

ტერიტორიული წარმონაქმნების ბიუჯეტები, საქართველოს გაერთიანება

ნატო ქათამაძე

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის მე-3 კურსის
(საინჟინრო ეკონომიკის, მედია ტექნოლოგიებისა და სოციალურ
მეცნიერებათა ფაკულტეტი, სპეციალობა, ეკონომიკა) დოქტორანტი

ABSTRACT

The article discusses topical issues of state territorial formations, municipalities and budgets in Georgia. In the introductory part the general decentralization topic is described. Problems related to the separation of functions and competences between the central, local and self-government levels and the budget of territorial formations. The practice and experience existing in Georgia from the nearest history to nowadays is discussed. The article analyzes the importance of fiscal decentralization, and its necessity for the purpose of effective integration into the world community is substantiated. The relevant recommendations are proposed as a conclusion.

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია სახელმწიფოს ტერიტორიული წარმონაქმნების, მუნიციპალიტეტების, ბიუჯეტების აქტუალური საკითხები საქართველოს მაგალითზე. შესავალ ნაწილში აღწერილია ზოგადად დეცენტრალიზაციის თემატიკა. ხელისუფლების ცენტრალურ, ადგილობრივ და თვითმმართველობის დონეებს შორის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნის და ტერიტორიული წარმონაქმნების ბიუჯეტის პრობლემური საკითხები. განხილულია საქართველოში უახლოესი ისტორიიდან დღემდე არსებული პრაქტიკა და გამოცდილება. სტატიაში გაანალიზებულია ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა, დასაბუთებულია მისი აუცილებლობა მსოფლიო თანამეგობრობაში ეფექტიანი ინტეგრაციის მიზნებიდან გამომდინარე. დასკვნის სახით შემოთავაზებულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

საკვანძო სიტყვები: დეცენტრალიზაცია, ფისკალური, ბიუჯეტი, ეკონომიკა, რეგიონალური, ხარჯების კლასიფიკაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, საბიუჯეტო სისტემა.

შესავალი

ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი რთული და მრავალმხრივი პროცესია, რომლის განხორციელების დროსაც აუცილებელია ადეკვატურად იქნეს აღქმული ქვეყნის წინაშე მდგომი რეალური სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანები ყველა დონეზე და განხორციელდეს ობიექტური ღონისძიებები, მათი სრულყოფილად გადანაცვებისათვის. თანამედროვე ეტაპზე, როდესაც განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში შეინიშნება ეკონომიკური და სოციალური პროცესების უპირატესი რეგიონალიზაცია, იცვლება ტერიტორიული ერთეულების სამეურნეო ფუნქციები, განვითარების კრიტერიუმები, მიზნები, მათი ადგილი რესურსების განაწილების სისტემაში, ძლიერდება რესურსების მობილურობა.

საბიუჯეტო ურთიერთობათა მონესრიგება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ქვეყნებში, სადაც თანდათანობით მკვიდრდება საბაზრო ურთიერთობები. ასეთ ქვეყნებში ცენტრისა და რეგიონის საბიუჯეტო ურთიერთობების სრულყოფილებას მთლიან ეკონომიკურ და პოლიტიკური პროცესებთან ერთად როგორც წესი, განსაზღვრავს მოქმედი საგადასახადო სისტემის მოქნილობა და ეფექტიანობა, რომლის უმთავრესი ინდიკატორიც არის საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის. ეს საკითხი საქართველოშიც მწვავე დისკუსიის საგანია წლების მანძილზე.

საქართველოში არსებული ზოგადი ეკონომიკურ-პოლიტიკური მდგომარეობა მთლიანობაში ჯერჯერობით ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსებას იმ ოდენობის ფინანსური რესურსებით, რაც საშუალებას მისცემს რეგიონებს წარმატებით გადაჭრან სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. არსებული რეალობა გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო ურთიერთობებში ადგილობრივი ინტერესების გაუთვალისწინებლობა იწვევს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების გეგმის არასრულყოფილად შესრულებას და შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდის ტემპების შენელებას, ადგილობრივი პრობლემების გადასაჭრელად ფინანსური რესურსების უკმარისობას და აქედან გამომდინარე, ხარჯების დაფინანსებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების განხორციელებას.

