

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების გამოყენების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

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 სტატიაშია მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები“. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენს თვითმმართველი 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 ბიუჯეტისგან, ისე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისგან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისგან“ [1, გვ. 31].

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია:

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

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-6

მერაბ ვანიშვილი –
სტუ-ს ასოც. პროფ.
ნინო ვანიშვილი –
სტუ-ს დოქტორანტი
ედითარ კვირიკაიშვილი –
სტუ-ს დოქტორანტი

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 ცვლილების ერთობლიობა“ [2, გვ. 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, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ“ [1, გვ. 31].

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

ამჟამად, ადგილობრივი ბიუჯეტები, წარმოადგენს რა საქართველოს საფინანსო სისტემის ნაწილს, არსებობს როგორც დამოუკიდებელი ფულადი ფონდები, რომლებიც გამოიხატავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადა-

წვევებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციების შესრულებაზე. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 65ე მუხლის 1ელი პუნქტის თანახმად, „თითოეულ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი“ [2, გვ. 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 საბიუჯეტო კანონმდებლობის (საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 66ე მუხლის და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 49ე მუხლის მე4 პუნქტის) შესაბამისად, მკვეთრად გაიზარდა 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.¹

II. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება:

- სპეციალური ტრანსფერი;

¹ უნდა შევნიშნოთ, რომ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდენობებს განსაზღვრავს საკრებულო საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული ზღვრული განაკვეთების გათვალისწინებით. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ადგილობრივი გადასახადების ამოღებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხოლო თვითმმართველი ერთეულის სხვა შემოსავლებისა და არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციებიდან მისაღები სახსრების ამოღებას – შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის სამსახურები, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

- მიზნობრივი ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები.

ამგვარი ცვლილება, ჩვენი აზრით, ეხმიანება დასაბუთებულ მიდგომას, რომელიც მოითხოვს თვითმმართველი ერთეულის მიერ „გამომუშავებულ“ 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. ასე, მაგალითად, ვ.ნ. ლეკსინი, აფიქსირებს რა იმ მნიშვნელოვან ადგილს, რასაც „წილობრივი“ ანუ „მარეგულირებელი“ გადასახადები იკავებენ ადგილობრივ ბიუჯეტებში, სამართლიანად მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების კატეგორიაში მათი ჩართვის მიზანშეუწონლობაზე [3, გვ. 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. ათანაბრებითი ტრანსფერი კი, როგორც სამართლიანად შევნიშნავს ვ.ნ. ლეკსინი, თავისი შინაარსით უფრო ახლოსაა „მარეგულირებელ“ გადასახადებთან, ვიდრე საკუთარ შემოსავლებთან [3, გვ. 349].

ჩვენი აზრით, შეიძლება დავეთანხმოთ ლ.ლ. იგონინას პოზიციას, რომლის შესაბამისად, ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობები განიხილება როგორც საბიუჯეტო სისტემის გარკვეული

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

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 67ე მუხლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს“ [2, გვ. 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 და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად.

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

თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი შემოსულობების ხარჯვა შეუძლია განახორციელოს დამოუკიდებლად და თავისი შეხედულებისამებრ. ამასთან, თვითმმართველ ერთეულს 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 თვითმმართვე-

ლი ერთეული დამოუკიდებლად განსაზღვრავს კანონმდებლობით დადგენილი ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი გადასახდელების მიმართულებებს.²

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს 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.³

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

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის (გარდა ქ. თბილისისა)⁴ ბიუჯეტის პროექტს, თანდართულ მასალებთან ერთად, შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამგებელი (მერი) წარუდგენს წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეს, რომელიც ბიუჯეტის პროექტს განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.⁵

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 ასიგნებე-

² საგულისხმოა, რომ სახსრების ის ნაწილი, რომელიც ფისკალური წლის განმავლობაში არ იქნა ათვისებული, გამოიყენება მომდევნო წელს.

³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მოთხოვნის შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებულია დროულად და სრულად წარუდგინოს მას ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ.

⁴ ქ. თბილისის ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან ერთად ქ. თბილისის მერი განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს.

⁵ ბიუჯეტის პროექტთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს წარედგინება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი.

ბის 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, გვ. 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 უმრავლესობით.

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 81ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო [2, გვ. 64]. ამასთან, ადგილო-

ბრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოქვეყნებიდან არა უგვიანეს 15 დღისა საფინანსო ორგანო ამზადებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალურ ან/და ყოველთვიურ განწერას.⁶

საბიუჯეტო ორგანიზაციები პასუხისმგებელი არიან ასიგნებების შესაბამისად გადახდების განხორციელებისათვის და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შემოსავლების აკრეფისათვის. ამასთან, 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.⁷

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.⁸

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 საღდოს ჩვენებით. ყოველი კვარტა-

⁶ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალური ან/და ყოველთვიური განწერისას ასიგნებების დაფინანსების მიზნით შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს თავისუფალი ნაშთი იმ პირობით, რომ წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ნაშთის ცვლილების წლიური ოდენობა უცვლელი დარჩება.

⁷ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკასო შესრულება ხდება სახაზინო მომსახურების პრინციპით (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების შესაბამისად), საბანკო დაწესებულების მეშვეობით.

⁸ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანოს თანხმობის გარეშე დაუშვებელია შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციის საბანკო ანგარიშის გახსნა.

ლის 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 ცვლილებებისა და მთლიანი საღდოს 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 დაწესებულებების მიერ დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესრულების შესახებ;
- ინფორმაციას პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ [2, გვ. 6768].

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და არა უგვიანეს 1 მაისისა იღებს გადაწყვეტილ-

ბას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის აუდიტორული დასკვნა და შესრულების წლიური 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.

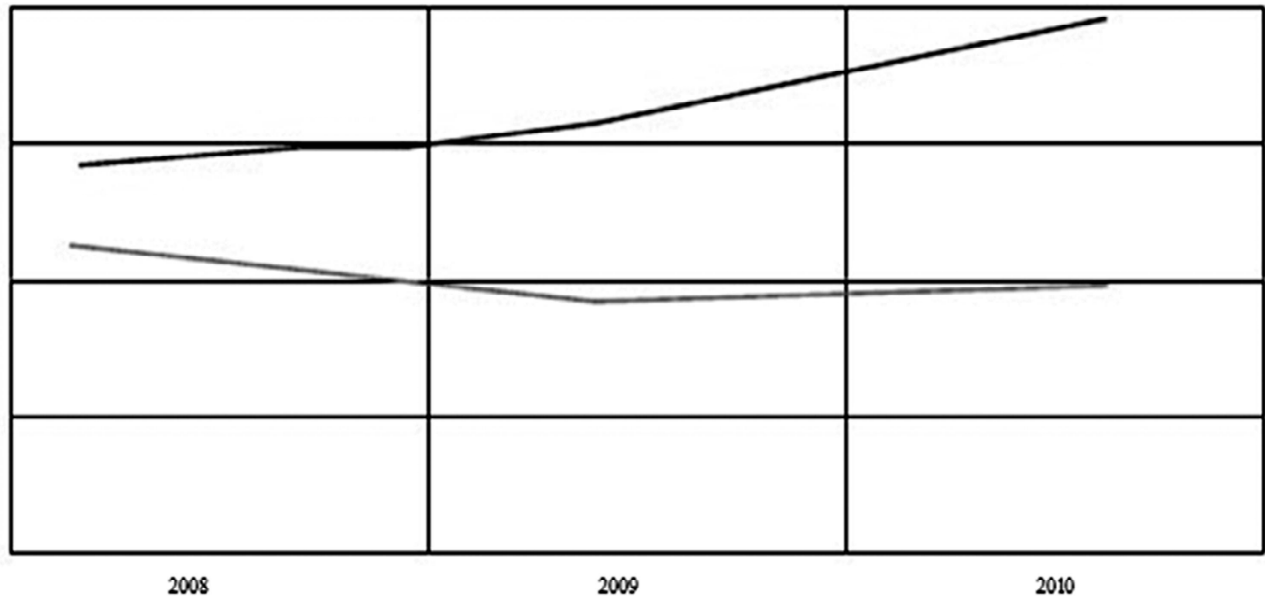
აღნიშნული ღონისძიებების რეალიზაციის ამოსავალ ინსტრუმენტად უნდა იქცეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სოციალურეკონომიკური განვითარების პროგრამები, რომლებიც, თავის მხრივ, შემუშავდება ტერიტორიის სტრატეგიული პრიორიტეტული გეგმების საფუძველზე. ასეთი ურთიერთკავშირის აუცილებლობა დასაბუთებულია არა მხოლოდ თეორიულად,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

ჩვენს მიერ ჩატარებული ანალიზით ირკვევა, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 2010 წლის ბიუჯეტის

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

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 მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსულობებით, სადაც პირიქით – 2008 წლიდან ადგილი ჰქონდა შემოსულობების შემცირებას (ნახაზი 1).



- თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტი
- მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტი

ნახაზი 1. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შემოსულობები 2008-2010 წლებში

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 ბიუჯეტების 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, გვ. 98].

ზოგადად, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების სიმწირე ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე ეკონომიკური აქტივობა დაბალია და ბიზნესექტორი 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 ნარჩე-

ნი ღირებულების 1 პროცენტს შეადგენდა, 2000 წლამდე შესყიდულ აქტივებზე 3ჯერ 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 გამორიცხავს 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), გამორიცხავს მათი მხრიდან საკუთარი შემოსულობების პროგნოზირების და ზოგადად, გააზრებული საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვის შესაძლებლობას [6, გვ. 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 ქალაქ-

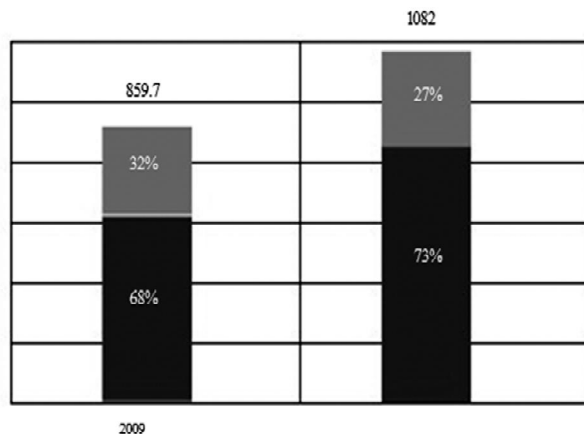
ბზე მოდის, ხოლო დანარჩენი 27% – 64 მუნიციპალიტეტზე. დაახლოებით ანალოგიური მდგომარეობა იყო 2009 წელსაც [5 გვ. 99] (ნახაზი 2).

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში სხვადასხვა სახის ტრანსფერების ხვედრითი 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% – გათანაბრებით ტრანსფერზე, 7% – სხვა არაკლასიფიცირებულ ტრანსფერზე, ხოლო 2% – მიზნობრივ ტრანსფერზე [5, გვ. 100].

მე-2 და მე-3 ნახაზის მაჩვენებლები საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ცალსახად იზრდება გათანაბრებითი ტრანსფერის ხვედრითი წილი. ეს კი, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ გზით მიღებული შემოსავლები წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარ სახსრებს, რომლის გამოყენებაც თვითმმართველ ერთეულებს საკუთარი შეხედულებისამებრ შეუძლიათ, პერსპექტივაში, დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაზრდის ხელისშემწეობ ტენდენციად შეიძლება შეფასდეს. აქვე აღსანიშნავია, რომ 2010 წელს, წინა წელთან შედარებით, სპეციალური ტრანსფერით ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემული თანხების ხვედრითი წილი შემცირდა. რაც შეეხება მიზნობრივ ტრანსფერს, ამ კუთხით არსებული მდგომარეობა რადიკალურად არ შეცვლილა. აქვე უნდა ითქვას, რომ სხვა არაკლასიფიცირებულ ტრანსფერები არ არის რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის მაჩვენებელი.

ტრანსფერებზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლიდან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ძალაში შესვლით, „გამოთანაბრებითი 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 აკუმულირდე-

