოსავლის ცალკეული სახეობები (მაგალითად დივიდენდი) იბეგრება განსხვავებული განაკვეთით, ასევე გადამხდელთა გარკვეული კატეგორიისათვის არსებობს შეღავათები და საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრის სპეციალური რეჟიმები;

მოგების გადასახადით იბეგრება იურიდიული პირის მოგება. მოქმედი კანონმდებლობით აღნიშნული გადასახადის განაკვეთი განსაზღვრულია 15 პროცენტით;

დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) დაწესებულია საქონლისა და მომსახურების ყველა სახეობაზე (თუ განთავისუფლებული არ არის კანონმდებლობით) და გადაიხდება საქონელბრუნვის ნებისმიერ ეტაპზე. საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გადასახადის (დღგ-ს) განაკვეთი განსაზღვრულია 18 პროცენტით;

აქციზი დაწესებულია ცალკეულ საქონელზე და კანონმდებლობით იხდის საქონლის მწარმოებელი ან იმპორტიორი. აქციზის გადასახადის განაკვეთი განსაზღვრულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით საქონლის სახეობების მიხედვით;

იმპორტის გადასახადი - გადაიხდება საქონლის იმპორტიორის მიერ. ის წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტში სავალდებულო შენატანს საქართველოს საბაჟო საზღვარზე საქონლის გადაადგილებისათვის და გამოითვლება საქონლის სახეობისა და საბაჟო ღირებულების მიხედვით. საბაჟო გადასახადისაგან გათავისუფლებულია საქონლის ექსპორტი და საქართველოს ტერიტორიაზე ტრანზიტით გამავალი საქონელი.

ქონების გადასახადი გულისხმობს ფიზიკური და იურიდიული პირების საკუთრებაში არსებული ქონების დაბეგვრას. მოქმედი კანონმდებლობით დაწესებულია გადასახადის განაკვეთის ზედა ზღვარი - 1 პროცენტამდე. აღნიშნული ზღვრის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილია თვითონ განსაზღვროს მის ტერიტორიაზე გადასახადის განაკვეთი;

გადასახადები შეიძლება დავყოთ: **პირდაპირ** და **არაპირდაპირ** გადასახადებად.

პირდაპირ გადასახადებს მიეკუთვნება ისეთი გადასახადი, რომელიც უშუალოდ შემოსავლიდან ან ქონებიდან გადაიხდება. ასეთი გადასახადებია: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, ქონების გადასახადი.

არაპირდაპირი გადასახადი წესდება ფასზე დანამატის სახით და მას იხდის საბოლოო მომხმარებელი ამ გადასახადით გაზრდილი ფასით საქონლის შეძენისას. ამ გადასახადების ბიუჯეტში შეტანა კი მიწოდებელს ევალება. ასეთ გადასახადებს მიეკუთვნება: დამატებულ ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი, საბაჟო გადასახადი.

არასაგადასახადო შემოსავლები. საგადასახადო შემოსავლების გარდა ბიუჯეტს გააჩნია ასევე არასაგადასახადო შემოსავლებიც, რაც თავის მხრივ მოიცავს სოციალურ შენატანებს, გრანტებს და სხვა შემოსავლებს.

სოციალური შენატანები არის ფაქტობრივი ან დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვის შემთხვევაში, დარიცხული შემოსულობა, რომელიც მიღებულია ან დამსაქმებლისგან, მისი დასაქმებულების მაგივრად, ან დასაქმებულისგან, თვითდასაქმებულისგან ან უმუშევარი პირისგან და რომელიც შენატანების განმახორციელებელ ან მასზე დამოკიდებულ პირს ან მეურვეს აძლევს სოციალური დაზღვევის სქემაში მონაწილეობის გარანტირებულ უფლებას. შენატანი შესაძლოა იყოს სავალდებულო ან ნებაყოფილობითი.

სოციალური შენატანის ბაზა არის ხელფასი, შრომის ანაზღაურება ან დასაქმებულთა რაოდენობა.

სოციალური შენატანები იყოფა **სოციალური დაზღვევის შენატანებად** და **სხვა სოციალურ შენატანებად**, თუმცა, სხვა სოციალური შენატანები ამჟამად არ არის განსაზღვრული საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით.

გრანტი არის არასავალდებულო ტრანსფერი, რომელიც მიღებულია მთავრობის მიერ სხვა სამთავრობო ეკონომიკური ერთეულისგან და საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან. გრანტების შემდგომი კლასიფიცირება ხდება **კაპიტალურ** და **მიმდინარე** გრანტებად და შეიძლება მიღებულ იქნეს, როგორც ფულადი, ისე ნატურალური ფორმით.

გრანტები იყოფა შემდეგ კატეგორიებად: საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები, უცხო სახელმწიფოთა მთავრობებიდან მიღებული გრანტები და სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულებიდან მიღებული გრანტები.

მიმდინარეა ისეთი გრანტები, რომლებიც განკუთვნილია მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად და არ გამოიყენება აქტივების შესაძენად. კაპიტალური გრანტები არის ისეთი გრანტები, რომლებიც გრანტის პირობის თანახმად, მიმღებმა უნდა გამოიყენოს აქტივების შესაძენად (საბრუნავი საშუალებების გარდა). კაპიტალურ გრანტებს წარმოადგენს აქტივების გადაცემა (ფულისა და საბრუნავი საშუალებების გარდა) და ორმხრივი ან მრავალმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე დებიტორსა და კრედიტორს შორის ვალდებულებების გაუქმება (ჩამოწერა). თუ ვერ ხერხდება გრანტის ხასიათის დადგენა, მაშინ ის უნდა აღირიცხოს მიმდინარე გრანტების მუხლით.

სხვა შემოსავლები მოიცავს: შემოსავლებს საკუთრებიდან, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას, შემოსავლებს სანქციებიდან, ნებაყოფლობით ტრანსფერებს, გარდა გრანტებისა და შერეულ და სხვა არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებს.

- შემოსავლები საკუთრებიდან არის სხვადასხვა სახის შემოსავლები, რომელსაც სახელმწიფო ერთეული მიიღებს მის საკუთრებაში არსებული ფინანსური ან არაწარმოებული აქტივის სხვა ერთეულზე სარგებლობაში გადაცემით. ასეთი შემოსავლები მოიცავს პროცენტებს, დივიდენდებს, კვაზი-კორპორაციებიდან მიღებულ შემოსავლებს, შემოსავლებს სადაზღვევო პოლისების ფლობიდან და რენტას;

- საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია გარდა საკუთრივ რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებისა მოიცავს ასევე ქვეყანაში მოქმედი სხვადასხვა სახის სახელმწიფო მოსაკრებლებიდან მისაღებ შემოსავლებს;

- სანქციები (ჯარიმები და საურავები) წარმოადგენს სავალდებულო მიმდინარე ტრანსფერებს, რომლის დაკისრებაც ხდება სასამართლოს ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონმდებლობის ან სხვა ადმინისტრაციული პროცედურების დარღვევისთვის;

- ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გარდა გრანტებისა მოიცავს ფულად შემოწირულობებს (დარიცხვის მეთოდის შემთხვევაში კი არაფულად საჩუქრებს) და სხვა ნებაყოფლობით ტრანსფერებს, რომლებსაც ფიზიკური პირები, კერძო არამომგებიანი ორგანიზაციები, არასამთავრობო ფონდები და ორგანიზაციები, საწარმოები და კორპორაციები (მთავრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების გარდა) გადასცემენ სახელმწიფოს;

- შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები მოიცავს შემოსავლებს, რომლებიც არ მიეკუთვნება ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ კატეგორიას.

2. არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები. შემოსავლების აღნიშნულ კატეგორიას მიეკუთვნება სახელმწიფოს კუთვნილი მატერიალური და არამატერიალური აქტივების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლები, მაგალითად, საწარმოების, საწარმოებში არსებული წილების, შენობა-ნაგებობების, მანქანა-დანადგარების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლები.

3. ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები. აქ გაითვალისწინება სახელმწიფოს კუთვნილი ფინანსური აქტივების (აქციები, ობლიგაციები და ა.შ.) გამოყენებიდან მიღებული შემოსავლები.

4. სხვა შემოსულობები; დეფიციტის დაფინანსების წყაროები

თანამედროვე საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისათვის ხშირად საკმარისი არ არის სახელმწიფო ბიუჯეტის ის შემოსულობები, რომლებიც ზემოთ განვიხილეთ და საჭირო ხდება დამატებითი სახსრების მოზიდვა. სახელმწიფო ხელისუფლება სახსრების მობილიზაციასა და ბიუჯეტის დეფიციტის დაბალანსებას ახდენს სახელმწიფო კრედიტის მეშვეობით.

სახელმწიფო კრედიტი ფინანსური სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელი რგოლია. თანამედროვე პირობებში ეკონომიკურად მაღალ განვითარებულ ქვეყნებში შემოსავლები, რომლებიც მიიღება სახელმწიფო კრედიტის მეშვეობით მოცულობით მეორეა გადასახადების შემდეგ.

სახელმწიფო კრედიტი, როგორც ფინანსური კატეგორია, შეიძლება ორგვარი ასპექტით იქნას განხილული: **აქტიური**, როცა სახელმწიფო გამოდის კრედიტორის (გამსესხებლის) როლში და **პასიური**, როცა იგი გამოდის მსესხებლის (დებიტორის) როლში. სახელმწიფო კრედიტის სისტემაში შედის აგრეთვე **პირობითი სახელმწიფო კრედიტი**, როცა სახელმწიფო გამოდის გარანტად კერძო კრედიტისა და იმ სესხებისა, რომლებიც გაიცემა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანიზაციებზე და სახელმწიფო კორპორაციებზე (საწარმოებზე). **სახელმწიფო გარანტიები** სახელმწიფო კრედიტის განსაკუთრებულ ფორმას წარმოადგენს, რომლის თავისებურება ის არის, რომ ხელისუფლების მიერ გაცემული გარანტიების მოცულობის ზრდა იწვევს სახელმწიფო ვალის გადიდებას.

სახელმწიფო გარანტიის გამოყენება, ჩვეულებრივ, ხდება ნაკლებად საიმედო მსესხებლების არსებობისას, რის გამოც იზრდება ხარჯები, რომლებიც უნდა დაფინანსდეს ცენტრალიზებული ფულადი ფონდებიდან.

სახელმწიფო კრედიტით შემოსული ფულადი სახსრები ხელისუფლების განკარგულებაში გადადის და დამატებით ფინანსურ რესურსებს ქმნის, რომლითაც იფარება ბიუჯეტის დეფიციტი.

სახელმწიფო კრედიტის პრინციპები მდგომარეობს სესხის დაბრუნებადობას, ვადიანობასა და გადახდევინებაში. რაც შეეხება სახელმწიფო სესხების პროცენტისა და თვით სესხების დაფარვას, იგი შემდგომ წლებში წარმოებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებებით.

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.

სახელმწიფო ვალი ეს არის მთავრობის და ეროვნული ბანკის მიერ ხელშეკრულებით, კანონით ან გარანტიით აღებული და დაუფარავი ყველა **საშინაო** და **საგარეო** ვალდებულებების ერთობლიობა.

დეფიციტის დაფინანსების ძირითად წყაროებს წარმოადგენენ:

1. უცხოური კრედიტები და სესხები;
2. შიდა კრედიტები და სესხები, მათ შორის სახელმწიფო სახაზინო ვალდებულებებიდან მობილიზებული თანხები.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო წლიური საბიუჯეტო კანონითა და სხვა ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული ლიმიტის ფარგლებში, კანონმდებლობით დაგენილი წესით იღებს გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო ვალის აღებისა და სახელმწიფო გარანტიების გაცემის შესახებ.

უცხოური კრედიტებისა და სესხების (საგარეო ვალი) საკითხს და მასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების როლს ჩვენ წინა თავებში შევეხეთ. რაც შეეხება **შიდა კრედიტებს და სესხებს**, უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ეკონომიკური სისტემები იცნობს სახელმწიფო შიდა კრედიტებისა და სესხების ორ ფორმას:

1. **სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვება**, რომელიც მოსახლეობასა და საკრედიტო დაწესებულებებს ფასიანი ქაღალდების (ობლიგაციებისა და სახაზინო თამასუქები) სახით მიეყიდება:

2. **მოსახლეობის ანაზრების ნაწილის მიმოქცევა შემნახველ ბანკებსა და სალაროებში**. შემნახველი ბანკები და სალაროები არის საკრედიტო დაწესებულებები, რომელთა ძირითადი ფუნქციაა მოსახლეობის დროებით თავისუფალი ფულადი საშუალებებისა და დანაზოგების სასესხო კაპიტალის წყაროდ წარმართვა. ამ დროს ნაშთად დარჩენილი მოსახლეობის ანაზრები მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფოს განკარგულებაში გადადის და ფაქტობრივად წარმოადგენს უვადო სახელმწიფო სესხს.

როგორც წესი, ნებისმიერი ქვეყნის ბიუჯეტის, მათ შორის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების დიდ ნაწილს შეადგენს შემოსავლები, ძირითადად კი საგადასახადო შემოსავლები. თუ გადავხედავთ, საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურას, ნათლად დავინახავთ, რომ შემოსულობების ყველაზე დიდი ნაწილი - 74% მოდის გადასახადებზე, რაც ნორმალურია და ძირითადად მსგავსია განვითარებული ქვეყნების შესაბამისი მაჩვენებლების.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების ანალიზისათვის საინტერესოა ვიცოდეთ ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების სტრუქტურა და მათი მიმართება მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ). ბიუჯეტის შემოსავლების პროცენტული მაჩვენებელი მშპ-თან მიმართებაში 2008 წელს არის 30.7%, ხოლო შემდეგ კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2014 წლისათვის საპროგნოზოდ 29,9% ფიქსირდება, ეს იმას ნიშნავს, რომ ბიუჯეტში სულ უფრო ნაკლები რესურსები აკუმულირდება მშპ-თან მიმართებაში და სახელმწიფო ბიუჯეტის მეშვეობით ნაკლები რესურსების გადანაწილებას ახდენს, რაც მისასალმებელი ფაქტია, თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ

ეს მაჩვენებელი ჯერ კიდევ აღემატება განვითარებული ქვეყნების შესაბამის მაჩვენებლებს. ასე მაგალითად, აშშ-ში 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 14%-ს შეადგენდა.

7.3. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და ასიგნებები

ბიუჯეტი სახელმწიფოში არსებული ეკონომიკური პოლიტიკის სარკეა. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს ქვეყნის სტრატეგიული მიზნების რეალიზების საშუალებას. ამიტომ უდიდესი მნიშვნელობა აქვს, თუ როგორაა განსაზღვრული ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები, როგორაა წარმოდგენილი ისინი პროგრამებში, ღონისძიებებსა და დროში და როგორაა ამისათვის შეზღუდული რესურსები განაწილებული და რაში მდგომარეობს **ფისკალური სფეროს ამოცანები**. საბიუჯეტო სახსრების ძირითადი ნაწილი გაიცემა ეროვნული ეკონომიკის პრიორიტეტულ დარგებსა და საწარმოებზე.

როგორც ცნობილია, ბიუჯეტი შედგება ორი მთავარი ნაწილისაგან **შემოსულობებისა და გადასახდელებისაგან**. წინა თავში ჩვენ განვიხილეთ თუ როგორ ხდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ფორმირება. ამ თავში გავეცნობით თუ როგორ ნაწილდება ეს სახსრები მიზნობრივად, ანუ განვიხილავთ **სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებს**.

წინასწარ შევნიშნოთ, რომ ისევე როგორც ყველა შემოსულობა არ წარმოადგენს შემოსავლებს, ასევე ყველა გადასახდელი არ წარმოადგენს ხარჯებს. მაგალითად, კრედიტის დაბრუნება არ შეიძლება ბიუჯეტის ხარჯებს მივაკუთნოთ, რამდენადაც ის გამომდინარეობს კრედიტით წარმოქმნილი ვალდებულებიდან. მეორე მხრივ, პროცენტის გადახდა ხარჯების მუხლს მიეკუთვნება.

ამასთან, გადასახდელი **ოპერაციები** შეიძლება იყოს **ორმხრივი**

და ცალმხრივი. ორმხრივი საგადასახდელო ოპერაციების შემთხვევაში ფულის გადახდა ხდება საქონლისა და მომსახურების სანაცვლოდ. ცალმხრივი ოპერაციების შემთხვევაში ფულის რაიმეს სანაცვლოდ გადახდა არ ხდება. ასეთია მაგალითად, ტრანსფერები, სუბსიდიები და გრანტები.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები. ბიუჯეტის გადასახდელები არის საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს: ა) ხარჯებს; ბ) არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები); გ) ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა); დ) ვალდებულებებს (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები).

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების, ისევე როგორც შემოსულობების კლასიფიკაცია, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მე-8 მუხლის შესაბამისად მტკიცდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციებისა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმების საფუძველზე.

ბიუჯეტიდან ხარჯების გაწევა და ვალდებულების აღება დაუშვებელია ასიგნების გარეშე. ასიგნება არის ფისკალური წლის განმავლობაში ბიუჯეტით დამტკიცებული მოცულობის ფარგლებში საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული მიზნებისათვის ხარჯების გაწევის უფლებამოსილება.

ასიგნებები წარმოადგენს ხარჯვაზე დაწესებულ ზღვრებს, წლიურ საბიუჯეტო კანონში განსაზღვრული მიზნებისათვის. ხოლო ხარჯვაზე დაწესებული ვადები უნდა ამოიწუროს ფისკალური წლის ბოლოს.

საბიუჯეტო ასიგნება ეს არის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის საფუძველზე მხარჯავ დაწესებულებებზე დელეგირებული უფლებამოსილება თანხების ხარჯვაზე დროისა და თანხების ზღვრული მოცულობის მითითებით.

რას წარმოადგენს თავად მხარჯავი დაწესებულება?

მხარჯავი დაწესებულება – ეს არის ბიუჯეტის ხარჯების ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით პირველი თანრიგის დაწესებულება, რომლისთვისაც ბიუჯეტით გათვალისწინებულია ასიგნება და რომელიც პასუხისმგებელია ხარჯების მართვაზე.

მხარჯავი დაწესებულებათა, მაგალითად, **საბიუჯეტო ორგანიზაცია** ან მის დაქვემდებარებაში მყოფი ერთეული, რომელიც ახორციელებს საკუთარის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და ანგარიშგებას დადგენილი ნორმების, სტანდარტებისა და წესების შესაბამისად.

ევროკავშირის ქვეყნების ბიუჯეტებში ასიგნებები, როგორც წესი, დიფერენცირებულია ორ კატეგორიად: **პირველი**, ეს არის **ვალდებულებითი ასიგნებები**, რომლებიც გულისხმობს მიმდინარე საფინანსო წლის განმავლობაში ნაკისრი სამართლებრივი ვალდებულებების მთლიან ღირებულებას, რომლებიც დაკავშირებულია იმ ქმედებებთან, რაც უნდა განხორციელდეს ერთ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში; **მეორე**, ეს არის **ანგარიშსწორებითი ასიგნებები**, რომლებიც გულისხმობს იმ დანახარჯების დაფარვას, რაც წარმოიშვა მიმდინარე წლის ან გასული წლების განმავლობაში აღებული ვალდებულებების შესრულებით. შესაბამისად იმ ოპერაციის ანაზღაურება, რომლისთვისაც ერთი წლის განმავლობაში მოხდა ვალდებულებების აღება, შესაძლოა მომდევო წლებშიც გაგრძელდეს.

განასხვავებენ **პროგნოზირებულ** და **ფიქსირებულ** ასიგნებას. **პროგნოზირებული ასიგნება** წარმოადგენს ასიგნებას, რომელიც დაკავშირებულია ვალის მომსახურებასა და ამორტიზაციასთან ან/და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ სესხზე გადახდასთან. პროგნოზირებული ასიგნების ზევით ვალდებულების აღება მოითხოვს საქართველოს წლიურ საბიუჯეტო კანონში სათანადო ცვლილებების შეტანას.

ფიქსირებული ასიგნება წარმოადგენს პროგნოზირებულის

გარდა ყველა სხვა ასიგნებას. ხელისუფლების ნებისმიერ დონეზე ფიქსირებული ასიგნების ზევით ხარჯის გაწევა და ვალდებულების აღება დაუშვებელია.

საქართველოს მოქმედი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად ხდება ხარჯების ეკონომიკური, ფუნქციონალური და ორგანიზაციული კლასიფიკაცია.

ეკონომიკური კლასიფიკაცია.

ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია წარმოადგენს ბიუჯეტის ხარჯების ფინანსური ოპერაციების დაჯგუფებას ეკონომიკური შინაარსის მიხედვით. ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით ხარჯები იყოფა 8 ძირითად ჯგუფად, კერძოდ:

- შრომის ანაზღაურება;
საქონელი და მომსახურება;
ძირითადი კაპიტალის მოხმარება;
პროცენტი;
სუბსიდიები;
გრანტები;
სოციალური უზრუნველყოფა;
- სხვა ხარჯები.

შრომის ანაზღაურება გულისხმობს დამქირავებლის მიერ დაქირავებულისათვის საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში შესრულებული სამუშაოს ღირებულების ასანაზღაურებლად ფულადი ან სასაქონლო ფორმით გაცემულ კომპენსაციებს.

საქონელი და მომსახურება გულისხმობს ბიუჯეტიდან ნებისმიერი საქონლისა და მომსახურების შესაძენად გაცემულ თანხებს.

ძირითადი კაპიტალის მოხმარება წარმოადგენს საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, ფიზიკური ცვეთის, მორალური ცვეთისა და ჩვეულებრივი შემთხვევითი დაზიანების შედეგად, სახელმწიფო ერთეულის მფლობელობაში არსებული და მის მიერ

გამოყენებული ძირითადი აქტივების ღირებულების შემცირებას. მისი ღირებულებითი შეფასება ხორციელდება მოცემული პერიოდის საშუალო ფასებით (შენიშვნა: აღნიშნული მუხლი მოქმედებს მხოლოდ დარიცხვის მეთოდის დროს).

პროცენტი წარმოადგენს გადასახდელს, რომელიც გამომდინარეობს ფინანსური მოთხოვნების გარკვეული სახეებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან, ფასიანი ქაღალდებიდან (გარდა აქციებისა), სესხებიდან და კრედიტორული დავალიანებიდან. სასესხო ვალდებულებები წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც ერთი ერთეული (დებიტორი) სესხს იღებს მეორე ერთეულისაგან (კრედიტორისაგან). პროცენტი წარმოადგენს გადასახდელს, რომელსაც უხდის დებიტორი კრედიტორს, კრედიტორის მიერ უზრუნველყოფილი ეკონომიკური ღირებულების გამოყენებისათვის.

სუბსიდიები წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე სახელმწიფო ერთეულის მიერ მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს.

გრანტები წარმოადგენს მიმდინარე ან კაპიტალური დანიშნულების ტრანსფერებს ერთი სახელმწიფო ერთეულიდან სხვა სახელმწიფო ერთეულზე, საერთაშორისო ორგანიზაციაზე ან სხვა ქვეყნის მთავრობაზე (საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიზნებისთვის გრანტის შინაარსი არ ემთხვევა „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ განმარტებას და ხარჯების კლასიფიკაციაში გამოყენებული ტერმინი „გრანტი“ გამოიყენება მხოლოდ ამ კლასიფიკაციის მიზნებისათვის).

სოციალური უზრუნველყოფა არის ტრანსფერი ფულადი ან სასაქონლო ფორმით, რომელიც ხორციელდება მთელი მოსახლეობის ან მისი გარკვეული ნაწილის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით.

სხვა ხარჯები მოიცავს ქონებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, გარდა პროცენტისა და სხვადასხვა ხარჯებს.

ფუნქციონალური კლასიფიკაცია.

ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკატორის ერთ-ერთი უმთავრესი დანიშნულებაა სახელმწიფო ხარჯების პოლიტიკის ანალიზი ისტორიულ პერიოდში. ის მთავრობის საქმიანობებს (განათლება, სოციალური დაცვა, თავდაცვა და ა.შ.) მიზნების მიხედვით აღრიცხავს. ფუნქციონალური კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია სექტორებს (დარგობრივი სამინისტროები) შორის რესურსების განაწილების გასაანალიზებლად. **სტაბილური ფუნქციონალური კლასიფიკაცია** საჭიროა იმისათვის, რომ მოხდეს ისტორიული მიმოხილვის შედგენა, სახელმწიფო დანახარჯების ანალიზი და სხვადასხვა ფისკალური წლის მონაცემების შედარება. ამ სისტემის საშუალებით ადვილად არის აგრეთვე შესაძლებელი სხვადასხვა ქვეყნების ანალოგიური მსხვილი კატეგორიების ხარჯების ერთმანეთთან შედარება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია შედგება 10 **პირველი დონის** ძირითადი ჯგუფისა და 69 **მეორე დონის** ქვეჯგუფისაგან.

მოქმედი ფუნქციონალური კლასიფიკაციით სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებია:

1. საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება;
2. თავდაცვა;
3. საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
4. ეკონომიკური საქმიანობა;
5. გარემოს დაცვა;
6. საბინაო-კომუნალური მეურნეობა;
7. ჯანმრთელობის დაცვა;
8. დასვენება, კულტურა და რელიგია;
9. განათლება;
10. სოციალური დაცვა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის აღრიცხვის ქვეყანაში მიღებული სტანდარტები განსხვავდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში დამტკიცებული სტანდარტებისაგან. მსოფლიოში მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა (ავსტრალია, ახალი ზელანდია), სადაც ეს განსხვავება საერთოდ არ არსებობს. სახელმწიფო ფინანსურ სტატისტიკაში მოცემული კლასიფიცირების წესები მხოლოდ ანგარიშგების მიზნებისათვისაა გათვალისწინებული, სადაც ყურადღება გამახვილებულია **ეკონომიკურ და ფუნქციონალურ** ანგარიშგებაზე, რათა ის ადვილი შესადარებელი იყოს სხვა ქვეყნების მონაცემებთან. ამასთან, ეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) მოთხოვნაცაა. მაშინ, როცა საბიუჯეტო კლასიფიკაცია არის სტრატეგიის ფორმულირების, ბიუჯეტის ადმინისტრირებისა და საბუღალტრო აღრიცხვის ინსტრუმენტი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ორგანიზაციული კლასიფიკაცია.

როგორც ზემოთ განვმარტეთ, **მხარჯავი დაწესებულებები** წარმოადგენენ საბიუჯეტო დაწესებულებებს, რომელთაც ბიუჯეტის კანონი ანიჭებს უფლებამოსილებას გამოიყენონ საბიუჯეტო თანხები. საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული წლიური საბიუჯეტო კანონი დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის უნდა შეიცავდეს თითოეული მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებების მოცულობას, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობას, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდების მოცულობას, ბიუჯეტის პროფიციტისა ან დეფიციტის მოცულობას და პროფიციტის გამოყენების ღონისძიებებს ან დეფიციტის დაფინანსების წყაროებს.

7.4. სახელმწიფო ორგანოების წმინდა დაკრედიტება

წმინდა დაკრედიტება (დაკრედიტებას მინუს ვალის დაფარვა) მოიცავს სახელმწიფო ორგანოების დაკრედიტებას, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკით განსაზღვრული ამოცანების გადასაწყვეტად გამოიყენება. მაგალითად, ასეთ დაკრედიტებას მიეკუთვნება ფერმერების, მცირე ბიზნესისა და სტუდენტთა სუბსიდირება.

კიდევ ერთხელ მივუბრუნდეთ **ბიუჯეტის პროფიციტისა და დეფიციტის** საკითხს. ბიუჯეტს თუ განვიხილავთ ფულის ნაკადის თვალსაზრისით, დავინახავთ, რომ ერთობლივი შემოსულობები ყოველთვის უდრის ერთობლივ გადასახდელებს. აღნიშნულის გამო სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველთვის დაბალანსებულია. ბიუჯეტის ანალიზისა და გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია განვასხვავოთ, ერთი მხრივ, შემოსულობები და გრანტები და მეორე მხრივ, ხარჯები წმინდა დაკრედიტების ჩათვლით. ბიუჯეტის ბალანსის ტრადიციული განმარტება სწორედ ამ პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომელიც **ბიუჯეტის დეფიციტს** განიხილავს, როგორც ერთობლივი შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობას;

ამგვარად, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი იქმნება მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს ხარჯები და წმინდა დაკრედიტება მეტია სახელმწიფო შემოსავალზე და გრანტებზე.

დაფინანსება ნიშნავს პროგნოზულ შემოსულობებსა და პროგნოზულ ხარჯებს შორის სხვაობის დაფარვის მიზნით ფულადი ფონდების მობილიზებასა და გამოყენებას.

დეფიციტის დაფინანსება, საზოგადოდ, შეიძლება შემდეგი ოთხი წყაროს მეშვეობით განხორციელდეს: (1) ცენტრალური ბანკის კრედიტით ან როგორც მას უწოდებენ **ემისიური** დაფინანსებით;

(2) საბანკო სექტორიდან სესხის აღებით; (3) ეროვნული არასაბანკო სექტორიდან სესხის აღებით; (4) საგარეო სესხით ან სავალუტო რეზერვების გამოყენებით.

;

7.5. საბიუჯეტო პროცესი

საზოგადოდ, საბიუჯეტო პროცესი - ეს არის კანონმდებლობით რეგლამენტირებული ხელისუფლების სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების მიზნით.

თითოეული ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესზე მოქმედი უამრავი ფაქტორიდან გამოყოფენ 6 ფაქტორს, რომლებიც დიდ გავლენას ახდენენ ზემოთ ხსენებული მიზნების შესრულების საბოლოო შედეგებზე. ეს ფაქტორებია:

- 1) საკანონმდებლო ჩარჩოები;
- 2) მთავრობათაშორისი პროგრამები და პოლიტიკა;
- 3) სახელისუფლებო სტრუქტურები (სახელმწიფოებრივი წყობილების ორი ფორმა);
- 4) თავად ქვეყნის ეკონომიკა;
- 5) ძირითადი ლიდერების პიროვნული თვისებები და ამბიციები;
- 6) მთავრობის მიერ მისაწოდებელი მომსახურების ბუნება (საზოგადოებრივი საქონელი).

თითქმის ყველა ამ ფაქტორს ჩვენ უკვე გავეცანით წინა თავებში. ამ თავში შევხებით მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ჩარჩოებს.

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის საკანონმდებლო ჩარჩოები.

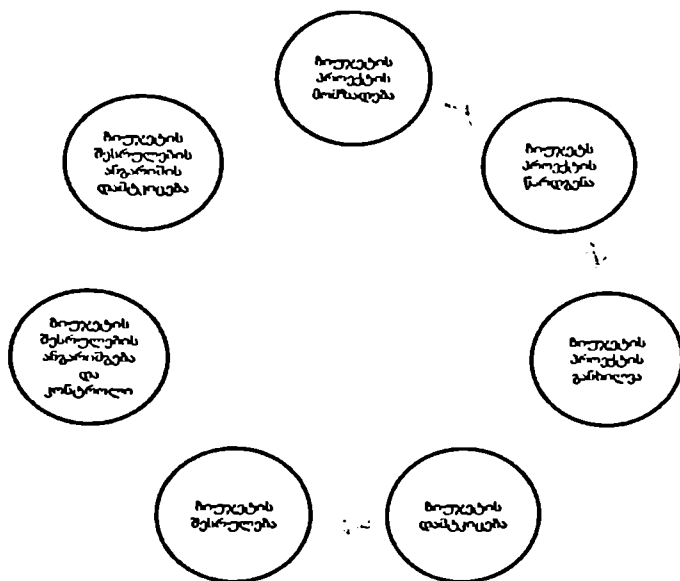
საქართველოში ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებზე შედგენა, განხილვა, დამტკიცება და შესრულება, მათი შესრულების კონტროლი რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციით, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“, წლიური საბიუჯეტო კანონებით და საქართველოს სხვა კანონებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოცემული ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების წესების შესახებ მასალებით.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დღეისათვის მოიცავს შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმას არა მხოლოდ დასაგეგმი, მაგალითად, 2015 წლის, არამედ დასაგეგმის შემდგომი 3 წლისათვის (2016-2018). აღნიშნული მიდგომა, რომლის დროსაც ხდება მთავრობის შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმის მომზადება საშუალოვადიან პერიოდში ცნობილია **ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმარების** სახელით.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების ეტაპები. როგორც ვიცით, საქართველოში საბიუჯეტო წელი **კალენდარულ წელს** ემთხვევა ანუ იწყება 1 იანვარს და მთავრდება 31 დეკემბერს. მომავალი წლის ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი იწყება მიმდინარე წლის დასაწყისში. ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ხელისუფლება, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებასა და კონტროლზე უფლებამოსილია საკანონმდებლო ხელისუფლება. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასა და წარდგენას კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია **ფინანსთა სამინისტრო**.

საბიუჯეტო პროცესი გრძელდება 33 თვის განმავლობაში. აქედან, დაგეგმვის ფაზა მოიცავს 7 თვეს, განხილვისა და დამტკიცების ფაზა - 3 თვეს, შესრულების ფაზა - 12 თვეს, ანგარიშის მომზადებისა და დამტკიცების ფაზა - 11 თვეს.

ნახაზი 17. საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები



განვიხილოთ ეს ეტაპები თანმიმდევრობით.

1. ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესი იწყება მიმდინარე წლის 1 მარტს, როდესაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთან და ეროვნულ ბანკთან ერთად (შესაძლებელია ასევე მთავრობის გადაწყვეტილებით სხვა სამინისტროებთან ერთად) იწყებს მუშაობას **ძირითადი მონაცემები-სა და მიმართულებების დოკუმენტზე**. ეს უკანასკნელი მოიცავს საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს და საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზის საფუძველს წარმოადგენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების

ინდიკატორული გეგმის პროექტი. ის მოიცავს მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებს და ელემენტებს: მთლიან შიდა პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასების ცვლილებებს, წარმოებას სექტორების მიხედვით, საგადამხდელო ბალანსს, ვალუტის კურსს, მონეტარულ მაჩვენებლებს და სხვა.

საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზი არის საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზზე დაფუძნებული შემოსავლების, ხარჯების და დაფინანსების ძირითადი ელემენტების პროგნოზი.

საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები მოიცავს: მიმდინარე ბიუჯეტის მდგომარეობას; წინადადებებს ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ, რომელიც გამომდინარეობს მთავრობის პოლიტიკისა და პრიორიტეტებისაგან; ძირითად ფისკალურ და ფინანსურ ღირებულებებსა და მიზნებს; შემოსავლებისა და ხარჯების ძირითად კატეგორიებს (საბიუჯეტო წლისათვის). ის ეფუძნება საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს, მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას წარუდგენს 15 აპრილამდე. 1 მაისამდე, პრეზიდენტთან შეთანხმებით, საქართველოს მთავრობა აღნიშნულ დოკუმენტს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს წარუდგენს. 1 ივნისამდე **საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი** შესაბამისი კომიტეტების დასკვნებზე დაყრდნობით ამზადებს დასკვნას და უგზავნის საქართველოს მთავრობას. 15 ივნისამდე კი საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს კადრებისა და ხარჯების ზღვრულ მოცულობას. მომდევნო 5 დღის განმავლობაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყველა ძირითად მხარჯავ ერთეულს უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარს (საბიუჯეტო განაცხადი), სადაც მითითებულია საშტატო ერთეულისა და ხარჯების ზედა ზღვარი კონკრეტული საბიუჯეტო წლისათვის.

მხარჯავი დაწესებულებების ხელმძღვანელები საბიუჯეტო ციკულარზე დაყრდნობით ამზადებენ საბიუჯეტო განაცხადებს და 15 აგვისტომდე წარუდგენენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. საბიუჯეტო განაცხადი უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

- გასული საბიუჯეტო წლის ფაქტობრივი შემოსულობები და გადასახდელები, მიმდინარე წლის მოსალოდნელი შემოსულობები და გადასახდელები, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზები;

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით მომავალი საბიუჯეტო წლის და კიდევ შემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის გაანგარიშებული შემოსულობები და გადასახდელები;

- ინფორმაცია ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი თანამშრომლების მოთხოვნილი ოდენობის შესახებ;

- შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთება;

- ინფორმაცია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მიღებული ან მისაღები არაფულადი გრანტების შესახებ.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საბიუჯეტო განაცხადებს ამოწმებს და მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად იხილავს 30 აგვისტომდე. მხარჯავ დაწესებულებას და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა.

15 სექტემბრამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას განსახილველად წარუდგენს მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს, ხოლო 1 ოქტომბრამდე საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

2. ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვა იწყება საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებში. საკომიტეტო მოსმენების

შემდეგ კანონპროექტი განიხილება საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ბიუჯეტის პროექტსა და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებას წარადგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ან მთავრობის რომელიმე წევრი პრემიერ-მინისტრის დავალებით. პარლამენტი ასევე ისმენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოხსენებებს.

საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტს ამტკიცებს ერთი მოსმენით ხმათა უბრალო უმრავლესობით. საქართველოს პარლამენტს შეუძლია მხარი არ დაუჭიროს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ კანონპროექტს. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით 2 კვირის ვადაში წარუდგენს პარლამენტს კანონპროექტის ახალ ვარიანტს, რომლის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტს უფლება აქვს დაითხოვოს პარლამენტი და დეკრეტით დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ დაამტკიცებს ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს უფლება ეძლევათ ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები გაწიონ თვეში წინა წლის ასიგნებების მოცულობის ერთი მეთორმეტედის ოდენობით, მიღებული შემოსავლების ფარგლებში.