საქართველოში აქტიურად მიმდინარეობს ახალ ეკონომიკურ პირობებთან ადაპტაციის პროცესი, რომელიც, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებს რთული პრობლემების წინაშე აყენებს. ეს პრობლემები კიდევ უფრო მწვავედება ეკონომიკის დაბალი განვითარების ტემპების, მზარდი უმუშევრობის, მძიმე სოციალური ფონის და რაც მთავარია, ქვეყნის სტაბილური წინსვლისთვის აუცილებელი ფინანსური პოტენციალის სიმწირის პირობებში.

ძირითადი ნაწილი

საქართველოს არ გააჩნია თვითმმართველობის არსებობის დიდი ტრადიცია, ის მხოლოდ ჩანასახის ფორმით არსებობდა 1918-1921 და 1991-1994 წლებში. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების თანამედროვე სახით ჩამოყალიბებამდე საქართველოში მრავალი რეფორმა განხორციელდა. საქართველოს უახლეს

ისტორიაში თანამედროვე სახით თვითმმართველობის ინსტიტუტმა ფუნქციონირება დაიწყო 1998 წლის 15 ნოემბრის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ თუმცა მასში უამრავი ცვლილება განხორციელდა და ამჟამად აქტიურად მიმდინარეობს ცვლილებების პროცესი.

XX საუკუნის 90-იან წლებამდე საბიუჯეტო ურთიერთობების სრულყოფის პრობლემა არ შეიძლება დამდგარიყო, რადგან ფინანსების მართვა მთლიანად ხორციელდებოდა ცენტრიდან, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტები ცენტრალური ბიუჯეტის ორგანულ ნაწილს წარმოადგენდნენ. პრობლემა წარმოიშვა რეგიონული ბიუჯეტების დამოუკიდებელ რგოლად გამოყოფის შემდეგ, როდესაც აუცილებელი გახდა ადგილობრივი ბიუჯეტების უზრუნველყოფა რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსებით.

პირველად დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში მიღებული იქნა 1993 წლის 30 მარტის კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, რომელმაც საბიუჯეტო სისტემაში ცენტრალიზმის პრინციპი გააუქმა და საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნების შესაბამისად განსაზღვრა ცენტრალური ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის განხილვის, დამტკიცებისა და საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების კლასიფიკაციის ძირითადი პრინციპები. ამ კანონის მთავარი ხარვეზი იყო უდევრითი ბიუჯეტის შედგენა, რაც თავისთავად იმას მოწმობდა, რომ ჯერ კიდევ არ იყო დაძლეული ჩვეული მიდგომები საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობაში და ვერ ხდებოდა საბაზრო მოთხოვნების სრულფასოვნად გათვალისწინება. ასევე არ იყო გათვალისწინებული ხარჯების კლასიფიკაციის ოპტიმალობა, კონტროლის ხასიათი და ამ საქმიანობაში პასუხისმგებელ მუშაკთა სამართლებრივი ვალდებულებები. ეს ნაკლოვანებები აისახებოდა საბიუჯეტო რეგულირებაზეც, რომელიც, როგორც წესი, ხორციელდებოდა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის სახელმწიფო შემოსავლის წყაროების განაწილებით. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების განსაზღვრული წესის თანახმად ცენტრალურ ბიუჯეტში თითქმის მთლიანად ირიცხებოდა გადასახადები, რომლებზეც მოდიოდა შემოსავლების სოლიდური ნაწილი (დღგ, აქციზი, საბაჟო) და არასაგადასახადო შემოსავლების „ეფექტიანი“ სახეები, ასევე ადვილად აკუმულირებადი გადასახდელები (მოსაკრებლები ნებართვების, ლიცენზიების გაცემიდან და სხვა სახელმწიფო მომსახურების განწვიდან). რეგიონების ბიუჯეტებისათვის განსაზღვრული იყო შედარებით ძნელად ამოსაღები და ნაკლებშემოსავლიანი გადასახადების სახეები. ასეთი ვითარების შედეგად მართვის ადგილობრივი ორგანოები არასახარბილო სიტუაციაში აღმოჩნდნენ. 2011-2014 წლების საბიუჯეტო განაცხადში წინა წლებისგან განსხვავებით ასახვა ჰპოვა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებულმა ახალმა საბიუჯეტო კლასიფიკაციამ, რომელშიც მოხდა გადასახდელების დეტალიზაცია აღრიცხვის გაუმჯობესების სრულყოფისა გამჭვირვალობის მიზნით.

ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს საბიუჯეტო პროცესში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა, რის შედეგადაც დაიწყო ბიუჯეტების დანერგვა MTEF -ის პრინციპების მიხედვით, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია გადავიდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის GFS-2001 კლასიფიკაციაზე, შემუშავდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, რომელმაც ერთიან სისტემაში მოაქცია და გაამარტივა ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესი. რეფორმის შედეგად ასევე გაუმჯობესდა საბიუჯეტო სახსრების აღრიცხვა და ანგარიშგება. დაიწყო სახელმწიფო სექტორში აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) და ინტეგრირებული სახელ-მწიფო ფინანსური საინფორმაციო სისტემის (PFMS) დანერგვის მიმართულებით.

ამჟამად საქართველოში ფუნქციონირებს ათასზე მეტი ადგილობრივი მმართველობის ორგანო, რომელთა დამოუკიდებლობის ხარისხი თვითმმართველობის ეფექტიანად განხორციელების თვალსაზრისით, საკმაოდ დაბალია. მათი საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ და „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონების შესაბამისად. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მრავალფეროვანი სამართლებრივი ჩარჩოების არსებობის პირობებში, საკმაოდ რთულია საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობათა დიფერენციაცია მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის. სადაო საკითხები უმრავლეს შემთხვევაში წყდება ადმინისტრაციული მითითებებით, რაც ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფისკალურ დამოუკიდებლობას, დაბრკოლებებს უქმნის მათ საკუთარი ფუნქციების შესრულებაში და ამცირებს შესაძლებლობებს სოციალ-ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრის თვალსაზრისით.

ბოლო ნახევარი საუკუნის განმავლობაში სახელმწიფო ფუნქციების ზრდის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ ცენტრალიზებული მართვის მეთოდები არაეფექტიანია და საჯარო ფინანსების ახალი ინსტრუმენტებით შეცვლას მოითხოვს. ცენტრალიზაციამ ნეგატიურად იმოქმედა მიკროეკონომიკურ პარამეტრებზე და ადგილობრივი თვითმმართველობების სტიმულზე, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებელი და ეფექტიანი პოლიტიკის გასატარებლად. თანამედროვე პირობებში საბიუჯეტო სისტემების ეფექტიანობის ამაღლების პრობლემას თითქმის ყოველთვის განიხილავენ ფისკალური დეცენტრალიზაციის ჩრილში, ეს პრობლემა განსაკუთრებით სიმწვავეთ იჩენს თავს გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, რამდენადაც მათში ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცვლილებებთან დაკავშირებული პროცესები ფაქ-

ტობრივად ერთდროულად მიმდინარეობს.

საქართველოში მართალია 2013 წელს მიღებული ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ დეცენტრალიზაციით გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა უმწვავეს პრობლემად კვლავ რჩება ტერიტორიული ერთეულების მიზნებისა და საერთო სახელმწიფო-ბრივი ინტერესების გათვალისწინება, შეთანწყობა ჰარმონიზაცია

როგორც ვიცით დეცენტრალიზაცია, თავისი შინაარსით არის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალურ, ადგილობრივ და თვითმმართველობის დონეებს შორის ფუნქციებისა და კომპეტენციების გამიჯვნა საბიუჯეტო და ქონებრივი დამოკიდებულების პრინციპების ჩამოყალიბება, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესის, სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურების თანამშრომლობის სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს დეცენტრალიზაციის ერთიანი უნივერსალური მეთოდი, ვინაიდან დეცენტრალიზაცია არის ურთიერთდამოკიდებულების სისტემა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ტერიტორიულ ორგანოებს შორის, ხოლო ყველა ქვეყანას თვითმმართველობის ჩამოყალიბების განვითარების საკუთარი ისტორია, ტრადიციები და სპეციფიკა აქვს.

