

რეზიუმე

ნაშრომში განხილულია საფინანსო რესურსების მართვის საკითხები, ზოგადად მიმოხილულია ძირითადი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც არეგულირებს ქვეყანაში და მათ შორის მუნიციპალიტეტებში საბიუჯეტო პროცესს, ანგარიშგების ფორმებს.

გაკეთებულია დასკვნა, რომ საქართველოში ფინანსების მართვის კუთხით დახვეწილი საკანონმდებლო ბაზაა, რომ ყველა პირობაა შექმნილი მუნიციპალიტეტის ფინანსური დამოუკიდებლობისა და საკუთარი უფლებამოსილებების თავისუფლად განხორციელებისათვის.

აღინიშნება, რომ უმჯობესია ანგარიშგების კუთხით ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშთან ერთად წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს) დასამტკიცებლად წარედგინოს მუნიციპალიტეტის ბუღალტრული ბალანსი თანდართული ფორმებით, რადგან ის მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს, რომელიც ასახავს მუნიციპალიტეტის წმინდა ღირებულებას.

Summary Management of Financial Resources in Municipalities

The article surveys issues about management of financial resources, its legal basis in Georgia and particularly, concerning to budgeting and accounting forms in municipalities.

The research approves, that all requirements for financial management are taken into account and reflected in Georgian legislation. Consequently, for municipalities, the independence and unimpeded execution of their authorities are guaranteed.

The article states, that it would be better practice, if along with annual report, submitted for approval to City Council (Sakrebulo), it would be submitted for approval The Statement of Financial Position (Balance Sheet) of Municipality, with all relevant annexes and accounting forms. It is important, considering that it is in Balance Sheet, where Net Value of Municipality is shown.

* * * * *

ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთ მნიშვნელო-

ვან ინსტიტუტს წარმოადგენს. თვითმმართველობის განვითარების დონე სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხის ერთ-ერთ განმსაზღვრელ საზომადაც შეიძლება მოვიხაზოთ. საქართველოში 2014 წელს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად ქვეყნის მასშტაბით ყველა მუნიციპალიტეტს — თვითმმართველ ქალაქსა თუ თვითმმართველ თემს ჰყავს ხალხის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული გამგებელი/მერი, რაც თვითმმართველობის განვითარების მხრივ წინ გადადგმული ნაბიჯია. ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში მუნიციპალური მმართველობა ბევრად ეფექტურად და ოპერატიულად უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას. ამისათვის მეტად მნიშვნელოვანია მუნიციპალური მენეჯმენტის საფინანსო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული მოსახლეობის მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფა ადგილობრივი ფინანსების მართვის პროცესში.

საქართველოში მუნიციპალიტეტების საფინანსო დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია საქართველოს კონსტიტუციით, საბიუჯეტო კოდექსითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით.

თითოეულ მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც დამოუკიდებელია სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისაგან. გარდა ბიუჯეტისა, თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო წყაროს წარმოადგენს არასაბიუჯეტო ფონდები და მუნიციპალური საწარმოები, რომელთა ქონება თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს.

საქართველოში მუნიციპალური ფინანსების მართვა ძირითადად ხორციელდება შემდეგი კანონებისა და ნორმატიული აქტების საფუძველზე: საბიუჯეტო კოდექსი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N36 „ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვალდებულების აღებისა და გადახდების განხორციელების წესის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N672 საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს კანონი ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N1321 „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“

ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N364 ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N385 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე და სხვა.

მუნიციპალიტეტის ძირითად საფინანსო წყაროს მისი ბიუჯეტი წარმოადგენს. საქართველოში ყველა დონის საბიუჯეტო პროცესი საბიუჯეტო კოდექსით რეგულირდება. კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას. კოდექსის შექმნის მიზანია საბიუჯეტო პროცესის გამარტივება, სრულყოფა და საბიუჯეტო დანახარჯების გამჭვირვალობის ზრდა, საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაერთიანება და ყველა დონის ბიუჯეტის ერთიან საბიუჯეტო პროცესში მოქცევა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სხვა დონის ბიუჯეტებისაგან. მუნიციპალიტეტის დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია საკუთარი შემოსულობებით და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების განევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით, აგრეთვე კანონით დადგენილ ფარგლებში დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებელი გადანაწილებების მიღების უფლებით.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება: ადგილობრივი გადასახადები (ქონების გადასახადი) და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები. არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება: სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები.

ფინანსური რესურსების მართვის კუთხით მნიშვნელოვანი ნორმატიული აქტია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N672 საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე. აღნიშნული კლასიფიკაცია უზრუნველყოფს ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების დეტალიზაციას, ბიუჯეტის გადასახდელების აღრიცხვის სრულყოფასა და გამჭვირვალობის ზრდას. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს — შემოსავლების

კლასიფიკაციას, ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციას, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციას, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციას და პროგრამულ კლასიფიკაციას.

საბიუჯეტო კლასიფიკაციას, გარდა პროგრამული კლასიფიკაციისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციებისა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმების საფუძველზე ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, ხოლო პროგრამული კლასიფიკაცია არის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების ერთობლიობა და განისაზღვრება ბიუჯეტით, რომელსაც ამტკიცებს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად ბიუჯეტის შემოსულობებია:

- შემოსავლები;
- არაფინანსური აქტივების კლება;
- ფინანსური აქტივების კლება;
- ვალდებულების ზრდა;

ბიუჯეტის გადასახდელებია:

- ხარჯები;
- არაფინანსური აქტივების ზრდა;
- ფინანსური აქტივების ზრდა;
- ვალდებულებების კლება;

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია ადგენს ბიუჯეტის ბალანსის ფორმას, რომელიც ნათლად ასახავს ბიუჯეტის მდგომარეობას, კერძოდ მთლიანი სალდოს მოცულობას, რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტის პროფიციტს ან დეფიციტს (დადებითი მთლიანი სალდო — პროფიციტი, უარყოფითი — დეფიციტი) და მისი დაბალანსებისათვის საჭირო ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ცვლილებას.

ბიუჯეტის ბალანსის ფორმა

I. შემოსავლები

II. ხარჯები

III. საოპერაციო სალდო

III = I - II

IV. არაფინანსური აქტივების ცვლილება

V. მთლიანი სალდო

V = III - IV

VI. ფინანსური აქტივების ცვლილება

VII. ვალდებულებების ცვლილება

VIII. ბალანსი

VIII = V - VI + VII

ფინანსური აღრიცხვის კუთხით მნიშვნელოვანი ნორმატიული აქტებია - საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N 1321 “ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ” ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე და ბრძანება N 364 „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ”.

აღნიშნული ინსტრუქციების საშუალებით აღირ-

იცხება მუნიციპალიტეტის ფარგლებში არსებული ყველა ეკონომიკური მოვლენა და ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯები, ხდება ფინანსური მდგომარეობისა და საქმიანობის ფინანსური შედეგების სტრუქტურირებული ასახვა. ბუღალტრული ბალანსის ფორმები ასახავს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ფინანსურ შედეგებს, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების, ვალდებულებებისა და წმინდა ღირებულების მოცულობებს.

ბუღალტრული აღრიცხვა, ბალანსის ფორმები მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შედეგების, მისი ფინანსური რესურსების განაწილების მართლზომიერებისა და მიზნობრიობის ანალიზის კუთხით მნიშვნელოვან დოკუმენტებს წარმოადგენენ, თუმცა ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მსგავსად არ ხდება მათი წარმომადგენლობით ორგანოში დასამტკიცებლად წარდგენა. ბიუჯეტის შესრულება მხოლოდ გასული წლის ფინანსურ შედეგებს ასახავს, ხოლო ბუღალტრული ანგარიშგება ისტორიულ შედეგებს, ასევე ისეთ ეკონომიკურ მოვლენებს, რომლებიც საბიუჯეტო პროცესის მიღმა ვითარდება (მაგალითად ქონების გადაცემა, ჩამოწერა, ცვეთა და ა.შ.), ამიტომ აუცილებელია ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშთან ერთად წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს) დასამტკიცებლად წარედგინოს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბუღალტრული ბალანსი თანდართული ფორმებით საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N364 -ის („ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“) შესაბამისად, რათა ხალხის მიერ არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს უნდა ჰქონდეს ინფორმაცია თუ რა ქონებას ფლობს მუნიციპალიტეტი, რა არის მისი წმინდა ღირებულება.

ამდენად, საქართველოში ფინანსების მართვის კუთხით დახვეწილი საკანონმდებლო ბაზაა შექმნილი, რომელიც წლების განმავლობაში განიცდიდა ცვლილებებს. ყველა პირობაა შექმნილი მუნიციპალიტეტის ფინანსური დამოუკიდებლობისა და საკუთარი უფლებამოსილებების თავისუფლად განხორციელებისათვის. ამის გარანტია საბიუჯეტო კოდექსი, რომლის თანახმადაც მუნიციპალიტეტის დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია საკუთარი შემოსულობებით და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების გაწევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით, აგრეთვე კანონით დადგენილ ფარგლებში დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებელი გადანყვეტილებების მიღების უფლებით. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს საკუთარი ბიუჯეტის პრიორიტეტებს, პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს, თუმცა საბიუჯეტო პროცესი, ხარჯების გაწევის წესი და ფინანსური ანგარიშგებების წარმოება ერთიანია ყველა დონის სახელმწიფო მმართველობის დონეზე,

რათა ქვეყანაში უზრუნველყოფილი იყოს ერთიანი ფინანსური წესრიგი და დისციპლინა.

განხილული ცხადყოფს, რომ ქვეყანაში ფინანსების მართვის კუთხით კარგი საკანონმდებლო ბაზაა იმისათვის, რომ ყველა დონის ხელისუფლებამ თავისუფლად შეასრულოს თავისი უფლებამოსილებები, თუმცა ვფიქრობ, ანგარიშგების კუთხით ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშთან ერთად წარმომადგენლობით ორგანოს (საკრებულოს) დასამტკიცებლად უნდა წარედგინოს მუნიციპალიტეტის ბუღალტრული ბალანსი თანდართული ფორმებით.