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

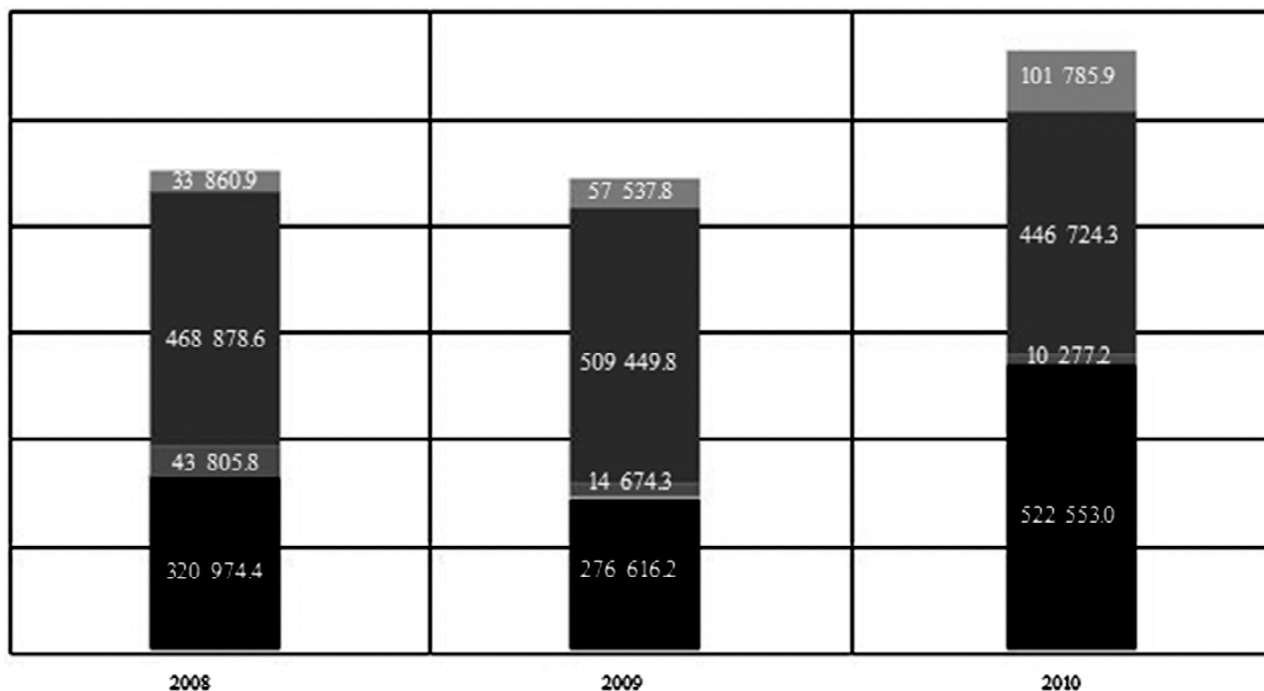


- თვითმმართველი ქალაქები
- მუნიციპალიტეტი

ნახაზი 2. 2009-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული გრანტების მოცულობა (მლნ ლარებში) და მათი განაწილება მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიხედვით

ბა. გარდა ამისა, გათანაბრებითი ტრანსფერის სამართლიანი განაწილების ერთერთ მთავარ პრობლემად რჩება მისი გაანგარიშების წესის შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, მაშინ როდესაც, ფინანსთა მინისტრს 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 (არა სახელმწიფო გრანტის) აღების პროცედურა. კერძოდ, მოიხსნა გრანტის მხოლოდ საქართველოს



- საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები
- გათანაბრებითი ტრანსფერები
- მიზნობრივი ტრანსფერები
- სპეციალური ტრანსფერები
- სხვა არაკლასიფიცირებული გრანტები

ნახაზი 3. თვითმმართველი ერთეულების მიერ მიღებული გრანტები (ტრანსფერები) სახეების მიხედვით (მლნ ლარი)

მ. პანიშვილი, ნ. პანიშვილი, ე. კვირიკაიშვილი

ცხრილი 5. თვითმმართველი ერთეულების 2009-2010 წლების ბიუჯეტის ხარჯების შედარება (ათასი ლარი)¹⁰

ხარჯების მიმართულებები	2009 წელი	2010 წელი	გადაზრდა	
			ლარებში	%-ში
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	155.238,1	169.868,7	14.630,6	109
თავდაცვა	4.272,9	4.671,4	398,5	109
საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება	29.888,6	33.164,3	3.275,7	111
ეკონომიკური საქმიანობა	249.139,2	313.810,0	64.670,8	126
გარემოს დაცვა	83.812	109.866	26.053	131
საბინაო კომუნალური მეურნეობა	362.719	513.272	150.553	142
ჯანმრთელობის დაცვა	30.068	38.340	8.271	128
დასვენება და კულტურა	90.256	108.927	18.671	121
განათლება	108.864	102.186	-6.678	94
სოციალური დაცვა	61.656	145.957	84.301	237
უამი	1.175.915	1.540.064	364.149	131

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 49ე და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 66ე 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 მიაბიწებს 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 (ცხრილი 4). 2009 წელს ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების საშუალო მაჩვენებლები ერთ

¹⁰ წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების თანაფარდობა 2008-2010 წლებში¹¹

ბიუჯეტები	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები	7.175	6.351	7.088
თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტების შემოსულობები	741	855	1.220
მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსულობები	536	404	447
თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობების თანაფარდობა სახელმწიფო ბიუჯეტთან	10,3%	13,5%	17,2%
მუნიციპალიტეტების შემოსულობების თანაფარდობა სახელმწიფო ბიუჯეტთან	7,5%	6,4%	6,3%

სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 287,1 ლარს შეადგენდა, 2010 წელს კი მისი მოცულობა გაიზარდა და შეადგინა 353,1 ლარი, რაც ნამდვილად მისასაღმებელი 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, გვ. 101].

2010 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო გადასახდელებ-

ის 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, საბინაოკომუნალური მეურნეობის (33%), ეკონომიკური საქმიანობის (20%) და საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე მოდიოდა (11%). ამაზე ნათელ წარმოდგენას გვიქმნის მე-4 ნახაზი.

2010 წელს საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მუხლით, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ და შესაბამისი

ცხრილი 7. მთლიანად ქვეყანაში და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა 2008-2010 წლებში¹²

ბიუჯეტები	2008 წელი	2009 წელი	2010 წელი
თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებულ გადასახადებთან	1.2%	2.4	2.5
მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადების თანაფარდობა მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებულ გადასახადებთან	0.2%	1.3	1.2

¹¹ წყარო: 2008-2010 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტი და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

¹² წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური.

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, გვ. 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 ფინანსდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და არა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების საკუთარი სახსრებიდან. აქვე უნდა ითქვას, რომ ისედაც მწირი ბიუჯეტის პირობებში ცენტრის უფლებამოსილებების დაფინანსება და თანაც ყველგან 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 ცენ-

ტრალური ხელისუფლების გავლენა ძლიერდება, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პრინციპებს ეწინააღმდეგება.

როგორც ზემოთ ითქვა, თვითმმართველი ერთეულის ხარჯებში საბინაოკომუნალური 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 (**ცხრილი 5**). სხვა დანარჩენი სფეროების დაფინანსება ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, რაც ნამდვილად დადებითი ფაქტია.

ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის საკანონმდებლო რეგლამენტაციაში პოზიტიურ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს ასევე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული ნორმა, რომლის თანახმად 2012 წლიდან უნდა მოხდეს თვითმმართველი ერთეულების გადასვლა პროგრამულ ბიუჯეტებზე. საბიუჯეტო პროგრამების, პროექტების, დაგეგმილი ღონისძიებების, მოსალოდნელი შედეგებისა და წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების არსებობა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას გახდის უფრო გამჭვირვალეს და შედეგზე ორიენტირებულს, რაც საბოლოო ჯამში საზოგადოებას მისცემს საშუალებას რეალურად შეაფასოს არჩეული ხელისუფლების ეფექტიანობა.

ცხრილი 4. 2009-2010 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით (ლარი)⁹

შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე	2009 წელი	2010 წელი
ქვეყანაში	287.1	353.1
თვითმმართველ ქალაქებში	530.3	684.2
მუნიციპალიტეტებში	145.6	159.8

⁹ წყარო: 2009-2010 წლების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.



- სოციალური დაცვა 10%
- საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება 11%
- თავდაცვა 0%
- საზ. წესრიგი და უშიშროება 2%
- ეკონომიკური საქმიანობა 20%
- გარემოს დაცვა 7%
- საბინაო კომუნალური მეურნეობა 33%
- ჯანმრთელობის დაცვა 3%
- დასვენება და კულტურა 7%
- განათლება 7%

ნახაზი 4. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების 2010 წლის გადასახდელების სტრუქტურა ფუნქციონალურ ჭრილში

