

რეზაზ კაკულია

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
ქუთაისის უნივერსიტეტის სრული პროფესორი

საბიუჯეტო პროცესი და მისი ორგანიზაციის პრობლემები საქართველოში

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის განხილვა

გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში მნიშვნელოვანი ღონისძიებები განხორციელდა ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ოპტიმალურად შედგენა-შესრულების უზრუნველსაყოფად.

საქართველოში ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებზე შედგენა, განხილვა, დამტკიცება და შესრულება რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე და 97-ე მუხლებით, „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონით, აგრეთვე საქართველოს სხვა კანონებით „საქართველოს ცალკეული წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენის სამუშაოთა ორგანიზაციის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური ბრძანებულებებით, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოების გადაწყვეტილებებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოცემული ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების წესების შესახებ მასალებით.

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელი ნაწილია საბიუჯეტო რეგულირება, რომელიც სხვა არაფერია, თუ არა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ფინანსური რესურსების ნაწილობრივი გადანაწილება.

როგორც წესი, საქართველოში საბიუჯეტო პროცესის ხანგრძლივობა მისი ოთხივე სტადიით (ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, მისი განხილვა-დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულება, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების შედგენა და მისი დამტკიცება) ფაქტობრივად ორი წელი და 10 თვე გრძელდება. ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, განხილვა და დამტკიცება საჭიროებს სულ ცოტა 1 წელსა და 8 თვეს. ბიუჯეტის შესრულება, ანუ საბიუჯეტო პერიოდი (1 იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით) ემთხვევა კალენდარულ წელს, ხოლო ბიუჯეტის შედგენის ანგარიშგების შედგენა და მისი დამტკიცება 9 თვეს მოიცავს.

საქართველოში საანგარიშსწორებო პერიოდი ემთხვევა საბიუჯეტო პერიოდს პლუს ერთი თვე, ე.ი. 13 თვის განმავლობაში უნდა მოხდეს ბიუჯეტის შესრულების ფარგლებში არსებული ვალდებულებების ოპერაციათა დამთავრება.

საქართველოს პრეზიდენტმა, პარლამენტმა და აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ღონისძიებები გაატარეს საბიუჯეტო პროცესის გარადქმნა-ტრანსფორმაციის წარმატებით განსახორციელებლად. მით უმეტეს მართვის მბრძანებლურ-ადმინისტრაციული ეკონომიკური სისტემიდან მეურნეობრიობის ახალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა ძირითადად უნდა განხორციელდეს ეკონომიკური, განსაკუთრებით კი – ფინანსური ბერკეტებით, პირველ რიგში – საგადასახდო სისტემით.

ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესის წინაშე უმნიშვნელოვანესი ამოცანები დგას:

1. ქვეყანაში მატერიალური, შრომითი და ფინანსური რესურსებისა და რეზერვების მაქსიმალური სისრულით გამოვლენა, მათი სამეურნეო ბრუნვაში მოქცევა საკუთრების ყველა დონეზე, რათა მიღწეული იქნეს არსებითი გარდატეხა საქონლის წარმოებისა და მომსახურების გადიდების, ბაზრის საქონლით გაჯერებისა და დაბალანსების უზრუნველსაყოფად;

2. ბიუჯეტის შემოსავლების განსაზღვრა ცალკეული გადასახადებისა და არასაგადასახადო შემოსავლების მიხედვით და შემოსავლების საერთო მოცულობის შესაბამისობა ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგნოზებთან და მიზნობრივ პროგრამებთან;

3. ბიუჯეტის აუცილებელი ხარჯების სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით გამომანგარიშება და საერთო-სახელმწიფოებრივი მიზნობრივი პროგრამების შეუფერხებელი დაფინანსება;

4. საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და რეკონსტრუქციისა და განვითარების მსოფლიო ბანკის მისიების რეკომენდაციებით შემუშავებული ფინანსური სტაბილიზაციის საერთო პროგრამასთან ბიუჯეტის შეთანწყობა იმ მიზნით, რომ დაძლეული იქნეს ქვეყანაში ინფლაციური პროცესები და უზრუნველყოფთ ეროვნული ვალუტის – ლარის სიმტკიცე;

5. ბიუჯეტის დეფიციტის ჯერ შემცირება და შემდეგ ლიკვიდაცია დაფინანსების ეკონომიკურად გამართლებული წყაროების საფუძველზე;

6. საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლის ბიუჯეტის დაბალანსების მიზნით საბიუჯეტო რეგულირების განხორციელება სახელმწიფო შემოსავლების წყაროების გადანაწილების გზით;

7. პერსპექტიული საბიუჯეტო დაგეგმვის როლის ამაღლება იმ მიზნით, რომ მიღწეული იქნეს სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ყველა სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამის პროპორციულობა და დაბალანსებულობა;

8. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება და სათანადო კონტროლის დაწესება იურიდიული და ფიზიკური პირების ფინანსური საქმიანობისადმი ბიუჯეტის წინაშე საგადასახადო ვალდებულებების სრულყოფილად შესრულების მიზნით.

განვითარებული ქვეყნების ანალოგიურად საქართველოში საბიუჯეტო პროცესის მართავში მონაწილეობას ღებულობენ სახელმწიფოებრივი ხელისუფლებისა და მართვის ყველა ორგანო.

„საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო – მინისტრთა კაბინეტი უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენისა და შესრულების ორგანიზაციას. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ხელმძღვანელობით ხორციელდება ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, მისი განხილვა და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების კონტროლი და ანალიზი.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან, საქართველოს ეროვნულ ბანკთან და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სხვა სამინისტროებთან კოორდინაციით, ყოველი წლის 1 მარტს იწყებს მუშაობას ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პროგნოზებზე და საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე). ამ მიზნით სახელმწიფო დაწესებულებები (სამინისტროები, უწყებები, საწარმოები და ორგანიზაციები), აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები და საქართველოს სხვა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების აღმასრულებელი ორგანოები ვალდებული არიან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაწესებულ ვადებში წარუდგინონ მოთხოვნილი ინფორმაცია.

საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზები ეფუძნება საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს. ისინი მოიცავს შემოსავლების, ხარჯებისა და დაფინანსების ძირითად ელემენტებს და ითვალისწინებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ცალკეულ გეგმებს, ფინანსურ და პოლიტიკურ ვალდებულებებს.

საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები დაფუძნებულია საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პროგნოზებზე, მიმდინარე წლის ფისკალური მდგომარეობისა და სტრატეგიის ანგარიშზე, რომელიც მოიცავს მიმდინარე ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობას, წინადადებებს ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტები მოიცავს:

ა) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მაჩვენებლებს გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი საბიუჯეტო წლებისათვის;

ბ) გასული საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე წლის გადამუშავებულ და დაზუსტებულ პროგნოზებს;

გ) ძირითადი მაკროეკონომიკური პარამეტრების პროგნოზებს;

დ) საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს სექტორების მიხედვით, ფისკალური საფუძვლების პროგნოზებით;

ე) სახელმწიფო ფისკალურ პოლიტიკას, ძირითადი ფისკალური მიზნებისა და ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად საჭირო მოთხოვნებს;

ვ) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ბიუჯეტების მთლიანი შემოსავლების, ხარჯებისა (ძირითადი ფუნქციებისა და ეკონომიკური მუხლების მიხედვით) და ბიუჯეტის დეფიციტის თანაფარდობას მთლიან შიდა პროდუქტთან;

ზ) შემოსავლების, ხარჯების, გრანტებისა და სესხების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო წარუდგენს საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 15 აპრილისა.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებს საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით წარუდგენს საქართველოს პარლამენტის ეკონომიკური პროფილის კომიტეტებს არა უგვიანეს 1 მაისისა. ამ კომიტეტებში განხილვების შედეგების გათვალისწინებით საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ამზადებს დასკვნას, რომელიც ეგზავნება საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 1 ივნისისა.

საბიუჯეტო განაცხადის მომზადების დროს ყველა მხარჯავი დაწესებულება იყენებს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტების საფუძველზე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ საბიუჯეტო ცირკულარში მითითებულ პარამეტრებს.

საქართველოს პარლამენტის კადრებისა და ხარჯების ზღვრულ მოცულობებს პარლამენტის მიერ წარდგენილი პროექტის საფუძველზე განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით. საქართველოს პარლამენტის ხარჯების ზღვრულ

ლი მოცულობის დამტკიცებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ იგი ნაკლები არ უნდა იყოს გასულ საბიუჯეტო წელს დამტკიცებულ მოცულობაზე.

მხარჯავი დაწესებულებების ხელმძღვანელები საბიუჯეტო განაცხადებს წარუდგენენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს არა უგვიანეს 15 აგვისტოსი. საბიუჯეტო განაცხადი მოიცავს შემდეგ ინფორმაციას:

ა) გასული საბიუჯეტო წლის ფაქტობრივ შემოსავლებსა და გადასახდელებს, მიმდინარე საბიუჯეტო წლის მოსალოდნელ შემოსულობებსა და გადასახდელებს, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზებს, მათ შორის, ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის მესამე დონის შეასაბამისად მიმდინარე, კაპიტალურ და პროგრამულ ხარჯებს;

ბ) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით დასაგეგმის შემდგომი 2 საბიუჯეტო წლისათვის გაანგარიშებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებს.

გ) ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი თანამშრომლების მოთხოვნილ ოდენობას, მიმდინარე მაჩვენებლიდან გადახრების ჩათვლით;

დ) შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზების დასაბუთებას;

ე) მიღებულ ან მისაღებ არა ფულად გრანტებს, საცნობარო მუხლის სახით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამოწმებს საბიუჯეტო განაცხადებს და მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად იხილავს არა უგვიანეს 30 აგვისტოსი.

მხარჯავ დაწესებულებასა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შორის შეუთანხმებული საკითხები საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად წარედგინება საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 5 სექტემბრისა.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს და მას განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 15 სექტემბრისა.

საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით არა უგვიანეს 1 ოქტომბრისა საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტს.

საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტსა და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებას წარადგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ან მთავრობის რომელიმე წევრი პრემიერ-მინისტრის შესაბამისი აქტით მიღებული დავალებით. საქართველოს პარლამენტი ასევე ისმენს საქართველოს კონტროლის პალატისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოხსენებებს.

წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტში ცვლილებები შეიძლება შეტანილი იქნეს საქართველოს მთავრობის თანხმობით. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა ქვეყნის პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს კანონის შესაბამისად შესწორებულ პროექტს. კანონის მიღება უნდა მოხდეს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე.