

განმარტებითი ბარათი

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

„ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 48-ე მუხლის მე-3 პუნქტით და საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში შემუშავებულია „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონპროექტი.

კანონპროექტის მიზანია შეავსოს ის საკანონმდებლო ვაკუუმი, რაც არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო ურთიერთობების სამართლებრივი მოწესრიგების საქმეში. ამ საკითხის მიუღებლობის გამო საბიუჯეტო სფეროში ჯერ კიდევ ბევრი ხარვეზია: ავტონომიური რესპუბლიკის, ადგილობრივი მმართველობის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო ურთიერთობები სამართლებრივად მოუწესრიგებელია.

ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის განვითარება გადაუდებელი აუცილებლობით მოითხოვს ამ დონეზე საბიუჯეტო ურთიერთობების სამართლებრივ უზრუნველყოფას.

კანონპროექტი მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა გაფართოებასა და კონკრეტიზირებას, მათი ბიუჯეტების ფორმირებისა და შესრულების არსებული მეთოდების სრულყოფას.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სხვა ბიუჯეტებისაგან. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტს აქვს უნივერსალური ხასიათი. ის გამოყენებადი იქნება ყველა შემთხვევაში რა დონეზეც არ უნდა იყოს თვითმმართველობის დონე აღიარებული - სოფელი, თემი, დაბა თუ რაიონი. ამასთან, წარმოდგენილი სახით კანონის პროექტის მიღება გადაჭრის იმ წინააღმდეგობას, რაც რეალურად არსებობს ადგილებზე.

რეალურად თვითმმართველობა საქართველოში ფაქტიურად ვერ ხორციელდება. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო უფლებები ჩანაცვლებულია რაიონის მმართველობით. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლები და ხარჯები განისაზღვრება რაიონის ასოცირებული საკრებულოს სახით. ამასთან, ეს გამოიყენა დამოკიდებულია არა რაიმე მუდმივმოქმედ კრიტერიუმებზე, არამედ ყოველწლიურ პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე და უშეტესად კი რაიონის გამგებლის სუბიექტურ მოსაზრებებზე. ასეთი ტიპის საბიუჯეტო წესრიგით ხშირად საბიუჯეტო პროცესი მიმდინარე ხარჯების გამართლებას წარმოადგენს. როგორც წესი ადგილობრივი თვითმმართველი

ერთეულების ბიუჯეტები ძირითადად წლის მეორე ნახევარში მიიღება. ეს ქმნის სერიოზულ წინააღმდეგობას ადგილობრივ თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს შორის.

კანონპროექტში გამოკვეთილად და ახლებურადაა ჩამოყალიბებული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულებისა და კონტროლის წესი. აგრეთვე სესხის აღების პროცედურა, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ნებართვას სესხის აღებაზე.

დეტალურად არის ჩამოყალიბებული საბიუჯეტო პროცესის არსი და მექანიზმი.

გარკვეული სანქცია არის დაწესებული ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობასთან დაკავშირებით, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითმა ორგანომ ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ან სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებიდან (თუ ეს უკანასკნელი საბიუჯეტო წლის დაწყების შემდეგ იქნა მიღებული) სამი თვის განმავლობაში არ დამტკიცა აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტი, მაშინ საქართველოს მთავრობას ფინანსთა მინისტრის მოთხოვნით შეუძლია შეაჩეროს შესაბამის ადგილობრივ ბიუჯეტში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გადარიცხვა.

აღნიშნული პროექტი, საქართველოს სინამდვილეში პირველად იძლევა ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულით განსაზღვრის წესს, რომელიც უზრუნველყოფს ერთ სულ მოსახლეზე დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის მქონე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების გამოთანაბრებას საქართველოში ჩამოყალიბებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელამდე. ამასთან, საქართველოს კანონით განსაზღვრული გამოთანაბრებითი ტრანსფერი უშუალოდ გადაეცემა თითოეულ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს, რომლის გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავისი კომპეტენციის ფარგლებში.

ამასთან ავლნიშნავეთ, რომ კანონპროექტი ძალაში შევა 2007 წლიდან ახალი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის შემდეგ, როდესაც ქვეყანაში ჩამოყალიბდება სრულფასოვანი თვითმმართველობა.

წარმოდგენილი კანონპროექტი შედგენილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ მის შემუშავებასა და განხილვაში მონაწილეობდნენ საქართველოს პარლამენტის წევრები, საქართველოს მთავრობისა და დაინტერესებული სამინისტროების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პასუხისმგებელი პირები, აგრეთვე საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების (პირველ რიგში მსოფლიო ბანკის) ექსპერტები ახალგაზრდა ეკონომისტთა და თვითმმართველობის დამოუკიდებელ ექსპერტთა ასოციაციებისა და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობის, შესრულების მაჩვენებლებიდან გამომდინარე დაგეგმილი ბიუჯეტის, ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ხარჯების შედეგად მიღებული სოციალური შედეგის და ხარჯების ეფექტიანობის შეფასება.

4. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - სოციალურ-ეკონომიკური გამოთანაბრებისა და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ამ კანონით განსაზღვრული ფორმულით, ფინანსური დახმარების სახით, გამოყოფილი სახსრები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

5. დელეგირებული უფლებამოსილება - „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად გადაცემული უფლებამოსილება.

6. მიზნობრივი ტრანსფერი - დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსაზღვრულად დელეგირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე თვითმმართველი ერთეულის მიერ ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები სხვა ბიუჯეტიდან.

7. საბიუჯეტო განაცხადი - ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის დასამტკიცებლად წარდგენილი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის, შემოსულობების ნაწილის არგუმენტაციისა და გადასახდელების შესაბამისი საბიუჯეტო პროგრამების ერთობლიობა.

8. საბიუჯეტო პროცესი - თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კანონით რეგლამენტირებული საქმიანობა, რომელიც მოიცავს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებას, აუდიტს, ზედამხედველობას, ანგარიშგებას, შეფასებასა და კონტროლს.

9. სარეზერვო ფონდი - თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებული და საგანგებო ხარჯების დასაფინანსებლად განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები.

10. სპეციალური ტრანსფერი - თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებისათვის ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ და კონკრეტული კაპიტალური ხარჯების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები.

მუხლი 3. სამართლებრივი საფუძვლები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“,