

თემატიკის ფინანსების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში

მერაბ ვანიშვილი, სტუ-ს ასოცირებული პროფესორი
ნინო ვანიშვილი, სტუ-ს დოქტორანტი

ლილი კოლუაშვილი, საქართველოს უნივერსიტეტის მაგისტრანტი

თვითმმართველი ერთეულის ფინანსების არსისა და ორგანიზაციის ცალკეული საკითხები ასახული და განმტკიცებულია საქართველოს ფუძემდებლურ საკანონმდებლო აქტებში, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციაში, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საქართველოს საბიუჯეტო და საგადასახადო კოდექსებში.

საქართველოს კონსტიტუციის 101 სამი პრი-
მა მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „ადგილო-
ბრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება
და ფინანსები“. ადგილობრივი თვითმმართველო-
ბის ფინანსების ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენს
თვით-მმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, რომელიც
მიეკუთვნება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის
მეორე დონეს.

ბიუჯეტის არსებობა განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ეკონომიკურ დამოუკიდებლობას, ხელს უწყობს შესაბამისი ტერიტორიების სამეურნეო საქმიანობის აქტივიზაციას და ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისაგან, ისე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისაგან“ [1,31].

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია:

- საკუთარი შემოსულობებით;
- ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების განევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით;
- კანონით დადგენილ ფარგლებში დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით [2, 49].

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლის „თ“ პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ დამტკიცებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის (კვლილების ერთობლიობა“ [2,5].

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის თითქმის

ანალოგიურ განმარტებას ვხვდებით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 49-ე მუხლის 1-ელ პუნქტშიც: „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის (ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ“ [1,31].

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი (ადგილობრივი ბიუჯეტი), როგორც სამართლებრივი კატეგორია, წარმოადგენს ფულადი საშუალებების წარმოქმნისა და განაწილების ფორმას, რომელიც გამიზნულია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ შესასრულებელი ამოცანებისა და ფუნქციების უზრუნველყოფაზე.

ამჟამად, ადგილობრივი ბიუჯეტები, წარმოადგენს რა საქართველოს საფინანსო სისტემის ნაწილს, არსებობს როგორც დამოუკიდებელი ფულადი ფონდები, რომლებიც გამიზნულია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყევებაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციების შესრულებაზე. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 65-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, „თითოეულ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი“ [2,49].

ახალი კანონმდებლობის შესაბამისად, ამჟამად საქართველოში არსებობს 69 ადგილობრივი ბიუჯეტი, აქედან:

- მუნიციპალური ბიუჯეტი – 64 ერთეული;
- თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტი – 5 ერთეული.

ადგილობრივ ბიუჯეტს აქვს საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილები, რომლებიც დგინდება და რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო და საგადასახადო კოდექსებით, აგრეთვე საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ახალი სა-
ბიუჯეტო კანონმდებლობის (საქართველოს საბიუ-
ჯეტო კოდექსის 66-ე მუხლისა და „ადგილობრივი
თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორ-
განული კანონის 49-ე მუხლის მე-4 პუნქტის) შე-
საბამისად, მკვეთრადაა გამიჯნული ადგილობრივი
თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი
და არასაკუთარი შემოსულობები. კერძოდ:

I. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის

ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება:

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

II. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება:

- სპეციალური ტრანსფერი;
- მიზნობრივი ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები.

ამგვარი ცვლილება, ჩვენი აზრით, ეხმიანება დასაბუთებულ მიდგომას, რომელიც მოითხოვს თვითმმართველი ერთეულის მიერ „გამომუშავებული“ ფინანსური რესურსების მკვეთრ გამოყოფას, თუმცა ამ მოთხოვნის სრული ზომით რეალიზება თანამედროვე ქართულ საბიუჯეტო კანონმდებლობასა თუ სამეურნეო პრაქტიკაში მაინც ვერ მოხერხდა.

ჩვენი პოზიციის არგუმენტირებისათვის მივმართოთ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების სტრუქტურას. როგორც ჩანს, საკუთარი შემოსულობების შემადგენლობაში, თვითმმართველი ერთეულის მიერ „გამომუშავებულ“ ფინანსურ რესურსებთან ერთად, გვხვდება გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებიც.