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის 10 მარტს მიღებული იქნა საქართველოს მთავრობის №284 დადგენილება „პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის გეგმის დამტკიცების თაობაზე“, რომლითაც ფინანსთა სამინისტროს დაევალა შესაბამისი ფორმებისა და ინსტრუქციების შემუშავება და მათი ასახვა საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებში. ამასთან, ამავე დადგენილებით, 2012 წლის ბიუჯეტის პროექტებთან ერთად პროგრამული ბიუჯეტების პროექტების მომზადება ეთხოვათ შემდეგ თვითმმართველ ერთეულებს: თელავის, ხაშურის, მარნეულის, ბორჯომის, მცხეთის, ონის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებს; თვითმმართველ ქალაქებს (თბილისს, ბათუმს, ქუთაისს, რუსთავს და ფოთს).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მდგომარეობის შეფასება შესაძლებელია სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ძირითადი პარამეტრების შედარებით და მათ შორის პროპორციის დადგენით. აღნიშნული საშუალებას მოგვცემს განვსაზღვროთ, თუ რა მიმართულებით მივდივართ ფისკალური დეცენტრალიზაციის მხრივ. თავდაპირველად მოვახდინოთ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების შედარება სახელმწიფო ბიუჯეტთან (**ცხრილი 6**). ამავე დროს, აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები დაიყოს თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებად და მუნიციპალურ ბიუჯეტებად, რადგან, როგორც ვნახეთ, მათ შორის დისპროპორცია ძალიან დიდია.

მე-6 ცხრილში მოტანილი მონაცემებიდან ვხედავთ, რომ 2008-2010 წლებში თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობების შეფარდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებთან იზრდებოდა, ხოლო მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შეფარდება შემცირდა.

კიდევ უფრო კარგი დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს 2008-2010 წლებში თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში გადასახდელების მობილიზების შეფარდება მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებულ გადასახადებთან (**ცხრილი 7**).

მე-7 ცხრილში მოტანილი მონაცემებიდან ჩანს, რომ 2008 წელს მთლიანად ქვეყანაში მობილიზებული გადასახადების მხოლოდ 2,8% იქნა ჩარიცხული ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში, მათ შორის 1,9% თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებში, ხოლო 64 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში – 0,9%. 2010 წელს, 2008 წელთან შედარებით, უკეთესი მდგომარეობაა (სულ მობილიზებული გადასახადების 3,7% ჩაირიცხა ადგილობრივ ბიუჯეტებში), თუმცა, საერთო ჯამში, თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მობილიზებული გადასახადები საკმაოდ მცირეა.

ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე საქართველოში საკმაოდ დაბალია. შეიძლება ასევე ითქვას, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია შედარებით უკეთ მიმდინარეობს თვითმმართველი ქალაქების დონეზე, თუმცა მათი დამოუკიდებლობის ხარისხიც დაბალია, რაც გრანტებზე დამოკიდებულებით აიხსნება.

ამასთან, აღსანიშნავია ისიც, რომ შემოსულობების ნაწილში თვითმმართველი ერთეული სრულად არის დამოკიდებული ფინანსთა სამინისტროზე, რომელიც ახდენს შემოსულობების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრას, სა-

გადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავებას, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირებას, სხვადასხვა კაპიტალური თუ მიმდინარე ხარჯების სუბსიდირებას. ბუნებრივია, ასეთ პირობებში ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესის მთავარ წარმმართველ ძალად ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება გვევლინება და არა ადგილობრივი ხელისუფლება.

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

- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობები არ არის მკაფიოდ გამოიჯნული, რის გამოც ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები სათვის გაურკვეველია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად ხარჯის 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 უფლება-მოთხოვნათა ჩამონათვაში თვითმმართველ ერთეულს დაუბრუნდეს სოციალურეკონომიკური 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 საშე-

მოსავლო 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: социальноэкономическая ситуация, права, статистика. Т. I. М., 2001.
4. Игонина Л.Л. Принципы организации местных финансов // Финансы. 2003. №8. С. 1620.
5. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (20092010 წლები)/მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოებასაქართველო“ 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 11.12.2012.
8. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“//<http://www.mof.ge>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 11.12.2012.
9. <http://www.parliament.gov.ge/>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 11.12.2012.
10. <http://www.reforms.ge/>, უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 11.12.2012.

THE MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE USE OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE

MERAB VANISHVILI - Assoc. Prof. of GTU
NINO VANISHVILI - PhD of GTU
EDISHER KVIRIKEISHVILI - PhD of GTU

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 selfgovernment unit budget funds, which would strengthen the economic independence of local selfgovernment 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 selfgovernment in Georgia and Finance Budgeting Basics to strengthen. List of recommendations for the problems that have surfaced over the years 20092011.