დეცენტრალიზაცია შეიძლება დავყოთ 4 ძირითად შემადგენელ ნაწილად

1. პოლიტიკური კომპონენტი
2. ადმინისტრაციული კომპონენტი
3. ფისკალური კომპონენტი
4. ეკონომიკური კომპონენტი

მართალია ოთხივე კომპონენტი ძალიან მნიშვნელოვანია და წარმოუდგენელია რომელიმე ერთის სრულფასოვანი არსებობა დანარჩენი სამის გარეშე მაგრამ დეცენტრალიზაციის ფისკალური ელემენტი მაინც განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს მისი სირთულის გამო. ამასთან საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს დეცენტრალიზაციის პროცესში ყველაზე ხშირად შეცდომების დაშვება სწორედ ფისკალური საკითხების მოწყობისას ხდება.

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი რგოლია და იცავს საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობის და უნივერსალურობის პრინციპებს, ამიტომ გატარებული რეფორმების მიუხედავად საქართველოს საბიუჯეტო პროცესი შემდგომ განვითარებასა და სრულყოფას კვლავ საჭიროებს.

დასკვნა

სტატუსზე მუშაობის პერიოდში შესწავლილი მასალებზე დაყრდნობით შეგვიძლია ვთქვათ რომ საქართველოში მოქმედი თვითმმართველობის კოდექსის ამჟამინდელი მოდელი მიუხედავად იმისა რომ რამოდენიმე ცვლილება და შესწორება განხორციელ-

და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით მაინც დახვეწას საჭიროებს.

საერთაშორისო გამოცდილებით, ქვეყნის სიძლიერე ძლიერი ქალაქი, ძლიერი რაიონი და ძლიერი სოფელია. ამისათვის კი პირველ რიგში საჭიროა რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც გამიჯნავს ერთმანეთისგან ცენტრალურ და რეგიონალურ უფლებებს, მოახდენს ცენტრის მინიმალურ ჩარევას ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის საკითხებს, ანუ მოახდენს როგორც მართვის, ისე ფინანსურ და ქონებრივ დეცენტრალიზაციას. თანამედროვე ეტაპზე, როდესაც განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში შეინიშნება ეკონომიკური და სოციალური პროცესების უპირატესი რეგიონალიზაცია, იცვლება ტერიტორიული ერთეულების სამეურნეო ფუნქციები, განვითარების კრიტერიუმები, მიზნები, მათი ადგილი რესურსების განაწილების სისტემაში, ძლიერდება რესურსების მობილურობა, ამიტომ მთავარი მიზანი უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სწრაფი რეფორმა. მიზანშეწონილია საქართველოშიც გადახედოს ურთიერთობები რეგიონებთან მიმართებაში. ტერიტორიული საწყისის გაძლიერების მიზნით აუცილებელია ეკონომიკის რეგულირების საბიუჯეტო მეთოდების გაფართოება. ამ მიმართულებით, ჩვენს ქვეყანაში უნდა განხორციელდეს საგადასახადო საბიუჯეტო ურთიერთობების რეგლამენტირება, რაც პირველ რიგში ადგილობრივი ბიუჯეტების როლის ამაღლებაში უნდა გამოიხატოს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მ. ვანიშვილი, ი. ბადაგაძე - „მუნიციპალური საბიუჯეტო სისტემა და ფინანსური მენეჯმენტი“
2. ნ. ხადური - „საბიუჯეტო ფედერალიზმი და დეცენტრალიზაცია. რესპუბლიკური სამეცნიერო პრაქტიკული კონფერენციის „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი“ შრომათა კრებული.
3. ი. მესხია. - „რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემების თანამედროვე პრობლემები“.
4. გამსახურდია გ. ჩხაიძე ი. საბიუჯეტო ფედერალიზმის როლი ცენტრსა და რეგიონებს შორის ბიუჯეტმორისი ურთიერთობების მოწესრიგებაში. ყოველკვარტალური სამეცნიერო ჟურნალი „ბიზნეს—ინჟინერინგი“.
5. გიგა გველესიანი - გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის სადისერტაციო ნაშრომი „ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემები პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაციის პირობებში (საქართველოს მაგალითზე). 2009 წ.
6. ბორის ჭიჭინაძე - აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, ბიზნესის, სამართლისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის 2014 წლის სადისერტაციო ნაშრომი.
7. ირაკლი ჩხაიძე - საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტში 2013 წელს დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი