



მუნიციპალური საბიუჯეტო პოლიტიკის პრობლემები საქართველოში

ნატო ქათამაძე
სტუ დოქტორანტი

რეზიუმე

მიუხედავად ქვეყანაში გატარებული არაერთი რეფორმისა, ცენტრსა და რეგიონს შორის ჩამოყალიბებული საბიუჯეტო ურთიერთობების შესწავლა შემოსავლების მიღებისა და განაწილების კუთხით, კვლავ აქტუალურია მუნიციპალიტეტებისათვის. აუცილებელი გახდა, იმ პრობლემების გამოკვეთა და მეცნიერული შესწავლა, რომელიც მწვავედ დგას ადგილობრივი თვითმმართველობების რეალობაში, აფერხებს მუნიციპალიტეტების ფინანსურ დამოუკიდებლობას და ხელს უშლის მათი საფინანსო ბაზის, ბიუჯეტის, სტაბილურ განვითარებას. ეფექტური თვითმმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელია შემოსავლებისა და ხარჯების ოპტიმალური დაბალანსება.

სტატიის მთავარი მიზანია, საბიუჯეტო ურთიერთობებში არსებული ხარვეზების გამოვლენა, მათი სრულყოფის აუცილებლობის დასაბუთება და შესაბამისი წინადადებებისა და რეკონმდაციების შემუშავება.

საკვანძო სიტყვები: საბიუჯეტო პოლიტიკა, შემოსავლები, საბიუჯეტო ფედერალიზმი, მუნიციპალური ბიუჯეტის პრობლემები, სახელმწიფო შესყიდვები.

შესავალი

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში, ეფექტური საჯარო მმართველობა წარმოუდგენელია სისტემურად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობების გარეშე.

საქართველო, როგორც ქვეყანა, თავისი არსებობის სხვადასხვა ეტაპზე ერთმანეთისაგან განსხვავებული პრობლემების წინაშე იდგა. ყველა ცდილობდა, შეეცვალა მიდგომები, ცენტრსა და რეგიონს შორის არსებული საბიუჯეტო ანგარიშვალდებულების კუთხით, გაეუმჯობესებინა მუნიციპალური საბიუჯეტო პოლიტიკა, მაგრამ მიუხედავად მცირე, ლოკალური წარმატებებისა, დიდად მაინც ვერ ახდენდა გავლენას დაებალანსებინა ორი დონის ბიუჯეტებს შორის არსებული ურთიერთობები. რის გამოც საჭირო ხდებოდა, ახალი რეფორმების განხორციელება და იმ დროისათვის არსებული საბიუჯეტო პოლიტიკის ახლებური ფორმირება.

საბაზრო ეკონომიკის ახალ პრინციპებზე გადასვლის პროცესი, ნებიერსიერი სახელმწიფოსათვის ძალზედ მგრძნობიარე და მტკივნეული პროცესია. ცენტრსა და რეგიონს შორის არსებული საბიუჯეტო ურთიერთობები, იქ არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზების ძიება, ბოლო ორი ათეული წელია უფრო და უფრო მეტ აქტუალობას იძენს. ხშირია კამათი და აზრთა სხვადასხვაობა, როგორც პრობლემების გამოკვეთის, ისე მისი მოგვარების ეფექტური გზების გამოვლენის მიზნით.

ძირითადი ტექსტი

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების კონცეპტუალური ეკონომიკური და იურიდიული საფუძვლები 1997 წელს ჩამოყალიბდა, როცა მიღებულ იქნა ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”. ამის შემდეგ დამტკიცდა და ორგანულ კანონს დაემატა ადგილობრივ გადასახადებთან და მოსაკრებლებთან, საბიუჯეტო პროცესთან, ქონების გადაცემასთან დაკავშირებული კიდევ რამდენიმე კანონი. კერძოდ ამ მხრივ უმნიშვნელოვანესი იყო “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონის მიღება, რომელიც მიუხედავად არაერთი ცვლილებისა კვლავ დახვეწას საჭიროებს.

ქვეყნის საბიუჯეტო მონყობაში სერიოზულ პრობლემას

წარმოადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების წესი. არსებული სტატისტიკით საბიუჯეტო შემოსავლების უდიდესი ნაწილი მიიმართება ცენტრალურ ბიუჯეტში, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების დაახლოებით 50-70% ფორმირდება მხოლოდ გრანტებით, რაც სერიოზულად აფერხებს ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას. ეს დისპროპორცია კიდევ უფრო იზრდება ისეთ რაიონებსა და რეგიონებში, სადაც საკუთარი შემოსავლების წილი მუნიციპალიტეტის საერთო ბიუჯეტში საგრძნობლად დაბალია.

**გრანტების წილი წლიური ბიუჯეტის მოცულობაში,
თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისში.**



ბიუჯეტის ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს ხშირი საბიუჯეტო ცვლილებები, რომელიც გამოწვეულია, როგორც არაკვალიფიციურად დაგეგმილი ბიუჯეტებით, ისე გათანაბრებითი ტრანსფერების უსისტემო გადაცემით მუნიციპალიტეტებზე.

