

სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები

ანზორ აბრალავა
ემდ, სტუ პროფესორი
ლევანი კერესელიძე
სტუ დოქტორანტი

რეზიუმე

სახელმწიფოს მიერ, მისთვის განკუთვნილი ფუნქციების ჯგუროვნად განხორციელებისათვის, საჭიროა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება. ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესი ყურადღება უნდა მივაქციოთ მმართველი რგოლების ორგანიზაციულ დანაწილებას, სადაც სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებულია სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეუძლია მთელ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება.

ხელისუფლების ზოგადი, ოპტიმალური ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ტერიტორიული თვითმმართველობის საკითხი. ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაკისრებული აქვს ესა თუ ის უფლებამოსილება, არ წარმოშობს იმის ვალდებულებას, რომ ყველა საკითხი ამ ორგანომ უნდა გადაჭრას. ადგილზე წამოჭრილი ყველა პრობლემის გადაწყვეტა ობიექტურად მართლაც ძალიან რთულია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისათვის. ამის გათვალისწინებით, რეალურ გამოსავალს წარმოადგენს ის, რომ გარკვეული უფლებამოსილებები მიენიჭოს ადგილზე მოქმედ ქვესტრუქტურებს, ან სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს (მაგ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს). თუ მოხდება უფლებამოსილებათა სწორი, ზუსტი განაწილება, ეს უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების ეფექტურ და გამართულ ფუნქციონირებას.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო ბიუჯეტი, რეგიონი, ეკონომიკური ზრდა, ფინანსები, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მუნიციპალური მართვა, სუბსიდიები, ეკონომიკური სისტემა, ფინანსური რესურსები.

შესავალი

თანამედროვეობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილების მდგომარეობის შეფასება და კონკრეტული მიმართულებების განსაზღვრა. სტატიაში განხილულია სახელმწიფო და ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილების მეთოდოლოგიური ასპექტები, მუნიციპალური მართვის სისტემაში ფუნქციითა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები.

ძირითადი ტექსტი

საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბების პროცესში ცენტრის რეგიონებთან და რეგიონების ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ფინანსურ ურთიერთობებს დასაწყისშივე თან ახლდა მკვეთრი წინააღმდეგობები. მეცნიერების აზრით, ეს დაკავშირებული იყო არა მიღებული საბიუჯეტო-საგადასახადო მოდელის კერძო ნაკლოვანებებთან, არამედ თავდაპირველი სამუშაო პირობების შეუსაბამობასთან.

მეცნიერების აზრით¹, სახელმწიფო საბიუჯეტო სისტემის კრიზისის დაძლევა სახელმწიფოს ეკონომიკური, სოციალური, სამართლებრივი და ორგანიზაციული საფუძვლების უზრუნველყოფას, ერთიანი ეკონომიკური სივრცის შექმნას, ხელს შეუწყობს შემდეგი ზომები:

1)ერთიანი სახელმწიფოებრივი მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფა, რომლებიც შეიძლება კორექტირებული იყოს რეგიონების ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით;

1 www.polit.ra/research/2006/-08/07sheiman.html. IIIეწილი, ჯანმრთელობის რესტრუქტურისა: რისკების შეფასება / ი.მ. შეიმაი

2) რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პირობების გათანაბრება;

3) განსაკუთრებული სტრატეგიული მნიშვნელობის რეგიონების პრიორიტეტული განვითარება;

4) რეგიონების ბუნებრივ-კლიმატური თავისებურებების მაქსიმალური გამოყენება;

5) ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიების ნაყენება და უზრუნველყოფა;

6) ყოველ რეგიონში წარმოების სტაბილიზაცია, ეკონომიკური ზრდის აღდგენა, მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება.

ზოგიერთი მეცნიერი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს სოციალური სტანდარტების საფუძველზე საბიუჯეტო სისტემის დონეების მიხედვით ხარჯების ფორმირებასა და განაწილებას, რომლებიც დიფერენცირებულია ობიექტური ტერიტორიული განსხვავებების გათვალისწინებით ე.ი. შესაბამისი ბიუჯეტების ხარჯების წილის გათვალისწინებით. შესაძლებელია სამი სახის სტანდარტის შექმნა: სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი სტანდარტი. აუცილებელია ასევე სტანდარტების სტრუქტურისა და „ღირებულების“ რეგულარული, კანონმდებლობით გათვალისწინებული გადათვალისწინება, სახელმწიფო და ადგილობრივი ფინანსების მდგომარეობის გათვალისწინებით.

ერთ-ერთ ზომად, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების რეალიზაციის შესაძლებლობას იძლევა, ჩვენ მივიჩნევთ ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებების საკითხების როგორც განსაკუთრებული სახის მომსახურებების განხილვას, რაც თავის მხრივ უფლებამოსილებების ნორმატიულ-სამართლებრივი, ფინანსური და ტექნიკური (ტექნოლოგიური და ორგანიზაციული) კომპონენტების განხილვას გულისხმობს. ეს ფინანსური და ტექნიკური ფუნქციების და ღონისძიებების ცალკეული კომპონენტების რეალიზაციის საშუალებას მოგვცემს ამა თუ იმ დონეზე (რაიონში ან დასახლებაში) სხვადასხვა ეკონომიკური მექანიზმებით (მუნიციპალიტეტებს, მეურნეობათმორის

კოოპერაციებს, აუტოსორსინგებს შორის შეთანხმებები).

აუცილებელია ასევე კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების ფორმირება ყოველი მუნიციპალური წარმონაქმნისათვის, რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების პროგრამულ-მიზნობრივი მექანიზმების გამოყენება, მათი საშუალებით საბიუჯეტო და საგადასახადო შემოქმედების შეცვლა. ბიუჯეტთაშორისო დამოკიდებულებების ფორმალიზაციის და უნიფიკაციის აუცილებლობისა და მნიშვნელობის მიუხედავად, ეს ზომები თავისთავად, სახელმწიფო საბიუჯეტო-საგადასახადო კონტექსტიდან მოწყვეტით ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტური თვითუზრუნველყოფის ზრდას. მიღებული მოდელი არ აღმოფხვრის მაღალი ტერიტორიული დიფერენცირების საწყის მიზეზებს და ვერ მიგვიყვანს სახელმწიფო დამოკიდებულებების ფინანსური პრობლემების გადაწყვეტასთან. რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების განსაზღვრული ბალანსის მისაღწევად, მთავარი ფინანსური ინსტრუმენტის - ტრანსფერების გარდა, აუცილებელია საბიუჯეტო რეგულირების სხვა მეთოდები, რომლებსაც მიეკუთვნება რეგიონებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნობრივი რეგიონული პროგრამების დაფინანსება. სახელმწიფო საბიუჯეტო-საგადასახადო მოდერნიზაციის სისტემის ერთ-ერთი ვარიანტი უნდა გახდეს ტერიტორიის სახელმწიფო მხარდაჭერის ახალი ფორმა: სუბვენციები და სუბსიდიები, რომლებიც ტერიტორიამდე საკმაოდ აზრიანი და პრაქტიკულად აპრობირებული პროგრამული (საპროექტო) დაფინანსების ტექნოლოგიებით მიიტანება. საბიუჯეტო დამოკიდებულებების მოდერნიზაციის ყველაზე მნიშვნელოვან მეთოდს წარმოადგენს სახელმწიფო მხარდაჭერის - კონკრეტული ამოცანების პროგრამულ-მიზნობრივი მეთოდები, რომლებიც შეიძლება გადაიჭრას ხელსაყრელ დადგენილ ვადებში და ყველა დონის მიზნობრივი სახსრებისა და არასაბიუჯეტო მიზნობრივი ფონდების გამოყოფით.

რეგიონულ დონეზე საბიუჯეტო რეგულირებისას განისაზღვრება ურთიერთობები საქართველოს სუბიექტების სახე-

ლმნიფო ხელისუფლებასა და მუნიციპალური წარმონაქმნების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის, რაც დაკავშირებულია სახელმნიფო მინიმალური სოციალური სტანდარტების ფინანსურ უზრუნველყოფასთან, რომლებიც დადგენილია სახელმნიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ, მუნიციპალური წარმონაქმნების ფინანსური მხარდაჭერით, მათ მიერ ცალკეული სახელმნიფო უფლებამოსილებებზე ხარჯების დაფინანსებით, აგრეთვე რეგიონების სახელმნიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად წარმოქმნილი ადგილობრივი ბიუჯეტების დამატებითი ხარჯების დაფინანსება.

რეგიონში საბიუჯეტო რეგულირების ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს დადგენილი მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციასთან დაკავშირებული ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სუბსიდიების მიწოდება. სუბსიდიები ხორციელდება რეგიონული ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, უკან დაბრუნების გარეშე. ეს მექანიზმი განსაკუთრებით აქტუალურია მუნიციპალური წარმონაქმნებისათვის, რომლებსაც თავისი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ტიპით არ გააჩნიათ საკმარისი ფინანსური რესურსები ხარჯებთან ბალანსირებისათვის, სოციალური ქსელის მიმდინარე შენარჩუნებისათვის და მისი შემდგომი განვითარებისათვის.

ასეთ ეკონომიკურ-ფინანსურ მდგომარეობაში მათი განვითარების მნიშვნელოვანი პირობა ხდება სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კონკრეტული ტერიტორიული პროგრამის სახელმნიფო მხარდაჭერა. ასეთი პროგრამის რეალიზაციის ხარჯები ჩართული იქნება რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესაბამის განყოფილებებსა და ქვეგანყოფილებებში, მოქმედი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად, დაიგეგმება კანონში ბიუჯეტის შესახებ, მუნიციპალური წარმონაქმნის ჩრილში.

ის, რომ პროგრამების დაფინანსება, რომლებიც გადაჭრიან ერთობლივი წარმოების პრობლემებს, დელეგირდება სახელმნიფო სუბიექტების დონეზე, მხარს უჭერს ეკონომიკური და

სოციალური პროცესების რეგიონალიზაციის ფაქტს, რომლებიც შეიმჩნევა ბოლო ათწლეულში. ამ პროცესების რეგულირების ფუნქციების სულ უფრო დიდი რაოდენობა გადადის სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური დონეებიდან რეგიონულში. ამიტომ, რეგიონული ბიუჯეტების როლი ძლიერდება, ხოლო მათი გამოყენების სფერო ფართოვდება. რეგიონული ბიუჯეტებიდან სახელმწიფო აქტიურად აწარმოებს ეკონომიკურ პოლიტიკას. ხელისუფლების რეგიონული ორგანოებისათვის გამოიყოფა დამატებითი საშუალებები, თანადაფინანსების პირობებით ხორციელდება ინვესტიციები სოფლის მეურნეობაში, მშენებლობაში და გზების შენარჩუნებაზე, გარემოს დაცვაზე. რეგიონული ბიუჯეტით დაფინანსებულთა წრე მუდმივად ფართოვდება. რეგიონული ბიუჯეტების და სახელმწიფოს თანადაფინანსების პროგრამების დახმარებით ხორციელდება ტერიტორიების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეების გათანაბრება, რომლებიც ისტორიული, გეოგრაფიული და სხვა პირობების შედეგად ჩამორჩნენ თავის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაში ქვეყნის სხვა რეგიონებს. ასეთი ჩამორჩენის დასაძლევად მუშავდება რეგიონული პროგრამები მუნიციპალური წარმონაქმნებისათვის, ფიქსირებული რეგიონული ბიუჯეტებისაგან.

სახელმწიფო სუბიექტების ფუნქციათა ურთიერთქმედება შეეხება ცალკეული უფლებამოსილებების ქვემოდან ზევით გადაცემის საკითხებს, სახელმწიფოს მონაწილეობა სახელმწიფო სუბიექტებში ხელისუფლების განხორციელებაში, განსაკუთრებულ შემთხვევებში (განსაკუთრებული და საომარი მდგომარეობა; სახელმწიფო იძულებითი ზომების გამოყენება, მათ შორის დროებითი ფინანსურ ადმინისტრაციული ფუნქციები და ა.შ.). აუცილებელია წარმოებისა და უფლებამოსილებების ფუნქციების განაწილების ახალი სისტემის წინასწარი შეფასება და კონცეპტუალურ-სისტემური ანალიზი. იმის წინასწარი შეფასება, თუ რამდენად შეესაბამება უფლებამოსილებების და რესურსების განაწილების ახალი სისტემა სახელმწიფო მთლიანობის პრინციპების ოპტიმალურ რეალიზაციას, სახელმწი-

ფო ხელისუფლების ერთიან სისტემას, სუბსიდირებას, ხელს უწყობს სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვის შედეგიანობის ამაღლებას და პასუხობს სახელმწიფოს ახალი სოციალური და ეკონომიკური წარმოების მიზნებს.