ქვეყანაში საგანგებო სიტუაციის შექმნის შემთხვევაში, პარლამენტი უფლებამოსილია დაამტკიცოს მთავრობის შემოთავაზებული საგანგებო ბიუჯეტი საგანგებო მდგომარეობის ხარჯების დასაფინანსებლად. ასევე შესაძლებელია დამატებით იქნეს შემოღებული გადასახადები და მოსაკრებლები, იმ შემთხვევაში თუ საჭირო გახდება დამატებითი შემოსავლების მოზილიზება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის საჭიროების შემთხვევაში, მთავრობა სა-

ქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს აღნიშნულ ცვლილებებს.

ისეთი კანონის ან ნორმატიული აქტის პროექტი, რომელიც გავლენას მოახდენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით დადგენილ შემოსულობებზე ან/და გადასახდელებზე, პარლამენტის მიერ შეიძლება განხილული იქნეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ახლავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებების პროექტი. აღნიშნული კანონპროექტები პარლამენტმა შეიძლება დაამტკიცოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ.

3. ბიუჯეტის შესრულება წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღებისა და პრეზიდენტის მიერ მისი ხელმოწერისთანავე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მასზე გამოყოფილი ასიგნებების შესახებ. ამასთან ერთად, ფინანსთა სამინისტრო მუშაობას იწყებს საბიუჯეტო სახსრების განწერაზე. **განწერა არის დოკუმენტი, რომელშიც ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები განაწილებულია კვარტლების მიხედვით, ბიუჯეტის კანონისა და კლასიფიკაციის შესაბამისად.** განწერილი ხარჯები და შემოსავლები უნდა იყოს დაბალანსებული. აღნიშნული დოკუმენტი საჭიროა იმისთვის, რომ არ მოხდეს დისბალანსი ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის წლის სხვადასხვა პერიოდში. განწერა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონთან ერთად ძირითადი დოკუმენტია, რომელსაც იყენებს **სახაზინო სამსახური** ხარჯების დასაფინანსებლად. სახაზინო სამსახურს უფლება არ აქვს გასცეს თანხა, თუ ამას არ ითვალისწინებს განწერა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების პროცესში თუ აღმოჩნდა, რომ წლის პირველ ნახევარში ბიუჯეტის წლიური პროგნოზირებული შემოსავლები და გრანტები განიცდის 10 პროცენტზე მეტ დანაკლისს, მთავრობამ პარლამენტს უნდა

წარუდგინოს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონში შესაბამისი ცვლილებების პროექტი.

4. ბიუჯეტის ანგარიშგება და კონტროლი ბიუჯეტის ანგარიშგება და კონტროლი საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია. სახელმწიფო ხაზინა ყოველი თვის დასრულებიდან 20 დღის ვადაში ამზადებს ანგარიშგებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით და წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

ყოველი კვარტლის დასრულებიდან ერთი თვის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმოხილვას, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: მაკროეკონომიკის და საბიუჯეტო სფეროში მიმდინარე მოვლენებს; შემოსულობების, გადასახდელების (მათ შორის, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან.

ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციებისა და დადგენილი ვადების შესაბამისად **მხარჯავი დაწესებულებები** ამზადებენ საკუთარ საბოლოო ანგარიშებსა და ანგარიშგებას, რომლის საფუძველზეც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს **ერთიან წლიურ ანგარიშსა და ანგარიშგებას** და საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან სამი თვის ვადაში გადასცემს მას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. ეს უკანასკნელი წლიური ანგარიშის მისთვის გადაცემიდან 45 დღის ვადაში საქართველოს მთავრობას აცნობებს ამ ანგარიშის შესახებ მოხსენების დასრულების თაობაზე და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ. მთავრობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან, ანგარიშის შესახებ მოხსენების დასრულების თაობაზე ინფორმაციის მიწოდებისთანავე, მაგრამ საბიუჯეტო წლის

დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება ასახავს, თუ რამდენად სწორი და ზუსტია წარმოდგენილი ანგარიშები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის განხილვისა და ამ ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენების მოსმენის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტი საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე იღებს დადგენილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის თაობაზე.

ცხრილი #2. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროცესის კალენდარი

#	ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	პროცესი
1	1 მარტი	ფინანსთა სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო, ეროვნული ბანკი	იწყებენ მუშაობას ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე
2	15 აპრილამდე	ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს მთავრობას წარუდგენს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს
3	1 მაისამდე	საქართველოს მთავრობა	პრეზიდენტთან შეთანხმებით ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს წარუდგენს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს
4	1 ივნისამდე	პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი	პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტების დასკვნებზე დაყრდნობით აშუადებს დასკვნას და უგზავნის მთავრობას
5	15 ივნისამდე	საქართველოს მთავრობა	ამტკიცებს კადრებისა და ხარჯების ზღვრულ მოცულობებს
6	მე-5 პუნქტის შესრულებიდან 5 დღის განმავლობაში	ფინანსთა სამინისტრო	ყველა მხარეზე ერთულის უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარს
7	15 აგვისტომდე	საბიუჯეტო დაწესებულებების ხელმძღვანელები	საბიუჯეტო ცირკულარზე დაყრდნობით მომზადებულ საბიუჯეტო განაცხადებს წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს

8	30 აგვისტომდე	ფინანსთა სამინისტრო	საბიუჯეტო განაცხადებს ამონებს და იხილავს მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად
9	5 სექტემბრამდე	საქართველოს მთავრობა	მხარჯავ დაწესებულებასა და ფინანსთა სამინისტროს შორის შეუთანხმებელ საკითხებზე იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას
10	15 სექტემბრამდე	ფინანსთა სამინისტრო	აშზაღვებს ბიუჯეტის პროექტს და წარუდგენს მას საქართველოს მთავრობას
11	1 ოქტომბრამდე	საქართველოს მთავრობა	პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტს თანდართული მასალებით
12	1 იანვრამდე	საქართველოს პარლამენტი	ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტს თანდართული მასალებით
13	ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვის განმავლობაში	ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ კვარტალურ მიმოხილვას
14	საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა	მხარჯავი დაწესებულებები	აშზაღვებენ საბოლოო ანგარიშებს და ანგარიშგებებს, რომლებიც ეგზავნება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც საქართველოს ფინანსთა აშზაღვებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და წარუდგენს საქართველოს მთავრობას, რომელიც საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან 3 თვის ვადაში გადასცემს მას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს
15	საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა.	საქართველოს მთავრობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს
16	მთავრობის მიერ ანგარიშის მოსთვის წარდგენის შემდეგ 45 დღის ვადაში	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	საქართველოს მთავრობას აცნობებს ამ ანგარიშის შესახებ მოხსენების დასრულების თაობაზე და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
17	საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე	საქართველოს პარლამენტი	გამოსცემს დადგენილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ

7.6. გადასახადებისა და მოსაკრებლების ბიუჯეტებს შორის განაწილება

შემოსულობები სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ნაწილდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად (იხ. ცხრილი 3). ამასთან, ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები სრულად ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების განაწილება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის კი მოცემულია ცხრილში.

ცხრილი #3. გადასახადების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის განაწილება

შემოსავლები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	აფხაზეთის და აჭარის ა/რ ბიუჯეტი	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები
საშემოსავლო გადასახადი			
გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა	100.0		
განკუთვნილი ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის		100.0	
მოგების გადასახადი	100.0		
დამატებული ღირებულების გადასახადი	100.0		
აქციზი	100.0		
იმპორტის გადასახადი	100.0		
ქონების გადასახადი			100.0

თემა 8. დეცენტრალიზაცია და ფისკალური ფედერალიზმი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი

**დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი
თვითმმართველობა;
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი;
საბიუჯეტო პროცესი ადგილობრივ
თვითმმართველობებში.**

8.1. დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობა

საქართველოში ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს, ასევე სხვადასხვა დონეებს შორის ურთერთობები რეგულირდება საქართველოს კონტიტუციით, საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ და სხვა საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტებით. კანონმდებლობით დადგენილია ხელისუფლების თითოეული შტოსა თუ დონის/რგოლის კომპეტენციები, უფლებები და მოვალეობები. გარდა საერთო რეგულაციებისა, როგორც ცენტრალური, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მიიღება მათი საქმიანობის მარეგლამენტირებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც სავალდებულოა შესასრულებლად შესაბამისი სახელისუფლო რგოლისათვის.

როგორც წესი სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები, ფინანსურად ეხმარებიან ადგილობრივ ორგანოებს. დახმარების მოცულობა დამოკიდებულია ქვეყანაში ფინანსური რესურსების ცენტრალიზაციის ხარისხზე. ცხადია, რაც უფრო

მაღალია სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ცენტრალიზაციის ხარისხი, მით ნაკლებია ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობები და შესაბამისად, მით უფრო მეტი დახმარება ესაჭიროებათ მათ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან.

ქვეყანაში ფინანსური რესურსების დეცენტრალიზაციის ხარისხი დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე როგორებიცაა: ქვეყნის სიდიდე, გეოგრაფიული განლაგება, ღირებულებები, კულტურა, ეკონომიკური განვითარების დონე და ა.შ.

საქართველოში ფინანსური რესურსების ცენტრალიზაციის ხარისხი საკმაოდ მაღალია, ფინანსური რესურსების დიდი ნაწილი მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში. საქართველოს 2014 წლის ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირდება ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობების 81,5%, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 12% მიემართება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში ფინანსური დახმარების სახით. მას ასევე ემატება, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ რეგიონული პროექტების განსახორციელებლად (ძირითადად ინფრასტრუქტურული პროექტები) დახარჯული ფინანსური რესურსები, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის 9-10%-ს შეადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებისათვის გაწეული ფინანსური დახმარება შეიძლება იყოს, ან არ იყოს მიზნობრივი. პირველ შემთხვევაში მიღებულ დახმარებას მისი მიმღები იყენებს მხოლოდ წინასწარ შეთანხმებული მიზნით, ხოლო მეორე შემთხვევაში, მიმღები თავად წყვეტს დამოუკიდებლად მიღებული რესურსების გამოყენების მიმართულებას.

საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე არსებობს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები. აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს მერია თვით-

მმართველ ქალაქებში, ხოლო გამგეობა მუნიციპალიტეტებში, წარმომადგენლობითი ორგანო კი არის საკრებულო. ამასთან, აღმასრულებელი ორგანო ანგარიშვალდებული არის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკრებულოს წევრებს, ასევე აღმასრულებელი ორგანოს პირველ პირს მერს (თვითმმართველ ქალაქში), ან გამგებელს (მუნიციპალიტეტში) ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საარჩევნო ხმის უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია საკუთარი უფლებამოსილებანი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი, რომელიც გადაეცემა მას ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, მისი განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსურ რესურსებთან ერთად. საკუთარ უფლებამოსილებათა დაფინანსება ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ხდება საკუთარი შემოსულობებით, რომელიც მოიცავს ადგილობრივ გადასახადებსა (ამ ეტაპზე მხოლოდ ქონების გადასახადს) და მოსაკრებლებს და ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ფინანსური დახმარებების ნაწილს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის მოწესრიგება საავტომობილო და საფეხმავლო გზების, სკვერების, გარე განათების ექსპლოატაცია, ასევე სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების დაფინანსება, ქალაქის დასუფთავება, ნარჩენების გატანა და ა.შ.

აღნიშნული სერვისების მისაწოდებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ რგოლში იქმნება შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულები, ხოლო მოქალაქეები კოლექტიურად მოიხმარენ ამ საჯარო სერვისებს, მათ მიერ ადგილობრივ ბიუჯეტში გადახდილი გადასახადების თუ მოსაკრებლების სანაცვლოდ.

საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დაშვებულია, რომ საჭიროების შემთხვევაში რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა, ხელშეკრულების საფუძველზე ერთობლივად განახორციელონ ამა თუ იმ სერვისის მიწოდება მოსახლეობისათვის და ამისათვის ერთობლივად გამოიყენონ საკუთარი ფინანსური და მატერიალური რესურსები.

8.2. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი

თითოეულ ადგილობრივ თვითმმართველობას საქართველოში, ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობების (ყველა წყაროდან მიღებული შემოსავლების ჯამი), მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ძირითადი საფინანსო გეგმა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან. ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს მისი საკუთარი შემოსულობები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელი რგოლია და იცავს საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობის და უნივერსალობის პრინციპებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად

ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობები იყოფა საკუთარ და არასაკუთარ შემოსულობებად.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობებია:

- ადგილობრივი გადასახადები;
- ადგილობრივი მოსაკრებლები;
- გათანაბრებითი ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არასაკუთარი შემოსულობებია:

- მიზნობრივი ტრანსფერები;
- სპეციალური ტრანსფერები;
- კაპიტალური ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები;

ადგილობრივი გადასახადი. “საქართველოს საგადასახადო კოდექსის” თანახმად, ადგილობრივ გადასახადს განეკუთვნება ქონების გადასახადი, რომელიც გულისხმობს ფიზიკური და იურიდიული პირების საკუთრებაში არსებული ქონების დაბეგვრას.

ქონების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტს წარმოადგენს:

- საქართველოს საწარმოთა ქონება, გარდა მიწისა;
- უცხოურ საწარმოთა ქონება, გარდა მიწისა;
- ორგანიზაციების ქონება, გარდა მიწისა;
- ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებული ქონება, გარდა მიწისა;
- სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა;

- საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებული ავტომობილები;

- საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებული იახტები (კატარლები), თვითმფრინავები და შვეულმფრენები.

მოქმედი კანონმდებლობით დაწესებულია ქონების გადასახადის განაკვეთის ზედა ზღვარი 1 პროცენტამდე. აღნიშნული ზღვრის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილია თვითონ განსაზღვროს მის ტერიტორიაზე გადასახადის განაკვეთი.

ადგილობრივი მოსაკრებელი. ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ვადაში. მოსაკრებელი იხდევინება განსაზღვრული საქმიანობის განსახორციელებლად ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის.

ადგილობრივი მოსაკრებლის შემოღების, გაუქმებისა და შეღავათების დაწესების უფლება აქვს ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს. ამასთან, დაუშვებელია ინდივიდუალური სახის შეღავათების დაწესება მოსაკრებლების გადახდევინებისას.

ადგილობრივ მოსაკრებლებს მიეკუთვნება: ადგილობრივი სანებართვო მოსაკრებლები, ადგილობრივი სატენდერო მოსაკრებელი, მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი და ა.შ.

გრანტი. ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულმა გრანტი შეიძლება მიიღოს:

- საერთაშორისო საქველმოქმედო, ჰუმანიტარული და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციიდან; საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტებიდან, უცხო ქვეყნის მთავრობის, ან მისი

წარმომადგენლობისაგან, ასევე უცხოეთის სამეწარმეო, ან არა-სამეწარმეო პირისაგან;

- საქართველოს არასამეწარმეო იურიდიული პირისაგან, რომლის საწესდებო მიზანია ქონების დაგროვება საქველმოქმედო ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო სხვა საქმიანობის ხელშეწყობისათვის.

გრანტის გაცემის სამართლებრივი საფუძველია წერილობითი ხელშეკრულება გრანტის გამცემსა და მიმღებს შორის. ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს:

- გრანტის გაცემის მიზანს;
- მოცულობას;
- სახსრების გამოყენების კონკრეტულ მიმართულებას;
- მათი ათვისების ვადებს.

საგრანტო ხელშეკრულება მოიცავს ასევე იმ ძირითად მოთხოვნებს, რომლებსაც გრანტის გამცემი უყენებს გრანტის მიმღებს.

საგრანტო წინადადება თვითმმართველმა ერთეულმა შეიძლება მოამზადოს ორ შემთხვევაში:

1. როდესაც გრანტის გამცემი აცხადებს კონკუსს;
2. საკუთარი ინიციატივით მოამზადოს საგრანტო წინადადება და წარუდგინოს ფონდს დაფინანსების მისაღებად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული გრანტი სრულად ირიცხება მის ბიუჯეტში.

სესხი. ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება აქვს სესხი აიღოს მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან, კერძოდ ფინანსთა სამინისტროსაგან, ან/და სხვა წყაროსაგან მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ნებართვით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ანუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ სესხის აღება განიხილება როგორც სახელმწიფო ვალი, ხოლო ვალის აღების პროცედურები რეგულირდება შესაბამისი კანონმდებლობით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული ტრანსფერები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ფინანსური რესურსები - ტრანსფერები. არსებობს ტრანსფერების ოთხი სახე:

მიზნობრივი ტრანსფერი - დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.

სპეციალური ტრანსფერი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები;

კაპიტალური ტრანსფერი სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად გადაცემული მიზნობრივი სახსრები, რომლებიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან;

გათანაბრებითი ტრანსფერი საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სპეციალური ფორმულით, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

გათანაბრებითი ტრანსფერი უზრუნველყოფს ადგილობრივი

თვითმმართველი ერთეულების ფინანსურ გათანაბრებას. გათანაბრებით ტრანსფერს მიზნობრიობა არ ახასიათებს, ანუ თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად საზღვრავს, თუ რომელი ექსკლუზიური უფლებამოსილების დასაფინანსებლად გამოიყენებს გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიღებულ თანხებს. გათანაბრებითი ტრანსფერი ამოცანაა დაბალი შემოსავლების მქონე თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური პრიობების დაახლოება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან. რაც შეეხება ქალაქ თბილისს, მისი სპეციფიკური უფლებამოსილებების გამო ის არ მონაწილეობს გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოთვლაში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში ყოველწლიურად ჩადებულია თანხები ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობები, გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზნებისათვის ორად იყოფა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც იღებს გათანაბრებით ტრანსფერს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც არ იღებს გათანაბრებით ტრანსფერს.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშების ფორმულის მიზნებისათვის პირველ ეტაპზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები. მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება ხარჯები-სა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მოცულობა თითოე-ული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბი-

უჯეტისათვის. შემდგომ ეტაპზე გაიანგარიშება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა).

იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა) აღემატება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა.

გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოანგარიშების მეთოდოლოგია. გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოთვლა იწყება ბიუჯეტის უკმარისობის ოდენობის გაანგარიშებით. ბიუჯეტის უკმარისობის ოდენობა მიიღება ქვეყნის მასშტაბით ერთ სულ მოსახლეზე საკუთარი შემოსულობებისა და თვითმმართველი ერთეულის ერთ სულ მოსახლეზე საკუთარი შემოსულობების სხვაობის გამრავლებით შემასწორებელ კოეფიციენტზე და მოსახლეობის რაოდენობაზე. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის უკმარისობის მინიმუმ 70% ეძლევა გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით თვითმმართველ ერთეულს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულა:

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გამოიანგარიშება ფორმულით:

$$T=E-R, \text{ სადაც:}$$

ა) **T** – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი ტრანსფერი;

ბ) **E** – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი, რომელიც გაიანგარიშება სტატისტიკური მონაცემებისა (მოსახლეობის რაოდენობა, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა, 6-დან 18 წლამდე

მოზარდთა რაოდენობა, იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე) და გათანაბრებითი კოეფიციენტების საფუძველზე, თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების გამოცხვით;

გ) **R** – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა), რომელიც თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციას (მათ შორის, გაანგარიშებისას გამოყენებული სტატუსისა და მხარდაჭერის კოეფიციენტებს) ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული (თითოეული მუნიციპალიტეტი და თვითმმართველი ქალაქი) დამოუკიდებლად განსაზღვრავს მისთვის საკუთარი უფლებამოსილების დასაფინანსებლად კანონით დადგენილი საკუთარი შემოსულობების გამოყენების მიმართულებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელების კლასიფიკაცია ანალოგიურია სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კლასიფიკაციისა, კერძოდ ბიუჯეტის გადასახდელები მოიცავს: ა) ხარჯებს; ბ) არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები); გ) ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა); დ) ვალდებულებებს (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები).

ხარჯები მოიცავს შრომის ანაზღაურებას, საქონელსა და

მომსახურებაზე გაწეულ ხარჯებს, სუბსიდიებს, სოციალურ დახმარებებს, პროცენტების დაფარვის და ბიუჯეტის კლასიფიკაციით განსაზღვრულ სხვა მიმდინარე ხარჯებს;

არაფინანსური აქტივები გულისხმობს აქტივების შექმნა-შეძენას;

ფინანსური აქტივები - გულისხმობს ფინანსური ოპერაციების განხორციელებას, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სააქციო კაპიტალში მონაწილეობას, თანხების დაგროვებას, ანაბრების განთავსებას, სესხების გაცემას და ა.შ.

ვალდებულებები - გულისხმობს სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს. სარეზერვო ფონდიდან თანხებს ქალაქის მერის ან გამგებლის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ, გამოყოფს საფინანსო ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში შეიძლება შეიქმნას ასევე წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი, რომლის განკარგვა ხორციელდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად. წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდის ოდენობა განისაზღვრება წლიური ბიუჯეტით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელმა ორგანოებმა ბიუჯეტი უნდა შეადგინონ კლასიფიკატორის შე-

საბამისად. როგორც ვიცით, საქართველოს კანონმდებლობით, ხარჯების კლასიფიკაციის სამი სახე არსებობს:

- ეკონომიკური;
- ფუნქციონალური;
- ორგანიზაციული;

ეკონომიკური კლასიფიკაციის დროს ხდება ხარჯების დაჯგუფება ეკონომიკური შინაარსის მიხედვით;

ფუნქციონალური კლასიფიკაციის დროს ხარჯების დაჯგუფება ხდება საქმიანობის სფეროების მიხედვით. მაგალითად: ეკონომიკური საქმიანობა, ჯანდაცვა, განათლება, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება და ა.შ.

ორგანიზაციული კლასიფიკაცია ხდება მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით.

8.3. საბიუჯეტო პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობებში

ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, შესრულებაზე და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელია თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვაზე, დამტკიცებასა და კონტროლზე უფლება მოსილია წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პროცესი 26 თვის განმავლობაში გრძელდება. ის იწყება საბიუჯეტო წლის დასაწყისამდე 10 თვით ადრე ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და მთავრდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის, არა უგვიანეს 1 მაისს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცებით.

ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესი იწყება დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის წინა წლის 1 მარტს. ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლების დასადგენად მზადდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ყველა შემოსულობისა და გადასახდელის დასაბუთებული გაანგარიშებები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო 1 მარტიდან იწყებს ასევე მუშაობას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტზე, რისთვისაც გამოსცემს შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელშიც განსაზღვრულია პრიორიტეტების შედგენისათვის წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;

გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტებს და მათ ფარგლებში განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს;

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საშუალო-ვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი

ბირითადი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

დ) პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტს წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს არა უგვიანეს 15 ნოემბრისა. ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები პრიორიტეტების დოკუმენტს წარუდგენენ ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უწესებს კონკრეტულ ვადებს საბიუჯეტო განაცხადის წარსადგენად და უგზავნის საბიუჯეტო ცირკულარს, სადაც მითითებულია საშტატო ერთეულებისა და ხარჯების ზედა ზღვარი.

მხარჯავი დაწესებულების მიერ წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადი უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

ა) გასული, მიმდინარე და დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის:

- პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების გაანგარიშებას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის (გარდა პროგრამული კლასიფიკაციისა) ყველაზე დაბალი თანრიგის მიხედვით;

- ასიგნებების გაანგარიშებას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;

- საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის საპროგნოზო დასაქმებულთა რიცხოვნობას;

- ინფორმაციას დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტებისა და ამ პროექტების თანადაფინანსებისა და თანამონაწილეობისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების შესახებ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში);

ბ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ დაფინანსებას, აღწერას და მიზნებს;

გ) ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ამოწმებს საბიუჯეტო განაცხადებს და ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, ასევე ბიუჯეტის დაბალანსების წინადადებებს წარუდგენს შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ფინანსური და მატერიალური შესაძლებლობების განხილვის შემდეგ, იღებს გადაწყვეტილებას საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების პარამეტრების შესახებ. ამ გადაწყვეტილების საფუძველზე შემუშავდება ბიუჯეტის პროექტი შემოსულობების წყაროებისა და გადასახდელების სახეობათა მიხედვით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მიმდინარე წლის 15 ივლისამდე აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს, რომელთა საფუძველზე საფინანსო ორგანო გაიანგარიშებს შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლებს და იწყებს შესაბამის პროცედურებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესადგენად. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არა უგვიანეს 5 ოქტომბრისა აცნობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსუ-

რი დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

საბიუჯეტო წლის წინა წლის არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები აზუსტებენ ბიუჯეტის პროექტს და განსახილველად წარუდგენენ წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს).

დელეგირებული უფლებამოსილების პროექტებისა და მიზნობრივი ტრანსფერის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გათვალისწინება. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ყოველი წლის 5 ოქტომბრამდე აცნობებს მიზნობრივი ტრანსფერის საპროგნოზო პარამეტრებს. მათ საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ამზადებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების გაანგარიშებებს, მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობას და ბიუჯეტის პროექტთან ერთად წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს, რომელიც იხილავს მათ და განხილვის შედეგების გათვალისწინებით მზადდება სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ხელშეკრულების პროექტი (საჭიროების შემთხვევაში) სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების შესახებ.

“საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონის გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს შორის (საჭიროების შემთხვევაში) ფორმდება დელეგირების ხელშეკრულებები.

ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენიდან (არა უგვიანეს 15

ნომბერი) 5 დღის ვადაში, ბიუჯეტის პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის.

წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო) საჯაროდ იხილავს წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტს და ხმათა უბრალო უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე.

წარმომადგენლობითი ორგანოს მხრიდან ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში, საკრებულო არაუგვიანეს 25 ნომბრისა ბიუჯეტის პროექტს შენიშვნებით უბრუნებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელს/მერს. ეს უკანასკნელი კი ბიუჯეტის პროექტისა და პრიორიტეტების დოკუმენტის იმავე, ან შესწორებულ ვარიანტებს არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა კვლავ წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს

საკრებულოს. თუ საკრებულოს მიერ არ მოხდა განმეორებით წარმოდგენილი პროექტის დამტკიცება, მაშინ საკრებულო უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისათვის/მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი.

ბიუჯეტის დასაგეგმი წლის დაწყებამდე დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი/მერი უფლებამოსილია თითოეულ პრიორიტეტზე ყოველთვიურად გასცეს თანხა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის ასიგნებების 1/12-ისა. ამასთან, ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად ადგილობრივი თვით-

მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს და გამგებელს/მერს ვადაძე უწყვეტს უფლებამოსილებას და შემოიღებს პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას, ხოლო ბიუჯეტს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებაში აისახება:

- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საერთო მოცულობა;

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით კონკრეტული შემოსავლების წყაროები და გადასახდელები ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით;

- სარეზერვო ფონდის მოცულობა;

- წლის დასაწყისისათვის არსებული გამოუყენებელი სახსრების, მათ შორის გარდამავალი საბრუნავი საშუალებების მოცულობა;

- წლის დასაწყისისათვის არსებული ვალდებულებების დაფარვისა და მომსახურების ასიგნების მოცულობა.

ადგილობრივი ბიუჯეტის აღსრულება. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის აღსრულება, სახელმწიფო ბიუჯეტის მსგავსად, ხდება 12 თვის განმავლობაში, რომელიც ემთხვევა კალენდარულ წელს. ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, მისი კომპეტენციის ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებას უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური, ხოლო ე.წ. არასაგადასახადო შემოსავლების, მათ შორის ადგილობრივი მოსაკრებლებისა და კაპიტალური შემოსავლების მობილიზებას თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი სამსახურები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცებისთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასურელებელი ორგანო თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მისთვის გამოყოფილი ასიგნების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა აისახება სახაზინო სამსახურის ერთიან ანგარიშზე. სახელმწიფო ხაზინა პასუხისმგებელია თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობათა სრულ და სწორ აღრიცხვაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, რომელიც გავლენას ახდენს დამტკიცებული ბიუჯეტის შემოსულობებსა ან გადასახდელებზე, აუცილებელია დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ანგარიშგება და კონტროლი. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, ამ მიზნით ყოველი კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით, რომელიც მოიცავს შემოსულობების, გადასახდელების (მათ შორის, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან.

საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან 2 თვის ვადაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ამჟამად ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს და განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს, რომელიც განიხილავს და ამტკიცებს მას არაუგვიანეს 1 მაისისა. ამასთან, ადგილობრივი

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის აუდიტორული დასკვნა და შესრულების წლიური ანგარიში საჯარო ინფორმაციაა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ექვემდებარება გამოქვეყნებას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში უნდა აისახოს:

- შემოსულობების შესრულება სახეობების მიხედვით, დაგეგმილთან შედარებით გადაჭარბების ან ნაკლებობის მითითებით;

- საბიუჯეტო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების შედეგების ანალიზი, ანუ რამდენად ეფექტიანად განხორციელდა დაგეგმილი ღონისძიება დასახული მიზნებისა და ამოცანების მისაღწევად;

- სარეზერვო ფონდის გამოყენების ანგარიში;
- სხვა მონაცემები, რომელსაც ითვალისწინებს საკრებულოს დებულება.

ცხრილი #4. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო კალენდარი

#	ვადები	პროცესი
1.	საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (1 მარტს)	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო იწყებს თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის და ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას და მხარჯავ დაწესებულებებს უზაფანის საბიუჯეტო ცირკულარს
2.	აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დაწესებულ კონკრეტულ ვადაში	მხარჯავი დაწესებულებები თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ ორგანოს უზაფანიან საბიუჯეტო განაცხადს
3.	15 ივლისამდე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს

4	5 ოქტომბრამდე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აცნობებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შესაბამისი ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს
5	არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა	ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები აზუსტებენ ბიუჯეტის პროექტს და განსახილველად წარუდგენენ წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს) პრიორიტეტების დოკუმენტთან ერთად
6	ბიუჯეტის პროექტის საკრებულოში წარდგენიდან 5 დღეში	ბიუჯეტის პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის
7	1 იანვრამდე	წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო) საჯაროდ იხილავს და იღებს გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ
8	ყოველი კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში	ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით
9	საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან 2 თვის ვადაში	ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო აზრადებს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს და განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს
10	1 მაისამდე	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითმა ორგანომ უნდა დაამტკიცოს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში

თემა 9. გიოჟეტი სედეგენი სლტარნატორული პარიანტაპი

ბიოჟეტი სიპები;

პროგრამული ბიოჟეტი სედეგენი ეტაპები;

**საბიოჟეტო პროგრამები ფარგლებში შესრულებული
სამუშაოების შეფასება.**

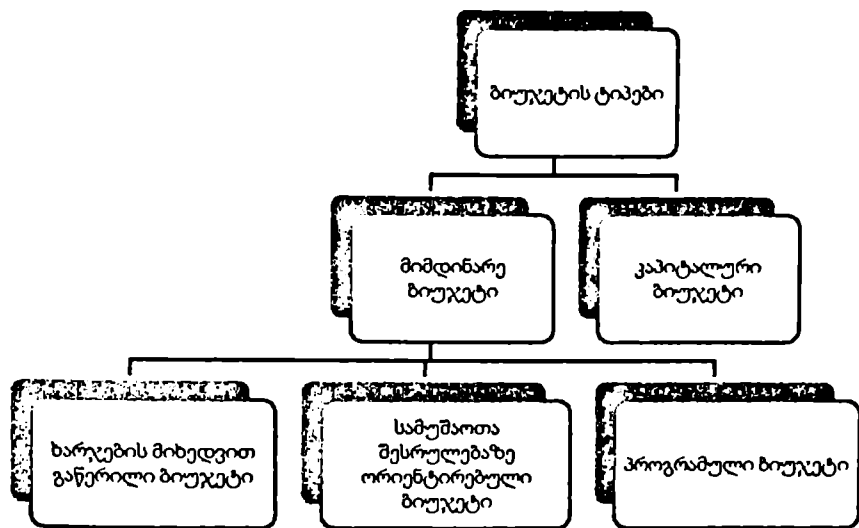
9.1. ბიოჟეტი სიპები

ბიოჟეტი, როგორც წესი, ორ ძირითად კომპონენტად იყოფა: მიმდინარე ბიოჟეტად და კაპიტალურ ბიოჟეტად. კაპიტალური ბიოჟეტი ითვალისწინებს არასისტემატურ მუხლებს, რომელთა შესრულება ხანგრძლივ პერიოდთან და მრავალწლიან დაგეგმვასთან არის დაკავშირებული.

მიმდინარე ბიოჟეტი თავის მხრივ შეიძლება იყოს სამი ტიპის:

- ხარჯების მიხედვით გაწერილი ბიოჟეტი;
- სამუშაოთა შესრულებაზე ორიენტირებული ბიოჟეტი;
- პროგრამული ბიოჟეტი.

ყველა მათგანს გააჩნია, როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები. მიზანშეწონილია, რომ მუნიციპალურ ბიოჟეტში შერწყმული იყოს მუხლობრივი (ხარჯების მიხედვით გაწერილი), სამუშაოთა შესრულებაზე ორიენტირებული ბიოჟეტი და პროგრამული ბიოჟეტი. მსოფლიოს მასშტაბით ძალიან იშვიათად გვხვდება შემთხვევა, როდესაც ბიოჟეტი მხოლოდ პროგრამული პრინციპით არის შედგენილი. ფაქტობრივად, ბიოჟეტის იმდენი ტიპი და ფორმატი არსებობს რამდენიც თვითონ ბიოჟეტია, შესაბამისად, უმთავრესი ამოცანა იმაში მდგომარეობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მომზადებული ბიოჟეტი იყოს ისეთი, რომელიც ამ თვითმმართველობის ფინანსურ-ეკონომიკურ საქმიანობას სწორი გზით წაიყვანს.



ნახაზი 18. ბიუჯეტის ტიპები

მუხლობრივი (ხარჯების მიხედვით გაწერილი) ბიუჯეტი. მუხლობრივი (ხარჯების მიხედვით გაწერილი) ბიუჯეტი ეს არის ფინანსური დოკუმენტი, სადაც მოცემულია, თუ რამდენი დაიხარჯება საბიუჯეტო ორგანიზაციის თითოეულ მუხლზე. მუხლობრივი ბიუჯეტი იძლევა პასუხს კითხვაზე – **რას ვყიდულობთ?** ყოველი მუხლისათვის ხარჯები ჯგუფდება კატეგორიებად. უპირველეს ყოვლისა, ხარჯები იყოფა დანიშნულების მიხედვით, ესენია: ხელფასები, საოფისე ხარჯები და ა.შ. მუხლობრივი ბიუჯეტი შესაძლებლობას გვაძლევს თვალი ვადევნოთ, თუ რაზე რა დაიხარჯა. თუმცა, იგი არ იძლევა ინფორმაციას პროგრამის, დეპარტამენტისა თუ მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შედეგსა და ეფექტურობაზე. იმის ცოდნა, თუ რამდენი იხარჯება ხელფასზე, ტექნიკაზე, მის ექსპლუატაციაზე და კომუნალურ მომსახურებაზე, არ იძლევა რეალურ სურათს მომსახურების ფაქტიურ გაწევაზე.

ამის დასადგენად ხარჯები პროგრამებისა თუ ღონისძიებების შესაბამისად უნდა დაიყოს.

სამუშაოს შესრულებაზე გათვლილი ბიუჯეტი. სამუშაოს შესრულებაზე გათვლილი ბიუჯეტი გამოყოფს სახსრებს ორგანიზაციის სხვადასხვა ღონისძიების დასაფინანსებლად, მაგრამ ამავე დროს იძლევა ორგანიზაციის მიერ განსახორციელებელი სამუშაოს აღწერილობას. მაგალითად, ბიუჯეტში მოცემულია თუ რა ოდენობის თანხა უნდა დაიხარჯოს კონკრეტული პარამეტრების (სიგრძე, სიგანე) ქუჩის გასარემონტებლად.

ამ სახის ბიუჯეტის პრინციპული უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ ის აჩვენებს, როგორც სახელმწიფო ორგანოების მიერ შესრულებულ საქმიანობას, აგრეთვე ამ საქმიანობის მომსახურების დონეს. იმის მიხედვით, თუ რა დონეზე სრულდება მომსახურება და რა მოცულობის სახსრები იხარჯება ამა თუ იმ ღონისძიებაზე ნათელი ხდება რა არის კონკრეტული მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტები. ამ ტიპის ბიუჯეტი აგრეთვე შესაძლებლობას იძლევა გავანალიზოთ, თუ რამდენად სწორად არის პრიორიტეტები გამოყოფილი. ამგვარად, შესაძლებელია მაქსიმალურად სწორად განისაზღვროს როგორც ხარისხი და რაოდენობა, ისე მუნიციპალური პროგრამების პროდუქტიულობა.

პროგრამული ბიუჯეტი. პროგრამული ბიუჯეტი მუხლობრივი ბიუჯეტისაგან განსხვავდება, როგორც მომზადების მეთოდით, ისე მისი წარდგენის პროცედურით. პროგრამული ბიუჯეტი იმდენად იმაზე არ ამახვილებს ყურადღებას თუ რა შეიძინა (ან რა დახარჯა) მუნიციპალიტეტმა (პერსონალი, სხვადასხვა სახის საქონელი და ა.შ.), რამდენადაც მომსახურებისა და სხვადასხვა ღონისძიების მოსალოდნელ შედეგზე. აქ ძირითადად ყურადღება გამახვილებულია გრძელვადიანი, მთელ საზოგადოებაზე გათვლილი მიზნების მიღწევაზე. პროგრამულ ბიუჯეტში შემოსავლები და ხარჯები

დაკავშირებულია მრავალწლიან პროგრამებთან, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტის სტრატეგიის განხორციელება, ასევე მიზნების და ამოცანების მიღწევა. აუცილებელია, რომ პროგრამულმა ბიუჯეტმა გამოავლინოს მოსალოდნელი შედეგები და ჩადებული ინვესტიციების შედეგიანობა.

რა არის პროგრამა? ღონისძიებების დახარისხება პროგრამაში იმის მიხედვით ხდება თუ რამდენად ეხმიანება პროგრამის მიზანი მთლიანი საზოგადოების მიზნებსა და ამოცანებს. პროგრამის სტრუქტურა ისე უნდა შედგეს, რომ მუნიციპალიტეტის საქმიანობის იერარქია ფუნქციონალურ კატეგორიებს შეესაბამებოდეს.

იდეალურ შემთხვევაში პროგრამა კონკრეტულად და ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სხვა პროგრამებთან განმეორებადობის თავიდან აცილება. ის შედეგზე უნდა იყოს გათვლილი და რაოდენობრივი შეფასების საშუალებას იძლეოდეს. დაგეგმვა, ხარჯთაღრიცხვა, ადმინისტრაციული კონტროლი, ანგარიშგება პროგრამის სტრუქტურის ფარგლებში უნდა ხორციელდებოდეს.

ყოველივე ზეოთაღნიშნულიდან გამომდინარე ისმის კითხვა: რისთვის გვჭირდება პროგრამული ბიუჯეტი? რა უპირატესობები გააჩნია პროგრამულ ბიუჯეტს?

ბიუჯეტის შექმნის მიმართ პროგრამული მიდგომის უპირატესობა შემდეგში მდგომარეობს:

- **გამჭვირვალე ბიუჯეტის შედგენა.** პროგრამულ ბიუჯეტში საბიუჯეტო ხარჯები იმ სახით არის წარმოდგენილი, რომ საზოგადოებას არ უჭირს გაიგოს ხელისუფლების მიერ მიწოდებული მომსახურების მიზანი და შინაარსი.

- **ყურადღების გამახვილება საზოგადოების საჭიროებებზე, მოთხოვნებზე და შესაძლებლობებზე.** პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას იძლევა საბიუჯეტო ხარჯები საზოგადოების

ამოცანებს, მოსალოდნელ ან სასურველ ზრდას, პრიორიტეტებსა და ფინანსურ შესაძლებლობებს დავუქვემდებაროთ.

- **მოქალაქეთა მიერ გადახდილი გადასახადების მაქსიმალურად შედეგიანად გამოყენება.** ვინაიდან პროგრამული ბიუჯეტის გეგმა დამენეჯმენტი ბიუჯეტის შედგენისას ყურადღებას ამახვილებს მყარი საინფორმაციო საფუძვლების შექმნაზე (მოსახლეობის და ექსპერტების გამოკითხვით და ა.შ.), ის შესაძლებლობას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული „ძვირადღირებული შეცდომები“. პროგრამული ბიუჯეტი ქმნის საფუძველს ბიუჯეტში კეთილგონივრული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

- **ფართო საზოგადოების ინტერესების სამსახურში ჩადგომა.** მას შემდეგ რაც მოხდება პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცება, როგორც მოქალაქეები, ისე ბიზნესის წარმომადგენლები მუდამ ინფორმირებული არიან იმ საზოგადოებრივ პროგრამებსა და ღონისძიებებზე, რღმელიც ზეგავლენას ახდენენ მათ ცხოვრებასა და საქმიანობაზე. ისინი ერთვებიან ინფორმაციას საბიუჯეტო ინვესტიციების შედეგებზე.

- **კოორდინირებული და ეფექტური მართველობის განხორციელების ხელშეწყობა.** მუნიციპალიტეტის სამსახურების ბიუჯეტის ხარჯებზე კოორდინაციის განხორციელება პროგრამული ბიუჯეტის მეშვეობით შეზღუდული რესურსების უფრო ეფექტურად გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა, ხოლო პროექტებს შორის დაპირისპირება და საქმიანობის დუბლირება მაქსიმალურად მცირდება.

- **სტაბილური და ჯანსაღი ფინანსური პროგრამის განხორციელება.** ვინაიდან პროგრამული ბიუჯეტი ინვესტიციების განხორციელებას მრავალი წლით ადრე გეგმავს, ის საშუალებას იძლევა შეამსუბუქოს ტვირთი, რომელიც შეიძლება ინვესტიციებმა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე იქონიოს.

9.2. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის ეტაპები

ეტაპი 1. მიზნების დადგენა

მიზანმა უნდა ასახოს ის შედეგი, რომლის მიღწევასაც ითვალისწინებს პროგრამა ან ორგანიზაცია. მიზანი განსაზღვრავს სასურველ შედეგს ან რეზულტატს და ჩვეულებრივ მეტად ზოგადია. დასახული მიზანი ნათელი და მოკლე უნდა იყოს.

ეტაპი 2. ამოცანების დასახვა

ამოცანა – ეს არის კონკრეტული შედეგი, რომლის მიღწევა ხორციელდება დროის კონკრეტულ მონაკვეთში. ამოცანაში ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული: რა უნდა განხორციელდეს, ვისთვის და რადროისათვის. პროგრამული ბიუჯეტისათვის ამოცანა ფაქტიურად მიზნობრივი შედეგია, რომელიც მიღწეული უნდა იქნეს მომავალ წელს. თითოეული ამოცანის შესაფასებლად შესრულების ერთი ან მეტი საზომი გამოიყენება.

ამოცანებში, როგორც წესი დასახული უნდა იყოს მომსახურების ხარისხისა და დონის გარკვეული გაუმჯობესების მიღწევა. ამდენად, ამოცანების განსაზღვრისას გამოიყენება ისეთი უმნიშვნელოვანესი ტერმინები, როგორიცაა, ზრდა, შემცირება, დასრულება, პროფილაქტიკა, შენარჩუნება და ა.შ. ამოცანები შეიძლება ასეთი რედაქციით შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

- საცხოვრებელი ბინათმშენებლობის ერთეულების გაზრდა მომავალ ფინანსურ წელს 5 პროცენტით;
- წყალმომარაგების ქსელში წყლის დანაკარგის შემცირება 20 პროცენტით;
- ქალაქის საქმიან ნაწილში კომერციული ობიექტების რიცხოვნობის 3 პროცენტით გაზრდა.

მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა შესაძლებელია როგორც ცალკეული პროგრამებისათვის, ისე მთელი ბიუჯეტისათვის.

ეტაპი 3. საბიუჯეტო კალენდრის მომზადება

საბიუჯეტო კალენდარში ჩამოყალიბებულია პროცესი და განრიგი, რომელიც დაცული უნდა იქნეს ბიუჯეტის შემუშავების დროს. მასში ასახვა უნდა ჰქონდეს სულ ცოტა შემდეგმა ინფორმაციამ:

- როდის დაურიგდება სამსახურებს ბიუჯეტის სამუშაო ვარიანტი, ინსტრუქცია და მითითებები;
- როდის მომზადდება შემოსავლების პროგნოზი;
- როდის შეიკრიბება საბიუჯეტო წინადადებები და როდის მოხდება მათი ერთ დოკუმენტად გაერთიანება;
- როდის განიხილავს მერი საბიუჯეტო წინადადებებს და როდის მოახდენენ საბიუჯეტო წინადადებების ერთიანი საბოლოო შემუშავებას;
- რა ვადაში დაამტკიცებს საკრებულო ბიუჯეტს.

ეტაპი 4. როლების განსაზღვრა ბიუჯეტის შედგენისას

ბიუჯეტის პროექტში მომზადების პროცესში გამოიყოფა სამი ძირითადი ადმინისტრაციული როლი:

- საბიუჯეტო წინადადებების განსახილველად მომზადება საკრებულოსათვის;
- მიმდინარე ფისკალური მდგომარეობის, ფისკალური პერსპექტივისა და საბიუჯეტო წინადადებების საკრებულოსათვის წარდგენა;
- საკრებულოს მიერ დამტკიცებული და ძალაში შესული ბიუჯეტის აღსრულება და მისი შესრულების მონიტორინგი, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს როგორც პროგრამული, ისე ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება.

ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენის პროცესში აღმასრულებელი ფუნქცია უნდა მოიცავდეს ყველა ზემოთ აღნიშნულ პასუხისმგებლობას, თუმცა ამ ფუნქციათა აღსრულების ორგანიზაცია შეიძლება მნიშვნელოვნად განსახვავებული იყოს სხვადასხვა

მუნიციპალიტეტში. ზოგან საკრებულოსთან ურთიერთობა სამსახურების უფროსებს შეიძლება ქონდეთ უშუალოდ ან მერის/გამგებლის მეშვეობით. პირველ შემთხვევას ძირითადად მაშინ აქვს ადგილი, როდესაც საკრებულოს თითოეული წევრი ან კომისია უშუალოდ კურიერებს კონკრეტულ სფეროს. თუმცა სასურველია, რომ ბიუჯეტის აღსრულების ფუნქცია ერთ აღმასრულებელ სამსახურს (მაგალითად საფინანსო სამსახურს) დაეკისროს. ამის შედეგად შესაძლებელი გახდება, რომ:

1. ბიუჯეტის მომზადებისას მუნიციპალური სამსახურები უნიფიცირებული ფორმატით ისარგებლებენ;

2. კანონმდებლებს გაუადვილდებათ მუნიციპალური პოლიტიკის ერთიანი კურსის გატარება;

3. მომსახურების პროორიტეტების განსაზღვრა ცენტრალიზებულად მოხდება.

აღნიშნული (საფინანსო) სამსახური უმთავრეს როლს თამაშობს ბიუჯეტის მომზადების პროცესში. ის გამოსცემს დირექტივებს, განიხილავს განაცხადებს, პასუხს სცემს შეკითხვებს. ამ ფუნქციის შესრულებისას ის არა მხოლოდ კოორდინაციას უწევს ყველა პროცესს, არამედ ახორციელებს ანალიტიკურ და მენეჯერულ ფუნქციებსაც, კერძოდ:

- გამოსცემს ინსტრუქციებს დეპარტამენტის მუშაკებისათვის იმის თაობაზე თუ მომსახურების რა დონის მიღწევაა მისაღები, რა დონემდე უნდა შემცირდეს ხარჯები;

- აფასებს სამსახურების მოთხოვნებს და დადგენილი დირექტივების შესაბამისად ახორციელებს მათ კორექტირებას;

- შესაბამისობაში მოჰყავს სამსახურების ხარჯები სავარაუდო შემოსავლებთან;

- ამზადებს რეკომენდაციებს საკრებულოსათვის ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე;

- განახორციელოს ცენტრალიზებული კონტროლი რათა დარწმუნდეს, რომ ახალი თანამშრომლების აყვანა დამტკიცებულ

საშტატო ერთეულზე ხდება, ხოლო მათი ხელფასი საშტატო განაკვეთით გათვალისწინებულ ხელფასს არ აღემატება;

- განიხილოს და დაამტკიცოს ყველა მოთხოვნა, რომელიც სახსრების ერთი მუხლიდან მეორე მუხლში გადატანას ეხება;

- ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს საკრებულოსათვის, მერისათვის, სხვა სამსახურებისა და მოქალაქეებისათვის;

ეტაპი 5. ფორმების დარიგება და დეპარტამენტის საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება

საფინანსო სამსახური მუნიციპალიტეტის სხვა სამსახურებსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ურიგებს საბიუჯეტო ფორმებს და მისი შევსების ინსტრუქციას. უკეთეს შემთხვევაში ამ პაკეტში შესულია მუნიციპალიტეტის მიზნები და ამოცანები. რაც ეხმარება მის შემვსებს, დაფინანსების მოთხოვნისას გამოყონ პრიორიტეტები, ხოლო ეს უკანასკნელი შესაბამისობაში უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის მიერ დადგენილ პრიორიტეტებთან.

ის პირები, რომლებიც დაკავებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში აუცილებლად ჩართული უნდა იყონ საბიუჯეტო პროცესში. თუმცა, ხშირად საბიუჯეტო დავალებები ისე მზადდება, რომ მათზე სერიოზული დისკუსიები სამსახურების უფროსებთან არ ხორციელდება.

სამსახურების უფროსები აქტიურად უნდა იყვნენ ჩართულნი, როგორც ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში, ისე მის განხორციელებაში. საბიუჯეტო მოთხოვნა კონკრეტულად უნდა მოიცავდეს მომსახურების სახეს, რა დონეზე შესრულდა ეს მომსახურება მიმდინარე წელს, რა იგეგმება მომავალი წლის ბიუჯეტში, რა მოხდება თუ მომსახურების ეს სახე შესუსტდა, შეწყდა ან გაიზარდა, მოცემულ დონეზე მომსახურების ხარჯს და ა.შ. ამ ინფორმაციის მიწოდება შეიძლება, როგორც არაოფიციალურ დონეზე, ისე ოფიციალური

ანგარიშის სახით, სადაც ჩამოყალიბებული იქნება კონკრეტული ამოცანები და სამუშაოს მოცულობის შეფასების კრიტერიუმები, ან მომსახურების ალტერნატიული დონის წარმოჩენა.

სამსახურების უფროსები ვალდებული არიან საკანონმდებლო ბაზაზე დაყრდნობით შეაჯამონ მიღებული ინფორმაცია. დეპარტამენტის უფროსების მიერ მომზადებული საბიუჯეტო დავალებები გავლენას იქონიებენ საბიუჯეტო პოლიტიკის ირგვლივ გადაწყვეტილებების მიღებაზე, რაც თავის მხრივ ზემოქმედებას იქონიებს რესურსების ხარჯვის დონეზე და გამოიწვევს ბიუჯეტის მიზნების მოდიფიკაციას.

ეტაპი 6. საბიუჯეტო მოთხოვნების განხილვა

მერსა და საკრებულოს განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა აკისრიათ ყველა საბიუჯეტო დავალების განხილვისას. ამგვარად, ისინი მზად უნდა იყვნენ, რომ გამოყონ უმთავრესი საკითხების ან ფისკალური პრობლემების პრიორიტეტები, რომლის წინაშეც დგას ადგილობრივი თვითმმართველობა. სამსახურების მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო დავალებების განხილვის დაწყებამდე, უნდა დავრწმუნდეთ რომ საბიუჯეტო წინადადებები საბიუჯეტო პროცესის საწყის ეტაპზე განსაზღვრულ პოლიტიკასთან შესაბამისობაშია. ჩვეულებრივ, საბიუჯეტო დავალებების საერთო თანხა ყოველთვის აღემატება შემოსავლების საერთო პროგნოზს. სამსახურების ხელმძღვანელები კი იბრძოლებენ, რომ მათი მოთხოვნები მაქსიმალურად დაკმაყოფილდეს შეზღუდული დაფინანსების წყაროებით. ასეთ შემთხვევაში არჩევანის გაკეთებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს მუნიციპალიტეტის საერთო მიზნები და ფინანსური პოლიტიკის პრიორიტეტები.

ეტაპი 7. მოქალაქეთა როლის განსაზღვრა

ვინაიდან ბიუჯეტი საზოგადოებისათვის უმნიშვნელოვანესი

პოლიტიკური ინსტრუმენტია, მაქსიმალურად უნდა იქნეს მიმართული ძალისხმევა იმისაკენ, რომ დადგინდეს, თუ რას ფიქრობს მოსახლეობა არსებული სერვისების დონეზე, სად ხედავენ ისინი გაუმჯობესების შესაძლებლობებს და ა.შ. ძალიან ხშირად, ყველა ამ ელემენტის განსაზღვრისას ადგილობრივი მუშაკები ბიუჯეტის კურსისა და მომსახურების პრიორიტეტების განსაზღვრისას დე-არტამენტის უფროსების ან მჭერმეტყველი მოქალაქეების აზრს ეყრდნობიან. ორივე შემთხვევაში მოქალაქეთა რეალური სურვილები დამახინჯებულია. იმისათვის, რომ შევიტყოთ მოქალაქეთა რეალური მოთხოვნილებები სხვადასხვა ტექნიკის გამოყენება შეიძლება. კერძოდ, შეიძლება ორგანიზებული იქნეს განხილვები ბიუჯეტის კონკრეტულ კურსსა თუ მომსახურების პრიორიტეტებზე.

კიდევ ერთი გზა არის პირადად შეხვედრა მოქალაქეებთან, სადაც განხილული იქნება მუნიციპალიტეტის ფისკალური კურსი და პროექტების სტრატეგია, ასევე მოსმენილი იქნება მოქალაქეთა აზრი ყოველივე ამის შესახებ.

ეტაპი 8. ბიუჯეტის პროექტის მომზადება

ბიუჯეტის პროექტი ხანგრძლივი პროცესის საბოლოო პროდუქტია და მისი ხარისხი დიდად არის დამოკიდებული პროცესის ორგანიზების ხარისხზე. შემუშავების თითოეულ ეტაპზე ბიუჯეტი განსხვავებულ სახეს იღებს. პროგრამული ბიუჯეტები ჩვეულებრივ ყველაზე სრული და მოცულობით დიდია, ვინაიდან შეიცავს ამომწურავ ინფორმაციას თითოეული სფეროს შესახებ. მეორე მხრივ, საკრებულოს მიერ დამტკიცებული, ანუ საბოლოო ბიუჯეტის დოკუმენტი შეიძლება იყოს შედარებით მცირე ზომის, რომელიც განსაზღვრავს საბოლოო სტრატეგიას და დაფინანსებას.

ბიუჯეტი - ეს არის გადამწყვეტი დოკუმენტი; ის ფისკალური თუ სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღების საფუძველს

წარმოადგენს. კარგად შედგენილი დოკუმენტი ჯანსაღი დებატებისა და განხილვების პროცესს გადის; განხილვის დროს მონაწილეები უფრო ერკვევიან თუ რა გავლენის მოხდენა შეუძლია ამა თუ იმ კონკრეტულ ქმედებასა თუ უმოქმედობას მათ ყოფაზე.

დაბოლოს, ბიუჯეტის დოკუმენტი – ეს ის ინსტრუმენტია, რომელიც ატყობინებს მოსახლეობას, ბიზნესმენებს, ინვესტორებს და ცენტრალურ მთავრობას იმის შესახებ, თუ რაში მდგომარეობს საზოგადოების საინვესტიციო სტრატეგია და მისი განხორციელების პრიორიტეტები. ბიუჯეტი იმ ფორმით უნდა დაიბეჭდოს, რომ დოკუმენტით სარგებლობა საზოგადოებისათვის მოსახერხებელი იყოს. დოკუმენტის დიზაინი მიმზიდველი, შინაარსთან შესაბამისობაში და მკითხველზე ორიენტირებული უნდა იყოს. ამ მიზნების მისაღწევად საჭიროა, რომ ბიუჯეტს თან ახლდეს მკითხველის მეგზური, ბიუჯეტის ანოტაცია, დიაგრამები და თვალსაჩინოების სხვა ელემენტები, რათა ბიუჯეტში ჩამოყალიბებული კურსი და გამოყოფილი პრიორიტეტები ნათლად მივიდეს მკითხველამდე. ბიუჯეტის დოკუმენტმა უნდა დააკვალიანოს მკითხველი იმ მომსახურებების შესახებ, რომელსაც თვითმმართველობა სთავაზობს, მათ უნდა გაიგონ რა ჯდება ამ მომსახურების გაწევა და რა სარგებელს მიიღებენ ისინი მომსახურების ამ სახეობიდან.

ეტაპი 9. ბიუჯეტის დამტკიცება

მას შემდეგ, რაც მოხდება შემუშავებული ბიუჯეტის წარდგენა, ხოლო საკრებულო და ფართო საზოგადოება განიხილავს მას, სავარაუდოა რომ მასში შეტანილი იქნება რიგი ცვლილებები დამტკიცებამდე. წარმოდგენილი ბიუჯეტის საკებულოს მიერ დამტკიცების შემდეგ ის იღებს იურიდიულ ძალას, რომლის საფუძველზე შესაბამის მოხელოებას უფლება ეძლევათ გაწიონ ხარ-ჯი ფისკალური წლის მანძილზე.

ეტაპი 10. ბიუჯეტის შესრულება და მონიტორინგი

ბიუჯეტის აღსრულების უმთავრესი მიზანია დამტკიცებული ბიუჯეტის ასიგნებების განხორციელება და ხარჯვის მონიტორინგი. ბიუჯეტის აღსრულების მიზნებია:

- ბიუჯეტში ჩამოყალიბებული მიზნებისა და დასახული ამოცანების შესრულების უზრუნველყოფა;
- სახსრების დამტკიცებული ღონისძიებების მიხედვით გახარჯვის უზრუნველყოფა;
- ბიუჯეტის ფინანსური რესურსების საიმედო განკარგვა.

ბიუჯეტის აღსრულებაზე პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეკისრება. ის ანგარიშვალდებულია ხარჯებსა და პროგრამის რეზულტატებზე.

ანგარიშგების სისტემა შესაძლებლობას უნდა იძლეოდეს, რომ შედარდეს ფაქტიური ხარჯები და შედეგები საბიუჯეტო გეგმებთან. მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობისათვის ანგარიშგების ეს სისტემა ყოველთვიურად უნდა ხორციელდებოდეს;

9.3. საბიუჯეტო პროგრამების ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების შეფასება

საბიუჯეტო პროგრამების რეალიზაციისას შესრულებული სამუშაოების შუალედური და საბოლოო შემოწმება პროგრამული ბიუჯეტის განუყოფელი ნაწილია. შეფასების ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია შემუშავებული იქნეს კონკრეტული მაჩვენებლები, კრიტერიუმები, რომელთა მეშვეობითაც მოვახდენთ მიღწეული შედეგების შეფასებას. ასეთ კრიტერიუმებს შეფასების ინდიკატორები ეწოდება. ისინი ზოგადად შეიძლება ორი სახის იყოს: **რაოდენობრივი** და **ხარისხობრივი**. რაოდენობრივი ინდიკატორი მიზნის/ამოცანის მიღწევასახასიათებს რაოდენობრივად (მაგალითად, პროგრამით გათვალისწინებული ბენეფიციარების რა პროცენტმა მიიღო დახმარება), ხოლო ხარისხობრივი ინდიკატორი

ახასიათებს გაწეული მომსახურების ხარისხს (მაგალითად, რამდენად ხარისხიანად დაიგო ქუჩა, რამდენად ხარისხიანი სამედიცინო დახმარება გაეწია უმწეო ოჯახებს და ა.შ.).

საბიუჯეტო პროგრამის შეფასებისათვის ხარისხობრივი და რაოდენობრივი ინდიკატორების მეშვეობით უნდა მოხდეს ამ პროგრამის შემდეგი მახასიათებლების გაზომვა:

- დახარჯული რესურსების რაოდენობა;
- მიღწეული რეზულტატი;
- პროგრამის ეფექტურობა.

ამასთან, პროგრამის განხორციელებით მიღწეული შედეგების შეფასებისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს, რომ:

შედეგების გაზომვა საკმაოდ რთულია. მათზე ინფორმაცია შეიძლება არ არსებობდეს, ან ძნელად მოსაპოვებელი იყოს, აგრეთვე შედეგების გაზომვა შეიძლება გაგრძელდეს ხანგრძლივი დროით. ამასთან, შედეგებზე გავლენა შეიძლება იქონიონ არაკონტროლირებადმა ფაქტორებმა, როგორც არის ამინდი; მოსახლეობის მიგრაცია და ა.შ.

მონაცემთა შეგროვების მიზნით შესაძლებელია მოხდეს გამოკითხვების, რეიტინგების და სხვა ტექნოლოგიების გამოყენება.

ინფორმაციის შეგროვება ძალზედ მნიშვნელოვანი ელემენტია ხარისხის შემოწმების სისტემისათვის. პირველ რიგში, უნდა განისაზღვროს, თუ რა სახის ინფორმაცია არის საჭირო მიღწეული რეზულტატის შეფასებისათვის და როგორ იქნება ეს ინფორმაცია მოპოვებული. ინფორმაციის მოგროვება და ანალიზი რიგ ხარჯებთან არის დაკავშირებული. ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმ მონაცემებზე, რომლებიც ადვილად მოპოვებადი და განახლებადია. მონაცემები ზუსტი, ხელმისაწვდომი, დასრულებული და დროის შესაბამისი უნდა იყოს.

მრავალწლიანი დაგეგმარების აუცილებლობა

მრავალწლიანი განვითარების გეგმის შედგენის ეტაპები

10.1. მრავალწლიანი დაგეგმარების აუცილებლობა

რატომაა საჭირო, რომ ადგილობრივმა მთავრობამ მიმდინარე ბიუჯეტიდან გამოყოფილად შეიმუშავოს მრავალწლიანი განვითარების პროგრამა და შესაბამისი ბიუჯეტი? ამისათვის რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიზეზი არსებობს: პირველი, მსხვილი პროექტები მრავალწლიან ხარჯებს მოითხოვენ, რადგან საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოებმა შესაძლოა წლობით გასტანონ; მეორე, კაპიტალური პროექტები ხშირად საჭიროებენ მრავალმხრივი დაფინანსების წყაროებს. მაგალითად, საექსპლოატაციო ფონდებს, სესხებს, რეზერვებსა და გრანტებს, რომელთა აღრიცხვიანობა ცალ-ცალკე უნდა წარმოებდეს. მესამე, მრავალწლიან პროექტებს გავლენა აქვთ მომავალი წლების ბიუჯეტებზე, რაც მათ გულდასმით დაგეგმვას მოითხოვს, და ბოლოს, მსხვილი ხანგრძლივადიანი პროექტების ფინანსური რესურსები შეზღუდულია და ამდენად, მათი შეფასება და მოზიდვა სისტემატურ ხასიათს უნდა ატარებდეს.

მრავალწლიანი განვითარების გეგმები, განხორციელების ვადების მიხედვით, ორ ჯგუფად იყოფა: საშუალოვადიანი, რომლებიც გათვლილია 3-5 წელზე და გრძელვადიანი, რომელთა განხორციელების ვადა 5 წელს აღემატება. თუმცა, მათი შედგენის და აღსრულების პროცესი ძირითადად საერთო პრინციპებზე არის დაფუძნებული. ამიტომ, წინამდებარე სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი ინფორმაცია შეიძლება გამოყენებული იქნეს როგორც ერთ, ასევე მეორე შემთხვევაში. მიგვაჩნია, რომ ჩვენს სწრაფად ცვალებად და დინამიურად განვითარებად გარემოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უფრო ეფექტიანი იქნება 3-5 წლიანი განვითარების გეგმის შედგენა.

10.2. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის შედგენის ეტაპები

მრავალწლიანი დაგეგმვა და ბიუჯეტის შედგენა დინამიურ პროცესს წარმოადგენს და რამდენიმე თანმიმდევრულ ეტაპს მოიცავს. პროცესის კომპლექსური ხასიათი დამოკიდებულია საკანონმდებლო გარემოზე, ადგილობრივი მმართველობის სიდიდეზე, ორგანიზაციულ სტრუქტურაზე, პერსონალის კვალიფიკაციის დონესა და ფინანსურ მდგომარეობაზე. ქვემოთ ჩამოთვლილია მრავალწლიანი გეგმისა და ბიუჯეტის შედგენის ეტაპები (იხ. ნახაზი 19).

ნახაზი 19. კაპიტალური გეგმის და ბიუჯეტის შედგენის ეტაპები

1. ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრა
2. სამოქმედო გეგმის შემუშავება
3. ფორმებისა და ინსტრუქციების შემუშავება
4. გრძელვადიანი საჭიროებების შეფასება
5. ფინანსური შესაძლებლობათა ანალიზი
6. საპროექტო მოთხოვნების მომზადება
7. საპროექტო მოთხოვნების განხილვა
8. საპროექტო მოთხოვნების რიგითობის განსაზღვრა
9. ფინანსური არჩევანის შეფასება
10. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის პროექტის შედგენა
11. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის და შესაბამისი ბიუჯეტის დამტკიცება
12. გეგმის განხორციელება და მონიტორინგი

ეტაპი 1. ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრა

მრავალწლიანი გეგმის შედგენის პირველ ნაბიჯს წარმოადგენს ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრა პროცესის ზედა-მხედველობის მიზნით. საერთო კოორდინაცია და ზედამხედველობა აუცილებელია პროცესის ეფექტურობის, დადგენილი სახელმძღვანელო მითითებებისა და საქმიანობის განხორციელების შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნის ერთერთ საშუალებად შეიძლება განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელთა ფუნქციების გადანაწილება მის საფინანსო, საბიუჯეტო ან/და საზოგადოებასთან ურთიერთობის თუ სხვა სამსახურებზე. ასეთი შერჩეული სამსახური ან/და პირი პასუხისმგებელი იქნება მრავალწლიანი გეგმისა და ბიუჯეტის შედგენის პროცესის კოორდინაციაზე და ტექნიკური დახმარების უზრუნველყოფაზე.

ეტაპი 2. სამოქმედო გეგმის შემუშავება

პროცესის დაწყებას წინ უნდა უძღვოდეს შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება. ნათლად განსაზღვრული და წერილობითი ფორმით ჩამოყალიბებული უნდა იყოს:

- პროცესის მართვის სქემა;
- ამოცანებისა და მიზნების პაკეტი;
- პროექტებისა და ფინანსური არჩევანის პრიორიტეტულობის პარამეტრები;
- პერსონალის მართვის უზრუნველყოფა.

სამოქმედო გეგმის შედგენის პროცესში ჩართული უნდა იყვნენ ადგილობრივი ხელმძღვანელები და პერსონალი.

ეტაპი 3. ფორმებისა და ინსტრუქციების შემუშავება

კაპიტალური განვითარების მაკოორდინებელი პერსონალი ვალდებულია მოამზადოს კალენდარი, ფორმები და ინსტრუქციები.

კაპიტალური განვითარების გეგმისა და ბიუჯეტის შემუშავების თითოეული ნაბიჯი ჩამოთვლილი უნდა იყოს კალენდარში, რომელშიც ასევე მოცემული იქნება მათი შესრულების გრაფიკი და ვადები. შეძლებისდაგვარად, კაპიტალური პროგრამა დაგეგმილი უნდა იყოს ისე, რომ მასზე მუშაობა დაიწყოს მიმდინარე საბიუჯეტო ციკლის დაწყებამდე, რათა თავიდან იქნას აცილებული პერსონალის ზედმეტად გადატვირთვა და უზრუნველყოფილი იქნეს განხილვისათვის საკმარისი დრო.

მრავალწლიანი განვითარების გეგმის შედგენის დაწყება მიმდინარე საბიუჯეტო ციკლის დაწყებამდე რამდენიმე თვით ადრე გვაძლევს მნიშვნელოვან ინფორმაციას მიმდინარე ბიუჯეტზე გრძელვადიანი (ერთწელზე მეტი ხანგრძლივობის) პროექტების პოტენციური ეფექტის შესახებ. ამას გარდა, საკმარისია დრო იმისათვის, რომ მუნიციპალიტეტის შესაბამისმა ორგანომ მოასწროს საჯარო განხილვები მანამ, სანამ ეს პროექტები გათვალისწინებული იქნება მიმდინარე ბიუჯეტში.

ეფექტური განვითარების რამდენიმე წლიანი გეგმის შედგენის პროცესის ერთ-ერთი არსებითი კომპონენტია სტანდარტული ფორმები და ინსტრუქციები, რადგან მათში წარმოდგენილია ერთგვაროვანი და სრული ინფორმაცია საპროექტო მოთხოვნების შეფასების, პრიორიტეტულობისა და განხორციელების გრაფიკის შესახებ. ასეთი ფორმები და ინსტრუქციები უნდა მოამზადოს თითოეულმა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ საკუთარი მოთხოვნების გათვალისწინებით.

ეტაპი 4. გრძელვადიანი საჭიროებების შეფასება

ადგილობრივი მთავრობების უმეტესობის საჭიროებები, როგორც წესი აჭარბებს ხოლმე მათი ფინანსური რესურსების მოცულობას. ამდენად მნიშვნელოვანია, რომ მათ შექმნან მყარი საინფორმაციო ბაზა გრძელვადიანი მოთხოვნების განსაზღვრის მიზნით. ასეთი საინფორმაციო ბაზა მათ დაეხმარებათ:

- გრძელვადიანი საჭიროებების განსაზღვრასა და მათი პრიორიტეტულობის დადგენაში;
- გადავადებული საექსპლოატაციო ხარჯების შემცირებაში;
- გრძელვადიანი საჭიროებების დაკმაყოფილების ალტერნატიული მეთოდების მოძიებაში;
- ფინანსური არჩევანის შეფასებაში;
- მომსახურების გაწევისას წყვეტილობისა და სხვა დაბრკოლებების შემცირებაში;
- ფინანსური ანგარიშგების გაუმჯობესებაში;
- საბიუჯეტო ხარჯების კონტროლში.

ეტაპი 5. ფინანსურ შესაძლებლობათა ანალიზი

მრავალწლიანი განვითარების პროგრამის შემუშავების საწყის ეტაპზე უნდა გაკეთდეს ანალიზი, თუ როგორი ფინანსური მდგომარეობა და შესაძლებლობები გააჩნია ადგილობრივ მთავრობას პერსპექტიული რამდენიმეწლიანი პროექტების დაფინანსების თვალსაზრისით. საპროექტო მოთხოვნების შედგენამდე მოამზადებული და განხილული უნდა იქნეს ფინანსური შესაძლებლობების ანალიზის შედეგები, რომელიც უნდა მოიცავდეს სულ მცირე შემდეგ საკითხებს:

- სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდისათვის ანალიზი საკუთარი ძირითადი წყაროებიდან შემოსავლების მიღების შესაძლებლობების, საოპერაციო და კაპიტალური ხარჯების, ფინანსური ხარჯების ზრდის ან შემცირების შესახებ;
- სამიდან ხუთ წლამდე პერიოდისათვის ანალიზი საკუთარი არაძირითადი წყაროებიდან შემოსავლების მიღების, ხარჯების შემცირების რეზერვების, ან შემოსავლების წყაროების გაფართოების შესახებ;
- მიმდინარე და მომავალი პერიოდისათვის ვალების აღების და მათი მომსახურების შესაძლებლობების, აგრეთვე ამ ვალების ნაწილობრივ დაფარვის შესაძლებლობების ანალიზი იმავე საგადასახადო ბაზით;

- ერთ სულ მოსახლეზე ვალის განაწილების, შემოსავლების მიმართ ვალების პროცენტული თანაფარდობის, ბიუჯეტში ვალის მომსახურების პროცენტული მაჩვენებლის ანალიზი;
- საიჯარო ვალდებულებათა ანალიზი;
- სახელმწიფოს (ცენტრალური მთავრობის) მიერ დაფინანსებაში პოტენციური ცვლილებების ანალიზი;
- კაპიტალური დაფინანსების წყაროებში პოტენციური ცვლილებების ანალიზი.

ეტაპი 6. საპროექტო მოთხოვნების მომზადება

საპროექტო მოთხოვნების მომზადების ფუნქცია ეკისრება შესაბამისი დეპარტამენტისა და ორგანიზაციის პერსონალს, სათანადო ანკეტების, ინსტრუქციებისა და სხვა სახელმძღვანელო დოკუმენტების შესაბამისად, რომლებსაც შეიმუშავენ პროგრამების დაგეგმვის ჯგუფი.

პროექტების დასაბუთება. საპროექტო მოთხოვნების შემუშავებისას მნიშვნელოვანია, რომ ფლობდეთ ზუსტ, ობიექტურ და დასაბუთებულ ინფორმაციას. ამ პროცესში შესწავლას უნდა დაექვემდებაროს როგორც ხელშესახები, ასევე ინტელექტუალური სარგებელი, რასაც პროექტის განხორციელებით მივიღებთ. უნდა გაკეთდეს კომენტარები პროექტის ტექნიკურ ფინანსურ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, გარემოსდაცვით და ადმინისტრაციულ ასპექტებზე. მოთხოვნა უნდა იყოს დასაბუთებული არსებული მდგომარეობის დაგეგმვის, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის, მომსახურების სტანდარტების, მარეგულირებელ დებულებებთან შესაბამისობის, დემოგრაფიული და სხვა მონაცემებით. უნდა დაისვას კითხვები საპროექტო მოთხოვნებისათვის საჭირო პოტენციური რესურსების მიღების დადებითი და უარყოფითი შესაძლებლობების შესახებ.

ეტაპი 7. საპროექტო მოთხოვნების განხილვა

საპროექტო მოთხოვნების შემუშავების შემდეგ ისინი დაე-

ქვემდებარებიან განხილვას სისრულისა და სიზუსტის თვალსაზრისით. საპროექტო მოთხოვნების განხილვა კოორდინირებული უნდა იყოს კაპიტალური განვითარების პროგრამის შემუშავებელ ჯგუფთან, დაგეგმვის, დაფინანსების, საინჟინრო და არქიტექტურის ჯგუფების სპეციალისტების მონაწილეობით. ზოგჯერ, ასეთ განხილვებში მონაწილეობენ აგრეთვე ტექნიკური დარგის მოწვეული სპეციალისტებიც. საკითხების საკონტროლო სიის და განხილვის კრიტერიუმების შემუშავებას მნიშვნელოვანი დახმარების გაწევა შეუძლია განხილვის პროცესის გამარტივებაში. საპროექტო მოთხოვნების განხილვა შესაძლებლობას იძლევა განისაზღვროს და დაზუსტდეს დამატებითი ინფორმაცია. განხილვის პროცესის მნიშვნელოვან კომპონენტებს წარმოადგენს აგრეთვე ვიზიტები პროექტის განხორციელების ადგილებში და საჯარო შეხვედრების ორგანიზება შემოთავაზებულ პროექტთან დაკავშირებით.

ეტაპი 8. საპროექტო მოთხოვნათა რიგითობის განსაზღვრა

განხილვების ყველაზე საპასუხისმგებლო და რთულ ასპექტს წარმოადგენს პროექტების შერჩევა და მათი განხორციელების რიგითობის განსაზღვრა. როგორც წესი, ყველა კაპიტალური პროექტისათვის საჭირო დაფინანსება ყოველთვის არ არის ხელმისაწვდომი. ამიტომ, ხელმძღვანელებს ძნელი არჩევანის გაკეთება უწევთ ხოლმე წარმოდგენილი პროექტების შერჩევას. ძალზედ ხშირად, მათი გადაწყვეტილებები ეფუძნება უფრო ინტუიციას და სუბიექტურ თვალსაზრისს, ვიდრე შესაფასებელი კრიტერიუმების პაკეტს. შეფასების პროცესისათვის უფრო ეფექტური და ფორმალური ხასიათის მისაცემად საჭიროა:

- შერჩევისა და შეფასების კრიტერიუმების განსაზღვრა; კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის დადგენა;
- პროექტების შედარება განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით;

- პროექტების რიგიუბობის დადგენა;
- პროექტების სიის შედგენა მათი რიგიუბობის მიხედვით.

პროექტის შეფასებისა და პრიორიტეტულობის განსაზღვრის პროცესი უფრო რაციონალური და ობიექტური იქნება, თუ ის წარმართება წინასწარ განსაზღვრული და მიღებული კრიტერიუმების საფუძველზე. კრიტერიუმების დადგენაში უნდა მონაწილეობდეს პროექტის შერჩევისა და პრიორიტეტულობის განსაზღვრაში ჩართული ყველა პირი, ანუ მოქალაქეები, ადგილობრივი ხელისუფლება და მისი პერსონალი, წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები. ხშირად ამ მიზნით ეწყობა საჯარო შეხვედრები და საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა. კრიტერიუმები უნდა დადგინდეს საპროექტო მოთხოვნათა მომზადებამდე, რათა შეიქმნას ამ მოთხოვნათა ჩამოყალიბების შესაძლებლობები.

ეტაპი 9. ფინანსური არჩევანის შეფასება

მრავალწლიანი განვითარების პროგრამის შემუშავება მოითხოვს დაფინანსების ალტერნატიული წყაროების განსაზღვრასა და შეფასებას. ხშირად დაფინანსების რამდენიმე წყარო ერთდროულად გამოიყენება. ყველაზე მეტად ხელსაყრელი წყაროს, ან წყაროების შერჩევა ხშირ შემთხვევებში ძნელდება შესაძლო არჩევანის სიმრავლისა და მრავალფეროვნების, კანონმდებლობაში ცვლილებების, სასესხო ბაზარზე ფასების მერყეობის, ახალი და კომპლექსური ფინანსური წყაროების მუდმივად წარმოშობის გამო. ამიტომ, ფინანსურმა ჯგუფმა უნდა ჩაატაროს დაფინანსების თითოეული ტიპის ძირითადი დადებითი და უარყოფითი მახასიათებლების ანალიზი, რაც ყველა შესაძლო წყაროს შესწავლა-სა და შეფასებას, და ამდენად, დიდ ძალისხმევას მოითხოვს.

შეფასების კრიტერიუმების დადგენის მიზნით ფინანსური ალტერნატივების ანალიზის პროცესში გასათვალისწინებელია

შემდეგი: სამართლებრივი შესაბამისობა, დაფინანსების წყაროს მახასიათებლები, ფონდების ადეკვატურობა, სოციალური ზემოქმედება, ეკონომიკური ეფექტი, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დასაბუთება.

ეტაპი 10. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის პროექტის შედგენა

მას შემდეგ, როცა აღმასრულებელი ორგანო საბოლოოდ მიიღებს რეკომენდირებულ მრავალწლიანი განვითარების პროგრამის სამუშაო ვერსიას, უნდა მომზადდეს შესაბამისი დოკუმენტაცია ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის წარსადგენად.

პროგრამის განაცხადი. პროგრამის შესახებ განაცხადი ან გადასაცემი წერილი წარმოადგენს თხრობით ფორმაში შესრულებულ მიმოხილვას. მასში განსახილველ თემებს შორის აღსანიშნავია:

- ძირითადი საკითხები და ტენდენციები, რომლებიც გავლენას ახდენენ პროგრამასა და ბიუჯეტზე. მაგალითად, უფლებასოსილებანი, ფინანსური მდგომარეობა და მისი შეფასება;

- პროცესის აღწერა და ტერმინების განმარტება;
- განცხადება საშუალოვადიანი/გრძელვადიანი პოლიტიკის შესახებ;

- პრიორიტეტულობის განმსაზღვრელი ფაქტორები;
- პროექტების პრიორიტეტულობა კატეგორიების მიხედვით (პროცენტული მაჩვენებლები);

- საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგები;
- პროექტების ასახვა კაპიტალურ ბიუჯეტში;
- ფინანსური რესურსები, წყაროების პროცენტული მახასიათებლების, ახალი წყაროებისა და დაფინანსების შესაძლო სირთულეების მიხედვით;

- მიმდინარე წლის ბიუჯეტში შეტანილი პროექტების მდგომარეობა;

- დაუფარავი და საპროექტო ხარჯები, ვალის მოცულობა, ვალის მომსახურება და მისი ზეგავლენა გადასახადების განაკვეთზე;
- ადრე დამტკიცებული პროგრამებით, მათ შორის ცალკეული პროექტებით გადავადებული ახალი, შეცვლილი და გაჩერებული პროექტების ჩათვლით გამოწვეული ცვლილებები;
- პროექტების კლასიფიცირება მიზნების, ფონდებისა და განხორციელების წლების მიხედვით;
- დაუკმაყოფილებელი მოთხოვნები და გადავადებული საექსპლუატაციო ხარჯების მოცულობა.

ეტაპი 11. მრავალწლიანი განვითარების გეგმის და შესაბამისი ბიუჯეტის დამტკიცება

ადგილობრივ ორგანოებს საკმარისი დრო უნდა ჰქონდეთ პროგრამისა და ბიუჯეტის განსახილველად. ასეთი განხილვა შეიძლება მოიცავდეს საჯარო მოსმენისა და მონაწილეთა სემინარის ორგანიზებასაც. სემინარები და კვლევითი შეხვედრები საპროექტო წინადადების არაფორმალურ ვითარებაში განხილვის საშუალებას იძლევა. ამ მხრივ სასარგებლო დამატებად შეიძლება გამოყენებული იქნას აგრეთვე ვიზიტები პროექტის განხორციელების ადგილებში. პროგრამის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა რამდენიმე ფორმით შეიძლება განხორციელდეს: შეიძლება ჩატარდეს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა; შეიძლება შეიქმნას მოქალაქეთა კომიტეტი საპროექტო მოთხოვნების განხილვისა და რეკომენდაციების შეთავაზების მიზნით; მოქალაქეები შეიძლება შევიდნენ კაპიტალური პროგრამის განხორციელების კომიტეტის შემადგენლობაში; პროექტები შეიძლება შემოთავაზებული იქნეს ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების მიერ.

განხილვების დასრულების შემდეგ, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო ამტკიცებს კაპიტალურ პროგრამას

და ბიუჯეტს, რითაც ის დემონსტრირებას უკეთებს საკუთარ დამოკიდებულებას პროგრამის განხორციელებისა და გრძელვადიანი საჭიროებების მიმართ.

ეტაპი 12. გეგმის განხორციელება და მონიტორინგი

რამდენიმეწლიანი პროგრამის მიღება არ ნიშნავს პროცესის დასრულებას. სისტემა უნდა განვითარდეს პროექტის მენეჯერული და ფისკალური ასპექტების დაგეგმვის, კონტროლისა და მონიტორინგის მიმართულებით. ამ პროცესის ერთერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია პროექტის შესრულების დროითი გრაფიკი და ეტაპებად დაყოფა, რაც რამდენიმე მარტივ წესს უნდა ექვემდებარებოდეს:

- გეგმებისა და სქემების მოსამზადებლად და დაფინანსების უზრუნველსაყოფად ადეკვატური დროის არსებობა;
- შესაბამისი პირების აღჭურვა პროექტის მართვის უფლებამოსილებით;
- პროექტის განხორციელების ეტაპების განსაზღვრა დაფინანსების ალტერნატიული შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოყენების მიზნით;
- პროექტის კომბინირება და კოორდინაცია ხარჯების მაქსიმალურად დაზოგვისა და ნაკლოვანებათა მინიმიზაციის მიზნით;
- პროექტების მონიტორინგი და კონტროლი. მათი მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშგების დროულად, სრულად და ზუსტად წარდგენა.

მრავალწლიანი დაგეგმვით მიღებული სარგებელი. მრავალწლიან სტატეგიულ დაგეგმვასა და ბიუჯეტის შედგენას არაერთი სარგებლის მოტანა შეუძლია:

1. ის წარმოადგენს ქმედით საშუალებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ურბანული, სტრატეგიული, სატრანსპორტო, დასასვენებელი პარკებისა და რეკრეაციული ზონების, ნარჩენების

განვითარებისა და სხვა გეგმების ერთმანეთთან დაკავშირების თვალსაზრისით. ამის გარდა, ის ფიზიკური და ფინანსური და-გეგმვის მაკოორდინირებელ ფუნქციასაც ასრულებს.

2. ყურადღებას ამახვილებს სოციალურ მიზნებზე და ფინანსურ შესაძლებლობებზე. ხელს უწყობს მიმდინარე და სამომავლო მოთხოვნების პრიორიტეტულობის დადგენას და აბალანსებს მათ გადახდისუნარიანობის შესაძლებლობების მიხედვით.

3. უზრუნველყოფს საზოგადოების ინფორმირებულობას გრძელვადიანი მოთხოვნებისა და პროექტების შესახებ და აღვივებს საზოგადოების დაინტერესებას მათ მიმართ. საშუალებას აძლევს ადგილობრივ მთავრობას, გამოხატოს თავისი დამოკიდებულება სხვადასხვა გრძელვადიანი პროექტების მიმართ.

4. კოორდინაციას უწევს სხვა სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციების საქმიანობას პროექტების დაგეგმვაში, შესრულების გრაფიკების შედგენაში, დაფინანსებასა და სამუშაოების განხორციელებაში, რაც ამცირებს ამგვარი საქმიანობების დუბლირების, კონფლიქტების წარმოშობისა და ზედმეტი ხარჯების გაწევის რისკს.

5. ხელს უწყობს კრედიტუნარიანობის გაუმჯობესებას და უზრუნველყოფს ფინანსურ სტაბილურობას, გაუთვალისწინებელი სესხების აღების საჭიროების წარმოშობის თავიდან აცილებისა და ალტერნატიული დაფინანსების წყაროების მაქსიმიზაციის მეშვეობით.

6. ავლენს გრძელვადიანი პროექტების დაფინანსების ყველაზე ეფექტურ და ეკონომიურ საშუალებებს.

7. ზრდის სხვა სამთავრობო ორგანოებისა და კერძო სექტორისა-გან დაფინანსების მიღების შესაძლებლობებს.

მრავალწლიანი განვითარების პროგრამისა და ბიუჯეტის შემუშავების პროცესი კომპლექსურია და დიდ დროს მოითხოვს. ამიტომ მათი განხორციელებისას მრავალი წინააღმდეგობა შეიძლება წარმოიშვას, მათ შორის – პოლიტიკური, საკადრო, საინფორმაციო და ა.შ.

თემა 11. ანგარიშვალდებულება საჯარო ფინანსებთან მიმართებაში, თანამონაწილეობა და მონიტორინგი

საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი;
მოქალაქეთა მონაწილეობა ბიუჯეტის შედგენის პროცესში.

11.1. საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი

საბიუჯეტო პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მონიტორინგს. ბიუჯეტი არ წარმოადგენს უბრალო ფინანსურ გეგმას, რადგან მას კანონის ძალა აქვს. შესაბამისად, დაუშვებელია კანონით განსაზღვრული საბიუჯეტო თანხების არამიზნობრივი ხარჯვა. საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შეფასების, ასევე გაკონტროლების ქმედითი ინტრუმენტია.

მონიტორინგი შესაძლებელია ჩატარდეს საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება, კონტროლი და ანგარიშგება. მონიტორინგი ხორციელდება ბიუჯეტის როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვითი ნაწილის მიმართ. არსებობს ბიუჯეტის მონიტორინგის სხვადასხვა ტიპები, კერძოდ:

- ფინანსური მონიტორინგი;
ფედეტიანობის მონიტორინგი;
სამართლებრივი მონიტორინგი;
პოლიტიკური მონიტორინგი;
- მმართველობითი მონიტორინგი.

ბიუჯეტის ფინანსური მონიტორინგისას აქცენტი უნდა გაკეთდეს ბიუჯეტის შემოსულობებსა და გადასახდელებზე საბიუჯეტო პროცესის ეტაპების მიხედვით (იხ. ცხრილი 5).

ცხრილი #5. ფინანსური მონიტორინგისთვის საჭირო ინფორმაცია

საბიუჯეტო პროექტის ეტაპები	შემოსულობები	გადასახდელები
შედეგა	აღმასრულებელი რგოლის მიერ მომზადებული წინასწარი პარამეტრები, დასაბუთება, ცვლილებები, რომელიც განხორციელდა პროექტის წარმომადგენლობით ორგანოში წარდგენამდე	მხარჯავი ერთეულების მიერ მოწოდებული საბიუჯეტო განაცხადები, საფინანსო ორგანოსა და მხარჯავ ერთეულებს შორის დიალოგის პროცესში შეტანილი კორექტირებები
განხილვა და დამტკიცება	ბიუჯეტის პროექტში აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ შეტანილი ცვლილებები და ბიუჯეტის საბოლოო დამტკიცებული ვარიანტი	ბიუჯეტის პროექტში აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ შეტანილი ცვლილებები და ბიუჯეტის საბოლოო დამტკიცებული ვარიანტი
აღსრულება	აღმასრულებელი ორგანოების პერიოდული ანგარიშები საბიუჯეტო შემოსულობების მობილიზების შესახებ, მთავრობის დასაბუთება, სახაზინო სამსახურის მიმდინარე ინფორმაცია	აღმასრულებელი ორგანოების პერიოდული ანგარიშები გადასახდელების შესახებ, მთავრობის დასაბუთება, სახაზინო სამსახურის მიმდინარე ინფორმაცია
კონტროლი და ანგარიშგება	აღმასრულებელი ორგანოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშები	აღმასრულებელი ორგანოს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშები, მხარჯავი ერთეულების ანგარიშები

ბიუჯეტის მონიტორინგი შესაძლებელია ჩატარდეს ეფექტიანობის კუთხით, რაც დანახარჯებთან შედეგის ურთიერთთანაფარდობის ანალიზს გულისხმობს. თუმცა, ასეთი ტიპის ანალიზი ამ ეტაპზე მნიშვნელოვან სირთულეებთან არის დაკავშირებული, რადგან ქვეყანაში და განსაკუთრებით ადგილობრივ თვითმმართველობებში ბიუჯეტის პროგრამული დაგეგმვის პრინციპი ჯერ კიდევ სრულყოფილად არ არის დანერგილი. შესაბამისად დასახული კონკრეტული ამოცანების და შეფასების მაჩვენებლების გამოყენება რთულია. კონკრეტულ სფეროში სერიოზული მუშაობის შედეგად შესაძლებელია ისეთი მონიტორინგის ჩატარება, რომელიც გამოავლენს სფეროში საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობას.

რესურსები

პროდუქტი

შედეგი

რესურსებში მოიაზრება როგორც ფინანსური, ასევე სხვა ტიპის რესურსები. 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. ზემოთ მოყვანილი მაგალითის შემთხვევაში სოციალური შედეგი შესაძლოა იყოს მოსწავლეთა გარკვეული რაოდენობისათვის სასწავლო პროცესების შექმნა ან გაუმჯობესება. მონიტორინგის დროს ერთმანეთს უნდა შევადაროთ რესურსები და შექმნილი პროდუქტი ან შედეგი. შეფასება უნდა მოხდეს იმის მიხედვით, თუ რამდენად ეფექტიანად განხორციელდა დაგეგმილი ღონისძიება.

სამართლებრივი კუთხით ბიუჯეტის მონიტორინგი გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესების მიმდინარეობისას საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტების შესაბამისად რეალური ქმედებების ურთიერთშედარებასა და გადახრების გამოვლენას.

კანონით
განსაზღვრული
ნორმები

რეალური სურათის
გადახრა კანონით
განსაზღვრული
ნორმებიდან

შეფასება

რეალური
ფაქტები

პოლიტიკური კუთხით მონიტორინგი გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესზე სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფების ზეგავლენის შეფასებას. მოცემული ნახაზი შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს საბიუჯეტო პროცესის თითოეულ ეტაპზე.

ნახაზი 22. მონიტორინგი პოლიტიკური კუთხით

პოლიტიკური
ჯგუფები

პოზიციები,
გადაწყვეტილებ
ები, ქმედებები

ზეგავლენა
პროცესზე

ანალიზი,
შეფასება

მმართველობითი კუთხით მონიტორინგი გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიმღები სახელმწიფო სტრუქტურების მმართველობითი რგოლების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების ზეგავლენის ანალიზს.

ნახაზი 23. მონიტორინგი მმართველობითი კუთხით

მმართველი
რგოლი

საბიუჯეტო
გადაწყვეტილებ
ები

ზეგავლენა
პროცესზე

ანალიზი,
შეფასება

ბიუჯეტის მონიტორინგის ჩატარების პროცესი

მონიტორინგის ჩატარების პროცესი მოიცავს შემდეგ ძირითად ეტაპებს:

1. მონიტორინგის ობიექტის განსაზღვრა;
2. მონიტორინგის მიზნების ჩამოყალიბება;
3. მონიტორინგის დაგეგმვა;
4. ინფორმაციის თავმოყრა;
5. შედეგების ანალიზი და დასკვნების შემუშავება;
6. ანალიზის შედეგების გავრცელება და გამოყენება.

მონიტორინგის ობიექტის განსაზღვრა

მონიტორინგის პროცესის განხორციელებისათვის უპირველეს ყოვლისა, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მონიტორინგის ობიექტი (მაგალითად, სფერო, პროგრამა, საქმიანობის სახე, პროცესი, ორგანიზაცია და ა.შ.).

მონიტორინგის მიზნების ჩამოყალიბება

ზუსტად უნდა განისაზღვროს მონიტორინგის მიზანი. მიზნის ჩამოყალიბება გულისხმობს მონიტორინგის სტრატეგიის ზუსტ შერჩევას, რადგანაც შესაძლებელი იყოს ბიუჯეტის ფინანსური, შინაარსობრივი, დასმული ამოცანების შესრულების, სამართლებრივი, მიზნობრიობის, ეფექტიანობის და სხვა ტიპის მონიტორინგის ჩატარება.

მონიტორინგის დაგეგმვა

მონიტორინგის დაგეგმვისას საჭიროა შედგეს დოკუმენტი, რომელშიც აისახება შემდეგი საკითხები:

- მონიტორინგის მიზნები;
- მონიტორინგის ობიექტი;
- მონიტორინგის პროცესის ძირითადი არსი და აქცენტები;

- მონიტორინგის ვადები;
- მონიტორინგისათვის საჭირო ინფორმაციის ნუსხა;
- ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავების ფორმები;
- მონიტორინგის ჩატარების დეტალური სამუშაო გეგმა;
- მონიტორინგის ეტაპობრივი შეფასების მექანიზმი;
- მონიტორინგის პროცესის მენეჯმენტი;
- მონიტორინგის მოსალოდნელი შედეგები;
- მონიტორინგის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსები.

ინფორმაციის თავმოყრა

მონიტორინგის პროცესში შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს ინფორმაციის მოპოვების შემდეგი ძირითადი მეთოდები:

- დოკუმენტაციის შესწავლა;
- დაკვირვება;
- ანკეტირება;
- ინტერვიუ.

დოკუმენტაციის შესწავლა მოიცავს საკანონმდებლო, სტატისტიკური, ფინანსური და სხვა ოფიციალური დოკუმენტაციის თავმოყრასა და შესწავლას. აღნიშნული ფორმის გამოყენებისათვის საჭიროა მომზადდეს შესასწავლი დოკუმენტაციის ნუსხა, შემდგომ განისაზღვროს, თუ რა ფორმით და მეთოდით მოხდება მათი მოპოვება, სისტემატიზაცია და დამუშავება.

დაკვირვება გულისხმობს მონიტორინგის ჯგუფის მიერ გარკვეულ მოვლენებსა და ფაქტებზე დაკვირვებას. მაგალითად, თუ ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო გარკვეულ ტერიტორიაზე გზის საფარის შეცვლა, ან რაიმე შენობის აშენება, ჯგუფს შეუძლია დაათვალიეროს აღნიშნული ადგილი და შეაფასოს, რამდენადაა შესრულებული დაგეგმილი ამოცანა. უნდა ითქვას,

რომ რიგ შემთხვევებში დაკვირვება ინფორმაციის მიღების ყველაზე ეფექტური საშუალებაა. დაკვირვებისათვის წინასწარ უნდა განისაზღვროს დაკვირვების ობიექტების ნუსხა, მიზნები და ამოცანები. ასევე, უნდა დაიგეგმოს ვინ და რა ვადებში განახორციელებს მას. მიზანშეწონილია დაკვირვების პროცესი გარკვეული ტექნიკური საშუალებით (ფოტო, ვიდეო, აუდიო საშუალებები) აღიბეჭდოს.

ანკეტირება – ანკეტირებისათვის საჭიროა შეიქმნას კითხვარი, განისაზღვროს მიზნობრივ რესპოდენტთა ჯგუფი. წინასწარ უნდა დადგინდეს რა ინფორმაციის მიღება საჭიროა, ასევე უნდა შეირჩეს კითხვები, მათი დასმის ფორმები და თანმიმდევრობა.

ინტერვიუ ინფორმაციის მიღების კარგი საშუალებაა ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზა და სხვა სახის დოკუმენტაცია ქმნის გაურკვევლობებს და საჭიროა დეტალური ინფორმაციის მიღება კონკრეტული პირებისაგან.

მონიტორინგის შედეგების ანალიზი და დასკვნების შემუშავება

მოპოვებული ინფორმაცია უნდა დამუშავდეს მონიტორინგის მიზნების შესაბამისად. დამუშავებისათვის სასურველია წინასწარ მომზადდეს მოდელური ანალიზის ფორმები. ანალიზის საფუძველზე შემუშავდეს რეკომენდაციები და ძირითადი დასკვნები.

11.2. მოქალაქეთა მონაწილეობა ბიუჯეტის შედგენის პროცესში

დემოკრატიის პირობებში როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობა გამოხატავს მოქალაქეთა ინტერესებს, ვინაიდან ისინი სწორედ მოქალაქეთა მიერ არიან არჩეულები. მაგრამ დემოკრატია უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე მისცე

მოქალაქეებს უფლება ხმა მისცენ არჩევით ოფიციალურ პირებს. აუცილებელია აგრეთვე მოქალაქეებს ქონდეთ შესაძლებლობა მიიღონ ინფორმაცია საარჩევნო პერიოდებს შორის და მათი მოთხოვნილებები გათვალისწინებულ იქნას ხელისუფლების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ ვეხებით საბიუჯეტო და საფინანსო მენეჯმენტს, მოქალაქეთა მონაწილეობამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების ყველა ასპექტზე.

ადგილობრივი მმართველობა საუკეთესო დონეა მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის, რადგან ყველა გადაწყვეტილება ამ დონეზე გავლენას ახდენს მოქალაქეთა ცხოვრებაზე. საბიუჯეტო პროცესი უპირველესი მექანიზმია იმისა, თუ როგორ უნდა დახარჯოს ადგილობრივმა მმართველობამ მოქალაქეთა ფული იმ გადაწყვეტილებათა განსახორციელებლად, რაც აუცილებელია მათი ცხოვრების ნორმალური პირობების უზრუნველყოფისათვის. ამ პროცესებში მონაწილეობის შესაძლებლობა რეფორმის პროცესის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ადგილობრივი მმართველობის სხვა ფუნქციათა შორის მოქალაქეთა ჩართვა საბიუჯეტო და საფინანსო მენეჯმენტში ყველაზე მნიშვნელოვანია.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესი ადგილობრივი მმართველობის კანონიერებას უზრუნველყოფს. არჩეული ოფიციალური პირები დემონსტრირებას უკეთებენ თავიანთ ერთგულებას დემოკრატიული პრინციპებისადმი, აძლევენ რა მოქალაქეებს უფლებას იცოდნენ ხელისუფლების გეგმები, თუ რას აღწევს ხელისუფლება რეალურად. გამჭვირველებასთან ერთად, იზრდება ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებაც. არჩეული ოფიციალური პირებისა და ხელისუფლების არსებობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში წარმოდგენილია მოქალაქეთა მონაწილეობის გარეშე.

მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ ხელისუფლებას

მრავალი დადებითი მომენტი უზრუნველყოფს. ნებისმიერ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია რესურსები, რათა განხორციელოს ყველაფერი, რისი გაკეთებაც მას სურს. ამიტომ გამუდმებით უწევს რთული საბიუჯეტო არჩევანის გაკეთება. მოქალაქეებს შეუძლიათ განსაზღვრონ რომელი მომსახურება არის უფრო მნიშვნელოვანი მათთვის და ხელისუფლებამ შეუძლია მოიპოვიოს მოქალაქეთა მხარდაჭერა იმ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, რომლის მიღებასაც ის საბოლოოდ გადაწყვეტს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხანდახან ხედავს, რომ მოქალაქეებს შეუძლიათ გარკვეული პროგრამებისა და მომსახურების განხორციელება, ამით ის ამცირებს ხარჯებს და დაზოგავს რესურსებს სხვა საქმიანობის დასაფინანსებლად. ეს აღიქმება, როგორც პოლიტიკური მხარდაჭერა არჩეული ოფიციალური პირების მიმართ. ამიტომაც, აუცილებელია მოქალაქეთა ჩართვა.

რას გულისხმობს, მოქალაქეთა მონაწილეობა? მონაწილეობა ორი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება: პირველი – საჭირო ინფორმაციის მიწოდება მოქალაქეებისათვის იმასთან დაკავშირებით, თუ რას აკეთებს ან/და რის გაკეთებას აპირებს ადგილობრივი თვითმმართველობა; მეორე – მოქალაქეების მოზიდვა, საშუალების მიცემა, ჩაერთონ პროცესებში. ქვემოთ მოცემულია უფრო მეტი ინფორმაცია ამ ორი კონცეფციის შესახებ, კონკრეტული მაგალითები არსებული პრაქტიკიდან და მათი განხორციელების პრაქტიკული სტრატეგია.

რასაკვირველია, ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შეუძლია ძალა დაატანოს მოქალაქებს ჩაერთონ მმართველობით პროცესებში. ხშირად მოქალაქეები არ აქტიურობენ შემდეგი მიზეზების გამო:

- ვერ ესწრებიან საჯარო ღონისძიებებს (დროის უკმარისობა, ადგილმდებარეობის პრობლემა);
 - წინასწარი შეტყობინების უქონლობა;
- ინფორმაციის მოპოვების სირთულე ღონისძიების შესახებ;

- ხალხს არ მოსწონს, როდესაც არ აქვს საკმარისი ინფორმაცია განსახილველი თემის შესახებ;
- ექვის შეტანა ხელისუფლების განზრახვის რეალურობაში მათ მოწვევასთან დაკავშირებით;
- მათი მხრიდან საზოგადოების პოზიციის დაფიქსირება არ იქნება მისაღები ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის;
- რწმენა, რომ ხელისუფლებამ უკვე მიიღო გადაწყვეტილება.

ეს ჩამონათვალი შესაძლებელია უსასრულოდ გაგრძელდეს. ხელისუფლება მზად უნდა იყოს ამ პრეტენზიებისთვის და უნდა გააცნობიეროს, რომ აუცილებელია მონაწილეობისათვის ეფექტური მექანიზმების ჩამოყალიბება, რათა საზოგადოებამ საბოლოოდ გააქეთოს არჩევანი და გადაწყვიტოს მონაწილეობის მიღება. მაგრამ, ხელისუფლებამ და საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უნდა მიაწოდონ მათ საკმარისი ინფორმაცია და ეცადონ გახადონ მონაწილეობის მექანიზმი ჭეშმარიტი და გულწრფელი, რომ ხალხს გაუჩნდეს მონაწილეობის სურვილი.

რასაკვირველია, ეს არ ნიშნავს, რომ ხალხს მიენდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად გადაწყვეტილებების მიღება. საბოლოო გადაწყვეტილებებს უნდა იღებდნენ ადგილობრივი საკრებულო და მერია/გამგეობა. საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმი საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, რომელთაც წარმოადგენენ საკრებულო და გამგეობა, იცოდნენ, თუ რა ხდება და თავიანთი წვლილი შეიტანონ პროცესებში. მოქალაქეთა მონაწილეობა არანაირად არ აკნინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას.

მოქალაქეთა ინფორმაციით უზრუნველყოფა

მოქალაქეთა მონაწილეობის პირველი ნაბიჯია მათი სათანადო ინფორმაციით უზრუნველყოფა იმის შესახებ, თუ

რას აკეთებს მთავრობა და რა გეგმები აქვს მას. საქართველოში ზოგიერთ ადგილობრივ თვითმმართველობას ამისათვის გააჩნია საინფორმაციო ცენტრები, არქივები მათივე საქმიანობის შესახებ. ზოგიერთ ადგილობრივ მმართველობას გააჩნია საკუთარი გაზეთი, რომლის საშუალებითაც ისინი ინფორმაციას ავრცელებენ თავიანთი გადაწყვეტილებებისა და საქმიანობათა შესახებ. სხვებს გააჩნიათ საინფორმაციო დაფები, ვებ-გვერდები, სოციალური ქსელები, სადაც მათ შეუძლიათ მოათავსონ ინფორმაცია, რომელსაც გაეცნობიან მოქალაქეები. ცნობილია, რომ მოქალაქეები სხვადასხვა გზით ღებულობენ ინფორმაციას. ერთი სტრატეგია არ მუშაობს ყველასათვის, ამიტომ, გამოყენებული უნდა იქნას სხვადასხვა სტრატეგია განსხვავებული კატეგორიის ადამიანების ინფორმაცი-ით უზრუნველსაყოფად.

მოქალაქეთა ჩართვა

მოქალაქეთა ჩართვის მექანიზმის შემუშავება ადგილობრივი მმართველობისთვის საკმაოდ მნიშვნელოვანი ამოცანაა. ზოგიერთი ადგილობრივი მმართველობა აწყობს საჯარო მოსმენებს ბიუჯეტის შესახებ მანამ, სანამ დაამტკიცებდნენ მას. ყველაზე ეფექტური მეთოდები აერთიანებენ მოქალაქეებს, რათა მათ არა მარტო გაიგონ და განიხილონ, არამედ თავიანთი წვლილიც შეიტანონ, რადგან ეს დაეხმარება საზოგადოებას კონსენსუსის დამყარებაში, რაც ხელს შეუწყობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.

მოქალაქეთა ჩართვის გზები

საჯარო მოსმენები. ტრადიციული მეთოდი გულისხმობს ოფიციალურ მოსმენას საკრებულოს სხდომაზე. მრავალი ქალაქი და მუნიციპალიტეტი ამას უკვე აკეთებს. თუმცა, ისინი ამას აკეთებენ პროცესის ბოლოს, მას შემდეგ, რაც ძირითადი გადაწყვეტილებები

უკვე მიღებულია. ხელისუფლებამ მანამდე უნდა უზრუნველყოს საჯარო შეხვედრის მოწყობა, ვიდრე აღმასრულებელი ორგანო წარადგენს მაგალითად ბიუჯეტის პროექტს წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომაზე დასამტკიცებლად. ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საჯარო მოსმენების მოწყობის შესახებ ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, ეს განსაკუთრებით ბიუჯეტს ეხება, პროცესის დასაწყისშიც და დასასრულსაც.

საინფორმაციო შეხვედრები. ხელისუფლებას, ზემოთ აღნიშნულთან ერთად, შეუძლია მოაწყოს არაოფიციალური სხდომები საზოგადოების მონაწილეობის მხარდასაჭერად. უპრიანია ასეთი სხდომების პერიოდულად გამართვა ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობის ასახსნელად და მოსახლეობის აზრის გასაგებად.

მოქალაქეთა მოსაზრებები საკრებულოს სხდომებზე. საკრებულომ ყველა შეხვედრაზე დრო უნდა გამოყოს მოქალაქეთა კომენტარებისათვის. მას ოფიციალური პოლიტიკა უნდა ჰქონდეს ამასთან დაკავშირებით, რომელიც განსაზღვრავს პროცედურას მათთვის, ვისაც სიტყვით გამოსვლა სურთ.

საინფორმაციო ურნები მოქალაქეთა წინადადებებისათვის. ეს ძალიან მარტივი მეთოდია, რომელიც გულისხმობს ურნების დადგმას ქალაქებში/თემებში, რათა მოქალაქეებს შეეძლოთ თავიანთი წინადადებების მიწოდება ხელისუფლებისათვის.

ფოკუს-ჯგუფები. ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს ფოკუს-ჯგუფები მოქალაქეთა აზრის გასაგებად. ამისათვის საჭიროა შერჩეული მოქალაქეების ჯგუფის შეკრება, რათა მათი საშუალებით მთლიანად საზოგადოების აზრის შეტყობა გახდეს შესაძლებელი.

მოქალაქეთა გამოკითხვა. მეცნიერულად დამუშავებული ინფორმაცია მოქალაქეების განწყობების შესახებ ამა თუ იმ საკითხზე ძალზე მნიშვნელოვანია. ამისათვის ზოგჯერ წარმატებით შეიძლე-

ბა იქნეს გამოყენებული სტუდენტები და ზოგადად ახალგაზრდები საკმარისად დაბალი ანაზღაურების საფასურად.

საბიუჯეტო კომისია/სპეციალური ჯგუფი. ხელისუფლებამ შეიძლება დანიშნოს სპეციალური კომისია ან მოქალაქეთა ჯგუფი, რომელმაც თავისი წვლილი უნდა შეიტანოს ბიუჯეტის მონიტორინგის ან სხვა ფუნქციის განხორციელებაში. ამასთან, აუცილებელია კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა მიიღონ სხვა-დასხვა ჯგუფების წარმომადგენლებმა და არა ერთმა შერჩეულმა, ლოიალურად განწყობილმა ჯგუფმა.

მიუხედავად იმისა, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობა ყოველთვის დარჩება ეფექტურ მექანიზმად ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, ის არ არის ერთადერთი ხსნა. ადგილობრივ თვითმმართველობას ინფორმირებული უნდა ჰყავდეს მოსახლეობა და იცოდეს მისი მოთხოვნილებებისა და მოსაზრებების შესახებ, მაგრამ საბოლოოდ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ თვითონ უნდა მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება თავისი მოქალაქეების სახელით. მოქალაქეები, თუკი ისინი ინფორმირებულნი და ჩართულნი არიან, შესაძლოა ყველაზე დიდ დასაყრდენად იქცნენ ხელისუფლებისათვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში კი ხელისუფლებამ შეიძლება მათი სახით მოწინააღმდეგე და არასასურველი მტერი შეიძინოს.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ჰარვეი ს. როუზენი (2006 წელი), „საჯარო ფინანსები“, ტომი I და II, თბილისი თბილისი
2. საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1994 წელი, ქ. თბილისი
3. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 05 თებერვალი, 2014 წელი, ქ. თბილისი
4. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 18 დეკემბერი, 2009 წელი, ქ. თბილისი
5. საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, 17 სექტემბერი, 2010 წელი, ქ. თბილისი
6. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N 672, საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე, 25 აგვისტო, 2010 წელი, ქ. თბილისი
7. Holley H. Ulbrich (2011); Public Finance in Theory and Practice; second edition; South Western College Publishers, Mason
8. Owen E. Hughes (2003); Public Management and Administration: An Introduction; Third Edition; Palgrave Macmillan
9. Arye L. Hillman (2009); Public Finance and Public Policy, Responsibilities and Limitations of Government; Second Edition; Cambridge University Press
10. Jonathan Gruber (2010); Public Finance and Public Policy; Third edition; Worth Publishers
11. Salvatore Schiavo-Campo, Hazel M. McFerson (2008); Public Management in Global Perspective; M.E. Sharpe, Inc.
12. Christensen T, Læg Reid P, Roness P.G, Røvik R (2007); Organization

Theory and the Public Sector, Instrument, culture and myth; Routledge

13. Robert W. McGee (2008); Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies; Springer Science+Business Media, LLC

14. Greenwood J, Pyper R, Wilson D (2002); New Public Administration in Britain; Third edition; Routledge

15. Pollitt C, Thiel S, Homburg V (2007); New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives; Palgrave Macmillan

16. Besley, Timothy, Torsten Persson, and Daniel Sturm. Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11484, July 2005.

17. Jamie Boex; Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy; Urban institute centre on international development and governance; IDG Working Paper No. 2009-06

18. Congdon J W, Kling J R, (2011); Policy and Choice, Public finance through the lens of behavioural economics; The Brookings Institute Press

19. Eva Sorensen, Peter Triantafyllou, (2009); The Politics of Self-Governance; Ashgate Publishing Limited

20. Person Torsten, Tabellini Guido; Political economics and public finance; National Bureau of Economic Research; working paper 7097; 1999

აიწყო, დაკაბადონდა და დაიბეჭდა
შპს „გამ-პოლიგრაფიკ“ მიერ
ქუთაისი, ა. ნერეთლის ქ. №186
ტელ.: 0431 23 45 54