ერთ-ერთი სერიოზული პრობლემაა, არაჯეროვანი სატენდერო ვალდებულებების შესრულება, რომელიც გამოიხატება როგორც გამოცხადებული ტენდერების, ისე გაფორმებული ხელშეკრულებების, შესყიდვების სავარაუდო თანხებისა და სახელშეკრულებო თანხების შედეგად მიღწეულ ეკონომიებში,

რაც ხშირ შემთხვევაში შეუსრულებელი ან უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების მიზეზი ხდება. ასევე სერიოზული პრობლემაა გამოცხადებული ტენდერების ჩაყარდნების სიმრავლე, რის გამოც ხშირად საჭირო ხდება ერთი და იგივე ტენდერის განმეორებითი გამოცხადება.

პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების მიერ, ხარვეზებით განხორციელებული შესყიდვები (ელექტრონული, გამარტივებული). ხარვეზები ძირითადად იკვეთება მხარჯავი უწყებების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში, ტენდერების შეწყვეტის ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურებაში. რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი და ელექტრონული ტენდერის გამოცხადებით ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, უწყების წინაშე არ დგას. შესყიდვების პროცესში არაკონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბება და საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვა. სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები.

სერიოზული პრობლემაა, საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა-სთან დაკავშირებული პრობლემები, სახეზეა მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი გადასახდელების დიდ მაშტაბურობა, მუნიციპალიტეტების მიერ დაარსებულ აიპებზე გაცემული სუბსიდიების დიდი მუცულობა და მერიის სარეზერვო ფონდის არამიზნობრივი განკარგვის ხშირი ფაქტები.

მუნიციპალური საბიუჯეტო პოლიტიკის გაუმჯობესებისათვის სასურველია გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი რეკომენდაციები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსები სასურველია იყოს მრავალფეროვანი, ხოლო პოლიტიკა მათ გამოყენებასთან მიმართებაში მოქნილი.

- საჭიროა, მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული ქონებების სრული აღწერა და მისი ეფექტიანი გამოყენება.

- აუცილებელია, მუნიციპალური ბიუჯეტების შედგენა მოხ-

დეს მოსახლეობასთან შეხვედრების, მათი სურვილებისა და მოთხოვნილებების გათვალისწინებით, რაც ბიუჯეტების დამტკიცებაში მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობით იქნება შესაძლებელი.

- მნიშვნელოვანია, ტრანსფერების განაწილების დროს, ოდენობის განსაზღვრა მოხდეს როგორც მუნიციპალიტეტების საჭიროებების გათვალისწინებით, ისე მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების მაქსიმალური ჩართულობით. რადგან ხშირ შემთხვევაში, ტრანსფერების გაანგარიშების დროს ცენტრის მიერ გამოყენებულ პარამეტრებს არაზუსტად მიჩნევენ.

- მუნიციპალიტეტების სატაბილური განვითარებისათვის, აუცილებელია შემოსავლების უდიდესი ნაწილი მიიღებოდეს ადგილობრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან და არა ცენტრალური ბიუჯეტიდან სხვადასხვა ტრანსფერების სახით.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის, უცხოურ საინვესტიციო გარემოს განვითარებასთან ერთად მნიშვნელოვანია შიდა საინვესტიციო გარემოს განვითარებაც. კერძო დანაზოგების ადგილობრივი ბაზა შეამცირებს დამოკიდებულებას გარედან შემოსულ ფულად ნაკადებზე.

- ხელი უნდა შეეწყოს თვითმმართველობათა სხვადასხვა ტიპის ასოციაციების შექმნასა და მათ თავისუფალ ფუნქციონირებას, რითაც საფუძველი ჩაეყრება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის მუდმივმოქმედ დიალოგს „ზემოდან“ მიღებული ბრძანებების ნაცვლად.

- აუცილებელია როგორც სასოფლო-სამეურნეო მიწების (სახნავი, საძოვარი, სათესი) ისე ურბანული მიწების და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობები გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს, რომლებიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების საგადასახადო ტიპის შემოსავლების მკვეთრ ზრდას.

- მუნიციპალური და რეგიონალური განვითარების მიზნობრივი ფონდები (რეგიონული განვითარების ფონდი, სოფლის მხარდჭერის პროგრამა, სოფლის წყალმომარაგების ფონდი, მაღალმთიანი რეგიონების ფონდი) უნდა გახდეს მუნიციპალური

და ინტერმუნიციპალური პროექტების თანადაფინანსების ინსტრუმენტი ამ ფონდების კაპიტალური და ინსტრუქციური გრანტებისათვის უნდა დაკანონდეს ყოველწლიურად მინიმალური მშპ-ის 1-2 %-ის გათვალისწინება.

- სასურველია, მიზნობრივი ფონდები მოექცნენ ერთიან ინსტიტუციურ ჩარჩოში, ერთი ფინანსური ინსტიტუტის ხელში. (მაგ, სსიპ მუნიციპალური და რეგიონული განვითარების ფონდი) ხოლო თანხების ხარჯვა ჩაჯდეს სტრატეგიული და პროგრამული დოკუმენტების სისტემაში. საკუთარი შემოსავლების ზრდის კვალობაზე მუნიციპალიტეტებს საშუალება ექნებათ რომ მცირე მაშტაბის ინფრასტრუქტურული პროექტები თავად დააფინანსონ. მსხვილი და ინტერმუნიციპალური პროექტებისათვის კი იქნება ამ ფონდიდან თანადაფინანსების კაპიტალური გრანტები.

- მუნიციპალიტეტების მიერ განსახორციელებელი პროექტების შერჩევა-დაფინანსების და მონიტორინგის სისტემა უნდა დაეფუძნოს ობიექტურ კრიტერიუმებს და შესაბამის პროცედურებს, რათა შეიქმნას სისტემა, რომელიც მზად იქნება მათ შორის ევროკავშირის საგრანტო ფინანსური დახმარების ასათვისებლად.

- მომავალში, ასევე მნიშვნელოვანია, ისეთი გადასახადების ნორმატივის განსაზღვრა, რომლებიც სრულად მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში (დამატებითი ღირებულების გადასახადი, აქციზი, საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი და სხვა), რაც გაამყარებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ბაზას.

დასკვნა

მიუხედავად უკანასკნელ წლებში განხორციელებული რეფორმებისა და მიღწეული პროგრესისა, თვითმმართველობების საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას, რომელთა დაძლევა მოითხოვს საჯარო სექტორის ერთობლივ და კოორდინირებულ ძალისხმევას. შესაბამისად, საბიუჯეტო სისტემა საჭიროებს კარგად ჩამოყალიბებული, გამართული და ზემოაღნიშნული პრობლემის გადაწყვე-

ტაზე ორიენტირებული გეგმის შემუშავებასა და რელევანტური ღონისძიებების განხორციელებას, რათა სისტემამ უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და პროდუქტიული მართვა და გამოყენება.

ეკონომიკური პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს არა აბსტრაქტულ ეკონომიკურ ზრდაზე, არამედ რეალურ ეკონომიკურ განვითარებაზე, რაც გულისხმობს აქცენტს ეკონომიკის რეალურ ვექტორზე, მდგრად და დაბალანსებულ განვითარებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თითოეულ ქალაქსა და სოფელში, რომელიც აისახება თითოეული ადამიანისა და ოჯახის კეთილდღეობის ამაღლებასა და საშუალო ფენის ფორმირებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” ;
2. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“ ;
3. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი;
4. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 2;
5. ნიკოლოზ ჩიხლაძე; ნანა რუსაძე “ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ასპექტები” ;
6. ლავთაძე გ. „მმართველობის დეცენტრალიზაცია ევროპაში და თანამედროვე რეგიონალური პოლიტიკა. რესპუბლიკური სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი“ შრომათა კრებული ქუთაისი, 2008 წ. გვ. 84;
7. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბაზინო სამსახური მონაცემები;
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო www.mof.ge
სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge.

REFERENCES:

1. The Law of Georgia on the Budget of Local Self-Governing Units
2. Georgian Tax Code
3. Organic Law of Georgia on Local Self-Government

4. Constitution of Georgia
5. N. Chikhladze, N. Rusadze, Aspects of economic activity of local self-governance
6. Gvartadze G., Decentralization of governance in Europe and modern regional policy. Republican Scientific-Practical Conference "Transparent Local Budget", Collection of Articles, Kutaisi, 2008.
7. Report on the fulfillment of budgets for Kutaisi City Hall 2011-2016
8. Ministry of Finance of Georgia . [www. mof. Ge](http://www.mof.ge)
9. National Statistics Office [www. geostat.ge](http://www.geostat.ge)

THE PROBLEMS OF MUNICIPAL BUDGET POLICY IN GEORGIA

Nato katamadze,
PhD student of GTU

RESUME

The study of budgetary relationship between the reforms, the center and the region in the country, is still relevant for the municipality in the aspect of distribution and distribution of budgetary revenue. It is important to analyze the challenges and shortcomings which characterize the existing rule of adoption and distribution of budget revenues and hinder the formation of a stable financial base of municipalities and further strengthening of financial independence. Optimal balancing of revenues and expenditures is necessary, which is often in a chaotic manner. That is why the main goal of the article is to identify the deficiencies in budgetary relationships, to justify the need for their improvement and to develop appropriate proposals and reconciliation.

Key words: Budgetary Policy, Income, Budget Federalism, Municipal Budget Problems, state procurement.