ამგვარად, სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნისადმი მეთოდოლოგიური მიდგომების ჩატარებული ანალიზი, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონული პროგრამების ფორმირებისას, საშუალებას იძლევა გამოვყოთ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები:

- მუნიციპალური წარმონაქმნების პროგრამულ-მიზნობრივი ტექნოლოგიების სახელმწიფოს მიერ ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმის როლში ფართო გამოყენება ჰპოვა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კონკრეტული ამოცანის დაფინანსებაში.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობის რიგის და ფორმის შემუშავება, სახელმწიფო კანონმდებლობის დონეზე. მათ შორის სოციალური სტანდარტების სისტემით.

- ფინანსური დამოკიდებულებების რეგულირება მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის, სოციალური პროგრამების რეალიზაციისას, ფინანსური რესურსების ოპტიმალური გადანაწილების მიზნით როგორც მუნიციპალური რაიონის შიგნით, ისე მთლიანად ქვეყნის სუბიექტებს შორის.

- რაციონალური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ინფორმაციული უზრუნველყოფის სრულყოფა.

დასკვნა

ამრიგად, მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილების ანალიზი აუცილებელია მუნიციპალური მართვის სისტემაში უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების შემუშავებისათვის.

სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოე-

ბის უფლებამოსილებების გამიჯვნისადმი მეთოდოლოგიური მიდგომების ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე, დასახულია ქვეყანაში ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები.

შემოთავაზებულია სახელმწიფო საბიუჯეტო-საგადასახადო მოდერნიზაციის სისტემის ტერიტორიის სახელმწიფო მხარდაჭერის ახალი ფორმები.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“.

2. ჩიხლაძე ნ. ადგილობრივი ბიუჯეტის გამჭვირვალობის აქტუალური საკითხები. სამეცნიერო კონფერენციის თეზისები. ქუთ. 2008 წ. გვ.6-8

4. www.economy.gov.ge- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი.

5. www.government.gov.ge საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებ-გვერდი.

6. www.mof.ge- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი

7. <http://www.citystrategy.leontief.ru> информационно-аналитический сайт по проблемам территориального стратегического планирования и управления.

REFERENCES:

1. Law of Georgia on - „State Supervision of Activities of Local Self-Governance Bodies”

2. N. Chikladze, urgent issues of transparency of local budget. Thesis of scientific conference, Kut. 2008 pg.6-8

4. www.economy.gov.ge- Official web-site of the Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia;

5. www.government.gov.ge Official web-site of the Government of Georgia

6. www.mof.ge- Official web-site of the Ministry of Finances of Georgia

7. <http://www.citystrategy.leontief.ru> News and analysis website about problems of territorial strategic planning and management

THE DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF AUTHORITY DELEGATION SYSTEMS OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

Anzor Abzalava

Georgian Technical University, Professor

Levan Kereselidze

PhD. Student of GTU

RESUME

The Optimal system of state authorities shall be developed for proper fulfillment of its functions by the state. The organized division of management chain needs a special attention in case of authority delegation, where main functions of the state are divided among different authorities so that none of them can control the whole state authority.

The territorial self-government is an important part of general, optimal organizational problem of the authority. The administrative authorities have different rights, which do not cause appearing of obligation of solving all issues by that authority. It is really difficult for central authority to solve all local problems. A real way out includes giving of definite rights to local substructures or other administrative authorities (i.e. local self-governments). If rights are distributed in a correct manner, it will ensure effective and proper functioning of the state authority.

Key words: state budget, delegation of authority, region, economic growth, funds, local self-government, municipal management, subsidies, economic system, financial resources.