ჩვენი აზრით, ასეთი მიდგომა არ შეიძლება ჩაითვალოს სამართლიანად, რამდენადაც მისი რეალიზაცია დაუსაბუთებლად აფართოებს იმ წყაროთა ჩამონათვალს, რომლებიც რეალურად შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის განკარგულებაში აღმოჩნდეს.

ამ მომენტზე ყურადღებას სხვა მკვლევარებიც ამახვილებენ. მაგალითად, ვ.ნ. ლეკსინი, აფიქსირებს რა იმ მნიშვნელოვან ადგილს, რასაც „ნილობრივი“ ანუ „მარეგულირებელი“ გადასახადები იკავებენ ადგილობრივ ბიუჯეტებში, სამართლიანად მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების კატეგორიაში მათი ჩართვის მიზანშეუწონლობაზე [3, 348].

თანამედროვე ქართულ საბიუჯეტო კანონმდებლობაში „მარეგულირებელი“ გადასახადების ტერმინის შეცვლა გათანაბრებითი ტრანსფერით არ ცვლის პრობლემის არსს. ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ უშუალო გავლენა მოახდინონ ამ გადასახადების ბაზასა თუ განაკვეთებზე. გათანაბრებითი ტრანსფერი კი, როგორც სამართლიანად შეინიშნავს ვ.ნ. ლეკსინი, თავისი შინაარსით უფრო ახლოსაა „მარეგულირებელ“ გადასახადებთან, ვიდრე საკუთარ შემოსავლებთან [3, გვ. 349].

ვეთანხმებით ლ.ლ. იგონინას პოზიციას, რომლის აზრით, ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობები გა-

ნიხილება როგორც საბიუჯეტო სისტემის გარკვეული დონისადმი მუდმივ საფუძველზე სრულად ან ნაწილობრივ მიმაგრებული შემოსულობები [4, 18]. ამ გაგებით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობებს, ადგილობრივ გადასახადებთან და მოსაკრებლებთან ერთად, უნდა მიეკუთვნოს მუდმივ საფუძველზე ადგილობრივ ბიუჯეტებზე კანონმდებლობით მიმაგრებული ანარიცხები სხვა შემოსულობებიდან პროცენტული წილების მიხედვით.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 67-ე მუხლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს“ [2, 50]. ამასთან სარეზერვო ფონდიდან თანხებს ქალაქის მერის ან გამგებლის გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოყოფს საფინანსო ორგანო.

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

საგულისხმოა ისიც, რომ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 70-ე მუხლის მიხედვით, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან ცალკეულ მუნიციპალიტეტში სა-განგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს შეუძლია დაამტკიცოს შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარმოდგენილი საგანგებო ბიუჯეტი საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებათა მიზნობრივი დაფინანსებისათვის“ [2, 52].

თვითმმართველ ერთეულს ეფლება აქვს საკუთარი შემოსულობების ხარჯვა განხორციელოს დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებისამებრ. ამასთანავე, მასვე თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, შეუძლია, „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მიღებული გრანტების, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა, დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს ყველა სხვა წყაროდან მიღებული შემოსულობები.

საყურადღებოა ისიც, რომ თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად განსაზღვრავს კანონმდებლობით დადგენილი ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი გადასახდელების მიმართულებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პრო-

ცესს კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენისა და დამტკიცების მიზნებისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივ ხელისუფლებას უზრუნველყოფს შესაბამისი მეთოდური მითითებებით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებით საფინანსო ორგანო გაინაგარიშებს შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლებს და იწყებს შესაბამის პროცედურებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესადგენად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის (გარდა ქ. თბილისისა) ბიუჯეტის პროექტს, თანდართულ მასალებთან ერთად, შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი (მერი) წარუდგენს წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეს, რომელიც ბიუჯეტის პროექტს განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 77-ე მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად, ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

- ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებას და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მეორე თანრიგის (გარდა ორგანიზაციული კლასიფიკაციისა) მიხედვით;
- ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;
- ბიუჯეტის ასიგნებების მოცულობას ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით;
- სარეზერვო ფონდის მოცულობას;
- დონორების მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი კრედიტებითა და გრანტებით დაფინანსებულ პროექტებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტით გათვალისწინებულ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საშუალოვადიან პრიორიტეტებს, მათ მიზნებსა და შედეგებს;
- პროგრამულ და კაპიტალურ ბიუჯეტებს [2, 60].

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე იღებს გადაწყვეტილებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ. გადაწყვეტილება ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ მიიღება წარმომადგენლობითი ორგანოს სიითი შემადგენლობის უმრავ-

ლესობით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დასაგეგმი წლის დაწყებამდე დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია მხარჯავ დაწესებულებებზე ყოველთვიურად გასცეს თანხა არა უმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის ასიგნებების 1/12-ისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებიდან 3 თვის განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია წარმომადგენლობით ორგანოს შეუწყვიტოს უფლებამოსილება.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 81-ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო [2, 64]. ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა, საფინანსო ორგანო ამზადებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალურ ან/და ყოველთვიურ განწერას.

საბიუჯეტო ორგანიზაციები პასუხისმგებელი არიან ასიგნებების შესაბამისად გადახდების განხორციელებისათვის და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შემოსავლების აკრეფაზე. ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ადგილობრივი გადასახადების ამოღებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სხვა შემოსავლებისა და არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციებიდან მისაღები სახსრების ამოღებას — შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სამსახურები, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ანგარიშის მართვისა და ოპერირების კონტროლის, აგრეთვე ამ ანგარიშიდან თანხის გადარიცხვის შესახებ ნებართვის გაცემის უფლება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა, აქვს მხოლოდ საფინანსო ორგანოს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო ახორციელებს თითოეული მხარჯავი დაწესებულების დაქვემდებარებაში მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ გაწეული გადასახდელების აღრიცხვას, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადახდის განხორციელების ყველა ეტაპის შესახებ, ამასთან, სახელმწიფო ხაზინიდან მიღებული ინფორმაციის შესაბამისად აღრიცხავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციით გათვალისწინებულ შემოსულობებს.

საგულისხმოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო ყოველი თვის

დასრულებიდან 10 დღის ვადაში ამზადებს ანგარიშს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით. ყოველი კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში კი 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.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არა უგვიანეს 2 თვისა წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

- ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
- ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;
- ორგანიზაციული კოდეხის მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებისა;
- ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებიდან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახსრების გამოყოფის მდგომარეობის შესახებ;
- ინფორმაციას მხარჯავი დანახარებების მიერ დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესრულების შესახებ;
- ინფორმაციას პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ [2, 67-68].

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და არაუგვიანეს 1 მაისისა იღებს გადაწყვეტილებას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის აუდიტორული დასკვნა და შესრულების წლი-

ური ანგარიში საჯარო ინფორმაციაა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მივაქციოთ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებულ კაპიტალურ ბიუჯეტს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სტრუქტურაში. გასაგებია, რომ კაპიტალური ბიუჯეტის ფორმირებას შეუძლია კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებში საინვესტიციო საქმიანობის გააქტიურება.

სამწუხაროდ, არც საბიუჯეტო კოდექსში და არც საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ არ არის კაპიტალური ბიუჯეტის მიზნობრივი ფუნქციის დახასიათება. ჩვენი აზრით, ზოგადი სახით, ის უნდა დახასიათდეს როგორც ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ განსახორციელებელი საინვესტიციო პოლიტიკის ფინანსური უზრუნველყოფა.

ასეთი პოლიტიკის თანამედროვე პრიორიტეტების გათვალისწინებით, ჩვენთვის მისაღებია კაპიტალური ბიუჯეტის დასახელებული ძირითადი მიზნის დეკომპოზიციის შემდეგი ვარიანტი:

- მუნიციპალური ეკონომიკის პროგრესული სტრუქტურის ფორმირება და მისი კონკურენტუნარიანობის ამაღლება;
- კონკრეტული ტერიტორიის სოციალური სფეროს განვითარება, მისი მომსახურების ხარისხისა და მრავალგვარობის დონის ამაღლება;
- თვითმმართველი ერთეულის ინტეგრირების დონის ამაღლება რეგიონულ და ეროვნულ ეკონომიკურ სივრცეში.

აღნიშნული ღონისძიებების რეალიზაციის ამოსავალ ინსტრუმენტად უნდა იქცეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამები, რომლებიც, თავის მხრივ, შემუშავდება ტერიტორიის სტრატეგიული პრიორიტეტული გეგმების საფუძველზე. ასეთი ურთიერთკავშირის აუცილებლობა დასაბუთებულია არა მხოლოდ თეორიულად, არამედ აგრეთვე დამტკიცებულია პრაქტიკითაც.

ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზით ირკვევა, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2010 წლის ბიუჯეტის შემოსულობებმა ჯამურად (დაზუსტებული გეგმის მიხედვით) 1.567 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 2009 წლის შემოსულობებთან შედარებით 307,6 მლნ ლარით მეტია, ხოლო 2008 წელთან შედარებით კი – 289,9 მლნ ლარით მეტი [5, გვ. 97].

ნიშანდობლივია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა. ამასთან, ზრდა განპირობებულია თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტის შემოსულობების მნიშვნელოვანი ზრდით და არა მუნიცი-

პალიტიკების ბიუჯეტის შემოსულობებით, სადაც პირიქით – 2008 წლიდან ადგილი ჰქონდა შემოსულობების შემცირებას.

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს შემოსავლებს, რომელიც 2010 წლის დაზუსტებული გეგმის მიხედვით 1.412 მლნ ლარს შეადგენს. თავის მხრივ, აღსანიშნავია, რომ შემოსავლებში საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები ძალიან მცირეა (2009 წელს ბიუ-ჯეტების შემოსავლების მხოლოდ 24,7%, ხოლო 2010 წელს – 23,4%). თვითმმართველობების ბიუჯეტის შემოსავლების დიდი ნაწილის ფორმირება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ტრანსფერების ხარჯზე ხორციელდება.

გადასახადების სახით თვითმმართველმა ერთეულებმა 2010 წელს 180,7 მლნ ლარი მიიღეს, საიდანაც (66,7%) ხუთ თვითმმართველ ქალაქზე მოდის. 2009 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი შესაბამისად შეადგენდა 64,4 %-ს [5, 98].

ზოგადად, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების სიმწირე ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ეკონომიკური აქტივობა დაბალია და ბიზნესსექტორი სუსტად არის განვითარებული. ამასთან, ქონების გადასახადში ბევრი საგადასახადო შეღავათია, რაც ასევე განაპირობებს ბიუჯეტში ამ გადასახადიდან შემოსავლების სიმცირეს.

საგულისხმოა, რომ ქონების გადასახადი ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი და, ამასთან ერთად, ერთადერთი საგადასახადო შემოსულობაა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. 2009 წლის 7 ივნისიდან საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით დადგინდა საწარმოთა ქონების (გარდა მიწისა) გადასახადის დიფერენცირებული გამოთვლის წესი. 2010 წელს მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსით, საწარმოს წლიური გადასახადი, რაც საბალანსო ნარჩენი ღირებულების 1 პროცენტს შეადგენდა, 2000 წლამდე შესყიდულ აქტივებზე 3-ჯერ გაიზარდა, 2000-დან 2004 წლამდე შესყიდულ აქტივებზე – 2-ჯერ, ხოლო 2004 წელს შესყიდულ აქტივებზე – 1,5-ჯერ. ასევე, 2009 წელს გაიზარდა ფიზიკური პირების ქონების გადასახადის განაკვეთი და დაკონკრეტდა ფიზიკური პირის ოჯახის მიერ მიღებული შემოსავლების განმარტება. კერძოდ: იმ ფიზიკური პირების ქონების გადასახადის განაკვეთი რომელთა ოჯახის წლიური შემოსავალი 100.000 ან მეტი ლარია, შეადგენს უძრავი ქონების საბაზრო ღირებულების არანაკლებ 0,8 პროცენტს და არაუმეტეს 1 პროცენტისა. 2009 წლამდე აღნიშნული განაკვეთი შეადგენდა შესაბამისად 0,4 და 0,8 პროცენტს.

აღნიშნული ცვლილებების შედეგად, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში მობილიზებული ქონების გადასახადის მოცულობა გაიზარდა. მიუხედავად ზრდის დინამიკისა, ქონების გადასახადს, როგორც საკუთარ საგადასახადო შემოსულობას,

ძალზედ მცირე წილი (2010 წელს დაახლოებით 10,8%) უჭირავს თვითმმართველობების ბიუჯეტის შემოსულობებში, რაც გამოორიცხავს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ საკუთარი კომპეტენციების სრულყოფილ განხორციელებას და ხარისხიანი საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფას. ამასთან ის ფაქტი, რომ თვითმმართველ ერთეულებს ფაქტიურად არ გააჩნიათ დისკრეცია ადგილობრივ გადასახადთან მიმართებაში (ბაზის განსაზღვრა, განაკვეთის შეუზღუდავი დადგენა, შეღავათების დაწესება, გადასახადის ადმინისტრირება), გამოორიცხავს მათი მხრიდან საკუთარი შემოსულობების პროგნოზირების და ზოგადად, გააზრებული საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვის შესაძლებლობას [6, 28].

ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურის ანალიზი გვაძლევს ნათელ სურათს, თუ რამდენად არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლებიდან მისაღებ სახსრებზე. 2010 წელს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში სულ მიღებული იქნა 1.082 მლნ ლარის გრანტები (ტრანსფერები), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 222,6 მლნ ლარით, ანუ 26%-ით მეტია. ეს სახსრები 2009-2010 წლებში თვითმმართველობების შემოსავლების 75-77%-ს, ხოლო შემოსულობებში 69%-ს შეადგენს. ამასთან, 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული გრანტების 73% თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის, ხოლო დანარჩენი 27% – 64 მუნიციპალიტეტზე. დაახლოებით ანალოგიური მდგომარეობა იყო 2009 წელსაც [5, 99].

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში სხვადასხვა სახის ტრანსფერების ზვედრითი წილი 2010 წელს შემდეგნაირად გადანაწილდა: ტრანსფერების 48% გადაეცათ გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით, 41% – სპეციალური ტრანსფერის სახით, 10% – სხვა არაკლასიფიცირებული ტრანსფერის სახით, ხოლო 1% – მიზნობრივი ტრანსფერის სახით. განსხვავებული მდგომარეობა იყო 2009 წელს, ტრანსფერების 59% მოდიოდა სპეციალურ ტრანსფერზე, 32% – გათანაბრებითი ტრანსფერზე, 7% – სხვა არაკლასიფიცირებულ ტრანსფერზე, ხოლო 2% – მიზნობრივ ტრანსფერზე [5, 100].

ტრანსფერებზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლიდან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ძალაში შესვლით, „გათანაბრებითი ტრანსფერის“ ნაცვლად დამკვიდრდა ტერმინი „გათანაბრებითი ტრანსფერი“, შეიცვალა მისი გაანგარიშების ფორმულა და წესიც. ჩვლილების შედეგად გაიზარდა ტრანსფერის მოცულობის გამოთვლებისათვის საჭირო ინფორმაციის მოცულობა, რაც, გარკვეულწილად, პრობლემას წარმოადგენს. იგულისხმება გამოთვლისათვის აუცილებელი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ვინაიდან თვითმმართველობების დონეზე ყველა საჭირო ინფორმაცია (სტატისტიკა) არ აკუმულირდება. გარდა ამისა, გათანაბრებითი ტრანსფ-

ერის სამართლიანი განაწილების ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად რჩება მისი გაანგარიშების წესის შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, მაშინ როდესაც, ფინანსთა მინისტრის აღნიშნული საკანონმდებლო ნორმების განვრცობის თითქმის შეუზღუდავი უფლებამოსილება გააჩნია. ეს ნიშნავს, რომ ფინანსთა სამინისტროს აქვს რეალური ბერკეტი, მინისტრის მიერ დამტკიცებული ინსტრუქციის ფარგლებში, ფორმულაში გამოსაყენებელი სხვადასხვა კოეფიციენტების შემოღებითა და მათი მოცულობების ცვლილებით, მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობაზე.

აღსანიშნავია, ასევე რომ 2009 წლის 1 იანვრიდან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შესული ცვლილებით გამარტივდა თვითმმართველი ერთეულის მიერ გრანტის (არასახელმწიფო გრანტის) აღების პროცედურა. კერძოდ, მოიხსნა გრანტის მხოლოდ საქართველოს მთავრობისგან ან მისი ნებართვით აღების შეზღუდვა, რაც პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს. ამავე დროს, სესხის აღების საკანონმდებლო პროცედურა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის კვლავ ხისტი და მოუქნელი რჩება. მათ უფლება აქვთ აიღონ სესხი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისგან ან მისი ნებართვით.

სამწუხაროდ, კვლავ ბუნდოვანი რჩება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობების განმარტება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 49-ე და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 66-ე მუხლებით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება: ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და „საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები“; ხოლო არასაკუთარ შემოსულობებს – სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და „საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები“. როგორც ვხედავთ, ორივე შემთხვევაში, შემოსულობების ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და ზოგადად მიანიშნებს საქართველოს კანონმდებლობაზე. არადა, აღნიშნულის მკაფიო გამიჯვნას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან თვითმმართველი ერთეული თავისუფალია საკუთარი შემოსულობების განკარგვაში და, პირიქით, შეზღუდული – არასაკუთარი შემოსულობების განკარგვაში.

საინტერესო დასკვნების გამოტანის საფუძველს გვაძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების ანალიზი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით. 2009 წელს ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების საშუალო მაჩვენებლები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 287,1 ლარს შეადგენდა, 2010 წელს კი მისი მოცულობა გაიზარდა და შეადგინა 353,1 ლარი, რაც ნამდვილად მისასალმებელი ფაქტია. თუმცა, თვითმმართველ ქალაქებსა

და მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული მაჩვენებლები აშკარა დისპროპორციით ხასიათდება. თვითმმართველ ქალაქებში შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 2010 წელს შეადგენს 684,2 ლარს, მაშინ როდესაც მუნიციპალიტეტებში ანალოგიური მაჩვენებელი მხოლოდ 159,8 ლარია [5, 101].

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელების საერთო მოცულობამ 1.570 მლნ ლარს გადააჭარბა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 331 მლნ ლარით მეტია. ბიუჯეტის ხარჯების კატეგორიაში ყველაზე დიდი წილი, ბოლო წლების განმავლობაში და 2010 წელსაც, საბინაო-კომუნალური მეურნეობის (33%), ეკონომიკური საქმიანობის (20%) და საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მოდიოდა (11%).

2010 წელს საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ და შესაბამისი აპარატის შენახვისა და ფუნქციონირების ხარჯებს, 169,8 მლნ ლარით დაფინანსდა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 14,6 მლნ ლარით მეტია. აღსანიშნავია, რომ ამ მუხლით გაწეული ხარჯების 50,1% თვითმმართველ ქალაქებზე მოდის, ხოლო 49,9% მუნიციპალიტეტებზე. შესაბამისად, 2010 წლის მონაცემებით, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მუნიციპალიტეტებში ერთ სულ მოსახლეზე 30 ლარი, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებში 53 ლარი იხარჯებოდა [5, 102].

სამწუხაროდ, პრაქტიკაში კვლავ გვხვდება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან მნიშვნელოვანი სახსრების ხარჯვა თვითმმართველობის არასაკუთარი კომპეტენციების დასაფინანსებლად. ამის ნათელი მაგალითია პოლიციის განყოფილებების კომუნალური, ზოგადი განათლების, ჯანდაცვის და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება, რაც წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების უხეშ ჩარევას ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებში. ზემოაღნიშნული ხარჯები უნდა დაფინანსდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და არა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების საკუთარი სახსრებიდან. აქვე უნდა ითქვას, რომ ისედაც მწირი ბიუჯეტის პირობებში ცენტრის უფლებამოსილებების დაფინანსება და თანაც ყველაგან ერთიდაიგივე პრინციპით გვაფიქრებინებს, რომ დავალების მიცემა ხდება ცენტრალური ხელისუფლებიდან. სხვა შემთხვევაში, წარმოუდგენელია ყველა თვითმმართველობას ერთდროულად მოსვლოდა აზრად დაფინანსებინა, მაგალითად, პოლიციის საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები. ყოველივე ეს იწვევს ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების აღრევას, რის შედეგადაც ადგილობრივ საბიუჯეტო პროცესებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები იზღუდება, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ძლიერდება, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტის

დამოუკიდებლობის პრინციპებს ეწინააღმდეგება.

როგორც ზემოთ ითქვა, თვითმმართველი ერთეულის ხარჯებში საბინაო-კომუნალური მეურნეობის ხარჯებს ყველაზე დიდი წილი (33%) უჭირავს. 2009-2010 წლებში ამ სფეროს დაფინანსებამ შესაბამისად შეადგინა 875,9 მლნ ლარი. აქედან, თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებიდან დაფინანსდა 502,8 მლნ ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებიდან – 373,2 მლნ ლარი. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული სფეროს დაფინანსება ბოლო წლების უცვლელი პრიორიტეტია.

ადგილობრივი თვითმმართველობების 2009-2010 წლების ხარჯების შედარებისას ერთადერთი სფერო, რომლის დაფინანსებაც მცირდება, განათლების სფეროა. 2009 წელს ამ კუთხით გამოყოფილი იყო 108,9 მლნ ლარი, ხოლო 2010 წელს ადგილი აქვს 6%-იან კლებას. სხვა დანარჩენი სფეროების დაფინანსება ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, რაც ნამდვილად დადებითი ფაქტია.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ 2006 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად თვითმმართველობების საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ხარისხი არა თუ გაიზარდა, არამედ რიგ კომპონენტებში შემცირდა კიდევ. ამრიგად, საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების ფაქტობრივი საფინანსო-ეკონომიკური ავტონომიურობის ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია, რაც დღის წესრიგში აყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საფუძვლების დახვეწისკენ მიმართული თანმიმდევრული ღონისძიებების გატარების აუცილებლობას.

საბიუჯეტო საკითხების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ხარვეზებმა, აგრეთვე ადგილობრივი ბიუჯეტების ცენტრალურ ბიუჯეტზე მაღალმა დამოკიდებულებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ადგილობრივ თვითმმართველობას და დეცენტრალიზაციის რეფორმის საერთო წარმატებებს.

დღეისათვის ქვეყნის ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფინანსური საქმიანობის სფეროში არსებულ პრობლემათა შორის განსაკუთრებით მწვავედ გვესახება შემდეგი:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა, პრაქტიკულად, სრულადაა ფინანსურად დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ძალზე მცირეა თვითმმართველი ერთეულების საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა. არაადეკვატური პროპორციით არის განაწილებული საბიუჯეტო შემოსავლები საჯარო ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის;
- ქონების გადასახადი, რომელიც ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადია, მუნიციპალიტეტებისათვის დიდ ფისკალურ ეფექტს არ იძლევა, რამდენადაც ღირებული ქონების დიდი ნაწილი ძირითადად თვითმმართველ ქალაქებშია თავმოყრილი;
- ადგილობრივი ორგანოების მიერ საბიუჯე-

ტო პროცესის დამოუკიდებლად წარმართვის ხარისხი კვლავაც დაბალი რჩება. ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის მთავარ წარმართველ ძალად ფინანსთა სამინისტრო გვევლინება;

- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული, რის გამოც ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის გაურკვეველია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად ხარჯვის უფლებამოსილება.

ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა იმ რეკომენდაციების ჩამონათვალი, რომელთა გათვალისწინებაც ხელს შეუწყობს საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავებას და ადგილობრივ თვითმმართველობათა საფინანსო-საბიუჯეტო საფუძვლების განმტკიცებას. რეკომენდაციების სია ძირითადად შეეხება იმ პრობლემებს, რომლებმაც თავი 2009-2011 წლების განმავლობაში იჩინა. ამავე დროს, მოხდა მათი რანგირება ზოგადი და კონკრეტული ხასიათის ჯგუფებად.

I. საკანონმდებლო ხასიათის ზოგადი რეკომენდაციები:

საქართველოს კონსტიტუციაში:

- ნათლად განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის გარანტიები ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ადგილობრივი გადასახადების შემოღება, მუნიციპალური განვითარების დაგეგმვა, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება და სხვ.;
- თვითმმართველობების ფუნქციონირების გარანტიების გაძლიერების მიზნით აისახოს დებულებები, რომლებიც დღეისათვის რეგულირდება ორგანული კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. კერძოდ, აისახოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის გარანტიები და თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკის პრინციპები.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში:

- თანამიმდევრულად გაიზარდოს იმ გადასახადებისა და მოსაკრებლების ნუსხა, რომელთა შემოღების უფლებამოსილება მიენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს;

• რეგულარულად გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გათანაბრების სამართლიანი სისტემის შექმნა.

ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“:

- გაიწეროს საკრებულოს დათხოვნის პროცედურა იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღებიდან სამი თვის განმავლობაში არ ამტკიცებს ადგილობრივ ბიუჯეტს;
- საკუთარ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში

თვითმმართველ ერთეულს დაუბრუნდეს სოციალურ-ეკონომიკური პრიორიტეტებისა და გეგმების დამტკიცების უფლებამოსილება.

II. საკანონმდებლო ხასიათის კონკრეტული რეკომენდაციები:

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში: მკაფიოდ გაიმიჯნოს ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი და არასაკუთარი შემოსავლები; თვითმმართველი ერთეულების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესის გასაუმჯობესებლად საშემოსავლო გადასახადის თუნდაც მცირე ნაწილი დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტებში საკუთარი შემოსულობების გაზრდის მიზნით; მოხდეს თვითმმართველი ერთეულების განვითარების ეფექტიანი დაფინანსების მექანიზმის განსაზღვრა; ხელი შეეწყოს თვითმმართველ ერთეულებში ინვესტიციების მოზიდვაზე, ინოვაციების ტრანსფერსა და დანერგვაზე ორიენტირებული ინსტიტუციების შექმნის პროცესს; სახელმწიფომ სოციალური, ეკონომიკური თუ გათანაბრებითი პოლიტიკით ხელი შეუწყოს თვითმმართველ ერთეულებს შორის კონკურენციასა და შეჯიბრებითობას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. - თბილისი, 2005 წლის 16 დეკემბერი.
2. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი. - თბილისი, 2009 წლის 18 დეკემბერი.
3. Лексин В.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, права, статистика.-Т.И.-М., 2001.
4. Игонина Л.Л. Принципы организации местных финансов //Финансы.-2003.-№8. - С. 16-20.
5. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2009-2010 წლები)//მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის პროგრამის (HRGGP) შიდა პროექტის ფარგლებში. - თბილისი, 2011.
6. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, ბიულეტენი №119, 2011 წლის მაისი.
7. საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 10 მარტის №284 განკარგულება „პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ // <http://www.mof.ge>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 11.02.2013.
8. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ // <http://www.mof.ge>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 11.02.2013.
9. <http://www.parliament.gov.ge/>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 11.02.2013.
10. <http://www.reforms.ge/>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 11.02.2013.

სტატიაში გადმოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების ფორმირებისა და გამოყენების მექანიზმის სრულყოფის საკითხები. ხაზგასმულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, რომლის არსებობა განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ეკონომიკურ დამოუკიდებლობას, ხელს უწყობს შესაბამისი ტერიტორიების სამეურნეო საქმიანობის აქტივიზაციას და ინფრასტრუქტურის განვითარებას.

გაკეთებულია დასკვნა, რომ 2006 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად თვითმმართველობების საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ხარისხი არა თუ არ გაიზარდა, არამედ რიგ კომპონენტებში შემცირდა კიდევ.

ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა იმ ზოგადი და კონკრეტული ხასიათის რეკომენდაციების ჩამონათვალი, რომელთა გათვალისწინებაც ხელს შეუწყობს საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავებას და ადგილობრივ თვითმმართველობათა საფინანსო-საბიუჯეტო საფუძვლების განმტკიცებას. რეკომენდაციების სია ძირითადად შეეხება იმ პრობლემებს, რომლებმაც თავი 2009-2011 წლების განმავლობაში იჩინა.

SUMMARY

M. Vanishvili
N. Vanishvili
L. Koguashvili

The main directions of improving the use of local government finance in Georgia

The article described the use of the mechanism of formation and development of local government finance issues. Emphasizes that the central point of contact for local self-government unit budget funds, which would strengthen the economic independence of local self-government bodies, helps to activate the corresponding areas of economic activity and infrastructure development.

The conclusion is made that, since 2006, as a result of changes made in the field of local government finance - but if you do not increase the degree of economic independence, but also reduced the number of components too.

Based on the analysis revealed a general and specific nature of the list of recommendations, which are considered to contribute to the deepening of the process of decentralization and local self-government in Georgia and Finance - Budgeting Basics to strengthen. List of recommendations for the problems that have surfaced over the years 2009-2011.